

Alcide De Gasperi University of Euroregional Economy in Józefów

---

# DILEMMAS OF CONTEMPORARY PUBLIC ADMINISTRATION

---



edited by  
Wacław Brzęk, Sylwia Ćmiel, Katerina Novikova

Józefów 2013

Dilemmas of contemporary public administration  
edited by Waclaw Brzęk, Sylwia Ćmiel, Katerina Novikova

**REVIEWERS:**

prof. dr hab. Olena Aleinikova  
ks. prof. dr hab. Florian Lempa

ISBN 978-83-62753-39-0

**PROOFREADING:** Sławomir Koźlak

**TYPE-SETTING, TYPEMATTER, COVER DESIGN:** MIŁOSZ UKLEJA

Copyright © 2013 by Alcide De Gasperi University of Euroregional Economy in Józefów.

All rights for this book reserved. No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the copyright owner. / Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej publikacji bez zgody wydawcy zabronione.

**CIRCULATION:** 100 copies

**PUBLISHER:** Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej

**im. Alcide De Gasperi w Józefowie**

05-410 Józefów, ul. Sienkiewicza 2

tel./fax +48 022 789 19 03

[wydawnictwo@wsge.edu.pl](mailto:wydawnictwo@wsge.edu.pl)

[www.wsge.edu.pl](http://www.wsge.edu.pl)

**PRINTING AND BINDING:**

Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Reklamowe GRYF

<b>FOREWORD.....</b>	<b>5</b>
<b>PART I: PUBLIC ADMINISTRATION AND ITS PROBLEMS IN PRACTICE....</b>	<b>7</b>
<b>SEBASTIAN BENTKOWSKI.....</b>	<b>9</b>
The limits of formalization of control in public administration Granice formalizacji kontroli administracji publicznej	
<b>BORYS BERTASH, NIKOLAI SHERSHUN.....</b>	<b>22</b>
The role of state and local governments in the effective use of drained land area Derman-Ostrog National Park (Rivne region) Роль органов государственной власти и местного самоуправления в эффективном использовании осушенных земель региона Дерманско- Острожского национального природного парка (Ривненская область)	
<b>TATIANA BERTASH.....</b>	<b>40</b>
Features of state and local public administration autotransport infrastructure as part of the autotransport system of Ukraine Особенности государственного и местного управления автотранспортной инфраструктурой как составной частью автотранспортной системы Украины	
<b>WIESŁAW BREŃSKI.....</b>	<b>52</b>
The role of local government in the state's public policy mechanism Rola samorządu terytorialnego w mechanizmie polityki publicznej państwa	
<b>STANISŁAW BUŁAJEWSKI.....</b>	<b>64</b>
Effects of citizens complaints concerning the actions of public administration bodies in local and regional governments – selected issues Efekty skarg obywateli na działanie administracji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia	
<b>PAWEŁ CHODAK.....</b>	<b>78</b>
Computerization of administration - advantages and disadvantages Komputeryzacja administracji - zalety i wady	
<b>OKSANA KARDASH.....</b>	<b>93</b>
Features of public food availability regulation Особливості державного регулювання доступності продовольства	
<b>PAWEŁ ROMANIUK.....</b>	<b>105</b>
Management systems, as an important control mechanism built into the conduct of public administration Systemy zarządzania jako istotne mechanizmy kontrolne wbudowane w działanie administracji publicznej	

<b>ALEKSANDRA SZEJNIUK</b> .....	<b>116</b>
Corporate social responsibility and power of the state Społeczna odpowiedzialność biznesu a administracja państwowa	
<b>ALINA YAKYMCHUK</b> .....	<b>133</b>
Economical and Public Administration Aspects of Biodiversity Maintenance Аспекти державного управління та економіки збереження біорізноманіття	
<b>VIKTORIIA VOVK</b> .....	<b>147</b>
The actual problems of employment in Ukraine Aktualne problemy zatrudnienia w Ukrainie	
<b>PART II: SHAPING IN PUBLIC ADMINISTRATION</b> .....	<b>159</b>
<b>CADGAS HAKAN ALADAG</b> .....	<b>160</b>
Forecasting public expenditure by using linear and non-linear models	
<b>TARAS MIKITIN, ANATOLY LISHCHINSKAYA, JULIA PANASIUC, SVETLANA BOGATYRCHUK-KRIVKO</b> .....	<b>169</b>
Rivne region local communities land use modeling based on the sustainable development principles <i>Моделирование использования земель территориальных общин Ровенщины на принципах устойчивого развития</i>	
<b>HALYNA MISHCHUK</b> .....	<b>180</b>
Innovation in human resource development and human potential use: Estimation and management issues	
<b>NATALIA SAMOLIUK</b> .....	<b>197</b>
Distribution of value added cost between production factors Особенности распределения добавленной стоимости между факторами производства	
<b>UFIC YOLCU, CADGAS HAKAN ALADAG</b> .....	<b>213</b>
Public expenditure forecasting with fuzzy time series	

## INTRODUCTION

It has been long time since the end of the nineteenth century, when the professor of political science at Princeton University, and later President of the United States of America - Woodrow Wilson stated that the administration is primarily a quiet, free from the rush and permanent conflicts, arranging various issues. Despite the seeming stabilization, the administration began to change in both organizational sense and in forms of action, it soon became apparent that the views of nineteenth-century political scientists, and administrative lawyers in most cases have become anachronistic and currently, it is primarily the interest of historians only.

The contemporary administration, especially the public administration, regardless of the model adopted in various countries, has to solve many different problems. Sometimes, it must make a very difficult choice between two equivalent rations, it means it is necessary that administration must arbitrate dilemmas. The dilemmas settlement took a special importance, especially in those administrations which in the eighties and nineties have adopted the idea of new public management, when it was necessary, above all, a broader admission of citizens to making decision process and when there is a need to reduce the number of existing legislation in the society's life.

The collection of articles put into the readers' hands is the results of preliminary tries to diagnose the fundamental dilemmas which influence the effectiveness of the public administration and it is the results of preliminary tries to suggest the ways of solving the specific problems related to the public functioning of administration. The authors of articles are Polish academics from various universities and practitioners. This collection also includes the works of authors from foreign universities cooperating with the Alcide De Gasperi University of Euroregional Economy in Józefów from the National University of Water Management and Nature Resources Use in Rivne, Ukraine and the Hacettepe University in Ankara, Turkey. It turned out that the above topics are of great interest in their countries.

The topics are very diverse, which captures both the interdisciplinary spirit of this publication, as well as the complexity of the picture of modern administration. Chapters deal with the various issues such as innovative quantitative models of public expenses, the use of human resources, the employee relations, the issues of corporation's social responsibility, the functioning of higher education system, the role of local governments in various areas and the problems of effective control in public administration.

The publication consists of two parts. In the first, there are the articles about the public administration and its practical problems are presented. The second part contains the articles about the possible use of achievements of the social sciences, especially in economics, as well as the mathematical sciences, especially

in mathematical modeling and the fuzzy logic in the activities of the public administration.

The editors wish first to thank the reviewers - dr hab. Oleni Alejnikov, Ph.D. – the professor at the National University of Water Management and Nature Resources Use in Rivne, Ukraine and prof. dr hab. Florian Lempa - the professor at University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Poland for their valuable comments and suggestions. The acknowledgements are also due to the authors for their efforts. Special words of thanks are also due to those employees of the Alcide De Gasperi University of Euroregional Economy in Józefów who in different ways contributed to the release of this collection.

*Wacław Brzęk, Sylwia Ćmiel, Kateryna Novikova*

**PART I: PUBLIC ADMINISTRATION  
AND ITS PROBLEMS IN PRACTICE**





# **THE LIMITS OF FORMALIZATION OF CONTROL IN PUBLIC ADMINISTRATION**

## **GRANICE FORMALIZACJI KONTROLI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

**dr Sebastian Bentkowski**

Alcide De Gasperi University  
of Euroregional Economy in Józefów, Poland  
s.bentkowski@interia.pl

### **ABSTRACTS**

Control is an important factor which has influence on the functioning and organization of the whole system of public administration. It allows to obtain knowledge about the current state of the administration and consequently, allows to respond to any internal changes and around public administration. Analysis of selected issues in the scope of formalization of control indicates that the range and limits of the Polish legal system are varied. Essential elements such as control objectives and criteria, types of control, planning and control procedure, substantiate of control, have been normalized not only in acts of different ranks, but also in non-legal norms. This is partly because of the political position of certain control bodies, such as the Supreme Audit Office subordinate to the Sejm, but in many cases fragmented and scattered regulations concerning the control may in practice reduce the effectiveness of the operations control. There are no rules that define the control criteria, particularly criterion of a praxeological nature such as the desirability or efficiency, however it may cause difficulties in the correct formulation of controlled evaluations of activity, and induce controlled entities to challenge the scope of the inspection and audit results. The issue of formalizing control in public administration is a field of research both legal sciences and management sciences.

Kontrola jest istotnym czynnikiem kształtującym funkcjonowanie i organizację całego systemu administracji publicznej. Kontrola pozwala bowiem na uzyskanie wiedzy o aktualnym stanie administracji i w konsekwencji umożliwia reagowanie na wszelkie zmiany wewnątrz i w otoczeniu administracji publicznej. Analiza wybranych zagadnień w zakresie formalizacji kontroli wskazuje, że jej zakres i granice w polskim systemie prawnym są zróżnicowane. Istotne elementy kontroli takie jak cele i kryteria, rodzaje kontroli, planowanie i postępowanie kontrolne, dokumentowanie kontroli, zostały unormowane nie tylko w aktach prawnych o różnej randze, a również w normach pozaprawnych. Częściowo wynika to z pozycji ustrojowej niektórych organów kontroli, np. Najwyższej Izby Kontroli podległej Sejmowi, jednak w wielu przypadkach niejednolite i rozproszone

unormowania dotyczące kontroli mogą w praktyce obniżać skuteczność przeprowadzanie czynności kontrolnych. Brak przepisów definiujących kryteria kontroli, zwłaszcza kryterium o prakseologicznym charakterze takich jak celowość czy też sprawność, może natomiast powodować trudności w prawidłowym formułowaniu ocen kontrolowanej działalności, a także skłaniać jednostki kontrolowane do kwestionowania zakresu kontroli oraz wyników kontroli. Problematyka formalizacji kontroli w administracji publicznej mieści się obszarze badań zarówno nauk prawnych, jak i nauk o zarządzaniu.

**KEY WORDS:**

*administration, control, formalization, law, structure*

*administracja, kontrola, formalizacja, prawo, struktura*

**ISTOTA KONTROLI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

Kontrola jest istotnym czynnikiem kształtującym funkcjonowanie i organizację całego systemu administracji publicznej. Kontrola pozwala bowiem na uzyskanie wiedzy o aktualnym stanie administracji i w konsekwencji umożliwia reagowanie na wszelkie zmiany wewnątrz i w otoczeniu administracji publicznej. Kontrola administracji publicznej, której celem jest analiza prawidłowości działań administracji np. wedle kryterium legalności, rzetelności, celowości, gospodarności, pozwala również określić obszary administracji zarówno niedoformalizowane, jak i przeformalizowane, a także wskazać nieprawidłowości w wykonywaniu zadań administracji, czy też uwidocznic braki w wyszkoleniu kadr administracji. Ponadto wyniki kontroli mogą zostać wykorzystane przez organy władzy państwowej do eliminowania rozbieżności w stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej, a także wykorzystywane w procesie legislacyjnym, zwłaszcza przy usuwaniu tzw. „luk prawnych”.

Ważność kontroli dla prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej sprawia, że instytucja kontroli stanowi integralny element systemu władz państwowych. W ujęciu ustrojowym można podzielić kontrolę na zewnętrzną i wewnętrzną. Kontrola zewnętrzna obejmuje podmioty i instytucje kontroli, które są usytuowane poza systemem organizacyjnym administracji publicznej i nie są z nim powiązane strukturalnie. W jej ramach wyróżnia się kontrolę społeczną, kontrolę realizowaną przez Sejm i Senat, Najwyższą Izbę Kontroli, prokuratury, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz kontrolę sądową (Łętowski, Strachowski, Szreniawski, Taras, Wróbel, 1993, s. 122). Kontrola wewnętrzna obejmuje natomiast całokształt instytucji kontrolnych, będących ogniwami struktury aparatu administracyjnego, których funkcje kontrolne obejmują inne ogniwa tego aparatu, na przykład kontrola resortowa czy też kontrola zarządcza oraz instytucja audytu wewnętrznego poszczególnych urzędów (Jagiński, 1999, s.62).

## ZAKRES FORMALIZACJI PRAWNEJ KONTROLI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

W związku z tym, że zgodnie z ideą państwa prawnego podstawowymi czynnikami kształtującymi organizację i działalność władz publicznych są czynniki prawne, analiza instytucji kontroli w administracji publicznej powinna obejmować problematykę formalizacji prawnej kontroli, w szczególności granic tej formalizacji (Zieleniewski, 1976, s. 207; Lonchamps, 1966, s. 893).

Podstawą trudnością w analizie instytucji kontroli w aspekcie prawnym jest jej *stricte* organizacyjny charakter. Jak wskazują prezentowane w nauce definicje kontroli (E. Iserzon, J. Starościak, J. Jagielskiego, E. Ochendowskiego, W. Dawidowicza, M. Jaroszyńskiego) kontrola polega przede wszystkim na obserwowaniu, ustalaniu czy wykrywaniu stanu faktycznego, porównywaniu rzeczywistości z zamierzeniami, występowaniu przeciw zjawiskom i sygnalizowaniu jednostkom kompetentnym o dokonanych spostrzeżeniach – bez zdecydowania jednak o zmianie kierunku działania jednostki kontrolowanej (Jagielski, 1999, s. 8). Organy kontroli, w ramach czynności kontrolnych, pozbawione są przy tym kompetencji w zakresie podejmowania władczych rozstrzygnięć, a ich rolą jest przede wszystkim informować, sygnalizować o nieprawidłowościach, w celu ich wyeliminowania.

Organy kontroli czy też inne podmioty wykonujące czynności sprawdzające, np. wydziały/biura kontroli wewnętrznej i audytu, niewątpliwie są częścią systemu władz państwowych, a w znacznej większości również systemu administracji publicznej.

Dlatego do oceny zasad i granic formalizacji prawnej kontroli można wykorzystać wypracowane przez naukę administracji i prawa administracyjnego zasady i reguły regulacji prawnej administracji publicznej, mając jednak na uwadze przywołany w niniejszym artykule organizacyjny charakter kontroli, która co do zasady jedynie pośrednio umożliwia korygowanie nieprawidłowych działań kontrolowanych podmiotów.

W nauce przyjmuje się, że funkcją formalizacji dla organizacji działających w złożonym i dynamicznym otoczeniu jest utrwalanie organizacji i odnawianie celów. J. Łukasiewicz (1990) traktuje formalizację jako proces nadający trwałość instytucji i gotowość realizacji celów oraz w określonych warunkach niwelujący niepewność działania (Łukasiewicz, 1993, s. 57). Można zatem przyjąć, że zakres i granice formalizacji oraz rodzaj użytych środków formalizacji (wzorców prawnych) determinuje kształt systemu organów kontroli zarówno w sferze podmiotowej, jak i przedmiotowej.

W celu określenia zakresu i granic formalizacji kontroli administracji publicznej należy w pierwszej kolejności ustalić, które obszary wymagają formalizacji prawnej z punktu widzenia zasad państwa prawnego oraz ustrojowych i organizacyjnych aspektów funkcjonowania instytucji kontrolnych, wchodzących w skład

systemu organów władzy państwowej.

W świetle powyższych twierdzeń można stwierdzić, że formalizacja prawna kontroli powinna obejmować ustrój i organizacje systemu organów kontroli, podstawowe cele podmiotów powołanych do wykonywania zadań w zakresie kontroli oraz ustalenie form i metod działania tych podmiotów. Należy przy tym zaznaczyć, że zasady takiej formalizacji i jej granice można rozpatrywać w skali makro oraz mikro, czyli odpowiednio w przypadku systemu organów kontroli oraz w przypadku poszczególnych jednostek organizacyjnych lub stosunkach wewnętrznych zachodzących w tych jednostkach (Jełowicki, 1998, s. 26).

## **NORMY USTROJOWE W KONTEKŚCIE FORMALIZACJI KONTROLI**

Do norm ustrojowych dotyczących systemów organów kontroli zaliczyć należy przepisy, które regulują najistotniejsze zagadnienia związane z strukturą organów kontroli i ich kompetencjami zarówno w obrębie pojedynczego podmiotu, jak i całego ich systemu. W nauce przyjmuje się, że przepisy ustrojowe tworzą organy, określają ich strukturę organizacyjną oraz zakres i zasięg działania, normują kompetencje, regulują podział i tryb działania zorganizowanych zespołów ludzi realizujących kompetencje podmiotów, a także ustanawiają więzi organizacyjnego i funkcjonalnego podporządkowania między podmiotami (Dawidowicz, 1984, s. 108-109; Pszczołowski, 1969, s. 276).

Analiza obowiązujących przepisów prawa wskazuje, że formalizacja za pomocą norm prawnych obejmuje ustrój organów kontroli, w tym pozycję organów kontroli w systemie organów władzy państwowej, strukturę, cele i zadania, kompetencję i uprawnienia. Należy przy tym zaznaczyć, że ustawodawca szczególną rolę przypisał organom kontroli zewnętrznej, których ustrój reguluje Konstytucja RP. Takie rozwiązanie wydaje się w pełni uzasadnione, biorąc pod uwagę fakt, że usytuowanie organu kontroli w systemie organów państwa decyduje o jego pozycji w stosunku do jednostki kontrolowanej, w szczególności o jego niezależności, polegającej na swobodzie wyznaczania priorytetów i tematyki kontroli, planowaniu prac, przeprowadzaniu kontroli, ocenie jej wyników oraz formułowaniu opinii, uwag, wniosków i zaleceń (Płoskonka, 2005, s. 44). Zakres konstytucyjnych regulacji pozycji, struktury i celów takich organów kontroli zewnętrznej, jak Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Państwowa Inspekcja Pracy, niewątpliwie bardziej zabezpiecza niezależność tych organów niż jedynie ustawowe regulacje. Prawne zabezpieczenie niezależności poprzez normy konstytucyjne ma bowiem charakter trwały, dzięki czemu organy kontroli zewnętrznej mogą przeprowadzać czynności kontrolne i formułować wyniki kontroli w sposób bezstronny i obiektywny, bez jakiegokolwiek zewnętrznej ingerencji (Jagielski 1999).

Konstytucyjne ramy formalizacji prawnej zewnętrznych organów kontroli

obejmują przede wszystkim:

- pozycję ustrojową tych organów, np. zgodnie z art. 202 ust. 2 Konstytucji Najwyższa Izba Kontroli i Państwowa podlega Sejmowi, a w myśl art. 210 Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie;
- cele i zadania organów określone odpowiednio w art. 203 w przypadku NIK i art. 208 w przypadku RPO;
- zakres podmiotowy kontroli NIK obejmujący organy, podmioty i instytucje objęte taką kontrolą.

Należy zaznaczyć, że ustrojodawca bardziej szczegółowo określił cele i zadania Najwyższej Izby Kontroli niż Rzecznika Praw Obywatelskich. W przypadku NIK Konstytucja w art. 203 literalnie wymienia bowiem zarówno rodzaje podmiotów, które mogą być kontrolowane (organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych, innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa), jak i kryteria takiej kontroli (legalność, celowość, gospodarność i rzetelność). Zakres działania RPO obejmuje natomiast, w myśl art. 208 Konstytucji, stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych.

Konstytucja w odniesieniu do wyżej wymienionych zewnętrznych organów kontroli wyznacza również granice ustawowej formalizacji prawnej, które obejmują odpowiednio organizację i tryb działania NIK (art. 204) oraz zakres i sposób działania (art. 208 ust. 2).

W przypadku organów kontroli wewnętrznej, rozumianej jako system organów i instytucji kontroli wchodzących w skład systemu administracji publicznej, formalizacja ustroju takich organów, a także określenie celów, zakresu trybów i sposobów działania unormowane są ustawami, a w przypadku organów samorządu terytorialnego ustawami i wydanymi na ich podstawie uchwałami organów stanowiących. W systemie organów kontroli wewnętrznej można przy tym wyróżnić dwa rodzaje tych organów:

- a) organy i instytucje, których podstawowym lub jednym z podstawowych celów jest przeprowadzanie czynności kontrolnych w administracji publicznej;
- b) organy i instytucje upoważnione wprawdzie do przeprowadzania kontroli, ale nie jest to główny cel działalności tych organów.

Do pierwszej grupy można zaliczyć takie organy, jak Regionalna Izba Obra-

chunkowa, Centralne Biuro Antykorupcyjne. W skład drugiej grupy będą natomiast wchodzić Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, poszczególni ministrowie oraz centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, organy administracji samorządowej.

## **FORMALIZACJA KRYTERIÓW KONTROLI**

W polskim porządku prawnym formalizacją za pomocą norm prawnych rangi ustawy, oprócz określenia pozycji ustrojowej oraz struktury i organizacji systemów organów kontroli, objęte są również cele i zadania organów kontroli. Formalizacja celów i zadań w tym zakresie polega zazwyczaj na określeniu kryteriów kontroli, zakresu przedmiotowego kontroli oraz podmiotów podlegających kontroli.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że ustawowe uregulowanie kryteriów kontroli wyznacza granice ocen przeprowadzanych przez organy kontroli. Przepisy prawne określające kryteria kontroli, z jednej strony umożliwiają organom ustalanie celów kontroli i przeprowadzenie czynności kontrolnych, a także formułowanie i prezentowanie jej wyników w granicach tych kryteriów, z drugiej zaś zabezpieczają podmioty i instytucje kontrolowane przed oceną wykraczającą poza ramy kryteriów kontroli, np. zabezpieczają organy samorządu terytorialnego przed oceną ich działalności według kryterium celowości.

W ustawodawstwie polskim wymienia się cztery podstawowe kryteria kontroli, tj. legalność, gospodarność, celowość i rzetelność. Kryteria te wymienia m.in. art. 203 Konstytucji RP<sup>1</sup>, art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Kontroli, art. 28 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

Należy zauważyć, że ustawodawca coraz częściej wprowadza do porządku prawnego kryteria oceny o charakterze prakseologicznym. Przykładem mogą być przepisy art. 272 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wskazujące adekwatność, skuteczność i efektywność jako kryteria ocen przeprowadzanych w ramach audytu wewnętrznego. Przepis art. 68 tej ustawy określający cele kontroli zarządczej wymienia z kolei, oprócz kryterium efektywności, również kryterium oszczędności i terminowości<sup>2</sup>. Innym prakseologicznym kryterium kontroli, wymienionym w przepisach prawa jest m.in. kryterium funkcjonalności struktur państwa i sprawności ich działania, do których odwołuje się art. 29 pkt 1c) ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>3</sup>.

Pozostałe kryteria kontroli wskazane w obowiązującym ustawodawstwie to m.in. zgodność z prawem i zgodność dokumentacji ze stanem faktycznym (art. 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych), prawidłowość i prawdziwość oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne (art. 2 ust.

1 pkt 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>4</sup>.

Formalizacja prawna za pomocą przepisów prawa polega wprawdzie na sprecyzowaniu kryteriów kontroli, ale ich nie definiuje. Kryterium legalności, jako podstawowa zasada działania organów władzy publicznej, nie budzi wprawdzie większych trudności interpretacyjnych, zwłaszcza że orzecznictwo i doktryna dość szczegółowo zdefiniowały to kryterium. Wątpliwości interpretacyjne budzą natomiast pozostałe wyżej wymienione kryteria. Dotyczą one chociażby zakresu pojęciowego kryterium gospodarności i celowości czy też rodzaju nieprawidłowości kwalifikowanych jako nierzetelność działania organów administracji publicznej.

Należy jednak zaznaczyć, że np. zakres pojęcia gospodarności można pośrednio zdefiniować przy użyciu pojęcia *niegospodarności*, które zostało sformułowane w przepisach prawa, a zarazem stało się przedmiotem wykładni sądowej. Niegospodarność w ujęciu prawnym stanowi przestępstwo określone art. 296 kodeksu karnego<sup>5</sup>. Oznacza wyrządzenie znacznej szkody majątkowej poprzez nadużycie udzielonych uprawnień lub niedopełnienie ciążącego obowiązku. Pojęcie *niegospodarności* może mieć również znaczenie pozaprawne, odbiegające od znaczenia nadanego przez kodeks karny. Jak trafnie zauważył w wyroku Sąd Apelacyjny w Lublinie (sygn. I ACa 516/09), pojęcie *niegospodarności*, czyli „nieumiejętność dobrego zarządzania czymś”, jest pojęciem szerszym od przestępstwa niegospodarności<sup>6</sup>. Mając powyższe na uwadze, można zatem stwierdzić, że kryterium gospodarności w stosunku do administracji publicznej obejmuje zarówno ocenę czy działanie lub zaniechanie nieprowadzące do wyrządzenia szkody majątkowej, jak i ocenę sposobu zarządzania w kontekście oszczędnego i efektywnego wydawania środków publicznych.

Wyznacznikiem celowości działania administracji pośrednio również są przepisy prawa, na przykład przepisy ustrojowe określające cele i zadania poszczególnych organów administracji, a także przepisy materialnego prawa administracyjnego regulujące uprawnienia i obowiązki. Organy kontroli, badając zgodność działania z prawem, mogą jednocześnie ocenić kontrolowaną działalność według kryterium celowości. Należy jednak zaznaczyć, że ocena działalności według kryterium celowości będzie w takim przypadku wykraczać poza ocenę legalności, albowiem prakseologiczny wymiar pojęcia celowości działania oznacza ocenę nie tylko zapewnienia zgodności z celami określonymi dla kontrolowanej jednostki (w przepisach prawa), ale również zapewnienia optymalizacji zastosowanych metod i środków (Płoskonka, 2005, s. 18, Kurnal 1970, s. 324, Jełowicki, 1998, s. 65).

Problemy wynikające z braku prawnych definicji kryteriów prakseologicznych mogą polegać m.in. na zamiennym stosowaniu przez organy kontroli kryterium celowości i gospodarności, np. organy kontroli zewnętrznej (NIK), mając wątpliwości co do celowości wydatków pokrywanych na realizację zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, mogą stosować wobec tych jednostek kryterium

gospodarności, w celu obejścia przepisów wykluczających ocenę takich organów według kryterium celowości<sup>7</sup>.

Wątpliwości budzi również ocena przez organy kontroli wydatków kontrolowanej jednostki jako niegospodarnych, ale niemających znamion przestępstwa niegospodarności, określonego w art. 296 kodeksu karnego. W takiej bowiem sytuacji pojęcie gospodarności będzie miało inne znaczenie w kontekście kryteriów kontroli od znaczenia przypisywanego temu pojęciu w Kodeksie karnym.

Brak legalnych definicji wyżej wymienionych kryteriów kontroli sprawia, że właściwa interpretacja zakresu pojęciowego poszczególnych kryteriów wymaga odwołania się do definicji pierwotnie wypracowanych przez naukę, a następnie ujętych w międzynarodowych i krajowych standardach kontroli i audytu, w tym Standardach kontroli INTOSAI, Europejskich wytycznych stosowania standardów kontroli INTOSAI, Wytycznych w sprawie standardów kontroli wewnętrznej INTOSAI, Międzynarodowych Standardów Kontroli Międzynarodowej Federacji Księgowych IFAC, raportu COSO „Kontrola wewnętrzna – zintegrowana koncepcja ramowa”, Standardów kontroli Najwyższej Izby Kontroli, Standardów kontroli finansowej i audytu wewnętrznego Ministerstwa Finansów (Płoskonka, 2005, s.8). Należy zaznaczyć, że w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 11 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej przytoczono definicje określone w w/w standardach, to jest:

- a) legalność zdefiniowaną jako zgodność działania z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, przepisami prawa wewnętrznego, umowami, decyzjami w sprawach indywidualnych oraz innymi rozstrzygnięciami podjętymi przez uprawnione podmioty;
- b) gospodarność będącą zgodnością działań kontrolowanej jednostki z zasadami efektywnego gospodarowania (oszczędności i minimalizacji nakładów/kosztów prowadzonych działań przy zachowaniu wymaganej jakości), i wydajności (uzyskiwania najlepszych efektów przy możliwie najmniejszych nakładach), wykorzystania możliwości zapobieżenia lub ograniczenia wysokości ewentualnych lub zaistniałych szkód;
- c) celowość obejmującą zgodność z celami określonymi dla kontrolowanej jednostki lub działalności, stosowanie metod i środków odpowiednich dla osiągnięcia celów oraz osiągnięcia tych celów (skuteczność), przy czym skuteczność rozumie się jako stopień zgodności pomiędzy zamierzonymi a faktycznymi skutkami działalności;
- d) rzetelność, czyli wypełnianie obowiązków z należytą starannością, sumiennie i terminowo, wykonywanie zobowiązań zgodnie z ich treścią, przestrzeganie wewnętrznych reguł funkcjonowania jednostki, dokumentowanie określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością, we właściwej



formie i wymaganych terminach, bez pomijania określonych faktów i okoliczności<sup>8</sup>.

Ujęcie w/w definicji kryteriów kontroli w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 11 lipca 2011 r. stanowi zatem pewnego rodzaju pozaprawny wyznacznik ułatwiający interpretację prawidłowości ocen dokonywanych przez organy kontroli.

Podsumowując zagadnienie granic formalizacji kryteriów kontroli, można stwierdzić, że ustawodawca posługuje się różnymi sformułowaniami zarówno w przypadku kryteriów o charakterze stricte prawnym, jak i kryteriów prakseologicznych. W przepisach prawnych wymienia się bowiem bądź kryterium legalności, bądź zgodności z prawem. W ramach kryteriów prakseologicznych ustawodawca wyróżnia m.in. celowość, efektywność, sprawność i funkcjonalność. Brak definicji tych kryteriów, zwłaszcza prakseologicznych, może powodować z jednej strony pewną dowolność w formułowaniu ocen działań kontrolowanych jednostek, z drugiej zaś trudności w kwestionowaniu przez kontrolowanych takich ocen, co niewątpliwie ma negatywny wpływ na kontrydiktoryjność kontroli administracji publicznej.

## **FORMALIZACJA KONTROLI W ASPEKTCIE PRAWNO-ORGANIZACYJNYM**

Problematyka granic formalizacji kontroli, ze względu na organizacyjny aspekt czynności kontrolnych, obejmuje również standaryzację działań organów kontroli, w tym planowania i sprawozdawczości, uprawnień kontrolerów, metod i technik kontroli, dokumentowania czynności kontrolnych.

W nauce administracji przyjmuje się, że zagadnienia o podstawowym znaczeniu dla organizacji instytucji regulują ustawy, które określają cele, zadania, kompetencje, sposób powiązania z innymi jednostkami organizacyjnymi. Z kolei drugi rodzaj norm odnosi się do wewnętrznej sfery działania. Należą do nich normy, których bezpośrednim celem jest kształtowanie stosunków organizacyjnych (Rabska, 1977, s. 262, s. 264 – 265). Analiza organizacyjnych aspektów kontroli w kontekście obowiązującego w Polsce porządku prawnego wskazuje, że przyjęty sposób regulacji zależy od rodzaju kontroli oraz pozycji ustrojowej organów kontroli.

Obowiązujące w Polsce przepisy regulują problematykę planowania i postępowania kontrolnego w formie wyłącznie ustawy, ustawy i rozporządzenia, ustawy i zarządzenia lub ustawy i wewnętrznych unormowań opartych na standardach kontroli i audytu.

W przypadku kontroli sprawowanej przez organy, których głównym zadaniem jest kontrola, planowanie kontroli, sprawozdawczość, dokumentowanie czynności kontrolnych, a także uprawnienia kontrolerów uregulowane są przepi-

sami ustaw. Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli, oprócz kwestii ustrojowych, reguluje m.in. planowanie kontroli, zasady i procedurę przeprowadzania kontroli, a także dokumentowanie czynności kontrolnych. W podobny sposób przepisy regulują kontrolę sprawowaną przez Centralne Biuro Antykorupcyjne (rozdział 4 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym) czy też przez Regionalną Izbę Obrachunkową. W szczególności regulują planowanie oraz procedurę i zasady przeprowadzania czynności kontrolnych<sup>9</sup>. Należy zaznaczyć, że w przypadku kontroli sprawowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli postępowanie kontrolne, poza ustawą, zostało szczegółowo uregulowane w Zarządzeniu Nr 9 /2012 Prezesa NIK z dnia 29.03.2012 r. w sprawie szczegółowych zasad przygotowywania kontroli, zadań kontrolerów oraz zasad sporządzania informacji o wynikach kontroli, wydanym na podstawie art. 65 ustawy o NIK<sup>10</sup>.

W przypadku kontroli sprawowanych przez komórki kontrolne ministerstw, centralne organy administracji rządowej, ustawodawca podjął działania w celu ujednolicenia formalizacji kontroli i na przykład zdecydował się uregulować kontrolę w administracji rządowej odrębną ustawą z dnia 11 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej. Dotychczas kontrola w administracji rządowej uregulowana była w art. 29-50 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, a w przypadku kontroli sprawowanych przez inne organy administracji rządowej, ministrów lub kierowników organów centralnych, w przepisach regulujących ich działalność, np. ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa<sup>11</sup> oraz wewnętrznych instrukcjach i wytycznych.

Przykładem szczegółowego uregulowania postępowania kontrolnego zarówno w ustawie, jak i w akcie wykonawczym, jest z kolei rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków oraz trybu przygotowania, prowadzenia i dokumentowania czynności kontrolnych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego, wydane na podstawie art. 47 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>12</sup>.

W nieco odmienny sposób zostały natomiast uregulowane zasady dokonywania ocen w ramach audytu wewnętrznego. Ustawodawca uregulował bowiem samą instytucję audytu w rozdziale ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz. U. Nr 21, poz. 108), wydanym na podstawie art. 285 w/w ustawy, a także w Komunikacie Nr 2 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2013 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2013 r. poz.15., określone na podstawie Międzynarodowych Standardy Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrznego opracowane przez The In-

stitute of Internal Auditors (IIA)<sup>13</sup>.

Należy zaznaczyć, że przepisy ustawy o finansach publicznych w bezpośredni sposób odwołują się do pozaprawnych standardów audytu. Przepis art. 285 upoważnia bowiem Ministra Finansów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego oraz przekazywania informacji o pracy i wynikach audytu wewnętrznego (...) z uwzględnieniem powszechnie uznawanych standardów audytu wewnętrznego. Tego rodzaju zapis jest rzadkim przykładem upoważnienia organów administracji do formalizacji organizacji działań w zakresie kontroli w oparciu o pozaprawne standardy wypracowane przez nauki o zarządzaniu i prakseologii.

## PODSUMOWANIE

Analiza wybranych zagadnień w zakresie formalizacji kontroli wskazuje, że jej zakres i granice w polskim systemie prawnym są zróżnicowane. Istotne elementy kontroli, jak cele i kryteria, rodzaje kontroli, planowanie i postępowanie kontrolne, dokumentowanie kontroli, zostały unormowane nie tylko w aktach prawnych o różnej randze, a również w normach pozaprawnych. Częściowo wynika to wprawdzie z pozycji ustrojowej niektórych organów kontroli, np. Najwyższej Izby Kontroli podległej Sejmowi, jednak w wielu przypadkach niejednolite i rozproszone unormowania dotyczące kontroli mogą w praktyce obniżać skuteczność przeprowadzanie czynności kontrolnych. Brak przepisów definiujących kryteria kontroli, zwłaszcza kryterium o prakseologicznym charakterze takich jak celowość, czy też sprawność, może natomiast powodować trudności w prawidłowym formułowaniu ocen kontrolowanej działalności, a także skłaniać jednostki kontrolowane do kwestionowania zakresu kontroli oraz wyników kontroli. W świetle powyższych ustaleń można ponadto stwierdzić, że problematyka formalizacji kontroli w administracji publicznej mieści się obszarze badań zarówno nauk prawnych, jak i nauk o zarządzaniu.

## REFERENCES

- Dawidowicz, W. (1984). *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*. Warszawa.
- Jagielski J. (1999). *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa.
- J. Kurna (1970). *Zarys teorii organizacji i zarządzania*. Warszawa.
- Jelowski, M. (1998). *Podstawy organizacji administracji publicznej – zagadnienia teoretyczne*. Warszawa.
- Leoński, Z. (1999). *Nauka administracji*. Warszawa.
- Lonchamps F. (1966). *Współczesne problemy pojęć prawa administracyjnego*. „Państwo i Prawo”. Nr 6/1966.

- Łętowski, J., Strachowski, S., Szreniawski, J., Taras, W., Wróbel, W. (1993). *Nauka administracji – wybrane zagadnienia*. Lublin
- Łukasiewicz (1990). *Prawne uwarunkowania skuteczności administracji publicznej*. Lublin.
- J. Płoskonka (red.) 2005. *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*. Warszawa.
- Pszczółowski, T. (1969). *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*. Warszawa.
- Rabska, T. (1997). *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] Starościak J. (red.) *System prawa administracyjnego* – t. I. Ossolineum.
- Supernat, J (1985). *Prakseologiczne zasady nauki administracji a normy prawne*. „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 857, „Prawo” CXLIII. Wrocław.
- Zieleniewski, J. (1976). *Organizacja i Zarządzanie*. Warszawa.

(Endnotes)

- 1 Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Kontroli (Dz. U. z 2012 r. Nr 82), ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206).
- 2 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240).
- 3 Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. Nr 392).
- 4 Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r., poz. 621).
- 5 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 533).
- 6 Wyrok wyroku Sąd Apelacyjny w Lublinie (sygn. I ACA 516/09).
- 7 Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Kontroli (Dz. U. z 2012 r. Nr 82).
- 8 Uzasadnienie projektu ustawy z dnia ustawy z dnia 11 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2011 r. nr 185, poz. 1092) <http://www.sejm.gov.pl>.
- 9 Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Kontroli (Dz. U. z 2012 r. Nr 82), ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. 2009 Nr 31, poz. 206), ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. 2012, poz. 1113), ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r., poz. 621).
- 10 Zarządzenie Nr 9 /2012 Prezesa NIK z dnia 29.03.2012 r.
- 11 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505), ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. 2012. 1224).
- 12 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków oraz trybu przygotowania, prowadzenia i dokumentowania czynności kontrolnych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz. U. z 2006 r. Nr 165, poz. 1171).

13 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz. U. Nr 21, poz. 108), Komunikat Nr 2 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2013 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych został opublikowany (Dz. Urz. Ministra Finansów z 2013 r. poz.15).

**THE ROLE OF STATE AND LOCAL GOVERNMENTS IN THE EFFECTIVE USE  
OF DRAINED LAND AREA DERMAN-OSTROG NATIONAL PARK  
(RIVNE REGION)**

**Роль органов государственной власти и местного самоуправления  
в эффективном использовании осушенных земель региона  
Дерманско-Острожского национального природного парка  
(Ривненская область)**

**Borys Bertash**

National University  
of Water Management and Nature Resources Use  
bertash\_ua@ukr.net

**Nikolai Shershun**

National University  
of Water Management and Nature Resources Use

**ABSTRACTS**

Problem of the use of drained land is particularly acute in those areas, where research objects border or are in the zone of influence of protected areas. Therefore, the publication is considered the essence of ecological and economic use of drained land. Brought ecological and economic conditions of the study area. Performed ecological-economic characteristics of the drained land area Derman-Ostrog National Park (Rivne region). The possible uses of these areas in conditions of national park. This will give the opportunity to effectively use them in agricultural production without disturbing the ecological balance of the area, will be useful for agricultural producers, the agro-industrial policy institutions, management of water and land resources, environmental protection and other agencies. The article rightly continued use of the region mainly in forestry, watersheds and recreational areas. Last, to some extent solve the problem of recreation for residents of towns and villages in the province. The article also defines the role of state and local governments in the effective use of drained land area Derman-Ostrog National Park.

Проблема использования осушенных земель особенно остро стоит в тех районах, где объекты исследований граничат или находятся в зоне влияния природоохранных территорий. Поэтому в публикации рассмотрена эколого-экономическая сущность использования осушенных земель. Дана

эколого-экономическая характеристика осушенных земель региона Дерманско-Острожского национального природного парка (Ривненская область). Рассмотрены возможные варианты использования указанных территорий в условиях национального природного парка. Это даст возможность эффективно использовать их в сельскохозяйственном производстве, не нарушая экологическое равновесие местности, будет полезным для использования сельскохозяйственными производителями, учреждениями сфер агропромышленной политики, управления водными и земельными ресурсами, охраны окружающей среды и другими учреждениями. В статье обоснованно дальнейшее использование территории региона преимущественно в лесохозяйственном, водоохранном и рекреационном направлениях. Последнее в определенной степени решило бы проблему отдыха для жителей городов и сел края. В статье также определена роль органов государственной власти и местного самоуправления в эффективном использовании осушенных земель региона Дерманско-Острожского национального природного парка.

#### **KEY WORDS:**

*state and local governments; ecological-economic characteristic; drained lands; national park; nature protection areas, agricultural production.*

*органы государственной власти и местного самоуправления; эколого-экономическая характеристика; осушенные земли; национальный природный парк; природоохранные территории; сельскохозяйственное производство.*

#### **Введение**

В связи с безудержным ростом антропогенной нагрузки ее влияние на природные экосистемы с каждым годом приобретает все большие масштабы. Во многих местах эти изменения приняли необратимый характер, поэтому остро встает необходимость уменьшения величины техногенного воздействия на окружающую среду и сохранения природных экосистем, в частности таких наиболее уязвимых их компонентов как растительный и животный мир.

Перед человечеством возникают очень серьезные взаимосвязанные проблемы, с одной стороны, как прокормить все возрастающую численность населения, с другой - как уменьшить влияние все того же населения на окружающую природную среду.

Кардинальными регулятивными критериям настоящего времени становятся экологические и социально-экологические законы и отношения. Человек не может существовать без растительного и животного мира, без естественных экологических систем и ресурсов биосферы, поэтому их защита

одновременно является и защитой человека.

Особенно актуальны экологические проблемы, обусловленные водными мелиорациями, в частности осушением.

Осушительные мелиорации влияют на экологические системы в районах их проведения. Последствия этого воздействия - уничтожение болотных ландшафтов, лесной и кустарниковой растительности, минерализация и уменьшение торфяных залежей, увеличение пожарной опасности на торфяниках, исчезновение целого ряда видов растений и фитоценозов, сокращение численности промышленных видов животных и др.

Особую остроту эти вопросы приобретают в районах создания новых природно-заповедных территорий. Ведь раньше при создании последних не учитывали и не проводили их экономическую оценку, в том числе эколого-экономическую оценку прилегающих к ним территорий.

Причина этому то, что из-за недостатка данных недостаточно учитывались возможные изменения в экосистемах осушаемых земель и прилегающих к ним территорий.

Особенно остро эти вопросы стоят для территории Малого Полесья, которая расположена между Волынской и Подольской возвышенностью, резко отличается от соседних природных регионов и имеет с ними четкие границы, для охраны части которого создан национальный природный парк (НПП) „Дерманско-Острожский”.

Больше всего это касается пойменных экосистем парка, особенно уязвимых к любому влиянию на ход природных процессов и представленных торфовыми болотами, пойменными лугами, лесными экосистемами, агроценозами и нарушенными землями. Причем последние два типа экосистем резко преобладают в площади, потому часть природных пойменных экосистем как Малого Полесья в целом так и территории НПП, сохранившая свое естественное состояние, представляет большой научный интерес как последние места распространения природной флоры региона, особенно редких и исчезающих видов, дает возможность изучить протекающие в них природные процессы, имеет репродукционную, познавательную и эстетическую ценность.

Анализ последних исследований, в которых начато решение выше указанной проблемы, свидетельствует о том, что район Малого Полесья в целом и Дерманско-Острожского НПП в частности изучен достаточно поверхностно. Материалы о данной природной области наиболее встречаются в публикациях Андриенко (1983, 1984, 1986, 1988, 1991, 1994-1998, 2006). Некоторые данные об этом регионе находятся в публикациях Плюты (1991) и некоторых других авторов.



Исследованием вопросов функционирования объектов ПЗФ и их развитием региона Малого Полесья занимались Грищенко (2000, 2009), Прядко (1991), Якимчук (2007, 2011).

Согласно указанным автором на некоторых болотах Малого Полесья отмеченные чрезвычайно редки и ценные для науки виды, а при осушении уничтожается большинство экотопов, что приводит к уменьшению количества мест произрастания болотных видов, имеющих узкую экологическую амплитуду и встречающихся только на болотах определенных типов. Есть данные о сокращении количества многих видов растений.

Одновременно увеличивается количество сорняков и адвентивных видов.

Для сохранения существующих уникальных природных экосистем НПП необходимо регулировать антропогенную нагрузку на данную территорию, в том числе путем уменьшения влияния мелиоративных мероприятий и добычи торфа.

Однако, учитывая значительную плотность населения данного района, необходимо учитывать возможность использования данной территории в хозяйственных целях с минимальным негативным воздействием на природные экосистемы, так как пойменные экосистемы парка представляют собой потенциальный земельный и лесной фонд, играют положительную роль в круговороте воды, влияя на состояние малых рек, на режим грунтовых вод, участвующих в формировании местного климата.

Поэтому целью статьи являются эколого-экономическая оценка функционирования осушенных земель в пределах и на прилегающих к Дерманско-Острожскому НПП территориях; обоснование оптимизации использования осушенных земель парка. Выяснение особенностей возможных направлений дальнейшего развития пойменных экосистем зоны Малого Полесья юга Ривненщины на примере Дерманско-Острожского НПП дадут возможность эффективно использовать их в сельскохозяйственном производстве, не нарушая экологическое равновесие местности, будет полезным для использования сельскохозяйственными производителями, учреждениями сфер агропромышленной политики, управления водными и земельными ресурсами, охраны окружающей среды и другими учреждениями.

**Изложение основных материалов исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.** В настоящее время около 90% пойменных экосистем Малого Полесья освоено и используются в сельскохозяйственном производстве или для промышленной добычи торфа.

С мелиоративных систем, которые находятся в пределах региона исследований, можно назвать следующие: осушительно-увлажняющая система

(ОУС) „Суймы” (южнее с.Новая Мощаница Здолбуновского района), ОУС „Кутянка” (между селами Новородчицы и Кутянка Острожского района), ОУС „Новомалин” (между селами Новомалин и Межирич Острожского района), ОУС „Билашив-Лючин” (между селами Билашив и Лючин Острожского района), осушительные системы (ОС) „Новый мир”, „Борщевка – I”, „Борщевка – II”, „Буща”, „Малая Мощаница” Здолбуновского района. Последние ОС находятся у одноименных населенных пунктов Здолбуновского района.

Указанные выше мелиоративные системы можно условно разделить на две группы:

- 1) ОС относительно небольшой площади, которые расположены на значительных повышениях, в местах с очень выраженным микрорельефом, с наличием большого количества замкнутых понижений, с тяжелым механическим составом почв. На этих участках до осушения наблюдалось периодическое переувлажнение почв вследствие несвоевременного оттока поверхностных вод, а также недостаточной инфильтрации. Осушение на этих участках ведется, как правило, с помощью выборочного материального дренажа, устройства сборных колодцев. Отвод воды обеспечивается с помощью коллекторов в очень развитую здесь сеть балок и оврагов. К этим системам относятся все вышеупомянутые системы Здолбуновского района исключая ОУС „Суймы”. Их площади колеблются от 83 до 149 га.
- 2) вторую группу мелиоративных систем данного региона представляют системы, которые размещены непосредственно в поймах небольших рек данной территории, которые в большинстве случаев выпрямлены и играют роль магистральных каналов данных систем („Суймы” Здолбуновского района, „Кутянка”, „Новомалин”, „Билашив – Лючин” Острожского района).

Эти системы характеризовались развитой сетью ведущих, ограждающих и регулирующих каналов, большинство из них – комбинированные, проектировались как системы двустороннего действия.

Ниже приведено более детальное описание некоторых осушительных систем рассматриваемого региона.

Система „Новомалин” находится в пойме р.Збитинка между селами Новомалин и Межирич Острожского района на расстоянии 7-12 км от г.Острог.

Сдана в эксплуатацию в 1972 г. и представляла собой сеть открытых каналов с водорегулирующими сооружениями на них.

Площадь системы на время сдачи в эксплуатацию составляла 337 га.

К построению системы на ее территории были относительно продуктив-

ные сенокосы, площадь была частично покрыта кустарниками, весной частично заливалась паводковыми водами, что, однако, способствовало урожайности дикорастущих трав.

В первые годы эксплуатации системы ее использовали частично под сенокосы, частично под пашню в нескольких севооборотах, но такое направление использования объекта было не долго (2-4 года).

Магистральный канал представляет собой выпрямленное русло р.Збинка и имеет длину около 9 км.

Приблизительно в средней части массива с северной стороны велась торфодобыча. В начале системы у с.Новомалин находится водохранилище с шахтным водосбросом, которое было построено с рыбохозяйственной целью в 1979-1980 гг. Площадь зеркала водохранилища - 252 га. В конце системы в с.Межирич построено также водохранилище.

ОУС „Билашив-Лючин” непосредственно прилегает к селам Малое Деревянче, Большое Деревянче, Билашив Острожского района и находится на расстоянии 7-12 км от г.Острог.

Изначально проектом предусматривалось осушения земель на площади 283 га.

Система строилась поэтапно в 1977, 1978, 1979 гг.

На площади 244 га осушения предполагалось гончарным дренажом.

На этой площади система проектировалась как система с двусторонней регулировкой водного режима.

Согласно Берташ (1998b) „система „Суймы” Здолбуновского района была сдана в эксплуатацию в 1973 г”.

Осушение велось с помощью гончарного дренажа и сетки открытых осушительных каналов.

Площадь системы - 184 га, из них на 158 га система проектировалась как система двустороннего действия.

К построению системы на ее территории были относительно производительные природные сенокосы, площадь была частично переувлажнена, частично покрыта кустарниками. В западной части системы до осушения был участок, постоянно затопленный водой в виде небольшого озера.

В первые годы эксплуатации системы ее использовали частично под пастбища, частично под сенокосы, частично под пашню в нескольких севооборотах.

По контуру система была ограничена нагорно-ловчими каналами.

Магистральный канал представляет собой выпрямленное русло р.Збин-

тинка.

Общая характеристика осушительных систем региона Дерманско-Острожского НПП представлена в табл. 1.

**Таблица 1**  
**Характеристика ОС региона Дерманско-Острожского НПП**

№ п/п	Название	Район	Общая площадь, га	В т. ч. с гончарным дренажом	3 2-хсторонним регулированием, га	Начало строительства и годы реконструкций
1.	Кутянка	Острожский	1157	591	1080	1983-86
2.	Новомалин	Острожский	401	—	412	1972
3.	Билашив-Лючин	Острожский	263	244	250	
4.	Заставье	Здолбуновский	50	47	—	1980
5.	Буца	Здолбуновский	83	83	—	1981
6.	Малая Мощаница	Здолбуновский	149	149	—	1985
7.	Суймы	Здолбуновский	200	175	158	1972, 75, 80
8.	Борщевка-I	Здолбуновский	146	146	—	1984
9.	Борщевка-II	Здолбуновский	76	76	—	1985
10.	Новый свет	Здолбуновский	108	108	—	1989

Значительная плотность населения данного региона, высокая степень освоения земельных массивов под сельскохозяйственные угодья и промышленная добыча торфа привели к тому, что в наше время на территории Малого Полесья в естественном состоянии сохранилась незначительное количество пойм (более 90% их осушено).

Среди них - ряд небольших болот в долине реки Збитинка на юге Ривненской области, имеющие научную ценность, в основном в лесных массивах (Здолбуновский и Острожский районы).

Из этого следуют некоторые обобщения:

- 1) если рассматривать болота данного региона как мелиоративный фонд, то он себя исчерпал, так как подавляющее большинство болот как Малого Полесья в целом, так и территории Дерманско-Острожского НПП в частности, в настоящее время осушено или нарушено вследствие добычи торфа;
- 2) часть болот Малого Полесья, в т. ч. Дерманско-Острожского НПП, сохранившаяся в природном состоянии, как мелиоративный фонд рассматриваться не может, потому что, как уже отмечалось выше, это преиму-

щественно лесные болота или травяные с очень небольшой площадью, осушение которых не приведет к значительным изменениям в сельскохозяйственной отрасли рассматриваемого района;

- 3) учитывая то, что болота Малого Полесья и Дерманско-Острожского НПП в т. ч., которые сохранили свое естественное состояние: а) представляют большой научный интерес как места произрастания редких и исчезающих видов растений, б) являются эталонами данной природной зоны, дает возможность изучать природные болотные комплексы и протекающие в них процессы, в) имеют рекреационную, познавательную и эстетическую ценность, целесообразно сохранить их в естественном нетронутом виде, то есть принять меры к их охране.

„Проблема использования осушенных земель особенно остро стоит в тех районах, где объекты исследований граничат или находятся в зоне влияния природоохранных территорий (заповедников, заказников, заповедных урочищ, памятков природы и т. д.)” (Берташ, 1998а). Одним из таких районов является территория Дерманско-Острожского НПП, что значительной частью находится в Острожской проходной долине „подобласти Малого Полесья, и охватывает собой существующую достаточно разветвленную сеть природоохранных объектов (данные о которых приведены ниже в табл. 2), среди которых Буцанский государственный ботанический заказник и Збитинский гидрологический заказник”. Последние представляют собой болотные массивы, которые сохранили свое естественное состояние. Подобных экотопов на территории Малого Полесья осталось очень мало, а они имеют очень большое научное значение как места произрастания редких ценных видов.

Значительная лесистость территории (85%) ограничивает развитие сельского хозяйства и промышленности в данном регионе. Последняя представлена преимущественно деревообрабатывающей отраслью.

Учитывая все это, а также то, что в настоящее время в пределах Дерманско-Острожского НПП или граничит с ним значительное количество ранее созданных природо-заповедных территорий, дальнейшее использование территории региона должно быть ориентировано преимущественно в лесохозяйственном, водоохранном и рекреационном направлениях. Последнее в определенной степени решило бы проблему отдыха для жителей городов и сел края.

Таблица 2

Природно-заповедные объекты региона Дерманско-Острожского НПП согласно Антоновой, Бачука, Берташа, Бровко, Волошиновой (2008)

№ п/п	Название объекта	Площадь, га
1	Дерманско-Острожский национальный природный парк	5448,3
2	Дерманско-Мостивский региональный ландшафтный парк	19837,0
3	Ботанический заказник местного значения „Болото „Кругляк”	32,6
4	Ботанический заказник местного значения „Пойма реки Збитинка”	112,5
5	Ландшафтный заказник местного значения „Южно-Мостивский”	17,7
6	Ландшафтный заказник местного значения „Северно-Мостивский”	18,1
7	Лесной заказник местного значения „Будеражский”	100,0
8	Лесной заказник местного значения „Мостивский”	189,5
9	Лесной заказник местного значения „Ольхава”	539,0
10	Ботаническая памятка природы местного значения „Дерманская”	120,0
11	Гидрологическая памятка природы местного значения „Родник „Батыевка”	1,0
12	Гидрологическая памятка природы местного значения „Родник „Ринва”	9,9
13	Заповедное урочище „Гурбы”	196,0
14	Заповедное урочище „Мостивское”	101,0
15	Заповедное урочище „Урочище „Будки”	6,6
16	Заповедное урочище „Урочище „Зинькив камень”	54,0
17	Заповедное урочище „Урочище „Пекло”	54,0
18	Заповедное урочище „Урочище „Туровая могила”	1,5

В современных эколого-экономических условиях проблемы оптимизации природопользования имеют очень важное значение. Каждому моменту развития природной или антропогенной экосистемы соответствует свое состояние оптимальности. Это относится и к природно-техногенным экосистемам, например, объектам осушения и торфодобычи, которые ранее интенсивно эксплуатировались в сельскохозяйственном и топливном производствах, представляя собой чисто антропогенные экосистемы, агроценозы и нарушенные земли, а в настоящее время в силу различных, в большинстве экономических факторов, или не эксплуатируются вообще, или эксплуатируются не на полную мощность, давая тем самым возможность активизироваться естественным процессам на указанных территориях.

В данный момент нет достаточно полной методики оптимизации природопользования в условиях совместного функционирования природно-тех-

ногенных экосистем и особенно территорий, имеющих природоохранную ценность. Не выработана единая позиция при определении критериев оптимальности природопользования и путей достижения экологически сбалансированного развития природно-техногенных экосистем и прилегающих территорий. Но вопросы защиты прилегающих к природно-техногенным объектам территорий, отличающихся особой уязвимостью к любому влиянию на ход природных процессов и имеющих научную ценность как эталонные места распространения редких и исчезающих видов флоры, имеющие рекреационную, познавательную и эстетическую ценность, к которым относятся и пойменные экосистемы Малого Полесья региона Дерманско-Острожского НПП, становятся все более актуальными и насущными, особенно в условиях реформирования общественно-экономических отношений в агропромышленном секторе экономики.

Разработка стратегии рационального природопользования должна осуществляться исключительно на основе комплексных экологических исследований, ведущихся постоянно. Это означает одновременное выполнение экологических, биологических (в частности геоботанических), социально-экономических, организационно-управленческих мероприятий с целью изучения хода природных процессов в пойменных экосистемах и последующая разработка рекомендаций по дальнейшему эффективному, с экономической точки зрения, и безопасному, с экологических соображений, использованию природно-техногенных объектов, расположенных в пойменных экосистемах Малого Полесья в каждом конкретном случае отдельно, учитывая весь комплекс указанных мероприятий, а также возможность ренатурализации и обязательность реконструкции гидротехнических объектов, расположенных в поймах малых рек, с целью уменьшения негативного влияния на прилегающие территории согласно Водного кодекса Украины.

На исследуемой территории в пойме реки Збитинка сохранились участки болот, находящихся в естественном состоянии, который являются типичными для данного ботанико-географического региона, имеют большую научную и природоохранную (созологическую) ценность.

Берташ (1998с) особенно отмечает в этом плане памятку природы „Дерманская”, что находится в пойме истоков р.Устя у с.Дермань-II, где на небольшой площади (изначально памятка занимала 10 га, а сейчас ее пределы расширены до 120 га), сосредоточено 13 краснокнижных видов.

И это рядом с таким влиятельным антропогенным фактором как торфопереработки.

Синфитосозологический индекс ценности и редкости объекта по Берташ (2001) составляет 9,5, что говорит о необходимости особого режима его охраны.

Общей чертой всех заболоченных и осушенных земель Малого Полесья является то, что они, как правило, расположены в поймах малых рек, а согласно Водного кодекса Украины любые осушительные работы в поймах малых рек проводить запрещено, а существующие осушительные системы должны быть реконструированы с целью минимизации их влияния на прилегающие земли.

Другой их особенностью является то, что они часто граничат с объектами природно-заповедного фонда и могут осуществлять на них определенное влияние.

Третьей их особенностью является неудовлетворительное техническое состояние.

Поэтому рассматривать их с точки зрения сельскохозяйственного производства нет смысла, в т. ч. и из-за их незначительной площади.

Здесь больше подходит точка зрения ренатурализации их в естественные экосистемы.

В современных условиях высокой антропогенной нагрузки на окружающую среду актуально уменьшение давления на природные и природно-антропогенные экосистемы без уменьшения общей активности на их территориях в связи с необходимостью удержания на существующем уровне или повышение социально-экономического уровня проживающего населения. Особую остроту этот вопрос приобретает в случае обеспечения природоохранного режима природно-заповедных объектов в регионах, особо ценных с природоохранной точки зрения, каким является Малое Полесье в пределах Ривненской области, которое частично представлено уникальным гео-ландшафтным образованием - Острожской проходной долиной.

Данная территория практически неиндустриализована, на ней преобладают сельские населенные пункты, сельскохозяйственная и лесная отрасли экономики, что определенным образом и обеспечило сохранение ее уникальных ландшафтов. При этом большинство сельскохозяйственных угодий района в основном расположены за чертой Острожской проходной долины и Дерманско-Острожского НПП, уже на Волынском плато, значительно ограничивает их влияние на его природные экосистемы.

Здесь находится множество других природно-заповедных объектов. Некоторые из них уникальны. И с точки зрения обеспечения их природоохранного режима эффективное развитие экономики региона должно сопровождаться внедрением экологически чистых, ресурсосберегающих отраслей.

