



PRACE NAUKOWE

T.34

Wrocławskiej
Wyższej Szkoły
Zarządzania i Przedsiębiorczości



ISSN 2084-2686

T. 34

(4) 2015

PRACE NAUKOWE

Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Wydawnictwo Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły
Zarządzania i Przedsiębiorczości
w Wałbrzychu

RADA PROGRAMOWA:

Przewodniczący Rady Programowej – prof. dr hab. inż. Franciszek Mroczko

Wiceprzewodniczący Rady Programowej – dr Krystyna Szlachta

Członkowie:

- prof. dr hab. inż. Lucjan Kowalczyk
- prof. zw. dr hab. Kazimierz Bobowski
- prof. dr hab. n. med. Jāroslav Opavský
- prof. dr hab. Jana Škrabānkova
- prof. dr hab. Mirosław Gejdoš

ADRES REDAKCJI:

Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości

58-305 Wałbrzych, ul. 1-go Maja 131

www.pracenaukowe.wwszip.pl

e-mail: kustosz@wwszip.pl

Redaktor Naczelny – prof. dr hab. inż. Franciszek Mroczko

Zastępca Redaktora Naczelnego – dr Beata Owczarczyk

Sekretarz Redakcji – mgr Michał Lesman

Redaktorzy tematyczni:

dr Jerzy Tutaj: socjologia, etyka, filozofia

dr Piotr Laskowski: ekonomia, administracja

dr Bogusław Bałuka: ratownictwo medyczne, nauka o zdrowiu

dr Zbigniew Baran – pedagogika

dr Agnieszka Tabor-Smardzewska – zarządzanie

Redaktor statystyczny – Teresa Kwiatkowska

Redaktor językowy – doc. dr ing. Olga Hasprovà

Redaktor techniczny i projekt okładki – Władysław Ramotowski

ISSN 2084-2686

© Copyright by Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2015

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów bez zgody wydawcy jest zabronione.

Redakcja deklaruje wersję papierową czasopisma jako podstawową

Printed in Poland

SPIS TREŚCI

Franciszek Mroczo	
Informatyczne wspomaganie procesów logistycznych	5
Agnieszka Polanowska	
Kulturowe, organizacyjne i metodyczne aspekty zarządzania kompetencjami zawodowymi menedżerów	21
Elwira Pindyk	
Współczesne raje podatkowe – realne korzyści przedsiębiorstwa w świetle ograniczeń	45
Beata Rosicka	
Rola i znaczenie uczelni wyższych w kształtowaniu rozwoju turystycznego	57
Sylwia Jagiełło	
Klaster i specjalna strefa ekonomiczna, a edukacja zawodowa	67
Olga Jabłonko	
Wybrane formy i metody pracy z młodzieżą niedostosowaną społecznie (na przykładzie Ośrodka Szkolenia i Wychowania Ochotniczych Hufców Pracy w Mysłakowicach)	85
Elżbieta Hajduga	
Klasyfikacja kosztów na potrzeby rachunkowości rolnej	95
Jolitta Nowakowska	
Polityka rozwoju i zarządzania sektorem publicznym we współczesnej gospodarce rynkowej	109
Ewelina Bilicka	
Zaufanie i zaangażowanie społeczne mieszkańców Kalisza	121
Adam Pander	
(Ni)e-administracja w polskich gminach	137
Anna Cichocka	
Fotografia portretowa w świetle ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych	147
Piotr Laskowski	
Procedura nadmiernego deficytu jako narzędzie powstrzymywania wzrostu długu publicznego w dobie współczesnego kryzysu gospodarczego	167



Franciszek Mroczko
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Informatyczne wspomaganie procesów logistycznych

WSTĘP

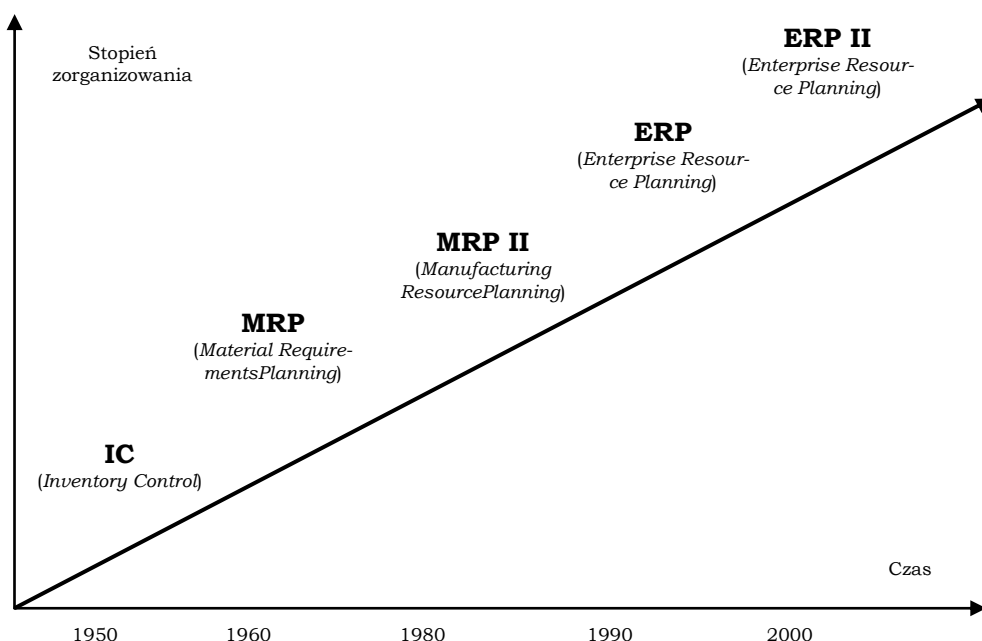
Współcześnie, w obliczu dużej złożoności procesów produkcyjnych, zachodzi potrzeba racjonalnego sterowania tymi procesami oraz optymalizacji przepływów bardzo wielu materiałów, półproduktów, produktów gotowych, a także informacji im towarzyszących. Do realizacji zadań efektywnego zarządzania niezbędne są narzędzia informatyczne wspomagające procesy decyzyjne w przedsiębiorstwie. Współcześnie nie jest możliwe efektywne funkcjonowanie poszczególnych procesów logistycznych i całego przedsiębiorstwa, bez sprawnego zbioru, przetwarzania, opracowania i szybkiego dostarczania oczekiwanej, aktualnej i precyzyjnej informacji. Ponieważ logistyka zajmuje się różnorodnymi przepływami w przedsiębiorstwie, więc w sposób oczywisty jakość logistyki w przedsiębiorstwie zależy bezpośrednio od jakości transformacji różnorodnych informacji. Informacja umożliwia prowadzenie różnorodnych ewidencji i rozrachunków, dokonywanie ważnych analiz, wspomaga planowanie na różnych poziomach, wspomaga zarządzanie na różnych poziomach i podejmowanie trafnych decyzji itp.

Narzędzia informatyczne można wykorzystywać jako oddzielne podsystemy rozwiązujące realizujące określone zadania np. z zakresu finansów, sterowania procesami, zaopatrzenia, sprzedaży, transportu itp. Takie podsystemy nie dają menedżerom kompleksowej informacji o wszystkich istotnych problemach przedsiębiorstwa, a ta wycinkowa jest wykorzystywana do rozwiązywania problemów obsługiwanych przez dany podsystem. Zachodzi więc potrzeba zintegrowania wszystkich podsystemów informatycznych obsługujących poszczególne działy przedsiębiorstwa w jeden spójny zintegrowany system informatyczny.

Celem tego opracowania jest przybliżenie istoty oraz funkcji podstawowych systemów informatycznych wykorzystywanych współcześnie w złożonym zarządzaniu logistycznym.

1. ROZWÓJ LOGISTYCZNYCH SYSTEMÓW INFORMATYCZNYCH

Burzliwy rozwój elektroniki i informatyki w latach 70 i 80. XX w. spowodował szybki rozwój urządzeń informatycznych potęgując ich możliwości w zakresie pojemności, szybkości działania, wielkości pamięci i możliwości szybkiego, modułowego ich oprogramowania. Wraz z tym rozwojem pojawiła się możliwość szerszego i racjonalnego wykorzystania urządzeń informatycznych do tworzenia systemów informatycznych wspierających procesy logistyczne. Można stwierdzić, że rozwój informatyki, w tym okresie, skokowo przyczynił się do rozwoju logistyki w przedsiębiorstwie. Wspomaganie informatyczne zarządzania logistycznego w przedsiębiorstwie, rozwiązuje wiele problemów biznesowych związanych z podejmowaniem decyzji optymalizujących procesy logistyczne.



Rysunek 1. Rozwój zintegrowanych systemów zarządzania

Źródło: opracowanie własne.

Systemy informatyczne można wykorzystywać szczególnie w realizacji takich funkcji logistyki jak: planowanie przepływów logistycznych w różnych horyzontach czasowych i przekrojach, koordynację procesów logi-

stycznych oraz innych operacji, monitoring procesów logistycznych i sterowanie tymi procesami.

Rozwój systemów informatycznego wsparcia procesów logistycznych ma swoją historię poczynając od tradycyjnych metod zarządzania zapasami (lata 50. XX w.). Kontrola stanu magazynów obejmowała ważne ale tylko jedno ogniwo łańcucha logistycznego w przedsiębiorstwie. Zatem nie był to system integrujący procesy logistyczne ale jednak wspomagał zarządzanie zapasami w przedsiębiorstwie. Poszczególne etapy rozwoju zintegrowanych systemów logistycznych przedstawia rys.1.

Na początku lat 60. XX w. opracowany został system MRP (*Material Requirements Planning*) którego idea było połączenie zapotrzebowania na materiały z wygenerowaniem na nie zamówienia. MRP pozwala na zaplanowanie zapotrzebowania na materiały i półprodukty na każdym etapie procesu produkcyjnego, w celu wyprodukowania określonej partii produktów finalnych. Celem systemu MRP można sprowadzić do trzech stanów¹:

- zapewnienie wystarczającej ilości materiałów, części i produktów na potrzeby zaplanowanej produkcji i dostaw do klienta;
- utrzymanie możliwie najniższego poziomu zapasów;
- planowanie działań produkcyjnych, harmonogramów dostaw i zakupów.

System ten uelastycznia przedsiębiorstwo poprzez szybką modyfikację zamówień materiałów w zależności od zmian popytu na produkty finalne. Poprawne działanie systemu MRP wymaga wprowadzenia takich danych jak: harmonogram produkcji, aktualne stany magazynowe, informacje dotyczące aktualnych zleceń itp. Na podstawie tych danych system może analizować związki popytu z zaopatrzeniem określa czas realizacji zadania produkcyjnego i czas jego rozpoczęcia.

Do podstawowych funkcji systemu MRP można zaliczyć:

- operacyjne sterowanie produkcją,
- planowanie zdolności produkcyjnych,
- gospodarka materiałowa,
- planowanie potrzeb dystrybucyjnych,
- gospodarka narzędziowa,
- interfejsy modułów narzędziowych,
- symulacje,
- pomiar wyników,
- planowanie sprzedaży i produkcji,
- zarządzanie popytem,

¹ J. Coyle, E. Bardi, J. Langley, *Zarządzanie logistyczne*, PWE, Warszawa 2010, s. 128.

- harmonogram spływu produkcji finalnej,
- planowanie potrzeb materiałowych,
- zarządzanie strukturami materiałowymi (specyfikacja opisu produktu)
- transakcje strumienia materiałowego,
- sterowanie zleceniami².

Efektem spełniania tych funkcji przez system MRP jest usprawnienie produkcji, obniżenie kosztów magazynowania oraz skrócenie czasu realizacji zamówień. W chwili przyjęcia zamówienia możliwe jest, dzięki stosowaniu metody MRP, określenie przybliżonych kosztów produkcji oraz przewidywanego czasu realizacji.

System MRP był rozbudowywany poczynając od obliczania i kontroli zapasów, aż do uzyskania pewnej dynamiki polegającej na wprowadzeniu sprzężenia zwrotnego umożliwiającego uwzględnianie zmian w popycie i wynikających stąd zmian parametrów procesu produkcyjnego. Powodzenie systemu MRP w usprawnianiu procesów zarządzania zapasami w działalności gospodarczej przedsiębiorstw spowodowało wzrost zainteresowania stosowaniem technik informatycznych; jednocześnie rosnące wymagania rynku wyzwoliły konieczność rozbudowy funkcjonalności systemów wspomagających zarządzanie. Rozbudowa ta koncentrowała się na procesach integracyjnych i obejmowała kolejne obszary działalności przedsiębiorstwa. W ten sposób został zbudowany kolejny system MRP II i w związku z tym poprzedni nazwano MRP I.

2. SYSTEM PLANOWANIA ZASOBÓW PRODUKCYJNYCH MRP II

MRP II (*Manufacturing Resource Planning*) został zbudowany w 1989 roku i był ukierunkowana na optymalizację wykorzystania posiadanych zasobów. W tym systemie włączone zostały do podstawowych zasobów produkcyjnych (materiały) także materiały pomocnicze, środki trwałe, pieniądze, a nade wszystko zasoby ludzkie. System MRP II integruje procesy zaopatrzenia, produkcji oraz dystrybucji produktów gotowych co racjonalizuje gospodarkę zapasami. System ten umożliwia takie zarządzanie procesem produkcji, które zapewnia terminowe dostarczanie klientom oczekiwanych produktów w wyznaczonym czasie. Jednocześnie dzięki optymalizacji gospodarki zasobami, przedsiębiorstwo wykorzystuje je racjonalnie, obniżając koszty wytwarzania, co przekłada się na możliwość obniżenia ceny produktów finalnych.

System MRP II posiłkuje się danymi uzyskanymi z badań marketingowych rynku, które szacują jego potrzeby i na tej podstawie określa się wielkość produkcji. Mając wcześniej określoną strukturę wyrobu, oblicza i spo-

² S. Borkowski, R. Ulewicz, *Zarządzanie produkcją systemy produkcyjne*, PWE, Warszawa, 2006, s. 156.

rządza zapotrzebowanie na materiały i półprodukty. Dzięki informatyzacji tego złożonego problemu, system MRP II może szybko reagować na zmiany zachodzące na rynku. Zatem system MRP II wspomaga procesy decyzyjne w zakresie realizacji szczegółowych planów produkcji przez poszczególne działy przedsiębiorstwa. Nadzoruje nad stanem realizacji prac produkcyjnych i stanem zaawansowania w realizacji poszczególnych planów.

MRP II spełnia wiele funkcji, które dobrze oddają jego możliwości w zakresie wspomagania zarządzania procesami logistycznymi³:

- planowanie sprzedaży i produkcji (*Sales and Operation Planning, OSP*),
- zarządzanie popytem (*Demand Management, DEM*),
- harmonogramowanie spływu produkcji finalnej (*Master Production Scheduling, MSP*),
- planowanie potrzeb materiałowych (*Material Requirement Planning, MRP*),
- wspomaganie zarządzania strukturami materiałowymi (*Bill of Material Subsystem, BOM*),
- transakcje strumienia materiałowego (*Inventory Transaction System, INV*),
- starowanie zleceniami (*Scheduled Receipt Subsystem, SRS*),
- sterowanie warsztatem produkcyjnym (*Shop Floor Control, SFC*),
- planowanie zdolności produkcyjnych (*Capacity Requirement Planning, CRP*),
- sterowanie stanowiskiem roboczym (*Input/output Control, I/OC*),
- zakupy materiałowe (*Purchasing, PUR*),
- planowanie zasobów dystrybucyjnych (*Distribution Resource Planning, DRP*),
- narzędzia i pomoce warsztatowe (*Tooling Planning and Control*),
- interfejsy modułów finansowych (*financial planning interface*),
- symulacje (*simulations*),
- pomiar wyników (*performance measurement*).

Zaawansowany merytorycznie system MRP II zapewnia informatyczne wspomaganie wielu procesów informacyjno-decyzyjnych i to w przedsiębiorstwach wytwarzających złożone produkty o różnych wielkościach serii produkcji. W realizacji wielu różnorodnych funkcji, system ten wykorzystuje różnorodne metody i koncepcje zarządzania logistycznego m.in. dostawy

³ A. Kawka, *Zintegrowane systemy informacyjne* [w:] M. Ciesielski (red.), *Instrumenty zarządzania łańcuchami dostaw*, PWE, Warszawa 2009, s. 287.

dokładnie na czas (*Just in Time*, JiT) oraz *Kanban*, metodę ścieżki krytycznej (*Critical Path Method*, CPM), technologię optymalizacji produkcji (*Optimized Production Timetable*, OPT), planowanie zasobów dystrybucji (*Distribution Resource Planning*, DRP), kompleksowe zarządzanie jakością, (*Total Quality Management*, TQM) oraz standardami ISO, przepływ prac (*work-flow*).

Integrująca rola MRP II może przynieść wiele korzyści dla przedsiębiorstwa: wzrost produktywności i zysków, zwiększenie możliwości produkcyjnych, zwiększenie elastyczności (szybka reakcja na zmiany popytu), zwiększenie udziału w rynku i wzrost obrotów oraz ciągła poprawa wizerunku przedsiębiorstwa.

3. SYSTEM PLANOWANIA ZASOBÓW PRZEDSIĘBIORSTWA ERP

Zintegrowany system planowania zasobów przedsiębiorstwa (*Enterprise Resource Plannin*) ERP został opracowany w latach 90. XX w., jest kolejnym rozwinięciem systemu MRP II, i dlatego w literaturze oznakowany jest także jako MRP III (*Money Resource Plannin*) lub też jako MRP II plus. System ten poszerza MRP II o moduł finansowy koncentrując się na rachunkowości zarządczej, rachunku kosztów oraz przepływach pieniężnych (*cash flow*).

System ERP, integruje procesy zarządzania przedsiębiorstwem w obszarach planowania zasobów przedsiębiorstwa, produkcji i dystrybucji, uelastyczniając przedsiębiorstwo na dużą dynamikę różnorodnych zmian zachodzących na rynku. Jest on zbudowany z szeregu współdziałających ze sobą modułów odpowiedzialnych za poszczególne działy przedsiębiorstwa.

System ten może także wspomagać dokonywanie zmian konstrukcyjnych dokonywanych już w procesie wytwórczym, zgodnie z oczekiwaniami rynku. Może wspomagać przyjętą koncepcję zarządzania przedsiębiorstwem (np. zarządzanie jakością, *controlling*) ale może też realizować zadania związane z planowaniem produkcji, utrzymaniem ruchu, serwisem, zarządzaniem zasobami ludzkimi, sprzedażą, dystrybucją.

Obok tych zadań system ERP może wykonywać różnorodne analizy finansowe dokonywane w wielu przekrojach oczekiwanych przez kierownictwo przedsiębiorstwa. Może także przeprowadzać symulację różnych posunięć pokazując ich skutki i efekty finansowe. Pozwala to m.in. na dokładne zaplanowanie, przetestowanie i porównanie działań podejmowanych w ramach *Business Process Reengineering* (BPR) – sprawdzenie ich całkowitego efektu finansowego.

Moduł finansowy umożliwia także obsługę różnych typów i form opodatkowania oraz obsługę procedur importowych i eksportowych. Może pełnić nadzór nad przepływami finansowymi oraz identyfikować koszty wewnętrzne działań poszczególnych działów przedsiębiorstwa. Uzyskane dane są niezwykle przydatne dla ustalenia struktury kosztów i czynników na nie wpływających. W tej sytuacji decyzje menedżerskie są racjonalne i podejmowane na czas.

System ERP umożliwia optymalizację wyboru dostawców według przyjętych kryteriów oceny oraz planowanie dostaw z uwzględnieniem znanych

czynników zewnętrznych. W sposób zautomatyzowany tworzone są umowy kupna i sprzedaży, a system podejmuje kolejne czynności celem zrealizowania zamówienia. Zamówienie dla działu zaopatrzenia jest generowane automatycznie, podobnie realizowana jest ewidencja stanów, obrotów i poziomu zużycia materiałów.

Integracyjny walor systemu ERP stwarza możliwość zarządzania procesem produkcji łącząc zlecenia sprzedaży z planem produkcji, pobieraniem materiałów i nadzorem nad przepływami materiałowymi. Niezwykle cenną cechą systemu ERP jest monitoring utrzymania odpowiedniej jakości produktu finalnego, poprzez nadzór nad samym procesem produkcyjnym i pracą dostawców. Jest więc dobrym narzędziem wykorzystywanym w zarządzaniu jakością na poziomie strategicznym oraz operacyjnym.

Ważną współcześnie funkcją systemu ERP jest wspomaganie procesu zarządzania zasobami ludzkimi. Przechowuje on dostępne dane o każdym pracowniku, wspomaga planowanie rozwoju, zarządza czasem pracy, rozlicza listy płac, określa ścieżki rozwoju, koszty osobowe, planowanie szkoleń itp.

System ERP ma wiele zalet które wywarły duży wpływ na rozwój licznych przedsiębiorstw. Do głównych zalet systemów ERP można zaliczyć⁴:

- Przekształcanie organizacji w przedsiębiorstwo oparte na informacjach. Obecnie informacja, oprócz siły roboczej, materiałów, czasu i kapitału, jest jednym z podstawowych zasobów przedsiębiorstwa. System ERP rozszerzył możliwość wykorzystania informacji nie tylko do tworzenia różnego rodzaju raportów i zestawień, lecz także do pokrycia operacyjnych potrzeb przedsiębiorstwa.
- Postrzeganie danej organizacji jako przedsiębiorstwo globalne. W warunkach wszechstronnej globalizacji i narastającej konkurencji, przedsiębiorstwa realizują swoje zadania w wielu krajach i na różnych rynkach. System ERP integruje wszystkie jednostki organizacyjne przedsiębiorstwa. Umożliwia to skuteczniejsze i efektywniejsze zarządzanie i działanie całej organizacji.
- Odzwierciedlanie zintegrowanej istoty przedsiębiorstwa. System ERP swoim zasięgiem integruje wszystkie działy przedsiębiorstwa. Umożliwia to unikanie problemów związanych z kompatybilnością realizowanych procesów w przedsiębiorstwie, różnymi interfejsami, zachowaniem standardów, kosztami szkolenia pracowników itp. Dzięki wprowadzeniu podejścia procesowego i pracy zespołowej, system pomaga rozwiązywać problemy związane z pojawiającymi się niezgodnościami.
- Modelowanie przedsiębiorstwa zorientowanego na procesy. Współczesne przedsiębiorstwo musi być zdolne do szybkiego pozyskiwania i przyswajania informacji oraz kontrolowania przebiegu procesów gospodarczych zarówno w relacjach zewnętrznych jak i wewnętrznych. System ERP zapewnia odwzorowanie i dynamikę zmian struktury przedsiębiorstwa umożliwiającą realizację tego ważnego zadania.

⁴ Zob. A. Kawka, op. cit., s. 288-290.

- Zapewnienie pracy w czasie rzeczywistym. System ERP umożliwia bezpośrednio wprowadzenie danych dotyczących poszczególnych operacji biznesowych oraz natychmiastowe uaktualnienie i wprowadzenie informacji do rekordów danych podstawowych i transakcyjnych, dotyczących całego przedsiębiorstwa. Dzięki połączeniu pracy w czasie rzeczywistym z integracyjną cechą systemu ERP wiele czynności może być wykonywanych równolegle, a nie jak we wcześniejszych systemach – sekwencyjnie.
- Podniesienie strategii technologii informacyjnej do poziomu strategii przedsiębiorstwa. ERP stał się kluczowym systemem wykorzystania informacji w procesie, tworzenia i ciągłego usprawniania nowoczesnego, elastycznego, skutecznego i efektywnego przedsiębiorstwa. System ERP stał się źródłem budowania trwałej pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa, stąd wdrożenie ERP osiąga wymiar strategii biznesowej przedsiębiorstwa.
- Reprezentowanie zaawansowanego podejścia do wzrostu wydajności produkcyjnej. System ERP łączy metodykę planowania zapasów MRP II oraz wiele rozwiązań zwiększających wydajność przedsiębiorstwa (np. TQM, JiT, *benchmarking*, *lean manufacturing* i. in.).
- Wprowadzenie nowego modelu implementacji systemów komputerowych. System ERP został dostosowany do potrzeb i wymagań przedsiębiorstwa oraz skomponował własny model za pomocą odpowiednich modułów. Wyeliminowano wiele kwestii utrudniających pracę projektantów (zbiorem wymagań, językiem modelowania, testowaniem itp.).
- Zorientowanie na użytkownika. W systemie ERP kładzie się naciska na użytkownika końcowego. W przeciwieństwie do systemów tradycyjnych pracownicy, którzy mają styczność z systemem, stanowią w większości personel w większości związany z operacjami biznesowymi. Tak wielu pracowników zaangażowanych w pracę z systemem powoduje, że jest on bardziej przyjazny i uzyskuje akceptację użytkowników.

System ERP, pomimo swoich niewątpliwych zalet, nie jest osiągnięciem ostatecznym. Jego dalszy rozwój koncentruje się na integracji z systemami związanymi z współdziałaniem z otoczeniem przedsiębiorstwa. Nowy kierunek w rozwoju systemów zintegrowanych stanowią systemy zarządzania relacjami z klientami CRM (*Customer Relationship Management*). CRM definiowany jest jako strategia biznesowa, polegająca na selekcjonowaniu i zarządzaniu klientami w celu optymalizacji długoterminowych korzyści. Wymaga wprowadzenia filozofii i kultury biznesowej skierowanej na klienta, zapewniającej efektywne procesy marketingu, sprzedaży i serwisu. CRM to w zasadzie pewien sposób budowania polityki marketingowej, realizowanej w oparciu o badania zadowolenia, zaufania i lojalności klientów wobec marek. Rozwiązania informatyczne realizujące ideę CRM obejmują gromadzenie i przetwarzanie danych o historii kontaktów z klientem, prowadzonych rozmowach handlowych, zleceniach, zamówieniach, działalności przedsta-

wicieli handlowych. Składają się najczęściej z modułów optymalizacji i automatyzacji sprzedaży, przygotowania ofert i konfigurowania zleceń, sporządzania analiz i prognozowania popytu, a także wsparcia, w postaci np. punktów obsługi klienta (*call center*)⁵. Systemy CRM są zazwyczaj wyposażone w proste interfejsy dostępu do systemów ERP i pochodnych, co pozwala na dalszą integrację wszystkich sfer działalności przedsiębiorstwa.

Dalszą, naturalną fazą rozwoju systemów informatycznych w dobie globalizacji rynków jest próba objęcia ich działaniem całego łańcucha dostaw. Takie możliwości stwarzają systemy klasy SCM (*Supply Chain Management*). W odniesieniu do systemów ERP, implementacja systemów SCM przynosi dodatkowe efekty w postaci integracji wewnętrznych i zewnętrznych procesów biznesowych firmy. Staje się to możliwe dzięki wykorzystaniu Internetu, umożliwieniu globalnego planowania i zapewnieniu przejrzystości łańcucha dostaw na poziomie alokacji klientów i dostawców, stanu zapasów w sieci, zleceń, prognoz, planów produkcji oraz kluczowych wskaźników efektywności łańcucha dostaw. Systemy SCM mogą być w pełni wykorzystane tylko przez taką organizację łańcucha dostaw, aby dane przekazywane razem z jednostką logistyczną były pobierane przez system w każdym jego ogniwie. Wymaga to stosowania odpowiednich informacji logistycznych nie na dokumentach, lecz na towarach. Zarządzanie łańcuchem dostaw wymaga więc nie tylko sprawnych kanałów dystrybucyjnych umożliwiających fizyczny przepływ dóbr, ale również sprawnych kanałów wymiany informacji, związanych z fizycznym przepływem.

4. SYSTEM PLANOWANIA ZASOBÓW PRZEDSIĘBIORSTWA ERP II

Przy rozległych sferach działalności przedsiębiorstw, rozproszonych rynkach, otwartych łańcuchach logistycznych, funkcje ERP stały się niewystarczające.

Odpowiedzią na takie potrzeby są systemy ERP II, wykorzystujące technologie internetowe, pozwalające na dołączanie podmiotów zewnętrznych do łańcucha informacyjnego. architektura tego systemu oparta jest na układzie sieciowym co stwarza możliwość integracji z innymi systemami. Powstają w ten sposób wspólne, zintegrowane platformy łańcucha wartości i dostaw – rozwiązania B2B – *business to business*. Możliwe staje się również włączenie do systemu informatycznego przedsiębiorstwa jego klientów, korzystających z systemu poprzez przeglądarkę – rozwiązania B2C – *business to customer*.

Otwarcie się producentów systemów na *e-commerce* to tylko jeden z aspektów obecności Internetu w systemach zarządzania przedsiębiorstwem. Elektroniczna wymiana danych i dokumentów transakcyjnych pomiędzy podmiotami stała się łatwa, szybka i tania. Możliwa stała się automatyzacja zaopatrzenia przedsiębiorstwa w niezbędne materiały.

Drugim ważnym przejawem jest udostępnienie aplikacji ERP dla pracowników firmy z poziomu przeglądarki. Dodatkowa funkcjonalność ERP II

⁵ W.T. Bielecki, *Informatyzacja zarządzania*, PWE, Warszawa 2000, s. 127.

polega na włączeniu oprogramowania CRM pozwalającego na zarządzanie kontaktami z klientami. Porównanie systemów ERP i ERP II przedstawia syntetycznie tabela 1.

Tabela 1. Porównanie systemów ERP i ERP II

Kryterium	System ERP	System ERP II
Rola	Optymalizacja przedsiębiorstwa	Optymalizacja przedsiębiorstwa i umożliwienie partycypacji w <i>e-commerce</i> .
Główny obszar zastosowań	Produkcja	Wszystkie branże/sektory
Zakres funkcjonalny	Produkcja, sprzedaż, dystrybucja, finanse	Branżowo zorientowany ERP + aplikacje komplementarne (CRM, SCM, HR, itp.)
Procesy	Wewnętrzne, ukryte	Wewnętrzne, połączone ze środowiskiem zewnętrznym
Architektura	Zamknięta, monolityczna (modułowa)	Otwarta bazująca na Internecie, składająca się z komponentów (sieciowa)
Dane	Tworzone i wykorzystywane wewnątrz przedsiębiorstwa	Tworzone, udostępniane oraz pozyskiwane zarówno w przedsiębiorstwie, jak i ze środowiska zewnętrznego
Układ konsultantów zewnętrznych i integratora	W trakcie wdrożenia	Ciągle zarządzanie rynkiem elektronicznym
Odporność na lokalizację	Średnia	Mała

Źródło: P. Wielecki, *Systemy ERP w warunkach rozwoju rynku elektronicznego*, „Strategie Biznesu” 2002, SAP Polska; M. Rzewuski, *ERP II – nowy stary gatunek*, [www.centrumwiedzy.edu.pl], (4.06.2015).

Wykorzystanie systemów informatycznych w procesie planowania i sterowania produkcją umożliwia osiągnięcie wielu celów rynkowych: skrócenie czasu dostaw i ich wysoka punktualność, oraz celów ekonomicznych pomniejszających koszty: niski poziom zapasów i pełne wykorzystanie zasobów i potencjału produkcyjnego. Osiągnięcie tych celów w zarządzaniu logistycznym umożliwia osiągnięcie wysokiej efektywności całego przedsiębiorstwa co wzmacnia jego konkurencyjność i buduje markę i pozycję rynkową.

5. SYSTEM ZARZĄDZANIA ŁAŃCUCHEM DOSTAW SCM

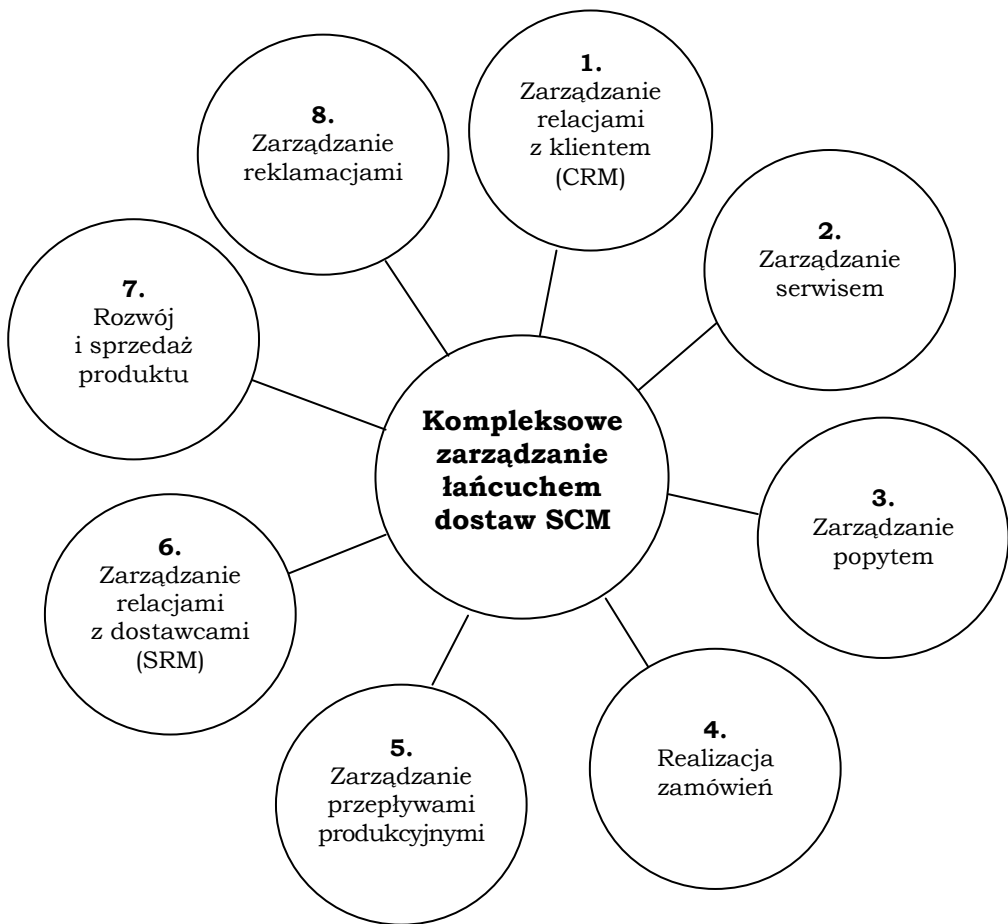
Przedstawione systemy MRP oraz ERP są ukierunkowane na informatyczne wsparcie zarządzania logistycznego wewnątrz przedsiębiorstwa. Jednakże ażeby współcześnie uzyskać przewagę konkurencyjną, należy także zarządzać całym łańcuchem, a nie tylko procesami wewnętrznymi. Wszyscy uczestnicy procesu produkcyjnego w tym także zewnętrzni dostawcy, producenci podzespołów, dystrybutorzy, serwisanci itp. współuczestniczą w tworzeniu wartości dla klienta finalnego. Klienci dokonując wyboru pro-

duktów oczekują kompleksowej obsługi – oferty o dużej różnorodności, szybkiej reakcji na ujawnione potrzeby, terminowej i dogodnej dostawy, dużej liczby usług dodatkowych itp. Spełnienie takich oczekiwań klientów jest możliwe poprzez współdziałanie wielu podmiotów uczestniczących w łańcuchu logistycznym. Podmioty te powinny zajmować się nie tylko planowaniem i realizacją przepływów produktów lecz także wymieniać się informacjami dotyczącymi oczekiwań klientów w zakresie oceny jakości produktów, poziomu zapasów, oczekiwanych dostaw, planach produkcji itp. Właśnie tę wymianę informacji pomiędzy współdziałającymi podmiotami w całym łańcuchu dostaw może realizować, system zarządzania łańcuchem dostaw SCM (*Supply Chain Management*). Jest to system integrujący wszystkie ogniwa łańcucha dostaw, jest rozwiązaniem kompleksowym umożliwiającym efektywne osiąganie celów strategicznych przedsiębiorstwa oraz współdziałających podmiotów. Integracja dotyczy łączenia wielu zainteresowanych podmiotów z wykorzystaniem Internetu oraz współpracy z istniejącymi systemami informatycznymi funkcjonującymi we współdziałających podmiotach. System ten zapewnia bezpieczeństwo wymiany oczekiwanych informacji z zewnętrznymi uczestnikami procesów logistycznych, stale podnosząc ich skuteczność i efektywność.

Kompleksowe zarządzanie łańcuchem dostaw jest powiązane z koniecznością wystąpienia ośmiu procesów biznesowych⁶ (rys. 2):

1. Zarządzanie relacjami z klientem (CRM) pozwala na optymalizację relacji z klientem. Identyfikuje segmenty rynkowe, kryteria podziału rynku oraz dochodowość klientów. Dane pozwalają na budowę strategii kosztowej, sprzedażowej i inwestycyjnej.
2. Zarządzanie serwisem. Umożliwia klientowi bieżące sprawdzanie dostępności produktów, terminy oraz bieżący status dostaw, powiązane z planami produkcyjnymi i logistycznymi producenta. Zarządzanie serwisem uzupełnia dane wygenerowane przez CRM o procedury planistyczne określające sposób dostarczania i nadzorowania produktów dla klienta.
3. Zarządzanie popytem. Głównym celem zarządzania popytem jest utrzymanie równowagi pomiędzy oczekiwaniami klienta a zdolnościami produkcyjnymi producenta. Powinno doprowadzić do synchronizacji produkcji, zakupów i dystrybucji. Ponadto stwarza możliwość natychmiastowej reakcji na wszelkie zakłócenia (zewnętrzne i wewnętrzne) w procesie, poprzez generowanie planów zastępczych.
4. Realizacja zamówień. Efektywna realizacja zamówień wymaga integracji planów produkcyjnych, logistycznych i marketingowych po stronie producenta. Producent powinien utrzymywać pozytywne relacje z dostawcami w całym łańcuchu logistycznym co sprzyja obniżaniu kosztów dostarczania produktów na rynek. Strategiczną wagę przybiera odpowiednio zaprojektowana sieć logistyczna dostawców za względu na ich rozmieszczenie geograficzne, charakterystykę oferowanych materiałów oraz wybór metod transportu.

⁶ Zob. A. Kawka, op. cit., s. 316-317.



Rysunek 2. Powiązanie systemu SCM z procesami biznesowymi

Źródło: Opracowanie własne.

5. Zarządzanie przepływami produkcyjnymi. Proces ten jest powiązany z elastycznym wytwarzaniem produktów, kontrolą ich jakości, analizą przyczyn występowania odchyleń oraz ciągłą kontrolą stanów magazynowych.
6. Zarządzanie relacjami z dostawcami (SRM) jest odzwierciedlaniem możliwości CRM z tą różnicą, że oddziałuje na dostawców surowców i usług. Rolą SRM jest identyfikowanie i budowanie ścisłych relacji biznesowych z tzw. dostawcami kluczowymi (dokonywanie kategoryzacji dostawców przez określenie ich zyskowności, możliwości rozwoju i sposobu serwisowania sprzedanych wyrobów).
7. Rozwój i sprzedaż produktów. W rozwoju i sprzedaży produktów kluczowe miejsce przypisuje się szybkości dostarczania nowego lub

udoskonalonego produktu na rynek – w ten sposób SCM integruje klientów i dostawców w procesie rozwoju produktów.

8. Zarządzanie reklamacjami. Efektywne zarządzanie reklamacjami jest kluczowym elementem SCM. Może on przyczynić się do zdobycia przez firmę przewagi konkurencyjnej.

Jak już wcześniej wspomniano, SCM realizuje procesy wymiany informacji w całym łańcuchu logistycznym, podczas gdy systemy MRP/ERP koncentrowały się na wewnętrznych procesach przedsiębiorstwa. Zatem system SCM uzupełnia funkcje ERP o zewnętrzne elementy wymiany informacji i możliwe jest jego poprawne działanie tylko w warunkach wdrożenia systemów zarządzania zasobami przedsiębiorstwa ERP. System SCM wykorzystuje dane wypracowane przez system ERP. Dzięki systemowi SCM przedsiębiorstwo może skuteczniej współdziałać z dostawcami i klientami w zakresie doskonalenia produktu finalnego. Porównanie systemów ERP i SCM przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Porównanie systemów ERP i SCM

Kryterium	System ERP	System SCM
Zadanie	Zapewnia integrację i optymalizację wewnętrznych procesów biznesowych pojedynczej organizacji.	Zapewnia integrację i optymalizację wewnętrznych procesów biznesowych pojedynczej organizacji oraz między jej partnerami biznesowymi z łańcucha dostaw.
Zasięg	Optymalizacja przepływu informacji i fizycznej dystrybucji jednej organizacji; zakłady produkcyjne są traktowane jako odrębne jednostki, co oznacza, że w każdym z nich działa odrębny system MRP.	Optymalizacja przepływu informacji i fizycznej dystrybucji i finansów łańcucha dostaw; w planowaniu uwzględnia się wiele lokalizacji, ich wzajemne zależności, globalny łańcuch dostaw i partnerów handlowych danej firmy.
Cel	Ograniczone narzędzie dostarczające właściwe i wykonalne plany biznesowe, oparte na dostępności wymaganych kluczowych zasobów.	Nieograniczone narzędzie dostarczające plany biznesowe bez względu na dostępność kluczowych zasobów.
Funkcje	Zarządzanie produkcją, finansami i zasobami ludzkimi.	Zarządzanie produkcją, zapasami, logistyką i planowanie łańcucha dostaw.
Implementacja	Dotyczy głównie konfiguracji i integracji różnych składników systemu.	Dotyczy głównie funkcji planowania i realizacji łańcucha dostaw.
Miejsce przechowywania danych	W bazie danych	Nie przechowują informacji w bazie danych, ale korzystają z modeli danych rezydujących w pamięci.

Źródło: A. Kawka, *Zintegrowane systemy informacyjne* [w:] M. Ciesielski (red.), *Instrumenty zarządzania łańcuchami dostaw*, PWE, Warszawa 2009, s. 318.

SCM umożliwia opracowanie modelu całej sieci dostaw z uwzględnieniem wszystkich ograniczeń. Za pomocą tego systemu można zsynchronizować działania i zaplanować przepływ materiałów w całym łańcuchu dostaw. Na tej podstawie dostosowuje się podaż do popytu oraz tworzy możliwe do realizacji plany związane z zaopatrzeniem, produkcją, zapasami i transportem⁷.

ZAKOŃCZENIE

Nie ulega wątpliwości, iż współcześnie w dobie globalizacji, skutkującej m.in. olbrzymimi przepływami materiałów i produktów gotowych, informatyka odgrywa kluczową rolę. Bez sprawnie działających systemów informatycznego wsparcia procesów logistycznych, nie byłoby możliwe poprawne funkcjonowanie logistyki w każdym wymiarze: mikrologistyki, makrologistyki czy też logistyki globalnej. Każdy z przedstawionych systemów informatycznych, ma swoją historię rozwoju i spełnia niezwykle ważne funkcje, zapewniając zarówno niezakłócone i racjonalny przebieg procesów związanych z zaopatrzeniem, produkcją i dystrybucją jak również optymalizację wykorzystania wszystkich zasobów przedsiębiorstwa.

Obok istotnych funkcji realizowanych przez systemy MRP oraz ERP, niezwykle ważną rolę, w procesach przepływów materialnych i informacyjnych w całym łańcuchu dostaw odgrywa system SCM, integrując wszystkie współdziałające podmioty.

LITERATURA:

- [1] Bielecki W.T., *Informatyzacja zarządzania*, PWE, Warszawa 2000.
- [2] Borkowski S., Ulewicz R., *Zarządzanie produkcją systemy produkcyjne*, PWE, Warszawa 2006.
- [3] Coyle J., Bardi E., Langley J., *Zarządzanie logistyczne*, PWE, Warszawa 2010.
- [4] Hoppe M., *A Star is Born*, [<http://www.sapinfo.net>], [za] A. Kawka, *Zintegrowane systemy informacyjne* [w:] M. Ciesielski (red.), *Instrumenty zarządzania łańcuchami dostaw*, PWE, Warszawa 2009.
- [5] Kawka A., *Zintegrowane systemy informacyjne* [w:] M. Ciesielski (red.), *Instrumenty zarządzania łańcuchami dostaw*, PWE, Warszawa 2009.

⁷ M. Hoppe, *A Star is Born*, [<http://www.sapinfo.net>], [za] A. Kawka, *Zintegrowane systemy informacyjne* [w:] M. Ciesielski (red.), *Instrumenty zarządzania łańcuchami dostaw*, PWE, Warszawa 2009, s. 318.

- [6] Wielecki P., *Systemy ERP w warunkach rozwoju rynku elektronicznego*, „Strategie Biznesu” 2002, SAP Polska; M. Rzewuski, *ERP II – nowy stary gatunek*, [www.centrumwiedzy.edu.pl].

STRESZCZENIE

Informatyczne wspomaganie procesów logistycznych

W artykule przedstawiono ważne funkcje spełniane przez wybrane systemy informatyczne w zakresie wspomagania procesów logistycznych przedsiębiorstwa. Problem ten jest współcześnie kluczowy i warunkuje możliwość sprawnego działania logistyki w każdym wymiarze. Zwrócono uwagę na rozwój logistycznych systemów informatycznych oraz omówiono podstawowe funkcje systemów MRP, MRPII, ERP oraz ERP II. Z uwagi na współczesne znaczenie zarządzania całym łańcuchem dostaw, zwrócono także uwagę na integrujące cechy i inne właściwości systemu SCM.

SUMMARY

Computer-aided logistics support

Important functions met by selected IT systems within the scope of supporting the logistic processes of the company have been presented in the paper. These days it is a key problem and determines possibility of effective operation of logistics in each dimension. It has been paid attention to development of the logistic IT systems and discussed basic functions of MRP, MRPII, ERP and ERP II systems. Due to present-day meaning of entire supply chain management it has been also paid attention to integrating features and other properties of SCM system.



Agnieszka Polanowska
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Kulturowe, organizacyjne i metodyczne aspekty zarządzania kompetencjami zawodowymi menedżerów

WSTĘP

We współczesnych czasach kompetencje i ich permanentny rozwój poddawane są licznym eksploracjom naukowym, które tworzą cyklicznie aktualizowane źródło wiedzy, ukierunkowane przede wszystkim na praktykę zarządzania zasobami ludzkimi.

Celem artykułu jest teoretyczne i praktyczne rozpoznanie trzech zróżnicowanych aspektów zarządzania kompetencjami zawodowymi menedżerów tj. kulturowych, organizacyjnych i metodycznych. Zaprezentowane treści wynikają z przeglądu literatury przedmiotu oraz analizy danych empirycznych, pochodzących z badań przeprowadzonych w przedsiębiorstwach wybranego sektora działalności gospodarczej¹.

Jakie są współczesne wyzwania kompetencyjne przedsiębiorstw? W jaki sposób kształtowana jest jakość kompetencji w firmach zróżnicowanych kulturowo? Jak prezentowany jest model doskonalenia zawodowego? Jakie istnieją zalecenia dla praktyki zarządzania w obszarze kompetencji menedżerów? Jaki są szanse oraz zagrożenia związane z rozwojem zawodowym menedżerów? Pytania te odnoszą się do głównych kwestii zawartych w niniejszej publikacji.

¹ Badania zostały wykonane w 2014 roku na menedżerach firm, zlokalizowanych w strefie ekonomicznej branży motoryzacyjnej. Do analizy tematu zastosowano materiały informacyjne przedsiębiorstw, pochodzące z dokumentacji wewnętrznej i zewnętrznej firm oraz dane uzyskane z przeprowadzonych wywiadów indywidualnych o charakterze jakościowym. Podstawowym narzędziem badawczym był kwestionariusz skategoryzowany, który zastosowano w bezpośrednich rozmowach z dyrektorami personalnymi poszczególnych firm. Respondentami byli przedstawiciele 15 przedsiębiorstw, zróżnicowanych kulturowo, których kapitał pochodzi z zagranicznych źródeł: japońskiego, niemieckiego, amerykańskiego i francuskiego.

Zarządzanie kompetencjami zawodowymi menedżerów może przybierać znamiona kulturowe, organizacyjne i metodyczne. Kwestie tego mechanizmu odnoszą się do czynników wpływających bezpośrednio na kształtowanie kompetencji kadry zarządzającej. Uwarunkowania te spełniają często rolę barier, które należałoby sukcesywnie niwelować. Analogicznie tworzą one również szanse zarówno dla indywidualnych osób, jak i przedsiębiorstw, które mogą znaleźć swoje odniesienie w perspektywie kolejnych lat. Istotą niniejszej publikacji jest ukierunkowanie kolejno na: problematykę wyzwań współczesnych przedsiębiorstw; wpływ kultury organizacyjnej na jakość kompetencji zawodowych, bariery ograniczające rozwój i powstające w ten sposób zagrożenia, szanse dla pracowników i pracodawców, jakie wynikać mogą z doskonalenia kadry menedżerskiej, propozycje metodyczne, postulaty i zalecenia dla praktyki zarządzania.

Skuteczność zarządzania organizacją uzależniona jest od kompetencji, które są traktowane jako wymagania, jakie stawia się przed menedżerami z chwilą podejmowania przez nich pracy na stanowisku kierowniczym. Poziom i zakres kompetencji zawodowych wpływa na charakter wykonywanych obowiązków, efektywność i rzetelność pracy oraz relacje interpersonalne. Kompetencje wymagają zatem permanentnego doskonalenia, a przez to adekwatnego do bieżących potrzeb przedsiębiorstw – sposobu nimi zarządzania.

We współczesnych czasach nie ma jednolitego, uniwersalnego, a zarazem skutecznego sposobu kształtowania kompetencji zawodowych osób zajmujących kierownicze stanowiska pracy. Stosowane są jednak zróżnicowane techniki, wykorzystywane nowoczesne narzędzia, tworzone procedury, które mają wspomagać ten mechanizm. Nie zawsze jest to łatwe z uwagi na czynniki i działania, które negatywnie wpływają na pracowników oraz zagrażają prawidłowemu funkcjonowaniu przedsiębiorstw. Przesłanki barier mają przykładowo swoje źródło w aspektach wiekowych, cechach osobowościowych, kwalifikacyjnych, sytuacjach życiowych i kwestiach organizacyjnych. Warto jednak przybliżyć kwestię doskonalenia kompetencji menedżerów, która zawiera się w propozycji modelu doskonalenia kompetencji zawodowych, analizie silnych i słabych stron tego procesu, realnych szansach i zagrożeniach, lecz również zaleceniach. Wymienione elementy stanowią podłoże podejmowanego tematu.

