

Sejmik Województwa Pomorskiego

SAMORZĄD
POMORZA
Zeszyty Problemowe

Nr 6/2018

Gdańsk 2018

Wydawca
URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO
Sejmik Województwa Pomorskiego
80-810 Gdańsk, ul. Okopowa 21/27
tel. 58 32 61 736, e-mail: sejmik@pomorskie.eu

Redaktorzy:
Grzegorz Grzelak, Jerzy Barzowski, Czesław Elzanowski

Współpraca:
Magdalena Kuropatwińska

Recenzent:
Tomasz Parteka

Redakcja stylistyczna i językowa:
Bożena Micun-Gusman

Projekt graficzny okładki:
Arkadiusz Stawiński

Skład i druk:
Zapól Sobczyk spółka jawna

ISSN 1641-1420

Spis treści

Grzegorz Grzelak , Wstęp	5
---------------------------------------	---

Część I. Integracja regionalna

Agnieszka Zabłocka , Zmiany w Kodeksie wyborczym oraz ustawach samorządowych	7
Sławomir Niecko , Rynki hurtowe i ich rola w rozwoju regionu	51
Grzegorz Grzelak , Integracja bałtycka. Organizacja i powstanie Euroregionu Bałtyk	74
Michał Glaser , Zalegalizujmy ten związek. O potrzebie ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim.....	83

Część II. Gospodarka

Adam Mikołajczyk i Michał Graban , Raport statystyczny o sytuacji gospodarczej województwa pomorskiego.....	102
Ludwik Szakiel , Uwarunkowania współczesnej wojny o talenty	128
Magdalena Żadkowska , Sytuacja na pomorskim rynku pracy. Dlaczego musimy otworzyć się na zatrudnianie osób przyjeżdżających z innych państw	142

Część III. Dokumenty

Stanowisko XXXV Zgromadzenia Ogólnego Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 listopada 2017 roku w sprawie zmian Kodeksu wyborczego i samorządowych ustaw ustrojowych ..	146
Stanowisko XXXVI Zgromadzenia Ogólnego Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 kwietnia 2018 roku w zakresie stanu przygotowań do wyborów samorządowych w 2018 r.	148
Apel nr 4 III Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 14 grudnia 2017 roku w sprawie wdrażania reformy gospodarki wodnej w Polsce	151

Uchwała nr 479/XLIV/18 Sejmiku Województwa Pomorskiego
z dnia 21 marca 2018 roku w sprawie apelu do Pana Gróbarczyka
Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej właściwego
w sprawie gospodarki wodnej 153

Uchwała nr 478/XLIV/18 Sejmiku Województwa Pomorskiego
z dnia 21 marca 2018 roku w sprawie stanowiska dotyczącego
rozpoczęcia działań zmierzających do konsolidacji rynku paliw
płynnych w Polsce 156

Stanowisko przewodniczącego Klubu Prawa i Sprawiedliwości
Pana Jerzego Barzowskiego w sprawie uchwał Sejmiku Województwa
Pomorskiego dot. konsolidacji rynku paliw płynnych w Polsce
i w sprawie gospodarki wodnej 159

Apel Unii Metropolii Polskich z dnia 21 marca 2018 roku w sprawie
usprawnienia procedury zezwoleń na pracę cudzoziemców 163

. . .

Z życia regionu pomorskiego – wybór fotografii 164



Grzegorz Grzelak
*Wiceprzewodniczący Sejmiku
Województwa Pomorskiego*

Wstęp

Oddajemy Państwu ostatni już w bieżącej kadencji Sejmiku Województwa Pomorskiego numer wydawnictwa „Samorząd Pomorza. Zeszyty Problemowe”. W kolejnych numerach staraliśmy się prezentować zagadnienia integracji regionalnej, rozwoju społeczno-gospodarczego Pomorza (z uwzględnieniem różnych dziedzin życia publicznego) czy sytuacji ustrojowej samorządu wojewódzkiego. Publikowaliśmy teksty autorskie osób związanych z samorządem terytorialnym poprzez pełnione w nim funkcje polityczne, administracyjne czy wykazujących zainteresowania badawcze

jego dotyczące. Publikowaliśmy wybrane dokumenty samorządu pomorskiego oraz ogólnopolskich korporacji samorządowych, ilustrujące problemy wspólnot lokalnych i regionalnych. Udało nam się utrzymać patronat nad naszym wydawnictwem wszystkich trzech klubów politycznych obecnych w Sejmiku Województwa Pomorskiego i uczestnictwo ich przedstawicieli w zespole redakcyjnym.

Szósty numer „Samorządu Pomorza” rozpoczyna, jak zwykle, część poświęcona integracji regionalnej, tak w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym. W pierwszej połowie 2018 roku ważnym zagadnieniem na szczeblu krajowym stały się przygotowania do wyborów samorządowych, w tym do samorządu wojewódzkiego. Najważniejsze z nich dotyczyły ustawodawstwa i polegały na wprowadzeniu zmian w Kodeksie wyborczym i ustawach samorządowych. Zmiany te w krytyczny sposób omawia materiał przygotowany przez Agnieszkę Zabłocką, byłego zastępcę przewodniczącego Wojewódzkiej Komisji Wyborczej. Prezes Zarządu Pomorskiego Hurtowego Centrum Rolno-Spożywczego Rėnk, dr inż. Stanisław Niecko, omawia zagadnienia integracji rynków rolnych na Pomorzu i działalność giełd rolno-spożywczych. Integracji międzynarodowej regionu poświęcony jest artykuł niżej podpisanego,

powstały w związku z XX rocznicą powstania Euroregionu Bałtyk. Wreszcie, o współpracy metropolitarnej na Pomorzu pisze Michał Glaser, dyrektor Biura Obszaru Metropolitalnego Gdańsk – Gdynia – Sopot.

Druga część numeru zawiera raport statystyczny o sytuacji gospodarczej województwa pomorskiego (dr Adam Mikołajczyk i Michał Graban) oraz teksty dot. rynku pracy, pozyskiwania talentów (Ludwik Szakiel) i zatrudnienia na pomorskim rynku pracy ze szczególnym uwzględnieniem obywateli Ukrainy (Magdalena Żadkowska). Numer kończy wybór ważnych dokumentów dotyczących ogólnej sytuacji samorządu wojewódzkiego, w szczególności w kontekście spodziewanych wyborów samorządowych, jak i uchwał Sejmiku Województwa Pomorskiego, dotyczących żywotnych dla regionu problemów, w szczególności sytuacji właścicielskiej Grupy Lotos oraz sytuacji służb odpowiedzialnych za gospodarkę wodną.

W bieżącym roku mija XX rocznica powołania samorządu regionalnego w Polsce. Podstawowe ustawy związane z nowym podziałem terytorialnym kraju oraz powołaniem samorządu powiatowego i samorządu wojewódzkiego zostały przyjęte w czerwcu 1998 roku. Redaktor „Samorządu Pomorza” poświęcił tej rocznicy tekst „Reforma regionalizacyjna” w poprzednim, piątym

numerze naszych zeszytów. Jednocześnie podjęliśmy inicjatywę zorganizowania z tej okazji specjalnej konferencji podsumowującej dorobek samorządu regionalnego w Polsce, w szczególności na Pomorzu. Konferencja odbędzie się jeszcze przed ukazaniem się niniejszego zeszytu (23 maja 2018 roku), a materiały pokonferencyjne zostaną opublikowane w specjalnym wydawnictwie jesienią bieżącego roku, u progu nowych wyborów samorządowych. Mam nadzieję, że będą stanowiły specjalne *pro memoria* dla wszystkich kandydatów ubiegających się o funkcję radnych gminnych, powiatowych i wojewódzkich w naszym regionie. Każda kadencja radnych, mających swoje własne pomysły na rozwój lokalny i regionalny, powinna uwzględniać dorobek poprzedników, wzbogacając rolę i funkcję samorządu terytorialnego w państwie.

W związku z końcem obecnej kadencji samorządu terytorialnego, chciałbym podziękować za współpracę przy redagowaniu niniejszych zeszytów „Samorządu Pomorza” swoim partnerom z sejmikowych klubów politycznych (PiS i PSL), Panom Jerzemu Barzowskiemu i Czesławowi Elzanowskiemu oraz – w szczególności – sekretarzowi redakcji, Pani Magdalenie Kuropatwińskiej z Kancelarii Sejmiku Województwa Pomorskiego za jej nieoceniony wkład pracy w przygotowanie poszczególnych numerów do druku.

CZĘŚĆ I. Integracja województwa



Agnieszka Zabłocka

*Były zastępca przewodniczącego
Wojewódzkiej Komisji Wyborczej
radca prawny*

Zmiany w Kodeksie wyborczym oraz ustawach samorządowych

I. Wprowadzenie

W Rzeczypospolitej Polskiej przepisy prawa wyborczego zawarte są w Kodeksie wyborczym¹. Jest to akt prawny rangi ustawy. Reguluje kwestie prawne związane z wyborami: prezydencki-

mi, parlamentarnymi, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, wyborami na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz do Parlamentu Europejskiego. Kodeks wyborczy reguluje zasady tworzenia i działalności komitetów wyborczych, zgłaszania list kandydatów, kart wyborczych, finansowania, prowadzenia oraz rozliczania kampanii wyborczych, powoływania i działalności komisji wyborczych bądź innych organów przeprowadzających lub nadzorujących wybory. Określa także sposób przeliczania głosów na mandaty (co ma szczególne znaczenie w wyborach parlamentarnych), przepisy o warunkach ich ważności oraz przepisy karne za wykroczenia i niektóre przestępstwa popełnione przeciwko wyborom. Ustawa weszła w życie 1 sierpnia 2011 r.

Do roku 2011 przepisy dotyczące prawa wyborczego były uregulowane kilkoma odrębnymi aktami prawnymi. Z inicjatywą połączenia: ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP, ustawy o wyborze prezydenta RP, ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy o bezpośrednich wyborach wójta, burmistrza, prezydenta miasta, ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego w jeden akt o nazwie

¹ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn.: DzU z 2017 r., poz. 15, 1089, z 2018 r. poz. 4, poz. 130), zwana dalej k.w.

Kodeks wyborczy, wystąpił Instytut Spraw Publicznych. Zabiegało o to także środowisko polityków i konstytucjonalistów². Opracowanie i przyjęcie aktu prawnego tej rangi tak kompleksowo regulującego problematykę wyborczą było także urzeczywistnieniem postulatów doktryny zgłaszanych od dawna w literaturze, za czym opowiadali się również przedstawiciele administracji wyborczej³.

Należy przypomnieć, że po jego uchwaleniu, Kodeks wyborczy został zaskarżony przez posłów Prawa i Sprawiedliwości do Trybunału Konstytucyjnego, który zgodził się z niektórymi zarzutami. W wyroku z 20 lipca 2011 r. Trybunał uznał np. niekonstytucyjność możliwości dwudniowego głosowania⁴. Wyrok zakwestionował także ograniczenia w prowadzeniu

kampanii wyborczej na billboardach oraz poprzez rozpowszechnianie spotów wyborczych. Nie stwierdził jednak niekonstytucyjności głosowania korespondencyjnego czy głosowania przez pełnomocnika.

Pomimo krytycznych uwag pod adresem Kodeksu wyborczego, nie można jednak nie dostrzec, iż uchwalenie go odegrało bardzo istotną rolę w kształtowaniu polskiego prawa wyborczego, a wszystkie jego dotychczasowe nowelizacje były ukierunkowane na udoskonalenie jego regulacji, jak i reakcją na dostrzeżone niedoskonałości, które wykazała praktyka organizacji i przeprowadzania wyborów⁵. Podejmowane dotąd działania służyły obiektywnej potrzebie usprawniania procedur wyborczych, bez podejrzeń o próbę forsovania partykularnych interesów jakiegokolwiek grupy politycznej.

W 2006 r. nowelizacja do ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw została uchwalona z zaledwie sześciomiesięcznym okresem dostosowawczym. Trybunał Konstytucyjny sformułował zasadę, że wszelkie istotne zmiany prawa wyborczego muszą się w przyszłości dokonywać z co najmniej półrocznym wyprzedzeniem, rozumianym nie tylko jako sam akt głosowania, ale co bardzo istotne, jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym.

² Ustawa z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP (DzU nr 46, poz. 499) – akt uchylony; ustawa z 27 września 1990 r. o wyborze prezydenta RP (DzU nr 67, poz. 398) – akt uchylony; ustawa z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (DzU nr 95, poz. 602) – akt uchylony; ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednich wyborach wójta, burmistrza, prezydenta miasta (DzU nr 113, poz. 984) – akt uchylony; ustawa z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (DzU nr 25, poz. 219) – akt uchylony.

³ K. Skotnicki, Najistotniejsze zmiany w polskim prawie wyborczym w ostatnim ćwierćwieczu, 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991-2016), Warszawa 2016, s. 55.

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., K 9/11.

⁵ K. Skotnicki, Najistotniejsze..., s. 57-58.

Ewentualne wyjątki od tak określonego wymiaru mogą wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym⁶. Z uzasadnienia wyroku TK wynika, że przepisy Kodeksu dobrych praktyk wyborczych (dokumentu tzw. Komisji Weneckiej Rady Europy) wskazują na generalną niestosowność podejmowania nowelizacji prawa wyborczego na krótko przed wyborami⁷. Trybunał krytycznie ocenia przypadki tego rodzaju, a takie kilkakrotnie się zdarzyły i dotyczyły różnych rodzajów wyborów (w tym samorządowych) i zasadniczych zmian w samym systemie wyborczym. Proponowano nawet zmiany o charakterze ustrojowym, jak wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na mocy Ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednich wyborach wójta, burmistrza i prezydenta miasta, opublikowanej 20 lipca 2002 r., na dwa miesiące przed upływem kadencji rad⁸. Z zawartej w przepisie art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego wynika konieczność stosowania odpowiedniego terminu wejścia w życie ustawy tak, by jej adresaci mogli w

należyty sposób przygotować się do jej wymogów i nie byli zaskakiwani przez nowe uregulowania prawne⁹.

Kodeks wyborczy został gruntownie znowelizowany mocą ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹⁰. Ustawa zmienia w 153 punktach bardzo wiele przepisów dotychczasowego kodeksu wyborczego, rozbudowując je, nadając im nowe brzmienie lub uchylając je.

Trzecie czytanie ustawy odbyło się na 54. posiedzeniu Sejmu, 14 grudnia 2017 r. o godz. 23.27.08. Za przyjęciem ustawy głosowało 234 posłów, przeciwko – 199, od głosowania wstrzymało się 2 posłów, a nieobecnych było 25 posłów. Sejm, 10 stycznia 2018 r. przyjął poprawki Senatu, część głosowań odbyła się po północy. Nowelizacja ustawy została opublikowana w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 16 stycznia 2018 r. pod pozycją 130, a weszła w życie 31 stycznia 2018 r. z wyłączeniem części przepisów, które wchodzi w życie 1 stycznia 2019 r. i przepisów, które wchodzi w życie z pierwszym dniem kaden-

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r., K 31/06.

⁷ Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Raport wyjaśniający przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. sesji, Wenecja, 2002.

⁸ Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednich wyborach wójta, burmistrza i prezydenta miasta (DzU nr 113, poz. 984) – akt uchylony.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁰ Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (DzU z 2018, poz. 130).

Klub/koło	Liczba członków	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	237	232	232	–	–	5
PO	136	131	–	131	–	5
Kukiz15	30	27	–	27	–	3
N	26	23	–	23	–	3
PSL	15	13	–	13	–	2
niez.	6	3	–	2	1	3
WiS	6	3	2	–	1	3
UED	4	3	–	3	–	1

cji Sejmu następującej po kadencji, w czasie której ww. ustawa weszła w życie. Tekst jednolity ustawy – Kodeks wyborczy został opublikowany w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 20 kwietnia 2018 r. pod pozycją 754.¹¹

Projekt autorstwa Prawa i Sprawiedliwości został zgłoszony w trybie poselskim, który nie wymaga opinowania, uzgodnień i konsultacji społecznych. Zgodnie z przepisem art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt¹². Konstytucjonaliści uważają, że część tego typu inicjatyw poselskich może sta-

nowić obejście prawa. Problemem jest to, że część inicjatyw poselskich, podobnie jak w przypadku tak istotnych zmian w Kodeksie wyborczym, dotyczy rozwiązań systemowych, za które odpowiedzialny jest rząd, a w takim przypadku można mówić o obejściu prawa przez rząd. Prawdą jest, że inicjatywa ustawodawcza jest zastrzeżona dla rządu tylko w przypadku projektu budżetu, ustawy o prowizorium budżetowym, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo, a posłowie mogą przedstawiać propozycje rozwiązań we wszystkich sprawach, które nie są zastrzeżone wyłącznie dla rady ministrów. Jednak kierowanie na tę ścieżkę systemowych i kontrowersyjnych społecznie projektów ustaw jest ryzykowne i mało profesjonalne. Mając na uwadze przepisy Konstytucji RP i innych regulacji dotyczących działów administracji rządowej, można stwierdzić, że zada-

¹¹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 19 marca 2018 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego – Kodeks wyborczy (DzU z 2018 r., poz. 754).

¹² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (MP 1992, poz. 420).

niem rządu jest przedstawianie inicjatyw dotyczących administracji, interesów skarbu państwa, bezpieczeństwa i porządku publicznego, gospodarki i finansów oraz systemu opieki zdrowotnej i zabezpieczenia społecznego. Kwestie te są na tyle złożone i powiązane z innymi przepisami prawa, że posłowie nie są w stanie przedstawić zadowalających rozwiązań. Często jest tak, że legislacyjny bałagan utrudnia, a nawet uniemożliwia realizację przedsięwzięcia. Tylko rząd posiada narzędzia prawne oraz wyspecjalizowane służby, które mają możliwość zebrania oraz zweryfikowania potrzebnych informacji tak, aby później przedstawić poprawne rozwiązania merytoryczne. Pisanie ustaw czy dużych nowelizacji w pośpiechu obciąża potem realizatorów i – paradoksalnie – może spowodować, że to oni poniosą ostateczną odpowiedzialność za wszelkie niepowodzenia.

Przedmiotowa regulacja ponadto dotyczy, zgodnie z uzasadnieniem autorów, zmiany ustaw o samorządach gminy, powiatu, województwa wprowadzonej, by zwiększyć udział obywateli w procesie kontrolowania oraz funkcjonowania niektórych organów publicznych – władzy samorządowej. Ma na celu także zwiększenie roli społeczeństwa w procesie wybierania organów pochodzących z wyborów powszechnych, a także usprawnienie

kontroli tego procesu i działania organów odpowiadających za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów¹³.

II. Zmiany w Kodeksie wyborczym

Zdaniem autorów, zmiany wprowadzone do Ustawy Kodeks wyborczy sprowadzają się do zapewnienia należytej transparentności obywatelskiej kontroli nad procesem wyborczym oraz organami zobligowanymi do przygotowania i przeprowadzenia wyborów. Mają one w zamiarze wnioskodawców wyeliminować lub ograniczyć potencjalne nadużycia oraz nieprawidłowości. Autorzy projektu zwracają szczególną uwagę na fakt, że zwalczanie takich nadużyć jest troską o demokrację i wolności obywatelskie, a nie zaprzeczaniem tym wartościom.

Zniesienie wyborów dwudniowych. Wprowadzenie do słowniczka Kodeksu wyborczego definicji znaku x

Trybunał Konstytucyjny uznał w 2011 r. za niezgodne z Konstytucją wybory dwudniowe w odniesieniu do wyborów do sejmu, senatu oraz prezydenta RP¹⁴. W związku z tym w Kodek-

¹³ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: DzU z 2017 r., poz. 1875, poz. 2232); Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: DzU z 2017 r., poz. 1868); Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: DzU z 2017 r., poz. 2096), zwane dalej ustawami samorządowymi.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., 9/11.

sie wyborczym powstała niespójność, gdyż dopuszczał on wybory dwudniowe tam, gdzie w Konstytucji brakuje czytelnych zapisów w tym zakresie, wskazujących jako termin wyborów „dzień wolny od pracy”. W obowiązującym brzmieniu ustawy przepis art. 4 brzmi: „Wybory odbywają się w dniu wolnym od pracy”.

Norma art. 5 pkt 12 k.w. stanowi: „znak x – rozumie się przez to co najmniej dwie linie, które przecinają się w obrębie kratki”. Państwowa Komisja Wyborcza opowiadała się za pozostawieniem dotychczasowej definicji, zgodnie z którą „x” to dwie linie, przecinające się w obrębie kratki. PKW argumentowała, że znak „x” został dlatego zdefiniowany jako dwie linie przecinające się w kratce, żeby wykluczyć wszelkie wątpliwości, jak wygląda ważny głos.

Wyborcy i członkowie komisji wyborczych od lat są szkoleni i edukowani, jak wygląda znak „x”. Poza tym, „x” obowiązuje w zdecydowanej większości krajów europejskich. Posłowie w głosowaniu zdecydowali jednak o przyjęciu nowej definicji tego znaku. W związku z tym, że wszystkich przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących sposobu głosowania i warunków ważności głosu konsekwentnie wykreślono dotychczasową definicję znaku „x”, rozumianego jako: „dwie przecinające się linie w obrębie kratki”.

Państwowa Komisja Wyborcza w swoich uwagach do projektu zmiany w Kodeksie wyborczym zwracała uwagę, że zmiana definicji znaku „x” może być przedmiotem wielu wątpliwości i rozbieżności podczas ustalania wyników głosowania.

Głosowanie korespondencyjne tylko dla niepełnosprawnych wyborców

Ustawodawca zmienił nazwę rozdziału 6a z: „Głosowanie korespondencyjne” na „Głosowanie korespondencyjne przez wyborców niepełnosprawnych”. Zatem, ograniczono krąg podmiotów uprawnionych do głosowania korespondencyjnego wyłącznie do osób niepełnosprawnych. Przepis art. 53a § 1 k.w. otrzymał nowe brzmienie: „Wyborca niepełnosprawny o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych może głosować korespondencyjnie”. Do niedawna przepis brzmiał: „Wyborca może głosować korespondencyjnie”. Dalsze jednostki redakcyjne tego rozdziału zostały tak przeredagowane, aby dotyczyły wyłącznie osób niepełnosprawnych, a nie jak do niedawna, ogólnie „wyborców”. Kompleksowa regulacja dotycząca możliwości głosowania przez wyborców niepełnosprawnych znajduje się w przepisach od 53a do 53l Kodeksu wyborczego.

Uchwalona przez Sejm ustawa wniosła głosowanie korespondencyjne dla innych osób niż niepełnosprawne, co wszystkie kluby opozycyjne, członkowie Krajowego Biura Wyborczego i środowiska walczące o prawa osób niepełnosprawnych proponowały przywrócić, zgłaszając poprawki i wnioski mniejszości. Przedstawiciele wszystkich opcji zwracali uwagę posłom PiS, że w ten sposób pozbawią możliwości głosowania w wyborach seniorów oraz tych obywateli, którzy w czasie wyborów przebywają za granicą. Udało się jedynie zachować głosowanie korespondencyjne w stosunku do wyborców niepełnosprawnych. Pomysłodawcy nowelizacji Kodeksu wyborczego zasłaniali się możliwością głosowania przez pełnomocnika, ale taka możliwość funkcjonuje niezależnie w przepisach prawa wyborczego. Stąd pozbawienie pozostałych wyborców możliwości głosowania korespondencyjnego należy poddać krytyce. Autorzy zmian do ustawy uznali, że podobnie jak w przypadku wyborów dwudniowych, głosowanie korespondencyjne w istotny sposób zwiększa ryzyko nieprawidłowości, w związku z tym wyborcy powinni oddawać swój głos poprzez akt osobistego uczestnictwa w procesie wyborczym. Jak już wyżej wspomniano, uznano, że prawo do głosowania przysługujące osobom, które z powodów od siebie

niezależnych, nie będą mogły udać się do lokalu wyborczego, zostanie zagwarantowane poprzez instytucję głosowania przez pełnomocnika. Instytucja ta została zastosowana po raz pierwszy w wyborach samorządowych i prezydenckich w 2010 r. i 2011 r. Powołała ją tzw. mała nowelizacja ustawy o wyborze prezydenta RP oraz ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Wprowadzono ją w czasie prac sejmiku nad Kodeksem wyborczym. Było to zwiastunem jej przyszłego pojawienia się w kodeksie i tak się też stało. W wyborach prezydenckich w 2010 r. w pierwszej turze na mocy tego prawa głosowało ok. 6,5 tys. wyborców, zaś w drugiej turze – 11,6 tys.¹⁵ W wyborach parlamentarnych w 2011 r. przez pełnomocnika głosowało 12,5 tys. wyborców, w wyborach prezydenckich – 11 tys., a w wyborach do sejmików województw w 2014 roku – 19,96 tys. osób, co nie jest znaczącą liczbą. Prawdopodobnie przyczyną jest niewielka świadomość wyborców dotycząca alternatywnych procedur głosowania¹⁶. Należy jednak zauważyć, iż akt głosowania przez peł-

¹⁵ J. Zbieranek, Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancje zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększenia frekwencji wyborczej, Warszawa 2013, s. 108.

¹⁶ J. Zbieranek, Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika (w:) Kodeks Wyborczy. Wstępna ocena, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011.

nomocnika pozostaje poza kontrolą zlecającego. Wszak ani on, ani nikt inny nie ma możliwości sprawdzenia, czy głosowanie było rzeczywiście wypełnieniem jego woli. Hipotetyczna instytucja kontrolna naruszyłaby nieuchronnie kolejną zasadę prawa wyborczego, zasadę tajności głosowania. Samo wyjawienie swej woli określonego głosowania przez pełnomocnika wnioskodawcy stanowi naruszenie tajemnicy głosowania. Zatem, ograniczenie się w Kodeksie wyborczym jedynie do pełnomocnika prowadzi do pozbawienia udziału w wyborach całej rzeszy wyborców starszych czy przebywających poza granicami kraju.

Przyjęta w Senacie poprawka do nowelizacji Kodeksu wyborczego, przywracająca możliwość głosowania korespondencyjnego, ograniczyła ją wyłącznie do osób niepełnosprawnych. Za taką poprawką było 85 senatorów, jeden był przeciw.

W Polsce od wczesnych lat 90. XX w. zauważalne było dążenie do wprowadzania alternatywnych sposobów głosowania, co miało dać szansę wyborcom, którzy chcieli oddać głos, ale z różnych przyczyn nie mieli możliwości osobistego przybycia w dniu wyborów do lokalu obwodowej komisji wyborczej. Przyczyn niemożności osobistego stawienia się może być wiele, choćby emigracja, tryb życia czy starzenie się społeczeństwa. Nowe

sposoby głosowania miały wychodzić naprzeciw dynamicznie zmieniającym się potrzebom społeczeństwa¹⁷. W ostatnim czasie doświadczyło ono wielu zmian, które objęły m.in. strukturę demograficzną, styl życia, warunki zatrudnienia. Zauważalna jest dynamizacja życia młodych ludzi. Powoduje to, iż spora liczba Polaków podróżuje lub na stałe przebywa poza granicami kraju¹⁸.

Należy sobie zatem uświadomić, że problem ten dotyczy milionów osób, a zmiany w prawie powinny dążyć w kierunku dania obywatelom realnego prawa głosu, gdyż w przeciwnym razie będzie miało ono raczej charakter formalny. Brak możliwości głosowania znacząco przełoży się na obniżenie frekwencji wyborczej. Naturalne jest sięganie po alternatywne rozwiązania, które dadzą takim wyborcom możliwość udziału w życiu publicznym. Warto też sięgać po procedury stosowane z powodzeniem w innych krajach¹⁹. Niestety, polski ustawodawca zdecydował się na usunięcie z przepisów głosowania korespondencyjne-

¹⁷ A. Żukowski, Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski, (w:) *Studia wyborcze*, t. 7, Łódź 2009, s. 2.

¹⁸ M. Wrzałik, *Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie*, s. 124 1(13)/2016 za L. Kolarska-Bobińska, J. Zbieranek, W stronę reformy prawa wyborczego w Polsce, (w:) *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2009, s. 9.

¹⁹ K. Skotnicki, *Najistotniejsze...*, s. 60.

go w stosunku do innych wyborców niż wyborcy niepełnosprawni.

Zabezpieczenia w odniesieniu do zmian obwodów wyborczych oraz ułatwienie dostępności lokali wyborczych wyborcom

Nowelizacja przewiduje zastrzeżenie dotyczące zmiany obwodów wyborczych. Będzie ona mogła nastąpić ze względu na zmianę granic gminy, liczby wybieranych radnych gminy, liczby mieszkańców w obwodzie głosowania w stosunku do określonej w art. 12 § 3 k.w. (ustawa przed nowelizacją określała, że stały obwód głosowania powinien obejmować od 500 do 3000 mieszkańców, obecnie obwód głosowania powinien obejmować od 500 do 4000 mieszkańców), zmianę granic okręgów wyborczych w celu dostosowania podziału gminy na stałe obwody głosowania do zmienionych granic okręgów. Zmiana obwodów z powodu zmiany granic gminy będzie mogła nastąpić wyłącznie w zakresie obszaru, którego dotyczy nowy przebieg granicy gminy. O wystąpieniu okoliczności, o których mowa powyżej, wójt będzie obowiązany poinformować niezwłocznie powiatowego komisarza wyborczego.

Bardzo istotną zmianą od 1 stycznia 2019 r. będzie powierzenie kompetencji w zakresie podziału gminy na stałe obwody do głosowania, a także odrębne obwody do głosowania komi-

sarzowi wyborczemu w miejsce rady gminy. Do końca 2018 r. takiego podziału dokonuje rada gminy na wniosek wójta (art. 12 § 2 k.w.). Ponadto, zgodnie z normą art. 16 § 1 k.w., wójt podaje w formie obwieszczenia do wiadomości wyborców najpóźniej w 30. dniu przed dniem wyborów informację przekazaną przez komisarza wyborczego o numerach oraz granicach stałych i odrębnych obwodów głosowania, wyznaczonych siedzibach obwodowych komisji wyborczych dla danych wyborów, lokalach obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, możliwości głosowania korespondencyjnego przez wyborców niepełnosprawnych i głosowania przez pełnomocnika. Jeden egzemplarz obwieszczenia przekazywany jest niezwłocznie komisarzowi wyborczemu i Państwowej Komisji Wyborczej.

Informacja w lokalu wyborczym. Informacja o terminie wyborów

W myśl dodanego przepisu art. 13b k.w., jeżeli w lokalu, w którym w okresie 5 lat poprzedzających dzień wyborów przeprowadzano głosowanie w wyborach, w dniu wyborów nie przeprowadza się głosowania lub ma w nim siedzibę obwodowa komisja wyborcza ds. przeprowadze-

nia głosowania w obwodzie właściwa dla obwodu głosowania o zmienionych granicach, w dniu wyborów komisarz wyborczy podaje do publicznej wiadomości, poprzez wywieszenie w miejscu łatwo dostępnym przy wejściu do tego lokalu, informację umożliwiającą wyborcom dotarcie do lokalu właściwej obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie.

W myśl art. 37 d § 1 k.w. już nie wójt, ale komisarz wyborczy najpóźniej w 21. dniu przed dniem wyborów przekazuje wyborcom w stałych obwodach głosowania, w formie druku bezadresowego umieszczanego w oddawczych skrzynkach pocztowych, informację o terminie wyborów, godzinach głosowania, sposobie głosowania oraz warunkach ważności głosu w danych wyborach, a także o możliwości głosowania korespondencyjnego przez wyborców niepełnosprawnych i głosowania przez pełnomocnika. Przepis § 3 stanowi, iż wzór informacji, o której mowa w § 1, w odniesieniu do danych wyborów określa Państwowa Komisja Wyborcza i przesyła do komisarzy wyborczych na 40 dni przed dniem wyborów. Określono i dodano do treści przepisu termin, w jakim PKW przesyła przedmiotową informację.

Przepisy dotyczące głosowania

W przepisie art. 38 § 2 k.w. zdefiniowano głosowanie osobiste, którym

w obecnym stanie prawnym jest również głosowanie korespondencyjne przez wyborców niepełnosprawnych. Z ustawy wykreślono wszystkie przepisy dotyczące głosowania dwudniowego. Godziny głosowania pozostawiono niezmienione, tj. „Głosowanie odbywa się bez przerwy od godziny 7.00 do godziny 21.00”.

W art. 39 k.w. dodano § 2a w brzmieniu: „W jednym pomieszczeniu może znajdować się jeden lokal wyborczy”. Na uwagę zasługuje dodany przepis art. 39a k.w. w brzmieniu: „W lokalu wyborczym umieszcza się w miejscu widocznym dla wyborców godło państwowe”.

Na szczególną uwagę zasługuje nowe brzmienie art. 41 k.w.:

„Art. 41. Dopisanie na karcie do głosowania dodatkowych numerów list i nazw lub nazwisk albo poczynienie innych znaków lub dopisków na karcie do głosowania, w tym w kratce lub poza nią, nie wpływa na ważność oddanego na niej głosu”, które dotychczas brzmiało:

„Art. 41. Dopisanie na karcie do głosowania dodatkowych numerów list i nazw lub nazwisk albo poczynienie innych dopisków poza kratką nie wpływa na ważność oddanego na niej głosu”.

Zmiana ta nie wymaga komentarza...

Zgodnie z nowym brzmieniem przepisu art. 42 § 3 k.w., od chwili roz-

poczęcia głosowania aż do jego zakończenia w lokalu wyborczym muszą być równocześnie obecni członkowie obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie w liczbie stanowiącej co najmniej 2/3 jej pełnego składu, w tym przewodniczącą komisji lub jego zastępcą.

Dotychczas wymagana była równoczesna obecność co najmniej 3 osób wchodzących w skład obwodowej komisji wyborczej. Z przepisu art. 42 k.w. wykreślono zapis § 4 mówiący o tym, że w dniu głosowania w lokalu wyborczym, podczas wszystkich czynności obwodowej komisji wyborczej, mają prawo być obecni, na podstawie zaświadczenia wydanego zgodnie z przepisami kodeksu, mężowie zaufania. Wynika to zapewne z tego, że w ustawie pojawił się całkiem nowy rozdział 11a „Mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni”, który kompleksowo reguluje kwestie mężów zaufania.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 42 § 5 i 6 k.w., od podjęcia przez obwodową komisję wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie czynności, o których mowa w § 1, do rozpoczęcia głosowania oraz od zamknięcia lokalu wyborczego do podpisania protokołu czynności obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania

w obwodach głosowania na obszarze kraju mogą być rejestrowane przez mężów zaufania z wykorzystaniem własnych urządzeń rejestrujących. Materiały zawierające zarejestrowany przebieg czynności, o których mowa w § 5 k.w., na wniosek męża zaufania rejestrującego te czynności, mogą zostać zakwalifikowane jako dokumenty z wyborów w rozumieniu art. 8 k.w. Ustawa wprowadza zmiany przepisów w zakresie rejestracji przez mężów zaufania czynności obwodowej komisji wyborczej. Nowela zakłada uchylenie przepisów zakładających, że materiały zawierające przebieg czynności obwodowej komisji wyborczej w dniu głosowania mogą być udostępniane wyłącznie na potrzeby postępowania przed sądami i organami prokuratury. Usunięty zostaje również przepis zabraniający udostępniania powyższych materiałów w celach innych niż na potrzeby postępowania przed sądami i organami prokuratury. Konsekwencją usunięcia ww. przepisów jest konieczność uchylenia art. 504a k.w. przewidującego karę grzywny za upowszechnianie materiałów z czynnościami komisji obwodowej w celach innych niż powyższe. Ponadto, projekt wprowadza przepis zakładający, że nagrania dokonane w lokalu wyborczym stanowiące dokumenty z wyborów, są przechowywane przez 5 lat.

Tajność głosowania. Forma kart do głosowania. Brak potwierdzenia odebrania karty przez głosującego

Kilka przepisów znowelizowanej ustawy dotyczy tajności głosowania. W art. 52 k.w. dodano § 5a w brzmieniu: „Tajność głosowania zapewnia się w szczególności przez przygotowanie w lokalu wyborczym odpowiedniej liczby łatwo dostępnych miejsc umożliwiających każdemu wyborcy nieskrępowane zapoznanie się z kartą do głosowania oraz jej wypełnienie w sposób niewidoczny dla innych osób”. Zgodnie z § 6, wyborca wrzuca kartę do urny znajdującej się w dostępnym i widocznym miejscu lokalu wyborczego w taki sposób, aby strona zadrukowana była niewidoczna. Uśmiech na twarzy wywołuje przepis § 6a w brzmieniu: „Przewodniczący obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie wyznacza członka komisji, który przebywając w bezpośredniej bliskości urny zapewnia jej nienaruszalność oraz przestrzeganie przez wyborców zasad (...)”.

Znowelizowany przepis art. 40 § 3a k.w. stanowi, że karta do głosowania w wyborach do sejmiku, wyborach do Parlamentu Europejskiego, wyborach do rady gminy w gminie liczącej powyżej 20 tys. mieszkańców, wyborach do rady dzielnicy miasta stołecznego Warszawy, wyborach do rady powia-

tu i do sejmiku województwa może w razie potrzeby składać się z odpowiedniej liczby zadrukowanych jednostronnie, trwale połączonych kartek, przy czym: na pierwszej kartce karty do głosowania umieszcza się odpowiedni tytuł („Karta do głosowania w wyborach...”) oraz czytelną informację o sposobie głosowania i warunkach ważności głosu, na drugiej kartce karty do głosowania umieszcza się spis treści zawierający nazwy zarejestrowanych komitetów wyborczych w kolejności wylosowanych numerów, ze wskazaniem numeru kartki karty do głosowania, na której znajduje się lista kandydatów danego komitetu wyborczego oraz symbol graficzny komitetu wyborczego, na trzeciej i kolejnych kartkach karty do głosowania umieszcza się poszczególne listy kandydatów każdego z komitetów wyborczych, z uwzględnieniem wymagań określonych w § 3 k.w. zdanie drugie oraz symbol graficzny komitetu wyborczego. Dodano do art. 40 § 6 k.w. w brzmieniu: „§ 6. Karty do głosowania są dokumentami z wyborów w rozumieniu art. 8”.

Projekt wprowadza przepis zakładający, że jeżeli osobą otrzymującą kartę do głosowania w lokalu wyborczym w dniu głosowania jest osoba niepełnosprawna o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, która nie może w zwią-

ku z tą niepełnosprawnością potwierdzić otrzymania karty do głosowania, członek właściwej obwodowej komisji wyborczej wydający kartę do głosowania sam stwierdza fakt wydania karty oraz przyczynę braku podpisu osoby otrzymującej kartę (dodany w art. 52 § 2a k.w.).

Transmisja lub rejestracja z lokalu wyborczego w dniu głosowania

Nowelizacja wprowadza instytucję transmisji z lokalu wyborczego za pośrednictwem publicznie dostępnej sieci elektronicznego przekazywania danych w dniu wyborów, począwszy od podjęcia przez obwodową komisję wyborczą czynności poprzedzających rozpoczęcie głosowania (m.in. sprawdzenie urny, spisu wyborców), aż do czasu podpisania przez komisję protokołu, czyli w zasadzie do ostatniej czynności komisji. Szczegółowe informacje o dostępie do transmisji podaje się co najmniej na 24 godziny przed rozpoczęciem głosowania na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej. Gdyby transmisja z lokalu wyborczego była niemożliwa ze względów technicznych, czynności podejmowane przez komisję będą rejestrowane za pomocą urządzeń zapisujących obraz i dźwięk. Materiały zawierające transmitowany lub zarejestrowany przebieg czynności będą stanowiły dokumenty z wyborów i będą

przechowywane przez 5 lat. Dodatkowo, Państwowa Komisja Wyborcza będzie zobowiązana do określenia warunków technicznych transmisji i rejestracji z lokalu wyborczego (art. 52 § 7, 7a, 8 i 10).

Wprowadzenie rejestrowania głosowania budzi kilka wątpliwości. Pojawiają się pytania, w jaki sposób mają być przechowywane i kto miałby dokonywać analizy zapisów wideo, jak również kto i na jakich zasadach miałby wgląd do zarejestrowanego obrazu z kamer z lokali wyborczych. A następnie, czy analiza przebiegu procesu wyborów ma następować na bieżąco i czy w przypadku podejrzenia nieprawidłowości, reakcja ma nastąpić natychmiast, czy dopiero po przeliczeniu wszystkich głosów. Tak nieprecyzyjne przepisy stwarzają możliwość różnego rodzaju nadużyć, które trudno przewidzieć. Poza tym, okazało się, o czym poinformowała Państwowa Komisja Wyborcza, iż zgodnie ze stanowiskiem generalnego inspektora ochrony danych osobowych, rozwiązania ujęte w Kodeksie wyborczym wymagają dostosowania do przepisów o ochronie danych, w szczególności Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych

oraz uchYLENIA dyrektywy 95/46/WE, które mają bezpośrednie stosowanie w krajowym porządku prawnym od 25 maja 2018 r. We wniosku końcowym generalny inspektor stwierdził, że „Zakres dostosowań, ilość i waga ryzyk w praktyce mogą uniemożliwić zgodne z prawem o ochronie danych osobowych przeprowadzenie transmisji podczas wyborów”. W związku z tym, Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła się do najważniejszych osób w państwie: prezydenta, premiera, marszałków Sejmu i Senatu, ministra spraw wewnętrznych i administracji oraz szefów klubów poselskich w Sejmie z prośbą o rozważenie podjęcia działań zmierzających do zmian przepisów Kodeksu wyborczego z uwagi na fakt, że prowadzenie transmisji i nagrywanie prac obwodowej komisji wyborczej byłoby niezgodne z przepisami rozporządzenia (RODO). Być może trzeba będzie po raz kolejny zmienić przepisy Kodeksu wyborczego, co stoi w sprzeczności z zaleceniami TK odnośnie tego, że istotne zmiany Kodeksu wyborczego nie powinny być wprowadzane na 6 miesięcy przed wyborami. Dopóki nie zostanie w tym zakresie zmieniony Kodeks wyborczy – należy obowiązek transmisji traktować jako aktualny, dlatego Państwowa Komisja Wyborcza, 9 kwietnia 2018 r. podjęła uchwałę w sprawie określenia warunków technicznych transmisji

z lokalu wyborczego oraz rejestracji obrazu i dźwięku, w przypadku, gdy transmisja nie jest możliwa, wypełniając tym samym obowiązek ustawowy wynikający z przepisu art. 52 § 7a k.w. PKW powinna także podjąć uchwałę na podstawie art. 52 § 7 k.w. odnośnie właściwej transmisji, jednak czeka na ostateczne stanowisko rządu w tej sprawie. Państwowa Komisja Wyborcza jako organ sprawujący nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego podjęła uchwałę 28 maja 2018 r. w sprawie braku możliwości stosowania niektórych przepisów ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy w związku z wejściem w życie 25 maja 2018 r. RODO, a także mając na uwadze przepis art. 91 ust. 3 Konstytucji RP oraz opinię generalnego inspektora ochrony danych osobowych z 11 kwietnia 2018 r.

Sposób liczenia głosów. Protokół elektroniczny

Nowelizacja wprowadza tryb i sposób liczenia wyjętych z urny kart z głosami, określając szczegółowo procedurę. W myśl art. 71 § 1a k.w., wszystkie czynności obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie wykonywane są wspólnie przez członków komisji w liczbie stanowiącej co najmniej 2/3 jej pełnego składu, w tym przewodniczącego i jego zastępcy. Zgodnie z przepisem art. 70

§ 1 k.w., niezwłocznie po zakończeniu głosowania przewodniczący obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie, wspólnie z przewodniczącym obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie, zabezpieczają otwór urny wyborczej. A w myśl nowych dodanych § 1 i 2 k.w., po wykonaniu czynności, o której mowa w § 1, przewodniczący obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie przekazuje przewodniczącemu obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie w obecności członków każdej z komisji obwodowej spis wyborców, urnę wyborczą wraz ze znajdującymi się w niej kartami do głosowania, egzemplarze protokołu głosowania w obwodzie, niewykorzystane karty do głosowania, otrzymane w trakcie głosowania zaświadczenia o prawie do głosowania, akty pełnomocnictwa do głosowania oraz pieczęć komisji. Członkowie obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie wraz z członkami obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie, w obecności przewodniczącego każdej z komisji obwodowej, ustalają liczbę niewykorzystanych kart do głosowania, zaświadczeń o prawie do głosowania oraz aktów pełnomocnictwa do głosowania. Z przekazania,

o którym mowa w § 1a k.w., sporządza się protokół przekazania, w którym wymienia się nazwę komisji oraz miejsce, datę i godzinę wydania, a także liczbę niewykorzystanych kart do głosowania, zaświadczeń o prawie do głosowania oraz aktów pełnomocnictwa do głosowania oraz inne istotne informacje. Protokół podpisują wszyscy obecni przy przekazaniu członkowie każdej z komisji obwodowej, w tym obowiązkowo przewodniczący obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie oraz przewodniczący obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie. Każdy członek komisji i mąż zaufania mogą zażądać otrzymania kopii protokołu, o którym mowa w zdaniu pierwszym. Z chwilą podpisania protokołu, o którym mowa w zdaniu pierwszym, obwodowa komisja wyborcza ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie kończy pracę. Protokół, o którym mowa w zdaniu pierwszym, przekazuje się właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia wraz z protokołem, o którym mowa w art. 75 § 1 k.w.

W art. 75 k.w. po § 2 dodaje się § 2a w brzmieniu: „Protokół, o którym mowa w § 1, sporządza się przed wprowadzeniem danych do sieci elektronicznego przekazywania danych. Dane wpisane do protokołu po jego podpisaniu przez osoby wchodzące w skład ob-

wodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie obecne przy jego sporządzaniu i opatrzeniu pieczęcią komisji są następnie wprowadzane do sieci elektronicznego przekazywania danych”. Protokół podpisują wszystkie osoby wchodzące w skład obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania. Dodany w art. 75 § 2a k.w. czytelnie wskazuje, że komisja najpierw sporządza i podpisuje protokół w formie papierowej i dopiero na jego podstawie wprowadza dane do systemu informatycznego.

Dostęp do kopii protokołów wyborczych. Transport protokołu do komisji wyższego stopnia

Przepis art. 77 k.w. w nowym brzmieniu stanowi, iż niezwłocznie po sporządzeniu protokołu głosowania w obwodzie, przed jego przekazaniem właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia, obwodowa komisja wyborcza ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie będzie zobowiązana do podania do publicznej wiadomości wyników głosowania w obwodzie poprzez wywieszenie kopii protokołu w lokalu wyborczym, w miejscu łatwo dostępnym dla wyborców. Zmiany przyznają członkom komisji i mężom zaufania prawo do otrzymania kopii protokołu, a wyborcom – prawo do wglądu do protokołu w określonym

terminie. Dane o wynikach głosowania w obwodzie wprowadzać się będzie do sieci elektronicznego przekazywania danych dopiero po sporządzeniu protokołu. Wyborcom, w ciągu 30 dni, przysługiwać będzie wgląd do protokołu głosowania w obwodzie, w siedzibie gminy, do której przekazano egzemplarz protokołu. Protokoły głosowania w obwodzie umieszczać się będą na stronie internetowej PKW.

Ustawa przewiduje wiele obostrzeń dotyczących transportu protokołów sporządzonych w obwodach wyborczych. Obejmują one określenie zakresu związanych z tym czynności, m.in. zakaz otwierania kopert z protokołami oraz obowiązek pisemnego potwierdzania ich odbioru.

Utworzenie nowych organów wyborczych. Komisarze wyborczy

Mocą znowelizowanych przepisów rozdzielono funkcję komisarza wyborczego na wojewódzkiego komisarza wyborczego i pozostałych komisarzy. Państwowa Komisja Wyborcza określa właściwość rzeczową komisarzy wyborczych, w tym w zakresie wykonywania czynności o charakterze ogólnowojejewódzkim, a także właściwość terytorialną oraz ich siedzibę. Zgodnie z założeniem, na wojewódzkiego komisarza wyborczego przejdzie większość zadań, które obecnie wykonują komisarze wyborczy, z tym

że będzie on m.in. uprawniony do powoływania oraz rozwiązywania tylko wojewódzkiej komisji wyborczej w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego po wykonaniu ich ustawowych zadań. Na komisarza wyborczego nałożono zadania związane z wyborami, m.in. powoływanie powiatowych i gminnych komisji wyborczych, obwodowych komisji wyborczych oraz rozwiązywanie powiatowych, gminnych komisji wyborczych w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego po wykonaniu ich ustawowych zadań i rozwiązywanie obwodowych komisji wyborczych, zwoływanie pierwszych posiedzeń powiatowych, gminnych, obwodowych komisji wyborczych. Obecnie zadania w zakresie powołania obwodowej komisji oraz zwoływania pierwszych posiedzeń powiatowych, gminnych, obwodowych komisji wyborczych wykonuje wójt. Komisarz wyborczy będzie pełnił także funkcję zwierzchnika urzędników wyborczych. Ustawa zakłada przekazanie odpowiednim komisarzom wyborczym niektórych uprawnień odpowiednio wójta, burmistrza lub prezydenta oraz organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego związanych w wyborami (np. od 1 stycznia 2019 r. pozbawienie odpowiednich organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego kompetencji w zakresie podejmowania

decyzji w sprawie podziału odpowiednio gminy, powiatu, województwa na okręgi wyborcze w wyborach samorządowych na rzecz wojewódzkiego komisarza wyborczego; czy też pozbawienie rady gminy na rzecz powiatowego komisarza wyborczego prawa do podziału gminy na stałe obwody głosowania, o czym już była mowa wyżej). Nowelizacja nakłada na odpowiednich komisarzy wyborczych zadania dotyczące zarządzania wydrukowania kart do głosowania w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz dostarczenie ich właściwym komisjom wyborczym. Obecnie zadania w zakresie zarządzania drukowania kart do głosowania w wyborach do organów samorządu terytorialnego oraz ich dostarczenia komisjom należą do kompetencji odpowiednich terytorialnych komisji wyborczych. Zgodnie z nowelizacją ustawy, zarządzenie druku kart do głosowania i zapewnienie ich przekazania obwodowym komisjom w wyborach do rad gmin i powiatów oraz do wójta wykonywać będzie komisarz wyborczy przy pomocy urzędników wyborczych. W przypadku wyborów do sejmiku województwa, zadania te będą realizowane przez komisarza wojewódzkiego. Autorzy ww. rozwiązań uważają, że przesłanką tych zmian jest fakt, że osoba sprawująca funkcję

samorządowego organu wykonawczego oraz będąca „częścią” organu stanowiącego jest aktywnym politykiem, zainteresowanym wynikiem wyborczym nie tylko na szczeblu, który dotyczy go bezpośrednio. Zdaniem autorów noweli, sytuacja taka zwiększa ryzyko nadużyć i nieprawidłowości. Jednak należy zwrócić uwagę, że komisarzy wyborczych w liczbie 100 powołuje na 5 lat Państwowa Komisja Wyborcza na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych spośród osób spełniających ustawowe wymogi – posiadają wykształcenie wyższe prawnicze oraz dają rękojmię należytego pełnienia tej funkcji.

Procedura wyłonienia komisarzy przez MSWiA budzi poważne wątpliwości w zakresie tak często przywoływanej transparentności. Kandydaci na komisarzy zdawali egzamin, którego wyniku nie poznało PKW wybierając kandydatów tylko spośród 150 osób wskazanych przez ministerstwo, pomimo że było ich ponad 700. Nie wiadomo, czym kierował się minister, ponieważ wynik bardzo trudnego egzaminu, jak się później okazało, nie miał żadnego znaczenia.

Mężowie zaufania. Agitacja wyborcza

Istota zmian polega na wprowadzeniu w odrębnym rozdziale, tj. 11a k.w., kompleksowej regulacji dotyczącej mężów zaufania (od art. 103a do 103b k.w.). Nowelizacja zakłada, że mężowie

zaufania będą mieli prawo m.in. brać udział we wszystkich czynnościach komisji, do której zostali wyznaczeni, być w lokalu wyborczym w czasie przygotowania do głosowania, głosowania, ustalania wyników głosowania i sporządzania protokołu, uczestniczyć przy przewożeniu i przekazywaniu protokołu do właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia. Ustawa także przewiduje, że organizacje społeczne, do których celów statutowych należy troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, będą mogły wyznaczyć po jednym obserwatorze społecznym do komisji wyborczej (art. 103c k.w.). Wskazane zmiany wymagają również wielu zmian redakcyjnych polegających na przesunięciu przepisów dotyczących uprawnień mężów zaufania, dotychczas rozsianych po całym Kodeksie, do nowego rozdziału poświęconego tylko tej tematyce.