Малая освоенность и сохраненные целостные природные ландшафты могут способствовать оживлению экономики местных общин за счет развития туризма, который здесь и так достаточно распространен в неоргани-



зованных формах и скорее приносит ущерб чем пользу, так как не приносит доходов местным общинам, а при этом оказывает значительное негативное антропогенное влияние на рекреационные ресурсы региона.

Согласно Берташ (2006а) „привлекательность территории с туристической точки зрения прежде всего заложена в нетипичности местности для Ривненской области, а именно в этом основа туризма - путешествие ради новых впечатлений и ощущений, которые невозможно получить дома”. Главную роль здесь играет географическая специфика Острожской проходной долины, „зажатой” с обеих сторон, севера и юга Волынским плато и отрогами Мизоцкого кряжа, посредине которой протекает живописная река Збитинка, больше напоминает волшебное Подкарпатье чем типичные ландшафты Волынской возвышенности или Полесской низменности. Дополняет рекреационный потенциал региона неразвитость промышленного сектора.

К сожалению рекреационные ресурсы региона используются нераационально, не принося необходимой выгоды местным общинам именно из-за своей стихийности. Развитие на ее территории туризма, в частности сельского, зеленого, экологического, религиозного обеспечит как сохранение рекреационных ресурсов региона, так и будет способствовать развитию экономики, ведь здесь сконцентрирован необходимый для этого природно-ресурсный потенциал - чрезвычайно живописные ландшафты, которые привлекают население, отсутствие загрязнения окружающей среды из-за значительной удаленности от промышленных объектов, наличие крупных лесных ресурсов, что также будет способствовать организации экскурсий со сбором грибов, ягод и т. п. Наличие водоемов в селах Новомалин, Межирич Острожского, Будераж Здолбуновского района, р.Збитинка и других водных объектов, которые дополняют туристическое путешествие отдыхом на воде с любительской рыбалкой и лодочными маршрутами. Неровная холмистая местность способствует осуществлению пеших почти горных экскурсий.

Даже на уровне Совета Европы в наше время поддерживается развитие туризма, в частности - сельского, естественного, экологического, так как эти формы туризма способны, с одной стороны, обеспечить поступательное и устойчивое развитие, с другой, согласовать жизненные потребности нынешних и будущих поколений, прежде всего потребность в здоровой среде обитания. Для сельских жителей „зеленый туризм” полезен прежде всего тем, что он активно способствует созданию рабочих мест, решению проблемы занятости населения, что очень актуально для рассматриваемого региона. Причем создание рабочего места в сфере туризма составляет 40 процентов стоимости его создания в промышленности.

Важен культурологический аспект развития сельского туризма в районе, который обеспечит облагораживания сельских зон приема туристов,

формирование цивилизованной инфраструктуры сельского гостиничного гостеприимства, будет привлекать горожан к местам хранения и воспроизведения традиционных ремесел, фольклорной культуры, будет активно способствовать патриотическому просвещению, пробуждению и воспитанию исторической памяти, без чего немислим процесс национального возрождения, укрепления общественного корпоративного сознания – „чувства единой семьи”.

Туристический ресурс этого региона характеризуется двумя основными потенциалами - географическим и историко-культурным.

В некоторых деревнях сохранились интереснейшие исторические раритеты: водяная мельница в с.Мосты Здолбуновского района; глубокие колодцы, более 60-и м, в селах Малая Мощаница, Буца, выкопанные на отрогах Волынской возвышенности еще в начале 20-го века.

Близость к областному центру, в котором насчитывается много туристических фирм, и районных центров Здолбунов и Острог с достаточно частым автобусным сообщением абсолютно ко всем населенным пунктам региона и дороги к ст.Мизоч обеспечит посещаемость территории.

Не меньшее значение имеет и историческая составляющая местности.

Историко-культурные рекреационно-туристические ресурсы представлены памятками истории и культуры - Троицкая церковь и действующий женский монастырь XV-XVI вв. в с.Межирич Острожского района, остатки Новомалинского дворца с часовней XIV-XIX вв. в с.Новомалин Острожского района.

Биосоциальные рекреационно-туристические ресурсы района, которые связаны с определенными жизненными периодами известных выдающихся личностей, представлены известным литератором Уласом Самчуком - автором легендарных „Волыни” и „Марии”, Борисом Теном, которые родились в с.Дермань Здолбуновского района.

В местной гимназии, которая и сама имеет богатейшую историю, создан музей Уласа Самчука.

Дермань называли когда-то „колыбелью волыньских сел”. Старинный Дермань был знаменитым центром украинской культуры XVI-XVII веков.

„Время основания Дерманского Свято-Троицкого монастыря, который занимает небольшую площадь земли на высоком холме, где естественная красота будто соединилась в единое целое с творением рук человека, связывают с именем Василия Красного” (Берташ, 2006b).

Именно в нем хотел сначала открыть свою типографию Иван Федоров, который жил здесь с начала 1575 по осень 1576.

„Типарное дело” все же было открыто здесь позже, в 1602 году, когда Ивана Федорова уже не было в живых.

Настоятелем монастыря был большой украинский писатель и ученый - филолог Мелетий Смотрицкий.

Развитие экологического туризма на территории Острожской проходной долины обеспечит уникальный природно-ресурсный потенциал территории, так как рекреантов привлекают природные комплексы, относящиеся к природно-заповедному фонду (национальные природные парки, памятники природы, региональные ландшафтные парки) или являются природно-антропогенными ресурсами (дендрологические и зоологические парки, ботанические сады, парки-памятники садово-паркового искусства и т. д.) общегосударственного и местного значения.

При этом в областном центре размещено несколько высших учебных заведений, в которых преподается экология (Национальный университет водного хозяйства и природопользования и Ривненский государственный гуманитарный университет даже выпускают специалистов данной отрасли). Проведение же отдельных занятий в природе по соответствующим дисциплинам играет важную роль в учебном процессе.

Такие занятия могут проводиться на специально разработанных маршрутах - экологических тропах, которые в зависимости от состава и интересов посетителей могут иметь различное назначение, протяженность, территориальное размещение и т. д. Они могут быть созданы везде, где есть природные и антропогенные объекты, могут иметь познавательный, образовательный и воспитательный интерес.

Наряду с решением перечисленных задач они будут регулировать поток отдыхающих.

Берташ, Микитин (2001) считают студенчество „потенциальным контингентом экологического туризма, так как последний можно в первую очередь квалифицировать как познавательно-деловой в зависимости от цели путешествия, хотя нельзя замалчивать и его культурно-развлекательную и образовательную функции”.

Если же ко всему, указанному выше, добавить содержательную программу оздоровления, обучения украинским традициям, участие в фольклорных праздниках и т. п., то развитие сельского туризма на юге Ривненской области даст большой вклад в развитие Ривненского села.

„Зеленый” туризм на территории Острожского и Здолбуновского районов позволит привлечь внешние инвестиции в фермерские хозяйства, сельскохозяйственные кооперативы и личные крестьянские хозяйства для создания условий устойчивого сельскохозяйственного производства и туризма.

Тем более, что опыт внедрения сельского „зеленого” туризма на территории области уже имеется. В Березновском районе в селах Маринин и Губков функционируют агроусадьбы, принимающие рекреантов. Проведенный анализ их деятельности показал доходность данного вида деятельности. Характерно, что села Маринин и Губков расположены в районе так называемой „Надслучанской Швейцарии” - Надслучанского регионального ландшафтного парка, рекреационные природные туристические условия которого представлены и на юге Ривненской области, что позволяет утверждать о высоком туристическом потенциале последнего.

Наличие инфраструктуры сельского туризма создаст положительный туристический „имидж” области у разного рода туристов и рекреантов, что является важной предпосылкой туристического бизнеса, кроме того предоставит новые рабочие места для местного населения, что практикуется многими государствами.

Поэтому экологический, сельский, зеленый туризм в области необходимо рассматривать как важный фактор роста благосостояния населения и оптимизации отношений человека с природой, который сможет связать деревню с городом, помочь ей получить новое дыхание и вдохновение на обновление.

**Выводы.** Экосистемы естественных болот и лесные экосистемы Малого Полесья, в т. ч. Дерманско-Острожского НПП рассматривать с точки зрения сельскохозяйственного производства нецелесообразно, так как они, как правило, представлены лесными ценозами и нуждаются в охране как с точки зрения сохранения мест произрастания редких сообществ растений, так и с точки зрения законодательства (Водный кодекс Украины запрещает проводить любые гидротехнические работы в поймах малых рек).

Агроценозы и луговые экосистемы представлены как правило небольшими дренажными системами площадью до 200 га, которые согласно Водного кодекса Украины должны быть реконструированы с целью минимизации их влияния на прилегающие земли. Последние часто представлены объектами природно-заповедного фонда Украины, и такое „соседство” для них нежелательно.

Кроме того техническое состояние этих осушительных систем неудовлетворительное, и использование их осуществляется преимущественно как малопродуктивных сенокосов и пастбищ.

Поэтому из-за низкой экономической эффективности сельскохозяйственного производства на этих площадях вместе с нарушенными землями, которые уже не используются для торфодобычи, их следовало бы рассматривать как объекты ренатурализации в природные экосистемы.

И, хотя форма природно-заповедных территорий в виде национальных парков отличается функциональной зонированностью, не предусматривает полное изъятие площадей у традиционных землепользователей, она накладывает определенные ограничения на ведение традиционной хозяйственной деятельности. В связи с этим возникает вопрос антропогенного воздействия на их разнообразные природные комплексы антропогенных факторов, обуславливающих изменения последних, а, возможно, и потерю их ценности. Поэтому необходимо принимать соответствующие меры для экосистем природно-заповедных объектов и прилегающих к ним территорий, подвергающихся такому воздействию, и тех, влияние на которые в силу сложившихся социально-экономических условий, снизилось или вообще прекратилось.

В настоящее время установлено, что природные комплексы, которые не были осушены и характеризуются наличием редких видов и сообществ, должны охраняться и получить статус заповедности. Агроценозы, которые в настоящее время не используются в силу своей экономической неэффективности, могут быть подвергнуты ренатурализации (выведение из состава производства с частичным восстановлением природной флоры). В дальнейшем они могут использоваться как естественные сенокосы и пастбища. Осушительные системы, которые по своему техническому состоянию могут эксплуатироваться, должны быть реконструированы с целью уменьшения негативного влияния на прилегающие земли (согласно Водного кодекса Украины). Основное направление - культурные пастбища и сенокосы, как наименее капиталоемкие отрасли растениеводства и наиболее благоприятные в экологическом плане.

### **Источники / REFERENCES**

- Андриенко, Т.Л., Плюта, П.Г., Прядко, Е.И., Каркуций Г.Н. (1991) *Социально-экологическая значимость природно-заповедных территорий Украины*. Киев: Наук. думка.
- Антонова, Г.М., Бачук, В.А., Берташ, Б.М., Бровко, Г.І., Волошинова Н.О. (2008) *Природно-заповідний фонд Рівненської області*. Рівне: Волинські обереги.
- Берташ, Б.М. (1998а, апрель) Наукова цінність болотних екосистем півдня Рівненщини та перспективи використання території регіону. *Слово молодим дослідникам: Матеріали і тези міжвуз. наук.-теорет. конф. асп., молодих викл. та студ.* (с. 226-229). Рівне: Рівненський державний інститут культури, РДІК.
- Берташ, Б.М. (1998б, июль 6-10) Особливості змін заплавної екосистем „Ма-

лого Полісся” під впливом осушення на прикладі меліоративної системи „Суйми”. *Агрохімія і ґрунтознавство: Міжвідомчий тематичний науковий збірник. Спеціальний випуск до V з’їзду Українського товариства ґрунтознавців та агрохіміків, УТГА. Ґрунти – екологія – продовольство. Ч. III (X) (с. 134-136). Рівне: Рівненський державний технічний університет, РДГУ.*

Берташ, Б.М. (1998с, апрель) Таємниці Дерманських боліт. *Слово молодим дослідникам: Матеріали і тези міжвуз. наук.-теорет. конф. асп., молодих викл. та студ.* (с. 201-202). Рівне: Рівненський державний інститут культури, РДІК.

Берташ, Б.М. (2001, март 22-23) Стан болотних екосистем Дермансько-Мостівського регіонального ландшафтного парку та вплив осушувальних мелорацій на них. *Дермансько-Мостівський регіональний ландшафтний парк: проблеми становлення: Матеріали наук.-практ. семінару* (с. 118-121). Здолбунів.

Берташ, Б.М. (2006а, апрель 26) Використання рекреаційного потенціалу природних та природно-антропогенних екосистем Малого Полісся як засобу оптимізації їх функціонування. *Звітна наукова конференція викладачів, аспірантів, співробітників і студентів. Секція „Економіка і менеджмент”* (с. 5-6). Рівне: Рівненський державний гуманітарний університет, РДГУ, VII.

Берташ, Б.М. (2006б) Про деякі аспекти управління рекреаційними ресурсами півдня Рівненщини. *Наукові записки Рівненського державного гуманітарного університету. Економіка та менеджмент. Збірник наукових праць* (с. 12-17). Рівне: Рівненський державний гуманітарний університет, РДГУ, I.

Берташ, Б.М., Микитин, Т.М. (2001) Перспективи розвитку екологічного туризму в Україні та національні і регіональні ландшафтні парки. *Устойчивое развитие туризма на Черноморском побережье. Сб. мат. 1-го міжнародного симпозиума* (с. 301-305). Одеса.

Берташ, Б.М., Микитин, Т.М. (2010) Проблеми управління та фінансування природно-заповідних об’єктів та територій. *Економічні науки. Серія „Регіональна економіка”*. Збірник наукових праць. Ч. 4, (с. 83-90). Луцьк: Луцький національний технічний університет, 7 (27).

Верейко, В.Ю., Гушук І.В., Берташ, Б.М., Діковицький, В.М., Кондратюк, Т.В. (2011) *Доповідь про стан навколишнього природного середовища в Рівненській області у 2010 р.* Рівне: Державне управління охорони навколишнього природного середовища в Рівненській області.

Грищенко, Ю.М. (2000) *Основи заповідної справи: Навч. посібник.* Рівне: Рів-

ненський державний технічний університет, РДТУ.

Официальный сайт Верховного Совета Украины (2013) *Водний кодекс України*. Источник <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80>.

Про природно-заповідний фонд України: Закон України (1992 июнь 16) *Відомості Верховної Ради України*, 34, консолидированный текст.

Якимчук, А.Ю. (2007) *Економіка та організація природно-заповідного фонду*: монографія. Рівне: ред.-вид. центр Національного університету водного господарства та природокористування, НУВГП.

**FEATURES OF STATE AND LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION  
AUTOTRANSPORT INFRASTRUCTURE AS PART OF THE AUTOTRANSPORT  
SYSTEM OF UKRAINE**

**Особенности государственного и местного управления  
автотранспортной инфраструктурой как составной частью  
автотранспортной системы Украины**

**Tatiana Bertash**

National University of Water Management  
and Nature Resources Use

t\_bertash@ukr.net

**ABSTRACTS**

The article deals with the concept of the transport system, road transport, road infrastructure, its components, main and auxiliary, their type and purpose. The classification of highways of Ukraine as a state roads and local importance.

The classification of the factors that influence the formation of road infrastructure.

We consider the current mechanism of accommodation facilities of autotransport infrastructure and suggests ways to improve it.

The article highlighted the essence and features of state and local public administration of the autotransport infrastructure.

Characteristic of essence and features of state and local public administration autotransport infrastructure.

Analysis of the existing features of state and local public administration of formation of the existing elements of autotransport infrastructure. Proposals to improve the management for their and made proposals for the formation of an optimal transport infrastructure.

В статье рассмотрены понятия транспортной системы, автомобильного транспорта, автотранспортной инфраструктуры, ее составных элементов, основных и вспомогательных, их типов и предназначения. Приведена классификация автомобильных дорог Украины как дорог государственного и местного значения.

Дана классификация факторов, которые влияют на формирование автотранспортной инфраструктуры.

Рассматривается действующий механизм размещения объектов авто-



транспортной инфраструктуры и предлагаются пути его усовершенствования.

Дана характеристика сути и особенностей государственного и местного управления автотранспортной инфраструктурой.

Проведен анализ существующих особенностей государственного и местного управления формированием существующих элементов автотранспортной инфраструктуры. Разработаны предложения по улучшению управления ими и внесены предложения по формированию оптимальной транспортной инфраструктуры.

#### **KEY WORDS:**

*state and local governments, infrastructure, autotransport system, autotransport infrastructure, road transport and highways.*

*органы государственной власти и местного самоуправления, автотранспортная система, автотранспортная инфраструктура, автомобильный транспорт, автодороги.*

**Введение.** На сегодняшний день автомобильный транспорт играет важную роль в развитии экономики страны. Эффективное функционирование и качественное предоставление услуг автомобильным транспортом в перевозке как пассажиров, так и грузов обеспечивает автотранспортная инфраструктура, которая является важной составляющей автотранспортной системы.

В свою очередь, автотранспортная система - одна из важнейших отраслей экономики, эффективное функционирование которой - необходимое условие стабилизации ее структурных преобразований, развития внешнеэкономической деятельности, удовлетворения потребностей населения и общественного производства в перевозках, защиты экономических интересов Украины. Эффективное функционирование автотранспортной инфраструктуры, как и автотранспортной системы в целом, необходимо как на государственном, так и региональном уровне.

**Анализ последних исследований, в которых начато решение проблемы.** Изучению понятия „автотранспортная инфраструктура” посвятили свои труды такие ученые как Бутырская (2006), Шевчук, Л.Т. (2011), Шевчук Я.В. (2011), Шевченко (2009) и др.

Шевчук, Л.Т. (2011), например, акцентировал внимание на отождествлении таких понятий сферы автотранспорта как вид экономической деятельности „автомобильный транспорт” и „автомобильная инфраструктура”.

Данное отождествление произошло с развитием автомобилестроения. Автор объяснял это тем, „что сначала под инфраструктурой понимали сочетание действующих сооружений, зданий, сетей, которые прямо не участвуют в производстве материальных благ, но необходимы для самого процесса производства и которые можно объединить в определенные однородные группы области, выделяя производственную, инженерную, социальную, транспортную, экологическую инфраструктуру, а теперь в понятие „инфраструктура” укладывается почти такой же смысл, как и в понятие „отрасль” (Шевчук, Л.Т., 2011, с. 49).

Наиболее конкретно толкование понятия „автомобильная инфраструктура” приводит в своих работах Шевчук, Я.В. (2011), который разделяет „автотранспортную инфраструктуру на основную и вспомогательную”. Автор акцентирует внимание, „что основная автотранспортная инфраструктура - это совокупность объектов подвижного состава (легковые, грузовые автомобили, автобусы, троллейбусы, трамваи и т. д.) и недвижимого - точечных материальных автотранспортных объектов (автозаправочных станций - АЗС, станций технического обслуживания - СТО, автотранспортных предприятий - АТП, паркингов) и линейных (автодороги, эстакады, мосты, тоннели), которые непосредственно не принимают участия в производстве автотранспортных услуг, но без них такое производство невозможно” (Шевчук, Я.В., 2011, с. 81).

Место автомобильной инфраструктуры и ее состав представлен в виде схемы, изображенной на рис. 1.

Очевидно, что автор схемы рассматривает автотранспортную инфраструктуру как относительно самостоятельное звено транспортной инфраструктуры (Шевчук, Я.В., 2011).

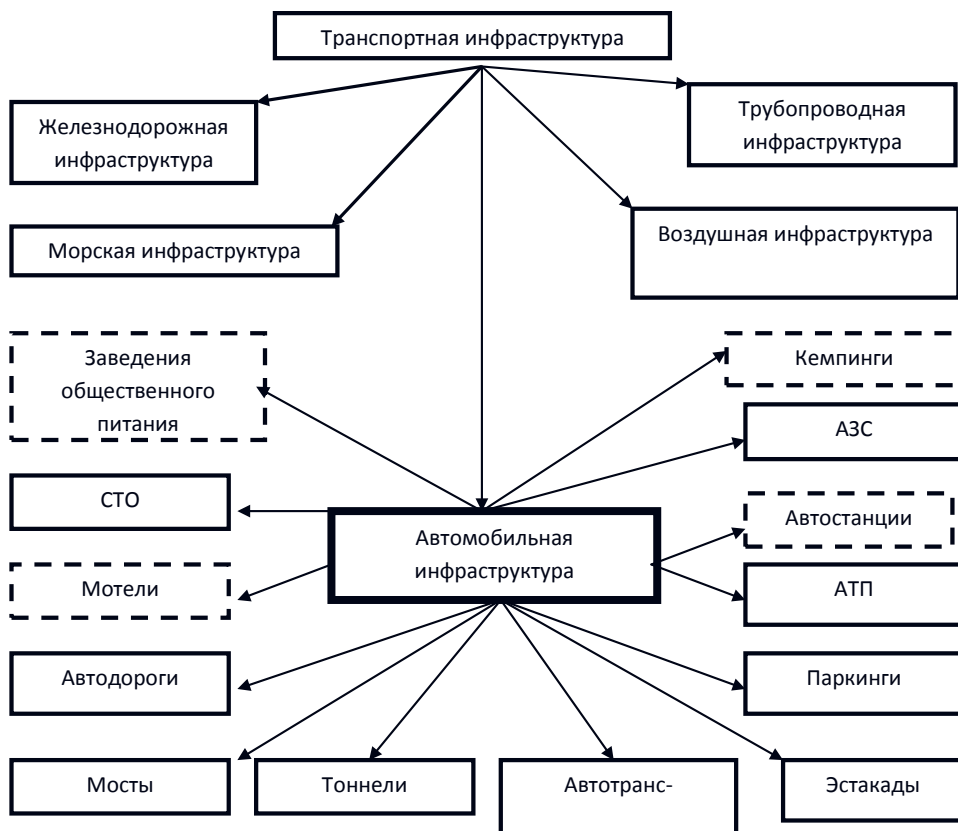
В свою очередь в состав вспомогательной инфраструктуры он относит учебные заведения, которые готовят специалистов для ее обслуживания: проектные институты, научно-исследовательские институты и другие учреждения, которые необходимы для обеспечения эффективного функционирования автотранспортной инфраструктуры в целом (Шевчук, Я.В., 2011, с. 81).

Таким образом под понятием „автотранспортная инфраструктура” следует понимать совокупность объектов транспортного процесса, обеспечивающих эффективность выполнения перевозок пассажиров и грузов автотранспортными средствами.

К основным составляющим автотранспортной инфраструктуры, которые обеспечивают безопасное передвижение и функционирование транспортных средств, относят автодороги, мосты, тоннели, эстакады, автотран-

спортивные предприятия (АТП), автозаправочные станции (АЗС), станции технического обслуживания (СТО), паркинги и т. д. (рис. 1).

**Рис. 1.** Место и состав автомобильной инфраструктуры в транспортной инфраструктуре по Шевчуку, Я.В. с дополнениями автора относительно составных обслуживания пассажиров и других участников движения (Шевчук, Я.В., 2011, с. 82)



Самым главным и неотъемлемым видом автотранспортной инфраструктуры являются автомобильные дороги, как составляющая часть единой транспортной системы государства.

Их основу составляют автомобильные дороги общего пользования, которые подразделяются на дороги государственного значения (международные, национальные, региональные и территориальные) и дороги местного значения (областные и районные).

Международные автомобильные дороги или совмещаются с международными транспортными коридорами, или входят в Европейскую сеть основных, промежуточных, соединительных автомобильных дорог и ответвлений и обеспечивают международные автомобильные перевозки. В Украине они составляют 4,9% длины всех автодорог.

Национальные автомобильные дороги совмещаются с национальными транспортными коридорами, не относятся к международным автомобильным дорогам и соединяют Киев, административный центр Автономной Республики Крым, административные центры областей, город Севастополь между собой, крупные промышленные и культурные центры с международными автомобильными дорогами.

Национальных дорог в Украине - 2,9% от общей протяженности дорог.

Региональные автомобильные дороги соединяют две или более областей между собой, основные международные автомобильные пункты пропуска через государственную границу, морские и авиационные порты международного значения, важнейшие объекты национального культурного наследия, курортные зоны с международными и национальными автомобильными дорогами.

Региональных дорог - 4,7%.

Территориальные автомобильные дороги соединяют административные центры Крыма и областей с районными центрами, городами областного значения, города областного значения между собой и административные центры районов между собой, с дорогами государственного значения основные аэропорты, морские и речные порты, железнодорожные узлы, объекты национального и культурного достояния, курортного и природно-заповедного фонда, автомобильные пункты пропуска международного и межгосударственного значения через государственную границу.

Территориальных дорог - 15,8%.

Автомобильные дороги местного значения составляют большую половину современной автодорожной сети (71,8% общей длины), делятся на областные и районные.

Областные автомобильные дороги соединяют административные центры Автономной Республики Крым и областей с другими населенными пунктами в пределах Крыма или области между собой и с железнодорожными станциями, аэропортами, речными портами, пунктами пропуска через государственную границу и местами отдыха, которые не относятся к дорогам государственного значения.

К областным дорог относится 30,7% дорог Украины.

Районные автомобильные дороги соединяют районные административ-

ные центры с другими населенными пунктами, а последние - между собой, с предприятиями, объектами культуры, другими дорогами общего пользования в пределах района.

Районных дорог в Украине согласно официального сайта Укравтодора (2013) - 41%.

Но, когда мы акцентируем внимание на пассажирских перевозках по Берташ (2012), следует отметить еще автотранспортную инфраструктуру, которая предоставляет услуги пассажирам транспортных средств, движущихся по автодорогам, а именно: заведения общественного питания, места временной остановки, кемпинги, гостиницы, мотели, автостанции и т. д. (Берташ, 2012, с. 155).

Поэтому в состав автотранспортной инфраструктуры должны входить выше перечисленные ее разновидности, ведь они являются неотъемлемой составляющей эффективного осуществления пассажирских перевозок (на рис.1 обозначены пунктиром).

**Цели статьи.** Целью статьи является анализ существующих особенностей государственного и местного управления формированием выше перечисленных элементов автотранспортной инфраструктуры и разработка предложений по улучшению управления ими.

**Изложение основных материалов исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.** Автотранспортная система любого региона или административного образования обеспечивает быстрое, комфортное, экономичное и безопасное перемещение пассажиров и грузов, рост объемов транзитных перевозок, развитие автотуризма, способствует его социально-экономическому развитию, укреплению экономической безопасности, повышению конкурентоспособности.

Шевченко (2009) считает, что „региональная автотранспортная система влияет на размещение производительных сил того или иного региона, так как способствует увеличению грузопотоков, образующихся на его предприятиях с одной стороны, а с другой - те же предприятия влияют на развитие самой автотранспортной системы, увеличивая, например, транзитные грузопотоки (Шевченко, 2009, с. 330).

Факторы влияния на формирование региональных автотранспортных систем, в том числе и на формирование автотранспортной инфраструктуры делятся на геополитические (центры роста международной торговли, международные соглашения, международный товарообмен, международные транспортные коридоры и др.); макроэкономические (темпы роста экономики страны, отраслевая структура экономики, законодательство и нормативно-правовая база и др.); межрегиональные (экономика приграничных

субъектов сопредельных стран, соотношение внутреннего и внешнего товарооборота и др.); отраслевые (состояние и динамика развития автотранспорта, транспортная инфраструктура и др.); географические (погранично-географическое положение, наличие естественных барьеров развития транспортной сети, климатические условия строительства (эксплуатации) объектов и др.); экономика региона (отраслевая структура, транспорт региона, инвестиционная привлекательность и др.).

Наличие на территории плотной сети автодорог, особенно международных, национальных и региональных влияет на развитие его промышленного комплекса.

Очевидное взаимосвязанное влияние автотранспортной системы региона и размещения его основных производительных ресурсов, наблюдается в течение значительного в историческом контексте промежутка времени. При этом автодороги высшего ранга также влияют на развитие сети автодорог низшего ранга, ведь увеличение плотности сети автодорог наблюдается именно вдоль главных автомагистралей.

Таким образом любой регион или административное образование заинтересовано в увеличении собственной сети автодорог прежде всего международного, национального, регионального и территориального значения. Но в настоящее время определенным образом можно утверждать об окончании формирования автотранспортных систем как Европы, так и Украины или отдельных ее регионов, поэтому основным направлением развития региональных автотранспортных систем регионов является увеличение плотности автодорог местного значения, особенно районных, и приведения дорожного покрытия существующих дорог к нормативным требованиям.

Полностью решить проблему доведения транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог, мостов и инженерных сооружений на них к нормативным требованиям практически невозможно, а хотя бы частичное улучшение основных их параметров позволило бы создать условия для осуществления быстрой, комфортной, экономической и безопасной перевозки пассажиров и грузов автомобильным транспортом, повышения конкурентоспособности дорог по обеспечению транзитных перевозок и развития автотуризма, укрепления обороноспособности и экономической безопасности государства, дальнейшего социально-экономического развития.

На дорогах международного, национального и регионального значения придорожная инфраструктура развита в разной степени, в основном с повышением статуса автодороги повышается и уровень развития придорожной инфраструктуры. На некоторых автодорогах придорожная инфраструктура даже перенасыщена, на некоторых еще недостаточно развита.

Для выработки эффективного механизма формирования придорожной инфраструктуры необходим анализ условий ее формирования, принципов, по которым сформирована уже существующая инфраструктура.

Исследуя придорожную инфраструктуру, следует обратить внимание на ее состав, тип составных элементов, их количество, плотность, перечень предоставляемых услуг и особенности организации режима их работы.

В настоящее время, нормативных требований по количеству заведений общественного питания, гостиниц, мотелей или кемпингов, станций технического обслуживания вдоль автодорог в Украине не разработаны.

Ключевым вопросом здесь выступает выбор и обоснование места размещения любого объекта придорожной инфраструктуры.

Согласно украинского законодательства строительство любого объекта, и придорожной инфраструктуры в том числе, невозможно без предварительного решения земельного вопроса, то есть получение под такое строительство земельного участка (в собственность или в аренду, или в постоянное пользование) субъектом хозяйствования, планирующим построить и эксплуатировать проектируемый объект придорожной инфраструктуры. Согласно Берташ, Б.М., Берташ, Т.Б. последнее достаточно сильно регулируется Земельным кодексом Украины (Берташ, Б.М., Берташ, Т.Б., 2011, с. 152).

Необходимо отметить, что получение земельного участка для этих целей до 2002 года, когда в Украине был принят ныне действующий Земельный кодекс, было намного проще и дешевле для субъектов хозяйствования.

Рассмотрим основные составляющие механизма получения земельного участка для строительства заведения придорожной инфраструктуры согласно законодательства

Субъект хозяйствования, планирующий построить заведение придорожной инфраструктуры, обращается в органы местного самоуправления, на территории которого проектируется такое заведение, за разрешением на предварительное согласование его местоположения, указав последнее. В случае получения такого разрешения, заинтересованное предприятие согласовывает проектируемое месторасположение будущего заведения с различными учреждениями согласно действующего законодательства, которые осуществляют контроль в данной сфере деятельности (органы санитарно-эпидемиологического контроля, строительства и архитектуры, охраны окружающей среды, охраны культурного наследия, земельных ресурсов и т. д.). В случае получения всех положительных согласований заинтересованный субъект хозяйствования вновь обращается в орган местного самоуправления за разрешением на разработку проекта землеустройства по отводу данного земельного участка для указанных выше целей. В случае предоставле-

ния разрешения заинтересованный субъект хозяйствования разрабатывает проект землеустройства. Далее заинтересованный субъект хозяйствования вновь обращается в орган местного самоуправления с ходатайством об утверждении проекта землеустройства и решением о предоставлении ему в то или иное пользование указанного земельного участка. Только после положительного решения последнего и получения документа на право пользования этим участком заинтересованный субъект хозяйствования имеет право разработать проект строительства задуманного учреждения и получить разрешение на строительство.

Рассмотренный механизм может отличаться в деталях в зависимости от того, в пределах какого населенного пункта находится рассматриваемый земельный участок или за его пределами, или в зависимости от других условий. Важно другое, что на любом этапе субъекту хозяйствования могут отказать, несмотря на затраты, которые он понес. При этом действенного механизма обжалования такого отказа практически нет. Кроме того, как правило, земельные участки коммерческого назначения согласно действующему законодательству выделяются на основе аукциона, процедура подготовки к которому недостаточно продумана. Ведь главное, аукцион может произойти только при наличии уже разработанного проекта землеустройства под конкретное использование земельного участка, который изготавливается конкретной заинтересованной стороной и предполагает множество различных платных согласований и других материальных затрат и растягивается во времени от 1-го до 2-3 лет. А принимать участие в аукционе могут любые заинтересованные лица, которые до объявления не проявляли никакого интереса к рассматриваемому участку. Это значит, что выиграть аукцион может совершенно другое лицо, которое не понесло никаких затрат в его подготовке. Проигравший инициатор размещения заведения придорожной инфраструктуры в результате имеет лишь убытки (Берташ, Б.М., Берташ, Т.Б., 2011, с. 15).

Такой детальное описание механизма получения земельного участка под размещение придорожного заведения не является целью данной работы. С помощью него мы хотим обратить внимание на главную ошибку в формировании как сети учреждений придорожной инфраструктуры, так и других производственных или социальных структур.

Проблема заключается в том, что инициатором размещения любого заведения есть заинтересованный субъект хозяйствования. А это является недостаточным условием, ведь он выступает исключительно с позиции удовлетворения своих собственных коммерческих интересов, которые не обязательно могут совпадать с интересами местной общины, на территории которой планируется размещение заведения придорожной



инфраструктуры.

Едва не ежедневно через средства массовой информации мы наблюдаем за подобными конфликтными ситуациями, когда проектируется подобное заведение в местах массового традиционного отдыха населения или автозаправочный комплекс в рекреационной зоне.

Глубинный источник таких конфликтов заключается в том, что возможность пользования природными или иными благами всеми членами общины ограничивается и „несправедливо” перераспределяется отдельно взятому субъекту хозяйствования, да еще и с целью получения только им коммерческой выгоды.

Субъект хозяйствования не заинтересован в развитии оптимальной сети, например, заведений придорожного сервиса, он, вообще, может мечтать о монополии, а это противоречит целям формирования транспортной инфраструктуры в целом.

Выход в том, что инициатором формирования сети придорожных заведений должно быть общество в лице органов местного самоуправления, специально уполномоченного органа обслуживания автомобильных дорог и т. д., в зависимости от действующего законодательства. Они должны составлять проекты развития такой сети, учитывая интересы участников движения, сохраняя рекреационные зоны, учитывая общественные интересы местных общин, обеспечивая требования существующих норм и стандартов в данной области.

Преимущество в том, что значительно уменьшается возможность возникновения ситуаций конфликта интересов. Обеспечатся более равные условия конкуренции для субъектов хозяйствования, а это основа рыночной экономики и качественного выполнения работ и оказания услуг. Увеличиваются поступления в местные бюджеты.

Это осуществляется радикальным изменением принадлежности инициативы к вопросам размещения заведений придорожного сервиса через следующий, упрощенный, по нашему мнению, механизм (Берташ, Б.М., Берташ, Т.Б., 2011, с. 17).

Орган местного самоуправления на своей территории или специально уполномоченный орган обслуживания автомобильных дорог на своем участке ответственности, но по согласованию с органами местного самоуправления во избежание конфликта интересов, разрабатывает генеральный план развития придорожной инфраструктуры с указанием всех возможных условий, который должен быть доступен к ознакомлению общественности.

Данный план должен быть согласован со всеми учреждениями согласно действующего законодательства, которые осуществляют контроль в данной

сфере деятельности. Заинтересованные субъекты хозяйствования подают заявки на получение в тот или другой, предусмотренный условиями, вид пользования земельным участком для уже запроектированного заведения придорожного сервиса. Право осуществления такой деятельности предоставляется на конкурсных условиях.

Хоть сейчас на многих основных автодорогах уже сформирована инфраструктура, этот вопрос остается актуальным, так как сформирована она не на всех автодорогах даже международного значения. А еще есть автодороги национального и регионального значения. А на местных автодорогах она вообще отсутствует и, чтобы заправить автомобиль, иногда необходимо ехать в райцентр из села 40-50 км. Если учесть и расстояние назад и перевести расход топлива на заправку в себестоимость остального горючего, то для сельских жителей оно будет значительно дороже.

Как пример, участок европейской автодороги „Е85” между г.Дубно и г.Луцк на территории Ривненской области. В настоящее время она имеет чрезвычайно неудовлетворительное состояние. Практически движение на этом участке возможно при не более 60 км в час. Никаких объектов инфраструктуры на этом участке, исключая автозаправочной станции на пересечении с местным автодорогой „г.Ровно - пгт.Млинов”, нет. Но она пересекает европейскую автодорогу „Е40” в г.Дубно, представленную в пределах Ривненской области автодорогой международного значения „М06 „Киев – Чоп”, которая за последние годы реконструирована до европейского уровня.

Украина развивается, и приведенный выше участок автодороги „Е85” также будет реконструирован. Это лишь вопрос времени и ресурсов. Параллельно активизируются и процессы формирования ее придорожной инфраструктуры. И рассмотренные нами вопросы данной проблематики станут более актуальными, чем на данный момент, так как обеспечение надежности и качества транспортного обслуживания пассажиров; совершенствование сети пригородных и междугородных внутриобластных автобусных маршрутов общего пользования, повышение уровня охвата сельских населенных пунктов регулярным автобусным сообщением; повышение качества транспортного обслуживания пассажиров - перспективные направления развития экономики страны.

**Выводы.** На основе данных исследований основными направлениями усовершенствования управления автотранспортной инфраструктурой являются усовершенствование нормативно-правовых актов, регулирующих систему управления перевозками и формированием автотранспортной инфраструктуры; приведение к нормам количества объектов автотранспортной инфраструктуры; проведение ремонта автомобильных дорог.

Инициатива в формировании транспортной инфраструктуры должна

принадлежать обществу. Не субъект хозяйствования будет заботиться одновременно об оптимальной транспортной инфраструктуре и удовлетворении потребностей общества, а только само общество, членами которого являются и участники транспортного движения и субъекты хозяйствования, которые их обслуживают. Оптимально сформированная транспортная инфраструктура должна компенсировать эти неудобства и потери, вызванные эксплуатацией автодорог, через повышение занятости населения, использования созданной транспортной инфраструктуры самой общиной т. п.

## **Источники / REFERENCES**

- Берташ, Б.М., Берташ, Т.Б. (2011). Проблеми та особливості управління формуванням транспортної інфраструктури. *Економіка та менеджмент: Збірник наукових праць* (с.с. 14-18). Рівне: Редакційно-видавничий відділ Рівненського державного гуманітарного університету, РДГУ, 5-6.
- Берташ, Т.Б. (2012, апрель 18-19). Оцінка забезпечення пропускнув здатності транспортної інфраструктури. *Наука, освіта, суспільство очима молодих: V Міжнародна науково-практична конференція студентів та молодих науковців: Збірник тез матеріалів у 2 ч. Ч. 2. Природничо-математичний, суспільно-гуманітарний та економічний напрями* (с.с. 155-157). Рівне: Редакційно-видавничий відділ Рівненського державного гуманітарного університету, РДГУ.
- Бутирська, І.В. (2006). *Інфраструктура забезпечення регіонального розвитку: проблеми та шляхи їх вирішення*. Чернівці: Книги-XXI.
- Официальный сайт Укравтодора (2013) *Мережа доріг України загального користування*. Источник <http://www.ukravtodor.gov.ua/clients/ukrautodor.nsf/0/F1075DA5B62B391AC22572BB0042F76C>.
- Шевченко, І.В. (2009). Основні тенденції розвитку транспортного комплексу України за видами транспорту. *Соціально-економічні проблеми регіонального розвитку: Збірник наукових праць* (с.с. 329-331). Дніпропетровськ: Видавництво „ІМА-ПРЕС”.
- Шевчук, Я.В. (2011). Суперсистема „автотранспортна інфраструктура”: сутність та особливості будови. *Економіка и управление*, 1.
- Шевчук, Л.Т. (2011). *Регіональна економіка: Навч. посіб.* Київ: Знання.

# THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN THE STATE'S PUBLIC POLICY MECHANISM

## ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W MECHANIZMIE POLITYKI PUBLICZNEJ PAŃSTWA

**Wiesław Breński**

University of Warmia and Mazury in Olsztyn

brenski@op.pl

### ABSTRACTS

The purpose of this article is to describe the role played by local government in the economic policy of the state. In addition, there will outlined the formation of local government units in Poland and worldwide. At the same time the author will present the both government's impact regional development and the use of measures that local government receives from the state budget for investment. Imperfect mechanism for the redistribution of wealth is not conducive to galvanizing the development of local government's units. Politics of funds transfer is inefficient and economically irrational. The financial resources provided from the State budget to local government units should, with the exemption of subventions and designated subsidies, be earmarked primarily to finance development objectives rather than the ongoing activities. So far, local governments undertake development activities primarily reaching for external funds derived primarily from grants or loans.

Celem tego artykułu jest opisanie roli samorządu lokalnego w polityce gospodarczej państwa. Ponadto autor przedstawia w skrócie tworzenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce i na całym świecie oraz wpływ rozwoju regionalnego i wykorzystania środków, które samorząd otrzymuje z budżetu państwa na inwestycje. Niedoskonały mechanizm redystrybucji bogactwa nie sprzyja rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. Polityka transferu środków jest nieefektywna i nieracjonalna ekonomicznie. Środki finansowe przekazywane z budżetu państwa do jednostek samorządu terytorialnego powinny, z wyłączeniem subwencji i wyznaczonych dotacji, być przeznaczone przede wszystkim na finansowanie celów rozwojowych a nie bieżącej działalności. Dotychczas samorządy podejmują działania rozwojowe pierwotnie, sięgając po środki zewnętrzne czerpane pierwotnie z dotacji albo pożyczek.

### KEY WORDS:

*local government, politics, state government administration, economic development.*

*samorząd lokalny, polityka administracji rządowej, rozwój gospodarczy, samorząd terytorialny, polityka, państwo, administracja rządowa, gospodarka, rozwój.*

## **WPROWADZENIE**

W miarę postępu decentralizacji niezbędne stało się uczestnictwo samorządu terytorialnego w procesie programowania polityki państwa. Nieuzgodniona albo nieskonsultowana z jednostkami samorządu polityka rządu natrafia na barierę skutecznej implementacji, za którą w coraz większym zakresie odpowiada samorząd. Istotnym elementem ustrojowym jest możliwość odwołania się do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie rozstrzygnięć ustawowych w sytuacji konfliktu interesów pomiędzy rządem (większością parlamentarną) a jednostkami samorządu terytorialnego. Ponieważ w Polsce samorząd jest częścią władzy wykonawczej, rządowo-samorządowe relacje (negocjacje, konsultacje, uzgodnienia) są w istocie systemem współzarządzania państwem, choć w stopniu mniejszym niż w państwach federalnych. Samorząd terytorialny jest jednym z głównych filarów Rzeczypospolitej. Pomimo wielu działań związanych z reformą **samorządu terytorialnego po 1990 roku** nie uniknięto zjawisk i procesów, które niekorzystnie wpływają na działalność jednostek samorządu terytorialnego w naszym państwie. Przykładem takiego zjawiska jest np. przekazywanie przez administrację rządową części obowiązków wobec obywateli w zakres obowiązków jednostek samorządu terytorialnego, bez szczególnego przygotowania ich do takiego działania, a także brak przekazania środków niezbędnych do realizacji tych zadań. W związku z tym jednostki samorządu terytorialnego znalazły się w bardzo trudnej sytuacji finansowej. Dotyczy to większości samorządów gminnych, które w wielu przypadkach są zadłużone i znalazły się na krawędzi bankructwa. Najbardziej znanym przypadkiem jest Miasto Kraków czy też Samorząd Województwa Mazowieckiego. Niedoskonały mechanizm redystrybucji środków publicznych nie sprzyja pobudzaniu aktywności rozwojowej jednostek samorządu terytorialnego. Polityka przekazywania środków finansowych samorządom jest mało wydajna, a tym samym jest ekonomicznie nieracjonalna. Środki finansowe przekazywane z budżetu państw do jednostek samorządu terytorialnego mają służyć przede wszystkim do ich rozwoju a nie do bieżącej ich działalności. Oczywiście nie dotyczy to subwencji i dotacji celowych. Dotychczas jednostki samorządu terytorialnego podejmowały działania rozwojowe, głównie sięgając po środki zewnętrzne pochodzące przede wszystkim z dotacji czy kredytów. Jedne i drugie nie będą już dostępne w takiej skali. Te drugie przede wszystkim dlatego, że w szybko starzejącym się społeczeństwie nie da się dalej finansować inwestycji długim. Większe możliwości rozwojowe otworzy dopiero efektywniejsze wykorzystywanie własnych zasobów, przyczyniające się do pomnażania dochodów przedsiębiorców i pracujących, a tym samym dochodów podatkowych oraz równoczesne wprowadzanie częściowej odpłatności za niektóre

usługi publiczne. Przeprowadzona analiza wskazuje na istotne obszary niedowładności rozwojowego samorządu terytorialnego. Badania społeczne wykazują, że dostrzegają i odczuwają to także mieszkańcy. Największymi porażkami województwa i powiatu są w ich opinii: bezrobocie, drogi, bieda, a także zaniedbania w opiece zdrowotnej i w sferze ochrony środowiska: kanalizacji, wodociągów i gospodarki wodnej [Gąciarz, Bartkowski 2012, s. 194]. Dla poprawy funkcjonowania samorządu konieczna jest poprawa relacji z administracją rządową, tak by samorząd nie był „petentem”, lecz stał się „poważnym partnerem” w funkcjonowaniu państwa. Podstawowym zadaniem polityki państwa wobec samorządu jest aktywne wspieranie w prowadzeniu skutecznej polityki rozwoju lokalnego lub regionalnego. Do zrealizowania tego zadania konieczne jest dokonanie przeglądu instrumentarium rozwojowego samorządu, dokonanie w nim koniecznych korekt i uzupełnień, tak aby mogło zostać skutecznie wykorzystane. Składają się na nie między innymi: styl rządzenia, przywództwo lokalne, model sprawowania władzy (w przyszłości zarządzanie wielopoziomowe), planowanie strategiczne i programowanie rozwoju, podział kompetencji, zasoby finansowe i materialne, system edukacyjny, potencjał instytucji publicznych, organizacji obywatelskich i sektora prywatnego, kapitał społeczny [Bober, Hausner, Izdebski, Lachiewicz, Mazur, Nelicki, Nowotarski, Puzyna, Surówka, Zachariasz, Zawicki, 2013, s. 76].

## GENEZA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Jednym z pierwszych prekursorów pojęcia *samorządu*, które następnie wprowadził do literatury przedmiotu był niemiecki fizjokraty Johann August Schlettwein [Schlettwein, 1779, s. 587-588]. Natomiast zdaniem niektórych ze zjawiskiem samorządu mamy do czynienia niemalże od zarania ludzkiej cywilizacji. Podmiotem samorządu terytorialnego jest lokalna społeczność – wspólnota, która zamieszkuje na określonym terytorium i jest zorganizowana w związek samorządowy. Samorządności wspólnoty nie upatrujemy w przeciwstawieniu interesów państwa i tej społeczności, lecz w samodzielnym i niezależnym od państwa wykonywaniu własnych zadań i rozwiązywaniu swoich problemów. Mieszkańcy w drodze wyborów powołują władze samorządowe i kontrolują je np. poprzez referendum. W ujęciu państwowym i wręcz pozytywistycznym samorząd terytorialny powstaje z woli państwa, które jest wyłącznym suwerenem na swoim terytorium. Państwo przekazuje z własnej woli część zadań tworzonych przez siebie związkowi samorządowemu. Dzięki temu samorząd terytorialny jest wyrazem decentralizacji administracji publicznej. Korzysta jednocześnie z przymusu i środków władczych tak, jak organy administracji rządowej. Działalność rządu i samorządu jest tożsama. Jest wykonywana w takich samych formach (decyzja administracyjna) i równa pod względem treści (kształtowanie praw i obowiązków obywateli) [Groszyk, Pieniążek, Seidler, 2010, s. 50]. Przynależność do wspólnoty samorządowej jest

przymusowa i powstaje z mocy prawa. Dana osoba należy do danego związku tak długo, jak zamieszkuje na jego terenie. Organy samorządowe nie mogą ani odmówić członkostwa ani pozbawić go osoby, która zamieszkuje na terenie związku. Samorząd terytorialny jest organizacją społeczności lokalnej (gmina, powiat) lub regionalnej (województwo samorządowe) i jednocześnie formą administracji publicznej, w której mieszkańcy tworzą z mocy prawa wspólnotę i względnie samodzielnie decydują o realizacji zadań administracyjnych, wynikających z potrzeb tej wspólnoty na danym terytorium i dozwolonych samorządowi przez ustawy, pod określonym ustawowo nadzorem administracji rządowej. Współczesny samorząd terytorialny nie jest kontynuacją samorządu terytorialnego okresu starożytności czy średniowiecza, mimo takiego samego nazewnictwa. Samorząd miejski czy lokalny był wówczas samorządem stanowym. Nie spełniał więc kryterium powszechności, nie obejmował wszystkich osób zamieszkujących daną jednostkę terytorialną, a jedynie wybraną grupę społeczną (np. mieszczan). O kształtowaniu się nowoczesnego samorządu terytorialnego można mówić dopiero od czasów Rewolucji Francuskiej i reform pruskich na początku XIX w. W tamtym czasie samorząd narodził się dzięki:

- przekształceniu jednostronnego stosunku między władzą a obywatelami oraz między władzą a gminami w stosunek dwustronny, przyznający obywatelom i gminom prawa podmiotowe,
- upadkowi państwa feudalnego i zniesieniu stanowości społeczeństwa,
- liberalizacji (a następnie demokracji) życia społecznego.

We Francji, w okresie Rewolucji, w oparciu o koncepcję prawa natury uznano, iż gminy posiadają takie same prawa, jak pojedynczy obywatel. Gmina zdaniem ówczesnych posiadała więc własne, przyrodzone, niezbywalne prawa, np. prawo do własności. Stanowiła, jak uważano, twór historycznie wcześniejszy od państwa. Mówiono, iż gminy były pierwotne w stosunku do państwa. Przyznawano więc prymat zadaniom własnym gminy przed zadaniami poręczonymi (zleconymi) przez państwo. Było to zgodne z prawno-naturalną teorią samorządu. W okresie napoleońskim faktycznie zniesiono administrację samorządową, pozostawiając instytucje samorządowe z nazwy, ale będące w rzeczywistości instytucjami państwowymi. Władze gminne (merowie) pochodziły z nominacji a nie z wolnych wyborów, a gminy stały się najniższym rządowym okręgiem administracyjnym (*municipium*). Silna centralizacja administracji cechowała Francję do XX w. i była wzorcem dla innych państw europejskich. Natomiast w Prusach, w okresie reform Steina i Hardenberga, wydano Ordynację miejską z listopada 1808 roku. Przyznano tym samym samorząd gminom miejskim. Mieszczanie uzyskali prawo samodzielnego zarządzania sprawami miasta za pośrednictwem organów samorządowych pochodzących z wyborów. Władze samorządowe wykonywały zadania własne i zlecone pod nadzorem państwa. Akcentowano wówczas prymat państwa nad sa-

morządem, ponieważ to państwo powoływało samorząd do życia. Było to zgodne z państwową teorią samorządu. Jak pisze M. Zdyb, wpływ na ukształtowanie się nowoczesnego samorządu miały więc dwie teorie samorządu:

1. prawno-naturalna – teoria, która mówi zgodnie z hasłem „wolna gmina w wolnym państwie”, że samorząd terytorialny był przeciwwagą dla państwa. Samorząd miał być oparty na gminach, odrębnych i pierwotnych w stosunku do państwa;
2. państwo - miało zarządzać tylko sprawami ogólnymi, organy samorządu miały pochodzić z wolnych wyborów, a także posiadać samodzielne uprawnienia prawodawcze. Zaś urzędnicy samorządowi mieli być niezależni od rządu. Wprowadzano podział na zadania własne i poruczone, rozszerzano uprawnienia własne gmin, a nadzór ograniczono do badania legalności [Zdyb, 1993, s. 14-28 i 31-32].

Z teorii prawa naturalnego korzystano np. w Austrii w 1849 roku przy tworzeniu ustawy, gdzie odwoływano się do koncepcji prawno-naturalnej. Natomiast w art. 11 ust. 2 Konstytucji bawarskiej z 1946 roku określono gminy, pisząc: „Gminy są pierwotnymi korporacjami terytorialnymi prawa publicznego. Mają prawo swoje własne sprawy w ramach ustaw samodzielnie układać i nimi zarządzać, w szczególności wybierać burmistrzów i ciała reprezentacyjne” [Fundowicz, 2003, s. 265]. Samorząd rozumiany jako organizacja mieszkańców jest przymusową korporacją prawa publicznego mieszkańców danego obszaru, mających wspólne interesy i potrzeby publiczne. W większości współczesnych państw demokratycznych ustrój władzy lokalnej opiera się na zasadzie dualizmu. Natomiast w doktrynie prawa administracyjnego pojęcie samorządu od bardzo dawna budziło kontrowersje, a spory dotyczyły przede wszystkim relacji między państwem a samorządem oraz miejsca samorządu w strukturze organów administracji publicznej. Wraz z powstaniem samorządu w dziejach nowożytnych rozwinęła się teoria naturalistyczna samorządu, której fundamentem było przyjęcie, że gmina jest niezależną od państwa osobą prawną, posiadającą własne przyrodzone prawa. Pod wpływem krytyki teorii naturalistycznej w drugiej połowie XIX w. rozwinęła się państwowa teoria samorządu oparta na założeniu, że to państwo podejmuje decyzję o stworzeniu samorządu oraz określa stopień decentralizacji wykonywania władzy publicznej. Jednocześnie w tym samym okresie, pod wpływem doświadczeń administracji lokalnej w Anglii, rozwinęła się również teoria polityczna samorządu, która jednak samorządność utożsamiała z dekoncentracją. Mimo dyskusji i różnic w postrzeganiu cech istotnych samorządu, co jest widoczne zwłaszcza w literaturze okresu międzywojennego, we współczesnej doktrynie prawa administracyjnego panuje jednomyślność odnośnie przedstawiania instytucji samorządu za pomocą teorii państwowej oraz przyjmowania w konsekwencji, że samorząd jest pojęciem prawnym [Dąbrowski, 2013 s. 11 i 12].



## **ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W PROCESIE ROZWOJU GOSPODARCZEGO KRAJU**

Postępujące zmiany w prawie dotyczącym funkcjonowania organów samorządowych stworzyły władzom lokalnym szersze możliwości wpływania na procesy zachodzące w realnej sferze rozwoju gospodarczego. W Polskim systemie prawnym proces decentralizacji przebiega zgodnie z zasadą subsydiarności, czyli pomocniczości. Zgodnie z nią poszczególne kompetencje władzy publicznej przekazywane są na jak najniższy szczebel, tj. do jednostek samorządu terytorialnego. Jednym z celów takiej polityki administracji rządowej jest zapewnienie maksymalnej skuteczności działań. Po 1989 roku wraz z transformacją ustrojową państw rozpoczęto proces decentralizacji w Polsce, którego zadaniem było przywrócenie działalności jednostek samorządu lokalnego – gminy. Natomiast ostatni etap procesu reformy samorządowej nastąpił z dniem 1 stycznia 1999 roku. Po przeprowadzonej reformie wprowadzono nowy podział terytorialny państwa, zastępując dotychczas działające czterdzieści dziewięć województw – szesnastoma. Dodatkowo w administracji samorządu terytorialnego powołano powiaty i województwa samorządowe. Dotychczasowe jednostki o małym obszarze zastąpiono dużymi województwami o większym obszarze terytorialnym, w których więzi kulturowe i ekonomiczne stanowią potencjał do tworzenia prawdziwych regionów. Reforma wprowadzała trójstopniowy podział administracyjny kraju na gminy, powiaty i województwa. Każdy szczebel administracyjny miał posiadać swój własny organ samorządu terytorialnego. Administracja terytorialna przeszła duże przeobrażenia po 1989 roku. Po reformie nastąpiła wyraźna decentralizacja zadań administracji publicznej, a co za tym idzie znaczący wzrost zadań samorządów. W 2010 roku w Polsce było 16 województw, 314 powiatów ziemskich, 65 powiatów grodzkich i 2478 gmin [Wyczarska, 2013, s. 1]. W ten sposób określono też zadania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, w skład których zaliczono m.in.: wykonywanie zadań publicznych, inicjowanie działania na rzecz rozwoju lokalnego w oparciu o swoje ustawowe kompetencje i pozostające w jego gestii zasoby ludzkie i materialne. Jednak by mówić o sprawnym działaniu samorządu lokalnego, konieczne jest, aby zachodziły następujące przesłanki:

- przyznanie przez ustawodawcę samorządowi lokalnemu kompetencji
- prawnych, finansowych i organizacyjnych, odpowiednich do stawianych przed nim zadań,
- pojmowanie przez władze lokalne istoty samorządności w sposób prowadzący do aktywnych i innowacyjnych działań na rzecz rozwoju lokalnego,
- zintegrowanie mieszkańców wokół działań na rzecz rozwoju lokalnego [Wyczarska, 2013, s. 2].

Natomiast zgodnie z polskim ustawodawstwem polityka rozwoju musi być ze

sobą wzajemnie powiązana, tak by podejmowane działania miały wspólny cel, np.:

- zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju we wszystkich regionach, bez dzielenia Polski na tzw. A i B,
- spójności społeczno - gospodarczej, regionalnej i przestrzennej,
- podnoszenia konkurencyjności gospodarki w oparciu o nowe technologie i gospodarkę innowacyjną,
- tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej, powiatowej i gminnej, czyli lokalnej.

Do wspólnych działań pomiędzy rządem i samorządem terytorialnym w polityce rozwoju gospodarki kraju prowadzą wspólne kierunki i obszary działania, do których zaliczyć należy:

- ochronę środowiska,
- ochronę zdrowia,
- promocję zatrudnienia, w tym przeciwdziałanie bezrobociu, łagodzenie
- skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych,
- rozwój kultury, kultury fizycznej, sportu i turystyki,
- rozwój miast i obszarów metropolitalnych,
- rozwój obszarów wiejskich,
- rozwój nauki i zwiększenia innowacyjności gospodarki,
- rozwój zachowań prospołecznych wspólnot lokalnych,
- rozwój zasobów ludzkich,
- działanie na rzecz powstawania nowych miejsc pracy,
- tworzenie i modernizację infrastruktury społecznej i technicznej,
- wspieranie i unowocześnianie instytucji państwa,
- wspieranie rozwoju przedsiębiorczości,
- jednolite wspieranie rozwoju gospodarczego,
- zwiększanie konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy.

