**Jacek Kucza**
SKN Ekonomiki Regionu

# WSPÓŁPRACA JEDNOSTEK GOSPODARCZYCH DZIAŁAJĄCYCH NA TERENIE MIASTA I GMINY SZAMOTUŁY Z ORGANAMI ADMINISTRACJI TERENOWEJ STOPNIA PODSTAWOWEGO

## Wprowadzenie

Studenckie Koło Naukowe Ekonomiki Regionu działające przy Instytucie Planowania Akademii Ekonomicznej w Poznaniu w czasie ostatniego obozu naukowego w Szamotułach (lipiec 1987 r.) prowadziło badania ankietowe na temat współpracy jednostek gospodarczych działających na terenie miasta i gminy Szamotuły z organami administracji terenowej stopnia podstawowego. We wprowadzanej reformie gospodarczej preferuje się tezę, że decyzje gospodarcze powinny być podejmowane przez tych, którzy w danym zakresie mają największą wiedzę. W przypadku przedsiębiorstw państwowych znalazła ona praktyczne odzwierciedlenie w zwiększeniu samodzielności decyzyjnej jednostek. Stworzyło to nowe warunki i nowe wymogi we współdziałaniu organów administracji terenowej i jednostek gospodarczych działających na terenie podstawowych jednostek terytorialnych. Celem badań naszego SKN było poznanie form i kierunków współpracy między jednostkami gospodarczymi działającymi na terenie miasta i gminy Szamotuły a Urzędem Miasta i Gminy (ilustrujących powiązania poziome ) oraz opinii kierownictwa tych jednostek jak i naczelnika o możliwościach doskonalenia tej współpracy.

Badania objęły prawie wszystkie zakłady pracy zlokalizowane na terenie miasta i gminy Szamotuły. Z ogólnej liczby 70 jednostek gospodarczych informacje uzyskaliśmy z 56. 14 jednostek nie udzieliło nam interesujących nas informacji ze względu na nieobecność osób kompetentnych lub niechęć do udzielania odpowiedzi.

Każda ankieta składała się z trzech części:

- część I dotyczyła aktualnego stanu współpracy badanej jednostki gospodarczej z Urzędem Miasta i Gminy w Szamotułach i stosowanych sposobów koordynacji decyzji tej jednostki z decyzjami urzędu;

- część II dawała możliwość zaprezentowania przez badane zakłady pracy własnych propozycji dotyczących pożądanego stanu współpracy z Urzędem Miasta i Gminy w Szamotułach oraz jej zakresu i form przejawiania się; każda jednostka mogła wypowiedzieć się też na temat czynników utrudniających realizację zaproponowanego przez siebie modelu współpracy z UMiG;
- część III zawierała charakterystykę badanej jednostki gospodarczej, tzn. jej nazwę, przedmiot działania, organ założycielski, przestrzenny zakres oddziaływania i wielkość zatrudnienia.

## 1. Współpraca jednostek gospodarczych z UMiG w Szamotułach - -stan aktualny

Przyjmując liczbę 56 jednostek gospodarczych, które udzieliły odpowiedzi na pytania ankiety za 100% można stwierdzić, że zdecydowana większość tych jednostek, tzn. 84% dostrzega, że istnieje stały przepływ informacji między daną jednostką a Urzędem Miasta i Gminy w Szamotułach. 66,1% potwierdza stały przepływ informacji w obie strony, tzn. z jednostki do UMiG i odwrotnie. Jedynie 17,9% respondentów stwierdziło, iż informacje są przekazywane tylko w jedną stronę. Koordynacja decyzji z UMiG w trakcie przygotowywania planu ma miejsce w przypadku 28,6% jednostek. Wszystkie badane jednostki oznajmiły, że współpraca z Urzędem nie jest im narzucana z góry.