Zgodnie z nowym brzmieniem przepisu art. 105 § 1 k.w., „agitacją wyborczą jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego”. Natomiast art. 106 § 1 k.w. otrzymuje brzmienie: „Agitację wyborczą może prowadzić każdy komitet wyborczy i każdy wyborca, w tym zbierać podpisy popierające zgłoszenia kandydatów po uzyskaniu

pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego”. Dodano art. 108a § 1, 2 i 3 k.w., który zabrania komitetom wyborczym, kandydatom oraz wyborcom prowadzącym agitację wyborczą na rzecz komitetów wyborczych lub kandydatów organizowania loterii fantowych, innego rodzaju gier losowych oraz konkursów, w których wygranymi są nagrody pieniężne lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych. Zabrania się także podawania lub dostarczania, w ramach prowadzonej agitacji wyborczej, napojów alkoholowych nieodpłatnie lub po cenach sprzedaży netto możliwych do uzyskania, nie wyższych od ceny nabycia lub kosztów wytworzenia. Zabrania się w ramach prowadzonej agitacji wyborczej, nieodpłatnego rozdawania przedmiotów o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych. Warto zwrócić uwagę na niezmieniony przepis art. 110 § 6 k.w., zgodnie z którym plakaty i hasła wyborcze oraz urządzenia ogłoszeniowe ustawione w celu prowadzenia agitacji wyborczej pełnomocnicy wyborczy obowiązani są usunąć w terminie 30 dni po dniu wyborów. Nowela do ustawy dodała do tego przepisu § 6a, z którego wynika, że obowiązek, o którym mowa w § 6 k.w., nie dotyczy

sytuacji, w której plakaty i hasła wyborcze oraz urządzenia ogłoszeniowe ustawione w celu prowadzenia agitacji wyborczej znajdują się na nieruchomościach, obiektach lub urządzeniach niebędących własnością skarbu państwa, państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub stowarzyszeń, komunalnych osób prawnych oraz spółek, w których większość akcji lub udziałów ma skarb państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki oraz fundacji utworzonych przez organy władzy publicznej, a pozostawienie plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych po upływie terminu, o którym mowa w § 6, nastąpi za zgodą właściciela.

Zmiana katalogu korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, jakich nie wolno przyjmować komitetom wyborczym. Poszerzony katalog osób korzystających z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych i ponoszących odpowiedzialność jak funkcjonariusze publiczni

Przepis art. 132 § 5 k.w. otrzymał nowe brzmienie, a w zasadzie rozbito tę jednostkę redakcyjną na 4 punkty, zachowując dotychczasowe brzmienie ujęte teraz w pkt 1 i 2 oraz dodano pkt 3 i 4. Zatem, zgodnie z brzmieniem § 5 k.w., komitetom wyborczym nie wol-

no przyjmować korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym z wyjątkiem:

- 1) nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne;
- 2) pomocy w pracach biurowych udzielanej przez osoby fizyczne;
- 3) wykorzystania przedmiotów i urządzeń, w tym pojazdów mechanicznych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne;
- 4) nieodpłatnego udostępniania miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 154 § 5 k.w., komisarze wyborczy, członkowie Państwowej Komisji Wyborczej, okręgowych, rejonowych i terytorialnych komisji wyborczych oraz urzędnicy wyborczy korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych i ponoszą odpowiedzialność jak funkcjonariusze publiczni. Przepis ten w dotychczasowym brzmieniu wskazywał, że objęte ochroną są osoby wchodzące w skład komisji wyborczych. Natomiast w dodanym § 5a określono sytuacje, w których ww. osoby są objęte ochroną, tj. w trakcie przebywania w lokalu wyborczym, czynności podejmowanych przez obwodową komisję wyborczą oraz przygotowań do prac obwodowej komisji wyborczej. To ważna i potrzebna zmiana.

Skład Państwowej Komisji Wyborczej. Różne kadencje członków PKW

Zgodnie z przepisem art. 157 § 2 k.w., w skład Państwowej Komisji Wyborczej wchodzi 3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wskazanych przez prezesa Trybunału Konstytucyjnego, 3 sędziów Sądu Najwyższego, wskazanych przez pierwszego prezesa Sądu Najwyższego oraz 3 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazanych przez prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nowelizacja nadała nowe brzmienie ww. przepisom, ale przedmiotowa zmiana wejdzie w życie dopiero z pierwszym dniem kadencji Sejmu następującej po kadencji, w czasie której ustawa weszła w życie. Wtedy skład PKW będzie się kształtował następująco: sędzia Trybunału Konstytucyjnego, wskazany przez prezesa Trybunału Konstytucyjnego, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazany przez prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz 7 osób mających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego, wskazanych przez Sejm. Wymóg posiadania kwalifikacji do zajmowania stanowiska sędziego jest zniesiony, jeśli kandydat posiada co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku prokuratora, prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, jej wiceprezesa lub radcy albo wykonywania w Polsce zawodu adwokata, radcy prawnego

lub notariusza lub pracował w polskiej szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, w instytucie badawczym lub innej placówce naukowej, mając tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych. Kadencja członków Państwowej Komisji Wyborczej, będących sędziami z TK i NSA, wynosi 9 lat – stanowi o tym przepis art. 157 § 2b k.w. Natomiast kadencja pozostałych siedmiu członków Państwowej Komisji Wyborczej odpowiada kadencji Sejmu, z zastrzeżeniem art. 158 § 1a k.w., zgodnie z którym ich członkostwo wygasa z mocy prawa po upływie 150 dni od dnia wyborów do Sejmu. Kandydatów tych wskazują kluby parlamentarne lub poselskie, z tym że liczba tych członków musi odzwierciedlać proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów parlamentarnych lub poselskich. Liczba członków powołanych w skład Państwowej Komisji Wyborczej, spośród wskazanych przez jeden klub parlamentarny lub poselski, nie może być większa niż 3 (art. 157 § 4a i 4b k.w.). Jednocześnie, nie mogą oni należeć do partii politycznych ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją (art. 157 § 4e k.w.). Autorzy zmiany w składzie PKW podnoszą, że wyznaczenie składu Państwowej Komisji Wyborczej w zaproponowany w projekcie ustawy sposób, wychodzi

naprzeciw rekomendacjom zawartym w Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Kodeks zawiera m.in. wytyczne dla wyborów przyjęte przez Komisję Wenecką na 51. Sesji Plenarnej (Wenecja, 5-6 lipca 2002 r.), raport wyjaśniający przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. Sesji Plenarnej (Wenecja, 18-19 października 2002 r.). Zgodnie z zapisami kodeksu, Centralna Komisja Wyborcza powinna składać się z sędziego lub prawnika oraz z przedstawicieli partii politycznych już będących w parlamencie lub takich, które zdobyły pewien procent głosów, przy czym partie polityczne powinny być reprezentowane równo w centralnej komisji wyborczej; „równość” może być interpretowana jako bezwzględna lub proporcjonalna, to znaczy uwzględniając aktualną moc wyborczą²⁰.

Odnosząc się do historii – organ o takiej nazwie funkcjonował już w okresie międzywojennym, na gruncie ordynacji wyborczej do sejmu z 28 lipca 1922 r.²¹. Należy jednak zwrócić uwagę na polityczny charakter tejże instytucji. Gromadziła ona przedstawicieli 8 najliczniejszych klubów poselskich ustępującego sejmu. Upolitycznienie tego rodzaju dawało się też

²⁰ Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Raport wyjaśniający przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. sesji, Wenecja, 2002.

²¹ Ordynacja wyborcza do sejmu z 28 lipca 1922 r. (DzU nr 66, poz. 590) – akt uchylony.

zauważyć po II wojnie światowej, w zasadzie łącznie z działalnością Państwowej Komisji Wyborczej powołanej w związku z wyborami z 4 czerwca 1989 r. To rekrutujący się z jej członów działacze „Solidarności” zasugerowali, by nad przebiegiem wyborów kontrolę sprawowali przedstawiciele trzeciej władzy²². W efekcie, na mocy ustawy z 27 września 1990 r. o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, doszło do utworzenia PKW składającej się z 15 sędziów, po 5 z Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego²³. Dopiero Ustawa z 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej²⁴, przypieczętowała ten stan rzeczy. W dokumencie zmniejszono wówczas liczbę członków PKW do 9, po 3 z Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Warto zauważyć, że wnioskodawcami ich kandydatur byli prezesi tych sądów, więc rola prezydenta RP ograniczała się wyłącznie do samego powoła-

²² A. Zoll, *Moje wybory*, (w:) *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 13.

²³ Ustawa z 27 września 1990 r. o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 67, poz. 398) – akt uchylony.

²⁴ Ustawa z 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 59, poz. 252) – akt uchylony.

nia²⁵. Stałym organem wyborczym uczyniła PKW Ustawa z 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej²⁶. Ona też rozszerzyła jego właściwości na wszystkie wybory. Kodeks wyborczy określa PKW jako najwyższy organ wyborczy właściwy w sprawach przeprowadzania wyborów i referendów. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego sugerowała w swych pracach uczynienie PKW organem konstytucyjnym, tak się jednak nie stało, co niewątpliwie przyczynia się do osłabienia jego funkcjonowania. Konieczność zmiany tego stanu była i jest podnoszona w piśmiennictwie²⁷. Konstytucjonalizacja uchroniłaby ten organ przed wieloma zagrożeniami, np. likwidacją bądź zmianami w składzie i dążeniem do jego upolitycznienia²⁸. Tendencja do konstytucyjnego

²⁵ Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2002, s. 158.

²⁶ Ustawa z 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 1993 nr 45, poz. 205) – akt uchylony.

²⁷ K. Skotnicki, *Minimalny niezbędny zakres zmian w konstytucyjnej regulacji problematyki wyborczej*, (w:) *Problemy konstytucyjne*, red. J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, Olsztyn 2015, s. 37–42.

²⁸ A. Pyrzyńska, *O aktach Państwowej Komisji Wyborczej mających cechy przepisów prawa*, (w:) *Źródła prawa z perspektywy piętnastu lat obowiązywania Konstytucji*, red. M. Zubik, R. Puchta, Warszawa 2013, s. 154. 262. Zob. także P. Uziębło, *Prawo wyborcze*, (w:) *Leksykon prawa wyborczego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010, s. 689.

usankcjonowania organu wyborczego na świecie jest coraz silniejsza²⁹. Zdaniem przedstawiciela Krajowego Biura Wyborczego, a także w opinii eksperta organizacji pozarządowej, pożądane byłoby – z punktu widzenia pozycji ustrojowej PKW i możliwości oddziaływania na proces wyborczy – aby był to organ konstytucyjny. Także dlatego, że wtedy PKW mogłaby wydawać akty, które są mocniejsze niż dotychczasowe uchwały, w mocy rozporządzenia. Istniejący stan prawny powoduje, że i tak jest ona niezależna, zwłaszcza że członkami PKW są sędziowie, którzy mogą być odwołani jedynie na uzasadniony wniosek prezesa odpowiedniego sądu. To gwarantuje im niezależność prawną i niezależność polityczną. PKW wydaje się być instytucją darzoną zaufaniem, która w świadomości społecznej istnieje głównie w okresie wyborów, a i wtedy nie budzi kontrowersji.

Obsługa obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych. Bezpieczeństwo systemu informatycznego

W przepisie art. 156 w § 1 k.w., zdanie pierwsze otrzymało brzmienie: „Obsługę i techniczno-materialne warunki pracy obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych oraz wykonywania zadań związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów na ob-

szarze gminy, powiatu lub województwa, zapewniają odpowiednio wójt, starosta lub marszałek województwa z zastrzeżeniem zadań przypisanych urzędnikom wyborczym oraz zarządzenia przez komisarza wyborczego wydrukowania kart do głosowania i zapewnienia ich przekazania obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzenia głosowania (art. 191e § 1, art. 437, art. 458a, art. 467a i art. 484 k.w.). Autorzy nowelizacji proponują, aby urządzenia techniczne i oprogramowanie służące elektronicznej obsłudze czynności związanych m.in. z ustalaniem wyników głosowania, wyników wyborów, sporządzania i przekazywania danych z protokołów oraz innych określonych w art. 162 § 1, 2 i 3 k.w., były usytuowane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i były w wyłącznej dyspozycji Państwowej Komisji Wyborczej oraz Krajowego Biura Wyborczego. Do obsługi powyższych czynności będzie można stosować urządzenia i oprogramowanie, do których prawa majątkowe przysługują wyłącznie skarbowi państwa.

Kworum przy uchwałach PKW. Skarga pełnomocnika wyborczego na uchwałę PKW

Ustawa wprowadza wymóg obecności 2/3 członków PKW, w tym przewodniczącego Komisji lub jednego z jego zastępców podczas podejmowa-

²⁹ Zob. P. Uziębło, Prawo wyborcze, (w:) Leksykon prawa wyborczego. 100 podstawowych pojęć, red. A. Szmyt, Warszawa 2010, s. 689.

nia przez nią uchwał (art. 161 § 4).

Ustawa przewiduje instytucję skargi na uchwały PKW w zakresie podjętych wytycznych. Skarga przysługiwać będzie pełnomocnikowi wyborczemu komitetu wyborczego i kierowana będzie do Sądu Najwyższego (art. 161a § 1 – 8 k.w.). Termin na wniesienie skargi wynosi 7 dni od dnia ogłoszenia uchwały. Wniesienie skargi wstrzyma wykonanie uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie którego dotyczy skarga. Skarga będzie musiała być rozpatrzona w terminie 7 dni w postępowaniu nieprocesowym. Od orzeczenia Sądu Najwyższego nie będzie przysługiwał środek prawny. Jeżeli Sąd Najwyższy uzna skargę za zasadną, Państwowa Komisja Wyborcza niezwłocznie będzie zobowiązana do uchylenia uchwały albo jej zmiany w zakresie wskazanym w orzeczeniu. W wyniku zastosowania tego rozwiązania, wytyczne PKW podlegać będą kontroli oraz możliwości zaskarżania.

Wydzielenie w ramach obwodowych komisji wyborczych obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie

Zgodnie nowymi przepisami, obwodowa komisja wyborcza będzie składała się z obwodowej komisji wyborczej

ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie. Do zadań pierwszej z nich będzie należało m.in. przeprowadzenie głosowania w obwodzie oraz czuwanie w dniu wyborów nad przestrzeganiem prawa wyborczego w miejscu i czasie głosowania. Z kolei do zadań drugiej, będzie należało m.in. ustalenie wyników głosowania w obwodzie i podanie ich do publicznej wiadomości oraz przesłanie wyników głosowania do właściwej komisji wyborczej.

Zmiany dotyczące terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych

Ustawa ustala skład oraz zasady wyboru członków komisji wyborczych – terytorialnych i obwodowych. Dotychczas terytorialne komisje wyborcze powoływał komisarz wyborczy w 55. dniu przed dniem wyborów, a zgłoszenia kandydatów na ich członków dokonywało się najpóźniej w 60. dniu przed dniem wyborów. W skład terytorialnej komisji wchodziło od 7 do 9 osób stale zamieszkałych na obszarze działania danej rady. W skład wojewódzkiej i powiatowej komisji wyborczej oraz komisji wyborczej w mieście na prawach powiatu wchodził z urzędu jako jej przewodniczący sędzia wskazany przez prezesa właściwego miejscowo sądu okręgowego. Obecnie terytorialne ko-

misje wyborcze powołuje, najpóźniej w 40. dniu przed dniem wyborów w przypadku wojewódzkiej komisji wyborczej – komisarz wyborczy wykonujący czynności o charakterze ogólnowojejewódzkim, a w przypadku powiatowej i gminnej komisji wyborczej – komisarz wyborczy – spośród wyborców zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych. Zgłoszenia kandydatów na członków terytorialnej komisji wyborczej dokonuje się najpóźniej w 45. dniu przed dniem wyborów. Obwodową komisję wyborczą powołuje spośród wyborców komisarz wyborczy. W skład każdej obwodowej komisji wyborczej, tj. ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie oraz ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie powołuje się 9 osób spośród kandydatów zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby. Przepisy dotyczące liczby, zasad powoływania członków obwodowych komisji wyborczych, znajdują się w k.w. od art. 181a do art. 185.

W skład terytorialnej komisji wyborczej wchodzi 9 osób, które mają bierne prawo wyborcze do Sejmu:

1) w liczbie nieprzekraczającej 6 – po jednej osobie zgłoszonej przez każdego z pełnomocników wyborczych reprezentujących komitety wyborcze utworzone przez partie polityczne bądź koalicje partii politycznych, z których list

odpowiednio w ostatnich wyborach: wybrano radnych do sejmiku województwa, z tym że kandydatów można zgłaszać tylko na obszarze województwa, na terenie którego komitet wyborczy wprowadził w ostatnich wyborach radnych do sejmiku województwa; albo wybrano posłów do Sejmu; jeżeli liczba takich komitetów wyborczych jest mniejsza niż 6, prawo wskazania dodatkowej osoby mają pełnomocnicy komitetów wyborczych,

2) po jednej osobie zgłoszonej przez każdego z pełnomocników wyborczych reprezentujących pozostałe komitety wyborcze.

Przewodniczącym wojewódzkiej i powiatowej komisji wyborczej oraz komisji wyborczej w mieście na prawach powiatu jest osoba wskazana przez komisarza wyborczego, zatem przewodniczącym nie będzie, tak jak dotychczas, sędzia (art. 178 § 6 k.w.).

Zarządzenie terminu wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego. Zmiany dotyczące wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów miast – dwukadencyjność

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 371 § 1 k.w., wybory do rad zarządza się nie wcześniej niż na 4 miesiące i nie później niż na 3 miesiące przed upływem kadencji rad. Datę wyborów wyznacza się na dzień wolny od pracy, przypadający nie wcześniej niż

na 30 dni i nie później niż na 7 dni przed upływem kadencji rad. Datę wyborów będzie nadal wyznaczał prezes Rady Ministrów na dzień wolny od pracy, jednak umożliwi się prezesowi Rady Ministrów możliwość wyboru dnia, kiedy miałyby się one odbyć, przy ograniczeniu, że musi to być dzień przypadający nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 7 dni przed upływem kadencji rad. Powyższa propozycja wychodzi m.in. naprzeciw rekomendacjom Państwowej Komisji Wyborczej, która wskazywała na mogące wystąpić komplikacje w związku ze zbiegającymi się tegorocznymi obchodami Święta Niepodległości oraz wyborami do organów jednostek samorządu terytorialnego, np. zarzuty mogących wystąpić naruszeń ciszy wyborczej.

Na mocy zmian do kodeksu, wprowadzono zasadę dwukadencyjności wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta dotychczas nie były objęte zasadą kadencyjności. Zdaniem autorów regulacji, chodzi o wprowadzenie ograniczenia w sprawowaniu urzędów wójta, burmistrza, prezydenta miasta, mającej na celu m.in. wykluczenie zjawisk niepożądanych. Wprowadzona kadencyjność po raz pierwszy będzie miała zastosowanie podczas wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, przeprowadzonych na obszarze całego kraju,

zarządzonych w związku z upływem obecnej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego wybranych w wyborach samorządowych, počawszy od wyborów mających odbyć się w roku 2018. Wprowadzono także zmianę, zgodnie z którą kandydat na wójta będzie mógł kandydować tylko do rady gminy, na obszarze której kandyduje na wójta. Przepis art. 11 § 4 k.w. brzmi: „Nie ma prawa wybieralności w wyborach wójta w danej gminie osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie w wyborach wójta (...)”.

W noweli zapisano, że przepis ten „nie dotyczy wybrania na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy”.

Zmiany w systemie wyborów do rady gminy

Do zmiany w obrębie prawa samorządowego doszło w 2011 r., w ramach uchwalonego wówczas Kodeksu wyborczego. Poszerzono zakres obowiązywania ordynacji większościowej, która miała zastosowanie do wyborów do rad gmin, z wyjątkiem gmin na prawach powiatów (tam oraz w wyborach do rad powiatów oraz sejmików województw zastosowano formułę d'Honda)³⁰. Zastosowanie większości względnej w jednomandatowych okrę-

³⁰ P. Uziębło, Wprowadzenie do kodeksu wyborczego, Przegląd prawa konstytucyjnego 2011, nr 3 (dodatek), s. 24-25.

gach wyborczych powoduje, że proces wyborczy staje się przejrzysty i prosty dla elektoratu, co powoduje zmniejszenie liczby głosów nieważnych i może przyczynić się do zwiększenia frekwencji wyborczej³¹.

Nowelizacja k.w. wprowadziła ordynację proporcjonalną do rad gmin, znosząc obowiązującą dotychczas ordynację większościową. Zdaniem autorów ustawy, system jednomandatuwy w gminach prowadził do sytuacji nieproporcjonalności w wyborze rządzących. Nie uwzględniał wszystkich głosów, a co za tym idzie, preferencji wszystkich mieszkańców gminy. Ich zdaniem, zastosowanie zasady proporcjonalności spowoduje, że rada gminy będzie reprezentantem wszystkich jej mieszkańców. Przepis art. 415 k.w. stanowi, że w gminie liczącej do 20 tys. mieszkańców o wyborze na radnego rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów, natomiast w myśl przepisu art. 416 § 1 k.w., w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców, podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych głosów odpowiednio na kandydatów danej listy. I konsekwentnie jednostkę pomocniczą gminy dzieli się na dwa lub więcej

okręgów wyborczych również wtedy, gdy w gminie liczącej do 20 tys. mieszkańców liczba radnych wybieranych w danej jednostce pomocniczej byłaby większa niż jeden oraz w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców liczba radnych wybieranych w danej jednostce pomocniczej byłaby większa niż 8. W każdym okręgu wyborczym tworzonym dla wyboru rady w gminie liczącej do 20 tys. mieszkańców wybiera się jednego radnego, a dla wyboru rady w gminie liczącej powyżej 20 tys. mieszkańców tworzy się okręgi wyborcze, w których wybiera się od 5 do 8 radnych (art. 418 § 1 i 2 k.w.).

Proporcjonalność wzbudzała wątpliwości w zasadzie już podczas prac nad nową konstytucją. M. Drozdek, który reprezentował w pracach konstytucyjnych Mariana Krzaklewskiego, krytykował tę zasadę podnosząc, że wybory proporcjonalne podtrzymują stan rozdrobnienia partyjnego i oderwanie partii politycznych od zaplecza społecznego³².

Ze względu na sposób przeliczania głosów, ordynację dzieli się na większościową i proporcjonalną. Ordynacja większościowa ma zastosowanie w większości krajów anglosaskich oraz we Francji. Natomiast jednym z celów ordynacji proporcjonalnej jest zapobieganie rozdrobnieniu politycz-

³¹ W. Nitwinko, Zmiany systemu wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzone w ramach Kodeksu wyborczego oraz ich konsekwencje, str. 9.

³² R. Chruściak, Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r., Warszawa 2002, s. 50-53.

nemu, premiowanie partii politycznych. Wynika to z pięcioprocentowego progu, który oznacza, że komitety, które nie zebrały w sumie więcej niż pięć procent głosów (a koalicje osiem procent), nie biorą udziału w podziale mandatów. Na przekroczenie tego progu mogą liczyć organizacje rozbudowane, obejmujące wiele okręgów, wystawiające wielu kandydatów. System proporcjonalny działa również tak, że w zależności od liczby wybieranych kandydatów, daje szansę ugrupowaniom cieszącym się większym poparciem lub mniejszym ugrupowaniom czy komitetom.

Zmiany w systemie wyborów do sejmików województw

Do wyborów do sejmików województwa w zakresie nieuregulowanym stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wyborów do rad w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców (art. 459 § 1 k.w.). Jeszcze do końca 2018 r. utworzenie na obszarze powiatu dwóch lub więcej okręgów wyborczych wymaga porozumienia z radą tego powiatu. Od 1 stycznia 2019 r. komisarz wyborczy wykonujący czynności o charakterze ogólnowojejewódzkim może zasięgnąć opinii rady tego powiatu. Przy tworzeniu okręgów, o których mowa w zdaniu pierwszym, należy uwzględnić podział danego powiatu na okręgi wyborcze dla wyborów

do rad powiatów. Komisarz wyborczy wykonujący czynności o charakterze ogólnowojejewódzkim nie będzie związany opinią rady powiatu. Niewyrażenie opinii, o której mowa w zdaniu pierwszym, w ciągu 5 dni od dnia otrzymania wniosku komisarza wyborczego wykonującego czynności o charakterze ogólnowojejewódzkim, uważane będzie za wyrażenie opinii pozytywnej (art. 462 § 6 i 7 k.w.). Jeszcze do końca 2018 r. podziału na okręgi wyborcze, ich numery, granice oraz liczbę radnych ustala na wniosek marszałka sejmik województwa, ale od początku 2019 r. zadania te będzie wykonywał w drodze postanowienia komisarz wyborczy (art. 463 § 1 k.w.). Nadal wybieramy w okręgu wyborczym od 5 do 15 radnych, w żadnym z powiatów stanowiących jeden okręg wyborczy nie mogą być wybierani radni w liczbie równej lub większej niż 3/5 ogólnej liczby danej rady (art. 463 § 1 pkt 1 i 2 k.w.). Dodano nową jednostkę redakcyjną, tj. art. 467a k.w., w myśl której to komisarz wyborczy po zarejestrowaniu przez właściwą terytorialną komisję wyborczą list kandydatów zarządza wydrukowanie, odrębnie dla każdego okręgu wyborczego, kart do głosowania i zapewnia ich przekazanie obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie w trybie określonym przez Państwową Komisję Wyborczą.

Wykonanie kart do głosowania oraz ich dostarczenie obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie zapewnia właściwy urzędnik wyborczy.

Zmiany w wyborach na wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Listy kandydatów

W dziale tym zmieniono brzmienie przepisu art. 472 k.w., dodając kolejną jednostkę redakcyjną § 2, w myśl którego kandydat na wójta nie może jednocześnie kandydować do rady powiatu i do sejmiku województwa. Kandydat na wójta może kandydować do rady gminy tylko na obszarze gminy, w której kandyduje na wójta. Dotychczas kandydatów na wójta zgłaszało się do gminnej komisji wyborczej najpóźniej w 30. dniu przed dniem wyborów, teraz to 25 dni (art. 478 § 3 k.w.). To nie gminna komisja wyborcza zarządza wydrukowaniem kart do głosowania, tylko komisarz wyborczy (art. 484 k.w.).

Zgodnie z przepisem art. 427 § 1 k.w., każda zgłaszana lista kandydatów powinna być poparta podpisami w gminie liczącej do 20 tys. mieszkańców co najmniej 25 wyborców, a w gminie liczącej powyżej 20 tys. mieszkańców – co najmniej 150 wyborców. I co ciekawe, według już nieobowiązujących przepisów, wykaz podpisów musiał zawierać na każdej

stronie nazwę komitetu wyborczego zgłaszającego listę, numer okręgu wyborczego, w którym lista jest zgłaszana, nazwiska i imiona zgłaszanych kandydatów oraz adnotację: „Udziałem poparcia liście kandydatów zgłaszanej przez (nazwa komitetu wyborczego) w okręgu wyborczym nr (numer okręgu) w wyborach do Rady (nazwa rady), zarządzonych na (dzień, miesiąc, rok)”. Obecnie nie ma już wymogów w zakresie wskazania nazwisk i imion zgłaszanych kandydatów.

Skrócono termin zgłaszania gminnej komisji wyborczej list kandydatów z 40 do 35 dni. Skrócono także termin do usunięcia wad zgłoszenia z 3 do 2 dni. Do czasu nowelizacji było tak, że jeśli wada polegała na niespełnieniu wymogu tzw. parytetu, komisja wyborcza wzywała pełnomocnika wyborczego do jej usunięcia w terminie 3 dni, a w przypadku nieusunięcia wady, komisja postanawiała o odmowie rejestracji. Obecnie termin na usunięcie wady skrócono do 2 dni.

Urzędnicy wyborczy

To nowy 9. rozdział Kodeksu wyborczego, obejmujący przepisy od art. 191a k.w. do art. 191h k.w. Zgodnie z ustawą, w każdej gminie mają działać urzędnicy wyborczy powoływani przez szefa Krajowego Biura Wyborczego. Urzędnicy wyborczy będą two-

rzyć Korpus Urzędników Wyborczych. Urzędników wyborczych będzie po-woływać się dla obszaru danej gminy w liczbie niezbędnej do zapewnienia prawidłowego i sprawnego funkcyjowania obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych na 6 lat pośród pracowników organów administracji rządowej, samorządowej lub jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych, posiadających wykształcenie wyższe. Ustawodawca wspomina jedynie o gminie, pomijając całkowicie samorząd województwa czy powiat. Urzędnicy wyborczy wykonywaliby zadania od dnia zarządzenia właściwych wyborów do dnia rozstrzygnięcia protestów wyborczych oraz w innych sytuacjach, gdy byłoby to konieczne. Pracodawca będzie zobowiązany do zwolnienia urzędnika wyborczego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu wykonywania zadań wyborczych. Właściwy miejscowo wójt będzie zobowiązany do zapewnienia warunków pracy umożliwiających prawidłowe wykonywanie zadań przez urzędników wyborczych. Przepisy określają wiele wymagań, którym będzie musiał odpowiadać urzędnik wyborczy, dotyczy go np. zakaz przynależności do partii politycznych, zakaz prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją. Urzędnik wyborczy nie będzie mógł wykonywać swojej

funkcji w gminie, w której ma miejsce zatrudnienia. Nie może to być osoba ujęta w stałym rejestrze wyborców objętym zakresem działania tego urzędnika. Do zadań urzędników wyborczych należeć będzie zapewnienie sprawnego funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych w szczególności: przygotowanie i nadzór pod kierownictwem powiatowego komisarza wyborczego nad przebiegiem wyborów w obwodowych komisjach wyborczych, tworzenie i aktualizowanie systemu szkoleń dla członków obwodowych komisji wyborczych, organizowanie i prowadzenie szkoleń dla członków obwodowych komisji wyborczych, dostarczenie kart do głosowania właściwym komisjom wyborczym, zapewnienie obsługi i techniczno-materiałnych warunków pracy obwodowych komisji wyborczych, w tym warunków określonych w art. 41a § 1 k.w. (przezroczysta urna wyborcza), 52 § 7 i 7a k.w. (urządzenia służącego do transmisji lub rejestracji czynności obwodowej komisji z lokalu wyborczego w dniu głosowania) oraz 39a, 52 § 5a k.w. (godło oraz miejsca zapewniające tajność głosowania). Urzędnicy wyborczy będą mieli obowiązek doskonalenia zawodowego poprzez uczestnictwo w szkoleniach dotyczących organizacji wyborów oraz prawa wyborczego. Nie będą mogli prowadzić agitacji wyborczej, będą korzystać z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicz-

nych i będą ponosili odpowiedzialność jak funkcjonariusze publiczni. W przypadku niewykonywania lub nienależytego wykonywania obowiązków, będą odwołani przez szefa Krajowego Biura Wyborczego.

W związku z brakiem zainteresowania objęciem funkcji urzędnika wyborczego m.in. w nadchodzących wyborach do jednostek samorządu terytorialnego, Delegatury Krajowego Biura Wyborczego zwróciły się do marszałków województw, wojewodów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast z prośbą o zgłoszenie brakujących kandydatów spośród swoich pracowników. Termin dokonywania zgłoszeń kandydatów był kilkakrotnie przedłużany, najpierw z 14 marca do 6 kwietnia, a następnie do 16 kwietnia 2018 r. PKW kilkakrotnie, na mocy wydawanych przez siebie uchwał, zmieniała liczbę urzędników wyborczych, ale wciąż są miejsca, gdzie brakuje chętnych, a to stawia pod znakiem zapytania rzetelne, sprawne i zgodne z prawem przeprowadzenie zbliżających się wyborów samorządowych.

Urzędnikom wyborczym będzie przysługiwało wynagrodzenie, którego sposób wyliczenia jest określony w ustawie, niestety, w sposób bardzo niejednoznaczny i bardzo odmienny od regulacji dotyczącej wynagradzania komisarzy wyborczych czy członków PKW, gdzie ustawodawca zdecydował

się na zapis, że wynagrodzenie to przysuguje niezależnie od uposażenia lub wynagrodzenia wypłacanego z innego tytułu – art. 166 § 6 w zw. z art. 159 § 1 k.w. Analogicznego zapisu po stronie urzędników wyborczych zabrakło. Stąd można oczekiwać rozczarowania i frustracji po stronie już powołanych urzędników wyborczych, jeśli okaże się, że w związku z ich usprawiedliwioną nieobecnością w macierzystym zakładzie pracy, ich wynagrodzenie zostanie pomniejszone o czas tej nieobecności, a to z kolei może mieć wpływ na tzw. trzynaste wynagrodzenie. Poza tym, urzędnicy wyborczy ze środków własnych pokrywają koszty dojazdu do gminy, w której pełnią funkcję urzędnika wyborczego, a wydatki te nie będą refundowane. Krajowe Biuro Wyborcze wystąpiło do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o interpretację przepisów Kodeksu wyborczego, które regulują zasady wynagradzania urzędników wyborczych.

Przepisy karne

Projekt ustawy wprowadza dodatkowe przepisy karne. Pierwszy z nich – art. 497a k.w. zakłada penalizację posiadania lub przyjmowania poza lokalem wyborczym karty do głosowania oraz wynoszenie jej poza lokal wyborczy przez osoby do tego nieuprawnione. Osoba taka podlega karze grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia

wolności do lat 2. Drugi przepis karny wprowadza karalność otwierania bez uprawnienia opakowań zbiorczych, o których mowa w art. 79 k.w. lub kopert z dokumentami, o których mowa w art. 78 k.w. lub przetrzymywania tych kopert w jakimkolwiek miejscu poza siedzibą obwodowej komisji wyborczej lub siedzibą właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia. Proponuje się, aby za ten czyn przewidziana była kara grzywny.

Kolejny przepis – art. 513c k.w. wprowadza karalność przeszkadzania przymocą, groźbą bezprawną lub podstępem osobom do tego uprawnionym na mocy przepisów Kodeksu wyborczego w ich czynnościach polegających na monitorowaniu lub dokumentowaniu procedur wyborczych. Osoba taka podlega karze grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2.

III. Najważniejsze zmiany dotyczące ustaw samorządowych

Kadencja rad. Budżet obywatelski

Kadencja rady odpowiednio gminy, powiatu i sejmiku województwa trwa 5 lat, licząc od dnia wyboru³³. Ustawowo uregulowano instytucję budżetu

³³ Art. 16 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: DzU z 2017 r., poz. 1875, poz. 2232); art. 9 ust. 2 Ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: DzU z 2017 r., poz. 1868); art. 16 ust. 2 Ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: DzU z 2017 r., poz. 2096).

obywatelskiego jako jedną z form konsultacji z mieszkańcami odpowiednio gminy, powiatu, województwa. W ramach budżetu obywatelskiego, mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu będą decydować co roku o części wydatków budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego. Wybrane zadania będą uwzględniane w uchwale budżetowej. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie będzie mógł usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego byłoby obowiązkowe, z tym że jego wysokość musiałaby wynosić co najmniej 0,5 proc. wydatków gminy w roku poprzednim. Ponadto, organ stanowiący uzyskał kompetencje do określenia w formie uchwały wymagań, jakim powinien odpowiadać projekt budżetu obywatelskiego.

Obowiązek transmisji, nagrywania i upubliczniania nagrań z sesji rad i sejmików

Obrady odpowiednio rady gminy, powiatu, sejmiku województwa będą transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania obrad będą udostępniane na stronach internetowych jednostek samorządów terytorial-

nych oraz w inny zwyczajowo przyjęty sposób. Wprowadzono możliwość, aby do transmisji i utrwalania obrad organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego mogły być wykorzystywane urządzenia służące do transmisji lub rejestracji czynności obwodowej komisji wyborczej, o których mowa w Kodeksie wyborczym. W tym celu rada gminy zawiera z szefem Krajowego Biura Wyborczego porozumienie określające zasady korzystania z tych urządzeń.

Obowiązek rejestrowania i upubliczniania wykazów głosowań

Głosowania na sesjach rad oraz sejmików będą odbywać się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. W przypadku gdy przeprowadzenie głosowania w sposób określony powyżej byłoby niemożliwe z przyczyn technicznych, głosowania będą odbywać się imiennie. Wykazy głosowań radnych będą podlegały niezwłocznemu upublicznieniu na stronach internetowych właściwych samorządów oraz w inny zwyczajowo przyjęty sposób.

Powołanie komisji skarg, wniosków i petycji

W każdej jednostce samorządu terytorialnego zostanie utworzona komisja skarg, wniosków i petycji. Jej zadaniem będzie rozpatrywanie skarg na działa-

nia organów wykonawczych i odpowiednich samorządowych jednostek organizacyjnych, a także wniosków i petycji obywateli. W skład komisji będą wchodzić radni, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczących i wiceprzewodniczących organów stanowiących oraz będących członkami zarządu odpowiednio powiatu i województwa.

Obowiązek wprowadzenia do porządku obrad projektu uchwały zgłoszonej przez przewodniczącego klubu radnych

Na wniosek klubu radnych, przewodniczący organu stanowiącego będzie miał obowiązek wprowadzenia do porządku obrad najbliższej sesji określony projekt uchwały. Projekt będzie musiał być złożony co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji. W tym trybie będzie można zgłosić nie więcej niż jeden projekt uchwały na każdą sesję. Uzasadnieniem dla wprowadzenia tej regulacji jest, zdaniem autorów noweli, wyeliminowanie sytuacji, w której ograniczane lub wręcz blokowane są inicjatywy radnych.

Indywidualne uprawnienia kontrolne radnych

Radnym nadano uprawnienia kontrolne w zakresie przedmiotowym podobnym posłom oraz senatorom,

jednak ograniczone kompetencyjnie do jednostki samorządu terytorialnego, do której radny został wybrany. Zgodnie z nimi w wykonywaniu mandatu radnego będzie miał on prawo, o ile nie naruszy to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały oraz wglądu w działalność organów administracji samorządu, do którego został wybrany, a także spółek z jego udziałem, spółek handlowych z udziałem odpowiednich samorządowych osób prawnych, osób prawnych oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych samorządowych jednostek organizacyjnych.

Nowe uprawnienia przewodniczącego sejmiku

Przewodniczący odpowiednio rady gminy, powiatu czy sejmiku województwa w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu marszałkowskiego wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem sejmiku województwa, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący sejmiku województwa wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym.

Ustawowe uregulowanie interpelacji i zapytań radnych

W ustawie uregulowano kwestie interpelacji i zapytań radnych. W sprawach dotyczących danego samorządu właściwi radni mogą kierować interpelacje i zapytania odpowiednio do wójta, starosty marszałka województwa. Interpelacje i zapytania składane będą na piśmie do przewodniczącego danego organu stanowiącego, który niezwłocznie przekazuje je odpowiedniej osobie. Wójt, starosta, marszałek województwa lub osoba przez nich wyznaczona, będzie zobowiązana udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania. Treść interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi będzie podawana do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację na stronach internetowych właściwego samorządu oraz w inny zwyczajowo przyjęty sposób.

Ustawowe określenie liczby radnych niezbędnych do utworzenia klubu radnych

Ustawa określa wymaganą liczbę radnych do utworzenia klubu radnych. Wprowadza także zapis, zgodnie z którym organ stanowiący nie będzie mógł decydować o zwiększeniu liczby radnych, niezbędnych do utworzenia klubu radnych. Wprowadzony przepis, zdaniem autorów, ma na celu za-

bezpieczenie przed potencjalnymi restrykcyjnymi zasadami, tworzonymi przez organy samorządu, mogącymi utrudniać tworzenie klubu radnych.

Coroczna debata o stanie samorządu połączona z udzieleniem wotum zaufania organowi wykonawczemu

Ustawa nakłada na organ wykonawczy danej jednostki samorządu terytorialnego obowiązek przedstawienia organowi stanowiącemu do 31 maja każdego roku raportu o stanie samorządu. Raport obejmuje podsumowanie działalności organu wykonawczego w roku poprzednim, w szczególności realizację polityki, programów i strategii, uchwał i budżetu obywatelskiego. Raport rozpatrywany będzie podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu. Raport rozpatrywany miałby być w pierwszej kolejności. Nad przedstawionym raportem o stanie gminy przeprowadzana będzie debata. Ustawa daje mieszkańcom wspólnoty lokalnej uprawnienie do udziału w debacie nad raportem, określając jednocześnie zasady uczestniczenia w niej mieszkańców, m.in. wskazując tryb zgłoszenia do debaty i liczbę mieszkańców mogących zabrać głos w debacie. Prawo głosu będzie przysługiwało odpowiednio grupie mieszkańców gminy, powiatu, województwa. Ustawa określa

liczbę osób, mających prawo wystąpić z powyższą inicjatywą. W gminie do 20 tys. mieszkańców chętny do zabrania głosu składa do przewodniczącego rady pisemne zgłoszenie poparte podpisami w gminie do 20 tys. mieszkańców – co najmniej 20 osób, zaś w gminie powyżej 20 tys. mieszkańców – co najmniej 50 osób.

W przypadku powiatu, pisemne zgłoszenie musi być poparte podpisami w powiecie do 100 tys. mieszkańców – co najmniej 150 osób, a w powiecie powyżej 100 tys. mieszkańców – co najmniej 300 osób. W województwie do 2 mln mieszkańców – co najmniej 500 osób, a w województwie powyżej 2 mln mieszkańców – co najmniej tysiąca osób. Po zakończeniu debaty nad raportem, organ stanowiący podejmuje decyzję w sprawie wotum zaufania, która będzie podejmowana bezwzględną większością głosów ustawowego składu organu stanowiącego. W przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach, rada gminy będzie mogła podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. W przypadku raportu o stanie powiatu i województwa, nieudzielenie przez radę powiatu albo sejmik województwa wotum zaufania zarządowi powiatu lub województwa będzie równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu.

Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców

Projekt wprowadza instytucję obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Będzie ona przysługiwała odpowiednio grupie mieszkańców gminy, powiatu, województwa. Ustawa określa liczbę osób, mających prawo wystąpić z powyższą inicjatywą. W gminie do 5 tys. mieszkańców z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą może wystąpić co najmniej 100 osób, w gminie do 20 tys. – co najmniej 200, w gminie powyżej 20 tys. – co najmniej 300. W przypadku powiatu do 100 tys. mieszkańców inicjatywę ma co najmniej 300 osób, powyżej 100 tys. – 500. W województwie inicjatywę ma grupa co najmniej tysiąca mieszkańców. Projekty uchwał zgłoszone w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej będą musiały stać się przedmiotem obrad najbliższej sesji organu stanowiącego odbywającej się nie później niż po upływie 3 miesięcy od daty złożenia projektu. Komitet inicjatywy uchwałodawczej będzie miał prawo wskazać osoby, które będą uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac nad projektem uchwały. Rodzaje spraw, których może dotyczyć projekt uchwały, zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, w szczególności liczbę wymaganych podpisów, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw

uchwałodawczych, formalne wymagania, jakim muszą odpowiadać składane projekty, będzie określał w drodze uchwały organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego.

Funkcja przewodniczącego komisji rewizyjnej w samorządzie województwa dla przedstawiciela klubu opozycyjnego

Zgodnie z nowelą, przewodniczącym komisji rewizyjnej będzie radny największego klubu radnych, który złożył oświadczenie o odmowie udzielenia poparcia zarządowi województwa. Zagwarantowanie funkcji przewodniczącego komisji rewizyjnej dla klubu opozycyjnego, w opinii wnioskodawców, przyczyni się do prawidłowego, niebudzącego wątpliwości wykonywania funkcji kontrolnych nad zarządem województwa.

IV. Podsumowanie i wnioski

Zbudowanie kompleksowej administracji wyborczej oraz wyborczego aparatu pomocniczego, które wspólnie tworzą jednolitą strukturę państwowych służb wyborczych, to fakt niepodlegający negacji³⁴. Nie bez powodu struktura ta uznawana jest za model administracji niezależnej i stanowi

³⁴ A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010, s. 13–14.

niewątpliwe osiągnięcie przemian ustrojowych w naszym kraju³⁵. Prawo wyborcze uważane jest za ośnowę systemu politycznego państwa. Należy przy tym zwrócić uwagę, iż musi być tworem dynamicznym, dostosowującym się do wymogów współczesności, poszukującym nowych rozwiązań, a jednocześnie niezależnym od nacisków politycznych realizujących parttykularne interesy. Priorytetem państwa demokratycznego powinno być wypracowanie właśnie takiego prawa wyborczego³⁶.

Niestety, niedawno wprowadzone zmiany w Kodeksie wyborczym niosą ryzyko upolitycznienia PKW, podważają stabilność reguł i zasad wyborów, a także zmieniają drastycznie reguły rywalizacji o władzę w samorządzie terytorialnym na zaledwie kilka miesięcy przed wyborami. W związku z tym rozwiązania przyjęte w noweli Kodeksu wyborczego należy poddać konstruktywnej krytyce. Przecież tylko niezależna i sprawnie działająca administracja wyborcza jest podstawą i fundamentem zaufania obywateli do uczciwości wyborów. Niestety, wprowadzone zmiany niosą ryzyko upolitycznienia instytucji odpowiadających za przeprowadzenie wyborów oraz organizacyjnego chaosu, który może się zakończyć niepotrzebnym społecznym kryzysem.

Niepokojące jest wprowadzanie tak zasadniczych zmian na mniej niż rok przed wyborami. Zgodnie z uzasadnieniem do wyroku TK z 3 listopada 2006 r., każda zmiana normatywna przepisów regulujących tryb i przeprowadzanie wyborów powinna być wprowadzana z takim wyprzedzeniem, aby wszyscy potencjalni „aktorzy” procesu wyborczego zdołali przeanalizować zmiany dotychczasowego stanu prawnego, a przede wszystkim dostosować swoje zachowania do nowych reguł gry. Od ustawodawcy należy zatem wymagać, aby tak istotne zmiany, jakie zaproponowała partia rządząca, były regulowane wystarczająco wcześnie przed wyborami, przez co należy rozumieć realizację całego kalendarza wyborczego, tak aby i służby wyborcze, i wszyscy zainteresowani nie czuli się zaskoczeni wprowadzonymi w tej materii zmianami i swobodnie mogli dokonać potrzebnych analiz oraz podjąć odpowiednie decyzje co do taktyki wyborczej. Gdyby wprowadzane zmiany nie mogły być uznane za sprzeczne z Konstytucją, to i tak nie byłoby to dostatecznym usprawiedliwieniem dokonywania ich w każdym czasie³⁷.

Projekt zmian do Kodeksu wyborczego autorstwa Prawa i Sprawiedliwości został zgłoszony w trybie poselskim, niewymagającym opiniowania,

³⁵ Ibidem, s. 43.

³⁶ K. Skotnicki, *Najistotniejsze...*, s. 65.

³⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r., K 31/06.

uzgodnień oraz konsultacji społecznych. Warto zauważyć, iż posłowie tego ugrupowania nadużywają wskazanego trybu, co pozwala znacząco skrócić proces uchwalania prawa, z pominięciem etapu konsultacji społecznych i oceny skutków regulacji. Obserwowane przy tym podpisywanie się członków rządu pod tego typu inicjatywami w państwie prawa może dziwić, gdyż należałoby się po nich spodziewać, a nawet od nich wymagać przedstawiania projektów w drodze inicjatywy rządowej. Nie jest dobrą praktyką pomostowe traktowanie utartych ścieżek legislacji i szukanie skrótów. Dochodzi w ten sposób do ograniczania dyskusji jedynie do forum sejmiku oraz komisji, z ograniczeniem udziału organizacji społecznych, z nikłą możliwością skutecznego zgłaszania poprawek. Ten sposób uchwalania prawa prowokuje niepokój o kierunek wprowadzanych zmian, znamionujących stopniowe odchodzenie od standardów demokratycznych. Stąd przedstawiciele PKW wnosili o uwzględnienie w Konstytucji podstawowych zasad systemu wyborczego, powoływali się na zalecenia zawarte w dokumencie sporządzonym w 2000 r. na zlecenie Organizacji Narodów Zjednoczonych przez Międzynarodową Fundację Systemów Wyborczych w Waszyngtonie (IFES), z których wynikało, że „Jeśli chodzi o legalny status organów wyborczych,

ogólnie przyjętym wzorem jest, że są one ujęte w konstytucji danego państwa, co stanowi mechanizm ograniczający możliwość łatwego dokonywania zmian w drodze ustawy lub dekretu władzy. Trend staje się prawidłowością w przypadku nowych demokracji, w miarę jak poszczególne kraje reformują swoją administrację wyborczą”³⁸.

Niepokój budzi próba upolitycznienia Państwowej Komisji Wyborczej. „Nie są prowadzone żadne badania dotyczące zaufania do PKW, jednak wydaje się, że PKW cieszy się dużym autorytetem wśród społeczeństwa, partii politycznych, jeśli miarą miałyby być liczba zapytań, interpretacji prawa i przyjmowanie tego jako wiążące. Sposób doboru jej składu powoduje, że jej członkami są najlepsi z najlepszych, osoby o największym autorytecie, związane z systemem sądowym, który w Polsce, przynajmniej jeśli chodzi o ten najwyższy szczebel, wydaje się niezależny”³⁹. Niestety, nowelizacja zmieniła skład PKW i proporcje tzw. czynnika sędziowskiego, co może grozić upolitycznieniem tego organu.

Ponadto, niebawem komisarze wyborczy przejmą kompetencje rad jednostek samorządowych do ustalania granic okręgów wyborczych i liczby

³⁸ R. Lopez-Pintor, Electoral Management Bodies of Governance, tłum. Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2000, s. 20.

³⁹ Państwowa Komisja Wyborcza, Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce, str. 6.

mandatów w okręgach. Zdaniem krytyków, proponowane zmiany mają prowadzić do tego, by partia rządząca mogła wpływać na przebieg granic wyborczych dla uzyskania najkorzystniejszego dla siebie wyniku. Ich zdaniem, możliwość ustalania nowych okręgów wyborczych, to uznaniowe dzielenie terytorium lokalnego, by zwiększyć szanse na wygraną władzy rządzącej, raczej nie przyświeca temu pryzmat potrzeb i dobra mieszkańców. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że przepisy dotyczące nowych kompetencji komisarzy wyborczych w zakresie ustalania granic okręgów wyborczych i liczby mandatów w okręgach wchodzi w życie dopiero 1 stycznia 2019 r.

Dziwi też zniesienie możliwości głosowania korespondencyjnego, stosowanego z powodzeniem w wielu krajach na świecie, a w Polsce przyjętej w Kodeksie wyborczym⁴⁰. Początkowo przewidywał on możliwość głosowania korespondencyjnego jedynie w obwodach głosowania utworzonych poza granicami kraju oraz przez osoby niepełnosprawne o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Przetestowano ją w wyborach w 2011 r., w których ponad 17 tys. wyborców głosowało korespondencyjnie, z czego tylko 801 w kraju. Próba wypadła na tyle pozytywnie, że Pań-

⁴⁰ A. Rakowska, K. Skotnicki, Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy, Przegląd Sejmowy 2011.

stwowa Komisja Wyborcza postulowała, by podczas nowelizacji Kodeksu wyborczego umożliwić głosowanie korespondencyjne innym wyborcom (11 lipca 2014 r. prawo do głosowania korespondencyjnego rozszerzono na wszystkich wyborców)⁴¹. Do Trybunału Konstytucyjnego zaskarżono przepisy o głosowaniu korespondencyjnym za granicą, jednak Trybunał zarzuty te oddalił⁴². Duża liczba głosów oddawanych korespondencyjnie podczas wyborów prezydenckich i parlamentarnych w 2015 r. dowiodła słuszności wprowadzenia tego alternatywnego sposobu głosowania.

Likwidacja jednomandatowych okręgów wyborczych w gminach niebędących miastami na prawach powiatu, zdaniem wielu ekspertów, może doprowadzić do skrajnego upartyjnienia wyborów na najniższych szczeblach samorządu. Nowy system wyborczy do władzy powoła osoby wskazane przez partie polityczne, a nie przez wyborców i nie przez społeczeństwo, co jest pogwałceniem ducha demokracji. W wyborach proporcjonalnych lokalne komitety wyborcze wyborców, w tym organizacje pozarządowe, stowarzyszenia, inicjatywy lokalne, a także zasłużeni bezpartyjni

⁴¹ Ustawa z 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2014 r., poz. 1072).