W celu realizacji powyższych tematów należy opracować strategie rozwoju regionalnego i lokalnego przez samorządy terytorialne, które muszą być zbieżne z celami ogólnokrajowymi. Natomiast elementem polityki rozwoju kraju i jej częścią spójną jest krajowa polityka regionalna [Oleksiuk, 2009, s. 98]. Nie można jej traktować jako działalności autonomicznej. Integracja polityki rozwoju gospodarczego kraju i polityki regionalnej, w tym lokalnej, są w interesie każdego rządu, gdyż tylko w ten sposób możemy realizować wcześniej nakreślone cele gospodarcze i polityczne dla ogółu społeczeństwa. Działania te są także dobrze odbierane przez potencjalnych inwestorów, a co za tym idzie, wraz z ich inwestowaniem powstaną

nowe miejsca pracy dla lokalnej społeczności. Cele rozwojowe kraju obejmują jako integralne elementy zarówno cele identyfikowane w zakresie polityk sektorowych, jak i dotyczące rozwoju regionalnego [Sitek, 2011, s. 43]. Polityki te są w każdym przypadku ze sobą zintegrowane. Polska jest krajem terytorialnie zróżnicowanym, w szczególności pod względem rozwoju gospodarczego. Poszczególne obszary np. infrastruktura drogowa, kolejowa itp. różnią się nie tylko geograficznie i kulturowo, potrzeby ludności są też różne. Oznacza to, że na różnych obszarach różne priorytety są przyznawane poszczególnym dziedzinom. Stąd polityka rozwoju musi być też różnicowana w skali kraju. Dlatego zjawia się potrzeba polityki regionalnej. Polityka regionalna rozumiana jest jako terytorialne różnicowanie celów, a tym samym narzędzi polityki rozwoju. Rozwój kraju i jego poszczególnych obszarów jest uzależniony od szeregu warunków, jakie na tych obszarach istnieją i są konieczne do ich szybkiej poprawy czy usprawnienia działania. Oczywistym jest, że Samorzady Regionu Polski Wschodniej mają większe potrzeby finansowe na podniesienie poziomu gospodarczego czy społecznego, by dorównać czy zbliżyć się poziomem rozwoju do Mazowsza, Dolnego Śląska i Wielkopolski. W ostatnich latach duży wpływ na rozwój jednostek samorządu terytorialnego mają środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Dzięki tym środkom powstało wiele nowych odcinków dróg, sieci kolejowej, ośrodków naukowo-badawczych itd. Środki pochodzące z Unii Europejskiej miały znaczący wpływ na podniesienie warunków życia społeczności wiejskiej i małomiasteczkowej. Dzięki otrzymanym środkom wybudowano m.in.: wodociągi, oczyszczalnie ścieków, spalarnie, drogi lokalne itd. Patrząc w przyszłość, należy stwierdzić, iż współpraca administracji rządowej z jednostkami samorządu terytorialnego w dziedzinie życia gospodarczego, kulturowego jest nierozzerwalna i trwała. Jedynie efekty jej realizacji są uzależnione od mądrości tych, którzy w poszczególnych etapach będą ze sobą współpracować, a nadmiar polityki nie przełoży się na efekt końcowy, który ostatecznie przełoży się na wynik gospodarczy życia społecznego kraju.

### **ROLA WŁADZY LOKALNEJ W KREOWANIU AKTYWNOŚCI PRZEDSIĘBIORCZEJ**

W Polsce jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek dbania o rozwój gospodarczy i wspieranie przedsiębiorczości lokalnej nie tylko ustawowy, ale przede wszystkim wynika to z uzależnienia ich dochodów od wpływów z podatków od osób fizycznych i prawnych, a więc od liczby i kondycji mieszkających i działających w gminie podatników. W ten sposób interes władzy lokalnej, którym gmina jest odpowiedzialna za rozwój lokalnej gospodarki, został sprzęgnięty z interesem poszczególnych członków społeczności lokalnej, jakimi są funkcjonujący na tym terenie przedsiębiorcy. Rozwój ich firm gwarantuje bowiem pośrednio rozwój regionu, w którym działają. Gminom powinno więc zależeć na wspieraniu tego rozwoju wszystkimi możliwymi sposobami, tj. wykorzystując w pełni poten-

cjał lokalny oraz dostępne środki zewnętrzne. W rezultacie gmina, poprzez wielotorowe działania, powinna zwiększać możliwości konkurencyjne funkcjonujących już przedsiębiorstw i stwarzać warunki dla uruchomienia kolejnych firm [Słomińska, 2013, s. 21]. W sferze rozwoju gospodarczego przewidziane ustawami zadania na szczeblu gminnym dotyczą spraw związanych m.in. z:

- zagospodarowaniem przestrzennym na wszystkich etapach, od przygotowania i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przez uzgadnianie wskazań lokalizacyjnych dla inwestycji o szczególnym znaczeniu, do wydawania decyzji lokalizacyjnych dla inwestycji o znaczeniu lokalnym,
- gospodarką gruntami,
- sprzedażą i zakupem nieruchomości na cele komunalne,
- budową i utrzymaniem infrastruktury rynkowej (np. drogi, transport),
- ochroną środowiska,
- prowadzeniem targowisk,
- ewidencjonowaniem działalności gospodarczej [Słomska, Kłosiewicz-Górecka, 2001, s. 20].

Państwo ma wręcz obowiązek kreowania przedsiębiorczości w celu budowania i umacniania klimatu sprzyjającego rozwojowi społeczno-gospodarczemu kraju. Podstawy takiego działania stwarza rozwój wiedzy wspierającej innowacje, przepływ doświadczeń płynących z innych krajów i regionów, dotyczących korzyści, jakie wynikają z procesów integracyjnych czy też wzrost świadomości co do pożytków wynikających z nasilania się konkurencji we współczesnej gospodarce [Breński, 2013, s. 166]. Do realizacji procesów rozwoju przedsiębiorczości lokalnej w ramach samorządu terytorialnego niezbędne jest wypracowanie przez władzę lokalną odpowiedniego klimatu. Korzystny klimat dla rozwoju przedsiębiorczości lokalnej, podobnie jak korzystny klimat dla szeroko pojętego lokalnego rozwoju gospodarczego i społecznego, wymaga spełnienia określonych warunków takich jak:

- istnienie struktur społecznych realizujących i popierających ideę wszechstronnego rozwoju gminy;
- dające się zaobserwować inicjatywność i aktywność mieszkańców;
- występowanie prawnych, organizacyjnych, technologicznych i technicznych możliwości wspierania inicjatyw;
- występowanie materialno-finansowych możliwości wspierania inicjatyw;
- doświadczenie i chęć władz gminy do stymulowania rozwoju [Słomska, Kłosiewicz-Górecka, 2001, s. 21].

W przypadku kiedy wykorzystamy te okoliczności, jednostka samorządu lokalnego powinna podejmować dalsze kroki działania istotne w procesie stymulo-

wania rozwoju gospodarczego. W tym celu należy podjąć następujące działania:

- koordynacja działalności podmiotów gospodarujących na danym terenie w celu realizacji przez nie maksimum korzyści dla wszystkich stron działania;
- rozwiązywanie sprzeczności i konfliktów, które mogą się pojawić między zróżnicowanymi podmiotami lokalnymi;
- inicjowanie przedsięwzięć gospodarczych korzystnych z punktu widzenia harmonizacji rozwoju w wymiarze lokalnym i regionalnym;
- inicjowanie współpracy między przedsiębiorcami, instytucjami z otoczenia biznesu, organizacjami konsumenckimi w celu usprawnienia działania i sprawnego funkcjonowania;
- współdziałanie w inwestycjach celowych o szczególnym znaczeniu dla gminy i jej mieszkańców;
- kreowanie korzystnych warunków dla powstawania i rozwoju przedsiębiorstw na terytorium gminy nie tylko dla istniejących podmiotów, ale także dla nowych inwestorów, poprzez zastosowanie różnorodnych środków mających istotne przełożenie na stworzenie odpowiednich warunków do działania przedsiębiorców [Breński, Oleksiuk, 2008, s. 149].

Władza samorządu lokalnego ma największy wpływ na decyzję potencjalnych inwestorów, którzy będą zainteresowani tworzeniem przedsiębiorstw na jej terenie. W tym celu władze gminy powinny przygotować odpowiednią ofertę dla już działających przedsiębiorców, a także dla nowych zewnętrznych inwestorów, która powinna być kompleksowa i dotyczyć różnego rodzaju czynników, takich jak:

- wyposażenie infrastrukturalne (drogi, uzbrojenie terenu itd.),
- kwalifikacje siły roboczej poprzez szkolenia bezrobotnych pod potrzeby przedsiębiorców,
- potencjał intelektualny, który może być zaspakajany przez młodzież kończącą studia wyższe i rozpocznie pracę w swoim miejscu zamieszkania,
- dostęp do innowacji poprzez tworzenie Inkubatorów Technologicznych wspierających działalność przedsiębiorców,
- otoczenie instytucjonalne na przykład jako czynnik,
- a także w miarę możliwości gminy zachęty finansowe poprzez zwolnienia np. z podatków.

Duże znaczenie w tempie rozwoju gospodarczego jednostek samorządu lokalnego ma wykorzystywanie przez przedsiębiorców rozwiązań zakresu gospodarki innowacyjnej opartej o nowe technologie [Słomska, Kłosiewicz-Górecka, 2001, s. 21]. Samorząd gminny poprzez swoje działania powinien zwiększać możliwości dostępu przedsiębiorców do tego rodzaju zasobów. W tym celu jednostki samorządu terytorialnego rozpoczęły tworzenie Parków Technologicznych, które przyczyni-

nią się w znaczącym stopniu do aktywizacji powstawania nowych podmiotów gospodarczych na swoim terenie. Działalność Parków Technologicznych pozwoliła także na wyjście samorządu lokalnego naprzeciw potrzebom, jakie mają inwestorzy. Najlepszym przykładem takiego działania jest samorząd miasta Wrocławia, Gdyni czy też gminy Kleszczów w województwie łódzkim, które udostępniają na preferencyjnych zasadach lokale w Inkubatorze Przedsiębiorczości na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

## PODSUMOWANIE

Podsumowując, należy stwierdzić, że gminy, które w sposób szczególny dbając o rozwój lokalnej przedsiębiorczości, w większości odnoszą sukces, zyskując nowych inwestorów chcących prowadzić swoją działalność właśnie na ich terenie. Aktywna działalność władz samorządowych przynosi także korzyści wymierne dla ich jednostek w postaci nowych miejsc pracy dla mieszkańców danego terenu, jak również zwiększenia wpływów z podatków bezpośrednio do budżetu gminy. Oczywiście wszystkie te działania władza lokalna powinna realizować w kierunku budowania dobrych relacji z przedsiębiorcami. Prowadzenie działalności gospodarczej może ułatwić gminie realizację funkcji alokacyjnej, funkcji budowy i rozwoju usług oraz uruchamiania mechanizmu konkurencji w sektorze usług publicznych. Mimo to procesy obserwowane w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej wskazują na pogłębiające się tendencje rezygnacji gmin z bezpośredniej działalności gospodarczej na rzecz kształtowania warunków rynkowych dla rozwoju przedsiębiorczości.

## REFERENCES

- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie Samorządności Terytorialnej w Polsce*, Wydawnictwo: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej w Krakowie, Kraków 2013.
- Breński W., *Polski rynek usług pocztowych z wykorzystaniem outsourcingu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2013.
- Breński W., Oleksiuk A., *Przemiany gospodarczo-społeczne w Polsce w XX wieku*, Wydawnictwo Nova Res – Wydawnictwo Innowacyjne, Gdynia 2008.
- Dąbrowski K., *Zarządzanie instytucjami obywatelskimi i samorządowymi*, Wydawnictwo: Warszawska Wyższa Szkoła Ekonomiczna im. E. Wiszniewskiego, Warszawa 2013.
- Fundowicz S., *Zasada demokracji i zasada decentralizacji we współczesnym państwie (przykład niemiecki)*, [w:] *Ius et Veritas. Księga poświęcona pamięci Mi-*

- chała Staszewicza*, red. D. Dudek, A. Janicka, W. S. Staszewski, Lublin 2003.
- Gąciarz B., Bartkowski J., *Samorząd a rozwój. Instytucje Obywatela Podmiotowość*, Wydawnictwo: Instytut Filozofii i Socjologii PAN 2012.
- Niewiadomski Z., *Geneza samorządu terytorialnego*, [w:] Słownik samorządu terytorialnego, red. M. Chmaj, Lublin 1997.
- Oleksiuk A., *Konkurencyjność regionów a parki technologiczne i klastry przemysłowe*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz 2009.
- Seidler G.L., Groszyk H., Pieniążek A., *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Wydawnictwo: UMCS w Lublinie, Wydanie 2, Lublin 2010.
- Schlettwein J.A., *Grundfeste der Staaten oder die politische Oekonomie*, Gießen 1779.
- Sitek, M., *Samorzady lokalne w świetle polityki regionalnej Unii Europejskiej*, [w:] pod red. B. Sitek, D. Barańska, K. Naumowicz, *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w wybranych krajach UE*, Olsztyn 2011.
- Słomińska B., *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, Samorząd Terytorialny nr 3/2013.
- Słomińska B., Kłosiewicz-Górecka U., *Samorząd terytorialny a rozwój nowoczesnego handlu*, Wydawnictwo: Difin, Warszawa 2001.
- Wyczarska A., *Miejsce i rola strategii rozwoju w systemie planowania regionalnego w Polsce*, Dostęp: PDF na [www.onet.pl](http://www.onet.pl), *Rola samorządu terytorialnego w procesie rozwoju gospodarczego w kraju*, dostępne w dniu 24.08.2013 r.
- Zdyb M., *Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem*, Lublin 1993.

**EFFECTS OF CITIZENS COMPLAINTS CONCERNING THE ACTIONS  
OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES IN LOCAL  
AND REGIONAL GOVERNMENTS – SELECTED ISSUES**

**EFEKTY SKARG OBYWATELI NA DZIAŁANIE ADMINISTRACJI  
PUBLICZNEJ W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO –  
WYBRANE ZAGADNIENIA**

**dr Stanisław Bułajewski**

Alcide De Gasperi University  
of Euroregional Economy in Józefów, Poland

stabul1@wp.pl

**ABSTRACTS**

The starting point for my deliberations in this presentation will be an analysis of two fundamental laws that regulate the institution of a complaint. The laws in question are, of course, art. 63 of the Constitution of the Republic of Poland and the associated art. 221 (1) of the Code of Administrative Procedure. The Constitution provides that “Everyone shall have the right to submit petitions, proposals and complaints in the public interest, in his own interest or in the interests of another person - with his consent - to organs of public authority, as well as to organizations and social institutions in connection with the performance of their prescribed duties within the field of public administration. The procedures for considering petitions, proposals and complaints shall be specified by statute.”

In my presentation, I will try to answer three fundamental questions:

First, what should be the procedure for filing and considering a citizen’s complaint concerning the activities of local and regional government bodies and what difficulties the person filing a complaint may encounter in connection with this procedure?

Second, what is the so-called internal complaint mode in situations where a complaint has been filed by a citizen in connection with actions or omissions of the head of an organizational unit of the local or regional government?

Third, can complaints filed by citizens really improve the work of public administration bodies which, after all, comprise local and regional government administration (which is the area I focus on).

I would like to propose the hypothesis that complaints not only can improve the work of public administration but are filed in response to their improper actions or omissions or improper performance of their duties or the duties of employees.



Punktem wyjścia moich rozważań w niniejszym referacie będzie analiza dwóch podstawowych przepisów normujących instytucję skargi. Chodzi tu oczywiście o art. 63 Konstytucji RP oraz powiązany z nim art. 221 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z konstytucyjnym przepisem „każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”.

Na bazie m.in. powyższych unormowań, rozstrzygnięć polskich wojewodów, orzeczeń sądów administracyjnych podejmę próbę odpowiedzi na trzy podstawowe pytania.

Po pierwsze: Jak powinien przedstawiać się tryb wnoszenia i rozpoznawania skargi obywatela na działalność organów jednostek samorządowych i jakie z tym postępowaniem mogą wiązać się trudności?

Po drugie: Jak przebiega tzw. wewnętrzny tryb skargowy w sytuacji, gdy skarga została wniesiona przez obywatela na działania lub zaniechania kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej?

Po trzecie: Czy skargi wnoszone przez obywateli mogą realnie polepszyć działanie administracji publicznej, w skład której wchodzi przecież (będąca przedmiotem mojego zainteresowania) administracja samorządowa?

Rozważania zawarte w niniejszym artykule zostaną ograniczone jedynie do skarg, jakie obywatele mogą wnosić na zaniechania lub nieprawidłowe wykonywanie zadań przez organy jednostek samorządu terytorialnego jak i działania czy też zaniechania kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych.

## **KEY WORDS**

*public administration, local governments, complaint, internal complaint mode, the procedure*

*administracja publiczna, samorząd terytorialny, skarga, postępowanie skargowe*

## **WSTĘP**

W obecnie obowiązującej Konstytucji RP prawo do składania petycji, skarg i wniosków jest gwarantowane przez art. 63 i przynależy każdemu, kto znajduje się pod jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo to przysługuje zatem nie tylko obywatelom polskim, ale także cudzoziemcom czy też bezpaństwowcom. Co więcej z tego środka nie trzeba korzystać osobiście, gdyż można go składać również w interesie publicznym lub grupy osób (oczywiście za ich zgodą). Prawa wskazane w powyższym artykule nie są nowe. Instytucja petycji znana była także jednej re-

gulacji Konstytucyjnej okresu dwudziestolecia międzywojennego. Art. 107 Konstytucji Marcowej wyraźnie stanowił, że „obywatele mają prawo wnosić pojedynczo lub zbiorowo petycje do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych”. Po II wojnie światowej dopiero Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. przyznała obywatelom (a więc nie było to prawo uniwersalne) prawo do zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami oraz zgłaszania wniosków (Art. 86 ust. 1-3 Konstytucji PRL). Zgodnie zaś z ust. 3 art. 86 Konstytucji PRL „odwołania, skargi i zażalenia powinny być rozpatrywane i załatwiane szybko i sprawiedliwie. Winni przewleknięcia albo przejawiający bezduszny i biurokratyczny stosunek do odwołań, skarg i zażaleń obywateli pociągani będą do odpowiedzialności”.

Powracając jednak do samego pojęcia skargi, należy wskazać, iż jest ona instrumentem, który służy do wpływania na działania lub zaniechania organów władzy publicznej. Jak słusznie zauważono, skarga jest swojego rodzaju instrumentem służącym sprzeciwianiu się czynnościom, które zostały przeprowadzone albo są jeszcze w toku, czy też sprzeciwiają się zastanym sytuacjom. Środek ten to nic innego, jak krytyka zjawisk, ludzi, sposobu funkcjonowania organów i może dotyczyć wszelkich przejawów działalności państwowej (samorządowej), w tym bezczynności (Juchniewicz, 2008, s. 149). Oczywiście poza ramami naszego zainteresowania pozostanie kwestia wyjaśnienia i omówienia pojęć: *petycja* i *wniosek*. Pojęcia te są podobne do skargi, jednakże nie są one tożsame.

W tym miejscu warto przytoczyć definicję skargi, jaką przedstawił w swojej publikacji B. Banaszak, a mianowicie wskazał, że „skarga to wystąpienie jednostki lub grupy osób zawierające krytykę zjawisk, których dotyczy. Jej przedmiotem mogą być wszelkie przejawy działalności lub bezczynności organów państwowych, samorządowych i organizacji społecznych wykonujących zadania zlecone przez państwo. Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy lub ich pracowników, naruszenie praworządności lub słusznych interesów jednostki, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Zakres skargi nie podlega jakimkolwiek ograniczeniom przedmiotowym. Może ona dotyczyć wszystkich spraw objętych kompetencjami organów państwowych (wszystkich trzech władz), organów samorządowych i organizacji społecznych, jeżeli wykonują zadania zlecone przez państwo. Wniesienie skargi nie wstrzymuje z mocy prawa wykonania decyzji, może jednak wywołać ten skutek, gdy postanowi tak organ, do którego ją wniesiono. Na wystąpienie ze skargą nie ma żadnych ograniczeń czasowych i można ją wnieść w każdym terminie” (Banaszak, 2013, Legalis – wydanie elektroniczne). Co istotne, prawo składania petycji, skarg i wniosków przysługuje każdemu, zatem podmiot korzystający z tego prawa nie musi wykazywać posiadania interesu prawnego w sprawie, nie musi spełniać wymagań wskazanych w art. 28 k.p.a. (zob. wyrok Naczelnego

Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 1998 r., wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Gliwicach z dnia 29 października 2008 r.).

Należy również nadmienić, że postępowanie w sprawie skarg jest jednoinstancyjnym postępowaniem o charakterze uproszczonym, którego zakończenie, czyli zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, nie daje podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego, tj. postępowania odwoławczego lub postępowania sędowo-administracyjnego (zob. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 25 lipca 2005 r.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 czerwca 2011 r.; postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2011 r.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2012 r.). Jak słusznie zauważono, „z uwagi na jednoinstancyjny i uproszczony charakter postępowania ze skargi - w ramach innego postępowania, np. nadzorczego wojewody, można badać jedynie prawidłowość postępowania rady gminy odnośnie trybu rozpatrywania skargi i sporządzenia zawiadomienia o sposobie jej załatwienia (art. 227-240 k.p.a.), a nie oceniać, czy organ słusznie bądź niesłusznie uznał skargę za bezzasadną. Takiej kompetencji nie posiadają także sądy administracyjne (...) (zob. wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2012 r.). Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez wojewodę w sprawie dotyczącej skargi powszechnej narusza prawo (...) (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 2 czerwca 2011 r.). Odmiennie wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 24 listopada 2011 r. (...), stwierdzając, że art. 79 ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) nie uzależnia możliwości wydania rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody od przedmiotu uchwały rady powiatu i stanowi podstawę do wydania takiego rozstrzygnięcia również w stosunku do uchwał podejmowanych w trybie art. 229 pkt 4 k.p.a. rozpoznających skargi na zarząd powiatu” (Wierzbowski, Wiktorowska, 2013, Legalis).

Należy także pamiętać, że m.in. organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe obowiązane są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez siebie dniach i godzinach. Natomiast kierownicy tych organów lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu. Dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy. Z kolei informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona w widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych (zob. art. 253 § 1-4 k.p.a.). Nie możemy także zapomnieć o odpowiednim dokumentowaniu skarg. Zgodnie z art. 254 k.p.a. „skargi i wnioski składane i przekazywane do organów

państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków”.

Na koniec tej części artykułu warto również wspomnieć o nadzorze nad postępowaniem skargowym. I tak zwierzchni nadzór nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków składanych do sądów sprawuje Krajowa Rada Sądownictwa, a do innych organów i jednostek organizacyjnych - Prezes Rady Ministrów. Organy te dokonują również okresowo, nie rzadziej niż raz na dwa lata, ocen przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez organy i jednostki organizacyjne poddane ich nadzorowi.

Konstytucyjna regulacja zobowiązująca ustawodawcę do uregulowania kwestii m.in. skargi pokazuje nam, jak ważną rolę ma w demokratycznym państwie prawnym ta instytucja. Oczywiście najpełniejsze regulacje dotyczące postępowania w przedmiocie skarg, właściwości, terminów ich rozpatrzenia odnajdziemy w Kodeksie postępowania administracyjnego. Niestety w ramach tego aktu prawnego występuje wiele luk, co z kolei powoduje, że skargi na niektóre podmioty nie tylko mogą, ale i są często pozostawione bez rozpoznania. Jednakże ta kwestia będzie przedmiotem mojego zainteresowania w następnym punkcie artykułu.

## **1. TRYB WNOŠZENIA I ROZPOZNAWANIA SKARG OBYWATELA NA DZIAŁALNOŚĆ ORGANÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDOWYCH**

Pisząc o organach jednostek samorządu terytorialnego, mam na uwadze zarówno organy uchwałodawcze, jak i wykonawcze gminy, powiatu i województwa samorządowego. Niestety do tej grupy nie możemy zaliczyć podmiotów, które działają w ramach organu uchwałodawczego i są mu funkcjonalnie podporządkowane. Chodzi mi tu o organy wewnętrzne rady, takie jak: komisje stałe rady, przewodniczący rady, prezydium rady czy też specyficzne podmioty, jakie mogą być tworzone w ramach organu uchwałodawczo-kontrolnego, a mianowicie kluby radnych. Tym problemem zajmę się w końcowej części niniejszego punktu. Oczywiście tak, jak to już wyżej wskazałem, podmiotem uprawnionym do złożenia skargi jest każdy. Natomiast zgodnie z art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.

Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności: 1) rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa - wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa; 2) organów wy-

konawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej - wojewoda lub organ wyższego stopnia; 3) wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada gminy; 4) zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada powiatu; 5) zarządu i marszałka województwa, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - sejmik województwa (zob. art. 229 pkt 1-5 k.p.a.).

Jeżeli zaś chodzi o szczegółową procedurę rozpatrywania skarg, gdy dotyczy ona działań lub zaniechań organu wykonawczego, uregulowana jest zazwyczaj w statucie danej jednostki samorządu. Oczywiście (o czym należy pamiętać), jeżeli chodzi o charakter prawny uchwały w sprawie rozpatrzenia skargi na wójta (zarząd powiatu), to z całą pewnością nie jest ona źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Wójt, zarząd powiatu czy też zarząd województwa nie podlega radzie (sejmikowi), dlatego też „podjęta na podstawie art. 229 pkt 3 k.p.a. uchwała rady gminy w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność wójta nie może być utożsamiana z czynnością nadzorczą uprawnionego organu, a stanowi tylko wyraz jego oceny (zob. wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r.).

Jeżeli chodzi o podstawie działania, to przykładowo w powiecie mragowskim skargi na działalność starosty, zarządu powiatu i kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych rozpatrywane są na podstawie wielu aktów normatywnych, takich jak: Kodeks postępowania administracyjnego, Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków z dnia 8 stycznia 2002 r. statut powiatu, załącznika do uchwały w sprawie regulaminu przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków kierowanych do Rady Powiatu w Mragowie.

Na bazie tych aktów normatywnych możemy pokusić się o przedstawienie etapów wnoszenia i rozpatrywania skarg.

**Etap pierwszy – wszczęcie.** Osoba, grupa osób lub działający w ich imieniu podmiot składa skargę na działania lub zaniechania organu uchwałodawczego czy też wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do właściwego organu wskazanego w art. 229 k.p.a. Jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego albo wskazać mu właściwy organ. Oczywiście skarga może być wniesiona pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu. Przyjmujący skargę potwierdza jej złożenie, jeżeli zażąda tego wnoszący. Skargi niezawierające imienia i nazwiska

(nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania. Organ właściwy do załatwienia skargi powinien to uczynić bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

Natomiast posłowie na Sejm, senatorowie i radni, którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień - także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia albo przekazania.

W wyroku z dnia 7 października 1999 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyjaśnił, że osoba występująca do organów administracji z wnioskami lub skargami dotyczącymi potrzeby ochrony interesu publicznego, a nie własnego - chronionego przepisami prawa materialnego, nie może uzyskać żadnej decyzji administracyjnej, której byłaby adresatem i nie przysługują jej też żadne środki odwoławcze w trybie instancyjnym od orzeczeń organów administracji dotyczących innych osób. Zarówno skargi określone w art. 221 k.p.a., jak i wnioski, o których mowa w art. 241 k.p.a., nie mogą mieć bezpośredniej skuteczności procesowej w odniesieniu do decyzji administracyjnych. Co najwyżej mogą stanowić dla organów uprawnionych do działania w trybie nadzorczym sygnalizację o ewentualnych nieprawidłowościach popełnionych przez organy orzekające w sprawach indywidualnych. Niestety w przypadku skargi osobie ją wnoszącej nie przysługuje prawo skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organu. W postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2000 r. czytamy m.in.: „Skargą do sądu administracyjnego nie jest objęte uproszczone postępowanie o charakterze administracyjnym dotyczące skarg i wniosków uregulowane w dziale VIII k.p.a. W takim postępowaniu nie rozstrzyga się konkretnej sprawy administracyjnej. Konsekwencją tego jest, że w tym postępowaniu nie przysługuje również skarga na bezczynność”.

Oczywiście o sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego (zob. art. 237 k.p.a.). W razie niezałatwienia skargi w wyżej wskazanym terminie przewodniczący rady (w przypadku skargi wniesionej na organ wykonawczy lub kierownika jednostki organizacyjnej) zawiadamia skarżącego, podając przyczynę zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia skargi.

**Etap drugi – rozpatrywanie.** Przewodniczący rady lub sejmiku (w przypadku skarg na m.in. organ wykonawczy) przekazuje skargę do właściwej stałej komisji, która w sposób merytoryczny rozpatrzy skargę i przygotuje projekt uchwały. Oczywiście jeżeli rada nie jest właściwym organem do rozpatrzenia skargi, to jest ona zobligowana do przygotowania przy pomocy komisji projektu uchwały o przekazaniu sprawy organowi właściwemu. Natomiast w przypadku skargi na organ uchwałodawczy gminy, powiatu lub województwa samorządowego – wojewoda lub regionalna izba obrachunkowa na wstępie bada swoją właściwość a następnie

albo przekazuje ją organowi właściwemu, rozpatruje osobiście lub przekazuje do załatwienia organowi niższego stopnia, o ile skarga nie zawiera zarzutów dotyczących działalności tego organu (zob. art. 222 § 1 k.p.a.). Termin załatwienia skargi jest tożsamy z terminem, jaki został wskazany w pierwszym etapie.

**Etap trzeci – rozstrzygnięcie.** Zgodnie z art. 238 § 1 k.p.a. zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi lub jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie. Oczywiście w przypadku skargi na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uchwała rady lub sejmiku powinna także zawierać powyższe dane i to niezależnie od tego, czy skarga została uznana za zasadną, za niezasadną, czy też podjęta została uchwała o przekazaniu sprawy właściwemu organowi. Należy także pamiętać, iż w przypadku, gdy skarga w wyniku jej rozpatrzenia została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności, organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy bez zawiadamiania skarżącego (zob. art. 239 § 1 k.p.a.).

Niestety jak dotychczas nie doczekaliśmy się regulacji, która pozwoliłaby rozpatrzeć skargę na organ wewnętrzny rady lub sejmiku czy też na przewodniczących tych podmiotów. Komisje stałe (co jest bezsporne) są wewnętrznymi organami rady lub sejmiku województwa, nie są jednak samodzielными organami gminy, powiatu czy też województwa samorządowego. Oznacza to, że art. 229 ust. 1 k.p.a. nie może mieć zastosowania. W związku z powyższym skarga mieszkańca gminy, powiatu lub województwa na działania komisji rady (sejmiku) czy też na działania przewodniczącego organu uchwałodawczo-kontrolnego nie może być złożona czy też przekazana do organu właściwego, gdyż takiego organu nie wskazują zarówno Kodeks postępowania administracyjnego, jak i inne przepisy szczególne. Tym samym mamy do czynienia z ewidentną luką w tym zakresie, jednakże lukę tę prawodawca lokalny może wypełnić poprzez odpowiednie regulacje, które zostaną umiejscowione w statucie danej jednostki samorządu terytorialnego. Prawodawca lokalny, może uregulować tryb rozpatrywania skarg wnoszonych na działania komisji ustalając, iż podmiotem zobligowanym do ich rozpatrzenia będzie np. rada (sejmik). Dopóki takiej regulacji w statucie jednostki nie będzie, dopóty skarga na działalność komisji nie będzie mogła zostać rozpatrzona.

W związku z powyższym podmiot, który otrzymał skargę na działalność ko-

misji, powinien wezwać wnioskodawcę do złożenia dodatkowych wyjaśnień i zobowiązać go do doprecyzowania wniosku i udzielenia odpowiedzi na pytanie: Czy wnosi on skargę na działalność rady (sejmiku), która poprzez swoje nieudolne funkcjonowanie nie panuje nad działalnością jej organów wewnętrznych, czy też dalej żąda rozpoznania skargi na działalność komisji stałej rady (sejmiku)? W konsekwencji, jeżeli wnioskodawca zmodyfikuje swój wniosek i wystąpi ze skargą na działalność rady (sejmiku), to organem właściwym do jej rozpatrzenia będzie wojewoda, w przeciwnym wypadku skarga nie będzie mogła być rozpatrzona przez żaden podmiot.

Przeciwnie stanowisko stałoby w ewidentnej sprzeczności z fundamentalną konstytucyjną zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, tj. z zasadą legalizmu. Zasada ta wyraźnie stanowi, iż organy władzy publicznej (do których należą przecież organy jednostek samorządu terytorialnego) działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż organy władzy publicznej nie mogą podejmować działań bez podania podstawy prawnej. Mogą czynić tylko to, co im prawo nakazuje lub na co pozwala.

## **2. WEWNĘTRZNY TRYB SKARGOWY W SYTUACJI, GDY SKARGA ZOSTAŁA WNIESIONA PRZEZ OBYWATELA NA DZIAŁANIA LUB ZANIECHANIA KIEROWNIKA SAMORZĄDOWEJ JEDNOSTKI ORGANIZACYJNEJ**

Tryb składania i rozpatrywania skarg w sytuacji, gdy dotyczy ona kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej, jest bardzo podobny do trybu, jaki towarzyszy rozpoznawaniu skargi na organy jednostek samorządu terytorialnego. Tak więc moje rozważania odniosę jedynie do pewnych odmienności, które występują w regulacjach statutowych.

Jeżeli chodzi o podmiot uprawniony do przyjmowania tego typu skarg, to jest nim najczęściej przewodniczący rady (sejmiku). Oczywiście nie chodzi tu o realne przekazanie skargi w jego ręce, wystarczy, że wpłynie ona do biura rady. Data wpływu rozpoczyna bieg terminu, w ramach którego skarga powinna być przez radę (sejmik) rozpatrzona. Aby tak się stało, przewodniczący powinien bez zbędnej zwłoki przekazać skargę do odpowiedniej komisji stałej rady, której zadaniem jest przygotowanie projektu uchwały. Często statut (niezależnie od przedmiotu skargi) wskazuje komisję rewizyjną jako jedyną uprawnioną do analizy i przygotowania projektu odpowiedniego rozstrzygnięcia. Jak słusznie zauważono, jeżeli przewodniczący komisji ma wątpliwości, co do zasad procedowania nad skargą, może szukać pomocy u biegłych lub radców prawnych. Mogą też być sporządzane ekspertyzy.

Tak jak już wspomniałem, efektem pracy komisji winna stać się propozycja uchwały. „Jeśli występują zdania odrębne członków komisji badających skargę, to



na wyraźne ich życzenie należy zawrzeć je w opinii. Opinia komisji jest swoistą rekomendacją dla rady, czy skargę uznać za zasadną, czy nie. Jeśli skarga jest zasadna, należy zaproponować sposób jej załatwienia. Przygotowany projekt uchwały przewodniczący komisji poddaje pod głosowanie. Obowiązuje tu zasada zwykłej większości głosów w głosowaniu jawnym. Następnie pozytywnie przegłosowany projekt uchwały przedkłada się przewodniczącemu rady, który wprowadza go do porządku obrad najbliższej sesji” (Rosińska, 2013, Wspólnota – wydanie elektroniczne). W trakcie sesji przewodniczący komisji stałej lub osoba przez niego wyznaczona przedstawia radnym projekt uchwały w przedmiocie skargi. Oczywiście dopuszczalne jest wskazanie innej osoby, także spoza rady, np. radcę prawnego lub sekretarza, który przedstawi projekt uchwały wraz z uzasadnieniem. Następnie odbywa się debata nad projektem, zaś radni składają wnioski i stosowne propozycje poprawek zarówno co do treści uchwały, jak i jego uzasadnienia. Uchwałę rady wraz z naniesionymi poprawkami (jeżeli takowe zostały zgłoszone) podejmuje się (jak już wyżej wskazałem) zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym. Wykonanie uchwały powierza się przewodniczącemu rady (sejmiku). Oczywiście zarówno o terminie posiedzenia komisji, jak i posiedzenia rady powinien być powiadomiony podmiot, który złożył skargę i któremu należy dać możliwość wypowiedzenia się co do wszystkich faktów objętych skargą, włącznie z prawem zadawania pytań kierownikowi samorządowej jednostki organizacyjnej, którego skarga dotyczy. Osobę wnoszącą skargę należy powiadomić także o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie miesiąca (w sprawach szczególnie skomplikowanych 2 m-cy) od wpłynięcia skargi, podając przyczynę zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 1996 r.). W przypadku niedotrzymania ustalonego przez radę terminu załatwienia sprawy można wnieść skargę na jej bezczynność do wojewody lub RIO.

### **3. SKARGI OBYWATELI A LEPSZE DZIAŁANIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

Chciałbym na samym początku postawić tezę, iż skargi, jakie nie tylko mogą, ale i są wnoszone na niewłaściwe działania czy też zaniechania organów administracji publicznej lub nieprawidłowe wykonywanie zadań przez właściwe organy czy ich pracowników, mogą, oczywiście po odpowiednim ich zbadaniu i wyciągnięciu wniosków z zawartych w nich zarzutów, polepszyć działanie administracji publicznej (Judycki, 2013, samorząd infor – wydanie elektroniczne). Czy jednak faktycznie tak się dzieje?

Udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie nie jest łatwe. Niestety ze swojego, już piętnastoletniego doświadczenia samorządowego widzę tylko częściowe pozytywne instytucji skargi.

Dzieje się tak z bardzo wielu powodów. M.in. jak słusznie zauważył T. Sierz-

putowski: „W obecnych uwarunkowaniach prawnych skuteczność tego środka jest znikoma, bowiem rozpatrzenie skargi oraz przygotowanie projektu odpowiedzi na nią w większości przypadków powierzane jest merytorycznemu pracownikowi, który z racji swojej pozycji służbowej, a czasami też podległości, nie zawsze podejmuje nawet próbę dokonania obiektywnej oceny przedstawionego stanu faktycznego i prawnego” (Sierzputowski, 2000, nr 4).

Ponadto w jednostkach samorządu terytorialnego w proces rozpatrywania skarg zaangażowani są głównie radni, którzy ostatecznie głosują nad uchwałą zawierającą rozstrzygnięcie. Niestety większość z tych osób nie ma jakiegokolwiek wiedzy, a więc trudno im przygotować merytoryczne i sprawiedliwe rozstrzygnięcie. Poza tym organ wykonawczy, który jest zazwyczaj popierany przez większość radnych, niemal zawsze broni swoich kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych. Uznanie bowiem skargi za zasadną stanowi zazwyczaj potwierdzenie braku nadzoru organu wykonawczego nad szefem gminnej, powiatowej czy też wojewódzkiej jednostki organizacyjnej. Oczywiście niektóre skargi przynoszą pożądane efekty, które kończą się kompleksowymi kontrolami, w wyniku których następują daleko idące zmiany. Sam, wielokrotnie będąc członkiem komisji rewizyjnej, sporządzałem zarówno protokoły z kontroli, jak i wystąpienia pokontrolne, których efektem była częściowa reorganizacja kontrolowanej jednostki, włącznie ze zwolnieniem dyscyplinarnym kierowników tych jednostek.

Bardzo ważnym elementem wpływającym na efektywność wykorzystania skarg przez organy administracji publicznej jest dokonywanie okresowej oceny, jeżeli chodzi o ich przyjmowanie i załatwianie. I nie chodzi tu tylko o realizację normy ujętej w art. 259 k.p.a., ale o wewnętrzną ocenę, której przynajmniej raz na rok powinna dokonać rada (sejmik) danej jednostki samorządu terytorialnego.

Oczywiście jak to słusznie zauważono, „okresowa ocena jest środkiem kontroli, której wyniki mogą przesądzić o konieczności zastosowania środków nadzorczych w ramach nadzoru „ogólnego” wynikającego z nadrzędności organów nadzorczych w rozumieniu art. 258 § 1 k.p.a. względem organów właściwych do załatwiania skarg i wniosków. W wyniku przeprowadzonych kontroli oraz ocen organy nadzorcze obowiązane są podejmować środki zmierzające do usunięcia przyczyn skarg oraz do pełnego wykorzystania wniosków dla polepszenia działalności poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych. Podejmowane działania powinny zmierzać do wyeliminowania przyczyn skarg oraz usprawnienia działania urzędu w myśl składanych wniosków, choć nie mogą dotyczyć konkretnych skarg lub wniosków, a raczej ogólnie wpływających z nich wniosków dla organu” (Jaśkowska, [w:] Jaśkowska, Wróbel, 2011, s. 1130, podają za Zalańska, 2013, Legalis – wydanie elektroniczne).

## **PRÓBA PODSUMOWANIA**

Podstawowym celem mojego artykułu było przedstawienie w skondensowa-

74 | WSGE

nej formie kwestii związanej z trybem wnoszenia i rozpatrywania skarg na działania i zaniechania organów administracji publicznej. W związku z niemożliwością omówienia całej problematyki związanej z postępowaniem skargowym (administracja publiczna to ogromna liczba podmiotów) celowo wybrałem te organy, które funkcjonują w jednostkach samorządu terytorialnego. Przedmiotem mojego artykułu byli również kierownicy samorządowych jednostek organizacyjnych, którzy to najczęściej są w kręgu zainteresowania podmiotów, inicjujących postępowanie skargowe. Z doświadczenia samorządowego, jakie posiadam, wynika, iż w okresie kadencji rady takich postępowań jest co najmniej kilkanaście. Jednakże tylko ok. 10% kończy się podjęciem uchwały o zasadności skargi. Ponadto tak jak wspomniałem, nie wszystkie osoby mogą być objęte postępowaniem skargowym, a co się z tym wiąże, nie mogą być rozliczone ze swoich zaniedbań i niedociągnięć. Chodzi tu o takie osoby, jak: przewodniczący rady (wiceprzewodniczący) przewodniczący komisji czy też np. przewodniczący klubu radnych. Oczywiście tę lukę prawodawca lokalny może wypełnić, jednakże do tej pory nie zauważyłem samorządu terytorialnego, któryby chciał realnie tę kwestię unormować. Niezależnie jednak od powyższych stwierdzeń należy przyjąć, iż instytucja skargi jest instytucją potrzebną. Co więcej jest to instytucja, która ma swoje umocowanie w obecnie obowiązującej Konstytucji RP, co daje gwarancję, że ustawodawca jej nie zlikwiduje. Uważam jednak, że (odnosząc się do problematyki, jaką zająłem się w niniejszym artykule) w niedalekiej przyszłości należy dokonać nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego.

Moim zdaniem kodeks powinien precyzyjnie regulować tryb powoływania podmiotów, które będą rozpatrywały skargi w sposób bezstronny. Aby tak się stało, należy powołać podmiot, który będzie funkcjonował w każdej jednostce samorządu terytorialnego jako niezależny organ. Niewiele jest również samorządów, które by się podjęły (przynajmniej raz na jakiś czas) oceny przyjmowania i załatwiania skarg, dlatego wydaje się również niezbędne doprowadzenie do ustawowego zobligowania (przynajmniej organów uchwałodawczych gminy, powiatu i województwa) do dokonywania takich ocen na sesji.

Uważam także, że organy uchwałodawczo-kontrolne w jednostkach samorządu terytorialnego powinny mieć nie tylko prawo, ale i obowiązek uregulowania (np. w statucie) pozostałych szczegółowych zagadnień związanych z postępowaniem skargowym, tak aby żaden podmiot nie był poza kontrolą.

## REFERENCES

- Banaszak B. (2013), *Komentarz do art. 63 Konstytucji RP*, [w:] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wydanie elektroniczne*, (Legalis).
- Jaśkowska M. (2011), [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania ad-*

*ministracyjnego. Komentarz*, Warszawa.

Juchniewicz J., Kazimierczuk M. (2008), *Wolności i prawa polityczne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.

Judycki S. (2013), *Skargi obywateli mogą polepszać działanie administracji*, wydanie elektroniczne – Wspólnota.

Rosińska K. (2013), *Procedura rozpatrywania skarg*, wydanie elektroniczne – Wspólnota.

Sierżputowski T. (2000), *Ograniczenia dotyczące funkcjonariuszy gminnych przy wykonywaniu zadań publicznych*, (Samorząd Terytorialny nr 4).

Wierzbowski M., Wiktorowska A. (2013), *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz do art. 221 k.p.a. (teza 22)*, wydanie elektroniczne – Legalis.

Zalasińska K. (2013), [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz do art. 259 k.p.a. (teza 1)*, wydanie elektroniczne – Legalis.

## **USTAWODAWSTWO I ORZECZNICTWO**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1976 r., nr 7, poz. 36).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. Dz. U. z 1921 r., Nr 44, poz. 267.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 267).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2012 r. (sygn. akt. II SA/SZ 696/12, CBOSA).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2011 r. (sygn., II OSK 1961/11, CBOSA).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 czerwca 2011 r. (sygn. akt II SA/Bk 141/11).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 2 czerwca 2011 r. (sygn. akt III SA/WR 21/11, CBOSA).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Gliwicach z dnia 29 października 2008 r. (sygn. akt IV SAB/Gl 18/08).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 1999 r. (sygn. akt IV SA 1575/97).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 1998 r. (sygn. akt IV SA 1306/96).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 1996 r. (sygn. akt I SAB 28/96, opubl. ONSA 1997, nr 2, poz. 97).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r. (sygn. akt IV S.A. 814/94, opubl. ONSA 1996, nr 2, poz. 84).

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2011 r. (sygn. akt I OSK 1340/11).

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu administracyjnego w Rzeszowie z dnia 25 lipca 2005 r. (sygn. akt I SA/RZ 117/05, OwSS 2006, Nr 1, poz. 26).

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2000 r. (sygn. akt III SAB 108/99).

# COMPUTERIZATION OF ADMINISTRATION - ADVANTAGES AND DISADVANTAGES

## KOMPUTERYZACJA ADMINISTRACJI - ZALETY I WADY

**dr inż. Paweł Chodak**

Alcide De Gasperi University  
of Euroregional Economy in Józefów, Poland  
pawelchodak@wp.pl

### ABSTRACTS

Computerization is a process that in the era of advanced technologies and tools is a phenomenon whose development is an essential support for all branches of the economies of countries but is also reducing and even security risks in the area of data processing. The purpose of computerization include construction and implementation of modern IT solutions supporting multiple tasks in the area of public administration. Computerization in the administration of this arrangement to the data, including personal data, the harmonization of the scope of data that the confidentiality is to ensure consistency and completeness of data and ensuring data security. Computerization, in addition to the undoubted benefits that entail different risks, the effects can be catastrophic.

Informatyzacja to proces, który w dobie rozwoju zaawansowanych technologii oraz narzędzi informatycznych jest zjawiskiem, stanowi istotne wsparcie dla wszystkich gałęzi gospodarek państw. Informatyzacja to również ograniczenia a nawet zagrożenia bezpieczeństwa w obszarze przetwarzanych danych. Celem informatyzacji jest m.in. zbudowanie i wdrożenie nowoczesnych rozwiązań teleinformatycznych wspomagających wykonywanie wielu zadań w obszarze administracji państwowej. Informatyzacja w administracji to uporządkowanie sposobu przetwarzania danych, w tym danych osobowych, to ujednoczenie zakresu danych, to zapewnienie poufności danych, to zagwarantowanie spójności oraz kompletności danych oraz zapewnienie bezpieczeństwa danych. Informatyzacja, poza niewątpliwymi korzyściami, pociąga za sobą różnego rodzaju zagrożenia, których skutki mogą być wręcz katastrofalne.

### KEYWORDS

*computerization, personal, modern solutions, modern information technology, administration, computerization in government, the government, the ministry of administration and digitization, digitization.*

## WPROWADZENIE

Informatyzacja w administracji państwowej stanowi istotne wsparcie dla realizowanych zadań na rzecz państwa i obywateli (w artykule naprzemiennie stosowane są pojęcia informatyzacji, cyfryzacji, budowy systemów informatycznych, systemów teleinformatycznych jako pojęcia tożsame). Informatyzacja to również nadążanie za rozwojem świata, to dostosowywanie się do obowiązujących trendów światowych, to udział w procesie globalizacji. Informatyzacja to wyścig z czasem, ale nie z czasem rzeczywistym tylko z czasem informacji. Czas informacji to przede wszystkim szybkość jej uzyskiwania. Chcąc być uczestnikiem globalizacji, należy się rozwijać, dotrzymywać kroku, być w stałej łączności z czasem, ze światem i z samym sobą.

Zagadnienia poruszane w tym artykule dotyczą informatyzacji w ujęciu badawczym, polegającym na ocenie stopnia zainformatyzowania naszego kraju oraz stopnia zadowolenia obywateli ze stosowanych narzędzi i rozwiązań teleinformatycznych udostępnionych dla obywateli. Artykuł został opracowany na podstawie dwóch raportów. Pierwszy to *Państwo 2.0 nowy start dla e-administracji* (raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Warszawa kwiecień 2012; opracowany pod redakcją ministra administracji i cyfryzacji; zespół autorski: Agnieszka Boboli, Tomasz Jaruzalski, Małgorzata Olszewska, Renata Paleń, Andrzej Ręgowski, Anna Siejda; współpraca: Stanisław Dąbek, Rafał Poździk, Małgorzata Steiner). Drugi to *Raport z badania omnibus na temat satysfakcji z obsługi i dostępu do informacji publicznej w urzędach* (Raport zrealizowany na reprezentowanej przez fundację Centrum Badań Opinii Społecznej próbie dorosłych Polaków na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w ramach umowy współfinansowanej ze środków Unii Europejskiej).

### **PAŃSTWO 2.0 NOWY START DLA E-ADMINISTRACJI**

W ostatnich latach polska administracja, zarówno centralna, jak i samorządowa, przeżywa intensywny okres informatyzacji. Jest to przełomowy czas nie tylko dla samej administracji, ale również wyzwanie dla wszystkich obywateli.

O ile proces cyfryzacji w samej administracji nie budzi, a przynajmniej nie powinien budzić żadnych emocji, o tyle informatyzacja dla obywateli budzi sporo kontrowersji. Otóż zakres wykorzystania dobrodziejstwa cyfryzacji administracji jest wprost proporcjonalny do skali zainformatyzowania całego społeczeństwa, szczególnie tego dorosłego. Proces zainformatyzowania społeczeństwa jest procesem trwającym od lat i przynoszącym spore korzyści polegające na ciągłym zwiększaniu liczby ludności mających dostęp do Internetu oraz – co najważniejsze – na zwiększaniu liczby ludności umiejacej się posługiwać m.in. Internetem, który jest nieodłącznym elementem cyfryzacji administracji i społeczeństwa.

Opracowanie raportu na temat stanu cyfryzacji dla e-administracji miało dwa cele. Po pierwsze, przedstawia syntetyczną informację na temat stanu realizacji projektów dotyczących informatyzacji i cyfryzacji wchodzących w zakres kompetencji nowo utworzonego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji zostało utworzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. m.in. w celu skoordynowania procesów informatyzacyjnych państwa, usprawnienia budowy usług e-administracji oraz wsparcia budowy społeczeństwa informacyjnego. (Dz. U. 2011, Nr 250, poz. 1501). Po drugie, prezentuje kierunki dalszych działań w obszarze informatyzacji i cyfryzacji Polski, ze szczególnym uwzględnieniem działań na rzecz rozwoju i poprawy e-administracji. Kierunek ten jest rozszerzony o badania opinii społecznej na temat zadowolenia obywateli z działań podejmowanych na rzecz cyfryzacji administracji. Aktualnie administracja publiczna w Polsce realizuje kilkaset projektów informatycznych. Wśród nich, realizowanych przez ministerstwa i samorządy, 29 projektów jest na liście priorytetowej i uzyskało decyzją Ministerstwa Rozwoju Regionalnego finansowanie w ramach 7 osi Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. MAC jest dla tych projektów instytucją pośredniczącą, wskutek czego posiada on kompetencje do ich monitorowania. Pięć z tych projektów realizuje Centrum Projektów Informatycznych (CPI) podległe MAC. Centrum Projektów Informatycznych jest jednostką budżetową podległą Ministrowi Administracji i Cyfryzacji. Podstawą funkcjonowania Centrum Projektów Informatycznych jest statut nadany zarządzeniem nr 14 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 lipca 2013 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie Centrum Projektów Informatycznych, według którego Centrum realizuje zadania w zakresie informatyzacji i teleinformatyki powierzone, w drodze decyzji przez Ministra Administracji i Cyfryzacji i pozostające w jego własności lub przekazane do realizacji przez podmioty administracji publicznej, po uzyskaniu, w drodze decyzji, akceptacji Ministra Administracji i Cyfryzacji. (Dz. Urz. Min. Ad. i Cyf. z 2013 r., poz. 25). Pozostałe znajdują się w gestii trzynastu innych ministerstw i urzędów. W tym miejscu należy wskazać, iż pomimo sporządzonego niedawno raportu (kwiecień 2012 r.), na dzień dzisiejszy część informacji uległa modyfikacji. Odnosząc się w szczególności do informacji, iż część projektów informatycznych realizuje Centrum Projektów Informatycznych, należy wskazać, że pod koniec 2010 r. powołana została nowa instytucja - Centralny Ośrodek Informatyki (COI), która jako instytucja gospodarki budżetowej działa na podstawie ustawy o finansach publicznych oraz Zarządzenia Nr 48 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia i nadania statutu instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą „Centralny Ośrodek Informatyki” (Dziennik Urzędowy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 14 grudnia 2010 poz. 74). Przedmiotem podstawowej działalności COI jest odpłatne wykonywanie na rzecz Ministra Spraw Wewnętrznych (MSW) usług pozwalających na sprawną realizację zadań publicz-



nych w zakresie prowadzenia Centralnej Ewidencji Pojazdów (CEP) oraz Centralnej Ewidencji Kierowców (CEK), w tym systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (SI CEPiK). System informatyczny obejmuje centralną bazę zawierającą dane i informacje o pojazdach, ich właścicielach i posiadaczach a także osobach posiadających wymagane uprawnienia do kierowania pojazdami. Głównym zadaniem Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców jest zabezpieczenie interesów Państwa i obywateli w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz bezpieczeństwa pojazdów i ich właścicieli, a w szczególności poprawa bezpieczeństwa cywilno-prawnego obrotu pojazdami oraz ograniczenie i eliminacja kradzieży pojazdów, dokumentów oraz różnego rodzaju oszustw celnych czy ubezpieczeniowych.

COI świadczy również usługi na rzecz MSW i innych podmiotów publicznych w zakresie budowy, rozwoju i eksploatacji systemów teleinformatycznych. Jest to nowa instytucja, która podobnie jak CPI zajmuje się wdrażaniem nowych projektów informatycznych w administracji publicznej oraz na zlecenie innych organów i podmiotów.

Raport rozpoczyna się od analizy dotychczas prowadzonych projektów informatycznych w administracji państwowej. Przeprowadzona analiza wykazała, że należy zmienić podejście do sposobu projektowania, organizowania i prowadzenia prac, w szczególności:

1. Planując informatyzację, trzeba konsekwentnie stosować zasady właściwego zarządzania;
2. Projekty muszą być dzielone na etapy, których realizację da się precyzyjnie rozliczyć;
3. Systemy muszą też być testowane z użytkownikami przed wdrożeniem do pełnej eksploatacji.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, podejmując zadania związane z cyfryzacją administracji, przeprowadziło analizę dotychczas prowadzonych projektów informatycznych. W toku analizy sposobu realizacji badanych projektów zdiagnozowano tzw. problemy systemowe, których charakterystykę zaprezentowano w poniższych punktach:

1. Brakuje kompleksowego, wielowymiarowego i perspektywicznego podejścia do zadań cyfryzacyjnych;
2. Brakuje pełnej i zorganizowanej instytucjonalnie koordynacji przygotowywania na poziomie rządowym oraz wdrażania projektów informatycznych;
3. W dotychczasowym podejściu brakuje kompleksowej, przenikającej wszystkie projekty, wizji użytkownika systemu;
4. Dominuje perspektywa techniczno-sprzętowa w przygotowywaniu projektów;

5. Brakuje logicznej sekwencyjności w opracowywaniu i realizacji projektów;
6. Brakuje etapowości w planowaniu oraz wdrażaniu projektów w sensie materialno-finansowym;
7. Efekty osiągnięte są przez projekty. Jakość dostarczanych produktów może być niezadowolająca, jeśli okres zamknięcia i rozliczenia zbyt wielu projektów skumuluje się w końcowej fazie tego okresu budżetowania UE;
8. Różne instytucje rozwijają równolegle systemy, nie myśląc o ich kompatybilności i wzajemnej komunikacji;
9. Brak dopasowania rozwiązań oferowanych użytkownikom w projektach do ich realnych potrzeb zmiennych czasie;
10. Brakuje analiz kosztów utrzymania projektów, sieci oraz systemów po wdrożeniu;
11. Zbyt słaba współpraca w projektach ze wszystkimi interesariuszami;
12. Harmonogramy realizacji oraz budżety wielu projektów nie uwzględniają fazy testowania rozwiązań, wyciągania wniosków i wprowadzania poprawek do systemów przed ich przekazaniem do eksploatacji;
13. Część decyzji finansowych dotyczących niektórych działań w latach 2007-2010 nie była tak przejrzysta, jak być powinna.

Przedstawiona charakterystyka wskazuje na potrzebę zweryfikowania stosowanych zasad i procedur cyfryzacji. Wskazane powyżej problemy dają podstawę do postawienia tezy, iż nie wszystkie działania zmierzające do cyfryzacji administracji są niezbędne, a część działań cyfryzacyjnych realizowana jest bez uwzględnienia faktycznych potrzeb państwa i obywateli. Teza ta związana jest bezpośrednio z punktem 13. Z kolei punkt 8 zawiera niepokojące informacje, które mogą świadczyć o niegospodarności państwa w związku z wydawaniem środków budżetowych na budowę i rozwój systemów teleinformatycznych działających w co najmniej dwóch instytucjach o bardzo zbliżonej charakterystyce i zakresie uprawnień. Problem ten wskazywać może z jednej strony na słabość sprawowanej władzy i nadzoru nad funkcjonowaniem instytucji państwowych, a z drugiej strony na kierowanie się przez te instytucje swoim, źle pojętym interesem posiadania nowoczesnych rozwiązań teleinformatycznych wyłącznie na własne potrzeby. Takie podejście stosowane jest przez wszystkie służby i organy powołane do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa narodowego. Polega to na tym, iż każda ze służb buduje i utrzymuje obszerne systemy teleinformatyczne, które, ze względu na charakter i niejawność przetwarzanych informacji, wymagają stosowania zaawansowanych zabezpieczeń sprzętowych i programowych, egzekwowanych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Wszystkie poruszone kwestie zbiegają się w jednym miejscu, tworząc potrzebę przeprowadzenia procesu spójnego z informatyzowania państwa poprzez zbu-

dowanie systemu informacyjnego. Według raportu po 1990 r. wyróżniono cztery etapy informatyzacji naszego kraju:

1. Etap informatyzacji spontanicznej (1990 – 2000) charakteryzujący się tym, że każda instytucja budowała rozwiązania w miarę swoich potrzeb i z reguły ograniczonych możliwości finansowych;
2. Etap informatyzacji nastawiony na harmonizację z wymaganiami Unii Europejskiej (2000-2004) i bardzo intensywną budowę oraz rozwój rozwiązań przy wykorzystaniu finansowania głównie z funduszy pomocy i pod nadzorem instytucji unijnych;
3. 2004-2011/2012 to etap dalszej harmonizacji z wymaganiami i inicjatywami unijnymi w warunkach członkostwa z podejmowanymi działaniami nastawionymi na rozwój narzędzi informatycznych w poszczególnych sektorach oraz nie do końca udanymi próbami koordynacji całokształtu działań związanych z informatyzacją na poziomie państwa;
4. Etap informatyzacji całościowej, który zapewne wykroczy poza 2020 r. i obejmie w uporządkowany sposób wszystkie istotne dziedziny funkcjonowania państwa.

Etap czwarty to wyzwanie dla administracji rządowej, to przyszłość naszego państwa. Odpowiednie przygotowanie potrzeb w obszarze informatyzacji państwa może zagwarantować, że informatyzacja państwa będzie elementem wsparcia każdego obywatela w codziennym funkcjonowaniu, w szczególności we współdziałaniu z organami państwowymi. Według raportu stworzenie Systemu Informacyjnego Państwa będzie możliwe po:

- określeniu architektury logicznej Systemu Informacyjnego Państwa,
- dokonaniu uzgodnień międzyinstytucjonalnych w skali kraju tak, aby potwierdzenie/przyporządkowanie odpowiedzialności za funkcje/usługi publiczne było jednoznaczne:
- uwzględnieniu standardów i inicjatyw unijnych oraz organizacji międzynarodowych,
- przygotowaniu instrumentów prawnych o charakterze ogólnym np. dotyczących identyfikacji i autoryzacji użytkowników czy regulujących zasady interoperacyjności bloków funkcjonalnych w ramach Systemu Informacyjnego Państwa, jak i tych służących wdrożeniu konkretnych rozwiązań dziedzinowych, np. w systemie ochrony zdrowia, podatkach, edukacji itp.,
- zidentyfikowaniu nowych projektów w obszarach, gdzie wymagana jest wysoka sprawność działania administracji, a obszary te nie zostały dotychczas objęte informatyzacją,
- zbudowaniu i utrwaleniu kompetencji w zakresie informatyzacji w instytu-

cjach publicznych,

- zidentyfikowaniu luk w podstawowej infrastrukturze technicznej, przede wszystkim sieciowej i wyrównaniem zapóźnień, w celu umożliwienia świadczenia e-usług na obszarze całego kraju,
- przygotowaniu właścicieli obszarów biznesowych do przyjęcia odpowiedzialności za informatyzację i zbudowanie przeświadczenia, że celem informatyzacji jest zaspokojenie na odpowiednim jakościowo poziomie potrzeb klientów (obywateli, przedsiębiorców, innych instytucji publicznych), a nie posiadanie nowoczesnego systemu informatycznego.

Raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji kończy się konkluzjami. Jedną z nich jest teza o zasadności powołania nowego ministerstwa mającego wiodące zadania w ramach cyfryzacji państwa. Zadaniem tym jest przybliżenie administracji do obywatela poprzez wdrożenie nowoczesnych usług i narzędzi informatycznych. Kolejnym wnioskiem jest zapewnienie sprawnego wykorzystania środków unijnych przeznaczonych na największe projekty informatyczne w administracji.

Ostateczną konkluzją jest określenie, iż raport jest początkiem drogi. Określenie zawiera szersze przesłanie – cyfryzacja administracji to początek drogi państwa do obywatela.

## **RAPORT Z BADANIA OMNIBUS NA TEMAT SATYSFAKcji Z OBSŁUGI I DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W URZĘDACH**

Raport odpowiada na szereg pytań postawionych obywatelom celem uzyskania opinii na temat satysfakcji z obsługi i dostępu do informacji publicznej w urzędach. Raport stanowi nieocenione źródło wiedzy dla administracji rządowej, w szczególności ze względu na zawarte w nim odpowiedzi. Odpowiedzi ankietowanych to głos społeczeństwa, głos potrzeb, to jasny i czytelny przekaz dla rządzących, czego oczekuje opinia społeczna. Badanie przeprowadzono w dniach od 30 listopada do 8 grudnia 2010 r. na liczącej 981 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. Próba została wylosowana z systemu PESEL. Wywiady zrealizowano metodą bezpośredniego wywiadu ankierskiego przy zastosowaniu CAPI (Computer Assisted Personal Interviewing). Wyniki badania zostały zestawione z wynikami badań zrealizowanych przez CBOS na zlecenie MSWiA w terminach 29 listopada – 6 grudnia 2006 r. i 28 listopada – 5 grudnia 2007 r.

Zaprezentowany powyżej raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji wskazuje na szereg obszarów w ramach cyfryzacji państwa wymagających poprawy lub drobnej modyfikacji. Są również nowe obszary, które będą wymagały utworzenia założeń oraz zaprojektowania sposobu i zakresu cyfryzowania. Zestawienie ze sobą obu raportów może stanowić istotne wsparcie dla podejmowanych strate-

gicznych działań w ramach cyfryzacji.

Podjęcie i realizowanie tak ogromnego zadania, jakim jest cyfryzowanie państwa, wymaga wybrania drogi opartej na konsekwencji w działaniu państwa, ale uwzględniającej również głosy opinii publicznej, głosy obywateli, którzy są najważniejszym ogniwem, a zarazem uczestnikiem procesu cyfryzacji. Cyfryzacja zostanie oceniona w sposób obiektywny przez społeczeństwo, przez pojedynczego człowieka. Ocena będzie dotyczyła prostych spraw, które zostały sformułowane w postaci następujących pytań:

- Czy cyfryzacja pomaga obywatelowi w codziennym życiu?
- Czy cyfryzacja jest dostępna dla każdego obywatela?
- Czy poziom cyfryzacji państwa jest wystarczający?
- Czy dostęp do narzędzi elektronicznych zapewnia sprawną realizację potrzeb?
- Czy wdrożone narzędzia informatyczne są przyjazne dla obywatela?
- Czy istnieją alternatywne możliwości załatwiania spraw urzędowych dla obywateli niemających dostępu do Internetu?
- Jak odnaleźć się w przypadku braku podstawowej wiedzy informatycznej?
- Czy przewidziano darmowe kursy dla obywateli organizowane np. przez ośrodki gminne lub uniwersytety trzeciego wieku?
- Czy cyfryzacja nie utrudnia obywatelowi realizacji typowych czynności urzędowych/administracyjnych?
- Czy w związku z cyfryzacją obywatel nie będzie ponosił dodatkowych kosztów?

Można postawić jeszcze wiele pytań, których odpowiedzi będą równie ważne w ocenie procesu cyfryzacji pod kątem przyjazności i praktyczności dla obywatela. Część poruszanych kwestii w powyższych pytaniach znalazła swoje odzwierciedlenie w pytaniach zawartych w omawianym raporcie, a które częściowo postaram się zaprezentować poniżej.

Pytanie dotyczące ogólnie urzędów w latach 2006, 2007 i 2010: Czy, ogólnie rzecz biorąc, zgadza się Pan(i) z następującymi stwierdzeniami. Czy też nie zgadza się? Dla następujących kategorii:

1. Urzędy działają sprawnie i realizują swoje zadania szybko i terminowo;
2. Urzędy są nakierowane na rozwiązywanie problemów obywateli i sprawną obsługę klientów;
3. Klienci urzędów na ogół znają swoje prawa;
4. Klienci urzędów na ogół wiedzą, według jakich zasad są podejmowane decyzje w ich sprawach;
5. Struktura urzędów oraz system informacji na ogół pozwalają na sprawne po-

ruszanie się w urzędach.

Analiza wskazuje, iż odpowiedzi *Raczej się zgadzam* wybierano częściej w 2010 r. niż w latach poprzednich (24% - 50%), co jasno wskazuje na poprawę funkcjonowania urzędów. Odpowiedzi *Raczej się nie zgadzam* wybierano w dość zbliżonych wartościach dla badanych okresów i kształtowany się one na poziomie 32% - 43%.

Na uwagę zasługuje również porównanie odpowiedzi *Zdecydowanie się zgadzam* z odpowiedziami *Zdecydowanie się nie zgadzam*. Porównanie to wskazuje, iż pozytywnie pracę urzędów ocenia kilka procent społeczeństwa (1,8% - 8,2%), natomiast negatywna ocena pracy urzędów została wystawiona przez społeczeństwo na poziomie rzędu kilkunastu procent.

Pytanie dotyczące urzędów skarbowych: Czy, ogólnie rzecz biorąc, zgadza się Pan(i) z następującymi stwierdzeniami, dotyczącymi urzędów skarbowych czy też nie zgadza się? Dla następujących kategorii:

1. Urzędy skarbowe działają sprawnie i realizują swoje zadania szybko i terminowo;
2. Urzędy skarbowe są nakierowane na rozwiązywanie problemów obywateli i sprawną obsługę klientów;
3. Klienci urzędów skarbowych na ogół znają swoje prawa;
4. Klienci urzędów skarbowych na ogół wiedzą, według jakich zasad są podejmowane decyzje w ich sprawach;
5. Struktura urzędów skarbowych oraz system informacji na ogół pozwalają na sprawne poruszanie się w nich.

Wyniki badań dla tych kryteriów były realizowane dla 2010 r. w porównaniu do 2007 r. Analiza uzyskanych odpowiedzi wskazuje, klienci urzędów skarbowych znają swoje prawa, ale w bardzo ograniczonym zakresie. Dotyczy to obydwu okresu badań. Odpowiedź *Raczej się zgadzam*, wybrało ok. 34% respondentów. Świadczy to o braku dostatecznych działań edukacyjnych. Potwierdzeniem tej tezy jest zbliżony poziom wyboru odpowiedzi *Raczej się nie zgadzam*.

Drugim problemem dotyczącym pracy urzędów skarbowych jest brak dostatecznej wiedzy klientów urzędów skarbowych, według jakich zasad są podejmowane decyzje w ich sprawach. W tym przypadku wyniki badań są bardzo zbliżone do poprzednich.

Kolejne pytanie dotyczyło oceny urzędników: Jak by Pan(i) ocenił(a) pracę większości urzędników w Polsce? Czy urzędnicy na ogół:

1. Są nakierowani raczej na rozwiązywanie spraw klientów niż na własną wygodę w pracy?
2. Pracują rzetelnie, dokładnie i sumiennie wykonują swoje obowiązki?

3. Są przekupni – wręczenie prezentu lub łapówki przyśpiesza załatwienie spraw?
4. Znają się na swojej pracy, są kompetentni?
5. Załatwiają sprawy przede wszystkim wtedy, gdy ma się znajomości i protekcję?
6. Są życzliwi dla interesantów?
7. Pracują z zaangażowaniem, poświęcają dużo uwagi interesantom?
8. Przewlekają załatwianie spraw, celowo je opóźniają?

Ta część badania wywołuje zawsze kontrowersje, ponieważ od lat utarło się, że urzędnicy są panami naszych spraw. Pogląd ten ma swój początek po zakończeniu II Wojny Światowej w okresie komunizmu, umacniając się przez lata. Dzisiaj ten problem jeszcze występuje, ale nie jest już tak powszechny, jak kiedyś. Powodem zmian jest m.in. zwiększenie świadomości społeczeństwa na temat uprawnień i obowiązków urzędników oraz wprowadzenie istotnych zmian w obszarze funkcjonowania administracji państwowej i samorządowej.

Na pytanie, czy urzędnicy są nakierowani na rozwiązywanie spraw klientów, respondenci podzielili się proporcjonalnie, wybierając *Raczej tak* i *Raczej nie* w zbliżonych wartościach. Wskazać należy, że w 2010 r. wystąpiła przewaga odpowiedzi *Raczej tak*. W podobny sposób wypadły odpowiedzi na pytanie dotyczące rzetelności i sumienności pracy urzędników. Pozostałe pytania są w swoich odpowiedziach bardzo zbliżone do poprzednich. Najlepiej natomiast respondenci ocenili życzliwość urzędników, co wydaje się być zasługą rozwoju społecznego, podnoszeniem kwalifikacji i wykształcenia oraz poszanowania swojej pracy.

Omawiany raport zawiera bardzo dużo szczegółowych wyników, których analiza daje ciekawy materiał badawczy, w szczególności dla podejmowania przez rząd decyzji dotyczących podnoszenia poziomu obsługi klienta w urzędach administracji centralnej i samorządowej.

Niemniej jednak wstępna analiza raportu pozwala na sformułowanie kilku wniosków:

1. Poziom obsługi obywatela przez urzędnika wymaga ciągłego doskonalenia;
2. Podnoszenie kwalifikacji urzędników jest nadal sprawą priorytetową;
3. Obywatele często nie wiedzą jak załatwić daną sprawę, a urzędnicy nie zawsze są dla nich odpowiednim wsparciem;
4. Podejście urzędnika do obywatela ewaluuje w dobrym kierunku, ale nadal wymaga poprawy;
5. Polityka informacyjna urzędów nie jest w pełni wystarczająca;
6. Stan wykształcenia obywateli jest odwrotnie proporcjonalny do problemów ze zrozumieniem podstawowych działań w procesie załatwiania spraw urzędowych;

7. Nadal panuje przekonanie, że sprawne załatwienie sprawy w urzędzie uzależnione jest od posiadanych znajomości;
8. Pomimo podejmowanych przez rząd różnorodnych inicjatyw, mających poprawić pracę urzędów, 1/3 społeczeństwa nie wierzy, że ona nastąpi. Tyle samo ma nadzieję na poprawę;
9. Wyższa świadomość petenta przyczynia się do poprawy jakości usług realizowanych przez urzędników;
10. Wprowadzanie nowoczesnych narzędzi informatycznych przyczynia się do poprawy funkcjonowania urzędów oraz skrócenia czasu załatwiania spraw;
11. Skuteczna walka z korupcją przyczyni się do usprawnienia pracy urzędów, w szczególności podczas wydawania różnego rodzaju decyzji administracyjnych, koncesji i pozwoleń;
12. Niskie zarobki urzędników stanowią zagrożenie dla jasności i przejrzystości podejmowanych decyzji;
13. Nepotyzm może stanowić zagrożenie dla oceny oraz jakości świadczonych usług przez urzędników;
14. Urzędy skarbowe są urzędami, w stosunku do których petenci mają najwięcej uwag;
15. Urzędnik to nie tylko pracownik realizujący swoje zadania zgodnie z zakresem zadań, ale to również osoba nastawiona na pomoc, zaangażowana w realizację sprawy. To osoba przyjazna i kulturalna w stosunku do petenta.

Ostatni wniosek należy potraktować bardzo poważnie, ponieważ w wielu przypadkach jest ważniejszy od samego załatwienia sprawy. Wiele osób ma tzw. wewnętrzną blokadę w komunikacji z otoczeniem, a już „w starciu” z urzędnikiem jest z góry na przegranej pozycji. Osoba taka oczekuje ponadprzeciętnej pomocy i cierpliwości, ponieważ bardzo często ma problemy z samym wyartykułowaniem swojej sprawy, którą chce załatwić. Osoba ta oczekuje pomocy polegającej m.in. na poświęceniu jej więcej czasu, dokładnym wytłumaczeniu sprawy i czynności, które ma wykonać oraz szczerym uśmiechem. Urzędnik posiadający takie cechy będzie z pewnością najlepszym przyjacielem petenta, będzie niewątpliwie profesjonalistą i wzorem godnym naśladowania przez pozostałych urzędników.

## **PODSUMOWANIE RAPORTÓW**

Cyfryzacja administracji jest niewątpliwie najważniejszym zadaniem, jaki stoi obecnie przed naszym rządem. Cyfryzacja to nie tylko zautomatyzowanie procesów obsługi wykonywanych czynności, ale to rozwój państwa i obywateli w czasach globalizacji.

Cyfryzacja nie może być realizowana w oderwaniu od ludzi – urzędników.



Musimy pamiętać, że cyfryzacja nie zastąpi człowieka. Cyfryzacja jest narzędziem samym w sobie i stanowi uzupełnienie procesu funkcjonowania państwa, procesu współpracy państwa ze społeczeństwem.

Kompleksowe podejście do informatyzacji nie oznacza, że wszystko, co jest możliwe do zainformatyzowania, zostanie poddane temu procesowi. Działanie takie nie jest możliwe do zrealizowania. Musimy myśleć o logicznej informatyzacji w powiązaniu z potrzebami, możliwościami oraz kosztami budowy, wdrożenia i utrzymania systemów informatycznych. Korzyści należy przy tym rozpatrywać nie tylko w kategoriach oszczędności finansowych, jakie uzyska państwo, chociaż nie sposób ich pominąć, ale przede wszystkim zaoszczędzonego czasu i wysiłku przedsiębiorców i obywateli. Całościowe podejście do informatyzacji powinno polegać na uczestnictwie wszystkich instytucji publicznych, których to dotyczy, w budowaniu, utrzymaniu i rozwoju Systemu Informacyjnego Państwa ze świadomością własnej roli i poczuciem odpowiedzialności za obsługiwaną funkcjonalność. Sformułowania te zawarte w raporcie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji są podstawą założeń i celów informatyzowania państwa.

#### **PLUSY CYFRYZACJI PAŃSTWA:**

1. Usprawnienie zadań administracji państwowej;
2. Ułatwienie realizacji typowych spraw administracyjnych wykonywanych przez obywateli;
3. Łatwość dostępu do informacji;
4. Możliwość załatwiania spraw na odległość;
5. Skrócenie czasu załatwiania niektórych spraw;
6. Gwarancja najlepszych relacji nakładów do korzyści;
7. Zmniejszenie liczby dokumentów papierowych poprzez format elektroniczny;
8. Centralizacja administracji elektronicznej;
9. Ujednoczenie systemów teleinformatycznych;
10. Zwiększona ochrona danych oraz kontrola;
11. Usprawnienie wymiany informacji pomiędzy systemami/gałęziami gospodarki;
12. Realizacja wymogów unijnych – otwarcie na świat;
13. Oszczędności finansowe państwa po wdrożeniu profesjonalnych narzędzi;
14. Czynny udział w globalizacji;
15. Podniesienie poziomu bezpieczeństwa państwa.

## **WADY/ZAGROŻENIA CYFRYZACJI PAŃSTWA:**

1. Zagrożenie bezpieczeństwa przetwarzanych danych;
2. Niebezpieczeństwo przejęcia kontroli nad państwem;
3. Niebezpieczeństwo inwigilacji obywateli;
4. Ograniczenie swobód obywatelskich;
5. Ograniczenie dostępu do narzędzi z uwagi na ograniczony dostęp do Internetu;
6. Ograniczony dostęp do narzędzi z uwagi na brak podstawowej wiedzy z zakresu posługiwania się komputerem i Internetem przez część społeczeństwa;
7. Zagrożenie paraliżem strategicznych gałęzi funkcjonowania państwa w przypadku awarii lub przejęcia kontroli nad systemami informatycznymi;
8. Wysokie koszty budowy, wdrożenia oraz eksploatacji systemów;
9. Wysokie koszty utrzymania bezpieczeństwa systemów;
10. Wysokie koszty utrzymania centrów zapasowych/kopii zapasowych systemów;
11. Możliwość występowania przestępstw korupcyjnych;
12. Uzależnienie społeczeństwa wyłącznie od systemów teleinformatycznych;
13. Uzależnienie od potentatów zagranicznych w zakresie sprzętu oraz rozwiązań programowych budowanych systemów teleinformatycznych;
14. Ograniczenia w obowiązującym systemie prawa – potrzeba dostosowania przepisów – zagrożenia możliwości wpływania na zapisy ustaw lub innych aktów prawnych;
15. Brak odpowiedniej kadry w administracji państwowej do realizacji procesu cyfryzacji, w szczególności w obszarze opracowywania założeń, projektowania, budowy, wdrażania oraz utrzymania nowych systemów teleinformatycznych.

Liczba zalet i wad cyfryzacji państwa może być jeszcze bardzo szeroko rozbudowywana, ale nie to jest celem artykułu. Istotą cyfryzacji jest m.in. ulepszanie, budowanie, udostępnianie oraz kontrolowanie narzędzi w relacji obywatel – państwo. Należy pamiętać, że cyfryzacja nie zastąpi człowieka, że cyfryzacja będzie tak dobra, jak ludzie, którzy ją przygotowują i zbudują. Błędy popełniane podczas cyfryzacji mogą spowodować ogromne straty w funkcjonowaniu gospodarki państwa, mogą spowodować ogromne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa oraz sparaliżować społeczeństwo. Niebezpieczeństwem jest również fakt, że skutki błędnej cyfryzacji będą mieć swoje konsekwencje w przyszłości, a ich skala może nigdy nie zostać w pełni oszacowana.

## REFERENCES

- Brzęk W. (2009), *Współpraca organów administracji publicznej ochronie bezpieczeństwa zdrowia*, [w:] M. Lisiecki, M. Raczkowska-Lipińska, B. Sitek, W. Pokruszyński (red), *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny i perspektywy zmian*. Józefów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi.
- Pokruszyński W. (2008), *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego*, WSGE, Józefów.
- Raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Warszawa kwiecień 2012, opracowany pod redakcją ministra administracji i cyfryzacji. Zespół autorski: Agnieszka Boboli, Tomasz Jaruzalski, Małgorzata Olszewska, Renata Paleń, Andrzej Ręgowski, Anna Siejda. Współpraca: Stanisław Dąbek, Rafał Poździk, Małgorzata Steiner.*
- Raport z badania omnibus na temat satysfakcji z obsługi i dostępu do informacji publicznej w urzędach.

## USTAWODAWSTWO I ORZECZNICTWO

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (Dz. U. 2011, Nr 250, poz. 1501).
- Zarządzenie nr 14 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 lipca 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Centrum Projektów Informatycznych, według którego Centrum realizuje zadania w zakresie informatyzacji i teleinformatyki powierzone, w drodze decyzji przez Ministra Administracji i Cyfryzacji i pozostające w jego właściwości lub przekazane do realizacji przez podmioty administracji publicznej, po uzyskaniu, w drodze decyzji, akceptacji Ministra Administracji i Cyfryzacji. (Dz. Urz. Min. Ad. i Cyf. z 2013 r., poz. 25).
- Dziennik Urzędowy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 14 grudnia 2010 poz. 74.
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Dz. U. 2005 nr 64 poz. 565.
- Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw. Dz. U. 2010 nr 40 poz. 230.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej. Dz. U. 2011 nr 185 poz. 1092.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Dz. U. 1997 nr 141 poz. 943.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej. Dz. U. 2010 nr 155 poz. 1035.

**STRONY INTERNETOWE**

[www.mac.gov.pl](http://www.mac.gov.pl)

[www.ip.mac.gov.pl](http://www.ip.mac.gov.pl)

[www.msw.gov.pl](http://www.msw.gov.pl)

[www.mswia.gov.pl](http://www.mswia.gov.pl)

[www.cbos.pl](http://www.cbos.pl)

# FEATURES OF PUBLIC FOOD AVAILABILITY REGULATION ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПНО- СТІ ПРОДОВОЛЬСТВА

**Oksana Kardash**

National University of Water Management  
and Nature Resources Use,

Rivne, Ukraine

[rvmaljuk@i.ua](mailto:rvmaljuk@i.ua)

## ABSTRACTS

Food availability is a complex sustainable development issue, linked to health through malnutrition, but also to sustainable economic development, trade and based on two components: physical and economic food availability. Food availability priorities are related to improvement of the food supplies moving from production through marketing channels for domestic consumption and poverty eradication. The physical food availability is defined as the ability of the population within its financial resources to buy food products, or to produce them if there are personal subsidiary farms. The economic food availability is linked with the purchasing power of various social groups to buy food products. Taking into account the absence of perfect methods of comprehensive assessment of food availability it is proposed to calculate the integral indicator of sufficiency based on indicators of physical and economic sufficiency, using weights system and factor analysis. The economic interpretation of the values of the integral indicator of food availability is proposed to use as a basis for public regulatory decision-making. The main areas of public regulation of food availability are to improve trade infrastructure and marketing channels of sales, to overcome poverty and social inequality.

Доступність продовольства виступає комплексною проблемою сталого розвитку з охорони здоров'я, яка пов'язана не тільки з недоїданням, але й зі стійким економічним розвитком, торгівлею та базується на двох складових: фізичній і економічній доступності продуктів харчування. Фізичну доступність продовольства визначено як можливість населення у межах своїх фінансових ресурсів купувати продовольчі товари, а за наявності особистого підсобного господарства виробляти. Економічну доступність продовольства пов'язано з купівельною спроможністю придбання різними соціальними групами населення продовольчих товарів. Враховуючи відсут-

ність досконалої методики комплексної оцінки доступності продовольства, запропоновано розрахувати інтегральний індикатор достатності на основі показників фізичної і економічної достатності, використавши систему ваг та факторний аналіз. Економічну інтерпретацію значень інтегрального індикатора доступності продовольства запропоновано використовувати як основу для прийняття державних регуляторних рішень. Основними напрямками державного регулювання доступності продовольства визначено удосконалення торгівельної інфраструктури, маркетингових каналів збуту, подолання бідності та соціальної нерівності.

#### **KEY WORDS:**

*food availability, economic food availability, physical food availability, factor analysis, weights system, integral indicator of food availability, the principles of public food availability regulation.*

*Доступність продовольства, економічна доступність продовольства, фізична доступність продовольства, факторний аналіз, система ваг, інтегральний індикатор доступності продовольства, принципи державного регулювання доступності продовольства.*

#### **INTRODUCTION**

Today, not only in Ukraine, but also all over the world, there is no perfect method of a comprehensive assessment of food availability within the food security that prevents the timely identification of potential threats, developing mechanisms of counteraction, determining priorities in the regulation, evaluation of the effect of state and international investment.

The proposed method aims to provide a comprehensive assessment of objectivity, completeness and validity of measuring, the effectiveness of management decisions made on its basis and the possibility to form the timely and adequate public regulatory impact on threats.

The main hypothesis of the research is based on the assertion that the basis for decision making concerning the public regulation of food availability should be its comprehensive assessment.

The main objectives of our research are: improving the methodological principles of economic and physical food availability evaluation; calculating the integral indicator of food availability using factor analysis; elucidating the main food availability threats; offering directions of public availability regulation.

The strategic course of Ukraine to build a democratic and constitutional state with a developed economy provides priority in achieving social goals, focus on the

needs and values of its citizens. In the hierarchy of human needs, the need for food refers to the priority that requires increased attention of the state in ensuring the availability of food for all groups of the population and guarantee of food security.

Based on the constitutional definition Ukraine as a social state whose policy is aimed at creating conditions to ensure a decent standard of life the main purpose of public regulation is primarily the protection of citizens right to good nutrition. Ensuring the protection of this right, the state must find means to eliminate food dependence on foreign countries and to reduce food imports.

The state aims to establish social order, to create a fair policy of food security, to help with raising the level of calorie daily diet of the population, eliminating imbalance in food intake between social groups, increasing the purchasing power of the poor and socially disadvantaged groups, including those with fixed incomes (pensioners, students), who depend on the public social security.

With the rapid globalization and increasing world food crisis the strategically important and basic condition for maintaining economic stability, social stability and sovereignty of Ukraine is its food security. A special role in the implementation of this task belongs to a comprehensive assessment of components of food security: availability, sufficiency, sustainability, quality and safety.

Existing methods of currently evaluating food security and its components have, firstly, significant differences due to the different levels and purposes of the analysis, and secondly, none of them allow taking into account the full list of indices, and in some methods the indices are defined without proper scientific and practical substantiation of their link with the integral indicator.

Given this, it is necessary to improve and substantiate scientific and methodological principles of the comprehensive assessment of food availability in the assessment of food security, economic interpretation of the results in order to consider them in the development of national programs and strategies of socio-economic development.

As availability is a system category, the status of which is formed by the interaction of a large number of indices, so while making an assessment, in our view, it is necessary to consider their complex mutual influence. Accordingly, we propose to evaluate the adequacy of food through an integral indicator, calculated on the basis of indicators of physical and economic availability.

Having analyzed the subsystems of the physical and economic availability, using the integral indicator will enable to move from plurality of indices and indicators to one of the most informative generalizing indicator that shows the appropriate level of safety or danger and is suitable for making analysis and public regulatory decisions.

Calculating the integral indicator of food availability provides the method-

ological unity of constructing indices and indicators of food security and their comparability in the dynamics, and this will make it possible to take into account the proportion of each one in an integral assessment.

As each of the marked indicators of food availability operates, to some extent, independently, and the status of availability depends on the status of each of them, then it is appropriate to calculate the integral value of the indicators of physical and economic availability.

Calculation of integral indicators, as an intermediate stage of food availability estimation, allows to avoid informative over-burdening of the integral indicator of availability, makes it possible to discover which of the indicators causes the deteriorated condition and enables to make operational regulatory decisions in the relevant subsystem.

Considering the hierarchical structure of food availability for its complex evaluation we suggest a phased scheme of calculating the integral indicator.

At the first level it is necessary to calculate the indices of physical and economic availability, to make their differentiation into stimulants and destimulants depending on the ongoing impact, to choose an adequate way to normalization and to carry out the normalization of indices.

The second level involves the calculation of integral indicators that characterize each of the subsystems of availability. For that purpose, we propose to determine the calculation method of weight coefficients of indices in blocks of indicators and to calculate them, to choose the calculation method of integral indicators, to calculate indicators.

At the third level we perform basic calculations - the integral food availability indicator based on the chosen calculation method using the values of integral indicators of physical and economic availability.

Physical availability of food provides its uninterrupted flow in the place of consumption in the required quantities and range, i.e. it gives the population the possibility to purchase certain food items within its financial capabilities, or in the case of having private subsidiary farms or gardens and summer cottage areas - to develop them in the household. It also gives possibility to supply food to special consumers in volume and structure according to standards. Sufficiency of food expressed by physical availability does not guarantee that everyone in the society has enough food. Food security of a person depends to a large extent on the level of money income received and its purchasing power expressed by economic availability of food. The economic availability of food characterizes the possibility of various social groups to purchase foodstuffs (Hoychuk, 2004, s.16). Growing differences in real income of the population predetermine the appropriate inequality in distribution and consumption of food. If that inequality deepens and the num-



ber of poor people grows, the society is reducing the consumption of food.

Accordingly, the physical availability of food is offered to be determined on the basis of indicators, each of which performs its specific characteristics: number of retailers with preferably food range per 10 thousand people. (units); number of food markets per 10 thousand population (units); agricultural products grown on subsidiary farms per 10 thousand people, mln.hrn.

The component indicators of economic availability are: cost Index; index of real wages; Gini index.

The calculated values of the physical and economic availability are presented in Table 1 and Table 2.

**Table 1**  
Indicators of physical availability of food  
(calculated by the author according to (State Statistics Service of Ukraine))

Years	Number of retailers with preferably food range per 10 thousand people (units)	Number of food markets per 10 thousand population (units)	Agricultural products grown on subsidiary farms per 10 thousand people, mln. hrn.
2007	1,64313	0,45536	11,44399
2008	1,60925	0,45815	12,35969
2009	1,49978	0,44946	12,21518
2010	1,46326	0,44761	12,04065
2011	1,41812	0,44345	13,61048

Analysis of indices of physical food availability indicates: negative dynamics in the number of retailers which is steadily decreasing from 1.64313 units in 2007 to 1.41812 units in 2011, thereby reducing the possibility of purchasing food in retail trade; tend to reduce the number of food markets, due to unreasonable state tax policy; increase of agricultural production, grown in subsidiary farms from 11.44399 million hrn. in 2007 to 13.61048 million hrn. in 2011, which is apparently enforced.

Dynamics of calculated indices of economic availability of food (Table 2) compared to the physical availability is more stable, but there is also a decrease in index of real wages in 2011 compared to 2007 from 112.50 to 108.70. Reducing the cost index and the Gini index, which is a positive trend, is insignificant and does not cause much impact on the overall level.

**Table 2**

## Economic indicators of food availability

(calculated by the author according to (State Statistics Service of Ukraine))

Years	Cost Index	Index of real wages	Gini index
2007	0,88613	112,50	0,252
2008	0,84685	106,30	0,259
2009	0,86302	90,80	0,257
2010	0,88951	110,20	0,253
2011	0,88575	108,70	0,243

As a result of testing existing statistical techniques of integral assessments (multidimensional medium, taxonomic indices) the factor analysis was chosen to calculate the integral indicators of food security availability.

A mathematical foundation of the factor analysis of food availability is a correlation matrix R with units diagonally. Non-diagonal elements of the matrix – are paired correlation coefficients that assess the relationship between economic indicators of food availability due to the influence of their common causes of their variation.

Let us calculate the values of elements of the correlation matrix of physical availability (R1) and economic availability of food (R2).

Correlation matrix of indices of physical availability of food:

$$R_1 = \begin{pmatrix} 1 & -0.2 & -0.9 \\ -0.2 & 1 & 0.0 \\ -0.9 & 0.0 & 1 \end{pmatrix}$$

Correlation matrix of indices of economic availability of food:

$$R_2 = \begin{pmatrix} 1 & 0.3 & 0.3 \\ 0.3 & 1 & 0.5 \\ 0.3 & 0.5 & 1 \end{pmatrix}$$

According to the correlation matrix data we determine the factor loadings, having used integrated data processing system Statistica 6.0 by procedures of Prin-

principal components method of the Factor Analysis module (Yerina, 2001, s.47).

For the purpose of effective public regulation of physical and economic availability to food and determination of its dynamics, while calculating the integral indicator the values of weight coefficients should be taken into account (Table 3, Table 4).

The elements of the resulting matrix of factor loadings are the correlation coefficients between indicators of economic food availability and economic factors. Then for each indicator we determine the maximum loading by the module multiplied by the share of total variance, which is explained by the corresponding factor.

Thus the results obtained by all indicators are summarized and the proportion of each of them in the amount is calculated. The result is weights of indicators, which are used for calculating the integral indicator of economic food availability.

**Table 3**

Factor loadings and weights of indicators of physical food availability

Indicators	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Weights
Number of retailers	0,97228	-0,13157	0,19327	<b>0,34810</b>
Number of food markets	-0,93954	0,30488	0,15591	<b>0,33637</b>
Agricultural products grown in subsidiary farms	-0,88131	-0,47019	0,04701	<b>0,31553</b>
Eigen values	2,60477	0,33134	0,06387	

Estimated weights of indicators of the physical food availability point out that the greatest impact on the physical food availability is provided by the number of retailers indicator (0.34810), somewhat less – by the number of food markets indicator (0.33637), and the least - by the indicator of agricultural products grown in subsidiary farms (0.31553).

These weights of indicators of the physical food availability are later included in the calculation of the integral indicator of the physical availability.

**Table 4**

Factor loadings and weights of indicators of economic food availability

Indicators	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Weights
Cost Index	-0,84466	0,46598	0,26346	<b>0,33904</b>

Index of real wages	-0,70977	-0,69295	0,12670	<b>0,28490</b>
Gini index	-0,93690	0,10485	-0,33351	<b>0,37606</b>
Eigen values	2,09499	0,70831	0,19670	

Based on the calculated values of the weights of indicators of the economic food availability, it can be argued that the greatest impact on the integral indicator of the economic food availability has Gini index (0.37606), somewhat less - cost index (0.33904), the least - index of real wages (0.28490).

Based on the impact of the physical and economic food availability indicators on the integral indicator we distribute them on stimulants and destimulants.

The basis of differentiation of indices is the nature of their impact:

- stimulant – the increase of an index causes the increase of availability;
- destimulant - the increase of an index causes the decrease of availability.

Accordingly stimulants are the indicators: the number of retailers with preferably food range, the number of food markets, agricultural products grown on subsidiary farms, the index of real wages. Destimulating impact is exercised by the indices: cost index and Gini index.

Considering different dimension of indicators in determining the integral indicator we use standardized values according to variation dimension (Makarova, 2012, s.12):

for indicators- stimulants , 
$$z_j = \frac{x_j - x_{j\min}}{x_{j\max} - x_{j\min}} \quad (1)$$

for indicators-destimulants, 
$$z_j = \frac{x_{j\max} - x_j}{x_{j\max} - x_{j\min}} \quad (2)$$

where  $x_{ij}$  - the value of the  $j$  indicator in the  $i$  time period ( $i = 1 \dots n, j = 1 \dots m$ );

$x_{j\min}$  - minimum value of the  $j$  indicator;

$x_{j\max}$  - the maximum value of the  $j$  indicator;

$z_{ij}$  - standardized value of  $x_{ij}$  indicator.

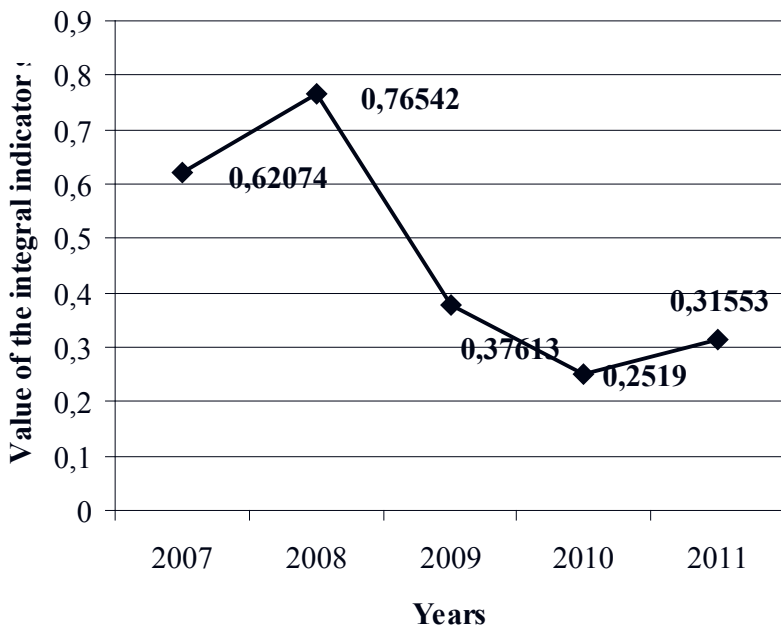
The values of integral indicators of the physical and economic food availability are found as a sum of results of the normalized values of indicators and corresponding weights (see Table 5 and Table 6).

**Table 5**

Calculation of the integral indicator of physical food availability

Years	Normalized values			Integral indicators
	Number of retailers with preferably food range	Number of food markets	Agricultural products grown on subsidiary farms	
2007	1	0,81055	0	<b>0,62074</b>
2008	0,84942	1	0,42267	<b>0,76542</b>
2009	0,36292	0,40870	0,35596	<b>0,37613</b>
2010	0,20061	0,28292	0,27540	<b>0,25190</b>
2011	0	0	1	<b>0,31553</b>

The analysis of the calculated integral indicator of the physical food availability indicates its significant decrease during the years 2007-2011. It acquires the smallest value in 2010, and the biggest one - in 2008 (fig. 1). Obviously, the reason for decreasing the values of the integral indicator of physical availability is the impact of the global financial crisis of 2008 that provoked the closure of retailers and food markets.



Given that the values of the integral indicator lie in the range from 0 to 1 (where 0 - indicates danger, and 1 - security), most of the values of the integral indicator of the physical food availability are closer to the lower range, thus indicating its critical level.

**Table 6**

Calculation of the integral indicator of economic food availability

Years	Normalized values			Integral indicators
	Cost index	Index of real wages	Gini index	
2007	0,07922	1	0,43750	<b>0,47628</b>
2008	1	0,71429	0	<b>0,54254</b>
2009	0,62086	0	0,12500	<b>0,25750</b>
2010	0	0,89401	0,37500	<b>0,39572</b>
2011	0,08816	0,82488	1	<b>0,64096</b>

The obtained the values of the integral indicator of the economic food availability show its significant variations during the years 2007-2011. It acquires the smallest value in 2009, and the biggest one - in 2011 (fig. 2).

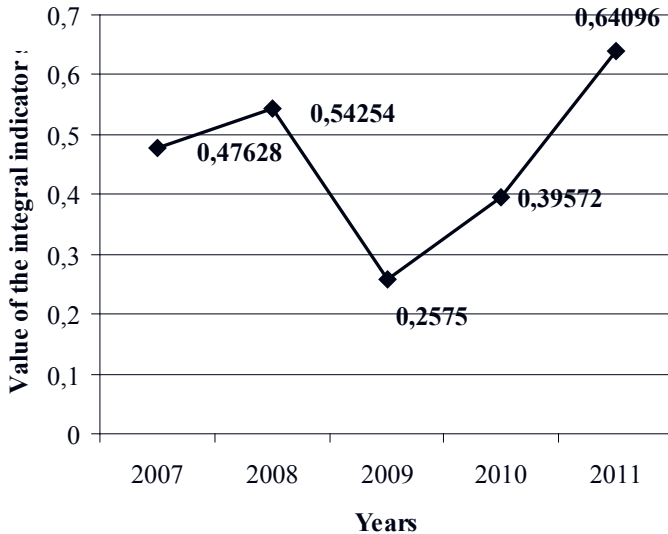


Fig.2 Dynamics of indicator of economic food availability

Taking into account the vital importance of both the indicator of the physical and economic food availability to achieve food availability, we calculate the value of the integral index of availability giving each indicator a weight of 0.5. Calculating the integral indicator of food availability by the method of factor analysis enables the methodological unity of indices that characterize it.

Dynamics of the integral indicator of food availability (fig. 3) shows significant instability and threats for the whole system of food security of Ukraine. Inconsequence and incompleteness of state reforms, made wrong decisions and actions related to social and economic changes, inability to resist the effects of the global financial crisis led to a decrease in food availability. It is obvious that to provide food availability is possible only within the framework of ensuring economic production and supply of the required amount of the appropriate food products. In addition, the priorities of public regulation of food availability must be to overcome poverty, to improve living standards and to narrow differentiation in incomes.

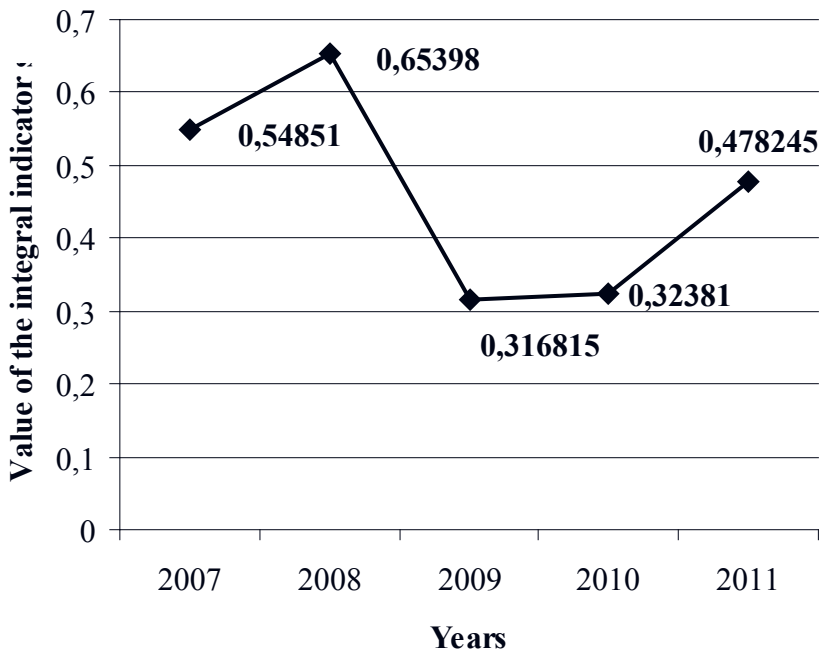


Fig.3 Dynamics of integral indicator of food availability

The main tasks of public regulation of food availability include: determination of objects and subjects of regulation, functions and tasks, management techniques, complex criteria for monitoring, precise mechanisms of regulation.

Food availability is an integral part of food security of the state and the condition of its stability. Ensuring availability of food is an urgent problem as for countries with low levels of economic development and for the developed countries. Government regulation of food availability has national characteristics; complexity and permanency are its inherent. Depending on the characteristics of the national food system, the period of its development, the achieved level and on what kind of availability component at some stage is a priority; its ensuring is modified by the change of internal and external threats. To meet the physiological human needs in quality and safe food products is the material basis of biological, political, social and spiritual existence of individual, family, social groups, the state, society and humanity in general. Ukraine's integration into the world and European community dwells upon the public regulation of food availability, as only guaranteeing supply of food under any conditions the state may pursue an independent policy.

## CONCLUSIONS

The national level of food consumption is derived from the overall economic level of development that is why the problem of food availability requires thorough scientific research and improvement of public regulation of its ensuring.

Identifying threats to food availability and predicting the consequences of their actions should be based on a comprehensive assessment and values of the integral indicator of availability. The current system of public regulation in Ukraine mostly restrains the solution of the problems of effective interaction of the entities of the agricultural market, the formation of the mechanisms of their adequate support, the creation and development of the market and social infrastructure. As a result, there is a great need to further improve the system of public regulation of food availability, focused on creating the conditions for the effective functioning of the agricultural sector, the development of appropriate mechanisms of the state impact and the support of food markets.

## REFERENCES

- Hoychuk O.I (2004) *Food security*. - Exactly: Woodlands
- Yerina A. (2001). *Statistical Modelling and Forecasting: Training. Guide*. - Kyiv: National Economic University
- Makarova OV, Gladun AM (2012) *Regional human development index: causes and ways to improve methods of calculation* / / Statistics of Ukraine. - № 1. - (ss. 10-16).



**MANAGEMENT SYSTEMS, AS AN IMPORTANT CONTROL MECHANISM BUILT  
INTO THE CONDUCT OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**SYSTEMY ZARZĄDZANIA JAKO ISTOTNE MECHANIZMY KONTROLNE  
WBUDOWANE W DZIAŁANIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

**dr Paweł Romaniuk**

Faculty of Law and Administration  
at the University of Warmia and Mazury in Olsztyn

[romaniuk1@wp.pl](mailto:romaniuk1@wp.pl)

**ABSTRACTS**

Modern management systems each public body is essentially leaders and managers to develop and implement the mission and goals of the unit. It is also a vision of public sector entities at all levels of the management. In addition, modern management systems in public institutions to develop all the necessary values that are used to achieve long-term success of the institution. With properly prepared by organizations control mechanisms, implemented appropriate corrective actions and repair. In such institutions, there must be consistency between the implementation of the organization's mission and its strategy of development. This consistency must necessarily be focused on internal organizational culture, structure and functioning of the unit adopted by the top management of the mission, which should include, inter alia, the most important priorities of growth and determine the needs of all parties involved. What's more, the top management of the public body must continually analyze and monitor their policies and the development of the strategy development.

Współczesne systemy zarządzania każdą instytucją publiczną to przede wszystkim umiejętność liderów oraz kierownictwa do tworzenia oraz realizacji misji i celów danej jednostki. To także wizja jednostek sektora finansów publicznych na wszystkich poziomach jej zarządzania. Dodatkowo współczesne systemy zarządzania w instytucjach publicznych rozwijają wszelkie niezbędne wartości, które wykorzystywane są do osiągnięcia długofalowego sukcesu danej instytucji. Dzięki właściwie przygotowanym przez organizacje mechanizmom kontrolnym wdrażane są odpowiednie działania zaradcze oraz naprawcze. W takich instytucjach musi występować spójność pomiędzy realizacją misji organizacji a przyjętą strategią rozwoju. Spójność ta musi bezwzględnie być ukierunkowana na wewnętrzną kulturę organizacyjną, strukturę funkcjonowania jednostki oraz przyjętą przez najwyższe kierownictwo misję, która powinna uwzględniać między inny-

mi najważniejsze priorytety, kierunki rozwoju oraz wyznaczenie potrzeb wszystkich zaangażowanych stron. Co więcej, najwyższe kierownictwo danej instytucji publicznej powinno w sposób ciągły analizować oraz monitorować prowadzoną przez siebie politykę rozwoju wraz ze strategią rozwoju.

#### **KEY WORDS:**

*management, public administration, controlling, system control, protection zarządzanie, administracja publiczna, kontrola, system kontroli, ochrona*

#### **WPROWADZENIE**

Współczesne systemy zarządcze występujące w jednostkach sektora finansów publicznych stanowią nieodzowny element prawidłowo funkcjonującej organizacji. Trzeba pamiętać, że organizacja to przede wszystkim zespół ludzi, którzy ze sobą współdziałają w celu osiągnięcia wyznaczonych celów, którzy stanowią o metodzie realizacji misji danej organizacji. Funkcjonowanie instytucji publicznych pod kątem działań gospodarczych, politycznych czy społecznych odzwierciedla w dużym zakresie wyznaczoną przez nie misję. Zawiera ona w swojej treści cel strategiczny, nazywany celem ogólnym, który stanowi kluczowy filar do wyznaczenia celów szczegółowych. Cele te są niezwykle ważne w procesie nieustannego podejmowania różnorodnych decyzji na różnych poziomach zarządczych, opartych na działaniach planistycznych. Cele te wyznaczają także ważny charakter łączności z otoczeniem organizacyjnym (Farnham, Horton 1996, s. 28-31).

W głównym zarysie powyższe interakcje ustalane są najczęściej przez prawo oraz występujący w danej rzeczywistości politycznej model sprawowania władzy. Stąd misje instytucji publicznych ukierunkowane są przede wszystkim na realizację celów publicznych. Na wyznaczanie celów strategicznych organizacji duży wpływ mają politycy, wysocy rangą urzędnicy publiczni oraz lobbyści. Warto tutaj też wspomnieć o ekspertach zewnętrznych, którzy swoim doświadczeniem przyczyniają się do wprowadzania dość odważnych rozwiązań decyzyjnych, mających wpływ na zarządzanie mechanizmami kontrolnymi w jednostkach sektora finansów publicznych.

Autor niniejszej publikacji wskaże główne modele kontroli, które najczęściej pojawiają się w instytucjach publicznych, włączając w to wszelkie procesy oraz plany, które tworzą spójną całość w określonych warunkach społeczno-gospodarczych. Dodatkowo przedstawiony zostanie model projektowania skutecznego systemu kontrolnego, będącego niezbędnym narzędziem wspomagającym systemy zarządcze w organizacji.

## ZARZĄDZANIE PUBLICZNE - UWARUNKOWANIE DLA MECHANIZMÓW KONTROLNYCH W ORGANIZACJI

Prowadząc rozważania o systemach zarządczych w jednostkach sektora finansów publicznych, należy wspomnieć o samej istocie zarządzania publicznego, będącego kierunkiem działań decyzji podejmowanych przez zarządzających. Zarządzanie publiczne jest to ważny proces świadczenia tzw. usług publicznych, które zaspokajają najważniejsze potrzeby publiczne, niezależnie od metody ich zaspokajania. Według prof. B. Kożuch z zarządzaniem publicznym możemy mieć do czynienia „...bez względu na to, czy organizacje publiczne zaspokajają potrzeby publiczne bezpośrednio, wytwarzając dobra i usługi, czy też pośrednio poprzez różne rozwiązania instytucjonalne, np. subsydiowanie przedsiębiorstw prywatnych czy organizacji pozarządowych, które mogą być bezpośrednim świadczeniodawcą usług publicznych” (Kożuch 2003, s. 30-32). Co ważne, zarządzanie publiczne w swoim wymiarze najczęściej dotyczy decyzji, które podejmowane są w ramach funkcji zarządzania w organizacjach publicznych w procesie świadczenia usług publicznych. Usługi te skupione są najczęściej na sprawnym wykorzystaniu posiadanych przez daną organizację zasobów (ludzkich, rzeczowych, nierzeczowych, finansowych) w celu ciągłego zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych. Potrzeby te są realizowane na podstawie świadczenia usług powszechnie i ogólnie dostępnych.

Współczesna dogmatyka prawna wskazuje, że kwestie związane z zarządzaniem publicznym stanowią sposób wykorzystania wszystkich zasobów, niezbędnych do realizacji wyznaczonych celów. Szczególnie w odniesieniu do zarządzania instytucjami publicznymi kluczowe kwestie odgrywa proces koordynowania, czyli utrzymania spójności wszelkich procesów zarządczych (w tym mechanizmów kontrolnych). Autor obserwuje, iż proces zarządzania publicznego polega na nieustannym wykonywaniu zadań zarządczych (kierowniczych), obejmujących najczęściej cztery strategiczne funkcje zarządzania, tj. planowanie, organizowanie, przewodzenie (kierowanie ludźmi) oraz kontrolowanie. Te procesy wykorzystywane są do opracowania systemów zarządzania jednostką.

Za kluczową istotę planowania, uznaje się wyznaczanie celów danej instytucji publicznej wraz z określeniem metod osiągnięcia tych celów za pomocą posiadanych przez organizację zasobów. Duże znaczenie dla wyznaczania celów strategicznych w określaniu mechanizmów kontrolnych odgrywa planowanie strategiczne. Jest ono ważne nie tylko dla instytucji publicznych, ale również swoją specyfiką obejmuje instytucje nienależące do jednostek sektora finansów publicznych (Bryson 1996, s. 25-38). Istota organizowania obejmuje najczęściej precyzyjne grupowanie podstawowych działań, które skoncentrowane są na wyznaczeniu stosunków organizacyjnych. Działania te opisują wskazanie poszczególnych elementów danej instytucji publicznej wraz z procedurami pełnienia w niej określonych ról. Na-

stępna funkcja zarządzania, nazywana przewodzeniem (motywowaniem), zmierza w swojej treści do zwiększenia zaangażowania pracowników w realizację zadań, w omawianym przypadku do opracowywania procedur kontrolnych. Obserwuje się tendencję, że funkcja ta coraz częściej stosuje sprawdzone techniki zarządzania procesami w jednostce, do których zaliczyć można m.in.: politykę płacowo-kadrową, politykę oceny i samooceny jednostek, grup pracowniczych oraz komórek organizacyjnych, prawne procedury wyznaczania stanowisk kierowniczych, rozwój i motywowanie pracowników poprzez ich awansowanie oraz umiejętności rozwiązywania konfliktów w organizacji, które są nieodzownym elementem funkcjonowania każdej jednostki (Richards 1990, s. 91-125). Kontrolowanie jako ostatnia funkcja zarządzania, stanowiąca o sile utworzonych mechanizmów kontrolnych, obejmuje najczęściej zdiagnozowanie stanów rzeczywistych oraz porównanie ich ze stanem postulowanym. Funkcja kontrolna zawsze jest zwrotnie sprzężona ze wszystkimi wyżej wymienionymi funkcjami zarządzania. Najczęściej system kontroli jest skupiony na pozyskiwaniu przez zarządzającego daną jednostką rzeczywistych informacji o stanie funkcjonowania organizacji. System ten dokonuje również oceny realizacji celów organizacji oraz formułuje niezbędne zalecenia przybierające najczęściej charakter motywacyjny czy organizatorski, polegający na opracowaniu i wdrożeniu niezbędnych korekt, czyli działań naprawczych (Kožuch 2004, s. 62-63).

### **ISTOTA KONTROLI ZARZĄDCZEJ BĘDĄCEJ MECHANIZMEM KONTROLNYM**

W dniu 27 sierpnia 2009 r. Sejm znowelizował ustawę o finansach publicznych (ustawa o finansach publicznych), która wprowadziła do systemu finansowego jednostek kontrolę zarządczą. Dodatkowo Minister Finansów przygotował i opublikował kluczowe standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Standardy te zostały przyjęte Komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Komunikat w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych), które dla wielu instytucji publicznych stały się wskazówką, w jaki sposób przygotowywać, opracowywać i wdrażać kontrolę zarządczą. Każdy zarządzający instytucjami publicznymi na wszystkich poziomach jej zarządzania, od początku obowiązywania kontroli zarządczej zdawał sobie sprawę, że wprowadzenie procedur kontroli zarządczej w miejsce funkcjonujących procedur kontroli finansowej spowoduje potrzebę preredagowania istniejącego systemu ochronnego.

Kontrola zarządcza, która funkcjonuje już w jednostkach sektora finansów publicznych od ponad 3 lat, w żaden sposób nie jest zagadnieniem nowym. Jest inną formą wcześniej funkcjonującej kontroli wewnętrznej. Wprowadzenie do funkcjonujących regulacji prawnych procedur kontroli zarządczej miało zapewnić kierownictwu jednostki pełną kontrolę nad procesami i decyzjami, które nieustannie podejmowane są w każdej jednostce sektora finansów publicznych.

Ustawodawca w art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wprowadził pojęcie kontroli zarządczej, która stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań jednostki sektora finansów publicznych w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Jak widać z powyższej regulacji prawnej, zarządzający daną jednostką otrzymuje zapewnienie, że wszelkie działania są podejmowane w sposób prawidłowy oraz, co najistotniejsze, jest to proces kontrolowany przez podmioty odpowiedzialne za realizację kontroli zarządczej. Zaakcentować należy także, iż zasada legalności w tym przypadku odgrywa fundamentalną rolę. Co zostało już wyżej wskazane, działania administracji publicznej powinny być dodatkowo realizowane w sposób efektywny, oszczędny oraz terminowy. Efektywność (skuteczność) powinna się skupiać na badaniu adekwatności zaangażowanych przez jednostkę środków finansowych do osiągniętych efektów użytecznych dla mieszkańców. Oszczędność (skupiona wokół ochrony zasobów finansowych) bada możliwości zastosowania tańszych i prostszych metod czy technologii w osiąganiu zamierzonych celów. Chodzi tutaj między innymi o zasadę ograniczania do minimum ponoszonych kosztów. Natomiast równie ważną zasadą, jak zasada legalności, jest terminowość. To wywiązywanie się przez jednostkę sektora finansów publicznych ze wszystkich zobowiązań, które wynikają chociażby z regulacji zawartych w ustawie o samorządzie gminnym).

Warto także nadmienić, iż kontrola zarządcza skupiona jest także na wyznaczaniu celów, zadań oraz misji danej jednostki, gdzie również sprawdzany jest poziom realizacji wyznaczanych obszarów. Ministerstwo Finansów w swoich wielokrotnych opiniach bardzo często podkreślało, iż zarządzający instytucjami publicznymi, stosując wcześniej funkcjonujące procedury kontroli środków finansowych, rzadko wyznaczali dokładne cele swojej organizacji, a także z różnym natężeniem dokonywali oceny stopnia ich wykonania. Obserwacje autora, który posiada doświadczenie w pracy administracji samorządowej, dowodzą, że takie podejście obecnie zmieniło się diametralnie, odkąd funkcjonuje kontrola zarządcza. Kierownicy instytucji publicznych mają coraz większą świadomość, iż respektowanie postanowień związanych z kontrolą zarządczą jest niezwykle ważne. Tym bardziej jest to kwestia dla nich kluczowa, gdyż kontrola zarządcza jest także obszarem licznych kontroli oraz audytów wewnętrznych, jak i zewnętrznych, które to dokonują oceny systemu funkcjonowania kontroli zarządczej.

Ustawodawca, wprowadzając do polskiego systemu prawnego kontrolę zarządczą (art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych), wyznaczył do realizacji siedem strategicznych obszarów, których celem jest wspieranie działań kierownictwa i całej organizacji w realizacji wyznaczonych zadań. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

1. *zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,*
2. *skuteczności i efektywności działania,*

3. *wiarygodności sprawozdań,*
4. *ochrony zasobów,*
5. *przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,*
6. *efektywności i skuteczności przepływu informacji,*
7. *zarządzania ryzykiem.*

Powyższe obszary, jako enumeratywnie wyznaczony katalog działań, dostarczają kierownictwu jednostki wiedzy w zakresie realizacji wyznaczonych procesów. Powyższe cele nie stanowią jednak katalogu zamkniętego. Ustawodawca wyznaczył tylko te najistotniejsze obszary, które można odnaleźć w każdej jednostce sektora finansów publicznych, co stanowi możliwość wyznaczania przez te podmioty dodatkowych uszczegółowionych celów, które najczęściej wynikają ze specyfiki oraz warunków funkcjonowania danej instytucji publicznej.

Posiadanie przez kierownika jednostki wiedzy z zakresu obszarów działania kontroli zarządczej najczęściej powoduje, iż na bieżąco przekazywana jest wszystkim zainteresowanym informacja o funkcjonującej organizacji wraz z aktualną wiedzą o stanie kontroli zarządczej. Dzięki temu zarządzający jednostką mogą w krótkim czasie wprowadzić działania zaradcze, które ograniczą skutki występowania danego ryzyka. Dlatego też zasadnym wydaje się w każdej instytucji publicznej delegowanie uprawnień i upoważnień na podległych pracowników. Dodatkowo ważne staje się wyznaczenie osób, które mogą odpowiadać za monitorowanie kontroli zarządczej w jednostce wraz z określeniem właściwego i prawidłowego podziału kompetencji. Pracownicy, dzięki delegacji uprawnień w ramach kontroli zarządczej, wspierają kierownictwo w procesie zarządzania jednostką. Trzeba też mocno zaakcentować, iż prawnie pełna odpowiedzialność za działania całej kontroli zarządczej, w myśl ustawy o finansach publicznych, spoczywa na kierowniku jednostki, tj. wójcie, burmistrzu czy prezydencie miasta. Ustawodawca dał jednak pewną możliwość przekazania części odpowiedzialności np. za politykę finansową na innych pracowników. Regulacje te odnaleźć można w art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który mówi, iż „kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki z zakresu gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przejęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki”. Jednak trzeba pamiętać, że o prawidłowości oraz skuteczności przejęcia obowiązków przez pracowników zawsze decyduje konieczność przygotowania pisemnej formy takiej delegacji.

Niezwykle ważną regulacją prawną, określającą obowiązek zarządzających instytucją publiczną, jest art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, który jednoznacznie mówi, że zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków:

- 1) ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej,
- 2) wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego,
- 3) kierownika jednostki.

Powyższy przepis wskazuje, że to kierownicy jednostek odpowiadają za mechanizmy kontrolne, które funkcjonują w podległych im jednostkach. Im lepiej przygotowane procedury kontrolne oraz ochronne (procedury kontroli zarządczej), tym jednostka lepiej będzie chroniona przed zagrożeniami i niebezpieczeństwami, które mogą pojawić się w każdym momencie podejmowania wszelakich decyzji.

Warto też wspomnieć o modelach ochronnych systemu zarządzania daną jednostką sektora finansów publicznych. Najbardziej znanym jest model COSO (*The Committee of Sponsoring Organizations*). Jest to amerykańska organizacja zajmująca się tworzeniem dobrych praktyk oraz edukacją w zakresie przejrzystości funkcjonowania organizacji. W 1992 r. wydany został dokument COSO I, który definiował kontrolę wewnętrzną. W 2004 r. opublikowano model COSO II, czyli zintegrowaną strukturę ramową dla zarządzania ryzykiem tzw. korporacyjnym. Inny model CoCo Kryteria Komitetu Kontroli Kanadyjskiego Instytutu Biegłych Rewidentów, kładzie nacisk na zaangażowanie i zdolność w wykonywaniu kontroli.