Dla pełnej prezentacji i analizy wyników badań jednostki gospodarcze objęte badaniami ankietowymi podzielono według wymienionych niżej pięciu kryteriów na następujące rozłączne grupy[1]:

1) przestrzenny zakres oddziaływania:
- jednostki lokalne (11, co stanowi 19,6%),
- jednostki pozalokalne (45; 80,4%),

2) przedmiot działania:
- jednostki zajmujące się bezpośrednią obsługą rolnictwa (6; 10,8%),
- jednostki, których działalność jest pośrednio związana z obsługą rolnictwa (25; 44,6%),
- pozostałe jednostki (25; 44,6%),

3) charakter jednostki gospodarczej:
- jednostki produkcyjne (11; 19,6%),
- jednostki usługowe (45; 80,4%),

4) wielkość jednostki gospodarczej:
- jednostki zatrudniające do 50 osób (31; 55,3%),
- jednostki zatrudniające od 51 do 100 osób (9; 16%),
- jednostki zatrudniające powyżej 100 osób (16; 28,7%),

[1] W nawiasach podano liczebność poszczególnych grup.

5) siedziba zarządu:
- jednostki posiadające zarząd w Szamotułach (10; 17,8%),
- jednostki posiadające zarząd poza Szamotułami (46; 82,2%).

Aktualny stan współpracy badanych jednostek gospodarczych z UMiG w Szamotułach według wymienionych wyżej kryteriów podziału przedstawia tabela 1. W tabeli tej przedstawiono odsetki jednostek potwierdzających wymianę informacji z UMiG oraz fakt koordynowania swoich decyzji z decyzjami urzędu (w trakcie przygotowywania planu). Stały przepływ informacji między jednostkami gospodarczymi a UMiG potwierdzają przede wszystkim jednostki produkcyjne, zajmujące się bezpośrednią obsługą rolnictwa i zatrudniające powyżej 100 osób. Te dwie ostatnie grupy charakteryzują się także najwyższymi odsetkami jednostek koordynujących swoje decyzje z decyzjami urzędu (dotyczy to również jednostek lokalnych, obejmujących swym oddziaływaniem miasto i gminę Szamotuły). W przypadku jednostek zajmujących się bezpośrednią obsługą rolnictwa odsetek ten wynosi aż 50%. Ponad 83% jednostek tej grupy wskazało na stały przepływ informacji w obie strony, zaś 100% potwierdziło przepływ informacji z jednostki do UMiG. Sytuację taką należy ocenić pozytywnie, ze względu na duże znaczenie rolnictwa dla gospodarki gminy.

Spośród jednostek, których działalność jest pośrednio związana z obsługą rolnictwa, stały przepływ informacji w obie strony potwierdziło 72% ankietowanych, natomiast koordynacja decyzji ma miejsce u 28% badanych jednostek. W przypadku jednostek nie związanych z rolnictwem wskaźniki te wynoszą odpowiednio 56% i 24%. Są one mniejsze, a wynika to prawdopodobnie ze wspomnianego już rolniczego charakteru gminy Szamotuły.

Warto także podkreślić wysoki wskaźnik koordynacji decyzji w przypadku jednostek dużych, zatrudniających powyżej 100 osób. Wynosi on 43,8% i znacznie przewyższa wskaźnik dla całej zbiorowości (28,6%). W tej grupie aż 87,5% jednostek potwierdza stałą wymianę informacji z UMiG (dla całej zbiorowości wskaźnik ten wynosi tylko 66,1%). Są to duże zakłady pracy, ważne dla funkcjonowania i rozwoju miasta i gminy.

Wyjątkiem zasługującym na odrębne potraktowanie jest Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej. Koordynacja decyzji w tym przypadku wynika z faktu, iż jest to jednostka, jedyna zresztą, dla której organem założycielskim są władze lokalne, a mianowicie Naczelnik Miasta i Gminy Szamotuły. Wydaje się, iż wskazanym byłoby zwiększenie liczby jednostek gospodarczych, dla których organem założycielskim byłby naczelnik.