⁴² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, lipiec 2011, K9/11.

radni, pozostaną bez większych szans. Tylko w gminach do 20 tys. mieszkańców nie będzie obowiązywał próg wyborczy. Samorząd, z definicji najbliższy mieszkańcom, pozostanie w rękach najsilniejszych partii politycznych. I to niezależnie od tego, która partia będzie rządzić. Rozwiązanie to będzie dogodne dla każdej opcji politycznej będącej u władzy. Wejście radnego do rady wcale nie będzie tożsame z oczekiwaniami i aprobatą mieszkańców. Można przewidzieć sytuację, gdy organem wykonawczym jest osoba bezpartyjna lub z opozycji, partia rządząca. Mając w radzie większość, dzięki wprowadzonej proporcjonalności, może skutecznie dezorganizować i paraliżować pracę wójta, burmistrza, prezydenta. Po dwóch latach nieudzielenia absolutorium wójtowi, radni będą mogli podjąć uchwałę o referendum w sprawie jego odwołania.

Zdecydowany sprzeciw budzi definicja znaku „x” jako co najmniej dwóch przecinających się linii. Podczas sejmowego wystąpienia przewodniczący PKW Wojciech Hermeliński argumentował, że za co najmniej dwie linie przecinające się wewnątrz kratki trzeba będzie uznać gwiazdkę, hashtag czy znaki matematyczne. Podczas najbliższych wyborów dopisanie na karcie do głosowania dodatkowych numerów list i nazw lub nazwisk albo poczynienie innych znaków lub dopi-

sków na karcie do głosowania, w tym w kratce lub poza nią, nie wpływa na ważność oddanego na niej głosu, a przecież taka sytuacja przed nowelizacją powodowała bezwzględną nieważność oddanego głosu.

Powołanie dwóch niezależnych komisji, tj. komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie, może spowodować znaczne wydłużenie czasu ustalenia wyników głosowania i wyników wyborów. Poza tym, już teraz PKW zwraca uwagę, że pierwszeństwo sporządzenia protokołu papierowego przed wprowadzeniem danych z protokołu do systemu informatycznego może generować błędy w obliczeniach i wydłużyć czas ustalenia wyników głosowania. Natomiast fakt, że komisja jest zobowiązana do wprowadzenia danych do systemu dopiero po sporządzeniu i podpisaniu przez wszystkich członków protokołu głosowania, a nie jak dotychczas, projektu protokołu, może spowodować w bardzo wielu przypadkach konieczność sporządzania protokołu po raz kolejny, a w części przypadków nawet konieczność ponownego ustalenia wyników głosowania.

Należy podkreślić, że za ogromem zmian w Kodeksie wyborczym idą równie wielkie wyzwania organizacyjne, jak budowa całego aparatu wyborczego, w tym nowego systemu

informatycznego, rekrutacja i przeszkolenie nowego korpusu urzędników wyborczych, a także członków komisji obwodowych (komisji ds. przeprowadzenia głosowania oraz komisji ds. ustalenia wyników głosowania), zakup sprzętu, opracowanie nowych procedur zgłaszania komitetów i liczenia głosów w obwodach. Wszystko to odbywa się w krótkim czasie, przy bardzo poważnym ryzyku kryzysu wyborczego na miarę tego z 2014 r. Koszt wprowadzanych zmian będzie też niebagatelny. Zgodnie z szacunkiem autorów, zmiany w Kodeksie wyborczym spowodują poniesienie przez budżet państwa ogromnych dodatkowych kosztów na ich realizację w wysokości aż 248 mln zł. W tym koszt wprowadzenia elektronicznego systemu do głosowania oraz transmisji i rejestracji obrad organów stanowiących w samorządach szacuje się na kwotę 58 mln zł. Cały nakład pieniężny organizacji wyborów samorządowych w 2018 r. szacowano pierwotnie na ok. 600 mln zł. Jeśli jednak okaże się, że wskutek sprzeczności Kodeksu wyborczego z przepisami RODO – transmisji z lokali wyborczych nie będzie, koszt wyborów będzie niższy. Powołano też mniejszą liczbę urzędników wyborczych niż planowano, co także będzie miało wpływ na nieco niższe koszty organizacji wyborów.

Uzasadnianie i tłumaczenie zmian do Kodeksu wyborczego poprzez od-

woływanie się do tezy o fałszowaniu wyników podczas wyborów samorządowych w 2014 r. jest nieodpowiedzialne, nieuprawnione i nie znajduje poparcia w faktach. Z publikacji Fundacji im. Stefana Batorego wynika, że tak radykalne zmiany w administracji wyborczej i procedurach pracy komisji wyborczych postrzegane są jako wyraźny ukłon wnioskodawców w stronę postulatów Ruchu Kontroli Wyborów, który m.in. rozpowszechniał i utrzymywał tezę o masowych fałszerstwach wyborczych w 2014 r. Według publikacji, teza ta nie znalazła wiarygodnego potwierdzenia w badaniach empirycznych prowadzonych różnymi metodami, w tym m.in. badaniem wykorzystanych kart wyborczych z losowo wybranych obwodów głosowania, a RKW pomimo wcześniejszych obietnic nie przedstawił żadnej własnej analizy, która w zgodzie z zasadami badania naukowego uwiarygodniałaby przypuszczenia mówiące o tym, że wynik wyborów władz samorządowych w rzeczywistości powinien być inny. Trafnie wskazuje autor, że debata nad projektem ustawy w Sejmie, a potem w Senacie pokazuje, że: „ze zmianami w administracji wyborczej jest trochę jak ze zmianami w sądownictwie, ponieważ w obu wypadkach proponowana sanacja opiera się na odpowiednio wypreparowanej diagnozie patologii i umiejętnie wykorzystuje uogólnioną

podejrzliwość obywateli wobec instytucji państwa”. I dalej konkluduje: „Tak jak wsparciem dla gruntownej reformy sądownictwa są argumenty o skorumpowanych sędziach z komunistycznym życiorysem i historii spektakularnie niesprawiedliwych wyroków, tak uzasadnieniem dla reformy administracji wyborczej mają być wybory samorządowe z 2014 roku, które miały zostać sfałszowane na masową skalę i bezradność leśnych dziadków, jak określano członków PKW, którzy złożyli rezygnację po wyborach w 2014 roku”⁴³. Państwowa Komisja Wyborcza stojąc na straży przestrzegania prawa wyborczego w naszym kraju, na swojej stronie internetowej zamieszcza sprostowania do nierzetelnych artykułów odwołujących się do tezy o masowych fałszerstwach wyborów lub rozpowszechnianych nieprawdziwych informacji dotyczących wyborów. Zdaniem PKW, takie nierzetelne informacje oraz insynuacje pod adresem organów wyborczych czy Krajowego Biura Wyborczego godzą w dobre imię organów wyborczych oraz podważają zaufanie obywateli do państwa.

Kodeks wyborczy, według planowanych założeń, miał być aktem, który w sposób kompleksowy i trwały unormuje prawo wyborcze oraz będzie wolny od działań mających na celu

osiągnięcie doraźnych korzyści politycznych przez aktualną większość parlamentarną, dlatego nowelizację należy uznać za krok wstecz w budowaniu nowoczesnego i demokratycznego prawa wyborczego w Polsce. Kilka zmian do Kodeksu wyborczego można ocenić pozytywnie. Zmianą w dobrym kierunku jest decyzja o wprowadzeniu dwukadencyjności wójtów, burmistrzów i prezydentów, z wydłużeniem czasu ich kadencji do 5 lat. Zapewni to ciągłość wybranej przez mieszkańców władzy, samorządowcom da możliwość rozpoczęcia i zakończenia dużych inwestycji, prowadzenia zrównoważonej, długoterminowej polityki, a mieszkańcom poczucie stabilności. Pozytywnie można ocenić kompleksową regulację rozdziału 11a k.w. dotyczącą mężów zaufania, których zadaniem jest czuwanie nad uczciwością i rzetelnością prac w obwodowych komisjach wyborczych. Ustawa wzmacnia ich pozycję powierzając im liczne narzędzia, m.in. możliwość przebywania w lokalu wyborczym w czasie przygotowania do głosowania, głosowania, ustalania wyników głosowania i sporządzania protokołu czy też możliwości rejestrowania przebiegu prac obu komisji za pomocą własnych urządzeń rejestrujących. Niestety, nawet te pozytywne aspekty nie przesłaniają faktu, że pozostałe zmiany Kodeksu wyborczego wprowadza

⁴³ A. Gendźwiłł, O co chodzi w nowelizacji Kodeksu wyborczego, Warszawa 2017.

dzają centralne sterowanie sprawami samorządu, oddalając go od jego lokalnego osadzenia, a także uwarunkowań, a co za tym idzie, czyniąc władzę samorządową daleką od jej lokalnych wyborców i problemów. Wszystko to odbywa się pod pretekstem poszanowania interesów samorządu lokalnego

i często przywoływanych międzynarodowych standardów⁴⁴. Stąd zmiany wprowadzone do Kodeksu wyborczego można postrzegać jako zagrożenie dla samej istoty samorządu, czyli jego samorządności.

⁴⁴ A. Snarski, Nowy kodeks wyborczy narzuci centralizację, Warszawa 2017.

Bibliografia

- Chruściak R., Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r., Warszawa 2002
- Gendźwił A., O co chodzi w nowelizacji Kodeksu wyborczego, Warszawa 2017
- Wrzalik M., Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie, s. 124, 1(13)/2016
- Kolarska-Bobińska L., Zbieranek J., W stronę reformy prawa wyborczego w Polsce, (w:) Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje, red. J. Zbieranek, Warszawa 2009
- Lopez-Pintor R., Electoral Management Bodies of Governance, tłum. Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2000 r.,
- Łapski M.P., Orzecznictwo sądów w sprawach protestów wyborczych w wyborach samorządowych, 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991-2016), Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa 2016
- Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce, red. Kobylińska A., Makowski G., Solon-Lipiński M., Warszawa 2012
- Nitwinko W., Zmiany systemu wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzone w ramach Kodeksu wyborczego oraz ich konsekwencje, <http://www.nitwinko.pl/res/pdf/ARTYKUL-SZKICE.pdf>
- Pyrzyńska A., O aktach Państwowej Komisji Wyborczej mających cechy przepisów prawa, (w:) Źródła Prawa z perspektywy piętnastu lat obowiązywania Konstytucji, red. Zubik M., Puchta R., Warszawa 2013
- Rakowska A., Skotnicki K., Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy, Przegląd Sejmowy 2011, nr 1
- Skotnicki K., Minimalny niezbędny zakres zmian w konstytucyjnej regulacji problematyki wyborczej, (w:) Problemy konstytucyjne, red. Juchniewicz J., Dąbrowski M., Olsztyn 2015
- Skotnicki K., Najistotniejsze zmiany w polskim prawie wyborczym w ostatnim ćwierćwieczu, 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991-2016), Warszawa 2016
- Snarski A., Nowy Kodeks wyborczy narzuci centralizację, Warszawa 2017
- Sokała A., Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim, Toruń 2010
- Uziębło P., Wprowadzenie do Kodeksu wyborczego, Przegląd prawa konstytucyjnego 2011, nr 3 (dodatek)
- Witkowski Z., Prawo konstytucyjne, red. Z. Witkowski, Toruń 2002
- www.sejm.gov.pl/prace_sejmu/proces_legislacyjny/przebieg_procesu_legislacyjnego
- Zbieranek J., Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancje zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększenia frekwencji wyborczej, Warszawa 2013

Zbieranek J., Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika, (w:) Kodeks wyborczy. Wstępna ocena, red. Skotnicki K., Warszawa 2011

Zoll A., Moje wybory, (w:) Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000), red. Rymarz F., Warszawa 2000

Żukowski A., Głosowanie korespondencyjne –wskazówki dla Polski, (w:) Studia wyborcze, t. 7, Łódź 2009

Dokumenty

Ustawa z 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (t.j. DzU z 2017 r. poz. 15, 1089, z 2018 r. poz. 4, poz. 130).

Ustawa z 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP DzU 2001 nr 46 poz. 499 – akt uchylony.

Ustawa z 27 września 1990 r. o wyborze prezydenta RP DzU 1990 nr 67 poz. 398 – akt uchylony.

Ustawa z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw DzU 1998 nr 95 poz. 602 – akt uchylony.

Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta DzU 2002 nr 113 poz. 984 – akt uchylony.

Ustawa z 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego DzU 2004 nr 25 poz. 219 – akt uchylony.

Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (DzU z 2002 r. nr 113, poz. 984) – akt uchylony.

Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (DzU z 2018 poz. 130).

Ustawa z 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (DzU 2014, poz. 1072)

Ustawa z 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 59, poz. 252) – akt uchylony.

Ustawa z z 28 lipca 1922 ordynacja wyborcza do Sejmu (DzU nr 66, poz. 590) – akt uchylony.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (MP 2017 poz. 420).

Ustawa z 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (DzU 2014, poz. 1072).

Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych; Raport wyjaśniający przyjęty przez Komisję Wenecją na 52. sesji (Wenecja, 18-19 października 2002).

Wyrok TK z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06.

Wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11.

Ustawa z 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. DzU z 2016 r., poz. 2046, 1948, z 2017 r. poz. 777, 935, 1428).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Raport wyjaśniający przyjęty przez Komisję Wenecją na 52. sesji, Wenecja 2002.

Zadania rynku hurtowego:

- koncentracja szerokiego asortymentu towaru oraz popytu na niego,
- stworzenie warunków do ustalania rynkowych cen transakcyjnych,
- opracowanie i rozpowszechnienie informacji o cenie towarów,
- wspomaganie procesów standaryzacji produktów,
- zapewnienie odpowiedniej infrastruktury technicznej i bezpiecznych warunków do handlu i zakupów,
- stworzenie dodatkowych usług: celnych, weterynaryjnych czy fitosanitarnych.

Rynek hurtowy jako ogniwo kanału dystrybucji to miejsce bezpośrednich transakcji między dużą liczbą sprzedających i kupujących. Obserwowane w ostatnich dziesięcioleciach wieku XX i pierwszych latach nowego stulecia głębokie zmiany w marketingu żywności, pod wpływem zmian w zachowaniach klientów oraz szybko przebiegających procesów koncentracji w ogniwie detalicznym handlu, mają decydujący wpływ na rolę i miejsce rynków hurtowych w kanałach dystrybucji. Przede wszystkim maleje ich udział w rynkowych obrotach żywnością, co sprawia, że ich znaczenie dla kształtowania właściwych relacji między rolnictwem a jego otoczeniem oraz sprawności funkcjonowania mechanizmu rynkowego, jest coraz mniejsze.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie niezwykle ważnego elementu funkcjonowania sieci agrobiznesu, gdyż sukces ich działalności determinowany jest sprawnością powiązań informacyjnych tworzonych z producentami surowców rolno-spożywczych oraz ich odbiorców. Ponadto, bardzo ważne jest osiągnięcie postępu jakości obsługi potrzeb konsumentów poprzez bardziej efektywne zaspokojenie indywidualnych oczekiwań odbiorców końcowych, ta rola rynków hurtowych w realizacji tego celu jest nie do przecenienia.

Rozdział 1. Rynki hurtowe i ich charakterystyka

1.1. Pojęcie i cechy rynku hurtowego

W polskiej i światowej literaturze ekonomicznej brak jest jednolitego określenia pojęcia „rynek hurtowy”. Najczęściej rynki hurtowe określane są jako zorganizowane miejsca spotkań uczestników rynku, odbywające się w określonym czasie, gdzie następuje koncentracja podaży i popytu i zawierane są transakcje kupna i sprzedaży.

Do podstawowych funkcji rynków hurtowych, co również odróżnia je od giełd towarowych, należy zaspokajanie potrzeb zgłaszanych przez firmy handlu detalicznego na artykuły rolno-spożywcze i kwiaty. Dlatego ich rola jest szczególnie istotna w przypadku

dużych i wielkich aglomeracji miejskich, na terenie których skupiona jest znaczna liczba punktów sprzedaży detalicznej.

Głównymi cechami hurtowego rynku rolno-spożywczego są:

- duża skala transakcji handlowych produktami rolno-spożywczymi;
- oferowanie produktu fizycznie obecnego (w odróżnieniu od giełd);
- bezpośrednie negocjacje między sprzedającymi i kupującymi (w wydzielonych miejscach lub bezpośrednio z samochodu rolnika lub przetwórcy);
- odpowiednia infrastruktura techniczna, technologiczna i usługowa (hale handlu hurtowego, magazyny, chłodnie, urządzenia do rozładunku, przechowalnie, banki, urzędy celne, instytucje kontroli jakości).

Uczestnikami rynków hurtowych są producenci (producenci indywidualni, organizacje i grupy producentów, spółdzielnie), handlowcy, przedstawiciele dystrybutorów oraz konsumenci i detaliści. Formy prawno-organizacyjne rynków hurtowych to: spółki akcyjne, spółki z o.o., przedsiębiorstwa publiczne, stowarzyszenia kupców, związki spółdzielców. Przedmiotem handlu na rolno-spożywczych rynkach hurtowych w Polsce (a także na większości rynków hurtowych w świecie) są przede wszystkim owo-

ce i warzywa, kwiaty, ale też mięso i jego przetwory, ryby i ich przetwory, nabiał oraz inne artykuły przemysłu spożywczego.

Rynki hurtowe w krajach UE działają na zasadach ogólnych zgodnie z obowiązującym w poszczególnych krajach prawem. Nie ma odrębnych wspólnotowych aktów prawnych regulujących ich działalność. W znacznej części krajów członkowskich UE, rynki hurtowe są organizacjami non profit. Oznacza to, że korzystanie z rynku hurtowego (opłaty za wynajmowanie powierzchni sprzedaży) powinny pokrywać koszty związane z ich prowadzeniem. W szczególności tam, gdzie organem powołującym są organy samorządowe lub instytucje rządowe. W Polsce rynki hurtowe działają głównie w oparciu o KSH (spółki akcyjne, spółki z o.o., inne podmioty gospodarcze).

1.2. Funkcje i zadania rynków hurtowych

Podstawowym zadaniem funkcjonowania rynków hurtowych jest ułatwianie dostępu do rynku małym i średnim przedsiębiorstwom, w tym przede wszystkim producentom artykułów rolnych i żywnościowych. Rynki hurtowe tworzone są przede wszystkim w celu sprawniejszego zaspokajania zapotrzebowania jednostek handlu detalicznego na artykuły rolne,

spożywcze i kwiaty. Stąd miejscem ich lokalizacji są głównie duże i wielkie aglomeracje miejskie, w których skupiona jest duża liczba punktów sprzedaży detalicznej. Rozwój wielkopowierzchniowych sklepów detalicznych i sieci hurtowych wpłynął na ograniczenie lub zawężenie podstawowych funkcji rynków hurtowych. Ta tendencja spycha rynki hurtowe na margines, bowiem spada ich udział w obrocie artykułami spożywczymi, owocami i warzywami oraz kwiatami. Wymusił jednak na rynkach hurtowych rozszerzenie i doskonalenie oferowanych usług, a także poszerzenie kręgu odbiorców głównie o placówki konsumpcji pozadomowej (restauracje i szeroko pojęty catering).

Podstawowe funkcje hurtowego rynku rolno-spożywczego:

- koncentracja podaży i popytu przede wszystkim drobnych uczestników rynku;
- zmniejszenie liczby ogniw pośredniczących w handlu;
- zapewnienie wyższej jakości obrotu produktami rolnymi, spożywczymi i kwiatami poprzez wyposażenie w odpowiednią infrastrukturę techniczną, technologiczną i usługową;
- poprawa jakości produktów oferowanych na rynkach hurtowych poprzez ich przygotowanie do sprzedaży (pakowanie, kompletowanie) i kontrolę jakości oferowanych pro-

duktów (kontrola sanitarna i fitosanitarna);

- udział w upowszechnianiu informacji o poziomie cen;
- ograniczenie wahań cen dzięki rozbudowie systemu przechowalniczego; poprawa bezpieczeństwa finansowego i handlowego transakcji dokonywanych na rynkach hurtowych;
- ułatwienie dostosowania wielkości podaży artykułów rolnych i spożywczych do wielkości i struktury zapotrzebowania konsumentów.

Funkcjonowanie rynków hurtowych pozwala przede wszystkim na:

- zwiększenie wpływu oczekiwań odbiorców na wielkość i strukturę produkcji w rejonie działania rynku oraz ocenę wielkości i struktury popytu;
- równoważenie popytu i podaży oraz kształtowanie cen równowagi produktów żywnościowych, głównie rolnych;
- przyspieszenie obiektywizacji cen dzięki koncentracji podaży i popytu; zwiększenie przejrzystości rynku dzięki usprawnieniu funkcjonowania informacji rynkowej;
- wdrożenie obowiązujących zasad i reguł handlu.

1.3. Rynki hurtowe w Europie i na świecie

Rozwój hurtowych rynków produktów rolnych jest ściśle związany z roz-

wojem miast i wzrostem liczby ludności miejskiej. W większości krajów został zapoczątkowany w drugiej połowie XIX w. Szczególnie intensywny rozwój rynki te przeżyły po I i II wojnie światowej. W większości krajów obroty hurtowe żywnością spadły, także na skutek spadku cen, w okresie Wielkiego Kryzysu. W USA hurtowe obroty żywnością spadły w 1938 r. w stosunku do 1929 r. o 27 proc. W kolejnych latach nastąpiła jednak odbudowa rynków hurtowych produktów żywnościowych. W USA obroty te w 1953 r. były ponad 4-krotnie wyższe niż w 1938 r. (Converse 1957).

W krajach Europy Zachodniej rynki hurtowe zaczęły tracić znaczenie z początkiem lat 70. XX w. wraz z rozwojem sieci handlowych i nowoczesnych form sprzedaży. Znaczenie sprzedaży hurtowej w poszczególnych krajach Unii Europejskiej jest zróżnicowane, przy czym aż 80 proc. całości obrotów przypada na cztery państwa: Niemcy, Wielką Brytanię, Francję oraz Włochy.

Należy podkreślić, że w handlu hurtowym tych państw następują wyraźne przeobrażenia, polegające przede wszystkim na unowocześnianiu i rozszerzaniu form prowadzonych działań. W szczególności można zaobserwować następujące zjawiska:

1) zmniejszenie roli handlu hurtowego w odniesieniu do wewnętrznej wymia-

ny produktów spożywczych na rzecz ich eksportu;

2) wzrost znaczenia handlu hurtowego w wewnętrznej wymianie świeżych nieprzetworzonych wyrobów, jak owoce, warzywa, mięso i ryby;

3) wprowadzenie nowych form sprzedaży, do których należy sprzedaż wysyłkowa opierająca się na publikowaniu katalogów przedstawiających oferowane produkty, sprzedaż telefoniczna i elektroniczna przy wykorzystaniu Internetu;

4) dywersyfikowanie funkcji logistycznych;

5) integracja pionowa wsteczna i wyprzedzająca związana z rozszerzeniem zakresu realizowanych zadań o działania wytwórcze i sprzedaż detaliczną.

W Europie Środkowo-Wschodniej budowę rynków hurtowych rozpoczęto dopiero na początku lat 90. W tym okresie w większości transformujących się krajów przestał funkcjonować system dystrybucji produktów żywnościowych związany z gospodarką centralnie planowaną. Rynki hurtowe wydawały się więc najlepszym rozwiązaniem dla tej grupy krajów. Przemawiał za tym niski stopień zorganizowania producentów rolnych przy słabym zorganizowaniu dystrybucji produktów żywnościowych. Rozwój rynków hurtowych

w tym rejonie Europy wspierały międzynarodowe instytucje finansowe: Bank Światowy, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Niemcy i Szwajcaria (jako darczyńcy wspierający rozwój rolnictwa w Europie Wschodniej w ramach bilateralnych stosunków z poszczególnymi krajami z tego regionu). Dzięki wymienionym instytucjom finansowym, jak również instytucjonalnym donatorom w Polsce, Bułgarii, Rumunii, Chorwacji i na Węgrzech powstało wiele nowych rynków hurtowych regionalnych i ponadregionalnych. Jednak ich rozwój nie osiągnął poziomu, jaki obserwowano w Europie Zachodniej na początku lat 60. W większości tych krajów są to pojedyncze rynki zorganizowane i funkcjonujące w podobny sposób, jak zachodnioeuropejskie. Najwięcej utworzono ich w Polsce, a wiele z nich osiąga obroty porównywalne z dużymi rynkami zachodnioeuropejskimi. Fakt, że rynki hurtowe w krajach Europy Środkowej zaczęto organizować w czasie, gdy do rozbudowy swoich sieci przystąpiły międzynarodowe koncerny handlowe, znacząco ograniczył możliwości ich rozwoju. Nie bez znaczenia były także stosowane strategie kredytowe banków i zbyt małe wsparcie rozwoju rynków hurtowych ze strony władz municypalnych czy organów administracji rządowych.

Rozdział 2. Rozwój rynków hurtowych w Polsce po 1990 roku

2.1. Resortowe i rządowe programy budowy i rozwoju rynków hurtowych

W wyniku zmian politycznych w 1989 r. dokonały się znaczące przemiany strukturalne w gospodarce polskiej. Nastąpiło jej urynkowanie, w tym także wyeliminowanie wielu struktur zajmujących się obrotem produktami rolnymi. Zaszła konieczność budowy nowych kanałów dystrybucji podobnych do działających w Unii Europejskiej, które zniwelują niekorzystne zjawiska na rynku.

Pierwszym nowoczesnym rynkiem hurtowym w Polsce była Wielkopolska Gildia Rolno-Ogrodnicza SA w Poznaniu. Utworzona przy zaangażowaniu środków pomocowych ze Szwajcarii, rozpoczęła działalność w 1992 r. Konieczność uporządkowania i budowy nowoczesnej infrastruktury rynku rolno-spożywczego w Polsce po zmianie systemu gospodarczego (a także korzystny przykład działania rynku poznańskiego) zadecydowały o włączeniu się administracji rządowej w tworzenie i rozwój nowoczesnych kanałów dystrybucji.

Organizację rynków hurtowych zainicjowano Programem Organizacji Rynków Hurtowych i Giełd

Towarowych do 2000 r., zatwierdzonym 17 lipca 1996 r. przez ministra rolnictwa. Kontynuacją działań podjętych w ramach programu resortowego był Rządowy Program Budowy i Rozwoju Rynków Hurtowych i Warszawskiej Giełdy Towarowej – I etap z 1999 r. oraz Rządowy Program Budowy i Rozwoju Rynków Hurtowych – II etap z 2001 r. W programach rządowych podjęto wiele działań zmierzających do wyeliminowania wszelkich nieprawidłowości i przyczyn utrudniających budowę i funkcjonowanie rynków hurtowych powstałych zgodnie z programem resortowym. Rynki hurtowe miały działać zgodnie z przepisami kodeksu handlowego oraz innymi przepisami prawa krajowego.

W programie resortowym z 1996 r. przewidywano utworzenie kilkudziesięciu rynków hurtowych, w tym:

- 7 (nie licząc Poznania) o charakterze ponadregionalnym: w Warszawie, Gdańsku, Wrocławiu, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Szczecinie;
- 6 rynków o regionalnym zasięgu działania w Białymstoku, Bydgoszczy, Łodzi, Radomiu, Rzeszowie i Zielonej Górze;
- 8 rynków lokalnych działających w rejonach przygranicznych, które miały powstać w celu zwiększenia i ułatwienia obrotów handlowych z krajami ościennymi.

Rynki tego typu zamierzano utworzyć w Białej Podlaskiej, Terespolu, Elblągu, Przemyśle, Medyce, Suwałkach, Wałbrzychu i Zgorzelcu.

Planowano także budowę wielu rynków lokalnych, mających wspomagać funkcjonowanie rynków regionalnych i ponadregionalnych. Odpowiednio wyposażone technicznie, miały być tworzone w miastach liczących ponad 100 tys. mieszkańców. Już w latach 1996-1997 miało powstać około 20 rynków lokalnych.

Głównymi udziałowcami i organizatorami rynków hurtowych (tworzonych jako spółki akcyjne) mieli być producenci rolni oraz grupy i organizacje producenckie, spółdzielnie rolnicze, spółki, związki branżowe, hurtownicy, a także organizacje samorządowe, banki i firmy ubezpieczeniowe oraz agencje rządowe. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wyznaczona została do dysponowania przeznaczonymi na organizację rynków zasobami skarbu państwa, a wsparcie kapitałowe agencji polegało na wykupie akcji spółek. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa realizowała wkłady rzeczowe w postaci gruntów przeznaczonych pod budowę rynków. W budowę rynków hurtowych zaangażowane były także środki pomocowe FAPA (Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa) i PHARE (Poland and Hungary: Assistance for Re-

structuring their Economies) oraz fundusze FAO (Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa) i Banku Światowego. Uzupełnieniem środków własnych i pomocowych miały być preferencyjne kredyty inwestycyjne spłacane z przychodów uzyskiwanych z dzierżawy powierzchni sprzedażowej i opłat najmu. Dofinansowanie budowy rynków lokalnych w postaci pożyczek i dopłat do oprocentowania kredytów z ARiMR miało nastąpić, gdy przewagę kapitałową w spółkach akcyjnych uzyskają producenci i ich grupy.

W ramach programu resortowego powstało znacznie mniej rynków hurtowych niż zakładano. W końcu 1998 r. funkcjonowało ok. 30 spółek o bardzo zróżnicowanym kapitale, przy czym niektóre znajdowały się w bardzo niekorzystnej sytuacji finansowej. Nie powiódł się przede wszystkim plan budowy sieci rynków lokalnych. Utworzono mniej niż przewidywano giełd ponadregionalnych. Od podstaw powstały jedynie centra we Wrocławiu, Lublinie, Gdańsku i Warszawie.

Głównymi przyczynami znacznie mniejszego w stosunku do zamierzeń rozwoju rynków hurtowych i niekorzystnej sytuacji finansowej wielu z nich w Polsce były przede wszystkim:

- mocno przewartościowane oceny wielkości spodziewanego obrotu na rynkach hurtowych;

- nieoszacowanie nakładów finansowych niezbędnych do budowy rynków hurtowych, a zwłaszcza ponoszonych na tworzenie infrastruktury towarzyszącej;
- niepodjęcie przez władze samorządowe i administracyjne decyzji o zamknięciu istniejących, prowizorycznych targowisk miejskich;
- brak postępu w organizacji rynku pierwotnego (zorganizowane grupy producentów), co było m.in. powodem małego udziału producentów w tworzeniu rynków.

W sierpniu 2000 r. w Polsce działalność operacyjną prowadziły 22 spółki zaangażowane w budowę centrów hurtowych, a 4 przygotowały proces inwestycyjny; 6 spółek zawiesiło działalność lub postawiono je w stan likwidacji. Znaczna liczba spółek prowadzących działalność operacyjną nadal generowała straty. W niewielkim stopniu ograniczone zostały główne problemy decydujące o złej kondycji finansowej wielu placów hurtowych, przede wszystkim konkurencja ze strony lokalnych targowisk oraz nieprawidłowo oszacowane potrzeby inwestycyjne i obroty regionalne.

2.2. Rynki rolno-spożywcze dzisiaj

W Polsce funkcjonuje 28 rynków rolno-spożywczych, z czego 12 powstało w ramach resortowego programu rządowego lub przy zaangażowaniu finansowym środków skarbu państwa (wykorzystywanych za pośrednictwem ARiMR), a są to:

- Warszawski Rolno-Spożywczy Rynek Hurtowy SA w Broniszach;
- Pomorskie Hurtowe Centrum Rolno-Spożywcze SA Rënk w Gdańsku;
- Lubelski Rynek Hurtowy SA Elizówka w Lublinie;
- Dolnośląskie Centrum Hurtu Rolno-Spożywczego SA we Wrocławiu;
- Podlaskie Centrum Rolno-Towarowe SA w Białymstoku;
- Rolno-Spożywczy Rynek Hurtowy Giełda Elbląska w Elblągu;
- Rolno-Przemysłowy Rynek Hurtowy Giełda Hurtowa SA w Legnicy;
- Rolno-Spożywczy Rynek Hurtowy SA w Radomiu;
- Podkarpackie Centrum Hurtu Agrohurt SA w Rzeszowie;
- Małopolski Rynek Hurtowy SA w Tarnowie;
- Wałbrzyski Rynek Hurtowy SA w Wałbrzychu;
- Zielonogórski Rynek Rolno-Towarowy SA w Zielonej Górze.



Rys. 1. Sieć rynków rolno-spożywczych w Polsce

Źródło: PHCRS SA Rënk

Ponadto, 15 rolno-spożywczych rynków hurtowych w formie:

- spółek akcyjnych;
- spółek z ograniczoną odpowiedzialnością;
- spółki jawnej;
- działalności gospodarczej prowadzonej przez osoby fizyczne.

Jeden rynek powstał z wykorzystaniem pomocy finansowej z zagranicy – 10 mln franków przekazał rząd Konfederacji Szwajcarskiej na budowę Wielkopolskiej Gildii Rolno-Ogrodnicznej SA w Poznaniu.

Sieć rynków rolno-spożywczych w Polsce przedstawiono na rys. 1.

Rynki hurtowe dysponują ogólną powierzchnią ok. 360 ha. Obszar przeznaczony dla handlu artykułami rolnymi i spożywczymi wynosi ok. 70 ha, w tym w halach – ponad 20 ha, a pod wiatami – 10 ha. W skali roku na rynkach hurtowych zaopatruje się ok. 6 mln klientów. Asortyment produktów oferowanych przez poszczególne rynki hurtowe jest podobny, choć odmienna jest struktura sprzedaży.

Na wszystkich rynkach hurtowych istnieje infrastruktura techniczna niezbędna dla prowadzenia działalności handlowej. Większość posiada chłodnie, zamrażarki, magazyny (co pozwala na stabilizację podaży produktów rolnych i spożywczych) i infrastrukturę potrzebną dla utrzy-

mania czystości i gospodarki odpadami. Niewielka liczba rynków dysponuje infrastrukturą wspierającą w postaci banków czy bankomatów. Braki w zakresie infrastruktury technicznej, przede wszystkim wspomagającej handel i umożliwiającej poprawę jakości handlowej oferowanych artykułów, spowodowane są niewystarczającymi zasobami finansowymi rynków hurtowych. Dotyczy to zwłaszcza budowanych od podstaw rynków ponadregionalnych (konieczność spłaty kredytów inwestycyjnych). Niemniej rynki hurtowe osiągają dodatnie wyniki finansowe, a część z nich, oprócz wynajmowania powierzchni sprzedażowej, w celu poprawy kondycji finansowej prowadzi działalność handlową na własny rachunek. Reprezentacją interesów rolno-spożywczych rynków hurtowych wobec organów administracji rządowej i samorządowej oraz działaniami na rzecz umocnienia pozycji rynków hurtowych w łańcuchu dostaw zajmuje się powstałe w 2004 r. Stowarzyszenie Polskie Rynków Hurtowych (SPRH). Należą do niego zarówno rynki utworzone w ramach programów rządowych, jak i powstałe przy zaangażowaniu kapitału samorządowego i prywatnego. Wymiana doświadczeń w zakresie funkcjonowania rynków hurtowych realizowana jest również w ramach Światowego Związku Rynków Hurtowych (Word Union

Wholesale Market). Do związku tego należą również polskie rynki hurtowe.

2.3. Sytuacja ekonomiczno-finansowa rynków hurtowych nadzorowanych przez ministra rolnictwa i rozwoju wsi

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji skarbu państwa wykonują inni niż prezes i członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy rządu lub państwowe osoby prawne (DzU z 2017 r. poz. 10 ze zm.), minister rolnictwa i rozwoju wsi wykonuje prawa z akcji i udziałów w 21 spółkach z udziałem skarbu państwa, z czego 14 spółek to rynki hurtowe.

Sytuacja ekonomiczno-finansowa rolno-spożywczych rynków hurtowych nadzorowanych przez MRiRW jest stabilna. Na podstawie dokonanej po II kwartale 2017r. analizy, spośród 14 spółek, 13 osiągnęło dodatnie wyniki finansowe, natomiast jedna odnotowała wynik ujemny, jednakże warto dodać, iż specyfika działania ww. spółek powoduje, iż odnotowują one najwyższą wartość przychodów ze sprzedaży dopiero w IV kwartale roku obrotowego.

Spółki nadzorowane przez MRiRW realizują inwestycje polegające na budowie nowoczesnych obiektów handlowych, które mają zwiększyć war-

tości rynkowe nieruchomości, a tym samym podnieść wartości spółek, generować wyższe przychody oraz poprawić jakość infrastruktury handlowej, logistycznej i technicznej danego rynku hurtowego. Warunkiem osiągnięcia sukcesu w konkurencyjnym otoczeniu jest wprowadzenie zmian, udoskonaleni i innowacji w oferowanych usługach.

Sejm RP, 24 listopada 2017 r. przyjął Ustawę o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz niektóre inne dni. Od marca 2018 r. obowiązuje, choć na razie tylko częściowo, zakaz handlu w niedziele. W 2018 r. nie będziemy mogli robić zakupów w centrach handlowych i marketach w dwie niedziele w miesiącu. W ustawie uwzględniono postulaty rynków hurtowych, izb rolniczych i Ministerstwa Rolnictwa, aby rynki hurtowe i podmioty prowadzące na nich działalność, mogły pracować w niedziele. W art. 6 ujęto wyłączenia spod tej ustawy. Zakaz nie obowiązuje:

pkt 28 – na terenie rolno-spożywczych rynków hurtowych prowadzonych przez spółki prawa handlowego, których przeważająca działalność polega na wynajmie i zarządzaniu nieruchomościami na użytek handlu hurtowego artykułami rolno-spożywczymi;

pkt 29 – w placówkach handlowych prowadzonych przez podmioty nabywające towary na terenie rolno-spożywczych rynków hurtowych, o których

mowa w pkt 28, w zakresie czynności związanych ze skupem oraz powierzania pracownikowi lub zatrudnionemu wykonywania tych czynności.

Nowe przepisy dotyczące ograniczenia handlu w niedziele nie spowodują utrudnień pracy rynków hurtowych, a wręcz przeciwnie – stanowią szansę ich rozwoju. Tradycja czynnych w niedzielę rolno-spożywczych rynków hurtowych wynika z potrzeby zaopatrzenia w świeże produkty rolne od bardzo wczesnych poniedziałkowych i poświętecznych godzin, gdyż handel hurtowy zaopatruje handel detaliczny, restauracje, hotele (co ma duże znaczenie w ruchu turystycznym). Ponad 35 proc. obrotów handlu na terenie rolno-spożywczego rynku hurtowego odbywa się w niedzielę, 35 proc. – w czwartek, a 30 proc. – w pozostałe dni tygodnia.

Rozdział 3. Znaczenie rynków hurtowych w sprzedaży produktów rolnych

Nowoczesny rynek hurtowy przestał być obecnie wyłącznie miejscem sprzedaży produktów rolno-spożywczych. W krajach Europy Zachodniej od kilkudziesięciu już lat w ramach rynków hurtowych oferowane są różnorodne dodatkowe usługi. Zawierane tam transakcje są tylko jednym z elementów działania rynku, który musi

oferować nabywcom znacznie większą wartość dodaną, na przykład w postaci wszechstronnego wsparcia adresowanego do dostawców, jak i kupców. Dla producentów żywności oferuje się: doradztwo, szkolenia, zapewnienie komfortowych warunków sprzedaży, podpisywanie długookresowych kontraktów zapewniających zbyt na wytworzone płody rolne czy edukację w zakresie tworzenia producenckich grup marketingowych. Natomiast dla podmiotów nabywających oferowane na rynku hurtowym produkty oferuje się: możliwość dokonania zakupu w komfortowych warunkach (np. klimatyzowane pomieszczenia, nowoczesne punkty sanitarne, gastronomiczne, motoryzacyjne), dostęp do nowoczesnych urządzeń biurowych i sieci informatycznej, możliwość nabycia posortowanych, czystych i szczególnie oznakowanych produktów, brak ich anonimowości, opakowanych w sposób spełniający oczekiwania różnorodnych grup nabywców. Ponadto, sprzedający i kupujący zawierają transakcje handlowe niezależnie od warunków atmosferycznych.

Innym, niezwykle ważnym dla obu stron produktem niematerialnym, który powinien być oferowany przez rynki hurtowe, jest zbiór informacji. Zasoby informacyjne muszą charakteryzować się aktualnością, kompletnością oraz dostępnością w czasie i formie najle-

piej odpowiadającej ich użytkownikom. Warunki te mogą być spełnione jedynie wtedy, gdy na rynku hurtowym zostanie stworzony skomputeryzowany system informacji rynkowej (SIR), pozwalający na pozyskiwanie i odpowiednie przetwarzanie niezbędnych zasobów informacyjnych. Powyższy system umożliwia jednocześnie uzyskanie szybkiego dostępu do konkretnych danych oraz ich edytowanie wg wskazanego kryterium. Informacje powinny być dostępne dla wszystkich uczestniczących w rynku hurtowym podmiotów poprzez stworzenie wewnętrznej sieci intranetowej oraz za pośrednictwem zewnętrznych połączeń internetowych. W przypadku wykorzystania Internetu, zainteresowany podmiot powinien otrzymać hasło dostępu umożliwiające wgląd do zasobów informacyjnych zgromadzonych w bazie danych rynku hurtowego, które jednocześnie chroniłoby system przed ingerencją przedstawicieli firm konkurencyjnych. Równocześnie nie powinno się zapominać o tradycyjnych nośnikach przekazu informacyjnego, takich jak regularnie wydawana gazетка branżowa – ważny element procesu komunikowania się z otoczeniem marketingowym rynku, zwłaszcza zaś z jego stałymi współpracownikami.

Zmiany upodobań klientów i związana z tym rosnąca presja na jakość

i zapewnienie bezpieczeństwa w obrocie żywnością, zmuszają rynki hurtowe do tworzenia niezbędnych warunków organizacyjnych i infrastrukturalnych, mających na celu osiągnięcie i utrzymanie jakości produktów i poprawę warunków handlu. Wszystkie te działania służą integrowaniu uczestników łańcucha żywnościowego „od pola do stołu” (ang. from farm to the table) w celu utrzymania traceability żywności, tj. umożliwienia prześledzenia drogi produktu (identyfikacja pochodzenia) – od rozpoczęcia produkcji, do produktu gotowego na półce w sklepie – ze względu na potrzebę przekonania, że żywność sprzedawana na rynku hurtowym jest bezpieczna. Działania rynków hurtowych w sferze zapewnienia jakości koncentrują się na organizowaniu szkoleń dla producentów rolnych i innych uczestników rynków w celu uzyskania przez nich certyfikatów Euro i Globalgap oraz wdrożenia w sektorach spożywczych surowych wymogów związanych z uzyskiwaniem certyfikatów HACCP i ISO.

Rynki hurtowe nie są właścicielami produktów rolno-spożywczych sprzedawanych na ich terenie, dlatego ich możliwości w zakresie kontroli jakości definiuje przede wszystkim System Bezpieczeństwa Zdrowotnego Żywności. Podejmują one wiele działań mających na celu utrzymanie sprawności tego systemu poprzez szkolenia w celu

uzmysłowienia operatorom rynków konieczności zapewnienia odpowiedniej jakości produktów oraz potrzeby sprawowania nadzoru, monitorowania i dokumentowania wszystkich elementów istotnych dla bezpieczeństwa zdrowotnego żywności. Rynki hurtowe przeprowadzają audyty wewnętrzne systemu, zlecają audyty zewnętrzne oraz współpracują z inspekcją jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych i wojewódzkimi inspektoratami ochrony roślin i nasiennictwa, dysponującymi narzędziami prawnymi regulującymi i dopuszczającymi produkcję pierwotną do obrotu. Przejęcie przez rynki funkcji inicjatora, organizatora i koordynatora działań na rzecz jakości sprawia, że koszty uzyskania certyfikatów oraz ich utrzymania są dla operatorów mniejsze.

Rozdział 4. Analiza funkcjonowania PHCRS Rėnk w rozwoju regionu

4.1. Misja i cele firmy Rėnk

Pomorskie Hurtowe Centrum zostało założone na mocy aktu założycielskiego w 1995 r. w ramach wykonania rządowego Programu Budowy Rynków Hurtowych i Giełd w Gdańsku. W ramach tego programu przewidziano budowę nowoczesnej infrastruktury rynku rolno-spożywczego w postaci rynków hurtowych i giełd

towarowych, której głównymi organizatorami i uczestnikami byłiby producenci rolni bądź grupy producentów i ich związki oraz hurtownicy, przy znaczącym wsparciu samorządów lokalnych. Zakładano znaczące wejście kapitałowe do spółek ze strony instytucji bankowych i ubezpieczeniowych. Działalność operacyjna spółki rozpoczęła się w 1999r., po zakończeniu potrzebnych inwestycji i oddaniu obiektów do użytku.

Misja przedsiębiorstwa przedstawiana w strategii wyraża rolę, jaką przedsiębiorstwo chce spełniać na rzecz otoczenia, w którym funkcjonuje, szczególnie w takich kwestiach, jak: przedmiot działania, pozycja na rynku, wielkość docelowego rynku i jakość. Misja firmy PHCRS SA obejmuje w szczególności:

- specjalizację w usługach najmu powierzchni magazynowo-handlowych dla rynku rolno-spożywczego, które jakością i poziomem technicznym kształtują ogólnopolski standard handlu hurtowego;
- rozwój i doskonalenie oferowanych obecnie metod i zakresów obsługi klientów oraz propagowanie korzyści wzajemnej współpracy i specjalizacji; utrzymanie dobrej marki obiektu specjalizującego się w obsłudze regionalnego handlu rolno-spożywczego, wspiera handel – krajowy i zagraniczny – produktami oferowanymi przez

najemców oraz propaguje wzorcowe sposoby przechowywania produktów rolnych i zdrowego żywienia;

- działania firmy powinny być nastawione na elastyczność wobec oczekiwań rynku i poszczególnych najemców;
- świadomy udział pracowników i akcjonariuszy w tworzeniu wartości firmy i osiągnięcia jej sukcesu.

Głównym celem PHCRS SA jest zaspokojenie interesów właścicieli, pracowników i klientów poprzez kontynuowanie stabilnego i długookresowego rozwoju organizacji, zapewnienie najemcom trwałych i przewidywalnych warunków funkcjonowania oraz możliwości rozwoju.

4.2. Analiza pośredniego i bezpośredniego otoczenia firmy

Centrum Rënk można określić jako giełdę o wysokich standardach usług i znaczeniu wykraczającym poza region Trójmiasta. Giełda rolno Rënk powstała w 1995 r., choć działalność operacyjną rozpoczęła w 1999 r. Jej otoczenie oraz położenie geograficzne są bardzo istotne w ujęciu określenia i utrzymania silnej pozycji rynkowej. Położenie rynku tuż przy obwodnicy Trójmiasta daje możliwość swobodnego dotarcia klientów zarówno z okolic metropolii, jak i sąsiadujących województw. Spółka posiada ponadregionalny charakter i jest największa w północnej Polsce – zajmuje powierzchnię 24,73 ha.

Lokalizacja rynku została tak zaprojektowana, aby stanowił on żywnościowe zaplecze dla Trójmiasta oraz całego obszaru metropolitalnego – od Wejherowa do Tczewa. Oddane w ostatnich latach inwestycje drogowe (autostrada A1, obwodnica południowa) tworzą kolejne perspektywy na przyszłość, ponieważ skraca się czas dojazdu do rynku z dalej położonych terenów.

Pomorski Rynek Hurtowy jest nie tylko miejscem, w którym odbywa się dystrybucja artykułów branży rolno-ogrodniczej, pełni również ważną rolę w organizacji środowiska ogrodniczego. Na jego terenie odbywają się kiermasze i wystawy o tematyce ogrodniczej, które cieszą się ogromnym zainteresowaniem również wśród odbiorców detalicznych.

Do głównych konkurentów regionalnych zaliczyć należy dwie giełdy handlowe – Targowisko Hurtowe w Gdyni oraz Giełdę Towarową Transbud w Gdańsku. Giełda gdyńska – zwana również giełdą chwaszczyńską – funkcjonuje przy ulicy Rdestowej 7, blisko obwodnicy Trójmiasta.

Oprócz targowiska w Gdyni na Pomorzu można wyróżnić ponadto jeszcze tylko giełdę przy Miałkim Szlaku, która powstała w 1991 r. na terenie bazy przedsiębiorstwa transportowego Transbud. Pomimo że po uruchomieniu prawdziwego rynku hurtowego

jakim jest PHCRS, nie było administracyjnych decyzji o zamknięciu tych targowisk, sukcesywnie z biegiem lat wiele podmiotów przeniosło swoją działalność do Rėnku.

Rėnk był wielokrotnie wyróżniany i nagradzany za profesjonalną organizację oraz najwyższe standardy jakości i stawał się przykładem świetnego zarządzania, pokazywanym na wszystkich kontynentach. Tak jak wcześniej wspomniano, nowoczesne centrum Rėnk nie było od początku istnienia w pełni wykorzystywane. Kupcy, zamiast w klimatyzowanych halach, handlowali na zwykłych targowiskach. Wysokie standardy powierzchni do prowadzenia handlu i przechowywania towarów przy jednocześnie wysokich cenach najmu powierzchni, wjazdów i parkingów nie skłaniały handlowców do zmiany lokalizacji. Sytuacja poprawiła się znacznie, kiedy koszty najmu zostały obniżone i wprowadzona została niższa opłata

za wjazd. Obecnie wykorzystywane jest ponad 98 proc. powierzchni handlowej giełdy, a zainteresowanie wolnymi powierzchniami i wynajmem przez kolejne podmioty jest bardzo duże.

4.3. Analiza strategiczna SWOT

Analiza SWOT jest jedną z podstawowych metod analizy strategicznej przedsiębiorstwa. W ramach przygotowywania strategii spółki przeprowadzono taką analizę, która pozwoliła określić strategiczne czynniki, które mogą mieć wpływ na powodzenie i działalność przedsiębiorstwa, dzięki którym można niwelować słabe strony oraz unikać przewidywanych zagrożeń i niebezpieczeństw. Wyniki analizy SWOT przeprowadzonej dla firmy PHCRS Rėnk przedstawiono w tabeli nr 1.

Powyższa analiza SWOT wskazuje wyraźnie na obecną sytuację, w której znajduje się przedsiębiorstwo. Do nie-

SILNE STRONY	SŁABE STRONY
1. Korzystne usytuowanie na obrzeżach Trójmiasta, bezpośrednio przy zjeździe z obwodnicy Trójmiasta. 2. Rozszerzony asortyment towarów, obejmujący nie tylko owoce i warzywa, ale także artykuły ogólnospożywcze oraz kwiatowo-dekoracyjne. 3. Stałe dopasowywanie oferty i elastyczne podejście do potrzeb kupców w zakresie zarówno opłat, jak i spełniania potrzeb technicznych.	1. Konieczność prowadzenia działalności nastawionej na zysk w przeciwieństwie do zachodnioeuropejskich rynków hurtowych, które działają na zasadzie non-profit.

SILNE STRONY	SŁABE STRONY
4. Rozbudowana infrastruktura techniczna (duża liczba obiektów – hal, placów oraz chłodzi, przechowalni, niezbędnych mediów). 5. Duża liczba miejsc parkingowych oraz miejsc na prowadzenie handlu doraźnego. 6. Dobra bieżąca kondycja ekonomiczno-finansowa firmy. 7. Pełne wykorzystanie istniejących zasobów – dostępnych powierzchni (w tym parkingu) i urządzeń. 8. Planowanie nowych inwestycji po uprzednim, dogłębnym rozeznaniu rynku i uzyskaniu potwierdzenia zapotrzebowania lub bezpośrednio na rzecz konkretnego najemcy. 9. Dysponowanie dodatkowymi działkami przeznaczonymi na rozwój powierzchni handlowo-magazynowych. 10. Stabilny system przychodów – wpływ z tytułu wynajmu, możliwość negocjacji cen; dodatkowe źródła w postaci opłat parkingowych. 11. Dobrze postrzegana marka firmy kojarzona z wysokim standardem usług, poparcie lokalnych władz i społeczności dla działalności Rönku.	2. Brak ustalonych norm jakościowych narzucanych podmiotom handlującym w Rönku. 3. Konieczność ponoszenia wysokich nakładów inwestycyjnych w sytuacji realizacji kolejnych hal czy pawilonów handlowo-magazynowych. 4. Brak wystarczających własnych środków finansowych na budowę kolejnych obiektów.