Klasyczny system ochronny w instytucjach publicznych ma zastosowanie na trzech poziomach zarządzania. Należą do nich:

- kontrole wykonywane przez najwyższe kierownictwo - są to najczęściej kontrole odnoszące się do funkcjonowania całej organizacji;
- kontrole wykonywane przez kierownictwo średniego szczebla - najczęściej są to kontrole, które obejmują okresowe przeglądy i oceny pracownicze;
- kontrole wmontowane w system całego procesu, które skierowane są na ocenę konkretnego działania (kontrola operacyjna).

## **MECHANIZMY KONTROLI STOSOWANE W PRAKTYCE**

Codziennie funkcjonowanie administracji publicznej dowodzi, że odpowiednio przygotowane procedury ochronne mogą zabezpieczyć jednostkę przed zagrożeniami, które mogą negatywnie wpłynąć na realizację celów wyznaczonych przez organizację. Każda jednostka sektora finansów publicznych ma swoją specyfikę i musi w sposób indywidualny wyznaczać systemy ochronne posiadanych zasobów, wyznaczając odpowiednie procedury ochronne i delegować pracowników do zarządzania mechanizmami kontrolnymi. Poniżej autor wyodrębnia kilka przykładowych indywidualnych mechanizmów kontrolnych, które coraz częściej odnaleźć można w procedurach zarządczych jednostek sektora finansów publicz-

nych. Zaliczyć do nich można m.in.:

- wprowadzenie autoryzacji, której celem jest zatrzymanie przebiegu transakcji; dotyczy to sytuacji, gdzie decyzje nie zostały jeszcze zaakceptowane na odpowiednim poziomie zarządzania;
- ocenę formalną, merytoryczną oraz rachunkową dotyczącą dowodu księgowego;
- dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z przyjętym przez jednostkę planem finansowym;
- dokonanie wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów, związanych najczęściej z podejmowanymi operacjami gospodarczymi oraz finansowymi;
- pisemną rejestrację wszystkich dokumentów; procedury te najczęściej można odnaleźć w uchwalonych systemach obiegu dokumentów;
- kontrolę dostępu do przedmiotów prawnie chronionych przez jednostkę (np. zabezpieczenia dostępu fizycznego).

Powyższe przykładowe mechanizmy ochronne, zabezpieczające jednostkę sektora finansów publicznych, wskazują jednoznacznie, iż w ramach funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej działania kontrolne są fundamentem prawidłowo funkcjonującej instytucji publicznej (Jagielski, 2012, s. 45-76). Instytucje publiczne, szczególnie w okresie wydatkowania środków unijnych, gdzie ryzyko złego wydatkowania jest duże, muszą wprowadzać i aktualizować procedury kontrolne, które najczęściej są mechanizmami wbudowanymi w system funkcjonowania jednostki. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że samo znaczenie słowa „system” należy interpretować bardzo szeroko i wielotorowo. Dzieje się tak, dlatego, iż na kierunek działań wszystkich procesów w danej jednostce mają wpływ różnorodne czynniki. Są to czynniki wewnętrzne oraz czynniki zewnętrzne, nie zawsze zależne od organizacji. Natomiast w odniesieniu do sektora jednostek finansów publicznych mechanizmy ochronne najczęściej odnaleźć można w wewnętrznych uregulowaniach prawnych czy procedurach obowiązujących w danej jednostce. Mechanizmy kontrolne mogą także, co ma dość często miejsce, wynikać z regulacji prawnych wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów.

Autor również zauważył, iż wszystkie mechanizmy ochronne (kontrolne) muszą bezwzględnie wspierać kierownictwo jednostki w procesie podejmowania niejednokrotnie dość trudnych decyzji. Stąd zasadnym wydaje się, aby procedury ochronne przyjęte w jednostce były dostosowane do indywidualnych potrzeb organizacji, ukierunkowane na specyfikę danego podmiotu. Dobrze przygotowane procedury chroniące posiadane zasoby w sposób znaczący mogą ograniczyć ryzyko związane z podjęciem błędnych decyzji czy chociażby nieprawidłowości obejmujących wydatkowanie środków publicznych. Każdy system kontrolny, znaj-



dujący się w posiadaniu jednostki sektora finansów publicznych, musi być aktualizowany, umiejętnie zarządzany oraz dostosowany do rzeczywistych i realnych potrzeb jednostki (Griffin 2009, s. 67-82). Powinien być także oparty na opracowaniu analizy ryzyka, która wskaże najbardziej prawdopodobne niebezpieczeństwa i zagrożenia, mogące dotknąć jednostkę w każdej chwili jej funkcjonowania. Nie jest łatwym przygotowanie skutecznych mechanizmów kontrolnych, jednak można w sposób przemyślany taki system stworzyć. Należy wziąć pod uwagę m.in.:

- adekwatność tworzonego mechanizmu kontroli niezbędego do zidentyfikowanego ryzyka; trzeba pamiętać, że kontrola w instytucjach publicznych nie może być zbyt słaba lub zbyt silna; dotyczy to okoliczności związanych przede wszystkim z budowaniem zaufania obywateli do instytucji publicznych; zaufanie jest jedną z głównych zasad zwartych w Kodeksie Postępowania Administracyjnego (KPA);
- potencjał mechanizmu ochronnego (kontrolnego), który najczęściej wyznaczony jest przez te osoby, które z upoważnienia najwyższego kierownictwa zajmują się projektowaniem mechanizmów kontrolnych;
- każdy błąd ludzki, który może być następstwem np. niewłaściwej oceny zaistniałej sytuacji, dokonania w sposób nieprawidłowy interpretacji prawnej, nieostrożności, nieuwagi lub nawet zaniedbania;
- indywidualne podejście do nietypowych zdarzeń; dotyczy to działań, które nie zawsze mają swoje uregulowania w przyjętych mechanizmach kontrolnych, należy w takich okolicznościach wykazać się niezwykle dużą ostrożnością i umiejętnością podejmowania wyważonych decyzji.

Nasuwa się jednak dość jednoznaczny wniosek, iż w żadnej jednostce nie ma mechanizmu ochronnego, który całkowicie dawałby pełną gwarancję ochronną, zabezpieczającą wszystkie zasoby. Obowiązkiem kierownictwa jednostki jest zatem dokonywanie stałego monitorowania takiego systemu, a także - w miarę konieczności - przeprowadzania okresowej weryfikacji danych zawartych w przyjętych przez instytucje publiczne procedurach kontrolnych. Co więcej, ważnym staje się, aby kierownictwo jednostki sektora finansów publicznych posiadało świadomość, jakie cele instytucja chce zrealizować (chodzi tutaj przede wszystkim o działania krótkoterminowe oraz długoterminowe). Ma to na celu podjęcie przez zarządzających jednostką takich decyzji i działań, które będą skoncentrowane na maksymalizacji efektów przy ograniczaniu do minimum ryzyka niepowodzenia. Dokonywanie systematycznych ocen systemów kontrolnych powinny być bardzo dokładnie analizowane przez osoby odpowiedzialne za podejmowanie decyzji w instytucjach publicznych pod kątem najistotniejszych problemów oraz wskazanie tych obszarów, które będą zmierzały do podjęcia czynności zaradczych.

## PODSUMOWANIE

Współczesne systemy zarządzania jednostką sektora finansów publicznych wymuszają na zarządzających wprowadzenie coraz to właściwszych metod oraz sposobów, które chronią organizację przed czynnikami niepożądanymi i zagrożeniami. Dlatego też obserwuje się zwiększającą świadomość kierownictwa instytucji publicznych, zmierzających do wypracowania skutecznych procedur kontrolnych. Funkcjonujące w organizacji procedury ochronne coraz częściej są omawiane na forum całej jednostki. W tworzenie procedur kontrolnych zaangażowanych jest coraz więcej osób, których znajomość problemów jednostki oraz jej specyfika przyczyniają się do konstruowania właściwych procedur kontrolnych, wspomagających system zarządzania.

Cały proces budowania systemu kontroli wewnętrznej, obecnie nazywany systemem kontroli zarządczej w jednostkach publicznych, wymaga wciąż nieustannej uwagi ze względu na zmieniające się otoczenie organizacyjne. Ważnym staje się, aby osoby odpowiedzialne za tworzone mechanizmy kontrolne dostarczały całej jednostce oraz kierownictwu zapewnienia, że wszystkie działania odbywają się w sposób prawidłowy. Natomiast w momencie pojawiających się zagrożeń, umiejętnie je kontrolowały, monitorowały i wskazywały sposoby rozwiązywania problemów. Co więcej, procedury kontrolne zawsze obejmują swoim zasięgiem wiele rodzajów ryzyka. Stąd zasadą fundamentalną staje się podejście zarządzających, iż im wyżej w hierarchii jednostki usytuowana jest kontrola, tym zakres jej obowiązywania jest szerszy i obejmuje całą instytucję publiczną.

Instytucje publiczne, realizując swoje zadania, korzystają z coraz bardziej powtarzanych praktyk, które polegają na tym, że najwyższe kierownictwo jednostki posiada coraz większy poziom zaufania do swoich pracowników, a tym samym rośnie ich zaufanie do kontroli przeprowadzanych na niższych szczeblach zarządzania organizacją. I takie podejście jest dobrym sygnałem do partycypacji w systemie zarządzania jednostką, opartą na zaufaniu, sumienności i odpowiedzialności za powierzone zadania.

## REFERENCES

- Bryson J. M. (1996). *Strategic Planing for Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Farnham D., Horton S. (1996). *Public Managers and Private Managers: Towards a Professional Synthesis?*, [w:] Farnham D., Horton S., Barlow J., Hondeghem A. (eds), *New Public Managers in Europe*, Macmillan Press Ltd., London.
- Griffin R. W. (2009). *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa.
- Jagielski J. (2012). *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa.
- Koźuch B. (2002). *Zarządzanie publiczne. Istota i zakres pojęcia*, [w:] „Współczesne 114 | WSGE

Zarządzanie” Nr 2/2002.

Kożuch B. (2003). *Zarządzanie strategiczne w organizacjach publicznych*, [w:] *Zarządzanie w sektorze publicznym*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.

Kożuch B. (2004). *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa.

Richards S. (1990). *Flexibility in Personnel Management: Some Comparisons Between the Public and Private Sectors*, [w:] *Flexible Personnel Management in the Public Service*, PUMA, Paris.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885), dalej jako *u.f.p.*

Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. M.F. Nr 15, poz. 84 z dnia 30 grudnia 2009 r.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r., *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2013r., poz. 267).

**CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY AND POWER OF THE STATE**  
**SPOŁECZNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ BIZNESU A ADMINISTRACJA**  
**PAŃSTWOWA**

**Aleksandra Szejniuk**

Alcide De Gasperi University  
of Euroregional Economy in Józefów, Poland  
a.szejniuk@gmail.com

**ABSTRACTS**

Corporate social responsibility is an important issue not only among European countries, but also Polish. All companies should meet this requirement while their task is to take care for environment and social welfare. States provide legal regulations identifying obligations of the business sector in the field of CSR activities. CSR is an object of public authorities interest. Their task is to promote best practices for the benefit of society and environment.

The relationship between economy and public administration is an important element of social responsibility. It should be emphasized that social responsibility is a set of obligations that must fulfilled by an organization to the benefit of local communities. Thus, the relationship between business and public administration should be constantly monitored in order to create the best possible relationship between them.

Organizations exchange experience not only in the field of social problems solving. They are liable for job losses in the community they operate. They are also responsible for observing ethical standards.

These activities guarantee increase of added value for all entities operating in the environment. The way of experience use and its transfer to other organizations is a condition of their success.

Społeczna odpowiedzialność biznesu jest ważnym zagadnieniem dotyczącym nie tylko krajów europejskich, ale także Polski. To wymóg stawiany przedsiębiorstwom, których zadaniem jest dbałość o środowisko naturalne i dobrobyt społeczny. Państwo tworzy przepisy regulujące sposób ich oddziaływania w zakresie odpowiedzialności społecznej. Jest ona przedmiotem zainteresowania władz publicznych, których zadaniem jest promowanie najlepszych praktyk na rzecz społeczeństwa i środowiska.

Istotnym elementem odpowiedzialności społecznej jest wzajemny stosunek pomiędzy gospodarką a administracją publiczną. Podkreślenia wymaga fakt, że

odpowiedzialność społeczna stanowi zestaw obowiązków, które organizacja musi spełnić na rzecz społeczności, w której funkcjonuje. A zatem wzajemne relacje pomiędzy przedsiębiorstwami a administracją powinny być nieustannie kontrolowane w celu tworzenia jak najlepszych stosunków pomiędzy nimi.

Organizacje wymieniają doświadczenia nie tylko w rozwiązywaniu problemów społecznych. Ponoszą odpowiedzialność za likwidację miejsc pracy w otoczeniu, w którym funkcjonują, a także za przestrzeganie norm związanych z etyką postępowania.

Działania te są gwarantem tworzenia wartości dodanej dla wszystkich podmiotów gospodarczych funkcjonujących w otoczeniu. Ich sukces uwarunkowany jest sposobem wykorzystania doświadczeń i sposobu przekazywania ich innym podmiotom gospodarczym.

#### **KEY WORDS:**

*regulation, economy, lobbying, election committees, philanthropy*

*regulacja, gospodarka, lobbing, komitety wyborcze, działalność filantropijna*

#### **WSTĘP**

System gospodarczy w naszym kraju dotyczy wielu przemian społecznych. Pojawiła się znacząca grupa przedsiębiorców pracujących na własny rachunek. Przyczyniają się oni do zmian zarówno w ujęciu ekonomicznym, społecznym, a także kulturalnym nie tylko w obrębie danego regionu, ale w całym kraju. Czynnikiem, które warunkują rozwój firm, są społeczności lokalne, a także instytucje aktywizujące ich rozwój zarówno lokalny, jak i regionalny.

Znaczącą rolę odgrywają liderzy życia społeczno-gospodarczego, wdrażając nowe strategie rozwoju. Konieczność wszechstronnych działań związanych ze stosowaniem reguł i zasad w gospodarce rynkowej odnosi się przede wszystkim do społeczności lokalnej. Dotyczy ona procesu kreowania wartości oraz rozwijania nowej działalności. W Polsce małe i średnie firmy są podstawą naszego kraju. W 2012 roku ich wartość wyraziła ponad 67% Produktu Krajowego Brutto. Przyczyniają się one do rozwoju gospodarczego zarówno lokalnego, jak i całej gospodarki.

#### **DZIAŁANIA SPOŁECZNIE ODPOWIEDZIALNE**

Organizacje funkcjonujące na rynku dostrzegają znaczenie społecznej odpowiedzialności organizacji jako ważnego czynnika wpływającego na pozycję oraz możliwości rozwojowe. Ponoszą one moralną odpowiedzialność za całokształt swojej działalności.

W obrębie odpowiedzialności współczesnej organizacji wyróżnia się (Rybak,

2004, s. 29):

- odpowiedzialność ekonomiczną (osiąganie zysku poprzez maksymalizowanie dochodów ze sprzedaży i minimalizowanie kosztów, wypracowanie optymalnych strategii rozwoju organizacji oraz podejmowanie w związku z tym najlepszych decyzji, dzielenie się korzyściami ekonomicznymi z wszystkimi interesariuszami),
- odpowiedzialność prawną (działanie w granicach nakreślonych przez regulacje prawne, przestrzeganie zasad prawnych obowiązujących w systemie gospodarczym, dotyczących sfery zatrudnienia i pracy, ochrony środowiska naturalnego),
- odpowiedzialność etyczną (działania zgodne z ogólnie przyjętymi zasadami moralnymi, w sposób godny i sprawiedliwy, w obszarach nieregulowanych przez unormowania prawne).
- odpowiedzialność filantropijną (działania na rzecz społeczności lokalnej oraz społeczeństwa w szerszym wymiarze, polegające na przeznaczaniu części zasobów organizacji na zaspokojenie potrzeb bądź rozwiązywanie problemów społecznych).

Każda organizacja zobowiązana jest do odpowiedzialnego rozliczania się ze wszystkimi grupami społecznymi, a także instytucjami tj. (Zbiegień-Maciąg, 1996, s. 48):

- władze lokalne,
- administracja państwowa,
- organizacje i ruchy konsumenckie.

Wymiary społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw precyzowane są w ramach ich misji, które stanowią sformalizowaną formę. Misja organizacji powinna zawierać określenie filozofii działania, strategię i sposób zarządzania. Istotnym elementem misji jest zdeklarowanie, czyje i jakie potrzeby zamierza organizacja zaspokajać (Walkowiak, 1998, s. 81).

Elementy tworzące misję organizacji obejmują (Pocztowski, 2008, s. 127):

- zasady etyczne,
- wielokulturowość,
- potrzeby społeczności lokalnej,
- ochronę środowiska naturalnego,
- potrzeby klienta,
- potrzeby pracowników,
- potrzeby akcjonariuszy,
- jakość,

- koszty,
- zysk.

Działania podejmowane w ramach odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw skłaniają pracodawcę do myślenia o pracowniku w kategorii podmiotu zarządzania (Wojtasiewicz, 2008, s. 7-17). Pracownicy stanowią aktywa organizacji, dlatego powinni być traktowani w sposób wyjątkowy. Bowiern to od nich zależy sukces całej firmy. Menedżerowie są odpowiedzialni za budowanie odpowiedniej strategii i działania, które określają takie czynniki, jak konsekwencja i sprecyzowane cele. Kadra kierownicza powinna dostrzegać potrzeby pracowników. Odpowiadają oni za tworzenie prospołecznych postaw w przedsiębiorstwie, budując kulturę organizacyjną. Zakres troski o interesy własne i innych podmiotów gospodarczych przedstawił Reykowski (1986) poprzez klasyfikację czynności prospołecznych jako:

- zachowania altruistyczne, obejmujące czynności zorganizowane zmierzające do odniesienia korzyści przez kogoś innego;
- zachowania pomocne, obejmujące czynności zorganizowane w taki sposób, aby ktoś inny odniósł korzyści podczas, gdy działający ponosi jedynie naturalne koszty czynności, bez naruszania interesów własnych;
- zachowania kooperacyjne odnoszące się do czynności zorganizowanych tak, aby obaj partnerzy odnosili korzyści lub nie ponosili strat.

Czynności prospołeczne dotyczą zależności pomiędzy organizacją i pracownikami, a także wszystkimi podmiotami współpracującymi z firmą. Zachowania prospołeczne dotyczą spraw pozaosobistych, wymagających uwzględnienia potrzeb innych ludzi i dotyczą (Adamska-Chudzińska, 2012, s. 157-158):

- konkretnych jednostek,
- grup społecznych,
- zbiorowości,
- instytucji,
- określonych idei.

Podejmowanie wszelkich działań odpowiedzialnych społecznie uzależnione jest od ludzi, w tym od właścicieli firm lub członków rad nadzorczych. Wywieranie wpływu i uleganie wpływowi szczególnie często występuje w praktyce kierowniczej (Bartkowiak G., 2010, s. 147-154). Prospołeczne nastawienie kadry kierowniczej na wpływ ma charakter działań odpowiedzialnych społecznie. W działaniach tych duże znaczenie odgrywają wartości związane z etosem pracy wartości tj. (Witkowski, Chwalibóg, 2010, s. 558-579):

- przedsiębiorczość,
- pracowitość,

- roztropność,
- odpowiedzialność,
- solidność,
- rzetelność,
- dokładność,
- niezawodność,
- wytrwałość.

Wykorzystanie prezentowanych wartości umożliwi organizacji efektywne funkcjonowanie na rzecz działań społecznie odpowiedzialnych. Powszechna staje się w organizacjach dbałość o tworzenie nowych miejsc pracy, a także wspieranie rozwoju nauki. Obecnie organizacje kształtują proetyczne i prospołeczne postawy pracownicze. Tworzą własne kodeksy etyczne, ale przede wszystkim stawiają im kompetencyjne wymagania etyczne. W przedsiębiorstwach osoby zarządzające wdrażają zasady umowy społecznej, przystosowując je do indywidualnych procesów decyzyjnych i polityki firmy. Zarówno decyzje, jak i polityka, mogą odzwierciedlać jedną z czterech postaw (Wartick, Cochran, 2001, s. 447-448):

- reaktywną – firma reaguje na zagadnienie społeczne dopiero wtedy, kiedy zaczyna ono utrudniać realizację jej celów;
- obronną – firma dostosowuje się do nakazów państwa i do opinii publicznej;
- dostosowawczą – firma dostosowuje się do nakazów państwa i do opinii publicznej;
- proaktywną – firma uprzedza żądania, których jej jeszcze nie postawiono.

Różnorodność koncepcji społecznej efektywności zmusza do poznania założeń dotyczących organizacji i społeczeństwa.

## **SPOŁECZNE ŚRODOWISKO PRACY**

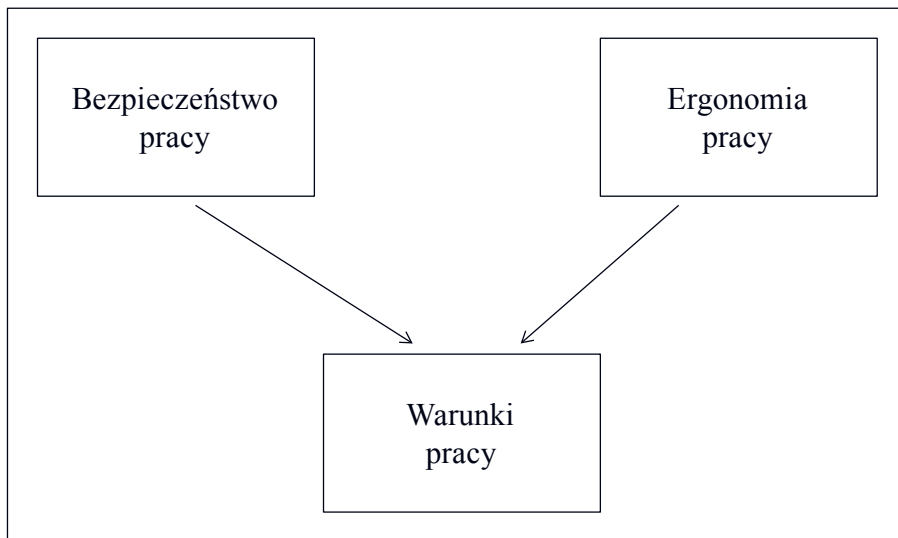
Wydajność i jakość wykonywanej pracy uzależniona jest od warunków pracy, które mają wpływ na osiąganie wytyczonych zamierzeń przez organizację. Dbłość o potrzeby pracowników, a przede wszystkim o warunki pracy, w jakich funkcjonują, wpływają na sukces organizacji (Szejniuk, 2013). CSR to dobrowolne, wykraczające poza minimalne wymogi prawne, uwzględnianie przez przedsiębiorstwa problematyki społecznej i środowiskowej w swojej działalności komercyjnej i stosunkach z zainteresowanymi stronami. Warunki pracy natomiast to ogół czynników fizycznych (materialnych) oraz czynników o charakterze psychospołecznym (Pocztowski, 2008). Ich zadaniem jest spełnianie norm w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Czynniki organizacyjno-ludzki stanowi niewymierny i trudny do określenia element natury biologicznej i socjologicznej, który oddziałuje na para-



metry środowiska pracy i może nieraz bezpośrednio lub pośrednio doprowadzić do niebezpiecznego zetknięcia się załogi z obiektami środowiska pracy (Cichowski, 1999, s. 42).

Organizacje, zapewniając bezpieczeństwo pracy, wpływają na dobre i bezpieczne warunki pracy.

Rysunek 1. Wpływ warunków pracy na bezpieczeństwo



Źródło: opracowanie własne.

Z rysunku wynika, że zarówno bezpieczna praca, jak i przestrzeganie norm ergonomicznych (hałas, zanieczyszczenie powietrza, oświetlenie) określają warunki pracy. Zadaniem kadry jest zabezpieczyć najlepsze warunki dla swoich pracowników. Podkreślenia wymaga fakt, że komfortowe warunki pracy nie tylko zwiększają jej wydajność, ale także podnoszą wartość ekonomiczną organizacji w środowisku.

Wymóg kształtowania najlepszych warunków pracy określony jest poprzez zmiany technologii, a także ciągłych zmian w zakresie bhp i ergonomii. Ergonomia zajmuje się przystosowaniem narzędzi, maszyn, środowiska i warunków pracy do autonomicznych i psychofizycznych cech i możliwości człowieka, zapewniając sprawne, wydajne i bezpieczne wykonanie przez niego pracy przy stosunkowo niskim koszcie biologicznym (Wykowska, 1994). W Polsce średnio 16–17% pracowników pracuje w warunkach niebezpiecznych dla zdrowia i życia ludzkie-

go. W krajach unijnych ten odsetek wynosił od 5 do 12%. Wymienione dane pokazują skalę problemu, jaki stanowi zapewnienie prawidłowych warunków pracy w polskich przedsiębiorstwach (Kordecka, 2001). Dlatego ważne jest ciągle identyfikowanie czynników mających wpływ na warunki pracy, a także na najbliższe otoczenie. W tym celu wykorzystuje się kontrolę i audyt bezpieczeństwa, którego zadaniem jest pozyskiwanie informacji w tym zakresie. Ujawnione w ten sposób nieprawidłowości mogą być eliminowane poprzez działania naprawcze. Istotnym czynnikiem kształtującym postawę do pracy jest indywidualna zdolność do pracy uzależniona od społecznych i ekonomicznych warunków. Również efektywność traktowana jako kompetencja umożliwiająca osobie konfrontowanie się z innymi i realizowanie zadań, które są jej udziałem w miejscu pracy (Schultz, Schultz, 2002, s. 37). Efektywność sprzyja osiąganiu zysków w przyszłości dla organizacji. Stanowi ważny element w procesie zarządzania. Kategoria mierników efektywności jest wykorzystywana w zakresie efektu uzyskiwanego z pracy społecznie użytecznej. Prawidłowe warunki pracy sprzyjają zaangażowaniu pracowników w działalność organizacji, a także działalność na rzecz środowiska, będących rezultatem polityki danej firmy. B. Mikula sugeruje, że efektywność funkcjonowania systemu zarządzania uzależniona jest od warunków, jakie panują w organizacji. Ważne jest, aby (Mikula, 2001, s. 67):

- pracownicy mieli poczucie przynależności i lojalności wobec firmy;
- występował ogólny dostęp do informacji;
- stworzyć klimat, który sprzyja twórczości i innowacjom.

J. Szaban twierdzi, że pracownicy kreują przyszłość firmy w codziennej pracy, poszukują nowych możliwości, nowych rynków, produktów i usług (Szaban, 2003, s. 49). Ważne jest ujednoczenie poziomu wiedzy, kwalifikacji i umiejętności pracowników wszystkich państw unijnych (Sitek, 2013a, s. 179). Współdziałanie z ludźmi określa koncepcja rozwoju przedsiębiorstwa. A zatem efektywność pracy z ludźmi to przede wszystkim umiejętne kierowanie nimi pod warunkiem, że ich cele są zgodne z celami organizacji. Tworzenie przyjaznego środowiska pracy przynosi korzyści w postaci (Schuler, 2003, s. 601):

- wyższej produktywności pracy,
- lepszego wykorzystania czasu pracy,
- mniejszych kosztów powodowanych wypadkami przy pracy i chorobami zawodowymi,
- wzrostu zaangażowania pracowników,
- poprawy wizerunku przedsiębiorstwa na rynku pracy,
- pozyskiwania wartościowych kandydatów do pracy.

Kształtowanie warunków pracy odzwierciedla polskie prawo pracy. Odpo-

wiednie warunki pracy należą do najważniejszych zagadnień, którymi zajmuje się kierownictwo przedsiębiorstwa. Ich zadaniem jest tworzenie programów na rzecz społecznego środowiska pracy. Zorientowanie na ochronę środowiska przyczynia się do obniżenia kosztów ekonomicznych. Działania takie pozwalają na oszczędne i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych. Stosowanie polityki proekologicznej, a także działania związane ze społeczną odpowiedzialnością biznesu kształtują pozytywny obraz firmy nie tylko na rynku polskim, ale także europejskim. Jest to związane z wyższym poziomem świadomości i większymi oczekiwaniami wobec organizacji przestrzegających norm w tym zakresie. Powinny one funkcjonować tak, by nie tylko utrzymać swoją pozycję na rynku, ale również spełnić oczekiwania społeczne swojego otoczenia. Muszą zatem traktować poważnie zarówno wymiar ekonomiczny, jak i ekologiczny oraz społeczny (Gasparski, Lewicka-Strzelecka, Rak, Szulczewski, 204, s. 257).

Przedsiębiorstwa muszą prowadzić działania na rzecz najbliższego otoczenia. Posiadanie nawet najlepszego produktu nie gwarantuje utrzymania pozycji na rynku. Ich konkurencyjność wpływa na rozwój gospodarki. Źródłem konkurencyjności jest jakość siły roboczej, a także jakość zarządzania przedsiębiorstwem.

Rezultatem takiego działania jest zarówno rozwój ekonomiczny, jak i społeczny. Przedsiębiorstwa wykorzystują koncepcję społecznej odpowiedzialności jako narzędzie zarządzania. Zarządzanie organizacjami umożliwia odpowiednią reakcję i ponoszenie odpowiedzialności wobec otoczenia. Odpowiedzialny biznes to podejście strategiczne i długofalowe oparte na zasadach dialogu społecznego (Rok, 2004, s. 18).

System społecznej odpowiedzialności określają wytyczone zasady, wśród których na szczególną uwagę zasługują (Szczepańska, 2011, s. 17):

- zasada wiarygodności,
- zasada istotności,
- zasada zrozumiałości,
- zasada zakorzenienia,
- zasada ciągłego doskonalenia.

Wymienione zasady pozwalają na tworzenie odpowiednich relacji z interesariuszami. Pozwalają na prezentację wszystkich faktów z należytą starannością. Wykorzystują informację w tworzeniu opinii na temat organizacji. Oceny skutków i kosztów społecznych, a także ekonomicznych proponowanych przez prawo, pozwalają na ocenę mocnych i słabych stron (Brzęk, 2013, s. 242). Proces społecznego i etycznego rozliczenia jest integralną częścią strategicznego systemu zarządzania organizacją.

Wykorzystywanie koncepcji społecznie odpowiedzialnego biznesu pozwala na osiąganie korzyści w postaci (Korpus, 2006, s.72):

- budowania i utrzymania relacji ze społecznością lokalną,
- budowania dobrego wizerunku wśród pracowników,
- kształtowania kultury organizacyjnej.

Korzyści z budowania i utrzymywania dobrych relacji ze społecznością lokalną pozwalają firmie zintegrować się z nią, a przede wszystkim pozyskać przychyłność władz samorządowych. Budowanie wizerunku firmy dotyczy zatrudnienia i finansowego motywowania pracowników. Kształtowanie kultury organizacyjnej zwiększa jakość relacji przedsiębiorstwa z otoczeniem.

## **RÓWNOWAGA POMIĘDZY PRACĄ A ŻYCIEM OSOBISTYM**

Wyjątkowo trudnym obszarem jest fizyczne i społeczne środowisko pracy, a zwłaszcza dotyczące problemów praca–życie. Wiadomo, że wymagania zawodowo-organizacyjne adresowane do pracowników stale rosną. Podporządkowanie pracy zawodowej innym dziedzinom życia zagraża stabilizacji psychofizycznej jednostki. To z kolei jest przyczyną zmniejszenia efektywności pracy. Szczególnie ważne w tym obszarze powinny być kategorie adresatów, np. matki mające małe dzieci, starsi pracownicy itp. Współcześnie pracownicy poświęcają coraz więcej zarówno czasu, jak i wysiłku na pracę zawodową. Jest to efekt coraz większych wymagań kierowanych do nich. Muszą oni nieustannie inwestować w swoje kompetencje zawodowe w obawie przed niekorzystną oceną wyników ich pracy. Pracodawcy, ograniczając koszty pracy, niestety podejmują decyzję związaną z wydłużeniem czasu pracy. Praca zawodowa zdominowała pozazawodowe dziedziny życia. Efektem tego mogą być negatywne zjawiska typu pracoholizm i niestety wypalenie zawodowe. Długotrwałe naruszenie równowagi pomiędzy pracą zawodową a życiem osobistym jest zjawiskiem niekorzystnym zarówno dla pracodawcy, jak i pracownika. W ostateczności może to prowadzić do obniżenia efektów ekonomicznych organizacji, do których należą (Pocztowski, 2008, s. 402):

- koszty związane ze zwiększoną absencją i płynnością pracowników,
- spadek produktywności i jakości pracy wynikający ze spadku motywacji do pracy,
- mniejsze zaangażowanie w wykonywane zadania,
- pogorszenie się stosunków z klientami,
- niższa kreatywność i spadek innowacyjności,
- większa skłonność do nieetycznych zachowań, co w efekcie przekłada się na obniżenie wartości kapitału ludzkiego w organizacji i pogorszenie jej zdolności do konkurencyjności.

Zachwianie równowagi pomiędzy pracą z życiem osobistym ma negatywny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy regionów i krajów. Ujemnymi skutkami

w wymiarze społecznym są (Borkowska, 2003, s. 16):

- bezrobocie,
- pogłębianie się nierówności społecznych,
- wzrost zachorowalności,
- rosnąca liczba rozwodów,
- spadek liczby urodzeń,
- niedostateczna opieka nad dziećmi i osobami starszymi,
- pojawianie się zjawisk patologicznych.

A zatem koniecznością jest podejmowanie działań mających likwidować przyczyny pojawienia się nierównowagi pomiędzy pracą a życiem osobistym. Dotyczy to przedsiębiorstw zarówno w kraju, jak i za granicą. Organizacje, wprowadzając programy, muszą określić stan nierównowagi pomiędzy pracą a życiem, która dotyczy trzech kategorii (Clutterbuck, 2005, s. 26):

- pracy oznaczającej angażowanie zasobów czasu, wiedzy talentu i motywacji ludzkiej w wykonywanie określonych czynności za odpowiednim wynagrodzeniem,
- życia osobistego rozumianego jako realizowanie celów w różnorodnie określonych kontekstach wykraczających poza przyjęte wcześniej rozumienie pracy,
- równowagi oznaczającej stabilność lub rozsądek.

Najważniejszym zagadnieniem pomiędzy życiem zawodowym a osobistym jest fakt radzenia sobie z możliwością pojawienia się konfliktu pomiędzy nimi. Wzajemne relacje dotyczą takich stanów, jak (Gabłota, 2003, s. 28):

- egzystencja, czyli sytuacja, w której ludzie są zmuszeni do pracy, poświęcają jej większość swoich zasobów czasu i potencjału,
- konflikt, przy którym pracownicy doświadczają i rozpoznają sprzeczność między wymogami pracy a rolami poza pracą oraz poszukują sposobów radzenia sobie z tą sprzecznością,
- integracja oznaczająca, że pracownikowi udaje się osiągnąć względnie zadowalający stan zaspokojenia potrzeb związanych z pracą i życiem osobistym,
- bezczynność oznaczająca sytuację ludzi niepracujących z powodu choroby, inwalidztwa, bezrobocia lub braku chęci,
- hedonizm będący stanem odczuwania przyjemności z czynności niezwiązanych z pracą i nieodczuwaniem w związku z tym potrzeby aktywności zawodowej.

Istotnym czynnikiem naruszającym równowagę praca – życie jest wydłużenie czasu pracy w stosunku do pracowników administracji, kadry kierowniczej, a także pracowników produkcyjnych. Dlatego dużą rolę mają do spełnienia dorad-

cy personalni reagujący na sygnały o możliwości pojawienia się zakłóceń w tym zakresie. Jedną z propozycji ujęcia wspomnianych obszarów jest następująca klasyfikacja: praca, kontakty społeczne, związki emocjonalne, rozwój intelektualny, zdrowie, duchowość (Cobaugh, Schwordtfefer, 2003, s. 17).

Przedsiębiorstwa oferują swoim pracownikom pomoc w podwyższaniu swoich kwalifikacji jako proces wspierający rozwój kapitału ludzkiego organizacji. Celem takich działań jest zmotywowanie pracowników do związania się z firmą na długie lata. Organizacje wykorzystują różne formy wspierania pracowników w procesie kształtowania równowagi praca – życie. Najczęściej wykorzystywaną formą wsparcia jest elastyczny czas pracy, zadaniowa forma jego rozliczania, a także możliwość świadczenia pracy przez Internet. Tę formę pracy kieruje się przede wszystkim do matek wychowujących małe dzieci. Formy ułatwień wobec pracowników prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Formy ułatwień wobec pracowników w zachowaniu równowagi praca zawodowa a życie osobiste

Kategoria pracowników	Przykłady form ułatwień
Pracownicy z małymi dziećmi lub w wieku szkolnym	zapewnienie prywatnej opieki medycznej, elastyczny, ruchomy czas pracy, zadaniowy system pracy, wolne dni na załatwienie spraw prywatnych, czasowe wykonywanie zadań w domu, w tym telepraca, możliwość wykonywania części pracy w domu zamiast w biurze
Pracownicy samotnie wychowujący dzieci	elastyczny, ruchomy czas pracy, indywidualny czas pracy, zadaniowy system pracy, czasowe wykonywanie zadań w domu – telepraca, wolne dni na załatwienie spraw prywatnych
Rodziny, w których oboje rodzice są aktywni zawodowo	elastyczny, ruchomy czas pracy, indywidualny czas pracy, zadaniowy czas pracy, czasowe wykonywanie zadań w domu, w tym telepraca, ustalenie pracy na zmiany w sposób odpowiadający pracownikowi
Starsi pracownicy	elastyczny, ruchomy czas pracy, indywidualny czas pracy, zadaniowy system pracy, większa informacja

Pracownicy uzupełniający swoją wiedzę (studia, kursy)	elastyczny czas pracy, 50% dofinansowania dla każdego pracownika, który decyduje się na podjęcie studiów zaocznych, również w specjalnościach nie związanych z profilem wykonywanej pracy zawodowej, dofinansowanie kosztów nauki, bezpłatne urlopy szkoleniowe, dni spędzone w szkole są traktowane jako czas przepracowany, skracanie czasu pracy w związku z zajęciami
Osoby, których praca wiąże się z częstym przebywaniem poza domem	noclegi w pokojach gościnnych lub mieszkaniach służbowych, elastyczny czas pracy.
Ogół pracowników	ubezpieczenia grupowe, sport i rekreacja, atrakcyjne nisko oprocentowane pożyczki dla pracowników, pomoc finansowa w formie zapomóg, pożyczek mieszkaniowych, pomoc finansowa w związku ze zmianą miejsca zamieszkania.

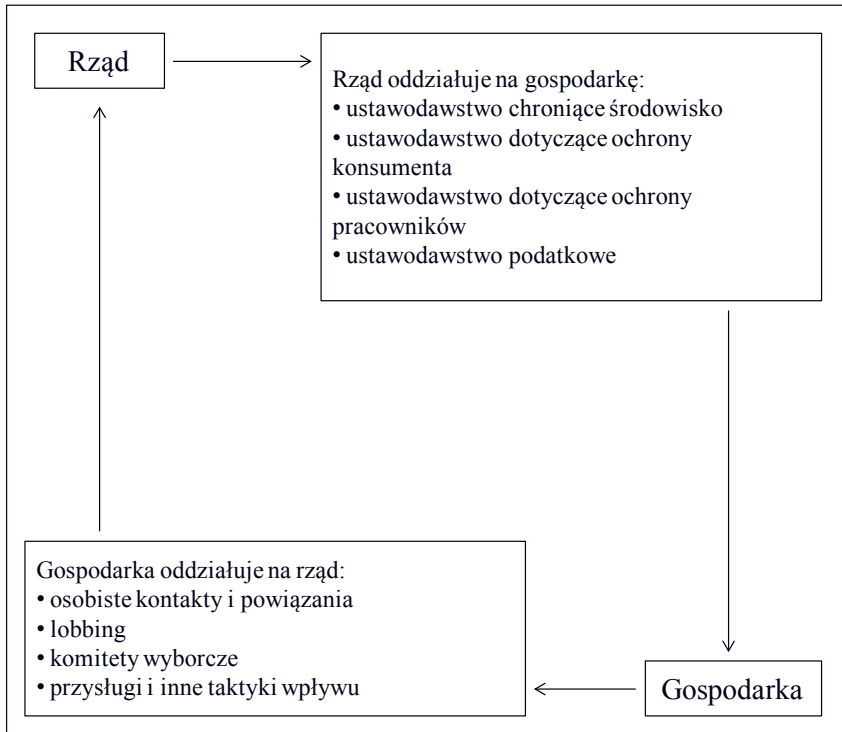
Źródło: Urbaniak, Bochosiewicz, 2008, s. 155.

Warunkiem tworzenia efektywnych programów, których zadaniem jest utrzymanie równowagi pomiędzy pracą zawodową a życiem osobistym, jest eliminowanie negatywnych czynników w środowisku pracy. Organizacje prowadzą szkolenia obejmujące problematykę równowagi praca – życie, traktując je jako politykę firmy, która mieści się w jej strategii.

#### **ADMINISTRACJA PAŃSTWOWA A ODPOWIEDZIALNOŚĆ SPOŁECZNA**

Istotnym czynnikiem odpowiedzialności społecznej jest odpowiednia relacja pomiędzy państwem a gospodarką. Odnosi się ona do treści, w których gospodarka rynkowa promuje czynności kontrolne działań gospodarczych w celu ochrony interesu społecznego. Sposoby wzajemnego oddziaływania państwa i gospodarki prezentuje poniższy rysunek.

Rysunek 2. Sposoby wzajemnego oddziaływania państwa i gospodarki



Źródło: Griffin, 2007, s. 128.

Wpływ państwa na sposoby postępowania w dziedzinie odpowiedzialności społecznej może mieć charakter bezpośredni, dotyczący regulacji prawnych określających normy, według których organizacje mogą funkcjonować. Natomiast oddziaływanie pośrednie na społeczną odpowiedzialność organizacji dotyczy ustawodawstwa podatkowego. Ma to wpływ na wydatkowanie środków przeznaczonych przez organizacje na cele społeczne. Struktura administracyjna kraju określona w ustawie z 20 marca 1950 roku w art. 34 ustawy określa, że organami władzy państwowej w gminach, miastach, dzielnicach są rady narodowe, które są odpowiedzialne za funkcjonowanie organizacji (Sitek, 2013b, s. 155).

Organizacje wykorzystują różne metody aktywizujące do większej odpowiedzialności społecznej. Wśród nich wyróżnia się:

- kontakty osobiste,
- lobbying,
- komitety wyborcze,
- przysługi.



Współcześni menedżerowie zmuszeni są do współuczestnictwa w sposobach oddziaływania gospodarki i rządu. Powinni działać w granicach prawa, a przede wszystkim postępować etycznie. Do nich należy ocena efektów pracy, która jest zarazem jedną z funkcji systemu zarządzania potencjałem pracy w organizacji (Zawisza, 2010, s. 10). Od organizacji społeczeństwo oczekuje większej odpowiedzialności społecznej. A zatem przedsiębiorstwa powinny traktować społeczną odpowiedzialność jak strategię wymagającą prawidłowego planowania i surowej oceny swojej działalności. Powinny one przestrzegać prawa, stosować się do norm etycznych, a także prowadzić działalność filantropijną. Gospodarowanie w warunkach niepewności i ryzyka sprawia, że osoby zarządzające muszą dysponować odpowiednimi informacjami, niezbędnymi do podejmowania racjonalnych decyzji (Barbachowska, 2012, s. 149).

Innymi nieformalnymi wymiarami społecznej odpowiedzialności są kultura organizacji, a także przywództwo. Sposób sprawowania przywództwa w praktyce i kultura organizacji mogą w znacznej mierze przyczynić się do określenia postawy, jaką organizacja i jej pracownicy przybierają wobec odpowiedzialności społecznej (Mesiak, Bazerman, 1996, s. 9-22).

Ważne w organizacjach jest ujawnianie nieprawidłowości przez samych pracowników. Dotyczy to nielegalnego lub nieetycznego postępowania wobec organizacji, która powinna reagować na wszelkie nieprawidłowości w celu ich wyeliminowania. Udowadnia w ten sposób, jaką postawę przyjmuje wobec problemu społecznej odpowiedzialności. Przedsiębiorstwa powinny analizować efektywność działań na rzecz oceny w tym zakresie.

Społeczna odpowiedzialność jest obowiązkiem organizacji dotyczącym ochrony społeczności, w której funkcjonuje.

## **PODSUMOWANIE**

Społeczna odpowiedzialność jest wymogiem stawianym organizacjom. Muszą one chronić swoje środowisko i dbać o ogólny dobrobyt społeczny. Menedżerowie firm powinni wykazać się szczególną dbałością o etykę. Są to stosunek firmy do pracownika, pracownika do firmy oraz stosunki z innymi kontrahentami.

Państwo oddziałuje na organizacje poprzez przepisy prawne wdrażające zasady CSR, określające granice norm ich funkcjonowania. Zadaniem organizacji jest nie tylko przestrzeganie i prowadzenie działalności w zakresie odpowiedzialności społecznej, ale także badanie skuteczności swojego działania.

Społecznie odpowiedzialne zachowania powinny być priorytetem biznesu, który na bieżąco tworzy relacje z interesariuszami. Przyczynia się ona do tworzenia wartości społecznej, oddziałując na zrównoważony rozwój przedsiębiorstw. Dlatego powinna być ona przedmiotem zainteresowania władz publicznych pro-

mujących najlepsze praktyki na rzecz środowiska i społeczeństwa. Koncepcja odpowiedzialności społecznej to nie tylko chwilowa moda, lecz potrzeba, której w Polsce nie można zlekceważyć. Konieczna jest zatem szeroka kampania społeczna na temat społecznej odpowiedzialności biznesu skierowanej przede wszystkim do średnich i małych przedsiębiorstw, a także do ich interesariuszy.

## REFERENCES

- Adamska-Chudzińska, M. (2012). *Uwarunkowania sprawności zawodowej w organizacji. Aspekt prospołeczny*. Kraków: Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Barbachowska, B. (2012). *Bezpieczeństwo informacji w firmie*. „Journal of Modern Science”, 2/13/2013.
- Bartkowiak, G. (2010). *Psychologia w zarządzaniu. Nowe spojrzenie*. Poznań: Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Bernatt, M. (2009). *Społeczna odpowiedzialność biznesu. Wymiar konstytucyjny i międzynarodowy*. Warszawa: Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania UW.
- Blanke, M., Gorynia-Pfeffer, N. (2008). *CRS – Kompendium – Organizacje w Polsce i Niemczech oraz w jaki sposób wspierają one społeczną odpowiedzialność biznesu przedsiębiorstw*. RKW.
- Borkowska, S. (2003). *O równowadze między pracą i życiem: Unia Europejska – Polska*, [w:] Borkowska, S. (red.), *Programy praca – życie a efektywność firm*, Warszawa: IPiSS.
- Brzęk, W. (2013). *Ocena skutków regulacji /OSR/jako element rządowego procesu legislacyjnego*. „Journal of Modern Science”, 1/16/2013.
- Cichowski, E. (1999). *Identyfikacja zagrożeń w górnictwie węgla kamiennego*. Gliwice: Wyd. Politechnika Śląskiej.
- Clutterbuck, D. (2005). *Równowaga między życiem zawodowym a osobistym*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna.
- Cobaugh, H.M., Schwordtfefer, S. (2003). *Work – Life – balance*. Munchen: Verlag Moderne Industrie.
- Daszkiewicz, M. (2007). *Wpływ relacji społecznych na pozycję rynkową polskich przedsiębiorstw*, [w:] *Pozycja polskich podmiotów rynkowych – pierwsze doświadczenia procesu integracji*, Prace Naukowe AE nr 1170, Wrocław: Akademia Ekonomiczna.
- Freeman, E., Moutchnik, A. (2013). *Stakeholder management and CSR questions and answers*, [w:] *Umwelt Wirtschafts Forum*, Springer Verlag, Bd 21 nr 1, Pozyskano (21.01.2014) z <http://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs00550-013-0266-3.pdf>.

- Gablota, M. (2003). *Człowiek i praca w zmieniającym się przedsiębiorstwie*. Wrocław: Wyd. A.E.
- Gasparski, W., Lewicka-Strzelecka, A., Rak, B., Szulczewski, G. (2004). *Zasady etyki i społecznej odpowiedzialności w praktyce firm*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Świadomość ekonomiczna społeczeństwa i wizerunek biznesu*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Griffin, R.W. (2007). *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: PWN.
- Kordecka, D. (2001). *Zadania nauki w systemie ochrony pracy*. „Bezpieczeństwo Pracy”, 9/2001.
- Korpus, J. (2006). *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw w obszarze kształtowania środowiska*. Warszawa: PWE.
- Mesiak, D.M., Bazerman, M. H. (1996). *Ethical leadership and the Psychology of Decision making*. „MIT Sloan Management Review”.
- Mikuła, B. (2001). *W kierunku organizacji inteligentnych*. Kraków: Antykwa.
- Pocztowski, A. (2008). *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. Warszawa: PWE.
- Pyszka, A. (2012). *Społecznie odpowiedzialne innowacje – konieczność czy moda?*, Pozyskano (21.01.2014) z [http://www.ptzp.org.pl/files/konferencje/kzz/artyk\\_pdf\\_2012/p011.pdf](http://www.ptzp.org.pl/files/konferencje/kzz/artyk_pdf_2012/p011.pdf).
- Rok, B. (2004). *Odpowiedzialny biznes w nieodpowiedzialnym świecie*. Warszawa: Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Forum Odpowiedzialnego Biznesu.
- Rybak, M. (2004). *Etyka menedżerska – społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*. Warszawa: PWN.
- Schuler, R. S. (2003). *Managing Human Resources*. Minneapolis: West Publishing Company.
- Schultz, D. P., Schultz, S.E. (2002). *Psychologia dzisiejszej pracy*. Warszawa: PWN.
- Sitek, B. (2013). *Własność municypalna a mienie komunalne. Wpływ doktryny politycznej na koncepcję własności komunalnej w perspektywie historyczno-porównawczej*. „Journal of Modern Science”, I/16/2013.
- Sitek, M. (2013). *Organizacja i zadania Europejskiej Szkoły Administracji*. „Journal of Modern Science”, I/16/2013.
- Społeczna odpowiedzialność biznesu w Polsce. Wstępna analiza. Raport Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP)*. (2007). Warszawa: Global Compact.
- Szaban, J. (2003). *Przedsiębiorstwo inteligentne*, [w:] Wawrzyniak, B. (red.), *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, Warszawa: Wyd. WSPiZ.
- Szczepańska, K. (2011). *Zarządzanie jakością. W dążeniu do doskonałości*. Warszawa: Wyd. C.H. Beck.

- Szejniuk, A. (2013). *Warunki pracy a efektywność przedsiębiorstwa*. „Journal of Modern Science” (przyjęte do druku).
- Urbaniak, B., Bochosiewicz, P. (2008). *Zarządzanie zasobami ludzkimi – kreowanie nowoczesności. Raport 2008*. Warszawa: IPiSS.
- Walkowiak, J. (1998). *Misja firmy a etyka biznesu*. Warszawa: Wyd. Centrum Informacji Menedżera.
- Wartick, S.L, Cochran P.L. (2001). *The Evaluation of the Corporate Social Performance Model*. „ACAD MANAGE REV”, 10/4.
- Witkowski, S.A., Chwalibóg, E. (2010). *Zachowania etosowe pracowników – możliwości i potrzeba badań*, [w:] Stankiewicz J. (red.), *Społeczne wymiary zarządzania nowoczesnymi przedsiębiorstwami. Ludzie. Kultura organizacji. Społeczna odpowiedzialność*, Zielona Góra: Uniwersytet Zielonogórski.
- Wojtasiewicz, L. (2008). *Społeczna odpowiedzialność biznesu*. Poznań: PWN.
- Zawisza, J. (2011). *Kształtowanie procesów personalnych*. „Journal of Modern Science”, IV/11/2011.
- Zbiegień-Maciąg, L. (1996). *Etyka w zarządzaniu*. Warszawa: Wyd. Centrum Informacji Menedżera.

# ECONOMICAL AND PUBLIC ADMINISTRATION ASPECTS OF BIODIVERSITY MAINTENANCE

## Аспекти державного управління та економіки збереження біорізноманіття

**Alina Yakymchuk**

National University of Water Management  
and Nature Resources Use, Rivne, Ukraine  
ay@ukrpost.ua

### ABSTRACTS

The maintenance of biodiversity is pre-condition of the biosphere's sustainable state that forms the necessary terms of human physical existence on the Earth and socio-economic system functioning. Biodiversity maintenance is a public administration action result and economic mechanisms that provide the socio-economic system functioning. A biodiversity determines quantitative and quality composition of ecosystems predetermines pre-conditions of biosphere firmness.

The maintenance of biodiversity in Ukraine has a difficult hierarchical structure of authority, and is characterized by the inconsistency and the unclear functions and duties allocation. The biovariety maintainance function is represented only in 4 % from the general amount of regions of Ukraine in the public administration organizational structure of environment protection. Most part (56 %) belongs to the regions which have the public administration incorporated function in biovariety maintainance industry. All of these require a scientific justification and subsequent improvement of management organizational structure of biovariety maintainance in Ukraine.

The analysis of state and local management systems of the Ukrainian biodiversity has been done. The biodiversity conservation functions analysis and classification have been carried out. The economic effect of biodiversity functioning has been estimated using forests and swamps ekosystems as an example. The necessity of biodiversity in the GDP of the state has been justified.

Збереження біорізноманіття в Україні має складну ієрархічну структуру органів управління, характеризується деякою безсистемністю, нечітким розподілом функцій та повноважень. Лише у 4 % від загальної кількості регіонів України функція збереження біорізноманіття відображена у організаційній структурі держуправлінь з ОНПС. Найбільша частка (56 %) належить регіонам, що мають об'єднану функцію державного управління у га-

лузі збереження біорізноманіття. Все це вимагає наукового обґрунтування та подальшого удосконалення організаційної структури управління збереженням біорізноманіття в Україні.

Розраховано економічний ефект від функціонування біорізноманіття України на прикладі лісових і болотних екосистем. Розроблено методику економічної оцінки функціонування біорізноманіття. Обґрунтовано необхідність урахування біорізноманіття у ВВП держави.

**KEY WORDS:**

*ecosystems, public administration, biodiversity, conservation, economic.*  
*екосистеми, державне управління, біорізноманіття, збереження, економіка.*

**INTRODUCTION**

Ukraine, covering only 6 % of the total area of Europe, has 35 % of its biodiversity. Biodiversity is one of the key components of sustainable development, environmental policy of EU countries and in the world, so we need a clear effective management system of biological diversity. It is necessary to improve the actual organizational structure and necessity of the national biodiversity conservation led to this research.

**THE RECENT STUDIES ANALYSIS CONCERNING A GIVEN PROBLEM**

Biodiversity creates a safe and healthy environment, provides the population with food, medicines, raw materials for industry. It also supports the ecosystems functioning, including circulation and purification of natural waters, soil conservation and climate stability. That is why biodiversity is studied in a number of scientific papers, including T. Andrienko, Toddler, AJ Alexandrova, O. Veklych, O. Wroblewska, L. Hryniv, Y. Remarks the PI Amana, LG Miller, I. Sinyakevich, AJ Sohnych et al. However they are mainly concerned with the maintenance of the ecosystems ecological state, but administrative and economic elements remain insufficiently studied.

However, according to the work of foreign experts (Fabijanski P, SN Bobyleva, Motkyna GA, Tulupova AS, James AN, Green MJB, Paine J., Dixon J., Pagiola S., Brink BIE, Butler RW, etc.), the real economic assessment of biodiversity should be obtained and later be reflected in the national accounts of each country for efficient storage and accounting functioning. All these determine the purpose, the subject and the object of this study.

## OBJECTIVES

The purpose of this paper is to analyze the biodiversity actual management system, identify gaps in the system and develop the measures to eliminate them.

## THE PRESENTATION OF MAIN RESEARCH MATERIAL WITH FULL SCIENTIFIC RESULTS JUSTIFICATION

The control system of biodiversity conservation in Ukraine has a complex, extensive and multi-layered structure. The central executive body is the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine, which manages the processes of biodiversity preservation and restoration. In recent years there was some instability in the functioning of the ministry, frequent reorganization of departments, their functions, accountability, and duplication of functions. Nowadays, the Department of Natural Resources and Department of Protected Areas play a key role in biodiversity preservation (Fig. 1).

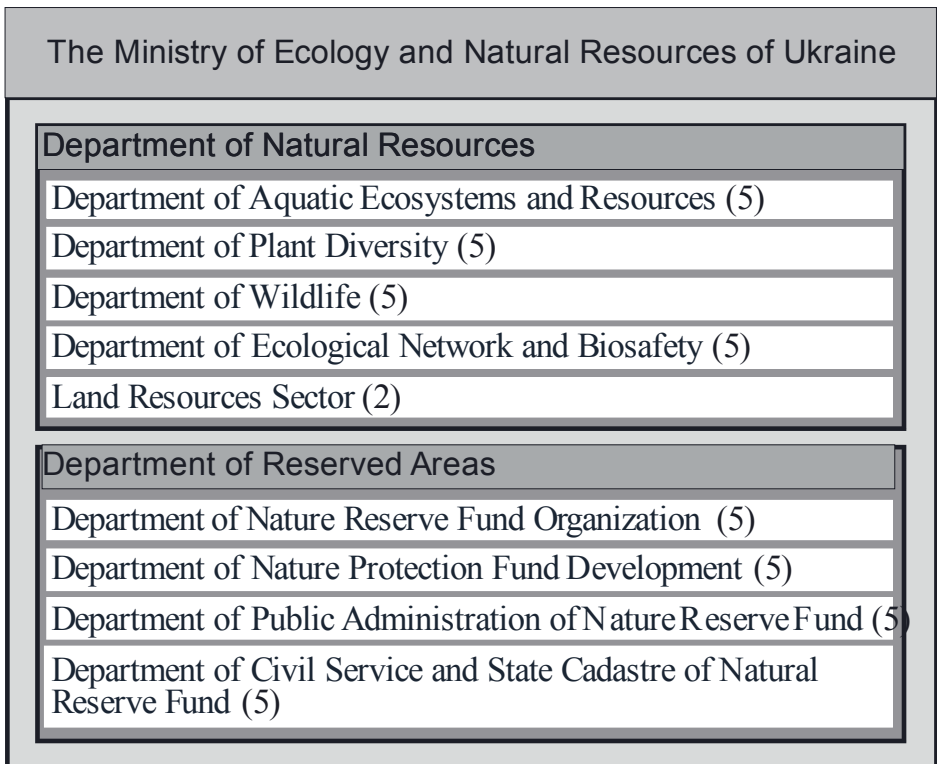


Figure. 1. Organizational biodiversity subdivisions within the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine

Territorial units (departments, sectors) of state departments of Ukraine Environmental Protection of regions, the competence of which is the conservation of biodiversity and it is given in Table 1. In this paper, such units are classified into four groups: a separate function of biodiversity preservation (group 1), a combined function of biodiversity preservation (group 2, departments), and the combined function of biodiversity preservation (group 3, office) lack of preservation unit (group 4).