1. KOMPETENCJE MENEDŻERA W UJĘCIU WYZWAŃ WSPÓŁCZESNYCH PRZEDSIĘBIORSTW

W pracy zawodowej wymagania wiążą się bezpośrednio z posiadaniem odpowiedniej wiedzy, umiejętności, doświadczenia oraz predyspozycji danej osoby, a więc dysponowania szeroko rozumianymi kompetencjami. Efektywne wykonywanie obowiązków zawodowych uzależnione jest nie tylko od zaangażowania samych menedżerów, lecz przede wszystkim od rodzaju oraz poziomu ich kompetencji. Współczesna rzeczywistość niejednokrotnie dowodzi, jak priorytetową rolę odgrywają one nie tylko w polityce personal-

nej, ale rozległe pojmowanym zarządzaniu zasobami ludzkimi. Stanowią bowiem duży potencjał, jakim może dysponować przedsiębiorstwo i od którego zależy jego dalsze funkcjonowanie na rynku gospodarczym. Do takiego poglądu nawiązuje M. Armstrong, według którego „(...) ludzie kompetentni w pracy to tacy, którzy spełniają oczekiwania dotyczące osiągnięcia przez nich określonych wyników. Potrafią wykorzystać swoją wiedzę, umiejętności oraz cechy osobowościowe, by osiągnąć cel i standardy przypisane ich rolowi”². Z kolei T. J. Watson uważa, iż „(...) kompetentni kierownicy to ci, którzy w odpowiedni sposób potrafią wpływać na innych, by wywiązali się ze swoich obowiązków”³.

Kompetencje menedżerów umożliwiają zaspokojenie bieżących potrzeb przedsiębiorstwa oraz realizację zadań, wynikających z jego założeń perspektywicznych. W takim ujęciu należy zastanowić się nad tym:

1. jakie są bieżące oraz przyszłościowe potrzeby danej jednostki gospodarczej?
2. jakie należy zaangażować zasoby materialne i niematerialne?
3. jakie procesy, etapy, czynności musi zaplanować firma?
4. jakie kompetencje zawodowe są niezbędne do realizacji celu?
5. czy pracownicy posiadają wymagane kompetencje?
6. w jakich zakresach istnieje jeszcze luka kompetencyjna?
7. w jakim stopniu tą lukę można niwelować oraz za pomocą jakich metod i narzędzi?

Menedżerowie stanowią zbiorowość, na której koncentruje się zasadnicza odpowiedzialność za całokształt funkcjonowania firmy. Do kluczowych zadań osób zarządzających, zwłaszcza w kreatywnej organizacji należy przede wszystkim „(...) tworzenie warunków pracownikom wyposażonym w wiedzę do: twórczego działania, generowania, selekcjonowania i wdrażania pomysłów, refleksji nad działaniami i ich efektami, refleksji ukierunkowanej na doskonalenie skutków wygenerowanych pomysłów i działań”⁴. Istota działalności menedżerskiej dotyczy skutecznego zagospodarowania posiadanych zasobów, czyli zarówno inteligencji przedsiębiorstwa, jak i inteligencji pracowników, umiejscowionej w jej artefaktach, a przede wszystkim w: wiedzy, zdolnościach do poszukiwania nowoczesnych koncepcji działania, a także umiejętności rozwiązywania zaistniałych problemów.

Dane empiryczne dowodzą, iż niewątpliwie najważniejszym zadaniem menedżerów jest konieczność posiadania wiedzy konceptualnej, społecznej i technicznej. Jest to priorytetowy wymóg organizacyjny, który może być

² M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Wydawnicza – Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2000, s. 241.

³ T. J. Watson, *W poszukiwaniu doskonałego zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 236.

⁴ M. Mroziński, *Kapitał intelektualny współczesnego przedsiębiorstwa. Koncepcje, metody wartościowania i warunki jego rozwoju*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008, s. 95.

zdobywany w różnorodnych formach rozwoju. Wymienić tutaj można krajowe lub zagraniczne studia, kursy specjalistyczne, staże zagraniczne, coaching, mentoring itp. Praktyczne wykorzystanie kompetencji osób zarządzających ma swoje przełożenie w podejmowanych decyzjach, analizowaniu, synteżowaniu i wyciąganiu wniosków z ogółu realizowanych dotychczas działań. Jednak zarówno codzienna praca, jak i założenia strategiczne oscylują między potrzebami organizacyjnymi, problemami, a wyzwaniami na przyszłość.

Wyzwania długofalowe stawiają przed menedżerami szereg skomplikowanych zadań. Między innymi potrzebę stworzenia warunków do: wdrażania złożonych strategii działania, wymiany i ochrony własności intelektualnej, zarządzania przenikaniem interesów publicznych i prywatnych, przewodnictwa intelektualnego i administracyjnego⁵. A. Wiśniewska-Szałek wskazuje również na konieczność funkcjonowania menedżera w wielu miejscach o zróżnicowanych kulturach organizacyjnych, a także posiadania wielorakich umiejętności i zdolności perspektywicznego myślenia. Warte uwagi są tutaj zarówno czynności doradcze, wykonawcze, jak i regulacyjne. Stąd też poszczególne jednostki kadry kierowniczej powinny zwrócić szczególną uwagę na zarządzanie sobą, a więc zastanowić się nad kilkoma ważnymi kwestiami:

1. *Kim jestem i w czym tkwi moja siła?*
2. *Gdzie znajduje się moje miejsce zawodowe?*
3. *Jakie posiadam pozytywne oraz negatywne cechy?*
4. *W jaki sposób powinienem wykonywać swoją pracę?*
5. *Jaki wnoszę wkład w przedsiębiorstwo?*
6. *Jak odpowiedzialnie zarządzać relacjami z innymi ludźmi?*
7. *Jak zaplanować drugą połowę swego życia?*

P. Drucker podkreśla, że XX wiek obfitował w silny wzrost wydajności pracowników fizycznych, natomiast wyzwaniem XXI wieku, określanego często mianem „ery wiedzy” jest zwiększenie wydajności właśnie kadry zarządzającej⁶. Potrzeba ta wynika z szybkiego postępu technologicznego, globalizacji oraz aktywnego poszerzania informacji i potencjału intelektualnego. W obliczu działania tych czynników, przed obecnymi menedżerami rysuje się wizja nowych, znacznie skomplikowanych, problemowych i trudnych do wykonania zadań. Odpowiedzi na stawiane wymagania powinien towarzyszyć rozwój kierownictwa, bowiem przedsiębiorstwa potrzebują postępu i zwiększenia potencjału inteligentów „(...) na miarę zadań jutra, a nie zadań wczorajszych”⁷. Wskazane jest więc:

1. szybkie reagowanie na zmiany;

⁵ A. Wiśniewska – Szałek, *Wyzwania współczesnego przywództwa kierowniczego*, Prace Naukowe UE, Wrocław Zarządzanie 6 nr 24 / 2008, s. 255.

⁶ P. F. Drucker, *Zarządzanie w XXI wieku*, Muza, Warszawa 2000, s. 142.

⁷ P. F. Drucker, *Praktyka zarządzania*, MT Biznes, Warszawa 2005, s. 203.

2. adaptowanie się;
3. uleganie transformacjom;
4. ukierunkowanie na kreatywność;
5. praktykowanie otwartości na innowacje;
6. wdrażanie nowatorskich rozwiązań.

W porównaniu do wymagań XX wieku, także obecni jak i przyszli menedżerowie kreowani są na osoby o silnej osobowości, posiadające zdolności strategicznego myślenia i przewidywania. Zdaniem A. Pocztowskiego, w polskiej praktyce nadal sporadycznie stosuje się modelowe ujęcie działu HR jako partnera biznesowego, który tworzy i dostarcza wartości dla odbiorcy poprzez pełnienie ról, jakie skupiają się w kierunku budowania nowych systemów HR, udziału w zmianach organizacyjnych i skupianiu ludzi wokół strategicznych celów przedsiębiorstwa⁸.

System gospodarczy wymaga dziś dużego zaangażowania zasobów ludzkich do prawidłowego funkcjonowania jednostki organizacyjnej. Jednak dotyczy ono nie tylko osób sprawujących władzę w firmie, lecz także odnosi się do bezpośrednich wykonawców, którzy realizują wyznaczone zadania. Wszyscy w jednakowym stopniu zobowiązani są do posiadania kompetencji, adekwatnych do potrzeb i wyzwań przedsiębiorstwa.

2. KULTURA ORGANIZACYJNA PRZEDSIĘBIORSTWA A JAKOŚĆ KOMPETENCJI MENEDŻERA

Kultura organizacyjna kształtuje wizerunek firmy, wpływa na strategię planowania i realizację zadań, efektywność pracy, zaangażowanie, satysfakcję, poziom konfliktów, innowację i rozwój. Tworzą ją postawy ludzi, rozwiązania, działania powiązane z założonymi funkcjami nowoczesnej firmy, jej wartością, stylem pracy, kontaktem z otoczeniem bliższym i dalszym, tradycjami, zasadami wzajemnej współpracy. Stąd też, budowanie kultury organizacyjnej dotyczy permanentnego wdrażania skutecznych rozwiązań organizacyjnych i doskonalenia zawodowego menedżerów.

Proces zarządzania zasobami ludzkimi uzależniony jest zwłaszcza od kierunków działań, jakie są podejmowane w kwestii kultury organizacyjnej. Według E. Głuszek, koniecznością staje się promowanie i uczenie pożądanych postaw i zachowań, poprzez mechanizm komunikowania nowych wartości i zasad postępowania. Niezbędne jest jednak wstępne oszacowanie oczekiwanych zmian w obecnej kulturze przedsiębiorstwa, które z kolei przyczynią się do osiągnięcia celów strategicznych, kształtowania korzystnego wizerunku z zachowaniem pozytywnych relacji z interesariuszami. W tym miejscu można odnieść się do istoty kultury organizacyjnej, którą

⁸ A. Pocztowski (red.), *Funkcja personalna. Diagnoza i kierunki zmian*, Wydawnictwo UE, Kraków, 2007, s. 181.

zdaniem L. Miklaszewskiego, należy upatrywać w umiejętności jej identyfikacji, kształtowania czy też korzystania z niej, w celu pokonywania trudności i określenia ścieżki rozwoju, jaka sprzyja kreowaniu przewagi strategicznej każdego przedsiębiorstwa⁹. Warto zauważyć, że każdy podmiot gospodarczy kreuje własną i odrębną kulturę, którą opiera na naczelnych zasadach etycznych, misji i strategii firmy. Dzięki systemom norm, wartości, przekonań, warunkuje wzorce myślenia i zachowania bezpośrednio związanych z nią osób. Dlatego J. Penc słusznie uważa kulturę organizacyjną za środek życia społecznego jednostki gospodarującej, jaki umożliwia komunikację i nadaje sens wyborom, doświadczeniom oraz działaniom pracowników. W ten sposób, zgodnie z interakcją społeczną, ludzie przyswajają sobie określone normy, wzorce i wartości, które stają się sukcesywnie kompatybilną częścią ich osobowości¹⁰. Jednak należy podkreślić, iż budowanie kultury organizacyjnej jest trudnym i złożonym procesem, wymagającym właściwego doboru narzędzi polityki personalnej, których celem będzie wspieranie pożądanych postaw i zachowań, jakie mogą dotyczyć zmiany oceny podwładnych według przyjętego dotychczas czynnika, przekształcenia procedur kontrolnych, kryteriów nagradzania i awansowania¹¹.

We współczesnych czasach nie ma ujednoliconego, uniwersalnego sposobu kształtowania kultury organizacyjnej, który byłby optymalny dla potrzeb przedsiębiorstw. Kreują ją osoby bezpośrednio odpowiedzialne za profesjonalizm zawodowy, prowadzenie polityki personalnej i wzajemne relacje interpersonalne współpracowników. Biorąc pod uwagę rozwój kompetencji menedżerów, „idealnie” dopasowanym podziałem kultury organizacyjnej jest klasyfikacja R. Harrisona, która zawiera cztery jej typy zorientowane kolejno na: władzę, rolę, zadania i ludzi¹². W orientacji skierowanej na władzę, relacje współpracowników dotyczą często rywalizacji i dużego dystansu władzy, gdzie najwyższą wartością jest status i pieniądze. Inaczej wygląda to w kulturze roli, gdzie pierwszorzędna jest funkcja i stanowisko, a priorytetem jest legalność działań i poczucie odpowiedzialności. Natomiast w kulturze skierowanej na cel, zachowania dotyczą rozwiązywania problemów, realizacji konkretnych zadań. Z kolei orientacja na człowieka obejmuje niewielki dystans władzy, a podejmowane decyzje przybierają charakter konsensusu. Dążeniem takiej kultury jest pomoc innym ludziom i podporządkowanie się ich potrzebom.

Nie wszystkie typologie kultury organizacyjnej przybierają znamiona pozytywne, czego dowodem są kultury patologiczne. Ich niekorzystny wizerunek ma swoje źródło w tym, iż paraliżują one przedsiębiorstwo, niweczą jego sprawność i efektywność działania. W takim ujęciu, L. Miklaszewski uznaje je za tzw. „chorobę” firm, a zarazem efekt wirusa niszczącego kolek-

⁹ L. Miklaszewski, *Patologiczne kultury organizacyjne jako bariera rozwoju przedsiębiorstw*, [w:] A. Kaleta, K. Moszkowicz (red.), *Zarządzanie strategiczne w badaniach teoretycznych i praktyce*, Prace Naukowe UE, Wrocław 2008, s. 235.

¹⁰ J. Penc, *Decyzje i zmiany w organizacji. W poszukiwaniu skutecznych sposobów działania*, Difin, Warszawa 2008., s. 274.

¹¹ E. Głuszek, *Zarządzanie zasobami niematerialnymi przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo AE, Wrocław 2004, s. 279.

¹² R. Harrison, *Understanding Your Organization's Character*, Harvard Business Review, May – June 1972, s. 118 – 128.

tywne zaprogramowanie umysłu, dolegliwość dotyczącą osobowość całego przedsiębiorstwa¹³.

W każdym rodzaju kultury działa czynnik ukierunkowany na człowieka, który tworzy ją i usprawnia jej funkcjonowanie poprzez wkład swojej pracy. Stąd tak ważne jest tworzenie odpowiednich warunków zawodowych i właściwe prowadzenie polityki personalnej. Cel tych działań wynika zwłaszcza z wymagań i oczekiwań pracowników, którzy tworzą przecież „rdzeń firmy”. Według N. Peelinga „(...) ludzie największą wagę przywiązują do tego, jak się ich traktuje w porównaniu z innymi członkami zespołu, w drugiej kolejności porównują się z innymi pracownikami swojej organizacji, a na końcu z pracownikami innych organizacji”¹⁴. Według tego, powinien istnieć komparatywny względem wszystkich pracowników poszczególnych szczebli zarządzania, system oceniania, motywowania, wynagradzania, awansowania, doksztalcania i rozwiązywania konfliktów.

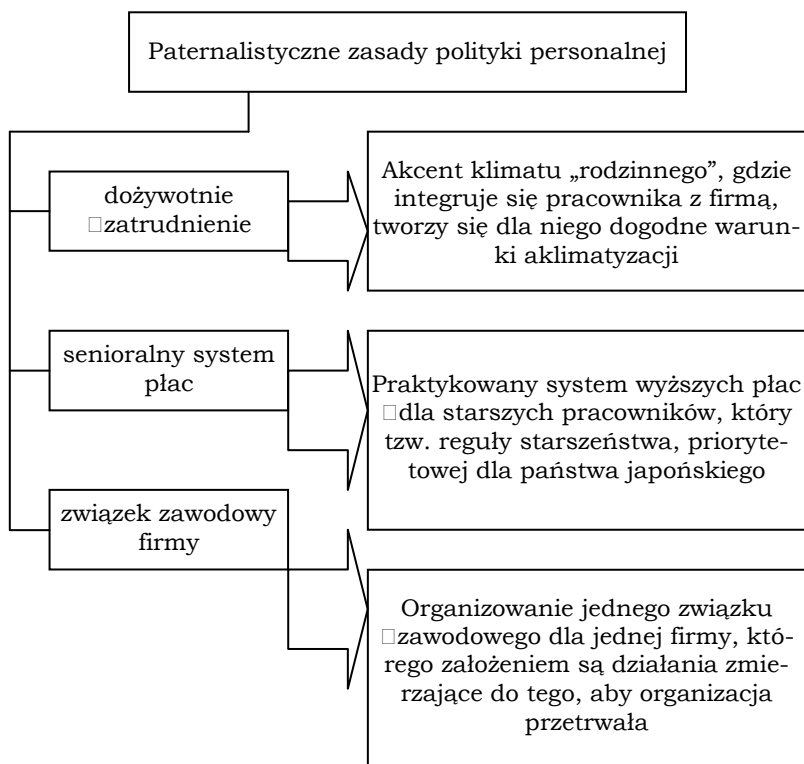
Kultura organizacyjna świadczy o wykształconych postawach i przekonaniach oraz umożliwia formowanie jakości kompetencji menedżerów. Wobec tego jej założenia opierają się na budowaniu wartości zgodnych z misją, strategią i technologią firmy. Kluczowe jest to, aby te elementy i schematy, które dotychczas prawidłowo funkcjonowały, umacniano również w przyszłości. Należy zatem utrzymać wysoko akcentowaną w badanych przedsiębiorstwach kulturę celu i jednocześnie zadbać o to, by równie wysoko kierowano działania w kontekście kultury jednostki, władzy i roli. Ważne jest także dokonywanie przekształceń i skuteczne dostosowywanie się do wprowadzanych zmian. Tutaj uwaga pracodawców powinna dotyczyć troski o rozwój swoich pracowników, preferowanie innowacyjności i planowanie działań w tym kierunku, podejmowania współpracy z renomowanymi organizacjami, wspomagającymi kształcenie o wysokiej jakości oraz organizowania częstych prac zespołowych, uczestnictwa w projektach. Dzięki takim inicjatywom pobudzane będzie zaangażowanie menedżerów do pracy rozwojowej. Ponadto stworzona zostanie szansa utożsamiania się pracowników z misją, strategią i wartościami przedsiębiorstwa.

W praktyce kultura organizacyjna wpływa znacząco na jakość kompetencji menedżerów i analogicznie to właśnie poziom posiadanych kompetencji kształtuje kulturę przedsiębiorstwa. Przedmiotem analizy jest pierwsza perspektywa, zgodnie z którą ukierunkowanie kultury organizacyjnej przekłada się na: dbałość i sposób traktowania pracowników oraz wzajemne relacje interpersonalne, ponoszenie odpowiedzialności wobec siebie i innych, priorytetowe znaczenie fachowości i przedsiębiorczości, uwzględnianie konkurencyjności, przyjmowanie koncepcji strategicznych w oparciu o rozwój i wprowadzanie innowacyjności, z nastawieniem na samorealizację poszczególnych menedżerów. Zgodnie z powyższym, kultura dotyczy najczęściej zachowań bezpośrednio korespondujących z profesjonalizmem pracy, polityką firmy, ambicjami i oczekiwaniami menedżerów oraz postrzeganiem i zachowaniem się ludzi na gruncie zawodowym.

¹³ L. Miklaszewski, *Patologiczne kultury organizacyjne jako bariera rozwoju przedsiębiorstw*, op. cit., s. 238.

¹⁴ N. Peeling, *Błyskotliwy menedżer. Co dobry menedżer wie, robi i mówi*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010, s. 69.

Jakość kompetencji kreowana jest na podstawie funkcjonującej w przedsiębiorstwie kulturze, która często ma swoje źródło u podstaw kultury danego kraju, w którym zlokalizowana jest macierzysta firma. W przypadku badanych organizacji czynnik pochodzenia dotyczył Japonii, Francji, USA oraz Niemiec. W celu potwierdzenia powyższego założenia przybliżono cechy charakterystyczne dla organizacji, pochodzących z tych krajów. Japonia słynie z dominujących wartości, opartych na konfucjanizmie (przewyciężenie indywidualizmu ukształtowało społeczną życzliwość wobec innych), humanizmie i paternalizmie. Na podbudowanie wymienionych doktryn w społeczeństwie japońskim kształtuje się nacisk na rolę stosunków międzyludzkich, bezwarunkowe podporządkowanie się przywódcom, wzajemną lojalność, opiekuńczość przełożonych wobec swoich podwładnych. W ten sposób pielęgnowana jest wartość harmonii i klimat rodzinny. Współcześnie takie relacje przekładają się na aspekt zawodowy preferowany w przedsiębiorstwach, które opierają swoją działalność na fundamencie trzech podstawowych zasad (rysunek 1).



Rysunek 1. Paternalistyczne zasady polityki personalnej praktykowane w japońskich przedsiębiorstwach

Źródło: opracowanie własne.

Wymienione reguły przyczyniają się do wytworzenia w przedsiębiorstwie kultury organizacyjnej, wyróżniającej się przyjaznymi, „rodzinnymi” relacjami międzyludzkimi na gruncie zawodowym, lojalnością i wysokimi skłonnościami, związanymi z udziałem i reprezentowaniem grup pracowniczych. Ponadto w porównaniu do firm USA, organizacje japońskie średnio trzy razy więcej inwestują w swojego pracownika, w ramach udoskonalających świadczeń na jego rzecz, niż czynią to Amerykanie. Innym zjawiskiem kulturowym są procedury organizacyjne dotyczące zebrań, narad, szkoleń, systemu adaptacji nowego pracownika. W ramach ich przygotowania, dokładnie planuje się społeczne działania i interakcje, które są stylizowane, sformalizowane i powtarzane w czasie. *Jakie zatem korzyści płyną z takich właśnie japońskich praktyk?* W odpowiedzi na to pytanie należy jednoznacznie stwierdzić, że dzięki temu wzrasta obopólna lojalność, zaangażowanie, jakość wykonywanej pracy, a przez to i wydajność przedsiębiorstwa. Ponadto wspólne spotkania pracownicze „cementują” więzi interpersonalne, wspomagają wymianę informacji i wyzwalają energię do codziennej pracy.

W nawiązaniu do przedstawionych zasad można odnieść się do analizowanych japońskich przedsiębiorstw, które wzorują się na normach i przekonaniach macierzystych firm. Świadczyć o tym może duża troska o pracownika w ramach jego rozwoju zawodowego, przejawiająca się we wsparciu finansowym oraz tworzonych warunkach organizacyjnych. System planowania kariery, odnajdywania talentów i poszukiwania sukcesorów praktycznie ma częściowe zastosowanie, lecz jest ono odmienne ze względu na preferowaną kulturę kraju i jego zasady.

W oparciu o paternalistyczne reguły polityki personalnej, firmy japońskie powinny dokładać wszelkich starań do tego, aby zdolnego pracownika zatrzymać dożywotnio w swoich szeregach. Jednak we współczesnych czasach takie założenie jest trudne do realizacji, ze względu na dużą konkurencję innych renomowanych przedsiębiorstw. Równie wysokie zaangażowanie zarządzających powinno być widoczne już przy wdrażaniu nowego pracownika lub jego awansowaniu i przez to przemieszczaniu na inne stanowisko. Kultura Japonii zakłada tutaj idealistyczne działania, przybierające postać tzw. „rytuału”, gdzie dana jednostka w uroczysty sposób przekształca swój dotychczasowy status i zostaje wprowadzona w nowy wzorzec relacji pracowniczych. Implementacja powinna przebiegać w kilku zasadniczych fazach, które może rozpoczynać proces psychologicznego szkolenia. Następnie przedstawiane są kluczowe wartości organizacji, które „nowicjusze” powinien realizować w codziennych obowiązkach zawodowych. Po tym etapie i upływie określonego czasu, w obecności współpracowników, kierownictwa, ekspertów od zarządzania itp., pracownik zostaje pełnoprawnie włączony do społeczności firmy. Takie założenia kultury japońskiej nie przekładają się już na praktykę w przedsiębiorstwach strefowych. Powodem zaistnienia takiej sytuacji może być przyjęcie wzorców postępowania i obyczajów typowych dla kraju, gdzie zlokalizowana jest firma.

Porównywalne ukierunkowanie kulturowe zauważyć można we Francji, gdzie dużą rolę przywiązuje się do jednostki ludzkiej i relacji interpersonalnych. W korporacjach kluczowe są zależności międzyludzkie i wzajemna pomoc współpracowników. To właśnie od tych elementów uzależnione są

wyniki firmy. Jednak rosnące w ostatnich latach kłopoty Francji w rozwiązywaniu problemów gospodarczych, mają swoje odbicie w sytuacjach, jakie panują w przedsiębiorstwach. Zastój gospodarczy, wzrost bezrobocia, naród opanowany marazmem, nieumiejętne wykorzystanie możliwości globalizacji oraz wyraźne symptomy kryzysu w finansach publicznych, znacznie osłabiły pozycję tego kraju, jednocześnie wpływając negatywnie na kształtowanie kultury wielu firm francuskich, która obecnie nie sprzyja rozwojowi kompetencji zatrudnionych pracowników. Stąd też wiele osób poszukuje pracy w firmach innego pochodzenia. Pomimo tak wielu dylematów, Francja nadal pozostaje gospodarczą potęgą i miejscem dla inwestorów z całego świata. Charakteryzuje ją stabilne prawo, wydajność pracownicza i „szeroki” dostęp do wiedzy technicznej. Również kierownictwo przedsiębiorstw nadal skupia się na kluczowym dla Francji modelu budowania pozytywnych więzi międzyludzkich. Potwierdzają to przeprowadzone badania, które wykazały ukierunkowanie organizacji na kulturę jednostki, gdzie człowiek i jego relacje interpersonalne są najwyższą wartością dla organizacji. Ten element ma wpływ na praktykowany w firmie system zarządzania. Natomiast problemy gospodarcze macierzystego kraju tego przedsiębiorstwa nie przejawiają się w analizowanej jednostce, gdzie dąży się do poprawy warunków doskonalenia zawodowego, przeznaczając na ten cel znaczną część funduszy.

Odminną specyfiką kulturową charakteryzują się Amerykanie. Ich styl życia wręcz nakazuje powierzchowną życzliwość i otwartość na innych ludzi. Zawsze szukają dobrych stron danych sytuacji, niezależnie od tego, czy rzeczywiście takie istnieją i jednocześnie podkreślają płynące z nich korzyści. W ten sposób opierają swoje życie na optymizmie, spontaniczności i braku barier w relacjach interpersonalnych. Tutaj w większości korporacji pierwszorzędną rolę odgrywa tzw. „etyka konkurencyjnego indywidualizmu”. Osoby odpowiedzialne za zarządzanie firmą akceptują wzajemną rywalizację zawodową, a także potrzebę nagradzania zachowań, które przynoszą korzyści oraz karania za niepowodzenia. Stąd też często w literaturze przedmiotu, działania gospodarcze podejmowane w organizacjach amerykańskich uznawane są za rodzaj gry, w której częściowo występuje pełne zaangażowanie. Jak dowiodły badania, w firmie z amerykańskim kapitałem ukierunkowanie jest przede wszystkim na kulturę celu i jego realizację. W związku z tym, duży nacisk kładzie się na system motywacyjny, zwiększający zaangażowanie nie tylko w wypełnianie obowiązków zawodowych, ale także doskonalenie kompetencji.

Z kolei z kultury niemieckiej wynika mniejsza aktywność podczas komunikacji interpersonalnej i większy dystans w bezpośrednich kontaktach z ludźmi. Uwaga tej narodowości skupia się na szybkim przejściu do realizacji założeń biznesowych, bez wstępnego rozpoznania problemu. Ponadto dla tego narodu charakterystyczne jest okazywanie respektu wobec osób o wyższej pozycji społecznej, co przekłada się także na kulturę panującą w tych przedsiębiorstwach. Skrupulatność Niemców przejawia się w komunikacji niewerbalnej, związanej z tzw. „mową ciała”. Tutaj należy wspomnieć o sposobie patrzenia w oczy podczas rozmowy, czy też uścisku dłoni,

gdzie tzw. miękki jest interpretowany jako objaw słabości. Tego elementu nie potwierdziły analizy firm rozpatrywanej strefy ekonomicznej.

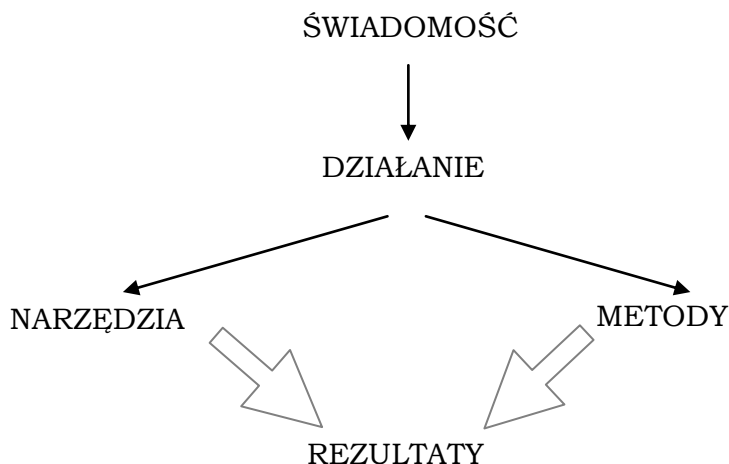
Badania empiryczne dowiodły, że kultura narodowa wpływa na kulturę organizacyjną poszczególnych firm. Jednak poziom tej zależności stanowi tylko namiastkę ogólnego kształtowania kultury. Bowiem kulturę tworzą zatrudnieni w przedsiębiorstwie pracownicy, poprzez artefakty, uznawane wartości itp. Natomiast kultura danego kraju, za pomocą pewnych preferowanych wzorców, zasad, tylko pośrednio wpływa na daną jednostkę gospodarczą i zachowania organizacyjne.

Przedstawione zależności kulturowe różnych narodów, mogą potwierdzać fakt, iż jakość kompetencji zawodowych kształtuje kultura organizacyjna. Bowiem informuje ona o zasadach postrzegania określonego porządku, kreuje postawy, przekonania i wartości, pozwala stabilizować rzeczywistość, przez co tworzone są schematy reagowania na zmiany zachodzące w danej grupie. Jednak w tej kwestii niezbędnym elementem wspomagającym kulturę organizacyjną jest algorytm działań doskonalących kompetencje menedżerów, który może być zakłócany niedoskonałościami, jakie determinują ten proces. W pozytywnym znaczeniu, mechanizm ten może dostarczyć zarówno pracownikom, jak i pracodawcom wiele korzyści w perspektywie długofalowej.

3. DOSKONALENIE KOMPETENCJI MENEDŻERÓW – MODEL DOSKONALENIA ZAWODOWEGO

We współczesnych przedsiębiorstwach trudnością jest dostosowanie się do zmiennych warunków gospodarczych, które wynikają zwłaszcza z zaawansowanej globalizacji, wzrastającego tempa przemian rynkowych, progresji technologicznej, konieczności ograniczania kosztów, jak również wysokiej rangi kapitału intelektualnego. Jednak proces doskonalenia kompetencji menedżerów wymaga wielu dezaktualizacji i implementacji nowych systemów, wspomagających zarządzanie zasobami ludzkimi. W toku tego mechanizmu rodzą się liczne pytania m.in.: *Jak odpowiednio zarządzać kapitałem ludzkim? W jaki sposób planować, a następnie podejmować konkretne działania? Jakie stosować narzędzia, techniki, metody oraz środki finansowe?*

Praktykowane często w firmach metody, techniki i narzędzia rozwoju zawodowego nie zawsze przynoszą pożądane rezultaty. W takich sytuacjach warto odnaleźć, a następnie skorygować błędy dotyczące zarządzania zasobami ludzkimi oraz wskazać i zrozumieć ich negatywne skutki. Niniejsze postępowanie umożliwi identyfikację obszarów wymagających zreformowania i wdrożenia nowoczesnych technologii. Do realizacji przyjętego założenia należy wykorzystać przedstawione w dalszej części artykułu propozycje metodyczne, istotne z punktu widzenia praktyki zarządzania. Jednak uprzednio należy odnieść się do algorytmu doskonalenia kompetencji zawodowych (rysunek 2).

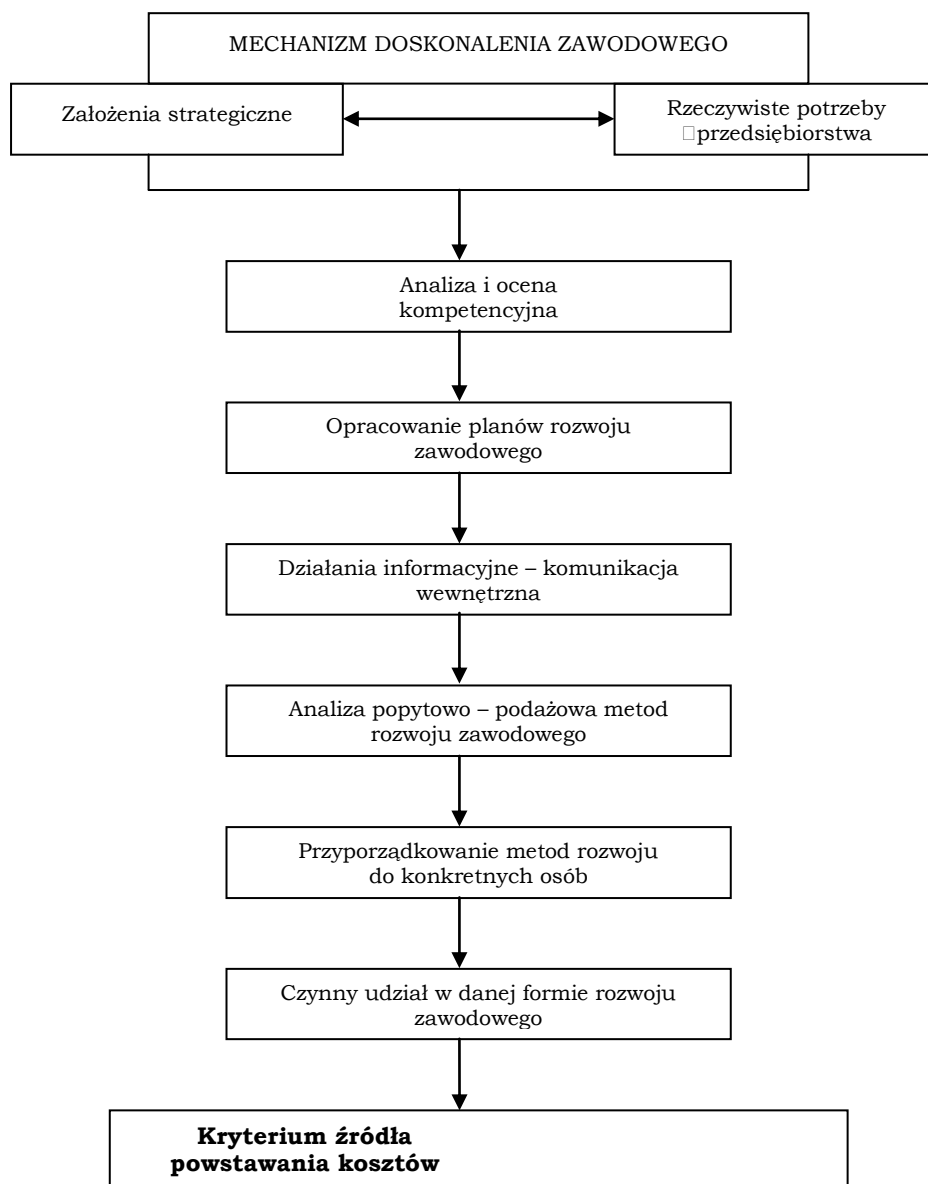


Rysunek 2. Algorytm doskonalenia zawodowego menedżerów

Źródło: opracowanie własne.

Niniejszy schemat dotyczy budowania świadomości pracodawców i pracowników w kierunku znaczenia rozwoju zawodowego, rozpoznawanego jako priorytet wyznaczający odpowiedzialność zarówno wobec siebie jak i innych. Bowiernieświadomość tych osób przekłada się na niedostosowanie inicjatyw doskonalących kwalifikacje, w relacji do potrzeb organizacyjnych i predyspozycji pracowników, nieefektywne działania bądź ich brak. Ukształtowana świadomość (dostrzeżenie potrzeby rozwoju zawodowego, korzyści z niego płynących i entuzjastyczne podejście do tej kwestii) w kolejnym etapie przechodzi na działania, które dokonywane są za pomocą zróżnicowanych metod i użytych do nich odpowiednich narzędzi wykonawczych, jakie mają przełożenie na rezultaty zawodowe.

Opracowanie szkicu permanentnego rozwoju zawodowego menedżerów na poziomie indywidualnym bądź organizacyjnym i jego implementacja w codzienne funkcjonowanie przedsiębiorstw wymaga przyjęcia różnych koncepcji. Założenia te mogą jednak dotyczyć szerokiej perspektywy i trudności w osiągnięciu natychmiastowych efektów. Wobec tego wskazane jest zrównoważenie procesu planistycznego z potrzebami kompetencyjnymi innowacyjnej firmy, które można podejmować w poszczególnych sytuacjach problemowych i za pomocą zróżnicowanych metod. W tym miejscu można podjąć próbę wdrożenia do systemu zarządzania zasobami ludzkimi zasad proponowanego modelu mechanizmu doskonalenia zawodowego (rysunek 3).



Rysunek 3. Model mechanizmu doskonalenia zawodowego

Źródło: opracowanie własne.

Zaprezentowany model zawiera kolejne kroki postępowania, ważne z punktu widzenia osób zarządzających danym podmiotem gospodarczym, a więc:

- a) Krok pierwszy: sprecyzowanie założeń strategicznych przedsiębiorstwa, w oparciu o realne potrzeby kompetencyjne firmy, które będą ważne w perspektywie kolejnych lat. Należy brać pod uwagę zwłaszcza aspekt długoterminowy, a nie tylko bieżącą sytuację organizacji, bowiem trzeba zgodzić się ze sformułowaniem, iż „jednostka gospodarcza musi dążyć do istnienia, a żeby istnieć powinna rozwijać się cyklicznie”.
- b) Krok drugi: analiza i ocena kompetencyjna menedżerów poprzez zastosowanie odpowiednich narzędzi pomiaru, które mają pomóc w wyznaczeniu luki kompetencyjnej. Do tego celu można wykorzystać m.in. testy kompetencyjne, psychometryczne, sytuacyjne, inwentarze biograficzne.
- c) Krok trzeci: proces planistyczny (systematyczne i elastyczne opracowanie planów rozwoju zawodowego w relacji do potrzeb organizacyjnych i luki kompetencyjnej).
- d) Krok czwarty: działania informacyjne, podejmowane w ramach komunikacji wewnętrznej (skierowanie do potencjalnych odbiorców ofert, dotyczących możliwości podwyższenia kwalifikacji zawodowych, za pomocą wyselekcjonowanych wcześniej i zróżnicowanych metod, w celu pozyskania ich opinii, a także podjęcia inicjatywy w tym przedsięwzięciu). Na tym etapie istnieje możliwość zastosowania środków motywacyjnych, które zachęcą do licznego rozwoju zawodowego (atrakcyjne formy, możliwości awansu, korzyści finansowe).
- e) Krok piąty: analiza popytowo – podażowa metod doskonalenia zawodowego (zwrócenie uwagi m.in. na: formy rozwoju zawodowego, dostosowane do powszechnie obowiązujących standardów pracy oraz na bieżącą aktualizację zasobów wiedzy i umiejętności, techniki kształtujące predyspozycje osobowościowo – charakterologiczne, niezbędne zarówno w kontaktach międzynarodowych, jak i codziennych relacjach interpersonalnych. Zainteresowania wymaga również innowacyjność procesów technologicznych, z jednoczesną możliwością wykorzystania do tego celu nowoczesnych metod, technik i narzędzi, jakie są oferowane na rynku edukacji, przy uwzględnieniu opinii analityków, doradców, a także innych osób korzystających uprzednio z tych form).
- f) Krok szósty: przyporządkowanie metod do wyselekcjonowanych pracowników. Selekcja powinna mieć charakter jawny i otwarty, opierający się na ustalonych wcześniej kryteriach wyboru potencjalnych kandydatów.
- g) Krok siódmy: realizacja mechanizmu doskonalenia zawodowego poprzez zaangażowanie i czynny udział pracownika w danej formie rozwoju.
- h) Krok ósmy: przełożenie zdobytych kompetencji na praktykę – implementacja wiedzy, umiejętności i nowych technologii w codzienną pracę.

Modelowe ujęcie doskonalenia zawodowego menedżerów stanowi ukie-
runkowanie przede wszystkim dla pracodawców, jako pewnego rodzaju
wzorzec, zarys kolejno realizowanych czynności. Jednak niezbędne jest tu-
taj ponowne nawiązanie tego mechanizmu do praktyki zarządzania w kon-
tekście kluczowych zaleceń.

4. ZALECENIA DLA PRAKTYKI ZARZĄDZANIA W ZAKRESIE KOMPETENCJI MENEDŻERSKICH

Zalecenia są elementem wsparcia, z którego można skorzystać, aby
uaktywnić, wzbogacić, a nawet unowocześnić decyzje i działania pracodaw-
ców odpowiedzialnych za sprawne funkcjonowanie przedsiębiorstwa i efek-
tywną pracę zatrudnionych w nim pracowników. Zarządzanie zasobami
ludzkimi, a ściślej zarządzanie kompetencjami zawodowymi wiąże się
z ważnymi aspektami, które na podstawie przeprowadzonych badań można
sformułować w postaci kilku stwierdzeń:

- Punkt wyjściowy działalności współczesnych przedsiębiorstw stanowi budowanie efektywnego systemu zarządzania zasobami ludzkimi, który cele firmy może wspierać, wykorzystując najbardziej wartościowy jej potencjał, jakim są pracownicy. Wobec takiego założenia powinny zo-
stać podjęte inicjatywy, zmierzające do wdrożenia lub usprawnienia
w organizacjach mechanizmu zarządzania zasobami ludzkimi, skiero-
wanego na kompetencje, wiedzę i talenty. Tutaj koncentracji wymaga
jednolita polityka personalna, przejrzystość planowania, oceniania, ra-
portowania rezultatów podwyższających kwalifikacje zawodowe. Wła-
ściwym rozwiązaniem problemów, występujących w różnych podmio-
tach gospodarczych może być sprawnie działający system komunikacji
wewnętrznej i jego pełne wykorzystanie. Kwestia dotyczy zwłaszcza
spójnego otrzymywania, jak i wymiany bieżących informacji oraz moż-
liwości korzystania z uprzednio wdrożonych funkcji przeglądania i wy-
szukiwania potrzebnych danych oraz z aktualnych inicjatyw firmy. Bo-
wiem należy podkreślić, że odpowiedni przepływ informacji gwarantuje
sukces organizacyjny. Pierwszym wyznacznikiem jest tutaj tworzenie,
kształtowanie pozytywnych i stabilnych relacji interpersonalnych
wśród otoczenia bliższego i dalszego, które to z kolei mają zapewnić
lepszą współpracę. Następnie wymienić należy: skuteczne realizowanie
misji, wizji i strategii przedsiębiorstwa, wspomaganie motywowania
i adekwatne do potrzeb zagospodarowanie kompetencji. Postępowanie
takie może zmierzać do zapewnienia przez firmę odpowiednich warun-
ków rozwoju zawodowego, które umożliwią optymalne wykorzystanie
możliwości pracowników.
- Włączenie do polityki personalnej analizy popytowo-podażowej, wspo-
magającej proces decyzyjny oraz rozpoznającej bieżące luki kompeten-
cyjne i możliwości ich uzupełniania.

- Koncentracja na strategicznych kompetencjach, które jednocześnie są kluczowe dla branży danego przedsiębiorstwa. Przykładowo dla firm sektora motoryzacyjnego niezbędne jest doskonalenie menedżerów m.in. w zakresie rozwiązywania problemów, umiejscowionych w mechanizacji, automatyzacji i informatyzacji produkcji.
- Ukierunkowanie rozwoju zawodowego na innowacyjność, przy równoważnym utrzymaniu stabilności kondycji finansowej firmy (praktykowanie kompleksowych form doskonalących kompetencje menedżerów, z zachowaniem umiaru w inwestycjach przekładających się na ten cel). Oprócz tradycyjnych i najczęstszych metod doksztalcania zawodowego, warto zaproponować „tzw. wachlarz zróżnicowany”, przykładowo nauczanie metodą *Master of Business Administration*, możliwość skorzystania ze specjalistycznych konsultacji z ekspertami dziedzinowymi, czy też wymiany doświadczeń między przedsiębiorstwami podobnego profilu działalności, uczestnictwo w projektach korporacyjnych, sympozjach naukowych, symulacjach ekonomicznych, wewnętrznym i zewnętrznym coachingu, mentoringu. Kluczowe jest też wspomaganie kariery zawodowej, a zwłaszcza samodoskonalenia poprzez wsparcie menedżerów właściwymi środkami i narzędziami, niezbędnymi do realizacji tego celu (np. zakup czasopism branżowych, udostępnienie materiałów audiowizualnych lub specjalistycznych programów edukacyjnych itp.).
- Poprawa efektywności pracy uzależniona jest od stopnia zaangażowania i wkład wnoszony w wykonywanie obowiązków zawodowych. Z tego względu liczy się kompatybilność mechanizmu podwyższania kwalifikacji menedżerów, z predyspozycjami, aspiracjami i potrzebami osób zainteresowanych. Ponadto na uwagę zasługuje zgodność oczekiwań motywacyjnych, gdzie współcześni pracownicy pragną realizować swoje aspiracje osobiste, mieć możliwość dofinansowania. Z kolei firmy skłonne są odnieść się do względów finansowych, proponując także kompleksowe formy edukacyjne i możliwość uczestniczenia w ciekawych projektach.

Realizacja mechanizmu zarządzania zasobami ludzkimi wymaga od pracodawców dostosowania się do wielu zaleceń, które w ewidentny sposób wspomagają ten proces, dzięki temu kreują pozytywne relacje interpersonalne, zwiększają efektywność pracy ludzkiej. Wśród priorytetowych zaleceń, istotnych z punktu widzenia przedsiębiorstwa należy wymienić:

- korzystanie z usług doświadczonych zewnętrznych konsultantów, doradców tzw. counselling, współpraca krajowa jak i międzynarodowa;
- wyodrębnienie talentów, jakie będą decydowały o tzw. „sile” przedsiębiorstwa w przyszłości i objęcie tych właśnie osób specjalnymi programami rozwojowymi. Newralgiczną kwestią powinno być tutaj monitorowanie, koordynowanie i ocenianie bieżących efektów etapowego doskonalenia zawodowego;

- stworzenie skutecznego systemu komunikacji wewnętrznej, który powiadamiałby o potencjalnych korzyściach oraz wymaganiach związanych ze stosowaniem nowych procedur. Konieczny jest także jawny mechanizm weryfikacji kadry rezerwowej, który informowałby o kryterium zakwalifikowania osób do danej grupy sukcesorów;
- zachęcanie pracowników do podejmowania indywidualnych inicjatyw, wsparcie ich za pomocą właściwych motywatorów oraz planowanie wszelkich działań doskonalących kompetencje, w oparciu o predyspozycje i cechy osobowościowe;
- stosowanie zróżnicowanych, a także nowoczesnych metod rozwoju zawodowego, typu: coaching, mentoring, udział w zespołach zadaniowych (charakter obserwatora), w procesach negocjacyjnych lub innych sytuacjach decyzyjnych, podczas których poruszane są problemy zarządzania firmą, zdobywanie doświadczenia w jednostkach o podobnym profilu, czynny udział w wielu projektach wdrożeniowych, wyjazdy na krajowe i zagraniczne staże do renomowanych organizacji, które słyną ze stosowania nowoczesnych metod zarządzania.

Praktyka bieżących działań przedsiębiorstw wykazuje potrzebę wprowadzania zmian, które w swoich założeniach powinny uwzględniać perspektywiczne szanse i zagrożenia.

5. SZANSE I ZAGROŻENIA W ŚWIELE ROZWOJU ZAWODOWEGO MENEDŻERÓW

Doskonalenie kompetencji menedżerów może przybierać znamiona pozytywne (szanse) oraz negatywne (zagrożenia). Na podstawie obserwacji oraz przeprowadzonych w przedsiębiorstwach wywiadów sporządzano matrycę SWOT (tabela 1). Celem takiego zestawienia było wskazanie słabych i silnych stron rozwoju zawodowego. Następnie analizowano je jako bariery i bezpośrednio z nimi związane zagrożenia oraz szanse dla pracowników i pracodawców.

Silne strony doskonalenia kompetencji zawodowych umożliwiają firmom tzw. wachlarz rozmaitych szans dla ich działalności przyszłościowej. Ważne znaczenie ma tutaj planowanie kariery zawodowej, które jest dla wielu pracodawców ukierunkowaniem drogi do realizacji misji oraz celów strategicznych, operacyjnych firmy. Bowiem jej założeniem jest przede wszystkim zapewnienie stabilności i ciągłości układu władzy odpowiedzialnej za funkcje sprawowane w organizacji. Wyznaczanie ścieżek rozwoju zawodowego ma pozytywny oddźwięk zarówno dla podmiotu gospodarczego, jak i pracownika, ponieważ obniża koszty dotyczące rekrutacji, selekcji oraz fluktuacji personelu. Natomiast pracownikowi daje możliwość podwyższania dotychczasowych kompetencji poprzez rozwój osobisty i zawodowy.