Kolejnym zagadnieniem, do którego miały się ustosunkować badane jednostki, było pytanie, czy koordynacja decyzji z UMiG jest dla tych jednostek istotną barierą rozwoju. Ponieważ UMiG nie narzuca współpracy (nie jest ona obligatoryjna), nie może być mowy o ingerencji urzędu w tym zakresie, jako

znaczącym czynniku utrudniającym działanie badanych jednostek. Tak też twierdzili wszyscy respondenci.

**Tabela 1.** Współpraca jednostek gospodarczych z UMiG w Szamotułach - stan aktualny w 1987 r.

| Kryteria podziału jednostek gospodarczych | Charakterystyka grupy jednostek gospodarczych | Współpraca w postaci przepływów informacji - (odsetki) | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Stały przepływ infor. z jedn. gospod. do UMiG | Stały przepływ infor. z UMiG do jedn. gospod | Stały przepływ infor. w obie strony | Koordynacja decyzji w trakcie przygotowania planów |
| Cała zbiorowość | | 73,2 | 76,8 | 66,1 | 28,6 |
| Przestrzenny zakres oddziaływania | lokalne (gmina) | 54,5 | 63,6 | 45,5 | 36,4 |
| | pozalokalne | 77,7 | 80,0 | 71,1 | 26,6 |
| Przedmiot działania | bezpośr. obsługa rolnictwa | 100,0 | 83,3 | 83,3 | 50,0 |
| | działalność pośr. związana z obsł. rolnictwa | 72,0 | 88,0 | 72,0 | 28,8 |
| | pozostałe | 68,0 | 64,0 | 56,0 | 24,0 |
| Char.jedn.gosp. (status) | produkcyjne | 100,0 | 90,9 | 90,9 | 27,2 |
| | usługowe | 66,6 | 73,3 | 60,0 | 28,9 |
| Wielkość jednostki gosp.(wlk. zatrud.) | 1 - 50 | 58,1 | 71,0 | 54,8 | 22,6 |
| | 51 - 100 | 88,9 | 66,7 | 66,7 | 22,2 |
| | powyżej 100 | 93,8 | 93,8 | 87,5 | 43,8 |
| Siedziba zarządu jednostki | Szamotuły | 90,0 | 70,0 | 70,0 | 30,0 |
| | poza Szamotułami | 69,6 | 78,0 | 63,0 | 28,2 |

## 2. Współpraca przedsiębiorstw z UMiG w Szmotułach - stan pożądany przez jednostki gospodarcze

**Tabela 2.** Współpraca jednostek gospodarczych z UMiG Szamotuły - stan pożądany wg opinii respondentów

| Kryterium podziału jednostek gospod. | Charakterystyka grupy jednostek gospodarczych | Odsetek jednostek | |
|---|---|---|---|
| | | opowiadających się za aktualnym modelem współpracy z UMiG | którym nie odpowiada obecna forma współpracy z UMiG |
| Cała zbiorowość | | 71,4 | 16,0[2] |
| Przestrzenny zakres oddziaływania | lokalne | 54,5 | 18,2 |
| | pozalokalne | 75,6 | 15,6 |
| Przedmiot działania | bezpośr. obsł. rolnictwa | 66,7 | 33,3 |
| | pośrednia obsł. rolnictwa | 72,0 | 12,0 |
| | pozostałe | 72,0 | 16,0 |
| Charakter jednostek gospodarczych | produkcyjne | 63,6 | 27,3 |
| | usługowe | 73,3 | 13,3 |
| Wielkość jednostek produkcyjnych (wlk. zatrudnienia) | 1 - 50 | 67,7 | 12,9 |
| | 51 - 100 | 66,7 | 22,2 |
| | powyżej 100 | 81,3 | 18,8 |
| Siedziba zarządu | Szamotuły | 80,0 | 20,0 |
| | poza Szamotułami | 69,6 | 15,2 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiet

[2] 12,6% jednostek nie udzieliło odpowiedzi na niektóre pytania.

Druga część ankiety dotyczyła pożądanego przez badane jednostki modelu współpracy z UMiG w Szamotułach (zob. tabela 2).