SZANSE	ZAGROŻENIA
1. W wyniku prowadzonej działalności promocyjnej, coraz więcej podmiotów postrzega Rönk jako wiarygodnego partnera. 2. Pozytywne prognozy dla rozwoju rynku hurtowego oraz innych branż, które dotyczą Rönku. 3. Nowe inwestycje w postaci pawilonów są opłacalne i zapewniają pewne źródło dodatkowych przychodów. 4. Rosnące zainteresowanie konsumentów systematycznymi zakupami produktów bezpośrednio od konkretnych dostawców z Rönku oraz w trakcie okazjonalnych imprez organizowanych przez Rönk.	1. Coraz dynamiczniejszy rozwój detalicznych i hurtowych sieci wielkopowierzchniowych, oferujących często towar w niższej cenie, a w niektórych przypadkach także dostawę do siedziby lub miejsca zamieszkania odbiorcy. 2. Istniejący stereotyp wysokiej ceny, polegający na tym, iż wielu potencjalnych odbiorców kieruje się przekonaniem, że z racji wysokiego standardu infrastruktury Rönku, oferowane tam ceny muszą być dużo wyższe od konkurencji. 3. Zasada najniższej ceny, jako głównego kryterium wyboru produktów znacznej liczby konsumentów produktów żywnościowych bez uwzględniania ich jakości. 4. Spadek dynamiki w segmencie obrotu kwiatami.

Tabela nr 1. Analiza SWOT PHCRS Rönk

Źródło: PHCRS Rönk

wątpliwie mocnych atutów spółki zaliczyć można bardzo dobrą lokalizację, szeroką ofertę handlową oraz świetną infrastrukturę i standing finansowy. Słabą stroną jest konieczność finansowania rozwoju spółki wysokimi nakładami finansowymi, związanymi z charakterem inwestycji (infrastruktura).

Najważniejszą szansą wydaje się bowiem perspektywa rozwoju infrastruktury (spółka posiada rezerwy terenu na dalszy rozwój), pozyskiwanie nowych najemców i systematyczne zwiększanie skali działalności.

Analiza wskazuje jednocześnie na konieczność stałej analizy i oceny perspektyw rozwoju poszczególnych branż (asortymentów) zlokalizowanych na terenie Rönku, będących bądź wchodzących w fazę schyłkową.

Rozdział 5. Strategia rozwoju przedsiębiorstwa Rönk

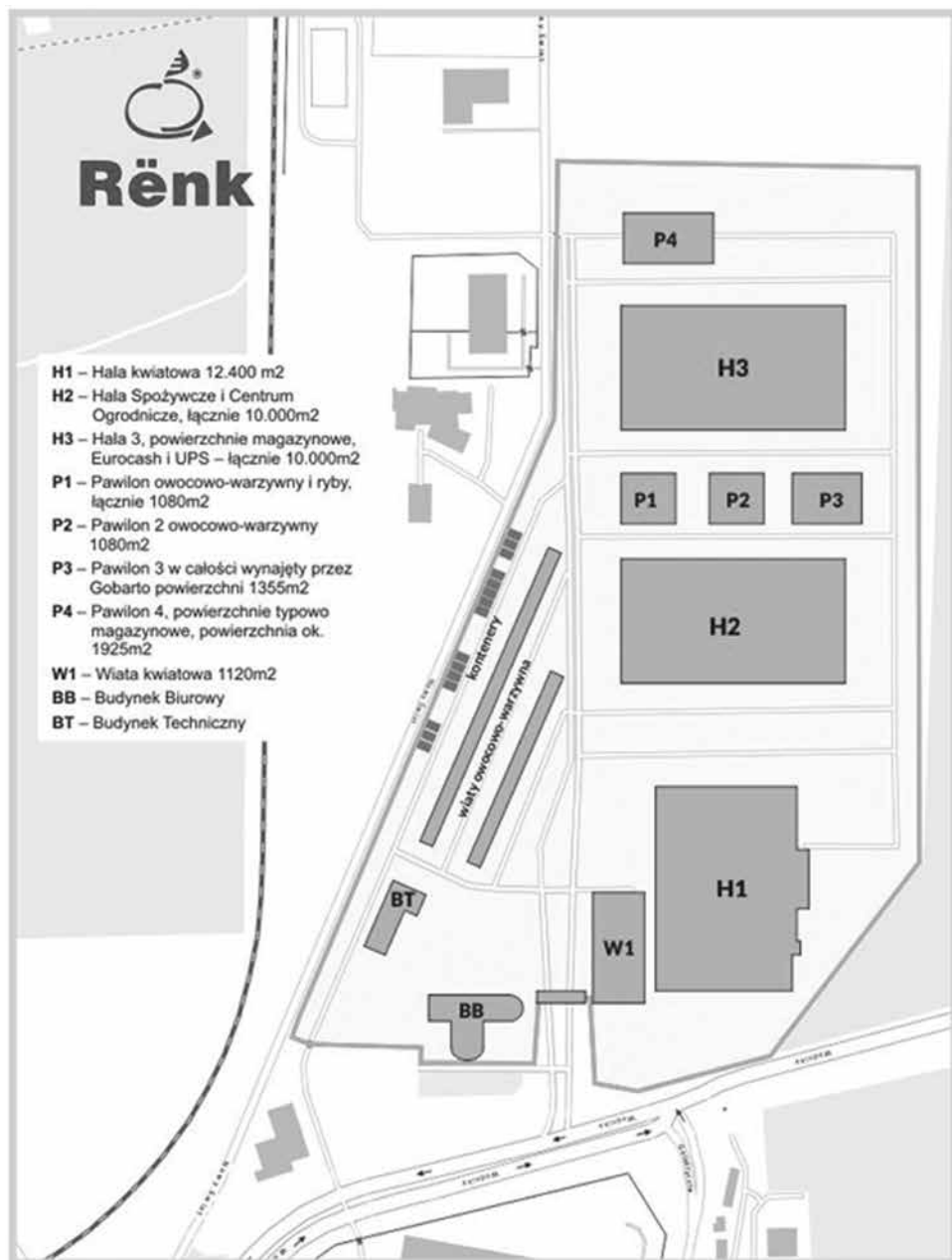
5.1. Ogólna charakterystyka spółki

Spółka łącznie świadczy usługi najmu blisko 210 najemcom i wynajmuje powierzchnię w trzech halach, czterech pawilonach handlowych, budynku biurowym, wiacie oraz zadaszonych stanowiskach handlowych. Warunki handlu pozwalają na prowadzenie działalności przez cały rok. Boksy są wyposażone w dostęp do

wody i zabezpieczone elektronicznymi roletami. Zadbano o to, aby warunki do handlu, jak i zakupu towarów przez klientów odbywały się w bezpiecznych i higienicznych warunkach. W halach znajdują się toalety, natryski, a także pomieszczenia socjalne.

Na terenie centrum w głównej mierze odbywa się handel kwiatami, artykułami dekoracyjnymi i ogrodniczymi, owocami i warzywami, artykułami ogólnospożywczymi, mięsem, a także rybami. Najemcy, którzy prowadzą działalność na terenie Rönku, wynajmują przeciętnie 100 proc. wyznaczonej pod najem powierzchni. Zauważalna jest coroczna stabilizacja lub nawet spadek w ujęciu wpływów ze sprzedaży zarówno abonamentów, jak i biletów wjazdowych. Na rys. 2. przedstawiono plan obiektów znajdujących się na terenie rynku hurtowego przy ul. Wodnika 50 w Gdańsku.

Spółka PHCRS jest przedsiębiorstwem jednozakładowym zlokalizowanym przy ul. Wodnika 50 w Gdańsku. Za działalność operacyjną spółki odpowiedzialny jest prezes Zarządu, który bezpośrednio kontroluje wszystkie komórki organizacyjne i działy przedsiębiorstwa. W ramach tych działów funkcjonują: dział księgowości, dział marketingu i nieruchomości, dział kadr i płac, dział eksploatacyjno-techniczny oraz specjalista ds. informatyki



Rys. 2. Plan obiektów znajdujących się na terenie rynku hurtowego

Źródło: PHCRS Rënk

i marketingu. W ramach wymienionych komórek organizacyjnych wydzielić można również odrębny dział techniczny odpowiedzialny za obsługę techniczną obiektów oraz dział obsługi klienta.

5.2. Plany rozwojowe spółki

Możliwości rozwojowe spółki ze względu na blisko 100-proc. wykorzystanie (wynajem) powierzchni handlowych są ograniczone. Dalszy rozwój przewidziany jest głównie poprzez budowę nowych obiektów.

Spółka, po dokonaniu w 2015 r. zamiany gruntów z gminą miasta Gdańska, ma zdecydowanie lepsze możliwości rozwojowe, gdyż uzyskany w ten sposób teren ma regularny kształt (zbliżony do prostokąta), co umożliwi w przyszłości uporządkowaną budowę obiektami handlowymi. Spółka opracowała plan rozwoju poprzez budowę nowych obiektów, który zakłada realizowanie przyszłej zabudowy z wykorzystaniem obszaru zajmowanego przez wał ochronny.

Likwidacja wału – po uprzednich badaniach środowiskowych i uzyskaniu zezwolenia na jego rozbiórkę – umożliwiłaby wybudowanie na jego miejscu sześciu nowych obiektów, stanowiących zaplecze dla podmiotów prowadzących działalność handlową w halach (zaplecze magazynowe). Przyszłe inwestycje spółka będzie re-

alizowała wyłącznie pod potrzeby najemców i z ich udziałem finansowym. W podobny sposób została wybudowana nowa hala kwiatowa, cztery pawilony handlowe, wiata do sprzedaży sezonowej oraz pawilon do handlu wyrobami mięsnymi.

Spółka funkcjonuje na obszarze ponad 23,1 ha (z czego teren zagospodarowany stanowi 17,3 ha), zaś zadaszona obiekty zajmują nieco ponad 4,2 ha. Biorąc pod uwagę konieczność zachowania pełnej swobody poruszania się i manewrowania dużych pojazdów samochodowych oraz uwzględniając istniejące tereny zielone, spółka może realizować, według planu przydatności terenu, dalszą zabudowę gruntów o ponad 30 tys. mkw. powierzchni handlowych. Taka zabudowa jest jednak uzależniona od zapotrzebowania przyszłych najemców oraz wdrożenia ewentualnych nowych kierunków działalności.

Spółka posiada ekonomiczny potencjał rozwojowy oraz tereny dla nowych obiektów. Program rozwojowy infrastruktury spółki powinien uwzględniać budowę miejsca do kompletowania dostaw produktów wysyłanych na eksport. Bliskość Kaliningradu, nawiązana współpraca z litewskimi producentami żywności, coraz lepsze kontakty z przedstawicielami Białorusi, mogą mieć duże znaczenie w rozwijaniu wzajemnej wymiany produktów

spożywczych i przemysłowych pomiędzy naszymi krajami. Taka działalność mogłaby ożywić sprzedaż wielu towarów oferowanych aktualnie przez operatorów wyłącznie odbiorcom krajowym. Otwarcie na terenie Rēnku hurtowni oferującej zagraniczne (nieznane w Polsce) produkty spożywcze bądź przemysłowe, zwiększyłoby zainteresowanie zakupami wśród dotychczasowych odbiorców oraz przyciągnęłoby nowych kupców.

Podsumowanie

Rynki hurtowe były i będą potrzebne, ale konieczne są zmiany sposobu ich funkcjonowania. Inwestycje to jednak nie wszystko, potrzeba większej konsolidacji wspólnych projektów i wypromowania marki, pod którą sprzedający mogliby działać oraz lepiej promować polskie produkty. Usytuowanie rynków hurtowych w obrębie wielkich aglomeracji miejskich wiąże się z dużym popytem konsumpcyjnym zgłaszanym przez zlokalizowane tam placówki handlu detalicznego. Rynki hurtowe integrują klientów w wielkiej skali zarówno pod względem liczby podmiotów, jak i realizowanego wolumenu sprzedaży. Sklepy osiedlowe, bary, punkty gastronomiczne nie posiadają dużej powierzchni magazynowej, w związku z czym są zmuszane do codziennego zaopatrzenia w świeże produkty.

Gdyby rynki hurtowe znajdowały się daleko od aglomeracji, osoby potrzebujące codziennie świeżej żywności, nie miałyby gdzie się zaopatrywać lub robiłyby to bardzo rzadko.

Największym atutem rolno-spożywczych rynków hurtowych jest bogata, całoroczna oferta warzyw i owoców. W propozycji skierowanej do właścicieli sklepów spożywczych, firm cateringowych czy barów i restauracji, na rynkach hurtowych znaleźć można produkty rolne z całego świata, jednak podstawową grupę stanowi ciesząca się największym uznaniem żywność krajowa. To właśnie ta grupa produktów spożywczych sprawia, że pomimo starań dużych sieci spożywczych, nie udaje im się utrzymać tego sektora rynku, pozostawiając go w rękach małych podmiotów. Polacy, mający dużo większe zaufanie do krajowych produktów, chcą znać miejsce pochodzenia żywności, natomiast duże sklepy albo nie dają im szansy poznania tego źródła, albo oferują tańsze produkty z najdalszych zakątków świata.

W latach dwudziestych XXI wieku wszystkim nam powinno zależeć na wsparciu dla lokalnych przedsiębiorstw, ponieważ to one świadczą o kondycji naszej gospodarki. Rolno-spożywcze rynki hurtowe działające przede wszystkim na zasadzie dystrybucji towaru pomiędzy mały-

mi i średnimi producentami rolnymi a małymi i średnimi sklepami, restauracjami i firmami cateringowymi, wydają się stanowić jedną z najważniejszych płaszczyzn dla tego zjawiska. Codzienne zaopatrywanie firmy na lokalnie położonym rynku hurtowym, nie tylko w produkty rolne i sadownicze, ale i przy zakupach komplementarnych, stanowi rzeczywiste wsparcie dla producentów z naszego regionu. Zakupione tam towary, ze względu na swą wysoką jakość i popularność wśród konsumentów, mogą znacząco przyczynić się do zwiększenia obrotów i sprzedaży w każdej korzystającej z nich firmie. Kupując w sklepie zaopatrywanym na rynkach skupiających lokalnych producentów, mamy okazję nie tylko skorzystać na jakości świeżych produktów wysokiej klasy, ale wziąć czynny udział w łańcuchu budowania siły lokalnego rynku spożywczego.

Na podstawie przedstawionych rozważań można wyciągnąć również kilka istotnych wniosków dotyczących Pomorskiego Hurtowego Centrum Rolno-Spożywczego Rēnk. Po pierwsze, coraz wyraźniej będzie widoczne zjawisko zacierania się granic pomiędzy sprzedażą hurtową i detaliczną przy jednoczesnym zdecydowanym rozszerzeniu możliwości zaspokajania zmieniających się potrzeb coraz bardziej wymagają-

cych nabywców oraz konkurowania z rynkowymi rywalami. Dotyczy to w szczególności dotarcia do producentów i kupców funkcjonujących na rynkach konkurencyjnych. Po drugie, funkcja sprzedażowa stanie się jedną z wielu funkcji spełnianych przez rynki hurtowe. Regionalni producenci coraz częściej będą nawiązywać współpracę z dystrybutorami usytuowanymi w Rēnku, szczególnie z większymi hurtowniami. Pozwoli to na rozwój coraz modniejszej sprzedaży internetowej. Po trzecie, polskie rynki hurtowe – reagując na działania podejmowane przez zagraniczne sieci hiper- i supermarketów – mogą spełniać rolę aktywującą rozwój swojego otoczenia. Najważniejszą kwestią będzie budowanie polskiej marki oraz wzrost jakości produktów. Ponadto, niezwykle ważnym dla obu stron reprezentowanych na rynku, jest produkt niematerialny w postaci zbioru informacji, który powinien być oferowany przez każdą ze stron, tj.: podaż i popyt.

Bibliografia

1. Adamicki F., Pakowanie warzyw do krótkotrwałego składowania i sprzedaży, Ogrodnictwo nr 5, 1999.
2. Adamowicz M., Gospodarka żywnościowa na tle ogólnych procesów rozwojowych, [w:] Przedsiębiorczość po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, red. L. Pałasz, Akademia Rolnicza, Szczecin 2005
3. Baker J., Retail gains force wholesale markets to review role, Eurofruit Magazine, N°372, 2005.
4. Duczkowska-Małysz K., Duczkowska-Piasecka M., Korzyści i zagrożenia związane z integracją polskiego rolnictwa z rolnictwem Unii Europejskiej, Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu CCCVUI Rolnictwo, Poznań 1999.
5. Gburczyk S., Wpływ interwencji rynkowej Unii Europejskiej na główne rynki rolne i żywnościowe w Polsce, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy.
6. Jabłońska L., Olewnicki D., Roguska M., Rynek hurtowy w Polsce jako miejsce w łańcuchu dostaw kwiatów ciętych i roślin doniczkowych, Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, tom 101 – Zeszyt 3, Warszawa 2014.
7. Mierwiński J., Raport o stanie, miejscu w dystrybucji żywności i głównych czynnikach rozwoju rynków hurtowych w Polsce, IERiGŻ-PIB Warszawa 2010.
8. Oleszko A., Prawo żywnościowe wspólnotowego rynku rolnego, Kantor wydawniczy Zakamczyce 2006.
9. Rynek owoców i warzyw. Stan i perspektywy nr 16-43, IERiGŻ-PIB Warszawa 1999-2013.
10. Rynek warzyw w Polsce, ARR Warszawa 2015.
11. Strategia funkcjonowania i rozwoju PHCRS SA na lata 2017-2021.
12. Tajner S., Procesy koncentracji w handlu hurtowym krajów Unii Europejskiej, Handel Wewnętrzny nr 6, 2003.

Strony internetowe

1. <https://alebank.pl/rynki-hurtowe-dla-srednich-i-malych/>
2. <http://wgospodarce.pl/informacje/42641-resort-rolnictwa-chce-wzmocnic-rynki-hurtowe>
3. <http://innpoland.pl/139129,bazary-czeka-drugie-zycie-zmartwychwstana-dzieki-4.zakazowi-handlu-w-niedziele-i-milionom-z-unii>
4. http://www.sadyogrody.pl/handel_i_dystrybucja/106/zmiany_w_sposobie_funkcjonowania_rynkow_hurtowych_sa_konieczne,1782.html
5. http://www.praskagiieldaspozywcza.pl/rynki_hurtowe_i_ich_rola_w_rozwoju_regionu/
6. <http://www.portalspozywczy.pl/tagi/rynek-hurtowy-w-polsce,25586.html>
7. <https://finanse.wp.pl/znaczenie-rynkow-hurtowych-w-polsce-i-na-swiecie-6116017317103745a>
8. <https://biznes.newseria.pl/news/rekordowy-rok-dla-rynku,p1339419527>
9. <http://www.minrol.gov.pl/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/Rynki-hurtowe-dyskusja-w-ministerstwie>
10. http://www.sprh.pl/aktualnosci/281/o_przyszlosci_rynkow_hurtowych_z_ministrem_rolnictwa
11. <https://finanse.wp.pl/znaczenie-rynkow-hurtowych-w-polsce-i-na-swiecie-6116017317103745a>
12. http://europa.eu/pol/index_en.htm
13. <http://europa.eu/!ud99qu>



Grzegorz Grzelak

*Wiceprzewodniczący Sejmiku
Województwa Pomorskiego*

*Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna
w Gdańsku*

Integracja bałtycka. Organizacja i powstanie Euroregionu Bałtyk

W „Samorządzie Pomorza” nr 4 z 2017 r. omawiałem funkcjonowanie jednej z instytucji wielostronnej współpracy międzynarodowej, działającej w obszarze Morza Bałtyckiego, jaką jest Forum Współpracy Parlamentów Południowego Bałtyku. Historycznie rzecz biorąc, wcześniej powstał Euroregion Bałtyk, który obok

Forum i Konferencji Subregionalnej Państw Morza Bałtyckiego, a także Bałtyckiego Forum Rozwoju, stał się ważną organizacją integracji Regionu Pomorskiego w Obszarze Morza Bałtyckiego. Podstawą jego powołania były formalne i osobiste związki, jakie powstały w pierwszej połowie lat 90. między przedstawicielami władz lokalnych i regionalnych północnej Polski, południowej Szwecji oraz obwodu kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej. Z drugiej strony, akt ten był zgodny z polską polityką zagraniczną, nastawioną na integrację Polski z krajami i regionami Unii Europejskiej oraz na rozwój kontaktów naszego kraju w układzie Północ – Południe w obszarze Europy Środkowo-Wschodniej (Grupa Wyszehradzka) i w regionie Morza Bałtyckiego (Rada Państw Morza Bałtyckiego)¹. W tym roku minęła XX rocznica powstania tego związku transgranicznego; niniejszy materiał stanowi próbę rozwinięcia wypowiedzi autora na Konferencji Jubileuszowej Euroregionu Bałtyk, jaka miała miejsce 19 lutego 2018 r.

1. Doświadczenia międzynarodowe województwa gdańskiego

Dla województwa gdańskiego drugim ważnym partnerem międzyna-

¹ Por.: Polityka zagraniczna RP. 1989-2002, red. R. Kuźniar, K. Szczepanik, Wydawnictwo Askon, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 2002.

rodowym na początku lat 90., obok landów północnoniemieckich, stał się län Kalmar, a dla województw śląskiego i elbląskiego, odpowiednio läny Kronoberg i Blekinge. W przeciwieństwie do landu Szlezwik-Holsztyn w Niemczech i obwodu kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej to nie organ rządowy – wojewoda – był pierwszym podmiotem polskim nawiązującym stosunki z partnerami szwedzkimi, lecz podmioty samorządowe: wojewódzkie sejmiki samorządowe. Odbывało się to wszakże na podstawie zawartej 3 lipca 1990 r. umowy między polskim ministrem, pełnomocnikiem rządu ds. reformy samorządu terytorialnego (prof. Jerzym Regulskim) a Szwedzkim Związkiem Władz Lokalnych w Sztokholmie. W programie sformułowanym przez partnerów współpracy miały brać udział samorządy jednostek administracyjnych południowej Szwecji i północnej Polski, w tym województw gdańskiego, śląskiego i elbląskiego oraz wymienionych powyżej länów szwedzkich. Współpraca była możliwa dzięki specjalnym funduszom pomocowym uruchomionym przez rząd szwedzki w ramach programu SALA-BITS.

Pierwszy okres kontaktów polsko-szwedzkich, przypadający na pierwszą kadencję samorządów terytorialnych w Polsce, zdominowały szkolenia polityków i urzędników samorządowych w dziedzinie funkcjonowania

samorządu w Królestwie Szwecji, istniejącego tam systemu władz lokalnych i regionalnych, rodzaju wykonywanych zadań publicznych, działania urzędów administracji publicznej czy problematyki reform decentralizacyjnych. Dla wielkiej liczby polskich samorządowców (wójtów i radnych) były one okazją do czerpania doświadczeń z mającego długą historię samorządu szwedzkiego (własnych jeszcze nie mieliśmy). Wkrótce jednak, pod koniec pierwszej kadencji i w ciągu drugiej (lata 1994-1998), ujawniła się tendencja do organizowania bilateralnej współpracy na poziomie lokalnym i regionalnym wokół trzech grup tematycznych: ochrony środowiska, planowania przestrzennego oraz opieki socjalnej i zwalczania patologii społecznych. Nastąpiła też swoistego rodzaju specjalizacja po stronie szwedzkiej: w pierwszej dziedzinie wiodący był län Kalmar, w drugiej – län Blekinge, a w trzeciej – län Kronoberg.

Przedłużenie umowy o współpracy (z Sejmikiem Gdańskim, 19 lutego 1994 r.) wynikało z bardzo dobrych ocen ówczesnych kontaktów. Taką ocenę wyraził m.in. wysłannik parlamentu szwedzkiego związku SALA Stefan Sjolandr, który przebywał na Pomorzu w 1993 r.; z taką oceną spotkała się przebywająca w lutym tego roku przewodnicząca Rikstagu Ingegerd Troedsson i towarzyszący jej szwedz-

cy parlamentarzyści. Sejmik Gdański starał się podtrzymać znaczenie tej współpracy zarówno podczas wizyty króla Szwecji, jak i ministra spraw zagranicznych tego kraju w maju 1995 r. Od czasu przedłużenia porozumienia we wzajemnych kontaktach przykładano jeszcze większą rolę do bezpośredniego zaangażowania szwedzkich doradców działania na rzecz ochrony środowiska. Na Pomorzu realizowano m.in. program o nazwie Bałtycka Ekologia Gminna.

To wówczas ze Szwecji do trzech wymienionych województw zaczął się przepływ projektów technicznych, sprzętu i wyposażenia dla mniejszych oczyszczalni miejskich i gminnych. Strona szwedzka kładła też nacisk na upowszechnianie szwedzkiego modelu planowania przestrzennego, w szczególności na większe uspołecznienie procesu uzgadniania planów miejscowych i ogólnych. Służył temu chociażby cykl publikacji w Biuletynie Sejmiku Gdańskiego „Gryf”. Szwedzcy konsultanci służyli radą przy tworzeniu planów zagospodarowania przestrzennego m.in. w Słupsku, Elblągu, Kwidzynie, Gdyni, Starogardzie Gdańskim i Stężycy. Współpraca różnych instytucji z obydwu krajów owocowała również prowadzeniem wspólnego lobbingu na rzecz budowy infrastruktury komunikacyjnej łączącej południową Szwecję z północną Polską (komu-

nikacja promowa, lotnicza, autostrada z północy na południe w Polsce). W 1997 r. strona szwedzka odpowiedziała pozytywnie na polskie zaproszenie do utworzenia euroregionu razem z innymi partnerami bałtyckimi.

Dzięki tym kontaktom i współpracy, pogłębiało się wspólne doświadczenie w działalności samorządowej i przekonanie polskich i szwedzkich samorządowców, że mogłoby się stać ono także udziałem innych potencjalnych nadbałtyckich partnerów Polski i Szwecji, które dopiero zaczęły lub miały zacząć budowę samorządu terytorialnego spełniającego standardy europejskie. Dotyczyło to w szczególności obwodu kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej, którego przyszłość – jak wierzono – będzie kształtowana w oparciu o pokojową współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi w obszarze Morza Bałtyckiego.

2. Problem obwodu kaliningradzkiego

U progu lat 90. ubiegłego wieku obwód kaliningradzki Federacji Rosyjskiej był strefą zamkniętą dla międzynarodowego ruchu cywilnego i wymiany handlowej. Jego współpracą z mieszkańcami, a nawet władzami sąsiednich polskich województw, była ściśle nadzorowana i prowadzona w ograniczonych, często propagandowych formach. Jak dokumentują

współczesne badania², od 1956 r. do końca lat 80. nawiązywane były jednak kontakty transgraniczne między instytucjami, organizacjami i przedsiębiorstwami radzieckimi i polskimi. Odbływały się jednakże pod ścisłym nadzorem władz partyjnych i administracyjnych obwodu kaliningradzkiego FR i sąsiednich polskich województw. Władze określały kierunki, częstotliwość i formy kontaktów oraz instytucje w nie zaangażowane.

Sowietyzacja i wieloletnia rusyfikacja obwodu wyrażały się nie tylko w zewnętrznych formach, jak chociażby nowe nazewnictwo geograficzne, ale przede wszystkim w stylu życia publicznego. 36-letni okres historii tego regionu w ramach ZSRR doprowadził do powstania unikatowego w skali europejskiej społeczeństwa o trudnych do określenia korzeniach etnicznych i świadomości regionalnej. Cechą charakterystyczną obwodu był jego militarny charakter – taką funkcję nadano kiedyś najbardziej na zachód położonemu regionowi państwa radzieckiego. To tutaj stacjonowała 11. Armia Radziecka i Flota Bałtycka ZSRR. Na przełomie lat 80. i 90. tutaj tymczasowo rozlokowywane były wojska radzieckie wycofywane z terytorium NRD i krajów bałtyckich.

² Por. R. Anisiewicz, Polska – obwód kaliningradzki. Powiązania transgraniczne przed 1990 rokiem, Uniwersytet Gdański, Wydawnictwo Bernardinum, Gdańsk – Pelplin 2012.

Wbrew potocznej opinii o całkowitym zamknięciu granicy polsko-radzieckiej na odcinku granicznym z obwodem kaliningradzkim, co miało czynić obszar niedostępny dla cudzoziemców, jak dokumentują wspomniane badania, od 1956 r. do końca lat 80., nawiązywane były kontakty transgraniczne między instytucjami, organizacjami i przedsiębiorstwami radzieckimi i polskimi. Jednakże odbywały się pod ścisłym nadzorem władz partyjnych i administracyjnych obwodu kaliningradzkiego i sąsiednich polskich województw. Władze te określały kierunki i formy kontaktów, ich częstotliwość i wskazywały instytucje w nie zaangażowane.

Te międzynarodowe kontakty organizowano na płaszczyźnie politycznej, społecznej i gospodarczej. W pierwszym przypadku chodziło o współpracę regionalnych i lokalnych organizacji partyjnych, pochodzącej z tego samego źródła administracji czy przedstawicieli licencjonowanych środków masowego przekazu, towarzystw i organizacji o politycznym charakterze. W drugim – o współpracę instytucji kulturalnych, sportowych czy młodzieżowych (występy artystyczne, wystawy, spektakle teatralne, wspólne obozy młodzieżowe, wczasy pracownicze, wyjazdy zorganizowanych grup, tzw. autobusy przyjaźni). Charakterystyczne dla tych kontaktów były or-

organizowane wspólnie imprezy o polityczno-propagandowym wydźwięku „spotkania przyjaźni”, wiece w strefie przygranicznej, obchody różnych rocznic czy świąt o charakterze państwowym i partyjnym. Współpraca gospodarcza, mająca miejsce przy okazji wizyt oficjalnych delegacji partyjnych i administracyjnych, obejmowała wymianę informacji dotyczących produkcji przemysłowej, rolnictwa, melioracji gruntów, energetyki, wymianę dokumentacji technicznej, kontakty przedstawicieli konkretnych zawodów.

Charakterystyczną cechą ówczesnej współpracy transgranicznej było jej skoncentrowanie, po polskiej stronie, do obszaru województwa olsztyńskiego, a po reformie organizacji terytorialnej kraju, do obszaru dwóch województw – olsztyńskiego i elbląskiego. Na poziomie władztwa lokalnego doprowadzono do wielu porozumień partnerskich, m.in. Kaliningradu z Olsztynem i Elblągiem, Sowiecka z Kętrzynem, Czerlichowska z Malborkiem i Pieniężnem, Bagriatonowska z Bartoszczami, Prawdińska z Kętrzynem.

Nową sytuację, z punktu widzenia otwarcia i budowy nowej tożsamości regionalnej obwodu, stworzył rozpad Związku Radzieckiego. Likwidacja ZSRR sprzyjała refleksjom nad spuścizną historyczną regionu i samookreślenia się jego społeczności regionalnej zarówno wobec nowego państwa,

jak i sąsiadów – Polski, krajów bałtyckich i całego obszaru bałtyckiego, a także przygotowania do organizacji wolnej strefy ekonomicznej Jantar. Rozwojowi kontaktów międzynarodowych regionów północnej Polski z obwodem kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, jaki miał miejsce po 1990 r., towarzyszył proces kształtowania się nowej regionalnej tożsamości jego społeczeństwa. Rozpad ZSSR i powstanie nowych państw na mapie Europy oznaczały odosobnienie obwodu wobec głównego obszaru państwa rosyjskiego. Z drugiej strony, ujawniła się silna tendencja do integracji politycznej i gospodarczej najbliższych jego sąsiadów, Polski i krajów bałtyckich w ramach Unii Europejskiej. Jakby w odpowiedzi na tę sytuację, uaktywnili się przedstawiciele władz obwodu kaliningradzkiego FR w międzynarodowych organizacjach współpracy bałtyckiej. Starali się wykorzystywać unijne środki pomocowe dla rozwoju obwodu i dążyli (z sukcesem w następnej dekadzie) do wprowadzenia strefy małego ruchu granicznego z sąsiednimi krajami.³

3. Tworzymy Euroregion Bałtyk

Koncepcja stworzenia Euroregionu Bałtyk (w czasie prac przygotowawczych początkowo używano nazwy Jantar) narodziła się w środowisku sa-

³ T. Palmowski, Kaliningrad – szansa czy zagrożenie dla Europy bałtyckiej. Monografia społeczno-gospodarcza, Gdańsk – Pelplin 2012, s. 308.

morządowym nie tylko województwa gdańskiego, ale i elbląskiego oraz olsztyńskiego (inicjatorami byli m.in. prezydent Elbląga W. Gintowt-Dziewałtowski oraz przewodniczący sejmików samorządowych gdańskiego i olsztyńskiego, G. Grzelak i M. Sycz). Prace nad utworzeniem tego związku transgranicznego rozpoczęto na początku 1997 r. od zorganizowanej w tym celu przez władze Elbląga konferencji w Malborku (28 lutego–1 marca 1997 r.). Do działań zachęcono partnerów współpracy dwustronnej sejmików samorządowych ze Szwecji i Danii – Rogera Kalifa i Knutta Andersena) oraz rosyjskich samorządowców z obwodu kaliningradzkiego (m.in. Aleksandra Kuzniecowa). Przyczyny powołania euroregionu to m.in.:

- zapewnienie wielostronnej współpracy samorządowej z regionami krajów członkowskich Unii Europejskiej (Szwecja, Dania);
- rozwój kontaktów z władzami samorządowymi w obwodzie kaliningradzkim FR (w związku z obniżeniem poziomu współpracy z administracją obwodową w II połowie lat 90.);
- wykorzystanie środków pomocowych UE dla współpracy transgranicznej i międzyregionalnej;
- potrzeba harmonizacji rozwoju obszarów transgranicznych, szczególnie pogranicza polsko-rosyjskiego.

Po roku prac, 27 lutego 1998 r., na Zamku w Malborku podpisano umo-

wę o powołaniu euroregionu⁴, która odwoływała się do ratyfikowanej przez Polskę, Danię, Szwecję, Rosję, Litwę i Łotwę, Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi (tzw. konwencji madryckiej) i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz prawa wewnętrznego poszczególnych państw, których podmioty były jej sygnatariuszami. Umowę podpisały władze duńskiego hrabstwa Bornholm, miasta i regionu Liepaja (Lipawa) na Łotwie, okręgu kłajpedzkiego (regionu i miast tego regionu) na Litwie, z Polski – Stowarzyszenie Gmin Rzeczypospolitej Polskiej Euroregionu Bałtyk oraz wojewodowie i sejmiki samorządowe województw elbląskiego, gdańskiego, olsztyńskiego, słupskiego, Związek Muncypalny Obwodu Kaliningradzkiego FR, wreszcie stowarzyszenia władz lokalnych, rad wojewódzkich, urzędów wojewódzkich, rad regionalnych szwedzkich województw (länów) Blekinge, Kalmar i Kronoberg. Wyznaczało to zasięg terytorialny działalności Euroregionu. O wadze tego przedsięwzięcia świadczyła obecność w czasie inauguracji ministra spraw zagranicznych B. Geremka i szefowej Kancelarii Prezydenta RP D. Hubner.

⁴ Umowa o utworzeniu Euroregionu Bałtyk, tekst jednolity ze zmianami z 15 lutego 1999 r. (Msp.). Zmiany dotyczyły nowego określenia podmiotów regionalnych z Polski – w związku z reformą województw przeprowadzoną w 1998 r.

Statut Euroregionu dokładnie przedstawiał jego cele, a mianowicie poprawę warunków życia mieszkańców, ułatwienie kontaktów wzajemnych społeczności lokalnych, przełamywanie uprzedzeń historycznych, zapewnienie rozwoju zrównoważonego. Cele te powinny być realizowane przez takie działania, jak: wspieranie wspólnych przy- i transgranicznych projektów rozwojowych, rozwój infrastruktury przejść granicznych, podnoszenie kwalifikacji zawodowych ludności i walka z bezrobociem, współpraca w dziedzinie nauki, turystyki, sportu, ochrony dziedzictwa kulturowego, organizacja kontaktów młodzieży, tworzenie systemów informacyjnych Euroregionu oraz współpraca w zwalczaniu skutków klęsk żywiołowych i ekologicznych. Ustanowiono organy Euroregionu: radę, prezydium i grupy robocze oraz instytucje administracyjne: sekretariaty krajowe i Stały Międzynarodowy Sekretariat ERB (od 2004 r.).

W ciągu wielu lat swojej działalności Euroregion podejmował wiele ważnych inicjatyw społecznych, gospodarczych i kulturalnych, stanowiąc rzeczywistą formę integracji dla regionów wchodzących w jego skład: od organizacji obozów młodzieżowych, poprzez inicjowanie pomocy wzajemnej (jak w 1998 r. dla obwodu kaliningradzkiego), organizację wystaw międzynarodowych, spotkań przedstawicieli świata kultury, po przygo-

towanie wspólnej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. Uczestniczył w projektach różnych programów pomocowych (PhoneCredo, Phare CBC i INTERREG), realizował projekt Seagull DevERB, zarządzał Funduszem Małych Projektów w ramach programu Phare. W 2013 r. w obrębie Prezydium Euroregionu rozpoczęto dyskusję na temat przekształcenia organizacji w Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej.

Jednym z najważniejszych osiągnięć Euroregionu była realizacja projektów Seagull I i Seagull II w ramach programu INTERREG IIIB Region Morza Bałtyckiego. W jej wyniku powstała najpierw Strategia Rozwoju, a później Wspólny Program Rozwoju dla Euroregionu Bałtyk⁵. Pierwszy z dokumentów zawierał wizję rozwoju Euroregionu, wyzwania strategiczne, cel nadrzędny i cele horyzontalne, omawiał cztery priorytetowe obszary działań: konkurencyjne środowisko biznesu, infrastruktura transportu, spójność społeczna i efektywne wdrażanie polityk unijnych dotyczących energii i środowiska. Odrębnie dokument przedstawiał rolę obwodu kaliningradzkiego we współpracy euroregionalnej. Drugi z dokumentów konkretyzował plan

⁵ Zob.: Strategy for development of Euroregion Baltic, The Regional Council In Kalmar County, Kalmar, 2005; Join development programme for Euroregion Baltic. A Summary, The Regional Council In Kalmar County, Kalmar, 2005.

działań na rzecz realizacji rozwoju Euroregionu w perspektywie krótko- i średnioterminowej w czterech wyżej wymienionych obszarach działań.

Wyzwaniem w działalności Euroregionu Bałtyk stało się wprowadzenie, w związku z realizacją układu z Schengen, wiz na granicach obwodu kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej z Polską i Litwą, co wywołało obawy związane z możliwością ograniczenia osobowego i towarowego ruchu transgranicznego. Władze Euroregionu zaangażowały się w promowanie maksymalnego uproszczenia procedur przekraczania granicy, w szczególności między obwodem kaliningradzkim i sąsiednimi regionami w Polsce i na Litwie. W ramach projektu Seagull II zorganizowano dwie duże konferencje poświęcone temu problemowi, gdzie lobbowano za złagodzeniem reżimu wizowego w celu ratowania współpracy przygranicznej i przeciwdziałania izolacji obwodu kaliningradzkiego (w Swietłogorsku, 21 października 2006 r. i w Karlskronie, 14 marca 2007 r.)⁶.

Rada Regionu, 15 marca 2007 r. przyjęła rezolucję w tej sprawie potwierdzającą dotychczasowe cele Euroregionu Bałtyk, m.in. ułatwianie wzajemnych kontaktów mieszkańców tego regionu, wzmacnianie więzi społeczności lokalnych, eliminację historycznych uprzedzeń i rozwijanie

współpracy władz regionalnych i lokalnych. W szczególności rekomendowano uproszczenie procedury przekraczania granicy w odniesieniu do tzw. lokalnego ruchu granicznego obejmującego 30-kilometrowy pas od granicy na terytorium Federacji Rosyjskiej oraz Polski i Litwy czy nawet przygotowanie bezwizowego przekraczania granicy między obwodem kaliningradzkim a sąsiednimi regionami państw Unii Europejskiej. Rezolucja wzywała także do przyjęcia porozumień międzypaństwowych umożliwiających żeglugę międzynarodową na Zalewie Wiślanym i Zalewie Kurońskim⁷. Kolejnym wyzwaniem dla Euroregionu Bałtyk okazał się proces konsultacji towarzyszących przygotowaniu przez Komisję Europejską dokumentu pod nazwą Strategia Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego.

* * *

Dwadzieścia lat działalności Euroregionu Bałtyk doprowadziło do wykreowania i zrealizowania wielu inicjatyw służących społecznościom go tworzącym. Z drugiej strony, umożliwiło wykształcenie się sieci współpracujących ze sobą samorządowców z różnych krajów stawiających sobie wspólne cele i wspólnie je realizujących. Ta wspólnota ludzi i celów, które ich łączą, stanowi najważniejszy dorobek tej organizacji, swoisty kapitał społeczny w regionie Morza Bałtyckiego.

⁶ Por. Border Crossing report, Euroregion Baltic, 2007.

⁷ Ibidem, s. 12- 13.

Literatura

1. Anisiewicz R., Polska – obwód kaliningradzki. Powiązania transgraniczne przed 1990 rokiem, Uniwersytet Gdański, Wydawnictwo Bernardinum, Gdańsk – Pelplin, 2012.
2. Bording Crossing Report, Euroregion Baltic, 2007.
3. Joint development program for Euroregion Baltic. A summary, The Regional Council in Kalmar County, Kalmar 2005.
4. Palmowski T., Kaliningrad – szansa czy zagrożenie dla Europy bałtyckiej. Monografia społeczno-gospodarcza, Wydawnictwo Bernardinum, Gdańsk – Pelplin, 2012.
5. Polityka zagraniczna RP. 1989–2002, red. R Kuźniar, K. Szczepanik, Wydawnictwo Ascon, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa, 2002.
6. Strategy for development of Euroregion Baltic, The Regional Council in Kalmar County, Kalmar, 2005.
7. Umowa o utworzeniu Euroregionu Bałtyk, tekst jednolity ze zmianami z 15 lutego 1999 r. (Msp).



Michał Glaser

Dyrektor Biura Obszaru

Metropolitalnego

Gdańsk – Gdynia – Sopot

Zalegalizujmy ten związek.

O potrzebie ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim

Wstęp

Ustawa o związkach metropolitalnych z 2015 r. umożliwiała utworzenie na Pomorzu związku metropolitalnego, została jednak uchylona w 2017 r. Pozwolenie

na utworzenie związku otrzymało jedynie województwo śląskie. Niniejszy tekst argumentuje, że każdy rok bez ustawy metropolitalnej powoduje istotne koszty dla Pomorza – słabszy dostęp mieszkańców do usług publicznych, słabiej rozwinięty i niezintegrowany system transportu publicznego, większe korki oraz straty gospodarcze z tego powodu. Artykuł wyjaśnia, dlaczego oddolna współpraca metropolitalna powinna zostać uzupełniona przez rozwiązanie ustawowe, ocenia główne aspekty aktualnej debaty publicznej w sprawie metropolii w Polsce oraz przedstawia warunki konieczne do uchwalenia ustawy metropolitalnej dla Obszaru Metropolitalnego Gdańsk – Gdynia – Sopot.

Lata starań na rzecz metropolii na Pomorzu

Województwo pomorskie jest jednym z województw metropolitalnych, tj. tych, którego stolice są ośrodkiem metropolitalnym o ponadregionalnym, a nawet międzynarodowym znaczeniu. Obszar Metropolitalny Gdańsk – Gdynia – Sopot¹ (OMGGS) jest czwartym

¹ Na świecie powszechnym zwyczajem jest nazywanie metropolii od nazwy ich miasta centralnego. Zgodnie z metodologią OECD, mówi się o Metropolitan Area of Gdańsk, tymczasem Eurostat używa nazwy Metropolitan Region of Gdańsk. W Polsce bardzo powszechnym określeniem jest Obszar Metropolitalny Trójmiasta, której to nazwy używa m.in. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego. Zgodnie z porozumieniem samorządowców metropolii, od 2015 r. używana jest formalnie nazwa Ob-

największym obszarem metropolitalnym w Polsce (po metropoliach² warszawskiej, katowickiej i krakowskiej³), zajmuje obszar ok. 1/3 województwa pomorskiego, zamieszkiwany jest przez 2/3 mieszkańców regionu. To największy ośrodek wzrostu gospodarczego północnej Polski. Nasza metropolitalność w tym kontekście przekłada się na wyjątkowe szanse rozwojowe – wyjątkowy potencjał do generowania i przyciągania mieszkańców, idei, innowacji oraz kapitału.

Innym aspektem metropolitalności jest kumulacja wyzwań na obszarze metropolii. Na całym świecie występuje ten sam trend: im większe miasto, tym większe zanieczyszczenie środowiska, większe korki, liczba przestępstw, problemów społecznych. W przypadku metropolii odrębnym wyzwaniem jest również to, że te same typy problemów mieszkańców równocześnie próbują rozwiązywać sąsiadujące ze sobą miasta i gminy. Spośród 49 gmin zrzeszo-

szar Metropolitalny Gdańsk – Gdynia – Sopot, która to będzie wykorzystywana w niniejszym artykule.

² Mimo różnych definicji w literaturze przedmiotu, na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto tożsame rozumienie sformułowań „obszar metropolitalny” i „metropolia”.

³ Zgodnie z metodologią Eurostatu, siedem największych (zamieszkałych przez ponad milion mieszkańców) metropolii w Polsce to obszary metropolitalne: Warszawy (3,2 mln), Katowic (2,8 mln), Krakowa (2,1 mln), Gdańska (1,2 mln), Wrocławia (1,2 mln), Łodzi (1,2 mln) oraz Poznania (1,1 mln).

nych w OMGGS, 750 tys. osób mieszka w Trójmieście, a pozostałe 750 tys. – w 46 gminach. Nie ma wątpliwości, że niezależność gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, jest czymś jednoznacznie pozytywnym. Wyzwania rodzą się jednak w przypadku dużych i bardzo kosztownych zadań, które dotyczą w równym stopniu wszystkich mieszkańców obszaru metropolitalnego. Indywidualne działania gmin w zakresie systemu transportowego, systemów sieci wodociągowych, kanalizacyjnych czy gospodarki odpadami nie mają szans sprostać powszechnym potrzebom mieszkańców metropolii. Koordynacja działań gmin w tych obszarach staje się konieczna.

Należy pamiętać, że metropolia na Pomorzu jest jedną z dwóch (obok katowickiej) największych polskich metropolii policentrycznych, w których codzienne przemieszczanie się i zaspokajanie potrzeb ekonomicznych i społecznych bardzo często wiąże się z przekraczaniem granic miast i gmin. Nie jest to już takie oczywiste w metropoliach warszawskiej, krakowskiej czy wrocławskiej. Co za tym idzie, kwestia koordynacji działań w metropolii na Pomorzu ma dużo większą wagę niż w pozostałych polskich obszarach metropolitalnych.

Zarówno pierwszy aspekt naszej metropolitalności – związany z możli-

wością wykorzystania nadzwyczajnego potencjału rozwojowego, jak i drugi – związany z koniecznością koordynacji działań w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkańców, prowadzą do tego samego wniosku. Realizując zasadnicze zadania publiczne, należy unikać działań równoległych i nieskoordynowanych, aby uniknąć nieefektywnego wydawania funduszy publicznych pochodzących z podatków mieszkańców metropolii. Jeżeli naszym celem jest wejście do pierwszej ligi europejskich metropolii, posiadających znacznie większe od nas zasoby, to w sprawach dotyczących wzmacniania potencjału konkurencyjnego samorządy obszaru metropolitalnego muszą działać razem.

Z obydwu tych powodów od początku lat 90. XX w. toczyły się dyskusje na temat koordynacji działań w skali metropolitalnej⁴. Oddolne struktury zarządzania i koordynacji działań w ramach metropolii ewoluują od prawie 15 lat, od czasu powstania z inicjatywy marszałka województwa pomorskiego Jana Kozłowskiego oraz prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza Rady Metropolitalnej Zatoki Gdańskiej. Rada powstała w 2003 r. jako niesformalizowana platforma dialogu marszałka, wójtów, burmistrzów

i prezydentów. Efektem dyskusji toczonych w ramach Rady było powołanie w 2007 r. Metropolitalnego Związku Komunikacyjnego Zatoki Gdańskiej (MZKZG). W 2008 r. MZKZG rozpoczął sprzedaż biletów metropolitalnych okresowych, na które zapotrzebowanie rośnie z roku na rok.

Oddolna integracja metropolii weszła na kolejny szczebel po wyborach samorządowych, które odbyły się pod koniec 2010 r. W odpowiedzi na inicjatywę prezydenta Gdańska, 29 gmin i powiatów powołało stowarzyszenie samorządowe Gdański Obszar Metropolitalny (GOM). Utworzenie stowarzyszenia poprzedzone zostało wieloma spotkaniami i dyskusjami z udziałem władz wykonawczych, radnych z Trójmiasta oraz powiatów sąsiadujących z Trójmiastem. Spotkania zostały zwieńczone konferencją podsumowującą w połowie czerwca 2011 r., podczas której samorządowcy potwierdzili decyzję o utworzeniu stowarzyszenia i ustalili datę zebrania założycielskiego na 15 września 2011 r., dając sobie 3 miesiące na dyskusje w gminach i przekonanie radnych do podjęcia odpowiednich uchwał, upoważniających wójtów i burmistrzów do dalszego działania. Do końca 2011 r. do stowarzyszenia należały już 34 samorządy, do końca 2012 r. – 42, a obecnie – 57 samorządów, w tym 49 gmin i 8 powiatów ziemskich. Sto-

⁴ Bogata lista inicjatyw metropolitalnych w latach 1990-2011 dostępna jest stronie www.metropoliagdansk.pl/co-robimy/inicjatywy-metropolitalne-1990-2011/.

warzyszenie, 10 kwietnia 2015 r. zmieniło nazwę na Obszar Metropolitalny Gdańsk – Gdynia – Sopot (OMGGS), a dwa miesiące później w jego skład weszły Gdynia, Wejherowo i Jastarnia. Tym samym stowarzyszenie zaczęło pełnić funkcję Związku Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT), którego prezesem został prezydent Gdańska, a wiceprezesami prezydenci Gdyni i Sopotu.

W historii stosunków międzynarodowych i integracji europejskiej znana jest anegdota o tym, jak w latach 70. XX w. sekretarz stanu USA Henry Kissinger skarżył się, że w sytuacjach kryzysów międzynarodowych nie ma do kogo zadzwonić, kiedy chce poznać stanowisko Europy Zachodniej. W historii polskiego samorządu powstanie stowarzyszenia metropolitalnego może być porównywane do tworzenia struktur Unii Europejskiej. Powstanie GOM, a następnie przekształcenie go w OMGGS oznaczało powstanie pierwszego w historii wspólnego biura obszaru metropolitalnego, które zostało upoważnione przez samorządy metropolii do koordynacji wspólnych działań rozwojowych miast i gmin metropolii gdańskiej.