Table 1. Subdivisions of regional departments responsible for biodiversity conservation

Number	The grouping of Ukraine regions	Region	Title of the department that is responsible for the conservation of biodiversity
1	2	3	4
1.	Group 1. Separated function of biodiversity conservation	Volyn	Department Reserves, biodiversity and integrated management
2.		Lugansk	Department of land and mineral resources, flora, fauna, natural protected areas and ecological networks (direction of biodiversity, nature conservation, ecological network)
3.	Group 2. Combined preservation function of biodiversity (Departments)	Vinnitsa	Department of Land, bioresources, nature reserve and Ecological Expertise
4.		Donetsk	Department of protected areas, water and biological resources
5.		Ivano-Fran-kivsk	Department of Environmental Network, nature reserve and Biological Resources
6.		Kyiv	Department of bioresources, nature reserves, information and communications
7.		Lviv	Department of Monitoring, management of biological resources, and ecological network of nature reserves and public relations
8.		Rivne	Department of State ecological expertise, monitoring, public relations and Reserves
9.		Poltava	Department of bioresources, land issues and the nature reserve fund
10.		Sumy	Department of Nature Protection Fund and Reserves
11.		Kharkiv	Department of monitoring, public relations, environmental economics, coordination of environmental programs, bioresources and nature reserve



12.	Group 2. Combined preservation function of biodiversity (Departments)	Khmelnytsk	Department of integrated management and control of biological resources, Protected Areas and Ecological Network
13.		Cherkassy	Department of land resources, flora and fauna, nature reserve, Ecological Network and Radiation Safety
14.		Chernivtsi	Department of bioresources, nature reserve and network formation
15.		Chernihiv	Department Reserves and ecological networks, and public relation
16.		The Crimea	Department of regulation and use of bioresources and reserves
17.	Group 3. Combined preservation function of biodiversity (Offices)	Zhytomyr	Office of bioresources, nature reserve and econetwork formation
18.		Odessa	Office of bioresources, nature reserve and econetwork formation
19.		Dnipropetrovsk	Office of bioresources, nature reserve
20.		Zakarpattia	Office of econetwork formation, nature reserve
21.		Zaporizhia	Office of environmental management, protection and restoration of biological resources, nature reserve and ecological networks
22.		Kirovograd	Office of natural reserves, mineral resources and the ecological network
23.		Ternopil	Office of bioresources, nature reserve and econetwork formation
24.		Kherson	Sector of reserve management and bioresources
25.	Group 4. Lack of preservation of biodiversity unit	Mykolayev	Office of conservation programs and monitoring

According to the table 1, the largest proportion (56 %) belongs to regions with combined functions of state administration in the field of biodiversity (group 2) which are presented in the structure of the executive authorities departments (regional departments of Environmental Protection). In particular, these units due to their duties ensure the conservation of biological and landscape diversity, establish an ecological network, develop of reserve management, protect and use of territories and objects of natural reserve fund, keeping the Red Book of Ukraine

and the Green Book of Ukraine.

Only two regions of Ukraine (8 %), in particular, Donetsk and Luhansk regions have got environmental conservation departments in the state organizational structure. This is very positive to the biodiversity preservation.

The following divisions were established in the fourteen regions of Ukraine, namely in Vinnitsa, Donetsk, Ivano-Frankivsk, Kyiv, Lviv, Rivne, Poltava, Sumy, Kharkiv, Khmelnytsky, Cherkasy, Chernivtsi, Chernihiv oblasts and Crimea. The Second place is occupied by 32% of the regions of Ukraine (Zhytomyr, Odesa, Dnipropetrovsk, Transcarpathian, Zaporozhye, Kirovograd, Ternopil, Kherson region), where the function of biodiversity preservation lies on the offices of the state authorities. (Group 3). It should be noted that the offices are not separate units and they have a narrower range of responsibilities than departments. Therefore, this fact can be considered as a drawback of the existing management. According to the the analysis of this research, just in Mykolyiv region there isn't a special unit that is responsible for the function of biodiversity. Instead, this function is assigned to the department of environmental programs and monitoring. Clearly, this leads to the lack of system management in biodiversity preservation in this region.

#### **EXPERIENCE OF NATURE CONSERVATION IN POLAND: PUBLIC ADMINISTRATION**

In Poland, for example, forest area of 9 million hectares and forest cover was 28.8% of the total area of the country. For one person has an average of 0.24 ha of forest. State Forestry «Forests Panstvove» includes 428 nadlisnystv, which are subdivided into 5680 forest. Headed «Forests Panstvove» by general director, which is subject to the general direction of the Bureau State Forest, and 17 regional directorates. The structure of the State Forestry «Forests Panstvove» also includes:

- forest general bank in Kostshytse;
- Cell culture Holuhovi timber;
- Information Centre national forests in Warsaw;
- The center of the development and implementation Bedonyu;
- Cell Technology Yarochini timber;
- Department of Informatics state forests in Lodz;

The basic unit in the management of forests is nadlisnystvva. Integral part of the General Directorate of State Forests are also complex 9 Conservation of Nature and 11 regional inspectorates. In the State Forestry «Forests Panstvove» with more than 26,000 people.

## THE COMPARISON OF FORESTS IN POLAND AND UKRAINE

In Ukraine, as forest conservation care of the State Agency of Forest Resources. Forest management at the local level state enterprise that are managed by the State Agency of Forest Resources of Ukraine and coordinated by its appropriate regional authority (Reskomlis Crimea, 24 regional departments of forestry and hunting). The economic evaluation of Ukraine forest and wetland ecosystems effectiveness was carried out in this research due to the fact that forested and open wetlands cover about 20 % of Ukraine (Table 2).

Table 2. The Comparison of Forest in Poland and Ukraine

Country	Area of forests, thousand ha	Share of forest, %	Area of Nature Protection Fund (NPF), thousand ha	Share of NPF from the total territory, %	Specific indexes			
					Forest on a one ha territory	Area of NPF on a one ha territory	Forest per one person, ha/person	NRF, per one person, ha/person
1	2	3		4	6	7	8	9
Poland	8890	28,5	7130,4	22,8	0,284	0,228	0,233	0,187
Ukraine	10400	15,9	3670,5	5,4	0,173	0,06	0,23	0,07

Although Ukraine has a larger area of the territory which is occupied by forests than Poland, but the proportion of the total territory is of nearly half.

The research showed that in the modern practice of biodiversity cost-effectiveness evaluation, there are not any elaborated methodological approaches, due to the following reasons:

Table 3. The structure of Ukraine land fund

№	Indicator	Area, thousand ha	Share of total area, %
1.	Total land	60354,8	100,0
2.	Forests and wooded area	10556,3	17,5
3.	Open wetlands	975,8	1,6

1. There is not any real market value of natural and social resources, and as a result, the use of subjective assessments designed on economically unsound manner;
2. The lack of legal framework in evaluation of this kind in general and biodi-

versity in particular;

3. The Departmental approach to the assessment, development methodology was done by organizations subordinate departments, engaged in the use and reproduction of this type of resource.

## **ECONOMIC EFFICIENCY OF FUNCTIONING OF NATURAL ECOSYSTEMS OF UKRAINE**

Today, Ukraine cannot stay away from the prevailing world market ecosystem services due to the threat of global ecological crisis. The national economy formation delay leads to the annual loses of foreign investment in the environmental performance development. The following areas of the market ecosystem services (Economics and Organization of the nature reserve fund of Ukraine, 2007):

1. Genetic resources market of country-members of the Convention «On Biological Diversity» (Article 15). Access to genetic resources and equitable sharing of benefits from their use (strains of microorganisms, including industrial, pharmaceutical raw materials of plant and animal breeding resources, materials cryobanks);
2. Quotas market for carbon emissions and carbon sequestration by promoting forest regeneration (Kyoto, 1997). According to this Ukraine can receive \$7.5 billion. every year;
3. «Debt for nature» market. (Poland, Bolivia, Costa Rica, Madagascar) The restructuring of external debt (\$ 104 billion or 88,9 % of GDP). The ecotourism development investment, restructuring of enterprises which damage the unique natural objects (World Bank, World Resources Institute, the United Nations);
4. Ecosystem services market associated with the contribution of natural ecosystems to the global stability of the biosphere. The idea of international mutual payments for maintaining of global stability was signed by developed countries in Rio de Janeiro and leads to the payments of 0,7 % of GDP. In Ukraine such compensation may be between 2-6 % of GDP.

The generalization of domestic and international experience, presented in experts work (Economy Saving Biodiversity, 2002) allowed to differentiate six approaches to economic evaluation of biodiversity functioning (economic assessment based on the final national economy results, socio-economic assessment, experts review, costly techniques, rental approach and the total economic value concept). The most promising is the total economic value concept, as it provides a comprehensive approach to assessing biodiversity (Theory and practice of biodiversity (the methodology of wildlife in Russia)).

The calculation of economic efficiency of Ukraine forest and wetland ecosystems

140 | WSGE

tems was carried out on the basis of the developed methods, which are based on the concept of total economic value. The results are shown in Table 4.

So, as calculations show, an annual economic impact of Ukraine wetlands wastewater treatment is about \$86 million. The total mass oxygen deposition from forests and swamps is about 60 million tons, which allows ensuring the livelihoods of 147 million people, which is three times more than the population of Ukraine. The economic impact of clean air (absorption of carbon dioxide) is about 1795 million. The total economic impact of forest and wetland ecosystems functioning was estimated at 1880 million. Annual economic impact of forest ecosystems is \$150, and wetlands is 316 as per 1 ha.

Table 4. Economic efficiency calculation of biodiversity in Ukraine

№	Indicator	Calculation results		Total
		Forest Ecosystems	Wetland ecosystems	
1	2	4	5	6
1.	The economic effect of savings on the purchase of industrial wastewater treatment plants due to natural water purification, million dollars	-	85,8	85,8
2.	The oxygen production million tons	52,78	7,05	59,83
3.	The number of people whose livelihoods ensured by oxygen, million persons	130	17	147
4.	The economic impact of clean air, million dollars	1583,4	211,5	1794,9
5.	The total economic impact on the natural functioning of ecosystems million dollars	-	-	1880,7
6.	The economic operation effect per 1 ha, dollars	150	316,3	466,3
7.	The share of natural capital in comparison with the state budget (2013),%	4,4	0,6	3,01

So, as calculations show, an annual economic impact of Ukraine wetlands wastewater treatment is about \$86 million. The total mass oxygen deposition from forests and swamps is about 60 million tons, which allows ensuring the livelihoods of 147 million people, which is three times more than the population of Ukraine. The economic impact of clean air (absorption of carbon dioxide) is about 1795 million. The total economic impact of forest and wetland ecosystems functioning

was estimated at 1880 million. Annual economic impact of forest ecosystems is \$150, and wetlands is 316 as per 1 ha.

**COMPARISON OF THE BIODIVERSITY FUNCTIONING EFFECTS TO BUDGETARY FINANCING**

The share of natural capital in the structure of Ukraine state budget was calculated to about 5 % that's 2 % – in the structure of GDP. The annual economic performance of the Ukraine forest and wetland ecosystems equals to 12 budgets of Rivne region. This indicator must be significant for preservation investment.

Table 5. Comparison of the biodiversity functioning effects to budgetary financing

№	Funded measure from Ukraine State Budget in 2009	Sum-total million	Excess effect of the Ukraine biodiversity functioning compared to budget investments
1.	The costs of the Ministry of Environmental Protection of Ukraine	1608,35	9,4
2.	Applied scientific and technical developments, state target programs and public order in the area of environmental protection, research personnel financial support	2,7	5572,4
3.	Measures for the establishment and preservation of natural areas, conducting of endangered flora and fauna inventories	66,48	226,3
4.	Formation of National Ecological Network	15,0	1003,0

Estimation of biodiversity components economic efficiency is the basic tool to prove the necessary of annual fund increasing.

One of the innovative tools to attract foreign investment in Ukraine is the implementation of the Kyoto Protocol. Economic grounding allows coming to the conclusion that Ukraine forest ecosystems efficiency occupies the second place after Russia. Ukraine forest ecosystems are able to provide livelihoods to population up to 63 million people and be the second after Poland. As carbon recipient countries, Moldova and Belarus should compensate Ukraine for these effects on forest preservation. This would allow Ukraine to restructure its external

debt (Table 6).

This comparison showed that the forest and wetland ecosystems efficiency in more than 9 times higher (research – in 5572 times, nature reserves – in 226 times, in more than 1000 time in national ecological networks) than the total budgetary investment in environmental protection in 2009. This is a definite argument for fund increasing.

Table 6. The economic reasoning of carbon dioxide absorption of neighboring countries forest ecosystems and population livelihood

№	Country	Economic efficiency million, USD		Population, thousand		
		Total	1 ha	Total	including	
					population whose livelihoods provided by oxygen due to forest	% total population
1.	Belarus	10,2	0,5	10367	629,3	6,1
2.	Moldova	3,7	1,1	4358	225,4	5,2
3.	Poland	1740	55,7	38418	107142,9	278,9
4.	Russia	177300	79,1	7911000	10917487,7	138,0
5.	Romania	1340	56,2	22820	82512,3	361,6
6.	Slovakia and the Czech Republic	920	71,9	15645	56650,2	362,1
7.	Hungary	320	34,4	10335	19704,4	190,7
8.	Ukraine	1880	31,1	48457	115766,0	238,9

## CONCLUSIONS

In the process of research author has come to such conclusions and suggests such recommendations:

1. Biodiversity should receive adequate economic assessment to reflect the GDP as national wealth. According to calculations economic evaluation of Ukraine forests and wetlands functioning is more than 1.88 billion. United States (2 % of GDP and 5 % of the State Budget of Ukraine 2009 level; 3 % of the State Budget of Ukraine 2013 level). The economic account of these functions of biodiversity in GDP will allow to form in Ukraine the market of ecosystem services and to attract foreign investments for nature protection activity realization.
2. Display of biodiversity cost-effectiveness in the state national accounts and

ecosystem services will allow restructuring Ukraine's foreign debt (104 billion dollars.) over 15-20 years.

3. It is necessary to support functioning of forest and swamp arrays of Ukraine in the natural state. Occupying only 19,1 % territories of the state one hectare of swamps brings profit for society in a size over 316 dollars, forest – 150 dollars (does not take into account collection of by-products and medical plants).
4. Analysis of the actual annual funding revealed the discrepancy between the real ecosystems value (value or productivity) and public investment for their maintenance. The economic impact of ecosystems at least 9.4 times greater than the total annual state budget investment in nature conservation. The costs of biodiversity should be allocated by a separate line in the state budget.
5. The total economic value concept in terms of the direct and indirect functions of the biodiversity components is the most appropriate for the economic evaluation. Methods of economic evaluation of biodiversity by law developed by this research should be introduced. This will take account of biodiversity functions such as: wetlands water purification functions, forests and swamps oxygen production, health effects of recreational activities. The economic record of biodiversity functions in GDP will generate ecosystem services market in Ukraine and attract foreign investment into the environmental activities implementation.
6. Implementation of the Kyoto Protocol is a real opportunity for Ukraine to receive funding of \$ 7.5 billion for internal environmental policy and the health of the population. Moldova and Belarus, as recipient countries emissions under the Kyoto Protocol should compensate Ukraine the forest ecosystems maintenance and invest into their development.
7. It is necessary to maintain swamps ecosystems in their natural state. It is an important function of wetland ecosystem to be a natural water filter. As society even doesn't assume that due to swamps it annually saves \$ 85 million on water treatment plants installation. Moreover, it is impossible to consider all environmental economic and social functions of forest and wetland ecosystems, especially in fish recreation, sport hunting, leisure, recreation, gathering medicinal plants and by-products, etc. This is a powerful argument in the reflection environmental and socio-economic value of forest and wetland ecosystems functioning in the national state accounts confirmed by the developed countries experience.
8. Operation of forest and wetland ecosystems annually provides livelihoods of such number of people that were three times greater than its own population of Ukraine (147 million people). It has great social value that cannot be



expressed by any valuation and calculations.

9. Economic efficiency calculation of the biodiversity components is the basic tool of evidence necessary to increase in annual funding.
10. Biodiversity preservation in Ukraine has a complex hierarchical structure of government and is characterized by some non-systematic, unclear division of roles and responsibilities. Only 4% of the total number of regions of Ukraine the function of biodiversity preservation is reflected in the organizational structure of state environment authority. The largest share (56%) belongs to regions with combined functions of state administration in the field of biodiversity conservation. All this requires further scientific study and improvement of organizational management structure preserving biodiversity in Ukraine.
11. In order to improve management of biodiversity preservation we will use Poland experience, concerning the taxation of land preservation, involvement of local authorities (communes) to address issues of biodiversity preservation management at the community and state authorized territory.

## REFERENCES

- Parki narodowe. Cuda Polski. Edukacja Powszechna (2003). Fabijanski P. Wydawnictwo Podsiedlic-Raniowski i Spolka, 2003. – 112 p.
- Insurance line violations Stability sredobrazuyuschyh ecosystem functions (2008). Motkyn G.A. Proceedings of the third Scientific Conference “Ecological-economic mechanism for Saving Biodiversity Especially ohranyaemyh prygodnyh territories.” - Kamenyuki, 2008. - S. 26-28.
- Global Benefits: Valuing Biodiversity in Developing Countries (2000). Dixon J., Pagiola S. Local Costs, Environmental Department. – The World Bank, 2000. – P. 13.
- Brink B.I.E. 2000. Biodiversity Indicators for the OECD Environmental Outlook and Strategy: a feasibility study. RIVN report, Bilthoven, The Netherlands. – 52 p.
- Andriyeko T., Balashov L., Pryadko A. Unique marsh array Perebrody in Rovno region // Ukr. botanical . Journal. - 1976 . - T. 33. - № 5. - S. 532-536 .
- Reserve land of forests , wetlands and lakes (2007). Voloshinova N.A., Bachuk V.A. Gryschenko Y.M. - Exactly , JSC “ Rivne printing “, 2007 - 200 p.
- Economy Saving Biodiversity (2002) Ed. A.A. Tishkov . - Moscow: GEF Project “Saving Biodiversity Russian Federation“ Institute of Economics of nature 2002. - 604 p.
- Yakymchuk A.U. (2007). Economics and Organization of Nature Protection Fund of Ukraine. Monograph. Exactly: NUWMNRU , 2007. - 208 p.

Tishkov A.A. (2009). Theory and practice of biodiversity (the methodology of wildlife in Russia) - [Online] [www.biodat.ru/doc/lib/tishkov2.htm](http://www.biodat.ru/doc/lib/tishkov2.htm). [Accessed: 28<sup>th</sup> August 2013].

The Convention on Biological Diversity/ [Online] [www.un.org/russian/convents/biodiv.htm](http://www.un.org/russian/convents/biodiv.htm). [Accessed: 28<sup>th</sup> August 2013].

# THE ACTUAL PROBLEMS OF EMPLOYMENT IN UKRAINE AKTUALNE PROBLEMY ZATRUDNIENIA NA UKRAINIE

Viktoriia Vovk

National University of Water Management  
and Nature Resources Use

Równe (Ukraine)

vicnikka@gmail.com

## ABSTRACTS

The experience of almost all countries involved in a market economy show that a labour market is not able to combat unemployment, which is usually considered a complex and socially dangerous phenomenon. In this case, it is necessary to use preventive measures that require a well-considered engagement of all labour market parties, while simultaneously coordinating the role of the state as a main entity in this process.

The investigation demonstrates that the State Employment Service of Ukraine conducts an active policy in the employment promotion, as indicated by the series of measures described in the article. In this context, the particular attention is paid to the young people unemployment, who are the major driving force of today.

The article shows that today, Ukraine needs to pay special attention to the demand and supply of the labour force. It is possible by developing and correcting education plans and programmes according to demands in a particular region, together with the help of employers. In addition to employment support policy of young people, it is necessary to develop a state-level incentive for employers in the form of tax exemptions, which would help to find jobs by such specialists.

Doświadczenia niemal wszystkich krajów prowadzących gospodarkę rynkową dowodzą, że rynek pracy nie jest w stanie samodzielnie skutecznie przeciwdziałać bezrobociu, które z reguły uważa się za zjawisko złożone i społecznie niebezpieczne. W tym przypadku koniecznie jest użycie działań prewencyjnych, które wymagają przemysłanego zaangażowania sił i środków wszystkich podmiotów rynku pracy przy równoczesnej koordynacji roli państwa jako głównego podmiotu w tym zakresie.

Przeprowadzone badania świadczą, że Państwowa Służba Zatrudnienia Ukrainy prowadzi aktywną politykę w zakresie zwiększania poziomu zatrudnienia ludności, na co wskazuje szereg działań przedstawionych w artykule. W tym kontekście szczególną uwagę poświęcono zagadnieniu bezrobocia wśród młodych ludzi,

którzy są ważną siłą napędową nowoczesności.

W artykule stwierdzono, że w dniu dzisiejszym na Ukrainie przede wszystkim należy zwracać uwagę na zapewnienie równowagi popytu i podaży siły roboczej, co jest możliwe dzięki opracowywaniu i korygowaniu planów i programów nauczania zgodnie z zapotrzebowaniem w regionie, w tym przez pracodawców. Ponadto do aktywizacji zawodowej młodzieży niezbędne jest opracowanie na szczeblu państwowym systemu motywacji dla pracodawców w postaci ulg podatkowych, który sprzyjałby znalezieniu pracy przez takich specjalistów.

#### **KEY WORDS:**

*employment, unemployment, higher education, employment of graduates, labor market bezrobocie, zatrudnienie, szkolnictwo wyższe, zatrudnienie absolwentów, rynek pracy*

#### **WPROWADZENIE**

Rynek pracy jest częścią składową systemu gospodarczego kraju. Tu nie tylko przeplatają się interesy pracowników i pracodawców, lecz także odzwierciedlają się wszystkie społeczno-ekonomiczne, polityczne, demograficzne i inne procesy zachodzące w społeczeństwie. Procesy występujące na rynku pracy i w sferze zatrudnienia są ściśle związane z procesami w sferze przedsiębiorczości, kredytowo-pięiężnej i handlu zagranicznego, w opodatkowaniu i działalności inwestycyjnej, edukacji i organizacji kształcenia zawodowego. Od tego, jak sprawnie funkcjonuje gospodarka, w jakiej fazie cyklu gospodarczego się ona znajduje, jak uzupełniają się rynkowe podstawy funkcjonowania i regulacje państwowe oraz czym charakteryzuje się zachowanie głównych podmiotów rynku, zależy popyt na siłę roboczą i jej podaż, wielkość zatrudnienia i poziom bezrobocia.

Problem bezrobocia jest kluczową kwestią w gospodarce rynkowej. Bez rozwiązania tego problemu niemożliwe jest ukształtowanie efektywnej gospodarki. Po pogorszeniu sytuacji na rynku pracy to właśnie instytucje państwowe powinny wspierać bezrobotnych, a przede wszystkim młodzież, kobiety i inne szczególnie zagrożone kategorie ludności.

#### **WSPÓŁCZESNE TENDENCJE RYNKU PRACY**

Od początku ubiegłego stulecia ludzkość nie godzi się na masowe bezrobocie. Społeczeństwo ciągle poszukuje środków i metod zwiększenia zatrudnienia przy dużych zasobach pracy i ograniczenia bezrobocia. Niestety takie poszukiwania sposobów przetrwania obecnie wykazują jeszcze mniejszą skuteczność.

Dzisiejszą sytuację na rynku światowym odzwierciedla tabela 1.

Dane przedstawione w tabeli 1 wskazują, że jedynie Białoruś, Macedonia

i Indonezja odnotowały spadek wskaźników bezrobocia w 2009 r. w porównaniu z 2008 r. Jeśli porównać rok 2008 z 2010, liczba takich państw wzrosła do sześciu (Białoruś, Indonezja, Luksemburg, Niemcy, Macedonia, Argentyna). W latach 2009-2010 odnotowano pozytywną dynamikę wskaźników, gdyż ich poprawa nastąpiła w 18 państwach.

Zarówno na Ukrainie, jak i w Polsce sytuacja nie jest najlepsza. Oba państwa weszły do pierwszej piętnastki krajów o największej liczbie bezrobotnych. W 2010 r. liczba bezrobotnych na Ukrainie wynosiła 1785,5 tys., a w Polsce o 86,1 tys. mniej – 1699,4 tys. Tempo wzrostu liczby bezrobotnych obniżyło się tylko na Ukrainie i tylko w 2010 r. w porównaniu z 2009 r.

Ta sytuacja wygląda nieco inaczej z punktu widzenia stopy bezrobocia (tabela 2.). Pod tym względem w 2010 r. Ukraina zajęła 26 miejsce na świecie, podczas gdy Polska uplasowała się na 33 miejscu. Oznacza to, że udział liczby bezrobotnych w zasobach siły roboczej obu państw jest nie dość wysoki.

Oceńmy sytuację na rynku pracy Ukrainy i Polski w porównaniu z krajami UE oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Z analizy danych (tabela 3.) wynika, że pracujący stanowią 44,3% całkowitej liczby ludności Ukrainy. Wskaźnik ten jest o 0,1% niższy od analogicznego wskaźnika dla państw OECD i o 2,0% wyższy od wskaźnika dla państw UE. W Polsce sytuacja jest nieco gorsza. Udział pracujących w całkowitej liczbie ludności wynosi 41,1%. Z kolei wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15 lat i więcej osiągnął na Ukrainie poziom 58,5%, w Polsce jego wartość jest trochę lepsza - 59,3%. Wartość tego wskaźnika w państwach UE wynosi 64,1%, a w państwach OECD - 64,6%. Porównanie danych dotyczących poziomu bezrobocia na Ukrainie i w Polsce ze średnimi danymi dla państw UE i OECD wypada optymistycznie.

Oficjalne dane Państwowej Służby Zatrudnienia Ukrainy pozwalają stwierdzić, że w ciągu ostatnich dziesięciu lat wskaźniki poziomu zatrudnienia i bezrobocia nie wykazywały gwałtownych zmian negatywnych. Od 2002 do 2012 r. poziom zatrudnienia wahał się od 56% do 59,7%. Stopa bezrobocia, wyliczona według metodologii Międzynarodowej Organizacji Pracy<sup>1</sup>, ogółem na Ukrainie spośród ludności w wieku produkcyjnym w roku 2011 wynosiła 8,6%, a w 2012 r. - 8,1%, co w warunkach światowego kryzysu wygląda bardzo optymistycznie. Przy tym stopa bezrobocia rejestrowanego w wymienionych okresach wynosiła odpowiednio 1,8% i 1,7%. Takie rozbieżności w danych z jednej strony mogą wskazywać na pozytywne procesy zachodzące w gospodarce narodowej, a z drugiej strony świadczą o znacznych różnicach między danymi dotyczącymi osób zarejestrowanych w Państwowej Służbie Zatrudnienia a danymi osób, które nie zgłosiły się do regionalnych Służb Zatrudnienia. Bardziej prawdopodobne jest to ostatnie. W związku z tym rozbieżność między wskaźnikami poziomu bezrobocia oraz stopy bezrobocia zarejestrowanego wskazuje na to, że pewne kategorie ludności mają

nieoficjalne dochody z zatrudnienia w szarej strefie lub są utrzymywane przez innych członków rodziny.

Szczególne znaczenie pod względem wskaźników zatrudnienia i bezrobocia ma młodzież. To właśnie ona jest najważniejszą siłą napędową współczesnego świata. Znajduje się ona w centrum międzynarodowych wydarzeń gospodarczych, politycznych i społecznych. Dzięki wysokiemu potencjałowi intelektualnemu, mobilności i elastyczności młodzi ludzie mają możliwość wpływać na postęp społeczny, kształtując przyszłość społeczeństwa, państwa i społeczności międzynarodowej. Jednym z perspektywicznych kierunków włączania młodzieży w procesy społeczne państwa jest zapewnienie jej miejsc pracy.

## **PROBLEMY ZWIĄZANE Z ZATRUDNIENIEM MŁODZIEŻY NA UKRAINIE I SPOSOBY ICH ROZWIĄZANIA**

Zgodnie z ukraińską ustawą *O wspomaganiu społecznego kształtowania i rozwoju młodzieży na Ukrainie* (Закон України від 05.02.1993) począwszy od 2004 r. do młodzieży zaliczają się obywatele Ukrainy w wieku od 14 do 35 lat (do 2004 r. wiek młodzieży był ograniczony do 28 lat).

Według oficjalnych danych Państwowej Służby Statystyki Ukrainy w I połowie 2012 r. poziom zatrudnienia wśród osób w wieku 25-29 lat przekraczał średnią wartość tego wskaźnika na Ukrainie i wynosił 74,1% (tabela 4.). Wśród osób w wieku 15-24 lat wskaźnik ten wynosił zaledwie 33,4%. Niski poziom zatrudnienia wśród takich osób jest uwarunkowany tym, że młodzież w tym wieku jeszcze się uczy i dlatego nie jest długoterminowo konkurencyjna na rynku pracy.

Zgodnie z wyliczeniami według metodologii Międzynarodowej Organizacji Pracy stopa bezrobocia na Ukrainie wśród młodzieży w wieku 25-29 lat zmniejszyła się do 9,4% w I połowie 2012 r. (tabela 5.), podczas gdy w analogicznym okresie 2011 r. wynosiła 9,7%, jednakże przekraczała średni poziom bezrobocia na Ukrainie (7,8%).

Na Ukrainie, podobnie jak w innych państwach świata, z powodu bezrobocia najbardziej cierpią młodzi ludzie w wieku od 15 do 24 lat. Stopa bezrobocia wśród takich osób spadła z 19,4% w I połowie 2011 r. do 17,3% w I połowie 2012 r., mimo że w tej grupie wiekowej była ona najwyższa. Wysoki poziom bezrobocia jest uwarunkowany tym, że znaczna część młodych ludzi nie ma niezbędnych profesjonalnych nawyków i doświadczenia w pracy.

W 2012 r. w Państwowej Służbie Zatrudnienia było zarejestrowanych 887,9 tys. niezatrudnionych obywateli w wieku do 35 lat (czyli 48,6% ogólnej liczby osób zarejestrowanych), w tym 52,9 tys. absolwentów uczelni wyższych, 33,5 tys. absolwentów techników, 6,3 tys. absolwentów średnich szkół ogólnokształcących (Молодь на ринку праці, 2013).

Państwowa Służba Zatrudnienia rokrocznie realizuje *Program Orientacji Zawodowej Młodzieży na lata 2008-2013* (Додаток до постанови правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, 2013), który jest ukierunkowany na zakrojoną na szeroką skalę kampanię informacyjną w społeczeństwie, organizację kompleksowej pracy w zakresie orientacji zawodowej młodzieży, a także zapewnienie ścisłego dialogu z pracodawcami odnośnie objaśniania zalet zapewnienia pracownikom godnych warunków pracy i wynagrodzenia. Do podstawowych zadań programu należy:

- podwyższenie jakości usług orientacji zawodowej dla młodzieży w urzędach pracy Ukrainy;
- rozwój społecznego partnerstwa Państwowej Służby Zatrudnienia z organami władzy wykonawczej i podlegającymi im instytucjami w sferze edukacji i nauki oraz polityki młodzieżowej, pracodawcami, organizacjami społecznymi, środkami masowego przekazu itp.;
- rozwój infrastruktury orientacji zawodowej młodzieży.

Problem zatrudnienia wśród młodzieży jest bardzo duży. Stosunkowo niskie zapotrzebowanie na siłę roboczą młodzieży wynika z niskiego stopnia przygotowania zawodowego i niewielkiego doświadczenia zawodowego. Młodzież tworzy szczególnie segment rynku pracy, który znacznie odróżnia się od innych części składowych rynku. Z jednej strony młody wiek sprzyja dużej mobilności, otwartości, gotowości do zmian i poszukiwania pracy, a z drugiej strony - młodzieży brakuje odpowiedniego doświadczenia niezbędnego do konkurencyjności na rynku pracy.

Jedną z przyczyn wzrostu bezrobocia wśród absolwentów szkół o poziomie akredytacji I-IV może być niezgodność wyuczonego zawodu z aktualnymi potrzebami rynku pracy. W takich przypadkach Państwowa Służba Zatrudnienia Ukrainy proponuje:

- odbyć powtórne robotnicze przygotowanie zawodowe zarówno w grupowej, jak i indywidualnej formie zajęć, w tym z wykorzystaniem współczesnych innowacyjnych technologii;
- podwyższyć posiadane kwalifikacje jako robotnik lub specjalista, w tym odbyć staż bezpośrednio na produkcji;
- podwyższyć kategorię swoich kwalifikacji;
- odbyć kurs specjalistyczny w celu zdobycia nowej wiedzy;
- rozpocząć własną działalność gospodarczą.

Jednakże mało kto zwraca uwagę na ważną kwestię dopasowania wyszkolonych specjalistów do wymogów rynku pracy. Wszak stopień zatrudnienia absolwentów zależy także od popytu na ich wyuczony zawód.

Według danych Państwowej Służby Statystyki Ukrainy zapotrzebowanie na siłę roboczą według stanu na koniec roku w porównaniu z liczbą specjalistów, którzy zdobyli wykształcenie w odpowiednim roku, jest nieduże. Dla absolwentów pesymistyczne jest to, że zasilają oni szeregi bezrobotnych obywateli, którzy już funkcjonują na rynku pracy (tabela 6.). Do negatywnej dynamiki należy też to, że całkowita liczba absolwentów z roku na rok znacznie rośnie, podczas gdy zapotrzebowanie na siłę roboczą począwszy od 2005 r. stale spada. Wskutek tego w 2012 r. na jedno wolne miejsce pracy przypadało 11 niezatrudnionych osób.

Do znacznych punktów ujemnych należy także zaliczyć fakt, że liczba absolwentów z wyższym wykształceniem w porównaniu z liczbą absolwentów kierunków zawodowych zdecydowanie rośnie: w 2000 r. zanotowano przewagę absolwentów III-IV poziomów akredytacji nad absolwentami I-II poziomów akredytacji w wielkości 1,5, podczas gdy w 2012 r. wskaźnik ten wykazał przewagę 5,5 razy.

Z kolei państwo także stara się poprawić sytuację absolwentów na rynku pracy. W 2010 r. rząd Ukrainy wydał rozporządzenie *O podwyższeniu poziomu zatrudnienia absolwentów szkół wyższych* ( Rozпорядження Кабінету Міністрів України від 27.08.2010), w którym zapisano, że Ministerstwo Edukacji i Nauki Ukrainy do 1 stycznia 2011 r. powinno podjąć działania w celu stworzenia w ramach szkół wyższych działów wsparcia zatrudnienia studentów i absolwentów szkół wyższych. Do ich głównych zadań należy:

- prowadzenie stałej analizy rynku pracy pod względem popytu i podaży specjalistów, przygotowywanych przez szkoły wyższe;
- nawiązywanie współpracy z Państwową Służbą Zatrudnienia, przedsiębiorstwami, instytucjami i organizacjami niezależnie od formy własności, które mogą być potencjalnymi pracodawcami dla absolwentów i studentów;
- informowanie absolwentów i studentów uczelni wyższych o wolnych miejscach pracy w przedsiębiorstwach, instytucjach i organizacjach, odpowiadających ich przygotowaniu zawodowemu (specjalności);
- dostarczanie do właściwego urzędu pracy według miejsca zamieszkania absolwenta, któremu nie udało się znaleźć pracy, informacji o nim i współdziałanie z Państwową Służbą Zatrudnienia w zakresie poszukiwania dlań pierwszej pracy.

Państwowe wsparcie dla młodzieży odzwierciedla także ustawa Ukrainy *O wspomaganiu społecznego kształtowania i rozwoju młodzieży na Ukrainie* (Закон України від 05.02.1993), w której wyznaczono dodatkowe gwarancje dla młodzieży, w tym:

- zapewnienie pierwszej pracy;
- poszukiwanie właściwej pracy i pomoc w zatrudnieniu;



- kształcenie w zakresie nowych zawodów, przekwalifikowywanie i podwyższenie kwalifikacji zgodnie z zapotrzebowaniem rynku pracy;
- udział w płatnych robotach publicznych;
- współdziałanie z Państwową Służbą Zatrudnienia przy rozpoczynaniu własnej działalności.

Niestety analiza działań podejmowanych przez państwo w celu wspierania młodzieży na rynku pracy wskazuje, że większość prac w dużym stopniu ogranicza się do zapewnienia pomocy informacyjno-konsultacyjnej i przeszkolenia specjalistów. Jednak prace tego rodzaju tylko częściowo mogą pomóc absolwentowi w znalezieniu pracy. Dziś przede wszystkim należy zwracać uwagę na zapewnienie równowagi popytu i podaży siły roboczej. Jak wynika z międzynarodowego doświadczenia, obecnie należy skłaniać przedstawicieli pracodawców do opracowywania i korygowania planów i programów nauczania zgodnie z zapotrzebowaniem w regionie. Ponadto do aktywizacji zawodowej młodzieży niezbędne jest opracowanie na szczeblu państwowym systemu motywacji dla pracodawców w postaci ulg podatkowych, który sprzyjałby znalezieniu pracy przez takich specjalistów.

## References

*Rocznik Statystyki Międzynarodowej 2012*, Pozyskano (10.07.2013) z [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_7690\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_7690_PLK_HTML.htm).

Дімітрієва, С., Зінов'єв, Ф. (2012) Конкурентоспроможність випускників ВНЗ та їх затребуваність на ринку праці. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (Економічні науки)* 2 (18), с. 91-97.

Додаток до постанови правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття від 19 грудня 2007. Програма державної служби зайнятості на 2008–2013 роки щодо професійної орієнтації молоді. Постанова №8, повний текст. Завантажено (25.07.2013) з [http://www.dcz.gov.ua/control/uk/doccatalog/list?currDir=44398&documentList\\_stind=101](http://www.dcz.gov.ua/control/uk/doccatalog/list?currDir=44398&documentList_stind=101).

Закон України від 05.02.1993 про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні. Закон №2998-XII, повний текст. Завантажено (18.07.2013) з <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2998-12>.

Молодь на ринку праці. *Аналітична записка Державної служби зайнятості України*. Завантажено (20.07.2013) з <http://www.dcz.gov.ua>.

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 р. про підвищення рівня працевлаштування випускників вищих навчальних закладів. Розпорядження №1726-р, повний текст. Завантажено (27.07.2013) з <http://>

zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1726-2010-%D1%80.

Статистична інформація по основних показниках ринку праці. з: офіційної web-сторінки Державної служби статистики України. Завантажено (15.06.2013) з <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Статистичний збірник Ринок праці України - 2012 з: офіційної web-сторінки Державної служби зайнятості України. Завантажено (15.06.2013) з <http://www.dcz.gov.ua/control/uk/statdatacatalog/list>.

Сторощук, М. і Ковальська, Е. (2010) Ринок праці в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Міжнародні інтернет-конференції за участю науковців Росії, України, Казахстану, Білорусі*. Завантажено (25.07.2013) з [http://www.rusnauka.com/13\\_NPN\\_2010/Economics/65647.doc.htm](http://www.rusnauka.com/13_NPN_2010/Economics/65647.doc.htm).

**Tabela 1. Bezrobotni w skali świata w latach 2008 – 2010 (w tysiącach)**

Kraje	2008	2009	2010	2009/ 2008	2010/ 2009	2010/ 2008
1. Stany Zjednoczone	8924,3	14264,6	14824,8	159,8%	103,9%	166,1%
2. Indonezja	9411,1	9110,8	8456,1	96,8%	92,8%	89,9%
3. Rosja	4791,5	6403,2	5644,9	133,6%	88,2%	117,8%
4. Hiszpania	2590,6	4149,5	4632,4	160,2%	111,6%	178,8%
5. Rep. Pd. Afryki	4075	4166,5	4332,3	102,2%	104,0%	106,3%
6. Japonia	2645,8	3355,8	3335	126,8%	99,4%	126,0%
7. Turcja	2605	3459,9	3049,1	132,8%	88,1%	117,0%
8. Niemcy	3136	3228,2	2945,5	102,9%	91,2%	93,9%
9. Francja	2067,5	2580,7	2652,6	124,8%	102,8%	128,3%
10. Meksyk	1801,2	2521,3	2519,6	140,0%	99,9%	139,9%
11. Wielka Brytania	1752,5	2363,1	2440,2	134,8%	103,3%	139,2%
12. Egipt	2145,2	2359,5	2350,3	110,0%	99,6%	109,6%
13. Włochy	1691,9	1944,9	2102,4	115,0%	108,1%	124,3%
<b>14. Ukraina</b>	<b>1425,1</b>	<b>1958,9</b>	<b>1785,5</b>	<b>137,5%</b>	<b>91,1%</b>	<b>125,3%</b>
<b>15. Polska</b>	<b>1210,7</b>	<b>1411,2</b>	<b>1699,4</b>	<b>116,6%</b>	<b>120,4%</b>	<b>140,4%</b>
16. Kanada	1116,5	1516	1484,1	135,8%	97,9%	132,9%
17. Republika Korei	769,3	888,8	918,1	115,5%	103,3%	119,3%
18. Argentyna	883	983,5	881,8	111,4%	89,7%	99,9%
19. Rumunia	575,6	680,7	725,2	118,3%	106,5%	126,0%
20. Chile	561,7	707,2	632,1	125,9%	89,4%	112,5%
21. Grecja	377,9	471,1	628,7	124,7%	133,5%	166,4%
22. Australia	482,5	648,8	620,8	134,5%	95,7%	128,7%
23. Portugalia	427,1	528,6	602,6	123,8%	114,0%	141,1%
24. Węgry	329,2	420,7	474,7	127,8%	112,8%	144,2%
25. Szwecja	305,4	410	417,2	134,3%	101,8%	136,6%
26. Belgia	333,4	379,6	405,9	113,9%	106,9%	121,7%

27. Niderlandy	243	303,7	389,9	125,0%	128,4%	160,5%
28. Słowacja	255,7	323,5	389,2	126,5%	120,3%	152,2%
29. Republika Czeska	229,8	352,2	383,5	153,3%	108,9%	166,9%
30. Bułgaria	199,7	238	348,1	119,2%	146,3%	174,3%
31. Macedonia	310,4	298,9	300,4	96,3%	100,5%	96,8%
32. Litwa	94,3	225,1	291,1	238,7%	129,3%	308,7%
33. Irlandia	134,7	255	287,7	189,3%	112,8%	213,6%
34. Finlandia	172,2	220,8	224,3	128,2%	101,6%	130,3%
35. Dania	98,3	176,6	218,5	179,7%	123,7%	222,3%
36. Łotwa	90,6	203,2	216,1	224,3%	106,3%	238,5%
37. Izrael	180,4	229,5	208,9	127,2%	91,0%	115,8%
38. Chorwacja	149,2	159,8	205,8	107,1%	128,8%	137,9%
39. Szwajcaria	146,6	183,2	203,8	125,0%	111,2%	139,0%
40. Austria	162,3	204,4	188,2	125,9%	92,1%	116,0%
41. Nowa Zelandia	95,1	141,4	152,2	148,7%	107,6%	160,0%
42. Estonia	38,4	95,1	115,9	247,7%	121,9%	301,8%
43. Norwegia	65,8	801	91,3		11,4%	138,8%
44. Słowenia	45,5	61	75,4	134,1%	123,6%	165,7%
45. Czarnogóra	45,3	50,9	50,9	112,4%	100,0%	112,4%
46. Białoruś	43,8	42,2	39	96,3%	92,4%	89,0%
47. Cypr	14,5	21,4	25,4	147,6%	118,7%	175,2%
48. Islandia	5,4	13	13,6	240,7%	104,6%	251,9%
49. Malta	10,3	12	12,2	116,5%	101,7%	118,4%
50. Luksemburg	10,8	11,7	10,1	108,3%	86,3%	93,5%
51. Brazylia	8059,6	b.d.	b.d.	x	x	x
52. Chiny	8860	b.d.	b.d.	x	x	x
53. Indie	39112	b.d.	b.d.	x	x	x

Źródło: Wygenerowano na podstawie *Rocznika Statystyki Międzynarodowej 2012*,  
<http://www.stat.gov.pl>.

**Tabela 2. Stopa bezrobocia w skali świata w latach 2008 – 2010 (w %)**

Kraje	2008	2009	2010	Kraje	2008	2009	2010
1. Norwegia	2,5	3,1	3,5	27. Belgia	7	7,9	8,3
2. Republika Korei	3,2	3,6	3,7	28. Finlandia	6,4	8,2	8,4
3. Austria	3,8	4,8	4,4	29. Szwecja	6,2	8,3	8,4
4. Luksemburg	5,1	5,1	4,4	30. Włochy	6,7	7,8	8,4
5. Niderlandy	2,8	3,4	4,5	31. Egipt	8,7	9,4	9
6. Szwajcaria	3,4	4,1	4,6	32. Francja	7,4	9,1	9,4
7. Japonia	4	5,1	5,1	<b>33. Polska</b>	<b>7,1</b>	<b>8,2</b>	<b>9,6</b>

8. Australia	4,2	5,6	5,2	34. Stany Zjednoczone	5,8	9,3	9,6
9. Meksyk	4	5,5	5,4	35. Bułgaria	5,6	6,8	10,2
10. Cypr	3,6	5,3	6,2	36. Portugalia	7,6	9,5	11
11. Nowa Zelandia	4,2	6,1	6,5	37. Węgry	7,8	10	11,2
12. Izrael	6,1	7,6	6,6	38. Chorwacja	8,4	9,1	11,8
13. Malta	6	6,9	6,9	39. Turcja	10,9	14	11,9
14. Niemcy	7,5	7,7	7,1	40. Grecja	7,7	9,5	12,6
15. Indonezja	8,4	8	7,3	41. Irlandia	6	11,7	13,5
16. Republika Czeska	4,4	6,7	7,3	42. Słowacja	9,5	12	14,4
17. Rumunia	5,8	6,9	7,3	43. Estonia	5,5	13,8	16,9
18. Słowenia	4,4	5,9	7,3	44. Litwa	5,8	13,7	17,8
19. Dania	3,3	6	7,4	45. Łotwa	7,5	17,1	18,7
20. Rosja	6,3	8,5	7,5	46. Czarnogóra	17,2	19,3	19,6
21. Islandia	2,9	7,2	7,6	47. Hiszpania	11,3	18	20,1
22. Argentyna	7,9	8,7	7,7	48. Rep. Pd. Afryki	22,9	24	24,9
23. Wielka Brytania	5,6	7,6	7,8	49. Macedonia	33,8	32,2	32
24. Kanada	6,1	8,3	8	50. Brazylia	8,2	b.d.	b.d.
25. Chile	7,8	9,7	8,1	51. Chiny	4,2	b.d.	b.d.
<b>26. Ukraina</b>	<b>6,4</b>	<b>8,8</b>	<b>8,1</b>				

Źródło: Opracowano na podstawie *Rocznika Statystyki Międzynarodowej 2012*, <http://www.stat.gov.pl>.

**Tabela 3. Dynamika ludności wraz ze wskaźnikami zatrudnienia i bezrobocia w 2010 r.**

Wskaźniki	Ukraina	Polska	Unia Europejska (27 krajów)	OECD (34 kraje)
Ludność średnioroczna w mln osób	45,78	38,2	501,8	1221,4
Pracujący (przeciętne w roku) w mln osób	20,3	15,7	212,4	541,7
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15 lat i więcej w %	58,5	59,3	64,1	64,6
Stopa bezrobocia (przeciętne w roku) w %	8,1	9,6	9,7	8,3

Źródła: Państwowa Służba Statystyki Ukrainy, <http://www.ukrstat.gov.ua>; Państwowa Służba Zatrudnienia Ukrainy, <http://www.dcz.gov.ua>; *Rocznik Statystyki Międzynarodowej 2012*, <http://www.stat.gov.pl>.

**Tabela 4. Wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku 15-70, 15-24 i 25-29 w latach 2008-2011 i I połowie 2011 i 2012 r. w % ludności należącej do odpowiednich grup wiekowych (średnia danego okresu)**

Wskaźniki	2008	2009	2010	2011	I połowa 2011 r.	I połowa 2012 r.
Wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku 15-70 lat	59,3	57,7	58,5	59,2	59,0	59,6
Wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku 15-24 lata	37,3	34,5	33,5	33,9	33,0	33,4
Wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku 25-29 lat	76,4	72,2	72,0	72,4	72,0	74,1

Źródło: Państwowa Służba Zatrudnienia Ukrainy, <http://www.dcz.gov.ua>.

**Tabela 5. Stopa bezrobocia wśród osób w wieku 15-70, 15-24 i 25-29 w latach 2008-2011 i I połowie 2011 i 2012 r. w % ludności aktywnej zawodowo należącej do odpowiednich grup wiekowych (średnio w danym okresie)**

Wskaźniki	2008	2009	2010	2011	I połowa 2011 r.	I połowa 2012 r.
Bezrobocie wśród osób w wieku 15-70 lat	6,4	8,8	8,1	7,9	8,2	7,8
Bezrobocie wśród osób w wieku 15-24 lata	13,3	17,8	17,4	18,6	19,4	17,3
Bezrobocie wśród osób w wieku 25-29 lat	7,0	10,4	9,9	9,2	9,7	9,4

Źródło: Państwowa Służba Zatrudnienia Ukrainy, <http://www.dcz.gov.ua>.

**Tabela 6. Główne wskaźniki rynku pracy Ukrainy**

Rok	Liczba niezatrudnionych obywateli, którzy skorzystali z usług Państwowej Służby Zatrudnienia, ogółem za rok w tys.	Specjaliści - absolwenci w tys.		Zapotrzebowanie na siłę roboczą według stanu na koniec roku w tys.	Liczba niezatrudnionych obywateli przypadających na jedno wolne miejsce pracy / stanowisko według stanu na koniec roku (liczba osób)
		I-II poziomu akredytacji	III-IV poziomu akredytacji		
2000	2 744,10	156	240,3	68,2	17
2001	2 760,20	148,6	273,6	96,9	11
2002	2 799,20	147,5	312,8	123,9	9

2003	2 835,20	155,5	356,7	138,8	7
2004	2 900,60	162,8	416,6	166,5	6
2005	2 887,70	148,2	316,2	186,6	5
2006	2 700,40	142,7	372,4	170,5	5
2007	2 419,70	137,9	413,6	169,7	4
2008	2 500,70	134,3	468,4	91,1	10
2009	2 143,30	118,1	505,2	65,8	8
2010	1 847,40	114,8	527,3	63,9	9
2011	1 855,00	111	543,7	59,3	8
2012	1 826,1	96,7	529,8	48,6	11

Źródło: Opracowano na podstawie danych Państwowej Służby Statystyki Ukrainy, <http://www.ukrstat.gov.ua>.

(Endnotes)

1. Bezrobotni (według metodologii MOP) to osoby w wieku 15-70 lat (zarejestrowane i niezarejestrowane w Państwowej Służbie Zatrudnienia), które równocześnie spełniają trzy warunki: nie mają pracy (zajęcia przynoszącego dochód), w ciągu ostatnich czterech tygodni aktywnie poszukiwali pracy lub próbowali rozpocząć własną działalność, w ciągu najbliższych dwóch tygodni byli gotowi podjąć pracę.

## **PART II: SHAPING IN PUBLIC ADMINISTRATION**

# FORECASTING PUBLIC EXPENDITURE BY USING LINEAR AND NON-LINEAR MODELS

**Cagdas Hakan Aladag**

Hacettepe University, Faculty of Science,  
Department of Statistics, Turkey

*chaladag@gmail.com*

## ABSTRACT

Public expenditure forecasting is an important task which attracts attention from many researchers. This forecasting problem is crucial for the success of future public financial management or budget management approaches in a country. The main purpose of this study is to develop some efficient forecasting models for public expenditure in order to reach high accuracy level. For this purpose, different linear and non-linear models based on autoregressive integrated moving average (ARIMA), exponential smoothing, and artificial neural networks are developed. This study applies various linear and non-linear models to the expenditures of 1980-2010 of two Turkish public institutions, namely, the State Planning Organization and the Court of Accounts to achieve accurate forecast levels. Different linear and non-linear forecasting models are applied to the related time series and obtained results are compared. As a result of the implementation, it is observed that the artificial neural networks provide very accurate public expenditure forecasts for these public institutions, suggesting that the artificial neural networks is a very effective tool for the public expenditure forecasting.

## KEY WORDS:

*ARIMA, Artificial neural networks, Forecasting, Public expenditure, Time series.*

## INTRODUCTION

The accurate forecast of public expenditure is a vital issue for many government organizations. Government organizations worldwide need accurate public expenditure forecasting in order to plan future strategies. The public expenditure forecasting can be crucial for the success of future public financial management or budget management approaches in a country (Basaran et al., 2012). There are some public expenditure studies in the literatures. Some of them are Bagdigen (2005), Abeysinghe and Jayawickrama (2008), and Tang (2009). Public expenditure data can be considered as time series. It could be daily, monthly, seasonally or yearly. These time series can be modeled by conventional linear forecasting models such



as autoregressive integrated moving average (ARIMA) or exponential smoothing models. On the other hand, it is a well-known fact that real world time series generally have both linear and non-linear structures (Yolcu et al., 2013). Therefore, non-linear forecasting approaches should also be utilized when public expenditure data is forecasted. In the literature, one of the best non-linear time series forecasting techniques is artificial neural networks method (Aladag et al., 2013).

In recent years, artificial neural networks approach has been applied to many areas; one of them is the time series forecasting (Aladag and Egrioglu, 2012). Since the artificial neural networks can model both nonlinear and linear structure of time series, using the artificial neural networks in forecasting can give more accurate results than the other methods (Aladag et al., 2009). In the literature, artificial neural networks models have proved their success in forecasting various time series from different fields (Aladag et al., 2008). Therefore, using artificial neural networks for time series forecasting have drawn a great amount of attention in recent years (Aladag et al., 2011).

In this study, it is aimed to obtain accurate forecasts for public expenditure. In order to reach high accuracy level, different linear and non-linear forecasting models were utilized. The expenditures of 1980-2010 of two Turkish public institutions which are the State Planning Organization and the Court of Accounts were used in the implementation. Conventional linear methods such as ARIMA and exponential smoothing were applied to these time series. Various artificial neural networks models, which are non-linear, were also employed to forecast these time series. All results obtained from different approaches are presented and compared with each other. According to obtained forecasting results, it was observed that the most accurate forecasts are obtained when artificial neural networks models are utilized for both time series. Although, artificial neural networks method is a very effective forecasting tool, there have not been enough public expenditure studies use this effective forecasting approach. Therefore, this study can guide future public expenditure forecasting studies.

In the next section, brief information about artificial neural networks approach is presented. Section 3 gives the implementation in details. Finally, Section 4 concludes the paper.

## **ARTIFICIAL NEURAL NETWORKS**

Aladag et al. (2008) gave brief information about the artificial neural networks as follows: ‘What is an artificial neural network?’ is the first question that should be answered. Picton (1994) answered this question by separating this question into two parts. The first part is why it is called as artificial neural network. It is called as artificial neural network because it is a network of interconnected elements. These

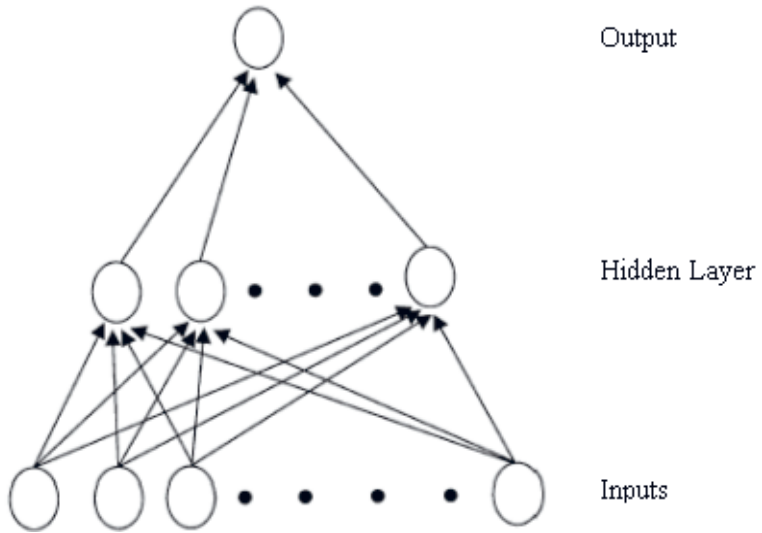
elements were inspired from studies of biological nervous systems. In other words, the artificial neural networks are an attempt at creating machines that work in a similar way to the human brain by building these machines using components that behave like biological neurons.

The second question is what an artificial neural network does? The function of an artificial neural network is to produce an output pattern when presented with an input pattern. In forecasting, the artificial neural networks are mathematical models that imitate the biological neural networks. The artificial neural networks consist of some elements. Determining the elements of the artificial neural networks issue that affect the forecasting performance of artificial neural networks should be considered carefully. Elements of the artificial neural networks are generally given as network architecture, learning algorithm and activation function (Gunay et al., 2007).

One critical decision is to determine the appropriate architecture, that is, the number of layers, the number of nodes in each layers and the number of arcs which interconnects with the nodes (Zurada, 1992). However, in the literature, there are not general rules for determining the best architecture. Therefore, several architectures should be tried for the correct results. There are various types of artificial neural networks. One of them is called as feed forward neural networks. The feed forward neural networks have been used successfully in many studies (Gunay et al., 2007). In the feed forward neural networks, there are no feedback connections. The broad feed forward neural network architecture that has single hidden layer and single output is given as an illustration in Figure 1.

Learning of an artificial neural network for a specific task is equivalent to finding the values of all weights such that the desired output is generated by the corresponding input. Various training algorithms have been used for the determination of the optimal weights values. The most popularly used training method is the back propagation algorithm presented by Smith (2002). In the back propagation algorithm, learning of the artificial neural networks consists of adjusting all weights considering the error measure between the desired output and actual output (Cichocki and Unbehauen, 1993).

Another element of the artificial neural networks is the activation function. It determines the relationship between inputs and outputs of a network. In general, the activation function introduces a degree of the non-linearity that is valuable in most of the artificial neural networks applications. The well-known activation functions are logistic, hyperbolic tangent, sine (or cosine) and the linear functions. Among them, logistic activation function is the most popular one (Zhang et al., 1998).



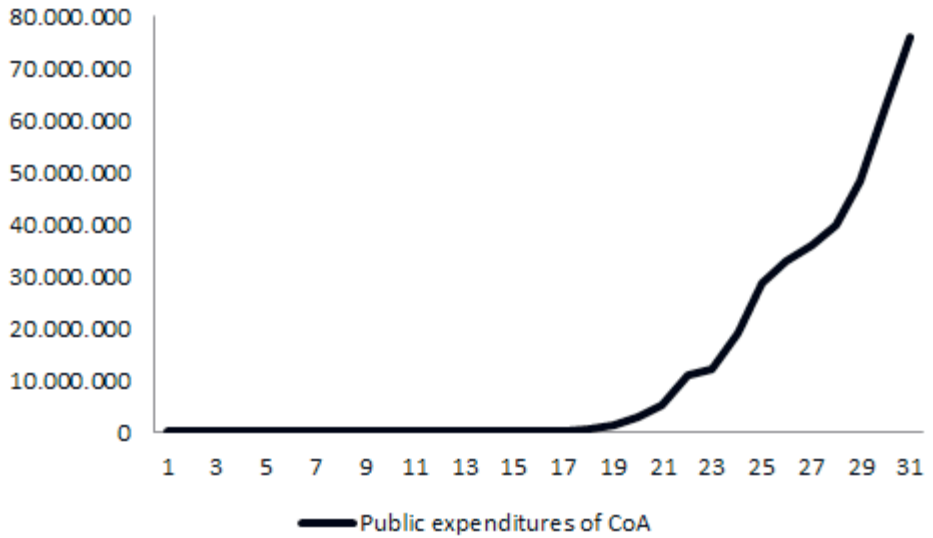
**Figure 1.** A broad feed forward neural network architecture

### THE IMPLEMENTATION

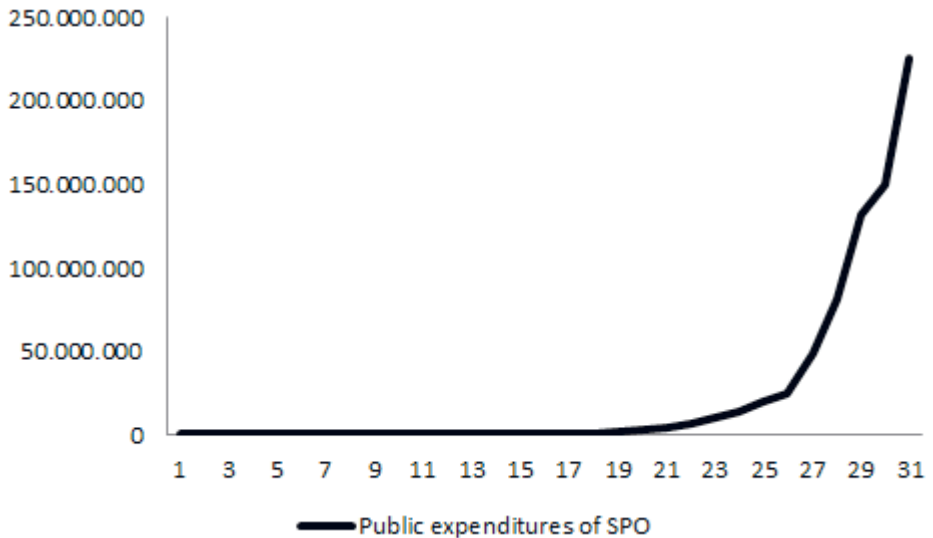
In the application, public expenditures of two Turkish public institutions, namely, State Planning Organization (SPO) and the Court of Accounts (CoA) were forecasted by using various linear and non-linear forecasting models. The graphs of these time series are presented in Figure 2 and 3, respectively. In these figures, vertical and horizontal axes represent public expenditure (Turkish Liras) and time, respectively. Each series includes annually 31 observations. The last 5 observations corresponding the years between 2007 and 2010 are used for test set and the rest of the observations are employed for training. First of all, all models are trained and model parameters are determined by using the training set. Then, the forecasting performances of the models are evaluated by using root mean square error (RMSE) which is calculated over the test set. RMSE can be calculated by using the formula given in (1).

$$RMSE = (1)$$

where  $y_p$  and  $nt$  represent crisp time series, defuzzified forecasts, and the number of forecasts, respectively.