Tabela 1. Matryca SWOT w zakresie rozwoju kompetencji zawodowych menedżerów

MATRYCA SWOT – analiza w kontekście pracownika i pracodawcy (przedsiębiorstwa)	
	ASPEKT POZYTYWNY
	ASPEKT NEGATYWNY
STAN, JAKI JEST OBECNIE	SILNE STRONY
	SLABE STRONY
	w planowanym budżecie firmy wyodrębniona część funduszy przeznaczona jest na działalność rozwoju pracowników
	niesystematyczność i nieelastyczność planowania działań rozwojowych, w tym także tworzenia planów szkoleń
	młoda, ambitna kadra, ukierunkowana na samorealizację zawodową
	wysokie koszty kompleksowej edukacji i trudności z pozyskaniem środków finansowych
	kadra kierownicza wykazująca się znajomością więcej niż jednego języka obcego
	niepraktykowane lub w niewielkim stopniu stosowane planowanie ścieżek kariery, tworzenie rezerwy kadrowej
	wysoka odpowiedzialność zarówno menedżerów jak i pracodawców wobec siebie i innych
	brak dostatecznej wiedzy o narzędziach rozwoju zawodowego powoduje ograniczony krąg stosowanych metod
	wysoki poziom umiejętności dotyczących pracy zespołowej, komunikacji interpersonalnej oraz rozwiązywania konfliktów
	nie funkcjonuje system zarządzania potencjałem społecznym, ukierunkowany na zarządzanie kompetencjami, wiedzą, talentami
	znaczna część kadry kierowniczej posiada duże doświadczenie zawodowe oraz predyspozycje do bycia mentorem
	luka kompetencyjna w wiedzy i umiejętnościach menedżerów
	funkcjonuje mechanizm dokonywania okresowych ocen pracowniczych
	niski poziom umiejętności funkcyjnych oraz strategicznych i analitycznych
POTENCJAŁ W ODNIENIENIU DO PRZYSZŁOŚCI	osobiste aspiracje menedżera względem permanentnego rozwoju zawodowego
	dostęp do rozwoju zawodowego dla osób silnie uprzywilejowanych
	operatywność i zaangażowanie w rozwój zawodowy zarówno samych menedżerów jak i pracodawców
	brak polityki szkoleniowej, koncentracja na całociowych problemach przedsiębiorstwa, a nie na indywidualnym
	gotowość do podjęcia ryzyka i zastosowania innowacyjnych rozwiązań
	sporadyczne korzystanie z języka obcego specjalistycznego tzw. biznesowego
	motywowanie pracownika poprzez dofinansowanie formy kształcenia, ciekawą pracę w projektach, ofertę kompleksowego rozwoju, możliwość awansu zawodowego
	brak współpracy z ośrodkami doradczymi i informacyjnymi w sferze rozwoju zawodowego, słaba znajomość branży szkoleniowej i nowoczesnych metod podwyższania kwalifikacji zawodowych
	troska przedsiębiorstw (pracodawców) o rozwój zawodowy pracowników, tworzone sprzyjające warunki do podnoszenia kwalifikacji menedżerów
	niewystarczające dotychczasowe kwalifikacje menedżerów i brak motywacji do rozwoju zawodowego (niezgodność form motywacji z oczekiwaniami)
	funkcjonuje system kształcenia i doskonalenia pracowników, w którym dominują szkolenia, studia podyplomowe, coaching
	zróżnicowanie metod rozwoju zawodowego – trudności doboru formy adekwatnej do potrzeb przedsiębiorstwa
	stosowanie zróżnicowanych metod rozwoju zawodowego
	brak ukierunkowania na innowacyjność
	nowelizacja przepisów ustaw – nieaktualizowany zasób
	słaba kondycja finansowa przedsiębiorstw
	trudności w dostosowaniu się do nowych standardów, jakie narzucają macierzyste przedsiębiorstwa
	nadmiar obowiązków zawodowych menedżera
	brak skutecznego systemu komunikacji wewnętrznej
	SZANSE
	ZAGROŻENIA
	wyspecjalizowane, wysokiej „jakości” zasoby ludzkie (kadra kierownicza)
	ryzyko nieuzyskania sprzężenia zwrotnego – „bezzwrotność inwestycji”
	możliwość zastosowania kreatywności pracowników i wdrożenia innowacyjnych rozwiązań
	pominięcie luki kompetencyjnej, ważnej z punktu widzenia strategii przedsiębiorstwa
	poprawa jakości technik produkcyjnych i systemu zarządzania
	rezygnacja z metod rozwoju pracowników, które mogłyby zwiększyć efektywność firmy
	osiągnięcie stabilności funkcjonowania przedsiębiorstw w perspektywie długofalowej
	nieświadomość niedoboru wiedzy i umiejętności – braki kompetencyjne
	własny rozwój pracownika, a przez to rozwój przedsiębiorstwa
	niechęć menedżerów wobec dalszego rozwoju zawodowego
	realizacja własnych aspiracji zawodowych menedżera poprzez zaspokojenie potrzeby samorealizacji, szansa na awans
	nieśkuteczność negocjacji z kontrahentami (bariera językowa spowodowana znikomą znajomością języka biznesowego)
	zaistnienie zawodowo na arenie międzynarodowej poprzez znajomość wielu języków obcych
	stagnacja procesów handlowych, produkcyjnych, wykorzystywanie dotychczasowej, starej technologii i oprzyrządowania
	popodbanie inicjatywy do osiągnięcia wspólnych celów menedżerów
	konfliktowość współpracowników z racji selekcji osób i przydzielaniu ich do poszczególnych form rozwoju (uprzywilejowanie)
	wzrost liczby inwestycji, większa współpraca z kontrahentami, poprawa wizerunku przedsiębiorstwa
	niewykwalifikowana kadra powoduje niechęć kontrahentów, co wiąże się z utratą intratnych przedsięwzięć, a zarazem potencjalnych korzyści
	rozwiniecie działań przyczyniających się do obniżenia kosztów pracy
	mała mobilność pracowników oraz niski stopień skłonności do zmian
	szeroka współpraca z instytucjami wspierającymi biznes, ośrodkami doradczymi i szkoleniowymi
	odejścia zdolnej, wykwalifikowanej kadry do konkurencyjnych przedsiębiorstw
	dostosowanie działań strategicznych firmy do zmieniających się warunków gospodarczych
	brak czasu na podwyższanie kwalifikacji zawodowych oraz niewielkie zaangażowanie w rozwój zawodowy

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych.

Rozwój kompetencji zawodowych koresponduje ściśle z czynnikiem, jakim jest motywacja. Pracownicy oczekują wsparcia finansowego, możliwości awansu oraz realizacji osobistych aspiracji. Analogicznie w tej kwestii, firmy są poniekąd skłonne zapewnić swoim pracownikom dofinansowanie, skorzystanie z kompleksowych form rozwoju, udział w ciekawych projektach i innowacyjnych zadaniach.

Wartością i satysfakcją każdej firmy jest z pewnością wyspecjalizowana kadra, która poprzez zdobyte kompetencje zapewni wdrożenie w danej jednostce innowacyjnych rozwiązań. Dzięki temu możliwa będzie poprawa jakości dotychczas stosowanych technik produkcyjnych i systemu zarządzania. Taka dezaktualizacja i unowocześnienie to również szansa na osiągnięcie stabilności funkcjonowania organizacji w przyszłości. Jednocześnie jest to możliwość dostosowania działań strategicznych firmy do zmieniających się warunków gospodarczych. Stąd też przez indywidualny rozwój pracownika dokonywany jest rozwój danego podmiotu gospodarczego. W ten sposób pobudzana jest także inicjatywa do osiągania wspólnych celów. Dzięki temu poszczególni pracownicy różnicują, a następnie realizują swoje aspiracje, co jednocześnie otwiera im horyzonty zaistnienia na zawodowej arenie międzynarodowej.

Reasumując szanse dla pracowników i pracodawców w kontekście rozwoju zawodowego, można dokonać ich uogólnienia w postaci zaakcentowania pewnych stwierdzeń:

- podejmowane działania w kierunku rozwoju zawodowego pracowników powinny być skoordynowane z poszczególnymi etapami indywidualnych planów kariery.
- przedsiębiorcy, w ramach odpowiedzialności wobec siebie i innych, zobligowani są opracować plan sukcesji dla najważniejszych stanowisk kierowniczych oraz niekierowniczych. Element ten jest ważny wobec wystąpienia nagłych sytuacji losowych, które mogą skutkować długoterminową absencją lub całkowitym wakatem i wówczas niezbędne jest natychmiastowe zastępstwo.
- istotne ogniwo w procesie rozwoju kompetencji zawodowych powinna stanowić skuteczna komunikacja wewnętrzna, która pozwoli na systematyczne i elastyczne planowanie działań ukierunkowanych na zaspokojenie bieżących potrzeb organizacji.
- kluczowe jest wczesne inwestowanie w rozwój pracownika, aby ukształtować w nim świadomość, że dla tego właśnie przedsiębiorstwa warto jest pracować.
- stosunkowo wczesne rozpoznanie talentów i ich systematyczne doskonalenie może stanowić o efektywności i sukcesach perspektywicznych firmy.

Tabela 2. Zestawienie zagrożeń dla przedsiębiorstw, które wynikają z barier rozwoju zawodowego

Charakter zagrożenia	Przejawy	Skutki	Sposoby eliminowania
kompetencyjne	niewykwalifikowana kadra, nieadekwatna do nowoczesnych założeń strategicznych przedsiębiorstw, zaprzepaszczenie rozwoju talentów	brak możliwości realizacji założeń strategicznych; niewielka perspektywa rozwoju przedsiębiorstwa	korzystanie z porad specjalistów, doradców zawodowych; dokonywanie pomiarów kompetencji w celu bieżącego uzupełniania luki kompetencyjnej; wczesne poszukiwanie talentów
finansowe	ryzyko poniesienia kosztów na tzw. „nietrafioną” inwestycję	zmniejszenie budżetu przedsiębiorstwa i niewłaściwe przeznaczenie funduszy	konsultacje z innymi jednostkami, ekspertami, w celu uzyskania ich opinii na temat konkretnej inwestycji
kadrowe	brak rezerwy kadrowej, zwiększanie się luki kompetencyjnej wśród pracowników w świetle celów innowacyjnych	brak kompetentnych osób na dane stanowisku, w danym czasie; brak możliwości bieżącej realizacji celów	podejmowanie czynności planistycznych, dotyczących wyznaczania sukcesorów; cykliczny pomiar kompetencji w celu wczesnego niwelowania luki kompetencyjnej; korzystanie z form szkoleniowych zorientowanych na innowacyjność
współpracy	brak integracji, a nawet konfliktowość współpracowników z racji selekcji osób „uprzywilejowanych” do poszczególnych form rozwoju	brak komunikacji interpersonalnej; negatywny klimat w firmie, zniechęcający do codziennej pracy	określenie przez kierownictwo jasno sprecyzowanych kryteriów doboru pracowników do poszczególnych form szkolenia zawodowego; podejmowanie czynności informacyjnych; zachęcanie do uczenia się od siebie i wzajemnej współpracy
konkurencyjności	przeniesienie się zdolnych, wykwalifikowanych pracowników do konkurencyjnych firm, z lepszym pakietem świadczeń na rzecz pracowników	utrata „dobrego” potencjału ludzkiego; wzmocnienie konkurencyjnej firmy	stosownie motywatorów w celu zatrzymania wartościowego pracownika, zapewnienie ciekawych świadczeń na rzecz pracowników, tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi oraz budowanie przyjaznego klimatu w przedsiębiorstwie
produkcyjne	stagnacja procesu produkcji, ciągle stosowanie tych samych technologii, brak poprawy rentowności i efektywności, nieaktualizowany na bieżąco zasób nowelizowanych standardów	niska wydajność produkcyjna; niewywiązywanie się z terminowości produkcji	korzystanie z nowoczesnych technologii; rozwijanie wiedzy technicznej; permanentne poszukiwanie nowoczesnych metod i form kształcenia zawodowego, ukierunkowanych na innowacyjność technologiczną
komunikacyjne	nieskuteczność negocjacji z kontrahentami wynikająca z bariery językowej w sferze biznesu	błędne interpretacje; konieczność rezygnacji z założonych inwestycji	cykliczne doskonalenie specjalistycznego języka obcego; możliwość korzystania z branżowej literatury obcojęzycznej; konsultacje z tłumaczami

Źródło: opracowanie własne.

Rozwój kompetencji zawodowych kształtuje wokół siebie nie tylko silne, ale i słabe strony. Wzrost kompetencji zawodowych ma swój fundament

w aspektach wiekowych, cechach osobowościowych, kwalifikacyjnych, sytuacjach życiowych pracowników oraz kwestiach organizacyjnych poszczególnych przedsiębiorstw. Wśród czynników, które powszechnie wpływają na proces doskonalenia wymienić należy wiek i staż pracy osoby zatrudnionej w danej firmie.

Współczesną rzeczywistość charakteryzuje „nieustanna pogoń”, która dotyczy także kwestii wykonywanej pracy. Nadmiar obowiązków wiąże się z ograniczonym czasem na rozwijanie własnych kompetencji zawodowych. Istotny jest także niewielki zasób funduszy, rozumiany z punktu widzenia indywiduum samego pracownika, jak i pracodawcy.

Przywołany wątek pracodawcy pozwala wyodrębnić kolejne przeszkody, które wynikać mogą z całkowitego нефunkcjonowania lub niewłaściwego działania systemu zarządzania zasobami ludzkimi. Warto wskazać m.in. nieodpowiedni system motywacyjny, niedostosowany do oczekiwań pracowników oraz brak ukierunkowania na zarządzanie kompetencjami, wiedzą, talentami oraz niepraktykowane planowanie ścieżek kariery, z jednoczesnym uwzględnieniem rezerwy kadrowej. Negatywne oddziaływanie może mieć także „klimat” firmy oraz niesprzyjająca kultura organizacyjna.

Istniejące bariery bezpośrednio skutkują zagrożeniami. Wskazano kolejno: charakter zagrożenia, przejawy, skutki dla kształtowania kompetencji i sposoby niwelowania poszczególnych zagrożeń (tabela 2).

Poza wymienionymi bezpośrednimi zagrożeniami mogą wystąpić także pośrednie, o mniejszej sile istotności dla firmy. Mówić tutaj można o przypadkowym, nieświadomym pominięciu luki kompetencyjnej, kluczowej z punktu widzenia organizacji. Ponadto słabe wykorzystanie w praktyce dotychczasowych form rozwoju, może wyzwać u pracowników niechęć wobec dalszego rozwijania kompetencji zawodowych oraz rzutować na niską mobilność do zmian.

PODSUMOWANIE

Menedżerowie stanowią strategiczny czynnik przedsiębiorstwa, który decyduje o jego perspektywach rozwoju. Prawidłowemu kształtowaniu kompetencji kadry kierowniczej powinna towarzyszyć zmiana dotychczasowego systemu zarządzania. Dotyczy ona uwzględnienia aspektów kulturowych, organizacyjnych, metodycznych i ich bieżącego kreowania oraz modyfikowania. W toku systemu gospodarczego powstają zróżnicowane, nowoczesne wzorce, zalecenia, jakie mogą wdrożyć współczesne przedsiębiorstwa we własną praktykę.

Analiza literatury przedmiotu oraz przeprowadzone wywiady dowodzą, że działające firmy stoją przed licznymi wyzwaniami, które bezpośrednio dotyczą pracowników, jak i mechanizmu zarządczego przedsiębiorstwa. Ponadto istnieje też ścisła zależność między kulturą organizacyjną, a kompetencjami menedżerów. Skupia się ona bowiem na tworzeniu warunków sprzyjających doskonaleniu zawodowemu, poprzez odniesienie swoich działań do norm, tradycji, wartości, do których przestrzegania zobowiązani są

wszyscy pracownicy. Z kolei elementy te mają swoje źródło w kulturach krajów, z jakich pochodzą macierzyste organizacje.

Przedsiębiorstwa wspierają rozwój zawodowy poprzez zastosowanie różnych form. Jednak nie zawsze takie rozwiązania są optymalne i skuteczne. Świadczyć o tym może nieodpowiedni system motywacyjny, niedostosowany do oczekiwań menedżerów oraz brak ukierunkowania na zarządzanie kompetencjami, wiedzą, talentami oraz niepraktykowane planowanie ścieżek kariery, z jednoczesnym uwzględnieniem rezerwy kadrowej.

Jednym z ważniejszych problemów firm jest niewłaściwy rozwój kadry kierowniczej, który wymaga przekształceń. Wynikać on może z braku systematyczności i elastyczności planowania inicjatyw podwyższania kwalifikacji zawodowych. Również podejmowane przez przedsiębiorstwa bieżące działania, rozpatrywane są pod kątem całościowych problemów, a nie koncentrują się zasadniczo na brakach kompetencyjnych w osobie menedżera.

Doskonalenie kompetencji zawodowych wymaga zastosowania w praktyce wielu zaleceń, które mogą mieć swoje odzwierciedlenie w silnych i słabych stronach przedsiębiorstwa. Takie pozytywne i negatywne ujęcie tworzy bowiem dla niego szanse, ale także skutkuje poważnymi zagrożeniami, które mogą występować jako: kompetencyjne, finansowe, kadrowe, współpracy, konkurencyjności, produkcyjne i komunikacyjne. Tylko odpowiednie zarządzanie kompetencjami zapewni stabilność i zwiększenie efektywności współczesnym firmom w perspektywie długofalowej.

Współczesna rzeczywistość wymaga eskalacji rozwoju kompetencji zawodowych, bowiem stabilność kompetencyjna nie gwarantuje sukcesów na przyszłość, przy tak sukcesywnym trybie postępu technologicznego. Można uznać, że w toku dotychczasowych przekształceń i dalszych zmian gospodarczych, doskonalenie kompetencji jest procesem koniecznym, ciągłym, indywidualnym, a zarazem zbiorowym, osobistym i zawodowym, który warto podejmować także w dalszych eksploracjach naukowych.

LITERATURA:

- [1] Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Wydawnicza – Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2000.
- [2] Drucker P.F., *Zarządzanie w XXI wieku*, Muza, Warszawa 2000.
- [3] Drucker P.F., *Praktyka zarządzania*, MT Biznes, Warszawa 2005.
- [4] Głuszek E., *Zarządzanie zasobami niematerialnymi przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo AE, Wrocław 2004.
- [5] Harrison R., *Understanding Your Organization's Character*, Harvard Business Review, May – June 1972.
- [6] Miklaszewski L., *Patologiczne kultury organizacyjne jako bariera rozwoju przedsiębiorstw*, [w:] Kaleta A., Moszkowicz K. (red.), *Zarządzanie strategiczne w badaniach teoretycznych i praktyce*, Prace Naukowe UE, Wrocław 2008.

- [7] Mroziwski, M. *Kapitał intelektualny współczesnego przedsiębiorstwa. Koncepcje, metody wartościowania i warunki jego rozwoju*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008.
- [8] Peeling N., *Błyskotliwy menedżer. Co dobry menedżer wie, robi i mówi*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.
- [9] Penc J., *Decyzje i zmiany w organizacji. W poszukiwaniu skutecznych sposobów działania*, Difin, Warszawa 2008.
- [10] Pocztowski A. (red.), *Funkcja personalna. Diagnoza i kierunki zmian*, Wydawnictwo UE, Kraków, 2007.
- [11] Watson T. J., *W poszukiwaniu doskonałego zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- [12] Wiśniewska-Szałek A., *Wyzwania współczesnego przywództwa kierowniczego*, Prace Naukowe UE, Wrocław Zarządzanie 6 nr 24 / 2008.

STRESZCZENIE

Kulturowe, organizacyjne i metodyczne aspekty zarządzania kompetencjami zawodowymi menedżerów

Kompetencje menedżerów są we współczesnych czasach nieodzownym elementem zasobów ludzkich. Ich obecny poziom wpływa na efektywność i rzetelność wykonywanej pracy, relacje interpersonalne oraz przyszłościowe decyzje dotyczące rozwoju zawodowego.

Artykuł zawiera teoretyczne i praktyczne rozpoznanie kompetencji menedżerów. Ujęta jest w nim zróżnicowana kierunkowo analiza zarządzania kompetencjami. Obejmuje ona aspekty kulturowe, organizacyjne i metodyczne. Przedstawione są wyzwania kompetencyjne współczesnych przedsiębiorstw oraz wpływ kultury organizacyjnej na jakość kompetencji menedżerów. W publikacji zaprezentowano model doskonalenia zawodowego. Wskazano zasadnicze szanse i zagrożenia w tym zakresie, dotyczące zarówno pracowników i pracodawców. Ponadto zaakcentowano zalecenia dla praktyki zarządzania.

Założeniem artykułu jest poruszanie kwestii ważnych, zarówno dla menedżera, jak i ogólnego funkcjonowania organizacji.

SUMMARY

Cultural, organisational and methodological aspects of managing the professional competences of managers

Managerial competence is an essential element of human resources at present. Its level influences effectiveness and diligence in the carried out

work, interpersonal contacts, as well as future decisions concerning professional development.

The article includes theoretical and practical analysis of managerial competence. This work includes a multi-directional analysis of competence management. This covers the cultural, organisational and methodological aspects. It presents the competence-related challenges of modern companies and the influence of organisational culture on the competence quality of managers, as well as a model of professional development. It also indicates the general risks and opportunities in this regard, both for employees and employers. Emphasis was put on the recommendations for management practice.

The aim of the article is to discuss the issues which are of great importance both for a manager and a general functioning of an organization.



Elwira Pindyk
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Współczesne raje podatkowe – realne korzyści przedsiębiorstwa w świetle ograniczeń

WSTĘP

Celem artykułu jest analiza współczesnych rajów podatkowych pod kątem prawnym i w świetle korzyści dla przedsiębiorstwa. Z uwagi na wysokie obciążenia podatkowe, część firm przenosi swoje siedziby do państw o bardzo niskich podatkach i rozbudowanych regulacjach prawnych dotyczących tajemnicy bankowej tzw. „rajów podatkowych”. Jest to jedna z metod legalnego unikania opodatkowania. Największym rajem podatkowym są Kajmany, które stanowią piąte największe centrum bankowe na świecie. Najpierw jednak warto jest pokreślić co to jest podatek oraz jakie czynniki wpływają na funkcjonowanie systemów podatkowych.

1. POJĘCIE PODATKU I CZYNNIKI WPLYWAJĄCE NA SYSTEM PODATKOWY

Zgodnie z ordynacją podatkową podatek to pieniądze, publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy. Nieodłącznym elementem prowadzenia każdej działalności gospodarczej są przede wszystkim podatki. Społeczeństwo godzi się z ich istnieniem i rozumie fakt, i że są one nieprzyjemne, ale mimo to nie można z nich zrezygnować, gdyż służą utrzymaniu i funkcjonowaniu rządu oraz administracji¹.

¹ M. Szewczyk-Jarocka, *Wyspy Kajmana jako przykład oazy podatkowej*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku Nauki Ekonomiczne, tom XX, 2014, s. 7.

Funkcjonalność systemu podatkowego jest bowiem pochodną szerszych czynników socjoekonomicznych, do których należy zaliczyć m.in.:

- **jakość życia** – w naukach ekonomicznych coraz częściej odchodzi się od kwantyfikacji sukcesu gospodarczego li tylko przez pryzmat wartości nowo wytworzonych dóbr i usług – na rzecz prób wszechstronnego pomiaru jakości ludzkiej egzystencji – włączając w to m.in. wskaźniki satysfakcji, „szczęśliwości”, długości życia ludzkiego, standardów zdrowotnych, bezpieczeństwa, aspektów społecznych oraz ekologicznych; optymalizacja podatkowa stanowi część realizacji tych zamierzeń i (z sukcesem) podejmowana być może na obszarach stwarzających przesłanki do wypełniania innych, strategicznych planów życiowych (rozwoju zawodowego, rodzinnego, społecznego, kulturalnego, rekreacji itp.),
- **efektywność produktów i usług finansowych** – optymalizacja podatkowa to istotny (acz nie jedyny) składnik efektywności zarządzania aktywami finansowymi, równie ważne są jednak możliwości dokonywania, za pośrednictwem danego systemu finansowego, produktywnych lokat w zdywersyfikowane aktywa inwestycyjne, czego ostatecznym celem jest (odniesiona do ponoszonego ryzyka i uwzględniająca wpływ opodatkowania i innych kosztów) efektywność inwestycyjna,
- **skalę gospodarki** – truizmem jest stwierdzenie, że jurysdykcje państw o znacznym udziale w światowych obrotach gospodarczych i finansowych nie zawsze mogą pozwolić sobie na taki stopień elastyczności, jaki jest udziałem małych, względnie peryferyjnych (z punktu widzenia globalnej gospodarki) systemów ekonomicznych, które w sposób względnie nieskrępowany kreować mogą konkurencyjny w skali międzynarodowej system zobowiązań i praktyk podatkowych,
- **sytuację geopolityczną** – suwerenność w formułowaniu celów polityki fiskalnej zależy od siły i charakteru związków danej gospodarki z otoczeniem regionalnym oraz globalnym – państwo aktywne na arenie międzynarodowej (m.in. przez członkostwo w organizacjach międzynarodowych) liczyć się musi z tym, że swoboda konstrukcji jego systemu podatkowego ograniczana będzie przez sam fakt harmonizacji ze strukturami, których jest częścią (włącznie z koniecznością wymiany informacji, m.in. o charakterze „wrażliwym” podatkowo)².

Kontestowanie władzy podatkowej sprowadza się w swojej istocie do podważenia zasadności obowiązków podatkowych oraz odmowy uiszczenia podatku. Podważanie zasadności obowiązków podatkowych musi być rozpatrywane w płaszczyźnie obowiązującego prawa podatkowego, natomiast odmowa uiszczenia podatku odnosi się do czynników ekonomicznych. Pojęcie „kontestowania władzy podatkowej” pokrywa się ze zjawiskiem oporu wobec podatku, jednakże wydaje się, iż zakres kontestowania władzy po-

² P. Wiśniewski, *Charakterystyka centrów finansowych offshore – tzw. rajów podatkowych*, Studio BAS 2012, s. 190.

datkowej jest szerszy, gdyż obejmuje także zakres psychologiczny, etyczny zachowania się podatników. Kontestowanie może być nieuświadomione, jednakże zawsze zawiera w sobie element negacji, sprzeciwu wobec państwa w zakresie obowiązkowych świadczeń na jego rzecz. Przyczyny takich reakcji podatników są wielopłaszczyznowe mające swoje uzasadnienie w obowiązującym prawie podatkowym, procesach ekonomicznych i społecznych tworząc określone granice opodatkowania. To właśnie szeroko rozumiane granice opodatkowania wyznaczają kierunek zachowania się podatników, ich reakcje na obciążenia podatkowe. Granice te są tym samym wyznacznikiem środowiska, w jakim podejmowane są przez podatników konkretne decyzje, w szczególności zmierzające do redukcji opodatkowania³.

2. ISTOTA, CECHY I PODZIAŁ RAJÓW PODATKOWYCH

Obciążenia podatkowe i inne obciążenia są uciążliwe dla przedsiębiorców, dlatego między innymi interesują ich raje podatkowe. Raje podatkowe są szczególnie zainteresowane przyciągnięciem kapitału zagranicznego na swoje terytorium. Celem jest rozwój gospodarki i stworzenie nowych miejsc pracy poprzez oferowanie korzystnych warunków opodatkowania. Zatem raje podatkowe stwarzają korzystne warunki opodatkowania dla prowadzenia działalności gospodarczej.

W związku z istnieniem coraz to wyższych podatków na terenie Europy powstały tzw. oazy podatkowe często popularnie nazywane rajami podatkowymi. Definicja raju podatkowego nie jest jednoznacznie zapisana, ma ona wiele różnych funkcji i znaczeń. Ogólnie rzecz biorąc raj podatkowy to jest kraj, który oferuje podatnikom możliwości na zapłacenie mniejszego podatku. Taka możliwość powstaje dzięki odpowiednim przepisom prawnym i zapisom umów międzynarodowych a także lokalnych praw. Pierwsze raje podatkowe powstały w celu przyciągnięcia zagranicznych inwestorów. Metoda ta świetnie się sprawdziła i funkcjonuje przez wiele lat⁴.

Główną przyczyną korzystania z technik transferu rezydencji podatkowej jest dążenie do zminimalizowania obciążeń podatkowych, co wynika z dynamicznego rozwoju handlu międzynarodowego, a co za tym idzie różnic w opodatkowaniu zachodzących na styku krajowych i międzynarodowych jurysdykcji podatkowych⁵.

W tradycyjnym ujęciu rajem podatkowym jest państwo lub terytorium, które gwarantuje osobom fizycznym lub prawnym korzystny poziom podatku dochodowego, tj. zezwala na płacenie w nim relatywnie niższego podatku, oraz oferują możliwość uniknięcia obciążeń podatkowych w kraju rezydencji podatnika⁶. Odnosząc się tylko do działalności przedsiębiorstw,

³ T. Lipowski, *Raje podatkowe a unikanie opodatkowania*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa, 2004, s. 1.

⁴ M. Dymek, *Optymalizacja podatkowa*, ODDK spółka z o.o., Gdańsk, 2006, s. 184.

⁵ Sz. Bryndzak, *Nadużywanie przepisów umów o unikaniu podwójnego opodatkowania przez transfer rezydencji podatkowej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 818, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 68 (2014) s. 37.

⁶ A. Beauchamp. (1983), *Die Steuerparadiese der Welt*, Piper Verlag GmbH, München, 1983, s. 36.

rajem podatkowym nazwiemy obce państwo charakteryzujące się dogodnym ustawodawstwem podatkowym, zachęcającym do tworzenia filii i oddziałów przez spółki matki mające siedziby w państwach wysoko rozwiniętych.

Za raj podatkowy w szerokim ujęciu należy uznać państwo lub terytorium charakteryzujące się przede wszystkim: dogodnym systemem podatkowym, który gwarantuje brak podatków albo niskie opodatkowanie; państwo jest stroną korzystnych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania; umożliwia to unikanie opodatkowania, jednak może stwarzać warunki do podejmowania działań sprzecznych z prawem; brakiem kontroli dewizowej i ograniczeń dewizowych; stabilnością polityczną i gospodarczą; rozwiniętą infrastrukturą; ochroną tajemnicy bankowej i rozwiniętym sektorem bankowym; korzystnym systemem prawnym; swobodnym dostępem do kapitału oraz ochroną tajemnicy handlowej.

Pierwotnie obecność rajów podatkowych w gospodarce światowej jest konsekwencją międzynarodowej konkurencji podatkowej, wynikającej z istnienia różnic między wewnętrznymi ustawodawstwami podatkowymi. Połączenie zwiększonej mobilności międzynarodowej towarów, usług i czynników produkcji oraz zjawiska międzynarodowej konkurencji podatkowej prowadzi do coraz większej mobilności dóbr i czynników produkcji między różnymi jurysdykcjami podatkowymi⁷.

Do cech charakterystycznych rajów podatkowych można zaliczyć: dogodnym systemem podatkowy umożliwiającym płacenie niższych podatków lub ich całkowity brak; stabilna gospodarka; brak sprawozdań finansowych i księgowych; ochrona tajemnicy finansowej i bankowej; stabilny system polityczny; korzystny i elastyczny system prawnym, rozwinięty sektor bankowy; swobodny dostęp do kapitału; minimum formalności podczas zakładania i prowadzenia spółki.

Raj podatkowy charakteryzowany jest również jako obszar (kraj lub terytorium), na którym: jest brak opodatkowania lub bardzo niskie opodatkowanie; brak jest przejrzystości przepisów podatkowych, w związku, z czym niektóre podmioty mogą korzystać, na niejasnych zasadach, ze szczególnych przywilejów podatkowych; niechęć administracji danego kraju do uczestniczenia w wymianie informacji podatkowych tj. odmowa udzielenia informacji administracjom innych państw o dochodach przetransferowanych do takiego kraju przez osoby mające miejsce zamieszkania lub siedzibę w innym państwie, ścisła tajemnica bankowa i finansowa, brak wymogów odnośnie kontroli dewizowej, sprawozdań podatkowych czy księgowości, minimum biurokracji i formalności podczas zakładania i prowadzenia spółki, minimalna wysokość inwestycji lub szczególnie niski poziom zatrudnienia w stosunku do wartości dokonywanych transakcji, stabilizacja ekonomiczna i prawno-polityczna, dogodna infrastruktura w zakresie łączności i komunikacji, spełnienie indywidualnych oczekiwań inwestorów⁸.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie określenia krajów i terytoriów stosujących szkodliwą konkurencję podatko-

⁷ T. Lipowski (2004), *Raje podatkowe a unikanie opodatkowania*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa, 2004, s. 98.

⁸ Ibidem, s. 140.

wą dla celów podatku dochodowego od osób prawnych (Dz. U. Nr 2013 poz. 494) zawiera listę „rajów podatkowych”. Obecnie znajdują się na niej następujące kraje: Księstwo Andory, Anguilla – Terytorium Zamorskie Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Antigua i Barbuda, Aruba/Sint-Maarten/Curacao – Terytoria Królestwa Niderlandów, Wspólnota Bahamów, Królestwo Bahrajnu, Barbados, Belize, Bermudy – Terytorium Zamorskie Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Brytyjskie Wyspy Dziewicze – Terytorium Zamorskie Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Wyspy Cooka – Samorządne Terytorium Stowarzyszone z Nową Zelandią; Wspólnota Dominiki, Gibraltar – Terytorium Zamorskie Korony Brytyjskiej, Grenada, Sark – Terytorium Zależne Korony Brytyjskiej, Hongkong – Specjalny Region Administracyjny Chińskiej Republiki Ludowej, Kajmany – Terytorium Zamorskie Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Republika Liberii, Księstwo Liechtensteinu, Makau – Specjalny Region Administracyjny Chińskiej Republiki Ludowej, Republika Malediwów, Republika Wysp Marshalla, Republika Mauritiusu, Księstwo Monako, Montserrat – Terytorium Zamorskie Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Republika Nauru, Niue – Samorządne Terytorium Stowarzyszone z Nową Zelandią, Republika Panamy, Niezależne Państwo Samoa, Republika Seszeli, Federacja Saint Kitts i Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent i Grenadyny, Królestwo Tonga, Turks i Caicos – Terytorium Zamorskie Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Wyspy Dziewicze Stanów Zjednoczonych – Terytorium Nieinkorporowane Stanów Zjednoczonych, Republika Vanuatu.

Biorąc pod uwagę klasyczne ujęcie rajów podatkowych, można je podzielić według wysokości danin publicznych nakładanych w danym kraju. Na tej podstawie należy wyróżnić dwie zasadnicze kategorie rajów podatkowych:

- kraje, które nie nakładają żadnych podatków np. Kajmany, Bermudy;
- kraje, które nakładają niskie podatki np. Andora, Wyspy Bahama, Gibraltar.

Innym podziałem rajów podatkowych jest wyróżnienie:

- kraje, w których w ogóle nie ma podatków dochodowych;
- kraje, w których podatki dochodowe są niskie według zasad terytorialności które charakteryzują się łagodną jurysdykcją podatkową;
- kraje o niskim opodatkowaniu;
- kraje stosujące ułatwienia podatkowe dla określonego rodzaju spółek;
- kraje, w których przy normalnych stawkach podatkowych oferuje się przywileje dla konkretnych typów działalności tzw. przywilejów holdingowych⁹.

⁹ J. Głuchowski, *Oazy podatkowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1996, s. 19.

3. KORZYŚCI I OGRANICZENIA DLA FIRM KORZYSTAJĄCYCH Z RAJÓW PODATKOWYCH

Przenoszenie działalności gospodarczej do rajów podatkowych oprócz wielu korzyści wiąże się również z koniecznością ponoszenia różnego rodzaju ryzyka. Do potencjalnych zagrożeń należy zaliczyć przede wszystkim: możliwość nieuznawania rozliczeń podatkowych przez organy podatkowe krajów macierzystych KTN, co wiąże się z kosztami analiz finansowych i prawnych, procedur postępowań administracyjnych i sądowych, ryzyko podwójnego opodatkowania i ponoszenia kosztów zarządzania tym ryzykiem, ryzyko niestabilności ekonomicznej lub politycznej raju podatkowego, możliwość bankructwa lokalnych przedsiębiorstw, ryzyko oszustwa, trudności z zarządzaniem rozbudowaną i rozproszoną geograficznie strukturą KTN, co wiąże się z utratą elastyczności korporacji, tzn. zdolności do szybkiej, sprawnej i skutecznej adaptacji do zmian rynkowych i wprowadzania koniecznych dostosowań na zewnątrz i wewnątrz korporacji¹⁰.

Przedsiębiorcy korzystający z rajów podatkowych dążą do zmniejszenia obciążeń podatkowych poprzez transfer zysków. Transfer ten może przybierać różne formy:

- zawyżanie w fakturach cen towarów importowanych, bądź zaniżanie cen towarów eksportowanych;
- zwiększanie kosztów spółki położonej poza rajem podatkowym;
- spółki rotacyjne;
- holdingi;
- wprowadzenie dodatkowego pośrednika w obrocie międzynarodowym;
- wykorzystanie prawa bankowego do legalnego przelewu dochodów, do jednego z rajów podatkowych.

Korzyści jakie firmy mające swoje centra interesów w rajach podatkowych wyróżniamy:

- Ochrona majątku przed przyszłymi wierzycielami – tworzone wehikuly inwestycyjne pozwalają na ochronę majątku inwestora i przekazywanie go zgodnie z jego rozporządzeniami i ochroną przed roszczeniami osób trzecich.
- Minimalizacja obciążeń podatkowych – wykorzystanie różnych ordynacji podatkowych i ustaw do zmniejszenia lub wyeliminowania obciążeń podatkowych.
- Maksimum poufności – silna tajemnica bankowa, brak współpracy z podmiotami zewnętrznymi w zakresie wymiany informacji o swoich

¹⁰ P. Folfas, *Przenoszenie działalności gospodarczej do rajów podatkowych jako strategia zarządzania finansami korporacji transnarodowych: motywy, formy, korzyści i zagrożenia*, Bank i Kredyt, grudzień 2008, s. 23.

obywatelach i korporacjach. Niektóre z nich w ogóle nie prowadzą takich informacji i nie wymagają żadnej księgowości i sprawozdawczości.

- Elastyczna formuła prowadzenia działalności – możliwość zasiadania osób prawnych w zarządzie spółki, możliwość odbywania walnych zgromadzeń poza granicami kraju, możliwość przeniesienia działalności do innej jurysdykcji prawnej itd.

Przeciwko unikaniu opodatkowania przy wykorzystaniu rajów podatkowych podejmowane są działania zarówno na poziomie krajowym, unijnym, jak i światowym. W polskiej ordynacji podatkowej uregulowania, mające na celu kontrolę transakcji prowadzonych przez polskich rezydentów podatkowych z rajami podatkowymi pojawiły się w roku 2001. Na podatników dokonujących transakcji, w związku z którymi zapłać należności dokonywana jest bezpośrednio lub pośrednio na rzecz podmiotu mającego miejsce zamieszkania, siedzibę lub zarząd na terytorium lub w kraju stosującym szkodliwą konkurencję podatkową, nakładany był obowiązek sporządzenia dokumentacji podatkowej takiej transakcji.

Od 1 stycznia 2015 weszły w życie przepisy blokujące wyprowadzanie zysków firm do krajów stosujących szkodliwą konkurencję podatkową. Zmiany te można nazwać rewolucyjnymi, gdyż dzięki nowym zasadom opodatkowania raje podatkowe stały się mniej atrakcyjne. Zgodnie z nowymi przepisami polscy właściciele kontrolowanych spółek zagranicznych (tzw. CFC) będą płacić podatek dochodowy od zysków uzyskiwanych przez te spółki, nawet jeśli nie są one transferowane do Polski. Jest to jednak obciążone następującymi warunkami:

- polski właściciel musi posiadać co najmniej 25 proc. udziałów w organach stanowiących,
- spółka powinna osiągać przychody pasywne, czyli np. odsetki, zyski kapitałowe i dochody z opłat,
- stawka podatku w odniesieniu do przynajmniej jednego z tych dochodów jest niższa niż 14,25 proc.

Przepisy dotyczące opodatkowania CFC nie będą obowiązywały, gdy przychody spółek kontrolowanych nie przekroczą 250 tys. euro. Druga przesłanka wykluczająca pojawi się wówczas, gdy właściciel będzie w stanie udowodnić, że spółka prowadzi za granicą faktyczną działalność gospodarczą, a nie jest sztucznym tworem powstałym dla korzyści podatkowej.

Unia Europejska natomiast, z powodu oszustw finansowych, co roku ponosi straty rzędu biliona euro. Opracowała więc obszerny zestaw narzędzi w celu poprawy zdolności państw członkowskich do zwalczania oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania. Zestaw ten obejmuje przepisy UE (dotyczące zwiększenia przejrzystości, wymiany informacji i współpracy administracyjnej), skoordynowane działania zalecane państwom członkowskim (na przykład w związku z agresywnym planowaniem podatkowym i rajami podatkowymi) i zalecenia dla poszczególnych państw w ra-

mach części europejskiego semestru. Zaleca wszystkim krajom sporządzenie „czarnej listy” miejsc, które działają jako raje podatkowe. Stanowiłoby to wyraźny sygnał, który mógłby pociągnąć za sobą zmianę istniejących umów podatkowych. To z kolei mogłoby zniechęcić inwestorów do inwestowania w takich miejscach. UE przekaże również wsparcie finansowe na współpracę między krajowymi organami podatkowymi w ramach programu Fiscalis 2020. Komisja Europejska będzie monitorować wdrażanie przedstawionych zaleceń i wywierać nacisk na kraje, których postępy w tej dziedzinie są za słabe. Priorytetem dla państw członkowskich jest teraz zarówno przeprowadzenie niezbędnych usprawnień w ich systemach krajowych jak i obszerne wykorzystanie zestawu narzędzi europejskich i wdrożenie uzgodnionych ustaleń w sposób kompleksowy i skoordynowany.

4. FIRMY OFFSHORE W RAJU PODATKOWYM

Pomimo braku wymogów unifikacji systemów podatkowych państw europejskich (także członków Unii Europejskiej) dwa czołowe państwa członkowskie Unii Europejskiej (tj. Niemcy i Francja) wraz z USA dokonywały bezprecedensowych nacisków na przejrzystość informacyjną centrów finansowych *offshore* (potocznie nazywanych „rajami podatkowymi”) w dobie ostatnich kryzysów ekonomicznych¹¹.

Spółki offshore wykorzystywane są przede wszystkim przez duże koncerny międzynarodowe, korporacje, trusty i holdingi, mające duże zyski, ale mogące być efektywnie używane również przez przedsiębiorstwa z sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Wybór raju podatkowego zależy przede wszystkim od celu, jakiemu rejestracja spółki ma służyć, np. rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej, obowiązujący system podatkowy, system prawny i społeczny, koszty rejestracji i utrzymania spółki. Istnieje szeroki wachlarz rodzajów działalności, które mogą być szczególnie atrakcyjne w rajach podatkowych np.

- Spółki inwestycyjne umożliwiają osiągnięcie określonych korzyści przede wszystkim poprzez brak ograniczeń wynikających z prawa dewizowego i zapewnienia anonimowości inwestora.
- Spółki handlowe działające w rajach podatkowych takich jak Wyspy Man, Madera czy Cypr, które są efektywnie wykorzystywane do kumulacji zysku powstającego z transakcji handlowych.
- Spółki usługowe które zlecają zarejestrowanej w raju podatkowym różnego rodzaju usługi, przede wszystkim niematerialne (np. doradcze, marketingowe, księgowe) gdzie można kumulować w niej dochody wolne od opodatkowania lub obciążone stosunkowo niewielkim podatkiem.
- Spółki patentowe, które przejmują prawa wynikające z patentów, praw autorskich znaków towarowych, programów komputerowych. Poprzez

¹¹ P. Wiśniewski, Charakterystyka centrów finansowych offshore – tzw. rajów podatkowych, Studio BAS 2012, s. 183.

pobieranie opłat licencyjnych spółki mogą kumulować zyski bez ponoszenia zbędnych obciążeń podatkowych.

- Spółki transportowe – rejestracja środków transportu statki, jachty i samoloty w rajach podatkowych ma wiele zalet i umożliwia uniknięcie dużej części podatków i opłat skarbowych związanych z ich utrzymaniem¹².

W literaturze i praktyce najczęściej wykorzystywane są następujące klasyfikacje finansowych centrów *offshore*: Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW, International Monetary Fund, IMF), Wskaźnika Tajemnicy Finansowej (WTF, Financial Secrecy Index, FSI), Organizacji Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju, wreszcie systematyka polskiego Ministerstwa Finansów. Według Międzynarodowego Funduszu Walutowego centra te mają charakteryzować się następującymi wyróżnikami: duża liczba i skala instytucji finansowych, które zajmują się świadczeniem usług finansowych wobec nierezydentów, wysoki stopień oddziaływania krajowych sektorów finansowych na tzw. realną sferę gospodarki, zerowe lub niewielkie podatki, umiarkowane lub niskie wymogi regulacyjne oraz ścisła tajemnica bankowa lub/i anonimowość lokat oraz obrotu na rynkach finansowych.

Korzyści przedsiębiorstwa analiza porównawcza spółki z o.o. w Polsce i Stanach Zjednoczonych. Jak wynika treści powyżej spółki działające w rajach podatkowych mają niższe koszty utrzymania oraz płać niższe podatki. Do analizy wybrano dwie spółki jedna działająca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej a druga na terenie oazy podatkowej. Na potrzeby kalkulacji, przyjmijmy do porównania spółkę z najpopularniejszej obecnie lokalizacji – Delaware w USA. Przyjmijmy też, że spółka z o.o. (ltd, llc) wypracowuje miesięczny zysk z działalności operacyjnej 5.000,00 złotych miesięcznie (60.000,00 złotych rocznie). Dla potrzeb rozliczeń kurs dolara przyjęto z dnia pisania opracowania: 1 USD = 3,15 PLN.

Tabela 1 obrazuje wyraźnie, że w pierwszym roku działalności spółka w Delaware, przy takich samych zyskach operacyjnych (zyskach ze sprzedaży towarów, usług) wypracowała dla właściciela/udziałowca zysk roczny większy o 14.450,85 zł rocznie (1.204,24 zł miesięcznie) a spoglądając na wyliczenia inaczej, spółka w Delaware wypracowuje dla swoich właścicieli/udziałowców zysk rzędu 158,35% tego co przy identycznej działalności w Polsce. Kluczowe znaczenie ma wysokość podatku, która w przypadku spółki polskiej wynosiła 10.260 zł rocznie, natomiast w przypadku LLC Delaware zaledwie 787,50 zł rocznie. Przy większych dochodach, różnica ta zwiększa się (w Polsce płaci się CIT procentowy a w Delaware stały, ryczałtowy podatek USD 250 rocznie bez względu na zysk/dochód/obroty).

¹² M. Dymek M., *Optymalizacja podatkowa*, ODDK spółka z o.o., Gdańsk, 2006, s. 188-191.

Tabela 1. Analiza porównawcza firm pod kątem obciążeń podatkowych

	Spółka z o.o. w Polsce	Spółka LLC w Delaware
Zysk z działalności operacyjnej	5.000,00 zł miesięcznie 60.000,00 zł rocznie	5.000,00 miesięcznie 60.000,00 rocznie
Koszty księgowe	500,00 zł miesięcznie 6.000,00 zł rocznie	91,61 zł miesięcznie 1.099,35 zł rocznie
Podatek od przedsiębiorstw	855,00 zł miesięcznie 10.260,00 zł rocznie	65,62 zł miesięcznie 787,50 zł rocznie
Dywidenda	692,55 zł miesięcznie 8.310,60 zł rocznie	920,12 zł miesięcznie 11.041,50 zł rocznie
Zysk netto	2.952,45 zł miesięcznie 35.429,40 zł rocznie	3.922,63 zł miesięcznie 47.071,65 zł rocznie
Ubezpieczenie społeczne	634,05 zł miesięcznie 7.608,60 zł rocznie	400,00 zł miesięcznie 4.800,00 zł rocznie
Ubezpieczenie zdrowotne	254,55 zł miesięcznie 3.054,60 zł rocznie	254,55 zł miesięcznie 3.054,60 zł rocznie
Zysk spółki	2.063,85 zł miesięcznie 24.766,20 zł rocznie	3.268,09 zł miesięcznie 39.217,05 zł rocznie

Źródło: [<http://rajepodatkowe.com.pl/czy-raje-podatkowe-oplacaja-sie>].

Spółka offshore zarejestrowana w raju podatkowym odprowadza podatki według jurysdykcji miejsca rejestracji. Najczęściej są to podatki jednocyfrowe albo wynoszące zero. Ponadto, dzięki ograniczonej biurokracji w większości rajów podatkowych, można w łatwy sposób uciec od piekła biurokracji a co za tym idzie, administrowanie taką spółką również jest łatwiejsze i tańsze. Kolejną zaletą spółek offshore jest tajemnica. W większości jurysdykcji dane udziałowców są chronione przed dostępem osób trzecich i mogą być wyjawione jedynie na polecenie sądu miejsca rejestracji spółki. W praktyce więc jest to niemożliwe. Dane są chronione przed niechcianymi osobami a także przed urzędami (między innymi skarbowymi) i nawet polskie orzeczenia sądu nie są podstawą dla miejscowych sądów do ujawnienia danych udziałowców.

PODSUMOWANIE

Raje podatkowe cechują się zarówno pozytywnymi cechami dla przedsiębiorców którzy nie chcą płacić wysokich podatków, lecz z punktu widzenia władz państwowych budzą kontrowersyjne emocje. Z uwagi na wysokie

opodatkowanie w niektórych krajach wydaje się adekwatne to, że firmy przenoszą swoją działalność do oaz podatkowych. Wśród korzyści prowadzenia działalności w rajach podatkowych jakie można wskazać to: brak podatku dochodowego i podatku VAT, brak obowiązku prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz przedkładania sprawozdań finansowych oraz brak ujawnienia udziałowców w centralnym rejestrze. Warto jest także podkreślić że firma, która ma siedzibę w raju podatkowym nie musi lokować całego majątku w kraju gdzie jest jej siedziba, lecz może korzystać także z usług reprezentujących bankowość szwajcarską.

LITERATURA:

- [1] Beauchamp A. (1983), *Die Steuerparadiese der Welt*, Piper Verlag GmbH, München.
- [2] Bryndzak Sz., *Nadużywanie przepisów umów o unikaniu podwójnego opodatkowania przez transfer rezydencji podatkowej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 818, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 68 (2014).
- [3] Dymek M., *Optymalizacja podatkowa*, ODDK spółka z o.o., Gdańsk, 2006.
- [4] Folfas P., *Przenoszenie działalności gospodarczej do rajów podatkowych jako strategia zarządzania finansami korporacji transnarodowych: motyw, formy, korzyści i zagrożenia*, Bank i Kredyt, grudzień 2008.
- [5] Głuchowski J., *Oazy podatkowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1996.
- [6] Lipowski T., *Raje podatkowe a unikanie opodatkowania*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa, 2004.
- [7] Mazur Ł., *Optymalizacja podatkowa*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- [8] Nogacki R., Magda K., *Minimalne podatki maksymalna poufność*, Biznes i Prawo, nr 9 rok 2009.
- [9] Szewczyk-Jarocka M., pod red. Grzywacz J., Kowalski S., *Wyspy Kajmana jako przykład oazy podatkowej*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku, Nauki Ekonomiczne, tom XX, 2014.
- [10] Wiśniewski P., *Charakterystyka centrów finansowych offshore – tzw. rajów podatkowych*, Studio BAS 2012.
- [11] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 kwietnia 2013 r.
- [12] [<http://rajepodatkowe.com.pl/czy-raje-podatkowe-oplacaja-sie>].
- [13] [<http://www.kancelaria-skarbiec.pl/raje-podatkowe>].