GOM/OMGGS zaczęło swoją działalność od koordynacji wdrożenia państwowej reformy gospodarki odpadami, przygotowania wspólnej koncepcji rozwoju przestrzennego,

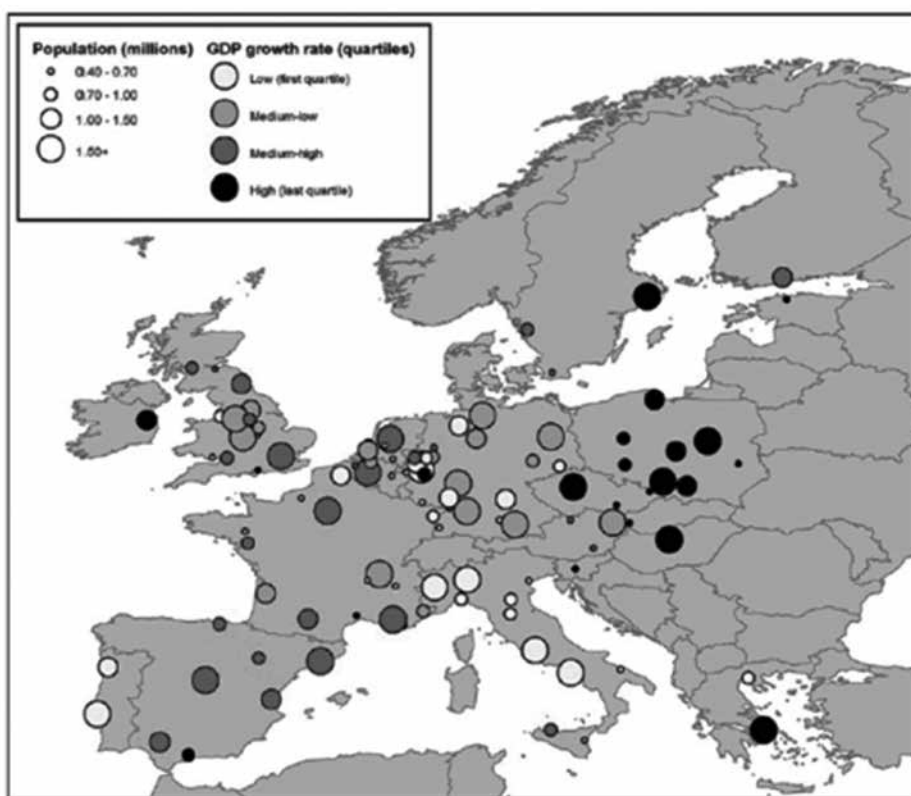
przygotowania wspólnej oferty inwestycyjnej prezentowanej na targach międzynarodowych oraz od prac nad wspólnym pakietem projektów inwestycyjnych w kontekście nowego budżetu UE na lata 2014-2020. Ważnymi działaniami towarzyszącymi były stałe spotkania samorządowców w obszarach infrastruktury i środowiska, rozwoju społecznego, rozwoju gospodarczego, kultury, administracji i finansów oraz strategii (tzw. komisje tematyczne). Ich celem była wymiana informacji, dobrych praktyk oraz inicjowanie wspólnych projektów, takich jak wspólne zakupy energii elektrycznej, gazu, usług pocztowych i innych usług publicznych, harmonizacja działań i procedur na metropolitalnym rynku pracy czy rozbudowy infrastruktury wodociągowej i ciepłowniczej. W latach 2013-2015 przeprowadzono szeroko zakrojone prace nad opracowaniem wspólnych strategii rozwoju metropolii, których efektem jest Strategia OMGGS do 2030 r. oraz kilka strategii sektorowych. Biuro GOM rozpoczęło też skuteczne starania o pozyskanie dotacji z projektów europejskich. Działalność stowarzyszenia opłacana jest z niewielkich składek (0,01 proc. dochodów własnych samorządów członkowskich) i uzupełniona dotacjami zewnętrznymi, które już od drugiego roku funkcjonowania stanowiły od 70 do 95 proc. budżetu.

Metropolie w polityce rządowej

Oddolne działania miast i gmin metropolii nie są wystarczające, jeśli nie zostaną wpisane w ustawowe ramy prawa krajowego i faktycznie realizowaną politykę rządu centralnego. Regulacja współpracy metropolitalnej na szczeblu krajowym jest praktyką stosowaną na całym świecie. Badania Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wskazują,

że duże miasta są w stanie generować rozwój gospodarczy w otoczeniu nawet do 300 km.⁵ Dowodzą też, że metropolie cechują się wyższą produktywnością i to w nich ukryty jest największy potencjał wzrostu gospodarczego rozwiniętych państw. W skali międzynarodowej dosyć wyraźnie widoczna jest konwergencja poziomu

⁵ OECD (2014), OECD Regional Outlook 2014: Regions and cities: Where policies and people meet, Executive summary, s. 21.



Mapa 1. Wzrost gospodarczy w obszarach metropolitalnych w pierwszej dekadzie XXI w.

Źródło: OECD (2015), *Metropolitan Century, Understanding Urbanisation and Its Consequences*, s. 54

produktywności między metropoliami w krajach rozwijających się (najwyższy wzrost gospodarczy – zaznaczone czarnym kolorem na mapie 1. – wobec tych bardziej rozwiniętych, notujących niższe tempo wzrostu gospodarczego).

Również w Polsce zbudowanie sieci silnych obszarów metropolitalnych jest warunkiem dynamicznego i trwałego rozwoju kraju. W szczególności to w nich tworzone są nowe miejsca pracy. Silne metropolie są sposobem na zatrzymanie mieszkańców w Polsce i panaceum na powrót Polaków, którzy wyemigrowali do pracy za granicą.

Wykorzystanie potencjału metropolii jest jednak ściśle uzależnione od umiejętnej koordynacji polityk sektorowych oraz stworzenia struktur zarządczych w metropoliach. Najlepszym przykładem jest zarządzanie suburbanizacją, czyli naturalnym procesem rozwoju mieszkalnictwa oraz działalności produkcyjno-usługowej wokół dużych aglomeracji miejskich. Suburbanizacja to przestrzenny wzrost miast, czyli proces, który nie musi być sam w sobie zły. Rozrost przynosi jednak negatywne efekty, gdy postępuje w sposób niekontrolowany. Mamy aż nadto dowodów, że jeśli każdy wolny teren w metropolii wystawimy na sprzedaż, to w perspektywie kilkunastu lat zrodzi to niekorzystne skutki dla mieszkańców całej metropolii: wysokie koszty budowy

i utrzymania infrastruktury technicznej czy zapewnienia dostępu do edukacji i służby zdrowia. Bardzo często szkoły i przychodnie w centrach pustoszeją, a miasto zmuszone jest budować kolejne obiekty publiczne w dzielnicach zewnętrznych, w których tereny – a więc i nowe mieszkania – są tańsze niż w centrum. Inne koszty oddawania zbyt dużych terenów pod budownictwo mieszkaniowe wiążą się z koniecznością wykupu gruntów pod drogi publiczne. Koszty te, szacowane na podstawie analizy zobowiązań wynikających z planów miejscowych polskich gmin na kwotę 129 mld złotych⁶, będą musiały pokryć samorządy, a więc podatnicy miast i gmin. Niekontrolowany rozwój przestrzenny nowych dzielnic i osiedli jest również powodem codziennych korków. Według piątego raportu Deloitte i serwisu Targeo.pl roczne koszty z samego tylko stania w korkach w trakcie dojazdów do pracy w siedmiu największych miastach w Polsce szacuje się na ponad 3,8 mld zł rocznie⁷.

OECD zbadało, w jaki sposób ciała zarządcze w obszarach metropolitalnych mogą zaradzić niekorzystnym efektom suburbanizacji. Na podstawie szerokich badań w 263 obszarach

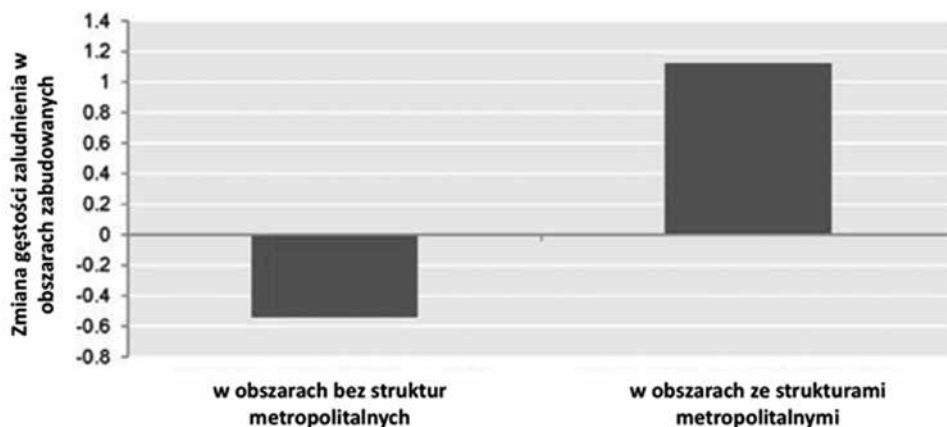
⁶ A. Olbrysz, J. Koziński, Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią, Zespół Badawczy „Finanse w urbanizacji”, Lesznowola 2011.

⁷ Deloitte i Targeo.pl, „Raport o korkach w 7 największych miastach Polski”, 2016.

metropolitalnych przeprowadzonych w 2013 r. okazało się, że zarządcze struktury koordynacyjne istnieją w ponad 2/3 badanych metropolii. Różnego rodzaju „zarządy metropolitalne” występowały w 17 z 21 przebadanych państw. Tylko w 6 z nich istnieją we wszystkich obszarach metropolitalnych kraju. Prawie nigdy nie stanowiły formalnie odrębnego poziomu samorządu lokalnego. Zazwyczaj były tworzone oddolnie, a ustawy centralne często uchwalano indywidualnie dla poszczególnych metropolii. Wyjątkiem było stworzenie miast-regionów w Holandii, z której to reformy wycofano się w 2015 r. oraz stworzenie jedną ustawą 14 zarządów metropolitalnych we Włoszech, począwszy od 1 stycznia 2015 r. Niezależnie od formy praw-

nej, 80 proc. struktur metropolitalnych zajmowało się strategią rozwoju, ponad 70 proc. transportem, a ponad 60 proc. planowaniem przestrzennym. To właśnie w aspektach planowania przestrzennego i zarządzania transportem pozytywne efekty współpracy są najbardziej widoczne. Jak obrazuje wykres 1., w tych obszarach, w których istniały formalne struktury zarządcze, proces suburbanizacji zmniejszył się o prawie 0,6 proc. w okresie 2000-2006. W tym samym czasie w metropoliach, w których nie istniały wspólne struktury zarządcze, proces suburbanizacji rozwinął się o średnio 1,2 proc.⁸

⁸ OECD, *The Metropolitan Century, Understanding Urbanisation and Its Consequences*, 2015, s. 59.



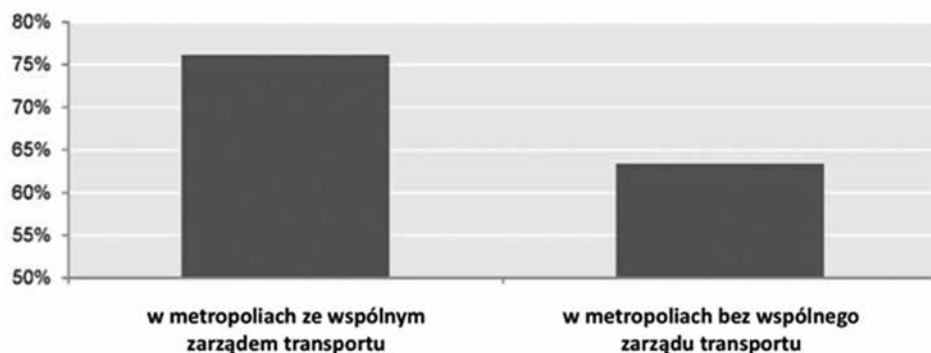
Wykres 1. Wpływ istnienia metropolitalnych struktur zarządczych na proces suburbanizacji w obszarach metropolitalnych OECD w latach 2000-2006

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD (2015), *Metropolitan Century*, s. 59

Podobną korelację możemy zauważyć w przypadku zarządzania transportem zbiorowym. Na podstawie badań opinii publicznej, przeprowadzonych w 37 obszarach metropolitalnych OECD, wyraźnie widać korelację między zadowoleniem mieszkańców z tego, jak świadczone są usługi transportowe w obszarach metropolitalnych, w których istnieje jeden zarząd transportu zbiorowego i znacząco niższe zadowolenie z jakości usług w metropoliach, w których wspólnego zarządu nie ma.

Mimo licznych zapisów w krajowych dokumentach strategicznych na temat tego, że wykorzystanie potencjału obszarów metropolitalnych jest jednym z (niestety, wielu) priorytetów długofalowego rozwoju Polski, praktyczna, codzienna polityka centralna wobec polskich obszarów metropoli-

talnych nie jest zbyt wyraźna. Mało kto słyszał o tym, aby priorytetem któregoś z rządów polskich w XX w. było stworzenie sieci silnych obszarów metropolitalnych w Polsce. W dyskursie politycznym o kierunkach rozwoju kraju dominuje myślenie sektorowe, odnoszące się do konkretnych, specyficznych grup społecznych lub do wywołujących powszechne emocje tematów symbolicznych. W efekcie, do dziś nie ustanowiono w Polsce np. prawnych możliwości zarządzania suburbanizacją. Brakuje systemowych rozwiązań ułatwiających tworzenie metropolitalnego zarządu transportu publicznego, a jedną z licznych przeszkód są, regulowane przez odrębne ustawy, odmienne przepisy dotyczące wysokości ulg i zniżek w transporcie kolejowym. Jeśli samorządy lub koleje regionalne chciałyby je dostosować do tych uży-



Wykres 2. Udział zadowolonych mieszkańców z jakości i dostępności transportu publicznego w obszarach metropolitalnych OECD

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD (2015), Metropolitan Century, s. 62

wanych w autobusach i tramwajach, naraziłyby się na straty wielomilionowych refundacji od skarbu państwa. Wciąż nieefektywnie prowadzone są promocje gospodarcza, turystyczna i kulturalna. Realizowane przez setki podmiotów, prowadzą do rozproszonych efektów, zamiast skupić się na wzmacnianiu marek polskich miast, które mają największą szansę na faktyczne zdobycie rozpoznawalności międzynarodowej. W związku z tym, że brakuje krajowych ram, na których można by oprzeć oddolną współpracę, oddolne i realizowane bez wsparcia centralnego, starania samorządów polskich metropolii skazane są na czasochłonne działania przynoszące relatywnie mało ambitne rezultaty.

Analizując realizowaną politykę centralną wobec polskich metropolii, niewątpliwie kluczowym działaniem okazało się wdrożenie mechanizmu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). Tak zwane ZIT-y nie odnoszą się wyłącznie do obszarów metropolitalnych, skierowane są wobec aż 18 obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich⁹ oraz 5 innych ośrodków „subregionalnych” (tak zwane RIT-y). Celem ZIT-ów jest zwiększenie koordynacji działań rozwojowych wokół największych polskich aglomeracji. Głównym środkiem do osiągnięcia tego

celu są fundusze europejskie. Zgodnie z założeniami, część funduszy europejskich w perspektywie finansowej miała być przekazana w zarządzanie samorządom tworzącym obszary funkcjonalne polskich metropolii i aglomeracji w zamian za ich większe zaangażowanie we współpracę i koordynację własnych działań. Zaangażowanie to miało dwa konkretne wymiary. Konieczne było uzgodnienie i wprowadzenie w życie sformalizowanej formy współpracy, czyli tzw. związku ZIT (np. powołanie stowarzyszeń podejmujących decyzje wg uzgodnionego, wspólnotowego mechanizmu decyzyjnego) oraz przyjęcie wspólnej strategii rozwoju danego obszaru (tzw. strategii ZIT) oraz określenie w niej najważniejszych obszarów współpracy i strategicznych projektów, które uzyskają dofinansowanie unijne.

Podstawą prawną do wdrożenia mechanizmu ZIT były uchwały Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej. Ich wprowadzenie w krajach członkowskich UE nie było jednak obowiązkowe. Decyzję w tej sprawie podjęło polskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego pod kierownictwem minister Elżbiety Bieńkowskiej, przez co Polska stała się jednym z pierwszych członków Unii, które wprowadziły ten instrument w życie od początku perspektywy finansowej UE 2014-2020.

Województwo pomorskie jest jednym z większych beneficjentów ZIT

⁹ Zielona Góra i Gorzów Wielkopolski posiadają dwa odrębne związki ZIT.

w Polsce. Po pierwsze dlatego, że to właśnie ZIT-y przełamały istniejący przez ostatnie lata kryzys oddolnej współpracy metropolitalnej na linii Gdańsk/GOM – Gdynia i doprowadziły do przyłączenia się Gdyni do powołanego w 2011 r. stowarzyszenia metropolitalnego. Gdyby nie tak znacząca „marchewka” finansowa w postaci dodatkowych środków unijnych, prawdopodobnie do dziś stowarzyszenie metropolitalne funkcjonowałoby bez drugiego największego miasta metropolii. Po drugie, dzięki porozumieniu kilkudziesięciu gmin i powiatów, nasz obszar otrzymał 1,1 mld zł dofinansowania z Regionalnego Programu Operacyjnego oraz ponad 700 mln zł z krajowego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Dofinansowanie to przekłada się na pakiet inwestycji wart ponad 3,6 mld zł, na który składają się tak istotne dla mieszkańców Pomorza projekty, jak:

- budowa sieci 26 węzłów przesiadkowych integrujących transport kolejowy, autobusowy i rowerowy wraz z trasami dojazdowymi (w tym 116 km rowerowych) oraz parkingami dla 3 tys. samochodów i 2,5 tys. rowerów;
- zakup nowego taboru komunikacji miejskiej: 55 autobusów, 51 nowych lub zmodernizowanych trolejbusów, 15 tramwajów;
- budowa centrum monitoringu Szybkiej Kolei Miejskiej oraz remont 7 pe-

ronów SKM w Gdyni i Rumi, a także dworca w Gdyni;

- budowa 2 nowych linii tramwajowych w Gdańsku (Nowa Bulowska, Nowa Warszawska) oraz remont linii tramwajowej na Stogi (7,7 km torów);
- system roweru metropolitalnego – prawie 4 tys. rowerów publicznych na terenie 14 gmin OMGS;
- wdrożenie elektronicznego systemu biletu metropolitalnego umożliwiającego integrację sprzedaży biletów SKM, Pomorskiej Kolei Metropolitalnej i Przewozów Regionalnych PKP wraz z systemami przewoźników miejskich w Gdyni, Gdańsku, Tczewie i Pucku;
- pakiet termomodernizacji szkół i budynków publicznych (262 obiekty, wśród nich mieszkaniowe z 848 gospodarstwami domowymi);
- podłączenie sieci ciepłowniczych do 15 dzielnic i miejscowości (Lipce, Święty Wojciech, Piecki-Migowo, Ujeścisko, Łostowice, Kokoszki, Osowa; Orłowo, Mały Kack, Wilczno, Chwarzno; Rumia oraz połączenie do granicy Redy);
- budowa dwóch oddziałów opieki senioralnej w Sopocie i Gdańsku (tzw. centrum geriatrici);
- zintegrowana rewitalizacja dzielnic w Gdańsku, Gdyni, Tczewie, Wejherowie, Rumi, Kartuzach, Żukowie i Pucku;
- realizacja pakietu projektów aktywizacji społeczno-zawodowej realizo-

wanych przez powiatowe partnerstwa samorządów i 47 organizacji pozarządowych, mających na celu zatrudnienie 3 tys. osób, w tym ponad 160 osób w przedsiębiorstwach społecznych;

- budowa wspólnej oferty parków naukowo-technologicznych dla przedsiębiorców z gmin OMGGs (tzw. projekt TriPOLIS).

Na ile wprowadzenie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych oznaczało przełom w polityce centralnej Polski wobec metropolii? Na pewno decyzja ta była ważnym krokiem, który może wywołać dalsze pozytywne efekty. Na pewno też ZIT nie zrealizuje wszystkich stawianych przed nim celów. Wdrażając ten mechanizm w 2013 r., Ministerstwo deklarowało, że jego efektem ma być „współpraca dużych miast z otaczającymi je gminami oraz samorządem województwa, w zakresie ustalenia wspólnych celów i inwestycji na rzecz rozwoju metropolii” oraz promowanie.¹⁰ W przyjętej następnie umowie partnerstwa między Polską a Unią Europejską powtórzono, że celem ZIT jest promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych na miejskich obszarach funkcjonalnych.

Cele te realizowane są częściowo. Po pierwsze dlatego, że ZIT-y stały się częścią negocjowanych wcześniej

regionalnych programów operacyjnych. Większość związków ZIT w Polsce powstała i zaczęła budować swoje struktury w momencie, kiedy urzędy marszałkowskie kończyły negocjacje z programów regionalnych z Brukselą. W efekcie, powstające związki ZIT nie miały większego wpływu na wybór celów strategicznych ani głównych obszarów współpracy metropolitalnej. Tak więc gminy tworzące nowo powstałe związki ZIT mogły co najwyżej porozumieć się, poprzez jakie konkretne inwestycje zrealizują cele ustalone w programach regionalnych. Również w ograniczonym zakresie ZIT-y przyczyniły się do koordynacji działań różnych szczebli administracji publicznej na tym samym obszarze. Większość nakładających się i potencjalnie nadających do skoordynowania działań leży bowiem w zakresie agencji i spółek rządowych, które nie zostały włączone do mechanizmu ZIT. Tymczasem to takie instytucje, jak GDDKiA, WFOŚ, RDOŚ czy spółki publiczne, jak PKP, SKM czy (w przypadku obszarów Gdańska i Szczecina) porty morskie wpływają w zasadniczy sposób na rozwój metropolii, tempo realizacji inwestycji na ich terenie, efektywne zagospodarowanie gruntów itd.

Jednakże, wprowadzenie mechanizmu ZIT należy oceniać pozytywnie. Po raz pierwszy w historii wprowadziły obligatoryjny, choć dający dużą prze-

¹⁰ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Zasady Realizacji ZIT w Polsce, Warszawa 2013.

strzeń do negocjacji indywidualnych uzgodnień w każdym z województw, mechanizm wymuszający dogadywanie się między samorządami. Wpłynęło to w istotny sposób na wzrost poczucia odpowiedzialności za realizację funduszy europejskich i lokalnych strategii rozwoju. Dodatkowo, dla inicjatyw metropolitalnych powstałych wcześniej (Gdańsk, Poznań, Szczecin, Śląsk), ZIT-y często okazywały się potwierdzeniem i wzmocnieniem dotychczasowych wysiłków na rzecz koordynacji.

Warto zwrócić uwagę, że ZIT-y ograniczyły się do relatywnie małej części funduszy europejskich, które wydawane są na obszarach polskich metropolii, nie odnosząc się do większości krajowych środków operacyjnych. Ponadto, jako że mechanizm ten ogranicza się do realizacji nowych projektów inwestycyjnych i społecznych ze środków UE, w niewielkim stopniu odnosi się do kluczowych aspektów regulacyjnych, jak kwestie zarządzania transportem czy przestrzenią. Są to dwa główne aspekty, które należy wziąć pod uwagę planując rozwinięcie mechanizmu ZIT w nowej perspektywie finansowej UE. Powinno cieszyć, że przyjęta przez rząd Prawa i Sprawiedliwości Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju mówi o kontynuacji tego działania po roku 2020 w postaci programu ZIT Plus. Nie istnieje jesz-

cze szczegółowa koncepcja ZIT Plus, jednak Unia Metropolii Polskich apeluje do rządu, aby jego założenia były przygotowywane we współpracy z samorządami, aby uniknąć problemów i błędów, które pojawiły się przy wdrażaniu mechanizmu ZIT¹¹.

Kolejnym kluczowym działaniem rządu mającym na celu wzmocnienie polskich metropolii było doprowadzenie do uchwalenia ustawy o związkach metropolitalnych. Ustawa została uchwalona 9 października 2015 r., pod koniec rządów Platformy Obywatelskiej (PO), a następnie podpisana przez prezydenta Andrzeja Dudę. Uchwalenie ustawy było w pewnym stopniu zaskoczeniem. W trakcie 8-letnich rządów PO powstało kilka projektów ustaw metropolitalnych, ale nigdy nie trafiły one do zaawansowanych prac legislacyjnych. Decyzję o poważnym potraktowaniu tematu podjęła dopiero premier Ewa Kopacz, która w ostatnim roku kadencji Sejmu zleciła poprowadzenie ustawy Ministerstwu Administracji i Cyfryzacji (MAC). Ważnym powodem tej determinacji było powstanie i forsowanie poselskiego projektu ustawy o powiatach metropolitalnych przez śląskiego posła Marka Wójcika oraz grupę popierających go śląskich posłów. Projekt, który

¹¹ Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie przygotowań do ZIT Plus – strategicznego projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Warszawa, 24 marca 2017 r.

zakładał stworzenie nowego szczebla samorządu terytorialnego – powiatu metropolitalnego – został negatywnie oceniony przez samorządy. Dyskusja wokół poselskiego projektu ustawy podtrzymywała jednak zainteresowanie mediów i opinii publicznej, przede wszystkim na ważnym ze względów wyborczych Śląsku. Prawdopodobnie to właśnie podtrzymywane zainteresowanie mediów oraz aktywne poparcie tematu metropolii przez grupę śląskich parlamentarzystów zdecydowało o decyzji szefowej rządu. Za przeformowanie ustawy przez parlamentarną ścieżkę legislacyjną odpowiedzialny został ówczesny wiceminister MAC Marek Wójcik (zbieżność imienia i nazwiska ze śląskim posłem przypadkowa). Po wyborach parlamentarnych z 25 października 2015 r. odpowiedzialność za realizację ustawy przypisana została Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA). Tym samym losy metropolii w Polsce uzależnione zostały od jakości współpracy dwóch odrębnych ministerstw.

Celem wprowadzenia nowej ustawy było wzmocnienie potencjału rozwojowego polskich obszarów metropolitalnych tak, aby mogły skuteczniej konkurować z europejskimi i światowymi metropoliami. Związek metropolitalny określony został jako forma zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa nie narzucała

konieczności powołania związków. Inicjatywa w tej sprawie musiała wyjść ze strony samorządów danego obszaru. Dawała jednak taką możliwość, po określeniu szczegółowych przesłanek, aż na 12 (zamieszkałych przez ponad 500 tys. osób) obszarach kraju.

Przełomowym aspektem ustawy z 2015 r. było określenie katalogu obligatoryjnych zadań związku metropolitalnego i zapewnienie mu finansowania z budżetu państwa. W momencie utworzenia, związek metropolitalny rocznie otrzymywałby 5 proc. wpływów z podatku PIT generowanego na danym obszarze, które wcześniej oddawane były do skarbu państwa. W przypadku OMGGs, byłaby to kwota ok. 170 mln zł rocznie. W ciągu 6 lat nasz obszar zyskałby więc fundusz inwestycyjny o wartości miliarda złotych, który mógłby być „pomnożony” jako wkład własny do projektów europejskich oraz poprzez wykorzystanie dodatkowych instrumentów finansowych.

Powstanie związków jako nowych struktur koordynujących miało umożliwić działania w skali metropolitalnej w 5 obligatoryjnych obszarach tematycznych, jednak nie był to zamknięty katalog zadań. Ustawa dawała zielone światło, aby samorządy same decydowały, czy poprzez związek metropolitalny prowadzić także współpracę dotyczącą gospodarki odpadami, czy też

gospodarki wodno-ściekowej. Każdy ze związków musiałby jednak prowadzić współpracę dotyczącą:

- kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju obszaru związku,
- publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku,
- współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku,
- promocji obszaru metropolitalnego.

Uchwalona i podpisana przez prezydenta RP ustawa otrzymała sprzeczne recenzje samorządów, głównie dlatego, że jej zapisy były dosyć ogólne. Z jednej strony, należy potraktować to jako wartość, ponieważ dawała ona jedynie ramy współpracy, które mogły zostać wypełnione treścią w sposób odmienny w każdym ze związków, w zależności od indywidualnego kontekstu oraz uzgodnień lokalnych samorządów. Z drugiej strony, ogólne zapisy ustawy w bardzo ogólny sposób lub wcale nie mówiły, jak zadania związku mają się odnosić do powszechnie obowiązujących sektorowych regulacji krajowych. Na przykład, jak strategia rozwoju związku metropolitalnego będzie się miała do tworzenia i koordynacji wdrażania strategii rozwoju województwa, odpowiedzialnego za to zadanie na mocy ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju. Pojawiło się też pytanie, jak kształtować ład przestrzen-

ny w metropolii, skoro prawo krajowe nie daje do tego wystarczających instrumentów prawnych, a ich stworzenie uzależnione jest od zakończenia szeroko zakrojonych prac nad kodeksem architektoniczno-budowlanym. Wiele wątpliwości dotyczyło też tego, czy integracja transportu zbiorowego w metropolii jest możliwa bez wcześniejszej zmiany ustaw dot. miejskiego transportu zbiorowego oraz transportu kolejowego.

Tak czy inaczej, po półtora roku od uchwalenia, ustawa o związkach metropolitalnych została uchylona. W jej miejsce, 9 marca 2017 r. Sejm uchwalił niemal identyczną w treści ustawę o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Jedyną różnicą było to, że ustawa dawała możliwość powołania związku metropolitalnego jedynie w obszarze metropolitalnym Katowic, zabierając tę możliwość 11 pozostałym obszarom. Uzasadniając niniejszą zmianę, ówczesny minister spraw wewnętrznych i administracji Mariusz Błaszczak stwierdził, że w Polsce istnieją jedynie dwa obszary metropolitalne, zamieszkane przez ponad 2 mln mieszkańców. Drugą metropolią miała być więc metropolia warszawska, dla której rząd przygotował odrębny projekt. Ustawa dla miasta stołecznego, która została napisana wg zupełnie innych zasad, spotkała się jednak ze stanowczym oporem samorządów

stołecznego obszaru metropolitalnego. Projekt został odrzucony i nie był dalej procedowany przez Sejm.

Związek metropolitalny dla Pomorza

Uchylenie ustawy o związkach metropolitalnych nie spotkało się z protestami samorządowymi w polskich metropoliach. Przede wszystkim dlatego, że większość polskich metropolii jest wciąż na wstępnym etapie rozwijania współpracy metropolitalnej i poczucie wspólnoty wciąż nie jest w nich silne, po drugie dlatego, że potrzeba współpracy metropolitalnej wciąż nie wydaje się być sprawą priorytetową w obszarach monocentrycznych, których jest w naszym kraju najwięcej. Obydwa powody są ze sobą wzajemnie powiązane. Pomorze jest w tym względzie wyjątkowe. Z uwagi na długą tradycję współpracy i debaty publicznej nt. metropolii na przełomie 2015 i 2016 r., samorządowcy z gmin i powiatów OMGGs kilkakrotnie dyskutowali na temat potrzeby powołania związku metropolitalnego. Jeszcze przed oficjalnym uchyleniem ustawy, podczas Walnego Zebrania Członków OMGGs w czerwcu 2016 r., przedstawiciele ponad 50 samorządów metropolii jednogłośnie uchwalili apel w sprawie potrzeby utworzenia związku metropolitalnego w województwie pomorskim. W lipcu Zarząd OMGGs wystosował do premier Beaty Szydło

apel o utworzenie związku, a w październiku 2016 r. podczas konferencji prasowej z okazji 5-lecia funkcjonowania stowarzyszenia metropolitalnego, prezydent Sopotu Jacek Karnowski przedstawił projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim, napisany na wzór projektu ustawy dla województwa śląskiego.

Przedstawienie własnego projektu ustawy na wzór ustaw z 2015 r. oraz ustawy przygotowywanej dla Śląska opierało się na założeniu, że ogólne zapisy ustawy są wystarczające, aby je wypełnić treścią, która będzie dostosowana do pomorskiej specyfiki, jak również na tym, aby nie wprowadzać żadnych istotnych zmian do przepisów, które wcześniej uzyskały poparcie wszystkich głównych partii politycznych obecnych w Sejmie. Determinacja pomorskich samorządów, z których większość to gminy wiejskie i wiejsko-miejskie, wynikała przede wszystkim z poczucia potrzeby zapewnienia mieszkańcom lepszej jakości usług publicznych, głównie transportu zbiorowego i integracji taryfowo-biletowej, ale również potrzeby wzmocnienia potencjału rozwojowego całego obszaru.

Wspólna inicjatywa samorządów metropolii była od początku inicjatywą ponadpartijną. W sierpniu 2016 r. uzyskała poparcie marszałka województwa pomorskiego Mieczysława Struka oraz wojewody pomorskiego

Dariusza Drelicha. W trakcie rozmów z przedstawicielami Obszaru Metropolitalnego, przedstawiciele województwa pomorskiego wyrazili przeświadczenie, że powstanie związku metropolitalnego przyniesie niewątpliwe korzyści wszystkim mieszkańcom województwa. Inicjatywę zwią-

ku metropolitalnego aktywnie poparły też dwa największe lokalne tytuły prasowe – „Gazeta Wyborcza Trójmiasto” i „Dziennik Bałtycki”, a także największa w północnej Polsce organizacja biznesowa – Pracodawcy Pomorza.

Niezależnie od formalnych zabiegów i pism wysyłanych do rządu (kolej-

Obszar metropolitalny	Liczba mieszkańców	
	Łącznie	Miasto centralne (%)
West Midlands	2600	Birmingham 1006 (39%)
Region of Stuttgart	2664	Stuttgart 591 (22%)
Greater Manchester	2548	Manchester 452 (18%)
Region Metropolitalny Frankfurtu	2185	Frankfurt 653 (30%)
Region Metropolitalny Kopenhagi	1594	Kopenhaga 504 (32%)
Obszar Metropolitalny Gdańsk – Gdynia – Sopot	1507	Gdańsk 457 (30%) Trójmiasto 742 (49%)
Grand Lyon	1218	Lyon 470 (39%)
Obszar Metropolitalny Rotterdamu	1153	Rotterdam 595 (52%)
Region Metropolitalny Hanoweru	1128	Hanower 516 (46%)
Obszar Metropolitalny Helsinek	998	Helsinki 565 (57%)

Tabela 1. Porównanie wielkości OMGGs do obszarów metropolitalnych Europy, z uwzględnieniem relacji rdzenia metropolii do całkowitej liczby ludności obszaru metropolitalnego

Źródło: www.metropoliagdansk.pl

ne pismo Zarząd OMGGS wystosował w lutym 2017 r.), odbyło się kilka prób bezpośredniego przekonania rządu na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST). Wniosek OMGGS przedstawiany był przez wiceprezesa OMGGS, prezydenta Jacka Karnowskiego, który wspólnie z wiceministrem MSWiA współprzewodniczy Zespołowi KWRiST ds. Ustrojowych. Jednym z sukcesów tych rozmów było przekonanie przedstawicieli ministerstwa do tego, że Polska posiada więcej niż dwa obszary metropolitalne (w zależności od metodologii używanych przez OECD i Eurostat, wskazują na istnienie w Polsce od 8 do kilkunastu obszarów metropolitalnych), jak również, że takie obszary nie muszą być zamieszkane przez co najmniej 2 mln mieszkańców, co wyraźnie obrazuje tabela 1. W trakcie dyskusji na forum KWRiST, pomorski wniosek uzyskał poparcie Unii Metropolii Polskich, w tym prezydenta Katowic Marcina Krupy, reprezentującego śląski związek metropolitalny, ale również Związku Miast Polskich i Związku Powiatów Polskich, które reprezentują większość miast i powiatów w Polsce.

Niezależnie od liczego poparcia dla uchwalenia odrębnej ustawy dla województwa pomorskiego, administracja rządowa nie podjęła dotąd konkretnych działań w tej sprawie. W odpowiedziach na wniosek

OMGGS do premier, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji odpisało, że nie planuje rozpoczęcia prac nad ustawami dla związków metropolitalnych w innych województwach oraz że takie prace „będą mogły ewentualnie pojawić się w przyszłości po przeprowadzeniu stosownych analiz” oraz po uwzględnieniu doświadczeń z wdrażania ustawy na Śląsku.

Warunki sukcesu

Nie ma wątpliwości, że województwo pomorskie również zasługuje na ustawę. OMGGS jest jedną z dwóch najbardziej policentrycznych i podzielonych administracyjnie metropolii w Polsce, a równocześnie najbardziej przygotowaną do przejścia na kolejny szczebel integracji. Posiada zarówno doświadczenie w realizacji wspólnych inicjatyw w obszarze transportu, środowiska, rynku pracy, edukacji i kultury, jak i pakiet uzgodnionych dokumentów strategicznych, wyznaczających kierunki jej rozwoju do 2030 r., opracowanych na podstawie gruntownej analizy uwarunkowań przestrzennych, komunikacyjnych, gospodarczych i społecznych. Jest pierwszą metropolią w Polsce, która posiada oficjalny Plan Zagospodarowania Przestrzennego, uchwalony 29 grudnia 2016 r. przez Sejmik Województwa Pomorskiego. Mimo że koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2030 r.

nakłada obowiązek opracowania takich planów dla wszystkich polskich obszarów metropolitalnych, z zadania wywiązało się wyłącznie województwo pomorskie. Nie do przecenienia są też 3 lata wdrażania ZIT-ów, z powodu których OMGGs jest jedną z 3 instytucji pośredniczących RPO WP 2014-2020. Doświadczenia comiesięcznych posiedzeń Zarządów OMGGs z udziałem prezydentów Gdańska, Gdyni i Sopotu, uzgadnianie mechanizmów decyzyjnych i wypracowywanie kompromisowych rozwiązań to wartości, które mogą okazać się fundamentem przyszłych sukcesów metropolii.

Zgodnie z najlepszymi praktykami światowymi, wykorzystanie pełnego potencjału metropolii wymaga połączenia oddolnej inicjatywy i wiążących regulacji prawa krajowego. Na dużych obszarach miejskich jedynym sposobem na skuteczną realizację zadań transportowych i przestrzennych jest połączenie oddolnej współpracy i odgórnej regulacji.

Czy uchwalenie ustawy metropolitalnej dla OMGGs jest w najbliższych latach możliwe? Trudno powiedzieć. Na pewno jednak sukces uzależniony jest wyłącznie od przyszłego zaangażowania przedstawicieli Pomorza.

Na podstawie analizy procesów decyzyjnych w ostatnich kilkunastu latach można zidentyfikować dwa podstawowe warunki sukcesu. Pierwszym

warunkiem jest zaangażowanie w aktywne poparcie projektu metropolitalnego jak największej liczby środowisk – nie tylko przedstawicieli gmin i powiatów, ale i samorządu województwa, samorządu gospodarczego i pomorskiego biznesu, jak również gdańskich uczelni wyższych i środowisk nauki, a przede wszystkim pomorskich posłów, senatorów, sekretarzy stanu itd. Sprawny transport publiczny, rozwój infrastruktury, skuteczna polityka przestrzenna i gospodarcza to wspólny interes całego Pomorza, a każdy rok bez związku metropolitalnego to kolejne miliardy złotych strat spowodowanych nieskutecznym planowaniem przestrzennym, postępującą suburbanizacją i niewystarczająco rozwiniętą komunikacją. Z tych wszystkich powodów stworzenie silnej koalicji poparcia na rzecz silnej metropolii jest zarówno zasadne, jak i możliwe. Podstawową rolę w tej sprawie muszą odgrywać również lokalne media. Ich stanowisko jest od początku przychylne i ważne, jednak sprawa związku metropolitalnego zasługuje na równie szeroko zakrojone kampanie medialne i społeczne, jak prowadzona w ubiegłych latach kampania „Dziennika Bałtyckiego” na rzecz autostrady A1 – „Po pierwsze A1”.

Drugim warunkiem sukcesu jest osadzenie dyskusji o potrzebach Pomorza w kontekście ogólnokrajowym. Negatywne trendy demograficzne, po-

trzeba dobrego przygotowania do nowej perspektywy budżetowej UE i ryzyko znaczącego obniżenia wsparcia z funduszy europejskich wymagają usprawnienia zarządzania w metropoliach, które są silnikami napędowymi gospodarki kraju. To od nich uzależniony jest rozwój obszarów kraju, które zaczynają się wyludniać. Często zapomina się również, że wszystkie obszary metropolitalne to z definicji obszary miejsko-wiejskie. Na przykład obszar metropolitalny na Pomorzu obejmuje 28 gmin wiejskich, podobnie inne polskie metropolie. Większość działań metropolitalnych na Pomorzu polega na lepszym skomunikowaniu otoczenia Trójmiasta, lepszej wymianie informacji i korzystaniu z efektów skali i synergii wspólnych działań. Z dynamicznego rozwoju metropolii korzystają następnie gminy położone w ich otoczeniu. Są to fakty, które należy konsekwentnie komunikować, aby przełamać powszechny stereotyp, że wzmacnianie obszarów metropolitalnych to wzmacnianie dużych miast kosztem małych, kosztem Polski Wschodniej albo byłych miast wojewódzkich. Tymczasem rozwój tych obszarów jest uzależniony od istnienia w Polsce sieci silnych metropolii. Za związane z tym procesy rozprzestrzeniania korzyści rozwojowych na jak najdalsze otoczenie odpowiedzialne są urzędy marszałkowskie.

Z tego powodu ważne jest, aby polityka metropolitalna rządu była realizowana i wyjaśniana w parze z polityką spójności, w której kluczową rolę odgrywają władze regionalne.

Metropolie to dobro wspólne całego kraju, dlatego odkładanie o kolejne lata ustawowych rozwiązań metropolitalnych osłabia nasze perspektywy rozwojowe. Jak podsumowuje duży raport OECD z 2015 r., znacząco zatytułowany „Wiek Metropolii”: „pozostawienie obszarów metropolitalnych ze starymi strukturami zarządczymi i podzielonymi granicami administracyjnymi osłabi nie tylko potencjał gospodarczy i polityczny tych metropolii, ale przede wszystkim państw, w których te metropolie funkcjonują”¹².

¹² OECD (2015), *The Metropolitan Century*.

CZĘŚĆ II. Gospodarka

Raport statystyczny o sytuacji gospodarczej województwa pomorskiego



Adam Mikołajczyk
*Dyrektor Departamentu Rozwoju
Gospodarczego UMWP*



Michał Graban
*Główny specjalista w Departamencie
Rozwoju Gospodarczego UMWP*

Wprowadzenie

Celem przygotowanego w Departamencie Rozwoju Gospodarczego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego raportu statystycznego jest zebranie w jednym miejscu i zaprezentowanie w komunikatywnej formie podstawowych informacji o cechach gospodarki województwa, charakteryzujących ją zjawiskach oraz zaznaczających się trendach. Raport nie ma charakteru pogłębionej analizy, ma stanowić ogólną fotografię gospodarki wykonaną niejako z lotu ptaka. Raport nie opiera się na odrębnych badaniach; jego zadaniem jest zbiorcze zestawienie danych pochodzących z różnych źródeł i funkcjonujących w rozproszeniu.

Raport zasadniczo podsumowuje rok 2016, choć w pewnych obszarach wykorzystuje również dane za lata wcześniejsze. Podobne raporty zbiorcze będą przygotowywane w Departamencie Rozwoju Gospodarczego corocznie. Planowane są także częściowe opracowania kwartalne. Poszczególne rozdzia-

ły raportu pokrywają się z zakresami tematycznymi charakteryzującymi gospodarkę regionu i odzwierciedlonymi np. w jego dokumentach strategicznych. Wstęp to informacje o charakterze makroekonomicznym, w tym np. dotyczące udziału województwa w Produkcie Krajowym Brutto. Kolejna część dedykowana jest przedsiębiorczości. Została ona sporządzona głównie na podstawie analiz dotyczących liczby nowo zakładanych oraz likwidowanych firm, jak również kondycji małych i średnich przedsiębiorstw oraz ich roli w gospodarce regionu. Z kolei rozdział dotyczący innowacyjności ma na celu wykazanie, jaka jest rola wysokich technologii w gospodarce regionu, jak kształtowały się w województwie nakłady na sferę B+R oraz jaka była np. liczba zgłoszeń do Urzędu Patentowego.

Ze względu na położenie geograficzne oraz specyfikę gospodarczą regionu, odrębny rozdział został poświęcony gospodarce morskiej, na którą składają się zarówno produkcja i remonty urządzeń i jednostek pływających, jak i logistyka powiązana z funkcjonowaniem portów morskich. Ta gałąź gospodarki jest kluczowa dla rozwoju nie tylko województwa pomorskiego, ale całego kraju (zwraca uwagę zwłaszcza rola logistyki i przeładunku kontenerów). Nadmorskie położenie województwa i jego powiązania z ośrodkami zamorskimi deter-

minują także poziom naszego handlu zagranicznego regionu, którego kierunki zostały scharakteryzowane w odrębnym rozdziale raportu.

Kolejne części opracowania dotyczą atrakcyjności inwestycyjnej regionu, rynku pracy oraz uwarunkowań gospodarki energetycznej. Ta ostatnia w przyszłości może mieć bardzo istotne znaczenie dla województwa pomorskiego, które tradycyjnie nie jest producentem energii ze źródeł konwencjonalnych, ale posiada potencjał w zakresie wytwarzania energii ze źródeł niekonwencjonalnych (w tym w szczególności odnawialnych), a także inwestowania w rozwiązania służące efektywnemu wykorzystaniu energii. Ważne z punktu widzenia odbiorcy raportu wydają się także informacje dotyczące pomorskiego rynku pracy, który podlega ciągłym i ważnym przeobrażeniom. Obok dynamicznego spadku bezrobocia, charakteryzuje go rosnący deficyt pracowników gotowych do podjęcia pracy, zwłaszcza w prostych i odtwórczych zawodach, takich jak kierowca, spawacz czy budowlaniec.

Raport powstał przede wszystkim na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, skumulowanych na podstronach GUS, takich jak Bank Danych Lokalnych, Strateg czy Portal Geostatystyczny. Wykorzystano także raporty na temat MSP Banku Pekao, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębior-

czości, raporty kwartalne o gospodarce województwa sporządzane przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR), raporty o stanie zaawansowania prac nad budową infrastruktury liniowej oraz punktowej korytarza transportowego Bałtyk – Adriatyk, roczniki statystyczne gospodarki morskiej oraz opracowania dedykowane rankingom atrakcyjności inwestycyjnej regionów przygotowane przez Szkołę Główną Handlową i IBnGR.

Raport powstał we współpracy pomiędzy Urzędem Marszałkowskim Województwa Pomorskiego a różnymi

instytucjami zewnętrznymi, np. Głównym Urzędem Statystycznym, Agencją Rozwoju Pomorza, Wojewódzkim Urzędem Pracy w Gdańsku, zarządami portów morskich Gdańska i Gdyni, Związkiem Pracodawców Lewiatan i innymi instytucjami otoczenia biznesu naszego województwa.

Jest to pierwsza edycja raportu o sytuacji gospodarczej województwa pomorskiego, przygotowana w formie prezentacji multimedialnej. Niezwykle cenne mogą okazać się wszelkie uwagi i spostrzeżenia, owocujące systematycznym jego doskonaleniem.



Raport statystyczny o sytuacji gospodarczej województwa pomorskiego

Przedsiębiorczość odgrywa kluczową rolę w rozwoju polskiej gospodarki, której 50% PKB tworzy sektor MŚP.

Województwo pomorskie zajęło



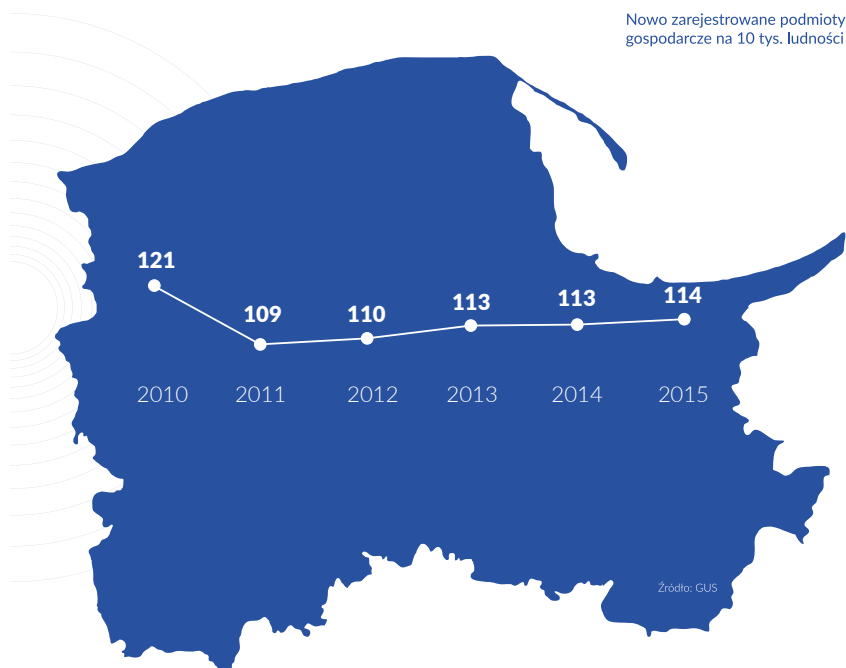
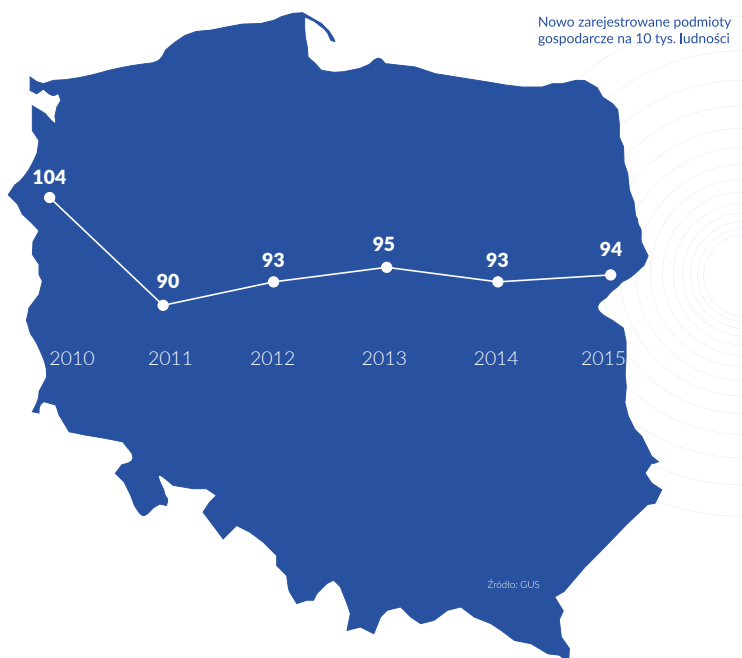
2. miejsce

w organizowanym przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości rankingu przedsiębiorczości, zaraz po województwie mazowieckim¹

54,02

Pod względem liczby przedsiębiorstw aktywnych na 1000 mieszkańców województwo pomorskie w 2015 roku z wynikiem 54,02 uplasowało się powyżej średniej dla kraju wynoszącej 49,71

Pod względem nowo zarejestrowanych przedsiębiorstw na 10 tys. ludności województwo pomorskie wyprzedza średnią krajową, co pokazują poniższe wykresy.



Na koniec grudnia 2016 r. liczba podmiotów gospodarki narodowej prowadzących działalność na Pomorzu wyniosła:



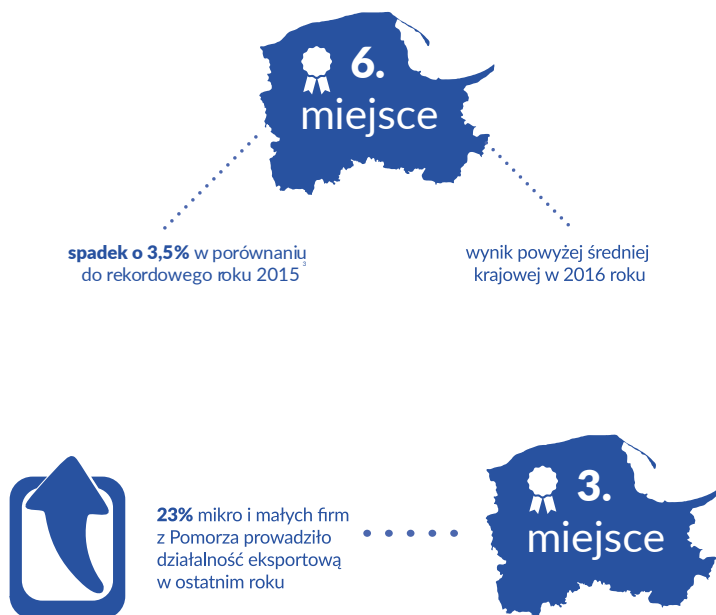
Wzrost przedsiębiorczości, który rozpoczął się ponad kilka lat temu jest zatem kontynuowany. Dotyczy on oczywiście przede wszystkim przedsiębiorstw najmniejszych (mikroprzedsiębiorstw), co poprzez zyskujące na znaczeniu zjawisko samozatrudnienia wpisuje się w obserwowany wzrost popytu na pracę.

Najwięcej nowo zarejestrowanych podmiotów podejmuje działalność w:

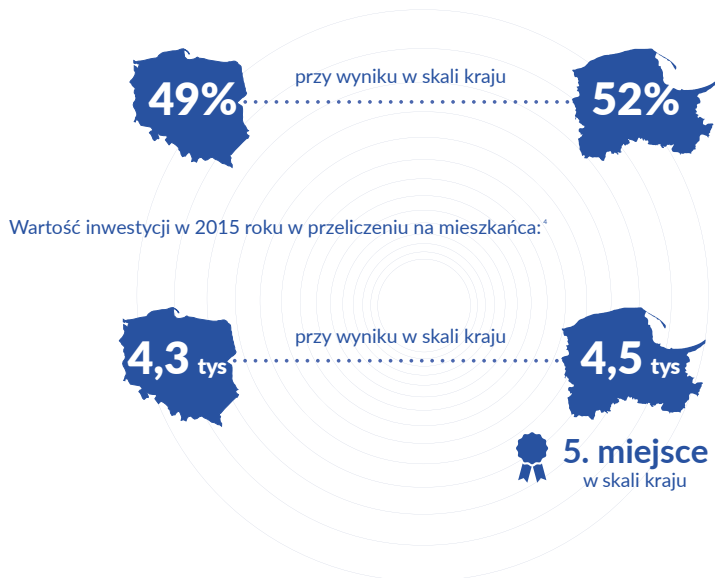


Zgodnie z kwartalnym raportem IBnGR sektor informacji i komunikacji dominował także, pod względem ilości przedsiębiorców pozytywnie oceniających koniunkturę gospodarczą województwa. Pozytywne – choć w mniejszej skali - oceny występowały także w handlu oraz transporcie i gospodarce magazynowej.