**Figure 2.** Public expenditures of CoA (Turkish Liras)



**Figure 3.** Public expenditures of SPO (Turkish Liras)

Non-linear models such as ARIMA and exponential smoothing were applied to these time series. When ARIMA models are employed, ARIMA(0,1,0) model

was found as the best model for both time series. Brown’s exponential smoothing (BES) model was utilized to forecast the time series. Also, various artificial neural networks (ANN) models, which can model bot linear and non-linear part of time series, were used. Both the number of inputs and neurons in the hidden layer are changed from 1 to 12. Thus, 144 architectures are totally examined for each time series since one neuron is used in the output layer. Then, the best architecture that has the minimum RMSE value calculated over the test set is selected. In other words, the RMSE is preferred as performance measure since it is a well-known measure for forecasting. When the best architecture is being searched, the other elements of the artificial neural networks are fixed. The logistic activation function is used in all of the neurons of networks. Levenberg Marquardt algorithm is employed as training algorithm because of the high convergence speed of the algorithm.

When CoA time series was analyzed artificial neural networks, the best architecture was found as 1-3-1. It means that the best architecture has 1, 3, and 1 neurons in input, hidden and output layers, respectively. For SPO series, 5-5-1 architecture was chosen as the best architecture which gives the most accurate forecasts.

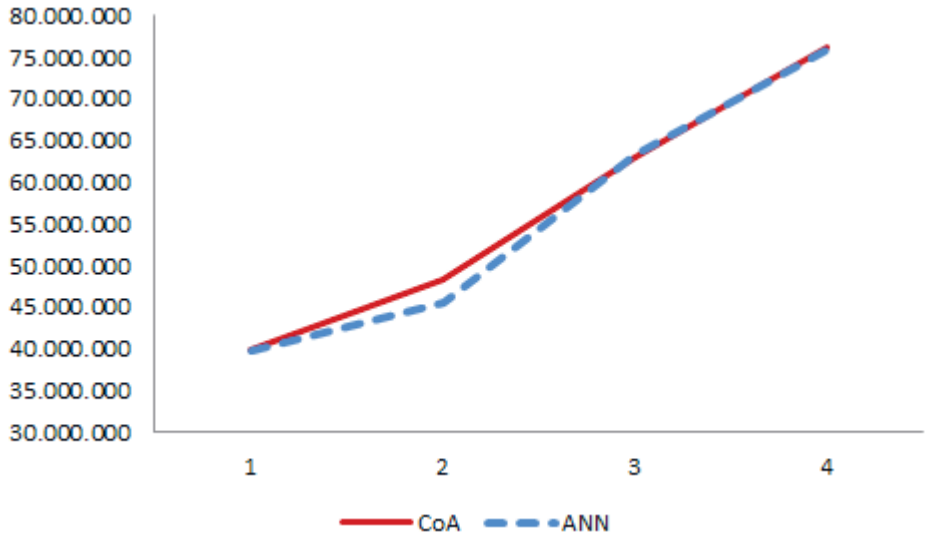
RMSE values calculated over test sets are summarized in Table 1 for all methods. In Table 1, Brown’s exponential smoothing and artificial neural networks methods are represented by BES and ANN, respectively.

**Table 1.** RMSE values obtained from all forecasting approaches.

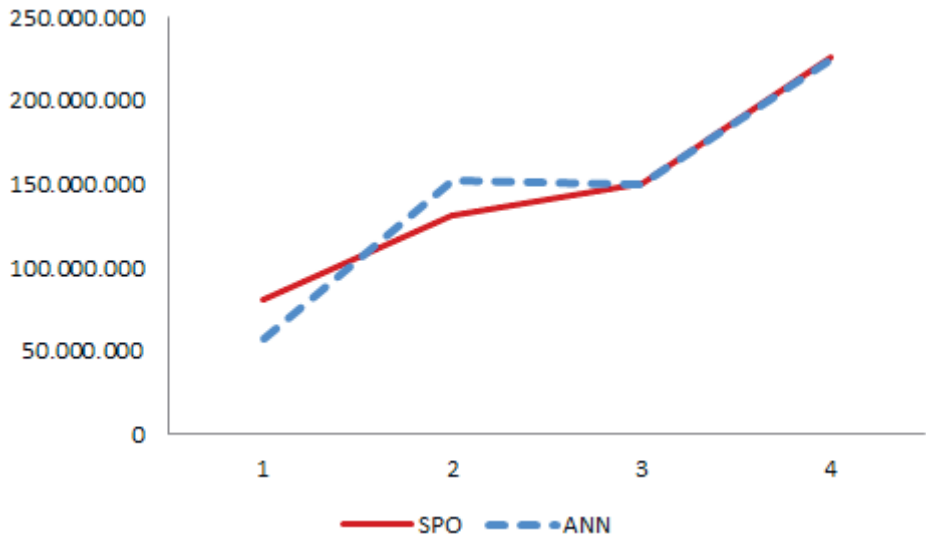
<b>Time series</b>	<b>BES</b>	<b>ARIMA</b>	<b>ANN</b>
Public expenditures of CoA	12.93x10 <sup>6</sup>	10.89x10 <sup>6</sup>	1.48x10 <sup>6</sup>
Public expenditures of SPO	53.65x10 <sup>6</sup>	49.09x10 <sup>6</sup>	15.74x10 <sup>6</sup>

According to Table 1, for both time series, it is clearly seen that the most accurate forecasts are obtained when artificial neural networks method is used in terms of RMSE criterion. For both time series, the second best method is ARIMA. These results indicate that these public expenditure series include non-linearity. Therefore, artificial neural networks models produced the best forecasts for both time series.

Forecasting performance of artificial neural networks with the best results can also be examined visually. The graphs of the forecasts obtained from the best artificial neural network models and the observed values for test sets are given in Figure 4 and 5, respectively. In these graphs, vertical and horizontal axes represent public expenditure (Turkish Liras) and time, respectively. When the graphs are examined, it is clearly seen that the calculated forecasts are very good.



**Figure 4.** The obtained forecasts and the observed values for the CoA series.



**Figure 5.** The obtained forecasts and the observed values for the SPO series.

## CONCLUSION

The accurate forecast of public expenditure is crucial for government organizations worldwide. To forecast public expenditure, some approaches can be utilized. ARIMA and exponential smoothing methods are conventional forecasting methods and based on linear models. On the other hand, since it is a well-known fact that real-world time series generally have both linear and non-linear structures, non-linear forecasting approaches such as artificial neural networks should also be used to forecast public expenditure. However, artificial neural networks method has been rarely used to forecast public expenditure although this method is a very effective forecasting tool. In this study, linear and non-linear forecasting techniques are utilized to forecast public expenditures of two Turkish public institutions, namely, State Planning Organization and the Court of Accounts. ARIMA, Brown's exponential smoothing, and artificial neural network models are applied to these time series. All obtained forecasting results are presented and compared with each other. The implementation on the expenditure data of the SPO and the CoA has proved that the artificial neural networks approach is a very useful prediction tool, which can also be employed by other public institutions to forecast their expenditures more accurately.

## References

- Abeysinghe, T., Jayawickrama, A., Singapore's recurrent budget surplus: The role of conservative growth forecast, *Journal of Asian Economics*, 19, 117-124, 2008.
- Aladag, C.H., Egrioglu, E., Yolcu, Y., Robust multilayer neural network based on median neuron model, *Neural Computing & Applications*, article in press (DOI: 10.1007/s00521-012-1315-5), 2013.
- Aladag, C.H., Egrioglu, E., Advanced time series forecasting methods, *Advances in time series forecasting*, (Editors: Aladag, C.H. and Egrioglu, E.), pp. 3-10. Bentham Science Publishers Ltd., eISBN: 978-1-60805-373-5, 2012.
- Aladag, C.H., A new architecture selection method based on tabu search for artificial neural networks, *Expert Systems with Applications*, 38, 3287-3293, 2011.
- Aladag, C.H., Egrioglu, E., Kadilar, C., Forecasting nonlinear time series with a hybrid methodology, *Applied Mathematics Letters*, 22, 1467-1470, 2009.
- Aladag, C.H., Egrioglu, E., Gunay, S., A new architecture selection strategy in solving seasonal autoregressive time series by artificial neural networks, *Hacettepe Journal of Mathematics and Statistics*, 37(2), 185-200, 2008.
- Bagdigen, M., An empirical analysis of accurate budget forecasting in Turkey, *Dogus university Journal*, 6, 190-201, 2005.
- Baker, B.D., Richards, C.E., A comparison of conventional linear regression meth-

- ods and neural networks for forecasting educational spending, *Economics of Education Review*, 18, 405-415, 1999.
- Basaran, A.A., Aladag, C.H., Bagdadioglu, N. and Gunay, S., Public expenditure forecast by using feed forward neural networks, *Advances in time series forecasting*, (Editors: Aladag, C.H. and Egrioglu, E.), pp. 40-47. Bentham Science Publishers Ltd., eISBN: 978-1-60805-373-5, 2012.
- Cichocki, A., Unbehauen, R., *Neural networks for optimization and signal processing*, John Willey & Sons, New York, 1993.
- Gunay, S., Egrioglu, E., Aladag, C.H., *Introduction to single variable time series analysis*, Hacettepe University Press, 2007.
- Picton, P.D., *Introduction to neural networks*, Macmillan Press Ltd., 1994.
- Smith, K.A., *Neural networks in business: techniques and applications*, Imprint Info Hershey: Idea Group, 2002.
- Tang, Y-C., An approach to budget allocation for an aerospace company-Fuzzy analytic hierarchy process and artificial neural network, *Neurocomputing*, 72, 3477-3489, 2009.
- Yolcu, U., Egrioglu, E., Aladag, C.H., A new linear and nonlinear artificial neural network model for time series forecasting, *Decision Support Systems*, 54, 1340-1347, 2013.
- Zhang, G.P., Patuwo, B.E., Hu, Y.M., Forecasting with artificial neural networks: The state of the art, *International Journal of Forecasting*, 14, 35-62, 1998.
- Zurada, J.M., *Introduction of artificial neural systems*, St. Paul: West Publishing, 1992.



**RIVNE REGION LOCAL COMMUNITIES LAND USE MODELING BASED ON  
THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT PRINCIPLES**

**Моделирование использования земель территориальных общин  
Ровенщины на принципах устойчивого развития**

**Taras Mikitin**

National University of Water Management  
and Nature Resources Use  
tapac\_m@ukr.net

**Anatoly Lishchinskaya**

National University of Water Management  
and Nature Resources Use  
l\_an\_geo@ukr.net

**Julia Panasiuc**

National University of Water Management  
and Nature Resources Use  
janali@ukr.net

**Svetlana Bogatyrchuk-Krivko**

National University of Water Management  
and Nature Resources Use  
sbogat@inbox.ru

**ABSTRACTS**

The state and local governments' role in the effective use of the region land areas based on the sustainable development principles has been defined in the article. The development mechanisms model of the land relations and its implementation tools in Ukraine have been shown. The local communities' role in the land resources effective use of the territory has been designated. Ukraine and Rivne region land structure features have been highlighted. The assessment of the reclaimed agricultural lands of the region and the perspectives of their use has been given. The ecological agrochemical assessment of the Rivne region land areas state has been shown and their fertility potential has been determined. The significant part of the agricultural land areas of the region are not use as intended because of poor soil conditions. The alternative renewable energy

sources development model (bioenergetics) has been developed. The possibility of the Rivne region unproductive and degraded land areas using for energy crops growing has been evaluated. The bioenergetics development prospects by the local communities have been determined.

В статье определена роль органов государственной власти и органов местного самоуправления в эффективном использовании земель региона на принципах устойчивого развития. Приведена модель механизмов развития земельных отношений и инструменты ее реализации в Украине. Обозначена роль территориальных общин в эффективном управлении земельными ресурсами территории. Освещены особенности структуры земель Украины и Ровенской области. Дано оценку состояния мелиорируемых сельскохозяйственных угодий области и перспективам их использования. Приведена эколого-агрохимическая оценка состояния почв Ровенской области и определен ресурс (потенциал) их плодородия. Значительная территория сельскохозяйственных угодий области не используется по назначению, из-за плохого состояния почв. Разработана модель развития нетрадиционных возобновляемых источников энергии (биоэнергетики). Оценены возможности использования малопродуктивных, деградированных земель Ровенской области для выращивания энергетических культур. Определены перспективы развития биоэнергетики территориальными общинами.

#### **KEY WORDS:**

*state and local governments, local communities, land management, ecological agrochemical assessment, fertility potential of soils modeling, energy crops.*

*органы государственной власти, органы местного самоуправления; территориальная община, управление земельными ресурсами; эколого-агрохимическая оценка; потенциал плодородия почв; моделирование; энергетические культуры.*

**Введение.** Неотъемлемой составляющей устойчивого развития государства является рациональное управление земельными ресурсами. Правильное хозяйствование на землях есть отправной точкой получения экономических прибылей в частности и развития государства в целом.

Проблема правильного использования земельных ресурсов с каждым днем становится все острее. Изучение данного вопроса – это уже не локальная задача, а проблема глобального уровня, что требует системного, комплексного подхода к ее решению. Только основы устойчивого развития помогут определить наиболее правильный и рациональный способ управления земельными ресурсами и, как следствие, получить максимальную выгоду от их использования. Ведь только гармоничное сочетание экономических, социальных и природных факторов даст в результате адекватную схему хозяйствования на землях.

В условиях формирования рынка земли в Украине значительный интерес для исследования представляет проблема трансформации общественных отношений, складывающихся по поводу владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами на основе рыночных методов хозяйствования и согласно концепции устойчивого развития, согласования частных и общественных интересов при принятии управленческих решений. Учитывая несовершенство экологического и земельного нормативно-правового регулирования и нестабильность политической ситуации в государстве, особенно актуальной становится проблема сохранения, рационального использования и охраны земель различного целевого назначения в Украине. Отрицательные тенденции, которые наблюдаются в процессе использования земель, требуют новых организационно-правовых подходов по регулированию землепользования и создание экономических стимулов рационального использования и охраны земель в Украине.

**Анализ последних исследований, в которых начато решение проблемы.** Проблематика развития земельных отношений является предметом исследований широкого круга отечественных ученых, таких как Д.И. Бабминдра, И.К. Быстряков, Б.М. Данилишин, Д.С. Добряк, А.Г. Мартин, Л.Я. Новаковский, О.Ю.Мельничук, Ш.И. Ибатуллин, О.В. Степенко, О.В. Сакаль, А.С. Новоторов, А.М. Третьяк, М.А. Хвесик и других.

**Цели статьи.** Целью статьи является определение сущности и структуры механизма управления земельными отношениями согласно концепции устойчивого развития, анализ использования земель территориальных общин Ровенщины на принципах устойчивого развития.

**Изложение основных материалов исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.**

Низкая эффективность использования земель и ориентация государства на рыночные отношения привел к необходимости проведения земельной реформы, которая стала началом коренных изменений в управлении земельными ресурсами. Земельная реформа в Украине прошла несколько этапов, однако окончательное юридическое закрепление всех ее наработок произошло в положениях нового Земельного кодекса Украины (ЗКУ), принятого в октябре 2001 года («Земельний кодекс України», 2001). ЗКУ окончательно определил формы собственности на землю (государственная, коммунальная, частная) и субъектов права собственности на нее: на земли государственной собственности – государство, на земли частной собственности – граждане и юридические лица, на земли коммунальной собственности – территориальные общины сел, поселков, городов, реализующих свое право непосредственно или через органы местного самоуправления. В коммунальной собственности находятся все земли в пределах населенных пунктов, кроме земельных участков государственной и частной собственности, а также земельные участки, на которых расположены здания,

сооружения, другие объекты недвижимого имущества коммунальной собственности независимо от места их расположения.

Концептуальная модель механизмов развития земельных отношений согласно Ібатуллін, Степенко, Сакаль (2012) «объединяет инструменты и методы административно-правового, финансово-экономического, организационного и социально-психологического механизмов в единой среде экономического, экологического и социального аспектов устойчивого развития общества».

Административно-правовые методы включают:

- административно-контролирующие инструменты;
- институциональные инструменты;
- разрешительные инструменты;
- нормативно-правовые инструменты.

Финансово-экономический механизм включает в себя:

- инновационные инструменты;
- фискально-бюджетные инструменты;
- кредитно-ипотечные инструменты;
- рыночные инструменты;
- инструменты экономического обеспечения и стимулирования.

Организационный механизм включает в себя:

- землеустроительные инструменты;
- планировочные инструменты;
- инструменты институционализации структуры управления.

Социально-психологический механизм включает в себя:

- инструменты морально-этического воздействия;
- инструменты убеждения;
- инструменты научного обеспечения инновационного развития земельных отношений.

Приведенный набор инструментов четко определяет структуру механизма развития земельных отношений и указывает путь завершения земельной реформы. Важно при этом учитывать пожелания местных органов власти.

Процесс совершенствования земельных отношений в Украине требует научного обоснования механизма их развития, предусматривает определение и конкретизацию набора инструментов и методов осуществления мероприятий, направленных на рациональное землепользование и охрану естественно-ресурсной сферы.

Таким образом, совершенствование земельных отношений должно осу-

щественно зависят от согласования важнейших составляющих механизма их развития, предполагает учет фактора сбалансированности на региональном и местном уровнях в соответствии с основополагающими принципами устойчивого развития. Это требует дальнейшего совершенствования законодательства, социальных, экономических и экологических факторов для формирования таких отношений, которые позволяют следующим поколениям так же полноценно и эффективно использовать уникальный природный ресурс – украинские земли.

Рассмотрим, как происходит данный процесс в Ровенской области.

Территория Украины насчитывает 603 628 км<sup>2</sup>. Отличительной особенностью страны является преобладание сельскохозяйственных земель, составляющих 70,9% территории. Около 17,6% покрывают леса, 4,0% – водоемы, 4,2% занято под застройку. По состоянию на 1 февраля 2012 года численность населения Украины составила 45,6 млн. жителей, а средняя плотность населения — 75,6 жителей на 1 км<sup>2</sup>. Основной фонд пахотных земель Украины формируют черноземы (60%), серые лесные и дерново-подзолистые почвы (17%), среди остальных преобладают почвы с низкой плодородностью (лугово-болотные, болотные, буроземы и прочие).

Территория Ровенской области составляет 20,1 тыс. км<sup>2</sup>, из которых 930,0 тыс. га - сельскохозяйственные угодья. 40% территории покрыто лесом. В области земли запаса составляют 275,5 тыс.га, из которых 102,8 тыс. га - сельскохозяйственные угодья, в том числе 31,5 тыс. га - пашня. В области насчитывается 7,6 тыс. га загрязненных сельскохозяйственных угодий.

Говоря о территории Ровенской области, следует отметить, что огромное количество сельскохозяйственных земель находятся в зоне мелиорации. Здесь привычные проблемы использования и управления данными территориями осложняются еще и наличием на них мелиоративных систем. Неправильное проектирование, строительство, а в дальнейшем и эксплуатация данных систем привели к ряду достаточно серьезных проблем, значительно усложнили проведение правильного хозяйствования на землях. Широкомасштабные мелиорации, которые по большей части не были оправданы, привели к ухудшению состояния земель и экологической ситуации в целом.

Сейчас, когда земельная реформа находится практически на заключительном этапе, мы можем сказать, что для использования мелиорированных территорий разделение земель на паи не привело к улучшению общей ситуации. Напротив, это лишь «подлило масла в огонь», который и так горел достаточно ярко. Если до начала разделения данные территории хотя бы находились у одного собственника, то после – граждане, получившие свои земельные доли (паи) в натуре, начали использовать их для различных нужд, а мелиоративные системы, которые на них находятся, оказались фактически никому не нужны.

Согласно статье 26 Земельного кодекса Украины (2001) «Земельные участки, полученные гражданами в результате приватизации земель государственных и коммунальных сельскохозяйственных предприятий, на которых расположены и функционируют мелиоративные системы, используются совместно на основании соглашения. В случае отсутствия согласия о совместном использовании указанных земельных участков вопрос разрешается в судебном порядке». Но фактически положения данной статьи не выполняются. Достижение согласия десятками, а то и сотнями владельцев (пользователей) земельных участков с разными интересами является не просто проблематично, а практически невозможно. К тому же сложность судебных процессов с участием такого количества человек и вообще говорит о нецелесообразности их проведения.

Но это еще не все проблемы, связанные со сложностью управления мелиорированными территориями. Согласно п. 8, ст. 31 Закона Украины «Про внесення змін до Закону України „Про колективне сільськогосподарське підприємство” (2003) «мелиоративные системы в составе другого имущества, не подлежащего делению, подлежат безвозмездной передаче в коммунальную собственность в порядке, установленном Кабинетом Министров Украины». А это означает, что земельные участки находятся в частной собственности, а мелиоративная система – в коммунальной, что привело к ситуации, когда система привлекательнее выглядит в виде металлолома, поскольку в ее содержании никто не видит выгоды.

Такое, явно «халатное» отношение, в последние годы привело к резкому сокращению площадей мелиорированных земель и значительному ухудшению их экологического состояния. На орошаемых и осушаемых землях возникают процессы засоления, осолонцевания, деградации торфяных почв, их ветровой эрозии, аридизации земель и уменьшение их плодородия.

Но необоснованная мелиорация не является единственной проблемой. Чрезмерная распашка – вот еще один вопрос, который необходимо решать на пути к эффективному использованию территорий. Ведь Украина стоит на первом месте по количеству пахотных земель (табл. 1), но это еще не говорит о том, что у нас высокие урожаи – наоборот (табл. 2).

Таблица 1

Распаханость земель в странах мира

Страна	Распаханость земель, %
<b>Украина</b>	<b>57</b>
Франция	48
Германия	28
Англия	25

США	20
-----	----

Таблица 2

Урожайность земель в странах мира

Страна	Урожайность, ц/га
Англия	70,9
Франция	63,9
США	51,4
Норвегия	39,9
<b>Украина</b>	<b>18-20</b>

Все эти негативные процессы влияют на качество земель и способствуют все большей деградации почв и малопродуктивности их использования. Оценка состояния осушаемых сельскохозяйственных угодий и объем мероприятий по его улучшению приведена в таблице 3. Ресурс (потенциал) плодородия почв приведен на рисунке 1 и в таблице 4.

Таблица 3

Оценка мелиоративного состояния осушаемых сельскохозяйственных угодий и объем мероприятий по его улучшению

Районы	Наличие осушаемых земель, тыс. га	Разделение осушаемых земель за мелиоративным состоянием, тыс. га						Перечень мероприятий по улучшению мелиоративного состояния осушаемых земель, тыс. га		
		Благоприятный	Удовлетворительный	Неудовлетворительный, всего	в том числе:			Ремонт КДС	Выполнение агротехнических мероприятий	Реконструкция осушительных систем
					Неудовлетворительная глубина УГВ	Неудовлетворительная глубина УГВ и сроки отведения поверхностных вод	Неудовлетворительные сроки отведения поверхностных вод			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Всего</b>	<b>320,6</b>	<b>94,56</b>	<b>172,16</b>	<b>53,92</b>	<b>27,328</b>	<b>19,077</b>	<b>7,514</b>	<b>0,828</b>	<b>13,251</b>	<b>40,668</b>
Березновский район	33,76	7,872	17,292	8,598	6,614	1,984		0,33	0,913	7,685
Гоцанский район	19,34	7,34	11,275	0,73	0,73					0,73

Демидовский район	1,554	0,164	1,274	0,116	0,033	0,069	0,014		0,042	0,074
Дубенский район	14,883	1,847	11,238	1,798	1,02	0,547	0,231		0,32	1,478
Здолбуновс-кий район	5,333	1,36	3,068	0,905	0,905				0,43	0,475
Корецкий район	33,99	11,436	19,328	3,226	2,336	0,89				3,226
Костопольс-кий район	38,35	4,958	27,682	5,71	2,753	0,641	2,316	0,498	3,1	2,61
Млыновский район	3,89	0,517	3,138	0,235	0,13	0,067	0,038		0,076	0,159
Острожский район	11,831	5,456	5,56	0,815	0,815				0,485	0,33
Радивилос-кий район	3,172	0,423	2,359	0,39	0,15	0,202	0,038		0,038	0,352
Ровенский район	7,497	3,828	2,411	1,258	1,258					1,258
Владимирецкий район	30,58	10,208	13,987	6,385	3,578	1,575	1,232		1,848	4,537
Дубровицкий район	26,976	10,055	13,867	3,054	1,15	1,249	0,655		1,153	1,901
Заречненский район	30,273	7,033	15,04	8,2	1,607	6,593			0,5	7,7
Рокитновский район	24,796	12,315	9,49	2,991	1,4	1,591			1,591	1,4
Сарненский район	34,408	9,753	15,147	9,508	2,849	3,669	2,99		2,755	6,753

Рис. 1 Эколого-агрохимическая оценка состояния почв Ровенской области.

Именно это еще раз доказывает, что в нашей стране не достаточно четко сплани-рованных, долговременных схем управления мелиорированными территориями, кото-рые направлялись бы на уменьшение площадей пахот-ных земель, воспроизведение при-родных свойств, увеличение урожайности за счет внедрения новых высокопродуктив-ных сортов растений, уменьше-ние потерь при сборе и хранении урожая, внедрение передовых технологий.

Таблица 4

**Ресурс (потенциал) плодородия почв**

Район	Агрохимическая оценка почв в балах	Эколого-агрохимическая оценка почв в балах	Ресурс плодородия почв (ц/га зерновых единиц)
Березновский	45	31	12,7
Владимирецкий	46	31	12,7



Гоцанский	59	47	19,3
Демидовский	62	50	20,5
Дубенский	61	44	18
Дубровицкий	45	29	11,9
Заречненский	50	30	12,3
Здолбуновский	63	48	19,7
Корецкий	53	42	17,2
Костопольский	45	33	13,5
Млыновский	63	47	19,3
Острожский	60	48	19,7
Радивилковский	56	43	17,6
Ровенский	60	45	18,5
Рокитновский	51	30	12,3
Сарненский	48	32	13,1
<b>Всего по области</b>	<b>54</b>	<b>39</b>	<b>16,1</b>

Для выбора правильного и рационального способа хозяйствования на землях, мало одного лишь желания. Важными составляющими являются четкое научное обоснование запланированных работ, экологическая и экономическая обоснованность.

Раскрывая вопрос рационального хозяйствования на мелиорированных территориях, отметим, что наличие на этих землях мелиоративных систем, их неудов-летворительное состояние и практически полное отсутствие качественного хозяйст-вования, ставит нас перед нелегким выбором при управлении данными территориями. Именно поэтому, нашей задачей становится выбор такого способа использования дан-ных земель, которые могли бы полностью удовлетворить все экологические требования и приносили бы максимально возможный экономический эффект.

Перечислим возможные варианты хозяйствования на данных территориях: текущее использование земель без проведения каких-либо работ, текущее использование земель после проведения ремонтных работ мелиоративной сети, текущее использование земель после проведения капитального ремонта мелиоративной сети, другое использование земель без проведения каких-либо работ, другое использования земель после проведения ремонтных работ мелиоративной сети, другое использование земель после проведения капитального ремонта мелиоративной сети, перевод земель в другую категорию. Выбор способа хозяйствования напрямую зависит от состояния мелиоративной сети и земель, на которых она находится.

Сейчас достаточно большой интерес для нас представляют деградированные и малопродуктивные земли. Поскольку с каждым годом их количество рас-

тет, а привлечение данных территорий для выращивания сельскохозяйственных культур невозможно, возникает вопрос об оптимизации их использования. По нашему мнению, таким эффективным способом может быть выращивание на этих землях энергетических культур. Нами предложена следующая модель развития нетрадиционных возобновляемых источников энергии (рис.2), которую целесообразно использовать у Ровенской области.

Рис. 2. Модель развития нетрадиционных возобновляемых источников энергии

В 2011 году на территории Ровенской области заложено 2 плантации энергетической ивы. В 2012 заложено питомники на территории шести северных районов области. Ведутся подготовительные работы к промышленному выращиванию энергетических культур. Урожайность энергетической ивы составила на экспериментальных участках 21 т/га биомассы в год.

В Швеции и Северной Америке было собрано экспериментальные урожаи энергетической ивы в размере от 24 до 30 тонн сухого вещества с 1 га за 1 год. Обычно размер урожаев колеблется в пределах от 10 до 12 тонн сухого вещества с 1 одного га за 1 год (Адегбиди, Кристерссон, Лабреск). Урожайность энергетической ивы по данным белорусских исследователей составляет 7,5-12,0 т сухой биомассы (10% влажность) за 3 года выращивания.

Развитие биоэнергетики будет способствовать рациональному использованию низкоплодородных земель, создаст новые рабочие места, даст новый импульс развитию территориальных общин в регионе.

## **Выводы**

Совершенствование земельных отношений должно осуществляться на согласовании важнейших составляющих механизма их развития, предполагает учет фактора сбалансированности на региональном и местном уровнях в соответствии с основополагающими принципами устойчивого развития. Это требует дальнейшего совершенствования законодательства, социальных, экономических и экологических факторов для формирования таких отношений, которые позволяют следующим поколениям так же полноценно и эффективно использовать уникальный природный ресурс – украинские земли.

Приведенный анализ сельскохозяйственный угодий Ровенской области указывает на низкую эколого-агроэкономическую оценку их плодородия. На значительной части угодий проведена мелиорация. Северная часть области (зона Полесья) по ресурсу плодородия практически не подходит для использования в сельском хозяйстве, что создает социальную проблему в регионе.

Разработана модель развития нетрадиционных возобновляемых источников

ков енергії, которую можно использовать в Ровенской области.

На территории области заложено плантации энергетической ивы, которые показали удовлетворительный результат. Урожайность энергетической ивы составила на экспериментальных участках 21 т/га биомассы в год.

Развитие биоэнергетики в регионе требует научного обоснования механизма эколого-экономического выбора территорий для выращивания энергетической ивы.

## **Источники / REFERENCES**

- Земельний кодекс України (2001, жовтень 25) *Відомості Верховної ради України*, 3-4, консолідований текст.
- Ібатулін, Ш. І., Степенко, О. В., Сакаль, О. В. (2012) *Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку*. Київ: Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України».
- Про внесення змін до Закону України „ Про колективне сільськогосподарське підприємство”: Закон України (2003, лютий 20) *Відомості Верховної ради України*, 23.
- Про затвердження порядку безоплатної передачі у комунальну власність об'єктів соціальної сфери, житлового фонду, у тому числі незавершеного будівництва, а також внутрігосподарських меліоративних систем колективних сільськогосподарських підприємств, що не підлягали паюванню в процесі реорганізації цих підприємств та передані на баланс підприємств- правонаступників: Постанова Кабінету міністрів України (2003, серпень 13), источник <http://www.kmu.gov.ua>

# INNOVATION IN HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT AND HUMAN POTENTIAL USE: ESTIMATION AND MANAGEMENT ISSUES

**Halyna Mishchuk**

National University of Water Management  
and Natural Resources Use

[mischuk\\_galina@ukr.net](mailto:mischuk_galina@ukr.net)

## ABSTRACTS

This article takes issue with the current trends of innovative activities of Ukrainian enterprises and the analysis of their regional peculiarities. The paper also compares the influence of several innovation forms on the social production output according to the Community Innovation Survey (CIS) and identifies the priorities for public administration in this field. The author emphasizes that organizational innovation (in particular social one) is an important component of well-being. The modern trends in the implementation of social innovation are most clearly represented basing on the sociological research of the group of industrial companies in one of Ukrainian Oblasts (regions). Therefore, the findings of the investigation allow the author to draw a conclusion regarding the need to improve the mechanisms for government support and facilitation of the dissemination of corporate social innovation.

## Резюме

Досліджено сучасні тенденції інноваційної активності підприємств в Україні, в тому числі їх регіональні особливості. Ґрунтуючись на міжнародній методології обліку інновацій (методологія CIS), наведена порівняльна оцінка впливу різних видів інновацій на результати суспільного виробництва та виявлені пріоритети державного управління в цій сфері. Зроблено висновки щодо ключової ролі організаційних інновацій, зокрема таких, що за сучасними підходами виділяються в групу соціальних інновацій. Сучасні тенденції впровадження соціальних інновацій виявлено на основі соціологічного дослідження у групі промислових підприємств одного з регіонів України. Отримані результати дозволяють дійти висновку про потребу удосконалення механізму державного стимулювання поширення корпоративних соціальних інновацій. У цьому напрямку запропоновано здійснювати оцінки бізнес-проектів, що претендують на отримання допомоги від органів регіональної влади (дотації, гранти, допомога з пошуком інвестора, інше) на основі факторно-критеріальної моделі. У ній

факторами є економічні, соціально-інституційні та екологічні, а оцінка буде визначатись на основі кваліметричного підходу. Проекти, що матимуть високі оцінки загалом та за соціальними факторами можна вважати такими, що відповідають цілям суспільства у розвитку потенціалу людських ресурсів.

#### **KEY WORDS:**

*criteria-based model, human potential, innovation, labour productivity, qualimetric approach, social innovation.*

*інновації, кваліметричний підхід, критеріальна модель, продуктивність праці, соціальні інновації, трудовий потенціал*

#### **INTRODUCTION**

Human resource and the efficient use of human potential is one of the key factors of economic and social growth. The given study constantly captures the attention of the researchers and is one of the most complicated public administration objects. Improving the existing human potential use in the countries with transition economies is particularly challenging. Those countries have limited financial possibilities to respond to the global challenges. This leads to the aggravation of social issues and public opposition to the implementation of the intended reforms. Modern Ukraine also demonstrates the above-mentioned trends, whereas the state, in addition to the ambitious social and economic reforms, has got the intention of EU integration. In this regard, social and economic indicators' reporting framework as for human resource development and human potential use must be based on the EU standards. Then, the society faces the burning need to implement the innovative type of economic development and interaction in society because the traditional regulatory mechanisms do not demonstrate the required effect in crisis conditions. Developed countries pay more and more attention to innovation in the development, taking into account the need of a balanced development of capital and human resources. For instance, the report "Innovate America" published by the National Innovation Initiative, launched by the Committee on Competitiveness (2005: 7), which is an advisory committee to the president of USA, stated that the most important target from now will be "Innovation" and summarized the task of America as follows:

"For the past 25 years, we have optimized our organization for efficiency and quality. Over the next quarter century, we must optimize *our entire society* (highlighted by the author) for innovation."

Thus, modern innovation accents in human resource management gradually move from purely technological to other types of innovation. Social innovations currently remain "somewhat unappreciated" among all other kinds, even though

they are wide spread and demonstrate positive results in some European countries, especially in Great Britain.

This new type of innovation hasn't got any official definition yet but its definition mostly refers to new strategies, concepts, ideas and organizations that meet social needs of all kinds – and this is the field where the preconditions for human potential underuse appear.

Studying advanced international experience and the possibility of social innovations' implementation which can extend and strengthen civil society is growing into an important scientific and applied task.

## **TRENDS IN FIRMS' INNOVATION ACTIVITY**

Despite all the advantages of the new innovation forms which are cited as organisational innovation within the Community Innovation Survey (CIS), they are poorly used in Ukraine, much less than other novelties. It's worth noting that in 2010, Ukraine conducted the first-ever coordinated survey of innovation activities. This was the first standardized survey of its kind in the history of Ukrainian science and technology measurement – the first being the international survey based on the international manual. However, the official report presented the survey results very briefly and, thus, caused a necessity to address the State Statistics Committee for the detailed data.

So, both in 2008 and in 2010 the innovation activity in Ukraine has somewhat increased, but even such general indicator of innovativeness as the share of innovative firms remained very low ( $\leq 21\%$ ). Purchases of machinery, equipment and software dominated among the innovation expenditures (74.7% of all innovative firms with technological innovations). Only 27.5% of the enterprises organized training for innovation activity. In 2010 the share of intramural R&D in the total innovation expenditures was merely 10.1%. The rest of the expenditures included different extramural innovation expenditures: extramural R&D, purchases of other external knowledge, machinery and equipment, and other (State Statistics Committee of Ukraine, 2011?: 3-4). Therefore, the results of the research allow us to draw a conclusion that the development of intramural innovation capacity remains insufficient, while the innovative activity of the firms mostly concentrates on the purchases of extramural innovation and the intellectual potential development of the states exporting equipment and technology. Ukrainian business uses very little innovations that could serve as a basis for the constant improvement of the human capital, those that could create a safe labour environment, for example, through modern forms of employment management or knowledge development and exchange. Such innovations would include organizational ones which are used only by 10.2% of enterprises in the Ukrainian economy (State Statistics Committee

of Ukraine, 2011: 2).

It is obviously very difficult to figure out which organizational innovation is dealing with human resource development and the effective use of human potential. It's complicated as they focus on new work and new forms of cooperation (business models), not only those in the internal business environment. Nevertheless, taking into account the modern imperatives of business development, the trend of business engaging in public life in developed countries, and solving social issues of the regions by any means – either through remote assistance or active cooperation – the study of the given innovation is important. The term “social innovation” includes all of those fields.

Given the novelty of this social and economic trend, anyone doing applies its own definition of Social Innovation. However, those countries which have a rich history of social innovation deal with the most frequently used concepts: **social innovation** refers to new strategies, concepts, ideas and organizations that meet social needs of all kinds – from working conditions and education to community development and health – that extend and strengthen civil society. (Social Enterprise Dictionary). Another source directly states that “... there are no agreed international definitions”, however it also very aptly describes the brief concept of social innovation as follows: “Social innovation can be broadly defined as new answers to social problems.” (Department of Innovation, Industry, Science and Research, 2011: 45). In Canada, where social innovation is an emerging field of inquiry, social innovation is described as “transforming deeply rooted social problems by introducing new ideas, practices, policies, relationships and resources in the direction of greater resilience” (Canadian Policy Research Networks Inc., 2009: 45). The report also indicates that the field of study, as any new idea, may have some scientific opposition and rejection. Recognizing the significant achievements of the other countries, especially those of the United Kingdom which is considered to be the birthplace of the research on the social return on investment (SROI), Canadian analysts in their report acknowledge that this is a good way “to understand the economic value of social benefits”. (Canadian Policy Research Networks Inc., 2009: 31).

As one can see, the concept of social innovation is very new and so far there is no official website that would provide accurate statistics of its use. Therefore, it's very hard to identify the impact of social innovation compared with others on the basis of the existing statistical database. Basing on the existing classification of innovation, one can compare the effectiveness of social innovation with other forms viewing it as a part of organizational innovation with a particular error.

In order to compare the effectiveness of the influence of different innovation types on the manufacturing output, the author analysed the correlation ratio of various innovation factors and labour productivity (case study of Ukraine). Or-

ganizational and technological innovation has got the greatest value in the field of human resource formation and use– in case it appeared as a result of the own intellectual potential development and the use of the latest technological advances is accompanied by the improvement of working and employment conditions. Therefore, the calculation takes into account the total innovation activities as well as organizational and technological innovation. The estimate doesn't include the impact of marketing innovation, since it often includes minor sales improvements. In addition, it is most likely to reallocate the market shares between the operating market manufacturers and resellers. On the contrary, it is weakly associated with the factors of productivity and organizational level of manufacturing facilities.

**Table 1.** Innovations as the Factor Affecting Labour Productivity in the Oblasts of Ukraine in 2008 – 2010

Oblast (Region)	Labour Productivity, UAH/man-hours	Share of Innovative Firms, %	Share of Innovative Firms with Technological Innovation, %	Share of Innovative Firms with Organizational Innovation, %
Autonomous Republic of Crimea	21,44	0,15	0,55	0,13
Cherkasy Oblast	24,17	0,21	0,53	0,05
Chernihiv Oblast	21,99	0,16	0,63	0,06
Chernivtsi Oblast	16,34	0,22	0,67	0,08
Dnipropetrovsk Oblast	44,38	0,23	0,21	0,23
Donetsk Oblast	39,48	0,22	0,55	0,13
Ivano-Frankivsk Oblast	25,02	0,11	1,00	0,00
Kharkiv Oblast	30,87	0,23	0,68	0,06
Kherson Oblast	19,31	0,15	0,49	0,12
Khmelnyskyi Oblast	19,35	0,19	0,55	0,16
Kyiv Oblast	36,57	0,22	0,44	0,09
Kirovohrad Oblast	22,19	0,17	0,60	0,10
Luhansk Oblast	27,91	0,23	0,54	0,16
Lviv Oblast	24,09	0,18	0,57	0,09
Mykolaiv Oblast	27,26	0,24	0,63	0,09
Odessa Oblast	31,41	0,23	0,52	0,12
Poltava Oblast	41,60	0,18	0,51	0,10
Rivne Oblast	21,61	0,26	0,51	0,15
Sumy Oblast	22,83	0,23	0,47	0,14
Ternopil Oblast	19,04	0,22	0,55	0,10
Vinnysia Oblast	21,49	0,27	0,53	0,12
Volyn Oblast	20,84	0,28	0,41	0,14



Oblast (Region)	Labour Productivity, UAH/man-hours	Share of Innovative Firms, %	Share of Innovative Firms with Technological Innovation, %	Share of Innovative Firms with Organizational Innovation, %
Zakarpattia Oblast	18,20	0,26	0,45	0,12
Zaporizhia Oblast	31,56	0,10	0,29	0,20
Zhytomyr Oblast	21,20	0,15	0,50	0,04
<b>Ukraine</b>	<b>32,61</b>	<b>0,21</b>	<b>0,51</b>	<b>0,12</b>
<b>Correlation Coefficient-between the Factor and Labour Productivity</b>		<b>-0,0268</b>	<b>-0,3212</b>	<b>0,2875</b>

The above-mentioned calculations prove that the impact of innovation factors on social production output is insufficient and weak in the regional context. So far the correlation coefficient between the productivity and the share of innovative firms has a value close to zero. The inverse correlation between the productivity and technological innovation dissemination is somewhat illogical and may signify the ineffectiveness of the used modernization strategies.

However, in 2010 only organizational innovation demonstrated positive impact: not very high but still positive. The low value of the correlation coefficient between the factor and productivity means there is a weak link but only this factor contributes to the manufacturing growth and therefore should be further engaged and developed.

In this case, the calculation of quantitative factors certainly includes some inaccuracies due to the possible influence of subjective factors: the innovation survey is voluntary, takes the form of poll, and does not belong to statistical reports, and therefore can not be expected to be completely objective. Furthermore, nowadays there is no effective mechanism to monitor the reliability of the report. Still, it is the most reliable data on the innovation intensity and distribution which exists in Ukraine.

Hence, the author investigated the introduction of social innovation in manufacturing enterprises in one of Ukrainian Oblasts (Rivne Oblast).

## **TRENDS IN THE FIELD OF SOCIAL INNOVATION IMPLEMENTATION (RESULTS OF SOCIOLOGICAL RESEARCH)**

The given research uses samples as a way to gather data. The frame used for sampling purposes is the innovation survey of manufacturing enterprises conducted by the State Statistics Committee of Ukraine in the context of the Strategy of the Innovation Development of Ukraine elaboration.

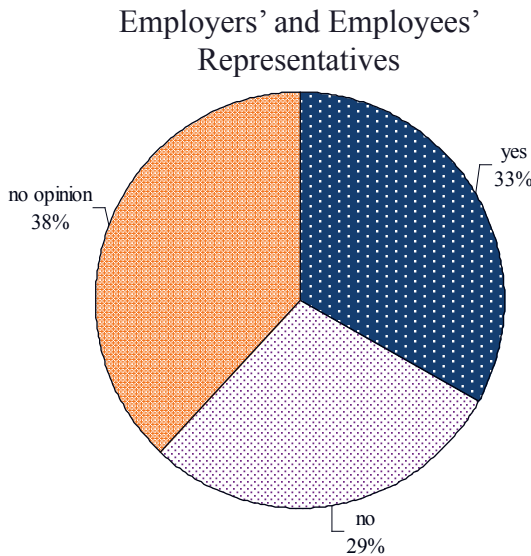
The total sample size is 100 enterprises of Rivne Oblast. Own opinion survey

was conducted during January – February, 2013. At the end of February, we received responses from 63 respondents. The classification of social entrepreneurship as one of the forms of social innovation common in the UK became the basis of the survey.

Apart from that, the author used Ukrainian and world experience in the field of social innovation used by different organizations, in particular ERSTE group, Ukrainian Social Investment Fund, other businesses and organizations, to ensure human resource development.

The survey showed that the level of activity in the field of social innovation development is very low. Consequently, the owner’s perception of his/her own business as a social one is one of the key directions of social innovation that certify the willingness of companies to form competitive human capital.

There is no common understanding of this term as it is new for economic research. Social enterprises include both non-profit organizations and for-profit companies that apply commercial strategies to maximize improvements in human and environmental well-being, rather than maximising profits for external shareholders. Within the case study of Rivne Oblast one can see that there only a few commercial enterprises which consider themselves to be social ones: only one third of the respondents gave a clear affirmative reply (fig. 1).



**Figure 1.** Distribution of Respondents for the Perception of Being Social Enterprises

The greatest share of the respondents who answered “yes” was in the group

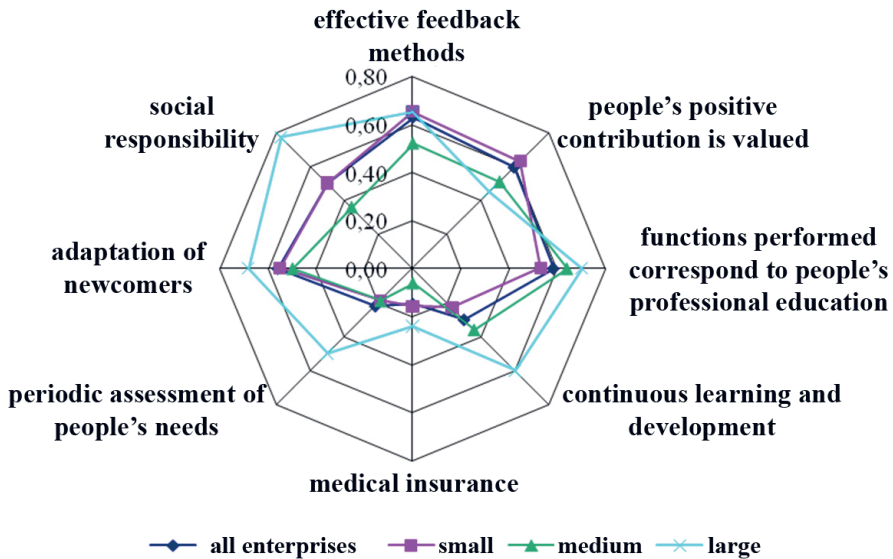
of large enterprises. The fact that many respondents stated they have “no opinion” certifies there are certain signs of “socialization” in the employer – employee relations. However, according to the existing distribution only a few commercial enterprises have social objectives, in particular human development. Most of them use the traditional approach in HR management when the commitment to social objectives is motivated by the perception that such commitment will ultimately make the enterprise more financially valuable.

One of the modern methods to strengthen the competitiveness of enterprises is the development of the corporate social investment – primarily in staff development programmes. In this aspect the Investors in People standard – a business improvement tool borrowed from the UK – became widely spread across the globe. Today, Investors in People International operates in more than 70 countries across the globe, and delivers services in more than 20 languages (Ukrainian National Committee International Chamber of Commerce). This standard is designed to advance an organisation’s performance through its employees. The use of the tool helps companies to achieve the results they want by focusing on their business objectives and to maintain continuous improvement.

Organisations pursuing the Standard then prepare their work against the specific criteria with support from a recognised Investors in People Adviser and guidance from detailed evidence requirements. External assessment is subsequently carried out to ensure the organisation has met these principles and underpinning criteria. As long as the criteria are adhered to, there is complete flexibility in how the organisation seeks to improve its staff development. The principles breakdown into 10 indicators; each indicator is subdivided into a number of evidence requirements. These detail the criteria organisations are required to meet in order to achieve the Standard. Thus, the Investors in People standard covers a variety of business areas including not only recognition and reward but also people management strategy, involvement and empowerment, performance measurement etc. (Proving and Improving: a Quality and Impact Toolkit for Charities, Voluntary Organisations and Social Enterprise).

In order to confirm the effectiveness of the noted social innovation, one may look at the results of the study which was designed to explore the impact of achieving accreditation for the Investors in People Standard on business performance. The sample consisted of a total of 1,600 companies, equally divided between recognised public sector organisations, recognised SMEs (5-249 employees), recognised large employers (250+ employees) and non-recognised companies. Key findings confirmed that “organisational changes made by Investors in People recognised employers are twice as profitable as changes made by other companies”(Ukrainian National Committee International Chamber of Commerce).

There were no studies which would explore the readiness of Ukrainian companies for achieving accreditation for the Investors in People Standard. That is why this possibility was analyzed in the survey of manufacturing enterprises of Rivne Oblast. According to the self-assessment (fig. 2) none of the companies fully meets the required criteria and, unfortunately, can not apply to achieve accreditation for the Investors in People Standard.



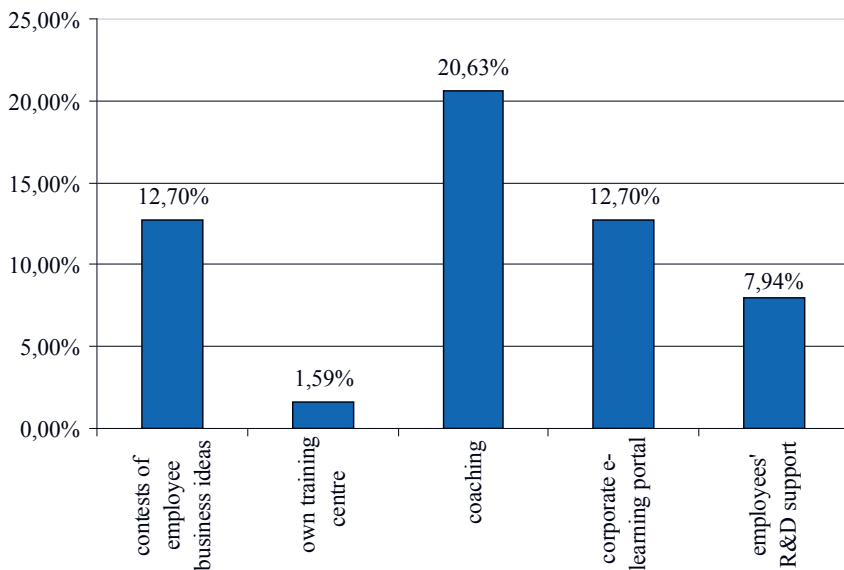
**Figure 2.** Correspondence with Investors in People Standard Criteria

As in case of the perception of the idea of social entrepreneurship large enterprises appeared to be the most active ones. Medium enterprises are more inert: on the one hand, this is a result of lower mobility when compared with small businesses and, on the other hand, smaller financial possibilities when compared with large enterprises. However, a common conclusion regarding all of the enterprises lies in the fact that today there is no effective partnership between business owners and the staff of their enterprises. In particular, we believe that the assessment of people's needs is the key point which would help to strengthen the motivation and, consequently, to improve the overall performance of the enterprise. As one can see from the figure, this evidence requirement is provided for less than 50%. This is the case, even despite the fact that the relevant poll does not require the expenditure of large sums of money, and together with the adequate motivation system it could become an important factor to strengthen the competitiveness of enterprises.

There also some other issues, i.e. the functions performed do not fully corre-

spond to people’s professional education, the people’s positive contribution is not valued enough, insufficient adaptation of newcomers (absolutely recognized by the employers). One of the most negative results is the lack of effective feedback – the average level of this indicator doesn’t reach even 65%. Thus, one can assume that the executives are not interested in the information regarding the people’s views on how they are managed. Moreover, they have probably lost a great amount of innovation in the ideas of employees as people are not encouraged to contribute ideas. As a consequence, the low self-assessment of the social responsibility of the enterprises is the logical reflection of the existing issues. This, particularly, includes a social responsibility of the employers: the highest rate is less than 80% and for medium-sized enterprises it is less than 20%.

Learning and development strategy also lacks attention as it is shown in further responses concerning the application of certain organizational forms of knowledge transfer both traditional and innovative for Ukraine: through the corporate e-learning portal, accumulation and development of business ideas, and the support of innovative research projects (Figure 3).



**Figure 3.** Main Types of Human Development and Knowledge Transfer

So, manufacturing enterprises of Rivne Oblast prefer traditional methods of knowledge management, in particular through coaching and mentoring. However, even this system of knowledge transfer and re-use is typical only for about 21% of respondents. Own training centres are not very common as their creation and

support are rather costly; in the long run this method is used only by large enterprises. Due to the fact it is not wide-spread in the region in general, small and medium-sized enterprises do not use this system at all.

At the same time, there is no tangible evidence to support the methods promoting creativity and innovation, for instance the contests supporting employee scientific research. Whereas the provision of financial assistance to own R&D is more typical for large enterprises (16.67% of the total), the organisation of the contests of employee business ideas – for large and small enterprises (16.67% and 14.63%, respectively).

Innovative methods of knowledge transfer, for example, providing access to the corporate information network data, is much less common: an average is about 13%. This indicator gives an opportunity to conclude that this form of human development and knowledge transfer is insufficient and hinders developing other innovation types and effective organizational interaction due to poor communications.

Knowledge is one of the most modern strategic objectives for the innovation strategies to accelerate the development. However, if there issues with the used of innovative approaches in this important field, it is clear that the use of other social innovation which may not provide very fast competitive advantages is even worse. One can easily see this trend in the further responses of the respondents. Sue to the low probability that the respondents would indicate “yes” to the questions regarding the use of truly innovative measures, entrepreneurs were to select out of an unlimited number of variants on the social benefits traditionally included in to an employee benefits package which also measure the effectiveness of corporate social responsibility.

It is known that the term corporate social responsibility (CSR) relates to the ethical and legal behaviour by organisations in the workplace and the wider community. So, one can state that businesses in the Oblast tend to spend their CSR budgets on the sponsorship of contests of business projects(6.35% of the total number of enterprises).Much less organisations are choosing CSR projects supporting health care (4.76%), sports (3.17%), and cultural or arts-based activities (1.59%). The relatively high level of CSR programmes supporting environmental causes (an average of 27%) certifies that organizations see them as a way to meet social and community obligations. The level of the programmes use is particularly high for large enterprises (66.67% of their total number). However, the given responses do not mean that the organizations managed to counter the negative impacts they might be having on the environment or on people’s lives completely.

Most of the social activities of enterprises are focused on their own staff. Nevertheless, there are not enough projects that could serve as a basis for innovation development. Organizations prefer to sponsor the projects that require small in-

vestments (cultural and entertainment activities, sports) or those partly motivated by health regulations. The vast majority of the noted activities are obtained by the high participation of large enterprises in employees' health benefits programmes (approximately 50%).

The use of the new employment types is also very low. Only 11.11% of enterprises give an opportunity of remote jobs, in 19.05% of the cases the employees have the options of flexible work arrangements, for example flex-time. Small enterprises provide more favourable conditions as for flexible working hours (21.95%), large enterprises provide more options of remote employment or telecommuting (16.67%). Of course, in some rare cases the facts when the administration has created specific working arrangements for their staff may have influenced the indices. The average number of companies that provide such opportunities, even for just a few employees, is very low. This proves slow acceptance of innovations in HR management. Certainly, one could predict the lack of awareness of the benefits of social innovations a long time ago. In particular, we previously figured out that the majority of enterprises do not have any needs assessment survey and lack feedback (fig. 2). Thus, not knowing and not showing interest in the needs of entrepreneurs not looking for effective staff incentives and provoke low return estimated in employment. Much of the workplace environment doesn't encourage employee motivation as there is no management commitment: genuine interest and caring, employee-oriented policies and procedures, and attention from both senior managers and line managers. As a result employee motivation is extremely low.

## **IMPROVING GOVERNMENT SUPPORT OF CORPORATE SOCIAL INNOVATION IN UKRAINE: PRIORITIES AND OPPORTUNITIES**

The survey results show that enterprises in Ukraine haven't got firm internal motives or positive experience of using innovation in human development. They also do not tend to participate in regional or national development programmes. Nevertheless, businesses, as well as communities, regions and states, could get the full potential benefit of social innovation by participating in the given programmes. It could help to solve a wide range of problems that existing structures and policies have found it impossible to crack— such as climate change, the world wide epidemic of chronic disease, and widening inequality etc. Over time the businesses will also realize that integrating the values of social innovation into the overall business strategy drives economic benefits while improving social and environmental conditions.

For today, the given research sheds light on the inconsistency and uncertainty in the state innovation development strategy, not only in the field of social innovation but in the other forms of innovation as well. There are many obstacles at the stage of organizational and regulatory process of innovation transfer in human re-

source management. For instance, nowadays in Ukraine there is a list of high-priority innovative projects, approved by the Cabinet of Ministers in 2010. They are considered to be national projects but there is no evidence why they should have a high priority. There is no single policy to stimulate innovation and there is no state institution which would instruct the mechanisms of innovation in the public sector, capitalize on good practices, accompany the organizational and managerial changes and elaborate means to measure the performance. The Ministry of Education and Science of Ukraine is responsible for the basic functions regarding innovation.

Several other executive state authorities (e.g. the State Agency of Ukraine for Investment and Development, State Innovation Financial-Credit Institution) and regional authorities, in particular Departments of Economics of Regional State Administrations elaborate innovation development projects and programmes taking into account the issues and priorities of regional development but without an integrated state policy in this sphere.

Considering the issues that may relate to a failure in innovation or innovation development in Ukraine, it is obvious that there is a need to improve the state of affairs. It is especially important in the field of government support and facilitation of the dissemination of innovation as we have mentioned above that it drives economic benefits while improving social and environmental conditions. The interaction between the stakeholders in human development requests special attention.