STRESZCZENIE

Współczesne raje podatkowe – realne korzyści przedsiębiorstwa w świetle ograniczeń

Cel – Celem artykułu jest prezentacja korzyści dla przedsiębiorstw prowadzących swoje firmy w rajach podatkowych w świetle ograniczeń podatkowych na terenie innych krajów. *Metodologia badania* – Jako metodę badawczą wykorzystano studia literaturowe. Na wstępie wyjaśniono pojęcie podatku oraz proces kontestowania podatku, w kolejnej części artykułu przedstawia pojęcie i klasyfikację rajów podatkowych. W dalszym etapie przedstawiono korzyści oraz ograniczenia dla firm prowadzących działalność na terenie oaz podatkowych, a także wskazano przykład działalności spółki na terenie Polski oraz jednego z rajów podatkowych.

Słowa kluczowe: unikanie opodatkowania, uchylanie się od opodatkowania, transfer rezydencji podatkowej, umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, raje podatkowe, oazy podatkowe.

SUMMARY

Contemporary tax heavens – the real profits of companies in view of limitations

Purpose – The purpose of this article is to present the benefits for companies doing their business in tax havens in light of the fiscal constraints in other countries. *Research Methodology* – The research method used literature studies. At the outset, it explains the concept of tax and tax contestation process, in another part of the article presents the concept and classification of tax havens. In a further step shows the benefits and limitations for companies operating in tax havens, as well as the indicated example, the company's operations in Polish and one of the tax havens.



Beata Rosicka
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Rola i znaczenie uczelni wyższych w kształtowaniu rozwoju turystycznego

WSTĘP

Dynamicznie rozwijająca się gospodarka rynkowa i demokratyczne zmiany społeczne wpływają na sekwencję działań projektowania modelu funkcjonowania uczelni wyższych. Aktualnie, gdy wykształcenie wyższe przestaje być dobrem elitarnym, uczelnie wyższe, zarówno publiczne, jak i niepubliczne, ukierunkowują swoje działania między innymi na wprowadzanie nowych kierunków dostosowanych do potrzeb gospodarki. Ważnym kierunkiem staje się turystyka.

Turystyka postrzegana jest jako zjawisko ekonomiczne, przestrzenne oraz społeczno-kulturowe. K. Przeclawski zwracając uwagę na aspekt przestrzenny, psychologiczny oraz kulturowy, sformułował następującą definicję turystyki: „jest to całokształt zjawisk ruchliwości przestrzennej, związanych z dobrowolną, czasową zmianą pobytu, rytmu i środowiska życia oraz wejściem w styczność osobistą ze środowiskiem odwiedzanym (przyrodniczym, kulturowym bądź społecznym)”¹. Z kolei kontekst ekonomiczny turystyki dostrzegł W. Alejziak, który zaproponował szerszą definicję tego zjawiska, przyjmując, iż jest to „ogół zjawisk związanych z podróżą i pobytem osób przebywających czasowo i dobrowolnie poza swoim codziennym środowiskiem, w tym zwłaszcza ekonomiczne i społeczne interakcje zachodzące pomiędzy organizatorami turystyki, usługodawcami, miejscową ludnością oraz samymi turystami, o ile głównym celem ich wyjazdów nie jest działalność zarobkowa wynagradzana w odwiedzanej miejscowości”².

¹ A. Panasiuk, *Ekonomika turystyki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 23.

² W. Alejziak, *Turystyka w obliczu wyzwań XXI wieku*, Wydawnictwo Albis, Kraków 2000, s. 29.

W myśl przytoczonych definicji, można przyjąć założenie, iż turystyka wykracza poza działalność gospodarczą. W kontekście rozwoju turystyki w danym regionie, należy uwzględnić dwie grupy zasobów ludzkich:

1. kreatorów oferty turystycznej oraz
2. odbiorców oferty turystycznej.

W odniesieniu do pierwszej z wymienionych grup ważne jest kształtowanie kompetencji pozwalających na kreowanie innowacyjnych a zarazem konkurencyjnych produktów turystycznych oraz należytą obsługę klientów. Twórcy oferty turystycznej powinni posiadać, oparte na przedsiębiorczości oraz elastyczności działań, zdolności do zaspokojenia wymagań rynku turystycznego. W epoce gospodarki opartej na wiedzy, kwalifikacje, jak i umiejętności zawodowe nabyte najpierw w czasie edukacji a następnie poszerzane podczas pracy zawodowej, stanowią istotę osiągania wysokiej jakości usług turystycznych, a także wdrażania wysokiej jakości produktów turystycznych.

W przypadku odbiorców oferty turystycznej najistotniejszą kwestią jest formowanie odpowiednich postaw i nawyków związanych ze spędzaniem wolnego czasu, wyborem oferty turystycznej sprzyjającej regeneracji sił fizycznych i psychicznych oraz rozwijającej światopogląd.

W celu osiągnięcia wyżej wymienionych postaw i kompetencji człowieka dużą rolę odgrywa edukacja a szczególne znaczenie zyskuje przy tym działalność uczelni wyższych. Celem artykułu jest próba identyfikacji funkcji uczelni w kształtowaniu rozwoju turystycznego regionów w dobie współczesnych wyzwań społeczno-ekonomicznych. W artykule postawiono hipotezę, że edukacja na uczelni wyższej w zakresie turystyki kreuje rozwój lokalny i regionalny turystyki. Ponadto, funkcje uczelni w kształtowaniu rozwoju lokalnego turystyki wynikają z samego procesu rozwoju lokalnego, w którym uczelnia może uczestniczyć, wspierając działania podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie polityki rozwoju.

W artykule zastosowano metody analizy literatury przedmiotu, regulacji prawnych oraz standardów kształcenia dla kierunków studiów turystyka i rekreacja.

1. FUNKCJE I ZADANIA UCZELNI WYŻSZYCH

Działalność szkół wyższych w Polsce podlega regulacjom prawnym wynikającym z ustawy z dnia 25 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa ta jest podstawowym aktem prawnym określającym prawne i organizacyjne zasady funkcjonowania szkół wyższych w Polsce. W myśl tej ustawy uczelnie prowadzące studia wyższe, dzieli się na: (1) uczelnie publiczne akademickie utworzone przez państwo reprezentowane przez właściwy organ władzy lub administracji publicznej oraz (2) uczelnie niepubliczne utworzone przez osobę fizyczną bądź prawną niebędącą państwową lub samorządową osobą prawną. Należy podkreślić, że zmiany systemu zarządzania uczelniami wyższymi nasiliły się po ogłoszeniu Karty Boloń-

skiej. 19 czerwca 1999 roku rozpoczął się proces boloński, którego wynikiem był podział studiów na studia pierwszego stopnia (kończące się uzyskaniem tytułu zawodowego licencjata lub inżyniera), drugiego stopnia (kończący się uzyskaniem tytułu magistra) i trzeciego stopnia (kończące się stopniem naukowym doktora) oraz studia podyplomowe³. Dla każdego z poszczególnych stopni studiów zostały opracowane odpowiednie standardy kształcenia, czyli zbiory reguł kształcenia przygotowujących do wykonywania danego zawodu⁴.

Każda z uczelni wyższych funkcjonuje w trzech podstawowych wymiarach, tzn.⁵:

1. gospodarczym – na rynku usług edukacyjnych,
2. politycznym – zapewnienie wykwalifikowanej kadry dla funkcjonowania państwa, w tym społeczeństwa obywatelskiego,
3. wiedzy – „tworzenie” nauki i dzielenie się jej wynikami.

Z powyższych wymiarów wynikają trzy kluczowe funkcje uczelni, tj. edukacyjna, prowadzenie badań naukowych oraz oddziaływanie na otoczenie. Realizowane przez uczelnie wyższe w tych obszarach zadania zostały zaprezentowane w tabeli 1.

Tabela 1. Funkcje i zadania uczelni wyższych

Funkcja	Zadania
Edukacyjna	Kształcenie studentów w celu zdobywania i uzupełniania wiedzy, umiejętności niezbędnych w pracy zawodowej, a także przekazanie umiejętności samodzielnego zdobywania wiedzy przez całe życie
	Prowadzenie studiów podyplomowych, szkoleń i kursów w celu kształcenia nowych umiejętności niezbędnych na rynku pracy
	Kształcenie i promowanie kadry naukowej
	Kształtowanie postaw obywatelskich, umacnianie zasad demokracji i poszanowanie praw człowieka
	Wyrobinienie otwartości na świat, wrażliwości na kulturę oraz dbałości o środowisko naturalne
Badawcza	Tworzenie nowej wiedzy w wyniku prowadzonych badań
	Upowszechnianie wyników badań
Oddziaływanie na otoczenie	Przyczynianie się do rozwoju lokalnego i regionalnego
	Pielęgnowanie dziedzictwa kulturowego, środowiska przyrodniczego

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 13 ustawy z dnia 25 lipca 2005 r. prawo o szkolnictwie wyższym oraz E. Janczyk-Strzała, *Controlling we wspomaganiu zarządzania uczelnią niepubliczną funkcjonującą w Polsce*, CeDeWe, Warszawa 2013, s. 26.

³ J. M. Pawlikowski, *Polskie uczelnie wobec wyzwań procesu bolońskiego*, [http://www.uj.edu.pl/documents/10172/22085/V.26_JPawlikowski.pdf], (26.04.2015).

⁴ Art. 2 ustawy z dnia 25 lipca 2005 r. prawo o szkolnictwie wyższym, Dz. U. 2005 nr 164 poz. 1365 z późn. zm.

⁵ J. M. Pawlikowski, op. cit.

Oddziaływanie uczelni wyższych na otoczenie lokalne i regionalne może mieć dwojaki charakter⁶:

- aktywny – poprzez podnoszenie poziomu edukacji, umiejętności, dostosowania oferowanych kierunków i specjalności do potrzeb regionu, ukierunkowanie badań naukowych na najważniejsze dla regionu dziedziny gospodarki,
- pasywny – poprzez wzrost zatrudnienia, zarówno bezpośrednia na uczelni, jak i w podmiotach współpracujących z nią.

Należy podkreślić, że w funkcji edukacyjnej można wyróżnić jedną z najmniej rozpoznawanych i najsłabiej osadzonych w świadomości, funkcję wychowawczą uczelni wyższej. W odniesieniu do szkoły wyższej przyjmuje się, że wychowawczymi są zarazem intencjonalne oddziaływania osobotwórcze różnych elementów struktury uczelni (ujęcie wąskie), a także wpływy niezamierzone, będące skutkiem udziału studentów w społecznym systemie uczelni wyższej (ujęcie szerokie)⁷. J. Legowicz definiuje wychowawcze funkcjonowanie uczelni jako „zestaw bezpośredniego i pośredniego, świadomie zakładanego, a często wynikającego także z sytuacji, współtowarzyszącego działania, oddziaływania i współdziałania uczelni, jej kierownictwa, pracowników i agend organizacyjnych, łącznie z młodzieżą jako przedmiotem i podmiotem tego procesu, w zakresie całokształtu poczynañ mających na celu ukierunkowane przysposobienie studiujących do życia w społeczeństwie”⁸. W wąskim rozumieniu za wychowanie w uczelni wyższej uznaje się „ogół tych zabiegów, które zmierzają do ukształtowania w osobowości studenta sfery emocjonalno-wolicjonalnej, a więc wyposażenia go w system postaw, ideałów, wartości i zasad, które wyznaczają jego stosunek do świata”⁹. Takie pojmowanie funkcji oznacza, że uczelnia zakłada pewien kierunek zmian osobowości studenta oraz kreuje warunki sprzyjające tym zmianom.

2. STANDARDY KSZTAŁCENIA DLA KIERUNKU STUDIÓW TURYSTYKA I REKREACJA

W 2015 roku około 89 publicznych oraz niepublicznych uczelni wyższych w Polsce oferuje kształcenie w zakresie różnych kierunków i specjalności turystycznych. Kierunek turystyka i rekreacja można studiować na akademii wychowania fizycznego, uczelniach ekonomicznych, technicznych,

⁶ J. Dietl, *Uczelnia niepaństwowa jako czynnik awansu ekonomicznego, społecznego i kulturowego regionu*, [w:] B. Minkiewicz (red.), *Uczelnie i ich otoczenie. Możliwości i formy współdziałania*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003, s. 79.

⁷ K. Jaskot, *Funkcje szkoły wyższej jako instytucji edukacyjnej*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2002, s. 14.

⁸ L. Legowicz, *Wychowawcze funkcje uczelni*, „Życie szkoły wyższej”, 1968, numer 11/12, s. 122.

⁹ H. Muszyński, *Kierunki i formy realizacji celów dydaktyczno-wychowawczych w szkole wyższej*, „Życie szkoły wyższej”, 1977, numer 9, s. 19.

humanistycznych oraz rolniczych¹⁰. W ramach tegoż kierunku, uczelnie wyższe oferują wiele specjalności, jak na przykład¹¹:

- agroturystyka,
- hotelarstwo i gastronomia,
- komunikacja społeczna i dziennikarstwo w turystyce,
- menadżer turystyki uzdrowiskowej,
- Spa i Wellness,
- obsługa ruchu turystycznego,
- pilotaż i przewodnictwo turystyczne.
- turystyka biznesowa,
- turystyka dzieci i młodzieży,
- turystyka kulturowa i przyrodnicza,
- turystyka w regionie,
- zarządzanie finansami przedsiębiorstw turystycznych,
- zarządzanie przedsiębiorstwem turystycznym,

Prawie każda z uczelni wyższych umożliwia odbycie krajowych, jak i zagranicznych praktyk w biurach podróży, obiektach noclegowych, przedsiębiorstwach gastronomicznych oraz w instytucjach związanych z turystyką (w Regionalnych i Lokalnych Organizacjach Turystycznych).

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków oraz poziomów kształcenia, standardy nauczania dla kierunków turystycznych zostały podzielone na studia pierwszego stopnia oraz drugiego stopnia. Zakres nauczania obejmuje kształcenie w zakresie treści podstawowych, jak na przykład: psychologia, socjologia, prawo, ekonomia, zarządzanie, fizjologia człowieka oraz treści kierunkowych, obejmujących między innymi następujące przedmioty: krajoznawstwo, geografia turystyczna, podstawy turystyki, podstawy rekreacji, obsługa ruchu turystycznego, hotelarstwo, pedagogika czasu wolnego, żywienie człowieka, kształtowanie środowiska i ochrony przyrody, marketing usług turystycznych, informatyka w turystyce, produkt turystyczny.

Wśród głównych celów kształcenia na kierunkach turystycznych, uczelnie wymieniają: zdobycie wiedzy z zakresu procesów zachodzących na rynku usług turystycznych, ich uwarunkowań, rodzajów turystyki, umiejętności identyfikacji kluczowych problemów w obszarze turystyki, oceny zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska naturalnego, projektowania

¹⁰ Wybierz studia, [<http://wybierzstudia.nauka.gov.pl/pages/search/index>], (26.04.2015).

¹¹ *Uczelnie kształcące na kierunkach turystycznych*, „Wiadomości turystyczne. Wydanie specjalne”, kwiecień 2014, s. 11-15.

elementów infrastruktury turystycznej oraz organizowania imprez turystycznych¹².

3. ZNACZENIE UCZELNI W PROCESIE KSZTAŁTOWANIA ROZWOJU TURYSTYCZNEGO REGIONÓW

Turystyka stanowi dziś dla wielu regionów świata ważne źródło dochodu. W tym ujęciu pełni swoistą rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym regionów. Funkcja turystyczna oznacza zdolność społeczno-ekonomiczną do przyjęcia i zaspokojenia potrzeb określonych grup turystów na danym obszarze, regionie lub miejscowości. Jednostki, w których funkcja ta stanowi dominujący segment działalności gospodarczej określana jest mianem „jednostki o funkcji turystycznej”. Rozwój ruchu turystycznego przyczynia się do pobudzania działalności usługowej ukierunkowanej na przyjęcie turystów. Powoduje to zarazem wzrost znaczenia turystyki, jako sektora gospodarki. Im lepiej rozwinięta funkcja turystyczna jednostki przestrzennej, tym ten sektor staje się bardziej konkurencyjny w stosunku do innych gałęzi gospodarki¹³.

Należy podkreślić, iż wsparcie rozwoju turystyki na szczeblu lokalnym i regionalnym poprzez działalność uczelni wyższych nie powinno być rozpatrywane jedynie na płaszczyźnie kształtowania jej oferty, lecz również, związanych z nią, tworzenia ośrodków badawczo-rozwojowych oraz kształcenia i wprowadzania odpowiednio wykwalifikowanych zasobów ludzkich, które – jak wspomniano we wstępie – można podzielić na dwie grupy, tzn. kadre turystyczną oraz konsumentów usług turystycznych.

Edukacja turystyczna przyczynia się do kształtowania postaw konsumentów, wzmagając aktywność społeczeństwa poprzez turystykę i rekreację oraz rozwijając zainteresowanie wartościami dziedzictwa kulturowego oraz środowiska naturalnego. Niezbędnym elementem kształtowania zasobów ludzkich w kontekście rozwoju turystyki jest obecna w standardach kształcenia tematyka ekologiczna. Studenci powinni wiedzieć, iż rozwój zrównoważony w przypadku turystyki powinien być rozumiany nie tylko jako ochrona środowiska naturalnego, lecz także jako pielęgnowanie dziedzictwa kulturowego oraz zachowanie lokalnych i regionalnych tradycji. Wykształcone kadry turystyczne poprzez odpowiednią promocję ofert mogą kształtować świadomość ekologiczną konsumentów. W rozwoju turystyki bierze bowiem udział nie tylko organizator, ale także konsument, gdyż na pierwszej, jak i na drugiej stronie spoczywa obowiązek dbałości o środowisko przyrodnicze i dziedzictwo kulturowe, będące bazą dla kreowania oferty turystycznej.

Istotnym zagadnieniem poruszonym na uczelniach wyższych jest geografia turystyczna Polski. W ramach realizacji tego przedmiotu najważniej-

¹² *Turystyka interdyscyplinarna*, „Wiadomości turystyczne. Wydanie specjalne”, kwiecień 2014, s. 9.

¹³ W. Kurek, M. Mika, *Turystyka jako przedmiot badań naukowych*, [w:] W. Kurek (red.), *Turystyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 40-42.

sze powinno być rozwijanie zainteresowania studentów, nie tylko jako przyszłej kadry turystycznej, ale także jako konsumentów, korzystaniem z oferty krajowej, uświadamianie jej atrakcyjności oraz uzmysławianie wpływu jaki wywiera wybór miejsca docelowego spędzania wolnego czasu na lokalne rynki pracy i sytuację ekonomiczną Polski.

W programach kształcenia realizowanych na uczelniach wyższych, powinno uwzględnić się zagadnienia z zakresu organizacji wypoczynku dla dzieci i młodzieży. Tego rodzaju turystyka integruje szkolne i pozaszkolne wychowanie oraz wpływa na kształtowanie postaw młodych ludzi, będącymi przyszłymi konsumentami usług turystycznych oraz mogącymi w przyszłości zasilić kadrę turystyczną. Dobrze przygotowana kadra turystyczna może kształtować już u dzieci i młodzieży ich światopogląd oraz nawyki związane ze spędzaniem czasu wolnego w kraju.

Ważnym elementem kształcenia zasobów ludzkich jest także przygotowanie kadry do obsługi turystów niepełnosprawnych. Niekiedy ze względu na ograniczenie mobilności tychże osób i niewielkie zasoby finansowe, kreatorzy oferty turystycznej powinni podejmować działania mające na celu aktywizację osób niepełnosprawnych w uprawianiu turystyki w regionie, które te osoby zamieszkują.

Istotną rolą uczelni wyższych jest także prowadzenie studiów podyplomowych, szkoleń i kursów z zakresu turystyki, które umożliwiają osobą bezrobotnym bądź rozpoczynającym działalność gospodarczą w branży turystycznej (dotyczy to przede wszystkim prowadzenia małych i mikroprzedsiębiorstw) szybsze, w porównaniu do czasu trwania studiów na kierunku turystyka i rekreacja, nabycie umiejętności związanych z zarządzaniem przedsiębiorstwem turystycznym i kreatywnym postrzeganiem szans rynkowych. Z uwagi na zmieniające się trendy na rynku usług turystycznych oraz chęć podnoszenia konkurencyjności turystycznej regionów, uczelnie służą także możliwością doszkalania kadry turystycznej do zmieniających się oczekiwań klientów.

Uczelnie wyższe to także miejsca pracy, zarówno bezpośrednio w uczelni (kadra naukowo-dydaktyczna, pracownicy administracyjni), jak również w organizacjach współpracujących z uczelnią, co odgrywa duże znaczenie dla lokalnego rynku pracy oraz branży turystycznej – pracownicy to także uczestnicy ruchu turystycznego. Kadra naukowo-dydaktyczna zasiada również często w gremiach społeczno-politycznych regionu, jak na przykład w radach gminy/miasta/powiatu, sejmikach, fundacjach, stowarzyszeniach, decydując o: środkach budżetowych przeznaczanych na turystykę i promocję, miejscowych planach zagospodarowania, czy także pracując w zespołach pozyskujących środki unijne na inwestycje z zakresu turystyki.

Potencjał innowacyjno-badawczy uczelni wyższych to także tworzenie centrów naukowo-badawczych, które mogą identyfikować problemy i proponować usprawnienia z zakresu zarządzania gospodarką turystyczną w regionie. Ponadto poprzez organizację seminariów i konferencji naukowych, uczelnie tworzą platformę wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy naukowcami, samorządowcami i branżą turystyczną z danego regionu.

ZAKOŃCZENIE

Rola i znaczenie uczelni w kształtowaniu rozwoju lokalnego turystyki wynika przede wszystkim z natury samej uczelni i celu jej istnienia. Obszar współpracy z otoczeniem społeczno-gospodarczym posiada charakter interakcji – z jednej strony uczelnia dzieli się z otoczeniem odkrytą prawdą, a z drugiej strony – otoczenie inspirowane procesy badawcze przekłada je na współczesne wyzwania społeczno-gospodarcze.

Rola i istota funkcjonowania uczelni wyższych w kształtowaniu rozwoju turystyki wynika również z samego procesu rozwoju lokalnego, który posiada swoją specyfikę i mechanizm. Przedstawione w artykule rozważania wskazują, iż rozwój turystyczny regionów wspierany jest i będzie w coraz większym stopniu zależał od poziomu wykształcenia zamieszkujących ich ludzi, co odbywa się poprzez wniesienie wkładu uczelni wyższych w kształtowanie zasobów ludzkich, tzw. „pracowników wiedzy”. Uczelnie wyższe prócz tego, iż dostarczają wykwalifikowaną kadrę, skłonną uzupełniać swoje kwalifikacje, tworzą nowe miejsca pracy oraz są centrami naukowo-badawczymi.

Turystyka nie jest dziedziną o znaczeniu czysto gospodarczym. Jej wpływ na postawy ludzi, oddziaływanie na środowisko naturalne sprawiają, że zasadne staje się kształcenie z zakresu turystyki poszerzonej o elementy edukacji, ekologii, zdrowia i kultury. Odpowiedzialność za właściwe kształtowanie rozwoju turystyki na poziomie lokalnym i regionalnym spoczywa zarówno na podmiotach kształtujących ofertę turystyczną, jak również na turystach. Rozsądne korzystanie z zasobów środowiskowych i kulturowych, wpajanie szacunku dla lokalnych tradycji, oferowanie takich sposobów spędzania wolnego czasu, które rozwijają fizycznie i intelektualnie, a równocześnie zainteresowanie odbiorców ofertą krajową to jedne z zadań uczelni kształcących na kierunku turystyka i rekreacja.

LITERATURA:

- [1] Alejziak W., *Turystyka w obliczu wyzwań XXI wieku*, Wydawnictwo Albis, Kraków 2000.
- [2] Dietl J., *Uczelnia niepaństwowa jako czynnik awansu ekonomicznego, społecznego i kulturowego regionu*, [w:] B. Minkiewicz (red.), *Uczelnie i ich otoczenie. Możliwości i formy współdziałania*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003.
- [3] Janczyk-Strzała E., *Controlling we wspomaganiu zarządzania uczelniami niepubliczną funkcjonującą w Polsce*, CeDeWe, Warszawa 2013.
- [4] Jaskot K., *Funkcje szkoły wyższej jako instytucji edukacyjnej*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2002.

- [5] Kurek W., Mika M., *Turystyka jako przedmiot badań naukowych*, [w:] W. Kurek (red.), *Turystyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- [6] Legowicz L., *Wychowawcze funkcje uczelni*, „Życie szkoły wyższej”, 1968, numer 11/12.
- [7] Muszyński H., *Kierunki i formy realizacji celów dydaktyczno-wychowawczych w szkole wyższej*, „Życie szkoły wyższej”, 1977, numer 9.
- [8] Panasiuk A., *Ekonomika turystyki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- [9] Pawlikowski J. M., *Polskie uczelnie wobec wyzwań procesu bolońskiego*, [http://www.uj.edu.pl/documents/10172/22085/V.26_JPawlikowski.pdf], (26.04.2015).
- [10] *Turystyka interdyscyplinarna*, „Wiadomości turystyczne. Wydanie specjalne”, kwiecień 2014.
- [11] *Uczelnie kształcące na kierunkach turystycznych*, „Wiadomości turystyczne. Wydanie specjalne”, kwiecień 2014.
- [12] Ustawa z dnia 25 lipca 2005 r. prawo o szkolnictwie wyższym, Dz. U. 2005 nr 164 poz. 1365 z późn. zm.
- [13] Wybierz studia, [<http://wybierzstudia.nauka.gov.pl/pages/search/index>], (26.04.2015).

STRESZCZENIE

Rola i znaczenie uczelni wyższych w kształtowaniu rozwoju turystycznego

W gospodarce opartej na wiedzy duże znaczenie nabiera edukacja, jako element stymulujący działania prorozwojowe. Celem artykułu jest próba identyfikacji funkcji uczelni w kształtowaniu rozwoju turystycznego regionów w dobie współczesnych wyzwań społeczno-gospodarczych. W opracowaniu wskazano na trzy kluczowe funkcje uczelni wyższych (edukacyjną, prowadzenie badań naukowych oraz oddziaływanie na otoczenie) oraz zaprezentowano standardy kształcenia na kierunku turystyka i rekreacja. Materiałem wyjściowym do badań była analiza literatury przedmiotu oraz planów studiów turystycznych.

SUMMARY

The role and the importance of universities in shaping tourism development

In the knowledge-based economy, education becomes important as part of stimulating development activities. The aim of the article is to identify the function of universities in shaping the development of the tourist regions in the era of modern socio-economic challenges. In the article, author identifies three key functions of universities (education, scientific research and the impact on the environment), and presents the educational standards for tourism and recreation. The starting material for the study was the analysis of literature and the tourism study plans.



Sylvia Jagiełło
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Klaster i specjalna strefa ekonomiczna, a edukacja zawodowa

WSTĘP

Celem artykułu jest określenie roli, jaką pełnią klastry w gospodarce oraz edukacji. Analiza klastrów pomoże lepiej zobrazować i zrozumieć procesy współczesnej gospodarki, jej źródeł innowacyjności i konkurencyjności. Rozwój współpracy szkolnictwa zawodowego z pracodawcami jest procesem ciągłym, dla którego warunki stworzyła z jednej strony modernizacja systemu szkolnictwa zawodowego wdrażana od września 2012 r., z drugiej zmiana ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych nakładająca na zarządy tych stref konieczność realizacji działań w zakresie współpracy SSE ze szkołami ponadgimnazjalnymi, w tym ze szkołami prowadzącymi kształcenie zawodowe.

W swoim przełomowym dziele *The Competitive Advantage of Nations* M.E. Porter zwrócił uwagę, „że geograficzna koncentracja firm tej samej lub pokrewnej branży jest zadziwiająco powszechna na świecie”¹. Zainicjowało ono początek badań nad strukturami przestrzennymi gospodarki. Do, których zaliczane są klastry, czyli, skupiska powiązanych ze sobą podmiotów.

Klastry powstają w sektorach gospodarki, zaczynając od tradycyjnych, aż po sektory najwyższych technologii. Są obecne zarówno w krajach rozwiniętych jak i rozwijających się. Powstają one na skutek przemysłanej strategii władz publicznych, lub spontanicznie z tym, że każdy kraj, region wytworzył własne, specyficzne ich cechy.

Klastry są w obszarze zainteresowań nauki, polityki, oraz przedsiębiorstw. Badania nad klastrami stają się przydatnym instrumentem analitycznym, który pomaga lepiej zrozumieć strukturę gospodarki. Klastry zyskały zainteresowanie władz publicznych ponieważ generują nowe miejsca

¹ M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York 1990.

pracy, innowacje i powodują postęp gospodarczy. Funkcjonowanie w klastrze jest także w interesie firm, ponieważ firmy muszą współpracować by pozostać konkurencyjnym.

W wyniku omówienia przedmiotowego tematu oraz analizy danych zostanie potwierdzona hipoteza, że klastry są nieodzownym elementem w gospodarce jak i edukacji.

Publikacja będzie składała się z wprowadzenia, w którym ogólnie zostanie przedstawiony zarys tematu omawianego w artykule. Natomiast pierwszy rozdział obejmuje rozważania teoretyczne dotyczące klastrów.

W drugiej części artykułu zostaną przedstawione funkcje klastrów w rozwoju innowacyjności i przedsiębiorczości. Ponadto w tym rozdziale przedstawione zostanie istotne miejsce klastrów innowacyjnych oraz uwarunkowania rozwoju klastrów.

Trzecia część artykułu będzie dotyczyła funkcjonowania klastrów w Polsce oraz zostanie przedstawiona rola jaką odgrywają klastry w edukacji. Znaczenie i popularność koncepcji klastra rośnie, ponieważ doprowadziły one do polityki wspierania klastrów. Korzyści klasteringu dla pojedynczych podmiotów, stają się realnym motorem wzrostu gospodarczego. Dlatego też klastry są obiektem zainteresowania władz publicznych różnego szczebla. Porter (1990) sklasyfikował klastry jako źródło budującej przewagi konkurencyjnej poszczególnych narodów. Analiza współczesnej gospodarki regionalnej pod kątem klastrów stała się paradygmatem polityki rozwoju regionalnego.

1. POJĘCIE I ISTOTA KLASTRA – DEFINICJE I TYPOLOGIE KLASTRÓW

1.1. Ewolucja pojęcia „klaster” w literaturze światowej

Temat klastrów wpisuje się w obszar badawczy geografii gospodarczej i ekonomii regionalnej. Jak zauważa S. Breschi i F. Malebra (2007), „powtórne odkrycie przestrzeni i terytorium bierze się z rosnącej świadomości, iż nierówny wzrost gospodarczy, zwłaszcza w ujęciu regionalnym, zależy od zestawu czynników i zasobów, w tym wiedzy i zdolności wykwalifikowanego kapitału ludzkiego oraz struktur instytucjonalnych i organizacyjnych, które są charakterystyczne dla pewnych miejsc i są stosunkowo niemobilne”². Jednym z czynników decydujących o przewadze konkurencyjnej firmy jest lokalizacja. „Tradycyjne profity wynikające z oszczędności na kosztach transportu, z zapewnionego rynku zbytu czy dostępu do siły roboczej zastąpiły możliwość współpracy w zakresie rozwijania technologii, zapewnienie selektywnych usług komplementarnych czy korzyści z funkcjonowania w sieci (ang. *networking*)”³.

Wszelkie rozważania o klastrach są klasyfikowane jako teoria lokalizacji przedsiębiorstwa. „Jednym z pierwszych twórców idei klasteringu był

² S. Breschi, F. Malebra, *Clusters, Networks and Innovation*, Oxford University Press 2007, s. 1.

³ B. Mikołajczyk, A. Kurczewska, J. Fila, „Klastry na świecie”, Difin 2009, s. 13.

znany neoklasyczny ekonomista A. Marshall. W dziele pt. *Principles of Economy* (1890) badacz zwrócił uwagę na koncentrację niektórych przemysłów w określonej lokalizacji. Podjął temat okręgów przemysłowych, przez które rozumiał regionalne skupiska przedsiębiorstw tej samej lub komplementarnej branży, podkreślając, że koncentracja firm prowadzi do wielu korzyści zewnętrznych zarówno dla firm, jak i całego regionu (terytorium)⁴. Następnie zjawisko to staje się tematem prac naukowych kolejnych ekonomistów, jak M. Porter czy P. Krugman.

Przyjmuje się, że samo pojęcie „cluster” zostało upowszechnione w nauce ekonomii przez M.E. Portera w książce pt. *The Competitive Advantage of Nations* (1990). Według autora klastry to „geograficzne skupiska wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji (uniwersytetów, komitetów normalizacyjnych i stowarzyszeń branżowych) w poszczególnych dziedzinach, konkurujących między sobą, ale również współpracujących”⁵. Jest to jedna z pierwszych prób podjęcia wyjaśnienia terminu klastrów w literaturze światowej. Natomiast w 1988 roku A.J. Scott wprowadził pojęcie „nowych stref przemysłowych”, które charakteryzowało przede wszystkim „dużą liczbę małych bądź średnich firm, produkujących szeroką gamę produktów, o krótkim cyklu życia”⁶. Definicja Portera koncentruje się głównie na uczestnikach klastrów. Wskazuje, że w ich „skład wchodzi zarówno dostawcy surowców, jak i ich nabywcy oraz eksporterzy, a także instytucje rządowe, stowarzyszenia biznesowe, dostawcy usług, agencje wspierające przedsiębiorstwa w dziedzinie rozwoju produktu, poprawy procesu produkcyjnego czy technologii”⁷.

Kolejne lata przyniosły kolejne definicje i tak według Simmie i Sennett (1999), „innowacyjny klaster tworzy duża liczba powiązanych ze sobą przedsiębiorstw przemysłowych lub usługowych, współpracujących ze sobą poprzez uczestnictwo w jednym łańcuchu produkcyjnym i działających w tych samych warunkach rynkowych”⁸. P. Maskell (2001) zwraca uwagę, że „podstawą istnienia klastrów jest możliwość ograniczenia przez firmy kosztów związanych z produkcją, usługami czy transportem wiedzy”⁹. M. Enright (1996) akcentuje charakter regionalny klastra, charakteryzując go jako „zespół firm działających w bliskiej odległości”¹⁰.

⁴ B. Mikołajczyk, A. Kurczewska, J. Fila, *Klastry na świecie*, Difin 2009, s. 14.

⁵ M. Porter, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001, s. 245.

⁶ Ch. Karlsson, B. Johansson, R. Stough, *Industrial Clusters and Inter-Firm Networks*, UK, Edward Elgar Publishing Ltd., 2005, s. 30.

⁷ T. Tambunan, *Promoting Small and Medium Enterprises with a Clustering Approach: A Policy Experience from Indonesia*, „Journal of Small Business Management”, 43/2, April 2005, s. 139.

⁸ J. Simmie, J. Sennett, *Innovation in the London Metropolitan Region*, [w:] D. Hart, J. Simmie, P. Wood, J. Sennett, *Innovative Clusters and Competitive Cities in the UK and Europe*, Oxford Brookes School of Planning Working Paper 182, 1999, s. 51.

⁹ P. Maskell, *Towards Knowledge – based Theory of Geographical Clusters*, Industrial and Corporate Change, Volume 10, Number 4, 2001, s. 926.

¹⁰ M. Enright, *Regional Clusters and Economic Development: A Research Agenda*, [w:] U. Staber, N. Schaefer, B. Scharma, *Business Networks: Prospects for Regional Development*, Walter de Gruyter, Berlin 1996, s. 191.

D. Jacobs i A.P. de Man (1996) przedstawiają trzy definicje klastra, „zauważając za każdym razem inny jego wymiar”¹¹:

- „klaster jako skoncentrowana regionalnie forma działalności ekonomicznej firm pochodzących z pokrewnych i uzupełniających się sektorów, często związana z istnieniem jednostek naukowo-badawczych,
- klaster jako pionowy łańcuch produkcyjny, dotyczący wąsko zdefiniowanych sektorów, w którym firmy odpowiedzialne są za kolejne ogniwa łańcucha,
- klaster jako całe, zagregowane branże i sektory”¹².

1.2. Cechy wspólne klastrów

Przedstawione powyżej definicje przedstawiają części wspólne, różniące się czynnikami, warunkującymi istnienie tej formy. Różnią się: rodzajem innowacji, powiązaniem w łańcuchach produkcyjnych, uwarunkowaniami geograficznymi, infrastrukturą, przepływem wiedzy i technologii, siłą roboczą.

Do części wspólnych definicji należą: „koncentracja na określonym obszarze współzależnych przedsiębiorstw działających w tym samym bądź pokrewnych sektorach przemysłu lub usług, interakcje i funkcjonalne powiązania pomiędzy firmami, ponadsektorowy wymiar klastra obejmującego swym zasięgiem zarówno horyzontalne, jak i wertykalne powiązania”¹³.

Cztery charakterystyczne cechy klastra wskazuje Ch. Ketels (2004), do których zalicza: bliskość, powiązania, interakcje tzw. masę krytyczną.

„Bliskość oznacza, że firmy muszą być położone w takiej odległości, by mogły dzielić się zasobami oraz by pojawiły się pozytywne efekty rozprzestrzeniania się wiedzy (efekt ten często określany jest jako spillover effect). Dodatkowo przestrzenne funkcjonowanie klastra jest ograniczone przez mobilność społeczeństwa, możliwości transportowe oraz mentalność i oczekiwania społeczne. Warto zwrócić uwagę, iż pomimo postępującego procesu globalizacji, lokalizacja odgrywa bardzo duże znaczenie, szczególnie dla lokalnych gospodarek (dzięki unikalności położenia lokalizacja jest jednym ze źródeł konkurencyjności przedsiębiorstw)”¹⁴.

Połączenia te powinny służyć w celu realizacji wspólnych celów. „Bliskość i podejmowanie komplementarnych inicjatyw nie są jednak wystarczające. Aby wystąpiły pozytywne efekty istnienia klastra, musi zaistnieć pewien poziom aktywnych interakcji między podmiotami funkcjonującymi w jego ramach. Ponadto by interakcje miały znaczący wpływ na działanie

¹¹ D. Jacobs, A.P. de Man, *Clusters, Industrial Policy and Firm Strategy: a menu approach*, technology Analysis and Strategic Management, vol. 8, no. 4, 1996.

¹² B. Mikołajczyk, A. Kurczewska, J. Fila, *Klasy na świecie*, Difin 2009, s. 15.

¹³ S. Szultka, *Klasy – innowacyjne wyzwanie dla Polski*, IBnGR, Gdańsk 2004, s. 7.

¹⁴ *Innowacyjność 2006, Stan innowacyjności, metody wspierania, programy badawcze*, Raport PARP, Warszawa 2006, s. 78.

przedsiębiorstw, musi wystąpić wystarczająca liczba uczestników (ich odpowiednia masa krytyczna)”¹⁵.

Funkcjonowanie klastrów, z perspektywy firmy, jak i całego regionu niesie za sobą nie tylko zalety, pojawiają się wady (przytoczone w tabeli 1).

Tabela 1. Zalety i wady funkcjonowania w klastrach

Zalety klastrów	Wady klastrów (zagrożenia)
Wyższy poziom innowacji	Technologiczny izomorfizm
Wyższe tempo wzrostu	Rosnące koszty pracy
Wyższa produktywność	Rosnące koszty ziemi i nieruchomości
Wyższa zyskowność	Rosnące zróżnicowanie dochodów
Wzmoczona konkurencyjność	Zbyt wąska specjalizacja
Rosnąca liczba nowych firm	Naciski otoczenia
Rosnąca liczba miejsc pracy	

Źródło: R. Martin, P. Sunley, *Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea?*, „Journal of Economic Geography”, vol. 3, 2003, s. 5-35.

Klasy często błędnie są utożsamiane z sieciami powiązań. Występują między tymi formami znaczące różnice. W sieci mamy do czynienia z współpracą, która jest oparta na formalnej umowie, w klastrze natomiast przedsiębiorstwa zarówno współpracują oraz konkurują ze sobą. „Członkostwo w sieciach ma charakter zamknięty, w klastrach najczęściej nie jest wymagane. W sieciach wartość dodaną stanowi możliwość skoncentrowania się na kluczowych kompetencjach, a w klastrze są nią korzyści zewnętrzne. Jako główne profity funkcjonowania w sieci wymienia się wzrost zysków i sprzedaży, w klastrze natomiast dostęp do dostawców, usług oraz rynku pracy”¹⁶.

Podstawę korzyści zewnętrznych przedsiębiorstw działających w sieci jest podział funkcji i zasobów, natomiast dla przedsiębiorstw działających w ramach klastra jest lokalizacja. Ważną różnicą jest bliskość geograficzna, gdzie w sieci nie ma znaczenia, to w klastrze jest czynnikiem niezbędnym. Istotne różnice przedstawiające między sieciami a klastrami przedstawia tabela 2.

¹⁵ Ch. Ketels, *European Clusters*, [w:] *Structural Change in Europe 3 – Innovative City and business Regions*, Hagbarth publication, 2004, s. 1.

¹⁶ B. Mikołajczyk, A. Kurczewska, J. Fila, *Klasy na świecie*, Difin 2009, s. 17.

Tabela 2. Podstawowe różnice między klastrami a sieciami powiązań

Sieci	Klasy
1. Ułatwiają firmom dostęp do specjalistycznych usług po niższej cenie	1. Przyciągają potrzebne, wyspecjalizowane usługi do regionu
2. Mają ograniczenia w członkostwie	2. Mają otwarte członkostwo
3. Są oparte na umowach	3. Są oparte na wartościach społecznych, które wzmacniają zaufanie
4. Ułatwiają firmom funkcjonowanie w złożonym otoczeniu biznesowym	4. Generują popyt na większą liczbę firm o podobnej lub powiązanej działalności
5. Są oparte na współpracy	5. Jednocześnie współpracują i konkurują
6. Mają podobne cele biznesowe	6. Mają zbiorowe cele

Źródło: S.A. Rosenfeld, *Bringing Business Clusters into the Mainstream of Economic Development*, European Planning Studies, vol. 5, no 1, 1997, s. 9.

1.3. Klasy w rozwoju innowacyjności i konkurencyjności. Funkcjonowanie klastra na poziomie gospodarki i firmy – korzyści

Kolejne korzyści jakie niosą ze sobą klasy wskazuje Ch. Ketelsa, które przyjmują „trzy podstawowe kierunki”¹⁷: większa wydajność przedsiębiorstwa „centra naukowo-badawcze mogą osiągać większy stopień innowacyjności rozprzestrzenianie wiedzy i bliskie interakcje podmiotów sprzyjają nowym pomysłom i powodują większą presję na innowacje przy jednoczesnym obniżeniu kosztów wprowadzania w życie tych pomysłów, stopa kreacji nowych przedsięwzięć jest większa w obrębie klastrów przedsiębiorstwa rozpoczynające działalność znajdują zewnętrznych dostawców i partnerów w klastrze”¹⁸.

Powyższe korzyści powodują duże zainteresowanie klastrami. Stąd też w ostatnim czasie można zaobserwować wzmożoną politykę „proinnowacyjną i proklastrową w większości rozwiniętych jak i rozwijających się krajów. Bezpośrednio dla firm funkcjonowanie w klastrze daje szansę na lepsze warunki rozwoju oraz racjonalizację działania, wzrastające szanse dostępu do wiedzy, technologii i kapitału”¹⁹.

Kolejnym aspektem są korzyści, które daje prowadzenie działalności na terenie klastra, które wskazuje M. Kozak. Do „podstawowych, należą”²⁰:

¹⁷ Ch. Ketels, *The Development of the cluster concept – present experiences and further developments*, November 2003. s. 6-7.

¹⁸ B. Mikołajczyk, A. Kurczewska, J. Fila, *Klasy na świecie*, Difin 2009, s. 23.

¹⁹ Tamże, s. 17.

²⁰ M. Kozak, *Klasy – używanie dla rozwoju MSP w Polsce*, e-mentor nr 1 (28), luty 2009, s. 15.

- tworzenie i korzystanie z optymalnych warunków do rozwoju przedsiębiorstw przez: dostęp do nowych technologii, większy dostęp do źródeł finansowania projektów, optymalizowanie kosztów produkcji
- zwiększenie umiejętności i podnoszenie kwalifikacji siły roboczej
- współpraca z instytucjami naukowymi i placówkami B+R
- zwiększenie relacji pomiędzy podmiotami w klastrze, poprzez: wspólną promocję oraz marketing produktów oraz usług, wspólną realizację projektów B+R, wspólną realizację komercyjnych projektów, doradztwo finansowe i prawne (wspólne);
- większą wiarygodność firm: lepszy wizerunek, większy wpływ na otoczenie, na strategię rozwoju regionu.

Porterowska definicja klastra interpretuje go jako „system wzajemnie powiązanych firm i instytucji, który jako całość przyczynia się do wytworzenia większej wartości dodanej niż suma pojedynczych przedsiębiorstw”²¹, należy przedstawić „następujące zalety funkcjonowania w ramach klastra dla firm:

- możliwość większej efektywności działania, spowodowaną: geograficzną bliskością dostawców/odbiorców, oszczędnością na transporcie, przepływem siły roboczej, korzystaniem ze wspólnej infrastruktury technicznej;
- możliwości „większej innowacyjności firm, spowodowaną poprzez: współpracę z centrami naukowymi, laboratoriami czy uniwersytetami powiązanymi z klastrem, szybszy przepływ wiedzy i informacji, większą presję na innowacyjność, niższe, bo rozłożone między uczestników klastra, koszty badań eksperymentalnych, możliwość uzyskania dofinansowania od władz lokalnych promujących innowacyjność;
- ograniczenie barier wejścia na rynek”²².

Wszystkie te czynniki mają wpływ na większą konkurencyjność przedsiębiorstw. „Większą wagę zyskują z kolei takie funkcje klastra, jak:

- możliwość korzystania z elastycznego podziału pracy,
- ułatwienie dostępu do informacji umożliwiającej dalszy rozwój,
- możliwość korzystania z dorobku naukowego i współpracy z centrami naukowymi”²³.

²¹ M.E. Porter., *Locations, Clusters, and Company Strategy*, [w:] Audretsch D.B., *SM Es in the AGE of Globalization* AN Elgar Reference Collection, Cheltenham, Northampton 2003, s. 259.

²² Ch. Ketels, *The Development of the cluster concept – present experiences and further development Paper, prepared for NRW conference on clusters*, Duisburg, Germany, 5 December 2005, s. 6.

²³ SMEA, *White Paper on Small and Medium Enterprises in Japan*, Small and Medium Enterprises Agency, Japan Small Business Research Institute, 2006, s. 152.

1.4. Uwarunkowania rozwoju klastrów

Do czynników kształtujących proces powstawania i kształtowania, oraz rozwoju klastra zaliczamy:

- **„uwarunkowania geograficzne**, w tym: położenie geograficzne, czynniki naturalne, takie jak klimat czy rodzaj podłoża, dostęp do określonych zasobów naturalnych, dostęp do infrastruktury wodnej (porty morskie i rzeczne), infrastruktura transportowa
- uwarunkowania historyczne – uwarunkowania historyczne powstania i rozwoju klastrów związane z tradycją danej działalności gospodarczej na określonym terenie oraz dostępem do określonych zasobów naturalnych;
- **uwarunkowania gospodarcze**, w tym: potencjał rynku zbytu, kształtowanie się popytu (szybki wzrost popytu na określone dobra lub usługi), dostępność i poziom ośrodka naukowego, poziom wykwalifikowania i koszty związane z dostępnymi zasobami ludzkimi, dostęp do specyficznej wiedzy i wyspecjalizowanych umiejętności, stopień rozwoju rynków finansowych, warunki i koszty prowadzenia działalności gospodarczej;
- **uwarunkowania polityczne**, w tym: charakter prowadzonej polityki: poziom ulg i preferencje, intensywność promocji regionu i klastra, dostępne aktywa publiczne, poziom prawodawstwa”²⁴.

Do rezultatów dynamiki rozwoju rynku należą klastry. Do „podstawowych czynników ekonomicznych wpływających na powstawanie klastrów zaliczyć można”: bliskość rynków, obecność wyspecjalizowanej kadry pracowników, obecność kapitału i dostawców towarów, bliskość zasobów naturalnych, odpowiednia infrastruktura, małe koszty transakcji, większy dostęp do informacji.

Rolą władz regionalnych i programów polega na wspieraniu działalności klastrów przez: stymulowanie przepływu wiedzy, oraz redukcję kosztów w przepływie informacji, koordynacji działań i wzmocnienie współpracy między: przedsiębiorstwami, przedsiębiorstwami i instytucjami generującymi wiedzę.

2. FUNKCJONOWANIE KLASTRÓW W POLSCE. CHARAKTER KLASTROWOŚCI W POLSCE

Wiele inicjatyw oraz przedsięwzięć w Polsce odwołuje się do nazwy i koncepcji klastra. Cele działania i struktura tych przedsięwzięć wykazuje duże zróżnicowanie. Ponieważ działanie struktur klastrowych może spotkać szereg barier, które są określane mianem twardych (fizyczne, techniczne,

²⁴ B. Mikołajczyk, A. Kurczewska, J. Fila, *Klastry na świecie*, Difin 2009, s. 26-27.

regulacyjno-administracyjne i legislacyjne) i miękkich (przede wszystkim bariery mentalnościowe).

Przeprowadzone badania przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, wskazują, że chęć do współpracy polskich przedsiębiorstw między sobą, jak i z sferą nauki i otoczeniem biznesu jest niska. W specyficznych polskich uwarunkowaniach, ważną rolę odgrywają tzw. bariery miękkie pojawiające się w kontaktach i współpracy zarówno samych przedsiębiorstw, jak i współpracy między podmiotami gospodarczymi, a przedstawicielami instytucji naukowo-badawczych. Wynika to z krótkiego okresu rozwoju sektora prywatnych przedsiębiorstw, charakteryzującego się silną konkurencją głównie na rynku lokalnym.

Problemem jest również bariery zaufania pomiędzy partnerami biznesowymi, oraz źle pojmowana konkurencja, która nie dostrzega szans na wspólny rozwój, czy poprawienie także indywidualnej pozycji konkurencyjnej. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy jest niska uczestniczość przedsiębiorstw w stowarzyszeniach, zrzeszeniach, czy organizacjach przedsiębiorców o charakterze branżowym, regionalnym i powszechnym. Eliminacja lub ograniczenie negatywnego oddziaływania miękkich barier na proces współpracy w gospodarce i nauce należy uznać za jedno z działań podejmowanych w ramach inicjatyw klastrowych.

Przestrzenna koncentracji działalności gospodarczej ma wpływ na występowanie klastrów przemysłowych w Polsce. Sektory wysokich technologii w Polsce charakteryzują się wysokim stopniem koncentracji w szczególności w przemyśle przetwórczym np.: przemysł farmaceutyczny, maszyn biurowych i produkcja komputerów, precyzyjny, elektroniczny jak i lotniczy), jak i w usługach rynkowych (informatyka, prace badawczo-rozwojowe. „Sektory te charakteryzujące się wysoką relacją nakładów na prace badawczo-rozwojowe do produkcji sprzedanej, koncentrują się przede wszystkim w silnych ośrodkach akademickich dysponujących odpowiednimi zasobami kapitału ludzkiego oraz zapleczem badawczym bądź w ich bezpośrednim pobliżu. W sektorach tych często wyłaniają się przestrzennie skoncentrowane klastry w obszarze ICT (elektronika, informatyka, technologie komunikacyjne), biotechnologia czy lotnictwa”²⁵.