Większość tych jednostek, tj. 71,4% wyraziła chęć kontynuowania dotychczasowych form współpracy z urzędem, stwierdzając że formy te były wspólnie wypracowane, a ich realizacja jest zadawalająca. Wypowiedzi takie wydają się wynikać z postaw konformistycznych, z obawy kierownictwa badanych jednostek przed zmianami warunków ich działania. Wskaźnik opowiadających się za aktualnym modelem współpracy z UMiG był szczególnie wysoki w przypadku jednostek dużych, o zatrudnieniu powyżej 100 osób - 81,3% oraz jednostek mających swą siedzibę w Szamotułach - 80%. Jedynie 16% ankietowanych jednostek zaprezentowało własne propozycje zmian zakresu oraz form współpracy z UMiG (wskaźnik ten jest szczególnie wysoki w grupie jednostek zajmujących się bezpośrednią obsługą rolnictwa i wynosi 33,3%). Propozycje te dotyczą przede wszystkim ściślejszego współdziałania w zakresie podejmowania inwestycji oraz współudziału w ich finansowaniu, współpracy przy planowaniu skupu i zaopatrzenia, czasu pracy oraz spraw dotyczących infrastruktury. Przedsiębiorstwa zwracają uwagę na możliwość pomocy ze strony gminy przy zakupie środków inwestycyjnych oraz na konieczność pełniejszej współpracy przy planowaniu rozwoju zarówno gminy, jak i poszczególnych jednostek gospodarczych.

Wśród czynników utrudniających realizację proponowanych form współpracy z UMiG szczególną uwagę zwracano na fakt małej samodzielności decyzyjnej władz lokalnych, tzn. podejmowanie wielu decyzji dotyczących bezpośrednio miasta i gminy na szczeblu wojewódzkim. Innym czynnikiem utrudniającym jest niedostateczne rozeznanie Urzędu Miasta i Gminy w potrzebach inwestycyjnych jednostek gospodarczych. Podnoszono również kwestię braku koordynacji decyzji, małego zainteresowania urzędu bieżącymi sprawami jednostek oraz niewystarczające wyposażenie tych jednostek w środki finansowe.

## 3. Podsumowanie wyników badań

Z uzyskanych wypowiedzi wynika, że w mieście i gminie Szamotuły słabo rozwinięta jest koordynacja decyzji między miejscowymi zakładami pracy a UMiG w trakcie przygotowywania planu. Czynnikiem utrudniającym organom lokalnym kierowanie rozwojem miasta i gminy jest samodzielność jednostek gospodarczych, innymi słowy organy te nie posiadają formalno-prawnych uprawnień decyzyjnych do sprawowania funkcji koordynacyjno-nadzorczych w stosunku do miejscowych jednostek gospodarczych, dla których nie są organem założycielskim. Pociąga to za sobą brak zaangażowania tych jednostek

w rozwiązywanie problemów lokalnych. Sytuacja ta nie dotyczy tylko miasta i gminy Szamotuły. Jak podaje W. Kawalec, władze lokalne (rozumiane szeroko - jako władze wojewódzkie i gminne) są organami założycielskimi dla 16% ogólnej liczby przedsiębiorstw w kraju, w tym szczebel podstawowy ma tu swój udział nie większy niż 4%[3]. Proces decentralizacji zarządzania nie został więc zakończony (zatrzymał się niejako na szczeblu wojewódzkim), a bez tego nie może być mowy o zapewnieniu warunków do właściwej koordynacji decyzji między organami lokalnymi a miejscowymi jednostkami gospodarczymi. Innymi słowy nie może być też mowy o udziale tych jednostek w rozwiązywaniu problemów ogólnogminnych. Na obecnym etapie wdrażania reformy gospodarczej w Polsce nie wypracowano jeszcze instrumentów, które skłaniałyby lokalne jednostki gospodarcze do zainteresowania się tymi problemami.