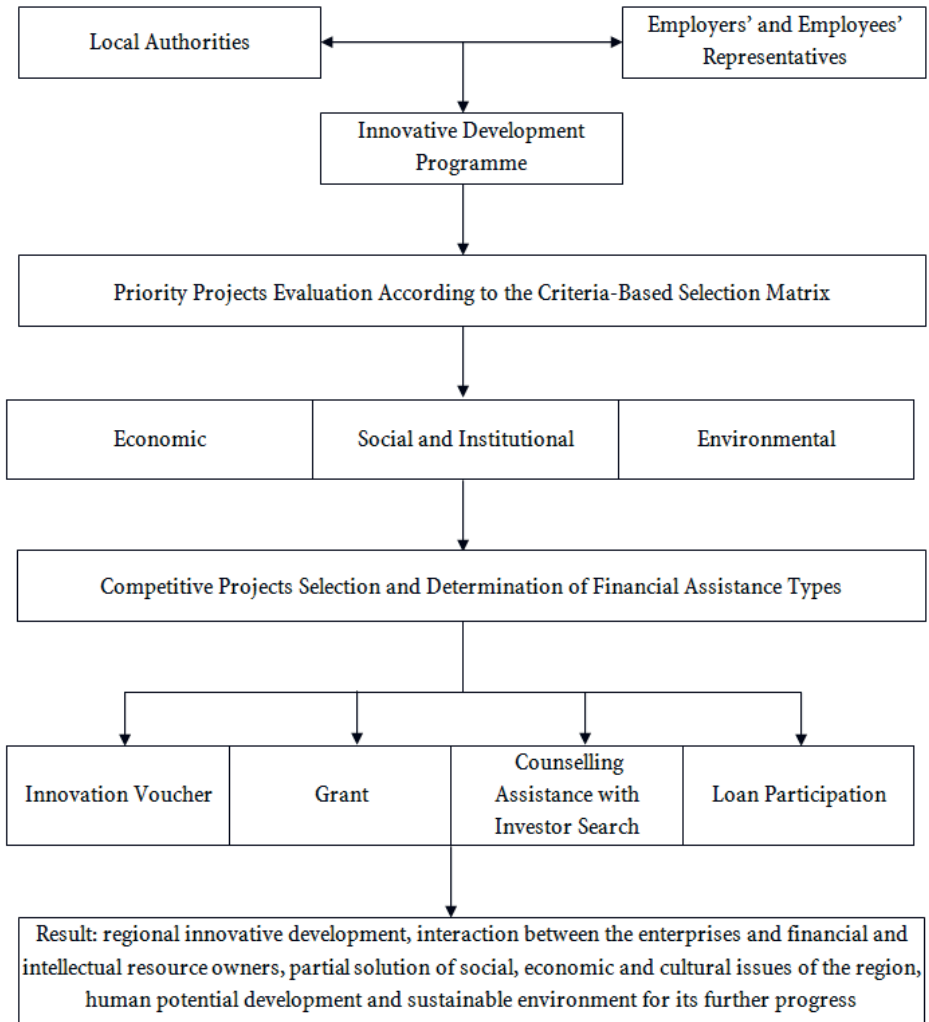
It is clear that in case there is a national strategy or programme for innovative development key projects will receive state financial assistance (usually in the form of grants). However, unlike the current trend of direct financial flows between government and businesses when the project results are quite poor and the project implementation is delayed in time, the pattern of government support should be changed. Of course, there should be some financial subsidies to favoured R&D centres at least to popularize this activity and to form sustainable business motives to continue innovative activities. Nonetheless, government incentives should not include only direct financial flows. In addition to that, the project selection is also a weak element in the system of government support for innovation.

Today it is mainly experts who select projects without any particular list of criteria. This can become a constraint even at the stage of application submission. It is always best to have a good plan from the inception, with a list of criteria to be considered and goals to be achieved published before the project selection in order to ensure the transparency of the interactions between local authorities and civil society. In addition to that, such project selection criteria should be substantiated both scientifically and practically. Furthermore, must consider all key pieces of selection criteria, not only profitability of the project or social outputs.

Given that Ukraine has got financial security issues and weak so-



cial dialogue which prevent human potential development and hinder the implementation of the projects potentially perspective for employment reasons, we would like to suggest the following scheme of interactions between authorities and business at the stage of project selection (fig. 4).



**Figure 4.** Government Innovative Support Framework and Improvement of Regional Human Potential Use

We offer using factor criteria-based model elaborated according to qualimetric approach in order to provide effective project evaluation and selection.

Total expert evaluation of the project quality and relevance for the region is computed using the formula:

$$E = \sum_{i=1}^m \left( \sum_{j=1}^n e_{\tilde{n}_j} \cdot w_{\tilde{n}_j} \right) \cdot w_{f_i}$$

where  $E$  is the total expert evaluation, defined in the range from 0.0 to 100 points;

$j, i$  denote ordinal number of the criteria and factors, respectively;

$n, m$  denote the quantity of criteria and factors in the model, respectively;

$e_{\tilde{n}_j}$  denotes expert's judgment of the criterion  $j$  in factor  $i$ ; it is based on the subjective assessment of a particular criterion compliance within the range from 1 to 10 points, considering that 10 is the maximum score;

$w_{\tilde{n}_j}$  denotes weights for criterion  $j$ , it is defined in the range from 0.0 to 1.0; describes the criterion's priority within the factor  $i$ ;

$w_{f_i}$  denotes weights for factor  $i$ , it is defined in the range from 0.0 to 10.0; demonstrates to which extend the factor influences the overall expert assessment.

The model **factors** correspond to the **sustainable development concept** and basing on the Venn diagram of sustainable development consists of three constituent parts:

- 1) economic;
- 2) social and institutional;
- 3) environmental.

They are detailed into evaluation criteria in table 2.

**Table 2.** Evaluation Criteria for Innovative Projects aiming at Human Resource Development and Human Potential Use

#	Factors	Criteria
1	Economic	New jobs' creation
		Use of new technologies, renewal of fixed capital
		Investment development possibilities at all stages of the Action
		Regional transport infrastructure development during Action implementation
		Innovation infrastructure development
		Action facilitates regional development according to its priorities
		Goods and services are globally competitive

#	Factors	Criteria
2	Social and Institutional	Action foresees the possibility of innovative employment (i.e. flexible work arrangements, remote jobs)
		The salary of the staff in the Action's feasibility study (or budget) is not lower than the national average
		There is professional development of the staff
		Action uses intellectual potential of the local inhabitants
		There are employee health care programmes
		Action provides employment for socially isolated groups
3	Environmental	Action foresees informational interaction with local population and provides the ability to monitor, analyse, share and report information, in particular through periodic social responsibility reports
		Action is environmentally friendly and / or meets ecological standards
		Action foresees recycling and/or safe waste management

We suggest using expert evaluation as a way to determine the weight of each indicator in the evaluation system during the multi-objective decision-making.

## CONCLUSIONS

This study examines the estimation and management issues of the innovation in human resource development and human potential use. Our findings highlight the critical roles of government support and incentive of innovation that would relate positively to HR practices and human potential development. The world experience defines this type of innovation as “social ones”. Our results indicate that there are not that many positive examples of social innovations not only in Ukraine but in the developed economies as well. The lack of corresponding official statistical surveys confirms this fact. However, social innovation can solve many social issues while driving economic benefits and eventually leading to better performance of the enterprises. Fortunately, there is no shortage of social innovations in Europe which can practically substantiate the noted statement.

To conclude, Ukraine which is still under the transformation of economic and social relations is struggling for social innovation as it can ensure new forms of social groups' cooperation and increase their role in human potential problem solving. The state or the government always plays a primary role in new positive experience sharing. That's why at the initial stage of public perception it is the government that should support disseminating social innovations. The viewpoints of this study highlight the crucial importance of the overall active support instead of passive actions and formal approval of the projects which may not relate to public interests. In order to decide whether a project is viable and is worth approving one can use project selection methods described in the given article.

## REFERENCES

- Canadian Policy Research Networks Inc.(2009)Social Innovation in Canada: An Update. CPRN Research Report. [Online] Available from:[http://www.cprn.org/documents/51684\\_EN.pdf](http://www.cprn.org/documents/51684_EN.pdf). [Accessed: 20<sup>th</sup> August 2013]
- Council on Competitiveness.(2005)Innovate America. National Innovation Initiative Summit and Report. [Online] Available from:[http://www.compete.org/images/uploads/File/PDF%20Files/NII\\_Innovate\\_America.pdf](http://www.compete.org/images/uploads/File/PDF%20Files/NII_Innovate_America.pdf). [Accessed: 20<sup>th</sup> August 2013]
- Department of Innovation, Industry, Science and Research.(2011) Social innovation in Australia. Australian Innovation System Report 2011.[Online]Available from:<http://www.innovation.gov.au/Innovation/Policy/AustralianInnovation-SystemReport/AISR2011/chapter-5-public-sector-and-social-innovation/social-innovation-in-australia/index.html>. [Accessed: 20<sup>th</sup> August 2013]
- Proving and Improving: a Quality and Impact Toolkit for Charities, Voluntary Organisations and Social Enterprise. Investors in People Standard. [Online] Available from:<http://www.proveandimprove.org/tools/investorsinpeople.php>. [Accessed: 20<sup>th</sup> August 2013]
- Social Enterprise Dictionary. [Online] Available from:<http://www.socialenterprise.org.uk/about/about-social-enterprise/social-enterprise-dictionary>. [Accessed: 20<sup>th</sup> August 2013]
- State Statistics Committee of Ukraine. (2011) Assessment of Innovation Activities in the Economy of Ukraine in 2008 – 2010. [Online] Available from:[http://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat\\_u/publnauka\\_u.htm](http://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/publnauka_u.htm). [Accessed: 20<sup>th</sup> August 2013]
- Ukrainian National Committee International Chamber of Commerce. Official web-site. [Online] Available from: <http://iccu.org/ru/content/investors-people-0>. [Accessed: 20<sup>th</sup> August 2013]

## DISTRIBUTION OF VALUE ADDED COST BETWEEN PRODUCTION FACTORS

### Особенности распределения добавленной стоимости между факторами производства

Natalia Samoliuk

National University of Water Management  
and Nature Resources Use

samoliuk\_@ukr.net

#### ABSTRACTS

В статье осуществлен анализ развития теоретических концепций распределения вновь созданного продукта между основными факторами его производства - «трудом» и «капиталом». Также рассмотрены особенности распределения добавленной стоимости между участниками ее производства, то есть между владельцами предприятий и наемными работниками. В результате анализа статистической информации обнаружено неэффективность государственной политики регулирования данного распределения в Украине, что привело к необоснованно низким затратам на рабочую силу по сравнению с доходами владельцев капитала. К негативным последствиям такой политики можно отнести и отсутствие прямой связи между доходами работников и результатами их труда. Одновременно недостаточная реализация конституционных прав наемных работников на надлежащую оплату труда обуславливает чрезмерную эмиграция экономически активного населения Украины. Альтернативным вариантом преодоления указанных негативных тенденций является государственное и договорное регулирование пропорций в распределении добавленной стоимости на предприятиях.

The article represents the analysis of the development of theoretical concepts of the again created product distribution between the main factors of its production such as 'labor' and 'capital'. Also the features of distribution of value added cost between the participants of its production that is between the business owners and employees. An analysis of the statistical information has found inefficiency of state regulation of the distribution policy in Ukraine; as a result, it has led to unreasonably low labor costs compared to income of capital owners. The negative consequences of such policy can be attributed to the absence of direct link between income employees and the results of their labor. At the same time the lack of implementation of the constitutional rights of employees for reasonable pay leads to excessive emigration of economically active population of Ukraine. An alternative decision to overcome these negative trends is the state and predetermined regulation of the proportions in the distribution of value added cost enterprises.

**KEY WORDS:**

*value of added, factors production, labor income, business income, wages, profits.*

*добавленная стоимость, факторы производства, трудовые доходы, предпринимательские доходы, заработная плата, прибыль.*

**Постановка проблемы и основные задания исследования**

Проблема справедливого распределения продуктов общественного труда была и остается острой социальной проблемой. Она есть объективно конфликтной, ведь ее обострение вызывало, вызывает и будет вызывать конфликты различных масштабов: саботажи и бойкоты, забастовки и локауты, революции и даже войны.

Социальная острота данной проблемы побудила ученых к созданию теоретических концепций распределения общественного продукта. В результате этого были сформированы различные классические теории разделения (в т.ч. трудовых и предпринимательских доходов), основателями которых стали известные в мире ученые-экономисты: У. Петти, Ж.Б.Сэй А. Смит, Д. Рикардо и К. Маркс, Дж.Милль, Дж.Б.Кларк, Маршал, Н.Сениор, Ф. Бастиа, Туган-Барановский и другие.

Однако несмотря на фундаментальные теоретические достижения в этом направлении острота справедливого распределения материальных благ, в большей или меньшей степени, сохраняется во всех странах мира. В Украине при высоком уровне бедности ежегодно растет число украинских миллионеров и миллиардеров, при этом темпы их доходов значительно опережают рост средней зарплаты. По мнению В. Чалого, разрыв между доходами 5% самых богатых и 5% самых бедных людей Украины по разным данным составляет от 38 до 70 раз и это наиболее критический показатель в Европе. Исследование состояния 2322 домохозяйств Украины, проведенные канадскими учеными, показали, что половина всех домохозяйств, входивших в 1-5 дециле, получает 17% всех доходов, тогда как 40% доходов приходится на 10% самых богатых семей [3]. При этом, если учесть, что в Украине на конец 2011 года минимальная заработная плата была равна 1004 грн., а минимальная зарплата депутата Верховной Рады - 17425 грн., то децильный коэффициент дифференциации составляет, по меньшей мере - 17 (17425 грн. / 1004 грн.). Поэтому понятно, что проблема распределения вновь созданного продукта и в дальнейшем остается актуальной и продолжает интересовать ученых всего мира.

**Анализ основных теорий распределения**

Генезис теоретических концепций распределения свидетельствует о раз-

198 | WSGE

ном видении решения данной проблемы. Ведущие ученые в своих теоретических исследованиях проблемы распределения основное внимание сосредоточили на заработной плате и предпринимательских доходах. Результатом таких исследований является ряд теоретических концепций (табл. 1).

Данные теории дают возможность выделить концептуальную основу определения доли общественного продукта, который принадлежит наемным работникам. С этой целью распространенные «теории зарплаты» сгруппированы, по сходству их содержания, в три группы:

1. теория рыночной стоимости рабочей силы, которая изменяется в зависимости от спроса и предложения на рынке труда (А. Смит и его последователи);
2. теории социального противоборства и партнерства («социальная теория» М. Туган-Барановского, теория «промышленного конфликта» Дж. Хикса, теория «переговоров с позиции силы» Дж. Дэвидсона);
3. теория распределения доходов по «факторам производства» - соответственно количеству потребленного капитала и труда (Ж.Б. Сэй, Ф. Бастиа, Дж.Б. Кларк и др.).

**Табл. 1.** Теоретические концепции заработной платы и предпринимательских доходов [1]

Теоретическая концепция	Основатели
Теория минимума средств существования Основой заработной платы наемного работника является стоимость средств существования, которые необходимы для поддержания его работоспособности	У.Петти, А.Смит, Д.Рикардо,
Марксистская теория стоимости рабочей силы Владельцы капитала присваивают прибавочную стоимость, которая должна принадлежать наемным работникам, которые ее создали	К.Маркс
Теория трудового дохода предпринимателей Предприниматели, как и работники, выполняют социально необходимые функции и за свой труд получают справедливое вознаграждение - прибыль, которая есть трудовым доходом и является лишь другим названием зарплаты	Дж.Милль
Теория «фонда заработной платы» Капитал, который затраченный на покупку рабочей силы, является постоянной величиной. Если от общей суммы капитала вычесть долю, что приходится на материалы, оборудование и другие средства, то остаток будет «фондом», из которого выплачиваться зарплата	И.Бант, Т.Мальтус, Дж. Милль

Теория трех факторов производства Стоимость формируется в процессе производства как результат расходов трех факторов: труда, капитала и земли. Каждый из этих факторов «создает» соответствующую часть стоимости: труд - заработную плату, капитал - процент, земля - ренту	Ж.Б.Сэй
Теория «воздержания» Предприниматели ради производства жертвуют своим благополучием, воздерживаются в использовании средств на личное потребление. Наградой за их воздержание и риск является прибыль	В.Н.Сэниор
Теория услуг Рыночная экономика обеспечивает гармоничное и взаимовыгодное сотрудничество классов, которые предоставляют услуги друг другу и получают долю совокупного продукта пропорциональную количеству предоставленных услуг	Ф.Бастиа
Теория цены и факторов ценообразования Каждый из факторов производства имеет цену спроса, которая устанавливается его предельной производительностью, и цену предложения, которая определяется его предельными издержками. Размер заработной платы, процента и ренты является равновесной ценой факторов	А.Маршал
«Производственная» теория Главным фактором, который определяет размер заработной платы, является уровень производительности труда	Г. Кэрри
Теория «промышленного конфликта» Только активная деятельность профсоюзов повышает заработную плату, а забастовки наемных сотрудников помогают регулировать ее уровень	Дж.Гикс
Социальная теория распределения Размер заработной платы в обществе определяется двумя факторами - производительностью труда и социальной силой рабочего класса	М.И.Туган-Барановский

Относительно участия государства в распределении вновь созданного продукта, то в мировой экономической истории и практике существовало две кардинально противоположных позиций. Первая заключалась в невмешательстве государства в экономику, где действует «невидимая рука рынка» (А. Смит, Д. Рикардо и др.), а вторая - в жестком государственном регулировании экономики в целом и доходов населения в частности (К. Маркс и его последователи).

Согласно политике «экономического либерализма», которой придерживался А.Смит, государство не должно вмешиваться в решение вопросов о повышении заработной платы наемных работников, ведь это произвело бы к росту цены рабочей силы и как следствие - росту безработицы из-за нежелания предпринимателей жертвовать часть своей прибыли в пользу работ-



ников [6]. По мнению ученого, основой заработной платы наемного работника является стоимость средств существования, которые необходимы для поддержания его работоспособности. В свою очередь, Д.Рикардо пришел к выводу, что под влиянием колебаний спроса и предложения труда заработная плата имеет тенденцию к установлению «неизменной» величины, которая равна стоимости средств жизнедеятельности [5].

Представление сторонников классической теории о способности рынка к автоматическому регулированию экономики и необходимость отлучения государства от этого регулирования не подтвердилось на практике. Напротив, опыт мировой экономики свидетельствует об объективной необходимости государственного вмешательства в экономические процессы.

В нынешних условиях развития общества теория рыночной стоимости рабочей силы реализуется путем установления государством ряда социальных гарантий, таких как прожиточный минимум и минимальная заработная плата. Однако, понятно, что они обеспечивают только воспроизведение индивидуальной работоспособности наемных работников.

Абсолютно других взглядов относительно роли государства в регулировании распределения общественного продукта придерживался К.Маркс. Он считал, что только распределение по принципу: от каждого - по способностям, каждому - по потребностям, является справедливым. Примером воплощения таких взглядов на практике может служить жесткое государственное регулирование всех экономических процессов в советском обществе.

Обе крайние позиции имели как положительные так и отрицательные черты и только их гармоничное сочетание способно обеспечить эффективное распределение общественного продукта.

Созданный в 1872 году в Германии «Союз социальной политики» был первым шагом к более активному, но не абсолютному, вмешательству государства в регулирование доходов. Его представитель Луи Брентано отметил, что наемный работник обладает лишь одним товаром - рабочей силой, и от того, по какой цене он ее продаст зависит его дальнейшее существование. Для того чтобы зарплата была выше, рабочим необходимо объединяться в трудовые союзы. Поэтому, зарплата, в основном, зависит от организованности рабочих и деятельности трудовых союзов.

М.И. Туган-Барановский придерживался подобной позиции, которую четко сформировал в своей «социальной» теории распределения. По мнению ученого, величина заработной платы в обществе определяется двумя факторами - производительностью труда, которая определяет объем продукта, что подлежит распределению между классами, и социальной силой

рабочего класса, от которой зависит доля общественного продукта, что поступает в распоряжение наемных работников [7].

Данная теория тесно переплетается с теорией переговоров с позиции силы Дж.Дэвидсона и теорией «промышленного конфликта» Дж.Хикса. Согласно первой, заработная плата - это результат переговоров между работодателями и наемными работниками, и принципы экономического анализа не могут объяснить этот процесс. В лучшем случае могут быть описаны верхняя и нижняя границы, между которыми должен находиться уровень заработной платы для каждого данного вида труда, а в пределах этого ранга величина заработной платы зависит от соответствующей переговорной силы работников и работодателей. Согласно второй теории, только активная деятельность профсоюзов повышает заработную плату, а забастовки наемных работников помогают регулировать ее уровень, который определяется точкой пересечения «кривой уступок» предпринимателей и «кривой сопротивления» профсоюзов. То есть, уровень заработной платы устанавливается в ходе борьбы экономических субъектов и зависит от соотношения сил наемных работников и работодателей, а также рынка труда в тот или иной момент времени. Отношения этих «социальных партнеров» характеризуются так называемым эффектом «перетягивания каната» и сопровождается конфликтами [1].

Теории партнерства («социальная» и др.) реализуются в развитых странах мира, где есть сильные профсоюзы. В Швеции с начала 50-х годов профсоюзы проводят политику «солидарной зарплаты», которая базируется на принципах равной оплаты за равный труд и сокращении разрыва между размерами минимальной и максимальной зарплаты. Если из 10 предприятий одной отрасли 5 работают на среднем уровне, два - убыточно, а 3 являются высококорентабельные, то работники каждого из этих предприятий получают одинаковую заработную плату - на среднем уровне, зафиксированном в отраслевом договоре. К сожалению, в Украине сила профсоюзов незначительна и в основном их роль в отстаивании прав наемных работников сводится к минимуму. Однако, следует отметить, что несмотря на свою распространенность, теории партнерства не устраняют в корне конфликты по распределению вновь созданного продукта, а лишь локализируют и «приглушают» их на время.

Популярной среди теорий распределения можно считать теорию трех факторов производства (Ж.Б. Сэя, Ф. Бастиа), в которой формирование вновь созданной стоимости в процессе производства рассматривается как результат расходов трех основных факторов: труда, капитала и земли. Каждый фактор «создает» соответствующую часть стоимости: труд - заработную плату, капитал - процент, земля - ренту [2]. В результате чего прибыль явля-

ется вознаграждением предпринимателя, так называемым «процентом» за вложенный в производство капитал, а заработная плата - вознаграждением за труд. Впоследствии данная концепция получила своеобразное продолжение в теории предельной полезности (Дж.Б. Кларк, К. Менгер и др.), согласно которой вновь созданный продукт (добавленная стоимость) должен распределяться пропорционально предельным затратам каждого фактора.

С дальнейшим развитием теории трех факторов производства и толкованием ее сущности можно связать возникновение проблемы «предпринимательского дохода». Появилось много подходов к объяснению его природы и сущности. В частности, согласно теории Д.Милля предприниматели образуют отдельную группу работников. При этом и работники, и предприниматели выполняют социально необходимые функции: первые - функции исполнителей, другие - функции организаторов [2]. За свой труд они получают справедливое вознаграждение: работники - зарплату, предприниматели - прибыль, которая будучи трудовым доходом, является другим названием заработной платы. В свою очередь, в теории воздержания (Н. Сениор) прибыль представлен как процент на вложенный капитал. В ее основу положена идея, что предприниматели ради производства жертвуют своим благополучием, сдерживают себя в повседневном использовании средств на личное потребление, проявляют бережливость и т.д. Кроме того, вложив свой капитал, они переживают, рискуют, ожидая эффекта от капиталовложений. Наградой за их воздержание и риск является прибыль [4].

Анализ вышеприведенного свидетельствует, что на замену политики «экономического либерализма», «жесткого государственного регулирования» и «социальным» теориям распределения общественного продукта приходит осознание необходимости государственного регулирования отдельных составляющих данного процесса. При этом, трудовые доходы будут существенно отличаться в зависимости от того, что будет положено в основу их государственного регулирования: стоимость рабочей силы на рынке труда, необходимые затраты на воспроизводство рабочей силы или часть общественного продукта, распределена между работниками пропорционально количеству и качеству труда.

В результате сравнительного анализа теорий распределения доказано, что в регулировании трудовых доходов в современных условиях развития Украины должна доминировать теория распределения доходов (вновь созданной стоимости) за «факторами производства» - пропорционально затратам труда и капитала. Основным обоснованием такого выбора являются следующие контраргументы относительно других теорий. Во-первых, в зависимости от соотношения спроса и предложения на рынке труда происходит только дифференциация стоимости рабочей силы, а средний уро-

вень зарплаты и предпринимательских доходов зависит от количества вновь созданного продукта, который должен справедливо распределяться между наемными работниками и собственниками капитала. К тому же, рынок труда в Украине недостаточно развит и поэтому он не может в полной мере регулировать трудовые доходы. Во-вторых, теории социальной борьбы и переговоров имеют нежелательную конфликтную основу - объективное противоречие интересов, поэтому они могут применяться только как крайние и вспомогательные меры в распределении доходов. Кроме того, профсоюзы Украины является малодейственными и не способными отстаивать с «позиции силы» надлежащую наемным работникам долю доходов.

Стоит отметить, что теории распределения вновь созданного продукта между факторами производства в соответствии с затратами каждого из них доминируют более 200 лет и их объективность доказана результатами многих статистических исследований. В частности, анализ влияния факторов производства на величину добавленной стоимости был осуществлен американскими учеными К.У. Коббом и П.Х. Дугласом.

### Анализ распределения валовой добавленной стоимости (ВДС)

Распределение ВДС между факторами производства - «трудом» и «ка-



Рисунок 1. Распределение ВВП Украины в 2002 г. (2009 г.)

Табл. 2. Производство ВДС Украины по видам экономической деятельности, млрд.грн.

Виды экономической деятельности	Год						Темп роста (2011г./2002 г.)
	2002	2006	2007	2009	2010	2011	
Всего по видам экономической деятельности:	201,19	544,15	720,73	913,35	1082,57	1302,07	6,47
- сельское и лесное хозяйство, охота	29,42	41,01	47,42	65,76	82,64	110,56	3,76
- промышленность	50,41	131,48	175,12	182,55	224,03	253,46	5,03
- строительство	7,65	21,17	30,46	21,53	32,52	37,23	4,87
- торговля; услуги по ремонту	24,59	68,57	95,22	129,99	164,83	203,76	8,29
- транспорт и связь	27,52	56,05	70,06	97,05	111,01	133,19	4,84
- другие виды эконом. деятельности	46,58	124,89	183,17	266,63	287,08	319,32	6,86

В то же время, темпы роста заработной платы, как составляющей распределения добавленной стоимости по видам экономической деятельности, не совпадают с темпами роста добавленной стоимости, а именно - меньше их на 30%. При этом темпы роста добавленной стоимости и заработной платы по отдельным видам экономической деятельности также неравномерны. В частности, в строительстве при росте добавленной стоимости в 4,9 раза заработная плата выросла только в 4,2 раз, а в сельском хозяйстве наоборот - добавленная стоимость выросла в 3,8 раза, а заработная плата - в 4,4 (табл. 3).

В макроэкономическом анализе и международных сравнениях обычно используется показатель «доля оплаты труда» в ВВП или в ВДС. Так, в 2011 г. в странах ЕС доля оплаты труда наемных работников колебалась от 37 до 60%. В Украине она составляла почти 49% ВВП, что соответствует среднему показателю по странам ЕС (табл. 4)

**Табл. 3.** Динамика заработной платы по видам экономической деятельности в Украине, млрд.грн.

Виды экономической деятельности	Год						Темп роста (2011г./2002г.)
	2002	2006	2007	2009	2010	2011	
Всего по видам экономической деятельности:	103,12	268,63	351,94	451,34	540,65	636,72	6,17
- сельское и лесное хозяйство, охота	5,11	8,45	11,87	14,14	17,54	22,41	4,39
- промышленность	29,81	78,09	99,32	108,43	132,02	153,03	5,13
- строительство	4,84	14,96	21,09	14,46	15,36	20,10	4,15

- торговля; услуги по ремонту	10,63	24,85	32,23	46,52	68,53	84,78	7,98
- транспорт и связь	14,07	30,62	35,47	48,62	56,22	67,61	4,81
- другие виды эконом. деятельности	25,29	74,14	103,26	145,81	164,52	193,06	7,63

**Табл. 4.** Структура валового внутреннего продукта некоторых стран ЕС и Украины по категориям дохода в 2011 г.,% [8]

Страны	Оплата труда наемных работников	Валовая прибыль, смешанный доход	Налоги за исключением субсидий на производство и импорт
ЕС-27	49,1	39,0	11,8
Австрия	49,3	40,1	10,6
Бельгия	51,5	38,3	10,2
Великобритания	53,7	33,5	12,8
Дания	55,4	30,6	14,1
Испания	47,8	43,7	8,5
Италия	42,3	44,8	13,0
Латвия	41,7	48,2	10,1
Литва	39,4	50,1	10,5
Германия	51,2	38,6	10,3
Норвегия	45,1	45,1	9,8
Польша	36,8	50,2	13,0
Словакия	37,5	54,0	8,5
Словения	52,3	35,2	12,5
Венгрия	43,8	41,9	14,3
Финляндия	50,9	36,6	12,5
Франция	53,5	32,9	13,6
Швейцария	59,7	37,1	3,2
Швеция	52,4	30,7	16,8
Украина	48,9	36,8	14,3

Результаты исследования дифференциации трудовых доходов свидетельствуют о необходимости структурных сдвигов в распределении общественного продукта в сторону «доли оплаты труда». При этом, регулирование заработной платы должно происходить в контексте вновь созданной стоимости, а не себестоимости продукции, как предлагают некоторые народные депутаты. Себестоимость продукции не может служить базой регулирования доли зарплаты, поскольку доля расходов предприятия на материально-энергетические ресурсы (промежуточное потребление) в ее составе для различных видов продукции и услуг отличаются в несколько раз.

В связи с тем, что различна и капиталовооруженность труда (потребление капитала), то регулирование доли заработной платы наемных работников должно осуществляться относительно чистой продукции предприятия - добавленной стоимости (за исключением амортизации), а на макроэконо-

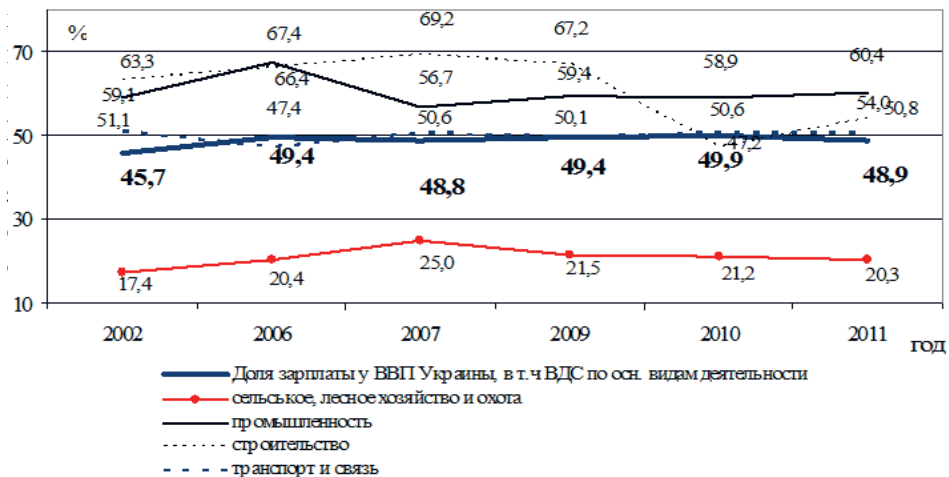


Рисунок 2: Доля заработной платы у ВВП Украины и ВДС по основным видам экономической деятельности

Существенно отличаются и соотношения между валовыми доходами и расходами на оплату труда. Валовые доходы на 1 гривну зарплаты в национальной экономике в 2011 г. составляют 0,75 грн., в сельском хозяйстве - 3,95 грн., в промышленности - 0,67 грн. (рис. 3).

О недостатках в государственной и региональной политике регулирования трудовых доходов свидетельствует и анализ дифференциации заработной платы по видам экономической деятельности. По данным Госкомстата Украины номинальная среднемесячная зарплата в 2011 г. составляла 2633 грн. (примерно 263 евро), в то время как в Латвии - 744 евро, в Венгрии - 872 евро, в Польше - 1382 евро, в Великобритании - 3337 евро [8].

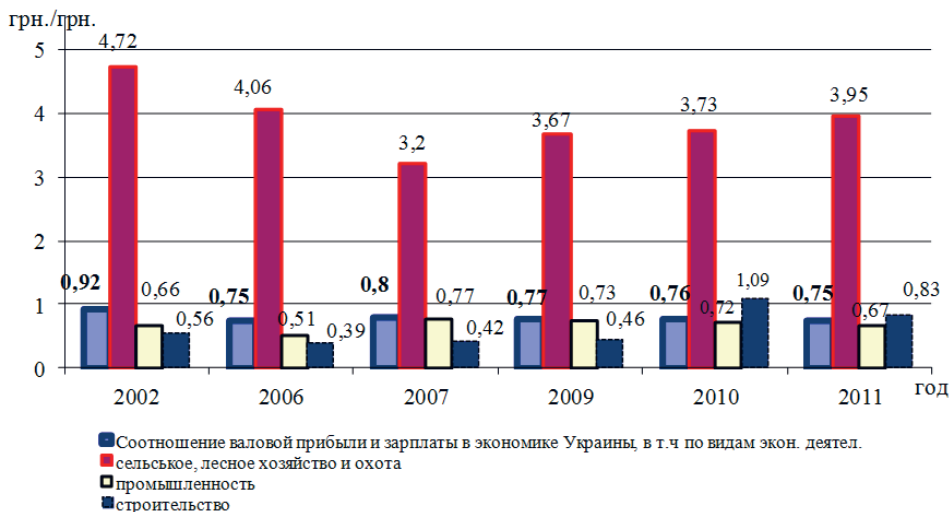


Рисунок 3: Динамика соотношения валовых доходов и зарплаты в экономике Украины

Высокие уровни средней номинальной зарплаты в 2011 году наблюдались в финансовой деятельности (5340 грн.), промышленности (3120 грн.), отрасли транспорт и связь (3138 грн.), а самые низкие - в образовании (2081 грн.), сельском, лесном хозяйстве и охоте (1800 грн.) и здравоохранении (1778 грн.). Итак, в 2011 году среднемесячная заработная плата работников по видам экономической деятельности отличалась в 3 раза. При этом самая низкая заработная плата была меньше средней по экономике в 1,5 раза, а самая высокая - больше в 2 раза (рис. 4).

Тем не менее, для объективной оценки современного состояния и тенденций в оплате труда, важно оценить динамику заработной платы в сопоставлении с другими показателями, в частности производительностью труда.

Всего в 2002-2011 гг. в экономике Украины темпы роста производительности труда опережали темпы роста заработной платы. Вместе с тем, наблюдается значительная дифференциация и расхождение данных показателей по видам экономической деятельности. В частности, в строительстве заработная плата росла медленнее производительности труда, в сельском хозяйстве - наоборот, и только в промышленности и отрасли «транспорт и связь» темпы роста зарплаты и производительности труда почти совпадали (рис. 5). При этом наиболее быстрыми темпами росла производительность труда в сельском хозяйстве, а наименьшими - в промышленности и отрасли «транспорт и связь». В то же время зарплата быстрее росла в сельском хозяйстве и торговле, а медленнее - в отрасли «транспорт и связь» и строительстве



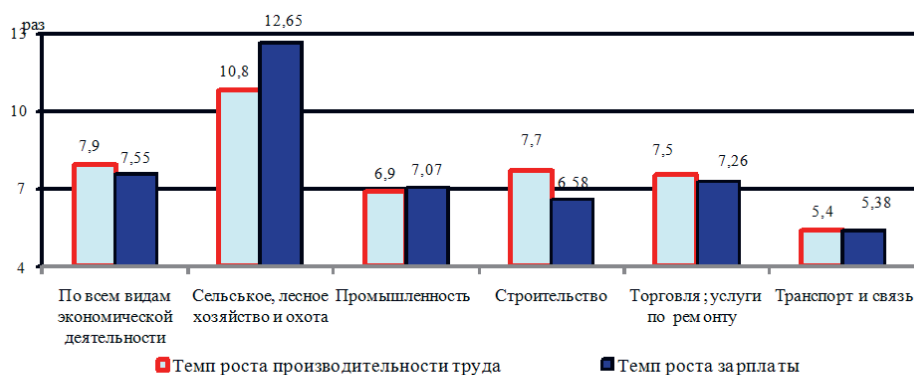


Рисунок 5: Производительность труда и заработная плата в 2011 г. по сравнению с 2002 г.

Если при распределении ВДС между «трудом» и «капиталом» по видам экономической деятельности, придерживаться пропорций, которые сложились на общенациональном уровне в 2011 году (доля фонда оплаты труда 48,9%), то можно увидеть существенный разрыв между фактической и расчетной заработной платой. А если при распределении ориентироваться на фактическую долю фонда оплаты в ВДС по видам экономической деятельности, то ситуация несколько изменится (рис. 6). В частности, в 2011 году фактическая доля фонда оплаты труда в добавленной стоимости произведенной в сельском хозяйстве была равна 20,3%. Следовательно, фактическая среднемесячная зарплата одного работника занятого в сельском хозяйстве

должна была бы составлять 2566 грн. вместо 1800 грн., а если бы доля фонда оплаты труда была равна общенациональной (48,9%), то среднемесячная зарплата составила бы 6182 грн.

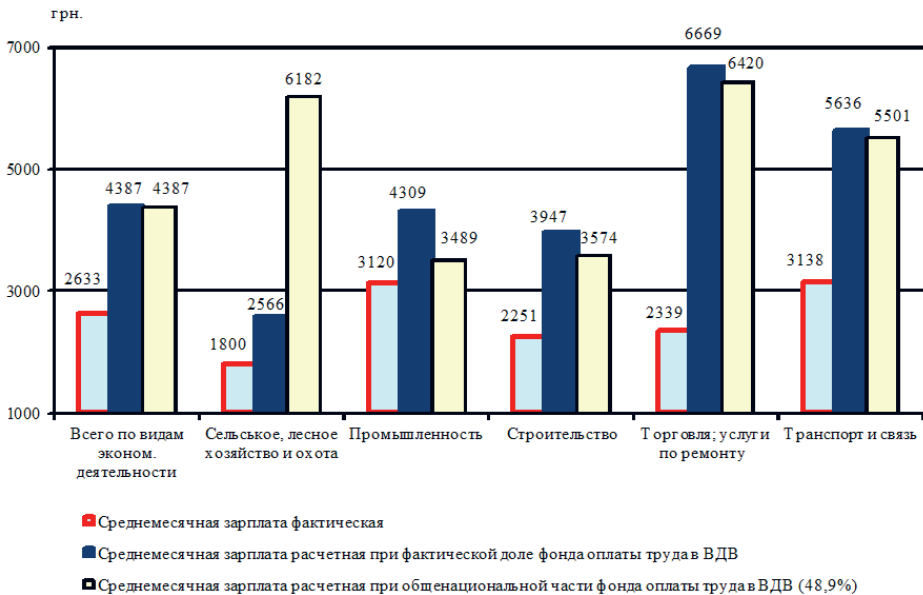


Рисунок 6: Среднемесячная фактическая и расчетная зарплата в 2011г.

Однако для удовлетворения потребностей различных участников производства и обеспечения стабильного развития экономики добавленная стоимость должна быть не просто распределена, а распределена рационально. Ведь пропорции данного разделения непосредственно влияют и на уровень жизни населения, и на темпы экономического развития страны. Кроме того, ВДС по видам экономической деятельности должна распределяться по-разному, так как доля «капитала» будет выше в отраслях с большей фондовооруженностью, особенно там, где степень износа основных средств будет выше, а не наоборот.

## Выводы

Проведенный анализ статистической и полученной в результате исследований информации свидетельствует о неэффективности государственной политики регулирования распределения добавленной стоимости. Негативными результатами такой политики являются:

1. необоснованно низкие затраты на рабочую силу по сравнению с доходами владельцев капитала, что приводит к значительной дифференциации трудовых доходов;

2. отсутствие прямой связи между трудовыми доходами наемных работников и результатами их труда приводит к низкой мотивации до повышения производительности труда;
3. недостаточная реализация конституционных прав наемных работников на надлежащую оплату труда и как результат - чрезмерная эмиграция экономически активного населения Украины.

Альтернативным вариантом преодоления указанных негативных тенденций является государственное и договорное регулирование пропорций в распределении добавленной стоимости на предприятиях Украины. Также эффективному регулированию распределения вновь созданного продукта может способствовать внедрение на предприятиях концепции участия наемных работников в распределении добавленной стоимости, что позволит установить прямую и полную зависимость величина расходов на оплату труда от конечных результатов труда (величины ежемесячно создаваемой добавленной стоимости).

#### **Литература / REFERENCES**

- Гуменюк В.Я., Самолюк Н.М. (2012) Управління витратами на персонал: Монографія. – Рівне: НУВГП.
- Базилевич В.Д. (2005) Історія економічних учень: підруч. / [за ред. В.Д. Базилевича]. К.: Знання.
- Кузнецова Т.В., Аверкина М.Ф. (2006) Вирівнювання диференціації доходів населення як умова відтворення трудового потенціалу і економічного зростання. Вісник НУВГП. Економіка: Зб.наук.пр. (Ч.1.), с. 293-300
- Чухно А.А., Єщенко П.С., Клишко Г.Н. (2001) Основи економічної теорії: підруч. К.: Вища школа.
- Рикардо Д. (2000) Начала политической экономии. У. Петти, А.Смит, Д. Рикардо, Дж. Кейс, М. Фридмен. Классика экономической мысли: соч. М.: ЭКСМО-Пресс.
- Сміт А. (2001) Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй; пер.з англ. К.: Port-Royal.
- Туган-Барановський М.І. (1994) Політична економія. К.: Наукова думка.
- Статистические данные Статистической службы Европейского союза [Электронный ресурс] - Режим доступа:  
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>
- Статистические данные Государственной службы статистики Украины [Электронный ресурс] - Режим доступа:  
<http://www.ukrstat.gov.ua/>



# PUBLIC EXPENDITURE FORECASTING WITH FUZZY TIME SERIES

**Ufuk Yolcu**

Ankara University, Faculty of Science,  
Department of Statistics, Turkey  
varynasx@hotmail.com

**Cagdas Hakan Aladag**

Hacettepe University, Faculty of Science,  
Department of Statistics, Turkey  
chaladag@gmail.com

## **ABSTRACT**

Nowadays, it is of vital importance to make predictions about the future in terms of planning and strategy formulation. This can be realized by accurate and realistic analysis of information and data that have emerged from past to present. Especially, governments must make as possible as accurate and realistic prediction in order to produce an accurate planning and budget based on historical data. Public expenditure forecasting is an important factor for balance of budget. In addition, with its multiplier effect, public expenditure has distinctive role on other components of economy such as national income, employment and private consumption expenditures. That is, public expenditure and forecasting it accurately have vital importance on the economy of countries. Different approaches namely stochastic and non-stochastic approaches have been proposed in the literature for the analysis of time series like this. Particularly, in recent years, the use of non-stochastic models such as fuzzy time series approaches for the analysis of time series has become widespread. In this study, Expenditures of Central Government Budget (ECGB) of Turkey is forecasted with different fuzzy time series approach. The fuzzy time series approach is rarely applied for the forecast of public expenditures, and as far as we know this is the first of such attempts involving Turkish data. Different fuzzy time series forecasting models are applied to the data data from January 2007 to May 2013 in order to reach accurate forecasts. Obtained results from the different fuzzy time series approaches evaluate as a whole. As a result of the implementation, it is shown that fuzzy time series approaches can be effectively used to forecast of ECGB.

## **KEY WORDS:**

*Forecasting, Expenditures of Central Government Budget, Fuzzy time series.*

## INTRODUCTION

Many studies presented that public expenditures directly or indirectly affect economy. The government's spending policies consisting of economic growth, full employment, price stability and arrangement of fund and distribution of income is really important in terms of its effect on economical behaviors of private sector and outcomes. Public expenditures are decisive on national income and employment by its multiplier effect on the other hand affects the aggregate demand components such as private consumption expenditures (Durukaya, 2012).

There are many studies to research that public expenditures effect on the other components of economy. Blanchard and Perotti (2002) searched that public expenditures effect on the economic activities. According to this study, increase of public expenditures causes a significant increase of product, real wages and consumption whereas it causes decreasing private investment expenditures. Schclarek (2007) obtained similar findings. Fatás ve Mihov (2001) confirm that increase of public expenditures causes a permanent and significant increase of private consumption. D'Alessandro (2010) determined that public expenditures have impact with positive aspect on private consumption. Karras (1994), Hjelm (2002), Okubo (2003), Nieh and Ho (2006) and Gali et al. (2007) put forward that there is complementarity relation between public expenditures and private consumption. Taking all of these studies into account, public expenditure and its' accuracy forecasting are of vital importance with respect to the economy of countries.

Different approaches namely stochastic and non-stochastic approaches have been proposed in the literature for the analysis of time series, like this. In recent years, the use of non-stochastic models such as fuzzy time series approach for the analysis of time series has become widespread. The main advantage of fuzzy time series approaches is that they do not need assumptions that stochastic models do.

The concept of fuzzy time series was first introduced by Song and Chissom (1993 a). Fuzzy time series forecasting models consist of three steps as fuzzification, identification of fuzzy relation and defuzzification which have an influence on forecasting performance of the method. Many researchers have carried out studies using different approaches on these three steps.

In the fuzzification step, Song and Chissom (1993a, 1993b, 1994) and Chen (1996, 2002) determined fixedly interval lengths arbitrarily whereas Huarng (2001) used average and distribution based and Egrioglu et al. (2010, 2011) used optimization based methods. In addition, for the analysis of time series containing trend, a ratio-based length of intervals is proposed by Huarng and Yu (2006a). In addition, Cheng et al. (2008), Li et al. (2008), Aladag et al. (2012), Alpaslan et al. (2012), Egrioglu (2012), Egrioglu et al. (2013) and Alpaslan and Cagcag (2012) were used fuzzy C-means (FCM) and Gustafson-Kessel fuzzy clustering techniques, respectively.

Identification of fuzzy relation is the step in which the appropriate model is determined. Song and Chissom (1993a, 1993b, 1994) used fuzzy relation matrix. Chen (1996) proposed a simpler approach using fuzzy logic group relationships tables. Huarng and Yu (2006b) proposed a first-order fuzzy time series approach which uses feed-forward neural networks (FFANN) in this step. Aladag et al. (2009) proposed a high-order fuzzy time series forecasting model which uses FFANN in the determination of fuzzy relations. Yolcu et al. (2013) proposed an approach which considers the membership values and used FCM technique instead of determining the membership values subjectively.

In this study, we aim to forecast the ECGB from January 2007 to May 2013 by applying different fuzzy time series approaches. When obtained results from the different fuzzy time series approaches evaluate, it is shown that fuzzy time series approaches can be effectively used for forecasting of ECGB. The rest of this paper is designed as follows. In Section 2, the basic concepts of fuzzy time series are briefly reviewed. Section 3 gives the implementation. The last section concludes the paper.

## FUZZY TIME SERIES

The fuzzy time series was firstly defined by Song and Chissom (1993a). The basic definitions of fuzzy time series, and time variant and time invariant fuzzy time series definitions are given below.

**Definition 1** Let  $Y(t)$  ( $t = \dots, 0, 1, 2, \dots$ ), a subset of real numbers, be the universe of discourse on which fuzzy sets  $f_j(t)$  are defined. If  $F(t)$  is a collection of  $f_1(t), f_2(t), \dots$  then  $F(t)$  is called a fuzzy time series defined on  $Y(t)$ .

**Definition 2** Suppose  $F(t)$  is caused by  $F(t - 1)$  only, i.e.,  $F(t - 1) \rightarrow F(t)$ . Then this relation can be expressed as  $F(t) = F(t - 1) \circ R(t, t - 1)$  where  $R(t, t - 1)$  is the fuzzy relationship between  $F(t - 1)$  and  $F(t)$ , and  $F(t) = F(t - 1) \circ R(t, t - 1)$  is called the first order model of  $F(t)$ . “ $\circ$ ” represents max-min composition of fuzzy sets.

**Definition 3** Suppose  $R(t, t - 1)$  is a first order model of  $F(t)$ . If for any  $t$ ,  $R(t, t - 1)$  is independent of  $t$ , i.e., for any  $t$ ,  $R(t, t - 1) = R(t - 1, t - 2)$ , then  $F(t)$  is called a time invariant fuzzy time series otherwise it is called a time variant fuzzy time series.

Song and Chissom (1993a) firstly introduced an algorithm based on the first order model for forecasting time invariant  $F(t)$ . In Song and Chissom's labour, the fuzzy relationship matrix  $R(t, t - 1) = R$  is obtained by many matrix operations. The fuzzy forecasts are obtained based on max-min composition as below:

$$F(t) = F(t - 1) \circ R \tag{1}$$

The dimension of R matrix depends on the number of fuzzy sets. The number of fuzzy sets equals to the number of intervals that compose of universe of discourse. The more fuzzy sets are used, the more matrix operations are needed for obtain R matrix. When the number of fuzzy set is high, using the method proposed by Song and Chissom (1993b) considerably increases the computational cost. In this situation, the method suggested by Song and Chissom is given as below.

**Definition 4** Let  $F(t)$  be a time invariant fuzzy time series. If  $F(t)$  is caused by  $F(t - 2)$ ,  $F(t - 1)$ ,  $\dots$ , and  $F(t - n)$  then this fuzzy logical relationship is represented by

$$F(t - n), \dots, F(t - 2), F(t - 1) \rightarrow F(t) \tag{2}$$

and it is called the  $n^{\text{th}}$  order fuzzy time series forecasting model.

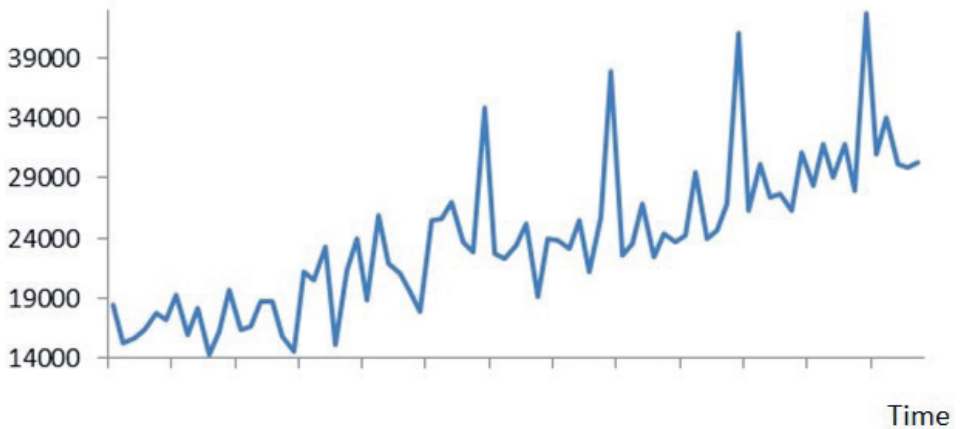
#### THE APPLICATION

In this study, we used different fuzzy time series forecasting methods for forecasting of ECGB. These methods are Song and Chissom (1993b) - SC93b, Chen (1996) - C96, Huarng (2001) - H01<sup>1</sup> (distribution based) and H01<sup>2</sup> (average based), Chen (2002) - C02, Huarng and Yu (2006b) - HY06b, Cheng et al. (2008) - C08, Aladag et al. (2009) - A09 and Yolcu et al. (2013) - Y13. Each of these methods uses different approaches in each steps of analysis process. The graph of monthly ECGB data from January 2007 to May 2013 is given in Figure 1.

In the analysis of ECGB, we used observations of last five month as the out-of-sample observations (test data). The number of fuzzy sets and intervals are varied between 5 and 15 in the analysis of all forecasting method. The number of hidden layer of artificial neural network is taken between 1 and 12 in A09 and Y13. In addition, the model order is taken between 1 and 12 for C02 and A09.

The error criteria obtained from the case where we obtained the best results for the test data are presented in Tables 1. In these tables, RMSE, MAPE, and DA represent root mean square error, mean absolute percentage error, and direction accuracy criteria, respectively. Mentioned performance measures were calculated over the test set.





**Figure 1.** The graph of monthly expenditures of central government budget

**Table 1** The error criteria obtained from analysis

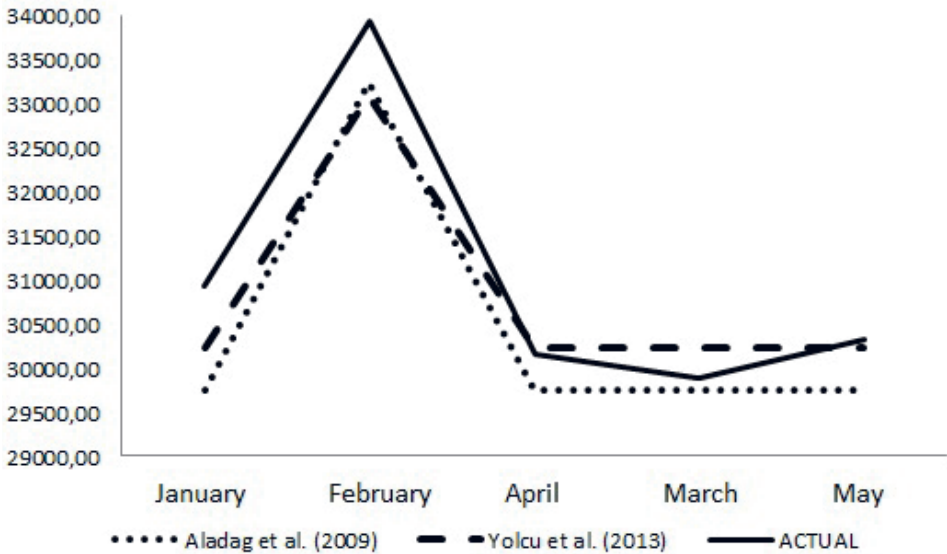
	C93b	96	01 <sup>1</sup>	01 <sup>2</sup>	02	Y06	08	09	13
<b>MSE</b>	479.45	614.13	708.40	384.25	686.81	216.99	577.54	95.14	18.93
<b>APE</b>	.98%	.91%	6.80%	6.66%	.70%	4.75%	1.94%	.93%	.30%
<b>A</b>	0.00%	5.00%	5.00%	0.00%	5.00%	0.00%	0.00%	5.00%	5.00%

We obtained the superlative results given in Table 1 when;

- the interval length was 2500 for the SC93b;
- the interval length was 6000 for the C96;
- the interval length was 4000 for the H01<sup>1</sup> (distribution based);
- the interval length was 200 for the H01<sup>2</sup> (average based);
- the interval length was 5000 and model order twelve for the A09;
- the ratio sample percentile was 0.5 for the H06b;
- the number of the fuzzy sets was twelve for the C08;
- the interval length was 3500, the number of the neurons in the hidden layer was five and model order twelve for the A09;
- the number of the fuzzy sets was thirteen and the number of the neurons in the hidden layer was one for the Y13.

When Table 1 is examined, it is seen that fuzzy time series approaches produce good forecasts for ECGB data. All forecasting results can also be compared to each

other according to Table 1. The best results are obtained from the approaches suggested by Aladag et al. (2009) and Yolcu et al. (2013) in terms of all performance measures. The forecasting results can also be examined visually. The graph of observations and forecasts obtained from the best two methods Aladag et al. (2009) and Yolcu et al. (2013) for the test set is given in Figure 2. From this figure, it is clearly seen that the obtained forecasts are very good.



**Figure 2.** The graph of observations and forecasts obtained from the best two methods.

## CONCLUSIONS

Public expenditure forecasting problem is an important task. Therefore, various forecasting techniques which are stochastic or non-stochastic have been used to solve public expenditure forecasting problem. The fuzzy time series approach is rarely applied for the forecast of public expenditures, and as far as we know this is the first of such attempts involving Turkish data. To accurately forecast expenditures of central government budget of Turkey, nine different fuzzy time series forecasting approaches available in the literature were applied to the data. As a result of the implementation, it was observed that fuzzy time series approach give accurate for this time series. All forecasting results obtained from these methods are compared to each other in terms of RMSE, MAPE, and DA criteria. The most accurate forecasts were obtained when methods proposed by Aladag et al. (2009) and Yolcu et al. (2013). These findings show that fuzzy time series approach is a

good alternative method to forecast public expenditure time series.

## REFERENCES

- Schclarek, A. (2007), "Fiscal Policy and Private Consumption in Industrial and Developing Countries", *Journal of Macroeconomics*, 29(4), 912-39.
- Fatás, A. ve Mihov, I. (2001), "The Effects of Fiscal Policy on Consumption and Employment: Theory and Evidence", CEPR Discussion Paper, 2760, Centre for Economic Policy Research.
- D'Alessandro, A. (2010), "How can Government Spending Affect Private Consumption? A Panel Cointegration Approach", *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*, 18, 40-57.
- Karras, G. (1994), "Government Spending and Private Consumption: Some International Evidence", *Journal of Money, Credit, and Banking*, 26(1), 9-22.
- Hjelm, G. (2002), "Is Private Consumption Growth Higher (Lower) During Periods of Fiscal Contractions (Expansions)?", *Journal of Macroeconomics*, 24(1), 17- 39.
- Okubo, M. (2003), "Intratemporal Substitution between Private and Government Consumption: The Case of Japan", *Economics Letters*, 79(1), 75-81.
- Nieh, C.C. ve Ho, T. (2006), "Does the Expansionary Government Spending Crowd out the Private Consumption? Cointegration Analysis in Panel Data", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 46, 133-148.
- Gali, J., Salido, L.D.J. ve Valles, J. (2007), "Understanding the Effects of Government Spending on Consumption", *Journal of the European Economic Association*, 5(1), 227-270.
- Song, Q. and Chissom, B.S., 1993a. Forecasting enrollments with fuzzy time series- Part I, *Fuzzy Sets and Systems*, 54, 1-10.
- Song, Q. and Chissom, B.S., 1993b. Fuzzy time series and its models, *Fuzzy Sets and Systems*, 54, 269-277.
- Song, Q. and Chissom, B.S., 1994. Forecasting enrollments with fuzzy time series- Part II, *Fuzzy Sets and Systems*, 62 1-8.
- Chen, S. M., 1996. Forecasting enrollments based on fuzzy time-series, *Fuzzy Sets and Systems*, 81, 311-319.
- Chen, S.M., 2002. Forecasting enrollments based on high order fuzzy time series, *Cybernetics and Systems*, 33, 1-16.
- Huarng, K., 2001. Effective length of intervals to improve forecasting in fuzzy time-series, *Fuzzy Sets and Systems*, 123, 387-394.
- Egrioglu, E., Aladag, C.H., Yolcu, U., Uslu, V.R. and Başaran, M.A., 2010. Finding an optimal interval length in high order fuzzy time series, *Expert Systems with Appli-*

cations, 37, 5052-5055.

- Egrioglu, E., Aladag, C.H., Başaran, M.A., Uslu, V.R. and Yolcu, U., 2011. A New Approach Based on the Optimization of the Length of Intervals in Fuzzy Time Series, *Journal of Intelligent and Fuzzy Systems*, 22, 15-19.
- Huarng, K. and Yu, T. H. K., 2006a. Ratio-based lengths of intervals to improve fuzzy time series forecasting. *IEEE Transactions on Systems, Man,, and Cybernetics-Part B: Cybernetics*, 36, 328-340.
- Huarng, K. and Yu, H. K., 2006b. The application of neural networks to forecast fuzzy time series, *Physica A*, 363, 481-491.
- Cheng, C. H., Cheng, G. W. and Wang, J. W., 2008. Multi-attribute fuzzy time series method based on fuzzy clustering, *Expert Systems with Applications*, 34, 1235-1242.
- Li, S. T., Cheng, Y. C. and Lin, S. Y., 2008. A FCM-based deterministic forecasting model for fuzzy time series, *Computers and Mathematics with Applications*, 56, 3052-3063.
- Aladag, C. H., Yolcu, U., Egrioglu, E. and Dalar A.Z., 2012. A new time invariant fuzzy time series forecasting method based on particle swarm optimization, *Applied Soft Computing*, 12, 3291-3299.
- Alpaslan, F. and Cagcag, O., 2012. A Seasonal Fuzzy Time Series Forecasting Method Based On Gustafson-Kessel Fuzzy Clustering, *Journal of social and Economic Statistics*, 2(1), 1-13.
- Alpaslan, F., Cagcag, O., Aladag, C. H., Yolcu, U. and Egrioglu, E., 2012. A Novel Seasonal Fuzzy Time Series Method, *Hacettepe Journal of Mathematics and Statistics*, 43, 375-385.
- Egrioglu, E., 2012. A New Time Invariant Fuzzy Time Series Forecasting Method Based On Genetic Algorithm, *Advances in Fuzzy Systems*, Volume 2012, Article ID 785709, pp.6.
- Egrioglu, E., Aladag, C.H. and Yolcu, U., 2013. A Hybrid Fuzzy Time Series Forecasting Model Based on Fuzzy C-Means and Artificial Neural Networks, *Expert Systems with Applications*, 40, 854-857.
- Aladag, C.H., Başaran, M.A., Egrioglu E., Yolcu, U. and Uslu V.R., 2009. Forecasting in high order fuzzy time series by using neural networks to define fuzzy relations, *Expert Systems with Applications*, 36, 4228-4231.
- Yolcu, U., Aladag, C.H., Egrioglu, E. and Uslu, V.R., 2013. Time series forecasting with a novel fuzzy time series approach: an example for İstanbul stock market, *Journal of Computational and Statistics Simulation*, 83(4), 597-610.
- Drurukaya, M., 2012. The Relationship between Public Expenditure and Private Consumption in Turkey, *Maliye Dergisi (Journal of Finance)*, 163, 1-12.