W Polsce klastry nie mają długich tradycji. Pierwsze wzmianki o klastrach sięgają 1989 roku, gdzie były podejmowane próby analizy zagadnień związanych z klastrami i koncepcjami pokrewnymi. Do najstarszych klastrów powstałych na terenie Polski jest działające w województwach podkarpackim i lubelskim stowarzyszenie Grupy Przedsiębiorców Przemysłu Lotniczego „Dolina Lotnicza”, powołane dopiero w 2003 roku.

Rozwój ekonomiczny Polski spowodował powstanie różnych struktur gospodarczych:

- klastry,
- Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE),

²⁵ Brodzicki T., Tamowicz P., *Propozycja instrumentu służącego zwiększeniu stopnia transferu wiedzy i technologii w ramach inicjatyw klastrowych*, Opracowanie na zlecenie Instytutu Technologii Eksploatacji dla Ministerstwa Gospodarki, Gdańsk - Radom, październik 2008 r.

- Parki Przemysłowe (PP),
- Parki Technologiczne (PT)
- Inkubatory Technologii (IT).

Pojęcia mylone są w literaturze i praktyce gospodarczej, stąd też w tabeli przedstawiono ich krótką charakterystykę porównawczą.

Tabela 3. Struktury gospodarcze w Polsce

Cechy charakterystyczne	SSE	PP	PT	IT	Klasy
Posiadanie jednostki zarządzającej	tak	tak	tak	tak	nie
Formalne powiązania z jednostką naukowo-badawczą	nie	nie	tak	tak	często
Działanie w sferze zaawansowanych technologii	nie	nie	tak	tak	często
Wspieranie podejmowania działalności produkcyjnej	tak	tak	tak	tak	nie
Wspieranie podejmowania działalności usługowej	nie	tak	nie	nie	nie
Prowadzenie usług prawno-finansowych dla MSP	nie	tak	tak	tak	nie
Konieczna specjalizacja biznesowa pomiędzy podmiotami	nie	nie	nie	nie	tak

Źródło: M. Kozak, *Klasy – wyzwanie dla rozwoju MSP w Polsce*, e-mentor nr 1 (28)/2009.

Definicja klastra w prawodawstwie polskim pojawiła się dopiero w 2006 roku i została zawarta w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej niezwiązanej z programami operacyjnymi, zyskując brzmienie: „przez klastr rozumie się przestrzenną i sektorową koncentrację, co najmniej dziesięciu podmiotów działających na rzecz rozwoju gospodarczego lub innowacyjności.

Bardzo ważnym czynnikiem wpływającym na popularyzację inicjatyw klastrowych są Specjalne Strefy Ekonomiczne, które stają się często zalążkami klastrów.

Inicjatywy klastrowe w Polsce są elementem polityki innowacyjnej, w której zakłada się, że możliwym jest na tyle intensywny rozwój klastrów, że pozwoli on na przekształcenie ich w regionalne systemy innowacji, generujące wszelkie rodzaje innowacji. Pozostałe tendencje dotyczące polskich inicjatyw klastrowych w większości kopiuja tendencje globalne. W Polsce, oprócz innowacyjności, akcentuje się rolę klastrów w generowaniu miejsc pracy.

2.1. Specjalne strefy ekonomiczne (SSE)

Są to wyodrębnione administracyjnie obszary Polski, gdzie inwestorzy mogą prowadzić działalność gospodarczą na preferencyjnych warunkach. Celem funkcjonowania tego instrumentu wsparcia jest przyspieszenie rozwoju regionów przez: przyciąganie nowych inwestycji, promocję tworzenia miejsc pracy. W Polsce „funkcjonuje 14 specjalnych stref ekonomicznych, na terenie których działalność gospodarczą prowadzi ponad 1400 przedsiębiorców zatrudniających ponad 280 tys. Pracowników. Firmy te działają w branżach nowoczesnych, innowacyjnych, zaawansowanych technologicznie i mających duży potencjał rozwoju”²⁶.

Obecny stan prawny w obszarze gospodarki i w obszarze oświaty umożliwia podejmowanie działań, które mają na celu:

- lepsze dopasowanie szkolnictwa zawodowego do potrzeb gospodarki,
- również rozwinięcie współpracy pracodawców funkcjonujących w specjalnych strefach ekonomicznych ze szkołami oraz placówkami systemu oświaty prowadzącymi kształcenie zawodowe.

„W systemie szkolnictwa zawodowego w roku szkolnym 2014/2015 funkcjonują 3994 ponadgimnazjalne szkoły prowadzące kształcenie zawodowe dla młodzieży, w tym 1957 czteroletnich techników, 1684 trzyletnie zasadnicze szkoły zawodowe oraz 353 szkoły policealne”²⁷.

2.2. Współpraca specjalnych stref ekonomicznych ze szkołami zawodowymi

W chwili obecnej prawie 80% pracodawców poszukujących pracowników ma trudności z rekrutacją osób o odpowiednich kwalifikacjach. „Pomimo ogromnej podaży usług edukacyjnych i szkoleniowych oraz mimo szeregu zmian prawnych, które stwarzają szerokie możliwości dla współpracy szkół ponadgimnazjalnych z przedsiębiorcami (tworzenie programów nauczania, prowadzenie kształcenia zawodowego, realizacja egzaminów zawodowych), podejmowanie przez przedsiębiorców współpracy ze szkołami ciągle jest zjawiskiem rzadkim. Kompleksowe inicjatywy podejmuje bardzo niewiele firm, które potrzebują dużej liczby nowych pracowników i jednocześnie mają problemy z ich rekrutacją. Poza nimi reszta firm potrzebuje impulsu do podjęcia działań w tej kwestii oraz pokazania korzyści i realnych rozwiązań”²⁸.

W celu zwiększenia zaangażowania pracodawców w szkolnictwo zawodowe, wprowadzono nowe zadania dla spółek zarządzających strefami polegające na:

²⁶ Zasady i warunki inwestowania na terenie SSE oraz korzyści płynące z faktu prowadzenia tam działalności gospodarczej określa ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274, z późn. zm.) wraz z aktami wykonawczymi.

²⁷ [http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/komisje/2015/kgm/materialy/info.men.pdf].

²⁸ Tamże.

- „podejmowaniu działań zmierzających do powstawania klastrów, w tym edukacyjnych,
- prowadzeniu współpracy ze szkołami ponadgimnazjalnymi oraz uczelniami w zakresie uwzględniania w procesie kształcenia potrzeb rynku pracy w strefie”²⁹.

Idea szerszego włączenia przedsiębiorców w doskonalenie systemu kształcenia zawodowego przez jego silniejsze powiązanie z rynkiem pracy znalazła odzwierciedlenie w zmianach w kształceniu zawodowym wdrażanym od września 2012 r. Dlatego w tym celu wzmocniony został praktyczny aspekt kształcenia zawodowego, ponieważ określono, że czas przeznaczony na kształcenie praktyczne wynosi w technikum i w szkole policealnej nie mniej niż 50% godzin kształcenia zawodowego, natomiast w zasadniczych szkołach zawodowych nie mniej niż 60% godzin.

Współpraca szkolnictwa zawodowego z pracodawcami jest priorytetem działań rządowych. Silniejsze powiązanie szkolnictwa zawodowego z rynkiem pracy stało się priorytetem dla Ministra Edukacji Narodowej, dlatego też rok szkolny 2014/2015 został ogłoszony Rokiem Szkoły Zawodowców.

Troska o „wysokiej jakości kształcenie zawodowe odpowiadające potrzebom rynku pracy przyświeca działaniom podejmowanym przez Ministerstwo Edukacji Narodowej w bieżącym roku szkolnym, oraz planowanym do podjęcia w kolejnych latach przypadających na okres realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie 2014-2020. Działania te mają na celu rewitalizację systemu kształcenia zawodowego w Polsce i wpisują się w aktualną europejską tendencję do dowartościowania i reformowania kształcenia zawodowego, związaną z przeciwdziałaniem bezrobociu i tworzeniem perspektyw dla młodej generacji.

W ramach ogłoszonego przez Ministra Edukacji Narodowej Roku Szkoły Zawodowców 2014/2015 w dniu 23 stycznia br. podpisane zostało porozumienie czterech ministrów (Ministra Gospodarki, Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Skarbu Państwa), na rzecz wzmocnienia i usprawnienia działań sprzyjających szkolnictwu zawodowemu”³⁰.

Porozumienia w ramach współpracy ma na celu zapewnienie spójnych, oraz wzajemnie uzupełniających się działań, które wspierają rozwój kształcenia zawodowego dostosowanego do potrzeb: pracodawców, lokalnych rynków pracy, nowoczesnej i innowacyjnej gospodarki, upowszechniania i rozwoju współpracy szkół zawodowych z pracodawcami, zwiększenia zaangażowania pracodawców w praktyczną naukę zawodu.

Współpraca będzie dotyczyła m.in.:

- aktywizowania szkół zawodowych do dostosowywania prowadzonego przez nie kształcenia ogólnego i zawodowego,

²⁹ Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014, poz. 1854), która weszła w życie z dniem 6 stycznia 2015 r.

³⁰ [http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/komisje/2015/kgm/materiały/Info.men.pdf].

- potrzeb nowoczesnej gospodarki,
- aktywizowania pracodawców do włączania się w proces kształcenia zawodowego w zasadniczych szkołach zawodowych, technikach i szkołach policealnych, które może polegać np. na: udziale, w ramach obowiązującego prawa, w formułowaniu podstaw programowych dla zawodów; opracowywaniu dokumentacji programowej we współpracy ze szkołami; przyjmowaniu uczniów na praktyczną naukę zawodu; udziale, w ramach obowiązującego prawa, w egzaminach potwierdzających kwalifikacje w zawodzie oraz tworzeniu zadań egzaminacyjnych; pomocy uczniom szkół zawodowych w nabywaniu dodatkowych nieobjętych programem szkolnym, a przydatnych w przedsiębiorstwach, umiejętności i uprawnień zawodowych; pomocy nauczycielom szkół zawodowych w aktualizowaniu i doskonaleniu ich kompetencji zawodowych.

Inicjatywa ta jest wzmocnieniem działań, które służą do podniesienia jakości, efektywności, a co za tym idzie atrakcyjności szkolnictwa zawodowego, zapoczątkowanych we wrześniu 2012 r.

Dodatkowo „w dniu 20 stycznia 2015 r. Minister Edukacji Narodowej powołał Zespół opiniodawczo-doradczy do spraw kształcenia zawodowego, w skład którego wchodzi przedstawiciele ministrów właściwych dla zawodów szkolnictwa zawodowego oraz przedstawiciele Komisji Trójstronnej. Celem Zespołu jest wzmocnienie relacji pomiędzy przedsiębiorcami a resortem edukacji, poprzez opiniowanie przez pracodawców działań Ministerstwa Edukacji Narodowej w zakresie zmian w kształceniu zawodowym”³¹.

2.3. Działalność strefy

„Kamiennogórska Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości (KSSEMP) została powołana na podstawie ustawy z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (z późniejszymi zmianami). Będzie funkcjonować do końca grudnia 2026 roku. Siedziba Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości S.A. znajduje się w Kamiennogórze.

Spółka dysponuje terenami inwestycyjnymi o łącznej powierzchni ponad 413 ha, na terenie miast: Jawor, Jelenia Góra, Kamienna Góra, Bolków, Mirsk, Piechowice, Lubań, Zgorzelec, Ostrów Wielkopolski oraz gmin: Gryfów Śląski, Janowice Wielkie, Kamienna Góra, Lubawka, Nowogrodzic, Prusice i Żmigród.

Kamiennogórska Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości wydała 115 zezwoleń. Nakłady inwestycyjne to ponad 2 mld zł, stworzono prawie 7000 miejsc pracy. Dla porównania, deklarowano inwestycje na łączną wartość 1.444 mln zł i zatrudnienie na poziomie 2603 osób”³².

³¹ [http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/komisje/2015/kgn/materialy/info.men.pdf].

³² [<http://www.ssemp.pl/aktualnosci/szkoa-zawodowa-szko-pozytywnego-wyboru>].

Przedsiębiorca inwestujący na terenie Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości nabywa prawo do korzystania z pomocy publicznej w formie zwolnienia podatkowego. Do oferty dodatkowo zapewniana jest:

- pomoc publiczną w wysokości 25 proc. nakładów inwestycyjnych przy prowadzeniu działalności co najmniej 5 lat (45 proc. i 35 proc. w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw przy prowadzeniu działalności co najmniej 3 lata),
- pomoc publiczną z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy, utrzymanych przez okres co najmniej 5 lat, w wysokości 25 proc. wartości dwuletnich kosztów pracy nowo zatrudnionych pracowników (45 proc. i 35 proc. w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw - miejsca pracy utrzymane co najmniej 3 lata).

W Jeleniej Górze zarząd Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości zorganizował konferencję Strefowy Klaster Edukacyjny. Na konferencji: zatwierdzono regulamin klastra, wybrano radę programową, powołano zespoły zadaniowe.

Natomiast uczestnicy konferencji rozmawiali o nowych kierunkach i wyzwaniach w szkolnictwie zawodowym, a także dobrych praktykach współpracy z kamiennogórską strefą. Omówione zostały również założenia do oferty edukacyjnej na przeszły rok szkolny.

„Specjalna Strefa Ekonomiczna w Kamienniej Górze jest pionierem, wdraża od 3 lat inicjatywę, która ma na celu dostosowanie kształcenia zawodowego do potrzeb inwestorów i pracodawców”³³. W tym celu istotna jest zmiana nastawienia do szkoły zawodowej. Po to aby wyposażyć młodych ludzi w umiejętność wpływania na swoją ścieżkę kariery zawodowej w oparciu o konkretny zawód. Stąd pomysł na Strefowy Klaster Edukacyjny.

Powołana w Jeleniej Górze rada programowa będzie się zajmować:

- działaniami, które będą prowadzone w ramach Strefowego Klastra Edukacyjnego,
- kształtowaniem oferty edukacyjnej w siedmiu powiatach,
- dobieraniem partnerów do kształcenia zawodowego,
- organizowaniem praktyki zawodowej,
- wyposażeniem gimnazjalistów w wiedzę niezbędną i potrzebną do podjęcia konkretnych działań w wyborze zawodu,
- promocją, szkoły zawodowej.

W ofercie edukacyjnej na następny rok szkolny ujęto kolejne, nowe kierunki kształcenia zawodowego: technik mechanik, operator maszyn włókienniczych, krawiec, technik urządzeń i systemów energii odnawialnej,

³³ [<http://www.ssemp.pl/aktualnosci/szkoa-zawodowa-szko-pozytywnego-wyboru>].

mechatronik, technik papiernictwa, operator maszyn cyfrowych, ślusarz, technik włókiennik i inne.

Powstanie Uniwersytet Zawodowy dla gimnazjalistów. Będą organizowane wyjazdy studyjne. Strefowy Klaster Edukacyjny zakłada tworzenie klas w ramach innowacji oraz eksperymentów pedagogicznych. Projekt będzie implikowany do kolejnych szkół, powiatów. Dla dorosłych bezrobotnych organizowane będą w ramach klastra kursy kwalifikacyjne, odpowiadające potrzebom konkretnych pracodawców.

PODSUMOWANIE

Obecność klastrów w gospodarce świadczy o poziomie jej rozwoju, ale przede wszystkim wskazuje na jej potencjał i dalsze perspektywy rozwojowe. Klastry stają się stałym i niezbędnym elementem każdej rozwiniętej i rozwijającej się gospodarki. Czasami powstają w naturalny sposób, w innym przypadku są tworzone od podstaw. Rozwój współpracy szkolnictwa zawodowego z pracodawcami jest procesem ciągłym, dla którego warunki stworzyła z jednej strony modernizacja systemu szkolnictwa zawodowego wdrażana od września 2012 r., z drugiej zmiana ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych nakładająca na zarządy tych stref konieczność realizacji działań w zakresie współpracy SSE ze szkołami ponadgimnazjalnymi, w tym ze szkołami prowadzącymi kształcenie zawodowe.

Ministerstwo Edukacji Narodowej podejmuje różne inicjatywy mające na celu promocję szkolnictwa zawodowego, upowszechnianie współpracy szkół zawodowych z pracodawcami, a także wsparcie doradztwa zawodowego.

W ramach dyskusji kuratorów i przedstawicieli SSE sformułowano propozycje współpracy środowiska edukacyjnego z różnymi podmiotami na rzecz promocji kształcenia zawodowego. Wśród proponowanych działań znajdują się następujące inicjatywy:

- tworzenie nowych klastrów edukacyjnych, z uwzględnieniem współpracy z gimnazjami,
- weryfikacja oferty szkół zawodowych w regionie celem uruchamiania kształcenia w zawodach zgodnie z zapotrzebowaniem rynku pracy,
- zawieranie porozumień szkół z SSE w zakresie organizacji kształcenia zawodowego uczniów w przedsiębiorstwach wchodzących w skład SSE,
- opracowywanie lub aktualizacja w ramach strategii rozwoju regionalnego programów rozwoju szkolnictwa zawodowego,
- promowanie współpracy SSE ze szkołami zawodowymi w środowisku jednostek samorządu terytorialnego (np. udział w konwentach powiatów),
- promocja kształcenia zawodowego w mediach regionalnych i lokalnych oraz udział przedstawicieli SSE w spotkaniach z gimnazjalistami,

- organizacja wycieczek zawodoznawczych /dni otwartych dla uczniów w przedsiębiorstwach,
- organizacja kursów uprawnających pracodawców z SSE i ich pracowników do pełnienia funkcji instruktorów praktycznej nauki zawodu,
- prowadzenie doskonalenia zawodowego dla nauczycieli szkół zawodowych w rzeczywistych warunkach pracy,
- udział w targach edukacyjnych, targach pracy, festiwalach zawodów.

LITERATURA:

- [1] *A Practical Guide to Cluster Development A Report to the Department of Trade and Industry and the English RDAs by Ecotec Research & Consulting, EnglancTs regional Development Agencies, London 2004, s. 11.*
- [2] Barkley D.L., Henry M.S., *Advantages and disadvantages of largeling industry clusters*, Clemson University Public Service Activities 2001, s. 4.
- [3] Breschi S., Malebra F., *Clusters, Networks and Innovation*, Oxford University Press 2007, s. I
- [4] Brodzicki T., Tamowicz P., *Propozycja instrumentu służącego zwiększeniu stopnia transferu wiedzy i technologii w ramach inicjatyw klastrowych*, Opracowanie na zlecenie Instytutu Technologii Eksploatacji dla Ministerstwa Gospodarki, Gdańsk - Radom, październik 2008 r.
- [5] De Propis L., Driffield N., *The importance of clusters for spillovers from foreign direct investment and technology sourcing*, „Cambridge Journal of Economics”, 2006, 30 (2), s. 280-281.
- [6] Enright M., *Regional Clusters and Economic Development: A Research Agenda*, [w:] U. Staber, N. Schaefer, B. Scharma, *Business Networks: Prospects for Regional Development*, Walter de Gruyter, Berlin 1996, s. 191.
- [7] *Europeart Trend Chart on Innovation*, Thematic Report Cluster Policies, Covering period up to March 2003, European Commission Enterprise Directorate General, s. 4.
- [8] *Innowacyjność 2006, Stan innowacyjności, metody wspierania, programy badawcze*, Raport PARP, Warszawa 2006, s. 78.
- [9] Jacobs D., A.P. de Man, *Clusters, Industrial Policy and Firm Strategy: a menu approach*, technology Analysis and Strategic Management, vol. 8, no. 4, 1996
- [10] Ketels Ch., *European Clusters*, [w:] *Structural Change in Europe 3 — Innovative City and business Regions*, Hagbarth publication, 2004, s. 1.
- [11] Ketels Ch., *European Clusters*, USA, Hagbarth Publications 2004, s. 1-5.

- [12] Ketels Ch., *The Development of the cluster concept – present experiences and further development Paper*, prepared for NRW conference on clusters, Duisburg, Germany, 5 December 2005, s. 6.
- [13] Karlsson Ch., Johansson B., Stough R., *Industrial Clusters and Inter-Firm Networks*, UK, Edward Elgar Publishing Ltd., 2005, s. 30.
- [14] Kozak M., *Klastry – wzywanie dla rozwoju MSP w Polsce*, e-mentor nr 1 (28), luty 2009, s. 15.
- [15] Mikołajczyk B., Kurczewska A., Fila J., *Klastry na świecie*, Difin 2009, s. 13-27.
- [16] Dahl M.S., Pedersen C., *Knowledge Flows through Informal Contacts in Industrial Clusters: Myths or Realities?*, Danish Research Unit for industrial Dynamics, DRUID Working Paper no 03-01, 2003, s. 2.
- [17] Maskel P., *Towards Knowledge – based Theory of Geographical Clusters*, Industrial and Corporate Change, Volume 10, Number 4, 2001, s. 926
- [18] *Networks, partnerships, clusters and intellectual property rihts: opportunities and challenges Jor innovative SMEs in Global Economy*, OECD, Istanbul, Turkey, 3-5 June 2004, s. 29.
- [19] Porter M., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001, s. 245.
- [20] Porter M.E., *The Competitive Ach'antage of Nations*, Free Press, New York 1990.
- [21] Porter M.E., *Locations, Clusters, and Company Strategy*, [w:] Audretsch D.B., *SM Es in the AGE of Globalization* AN Elgar Reference Collection, Cheltenham, Northampton 2003, s. 259.
- [22] *Raport Universities and the Development of Industry Clusters*, Development Administration U.S. Department of Commerce, Carnegie Mellon Centre, 2004, [za:] A. Markusen, *Sticky places in slippery space: A typology of industrial districts*, „Economic Geography” no 3, July 1996, s. 293-313.
- [23] Simmie J., Sennett J., *Innovation in the London Metropolitan Region*, [w:] D. Hart, J. Simmie, P. Wood, J. Sennett, *Innovative Clusters and Competitive Cities in the UK and Europe*, Oxford Brookes School of Planning Working Paper 182, 1999, s. 51.
- [24] *SMEA, White Paper on Smali and Medium Enterprises in Japan*, *Smali and Medium Enterprises Agency*, Japan Smali Business Research Institute, 2006, s. 152.
- [25] Szultka S., *Klastry – innowacyjne wyzwanie dla Polski*, IBnGR, Gdańsk 2004, s. 7.

- [26] Tambunan T., *Promoting Small and Medium Enterprises with a Clustering Approach: A Policy Experience from Indonesia*, „Journal of Small Business Management”, 43/2, April 2005, s. 139.
- [27] Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014, poz. 1854), która weszła w życie z dniem 6 stycznia 2015 r.
- [28] Zasady i warunki inwestowania na terenie SSE oraz korzyści płynące z faktu prowadzenia tam działalności gospodarczej określa ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274, z późn. zm.) wraz z aktami wykonawczymi.

Zasoby internetowe:

- [29] [http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/komisje/2015/kg_n/materialy/info.men.pdf], (30.03.2015).
- [30] [<http://www.ssemp.pl/aktualnosci/szkoa-zawodowa-szko-pozytywnego-wyboru>], (30.03.2015).

STRESZCZENIE

Klaster i specjalna strefa ekonomiczna, a edukacja zawodowa

Artykuł wskazuje rolę, jaką pełnią klastry w gospodarce oraz edukacji. Procesy współczesnej gospodarki jej źródła innowacyjności i konkurencyjności, pomoże zobrazować analiza klastrów. Współpraca szkolnictwa zawodowego z pracodawcami jest procesem ciągłym, dla którego warunki stworzyła z jednej strony modernizacja systemu szkolnictwa zawodowego z drugiej strony zmiana ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, która nakłada na zarządy tych stref konieczność realizacji działań w zakresie współpracy ze szkołami ponadgimnazjalnymi, oraz szkołami kształcącymi zawodowo.

SUMMARY

The cluster and the special economic zone and the vocational education

The article indicates the role played by clusters in the economy and education. The processes of the modern economy its sources of innovation and competitiveness, it will help illustrate the analysis of clusters. Collaboration Employers with vocational education is an ongoing process, for which the conditions created on the one hand modernization the vocational education system on the other hand amendment to the Law on special economic zones, which imposes on the boards of these areas need to implement cooperation activities with high schools and schools of vocational education.



Olga Jabłonko
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Wybrane formy i metody pracy z młodzieżą niedostosowaną społecznie (na przykładzie Ośrodka Szkolenia i Wychowania Ochotniczych Hufców Pracy w Mysłakowicach)

WSTĘP

W kontekście obecnie dokonujących się przeobrażeń cywilizacyjno-kulturowych, zagadnienia związane z edukacją i wychowaniem młodzieży niedostosowanej i zagrożonej wykluczeniem społecznym są niezwykle istotne i aktualne. Za przeciwdziałanie tym zjawiskom odpowiedzialność ponoszą nie tylko rodzice, ale również odpowiednie instytucje. Jednym z ich fundamentalnych zadań jest organizowanie pracy wychowawczo-opiekuńczo-profilaktyczno-resocjalizacyjnej tak, aby młodzież miała możliwość powrotu i prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie. Celem artykułu jest zatem wskazanie najciekawszych metod i form pracy z młodzieżą zagrożoną niedostosowaniem społecznym.

1. PRZYCZYNY I ZJAWISKO NIEDOSTOSOWANIA SPOŁECZNEGO MŁODZIEŻY

W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy podstawowe typy niedostosowania społecznego ze względu na różne czynniki etiologiczne: 1. odrzucenie emocjonalne, zaniedbanie społeczne i pedagogiczne, 2. demoralizację – występuje wówczas gdy dziecko prawidłowo z socjalizowane ulega wpływom innej obyczajowości czy kultury i przewartościowuje dotychczasowe trady-

cyjne wartości na rzecz nowych, 3. socjalizację podkulturową – socjalizacja przebiega prawidłowo z punktu widzenia poprawności funkcjonowania mechanizmów psychologicznych¹. W tym kontekście ciekawie przedstawia się również typologia Jana Konopnickiego, wyróżniającego trzy fazy: 1. niepowodzenia w nauce szkolnej, bunt przeciwko autorytetom, wagary, niestabilność emocjonalna, 2. Wzmożenie agresywności, włóczęgostwo, apatia, skłonność do kłamstwa, 3. Zachowania całkowicie aspołeczne przejawiające się chuligaństwem, wkroczeniem na drogę przestępstwa lub wzmożeniem neurotyczności².

Wśród wielu przyczyn niedostosowania społecznego młodzieży wyróżnia się przede wszystkim brak bezpieczeństwa ekonomicznego ich rodziców (niemożność utrzymania mieszkania czy wysokie koszty edukacji) dziedziczenie bezrobocia i ubóstwa, degradacja wartości oraz zachowania patologiczne (przemoc w rodzinie, alkoholizm, narkomania, uzależnienia, prostytutka, kradzieże, agresja fizyczna i psychiczna, zaburzenia seksualne, samobójstwa) i niepożądane społecznie (mobbing, bezdomność). Zauważono, że wszystkie dzieci wykazują w pewnych okresach swojego życia – zwłaszcza w okresie dziecięcym i młodzieńczym – oznaki nieprzystosowania się i zaburzenia spowodowane pojawieniem się w ich życiu napięć, będącymi normalnymi czynnikami wzrostu i wskaźnikami zdrowia³. Objawy niedostosowania występujące przejściowo nie powodują znacznych zaburzeń w zachowaniu się i funkcjonowaniu w społeczeństwie. Inaczej jest jednak, gdy niedostosowaniu towarzyszą względnie trwałe zmiany osobowości, powodujące trudności we współżyciu społecznym z otoczeniem. Należy pamiętać, że wszelkie trudności wychowawcze obserwowane u dzieci i młodzieży w wieku adolescencji zawsze z czegoś wynikają oraz z czymś się wiążą.

Według znawców problemu, pierwszym etapem rozwoju niedostosowania społecznego są niepowodzenia szkolne będące najczęstszą przyczyną, prowadzącą do wykoślenia. W młodszym wieku szkolnym dzieci najczęściej wagarują. Prawdopodobnie ma to tło kompensacyjne – chęć ucieczki od wysiłku, swobodnych zabaw i beztrudnego spędzania czasu, brak przyjaciół, nieprzygotowanie do lekcji, czego konsekwencją jest otrzymanie złej oceny, lęk przed starszymi kolegami. W starszym wieku szkolnym wagary zaś przybierają postać długotrwałej niechęci i oporu w realizacji obowiązku szkolnego, co w dalszej konsekwencji może doprowadzić do przerwania nauki.

Nieodczynnym elementem w tzw. zachowaniach aspołecznych, asocjalnych i dysocjalnych jest agresja skierowana na otoczenie społeczne tj. na rodziców, nauczycieli, wychowawców, osoby przypadkowe czy rówieśników. Najczęściej spotykaną agresją wśród młodych ludzi świadczącą o zaburzeniach socjalizacyjnych jest tzw. agresja werbalna – przeklinanie, wulgarny język, wyśmiewanie się. Jednakże groźniejszą w skutkach wydaje się agresja fizyczna – atak na cudzą własność czy osobę. Obecnie agresję definiuje się jako zachowanie wyuczone przez obserwację, naśladowanie, bezpośred-

¹ L. Pytka, *Pedagogika resocjalizacyjna*, PWN Warszawa 2000, s. 92-93.

² Cyt. za: A. Radzewicz-Winnicki, *Patologia społeczna w Polsce*, [w:] *Pedagogika społeczna u schyłku XX wieku*, Katowice 1992, s. 119.

³ W. Wall, *Wychowanie a zdrowie psychiczne*, Warszawa 1960, s. 94.

nie doświadczenie i powtarzanie zachowań⁴. W literaturze przedmiotu wyróżnia się dwie główne przyczyny agresji: biologiczne, czyli agresja jako instynkt i posiadająca podłoże organiczne oraz psychospołeczne, czyli agresja jako wyuczona forma zachowań, jako reakcja na frustrację i jako sposób przystosowania jednostki⁵.

Przyjmując zatem, iż agresja jest wyuczoną formą zachowań, to jej nauczycielami są: dom rodzinny, szkoła i przede wszystkim mass-media. Zauważono, że duży wpływ na negatywne zachowania się dzieci i młodzieży mają oglądane filmy i programy zawierające sceny przemocy, gry komputerowe i sieciowe, gdzie gracz przyjmuje rolę zabijającego (pod postacią np. wodza, mafiosa czy przywódcy), posiada różnorodne narzędzia do zabijania (np. siekiery, topory, broń, miecze), mające na celu unicestwienie przeciwnika. Przepełnione są one obrazami przemocy i agresji, co prowadzi do kształtowania się określonych postaw, wartości oraz socjalizowania się w „kulturze przemocy”.

Należy jeszcze pamiętać o tym, iż istnieje wiele atrybutów o charakterze socjokulturowym, sprzyjającym powstawaniu niedostosowania społecznego. Zalicza się do nich m.in. niekorzystne warunki ekonomiczno-materiałne rodziców, zaburzenia w strukturze rodziny, choroby rodziców, nieobecność opiekunów podczas wychowywania, kontakty dzieci z podkulturą dewiacyjną, brak sukcesów szkolnych dziecka, stygmatyzujące oddziaływania instytucji, zaburzenia psychosomatyczne, zaburzona struktura osobowości czy odtrącenie emocjonalne⁶. Innymi słowy, determinantami nieprzystosowania społecznego nie są pojedyncze czynniki, lecz holistyczne niekorzystne czynniki rozwojowe, działające w sposób skumulowany i są określane jako czynniki kryminogenne.

Aby przeciwdziałać tym niepokojącym zjawiskom należy odpowiednio organizować procesy edukacyjno-wychowawcze. Przede wszystkim trzeba wzmocnić oddziaływanie instytucji edukacyjnych na środowiska zagrożone procesem niedostosowania i marginalizacji, kiedy rodzina nie jest w stanie czy też nie może (np. przemoc) prawidłowo wypełniać swojej funkcji wychowawczo-socjalizującej. Wówczas rolę tę przejmują instytucje państwa, takie jak na przykład Ochotnicze Hufce Pracy, realizujące zadania państwa w zakresie kształcenia, zatrudnienia i wychowania⁷. Działania Ochotniczych Hufców Pracy skierowane są przede wszystkim do dwóch grup młodzieży: zagrożonej wykluczeniem społecznym, tj. zaniedbaną wychowawczą i wywodzącą się ze środowisk niedostosowanych społecznie lub patologicz-

⁴ A. Goldstein, *ART. Program Zastępowania Agresji*, Warszawa 2004, s. 5.

⁵ J. Pawłowska, *Przemoc, agresja i mobbing w relacjach interpersonalnych uczniów* [w:] *Aksjologiczne aspekty relacji interpersonalnych w edukacji*, pod red. U. Ostrowskiej, Kraków 2002, s. 100.

⁶ R. Ilnicka, *Środowiskowy kontekst niedostosowania społecznego młodzieży*, wyd. Akapit, Toruń 2008, s. 32.

⁷ OHP działa na podstawie: Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z dnia 1 maja 2004 roku), Ustawy o systemie oświaty z dnia 25 października 1991 roku (Dz. U. z 1996 r. nr 67poz. 329 z późn. zm.) oraz Rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 30 kwietnia 2004r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji OHP. Zalicza się ją do struktury systemu oświaty w zakresie kształcenia i wychowania oraz do instytucji rynku pracy.

nych (młodzież w wieku powyżej 15 lat, która nie ukończyła szkoły podstawowej lub gimnazjum, albo nie kontynuuje nauki po ukończeniu tych szkół) oraz młodzieży bezrobotnej w wieku 18-25 lat o zróżnicowanym poziomie wykształcenia i kwalifikacjach zawodowych, wymagającej wsparcia w procesie „wejścia na rynek pracy”⁸.

2. WYBRANE FORMY I METODY PRACY Z MŁODZIEŻĄ NIEDOSTOSOWANĄ SPOŁECZNIE

Ośrodek Szkolenia i Wychowania OHP w Mysłakowicach swoją opieką, wychowaniem i kształceniem obejmuje zarówno dziewczęta, jak i chłopców w wieku 15-18 lat z nieukończonym bądź ukończonym gimnazjum. Młodzież zostaje objęta praktyczną nauką zawodu, realizowaną w takich kierunkach, jak: kucharz, krawiec, monter zabudowy i robót wykończeniowych w budownictwie (malarz) oraz murarz. Co ważne, nauka odbywa się w oparciu o własne warsztaty szkoleniowe oraz bazę internatową. Obecnie swoją opieką, wychowaniem i kształceniem Ośrodek obejmuje osiemdziesiąt młodych osób. Najczęściej wywodzą się oni ze środowiska miejskiego, rzadziej wiejskiego, pochodzą z rodzin niepełnych, wielodzietnych, dotkniętych bezrobociem, o złej sytuacji materialnej, z rodzin patologicznych objętych nadzorem kuratora. Należy jednak *explicite* podkreślić, iż w większości młodzież ta znajdująca się w najtrudniejszym dla siebie okresie dojrzewania, buntu przeciwko swoim rodzicom, wychowawcom, braku autorytetów przejawia trudności w nauce (opóźnienia w cyklu kształcenia, wagary, ucieczki z domu⁹ i szkoły, co powoduje powstawanie zagrożeń w rozwoju sfery emocjonalnej, poznawczej i wychowawczej).

Wobec tego jednym z fundamentalnych zadań Ośrodka pozostaje przede wszystkim organizowanie i realizowanie takich działań wychowawczych, mających na celu nie tylko ponowne włączenie młodych ludzi do systemu edukacji, połączonej z pracą zawodową. Z jednej strony chodzi tu o „wychowanie przez pracę” i „dla pracy”, kształtujące ich trwałą postawę aktywności, a także rozwijające zdolności, umiejętności, zainteresowania

⁸ *Informator o działalności OHP na Dolnym Śląsku*, pod red. pracowników merytorycznych DWK OHP, Wrocław b. daty wyd. s. 1. Zadania te realizuje Dolnośląska Wojewódzka Komenda Ochotniczych Hufców Pracy we Wrocławiu w skład, której wchodzi: Hufce pracy bez zakwaterowania, Środowiskowe Hufce Pracy, Centra Edukacji i Pracy Młodzieży (w tym: Młodzieżowe Biura Pracy, Kluby Pracy, Mobilne Centra Informacji Zawodowej, Młodzieżowe Centra Kariery, Punkty Pośrednictwa Pracy) oraz Ośrodki Szkolenia i Wychowania.

⁹ A. Makowski, *Niedostosowanie społeczne młodzieży i jej resocjalizacja*, PWN Warszawa 1994, s. 64-65. „Ze względu na organizację, motywy i przebieg ucieczek można je następująco sklasyfikować: ucieczki spontaniczne: celowo zorganizowane, zaplanowane, indywidualne, zbiorowe, ucieczki z obawy przed karą, kompromitacją, poniżeniem: ucieczki przed nudą, monotonią życia, w poszukiwaniu przygód, przed nieznośną sytuacją w rodzinie, w której brak ciepła i troski, ucieczki z zakładu poprawczego: z tęsknoty za domem, dziewczyny, towarzyszy przygód, ucieczki przed ludźmi, atmosferą noszącą znamię obcości, ucieczki patologiczne tzw. poriomania – czyli popęd do ucieczek bezplanowych i bezcelowych może być nie tylko objawem epilepsji, ale też psychopatii, hysterii, schizofrenii”.

oraz tendencje twórcze¹⁰. Łączy się to z tym, iż co roku młodzież przygotowuje się do ogólnopolskiego konkursu *Sprawni w zawodzie* oraz *Wiedzy o zasadach Bezpieczeństwa i Higieny Pracy*, mających na celu popularyzowanie szeroko rozumianej wiedzy z zakresu kultury, etyki i prawa pracy. Z drugiej zaś o eliminowanie negatywnych postaw i zachowań wobec swoich rówieśników, rodziców czy opiekunów, przygotowanie wychowanków do ponownego uczestnictwa w życiu społeczno-kulturalno-ekonomicznym, wspieraniu rozwoju intelektualnego uczestników czy wyrównywanie braków edukacyjnych.

Przez cały rok szkolny w ramach zajęć wyrównawczych m.in. z języka polskiego, historii, geografii czy matematyki, stosuje się aktywizujące metody nauczania, takie jak: film, ćwiczenia, praca z podręcznikiem, słownikiem czy tekstem. Rozwijają one myślenie, uczą pracy zespołowej i budują więzi międzyludzkie. Często stosowaną metodą na tego typu zajęciach jest chociażby praca z tekstem. Uczniowie otrzymują fragment dowolnego tekstu i albo odpowiadają pisemnie na pytania zamieszczone pod tekstem bądź wspólnie z nauczycielem układają pytania. Inną formą pracy są różnego rodzaju gry i zabawy, polegające m. in. na zapamiętywaniu reguł gramatycznych, ortograficznych czy wzorów.

Kolejnym z aspektów wspierania rozwoju młodzieży pozostaje edukacja ekologiczna, prowadzona w formie zajęć krajoznawczych i turystycznych. Na terenie Ośrodka działa koło turystyczno-ekologiczne, pełniące nie tylko funkcje poznawcze, estetyczne, zdrowotne i resocjalizacyjne, ale też przyczyniające się do wielostronnego rozwoju osobowościowego wychowanków. Jednocześnie pozwala zaspokoić potrzeby kulturalne, poczucie piękna, poznawania, przeżycia przygody, doznania wrażeń estetycznych i twórczego doznania¹¹. Dzięki temu z jednej strony wychowankowie poznają nie tylko przepiękne okolice gminy Myślakowice, ale i Dolnego Śląska np. Zamek Kliczków, Wrocław. Co ważne, chętnie uczestniczą oni w tego typu przedsięwzięciach, ponieważ pozwalają one odkryć piękno otaczającej ich przyrody, a przy okazji uczyć się jak ją chronić i jak o nią dbać, oraz poznają historię miast czy zamków. Jak mawiał jeden z czołowych poetów polskiego oświecenia Ignacy Krasicki (1735-1801) – uczyć bawiąc. Warto w tym miejscu wspomnieć o programie edukacyjnym *Tu żyjemy*, promującym środowisko i region oraz walory turystyczne i krajoznawcze okolicy. W ramach tego przedsięwzięcia wychowankowie poznali historię gminy Myślakowice, zwiedzili historyczne miejsca oraz wykonali album *Gmina Myślakowice i jej najciekawsze zakątki*. Zaowocowało to zajęciem II miejsca w konkursie promującym miasto i region – *Moje miasto – warto wiedzieć*.

Istotną kwestią w pracy wychowawczej z młodzieżą są zajęcia sportowe, takie jak: rozgrywki w piłkę nożną, siatkową, koszykówkę, tenis stołowy, rajdy np. *Sobótka i Muchów*, czy treningi strzeleckie, podczas których młodzież pod okiem doświadczonego trenera ma możliwość sprawdzenia swoich

¹⁰ Por.: E. Karcz, *Wspieranie rozwoju młodzieży w działalności OHP*, [w:] *Rozumienie i zrozumienie OHP*, pod red. J. Podgóreckiego. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, WKOHP, Opole-Głucholazy 1998, s. 260-263.

¹¹ K. Denek, *Rola krajoznawstwa i turystyki w systemie wychowawczym OHP*, [w:] *Rozumienie i zrozumienie OHP*, op. cit., s. 88-91.

umiejętności posługiwania się karabinkiem pneumatycznym. Zajęcia te kształtują tak pozytywne postawy i zachowania, jak: współzawodnictwo, koleżeńskość, samodyscyplinę, cierpliwość czy odpowiedzialność. Wszystkie te imprezy cieszą się dużym zainteresowaniem oraz krzewią zdrowy styl bycia i życia. „W zdrowym ciele zdrowy duch”¹² – mawiał angielski filozof John Locke (1632-1704) autor *Myśli o wychowaniu* (*Some thoughts concerning education* 1693). A co ważne pozwalają one tym młodym ludziom nauczyć się, jak rozładować zachowania agresywne, które niestety towarzyszą im przez większą część życia. Kadrze wychowawczej zaś lepiej poznać swoich wychowanków oraz wpływać na ich zachowania i kształtować pozytywne cechy osobowości.

W Ośrodku działają też takie sekcje, jak: fotograficzne, plastyczne, PCK, literacko-teatralne. Rozwijają one nie tylko talenty i hobby młodych ludzi, ale też podczas tych zajęć bardziej integrują się z sobą i ze swoimi opiekunami. Wychowankowie stają się bardziej otwarci wobec siebie i innych osób, łatwiej nawiązują kontakty interpersonalne oraz zaczynają postrzegać otaczającą ich rzeczywistość jako bardziej interesującą.

Z kolei w ramach wychowawczo – socjalizujących spotkań omawia się tak ważne kwestie, jak profilaktykę uzależnień i szeroko pojęte bezpieczeństwo. Chodzi oto, aby wychowankom uświadomić, że we współczesnym świecie, zmieniającym się i rozwijającym tak dynamicznie, pojawia się wiele niebezpieczeństw m. in. narkotyki¹³, alkoholizm¹⁴, dopalacze i jak im przeciwdziałać. Zaprasza się więc na spotkania i warsztaty specjalistów, socjoterapeutów, zajmujących się problemami uzależnień np. *I ty możesz zmienić swoje życie* – spotkanie z członkami Stowarzyszenia Arka Noego dotyczyło przestępczości i narkomanii¹⁵ czy wizyta krakowskiego Teatru Kurtyna ze spektaklem *Bumerang*, poruszającym problematykę przemocy i cyberprzestrzeni. Prowadzone są zajęcia poświęcone prostytutce wśród nieletnich¹⁶, handlu ludźmi czy agresji. Obecnie agresja wśród nieletnich narasta w sposób niepokojący. Jak pokazują badania, zjawisko to pojawia się we wszystkich rodzajach placówek wychowawczo-opiekuńczych. Najczęściej przejawia się ona w takich formach, jak: bicie, uderzanie, kopanie, zmuszanie do czyszczenia butów starszym uczniom, wyśmiewaniem i popychaniem¹⁷. Podczas tych spotkań wykorzystuje się socjoterapię jako jedną z form pomocy psychologiczno-pedagogicznej¹⁸. Zajęciami socjoterapeutycznymi objęci są ci uczestnicy, mający problemy m.in. z niekontrolowanym wybu-

¹² J. Locke, *Myśli o wychowaniu*, przekł. M. Heitzman, Warszawa 2002, s. 18-19.

¹³ Por.: W. Ludwichowska-Pawłowska, *Rola i znaczenie OHP w przeciwdziałaniu zjawiskom patologii społecznych w procesie wychowania młodego pokolenia*, [w:] Rozumienie i zrozumienie OHP, op. cit., s. 221-224.

¹⁴ Por. B. Kosek-Nita, *Problem alkoholizmu wśród młodzieży szkół zawodowych w kontekście oddziaływań profilaktycznych*, [w:] Rozumienie i zrozumienie OHP, op. cit., s. 245-254.

¹⁵ M. Skorupka, *Informacja z realizacji zadań*, op. cit., s. 4.

¹⁶ Por. J. Kurzepa, *Prostytucja „Nieletnich” w perspektywie Dolnoślązaków. Raport z badań*, AR-GI, Wrocław 2008. Zob. również: *Jak rozmawiać z młodzieżą o prostytutce nieletnich? Scenariusze zajęć*, pod red. A. Pierzchalska, Wrocław 2009.

¹⁷ J. Pawłowska, *Przemoc, agresja i lobbing w relacjach interpersonalnych uczniów* [w:] Aksjologiczne aspekty relacji interpersonalnych w edukacji. Praca zbiorowa, pod red. U. Ostrowska, IMPULS, Kraków 2002, s. 99-103.

¹⁸ *Socjoterapia*, praca zbiorowa pod red. Katarzyny Sawickiej, CMPP Warszawa 2004.

chem agresji, wyrażaniem emocji czy nadpobudliwością. Kształtują one pozytywną atmosferę wśród wychowanków, co przyczynia się do ich lepszej integracji ze społeczeństwem i realizują proces socjalizacji ukierunkowany na wpajaniu uczestnikom określonego systemu norm i wartości akceptowanych przez szerszą rzeszę społeczeństwa. Ma to na celu skorygowanie nie tylko postaw, ale też wartości wyniesionych z dotychczasowego środowiska społeczno-rodzinnego na rzecz ogólnie przyjętych zasad i norm współżycia społecznego.

Opracowano dla młodzieży *stricte* programy profilaktyczne: *Alkohol nasz wróg*, *Stop narkotykom* i *Czyste płuca*. Mają one za zadanie ukazanie młodemu ludziom alternatywnego, zdrowego i prawidłowego stylu życia i bycia w myśl maksymy lepiej *być niż mieć*, jak i wspierać rozwój osobisty, a w szczególności umiejętności radzenia sobie z trudnościami oraz problemami wynikającymi z funkcjonowania w grupie rówieśniczej i wśród dorosłych. W ich ramach przygotowuje się m.in. Dzień bez papierosa, Dzień trzeźwości, Dzień bez przemocy. Młodzież wykonuje plakaty o w/w tematyce lub gazetki okolicznościowe. Dzięki tym działaniom wychowankowie chętniej biorą udział w Wojewódzkim Konkursie wiedzy o policji *Razem bezpieczniej* organizowanym wspólnie z Wojewódzką Komendą Policji we Wrocławiu. Głównym celem konkursu jest edukacja wychowanków w zakresie postępowania w sytuacji zagrożenia, kształtowanie postaw dbałości o bezpieczeństwo własne i innych. Na spotkania zaprasza się funkcjonariuszy Policji czy Straży Pożarnej.

Wśród wychowanków zaobserwowano wzrost zainteresowania działaniami podejmowanymi przez różnorodne instytucje kultury. Niewątpliwie jest to rezultat postępującej integracji europejskiej oraz kształtowanie się wspólnoty wielokulturowej i wielojęzycznej. W związku z tym wdrożono program edukacyjny *Terapia przez sztukę*, mający na celu rozwijanie wrażliwości artystycznej wśród młodzieży oraz rozbudzanie zaciekawienia, wzbogacania przeżyć i wyobraźni w kontakcie z otaczającym ich światem. Organizuje się działania uwrażliwiające młodzież na wartości estetyczne w społeczeństwie i kulturze. Tym samym zaspokaja się potrzeby akceptacji, bezpieczeństwa, bycia rozumianym i docenianym. Wychowankowie m.in. odwiedzili lokalne radio i telewizję, bibliotekę, galerie, teatr. Przedsięwzięcia te zaowocowały tym, że chętniej biorą oni udział w Wojewódzkim Przeglądzie Twórczości Artystycznej Młodzieży OHP – *Kuźnia Talentów*. Mającym za zadanie kreować odpowiednie postawy wobec zachowania i pielęgnowania kultury oraz kształtować wrażliwość wychowanków na dobra kultury.

Inną interesującą formą cyklicznych spotkań realizowanych w Ośrodku są zajęcia poświęcone aktywnemu poszukiwaniu pracy. Na tak dynamicznie zmieniającym się rynku pracy, należy uświadamiać młodzieży, iż praca zawodowa kształtuje nasze poglądy, wartości, aspiracje, określa status społeczny, pozwala doskonalić nie tylko umiejętności i kompetencje, ale też wszechstronnie rozwija osobowość. Uczą się pisania życiorysu, analizowania ofert pracy i przygotowują się do rozmowy kwalifikacyjnej z potencjalnym pracodawcą. Oraz wychowanie do życia w rodzinie, gdzie wychowankom przybliża się kwestie związane z okresem dojrzewania, koleżeństwem, przyjaźni, miłości, seksualności oraz małżeństwa. Uświadamia się im, iż

rodzina stanowi najważniejszą instytucję wychowawczą, mającą na celu przekazywanie nie tylko dziedzictwa kulturowego, ale również wartości moralnych i społecznych. Dzięki kochającym rodzicom dzieci poznają otaczający je świat, uczą odróżniać się dobro od zła, kochać ludzi i przyrodę. Rozwijają własne emocje, myśli oraz działania.