Pracownicy Urzędu Miasta i Gminy Szamotuły sądzą, iż drogę do usprawnienia kontaktów: urząd administracji terenowej - przedsiębiorstwa należy upatrywać w zwiększeniu zakresu uprawnień naczelników jednostek podstawowych w stosunku do przedsiębiorstw zlokalizowanych na „Ich" terenie. Tutaj odpowiedzi udzielił nam przedstawiciel wspomnianego już Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Szamotułach - jedynej jednostki gospodarczej podległej władzom lokalnym. W tym przypadku współpraca na linii urząd - przedsiębiorstwo układa się bez zarzutu. Wszystkie problemy są na bieżąco konsultowane i uzgadniane z Kierownikiem Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej UMiG, a sprawy o znaczeniu zasadniczym z Zastępcą Naczelnika.

Plany społeczno-gospodarcze podstawowych jednostek terytorialnych nie mogą ograniczać swego zakresu do zadań realizowanych przez organy lokalne oraz podporządkowane im jednostki gospodarcze. Plany o tak ograniczonej tematyce nie byłyby bowiem planami kompleksowymi[4], gdyż dotyczyłyby tylko pewnych wycinków gospodarki terenowej. Należy zatem postulować, aby w planach gminnych ujmowane były również zadania wykonywane przez podmioty gospodarcze niepodporządkowane organom lokalnym[5]. Nie jest to „zamach" na ustawową samodzielność jednostek gospodarczych, a jedynie droga do wzmocnienia ekonomicznej bazy gospodarowania i aktywności organów lokalnych. Należy w tym celu kontynuować systematycznie proces decentralizacji zadań i uprawnień ze szczebla wojewódzkiego na podstawowy, czyli przekazać

---

[3] Zob. W. Kawalec, *Decentralizacja to konieczność*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja", 1986, nr 12-13, s. 46.

[4] Kompleksowość planu nie oznacza „wszystkoizmu" tego planu, a wynika z konieczności ujmowania w nim jednostek podstawowych, jako specyficznych układów ekologiczno-społeczno-gospodarczych.

[5] Postulaty takie formułuje L. Wojtasiewicz, *Problemy wewnątrzwojewódzkiego planowania terytorialnego jednostek podstawowych*, „Gospodarka, Administracja Państwowa" 1986, nr 5, s.11-15.

organom lokalnym nowe uprawnienia umożliwiające im wpływanie na zatrudnienie, ochronę środowiska, inwestycje, dyscyplinę pracy, zaopatrzenie w wodę i energię itp. wszelkich jednostek gospodarczych na terenie działania tych organów. Przyczyni się to do udziału lokalnych jednostek gospodarczych w miejscowej infrastrukturze technicznej i socjalnej, w organizacji i finansowaniu czynów społecznych (np. budowa szkół, wodociągów). Problemy te uwzględnione są szeroko w literaturze dotyczącej funkcjonowania i planowania w jednostkach podstawowych[6]. Pewne zmiany należałoby również poczynić w obowiązującym ustawodawstwie; chodzi tu szczególnie o Ustawę z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Obecnie organy lokalne są bardziej biernymi administratorami, reprezentującymi interesy ponadlokalne, aniżeli aktywnymi decydentami w szeroko rozumianym procesie kierowania jednostkami podstawowymi.

W świetle powyższych rozważań udzielane w ankietach wypowiedzi kierownictwa badanych przez nas jednostek gospodarczych o zadawalającym stanie współpracy z UMiG w Szamotułach nie należy oceniać pozytywnie. Samozadowolenie tych jednostek to prawdopodobnie rezultat obawy przed koniecznością zmiany zachowań, obawy przed nową sytuacją powodującą zwiększenie odpowiedzialności, przed nowymi warunkami gospodarowania, współpracy itp. Widoczne są tu postawy zachowawcze, konformistyczne. Zmiana aktualnie funkcjonującego modelu współpracy jednostek gospodarczych z organami lokalnymi leży w interesie nie tylko społeczności lokalnych, ale również rozwoju społeczno-gospodarczego całego kraju.

---

[6] Zob. W. Kawalec, op.cit., K. Gardian, *W kwestii planowania społeczno-gospodarczego w jednostkach podstawowych*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja" 1985, nr 21, s.10-13.