Negatywne oceny wystąpiły natomiast w przeciągu całego 2016 roku w budownictwie. W IV kwartale tegoż roku negatywne opinie dominowały także w zakwaterowaniu i usługach gastronomicznych, co było jednak naturalnym zjawiskiem, związanym z sezonowym charakterem turystyki na Pomorzu.

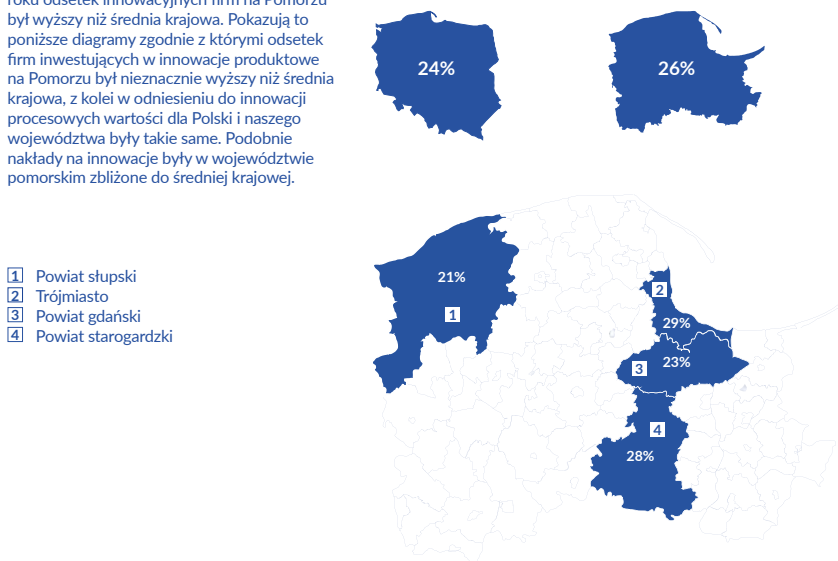


Pozytywnie kształtują się także relacje jeżeli chodzi o nakłady inwestycyjne MŚP:

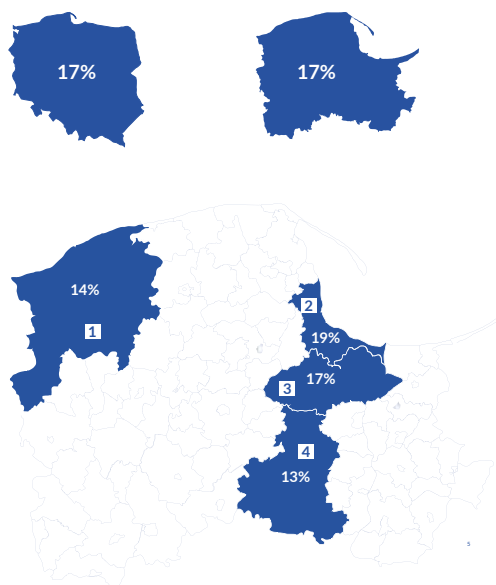


Rozpatrując innowacyjność warto zauważyć, że chociaż małe i średnie firmy przeciętnie nie są tak innowacyjne jak firmy duże, to w 2016 roku odsetek innowacyjnych firm na Pomorzu był wyższy niż średnia krajowa. Pokazują to poniższe diagramy zgodnie z którymi odsetek firm inwestujących w innowacje produktowe na Pomorzu był nieznacznie wyższy niż średnia krajowa, z kolei w odniesieniu do innowacji procesowych wartości dla Polski i naszego województwa były takie same. Podobnie nakłady na innowacje były w województwie pomorskim zbliżone do średniej krajowej.

Firmy wdrażające innowacje produktowe

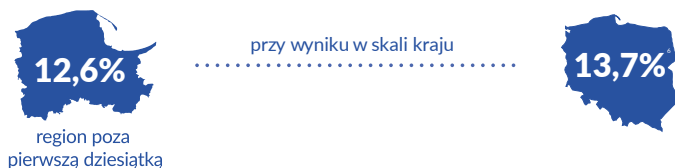


Firmy wdrażające innowacje procesowe

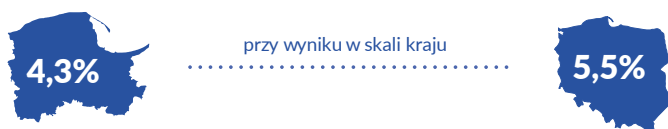


Innowacyjność odgrywa ważną rolę w gospodarce województwa pomorskiego. Choć w odniesieniu do większości wskaźników wyniki są zbliżone do średnich krajowych, sytuacja naszego województwa ulega sukcesywnej poprawie.

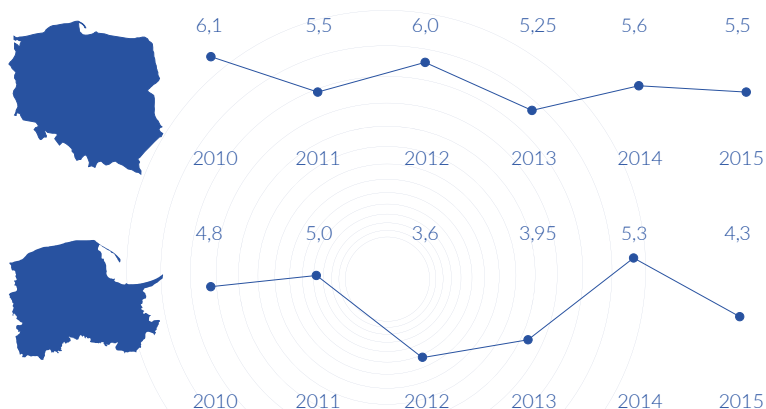
Średni udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw wyniósł na koniec 2015 r.:



Jak pokazuje wykres na sąsiedniej stronie, odsetek przedsiębiorstw przemysłowych współpracujących w zakresie działalności innowacyjnej wyniósł w 2015 roku:



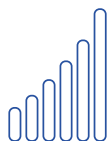
Odsetek przedsiębiorstw przemysłowych, które współpracowały w zakresie działalności innowacyjnej.⁷



Udział przedsiębiorstw z dostępem do Internetu o prędkościach przynajmniej 100 Mb/s w ogólnej liczbie przedsiębiorstw wyniósł w 2016 roku:



Pozytywnym wyróżnikiem pomorskiego jest także:



- relatywnie wysoki na tle kraju i systematycznie rosnący, udział sektora prywatnego w finansowaniu działalności B+R (51,7% wobec 39% w kraju)



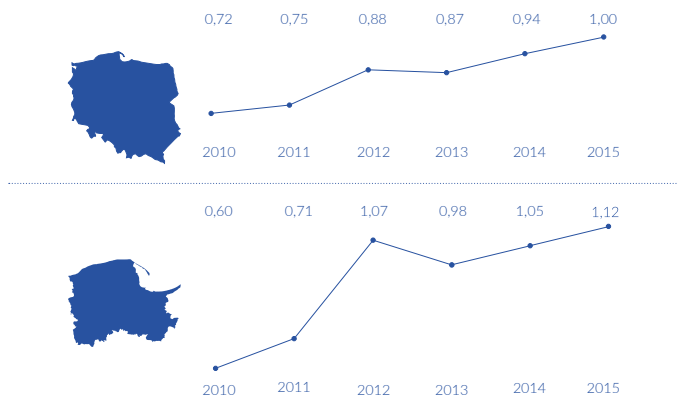
- rozwijający się potencjał naukowo-badawczy. Pomorskie według danych za 2015 rok zajmuje wysoką pozycję w kraju (3. miejsce) pod względem wielkości poniesionych nakładów na badania i rozwój przypadających na 1 mieszkańca.¹



- na tle innych województw wysoki jest również udział za-trudnionych w B+R w sektorze przedsiębiorstw w ogóle zatrud-nionych w B+R (w 2015 r. wynosił 49%, co stawiało region na 2. lokacie).²

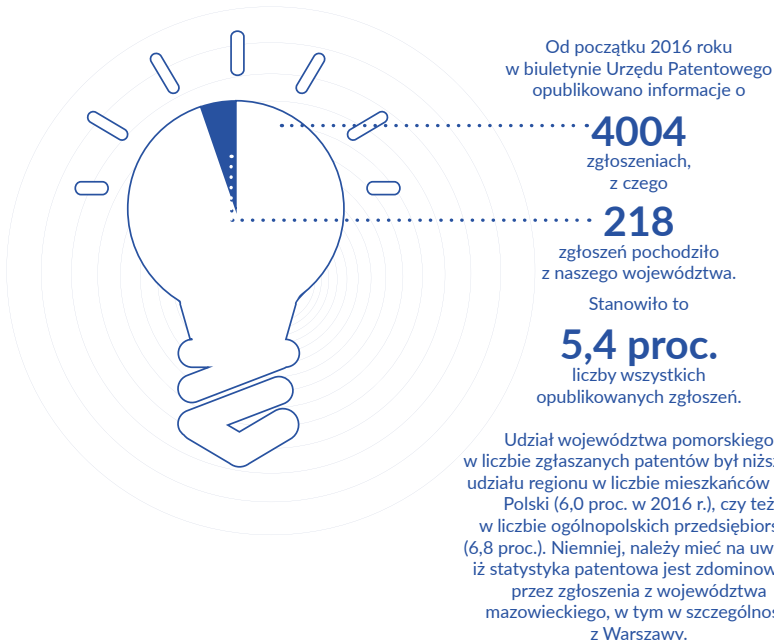
Wielkość nakładów na B+R w relacji do PKB dla naszego województwa jest wyższa niż średnia krajowa. W województwie pomorskim wynosiła ona 1,05 % w 2014 roku, zaś średnia dla Polski wyniosła wtedy 0,94%.³⁰

Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB³¹

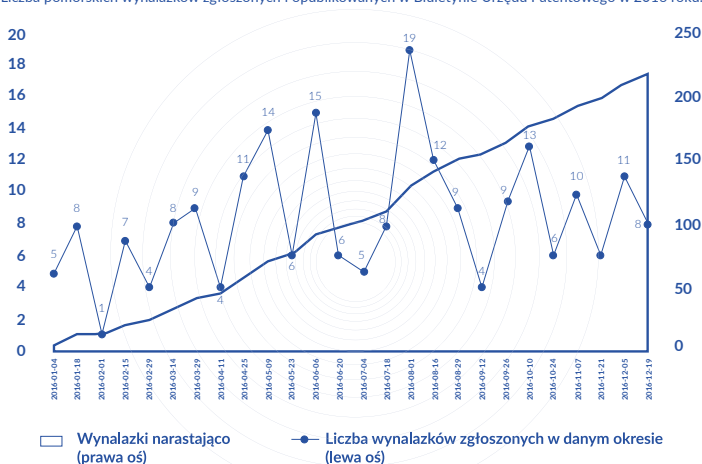


Ciekawie prezentują się wyniki innowacyjności w zależności od wielkości firm. Z jednej strony licząc ilościowo podobnie jak w skali ogólnokrajowej, w województwie pomorskim najbardziej innowacyjne były przedsiębiorstwa duże, to jest zatrudniające powyżej 250 osób i więcej. W 2015 r. 49,4% dużych firm przemysłowych w pomorskim wprowadziło na rynek przynajmniej jedną innowację produktową lub procesową. Z drugiej jednak strony duże firmy nie są tak elastyczne jak małe, choć dysponują większymi środkami finansowymi, które mogą przeznaczyć na innowacje. To właśnie w małych firmach tkwi największy potencjał do eksperymentowania i wdrażania innowacyjnych rozwiązań, co potwierdzają także diagramy dotyczące innowacyjności produktowej i procesowej z części raportu dotyczącej przedsiębiorczości

Ilość zgłoszeń patentowych z województwa pomorskiego w 2016 roku.



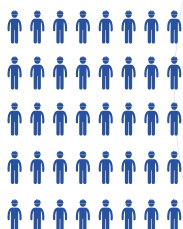
Liczba pomorskich wynalazków zgłoszonych i opublikowanych w Biuletynie Urzędu Patentowego w 2016 roku.¹²



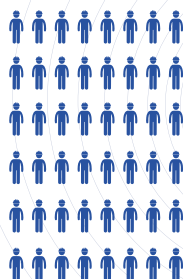
Wartości wskaźników województwa pomorskiego w odniesieniu do innowacyjności gospodarki są zbliżone do średnich krajowych. Można zatem wskazać zarówno negatywne, jak i pozytywne aspekty dotyczące funkcjonowania branży innowacyjnej na Pomorzu. Wykorzystanie potencjału naukowo-badawczego w regionie nie jest jeszcze satysfakcjonujące. Związane jest to z wysokim ryzykiem wdrożeń wyników badań, a także niedoskonałością mechanizmów i form współpracy nauki z biznesem. Z drugiej jednak strony pozycja naszego województwa w zakresie innowacyjności ulega sukcesywnej poprawie, co potwierdza wiele z przytaczanych danych – np. relatywnie wysoki udział sektora przedsiębiorstw w finansowaniu działalności B+R (51,7%) oraz poziom nakładów tego sektora na B+R w relacji do PKB.

W województwie pomorskim dynamicznie rozwija się gospodarka morska, a region urasta do rangi ważnego hubu logistycznego Europy Środkowo-Wschodniej. Baza portowa i lotnicza, z towarzyszącą jej poprawą dostępności transportowej, umożliwia rozwój wymiany międzynarodowej i jest ważnym czynnikiem przyciągającym inwestorów zagranicznych do województwa. Pokazują to zarówno dane dotyczące rosnącej skali przeładunków, przyrostu powierzchni magazynowej, jak i zatrudnienia w pomorskiej gospodarce morskiej.

Liczba osób zatrudnionych w gospodarce morskiej na przestrzeni lat.¹³



od **40,8 tys.**
osób
w 2012 roku



do **47,2 tys.**
osób
w 2015 roku
co stanowiło
5,9 % ogółu zatrudnionych
w województwie
(w województwie
zachodniopomorskim
było to **4,5%**).

Dla porównania zatrudnionych w całej polskiej gospodarce morskiej było w 2015 roku 93,7 tys. osób, co pokazuje, że nasz region ma pozycję dominującą biorąc pod uwagę zatrudnienie. Stanowi to szczególnie ważną informację zważywszy na fakt, że jedno miejsce pracy w gospodarce morskiej generuje cztery miejsca w innych branżach – zwłaszcza w usługach.

Liczba podmiotów gospodarki morskiej na przestrzeni lat.

6404
w
2012 roku



7594
w
2015 roku

co stanowiło **2,7 %**
wszystkich pomorskich podmiotów¹⁴

Dynamicznie rozwijają się porty w Gdyni i Gdańsku jeżeli chodzi o wielkość przeładunków. Udział województwa pomorskiego w obrotach ładunkowych w polskich portach morskich z roku na rok rośnie.

67,7 %
Udział województwa
pomorskiego w obrotach
ładunkowych w polskich
portach morskich w 2015 roku

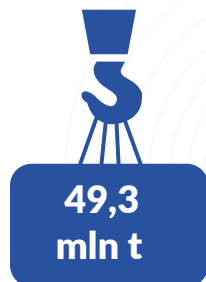


33 %¹⁵
Łączny wzrost obrotów
ładunkowych Gdańska i
Gdyni w latach 2012-2016

¹⁴ Rocznik statystyczny gospodarki morskiej 2016, Urząd Statystyczny w Szczecinie, Warszawa - Szczecin 2016.

¹⁵ <https://www.portgdańsk.pl/o-portcie/port-gdańsk-w-europie-błota-dostępu-25.01.2017/>.

W ostatnim roku odnotowano wzrost przeładunków w pomorskich portach. Obroty ładunkowe w 2016 roku wyniosły 49,3 mln ton.



Wzrost w stosunku do 2015 r. o **4,8%**.
W porównaniu z 2015 r. wzrost odnotowano we wszystkich grupach ładunkowych (za wyjątkiem „masowych ciekłych”).

Bardzo dobre wyniki notują w szczególności terminale kontenerowe. Przykładem są wysokie obroty terminalu kontenerowego DCT Gdańsk (Deepwater Container Terminal Gdańsk):

Port w Gdańsku pozostaje **drugim największym portem przeładunkowym na Bałtyku** w zakresie przeładunku kontenerów po Petersburgu.



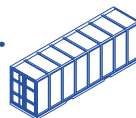
Wielkość przeładunku kontenerów DCT kształtowała się na poziomie **1 299 697 TEU** w 2016 r.



Dobrymi wynikami może się poszczycić także port w Gdyni. W 2016 roku oba gdyńskie terminale kontenerowe BCT i GCT przeładowały łącznie **642 195 TEU** kontenerów

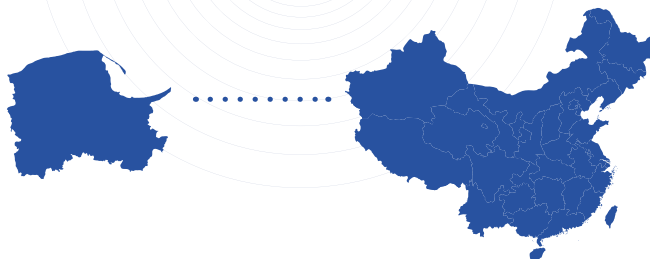


Na Pomorzu przeładowywanych jest już prawie **2 mln TEU** kontenerów



Przepustowość pomorskich terminali kontenerowych w 2016 roku wyniosła **4 600 000 TEU** (dla porównania w 2012 było to **2 500 000 TEU**)

Dzięki bezpośredniemu połączeniu z Chinami gdański port posiada status hubu oceanicznego. Ponadto porty w Gdańsku i Gdyni są ważnym generatorem rozwoju wielu sektorów, które wspólnie z nimi tworzą potencjał logistyczny i spedycyjny województwa.



Z uwagi na położenie geograficzne województwa pomorskiego – na skrzyżowaniu międzynarodowych szlaków transportowych – region ten odgrywa ważną, choć wciąż niewystarczającą rolę w zakresie logistyki. Co prawda z roku na rok w województwie pomorskim przybywa powierzchni magazynowej:



Na koniec marca 2017 roku całkowite zasoby rynku magazynowego wynosiły tu

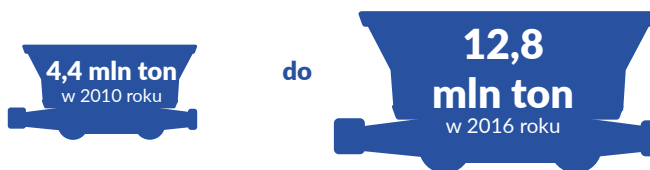
ok. **400 000 m²**

(tj. o **100 000 mkw. więcej niż w 2016 roku**)¹⁶

a przyrost ten był możliwy zarówno dzięki Pomorskiemu Centrum Inwestycyjnemu zlokalizowanemu na zapleczu terminala DCT, jak i dzięki małym parkom magazynowym.

Niestety w porównaniu z polskimi województwami ulokowanymi w głębi kraju (Mazowsze dysponujące 3,15 mln mkw. magazynów, a także Śląsk, Dolny Śląsk, Wielkopolska czy Polska Centralna) województwo pomorskie nie jest przodującym rynkiem magazynowym.

Ważną rolę w obsłudze pomorskich portów odgrywa **transport intermodalny**. W ostatnich latach obserwowany jest w Polsce znaczny progres w zakresie przewozów intermodalnych, których wolumen w transporcie kolejowym zwiększył się z:



Sprzyjały temu duże inwestycje terminalowe w głównych polskich portach morskich, na kolejowych przejściach granicznych oraz wewnątrz kraju.



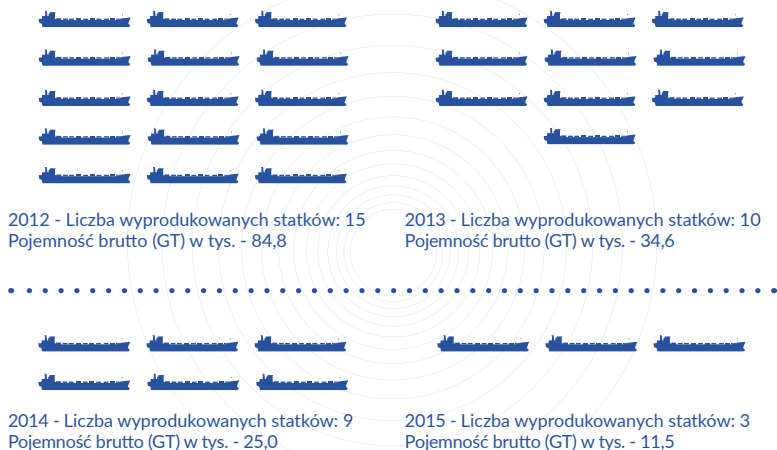
14,4%
Udział kolei w obsłudze morskich terminali kontenerowych w 2010 roku

...

29,98 %
Udział kolei w obsłudze morskich terminali kontenerowych w 2016 roku

Od stycznia do marca 2017 roku przewoźnicy kolejowi przetransportowali blisko **258,7 tysiąca sztuk jednostek**, co stanowiło blisko **394 tysiące TEU**. W porównaniu z analogicznym okresem ubiegłego roku ich liczba wzrosła o **25,20% (wg TEU o 27,22%)**.

Bardzo ważnym sektorem morskim jest branża stoczniowa, która rozwija się w województwie dzięki budowie/remontom statków, a także rozwojowi technologii offshore. Po upadku dużych organizmów stoczniowych aktualna produkcja branży staje się udziałem takich stoczní jak Remontowa Shipbuilding, a także gdyńskich stoczní Crist S.A. czy Stocznia Remontowa „Nauta”. Poniższe zestawienie pokazuje produkcję statków w województwie pomorskim w latach 2012-2015.



Pomimo zmniejszającej się ilości wyprodukowanych i modernizowanych statków, wartość zamówień utrzymuje się na wysokim poziomie. Roczna wartość sprzedaży w tej branży przekracza już 11 mld PLN i stale rośnie. Rok 2016 był o ponad 10% lepszy pod tym względem w stosunku do roku 2015. Z roku na rok rośnie także wartość remontów, co potwierdza tabela.

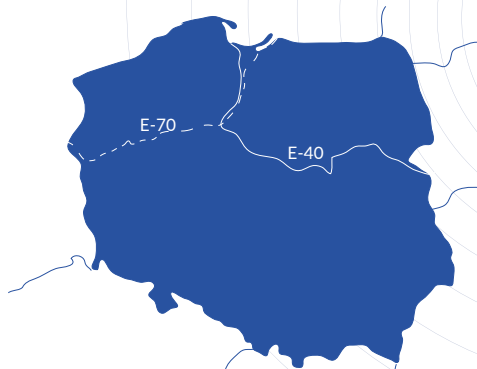
Remonty jednostek pływających w stoczniach województwa pomorskiego.				
	2012	2013	2014	2015
Liczba remontów	375	405	405	392
Wartość w mln euro	198,3	217,6	255,7	274,5

O znaczeniu przemysłu okrętowego dla województwa pomorskiego świadczy także struktura naszego handlu zagranicznego. Zgodnie z danymi IBnGR dominującymi produktami polskiego eksportu w latach 2015-2016 (obejmującą od 17% do 35% eksportu) były:



O ile w budowie prostych, niezaawansowanych technologicznie statków (np. masowców, samochodowców) nie mamy szansy, aby konkurować z Dalekim Wschodem (głównie Koreą Południową), o tyle w produkcji konstrukcji wymagających większego udziału pracy przetworzonej polski przemysł stoczniowy może odegrać pewną rolę. Dotyczy to np. budowy statków pasażerskich, promów, offshore czy jachtów. Warto też zwrócić uwagę, iż uzupełnieniem oferty pomorskiego przemysłu stoczniowego jest oferta małych, prywatnych stoczní produkujących jachty. Ten rodzaj przemysłu jest bardzo rozwinięty na Pomorzu.

Z punktu widzenia wzrostu konkurencyjności województwa pomorskiego istotne znaczenie ma także droga wodna śródlądowa rzeki Wisły, a zwłaszcza jej dolny bieg. Ważna jest zwłaszcza Droga Wodna E-40 (od Morza Bałtyckiego- Gdańska do Morza Czarnego – Odessy) oraz E-70 (połączenie wschód-zachód: od Rotterdamu do Kłajpedy, łączące Odrę z Zalewem Wiślanym). Obie drogi wodne zakładają bowiem rewitalizację dolnego odcinka Wisły: E-70 - od Kanału Bydgoskiego do Zalewu Wiślanego i E-40 – od Warszawy do Gdańska. Główne znaczenie ratyfikowanej już konwencji AGN dla naszego województwa należy wiązać z transportem ładunków i ludzi z pomorskich portów w głąb lądu. Dotyczy to zwłaszcza możliwości obsługi potrzeb transportowych portu gdańskiego – zarówno w odniesieniu do przewozów ładunków masowych (węgiel, piasek, żwir, materiały budowlane, surowce energetyczne, ładunki ponadgabarytowe), jak i skonteneryzowanych. W odniesieniu do tych ostatnich - przewidywany jest wzrost przewozów z DCT w głąb lądu. Budowa stopni wodnych na Dolnej Wiśle pozwoli na stworzenie centrum logistycznego w rejonie Bydgoszczy, które odciążałoby pomorskie porty i przejęło znaczną część obsługi logistycznej na ich zapleczu¹⁸.



Kadry morskie kształcone są przez trójmiejskie szkoły wyższe i szkoły średnie. Do najważniejszych pomorskich szkół wyższych o profilu morskim należy zaliczyć:

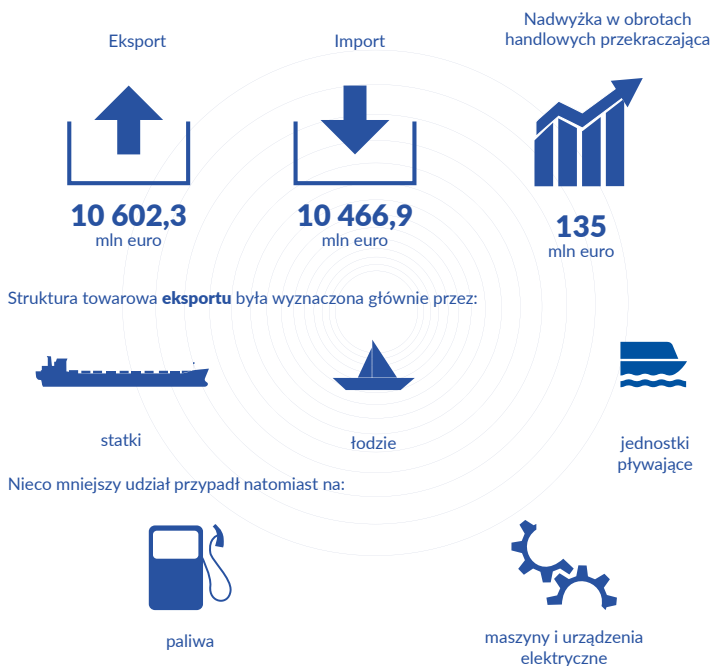
Akademii Morską
w Gdyni,

Wyższą Szkołę
Marynarki Wojennej
im. Bohaterów
Westerplatte

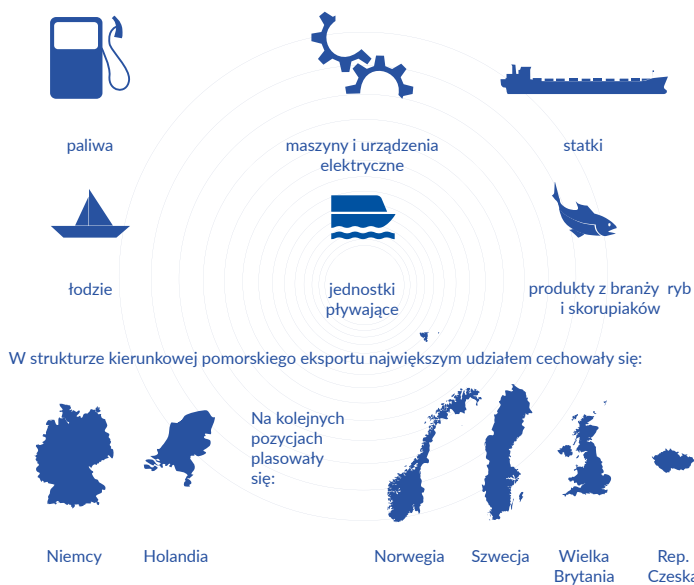


choć wydziały morskie znajdują się także na Politechnice Gdańskiej i Uniwersytecie Gdańskim. Ważną rolę odgrywają w końcu instytuty naukowe o profilu morskim, takie jak: Centrum Techniki Okrętowej S.A., Instytut Morski w Gdańsku, Morski Instytut Rybacki PAN czy Instytut Oceanologii PAN. To dzięki tym ostatnim udaje się przygotowywać produkty zaawansowane technologicznie, które podnoszą innowacyjność pomorskiej gospodarki morskiej.

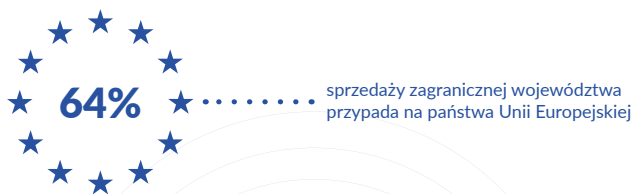
Województwo pomorskie w roku 2016 było jednym z najbardziej proeksportowo ukierunkowanych regionów w Polsce.



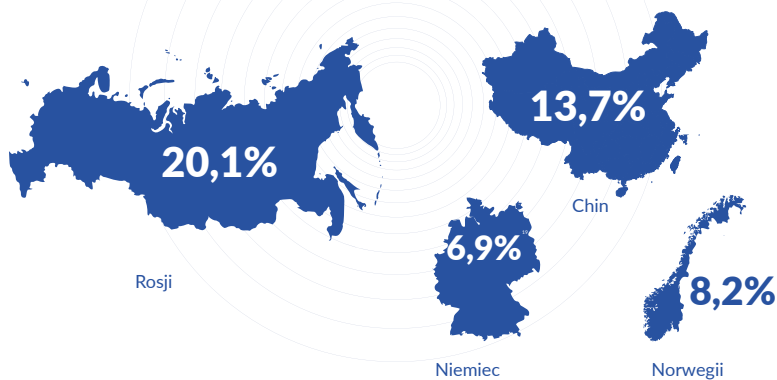
Do najważniejszych produktów sprowadzanych z zagranicy należy zaliczyć:



Wśród odbiorców dominują państwa UE



Jeżeli chodzi o import to od początku 2016 roku najwięcej towarów spłynęło na Pomorze z:



Udział województwa pomorskiego w eksporcie całego kraju wynosił w 2015 roku:



Wartości eksportu i importu przypadające na jednego mieszkańca są większe niż dla całego kraju. W przypadku eksportu jest to 127,3 % średniej krajowej, natomiast w przypadku importu - 146,7 % średniej krajowej (dane za 2014 rok).

Pozycja eksportowa pomorskiej gospodarki jest względnie silna. Istnieją jednak rezerwy w zakresie koordynacji działań na rzecz wspierania i promocji eksportu, zwłaszcza wśród MŚP, a także wykreowania marki gospodarczej regionu, która umocni jego międzynarodową pozycję.

Zróżnicowana struktura gospodarki sprzyja możliwości lokowania szerokiego wachlarza inwestycji. Atutem województwa są inwestycje z sektora usługowego oraz z branży zaawansowanych technologii.²⁰ Decydują o tym przede wszystkim:



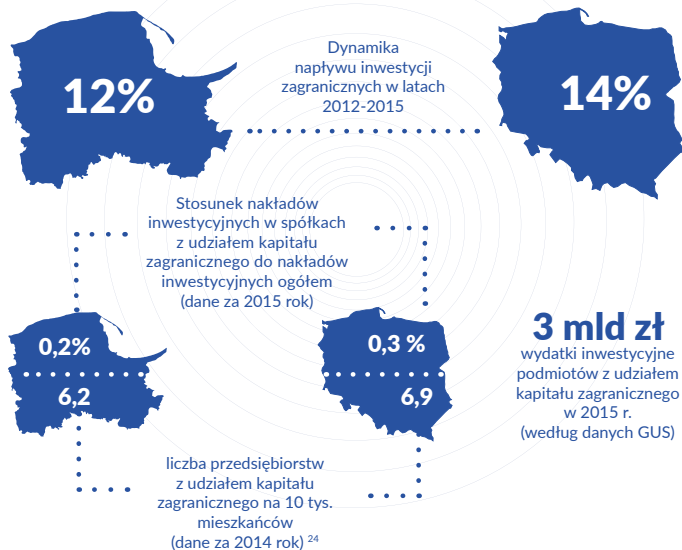
Istotną rolę odgrywa także duża podaż przestrzeni biurowej. Warto wymienić obiekty Olivia Business Centre, które stają się wizytówką naszego województwa. Region cechuje natomiast niższa zdolność przyciągania inwestorów z sektora przemysłu²². Według raportu IBnGR zajmuje on 8. pozycję wśród regionów. Zdaniem autorów ww. raportu pozycja ta mogłaby być wyższa, w szczególności jeśli wziąć pod uwagę bliskość portów morskich, gdyby nie niskie w skali kraju efekty funkcjonowania SSE (Specjalna Strefa Ekonomiczna) oraz niska podaż znajdujących się w ich obrębie wolnych terenów inwestycyjnych.



²⁰ W rankingu Atrakcyjności inwestycyjnej regionów 2016, opracowanym przez zespół H. Godfrewskiej-Majkowskiej (SGH) województwo zajęło 4. lokatę. Na wyższych pozycjach uplasowały się: mazowieckie, śląskie oraz dolnośląskie. Z kolei w rankingu Atrakcyjności inwestycyjnej województwa i podregionów Polski 2016, opracowanym przez IBnGR województwo zajęło 8. lokatę, przy niewielkim dystansie dzielącym od poprzedzających: zachodniopomorskiego, łódzkiego oraz cechując się zdecydowanie niższą atrakcyjnością w porównaniu ze: Śląskiem, Dolnym Śląskiem, Mazowieciem, Małopolską i Wielkopolską.

²¹ Por. Atrakcyjność inwestycyjna województwa i podregionów Polski 2016, IBnGR.
²² W raporcie SGH Atrakcyjność inwestycyjna regionów 2016 w zakresie atrakcyjności inwestycyjnej dla przemysłu województwo pomorskie uplasowało się w grupie C (za dolnośląskim, śląskim, mazowieckim, łódzkim, małopolskim).

O ponadprzeciętnej atrakcyjności inwestycyjnej świadczą dane o działalności przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego. Na koniec 2015 r. liczba takich podmiotów przypadająca na 10 tys. mieszkańców, jak i wartość zainwestowanego kapitału zagranicznego, plasowały województwo na 6. pozycji w Polsce.²³



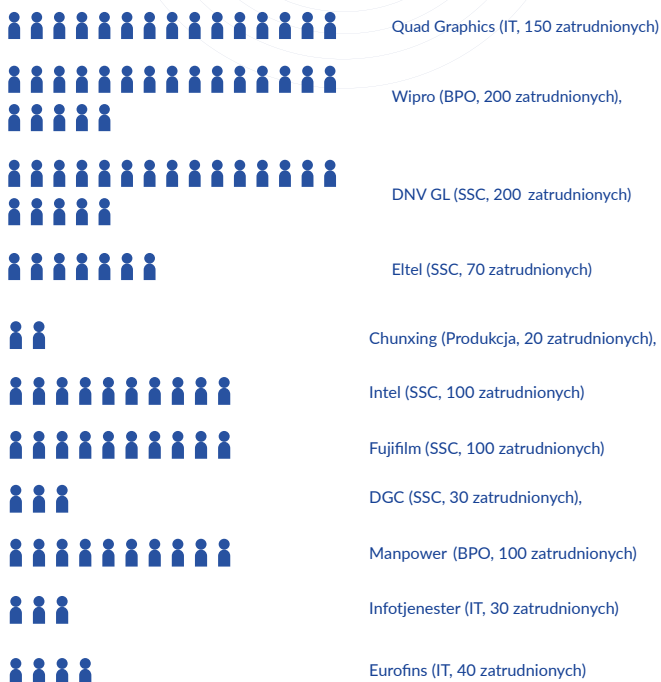
²³ Dane GUS dotyczące kapitału zagranicznego, nie uwzględniają m. in. inwestycji w sektorze finansowym.
²⁴ Bank Danych Lokalnych GUS.

Klasyfikacja sektorowa ponad 60 największych inwestorów zagranicznych wskazuje na dominującą pozycję działalności usługowych i zaawansowanych technologicznie, w tym w szczególności:

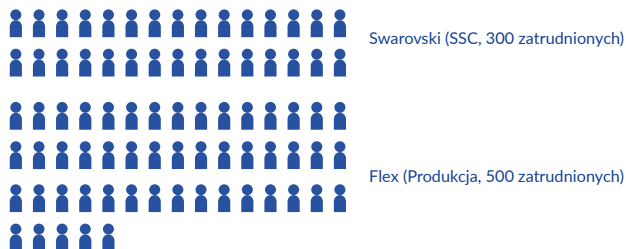


W sektorze produkcyjnym uwagę zwraca branża elektroniczna (4) oraz motoryzacyjna (3 inwestycje).²⁵ Powyższy zestaw uzupełniony o biotechnologię oraz przetwórstwo rolnospożywcze wpisuje się w zestaw sektorów priorytetowych. Są to działalności cechujące się relatywnie najwyższymi szansami pozyskiwania nowych inwestycji.²⁶

Do najważniejszych inwestorów województwa pomorskiego za rok 2016 należy zaliczyć:



Z kolei do najważniejszych inwestorów 2017 roku należy zaliczyć:





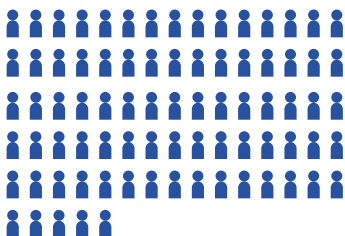
Samskip (Logistyka, 30 zatrudnionych)



Control Solutions (Produkcja, 20 zatrudnionych)



Lacroix (Produkcja, 200 zatrudnionych)



Jabil (Produkcja, 800 zatrudnionych)



Marine Harvest (SSC, 200 zatrudnionych)



Ricoh (SSC, 350 zatrudnionych)



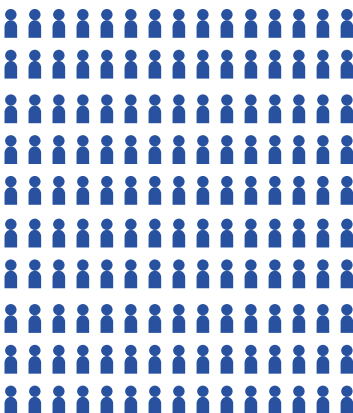
Etac (Produkcja, 100 zatrudnionych)



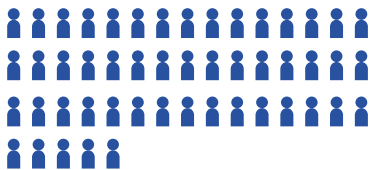
AQ (Produkcja, 400 zatrudnionych)



Ultrafog (Produkcja, 50 zatrudnionych)



Mitsubishi (Produkcja, 1500 zatrudnionych)



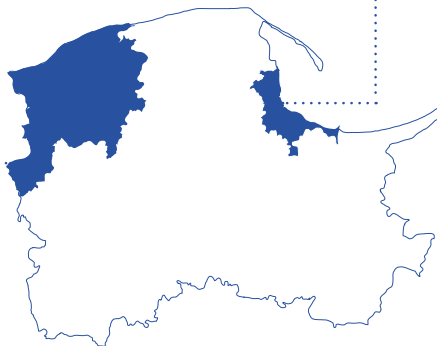
Delphi (Produkcja, 500 zatrudnionych)

Województwo jest zróżnicowane przestrzennie pod względem atrakcyjności dla lokowania działalności gospodarczej.

Najbardziej atrakcyjny, w szczególności dla działalności zaawansowanej technologicznie oraz usługowej jest podregion trójmiejski.²⁷

Uwagę zwraca również przeciętnie atrakcyjny dla działalności przemysłowej podregion słupski.

Pozostałe obszary cechuje niższy potencjał przyciągania kapitału, choć każdy z nich dysponuje kombinacją unikatowych (przez to nieujmowanych w analizach porównawczych) atutów i zasobów, które czynią go atrakcyjnym dla wybranych inwestorów.



Inwestorzy BPO/SSC oraz IT poszukują wykwalifikowanych specjalistów. Obok deficytów kadrowych w prostych i odtwórczych grupach zawodowych - firmy branży BPO/SSC i IT zgłaszają zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowanych specjalistów ds. księgowości i finansów oraz zasobów ludzkich. Dla przykładu firma Thyssenkrup Services Gdańsk Sp. z o.o. i firma State Street Bank Polska w ciągu kilku lat planują zatrudnić łącznie około tysiąca osób. Szereg przedsiębiorstw z branży IT, otwierających się i funkcjonujących w regionie, również regularnie zgłasza stały, wysoki poziom zapotrzebowania na pracowników w specjalistycznych zawodach informatycznych. Dalszy wzrost zatrudnienia planuje np. firma Intel Technology Poland Sp. z o.o., co jest związane z dynamicznym rozwojem centrum badawczo-rozwojowego firmy.

²⁵ Na podstawie informacji Giganci Światowego Biznesu w Pomorskiem: <http://www.inwestnpomierania.pl/gospodarka-regionu/giganci-swiatowego-biznesu-w-pomorskiem.html> (data dostępu 24.01.2017 r.).

²⁶ <http://www.inwestnpomierania.pl/gospodarka-regionu/branze-o-najwiekszym-potencjale-inwestycyjnym.html> (data dostępu 24.01.2017 r.).

²⁷ W opracowaniu Atrakcyjność inwestycyjna województwa i podregionów Polski 2016 podregion trójmiejski obejmuje swoim zasięgiem zarówno rzeczywisty podregion trójmiejski oraz podregion gdański.

Ważne dla przyszłości regionu zjawiska zachodzą na pomorskim rynku pracy, który staje się rynkiem pracownika, a nie – jak dotychczas – pracodawcy.

Ponad **30%**
wzrost liczby pracujących
odnotowany w ostatniej dekadzie

Według danych GUS na 30 czerwca 2017 roku stopa bezrobocia wyniosła



Z drugiej strony pomimo potwierdzanych przez badania CBOS zapowiedzi dotyczących rynku pracy²⁸ – obserwowane jest niepokojące ogólnopolskie zjawisko spadającej liczby osób

²⁸ Polska gospodarka nabiera tempa, Informacja Stowarzyszenie Eksporterów Polskich, Warszawa 28 marca 2017 r.

aktywnych zawodowo. W efekcie w województwie pomorskim obserwowany jest deficyt pracowników w niektórych branżach jak np.



kierowcy



budowlańcy



spawacze



informatycy

Pomorskie firmy odczuwają rosnące trudności w dotarciu do coraz mniejszej liczby kandydatów chętnych do pracy. Jak pokazują badania, już ponad połowa pracodawców deklaruje, że ma problem ze znalezieniem pracowników³¹

10,7 tys

Liczba zgłoszonych wolnych
miejsz pracy i miejsc
aktywizacji zawodowej
w czerwcu 2017 roku

W porównaniu do maja
2017 r. odnotowano **spadek**
o 7,8% (tj. o 0,9 tys. ofert)²⁹.

Mniejsza liczba osób aktywnych zawodowo może generować pogorszenie wskaźników gospodarczych w Polsce. Jak potwierdzają analizy, skompensowanie ubytku podaży pracy do 2050 roku, spowodowanego starzeniem się społeczeństwa, wymagałoby migracji osiedleńczej ok. 5,3 mln osób.³⁰ Niedobór na rynku pracy zaspokoją imigranci z Ukrainy.

²⁹ Podstawowa informacja o sytuacji na rynku pracy w województwie pomorskim, WUP 2017

³⁰ Raport NBP o polskim rynku pracy.
<http://next.gazeta.pl/news/7,151003,21562700,milion-ukraincow-w-polskiej-gospo-darce-kt-za-malro-bewidzemy.html#dofinLink>

³¹ VII edycja raportu Work Service 2017

Negatywne trendy, które mają charakter ogólnopolski, w bardziej łagodny sposób zaznaczają się w województwie pomorskim, w którym występują pewne pozytywne tendencje demograficzne. Zgodnie z danymi GUS za 2016 rok:



Na Pomorzu rodzi się najwięcej dzieci (11,2 na 1000 ludności przy średniej krajowej 9,9)



Występuje też największy przyrost naturalny w skali kraju - na poziomie 2 osób na 1000 ludności, przy średniej krajowej - 0,2.



Zawieranych jest także najwięcej małżeństw (5,4 na 1000 osób, przy średniej krajowej na poziomie 5,0)



Dodatknie są także wskaźniki migracji, kształtując się na poziomie 1,5 na 1000 osób, przy średniej krajowej na poziomie 0³²

Zwłaszcza ten ostatni wskaźnik może mieć pozytywny wpływ na pomorski rynek pracy, zwiększając podaż pracowników.

Także na Pomorzu występują negatywne tendencje demograficzne związane np. z relatywnie dużą liczbą osób biernych zawodowo. Jak pokazują badania GUS, w 2015 roku było to aż **168 tys. osób** po wykluczeniu kategorii uczących się, emerytów, chorych i niepełnosprawnych. Z drugiej jednak strony w zakresie liczby aktywnych zawodowo w Pomorskiem utrzymują się tendencje wzrostowe, co wyróżnia nasze województwo na tle kraju.



Na Pomorzu radykalnie **wzrasta także ilość ofert pracy – od 49 tys. w 2011 do 108,3 tys. w 2016 roku**, raptownie wzrasta także ilość oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy obcokrajowcom - od 3,0 tys. w 2010 roku do 67,4 tys. oświadczeń w 2016 roku, co jest zgodne z trendem naszkicowanym.

³² Sytuacja demograficzna województwa pomorskiego na tle Polski w 2016 r. Urząd Statystyczny w Gdańsku.

Analizując z kolei ilość wydanych w 2016 roku zezwoleń na pracę dla cudzoziemców zwraca uwagę, że **na 7889 zezwoleń** aż



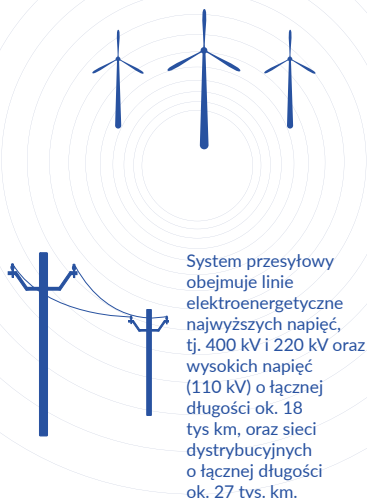
Podobne relacje dotyczą zresztą całego kraju (na 127 394 zezwoleń 106 223 dotyczyło Ukrainy). Informacja ta potwierdza trend zatrudniania w naszym kraju obywateli tego państwa. Z kolei w podziale na sekcje PKD najczęściej zatrudnia się w budownictwie, transporcie i gospodarce magazynowej, gospodarstwach domowych a także działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej. Nieco mniej zatrudniało się z kolei w zawodzie informatyka. Generalnie podział na sekcje PKD również potwierdza ogólną tendencję zatrudniania obcokrajowców w zawodach, na które na Pomorzu występuje największy deficyt.

Podsumowując, w odniesieniu do pomorskiego rynku pracy dostrzegalne są zarówno tendencje pozytywne, jak i negatywne. Do tych pierwszych należy z pewnością zaliczyć niskie bezrobocie oraz pozytywne – na tle kraju – tendencje demograficzne (duży przyrost naturalny czy dodatni wskaźnik migracji). Z drugiej jednak strony także w województwie pomorskim mamy do czynienia z niewystarczającą podażą pracowników na rynku pracy zwłaszcza w odniesieniu do niektórych grup zawodowych: budowlancy, spawacze, cieśle, kierowcy, kucharze, ale także informatycy czy pracownicy księgowości.

Wyzwaniem dla regionu jest poprawa bezpieczeństwa energetycznego i efektywności energetycznej, ale także unowocześnienie gospodarki, w tym zmniejszenie jej energochłonności przy zrównoważonym wykorzystaniu specyficznych cech naszego regionalnego potencjału.

Województwo pomorskie, ze względu na uwarunkowania geograficzne jest predysponowane do pełnienia roli krajowego lidera w produkcji energii ze źródeł odnawialnych, co stwarza dogodne warunki dla rozwoju gospodarczego.

Województwo pomorskie zasilane jest w energię elektryczną z Krajowego Systemu Elektroenergetycznego oraz z kilku lokalnych źródeł zlokalizowanych na obszarze województwa.



System przesyłowy obejmuje linie elektroenergetyczne najwyższych napięć, tj. 400 kV i 220 kV oraz wysokich napięć (110 kV) o łącznej długości ok. 18 tys km, oraz sieci dystrybucyjnych o łącznej długości ok. 27 tys. km.

76÷77 tys. TJ

(21,1÷21,4 tys. GWh).

Roczne zapotrzebowanie na ciepło na cele grzewcze (centralne i indywidualne ogrzewanie budynków oraz wentylacja i technologia), odbiorców zlokalizowanych na terenie województwa pomorskiego

ok. 84 tys. TJ

(23,3 tys. GWh).

Roczna produkcja ciepła w różnych grupach źródeł ciepła zlokalizowanych na terenie województwa pomorskiego na potrzeby grzewcze (c.o., c.w.u., technologia, wentylacja i potrzeby bytowe)

Źródła ciepła zlokalizowane na terenie województwa pomorskiego zużywają **116÷118 tys. TJ** energii zawartej w paliwach pierwotnych i nośnikach energii.



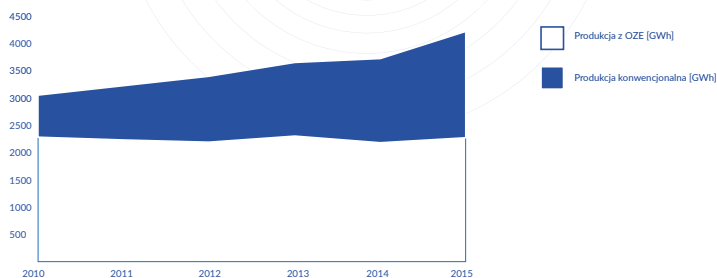
W województwie pomorskim energię elektryczną produkują dwie elektrociepłownie zawodowe, tj. EC II Gdańsk i EC III Gdynia, o łącznej osiągalnej mocy elektrycznej **336 MWe**, należące do Grupy EDF Polska, oraz kilka większych źródeł lokalnych.

Na terenie województwa pomorskiego niezmiennie występuje (wprawdzie stale zmniejszający się w związku z rozwojem OZE) deficyt energii elektrycznej, który musi zostać pokryty energią dostarczaną z południa Polski.

Produkcja energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych zlokalizowanych na terenie województwa pomorskiego w roku 2015 osiągnęła poziom:



Wzrost udziału energii elektrycznej wyprodukowanej w OZE w latach 2010-2015 w całkowitej produkcji na obszarze województwa pomorskiego:



W 2015 roku w województwie pomorskim:



Jeżeli chodzi o sektor paliw gazowych dystrybucją gazu ziemnego na obszarze województwa pomorskiego zajmuje Polska Spółka Gazownictwa Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie Oddział w Gdańsku (dawniej Pomorska Spółka Gazownictwa Sp. z o.o.).