Jedną z fundamentalnych form aktywizujących wychowanków jest samorząd. Przygotowaniem do wyborów i opracowaniem ordynacji wyborczej zajęli się sami uczestnicy w ramach edukacji obywatelskiej. Tym samym powołano Radę Samorządu Uczestników. Jej celem jest propagowanie idei samorządności, praw człowieka oraz odpowiedzialności za własny kraj. W trakcie roku szkolnego uczestnicy wraz ze swoimi wychowawcami biorą udział w różnych ciekawych przedsięwzięciach, mających na celu kształtowanie odpowiednich postaw moralnych i patriotycznych. Z jednej strony podejmują oni szereg inicjatyw na rzecz społeczności lokalnej np. odwiedzają pensjonariuszy Domu Pomocy Społecznej w Miłkowie, Schronisko dla Małych Zwierząt w Jeleniej Górze, uczestniczą w posiedzeniach Rady Gminy. Z drugiej zaś przygotowuje się uroczystości z okazji Odzyskania Niepodległości, zakończenia II Wojny Światowej, Uchwalenia Konstytucji 3 – Maja czy Dnia Edukacji Narodowej. Tego typu akcje rozwijają w młodych ludziach takie wartości, jak: godność, szlachetność, szacunek wobec wszystkich istot żyjących, dobro, prawda i piękno. Wszystkie te działania zostały zrealizowane na przełomie 2013 i 2014 roku.

PODSUMOWANIE

Wybrane formy i metody pracy z młodzieżą zagrożoną wykluczeniem społecznym w Ośrodku Szkolenia i Wychowania OHP w Mysłakowicach odgrywają istotną rolę w procesie resocjalizacyjnym i socjalizacyjnym. Przeciwdziałają one wykluczeniu i marginalizacji społecznej młodych ludzi. Wiele z nich ukończyło szkołę, zdobyło zawód, znalazło pracę oraz określiło swoją drogę życiową i hierarchię wartości. Ponadto wszystkie te działania miały jeden wspólny cel, a mianowicie: aktywizację kulturową, wiarę we własne siły i możliwości oraz prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie.

LITERATURA:

- [1] Denek K., *Rola krajoznawstwa i turystyki w systemie wychowawczym OHP*, [w:] *Rozumienie i zrozumienie OHP*, pod red. J. Podgóreckiego. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, WKOHP, Opole-Głucholazy 1998.
- [2] Goldstein A., *ART. Program Zastępowania Agresji*, Warszawa 2004.
- [3] Ilnicka R., *Środowiskowy kontekst niedostosowania społecznego młodzieży*, wyd. Akapit, Toruń 2008.

- [4] *Informator o działalności OHP na Dolnym Śląsku*, pod red. pracowników merytorycznych DWK OHP, Wrocław brak daty wydania. Zadania te realizuje Dolnośląska Wojewódzka Komenda Ochotniczych Hufców Pracy we Wrocławiu w skład, której wchodzi: Hufce pracy bez zakwaterowania, Środowiskowe Hufce Pracy, Centra Edukacji i Pracy Młodzieży (w tym: Młodzieżowe Biura Pracy, Kluby Pracy, Mobilne Centra Informacji Zawodowej, Młodzieżowe Centra Kariery, Punkty Pośrednictwa Pracy) oraz Ośrodki Szkolenia i Wychowania.
- [5] Karcz E., *Wspieranie rozwoju młodzieży w działalności OHP*, [w:] *Rozumienie i zrozumienie OHP*, pod red. J. Podgóreckiego. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, WKOHP, Opole-Głucholazy 1998.
- [6] Kosek-Nita B., *Problem alkoholizmu wśród młodzieży szkół zawodowych w kontekście oddziaływań profilaktycznych*, [w:] *Rozumienie i zrozumienie OHP*, pod red. J. Podgóreckiego. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, WKOHP, Opole-Głucholazy 1998.
- [7] Kurzępa J., *Prostytucja „Nieletnich” w perspektywie Dolnoślązaków. Raport z badań*, ARGi, Wrocław 2008. Zob. również: *Jak rozmawiać z młodzieżą o prostytucji nieletnich? Scenariusze zajęć*, pod red. A. Pierzchalska, Wrocław 2009.
- [8] Locke J., *Myśli o wychowaniu*, przekł. M. Heitzman, Warszawa 2002.
- [9] Ludwichowska-Pawłowska W., *Rola i znaczenie OHP w przeciwdziałaniu zjawiskom patologii społecznych w procesie wychowania młodego pokolenia*, [w:] *Rozumienie i zrozumienie OHP*, pod red. J. Podgóreckiego. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, WKOHP, Opole-Głucholazy 1998.
- [10] Makowski A., *Niedostosowanie społeczne młodzieży i jej resocjalizacja*, PWN Warszawa 1994. „Ze względu na organizację, motywy i przebieg ucieczek można je następująco sklasyfikować: ucieczki spontaniczne: celowo zorganizowane, zaplanowane, indywidualne, zbiorowe, ucieczki z obawy przed karą, kompromitacją, poniżeniem: ucieczki przed nudą, monotonią życia, w poszukiwaniu przygód, przed nieznośną sytuacją w rodzinie, w której brak ciepła i troski, ucieczki z zakładu poprawczego: z tęsknoty za domem, dziewczyny, towarzyszy przygód, ucieczki przed ludźmi, atmosferą noszącą znamię obcości, ucieczki patologiczne tzw. poriomania – czyli popęd do ucieczek bezplanowych i bezcelowych może być nie tylko objawem epilepsji, ale też psychopatii, histerii, schizofrenii”.
- [11] Pytka L., *Pedagogika resocjalizacyjna*, PWN Warszawa 2000.
- [12] Pawłowska J., *Przemoc, agresja i mobbing w relacjach interpersonalnych uczniów* [w:] *Aksjologiczne aspekty relacji interpersonalnych w edukacji*, pod red. U. Ostrowskiej, Kraków 2002.
- [13] Pawłowska J., *Przemoc, agresja i lobbing w relacjach interpersonalnych uczniów* [w:] *Aksjologiczne aspekty relacji interpersonalnych w edukacji*. Praca zbiorowa, pod red. Ostrowska U., IMPULS, Kraków 2002.

- [14] Radzewicz-Winnicki A., *Patologia społeczna w Polsce*, [w:] *Pedagogika społeczna u schyłku XX wieku*, Katowice 1992.
- [15] Wall W., *Wychowanie a zdrowie psychiczne*, Warszawa 1960.
- [16] Sawickiej K. (red.), *Socjoterapia*, CMPP Warszawa 2004.

STRESZCZENIE

Wybrane formy i metody pracy z młodzieżą niedostosowaną społecznie (na przykładzie Ośrodka Szkolenia i Wychowania Ochotniczych Hufców Pracy w Mysłakowicach)

Autorka w tekście omawia wybrane formy i metody pracy z młodzieżą niedostosowaną społecznie np. Ośrodka Szkolenia i Wychowania OHP w Mysłakowicach. OHP jako jedyna taka instytucja w Europie odgrywa istotną rolę w systemie edukacyjno-wychowawczym. Przeciwdziała nie tylko rozszerzaniu się zjawiskom patologicznym, ale też oferuje konkretną i realną pomoc młodzieży z trudnościami wychowawczymi i niedostosowanej społecznie oraz ich rodzinom.

Słowa kluczowe: wychowanie, młodzież.

SUMMARY

Prevention of self-destructive behaviors among socially unfit young people in the Education and Nurture Center of The Voluntary Labor Corps in Mysłakowice

In the paper, the author discuss the prevention of self-destructive behaviors among socially unfit young people in the Education and Nurture Center of The Voluntary Labor Corps in Mysłakowice. Voluntary Labor Corps (VLC) in the education of youths exposed to the problem of marginalization and social exclusion. VLC as a unique such state organization in Europe, plays a substantial part in the Polish educational system. It prevents social effects and offers various forms of going out of poverty and social unfitness, providing a real assistance.

Keywords: prevention, rehabilitation.



Elżbieta Hajduga
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Klasyfikacja kosztów na potrzeby rachunkowości rolnej

WPROWADZENIE

Rachunkowość rolna jest definiowana jako system gromadzenia, ewidencji i przetwarzania informacji, dotyczący sytuacji ekonomiczno-finansowej oraz wyniku działalności gospodarstwa rolnego. Jest to definicja zbieżna z definicją rachunkowości dotyczącą jednostek gospodarczych¹.

Prowadzenie rachunkowości rolnej, podstawowa wiedza na temat kosztów, ich ewidencji oraz prezentacji pozwala na prawidłowe działania w zakresie podejmowania decyzji na poziomie operacyjnym, jak i strategicznym. W artykule podjęto próbę zdefiniowania pojęcia rachunkowości rolnej z punktu widzenia przepisów prawnych oraz dokonano prezentacji kosztów ze względu na cztery wyodrębnione kryteria podziału kosztów:

1. kryterium dotyczące źródeł powstawania kosztów – koszty gospodarcze oraz koszty majątkowe,
2. kryterium dotyczące miejsca powstawania kosztów – stosunku do produkcji – koszty bezpośrednie oraz pośrednie,
3. kryterium odnoszące się do charakteru związku z produkcją - koszty stałe oraz zmienne,
4. kryterium dokonujące podziału kosztów ze względu na zakres kosztów – koszty całkowite oraz jednostkowe.

Celem artykułu jest zaprezentowanie i scharakteryzowanie klasyfikacji kosztów w działalności rolniczej z punktu widzenia różnych kryteriów. Pod-

¹ Rachunkowość jest systemem gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących stanów i procesów kształtujących majątek jednostki gospodarczej w celu dostarczenia informacji ekonomiczno-finansowych [por. K. Sawicki (red.), *Rachunkowość finansowa przedsiębiorstw według znowelizowanej ustawy o rachunkowości*. Cz. 1, Wyd. Ekspert, Wrocław 2004, s. 11].

stawowymi metodami badawczymi wykorzystanymi przez autorkę prowadzonych analiz były: metoda analizy i krytyki literatury przedmiotu oraz metody formalne (metoda opisu graficznego i tabelarycznego).

1. ZDEFINIOWANIE DZIAŁALNOŚCI ROLNICZEJ

Rachunkowość rolna, jako rachunkowość branżowa, musi uwzględniać wszystkie cechy działalności rolnej. Jest to działalność specyficzna, ściśle określona i zdefiniowana na potrzeby statystyki gospodarczej oraz przez przepisy prawne (por. Tab.1). W polskich przepisach prawa działalność rolnicza zdefiniowana jest w kilku aktach prawnych np. w ustawie o podatku rolnym, o podatku od towarów i usług, o podatku dochodowym od osób fizycznych, o podatku dochodowym od osób prawnych, czy ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, natomiast brak jest takiej definicji w ustawie o rachunkowości.

Działalność gospodarstw rolnych charakteryzuje się posiadaniem zróżnicowanego inwentarza żywego (tzw. aktywa biologiczne), istnieniem dużej liczby procesów produkcyjnych, towarzyszeniem produkcji rolnej wysokiego poziomu ryzyka wynikającego z uzależnienia efektów pracy rolników od warunków naturalnych, niewielkim rozmiarem prowadzonej działalności oraz występującymi powiązaniami kapitału własnego jednostki gospodarującej z kapitałem własnym jej właścicieli częstym korzystaniem z bezwarunkowych dotacji budżetowych, dodawaniem wartości do produktów w miarę rozwoju aktywów biologicznych².

W literaturze przedmiotu wyodrębnia się trzy zasadnicze cele prowadzonej rachunkowości w gospodarstwach rolnych: podatkowe, badawcze i na potrzeby zarządzania. Cele te są uwarunkowane typami własności gospodarstw rolnych oraz obowiązującymi przepisami finansowo-podatkowymi. Z punktu widzenia rolnika zasadniczym celem jest usprawnienie procesów zarządzania w gospodarstwie rolnym. Zatem w interesie rolników jest posiadanie informacji do zarządzania tymże gospodarstwem. Dlatego jest dość zasadnym prowadzenie rachunkowości z punktu widzenia ewidencji, czy też na potrzeby zarządzania. Zapewnienie skutecznego zarządzania oraz wyeliminowanie ewentualnych błędów w tym zakresie może zostać zrealizowane poprzez spełnienie pewnych warunków. Przede wszystkim, rolnik powinien znać i rozumieć zasady funkcjonowania gospodarstwa, jego ograniczenia, posiadać informacje na temat bieżącej kondycji gospodarstwa. Wiedza ta powinna wynikać z analiz prowadzonych na podstawie danych rachunkowych. Istotnym warunkiem jest również umiejętność sporządzania budżetów przy wykorzystaniu wiedzy dotyczącej gospodarstwa rolnego o charakterze technicznym i finansowym, a także zapewnienie kontroli i analizy z wykonania tych budżetów.

² A. Jarugowa, *Międzynarodowy Standard Rachunkowości Rolnej. Proces tworzenia*, „Rachunkowość”, 1996, nr 10, s. 519 oraz T. Kiziukiewicz (1999), *Model rachunkowości rolnej w Polsce*, „Rachunkowość”, 1999, nr 12 s. 773.

Tabela 1. Przegląd wybranych definicji działalności rolniczej na potrzeby statystyki oraz w przepisach prawa

Definicja GUS-u
do działalności rolniczej zalicza się działalność związaną z uprawą roślin oraz chowem i hodowlą zwierząt, która obejmuje: wszystkie uprawy rolne, warzywnictwo i ogrodnictwo, szkółkarstwo, hodowlę i nasiennictwo roślin rolniczych i ogrodniczych, chów i hodowlę zwierząt (bydła, owiec, kóz, koni, trzody chlewnej, drobiu, pszczoł, królików, zwierząt łownych utrzymywanych na rzeź itp.), produkcję surowych nieprzetworzonych produktów zwierzęcych (mleka, jaj konsumpcyjnych i wylęgowych, wełny, miodu itp.) oraz działalność polegającą na utrzymywaniu gruntów rolnych już niewykorzystywanych do celów produkcyjnych według zasad dobrej kultury rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska (zgodnie z normami).
Art. 2 ust. 2 Ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym
Za działalność rolniczą uważa się produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym również produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, roślin ozdobnych, grzybów uprawnych, sadownictwa, hodowlę i produkcję materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcję zwierzęcą typu przemysłowego fermowego oraz chów i hodowlę ryb.
Art. 2 ust. 15 Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług
Przez działalność rolniczą rozumie się produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym również produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, gruntową, szklarniową i pod folią, produkcję roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadowniczą, chów, hodowlę i produkcję materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcję zwierzęcą typu przemysłowego lub fermowego oraz chów i hodowlę ryb i innych organizmów żyjących w wodzie, a także uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybni, uprawy roślin „in vitro”, fermową hodowlę i chów drobiu rzeźnego i nieśnego, wylęgarnie drobiu, hodowlę i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych, chów i hodowlę dżdżownic, entomofagów i jedwabników, prowadzenie pasiek oraz chów i hodowlę innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym oraz sprzedaż produktów gospodarki leśnej i łowieckiej, z wyjątkiem drewna okrągłego z drzew tropikalnych (PKWiU 02.20.13.0) oraz bambusa (PKWiU ex 01.29.30.0), a także świadczenie usług rolniczych.
Art. 2 ust.2 Ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych
Działalnością rolniczą (...) jest działalność polegająca na wytwarzaniu produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu, w tym również produkcja materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcja warzywnicza gruntowa, szklarniowa i pod folią, produkcja roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadownicza, hodowla i produkcja materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcja zwierzęca typu przemysłowo-fermowego oraz hodowla ryb, a także działalność, w której minimalne okresy przetrzymywania zakupionych zwierząt i roślin, w trakcie których następuje ich biologiczny wzrost, wynoszą co najmniej: 1) miesiąc – w przypadku roślin, 2) 16 dni – w przypadku wysokointensywnego tuczu specjalizowanego gęsi lub kaczek, 3) 6 tygodni – w przypadku pozostałego drobiu rzeźnego, 4) 2 miesiące – w przypadku pozostałych zwierząt – licząc od dnia nabycia.
Zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych przepisów tej ustawy nie stosuje się do działalności rolniczej, z wyjątkiem przychodów osiąganych z działów specjalnych produkcji rolnej. Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych działami specjalnymi produkcji rolnej są: uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybni, uprawy roślin „in vitro”, fermowa hodowla i chów drobiu rzeźnego i nieśnego, wylęgarnie drobiu, hodowla i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych, hodowla dżdżownic, hodowla entomofagów, hodowla jedwabników, prowadzenie pasiek oraz hodowla i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym. To, co uważa się za działy specjalne produkcji rolnej w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych jest ujęte w definicji działalności rolniczej zgodnie z przepisami ustawy o podatku od towarów i usług.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Powszechny Spis Rolny – Raport wyników, [http://www.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-3385.htm], (data odczytu:12.01.2015 r.), Ustawy z dnia 15 listopada 1984 o podatku rolnym (Dz. U. 2006 nr 136, poz. 969 z późn. zm.), Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. 2011 nr 177, poz. 1054 z późn. zm.), Ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. 1991 nr 80 poz. 350 z późn. zm.).

W chwili obecnej³ indywidualne gospodarstwa rolne nie są zobligowane do prowadzenia żadnej ewidencji zdarzeń gospodarczych zgodnie z ustawą o rachunkowości⁴. Jedyny obowiązek sprawozdawczy dotyczy danych w zakresie powszechnych spisów rolnych oraz badań prowadzonych przez GUS. Nie są to jednak dane o charakterze księgowym i/lub podatkowym.

Sytuacja nieco uległa zmianie po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Jako członek Wspólnoty Polska została zobligowana do wprowadzenia obowiązującego w Unii systemu rachunkowości rolnej FADN⁵ (System Zbierania i Wykorzystania Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych, *ang. Farm Accountancy Data Network*). FADN jest jednym z narzędzi, które pomagają w programowaniu i realizacji zadań Wspólnej Polityki Rolnej. Dane gromadzone w ramach tej struktury wykorzystywane są przede wszystkim do corocznego określania dochodów gospodarstw rolnych funkcjonujących na terenie Wspólnoty, analizy działalności gospodarstw rolnych oraz oceny skutków projektowanych zmian dotyczących rolnictwa Wspólnoty.

W systemie obowiązują trzy podstawowe zasady:

1. Rolnik dobrowolnie uczestniczy w systemie FADN.
2. Dane z gospodarstw rolnych dostarczane do Komisji są traktowane jako ściśle tajne.
3. Danych nie można wykorzystywać dla celów podatkowych⁶.

System FADN ma duży udział w zarządzaniu gospodarstwem rolnym i stanowi podstawy do upowszechniania rachunkowości w rolnictwie. Rachunkowość ukierunkowana na potrzeby zarządzania powinna dostarczać kierownikowi gospodarstwa informacji m.in. kosztowych niezbędnych do podejmowania decyzji gospodarczych.

2. POJĘCIE I KRYTERIA KLASYFIKACJI KOSZTÓW

Prowadzenie każdej działalności gospodarczej związane jest z ponoszeniem kosztów. Koszty definiowane są jako wyrażone w pieniądzu nakłady pracy żywej i uprzedmiotowionej konieczne do osiągnięcia określonego celu, którym w rolnictwie jest wytworzenie określonego produktu rolniczego albo wykonanie określonej usługi produkcyjnej⁷. Koszty powinny zostać w odpowiedni sposób sklasyfikowane i pogrupowane. Również przy działalności

³ Stan na dzień 04.03.2015r. Obowiązek prowadzenia rachunkowości w celach podatkowych spoczywa wyłącznie na rolnikach prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą lub prowadzących działy specjalne produkcji rolnej.

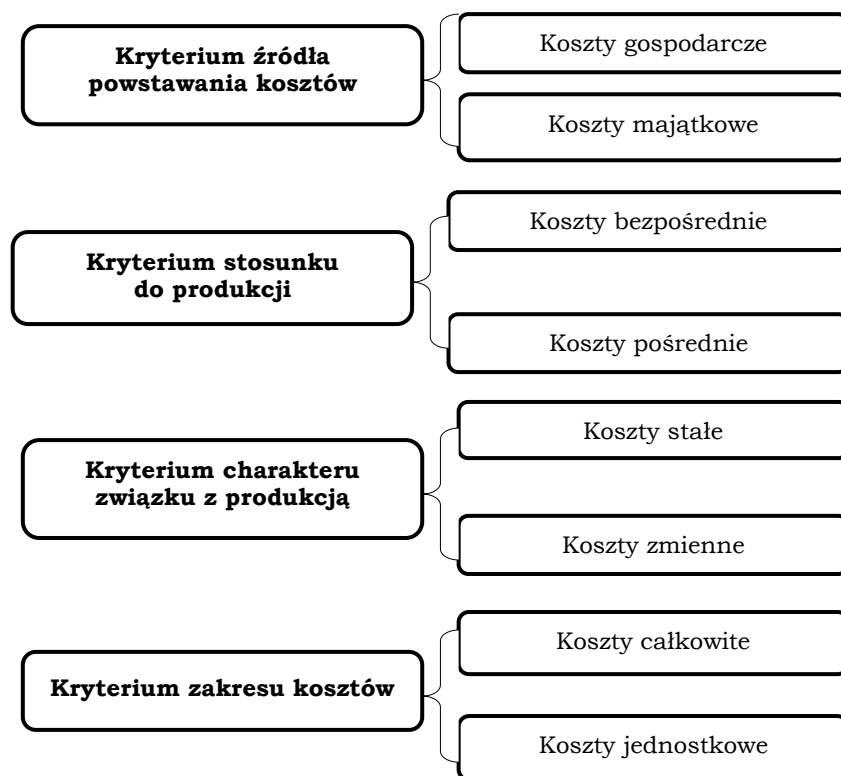
⁴ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o rachunkowości, Dz. U. nr 113, poz. 1186 z późn. zm.

⁵ Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o zbieraniu i wykorzystywaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych (Dz. U. 2001, nr 3, poz. 20).

⁶ [<http://fadn.pl/organizacja/europejski-fadn/organizacja-europejskiego-fadn>], (data odczytu: 15.01.2015 r.).

⁷ M. Wasilewski, *Poziom i struktura kosztów bezpośrednich w gospodarstwach rolniczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Zeszyty Naukowe, Prace Instytutu Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw, Nr 50, Szczecin 2007, s. 141.

rolniczej, z uwagi na jej specyfikę, należy pogrupować koszty w odpowiednim typie. Zgodnie z systemem FADN koszty można sklasyfikować według różnych kryteriów (Rys.1).



Rysunek 1. Klasyfikacja kosztów produkcji rolniczej

Źródło: opracowanie własne na podstawie L. Goraj, S. Mańko, D. Osuch, M. Bocian, R. Płonka, *Wyniki Standardowe 2011 uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN. Część I. Wyniki standardowe*. Warszawa 2012, s. 23-29. [http://fadn.pl/wp-content/uploads/2013/06/wyniki_2011_ogolne1.pdf], (data odczytu: 12.01.2015 r.).

W ramach pierwszego kryterium – **źródło powstawania kosztów** – wyodrębniono:

A. Koszty gospodarcze w podziale na:

1. koszty gospodarcze produkcji globalnej, czyli koszty całkowite produkcji, do których można zaliczyć między innymi: amortyzację, wynagrodzenie za pracę, wartość zużytych własnych środków produkcji oraz wartość zakupionych materiałów i usług;

2. koszty gospodarcze produkcji końcowej brutto, czyli koszty nakładów nabytych przez gospodarstwo. Koszty te wynikają z różnicy pomiędzy kosztami produkcji globalnej a wartością zużytych własnych środków produkcji;
 3. koszty gospodarcze produkcji końcowej netto, które są różnicą pomiędzy kosztami gospodarczymi produkcji krańcowej brutto a wartością zakupionych przez gospodarstwo środków pochodzenia rolniczego.
- B. Koszty majątkowe, do których można zaliczyć np. różnego rodzaju czynsze, podatki o charakterze majątkowym, ubezpieczenia majątkowe.

Drugie kryterium podziału kosztów – **stosunku do produkcji** – pozwala na wyodrębnienie kosztów:

- A. Bezpośrednich, w ramach których można wyróżnić:
1. koszty proste, czyli koszty środków produkcji zużytych bezpośrednio w produkcji np. nasiona, pasze, nawozy;
 2. koszty złożone, np. koszty utrzymania budynków, czy koszty siły roboczej wykorzystywanej (zużywanej) przy wykonywaniu zabiegów agrotechnicznych i/lub obsłudze zwierząt.

Zgodnie z definicją FADN koszty bezpośrednie to takie, które można bez najmniejszej wątpliwości zaliczyć do określonej działalności produkcyjnej, ich wielkość ma proporcjonalny związek ze skalą produkcji, mają bezpośredni wpływ na wielkość (wartość) produkcji. Są to więc w zasadzie wszystkie koszty zmienne gospodarstwa rolnego.

- B. Pośrednich, w podziale na:
1. koszty ogólnogospodarcze, takie jak: utrzymanie budynków administracyjno-gospodarczych, wynagrodzenie pracowników służb administracyjno-księgowych, koszty podróży służbowych, koszty szkoleń w zakresie BHP;
 2. koszty ogólnoprodukcyjne (produkcji roślinnej, produkcji zwierzęcej, przemysłu rolnego itp.).

Trzecie kryterium – **charakteru związku z produkcją** – wyróżnia:

- A. Koszty stałe, np. koszty utrzymania środków trwałych;
- B. Koszty zmienne, np. koszty nawożenia, koszty pasz.

Przechodząc do dalszej charakterystyki kosztów stałych i zmiennych można dokonać kolejnego ich podziału ze względu na stopień stabilności i zmienności. W ramach kosztów stałych wyróżnia się zatem koszty bezwzględnie stałe, czyli całkowicie niezależne od rozmiarów produkcji oraz koszty skokowo stałe, które zachowują jednakowy poziom tylko w pewnym przedziale wielkości produkcji, po przekroczeniu którego następuje ich skok na wyższy poziom, na którym znowu występuje pewna ich stabilizacja do określonej wielkości produkcji⁸.

⁸ W. Gabrusewicz, A. Kamela-Sowińska, H. Poetschke H., *Rachunkowość zarządcza*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1998, s.64.

Koszty zmienne natomiast w różnym stopniu zależą od wielkości produkcji, reagują na jej rozmiary. Wyróżnia się⁹:

1. koszty zmienne wprost proporcjonalne, czyli zmiana kosztów następuje w takim samym stopniu, jak zmiana rozmiarów produkcji,
2. koszty zmienne progresywne, gdzie zmiany kosztów zmiennych następują w tempie szybszym niż zmiany rozmiarów produkcji,
3. koszty zmienne degresywne, gdzie zmiany kosztów zmiennych następują w tempie wolniejszym od zmian rozmiarów produkcji.

Czwarte kryterium podziału kosztów w działalności rolniczej – **kryterium zakresu kosztów** – wyodrębnia koszty:

- A. całkowite działalności całego przedsiębiorstwa, działu produkcji, grupy zwierząt lub obszaru produkcji danej rośliny;
- B. jednostkowe, czyli koszt produkcji jednostki danego produktu.

W ramach kosztów jednostkowych można wyróżnić koszty jednostkowe przeciętne, zarówno stałe, jak i zmienne, czyli koszty przypadające na jednostkę produktu oraz jednostkowe koszty marginalne (krajńcowe), czyli przyrost kosztu spowodowany dodatkowym nakładem czynników niezbędnych do wytworzenia dodatkowej jednostki produkcji¹⁰.

W działalności rolniczej największe znaczenie ma podział kosztów na bezpośrednie i pośrednie. Podział ten konieczny jest do ustalenia nadwyżki bezpośredniej, która jest miarą służącą do oceny wielkości ekonomicznej gospodarstwa rolnego wyrażonej w europejskiej jednostce wielkości (ESU). Miara ta używana jest we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Nadwyżki bezpośrednie obliczane są na podstawie danych empirycznych pochodzących ze sprawozdawczości gospodarstw rolnych. Nadwyżki bezpośrednie służące porównywaniu działalności produkcyjnych między różnymi gospodarstwami muszą być obliczane według ujednoliconych zasad w zakresie wartości produkcji i kosztów bezpośrednich. Ma to umożliwić przeprowadzanie analiz sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych charakteryzujących się podobnym potencjałem i kierunkiem produkcji¹¹.

Struktura kosztów inaczej będzie się przedstawiała w gospodarstwach rolnych według klas wielkości takiego gospodarstwa (rys. 2), a inaczej według typów rolniczych (rys. 3).

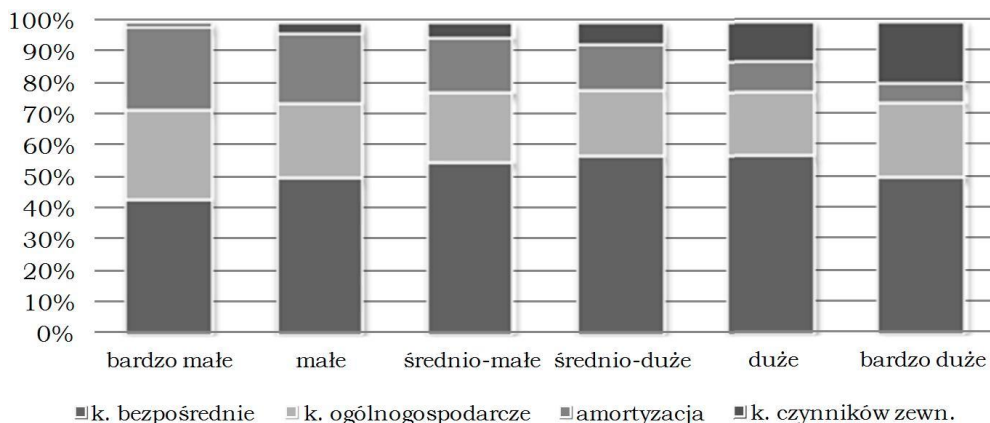
Największy udział w strukturze kosztów w każdej klasie ekonomicznej stanowią koszty bezpośrednie. Kształtują się one na poziomie pomiędzy 43% w bardzo małych gospodarstwach do 57% w średnio – dużych i du-

⁹ Szerzej: S. Sojak, *Rachunkowość zarządcza*, Dom Organizatora, Toruń 2003, s. 47 – 50.

¹⁰ Szerzej: B. Klimczak, *Mikroekonomia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, wyd. 2 poprawione, Wrocław 1993, s. 188 oraz H.R. Varian, *Mikroekonomia – kurs średni, ujęcie nowoczesne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, wyd. 2 poprawione, Warszawa 1997, s. 373 – 375.

¹¹ L. Goraj, S. Mańko, R. Sass, Z. Wyszowska, *Rachunkowość rolnicza*, Difin, Warszawa 2004, S. 26.

zych. Udział kosztów czynników zewnętrznych największy jest w bardzo dużych gospodarstwach rolnych. Stanowi on 20% ogółu kosztów. Jest to efekt korzystania przez duże gospodarstwa rolne z pracy najemnej. Wyższy poziom obciążenia produkcji rolniczej kosztami amortyzacji wykazywały typy gospodarstw o większym związku z użytkami rolnymi. Możliwość współfinansowania inwestycji środkami z UE skłoniła wielu rolników do odtwarzania majątku operacyjnego. Rolnicy po 2004 roku odtwarzali park maszynowy związany z uprawą ziemi, co wpłynęło na zwiększenie kosztów z tytułu amortyzacji zakupionych urządzeń¹².



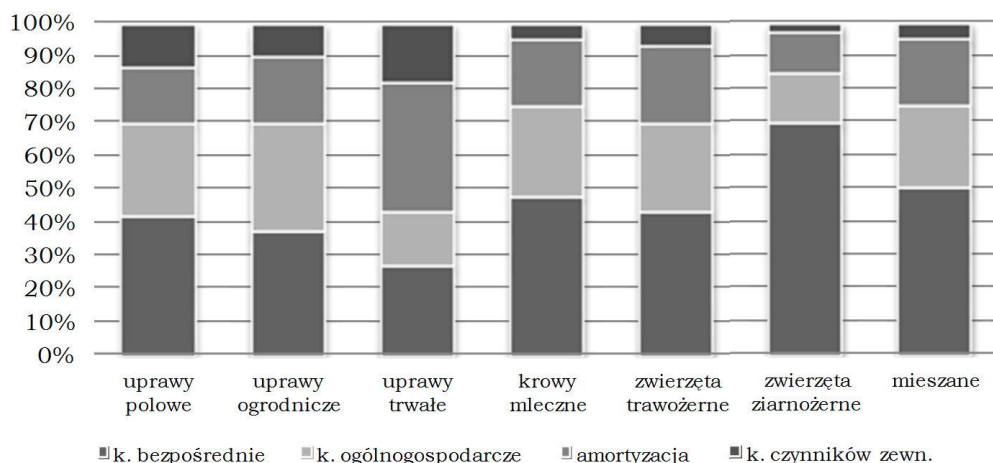
Rysunek 2. Struktura kosztów ogółem według klas wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych w roku 2011

Źródło: Opracowanie własne na podstawie L. Goraj, S. Mańko, D. Osuch, M. Bocian, R. Płonka, Wyniki standardowe 2011 uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN. Część II Analiza wyników standardowych. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Państwowy Instytut Badawczy. Zakład Rachunkowości Rolnej, Warszawa 2012, s. 43, [http://www.fadn.pl/ediacatalog/documents/wyniki_2011_ogolne2.pdf], (data odczytu: 12.01.2015 r.) oraz E. Hajduga, *The system of cost account in agricultural accounting*, [in:] Finance and Accountancy for Sustainable Development – Sustainable Finance, Ed. G. Borys, M. Solarz, Research Papers of Wrocław University of Economics, No 302, Publishing House of Wrocław University of Economics, Wrocław 2013, s. 50.

W gospodarstwach odnotowano rosnącą tendencję poziomu kosztów bezpośrednich w kosztach produkcji ogółem wraz ze wzrostem powierzchni użytków rolnych. Sytuacja taka może oznaczać, iż w produkcji rolniczej koszty bezpośrednie kształtują się proporcjonalnie do powierzchni użytków rolnych gospodarstwa¹³.

¹² Szerzej: T. Felczak, *Kosztochłonność i rentowność gospodarstw indywidualnych w zależności od typu rolniczego*, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej nr 89, SGGW, Warszawa 2011, s. 106.

¹³ M. Chmielewska, M. Mądra, *Wskaźniki kosztowe w indywidualnych gospodarstwach rolniczych*, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej nr 64, SGGW, Warszawa 2008, s. 211.



Rysunek 3. Struktura kosztów ogółem według typów rolniczych gospodarstw rolnych w roku 2011

Źródło: Opracowanie własne na podstawie L. Goraj, S. Mańko, D. Osuch, M. Bocian, R. Płonka, *Wyniki standardowe 2011 ...*, op. cit. S. 43 oraz E. Hajduga, *The system of cost ...*, op. cit. s. 50.

Największy udział kosztów bezpośrednich w strukturze kosztów ogółem według typów rolniczych prezentuje hodowla zwierząt ziarnożernych (70%), posiada natomiast najmniejszy udział kosztów czynników zewnętrznych. Gospodarstwa tego typu, w których produkcja odbywa się w krótszym cyklu wytwarzania minimalizowały koszty ogólnogospodarcze, skupiając się na ponoszeniu kosztów bezpośrednio związanych z wytwarzanym produktem¹⁴. W przypadku upraw trwałych znaczący jest udział amortyzacji w kosztach ogółem – wynosi on blisko 40%.

PODSUMOWANIE

Ponoszenie kosztów towarzyszy każdej działalności gospodarczej, również działalności rolniczej. Odpowiednia klasyfikacja kosztów, ich prezentacja, ewidencja oraz kontrola stanowi pewien klucz do zarządzania gospodarstwem rolnym oraz do podejmowania decyzji o charakterze operacyjnym i strategicznym. Podsumowując, zgodnie z wytycznymi Polskiego FADN¹⁵ w rachunkowości rolniczej stosuje się system klasyfikacji kosztów obejmujący koszty bezpośrednie oraz koszty pośrednie. Zgodnie z definicją kosztów w rachunkowości FADN za koszty bezpośrednie uznaje się koszty, które:

¹⁴ T. Felczak, *Kosztochłonność...*, op. cit., s. 106.

¹⁵ [<http://fadn.pl/organizacja/europejski-fadn/organizacja-europejskiego-fadn>], (data odczytu: 15.01.2015 r.).

- można bez żadnej wątpliwości zaliczyć do określonej działalności produkcyjnej,
- ich wielkość ma proporcjonalny związek ze skalą produkcji,
- mają bezpośredni wpływ na wielkość (wartość) produkcji.

Do kosztów pośrednich natomiast zaliczyć można m.in.:

- koszty ogólnogospodarcze (koszty energii, opału, paliwa, smarów, bieżących remontów, konserwacji, przeglądów, ubezpieczeń majątkowych i komunikacyjnych),
- podatki,
- amortyzację,
- koszty czynników zewnętrznych (czynsze, dzierżawy, odsetki, koszty pracy najemnej).

LITERATURA:

- [1] Chmielewska M., Mądra M., *Wskaźniki kosztowe w indywidualnych gospodarstwach rolniczych*, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej nr 64, SGGW, Warszawa 2008.
- [2] Felczak T., *Kosztochłonność i rentowność gospodarstw indywidualnych w zależności od typu rolniczego*, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej nr 89, SGGW, Warszawa 2011.
- [3] Gabrusewicz W., Kamela-Sowińska A., Poetschke H., *Rachunkowość zarządcza*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1998.
- [4] Goraj L., Mańko S., Osuch D., Bocian M., Płonka R., *Wyniki Standardowe 2011 uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN. Część I. Wyniki standardowe*. Warszawa 2012, [http://fadn.pl/wp-content/uploads/2013/06/wyniki_2011_ogolne1.pdf], (data odczytu: 12.01.2015 r.).
- [5] Goraj L., Mańko S., Osuch D., Bocian M., Płonka R., *Wyniki standardowe 2011 uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN. Część II Analiza wyników standardowych*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Państwowy Instytut Badawczy. Zakład Rachunkowości Rolnej, Warszawa 2012, [http://www.fadn.pl/mediacatalog/documents/wyniki_2011_ogolne2.pdf], (data odczytu: 12.01.2015 r.).
- [6] Goraj L., Mańko S., Sass R., Wyszowska Z., *Rachunkowość rolnicza*, Difin. Warszawa 2004.

- [7] Hajduga E., *The system of cost account in agricultural accounting*, [in:] *Finance and Accountancy for Sustainable Development – Sustainable Finance*, Ed. G. Borys, M. Solarz, Research Papers of Wrocław University of Economics, No 302, Publishing House of Wrocław University of Economics, Wrocław 2013.
- [8] Jarugowa A., *Międzynarodowy Standard Rachunkowości Rolnej. Proces tworzenia*, „Rachunkowość”, 1996, nr 10.
- [9] Kiziukiewicz T., *Model rachunkowości rolnej w Polsce*, „Rachunkowość” 1999, nr 12.
- [10] Sawicki K. (red.), *Rachunkowość finansowa przedsiębiorstw według znowelizowanej ustawy o rachunkowości. Cz.1*, Wyd. Ekspert, Wrocław 2004.
- [11] Kiziukiewicz T. (red.), *MSR 41. Rolnictwo*, Difin, Warszawa 2009.
- [12] Klimczak B., *Mikroekonomia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, wyd. 2 poprawione, Wrocław 1993.
- [13] Polski FADN [<http://fadm.pl/organizacja/europejski-fadm/organizacja-europejskiego-fadm/>], (data odczytu: 15.01.2015 r.).
- [14] Powszechny Spis Rolny Raport wyników [http://www.stat.gov.pl/gus/delfinacjePLK_HTML.htm?id=POJ-3385.htm], (data odczytu: 12.01.2015 r.).
- [15] Sojak S., *Rachunkowość zarządcza*, Dom Organizatora, Toruń 2003.
- [16] Ustawa z dnia 15 listopada 1984 o podatku rolnym (Dz. U. 2006, nr 136, poz. 969 z późn. zm.).
- [17] Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. 1991 nr 80 poz. 350 z późn. zm.).
- [18] Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o zbieraniu i wykorzystywaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych (Dz. U. 2001, nr 3, poz. 20).
- [19] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. 2011, nr 177, poz. 1054 z późn. zm.).
- [20] Varian H.R., *Mikroekonomia – kurs średni, ujęcie nowoczesne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, wyd. 2 poprawione, Warszawa 1997.
- [21] Wasilewski M., *Poziom i struktura kosztów bezpośrednich w gospodarstwach rolniczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Zeszyty Naukowe, Prace Instytutu Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw, Nr 50, Szczecin 2007.

STRESZCZENIE

Klasyfikacja kosztów na potrzeby rachunkowości rolnej

Prowadzenie rachunkowości rolnej, podstawowa wiedza na temat kosztów, ich ewidencji oraz prezentacji pozwala na prawidłowe działania w zakresie podejmowania decyzji na poziomie operacyjnym, jak i strategicznym. W artykule zdefiniowano pojęcie rachunkowości rolnej z punktu widzenia przepisów prawnych oraz dokonano prezentacji kosztów ze względu na różne kryteria. Punktem wyjścia było wyodrębnienie czterech podstawowych kryteriów podziału kosztów. Pierwsze kryterium dotyczy źródeł powstawania kosztów. Zalicza się tutaj koszty gospodarcze (w tym koszty produkcji globalnej takie jak np. amortyzacja) oraz koszty majątkowe (np. czynsze). Drugie kryterium dotyczące miejsca powstawania kosztów – stosunku do produkcji – pozwala wyodrębnić koszty bezpośrednie, w podziale na proste (czyli koszty środków produkcji zużytych bezpośrednio w produkcji) i złożone oraz pośrednie, w podziale na koszty ogólnogospodarcze i ogólnoprodukcyjne. Trzecie kryterium odnosi się do charakteru związku z produkcją. W ramach tego podziału wyodrębnia się koszty stałe oraz zmienne. Czwarte, ostatnie kryterium, dokonuje podziału kosztów ze względu na zakres kosztów. Wyodrębnia się tutaj koszty całkowite oraz jednostkowe.

Celem artykułu było zatem zaprezentowanie i scharakteryzowanie klasyfikacji kosztów w działalności rolniczej z punktu widzenia różnych kryteriów. Podstawowymi metodami badawczymi wykorzystanymi przez autorkę prowadzonych analiz były: metoda analizy i krytyki literatury przedmiotu oraz metody formalne (metoda opisu graficznego i tabelarycznego).

SUMMARY

The classification of costs for agricultural accounting

Keeping agricultural accounting, basic knowledge about cost drivers, their recording and presentation allow for correct activities in terms of undertaking decisions at both operational and strategic level. The article defines the concept of agricultural accounting from the perspective of legislation and presents costs with reference to different criteria. It was based on identifying four fundamental criteria of costs division. The first criterion refers to cost drivers. It covers economic costs (including global production costs, such as e.g. depreciation) and also property costs (e.g. rent). The second criterion, related to cost centres – in terms of production – allows for distinguishing direct costs divided into simple ones (i.e. costs of production means used directly in the production process) as well as complex and indirect costs, divided into general economic costs and general production costs. The third criterion refers to the nature of relation with production. Within this division fixed and variable costs are distinguished. The fourth and the last criterion divides costs in terms of their range, i.e. total and unit costs.

Therefore the objective of the article was to present and characterize costs classification in agricultural activities from the perspective of diverse criteria. The basic research methods, applied by the author of the conducted analyses, were the following ones: the method of literature references analysis and review, as well as formal methods (the method of graphic and tabular description).



Jolitta Nowakowska
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Polityka rozwoju i zarządzania sektorem publicznym we współczesnej gospodarce rynkowej

WSTĘP

Współczesne państwa demokratyczne o gospodarce rynkowej działają w oparciu o zasadę subsydiarności (pomocniczości), która zakłada, że w kompetencji władz centralnych znajdują się tylko te sprawy, których nie potrafią rozwiązać obywatele lub społeczności lokalne.

System polityczny (zwłaszcza demokratyczny), w którym podejmowane są decyzje o działaniach publicznych, nie charakteryzuje się w pełni racjonalnym sposobem podejmowania tych decyzji. Są one raczej wynikiem negocjacji, dostosowania interesów poszczególnych uczestników i splotu innych okoliczności, a nie jedynie chłodnej kalkulacji nakładów i efektów, jak w sektorze prywatnym.

Dzieje się tak na każdym etapie działań publicznych, także na etapie ich oceny. Należy mieć świadomość, że część programów i prawo tworzone przez władze publiczne ma charakter symboliczny, w tym znaczeniu, że stanowi obietnice (zwykle wyborczą) dokonania postępu w jakiejś dziedzinie. Dotyczy to w szczególności problemów, które od lat są pod czujnym okiem opinii publicznej. W modelu tym treść decyzji co do kierunku polityki nie jest wynikiem czysto racjonalnego wyboru, ale raczej kompromisem koalicji, współzawodnictwa między decydentami.

Treść ustawy zasadniczej (konstytucja RP z 1997 r.) określa ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantuje decentralizację władzy publicznej. Zasadniczy podział terytorialny państwa, który uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego zdolność wykonywania zadań publicznych. Konstytucja stanowi, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Celem

niniejszego opracowania jest przedstawienie zagadnień związanych z procesami nowego zarządzania publicznego i działania opartego na przygotowanych strategiach, które wynikają z określonej polityki rozwoju.

1. ZARZĄDZANIE PUBLICZNE W NOWEJ FORMULE

Sektor publiczny został zreformowany w latach 80-tych XX wieku w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej, takie jak: USA, Wielka Brytania, Kanada, Australia i zapoczątkował podobne kierunki zmian w innych krajach. Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy wprowadziły te reformy do krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

Rezultatem tych działań było umiędzynarodowienie nowego modelu zarządzania w sektorze publicznym, nazwanym nowym zarządzaniem publicznym – NPM (new public management), zarządzaniem przedsiębiorczym, zarządzaniem menadżerskim lub administracją publiczną opartą na rynku. Wszystkie jednak mają wspólną podstawę w postaci teorii ekonomii (zwłaszcza teoria wyboru publicznego) i praktyki zarządzania w sektorze prywatnym¹.

W zarządzaniu sektorem publicznym występuje kilka prawidłowości. Jedną z nich jest ograniczenie środków finansowych wobec nieograniczonych potrzeb społeczeństwa, inną jest brak jasnych i czytelnych procedur zarządzania tym sektorem i podmiotami wchodzącymi w jego skład oraz pozyskiwanie kapitału. Z jednej strony obywatele wymuszają zmiany, a z drugiej – świadomy konieczności dokonywania zmian – urząd i lokalna władza kreują zmiany w podejściu do zarządzania i dostarczania dóbr i usług.

NPM traktowane jest jako istotna zmiana menadżerska, która wprowadza uniwersalny model zarządzania w tej dziedzinie i oferuje nowy sposób widzenia i wykorzystania funkcji zarządzania w administracji publicznej. Samo pojęcie oznacza zmiany stylu zarządzania w administracji publicznej, zwłaszcza w samorządzie lokalnym. Przeciwnicy tego modelu zwracają uwagę na przyjmowanie bezkrytyczne najgorszych cech zarządzania prywatnego i nie dostrzegają różnic między sektorem prywatnym i publicznym. NPM polega głównie na zmianie podejścia w zarządzaniu z orientacji na nakłady na orientację na wyniki i ekonomiczne efekty działania, na przyjęciu orientacji strategicznej i wykorzystaniu instrumentów i mechanizmów rynkowych. Celem NPM jest wzrost gospodarności, efektywności i skuteczności sektora publicznego, a także poprawa jakości świadczonych przez niego usług. Koncepcja NPM rozróżnia dwa główne nurty:

- nową instytucjonalną ekonomię – jej podbudową są teoria wyboru publicznego, teoria kosztów transakcyjnych, teoria agencji,
- menadżeryzm w sektorze publicznym – pozwala na wprowadzenie do sektora publicznego idei profesjonalnego zarządzania.

¹ A. Zalewski, *Teoretyczne podstawy zarządzania gminą*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, SGH, Warszawa 2006, s. 15-40.

Istota zmian w zarządzaniu powinna opierać się na zwiększeniu orientacji na klienta, orientacji na wyniki, wprowadzeniu zarządzania strategicznego i procesowego, wykształceniu mechanizmów organizacji uczącej się i innowacyjnej, stabilności kierunków działań, celów i misji, rozwoju partnerstwa i społecznej odpowiedzialności obywateli. Szczególny nacisk kładzie się na klienta – obywatela i jego potrzeby, ponieważ on jest podstawowym odbiorcą dóbr i usług².

Produkty powstają w procesie przetwarzania nakładów w wyniki, które przynoszą rezultaty, a te zaś dają efekty oddziaływania. Problemem jest dopasowanie odpowiedniej miary dla gospodarności, skuteczności i jakości działania instytucji publicznych. Gospodarność związana jest z kosztami ponoszonych nakładów i ich ekonomicznego wykorzystania. Efektywność obejmuje nakłady i osiągnięte dzięki nim efekty. Skuteczność natomiast to osiąganie rezultatów. Zarządzanie nastawione na osiąganie wyników skłania organizacje publiczne do stosowania nowoczesnych i innowacyjnych rozwiązań do większej efektywności i skuteczności działania oraz do poprawy jakości prowadzonej polityki i podejmowanych decyzji. Ukierunkowanie na strategię nastąpiło pod wpływem metod i technik zarządzania strategicznego przejętych z sektora prywatnego i dostosowania ich do sytuacji jednostek samorządowych.

Zarządzanie i planowanie strategiczne to instrumenty NPM, które pozwalają na realizację długofalowych celów, racjonalne podejmowanie decyzji i właśnie dzięki nim instytucje publiczne dostają wiarygodne informacje o potrzebach otoczenia, szansach, zagrożeniach i możliwościach rozwoju. Rozdzielenie ról nabywcy i dostawcy wpływa na tworzenie rynku usług publicznych. Nabywca – władza publiczna (samorządowa) działa w interesie i imieniu użytkownika usług – reprezentuje popyt, a dostawca – wybrany w drodze przetargu – dostarcza usługi o odpowiedniej jakości i reprezentuje podaż. Taki podział ról przyczynia się do obniżenia kosztów i lepszego zaspokojenia potrzeb nabywców. Jednak jest to możliwe tylko wtedy, gdy użytkownik może sam wybrać dostawcę usług lub też uzna potrzeby innych użytkowników usługi. Pierwszy warunek nie jest zazwyczaj spełniony, gdyż wyboru dostawcy usług dokonuje za obywatela reprezentująca go władza publiczna. Drugi warunek zależy natomiast od stopnia, w jakim nabywca zaakceptuje prawa innych korzystających z usług.

Oceny funkcjonowania założeń NPM można dokonać tylko poprzez porównanie teorii z praktyką jego zastosowania i osiągniętych efektów. Jednakże trzeba także dostrzec różnice między sektorem publicznym i prywatnym, które ograniczają możliwość wykorzystania mechanizmów rynkowych i metod zarządzania z sektora prywatnego w publicznym. Podstawowa różnica polega na tym, że usługi sektora publicznego nie są sprzedawane po cenach zapewniających zysk oraz nie są odmawiane tym, którzy nie mają środków na ich zakup, a świadczone odpłatnie usługi nie mają na celu maksymalizacji zysku. Występuje także potrzeba reglamentacji usług, tak

² B. Filipiak, *New public management w sektorze publicznym – idea czy rzeczywistość?*, [w:] T. Famulska (red.), J. Nowakowski *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2006, s. 134.

by wszyscy obywatele byli traktowani jednakowo. Sytuacja ta powoduje, że w sektorze publicznym nie można jednoznacznie dokonać pomiaru osiągniętych efektów, ponieważ nie ma do tego uniwersalnego miernika, jakim w sektorze prywatnym jest zysk.

Ważnym zadaniem sektora publicznego jest zaspokojenie tych potrzeb społecznych, w których zawodzi rynek. Uwzględnienie różnic sektorowych pozwala na racjonalne ocenianie efektów działalności sektora publicznego na określenie realnych szans jego rozwoju i poprawy jakości świadczonych usług, a także wprowadzenia nowych rozwiązań w sferze zarządzania i organizacji.

2. ZINTEGROWANY MODEL PROWADZENIA POLITYKI ROZWOJU – GŁÓWNE CECHY

Główną cechą nowej polityki rozwoju jest tzw. podejście zintegrowane. Polega ono między innymi na współdziałaniu wielu podmiotów na różnych poziomach jej planowania i wdrażania. Budowanie rozwoju państwa nie jest jedynie domeną administracji rządowej – to także sprawa wszystkich obywateli, więc powinno się ono odbywać przy współpracy firm, organizacji społecznych, z zaangażowaniem samorządów i osób indywidualnych. W takim ujęciu najważniejsze staje się definiowanie takich celów rozwojowych, które zostaną uznane za wspólne, a więc nadające się do zrealizowania.

Wytyczanie zadań z góry, przy braku społecznego poparcia i zrozumienia dla proponowanej polityki nie ma przyszłości. Alternatywą jest współudział wszystkich uczestników systemu – administracji rządowej, samorządowców, działaczy pozarządowych, przedsiębiorców i osób indywidualnych – w wyznaczaniu priorytetów działania. Drugą istotną cechą nowego paradygmatu zarządzania w Polsce jest planowanie strategiczne – w perspektywie długo i średniookresowej. Chodzi o to, aby najpierw diagnozować wyzwanie, potem odpowiadać na nie, wytyczając cele rozwojowe, a dopiero na końcu dopasować do nich środki finansowe, zaplecze legislacyjne oraz inne dokumenty realizacyjne. Trzeba także od razu określać wskaźniki weryfikacji skuteczności zaplanowanych działań – wówczas sprawniejsze staje się monitorowanie całego procesu i zarządzanie nim. Łatwiej też rozdzielić kluczowe problemy od doraźnych jednorazowych potrzeb społeczności lokalnych.

Model zarządzania rozwojem jako proces strategiczny (a nie jedynie wydawanie dostępnych środków finansowych) jest wynikiem szerokiej zmiany kulturowej, która obecnie dokonuje się w polskiej administracji, ale aby modernizacja i rozwój kraju mogły być skuteczne, potrzebna jest także zmiana mentalna społeczeństwa. Nawet najlepiej opisane strategie, by mogły zadziałać, potrzebują skutecznej akceptacji. Potrzebują nowego, postępowego, chętnego do komunikowania się i otwartego na zmiany obywatela. Rezultatem przyjęcia nowego modelu zarządzania strategicznego rozwojem kraju powinna być poprawa jakości i efektów zarządzania przez państwo

polityką rozwoju, zwiększenie zaufania do państwa w ogóle i przeformułowania negatywnego obrazu administracji oraz jej zdolności do kolektywnego działania. Kluczowe wezwania i pożądane kierunki zmian w obszarze polityki rozwoju obejmują zarówno narzędzia programowania i wdrażania, jak i podmioty instytucjonalne i sposób ich współpracy:

- integracja wymiaru społeczno-gospodarczego i terytorialnego oraz zapewnienie spójności wszystkich polityk sektorowych, dziedzinowych i regionalnych,
- określenie miejsca i roli polityki regionalnej w ramach polityki rozwoju oraz modyfikacja strategicznych celów polityki regionalnej,
- stworzenie systemu programowania, zapewniającego efektywną realizację celów polityki rozwoju,
- zapewnienie skutecznego finansowania polityki rozwoju.

W nowym modelu systemu zarządzania strategicznego rozwojem Polski dostępne środki budżetowe mają być skorelowane z głównymi obszarami, które zapewniają konkurencyjność gospodarki – głównego priorytetu, wynikającego ze strategicznych dokumentów, określających czas zarządzania rozwojem w perspektywie średnio i długookresowej. Celem nowego systemu jest takie planowanie finansowania, aby klasyfikacja wydatków budżetowych była dopasowana do potrzeb polityki rozwoju. Następować będzie modernizacja struktury wydatków publicznych, polegająca na stopniowej realokacji strukturalnych wydatków w kierunku zwiększenia wydatków na działania rozwojowe. Cel ten ma realizować budżet zadaniowy, czyli powiązanie funkcji i zadań budżetu państwa z celami rozwojowymi kraju. W takim modelu to środki są planowane w odpowiedzi na wcześniej wytyczone cele rozwojowe, a nie na odwrót. Polityka rozwoju może być również prowadzona na podstawie instrumentów prawnych i finansowych. W nowym systemie do podstawowych dokumentów strategicznych, w oparciu o które prowadzona jest polityka rozwoju należą:

- na poziomie krajowym – nadrzędnym elementem polityki rozwoju jest długookresowa strategia rozwoju kraju, zawierająca oprócz elementów społeczno-gospodarczych, także przestrzenne, która uwzględnia jednocześnie cele i kierunki rozwoju we wskazanych obszarach (w ujęciu terytorialnym, w tym obszary funkcjonalne poziomu krajowego i makroregionalnego),
- na poziomie wojewódzkim – regionalne strategie rozwoju wraz z planem zagospodarowania przestrzennego będą stanowiły integralny element systemu planowania rozwoju województwa, pełniący rolę koordynacyjną wobec wszystkich przedsięwzięć podejmowanych w dalszym województwie. Oba dokumenty będą uwzględniały plany i strategie dla obszarów funkcjonalnych poziomu krajowego, makroregionalnego, regionalnego,

- na poziomie lokalnym – podstawowym dokumentem, mającym status prawa miejscowego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, spójny ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium). Władze lokalne mogą opracować lokalne strategie rozwoju, zawierające cele i wizje rozwoju gminy, które powinny być spójne z Miejscowym Planem Zagospodarowania Przestrzennego i studium. Na poziomie lokalnym wybrane rozwojowe obszary gminy zostaną uwzględnione w zadaniach, wynikających z dokumentów rozwoju społeczno-gospodarczego szczebli krajowego i regionalnego.

Wymaga to od gmin przygotowania strategicznych dokumentów rozwoju społeczno-gospodarczego (gminnych lub lokalnych strategii rozwoju), opartych między innymi na prognozie realnego zapotrzebowania na tereny i formy jego zagospodarowania, która uwzględnia specjalistyczne prognozy i studia, a w szczególności demograficzne, wiąże się to z wprowadzeniem obligatoryjnego sporządzania analiz i prognoz jako bazy do prowadzenia polityki rozwoju na obszarze gminy.

3. TERYTORIALNY WYMIAR POLITYKI ROZWOJU

Wymiar terytorialny polityki rozwoju powinien być płaszczyzną koordynacji wyznaczonych celów i działań, podejmowanych częściowo w zakresie poszczególnych sektorów i dziedzin. Polityka rozwoju powinna być zatem oparta o zasadę zintegrowanego podejścia terytorialnego. Oznacza to konieczność ujęcia w dokumentach strategicznych – strategiach rozwoju oraz dokumentach operacyjno-wdrożeniowych, w tym w programach operacyjnych i rozwoju – wymiaru terytorialnego w celu zachowania spójności celów i działań rozwojowych. Programowanie i realizacja społeczno-gospodarczych działań rozwojowych jest uwarunkowana, ale i posiada ostateczne odbicie w strukturach przestrzennych, których zmiany są widoczne przede wszystkim na poziomie lokalnym.

Rozwijanie wysoko wyspecjalizowanych sektorowo polityk może powodować asymetrię przejawiającą się w nadmiernej koncentracji ludności i produkcji oraz infrastruktury transportowej i ochrony środowiska, w tym ochrony złóż. Podejście sektorowe utrudnia identyfikację, a tym bardziej monitorowanie interwencji publicznych w odniesieniu do danego obszaru, co może skutkować przeinwestowaniem w regionie. Ponadto silnie wyspecjalizowane sektory są podatne na zmiany koniunkturalne, co może destabilizować podstawy gospodarcze kraju. Dlatego też tak istotne jest uzupełnienie podejścia sektorowego podejściem zintegrowanym. Istotnym mankamentem aktualnego systemu zarządzania rozwojem jest brak skutecznej koordynacji programów i decyzji, podejmowanych w różnym czasie przez różne podmioty. Najlepszym przykładem obszarów działań wielu polityk sektorowych programów i inicjatyw lokalnych, czyli kompetencji różnych poziomów i organów władzy są miasta i obszary wiejskie. Koordynacja działań wzmacnia komplementarność inwestycji oraz zapobiega konfliktom

przestrzennym. Zintegrowane podejście może też nieść za sobą spore oszczędności finansowe. Integracja elementów przestrzennych daje politykom sektorowym większą elastyczność wobec zachodzących zmian w krótkim horyzoncie, co w dalekim horyzoncie zapewnia większą stabilność kraju. Co do polityk rozwojowych, to zarządzanie przestrzenią oznacza koordynację działań i zamierzeń wobec danego obszaru, w którym pierwszeństwo nadaje się celom publicznym, zgodnym z zasadą długookresowej racjonalności ekonomicznej, uwzględniając ocenę korzyści społecznych, gospodarczych i przestrzennych w dłuższym horyzoncie czasowym i ładu przestrzennego, przy jednoczesnym wzmacnianiu kapitału ludzkiego i budowaniu zintegrowanego, aktywnego społeczeństwa. Łączenie celów spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej sprzyjać będzie zachowaniu symetrii między różnymi politykami krajowymi, regionalnymi oraz inicjatywami podejmowanymi na poziomie lokalnym.

Wymiar terytorialny polityk można zdefiniować jako realne efekty realizacji inicjatyw rozwojowych – zarówno sektorowych, jak i horyzontalnych oraz ustawodawstwa na poziomie krajowym, odczuwalnym na poziomie lokalnym (m.in. rozwoju miast czy obszarów wiejskich). Terytorialny wymiar polityki rozwoju wynika z roli, jaką przypisujemy do dynamicznych relacji funkcjonalno-przestrzennych. Jest on związany z tzw. terytorializacją gospodarki, terytorializacją przedsiębiorstw oraz koniecznością zmiany sposobu współdziałania władz samorządowych na rzecz rozwoju, przekraczającego tradycyjne granice formalnych podziałów administracyjnych. Terytorialny aspekt polityki jest realizowany m.in. przez określenie (wyznaczenie) obszarów funkcjonalno-przestrzennych związanych z procesami gospodarczymi, społecznymi i przyrodniczymi, w celu lepszego wykorzystania endogenicznych czynników rozwoju, co blokuje tradycyjny (zgodny z podziałem terytorialnym) sposób planowania lokalnego rozwoju. Z tej delimitacji (potwierdzonej decyzjami politycznymi) wynikać powinny nowe formy instytucjonalnego (organizacyjnego) współzarządzania.

Podstawą decyzji wdrożeniowych mają być plany rozwoju i zagospodarowania, opracowane dla wyodrębnionych obszarów funkcjonalno-przestrzennych. W rezultacie pojawia się nowa formuła tzw. planowania terytorialnego, dla którego podziały administracyjne mają znaczenie wtórne, a nie podstawowe. Część tzw. planowania terytorialnego będzie związana z kompetencjami rządu (obszary, strefy morskie), a część jako wynik – wymuszonej sposobami finansowania – współpracy jednostek samorządu wojewódzkiego i gminnego, w tym także obszary przygraniczne, obszary metropolitarne, klastry innowacyjności i konkurencyjność (np. heksagon).

Ocena wymiaru terytorialnego oznacza konieczność prowadzenia analiz i monitoringu skutków rozwoju (funkcji i procesów), związanych z funkcjonowaniem gospodarki w przestrzeni oraz skutków przestrzennego funkcjonowania systemu przyrodniczego, osadniczego itp. Analizy te powinny być podstawą koordynowania i/lub interwencyjnego internalizowania skutków, w celu usprawnienia funkcjonowania gospodarki i stymulowania rozwoju oraz optymalizowania lokalizacji aktywności w przestrzeni.

Podsumowując, wymiar terytorialny zastępuje paradygmat konwergencji na rzecz zwrócenia uwagi w programowaniu działań rozwojowych na te

inicjatywy, które służą zapewnieniu warunków rozwoju wszystkich terytoriów oraz dają szansę na to, żeby ich mieszkańcy mogli jak najlepiej wykorzystać charakterystyczne cechy tych obszarów. Do tej pory wpływ polityki i strategii na przestrzeń (wymiar terytorialny) był analizowany jedynie ex post – jako trwale efekty. Obecnie mamy szansę wykorzystać podejście terytorialne na początku procesu programowania działań rozwojowych w ramach przygotowanych dokumentów strategicznych. System polityki terytorialnej jest złożony z dwóch podstawowych poziomów – krajowego (rządowego) i subkrajowego (głównie samorządowego). Na szczeblu centralnym administracja dokonuje analizy najważniejszych potrzeb poszczególnych regionów z punktu widzenia celów rozwojowych kraju. Władze województw patrzą na to zagadnienie inaczej – z perspektywy interesów regionalnych i lokalnych. Te dwa punkty widzenia muszą się spotkać na poziomie definiowania celów i działań strategicznych państwa, co pozwala ustalić katalog wyzwań i celów dla wszystkich.

4. NOWA POLITYKA REGIONALNA

Polityka regionalna jest integralnym elementem polityki rozwoju, wspomagającym osiąganie celów na poziomie krajowym. Celem strategicznym nowej polityki regionalnej jest efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych oraz terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągania celów rozwoju kraju – wzrostu zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym. W nowej polityce regionalnej należy wyróżnić trzy cele szczególne:

- wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów,
- budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych,
- tworzenie warunków do skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie.

Zmniejszenie różnic i efektywności działań stanowią najważniejsze wyzwania, na które współczesna polityka regionalna powinna odpowiedzieć.

5. WPŁYW SAMORZĄDU NA ROZWÓJ GOSPODARCZY W ASPEKTCIE LOKALNYM I REGIONALNYM

Poprzez rozwój lokalny i regionalny należy rozumieć tworzenie nowych miejsc pracy i stwarzania jak najlepszych warunków do życia mieszkańcom danego terenu, zarówno w środowisku lokalnym jak i regionalnym.

Proces rozwoju polega w głównej mierze na poprawie istniejących lub tworzeniu nowych walorów użytkowych jednostki terytorialnej, możliwości rozwoju gospodarki i wzrost korzyści zewnętrznych dla podmiotów gospo-

darcznych oraz walorów lokalnego i regionalnego ekosystemu i ładu przestrzennego. Jest to proces zmian ilościowych i jakościowych, który dotyczy danego obszaru w zakresie poziomu życia ludności i funkcjonowania zlokalizowanych na nim podmiotów. Punktem wyjścia do rozważań na temat rozwoju lokalnego i regionalnego jest rozpoznanie zasobów, jakie posiadają jednostki samorządu terytorialnego, a charakteryzują się takimi czynnikami jak: potrzeby społeczności lokalnych i regionalnych, walory i zasoby środowiska naturalnego, zasoby pracy, inwestycje w infrastrukturę, posiadany potencjał gospodarczy, rynek lokalny i istniejące rynki zewnętrzne, kapitał finansowy, stosowanie nowoczesnych technologii, wytwarzanie i czerpanie z nowych, bardziej wydajnych rozwiązań technicznych. Wszystkie te czynniki dzieli się na dwie grupy:

- czynniki endogeniczne – czyli wewnętrzne, a więc wynikające z potencjału posiadanego przez daną jednostkę; określają jak szybko jednostka samorządu terytorialnego reaguje na zmiany zachodzące w otoczeniu,
- czynniki egzogeniczne – zewnętrzne – to takie, na które dana jednostka nie ma żadnego wpływu i musi się do nich dostosować; wynikają one z otoczenia i zmian w nim zachodzących.

Najważniejszym czynnikiem decydującym o rozwoju lokalnym i regionalnym jest umiejętność tworzenia i adaptacji pojawiających się innowacji i nowoczesnych rozwiązań, które zastępują stare. Warunkiem konkurencyjności jest nadeżenie za pojawiającymi się nowościami w świetle nauki i techniki. Pozwala to na stworzenie gospodarki na wiedzy³. Inwestorów do działania w konkretnym regionie zachęca jakość środowiska kulturowego, mnogość miejsc kultury, wypoczynku i rozrywki, odpowiedni poziom wykształcenia i motywacji potencjalnych pracowników⁴.

Samorządy oddziałują na rozwój gospodarczy regionu nie tylko za pomocą instrumentów finansowych, ale również poprzez instrumenty niefinansowe. Te ostatnie związane są z planowaniem, zagospodarowaniem przestrzennym, prawem w zakresie nieruchomości, prawem o zamówieniach publicznych, prawem o drogach publicznych, o systemie oświaty, kultury, sportu, turystyki, rolnictwa i ochrony środowiska. Instrumenty finansowe mają za zadanie wpływać na postawy inwestorów prywatnych. Dotyczą one głównie podatków i opłat, są instrumentami budżetowymi powiązanymi z kategorią długu publicznego samorządu. Dzieli się na instrumenty z zakresu podatków i opłat, instrumenty związane z układem budżetu samorządowego, dotyczące długu samorządowego, deficytu budżetowego, kredytów, pożyczek, obligacji i poręczeń, związane z funkcjonowaniem ban-

³ W. Budner, *Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe*, AE, Poznań 2003, s. 144.

⁴ W. Idziak, *Odnova wsi wobec wyzwań współczesności*, [w:] M. Bład, R. Wilczyński, M. Kłodziński (red.), *Odnova wsi w integrującej się Europie*, Wydawnictwo Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2007, s. 161.

ków samorządowych, czy też instrumenty wynikające z kształtowania rodzajów i struktury wydatków samorządowych⁵.

Wobec powyższego nie ulega wątpliwości, że gmina jako podstawowa jednostka samorządowa powinna podejmować czynne i rozległe działania na rzecz wspierania rozwoju lokalnego w aspekcie gospodarczym. Jest to jeden z jej głównych obowiązków, który ma zasadnicze znaczenie zarówno teraz jak i w przyszłości⁶. Celem wszystkich reform powinna być poprawa efektywności gospodarowania i lepsze zaspokajanie potrzeb społecznych⁷.

PODSUMOWANIE

Polski, współczesny model zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego można określić jako administracyjno-rynkowy. W polskim modelu są rozwiązania zalecane przez NPM, czyli przetargi, liberalizacja rynku usług komunalnych, prywatyzacja i restrukturyzacja podmiotów świadczących usługi komunalne. Brakuje jednak nastawienia na wyniki, poprawę zaspokojenia potrzeb społecznych. Kierunki zmian w administracji samorządowej powinny zmierzać w stronę stworzenia sprawnej, kompetentnej i rzetelnej administracji, która realizowałaby misję społeczną oraz wykazywałaby innowacyjność i przedsiębiorczość umożliwiającą poprawienie świadczonych usług i lepsze zaspokojenie potrzeb społecznych. Zarządzanie strategiczne jako kreatywny instrument w zarządzaniu publicznym jednostek samorządu terytorialnego w procesie rozwoju ma pomóc w usystematyzowaniu procesów decyzyjnych, a przede wszystkim stworzyć realny program osiągnięcia założonych celów.

LITERATURA:

- [1] Borodo A., *Podatkowe, budżetowe i bankowe instrumenty rozwoju gospodarczego stosowane przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] A. Borodo (red.) *Zagadnienia prawne finansów i gospodarki samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2008.
- [2] Budner W., *Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe*, AE, Poznań 2003.
- [3] Cilak M., *Uprawnienia gmin w zakresie kształtowania podatku od nieruchomości jako instrument wspierania rozwoju gospodarczego*, [w:] A. Borodo

⁵ A. Borodo, *Podatkowe, budżetowe i bankowe instrumenty rozwoju gospodarczego stosowane przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] A. Borodo (red.) *Zagadnienia prawne finansów i gospodarki samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2008, s. 12-13.

⁶ M. Cilak, *Uprawnienia gmin w zakresie kształtowania podatku od nieruchomości jako instrument wspierania rozwoju gospodarczego*, [w:] A. Borodo (red.) *Zagadnienia prawne finansów i gospodarki samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2008, s. 119.

⁷ A. Zalewski, *Teoretyczne podstawy zarządzania gminą*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.) *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, SGH, Warszawa 2006, s. 27-53.

- (red.) Zagadnienia prawne finansów i gospodarki samorządu terytorialnego, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2008.
- [4] Filipiak B., *New public management w sektorze publicznym – idea czy rzeczywistość?*, [w:] T. Famulska (red.), J. Nowakowski *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2006.
- [5] Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2004.
- [6] Idziak W., *Odnowa wsi wobec wyzwań współczesności*, [w:] M. Kłodziński (red.), M. Błąd, R. Wilczyński *Odnowa wsi w integrującej się Europie*, Wydawnictwo Instytut Rozwoju Wsi i rolnictwa PAN, Warszawa 2007.
- [7] Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działania*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- [8] Maczyńska E., *Dylematy kształtowania społeczno-gospodarczego ładu przyszłości*, Biuletyn PTE 2010, Nr 6 (50).
- [9] Zalewski A., *Teoretyczne podstawy zarządzania gminą*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.) *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, SGH, Warszawa 2006.

STRESZCZENIE

Polityka rozwoju i zarządzania sektorem publicznym we współczesnej gospodarce rynkowej

W opracowaniu przedstawiono zagadnienia związane z polityką rozwoju i procesami nowego zarządzania publicznego i działania oparte o instrumenty zarządzania strategicznego. Przyjęcie takiej optyki jest możliwe wówczas, gdy organizacje publiczne działają długofalowo, wyznaczając cele strategiczne, które mają charakter kompleksowy. Polityka rozwoju poprzez zastosowane instrumenty zarządzania strategicznego, wyróżnia się dobrym przygotowaniem celów, zebraniem wszelkich informacji o posiadanych zasobach i uwarunkowaniach oraz właściwej analizie określonej sytuacji. Są to podstawowe czynności pozwalające na osiągnięcie wyznaczonego celu przez jednostkę samorządu terytorialnego.

SUMMARY

Development and management policy for public sector in modern market economy

This evaluation presents concerns related to development policy, novel public management process, as well as actions resulting from strategic management instruments. This perspective is possible only when public organizations are acting in long scope of view and strategic goals of complex

nature are assumed. Development policy with strategic management instruments applied can be discerned with properly settled goals, collection of all information regarding available resources, the conditions in this regard and proper analysis of described situation. The aforementioned are substantial activities in order to achieve the goal by local government unit.



Ewelina Bilicka
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza
w Poznaniu

Zaufanie i zaangażowanie społeczne mieszkańców Kalisza

WSTĘP

Wraz biegiem lat władze miast rezygnują z zarządzania jednostką samorządową w oparciu o biurokrację, na rzecz zarządzania marketingowego, w którym bardzo dużą rolę ogyrywają mieszkańcy. Wg Dąbczyńskiego i Zbińskowskiej doszło do ewolucji w zarządzaniu miastem. Nastąpiła zamiana zbiurokratyzowanego urzędnika, skupiającego się na „urzędowaniu”, na nowy typ urzędników, zarządzających miastem, porównywanych do managerów w firmie. Społeczność lokalna, oprócz bycia klientem (interesantem) staje się również współgospodarzem terenu. Aby mieszkańcy mogli pełnić rolę współgospodarza muszą przede wszystkim być zaangażowani w sprawy miasta i darzyć zaufaniem osoby ze swojego otoczenia, jak i elity władzy¹.

Celem artykułu jest przedstawienie wyników uzyskanych w drodze przeprowadzonego badania empirycznego. Celem badań, natomiast było określenie poziomu zaangażowania i zaufania mieszkańców miasta Kalisza. Problem badawczy, jaki został postawiony w niniejszym artykule dotyczy identyfikacji zaangażowania społecznego mieszkańców oraz określenia stopnia zaufania społecznego do lokalnej społeczności i do władz miasta Kalisza.

W artykule podjęto próbę odpowiedzi na dziewięć pytań badawczych:

1. Jakie jest podejście mieszkańców miasta Kalisza do problemów/spraw dotyczących miasta?

¹ E. Bilicka, *Marketing terytorialny a partycypacja społeczna w zarządzaniu miastem*, [w:] M. Kuczera (red.) *Nowe trendy w naukach humanistycznych i społeczno-ekonomicznych*, tom III, Creative Science – Monografia, Kraków 2012, s. 116-117. J. Dąbczyński, D. Zbińkowska, *Wprowadzenie do marketingowego zarządzania miastem*, [http://www.resmanagement.pl/doc/ARTYKULY_wprow_do_market_zarzadz_miast.doc], (14.06.2015).

2. W jaki sposób mieszkańcy Kalisza zdobywają wiadomości/informacje na temat działań podjętych przez władze miejskie?
3. Jak Kaliszanie angażują się w działania polityczne i społeczne w mieście?
4. W jakich organizacjach pozarządowych uczestniczą, uczestniczyli lub planują uczestniczyć w przyszłości mieszkańcy miasta Kalisza?
5. W jakich wydarzeniach i imprezach odbywających się w mieście uczestniczą mieszkańcy Kalisza?
6. Jak władze miasta angażują Kaliszan w sprawy miasta?
7. Jaki jest poziom społecznego zaufania mieszkańców Kalisza?
8. Czy mieszkańcy Kalisza identyfikują się ze swoim miastem?
9. Czy mieszkańcy czują przywiązanie do miasta Kalisza?

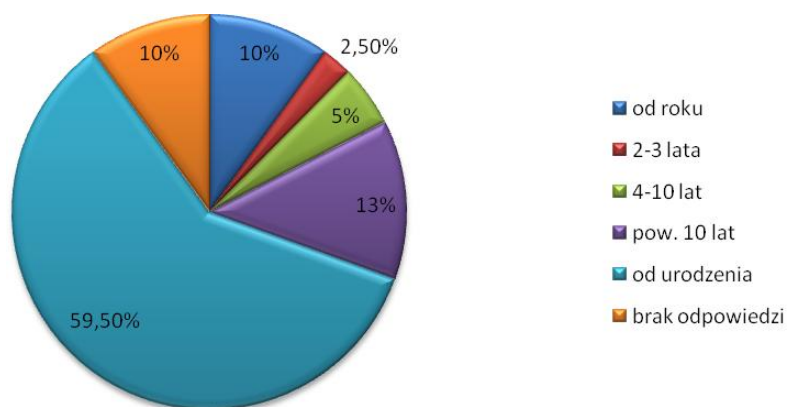
Wykorzystana w badaniu terenowym metoda, polegała na przeprowadzeniu ankiet przy pomocy kwestionariusza ankiety wśród wybranej grupy mieszkańców miasta. W badaniu wzięła udział grupa składająca się z 200 mieszkańców, co wg danych Głównego Urzędu Statystycznego z roku 2013 stanowi 0,22% ludności Kalisza w wieku powyżej 15 roku życia. Respondenci do próby, zostali dobrani wg kryterium płci. 67% respondentów stanowiły kobiety (134 ankiety uzupełnione przez kobiety), natomiast 33% stanowili mężczyźni (66 ankiet wypełnionych przez mężczyzn). W badaniu doszło do nadreprezentatywności kobiet, która była spowodowana większą chęcią uczestnictwa w badaniu kobiet niż mężczyzn. W 2013 roku w mieście Kaliszu kobiety powyżej 15 roku życia, stanowiły 54,13% wszystkich osób powyżej 15 lat, natomiast mężczyźni 45,87%. Kobiety, które wzięły udział w badaniu stanowią 0,28% wszystkich kobiet mieszkających w Kaliszu w wieku powyżej 15 lat, natomiast mężczyźni uczestniczący w badaniu stanowią 0,16%. Badanie zostało przeprowadzone w październiku 2014 roku w mieście Kaliszu.

Tabela nr 1 prezentuje procentowy udział respondentów wg kryterium wieku i płci (por. tab. 1), natomiast rycina nr 1 prezentuje procentowy podział respondentów ze względu na długość zamieszkania w Kaliszu (por. ryc. 1).

Tabela.1. Procentowy udział respondentów w badaniu z podziałem na wiek i płeć

Płeć		Wiek						
		poniżej 19 lat	19-25 lat	26-34 lata	35-44 lata	45-54 lata	55-64 lata	65 i więcej
Kobieta	67%	1,5%	17,5%	20,5%	12,5%	11,5%	3,0%	0,5%
Mężczyzna	33%	1,5%	5,0%	11,5%	6,0%	4,5%	2,5%	2,0%
Ogółem	100%	3,0%	22,5%	32,0%	18,5%	16,0%	5,5%	2,5%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań w 2014 roku w Kaliszu.



Rycina 1. Procentowy udział respondentów wg czasu zamieszkania w Kaliszu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań w 2014 roku w Kaliszu.

1. ZAKRES TEORETYCZNY – PRÓBA DEFINICJI

Istotnymi pojęciami z punktu widzenia niniejszego artykułu są takie pojęcia jak: zaangażowanie społeczne, partycypacja społeczna, zaufanie społeczne i kapitał społeczny.

Zaangażowanie społeczne jest utożsamiane przez socjologów, z „manifestacją idei obywatelskości”. Wg badaczy zaangażowanie społeczne odgrywa dużą rolę w prawidłowym funkcjonowaniu demokracji oraz stanowi trzon społeczeństwa obywatelskiego. Jak uważa Putnam, zaangażowanie społeczne tak samo jak zaufanie społeczne jest elementem wchodzącym w skład kapitału społecznego².

Partycypacja społeczna jest utożsamiana z udziałem społeczności lokalnej w zarządzaniu swoimi sprawami³. Istnieje wiele definicji partycypacji społecznej, która różnie jest pojmowana przez badaczy. Wg Szymczak, partycypacja jest pojmowana, jako „dobrowolne, bezinteresowne i czynne, indywidualne lub grupowe zaangażowanie się jednostek w działalność organizacji pozarządowych lub religijnych, działalność wolontariacką lub społecznikowską, w działania z innymi i/lub na rzecz innych, sformalizowane lub

² W. Szymczak, *Partycypacja osób zaangażowanych społecznie*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 7,72,128.

³ P. Glišński, *O społeczeństwie obywatelskim w Polsce: teoria i praktyka*, w: Homo eligens. Społeczeństwo świadomego wyboru. Księga jubileuszowa ku czci Andrzeja Sicińskiego, red. D. Gawin, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1999, s. 115, za: W. Szymczak, op. cit., s. 34.

nie, ukierunkowane na cele i wartości posiadające status akceptacji społecznej⁴⁹.

Kolejnym badaczem podejmującym się definicji partycypacji społecznej jest Potoczek, który utożsamia partycypację z aktywnością mieszkańców, którzy powinni mieć wpływ na decyzje podejmowane przez władze lokalne. Badacz wiąże partycypację społeczną z podejmowaniem decyzji przez mieszkańców w ramach zarządzania miastem oraz w realizowaniu polityk o publicznym charakterze⁵. Jak dodaje Hausner przejawów partycypacji społecznej można szukać w referendach, wyborach, konsultacjach społecznych, jak i w organizacjach pozarządowych⁶.

Wg Putnama zaufanie społeczne jest „uogólnionym zaufaniem okazywanym innym ludziom”. Zaufanie jest traktowane przez badaczy, jako specyficzna forma kapitału społecznego, natomiast samo pojęcie kapitału społecznego zostało po raz pierwszy zastosowane w 1916 roku przez Hanifana⁷.

Kapitał społeczny stanowił przedmiot badań między innymi takich badaczy jak: Coleman, Putnam, Bourdieu i Fukuyama. Putnam definiuje kapitał społeczny w następujący sposób: „kapitał społeczny odnosi się do takich cech organizacji społecznych jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa, ułatwiając skoordynowanie działań⁸.

Innym znanym badaczem, definiującym kapitał społeczny jest Fukuyama. Autor utożsamia kapitał społeczny z „zestawem nieformalnych wartości i norm etycznych wspólnych dla członków określonej grupy i umożliwiającym im skuteczne współdziałanie⁹”.

2. WYNIKI PRZEPROWADZONEGO BADANIA WRAZ Z ANALIZĄ

Celem przeprowadzonego badania, jak już zostało wspomniane we wstępie, było określenie poziomu zaangażowania i zaufania społecznego mieszkańców miasta Kalisza. W kwestionariuszu ankiety znalazło się pytanie, na które odpowiedź miała przyczynić się do określenia podejścia Kaliszan do spraw/problemów miasta, dzielnicy, osiedla i najbliższego sąsiedztwa. 69% respondentów odpowiedziało, że jest zainteresowanych sprawami osiedla i miasta, 66,5%, że jest zainteresowanych sprawami/problemami dzielnicy, a 65% sprawami/problemami sąsiedztwa. W ogóle niezainteresowanych sprawami/problemami sąsiedztwa było 23,5% badanych, sprawami dzielnicy nie interesuje się 20% mieszkańców, kwestiami związanymi z osiedlem 17%, a problemami miasta 16,5%. 11,5% osób zadeklarowało

⁴ W. Szymczak, *op. cit.*, s. 24.

⁵ A. Potoczek, *Partycypacja społeczna w polityce rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Animacja życia publicznego”, 2010, 3, s. 12.

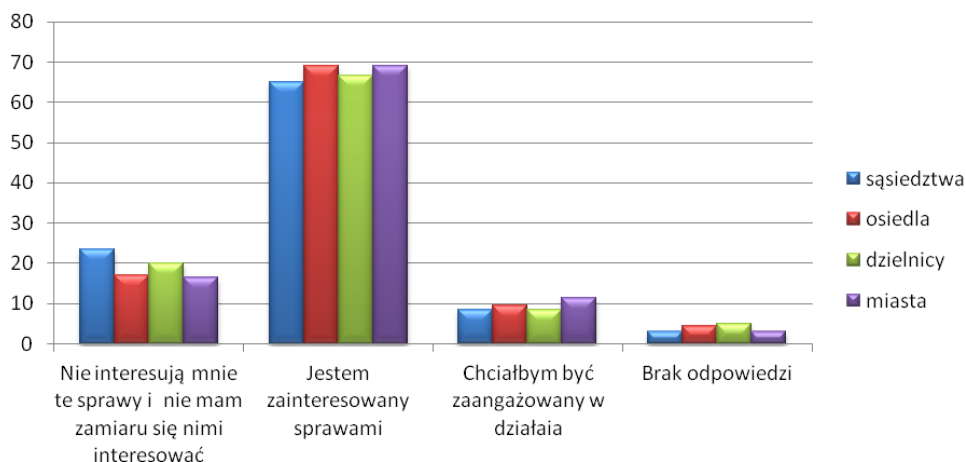
⁶ J. Hausner (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*. Kraków 1999, s. 42-45, 54-58, 84, 121-123. [<http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/komunikacja.pdf>], (15.06.2015).

⁷ R. D. Putnam, *Bowling Alone. The Collapse and Survival of American Community*, Touchstone, New York, za: M. Frykowski, *Zaufanie społeczne mieszkańców Łodzi*, Łódź 2005, s. 11.

⁸ R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Społeczny Instytut Wydawniczy ZNAK, Kraków 1995, s. 258.

⁹ F. Fukuyama, *Kapitał społeczny*, w: L.E. Harrison, S.P. Huntington, *Kultura ma znaczenie*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, 2003, 169.

chęć bycia zaangażowanymi w działania na poziomie miasta, 9,5% na poziomie osiedla i po 8,5% na poziomie sąsiedztwa i dzielnicy (por. ryc. 2).



Rycina 2. Podejście mieszkańców do spraw/ problemów miasta, osiedla, dzielnicy i sąsiedztwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania w 2014 roku w Kaliszu.

W przeprowadzonym badaniu empirycznym, jedną z badanych kwestii był sposób, w jaki mieszkańcy zdobywają informacje dotyczące działalności prowadzonej przez władze miejskie. Najwięcej osób korzysta w tym celu z prasy lokalnej – 69% badanych, następnie 53,5% ze stron internetowych Urzędu Miasta Kalisza, natomiast najmniej osób wskazało, że korzysta i chce korzystać z zebrań z prezydentem miasta – 2% oraz ze spotkań z radnymi – 3%. Jednocześnie spotkania z prezydentem (70%) i radnymi (69,5%) były wskazywane najczęściej, jako sposoby zdobywania informacji, z których się nie korzysta i nie chce się tego robić. Najmniej, czyli 15,5% osób nie korzysta i nie chce korzystać z prasy lokalnej w celu zdobycia informacji (por. ryc. 3).

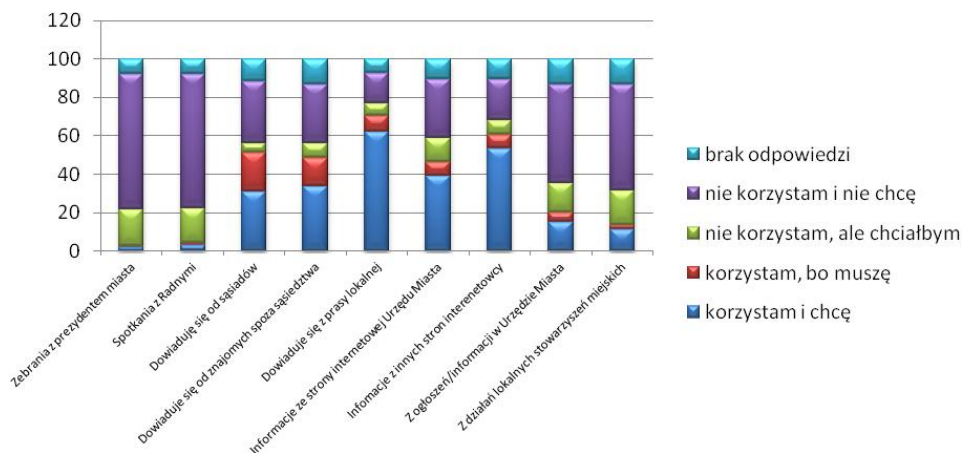
Na podstawie przedstawionych wyników, należy stwierdzić, że najczęściej osób preferuje tradycyjne sposoby pozyskiwania informacji, które nie wymagają zbyt dużego zaangażowania w ich zdobycie, zalicza się do nich przede wszystkim informacje z prasy lokalnej i ze stron internetowych. Informacje, które można uzyskać w wyniku większego zaangażowania i aktywności, takie jak zebrania z prezydentem, z radnymi są rzadko wskazywany sposobem.

W przeprowadzonym badaniu sprawdzono, w jakie działania organizowane w Kaliszu, angażują się mieszkańcy. Najwięcej osób, bo aż 57,5% bierze udział w wyborach samorządowych, a 41% uczestniczy w przeprowadzanych lokalnie referendach. 90,5% respondentów, nie jest członkiem

żadnej organizacji pozarządowej, a 86,5% osób nie uczestniczy w zebraniach i konsultacjach społecznych (por. ryc.4).

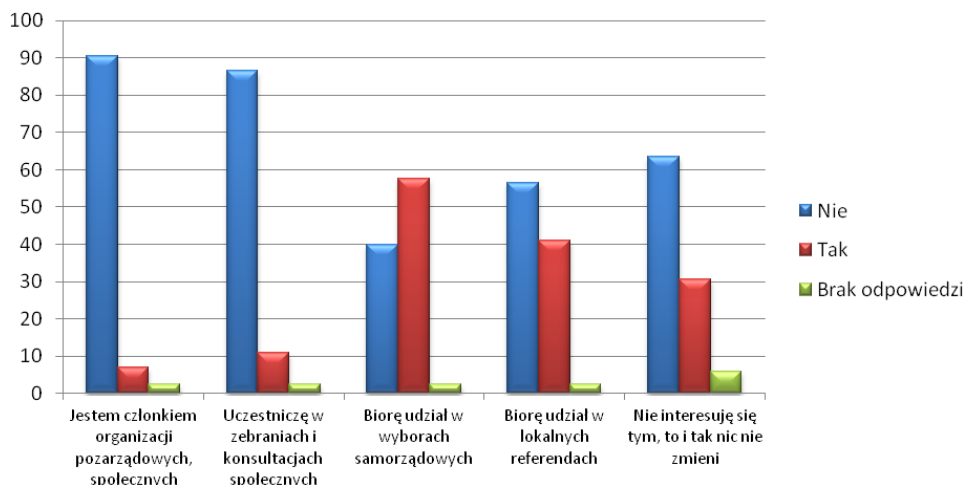
Analizując wyniki można stwierdzić, że mieszkańcy wykazują minimum aktywności, będąc najbardziej zaangażowanymi w wybory samorządowe i lokalne referenda, które wymagają najmniej działań, które odbywają się rzadko i które nie pochłaniają dużo czasu (wystarczy iść do komisji wyborczej i uzupełnić kartę do głosowania). Działania wymagające większej aktywności, gdzie potrzebna jest własna inicjatywa i które pochłaniają więcej czasu (np. udział w organizacjach pozarządowych, udział w zebraniach i konsultacjach społecznych) są najmniej popularne (por. ryc.4).

Następną kwestią poruszaną w badaniu, było uczestnictwo w organizacjach. W wyniku badania uzyskano odpowiedzi na temat rodzaju organizacji, w których uczestniczą, uczestniczyli lub planują uczestniczyć w przyszłości mieszkańcy Kalisza. Niewielki procent mieszkańców uczestniczy w jakichkolwiek organizacjach, wówczas najczęściej wybierają stowarzyszenia – 10%, fundacje – 8,5%, kluby sportowe, tematyczne, organizacje tematyczne – po 7%. Najmniejszą popularnością wśród mieszkańców cieszą się obecnie: partie polityczne i rady osiedli – zaledwie 1% osób wskazało, że działa w tych organizacjach (por. ryc. 5).



Rycina 3. Sposoby zdobywania informacji przez mieszkańców na temat działań władzy lokalnej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania w 2014 roku w Kaliszu.



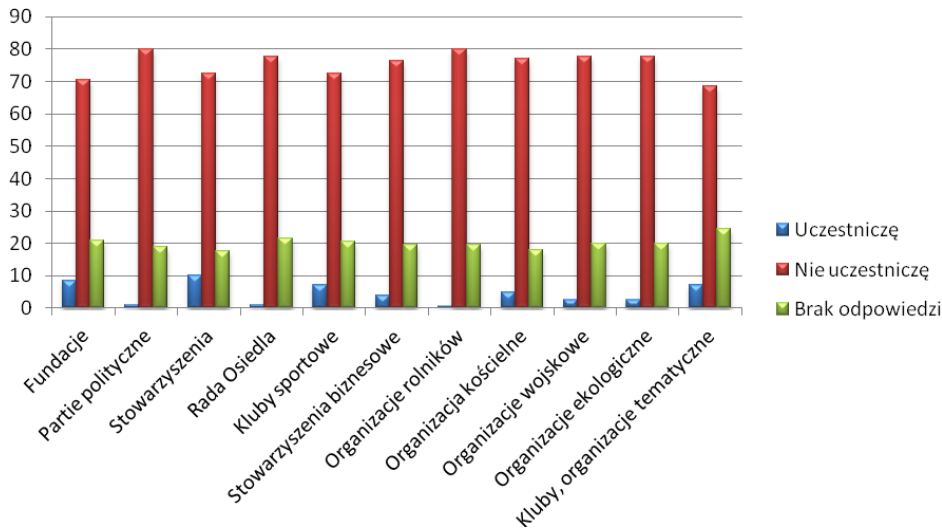
Rycina 4. Zaangażowanie mieszkańców Kalisza w działania polityczne i społeczne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania w 2014 roku w Kaliszu.

W przeszłości aktywność Kaliszan była nieznacznie większa. 15% osób było uczestnikami klubów i organizacji tematycznych, 14,5% osób uczestniczyło w klubach sportowych, 11,5% było członkami fundacji i 10,5% działało w ramach stowarzyszeń. Do najchętniej wskazywanych organizacji, w których działania mieszkańcy planują się zaangażować zaliczyć należy fundacje – 11,5% i stowarzyszenia – 9% (por. ryc. 6, 7).

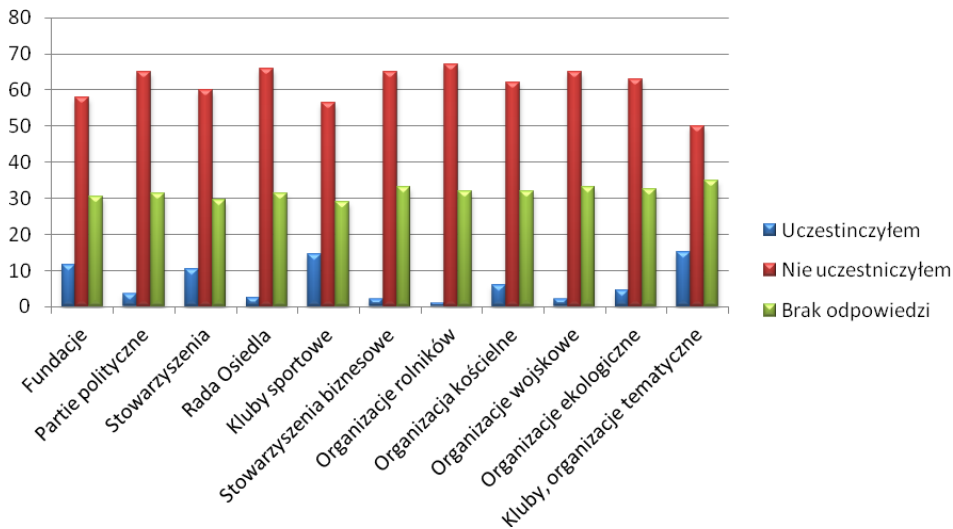
Zarówno w obecnych, przeszłych, jak i planowanych aktywnościach, największą popularnością cieszą się organizacje o charakterze charytatywnym i społecznym, natomiast najmniejszym zainteresowaniem organizacje o charakterze politycznym, organizacje ekologiczne, rolników, wojskowe i kościelne.

W kwestionariuszu ankiety znalazło się pytanie mające na celu określić, w jakich wydarzeniach/aktywnościach mających miejsce w Kaliszu biorą udział mieszkańcy. Najwięcej osób brało udział w festynach i imprezach miejskich – 62%, następnie w festynach i imprezach osiedlowych – 43% oraz w festynach i imprezach parafialnych – 21%. Najmniej osób korzystało z czasopisma *Kalisia Nowa* – 4,5%, a zaledwie 5% mieszkańców wysłało zapytania ze strony internetowej Urzędu Miasta. 7,5% respondentów brało udział w konsultacjach do Miejskiego Planu Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP). Po wynikach procentowych widać, że największą popularnością cieszą się wydarzenia o charakterze rozrywkowym. Należy dodać, że aż 57,5% osób nawet nie słyszało o konsultacjach do MPZP, a 57% nie wiedziało o możliwości wysyłania zapytania ze strony internetowej Urzędu Miasta. 70% respondentów nie słyszało również o czasopiśmie *Kalisia Nowa* (por. ryc.8).



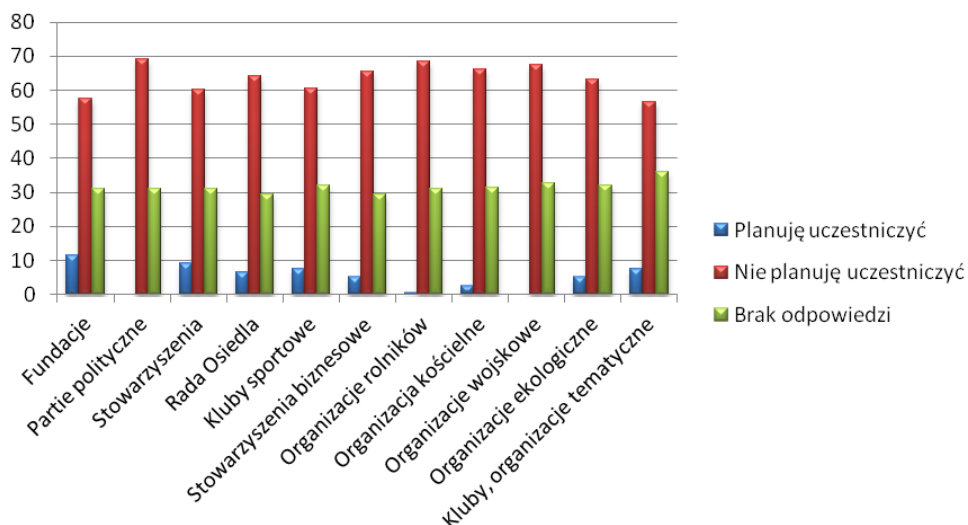
Rycina 5. Rodzaje organizacji, w których uczestniczą mieszkańcy Kalisz

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań w 2014 roku w Kaliszu.



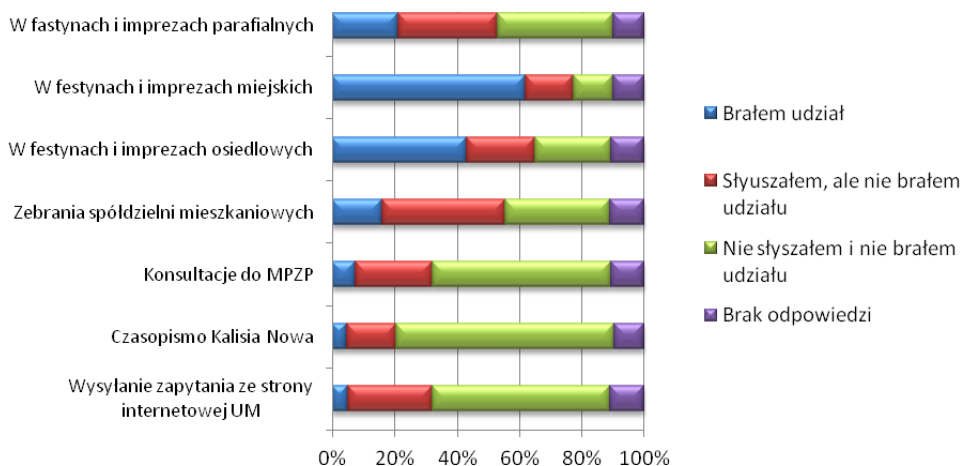
Rycina 6. Rodzaje organizacji, w których uczestniczyli mieszkańcy Kalisza

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań w 2014 roku w Kaliszu.