15 Tyle stacji gazowych wysokiego ciśnienia o zróżnicowanej przepustowości nominalnej eksploatuje PSG Sp. z o.o.



1. Gospodarka województwa pomorskiego jest dobrze rokującą, choć średnią pod względem wielkości gospodarką o relatywnie stabilnej pozycji w stosunku do innych polskich regionów; utrzymuje 7. miejsce w kraju pod względem udziału w PKB krajowym i 5. pod względem PKB per capita. W ujęciu strukturalno-branżowym gospodarka regionu, zarówno pod względem zatrudnienia, jak też kreowanej wartości, ma orientację usługową (63,5% wytwarzanej wartości brutto), przy zachowaniu silnej pozycji niektórych gałęzi przemysłu (stoczniowego, petrochemicznego, drzewno-meblarskiego czy budownictwa).
2. Pomorskie należy do województw o relatywnie wysokim poziomie przedsiębiorczości mieszkańców. Do słabych stron sektora MSP na Pomorzu należy jednak zaliczyć: bariery w dostępie do kapitału, niewystarczającą skłonność do kooperacji czy aktywności międzynarodowej, a także zbyt niski poziom innowacyjności małych i średnich firm.
3. Innowacyjność pomorskiej gospodarki utrzymuje się na średnim poziomie, choć istnieją przesłanki do ostrożnego optymizmu. Większości wskaźników jest zbliżona do średnich krajowych. Wykorzystanie potencjału naukowo-badawczego w regionie nie jest satysfakcjonujące, podobnie jak mechanizmy współpracy nauki z biznesem. Dobry prognozyk stanowi natomiast relatywnie wysoki udział sektora przedsiębiorstw w finansowaniu działalności B+R oraz poziom nakładów tego sektora na B+R w relacji do PKB.
4. Istotnym komponentem gospodarki regionu jest gospodarka morska, a region ma szansę uzyskać rangę ważnego hubu logistycznego Europy Środkowo-Wschodniej. Baza portowa, z poprawiającą się dostępnością transportową, umożliwia wzrost wymiany międzynarodowej i jest ważnym czynnikiem przyciągającym inwestorów zagranicznych. Rozwój gospodarki morskiej ilustrują zarówno dane dotyczące rosnącej skali przeładunków, przyrostu powierzchni magazynowej, jak i zatrudnienia w sektorach morskich. Także zrestrukturyzowana branża stoczniowa wykazuje tendencje wzrostowe, w tym w zakresie budowy jednostek specjalistycznych, zaawansowanych technologicznie i opartych na dużej wartości dodanej.
5. Województwo pomorskie jest jednym z najbardziej proeksportowo ukierunkowanych polskich regionów. Ponad połowa wartości eksportu z regionu generowana jest przez przedsiębiorstwa o kapitale krajowym. Istnieją jednak rezerwy w zakresie koordynacji działań na rzecz wspierania i promocji eksportu, zwłaszcza wśród MŚP, a także wykreowania marki gospodarczej regionu, która umocni jego międzynarodową pozycję.
6. Choć w zakresie atrakcyjności inwestycyjnej województwa pozostało jeszcze wiele do poprawienia, to zróżnicowana struktura gospodarki sprzyja możliwości lokowania szerokiej palety inwestycji. Region posiada szczególne przewagi w zakresie przyciągania inwestycji z sektora usługowego oraz z branży zaawansowanych technologii. Decydują o tym przede wszystkim wysokiej jakości zasoby pracy, dobrze rozwinięty sektor instytucji otoczenia biznesu, rozwinięta infrastruktura społeczna, wysoka chłonność rynku oraz dobry stan środowiska przyrodniczego. Istotną rolę odgrywa także duża podaż przestrzeni biurowej.
7. Pomorski rynek pracy coraz wyraźniej staje się rynkiem pracownika. W ostatniej dekadzie odnotowano ponad 30-procentowy wzrost liczby pracujących, co wpłynęło na najszybszy w Europie spadek stopy bezrobocia do rekordowo niskiego poziomu 5,6% (stan na 30 października 2017 r.). Z drugiej jednak strony mamy do czynienia z niewystarczającą podażą pracowników na rynku pracy, zwłaszcza w odniesieniu do niektórych grup zawodowych: budowlańcy, spawacze, cieśle, kierowcy, kucharze, ale także informatycy czy pracownicy księgowości.
8. Dla regionu pomorskiego - jako importera energii - charakterystyczna jest zarówno silna potrzeba, jak i znaczący potencjał rozwoju energetyki konwencjonalnej oraz energetyki opartej na źródłach odnawialnych (energia wiatrowa morska i lądowa, węglowodory niekonwencjonalne, biogaz, fotowoltaika, energia wodna), ale także energetyki jądrowej.



Ludwik Szakiel

*Zastępca dyrektora Departamentu
Rozwoju Gospodarczego UMWP*

*„The empires of the future will be empires
of the mind.”*

*Tłum.: Imperia przyszłości będą imperiami
umysłu.*

Winston Churchill

Uwarunkowania współczesnej wojny o talenty¹

Pozyskiwanie i utrzymanie talentów staje się jednym z kluczowych wyzwań dla współczesnych przedsiębiorstw i obszarów geograficznych: państw, miast czy regionów. Zdecy-

¹ Niniejszy artykuł stanowi część przygotowanej przez autora pracy dyplomowej na studiach MBA w Wyższej Szkole Bankowej w Gdańsku nt. regionalnych modeli pozyskiwania talentów.

dowana większość publikacji na ten temat dotyczy zagadnień związanych z zarządzaniem talentami w przedsiębiorstwie czy organizacji. Przyciąganie talentów jako kompetencja władz publicznych odpowiedzialnych za rozwój terytorialny, jest stosunkowo mało zbadana. Jest to związane z przesvědzczeniem, że przedsiębiorstwa mają zdecydowanie silniejsze zachęty dla pracownika: poczynając od wynagrodzenia, poprzez wspieranie rozwoju zawodowego, a kończąc na całym wachlarzu korporacyjnych benefitów. Z drugiej strony, już dawno zauważono, że na przykład pracownicy wykwalifikowani mają tendencję do koncentracji w miejscach, gdzie mogą znaleźć zatrudnienie poza jedną firmą, gdzie żyją i pracują ich rówieśnicy². Korzyści wynikające z takiej koncentracji nazywane są obecnie gospodarką aglomeracyjną. Aktywność miast ukierunkowana na przyciąganie talentów sprawia, że powiązania pomiędzy ludźmi i firmami stają się trwalsze i bardziej efektywne. Inaczej mówiąc, miasta poprzez odpowiednio prowadzoną politykę umożliwiają lepsze dopasowanie miejsc pracy do umiejętności pracowników oraz wyższy poziom kapitału ludzkiego i wiedzy. Odpływ kapitału ludzkiego szczególnie boleśnie dotknął

² Marshall A., Zasady ekonomiki. Warszawa, 1928: Wydawnictwo M. Arcta. Pobrano 21.04.2018 z lokalizacji <http://pbc.biaman.pl/dlibra/doccontent?id=13642>.

Polskę – w ostatnim ćwierćwieczu wyemigrowało ponad 2 mln obywateli.

Co to jest talent?

Czym właściwie jest talent? Precyzyjne zdefiniowanie pojęcia jest kluczowe zarówno dla organizacji, jak i państwa, regionu czy miasta. Od tego zależy efektywność zarządzania talentami oraz polityki publicznej w zakresie pozyskiwania i utrzymywania talentów. W czasach starożytnych talent to była największa jednostka wagi, która służyła do odważania złota lub srebra. Słownikowe definicje talentu określają go jako nieprzeciętną zdolność twórczą, wybitne uzdolnienie w danej dziedzinie albo człowieka obdarzonego takimi zdolnościami³. W ujęciu funkcjonalnym, talent to pracownik, który w sposób ponadstandardowy przyczynia się do realizacji strategii przedsiębiorstwa lub organizacji i wykazuje ponadprzeciętne predyspozycje do dalszego rozwoju swoich umiejętności. Różne podejścia badawcze do istoty talentu, w tym jeden z pierwszych i nadal aktualnych modeli DMGT (A Differentiated Model of Giftedness and Talent) F. Gagnégo, zostały przedstawione

³ Pakosz B., Sobol E., Szkiłdź C., Szkiłdź H. i Zagrodzka M. (redaktorzy), (1991). Słownik wyrazów obcych PWN (wyd. XXV poprawione i uzupełnione). Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe; Kopaliński W. (1990). Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych (wyd. XX). Warszawa: Wiedza Powszechna.

przez A. Miś i A. Pocztowskiego⁴. Na potrzeby niniejszego opracowania, biorąc pod uwagę skupienie się w rozważaniach na terytorialnych aspektach pozyskiwania talentów, przyjmuje się definicję szerszą. Powszechny niedobór siły roboczej powoduje, że słowo „talent” jest często używane zamiennie ze słowem „pracownik” – jako określenie każdej osoby, która dostarcza najbardziej potrzebnych w danym czasie kompetencji, tworząc wartość dodaną dla zatrudniającej ją organizacji.

Temat zarządzania talentami zagościł na dobre na łamach periodyków pod koniec lat 90. XX w. po ukazaniu się przełomowego raportu korporacji doradczej McKinsey&Company⁵. Opublikowana w 1998 r. praca przedstawiała wyniki badań przeprowadzonych wśród 6 tys. menedżerów z 77 dużych amerykańskich przedsiębiorstw. Właśnie w tym raporcie użyto po raz pierwszy sformułowania „wojna o talenty” zdefiniowanego jako strategiczne wyzwanie dla przedsiębiorstwa

⁴ Zarządzanie talentami w organizacji. Red. A. Pocztowski. Wyd. II uaktualnione. Warszawa, 2016. Wolters Kluwer. ISBN 978-83-264-9978-4. Publikacja zawiera wiele artykułów prezentujących efekty studiów teoretycznych oraz badań empirycznych poświęconych problematyce zarządzania talentami, w tym obszerny wykaz literatury przedmiotu, a także kilka studiów przypadku.

⁵ Elizabeth G. Chambers, Mark Foulon, Helen Handfield-Jones, Steven M. Hankin, Edward G. Michaels III: The War_for_talent. „The McKinsey Quarterly”. Vol. 1 (3): 44-57, 1998.

i wydajności korporacyjnej. Prawie nikt wtedy w Polsce nie przypuszczał, że przy rosnącym bezrobociu, które podwoiło się w ciągu niespełna 5 lat, aby osiągnąć w 2002 r. poziom 20 proc., problem braku pracowników stanie się tak palący⁶. W kolejnej, poszerzonej edycji raportu wydanej w roku 2001, autorzy prognozują, że wojna o talenty utrzyma się przez co najmniej kolejne dwie dekady⁷. Andrew Grove, były prezes Intelu, w swojej prowokującej do myślenia książce „Tylko paranoicy przetrwają” napisał, że firmy mogą bardzo łatwo przegapić kluczowe punkty zwrotne, takie jak potencjał nowych technologii, wpływ nowej konkurencji czy zmieniająca się siła dostawców i nabywców. Przedsiębiorstwa, które chcą przetrwać, muszą ciągle, z uporem, wypatrywać nadchodzących zmian i odpowiednio na nie reagować. Inaczej czeka ich upadek⁸. Wojna o talenty jest podobnym strategicznym punktem zwrotnym, który

mówi, że talent jest kluczowym czynnikiem wpływającym na wyniki firmy, a zdolność firmy do przyciągania, rozwijania i zatrzymywania talentów będzie w dłuższej perspektywie główną przewagą konkurencyjną⁹.

Mamy rok 2018, walka o pracowników przybiera coraz bardziej na sile i chyba nikt nie ma już wątpliwości, że umiejętność pozyskiwania i utrzymywania talentów stała się jednym z kluczowych, strategicznych czynników budujących pozycję rynkową przedsiębiorstwa. Badania wskazują, że dysproporcje w produktywności firm zatrudniających przeciętnych pracowników a utalentowanych mogą sięgać nawet kilkuset procent¹⁰. Talenty zalicza się wręcz do nowych zasobów naturalnych XXI w., stały się one głównym źródłem przewagi konkurencyjnej. Szybko postępująca globalizacja i związana z tym mobilność pracowników sprawiły, że wojna o talenty przeniosła się na poziom państw, a nawet regionów i miast dostosowują-

⁶ Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990-2018. [on-line]. GUS 2018. [dostęp: 12.04.2018]. Dostępne w Internecie [<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2018,4,1.html>].

⁷ Edwards G. Michaels, Helen Handfield-Jones, Beth Axelrod: The War for Talent. Boston, Massachusetts, 2001. Harvard Business School Press, ISBN 1-57851-459-2, s. 1.

⁸ Grove A.S., Only the Paranoid Survive: How to Exploit the Crisis Points That Challenge Every Company. New York, 2010. Crown Publishing Group.

⁹ Edwards G. Michaels, Helen Handfield-Jones, Beth Axelrod: The War for Talent. Boston, Massachusetts, 2001. Harvard Business School Press, ISBN 1-57851-459-2.

¹⁰ S. Keller, M. Meaney: Attracting and retaining the right talent. [on-line]. McKinsey&Company, November 2017. [dostęp: 16.04.2018]. Dostępne w Internecie [<https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/Organization/Our%20Insights/Attracting%20and%20retaining%20the%20right%20talent/Attracting-and-retaining-the-right-talent-Nov-2017.ashx>].

cych swoją politykę publiczną, zwłaszcza politykę migracyjną, do potrzeb gospodarki.

Perspektywa demograficznej zapaści

Czynniki demograficzne i społeczne w walce o pracowników przysługują na znaczeniu. Szybkie tempo starzenia się społeczeństwa i ujemny przyrost naturalny w większości rozwiniętych gospodarek świata powodują, że migranci przestają być postrzegani jako obciążenie systemów socjalnych państw przyjmujących, ale raczej jako szansa na zapewnienie ich trwałego rozwoju. Według raportu ONZ z 2017 r., dotyczącego światowej populacji, Europa jest i pozostanie jedynym kontynentem odnotowującym stały ubytek ludności. Polska straci do 2030 r. prawie 2 mln, a do 2050 r. – 4 mln swoich obywateli. W roku 2100 Polska będzie liczyła prawie o połowę mniej ludności, osiągając przy tym jeden z najgorszych wskaźników ubytku ludności na świecie¹¹. Jeżeli przyjrzymy się tym zmianom z punktu widzenia potrzeb rynku pracy, to wygląda to jeszcze bardziej dramatycznie. Według Eurostatu, spadek liczby osób w wieku

produkcyjnym w naszym kraju w latach 2010-2017 wynosił ponad milion osób, a do roku 2025 stracimy w tym segmencie kolejne 1,78 mln. Ludność Ukrainy, skąd obecnie napływa do Polski najwięcej migrantów i z którą związane są złudne nadzieje na ciągłe uzupełnienie braków na polskim rynku pracy, do 2030 r. zmniejszy się o 3 mln, a do roku 2100 skurczy się do 28 z obecnych 44 mln¹². W tym samym czasie zasoby ludzkie przeciętnego kraju afrykańskiego powiększą się czterokrotnie, czyniąc kontynent afrykański głównym źródłem przyrostu ziemskiej populacji¹³. Kryzys demograficzny pogłębia narastający proces starzenia się społeczeństwa. Według raportu OECD, Polska do 2075 r. stanie się jednym z sześciu państw świata, gdzie współczynnik osób w wieku emerytalnym 65+ (liczony w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym) przekroczy 70 proc. przy średniej dla Unii Europejskiej 58 proc.)¹⁴. Niż demograficzny dramatycznie odbija się także na polskich uczelniach, które od 2005 r. notują systematyczny

¹¹ World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables. Working Paper No. ESA/P/WP/248. [online]. New York. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2017 [dostęp: 6.04.2018]. Dostępne w Internecie [https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf], s. 26.

¹² World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables, op. cit., s. 27. Według raportu ludność Ukrainy w 2017 roku to 44,223 mln.

¹³ Tamże, s. 23.

¹⁴ Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators. [online]. Paris. OECD Publishing 2017 [dostęp 6.04.2018]. Dostępne w Internecie [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2017_pension_glance-2017-en], s. 123.



Rysunek 1. Liczba studentów szkół wyższych

Źródło: <http://stat.gov.pl/infografiki-widzety/infografiki/infografika-studenci-17-listopada-miedzynarodowy-dzien-studenta,19,3.html>

spadek ogólnej liczby studentów, a jednocześnie roczny przyrost odsetka studentów zagranicznych (rysunki 1, 2).

Czy to oznacza, że powinniśmy już teraz otworzyć się na imigrantów odmiennych kulturowo? Czy zbyt restrykcyjna polityka migracyjna ukierunkowana na przyjmowanie jedynie branżowych specjalistów będzie korzystna w dłuższej perspektywie?

Jeżeli polityka migracyjna na szczeblu krajowym nie nadąża za potrzebami gospodarki, to czy władze regionalne i lokalne mają jakiekolwiek możliwości, aby stymulować korzystne dla swoich obszarów przepływy ludności, tworząc tym samym warunki do wzmocnienia pozycji konkurencyjnej miasta czy regionu?



Rysunek 2. Cudzoziemcy studiujący na polskich uczelniach

Źródło: <http://stat.gov.pl/infografiki-widzety/infografiki/infografika-studenci-17-listopada-miedzynarodowy-dzien-studenta,19,3.html>

Konkurencyjność regionów

Zgodnie z definicją OECD, konkurencyjność państw oznacza zdolność ich przedsiębiorstw, sektorów gospodarki, a także regionów i miast, do sprostania wyzwaniom konkurencji na rynku międzynarodowym, zapewnienia wysokiego poziomu zatrudnienia oraz utrzymania wysokiej stopy zwrotu od użytych czynników produkcji. Jest to zdolność gospodarki do uzyskiwania możliwie największych korzyści z uczestnictwa w międzynarodowym podziale pracy. Korzyści te związane są z kształtowaniem się międzynarodowej pozycji konkurencyjnej. Ogólnie można stwierdzić, że konkurencyjność międzynarodowa to zdolność oraz motywacja danej gospodarki do długookresowego rozwoju gospodarczego w warunkach gospodarki otwartej¹⁵.

Jednym z mierników konkurencyjności międzynarodowej jest wielkość, jakość, wydajność i efektywność zasobów ludzkich. Mierzy się m.in. poprzez wskaźniki takie, jak stopa aktywności zawodowej i stopa zatrudnienia, poziom bezrobocia i dynamika wzrostu zatrudnienia, a także przyrost naturalny. Wnikliwa analiza tych wszystkich wskaźników pozwala ocenić, czy dana populacja jest mniej lub bardziej konkurencyjna wobec innej populacji.

Komisja Europejska w 2010 r. uruchomiła Indeks konkurencyjności regionalnej (RCI), który umożliwia monitorowanie oraz dokonywanie oceny tempa rozwoju w porównaniu z innymi regionami. RCI jest publikowany w cyklu 3-letnim i nawiązuje do Globalnego Indeksu Konkurencyjności, zapoczątkowanego przez Światowe Forum Ekonomiczne. Według informacji KE, wyniki RCI za 2016 r. są spójne z wynikami z 2013 r. Można zaobserwować schemat policentryczny, w którym główną siłą napędową konkurencyjności regionalnej są silne ośrodki stołeczne i metropolitalne. RCI opracowywany jest na podstawie danych statystycznych w ramach NUTS 2 (wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych). Dzięki takiemu podejściu, RCI w sposób rzetelny pokazuje np., jakie umiejętności są dostępne na lokalnych rynkach pracy. RCI składa się z 11 rozdziałów przedstawiających różne aspekty konkurencyjności. Na ich podstawie indeks umożliwia ocenę mocnych i słabych stron danego regionu. Wśród zjawisk, które się ocenia za pomocą odpowiednich wskaźników, a następnie dokonuje się oceny stopnia konkurencyjności regionu są m.in. takie elementy, jak: instytucje, stabilność makroekonomiczna, infrastruktura, zdrowie, kształcenie podstawowe, kształcenie wyższe i kształcenie

¹⁵ Portal Innowacji. <http://www.pi.gov.pl> [dostęp 23.04.2018]

ustawiczne, wydajność rynków pracy, rozmiary rynku, technologie, stan rozwoju przedsiębiorstw, innowacyjność (RCI European Regional Competitiveness Index, 2016)¹⁶. Konkurencyjność regionu traktowana jest zatem jako konglomerat wskaźników wynikowych. Pozycja konkurencyjna jest określana jako udział gospodarki regionalnej w rynku międzynarodowym.

W publikowanym od 2013 r. rankingu Global Talent Competitiveness Index, który porównuje państwa i największe miasta świata pod względem ich zdolności do przyciągania, rozwijania i utrzymywania talentów, Polska nieodmiennie zajmuje miejsce na końcu czwartej dziesiątki państw, a wśród najlepiej ocenianych atrybutów naszego kraju znalazły się produktywność, poziom wykształcenia, kompetencje pracowników oraz elastyczność zatrudnienia¹⁷. Raport GTCI analizuje kilkadziesiąt czynników, w tym poziom wydatków na B+R, dostęp do sieci szerokopasmowej, PKB per capita, jakość życia, środowiska i szkolnictwa wyższego, bezpieczeństwo, koszty życia, połączenia lotnicze itd. Najnowsza, 5. edycja raportu Global Talent Competitiveness Index (GTCI

2018) koncentruje się na różnorodności, która odgrywa istotną rolę zarówno w polityce przyciągania talentów, jak i strategiach innowacyjnych oraz jest coraz częściej traktowana jako źródło innowacji i rozwiązywania problemów. Różnorodność – kulturowa, rasowa, płciowa, obyczajowa – jest jednym z kluczowych warunków generujących wzrost innowacyjności oraz paliwem napędzającym konkurencyjność państw i przedsiębiorstw w tym obszarze. Menedżerowie zarządzający przedsiębiorstwami od dawna już budują zespoły w oparciu o różnorodność, gdyż w przypadku skomplikowanych projektów wymagających kreatywności, takie zespoły radzą sobie o wiele lepiej, czerpiąc korzyści ze współdziałania osób o różnych osobowościach, zestawach wiedzy, doświadczeniach i perspektywach. Podobne zasady działają także w przypadku państw, regionów i miast. Władze publiczne, które potrafią wykorzystywać wartość dodaną różnorodności, umiejętnie tworzą inkluzywne systemy edukacyjne oraz normy organizacyjne, budując swoją przewagę konkurencyjną. W czołówce rankingu niezmiennie od kilku lat znajdują się państwa oraz miasta, które otwartość na mobilność talentów uczyniły filarem swojej polityki migracyjnej (tab. 1). Polska znalazła się w tym zestawieniu na 39. miejscu, a z polskich miast do rankingu

¹⁶ Czy wiesz, na ile konkurencyjny jest twój region? Komisja publikuje Indeks Konkurencyjności Regionalnej za 2016 r. Komisja Europejska – Komunikat prasowy. Bruksela, 27.02.2017.

¹⁷ The Global Talent Competitiveness Index 2018, INSEAD, Fontainebleau, France.

	Global Talent Competitiveness Index 2018	Global Cities Talent Competitiveness Index 2018
1	Szwajcaria	Zurich (Szwajcaria)
2	Singapur	Sztokholm (Szwecja)
3	USA	Oslo (Norwegia)
4	Norwegia	Kopenhaga (Dania)
5	Szwecja	Helsinki (Finlandia)
6	Finlandia	Waszyngton (USA)
7	Dania	Dublin (Irlandia)
8	Wielka Brytania	San Francisco (USA)
9	Holandia	Paryż (Francja)
10	Luksemburg	Bruksela (Belgia)
39	Polska	

Tabela 1. Zestawienie rankingów GTCI/GCTCT 2018

Źródło: *The Global Talent Competitiveness Index 2018, INSEAD, Fontainebleau, France*

Kraj	GII 2017	Kraj	GII 2017
Szwajcaria	1	Japonia	14 (+2)
Szwecja	2	Francja	15 (+3)
Holandia	3 (+6)	Hongkong (Chiny)	16 (-2)
USA	4	Izrael	17 (+4)
Wielka Brytania	5 (-2)	Kanada	18 (-3)
Dania	6 (+2)	Norwegia	19 (+3)
Singapur	7 (-1)	Austria	20
Finlandia	8 (-3)	Nowa Zelandia	21 (-4)
Niemcy	9 (+1)	Chiny	22 (+3)
Irlandia	10 (-3)	Australia	23 (-4)
Korea Płd.	11	Czechy	24 (+3)
Luksemburg	12	Estonia	25 (-1)
Islandia	13	Polska	38 (+1)

Tabela 2. Globalny ranking innowacyjności¹⁸

Źródło: *Opracowanie własne na podstawie: Cornell University, INSEAD, and WIPO (2017): The Global Innovation Index 2017: Innovation Feeding the World, Ithaca, Fontainebleau, and Geneva*

¹⁸ W nawiasie podano zmianę miejsca w rankingu w porównaniu z rokiem 2016.

	IMD World Competitiveness Ranking 2017	IMD World Digital Competitiveness Ranking 2017	IMD Word Talent Ranking 2017
1	Hongkong (Chiny)	Singapur	Szwajcaria
2	Szwajcaria	Szwecja	Dania
3	Singapur	USA	Belgia
4	USA	Finlandia	Austria
5	Holandia	Dania	Finlandia
6	Irlandia	Holandia	Holandia
7	Dania	Hongkong (Chiny)	Norwegia
8	Luksemburg	Szwajcaria	Niemcy
9	Szwecja	Kanada	Szwecja
10	Zjednoczone Emiraty Arabskie	Norwegia	Luksemburg
	Polska 38	Polska 37	Polska 34

Tabela 3. Rankingi konkurencyjności IMD

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center>

trafiły Warszawa (39. miejsce, po raz pierwszy w rankingu) oraz Kraków (59. miejsce, spadek z 24. w 2017)¹⁹.

Co ciekawe, gdy porównamy ranking GTCI z innym badaniem – Globalnym rankingiem innowacyjności (Global Innovative Index GII) – to się okazuje, że pierwsze miejsca zajmują praktycznie ci sami gracze (tabela 2.), a czołowa dziesiątka państw nie zmienia się od kilku lat (rysunek 4.).

Inne uznawane na świecie rankingi publikuje IMD (International Institute for Management Development w Lozannie): IMD World Competitiveness

Ranking (od 1989), IMD Word Talent Ranking (od 2013) oraz najnowsze dzieło – pierwsza edycja IMD World Digital Competitiveness Ranking (od 2017)²⁰.

IMD World Competitiveness Yearbook (WCY) to światowa czołówka, jeżeli chodzi o kompleksowe analityczne raporty roczne nt. gospodarek państw. Publikacja zawiera testy porównawcze, analizy danych statystycznych i ankiet pochodzących z szeroko zakrojonych badań. Raport wskazuje trendy, analizuje i szereguje kraje zgodnie z tym, w jaki sposób wykorzystują swoje kompetencje, aby osiągnąć przewagę konkurencyjną. Poziomu konkuren-

¹⁹ Taka duży spadek w przypadku Krakowa wynika z tego, że edycja 2018 GTCI obejmowała 90 miast, a w roku poprzednim 46.

²⁰ <https://worldcompetitiveness.imd.org/>

cyjności państw nie powinno się natomiast określać tylko na podstawie takich wskaźników, jak PKB czy wydajność, ponieważ przedsiębiorstwa funkcjonują w określonym otoczeniu politycznym, społecznym i kulturowym, które jest kształtowane przez wiele czynników kreowanych przez władze publiczne, jak np. wydajna infrastruktura, sprawne instytucje, funkcjonalny system prawny czy efektywny system edukacji. Otoczenie powinno zachęcać przedsiębiorstwa do trwał-

go tworzenia wartości (World Competitiveness Yearbook, 2017).

Niedobór talentów a PKB

Coroczne badania przeprowadzane w kilkudziesięciu krajach przez ManpowerGroup, światowego lidera w zakresie doradztwa personalnego, pokazują, że globalny niedobór talentów obejmuje coraz większe obszary i nabiera cech długofalowego kryzysu. Od 2009 r. nieustannie zwiększa się odsetek przedsiębiorstw deklarujących



Rysunek 3. Niedobór talentów w Polsce 2016/2017

Źródło: 11. edycja raportu ManpowerGroup pn. „Niedobór talentów” <http://www.manpowergroup.pl/raporty-ryнку-pracy/niedobor-talentow>

problemy z pozyskaniem pracowników, a wśród najbardziej deficytowych zawodów na świecie w roku 2016 wymienia się: wykwalifikowanych pracowników fizycznych, pracowników IT, przedstawicieli handlowych, inżynierów, techników, kierowców, pracowników działów księgowych i finansowych, kadre zarządzającą najwyższego szczebla, operatorów produkcji i maszyn, pomoc biurową. W Polsce sytuacja wygląda bardzo podobnie. Jak wskazuje raport, już czwarty rok z rzędu najtrudniej jest pozyskać wykwalifikowanych pracowników fizycznych, na drugim miejscu są kierowcy, a za nimi inżynierowie, operatorzy produkcji i maszyn oraz niewykwalifikowani pracownicy fizyczni. Główną przyczyną trudności w obsadzaniu stanowisk jest, zdaniem pracodawców, brak dostępnych kandydatów (36 proc. odpowiedzi wśród polskich respondentów, 24 proc. świat).

Według analiz Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Polska w wyniku emigracji w latach 1999-2012 straciła ok. 1,9 proc. PKB, co jest związane z kosztem utraconych pracowników oraz zmniejszeniem produkcji przemysłowej. Według danych GUS, w 2016 r. na stałe za granicą przebywało 2,515 mln Polaków, a od roku 2004 z Polski wyemigrowało 1,515 mln osób. Ocenia się, że w tej liczbie znajdowało się ponad 30 tys. wysoko wykwalifiko-

wanych pracowników segmentu STEM (ang. science, technology, engineering, mathematics, czyli nauka, technologia, inżynieria, matematyka).

W świetle przedstawionych wyników badań można stwierdzić, że Polska jest krajem, który nie tylko poniósł istotne straty ekonomiczne w wyniku odpływu utalentowanych pracowników, ale jednocześnie jest państwem o bardzo wysokim stopniu ryzyka niedoboru kadr w przyszłości. Niedobór zasobów ludzkich niesie ze sobą niebezpieczeństwo pogorszenia pozycji konkurencyjnej zarówno poszczególnych przedsiębiorstw, jak i całego kraju lub jego regionów. Polskie firmy już zaczęły dostosowywać swoje strategie biznesowe, nadając priorytetowe znaczenie kwestiom związanym z rekrutacją i poprawą retencji pracowników. Wyniki osiągnięte przez Polskę i polskie miasta w opisanych wyżej rankingach porównujących konkurencyjność w obszarze pozyskiwania talentów wskazują, że istnieje pilna potrzeba dostosowania aktualnych strategii rozwoju regionalnego do potrzeb rynku i prognoz demograficznych, a także wdrożenia najlepszych rozwiązań stosowanych przez liderów wspomnianych rankingów.

Czy talenty można zatrzymać?

Najlepsze światowe przykłady pokazują, że atrakcyjna oferta edukacyjna i możliwość kariery są łączone z przyja-

znymi programami integracyjnymi oraz wysoką jakością życia, tworząc razem najbardziej doceniany przez nowe pokolenia pracowników „work-life balance”. Coraz częściej występuje zjawisko, że to nie ludzie podążają za pracą, a miejsca pracy tworzone są tam, gdzie znajdują się największe skupiska talentów. Wyniki badań przeprowadzonych w województwie pomorskim, dotyczących relokacji pracowników oraz studentów zagranicznych, wskazują na potrzebę zaangażowania w proces pozyskiwania talentów wszystkich zainteresowanych stron: administracji publicznej, biznesu, uczelni i sektora pozarządowego. Budowaniu pomorskiego modelu przyciągania talentów służy też cały szereg przedsięwzięć zainicjowanych w ostatnich latach w regionie. Wśród najważniejszych wymienić należy:

„Live more. Pomerania” – portal internetowy i kampania informacyjna wdrażana przez Agencję Rozwoju Pomorza SA w ramach przedsięwzięcia strategicznego Invest in Pomerania, finansowanego ze środków unijnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020. W projekcie biorą udział inwestorzy, pomorskie uczelnie, urzędy miast oraz inne organizacje. „Live more. Pomerania” to strona internetowa oraz kanały w mediach społecznościowych (Facebook, Instagram i LinkedIn), a także „Expats

in Tri-City”, czyli spotkania organizowane dla wysokiej klasy zagranicznych specjalistów żyjących w Trójmieście. Portal pokazuje, dlaczego warto żyć, pracować i studiować na Pomorzu.

Study in Gdańsk oraz Study in Pomorskie – dwie inicjatywy realizowane przez władze Gdańska oraz samorząd województwa pomorskiego wspólnie z pomorskimi uczelniami na rzecz wspierania przedsięwzięć służących umiędzynarodowieniu pomorskich ośrodków akademickich, poprawie ich konkurencyjności oraz wzmocnieniu konkurencyjności regionu. Wspólne, skoordynowane działania mają spowodować zwiększenie liczby studentów zagranicznych oraz pochodzących spoza województwa pomorskiego studiujących na pomorskich uczelniach, a także zatrzymać na regionalnych uczelniach absolwentów pomorskich szkół średnich.

Model integracji imigrantów

Gdański Model Integracji Imigrantów powstał w 2016 r. Jest to strategia integracji nowych mieszkańców miasta pochodzących z różnych części świata. Proces przygotowania modelu odbył się z zaangażowaniem wszystkich potencjalnych interesariuszy, wykorzystując jednocześnie dotychczasową szeroką współpracę środowisk pozarządowych, akademickich i publicznych w zakresie migracji i integracji w Gdańsku. Celem opracowywanego

modelu jest wzmocnienie koordynacji i współdziałania różnorodnych podmiotów, a także podniesienie jakości usług skierowanych do imigrantów.

Samorząd województwa pomorskiego w 2018 r. przeprowadził konkurs i zlecił Centrum Wspierania Imigrantek i Imigrantów w Gdańsku wykonanie zadania pn. „Podnoszenie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego z terenu województwa pomorskiego na rzecz integracji imigrantów”. Zadanie polega na przeprowadzeniu szkoleń we wszystkich powiatach województwa związanych z wyzwaniami stojącymi przed administracją publiczną w związku ze zwiększającą się migracją oraz opracowaniu standardów usług świadczonych na rzecz imigrantów przez podmioty publiczne, np. szpitale, placówki oświatowe czy urzędy. Program ułatwi imigrantom poruszanie się wśród zawłości administracyjnych, uzyskanie pozwoleń na pracę, szukanie mieszkania czy edukację dzieci. Dzięki wykwalifikowanym urzędnikom gminnym i powiatowym, cudzoziemcy dowiedzą się, jakie mają prawa.

Inicjatywa Gdańska na rzecz pozyskania i edukacji kadr w sektorze IT

Międzysektorowa inicjatywa z udziałem Gdańska, samorządu regionalnego, firm z sektora IT, organizacji biznesowych oraz szkół, zawiązana jesienią 2017 r. w celu przyciągania nowych mieszkańców, zahamowania migracji

zewnętrznych z miasta, podnoszenia poziomu edukacji, doskonalenia kadr, tworzenia innowacyjnego systemu kształcenia oraz wspierania procesów relokacji obcokrajowców. Metropolia Gdańska ma stać się rozpoznawalnym w skali globalnej centrum szeroko wyspecjalizowanej kadry.

Stypendium Marszałka Województwa Pomorskiego dla studentów mieszkańców województwa pomorskiego

Stypendia Marszałka dla studentów przyznawane są od 2002 r. Jego maksymalna wysokość wynosi 380 zł miesięcznie i jest wypłacane studentowi do 9 miesięcy. Stypendysta musi posiadać wysoką średnią ocen i być mieszkańcem województwa pomorskiego, przy czym mieszkańcem staje się także student spoza rejonu, który podejmie stacjonarne studia na pomorskiej uczelni.

Bon na relokację

Agencja Rozwoju Pomorza SA w ramach przedsięwzięcia strategicznego „Invest in Pomerania”, którego jednym z głównych celów jest budowa spójnego systemu zachęt inwestycyjnych, planuje uruchomienie udzielania stypendiów relokacyjnych osobom posiadającym poszukiwane przez pracodawców kwalifikacje, a mieszkającym na stałe poza województwem. Stypendia stanowić będą narzędzie, które ułatwi pracodawcom, szczególnie z sektora MŚP, znalezienie osób o odpowiednich kompetencjach, których

brakuje na pomorskim rynku pracy, a którzy dostępni są w innych regionach Polski lub za granicą.

Pożyczka na zatrudnienie

Pożyczka Pomorskiego Funduszu Rozwoju sp. z o.o.²¹ jest udzielana ze środków publicznych w celu wsparcia mikro-, małych i średnich przedsiębiorców w procesie poszukiwania, pozyskania i podniesienia kwalifikacji pracowników zatrudnionych na terenie województwa pomorskiego. Celem pożyczki jest przezwyciężenie zwiększającego się braku odpowiednich kadr na potrzeby rynku pracy w regionie. Odbiorcami będą mikro-, małe lub średnie przedsiębiorstwa prowadzące działalność gospodarczą na terenie województwa pomorskiego. Pożyczki muszą być przeznaczone i wydatkowane na poszukiwanie, pozyskanie lub podniesienie kwalifikacji pracow-

ników. Udzielone wsparcie powinno przyczyniać się m.in. do pozyskania nowych pracowników, zwłaszcza spoza województwa pomorskiego.

Jak widać z powyżej przedstawionych inicjatyw i działań, w ostatnich kilku latach w województwie pomorskim zaczęto wdrażać pewne mechanizmy służące pozyskiwaniu i utrzymywaniu talentów. Bardzo cenne jest to, że podejmowane w tym obszarze przedsięwzięcia zaczęły być koordynowane przez samorząd regionalny, przez co unika się rozproszenia środków finansowych wydatkowanych na ten cel przez różnych interesariuszy, a oferta kierowana do obcokrajowców ma szansę stać się kompleksową. Działania te powinny możliwie jak najszybciej przybrać kształt dobrze przemyślanej i zaplanowanej strategii, a w niektórych przypadkach także formy zinstytucjonalizowanej, zwłaszcza tam, gdzie jest potrzeba świadczenia standaryzowanych usług, np. obcokrajowcom przybywającym z zewnątrz do regionu (wzorem może posłużyć International House w Kopenhadze). Jeżeli osoby przybywające do Pomorskiego nie będą mogły poczuć się jak w domu, to nawet migranci zza wschodniej granicy, dla których jesteśmy bliscy kulturowo i geograficznie, bardzo szybko zdecydują o kolejnej relokacji tam, gdzie będą mogli lepiej się zaadaptować.

²¹ Pomorski Fundusz Rozwoju sp. z o.o. to podmiot, który powstał z inicjatywy samorządu województwa pomorskiego (100 proc. udziałów) – pierwsza tego typu instytucja w Polsce, odpowiedzialna za ukierunkowanie środków zwrotnych (pożyczek, poręczeń, instrumentów kapitałowych), służących celom polityki rozwoju regionu. Celem działalności funduszu jest zarządzanie środkami finansowymi w obszarze wsparcia rozwoju mikro- i małych przedsiębiorstw oraz obszarów miejskich na terenie województwa pomorskiego w szczególności poprzez ułatwianie dostępu do finansowania. Oferowane przez Pomorski Fundusz Rozwoju sp. z o.o. środki finansowe pochodzą z wkładów wniesionych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 do instrumentów inżynierii finansowej.



Magdalena Żadkowska
*Socjolożka, wykładowczyni
na Uniwersytecie Gdańskim*

Sytuacja na pomorskim rynku pracy. Dlaczego musimy otworzyć się na zatrudnianie osób przyjeżdżających z innych państw

Ukraina jest obecnie najważniejszym krajem źródłowym migracji do Polski – przoduje w statystykach wjazdów, osiedlania się, wiz, osób podejmujących w Polsce pracę i studia oraz aplikujących o polskie obywatelstwo. Popularności Polski jako kraju docelowego dla Ukraińców sprzyja

wiele czynników, głównie bliskość geograficzna i kulturowa. Migranci z Ukrainy przyjeżdżający do Polski nie mają większych problemów z komunikacją z Polakami oraz adaptacją do polskich warunków życia, są także pozytywnie postrzegani przez polskie społeczeństwo, co jest ważnym czynnikiem sprzyjającym podjęciu decyzji o przyjeździe i pozostaniu w Polsce.

Samorząd województwa pomorskiego, za pośrednictwem Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Gdańsku, zlecił przeprowadzenie badań, których celem było stworzenie charakterystyki obywateli Ukrainy przyjeżdżających na Pomorze, poznanie opinii mieszkańców oraz pracodawców województwa pomorskiego na temat ich zatrudniania, zdiagnozowanie zakresu wsparcia instytucjonalnego oraz wskazanie działań mających na celu integrację i wsparcie imigrantów. Przeprowadzone badania są ważne, szczególnie w kontekście możliwości zwiększenia zatrudnienia obywateli Ukrainy w województwie pomorskim, przyciągnięcia nowych i zatrzymania tych, którzy już przyjechali. Migracja obywateli i obywaterek z Ukrainy do województwa pomorskiego to sposób na uzupełnienie niedoboru kadr na pomorskim rynku pracy.

Dlaczego przyjechali?

Wyniki badań wskazują, że większość pracujących w województwie

pomorskim obywateli Ukrainy stanowią mężczyźni (56 proc.). Średnia wieku Ukraińców pracujących w naszym regionie wynosi 37 lat. Połowa przyjezdnych to osoby pomiędzy 35 a 49 rokiem życia. Większość imigrantów posiada wykształcenie średnie zawodowe (29 proc.) i średnie ogólnokształcące (31 proc.). Co czwarta osoba ma wykształcenie podstawowe (24 proc.), zaś co siódma – wyższe (14 proc.). Zdecydowanie najwięcej Ukraińców przebywa na obszarze Trójmiasta, gdzie skupia się 71,6 proc. cudzoziemców, przy czym dominuje pod tym względem Gdańsk, gdzie zamieszkuje 60,9 proc. wszystkich obywateli Ukrainy.

Ukraińcy i Ukrainki wybierają województwo pomorskie ze względu na kulturowe podobieństwo i jakość życia. Na chęć pozostania w Gdańsku i na Pomorzu wpływają perspektywy rozwoju (własne i regionu), poczucie bezpieczeństwa i stabilizacji, a także długość pobytu w województwie.

Badania wskazują, że powoli zmienia się profil migrantów z Ukrainy. Obok pracowników przyjeżdżających do pracy sezonowo lub co sześć miesięcy (zgodnie z otrzymanymi zezwoleniami na podjęcie pracy), rośnie liczba osób, które wiążą swoją przyszłość z Polską i Pomorzem. Najważniejszym motywem przyjazdu jest atrakcyjność oferty pracy (33 proc.), niemal na rów-

ni z dużą szansą na znalezienie zatrudnienia w tej części Polski (31 proc.). Ważnym czynnikiem przyciągającym obcokrajowców do naszego regionu jest obecność kogoś znajomego czy bliskiego, kto już wcześniej zdecydował się na taki krok (łącznie 40 proc.). Jeśli badani nie mieli w tym rejonie nikogo bliskiego, istotne znaczenie miało dla nich przekonanie o występowaniu licznej mniejszości ukraińskiej na tym terenie – 23,1 proc. badanych. Dodatkowo, o wyborze województwa pomorskiego decydują szanse na zdobycie czy podniesienie kwalifikacji zawodowych (19 proc.), przekonanie o przyjaznej i tolerancyjnej postawie mieszkańców (17,9 proc.), jak również walory turystyczne, w tym przede wszystkim obecność morza (14,8 proc.).

Ze znajomością języka, ale nie bez przeszkód

Jako barierę uniemożliwiającą odnalezienie się w nowych warunkach zawodowych i prywatnych, obywatele Ukrainy wskazują niedostateczną znajomość języka polskiego, mimo że 91 proc. badanych deklaruje, że posługuje się nim w sposób komunikatywny. Migranci uczą się go jednak szybko, a coraz więcej pracodawców i instytucji pozarządowych organizuje kursy języka cieszące się dużą popularnością.

Kolejnymi ograniczeniami, które wpływają na brak poczucia satysfak-

cji z przeniesienia się na Pomorze, są: sprawy administracyjno-bytowe i trudności w ich załatwianiu, nieuregulowana sytuacja ubezpieczenia zdrowotnego i trudności ze znalezieniem mieszkania.

Gdzie pracują?

Ukraińcy i Ukrainki znajdują pracę tam, gdzie najbardziej brakuje pracowników – 39 proc. mężczyzn pracuje w budownictwie, 38 proc. kobiet w przetwórstwie przemysłowym. Następными branżami, w których migranci znajdują zatrudnienie są: handel hurtowy i detaliczny (32 proc. mężczyzn i 24 proc. kobiet), przetwórstwo przemysłowe (19 proc. mężczyzn) oraz hotelarstwo i gastronomia (7 proc. kobiet). Poza tym, Ukraińcy i Ukrainki zatrudniani są w innych działalnościach o charakterze usługowym, w transporcie i gospodarce magazynowej, w rolnictwie i leśnictwie. Praca, którą wykonują, jest zgodna z kwalifikacjami (44,3 proc.) lub wykonywana jest poniżej kwalifikacji (43,6 proc.).

Zatrudnianie osób z Ukrainy w województwie pomorskim jest ściśle związane z branżą i wielkością firmy. Obywatele Ukrainy znajdują się w strukturze pracowniczej 12 proc. średnich przedsiębiorstw, zaś w dużych przedsiębiorstwach (powyżej 250 zatrudnionych) pracują już w co piątej firmie (21 proc.).

Ponad połowa firm, które nie zatrudniają obywateli Ukrainy, ale zastanawia się nad włączeniem w swoje szeregi pracowników z tego kraju, deklaruje zapotrzebowanie na wykwalifikowanych robotników, rzemieślników (np. spawacz, operator maszyny, wykwalifikowany murarz, krawiec czy fryzjer). Jedna trzecia spośród tych przedsiębiorstw poszukuje pracowników do prac prostych, a co czwarta firma widzi u siebie pracowników Ukrainy na stanowiskach specjalistycznych.

Przedsiębiorcy rozważający zatrudnienie obywateli Ukrainy, wskazywali również umiejętności, jakich oczekują od potencjalnych pracowników. Zdecydowanie najczęściej wskazywano na kwalifikacje budowlane (29 proc.). W drugiej kolejności – te związane z transportem (26 proc.).

Co cenią pracodawcy?

Za największą zaletę Ukrainek i Ukraińców uważa się pracowitość – tak twierdzi ponad połowa pytanych (52 proc.). Blisko jedna trzecia za czynnik decydujący o zatrudnieniu uważa ich dyspozycyjność (32 proc.). Nie bez znaczenia jest również przekonanie, iż ich kwalifikacje pozwalają na wypełnienie luki poprzez pracę w tych zawodach, w których u nas brakuje specjalistów (28 proc.). Ponad jedna czwarta pytanych uważa, że obywatele Ukrainy wykonują prace, któ-

rych Polacy niechętnie się podejmują (22 proc.), jak również, że mają niższe oczekiwania płacowe w porównaniu z polskimi pracownikami (20 proc.).

Bariery przy zatrudnianiu

W badaniu szczególną uwagę zwrócono na bariery występujące przy zatrudnianiu obywateli Ukrainy, dostrzegane zarówno przez tych przedsiębiorców, którzy w swoich szeregach mają obywateli zza wschodniej granicy, jak i tych, którzy nie zdecydowali się na ich zatrudnienie. Odstraszające dla firm są przede wszystkim bariery formalne, tj. organizacja zezwoleń na pracę czy oświadczeń o zamiarze zatrudnienia cudzoziemców. Pracodawcy wskazywali również na brak komunikacji w języku polskim i konieczność organizacji zakwaterowania dla cudzoziemców. Niektórzy przedsiębiorcy obawiają się większych kontroli zewnętrznych w firmie z tego tytułu, problemem jest również ewentualna konieczność organizacji dojazdu do miejsca pracy.

Większość chce tu zostać

Dobra, rzetelna informacja i komunikacja sprzyjają stawieniu czoła wyzwaniom związanym z migracją Ukraińców. Dużo zależy od wspólnej polityki migracyjnej na poziomie województwa i od podjęcia działań z niej wynikających. Przedstawiciele instytu-

cji biorących udział w badaniu wskazywali, że w ich opinii współdziałanie instytucji, np. w Modelu Integracji Migrantów czy dzięki inicjatywie Łączy nas Gdańsk, zwiększa szansę na lepsze współżycie migrantów w przestrzeni miasta i że warto rozszerzać tego typu współpracę na całe województwo.

W związku z tym, że obywatele Ukrainy zapewniają, że są otwarci na integrację z Polakami – 92 proc. oświadczyło, że czuje taką potrzebę, a ponad połowa badanych (56 proc.) deklaruje chęć pozostania w województwie pomorskim na stałe, warto zadbać już dziś o zsynchronizowaną politykę migracyjną, która sprzyjać będzie procesom integracji.

CZĘŚĆ III. DOKUMENTY



Stanowisko

XXXV Zgromadzenia Ogólnego

Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej

z dnia 29 listopada 2017 roku

w sprawie: zmian Kodeksu wyborczego i samorządowych ustaw ustrojowych

Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej jest jednym z głównych twórców sukcesu gospodarczego Polski po 1990 roku, ma kluczowy wkład w rozwój infrastruktury technicznej i społecznej na obszarze naszego kraju oraz wzrost poziomu i jakości życia współczesnego pokolenia Polaków.

W 100-lecie odzyskania niepodległości Polski, w związku z ustanowieniem przez Sejm RP roku 2018 Rokiem Jubileuszu 100-lecia odzyskania przez Polskę Niepodległości żądamy, aby wybory samorządowe w 2018 roku odbyły się z poszanowaniem wartości o które walczyły pokolenia Polaków i w oparciu o ordynację wyborczą zapewniającą pluralizm polityczny i udział szerokich grup społecznych w sprawowaniu władzy w samorządach lokalnych.

Oczekujemy, że Sejm, Senat, Prezydent RP oraz władze partii politycznych przy uchwalaniu zmian w ustawach samorządowych uwzględnią postulaty organizacji reprezentujących samorządy: gmin, powiatów i województw.

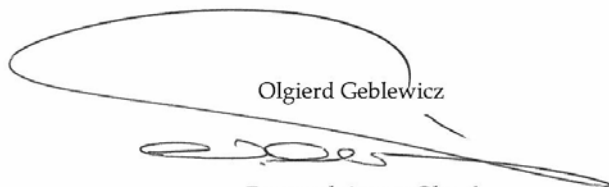
Apelujemy, aby Sejm, Senat i Prezydent RP, tak jak głosi uchwała Sejmu RP z 25 maja 2017 roku „wzorem Ojców Niepodległości – Józefa Piłsudskiego, Romana Dmowskiego, Wincentego Witosa, Wojciecha Korfatego i Ignacego Daszyńskiego – Polacy porzucają spory, by wspólnie świętować ten radosny Jubileusz w jedności i pojednaniu”.

Należy podkreślić, że przedłożona propozycja zmian Kodeksu wyborczego to kolejny przejaw odbierania samorządom kompetencji oraz dążenia w stronę recentralizacji państwa. Związek Województw RP podziela tu zaniepokojenie Państwowej Komisji Wyborczej, która zwróciła uwagę na wiele zagrożeń, związanych z proponowanymi zmianami. Utrata przez samorządy województw uprawnień do kształtowania okręgów wyborczych na rzecz powoływanego jednoosobowo Wojewódzkiego Komisarza

Wyborczego, upolitycznienie Państwowej Komisji Wyborczej, wprowadzenie niezwiązanego z samorządem Korpusu Urzędników Wyborczych oraz brak w projekcie jakichkolwiek ograniczeń, co do przynależności osób odpowiedzialnych za organizację wyborów do partii politycznych a także wymogów związanych z ich doświadczeniem, stwarza realne niebezpieczeństwo zakłócenia procesu wyborczego, oraz stawia pod znakiem zapytania rzetelność i bezstronność nowych organów, odpowiedzialnych za wybory.

Szczególny niepokój Związku Województw RP budzi także tryb planowanych zmian, wykorzystujących poselską inicjatywę ustawodawczą z pominięciem konsultacji społecznych, przeprowadzany w pośpiechu, na niespełna rok przed nowymi wyborami samorządowymi. Efektem braku dialogu z samorządem w wymienionych aktach prawnych są liczne niedociągnięcia i błędy, wskazujące brak doświadczenia osób, przygotowujących nowe przepisy a także ich niezrozumienie dla specyfiki oraz roli samorządu terytorialnego w ustroju państwa.

Związek Województw RP zwraca się do Prezydenta RP o niezwłoczne podjęcie szerokich konsultacji na temat zmian zarówno w Kodeksie wyborczym, jak i ustaw dotyczących funkcjonowania poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, a do Parlamentu RP o wstrzymanie prac legislacyjnych nad przedstawionymi projektami ustaw. Brak dialogu w tym zakresie skutkować będzie chaosem prawnym i kompetencyjnym, który uniemożliwi rzetelne przeprowadzenie wyborów samorządowych a także doprowadzi do dezorganizacji pracy poszczególnych ich organów.

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of a large loop at the top and a long, sweeping horizontal stroke at the bottom.

Olgierd Geblewicz

Przewodniczący Obrad
Zgromadzenia Ogólnego Związku Województw RP



Stanowisko

XXXVI Zgromadzenia Ogólnego

Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej

w zakresie stanu przygotowań do wyborów samorządowych w 2018 r.

z dnia 19 kwietnia 2018 r.

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych wprowadziła zasadnicze zmiany w prawie wyborczym, a także nałożyła szereg nowych zadań i obowiązków na jednostki samorządu terytorialnego. Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej jako dobrowolne stowarzyszenie wszystkich polskich województw samorządowych, mające na celu umożliwianie dyskusji i konsultacji w najważniejszych kwestiach dotyczących polskich regionów, pragnie zwrócić uwagę na stan przygotowań do wyborów samorządowych w 2018 r. Kwestia ta jest niezwykle ważna nie tylko dla jednostek samorządu terytorialnego, ale przede wszystkim dla obywateli, dla których wybory samorządowe stanowią realizację najważniejszej formy demokracji pośredniej, gwarantowaną najwyższym aktem prawnym – Konstytucją RP. **Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, wielokrotnie zabierali głos w tej sprawie, podkreślając że wprowadzone zmiany spowodują dezorganizację w procesie przygotowania wyborów. W Apelu podjętym 15 września 2017 r. podczas obrad Konwentu Marszałków Województw RP apelowaliśmy o podjęcie szerokich konsultacji w sprawie zmian Kodeksu Wyborczego, alarmując tym samym, że brak dialogu skutkować będzie chaosem prawnym i kompetencyjnym, który uniemożliwi rzetelne przeprowadzenie wyborów samorządowych.**

Należy wskazać, że Ustawodawca ograniczył rolę jednostek samorządu terytorialnego w zakresie techniczno – organizacyjnego przygotowania wyborów, powierzając niektóre zadania nowej, centralnej administracji wyborczej, wskutek czego, pojawiły się problemy z niedookreślonymi zasadami współpracy centralnej administracji wyborczej z samorządami. Ponadto znane są problemy związane z organizacją nadchodzących wyborów samorządowych. Obawę wywołuje rekrutacja urzędników wyborczych, bowiem wciąż brakuje odpowiedniej ilości kandydatów, dowodem czego jest podjęcie przez Krajowe Biuro Wyborcze decyzji o przedłużeniu rekrutacji urzędników wyborczych. Pojawiają się także problemy związane z finansowaniem wydatków związanych z wyborami, brak określonych zasad i specyfikacji

technicznych zakupu sprzętu niezbędnego do transmisji i rejestracji prac obwodowych komisji wyborczych czy wątpliwości prawne związane z ochroną wizerunku wyborców.

Związek Województw RP pragnie zwrócić szczególną uwagę na kwestię wzrostu kosztów przeprowadzenia wyborów oraz kosztów funkcjonowania Krajowego Biura Wyborczego. Zgodnie z informacjami Szefa Krajowego Biura Wyborczego przekazanymi Prezesowi Rady Ministrów Mateuszowi Morawieckiemu, zwiększenia wymagają środki na wynagrodzenia komisarzy wyborczych i zapewnienia im warunków pracy w związku ze zwiększeniem ich liczby. Ponadto, wskazuje się, że wzrosną także koszty z przeznaczeniem m. in. na pokrycie kosztów zakupu urządzeń do transmisji i nagrywania przebiegu prac obwodowych komisji wyborczych oraz kosztów transmisji tych prac, kosztów wynagrodzenia i obsługi wprowadzonego powołaną ustawą Korpusu Urzędników Wyborczych czy kosztów diet dla dwóch rodzajów obwodowych komisji wyborczych. Należy także wskazać, że powyższe koszty zwiększą się w związku z ewentualnym przeprowadzeniem referendum ogólnokrajowego zapowiadanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a także ewentualnymi wyborami uzupełniającymi do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Wyżej wskazane problemy, stanowią niebezpieczeństwo zakłócenia procesu wyborczego, a także umniejszenie roli samorządu terytorialnego w funkcjonowaniu państwa.

Na marginesie należy wskazać, że z jednej strony Ustrojodawca ogranicza rolę jednostek samorządu terytorialnego w zakresie techniczno-organizacyjnego przygotowania wyborów samorządowych, jednocześnie nakładając nowe zadania w zakresie prawa samorządowego, odnośnie, których rząd nie przedstawił żadnej propozycji zwiększenia dochodów samorządowych województw umożliwiających ich sfinansowanie. W związku z ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, na sejmiku województwa spoczywać będzie obowiązek wprowadzenia nowego narzędzia jakim jest budżet obywatelski, który stanowić będzie szczególną formę konsultacji społecznych. Ponadto sejmik województwa będzie zobowiązany do rozpatrzenia corocznego raportu o stanie województwa przedstawionego przez zarząd województwa, a ponadto do podjęcia uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa. Sejmik województwa będzie rozpatrywał podczas obrad, zgłoszone projekty uchwał mieszkańców województwa w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Obrady sejmiku województwa będą transmitowane, utrwalane i upubliczniane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Ponadto rejestrowaniu i upublicznianiu będą podlegały także wykazy głosowań na sesjach. Nowym obowiązkiem jest również powołanie komisji skarg, wniosków i petycji, wprowadzenie do porządku obrad projektu uchwały zgłoszonej przez przewodniczącego klubu radnych czy

prawo wydawania poleceń służbowych przez przewodniczącego sejmiku województwa pracownikom urzędu jednostki samorządowej. Ustrojodawca nałożył także dodatkowe zadania i obowiązki na zarząd województwa. W szczególności, obowiązek przedstawienia organowi stanowiącemu do 31 maja każdego roku raportu o stanie samorządu. Raport obejmuje podsumowanie działalności organu wykonawczego w roku poprzednim, w szczególności realizację polityki, programów i strategii, uchwał i budżetu obywatelskiego. Raport rozpatrywany będzie podczas sesji, na której podejmowana będzie uchwała w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu. Nowym rozwiązaniem zawartym w Ustawie jest możliwość zgłaszania projektu uchwały przez kluby radnych. Do zadań zarządu województwa wchodzi także wspomniana instytucja budżetu obywatelskiego. Ustawa ponadto wprowadziła instytucję obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, która przysługuje grupie mieszkańców województwa.

Mając powyższe na uwadze, Zgromadzenie Ogólne Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej wyraża obawę co do stanu przygotowań i możliwości przygotowania transparentnych wyborów samorządowych w oparciu o znowelizowany Kodeks Wyborczy. Jednocześnie wzywamy Rząd Rzeczypospolitej Polskiej do bardzo pilnego zajęcia się sprawą.



Olgierd Geblewicz

Przewodniczący Obrad
Zgromadzenia Ogólnego Związku Województw RP



APEL nr 4_III
z dnia 14 grudnia 2017 roku

w sprawie wdrażania reformy gospodarki wodnej w Polsce

W dniu 20 lipca 2017 r. Sejm RP przyjął nowe Prawo wodne. Uchwalaniu tej ustawy towarzyszyły duże oczekiwania, nadzieje, ale i obawy części społeczeństwa. Nowe Prawo wodne ma się bowiem stać podstawą nowoczesnego, efektywnego i zrównoważonego systemu gospodarki wodnej. Znaczącą większość obowiązków w tym zakresie z dniem 1 stycznia 2018 r. przejmie nowa państwowa osoba prawna Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Zorganizowanie funkcjonalnej struktury takiej jednostki w przeciągu kilku miesięcy jest zadaniem niezwykle trudnym i wymagającym rozwiązania bardzo wielu problemów.

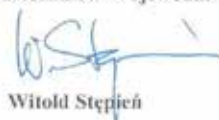
Marszałkowie województw, działając na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. — Prawo wodne, od lat z pełnym zaangażowaniem wykonują obowiązki z zakresu gospodarki wodnej. Jako gospodarze regionów, w pełni świadomi znaczenia poszczególnych aspektów gospodarki wodnej dla trwałego i zrównoważonego rozwoju, z należytą starannością realizują powierzone im zadania. Zrealizowane przez nich inwestycje przyczyniają się do ochrony przeciwpowodziowej i regulacji stosunków wodnych dla potrzeb rolnictwa. Bazując na doświadczeniach płynących z tej pracy, samorządy województw od lat zgłaszały potrzeby zmian w prawie, dzięki którym podejmowane działania byłyby skuteczniejsze, a zaangażowane zasoby — ludzie, czas i pieniądze — wykorzystywane efektywniej. Poszczególne wersje projektu nowego Prawa wodnego zatem analizowano i poddawano dyskusji, a wypracowywane wnioski, zarówno merytoryczne, jak i organizacyjne, były sukcesywnie zgłaszane przez samorządy praktycznie na każdym etapie procesu legislacyjnego. Marszałkowie województw wskazywali wtedy możliwości wdrażania reformy gospodarki wodnej w sposób bardziej płynny, pozwalający na uniknięcie większych zakłóceń i utrudnień.

W tym kontekście nie sposób zaakceptować opinii publicznie wygłaszanych przez przedstawicieli Ministerstwa Środowiska, sugerujących, iż odpowiedzialność za brak dobrego funkcjonowania Wód Polskich po 1 stycznia 2018 r. ponosić będą samorządy z uwagi na nieprzekazywanie do nowej struktury majątku i pracowników. Pomija się przy tym brak jakichkolwiek wiążących deklaracji dotyczących pewności zatrudnienia tych pracowników czy

też trybu i zasad przekazywania majątku, który dziś stanowi własność samorządów. Należy z całą mocą podkreślić, że zauważona przez Ministerstwo Środowiska sytuacja nie wynika ze zlej woli samorządów, a raczej z braku właściwego przygotowania tego trudnego przedsięwzięcia, jakim jest reorganizacja polskiego systemu gospodarki wodnej. Istotnym jest, że osoby, które dziś w strukturach samorządowych realizują zadania z zakresu gospodarki wodnej, są w większości przypadków doświadczonymi specjalistami o dużej wiedzy, którzy nie są zainteresowani zmianą pracodawcy bez wiedzy o warunkach pracy i płacy. Z kolei przekazywanie składników majątku samorządów innym jednostkom musi odbywać się na zasadach, które nie budzą wątpliwości prawnych i organizacyjnych.

Biorąc pod uwagę ogromne znaczenie zarządzania wodami dla niemal każdej gałęzi gospodarki narodowej, Marszałkowie Województw wyrażają swoje zainteresowanie pomyslnym wdrożeniem reformy gospodarki wodnej, a także deklarują chęć współpracy w tym zakresie — współpracy prowadzonej w duchu poszanowania ważnych interesów zainteresowanych stron.

**Przewodniczący
Konwentu Marszałków Województw RP**



Witold Stępień

Poparcie dla treści Apelu wyrazili bezpośrednio podczas obrad posiedzenia Konwentu Marszałków Województw RP, który odbył się w Spale w dniu 14 grudnia 2017 roku, przedstawiciele — marszałkowie, wicemarszałkowie lub członkowie zarządów — województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, podlaskiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

Apel kieruje się do:

1. Prezesa Rady Ministrów RP
2. Ministra Środowiska



UCHWAŁA NR 479/XLIV/18

SEJMIKU WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

z dnia 21 marca 2018 roku

w sprawie apelu do Pana Gróbarczyka Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej właściwego w sprawie gospodarki wodnej

Na podstawie § 3 ust 2 pkt 1 i 5 oraz § 10 ust. 2 Statutu Województwa Pomorskiego (Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2002 r. Nr 39 poz.905 ze zm.¹).

Sejmik Województwa Pomorskiego uchwala

APEL

do Pana Gróbarczyka Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej właściwego w sprawie gospodarki wodnej

Sejmik Województwa Pomorskiego zwraca się z apelem do Pana Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej o natychmiastowe przystąpienie do właściwego zabezpieczenia finansowego i kadrowego jednostek Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Jest to podstawowym warunkiem poprawnej działalności instytucji, której najważniejszym zadaniem jest ochrona kraju przed powodzią. Dla województwa pomorskiego, a w szczególności dla Żuław sprawne urządzenia przeciwpowodziowe, właściwe utrzymanie kanałów i cieków naturalnych, a także funkcjonalna organizacja ma podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa ludzi, gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw w przypadku powodzi, na którą powinniśmy być zawsze gotowi. Nie można też zapominać o innym ważnym zadaniu Wód Polskich, jakim jest zapewnienie właściwych stosunków wodnych w glebie dla rolnictwa. Niewykonywanie corocznych prac utrzymaniowych wynikających z art. 277 Prawa wodnego skutkować będzie brakiem możliwości prawidłowego wykonania zabiegów agrotechnicznych na gruntach rolnych.

Podstawą do wystosowania tego apelu są docierające, niepokojące nas informacje o braku środków na wykonywanie bieżących prac utrzymaniowych, a przynajmniej realnego braku wykonywania takich prac, jak i bardzo trudnej sytuacji kadrowej. Sygnały te dochodzą nie tylko z naszego regionu ale z całego kraju. Alarm podnoszą związki zawodowe działające w Wodach Polskich. Nieomalże od momentu powstania związki zawodowe informowały o bardzo złej sytuacji w Wodach Polskich. Po ponad dwóch miesiącach działania Wód Polskich ze względu na chaos organizacyjny, złe warunki pracy, niskie pensje związki nie wykluczają akcji protestacyjnej. Już w tej chwili wiele osób zrezygnowało z pracy, co budzi poważne wątpliwości odnośnie zdolności do właściwego wykonywania obowiązków przez Wody Polskie.

Zwracamy uwagę, że samorząd województwa pomorskiego poczynił wiele starań, aby wspomóc zorganizowanie nowej jednostki, jaką są Wody Polskie tak, aby od 1 stycznia br. pracownicy mieli gdzie i na czym pracować. Zarząd województwa podjął szereg uchwał przekazujących nieodpłatnie sprzęt i wyposażenie biur będących własnością samorządu, w tym sprzęt komputerowy i samochody. Dodatkowo zaproponowaliśmy wszystkie nasze nieruchomości biurowe użytkowane do końca 2017 roku przez Zarząd Melioracji i Urządzeń

¹ Zmiany tekstu jednolitego Statutu zostały ogłoszone: Dz. Urz. W.P. z 2004r. Nr 56, poz. 1095, z 2006r. Nr 80, poz. 1691, z 2008r. Nr 76, poz. 1993, z 2013 r. poz. 3157.

Wodnych Województwa Pomorskiego do dyspozycji przez Wody Polskie na preferencyjnych warunkach i w dogodnych terminach - tak aby zabezpieczyć ciągłość zadań, które od początku tego roku przeszły z samorządu na Wody Polskie. Podjęcie przez nas tych decyzji spowodowane było całkowitym brakiem przygotowania przez Ministerstwo Środowiska organizacji nowego podmiotu tj. Wód Polskich. Pełnomocnicy regionalni ds. organizacji Wód Polskich nie posiadali ani zabezpieczonych funduszy na organizację nowej jednostki w swoich regionach ani nawet pełnomocnictw do zawierania jakichkolwiek umów przed 1 stycznia 2018r. Tak nieodpowiedzialne podejście do reformy gospodarki wodnej w Polsce już na samym jej początku jest przyczyną obecnych problemów, o których można usłyszeć nie tylko w mediach ale również od zaniepokojonych rolników, przedsiębiorców i oczywiście samych pracowników Wód Polskich.

Należy również podkreślić, że oprócz sprawnego przekazania w/w własności województwa pomorskiego również w pierwszym możliwym terminie - ze względu na późny termin powołania dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej już jako jednostek Wód Polskich, co nastąpiło dopiero po 1 stycznia 2018r., - wszystkie nieruchomości - w tym urządzenia wodne stanowiące własność Skarbu Państwa - przekazaliśmy w dniu 5.01.2018r.

Jak widać z powyższego ze strony samorządu województwa zostało zrobione wszystko, aby umożliwić poprawne funkcjonowanie od 1 stycznia 2018 roku Wód Polskich. W tej chwili nie możemy zrobić już nic więcej. Dlatego oczekujemy na podjęcie zdecydowanych działań przez Pana Ministra w celu zabezpieczenia środków finansowych zarówno na prowadzenie bieżących, corocznych prac utrzymaniowych, mających na celu zapewnienie właściwego stanu urządzeń wodnych, a w szczególności urządzeń przeciwpowodziowych tj. wałów przeciwpowodziowych i stacji pomp wraz z kanałami i konserwacji cieków naturalnych, ale także dalszego wykonywania II etapu Programu Kompleksowego zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław, jeszcze w trwającej obecnie perspektywie finansowej wydatkowania funduszy europejskich tj. w latach.

To Żuławy są największym w Polsce obszarem szczególnego zagrożenia powodzią, który bez sprawnej pracy pomp odwadniających, drożnych kanałów i rzek a także wałów przeciwpowodziowych nie może bezpiecznie istnieć. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na niszczącą właśnie te wały działalność zwierząt, a w szczególności bobra europejskiego, w konsekwencji czego konieczna jest kontynuacja inwestycji, polegających na wyposażeniu wałów w skuteczne zabezpieczenia przed bobrami. A do czasu kiedy tych zabezpieczeń nie ma, niezbędne jest ciągłe monitorowanie wałów i wykonywanie bieżących napraw w miejscach uszkodzeń.

Dodajmy, że wszystkie te działania w ostatnich latach były prowadzone na bieżąco, gdy zadania z zakresu melioracji i zabezpieczenia przeciwpowodziowego wykonywał samorząd województwa.

Wszystko to wymaga natychmiastowego zabezpieczenia w budżecie państwa środków na utrzymanie wód i urządzeń wodnych w celu zabezpieczenia przed powodzią w wysokości, wynikającej co najmniej z poziomu wydatkowanych środków przez zarządy melioracji i urządzeń wodnych w poprzednich latach, a także środków na godne wynagrodzenie pracowników byłych regionalnych zarządów gospodarki wodnej i pracowników samorządowych, którzy stali się z dniem 1 stycznia 2018 r. pracownikami Wód Polskich. Jest to podstawowym warunkiem powstrzymania ucieczki wykwalifikowanych kadr, spowodowanej brakiem podwyżek wcześniej ustalonych dla pracowników RZGW na mocy porozumienia z przedstawicielem Ministerstwa Środowiska, a w przypadku pracowników samorządowych obniżenia im wynagrodzeń po przejściu do Wód Polskich.

W tej tak trudnej sytuacji informowanie przez Prezesa Wód Polskich mediów w sprawie wypłaty rocznej nagrody tzw. „trzynastki” budzi niekłamane zdziwienie. Prezes Wód Polskich oświadczył, iż nie ma zamiaru wypłacić, przysługujących przejętym przez Wody Polskie pracownikom samorządowym dodatkowych wynagrodzeń i zażądał, aby wypłat tych dokonały samorządy województw na rzecz nie swoich już dziś pracowników; Wody Polskie nie wskazały jednak do dzisiaj na jakiej podstawie prawnej samorządy województw miałyby to zrobić. Jednocześnie przypominamy, iż pracownicy Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego, którzy z dniem 1 stycznia 2018 r. stali się pracownikami Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, zostali zgodnie z prawem wyrejestrowani z ubezpieczenia społecznego przez poprzedniego pracodawcę, a następnie zgłoszeni jako pracownicy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, jako nowego pracodawcę. Ustawodawca jasno wskazał, że przepisy art. 23¹ Kodeksu pracy stosuje się odpowiednio wobec pracowników, przejmowanych na mocy ustawy Prawo wodne (art. 542 ust. 5 tej ustawy). Zgodnie zaś z art. 23¹ Kodeksu pracy, w razie przejścia zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę staje się on z mocy prawa stroną w dotychczasowych stosunkach pracy.

Nie ma zatem wątpliwości, że za wypłatę dodatkowego wynagrodzenia w terminie określonym ustawą odpowiedzialny jest pracodawca przejmujący czyli PGW Wody Polskie, zaś samorząd województwa nie ma podstawy prawnej do takich wypłat.

Podkreślić w tym miejscu należy, że samorząd może dokonywać dyspozycji środkami finansowymi wyłącznie w oparciu o przepisy prawa, te zaś, jak wyjaśniono wyżej wprost wskazują PGW Wody Polskie, jako pracodawcę właściwego do wypłaty dodatkowego wynagrodzenia.

Mamy zatem nadzieję, że dalsze działania Pana Ministra nakierowane będą na zapewnienie sprawnego działania PGW Wody Polskie oraz zastosowania się tego podmiotu do obowiązujących przepisów prawa, tak przepisów ustawy prawo wodne, jak i przepisów prawa pracy i zajęcie się problemem zarówno bieżących prac utrzymaniowych infrastruktury przeciwpowodziowej, jak i wypłaty dodatkowego wynagrodzenia, tak aby ofiarami braku wykonywania przez PGW Wody Polskie zobowiązań, wynikających z kodeksu pracy nie byli ich pracownicy, zaś nie wykonywania zobowiązań z ustawy prawo wodne – mieszkańcy, w tym rolnicy i przedsiębiorcy Żuław.

Przewodniczący

Sejmiku Województwa Pomorskiego


Jan Kleinsmidt

w sprawie stanowiska dotyczącego rozpoczęcia działań zmierzających do konsolidacji rynku paliw płynnych w Polsce

Na podstawie § 10 ust. 2 Statutu Województwa Pomorskiego (Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2002 r. Nr 39 poz. 905 ze zm.¹).

Sejmik Województwa Pomorskiego uchwala

STANOWISKO

dotyczące planów konsolidacji rynku paliw płynnych w Polsce

§ 1

Sejmik Województwa Pomorskiego po raz kolejny zmuszony jest wyrazić stanowisko w związku z pojawiającymi się informacjami w sprawie planów przejęcia Grupy Kapitałowej LOTOS przez Grupę Kapitałową ORLEN. Sejmik Województwa Pomorskiego stanowczo apeluje o wstrzymanie wszelkich prac zmierzających w tym kierunku, podtrzymując argumenty przytoczone w Uchwale Nr 406/XL/17 z dnia 30 października 2017 roku.

Sejmik Województwa Pomorskiego ma świadomość ogromnego znaczenia dla regionu faktu istnienia nowoczesnego i samodzielnego koncernu, jakim jest Grupa LOTOS, którego rozwój od lat jest dumą Województwa Pomorskiego. Grupa LOTOS to przykład zrównoważonego rozwoju gospodarczego, do którego Rząd Rzeczypospolitej Polskiej przykłada tak dużą wagę w swoich deklaracjach. Jak dotąd nie zostały przedstawione żadne przekonujące argumenty, które uzasadniałyby to szkodliwe - nie tylko dla Pomorza, ale dla całego kraju - przejęcie. Nie zmieni ono istotnie pozycji polskiego sektora paliwowego na rynku międzynarodowym, a na pewno zakłóci funkcjonowanie rynku krajowego i negatywnie wpłynie na sytuację konsumentów.

Strategia Grupy LOTOS wskazuje, że koncern dąży do osiągnięcia pozycji optymalnie zintegrowanego pionowo producenta paliw i produktów chemicznych wysokiej jakości, dostawcy wyspecjalizowanych usług logistycznych i serwisowych, oraz lidera wdrożeń innowacji. Realizacja tej strategii ma na celu zapewnienie stabilnego wzrostu wartości Grupy LOTOS dla akcjonariuszy i wsparcia bezpieczeństwa energetycznego kraju. Aby sprostać tym wyzwaniom, Grupa LOTOS będzie musiała zrealizować szereg działań, inwestycji i projektów rozwojowych, związanych z podstawową działalnością. Przejęcie przez Grupę Orlen w żaden sposób nie wpisuje się w tę obowiązującą strategię.

Z informacji przekazywanych w mediach w pierwszym kwartale 2018 roku przez przedstawicieli strony rządowej wynika, że przejęcie Grupy LOTOS przez Grupę ORLEN to szansa na nowe inwestycje. Tymczasem z opisu projektu wynika, że jest to wyłącznie kolejna próba zagarnięcia kapitału przez Rząd. Z jednej strony dofinansowania budżetu państwa przez spółkę ORLEN, a z drugiej strony zaś, zagarnięcia kapitału wypracowywanego tutaj, na Pomorzu. LOTOS już wypłacił 5 mln złotych Polskiej Fundacji Narodowej i ma rocznie płacić 2,5 mln złotych na Fundację, której jedynym dotychczasowym przejawem działalności było oczernianie polskiego wymiaru sprawiedliwości. Można się spodziewać, że po konsolidacji kolejne miliony zostaną przekazane na finansowanie ekonomicznie wątpliwych, i politycznie motywowanych przedsięwzięć.

Przejęcie kontroli nad LOTOSEM przez dotychczasowego konkurenta będzie miało poważne negatywne znaczenie dla gospodarki Pomorza. Grupa LOTOS jest istotnym przedsiębiorstwem głęboko zintegrowanym z pozostałymi sektorami gospodarki województwa pomorskiego. Korzysta z pełnej gamy usług lokalnych firm. Przeniesienie centrum decyzyjnego odbije się negatywnie na powiązaniach

¹ Zmiany tekstu jednolitego Statutu zostały ogłoszone: Dz. Urz. W.P. z 2004r. Nr 56, poz. 1095, z 2006r. Nr 80, poz. 1691, z 2008r. Nr 76, poz. 1993, z 2013 r. poz. 3157.

gospodarczych z setkami regionalnych firm kooperujących z LOTOSEM, nie tylko w sferze usługowej, czy rekreacyjnej, ale także w obszarze realizowanych dziesiątek projektów badawczo-rozwojowych. Nikt bowiem nie może traktować poważnie deklaracji, iż w zarządzaniu LOTOSEM nic się nie zmieni. Jeżeli rząd zaprzecza, że konsolidacja ma wyłącznie polityczne znaczenie i stanowi formę pozbawienia Pomorza samodzielnego silnego podmiotu gospodarczego, to jedyną sensowną przyczyną konsolidacji jest wywołanie efektów synergii, oszczędności, wynikających ze wspólnych zakupów i korzystania z tych samych firm usługowych. Naturalnym jest to, że w takiej sytuacji właściciel narzuci swoje preferencje spółce córce, nie zaś, że stanie się odwrotnie.

Mamy świadomość, że na Pomorzu powinna powstać elektrownia jądrowa, choć ostatecznej decyzji w tej sprawie rząd ciągle jeszcze nie podjął. Wykorzystywanie tej potrzeby dla uzasadniania tworzenia monopolisty na rynku paliw wydaje się być tylko wybiegiem, ponieważ możliwe jest jednak sfinansowanie tej inwestycji bez konsolidacji LOTOSU i ORLENU. Przedsiębiorstwa te mogą współpracować w ramach konsorcjum, bez konieczności wprowadzania ich w ten skomplikowany proces.

Natomiast mając na względzie dobrze pojęty interes województwa pomorskiego, Sejmik Województwa Pomorskiego proponuje alternatywnie przeprowadzenie analiz mających na celu stworzenie POMORSKIEGO HOLDINGU PALIWOWO – ENERGETYCZNEGO, w którego skład weszłaby Grupa LOTOS oraz Grupa ENERGA. Takie rozwiązanie wydaje się być najbardziej efektywne z punktu widzenia interesu gospodarczego państwa, ale także pozwoliłoby wielopłaszczyznowo wzmocnić gospodarczo region Pomorza zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Niezmienne zadziwia nas również niespójność polityki rządu w tej sprawie. Po pierwsze, z krajowych dokumentów strategicznych nie wynika, iż przewiduje się konsolidację rynku paliw płynnych w Polsce.

Ponadto, po ukazaniu się doniesień medialnych o planach przejścia Grupy LOTOS przez Grupę Orlen, Sejmik Województwa Pomorskiego w październiku 2017 roku zobowiązał Zarząd Województwa Pomorskiego do skierowania zapytania do Rządu RP o to, czy rzeczywiście istnieją plany Rządu RP zmierzające do przeprowadzenia konsolidacji rynku paliw płynnych w Polsce, w szczególności poprzez połączenie Grupy LOTOS oraz Grupy ORLEN? Czy toczą się już prace w tej sprawie, a jeżeli tak to kto je realizuje i na jakim są etapie?

W lakonicznej odpowiedzi, otrzymanej pod koniec grudnia 2017 roku, podpisanej przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Energii, Pana Michała Kurtykę, stwierdzono iż Ministerstwo nie prowadzi żadnych analiz dotyczących połączenia ww. podmiotów. Nasuwa się, więc pytanie: czy Ministerstwo Energii świadomie okłamało Samorząd Województwa Pomorskiego? Czy też może jeszcze dwa miesiące temu nieznanne były zamierzenia związane z tak strategiczną i skomplikowaną operacją, jaką jest konsolidacja polskiego rynku paliw płynnych, w efekcie której może powstać podmiot posiadający 90% udziału w hurtowym rynku paliw w Polsce oraz prawie 50% w sprzedaży detalicznej paliw?

Mając powyższe na uwadze, Sejmik Województwa Pomorskiego zwraca się do wszystkich parlamentarzystów Pomorza o wsparcie postulatów wyrażonych w niniejszym stanowisku.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

§ 3

Powierza się Przewodniczącemu Sejmiku przekazanie niniejszej uchwały Prezesowi Rady Ministrów, Ministrom właściwym do spraw energii i rozwoju gospodarki oraz parlamentarzystom z województwa pomorskiego.

**Przewodniczący
Sejmiku Województwa Pomorskiego**



Jan Kleinsmidt

UZASADNIENIE

Sejmik widzi liczne zagrożenia dla rozwoju gospodarczego Województwa Pomorskiego i mieszkańców Pomorza, jak również dla wszystkich mieszkańców Polski, związane z ewentualnym połączeniem Grupy LOTOS oraz Grupy ORLEN. Są one następujące:

1. Obniżenie podatków - uszczuplenie budżetu Województwa Pomorskiego (w związku ze zmianą lokalizacji siedziby nowych przedsiębiorstw) z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), może sięgnąć kwoty nawet 39 mln zł rocznie (kwota podatku za 2017 rok), co w 2017 roku stanowiło ok. 9% dochodów własnych Województwa Pomorskiego.
2. Zmniejszenie liczby miejsc pracy - wiele obszarów działalności ORLENU i LOTOSU jest zbieżnych (np. spółki asfaltowe, itp.). Niektóre z nich po konsolidacji okażą się zbędne. Przełoży się to na zmniejszenie liczby miejsc pracy na Pomorzu. W pierwszym kwartale 2017 roku Grupa Lotos zatrudniała w naszym regionie ponad 1380 osób.
3. Negatywne znaczenie dla gospodarki - Grupa LOTOS jest istotnym przedsiębiorstwem głęboko zintegrowanym z pozostałymi sektorami gospodarki województwa pomorskiego. Przeniesienie siedziby odbije się negatywnie na powiązaniach gospodarczych z setkami regionalnych firm kooperujących z LOTOSEM, nie tylko w sferze usługowej, czy rekreacyjnej, ale także w obszarze realizowanych dziesiątek projektów badawczo-rozwojowych, dotyczących np. opracowania nowej technologii zagospodarowania nieprzereagowanego oleju z procesu hydrokrakingu lub wydzielania naftenów o wysokiej czystości ze strumieni benzyny surowej.
4. Zmiana warunków istniejących miejsc pracy - w wyniku mogącego nastąpić połączenia Grupy LOTOS i Grupy ORLEN należy spodziewać się silnych nacisków organizacji związkowych, domagających się podpisania nowych pakietów gwarancji pracowniczych i społecznych.
5. Obniżenie jakości życia społecznego i kulturalnego w regionie - Grupa LOTOS jest sponsorem wielu wydarzeń sportowych, kulturalnych, ekologicznych i społecznych, a także wspiera działalność instytucji kultury i sztuki w województwie pomorskim. Dla przykładu w 2016 roku zrealizowano 23 projekty sponsoringu kultury i sztuki. Najważniejsze inicjatywy odbyły się w regionie pomorskim, a przede wszystkim w Gdańsku, Sopocie i Gdyni. Były to Festiwal Szekspirowski, Siesta Festival, Festiwal Polskiego Radia i Telewizji „Dwa Teatry”, „Cuda wianki – Lato zaczyna się w Gdyni”, Ladies Jazz Festival, Święto Miasta Gdańska, koncert Energia Wolności oraz Festiwal Actus Humanus 2016. Zaprzestanie tej działalności spowolni rozwój społeczny, kulturalny i turystyczny regionu, uniemożliwiając wielu mieszkańcom pomorza i turystom udział w tego typu wydarzeniach.
6. Brak konkurencji wewnętrznej (monopol) - konsolidacja Grupy LOTOS i Grupy ORLEN może doprowadzić do powstania monopolu w sektorze paliw płynnych w kraju, co może wpłynąć niekorzystnie na ceny produktów pochodnych od ropy naftowej, a także może okazać się niezgodne z polityką Unii Europejskiej w zakresie konkurencji. Dodatkowo wzrost cen detalicznych może być spotęgowany faktem konieczności poniesienia dodatkowych kosztów obsługi finansowej procesu połączenia koncernów, np. pokrycia kosztów obsługi kredytu, kosztów ubezpieczenia, itp.

Biorąc powyższe pod uwagę, zgodnie ze Statutem Województwa Pomorskiego, Sejmik Województwa postanawia podjąć w tej sprawie stanowisko, które kieruje do Prezesa Rady Ministrów, Ministrów właściwych do spraw energii i rozwoju gospodarki oraz parlamentarzystów z województwa pomorskiego.

**Stanowisko przewodniczącego Klubu Prawa i Sprawiedliwości
pana Jerzego Barzowskiego w sprawie uchwał Sejmiku Województwa
Pomorskiego dot. konsolidacji rynku paliw płynnych w Polsce
i w sprawie gospodarki wodnej**

Między stanowiskami Klubu PIS, dotyczącymi **Uchwały nr 406/XL/17 SWP z 30 października 2017 r.** w sprawie próby konsolidacji rynku paliw płynnych w Polsce i **Uchwały nr 478/XLIV/18 SWP z 21 marca 2018 r.** w sprawie stanowiska dotyczącego rozpoczęcia działań zmierzających do konsolidacji rynku paliw płynnych w Polsce, można powiedzieć, że jest różnica. Gdyby jednak przyrzeć się im dokładniej od strony merytorycznej, to nie dostrzegam dużej różnicy. 30 października 2017 r. nie mieliśmy żadnej informacji na temat konsolidacji, jednakże wypowiedź ministra Smolińskiego spowodowała, że zajęliśmy się tą sprawą. To wszystko ma prowadzić do jednego wniosku – wszyscy mieszkańcy Pomorza są przeciwni osłabianiu potencjału gospodarczego województwa pomorskiego. Natomiast w stanowisku, które było przedstawione podczas marcowej sesji sejmiku, mamy już pewne informacje. Nie są one jeszcze szczegółowe, przedstawione w formie listu intencyjnego ministra energetyki i prezesa Orlenu, który pokazuje, że potencjał województwa pomorskiego nie będzie osłabiony. Każdy list intencyjny ma to do siebie, że nie przedstawia szczegółowych rozwiązań. Mówi się dokładnie o odwrotnych zamiarach niż nam się zarzuca.

Niniejsza konsolidacja ma stworzyć możliwości konkurencji na rynku międzynarodowym, wzmocnić potencjał inwestycyjny Lotosu, natomiast wszystkie elementy podatkowe mają pozostać tu w Gdańsku. Jakie będą ostateczne rozstrzygnięcia, tego nie wiemy, ponieważ wymagają one prac analitycznych, które już podjęto, co wynika z listu intencyjnego. Należy uwzględnić opinie wielu instytucji, m.in. Komisji Europejskiej i Urzędu Antymonopolowego w Polsce. Ten proces ma trwać około roku, po tym czasie poznamy wersję ostateczną. Zakładamy, że nasi parlamentarzyści z Pomorza dopilnują, aby te ustawowe zmiany (począwszy od ustaw podatkowych), nie były niekorzystne dla naszego województwa. Trzeba również wspomnieć o tym, co się działo ok. 10 lat temu. Wtedy tendencja była odwrotna. Pracownicy i związki zawodowe były tak zaniepokojone sytuacją Lotosu, że wręcz domagały się połączenia Lotosu z Orlenem. Problem połączenia spółek funkcjonuje w sferze gospodarczej od kilkunastu lat. Trzeba pamiętać, że taki pomysł był również za czasów rządów Platformy Obywatelskiej. Z informacji, które posiadam, celem połączenia tej spółki z Orlenem była sprzedaż Lotosu kapitałowi rosyjskiemu. To wszystko pokazuje, że problem konsolidacji tego sektora występował i występuje. Teraz rząd Prawa i Sprawiedliwości przystąpił do konkretnych – zaczęły się poważne prace nad zbadaniem tego problemu, jak on wygląda i od strony wewnętrznej, czyli możliwości naszego państwa, na ile to pomoże oraz wzmocni kapitałowo i inwestycyjnie poszczególne spółki, a na ile jest to proces zagrożony niewyrażeniem zgody Komisji Europejskiej. To wszystko wymaga czasu i pewnej aktywności. Oczekiwałbym i będę o to prosił pana marszałka województwa pomorskiego i koalicję rządzącą w naszym sejmiku o to, by się włączyć w bardziej merytoryczną dyskusję, a nie w formie apeli i rezolucji. One w żaden sposób niczego nie zmieniają, jeśli chodzi o pracę rządu. Rząd będzie swoją misję i zamierzenia

realizować. Należy od strony merytorycznej pokazywać, gdzie mogą być zagrożenia i co trzeba poprawić. O to będziemy apelować do naszych posłów, by tego pilnowali.

Jeśli chodzi o imprezy, których sponsorem jest Lotos, to ten problem szczególnie wymaga od naszych posłów zaangażowania i dbałości o kontynuację sponsoringu. Wyobrażam sobie, że przy wzroście kapitału i wzmocnieniu inwestycyjnym ten sponsoring będzie większy. Wymaga to jednak uzgodnień i kontroli parlamentarzystów. W tym aspekcie żadnych zagrożeń nie widzę.

Jeśli chodzi o konkurencję wewnętrzną, to będzie przedmiotem przeprowadzanych audytów. Kontrola Urzędu Antymonopolowego sprawdzi, czy jest to zagrożenie braku konkurencyjności wewnętrznej. Wszystko będzie dostępne w materiałach po kontroli. Z pewnością bardzo krytyczna będzie Komisja Europejska, która nie sprzyja w wielu sprawach poczynaniom rządu Prawa i Sprawiedliwości. Z pewnością rząd powinien zdawać sobie sprawę, że musi sprostać wymogom prawnym narzuconym państwom członkowskim Unii Europejskiej. Dobrym sygnałem, który może nie ma bezpośrednio związku, ale wiadomo, że Komisja Europejska jest przeciwna budowie gazociągu Nort Stream 2, a to może dobrze wróżyć, jeśli chodzi o stanowisko w kwestiach wspierania kwestii energetycznych związanych z Rosją. Co prawda, nie jest to związane z rynkiem paliw płynnych, ale jest to związek z energetyką i można sądzić, że Unia Europejska będzie skłonna pilnować polskich spraw, jako państwa członkowskiego, niż Rosji. Sądzę, że będzie to element pomocny.

Nie widzę żadnego zagrożenia dla gospodarki. Z listu intencyjnego wynika, że konsolidacja ma pomóc w rozwoju Lotosu. Pojawiło się zagrożenie w postaci różnych firm usługowych, które pracowały czy pracują, kooperantów, podwykonawców remontowych i innych. To wszystko będzie zależało od konkretnych rozstrzygnięć.

Mówiłem już o tym podczas marcowej sesji sejmiku, a jeżeli mówimy o pewnych zagrożeniach, to przypomina mi się sprawa dotycząca potrzeby konsolidacji szpitali i argumenty za konsolidacją, np. oszczędność w wykonywaniu różnych usług. Będzie taniej, bo będziemy zamawiali jako jedna spółka szpitalna, a nie jako trzy osobne. W tej kwestii stanowisko Platformy Obywatelskiej jest inne. Nie zakładam, że tutaj będą jakieś drastyczne ograniczenia w tej kwestii, bo Lotos i rafineria tu będą. Nikt nie będzie ściągał z południa Polski jakiegoś wykonawcy do świadczenia usług, raczej będą zatrudniane firmy z Pomorza. Jednakże przy tego typu kwestiach gospodarność będzie wymagała poszukiwania tańszych rozwiązań także w tej dziedzinie.

Jeśli chodzi o różnice między odpowiedzią, którą sejmik otrzymał od ministra w grudniu na pismo z października 2017 r. to podsekretarz stanu w Ministerstwie Energii Michał Kurtyka stwierdził w grudniu, że nie prowadzi żadnych analiz wobec niniejszych podmiotów. Mówił prawdę, takich analiz wówczas nie prowadzono. Dopiero po podpisaniu listu intencyjnego takie analizy są prowadzone.

Jeśli chodzi o zagrożenia obniżeniem wpływów z podatków, to dzisiaj o tym nie możemy mówić. Zagrożeniem może być wszystko. Może być to, że Lotos istnieje, ale też że nie istnieje. Dzisiaj Lotos płaci podatki w naszym województwie, zakładamy, że w dalszym

ciągu tak będzie. Minister Tchórzewski w wywiadzie mówił, że będzie dokładnie odwrotnie – będą większe podatki, a nie mniejsze. Połączenie kapitałowe, czyli forma połączenia spółek przedstawiona w liście intencyjnym, nie stwarza takiego zagrożenia. Zmniejszenie liczby miejsc pracy – nie wydaje się to zarzut zasadny z uwagi na to, że z uwagi na rozwój inwestycyjny, przybędzie miejsc pracy.

Odnosnie negatywnego znaczenia dla potrzeb nauki. Jeśli będzie potrzeba rozwoju projektów badawczych, wówczas Lotos będzie brał udział w takich badaniach na Pomorzu, a nie będzie wspierał firm z innych części kraju.

W sprawie postawy związków zawodowych – 10 lat temu związki chciały połączenia spółek. Dla wszystkich połączenia są pewnym zagrożeniem i niewiadomą, więc tutaj należy się spodziewać, że związki zawodowe będą zabiegać o swoje interesy i gwarancje.

Jeżeli chodzi o stanowisko dotyczące **Uchwały nr 479/XLIV/18 Sejmiku Województwa Pomorskiego z 21 marca 2018 r.** w sprawie apelu do ministra gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej Marka Gróbarczyka, właściwego w sprawie gospodarki wodnej, trzeba powiedzieć, że obawy koalicji sejmiku są przedwczesne i przerysowane. Przez ostatnie lata występowały zagrożenia dotyczące kwestii przeciwpowodziowych. Jako radni wielokrotnie zwracaliśmy się o zwiększenie środków na te cele, ponieważ mieliśmy sygnały, że urządzenia przeciwpowodziowe nie są właściwie utrzymywane, że brakuje nakładów finansowych. Samorząd województwa pomorskiego przeznaczał tyle środków, ile mógł. To dotyczy również gleb, które na Żuławach są bardzo dobrej jakości i należy dbać, by niezbędne zabiegi agrotechniczne na tych gruntach rolnych były wykonywane. Na razie jeszcze takiego zagrożenia powodziowego nie widzimy. Zakładam, że Wody Polskie są przygotowane na prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń powodziowych i będą skutecznie z nimi walczyć.

Jeżeli chodzi o sprawy kadrowe, to sytuacja zmienia się z dnia na dzień. Mam informację, że na bieżąco jest analizowana i obecne kierownictwo zabiega o to, by zadania, które są nałożone na Wody Polskie, były odpowiednio wykonywane. Oczywiście, będzie trudniej, gdy się zdarzą podtopienia i powódzie. Na razie nie ma zagrożenia i należy przypuszczać, że kierownictwo Wód Polskich w sposób właściwy wykonuje swoje obowiązki. Pewnie w tego typu zmianach są jakieś mankamenty, są sygnały, że nie wszyscy pracownicy chcieli przejść do nowej firmy, chociaż wykonują te same zadania, ale pod zwierzchnictwem nowego kierownictwa. Gdy istnieje możliwość, pracownicy zmieniają pracę. Nie chcę mówić szczegółowo o sprawach dotyczących niskich pensji, złych warunków pracy itd. Czy to jest element powstały w przeciągu ostatnich miesięcy? Jeśli tak by było, to uważam, że nie wolno traktować tego jako zarzut dla Prawa i Sprawiedliwości. To, że pogorszyły się warunki pracy, a pensje są niskie, nie stało się z dnia na dzień i nie da się tego zmienić od razu. Sytuacja wymaga oceny kierownictwa, które doskonale wie, jak wygląda sytuacja.

W stanowisku jest napisane, że samorząd województwa wiele zrobił, oddając wyposażenie biur i sprzęt na własność Wodom Polskim. Nie chcę się do tego odnosić, bo w ustawie był zapis, które elementy weszły z mocy prawa w posiadanie Wód Polskich, ale pewnie nie wszystkie.

Najistotniejszym zagadnieniem, które budzi największe spory, jest kwestia 13. pensji. Na mocy prawa, Wody Polskie po przejściu stają się pracodawcą – to prawda, ale jeden drobny element wymaga rozstrzygnięcia. Wiadomo, że do 31 grudnia 2017 r. obecni pracownicy Wód Polskich byli pracownikami samorządu województwa, który musiał mieć zapewnione środki w budżecie na ten cel i co do tego nie ma wątpliwości – gdy się konstruuje budżet na wynagrodzenia, robi się to wg norm prawnych. Jeśli były tam przewidziane środki na 13. pensje, to w tym budżecie musiały one zostać i są tam zapewne. Spór prawny polega na tym, że dzień, w którym zatrudnieni zostali pracownikami Wód Polskich jest już w roku 2018 i niektórzy twierdzą, że 1 stycznia 2018 r. jest dniem, z którym te zobowiązania względem pracowników przechodzą na Wody Polskie. Zgoda, z tym jednym zastrzeżeniem, że pieniądze, które były na wynagrodzenia 13. pensji powinny być przekazane nowemu pracodawcy. To wydaje się logiczne, gdyż żadna nowa firma w swoim budżecie nie mogła zaplanować 13. pensji dla przejętych pracowników i rozpocząć istnienie od wypłacenia trzynastek. Inne elementy, które mogą dotyczyć poszczególnych pracowników, muszą być rozwiązane w najgorszej wersji na drodze sądowej. Myślę, że będzie wolą obydwu stron, by tej drogi unikać. Nie można zakładać, że w każdej reformie, którą przeprowadza Prawo i Sprawiedliwość, jest działanie na szkodę województwa i ludzi. Tak nie jest. Niektóre rzeczy są tak nowe, rewolucyjne, że trudno uwierzyć, że nowe może być lepsze. Założeniem zmian jest poprawa funkcjonowania Wód Polskich. Wracając do kwestii trzynastek dla byłych pracowników Urzędu Marszałkowskiego, nie chcę wchodzić w spór prawny, ale trzynastki są wypłacane za poprzedni rok, zdarza się, że są wypłacane z budżetu następnego roku, czyli za 2017 rok z budżetu roku 2018. Niemniej, są to wynagrodzenia za poprzedni rok. Ten spór dotyczy oczywiście wszystkich marszałków, ale marszałek województwa zachodniopomorskiego powiedział, że wypłaci te środki swoim byłym pracownikom, ale będzie się dopominał o ich zwrot od Wód Polskich. W naszym województwie, jak sędzę, marszałek nie zamierza wypłacać 13. pensji i ten spór może trwać. Uważam, że postawa marszałka zachodniopomorskiego jest dobrą postawą i należy za nią pójść, gdyż jeśli są jakieś luki prawne, które wymagają zmiany, to czekając na rozstrzygnięcia prawne, trzeba wypłacić świadczenia pracownikom, którzy nie powinni ponosić konsekwencji zmian. Jest na to ostatni moment, jednak nie wiem, czy uda się tego dokonać w naszym województwie. O to już trzeba pytać marszałka województwa pomorskiego.

Przy okazji warto przypomnieć, że nową kompetencją, którą mają Wody Polskie, jest wyrażanie zgód na podwyżkę cen wody. Do tej pory gminy miały całkowitą swobodę i mogły regulować ceny dowolnie. Teraz jednostką, która będzie analizowała powody podwyżek, będą Wody Polskie i nie będzie już takiej dowolności, jak dotychczas, a gminy będą musiały uzasadniać podwyżki.

Mając doświadczenie samorządowe, wiem, jak odbywały się i odbywają podwyżki. W latach 90. XX w. potrzeby inwestycyjne były na tyle duże, że podwyżki cen wody uzasadniano potrzebami inwestycyjnymi. Obecnie w wielu gminach, element inwestycyjny nie jest już na tyle istotny, a odpisy na amortyzację przy posiadanym majątku powinny wystarczyć na odtwarzanie majątku. Druga rzecz to element pozyskiwania środków z zewnątrz. Gminy, które o to dotąd zabiegały, też nie muszą podnosić cen. Wszystkie elementy będą oceniane przez Wody Polskie i myślę, że w jakimś procencie przyczynią się do tego, że wzrost opłat za wodę i ścieki nie będzie wysoki.

Jerzy Barzowski

Warszawa 21 marca 2018 r.



Apel Unii Metropolii Polskich w sprawie usprawnienia procedury zezwoleń na pracę cudzoziemców

Unia Metropolii Polskich zwraca się do Pana Premiera Mateusza Morawieckiego jako zwierzchnika administracji rządowej z apelem o usprawnienie procedury wydawania przez urzędy wojewódzkie zezwoleń na pracę cudzoziemców na terytorium RP. Dotyczy to przede wszystkim obywateli Ukrainy. Obserwowane obecnie wielomiesięczne wydłużanie tej procedury utrudnia pracę przedsiębiorstw i ogólnie funkcjonowanie naszych miast, powiększa szarą strefę, zmniejsza wpływy ZUS, negatywnie kształtuje opinię o całej polskiej administracji oraz psuje wizerunek Polski jako państwa przyjaznego, gospodarnego i sprawnego.

**Prezes Zarządu
Unii Metropolii Polskich**

**Rafał Dutkiewicz
Prezydent Wrocławia**

**Przewodnicząca Rady Fundacji
Unia Metropolii Polskich**

**Hanna Gronkiewicz-Waltz
Prezydent M.St. Warszawy**

Z życia regionu pomorskiego – wybór fotografii



Trwa akcja poparcia społeczności lokalnych i samorządów dla budowy drogi ekspresowej nr 6
(fot. S. Lewandowski)



XVI Forum Parlamentów Regionalnych Południowego Bałtyku (13-15 maja 2018 r., Siła k. Olsztyna).
Uchonorowanie najaktywniejszych uczestników prac w Forum w latach 2003 – 2018:
Grzegorz Grzelak (Pomorze), Klaus Schile (Szlezwik-Holsztyn) - w jego zastępstwie Hartmut Helmut Hamerich, Beate Schlupp (Meklemburgia - Pomorze Przednie), Jerzy Kotłęga (Pomorze Zachodnie).
Towarzyszą: Przewodniczący Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego Jan Bobek i Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego Gustaw Marek Brzeziń
(fot. M. Morawska)



Rejs „Zawiszy Czarnego” wzdłuż morskich granic II Rzeczypospolitej - od Gdyni przez Hel do Władysławowa rozpoczął się 15 maja 2018 r. i trwał 4 dni. Załogę jednostki stanowili laureaci III Pomorskiego Konkursu o Tytuł Mistrza Nawigacji, którzy są uczniami klas 6 i 7 szkół podstawowych
(fot. N. Kłopotek-Główczewska)



„Dar Młodzieży” tuż przed rozpoczęciem Rejsu Niepodległości, który rozpoczął się 20 maja 2018 r., a zakończył 28 marca 2019 r. Jednostka odwiedzi 21 portów w różnych częściach świata
(fot. A. Olszak)



Otwarcie sali z odtworzonym
malowidłem „Niebo polskie” w auli
dawnego Gimnazjum Polskiej Macierzy
Szkolnej w Gdańsku, 8 maja 2018 r.
(*fol. M. Szumny*)



Arcybiskup Henryk Muszyński
8 maja 2018 r. odebrał
Honorowe Wyróżnienie za Zasługi
dla Województwa Pomorskiego
(*fol. N. Kłopotek-Główczewska*)