Rycina 7. Rodzaje organizacji, w których planują uczestniczyć w przyszłości mieszkańcy miasta Kalisza

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania w 2014 roku w Kaliszu.



Rycina 8. Udział mieszkańców w wydarzeniach i imprezach organizowanych w Kaliszu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań w 2014 roku w Kaliszu.

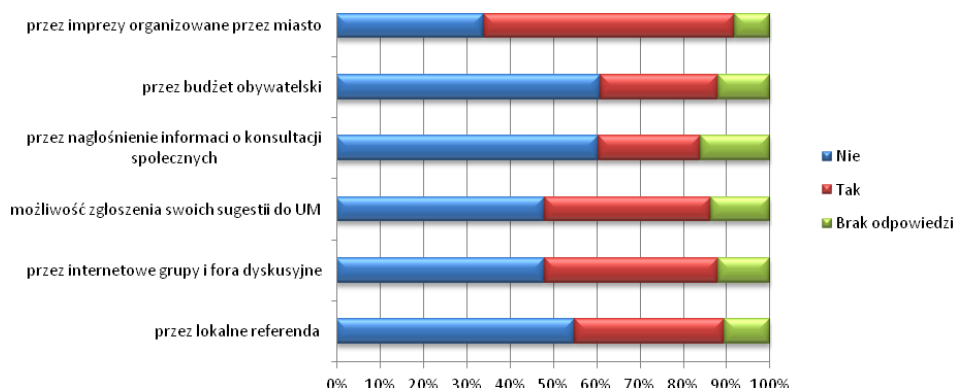
Bardzo istotną rolę w zarządzaniu miastem odgrywa angażowanie przez władze miejskie społeczności lokalnej w działania i wydarzenia odbywające się w mieście. Kaliszanie zostali zapytani, do jakich działań są angażowani przez władze miasta. 58% mieszkańców odpowiedziało, że jest angażowana w uczestnictwo w imprezach organizowanych przez miasto, następnie 40% osób uważa, że władza lokalna angażuje mieszkańców w działanie przy pomocy internetowych grup i for dyskusyjnych. 38,5% mieszkańców twierdzi, że jest angażowana poprzez możliwość zgłaszania swoich sugestii do Urzędu Miasta, a 34,5% przez możliwość udziału w lokalnych referendach. Aż 60,5% respondentów uważa, że nie są nagłaśniane informacje o konsultacjach i zebraniach społecznych. Zestawiając odpowiedź z odpowiedzią z ryciny 4, gdzie jedynie 11% mieszkańców przyznało, że uczestniczy w konsultacjach i zebraniach. Widoczny jest spory problem w tej kwestii. Mieszkańcy nie czują się wystarczająco poinformowani i zachęcani do udziału w konsultacjach, co przekłada się na niewielki odsetek osób biorących w nich udział (por. ryc. 9).

W przeprowadzonym badaniu, mieszkańcy zostali zapytani o stopień zaufania, jakim obdarzają poszczególne grupy społeczne. Największym całkowitym zaufaniem wśród Kaliszan cieszą się dyrektorzy pobliskich szkół – 9% odpowiedzi, natomiast najmniejszym, lokalni przedstawiciele partii politycznych – 1% odpowiedzi. Po zsumowaniu odpowiedzi całkowicie ufam i raczej ufam, największym zaufaniem społeczność lokalna obdarza sąsiadów – 58,5%, następnie proboszcza parafii i nauczycieli – po 46,5%, a najmniejsze zaufanie mieszkańcy mają do lokalnych przedstawicieli partyjnych – 4%. Całkowicie nie ufa lokalnym przedstawicielom partii, aż 28% osób, a prezydentowi Kalisza 22,5% respondentów. Po zestawieniu odpowiedzi całkowicie nie ufam i raczej nie ufam najwięcej osób wybrało ponownie lokalnych przedstawicieli partii – 56,5%, następnie wskazywano na Radnych Miasta Kalisza – 45%, oraz na prezydenta miasta – 39%. Należy zwrócić szczególną uwagę na bardzo niewielkie zaufanie, jakim są obdarzone władze i przedstawiciele życia politycznego. Brak zaufania stanowi sporą barierę do wspólnego działania na rzecz miasta. Największym zaufaniem obdarzone zostały osoby z najbliższego otoczenia oraz osoby, z którymi mieszkańcy mają najczęstszy kontakt (sąsiedzi, nauczyciele, proboszcz) (por. ryc. 10, ryc. 11).

Poddana ocenie, została również kwestia przywiązania mieszkańców do miasta, dzielnicy, osiedla i najbliższej okolicy. W stosunku do miasta, najwięcej osób wskazało średnie przywiązanie – 32,5%, w odniesieniu do dzielnicy – 38% osób również określiło swoje przywiązanie, jako średnie, w stosunku do osiedla 32,5% osób określiło swoje przywiązanie, jako raczej silne. Najbliższa okolica jest dla 34% badanych miejscem w stosunku, do którego czują średnie przywiązanie (por. ryc. 12).

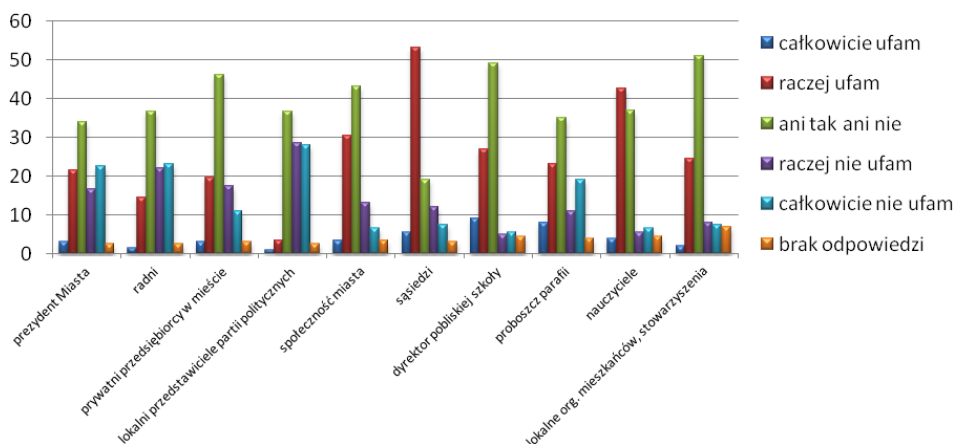
Ostatnią poddaną badaniu kwestią, jest identyfikacja z miastem. 67% osób identyfikuje się z miastem Kaliszem. Do najczęstszych powodów identyfikacji z miastem mieszkańcy zaliczyli posiadaną w Kaliszu pracę – taką odpowiedź wskazało, aż 88,5% respondentów, następnie wskazywano na posiadanie w Kaliszu przyjaciół i znajomych – 86%, oraz rodziny – 82,5%. 67% mieszkańców, jako powód identyfikacji z miastem wskazało na Kalisz,

jako miejsce urodzenia. Do najczęstszych powodów niemających wpływu na identyfikację albo przeszkadzające identyfikacji z miastem, mieszkańcy zaliczyli: działający na terenie miasta klub sportowy – 88%, współpracę władz miasta z mieszkańcami – 77% (por. ryc. 13). Podsumowując, największy wpływ na identyfikację mieszkańców z miastem mają czynniki osobisto-zawodowe, takie jak praca, znajomi i rodzina.



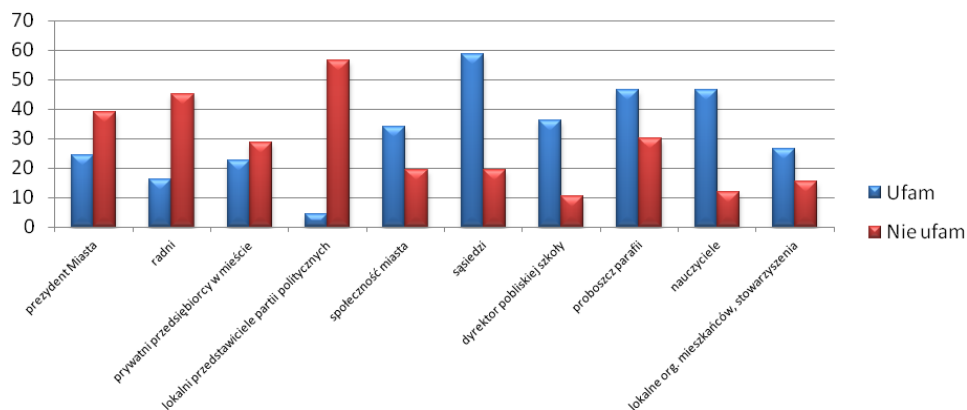
Rycina 9. Opinia mieszkańców na temat działań władz lokalnych angażujących mieszkańców do udziału w wydarzeniach odbywających się w Kaliszu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań w 2014 roku w Kaliszu.



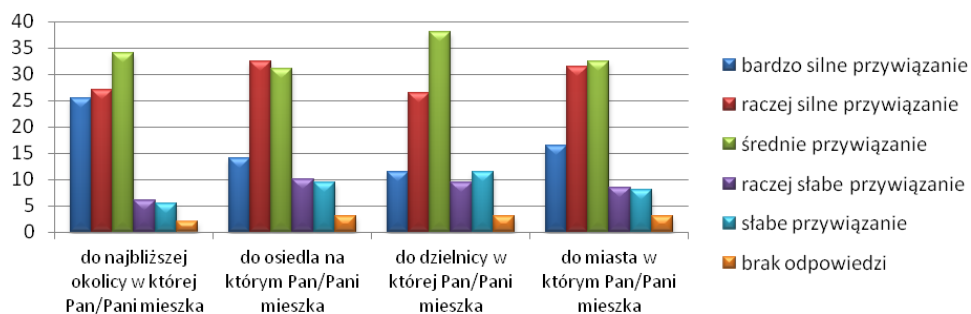
Rycina 10. Stopień zaufania mieszkańców Kalisza do różnych grup społecznych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań w 2014 roku w Kaliszu.



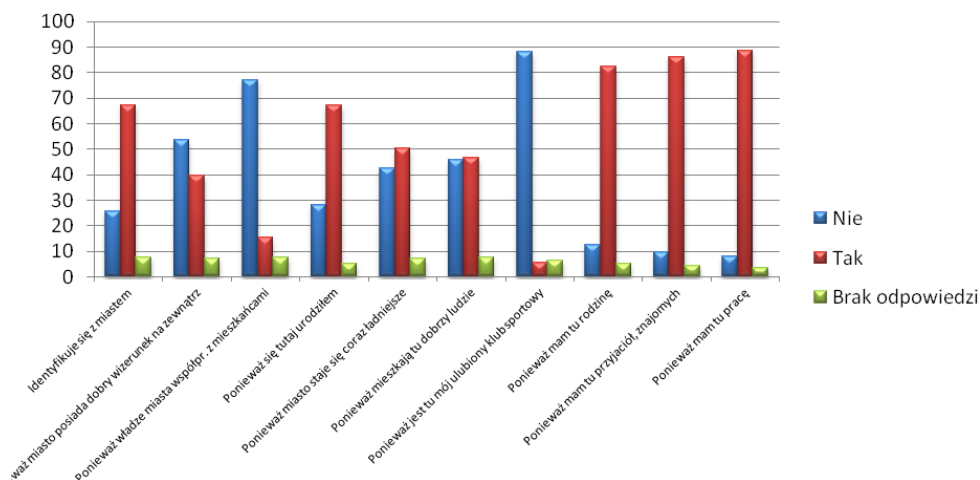
Rycina 11. Zsumowane odpowiedzi wyrażające zaufanie i brak zaufania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań w 2014 roku w Kaliszu.



Rycina 12. Stopień przywiązania mieszkańców do miasta, dzielnicy, osiedla i najbliższej okolicy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań w 2014 roku w Kaliszu.



Rycina 13. Powody identyfikacji mieszkańców z miastem Kaliszem

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań w 2014 roku w Kaliszu.

ZAKOŃCZENIE I WNIOSKI

Mimo, iż 60% mieszkańców Kalisza, deklaruje zainteresowanie sprawami dotyczącymi miasta, dzielnicy, osiedla i sąsiedztwa, to w wyniku przeprowadzonej analizy wyników badań, należy stwierdzić, że występuje brak konkretnych działań ze strony mieszkańców. Brak zaangażowania przejawia się w sposobach pozyskiwania informacji – mianowicie mieszkańcy korzystają ze źródeł najłatwiej dostępnych, gdzie mogą pozyskać już przetworzoną informację, często nacechowaną opinią autora (strony internetowe, prasa lokalna), natomiast bardzo rzadko korzystają ze źródeł pierwotnych takich jak: zebrania z prezydentem, z radnymi czy z informacji w Urzędzie Miasta.

Kontynuując, mieszkańcy najczęściej skupiają się na aktywnościach niewymagających zbyt dużej inicjatywy własnej, na działaniach, które nie pochłaniają zbyt dużo czasu i co, do których nie potrzeba dużego zaangażowania. Mieszkańcy Kalisza nie są również zbyt chętni do uczestnictwa w organizacjach pozarządowych. Nastąpił wyraźny spadek członkostwa we wszystkich poddanych analizie organizacjach, tzn. osoby, które były członkiem organizacji w przeszłości, obecnie już do niej nie należą (w większości przypadków). Wśród tych osób, które mimo wszystko są członkami organizacji, najpopularniejsze są organizacje o charakterze charytatywnym, pomocowym, społecznym, aniżeli organizacje o charakterze politycznym.

Kaliszanie, biorą udział przede wszystkim w wydarzeniach o charakterze rozrywkowym, a nie w takich, mających realny wpływ na funkcjonowanie i rozwój miasta. Jak już zostało wspomniane, mieszkańcy wskazali na niewystarczające nagłośnienie informacji o konsultacjach społecznych. Braki w działaniach władz, zmierzające do włączenia mieszkańców w sprawę/problemy miasta, są jednymi z powodów braku aktywności mieszkańców. Władze miasta angażują mieszkańców do działania przede wszystkim przez organizowanie imprez.

Niewystarczające zaangażowanie w sprawy miasta jest skutkiem wynikającym z niewielkiego zaufania, jakim mieszkańcy obdarzają władze miejskie. Jak już wspomniano mieszkańcy ufają najbardziej sobie nawzajem. Mieszkańcy Kalisza w większości identyfikują się z miastem, a w uzasadnieniu powodów takiej identyfikacji wskazują na przyczyny osobisto-zawodowe. Kaliszanie ponadto czują średnie przywiązanie do miasta, jako całości, co może być również przyczyną braku zaangażowania w działania na jego rzecz.

Wg autorki niniejszego artykułu, w Kaliszu problem tkwi w niewystarczających działaniach promujących wydarzenia i angażujących w problemy/sprawy miasta wśród mieszkańców. W istotnych dla funkcjonowania i rozwoju miasta kwestiach, działania angażujące społeczeństwo są marginalne. Problem również tkwi w niewielkim zaufaniu, jakim darzą Kaliszanie elity władzy. Bez zwiększonej działalności angażującej mieszkańców, bez działań wpływających na poprawę zaufania, ciężko będzie włączyć mieszkańców w działania na rzecz i dobra miasta. Mieszkańcy muszą bardziej ufać władzom, by móc z nimi współpracować i stać się współgospodarzem terenu, oraz muszą być bardziej zachęceni do działania. Oczywiście, problem na pewno również tkwi w braku wystarczających chęci ze strony mieszkańców, którzy nie koniecznie wyrażają gotowość do działania dla dobra ogółu, ponieważ są skupieni na własnym życiu, pracy, rodzinie.

Po analizie uzyskanych wyników, można rzec, że zarówno poziom społecznego kapitału w Kaliszu, jak i partycypacji społecznej jest jeszcze niewystarczający. Rekomendacją dla władz miasta Kalisza jest podjęcie odpowiednich kroków zmierzających do zaangażowania mieszkańców w sprawy miasta oraz działań budujących zaufanie do elit władzy.

LITERATURA:

- [1] Bilicka E., *Marketing terytorialny a partycypacja społeczna w zarządzaniu miastem*, w: M. Kuczera (red.), *Nowe trendy w naukach humanistycznych i społeczno-ekonomicznych*, tom III, Creative Science – Monografia, Kraków 2012.
- [2] Dąbczyński J., Zbińkowska D., *Wprowadzenie do marketingowego zarządzania miastem*, [http://www.resmanagement.pl/doc/ARTYKULY_wprow_do_markt_zarzadz_miast.doc]. (15.06.2015).

- [3] Frykowski M., *Zaufanie społeczne mieszkańców Łodzi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
- [4] Hausner J., (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, Kraków 1999. [<http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/komunikacja.pdf>], (15.06.2015).
- [5] Harrison L.E., Huntington S.P., *Kultura ma znaczenie*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, 2003.
- [6] Potoczek A., *Partycypacja społeczna w polityce rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Animacja życia publicznego, 2010, 3.
- [7] Putnam R., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Społeczny Instytut Wydawniczy ZNAK, Kraków 1995.
- [8] Szymczak W., *Partycypacja osób zaangażowanych społecznie*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.

STRESZCZENIE

Zaufanie społeczne i zaangażowanie mieszkańców Kalisza

Autorka prezentuje wyniki przeprowadzonego badania ankietowego wśród mieszkańców miasta Kalisza. W opracowaniu zostały udzielone odpowiedzi na pytania dotyczące zaufania społecznego, zaangażowania społecznego, przywiązania do miasta i identyfikacji z miejscem zamieszkania mieszkańców Kalisza. Badania zostały przeprowadzone w październiku 2014 roku, na próbie 200 respondentów, będących mieszkańcami badanego miasta.

Autorka przybliżyła również poglądy badaczy na temat kapitału społecznego i związanego z nim zaufania społecznego oraz partycypacji społecznej związanej z udziałem i zaangażowaniem mieszkańców w działania prowadzone w mieście.

Słowa kluczowe: partycypacja społeczna, społeczne zaangażowanie, zaufanie społeczne, kapitał społeczny.

SUMMARY

Social trust and social engagement of inhabitants of Kalisz

The author presents results of a survey conducted among inhabitants of Kalisz. In the evaluation there are answers to questions about social trust, social engagement, whether they feel attached to the city and whether the inhabitants of Kalisz identify with the place they live in. The survey was conducted in October 2014 among 200 participants who live in the city.

The author presents also researchers' opinions on social capital and social trust connected with it as well as social participation and engagement of inhabitants in actions taking place in their city.

Keywords: social participation, social engagement, social trust, social capital.



Adam Pander*
Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa
w Katowicach

(Ni)e-administracja w polskich gminach

*„Urząd jest tak słaby jak słaby
jest najgorszy pracownik”.*

*"the Office is as weak as weak
is the worst employee".*

WSTĘP

XXI wiek to era Internetu. Internet odgrywa coraz większą rolę w każdej dziedzinie naszego życia – a więc również w kontaktach obywateli z administracją publiczną. E-administracja dzięki powstałym ułatwieniom prowadzi do oszczędności czasu i usprawnia kontakt mieszkańców z urzędnikami.

Celem artykułu jest opisanie badania dotyczącego udostępniania informacji publicznej odnoszącej się do strategii rozwoju na poziomie gminy w jednym z polskich województw. Głównym założeniem opisanego badania było sprawdzenie w jakim czasie urzędnicy odpowiedzą na przesłaną ankietę, jaki procent odpowiedzi spłynie w terminie, a jaki procent urzędników Urzędów Gminnych nie odpowie wcale. Główna hipoteza artykułu: „Urzednicy wszystkich miast powyżej 50 tys. mieszkańców analizowanego województwa odpowiedzą na przesłaną ankietę w terminie”.

Artykuł wpisuje się w obszerny nurt badań wpływu ICT¹ na efektywność działania urzędów, szczególnie w wymiarze usprawnienia świadczenia usług i kontaktów administracji z obywatelami, poprzez dostarczanie informacji i usług za pomocą technologii teleinformatycznych².

* Poglądy i opinie wyrażone w artykule odzwierciedlają jedynie stanowisko autora.

¹ ICT – akronim od ang. Information and Communication Technologies.

² K. Peszet, A. Płoszaj, D. Batorski, *Raport technologie informacyjno-komunikacyjne a samorząd lokalny i rozwój lokalny w województwie mazowieckim*, Jednostka Wdrażania Programów Unijnych, Warszawa 2012, s. 9.

1. CO TO JEST E-ADMINISTRACJA

Zgodnie z definicją elektroniczna administracja to wykorzystanie technologii informatycznych i telekomunikacyjnych w administracji publicznej. W ramach elektronicznej administracji zakłada się zmiany oraz usprawnienia organizacyjne, szeroką modernizację oraz optymalizację procesów administracyjnych pod kątem efektywności³. Na przepływ informacji pomiędzy instytucjami a obywatelem w definicji e-administracji zwraca uwagę Anna Materla – przez pojęcie e-administracji rozumie się wprowadzenie i ułatwienie dostępu do informacji, komunikacji i obrotu między organami władzy wykonawczej, jak i między ich instytucjami oraz obywatelami, przedsiębiorcami, a także innymi organami państwowymi przez zastosowanie nowych technologii⁴.

W Polsce możliwość dostępu do informacji publicznej została zagwarantowana w Konstytucji RP (art. 61) oraz w Ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (art. 1. pkt 1 i art. 3.). Zgodnie z zapisami wspomnianej Ustawy prawo do informacji publicznej upoważnia każdą zainteresowaną osobę do niezwłocznego uzyskania informacji (z wyłączeniem art. 5.), jeśli jest to informacja o sprawach publicznych, a pytanie o Strategię Rozwoju danej gminy niewątpliwie należy traktować jako pytanie o sprawę publiczną.

W obliczu rosnącej w Polsce liczby gospodarstw domowych z dostępem do Internetu zwiększać się będzie liczba kontaktów obywateli z urzędami (m.in. wnioski o informacje). Należy pamiętać, iż reagowanie (szybko, efektywnie, bezstronnie i uprzejmie) na wnioski obywateli stanowi jedno z kluczowych zadań samorządów lokalnych⁵.

Jeśli „obywatele posiadają konstytucyjne prawo do otrzymywania ogólnodostępnych usług publicznych”⁶, to dlaczego w analizowanych gminach udostępnienie informacji publicznej jest na tak niskim poziomie? Być może jest to kwestia pracy urzędników, bo prawdą jest zdanie: e-administrację tworzą ludzie, nie urzędy i nie komputery. A przecież głównym zadaniem urzędnika publicznego jest wykonywanie obowiązków w ramach prawa i zgodnie z praworządnymi procedurami i etycznymi standardami związanymi z jego funkcją⁷.

³ [www.eadministracja.pl], (6 VII 2014).

⁴ A. Materla, *E-administracja w Niemczech*, [w:] *Prace z zakresu myśli polityczno-prawnej oraz elektronicznej administracji*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec, Wrocławskie Studia Erazmian-skie. Zeszyty Studenckie, Wrocław 2010, s. 171.

⁵ J. Duda, A. Jeżowski, W. Misiąg, B. Nowak, J. Szlachta, J. Zaleski, *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element Programu Rozwoju Instytucjonalnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2004.

⁶ Wiewióra M., *Monitoring finansowy jednostek samorządu terytorialnego jako element pożądanego systemu nadzoru państwa nad samorządem terytorialnym*, Samorząd Terytorialny, 3/2010, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2010, s. 39.

⁷ K. Dąbrowska, *Podstawy zarządzania w administracji publicznej*, [w:] *Podstawy zarządzania w administracji publicznej*, red. A. Noworól, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Szczecinie, Szczecin 2003, s. 91.

„W najpotoczniejszym ujęciu pojęcie administracji występuje w trzech znaczeniach”⁸. W jednym z nich oznacza ludzi zatrudnionych w organizacyjnych strukturach administracji. Jednym z największych problemów zarządzających przedsiębiorstwami jest znalezienie odpowiednio wykształconej i umotywowanej do pracy kadry. Z podobnymi problemami borykają się zarządzający urzędami administracji publicznej. Nawet najlepiej zaprogramowany i naoliwmy mechanizm nie będzie dobrze funkcjonował, gdy jego części będą źle działały. Podobnie jest z urzędami – żaden urząd nie będzie w pełni dobrze funkcjonował, gdy jego pracownicy nie będą odpowiednio zaprogramowani (wykształcenie) oraz naoliwieni (motywacja do pracy). „Pamiętać należy o tym, że urzędnicy wykonują swoje zadania przede wszystkim po to, by utrzymać siebie i swoje rodziny, zazwyczaj nie mając na względzie wyższych celów czy idei”⁹.

W dotychczasowym stanie prawa i nauki wyróżnić można w sferze sprawowania funkcji z zakresu administracji publicznej sześć odpowiedzialności: w kontekście niniejszego artykułu najważniejszą z nich jest odpowiedzialność służbowa, porządkowa i dyscyplinarna¹⁰. Pamiętać należy również o tym, że sankcje nakładane na pracowników za zaniechanie sprawy są przewidziane w:

- Ustawie o pracownikach samorządowych w art. 24 - nakłada na pracownika samorządowego obowiązek wykonywania zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie oraz dbałości o wykonywanie zadań publicznych (do takich należy udzielanie informacji publicznej), a także indywidualnych interesów obywateli.
- Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje odpowiedzialność karną stanowiąc: „Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku” (art. 23).
- KPA (art. 38) – „Pracownik organu administracji publicznej, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa”.

Mimo tak licznych sankcji, które grożą pracownikom administracji za nie wykonanie w terminie swoich obowiązków, nie uzyskano odpowiedzi na wnioski w 100% przypadków.

⁸ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 13.

⁹ W. Wytrażek, *Zagadnienia motywacji i przywództwa w administracji publicznej*, [w] *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Wydawnictwo KUL Lublin, Lublin 2010, s. 563.

¹⁰ J. Boć, *op. cit.*, s. 147-148.

2. OPIS BADANIA

Ankieta wysłana do urzędów administracji samorządowej miała na celu dostarczenie kompleksowej wiedzy co do uzyskania informacji publicznej oraz sposobu jej uzyskania. Głównym założeniem badania było sprawdzenie w jakim czasie spłyną odpowiedzi, jaki procent urzędników gminnych odpowie w terminie, a jaki procent nie odpowie na ankietę (szacuje się, iż zwrot ankiet nastąpi na poziomie ponad 50%). W drugiej kolejności poddano odpowiedzi szczegółowej analizie. Sprawdzeniu ulec miała również hipoteza – urzędnicy wszystkich miast powyżej 50 tys. mieszkańców odpowiedzą na ankietę w terminie.

Ankieta została rozesłana 25 stycznia 2014 roku (sobota) w godzinach wieczornych do wszystkich urzędów szczebla gminnego jednego z polskich województw (167 gmin). Ankieta została rozesłana poza dniem roboczym i poza godzinami pracy urzędów, aby wyrównać szanse w szybkości odesłania ankiet. Należy nadmienić, iż tak duża liczba ankiet nie mogłaby zostać wysłana jednocześnie do wszystkich gmin, a wysłanie ankiet z odstępem czasowym mogłoby wpłynąć na wyniki badania. Ponadto jednocześnie wysyłano maile do 5 gmin, aby uniknąć w maksymalny sposób "doreczania" maili do Spam. Termin przeprowadzenia ankiety wybrano w taki sposób, aby w przeciągu kolejnych 30 dni żaden dzień pracy urzędów nie był ustawowo wolny. Jednocześnie termin został wybrany w taki sposób, aby ominąć ferie zimowe (w analizowanym województwie) i uniknąć możliwości nieobecności w pracy urzędników odpowiedzialnych za Strategię Rozwoju danej jednostki terytorialnej.

W treści wysłanego maila umieszczono prośbę o wypełnienie ankiety (wystosowano również prośbę o potwierdzenie otrzymania wiadomości mailowej) i odesłanie na wskazany adres zwrotny (adres mailowy), jednakże umyślnie nie umieszczono podpisu z imieniem i nazwiskiem a jedynie tzw. "Nick". Nie podpisanie ankiety imieniem i nazwiskiem z podaniem adresu uniemożliwia jednakże sprawdzenie czy któryś (albo ilu) z urzędników gmin nie pokusiła by się o wydrukowanie ankiety i odesłanie jej w formie papierowej na wskazany adres – jest to interesujący aspekt do sprawdzenia w kontekście kolejnych badań. Pamiętać należy o tym, że urzędnicy w przypadku gdyby potraktowali ankietę jako wniosek anonimowy zobowiązani są do przekazania wnioskodawcy informacji o odmowie udzielenia informacji publicznej wskazując na stosowny przepis. Należy pamiętać również o tym, że zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 września 2009 (II SAB/Wa 57/09) przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie nakazują zachowania szczególnej formy wniosku (brak nakazu podania danych osobowych przez wnioskodawcę). Wyników badania nie można więc traktować jako niewiarygodnych.

Gminy, do których wysłano prośbę o informację podzielono na 4 grupy: do 20 tys., 20 – 50 tys., 50-100 tys. i powyżej 100 tys. mieszkańców. Ankieta zawierała 10 pytań – w tym metryczka (3 pytania), pytania odnośnie strategii rozwoju danej gminy (4 pytania) i pytania związane ze Strategią Rozwoju Województwa (3 pytania).

Ankieta stworzona została w taki sposób, aby wypełnienie jej i odesłanie nie zajęło urzędnikowi (posiadającemu wiedzę w zakresie strategii rozwoju danej gminy) więcej niż 5-10 minut. Założenie takie przyjęto, aby z jednej strony nie obciążać dodatkową pracą urzędników, a z drugiej strony, aby nie zniechęcać urzędników do wypełnienia ankiety.

3. WYNIKI BADANIA

Poniżej zamieszczono najważniejsze spostrzeżenia z przeprowadzonego badania.

Tylko 42,42% urzędników gminnych odesłało ankiety. Nie potwierdziła się więc hipoteza – szacuje się, iż zwrot ankiet nastąpi na poziomie ponad 50%. Wynik ten należy zestawić z faktem obowiązku odpowiedzi urzędnika na pismo/prośbę czy maila wpływającego do urzędu.

31 ankiet odesłano bez potwierdzenia odbioru wiadomości mailowej, a w dwóch przypadkach nastąpiło automatyczne potwierdzenie odbioru, przy czym w jednym z tych przypadków (miasto ponad 50 tys. mieszkańców) po automatycznym potwierdzeniu odbioru nie nastąpiło odesłanie ankiety. Warto pamiętać o tym, że w rozesłanej prośbie o wypełnienie ankiety znalazła się wyraźna prośba o potwierdzenie odbioru wiadomości, a jednak, nie wiedzieć dlaczego, prośba ta została w wielu przypadkach zignorowana.

Dużym zaskoczeniem było to, że wysłany mail (mail wysłany do pięciu miast jednocześnie) trafił do spamu w jednym z miast powyżej 100 tys. mieszkańców. Ponowna próba wysłania ankiety wyłącznie do tego miasta również zakończyła się niepowodzeniem. Badanie miało na celu sprawdzenie funkcjonalności skrzynek odbiorczych gmin, a takie a nie inne ustawienia skrzynki mailowej mogą obywatelom uniemożliwić uzyskanie potrzebnych informacji, w przypadku gdy będą tego potrzebować.

Nie potwierdziła się hipoteza – urzędnicy wszystkich miast powyżej 50 tys. mieszkańców odpowiedzą na ankietę w terminie. Jedynie 67% urzędników miast powyżej 50 tys. mieszkańców odesłało ankietę. Ankieta nie dotarła do adresata z powodu ustawień poczty, które to ustawienia, ustalone przez informatyków, spowodowały automatyczne umieszczenie wiadomości z prośbą o ankietę w spamie. Miasta powyżej pewnego poziomu mieszkańców powinny cechować się pełnym profesjonalizmem administracji a nie odpowiedzenie na jakiegokolwiek maila jest nieprofesjonalne. W tym przypadku czynnik ludzki zawiódł podwójnie: 1) ustawienia skrzynki odbiorczej tego miasta przez informatyków; 2) urzędnicy odpowiedzialni za odbieranie korespondencji elektronicznej wpływającej do urzędu powinni co jakiś czas przeglądać „Spam”, aby sprawdzić czy przez przypadek nie trafiła tam wiadomość nie będąca Spamem.

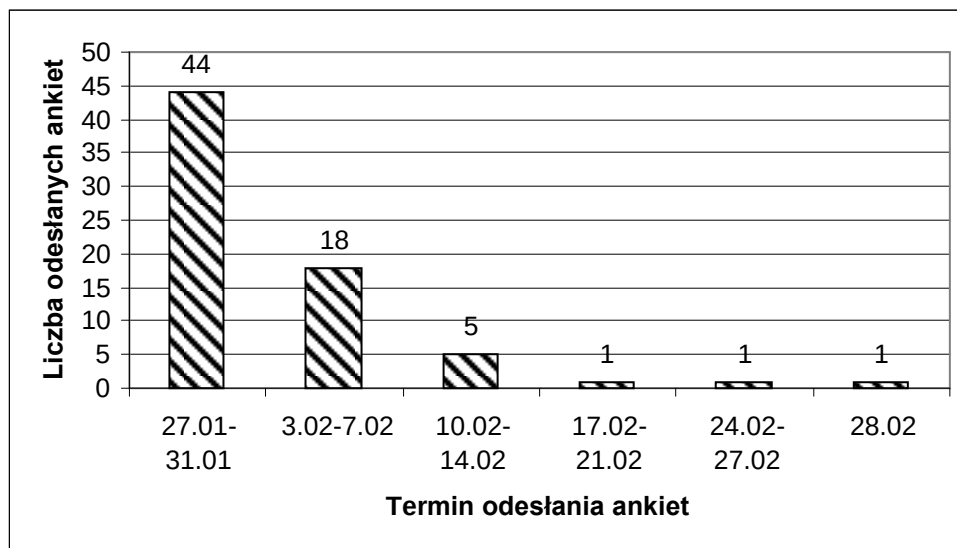
W jednym przypadku (gmina ponad 35 tys. mieszkańców) osoby wypełniające ankietę zażądały szczegółowych wyjaśnień po co autorowi ankiety potrzebne są takie informacje i wystosowana została stanowcza prośba o podanie imienia i nazwiska osoby wysyłającej (ankieta została umyślnie wysłana pod Nickiem, a nie imieniem i nazwiskiem). Pamiętać należy, iż

zgodnie z przepisami prawa żądający informacji nie musi się wykazać jakimkolwiek interesem prawnym lub faktycznym, aby otrzymać informację. Pomimo uwzględnienia prośby urzędnika i przesłaniu danych osobowych (ale bez wysłania informacji o celu ankiety) odpowiedź na ankietę nie została odesłana.

Pojawiła się również prośba o kierowanie ankiet na SEKAP i ePUAP, a nie bezpośrednio na maila – warto jednakże zastanowić się czy osoby starsze, osoby nie zorientowane w e-administracji poradzą sobie z SEKA-Pem lub ePUAPem.

Warto nadmienić, że na stronie internetowej i w Biuletynie Informacji Publicznej jedna z gmin (8000 mieszkańców) miała podany błędny adres mailowy.

Najwięcej ankiet odesłanych zostało w pierwszym tygodniu badania (62% odesłanych ankiet).

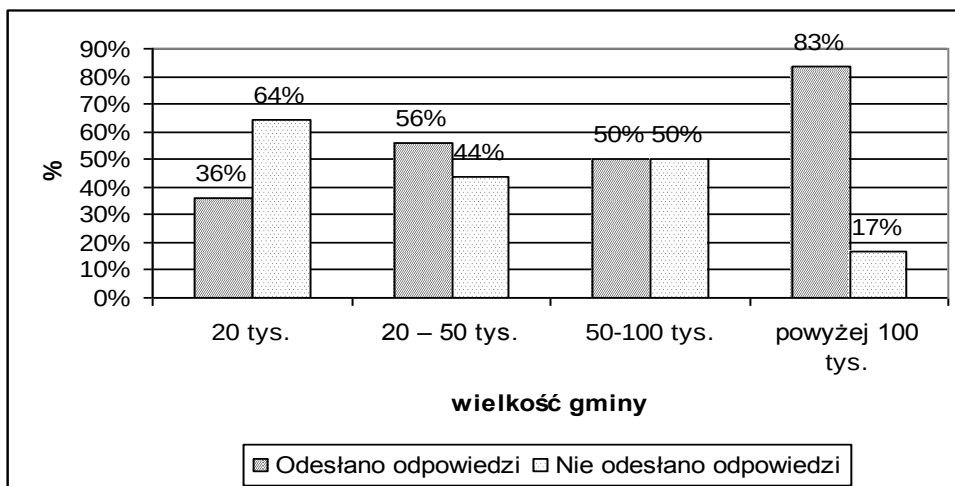


Rysunek 1. Termin odesłania ankiet

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania.

Pozytywnym aspektem wylaniającym się z badania jest fakt, że odesłanie ankiet, o ile nastąpiło, w większości przypadków miało miejsce w terminie.

Najwyższy procent odesłanych odpowiedzi w stosunku do nie odesłanych widoczny jest w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. W grupach 20-50 tys. i 50-100 tys. wartości są zbliżone. W miastach do 20 tys. widoczna jest zdecydowana przewaga gmin, które nie odesłały ankiet w stosunku do tych, które odesłały.



Rysunek 2. Procent odesłanych i nie odesłanych ankiet w zależności od liczby mieszkańców gminy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania.

Jedną z korzyści płynących z elektronicznej administracji powinno być całkowite wyeliminowanie form papierowych pism i wniosków z urzędów, co przekłada się na redukcję kosztów. Niestety spośród nadesłanych ankiet 6 (17 tys., 51 tys., 6 tys., 125 tys., 75 tys., 22 tys. mieszkańców) zostało wydrukowanych, podpisanych, zeskanowanych i dopiero wtedy odesłanych. Ponadto 5 z nich zostało po wydrukowaniu wypełnione długopisem, w jednym z tych miast ankieta została wydrukowana dwukrotnie i wysłana z dwóch różnych adresów mailowych.

Urzednicy jednego z miast powyżej 200 tys. odesłali ankietę dwukrotnie. W tej wielkości mieście taka sytuacja nie powinna mieć miejsca.

Ponadto w jednym z miast powyżej 200 tys. nie zostało wypełnione w ankiecie pole odnoszące się do pytania o osobę do kontaktu (osobę wypełniającą ankietę).

W jednym przypadku zamiast odesłania ankiety nastąpiło przesłanie listy przyłączy kanalizacyjnych (gmina – 13 tys. mieszkańców). Oczywiście uzyskane informacje nie zostaną wykorzystane w żaden sposób, ale łatwo sobie wyobrazić sytuację, gdy w niepowołane ręce, przez niedopatrzenie, wpadają i zostają wykorzystane ważne informacje o danej gminie.

W dwóch przypadkach nastąpiła odpowiedź mailowa bez załączonej ankiet, ale po zwróceniu uwagi na fakt przesłania maila bez załącznika ankieta została dosłana.

Trafnie został oszacowany czas wypełnienia ankiet (wypełnienie i odesłanie ankiety dla urzędnika odpowiedzialnego za strategię rozwoju danej gminy jest możliwe w czasie 5-10 minut) – najszybsza odpowiedź została odesłana po 8 minutach od momentu potwierdzenia odbioru wiadomości. Ciekawostką było odpisanie na ankietę przez pierwszego pracownika jednej

z gmin już o 7:45. Odpowiedź tą odesłał urzędnik trzytysięcznej gminy. Założenia badania nie przewidywał tak szybkiej reakcji na rozesłaną ankietę.

Kwestią bardzo interesującą, a nie zamierzoną w badaniu, były treści odpowiedzi (treść maila) odesłane przez pracowników gmin. Mail z prośbą o odesłanie ankiety wysłany został z adresu nie pozwalającego w prosty sposób na identyfikację płci osoby wysyłającej (Nick można interpretować dwojako), ale wstęp ankiety sformułowany został w rodzaju męskim. 59 odpowiedzi na ankiety sformułowane zostało bezosobowo, dwie odpowiedzi skierowane zostały do mężczyzny, a siedem odpowiedzi zaczynało się od sformułowania „Szanowna Pani”, ponadto w jednym przypadku odpowiedź skierowano w liczbie mnogiej („Szanowni Państwo”).

ZAKOŃCZENIE

„W najbliższych latach zmieni się zarówno rola, jak i sposób funkcjonowania instytucji państwa. Przed urzędnikami stoi wielkie i fascynujące zadanie: w roku 2030 administracja będzie musiała używać innych niż obecnie i dziś nawet trudnych do przewidzenia narzędzi do wykonywania swych zadań, do obsługi obywateli i współpracy z nimi”¹¹. Tylko czy urzędnicy będą na to gotowi? Dziś wydaje się, że to urzędnicy są najsłabszym ogniwem polskiego zarządzania publicznego (o czym świadczy przeprowadzone badanie), a władze jednostek samorządu terytorialnego zapominają o tym, że urząd jest tak słaby jak słaby jest jego najgorszy pracownik. Biorąc pod uwagę fakt, że to „Zasoby ludzkie są najważniejszym zasobem każdej organizacji”¹², organizacja (tutaj urzędy jednostek samorządu terytorialnego) o „słabych” pracownikach nigdy nie będzie się dobrze rozwijała. „Powodzenie wdrożenia administracji elektronicznej głównie opiera się na pracy zespołowej wszystkich urzędników zarówno tych z pierwszej linii (...), jak i tych, którzy są odpowiedzialni za obróbkę danych zapisanych na serwerach. Ogół tych prac wymaga od uczestników danej organizacji ogromnego zaangażowania i wykształcenia postawy odpowiedzialności”¹³. Na chwilę obecną wydaje się, że urzędnikom do których dotarła omawiana ankieta, a którzy na nią nie odpowiedzieli brak jest zaangażowania i odpowiedzialności.

W skali każdego urzędu władze powinny zastanowić się dlaczego urzędnik popełnia błędy (np.: ustawienia skrzynki mailowej uniemożliwiająca wysłanie wiadomości do urzędu; błędny mail na stronie internetowej i w BIP; umieszczanie przyłączy kanalizacyjnych zamiast ankiet; nie po-

¹¹ M. Boni, *Państwo 2.0 Nowy start dla E-ADMINISTRACJI*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012, s. 9.

¹² Z. Ciekanowski, *Kapitał ludzki najistotniejszym elementem w organizacji*, Zeszyty Naukowe UNIwersytetu PRzyrodniczo-HUMANISTYCZNEGO w SIEDLCACH nr 101, Siedlce 2014, s. 140.

¹³ K. Brodnicki, K. Kubiszewska, E. Tymoszuć, *E-administracja w ujęciu jakościowym i finansowym*, Zarządzanie i Finanse nr 3/3 2012, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2012, s. 56.

twierdzenie otrzymania wiadomości; żądanie wykazania interesu prawnego lub faktycznego otrzymania informacji, drukowanie i wypełnianie ankiet zamiast wysłania wyłącznie formy elektronicznej), tworzy prawo (w skali krajowej) i regulaminy (w skali gmin), które zamiast ułatwiać i przyspieszać procesy urzędowe związane z udostępnianiem informacji publicznej spowalniają je?

W miarę możliwości planuje się kontynuację badania na gminach pozostałych województw dla takiej samej ankiety. W dalszej kolejności przewiduje się przeprowadzenie ankiety zawierającej większą liczbę pytań (badanie jakościowe – ok. 30) i porównanie wyników badań¹⁴ obu ankiet oraz włączenie do badania urzędów powiatowych, urzędów marszałkowskich/wojewódzkich oraz centralnych.

LITERATURA:

- [1] Boć J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- [2] Boni M., *Państwo 2.0 Nowy start dla E-ADMINISTRACJI*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012.
- [3] Brodnicki K., Kubiszewska K., Tymoszek E., *E-administracja w ujęciu jakościowym i finansowym*, Zarządzanie i Finanse nr 3/3 2012, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2012.
- [4] Ciekanowski Z., *Kapitał ludzki najistotniejszym elementem w organizacji*, Zeszyty Naukowe UNIwersytetu PRzyrodniczo-Humanistycznego w SIEDLCACH nr 101, Siedlce 2014.
- [5] Dąbrowska K., *Podstawy zarządzania w administracji publicznej*, [w] *Podstawy zarządzania w administracji publicznej*, red. A. Noworól, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Szczecinie, Szczecin 2003
- [6] Duda J., Jeżowski A., Misiąg W., Nowak B., Szlachta J., Zaleski J., *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element Programu Rozwoju Instytucjonalnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2004.
- [7] Główny Urząd Statystyczny – [<http://www.stat.gov.pl>], (7 VI 2014).
- [8] Materla A., *E-administracja w Niemczech*, [w] *Prace z zakresu myśli polityczno-prawnej oraz elektronicznej administracji*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec, Wrocławskie Studia Erazmianskie. Zeszyty Studenckie, Wrocław 2010.
- [9] Peszet K., Płoszaj A., Batorski D., *Raport technologie informacyjno-komunikacyjne a samorząd lokalny i rozwój lokalny w województwie mazowieckim*, Jednostka Wdrażania Programów Unijnych, Warszawa 2012.

¹⁴ Wówczas można by dołączyć do czynników wyjaśniających aspekty takie jak: techniczne wyposażenie gmin, kompetencje urzędników, przypadki losowe, itp. ...

- [10] Wiewióra M., *Monitoring finansowy jednostek samorządu terytorialnego jako element pożądanego systemu nadzoru państwa nad samorządem terytorialnym*, Samorząd Terytorialny, 3/2010, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2010.
- [11] Wytrążek W., *Zagadnienia motywacji i przywództwa w administracji publicznej*, [w] *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Wydawnictwo KUL Lublin, Lublin 2010.
- [12] [<http://www.eadministracja.pl>], (6 VII 2014).

STRESZCZENIE

(Ni)e-administracja w polskich gminach

Celem artykułu jest opisanie badania dotyczącego udostępniania informacji publicznej odnoszącej się do strategii rozwoju na poziomie gminy. Ankieta została rozesłana do wszystkich Urzędów Gminnych jednego z polskich województw. Głównym założeniem badania było sprawdzenie w jakim czasie urzędnicy odpowiedzą na przesłaną ankietę, jaki procent odpowiedzi spłynie w terminie, a jaki procent Urzędów Gminnych nie odpowie wcale. Główna hipoteza artykułu: "Urzędnicy wszystkich miast powyżej 50 tys. mieszkańców analizowanego województwa odpowiedzą na przesłaną ankietę w terminie".

Słowa kluczowe: e-administracja, gmina, informacja publiczna, badanie ankietowe.

SUMMARY

No to e-administration in Polish municipalities

The purpose of this article is to describe the study on sharing of public information relating to development strategy at the level of municipalities. The survey was sent to all the municipalities of one voivodeship. The main purpose of the study was to find out how long will it take to collect filled out surveys, what percentage of municipalities will get back within the deadline and what percentage of municipalities will not respond at all. The main goal of this article was to answer the following question: Will the clerks of all the cities over 50 000 inhabitants within analyzed voivodeship send filled out surveys within the deadline?

Keywords: e-administration, municipality, public information, a survey.



Anna Cichocka
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Fotografia portretowa w świetle ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych

WSTĘP

Wszelkie zagadnienia (w tym prawne) związane z fotografią pozostają niezwykle aktualne wobec panującej powszechnie kultury obrazu. Rosnąca, bo napędzana zawrotnym postępem technicznym, tendencja do „fotografowania wszystkiego” rodzi niezwykle interesujące problemy na polu prawa autorskiego. Wyzwaniem jest jednak nie tylko współczesna wszechobecność utworu fotograficznego, ale i tkwiąca od zawsze w samej jego istocie antynomia maksymalnego realizmu i, zakładającego zawsze interpretację rzeczywistości, pierwiastka twórczego.

Zamierzeniem niniejszego artykułu jest przedstawienie regulacji prawnej oraz stanowiska, jakie zajmuje polska doktryna i judykatura, wobec utworu fotograficznego, ze szczególnym uwzględnieniem fotografii portretowej jako tej, wokół której dochodzi do interesującego splotu zagadnień prawnoautorskich i ogólnocywilistycznych, aktualnych zwłaszcza w dobie internetu.

1. FOTOGRAFIA PORTRETOWA JAKO PRZEDMIOT PRAWA AUTORSKIEGO

Na gruncie prawa polskiego utwór fotograficzny objęty został ochroną prawnoautorską. Obecnie kwestię tę reguluje ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. *o prawie autorskim i prawach pokrewnych* Dz.U.2006.90.631 (dalej jako u.p.a.). Art. 1 ust 2 pkt 3 ustawy wylicza go wśród innych kategorii chronionych przedmiotów prawa autorskiego. Podobnie jak w przypadku

pozostałych, wymienionych przykładowo, rodzajów utworów, ustawodawca nie formułuje jednak definicji legalnej fotografii, a tym bardziej jej poszczególnych rodzajów (jak fotografii portretowej) pozostawiając tę kwestię do rozstrzygnięcia judykaturze i doktrynie.

Orzecznictwo nie poświęca jednak takiej definicji zbyt wiele uwagi. W uzasadnieniu wyroku z dnia 10 maja 1976 r. np. Sąd Najwyższy stwierdza dość ogólnikowo i na marginesie innych rozważań, że „każda (...) fotografia polega na uzyskaniu obrazów „przedmiotów” przy stosowaniu właściwych jej sposobów i środków (utwór plastyczny)”¹. Doktryna z kolei dla zdefiniowania fotografii odwołuje się głównie do elementów technicznych tego rodzaju dzieła, co, wobec postępu technicznego, bywa zawodne².

Zgodnie z definicją encyklopedyczną fotografia (z greckiego *phōtós* – światło; *gráphō* – pisać, *graphein* – rysować) to metoda otrzymywania czy rejestracji obrazu przy zastosowaniu materiałów i procesów fotograficznych³. Trzeba jednak zauważyć, że definicja taka, identyfikująca fotografię właściwie z *corpus mechanicum*, czyli materialnym nośnikiem, na jakim jest utrwalona, nie wyjaśnia istoty konstrukcji intelektualnej, jaką jest utwór, w tym utwór fotograficzny, jako przedmiot ochrony prawnoautorskiej. Może jedynie pomocniczo posłużyć dla odróżnienia go od pozostałych chronionych przez prawo autorskie kategorii.

Dla zdefiniowania fotografii portretowej warto sięgnąć natomiast do teorii sztuki, według której portret to przedstawienie wyglądu konkretnego człowieka (modela) w określonym ujęciu (wizerunek głowy, popiersie, półpostać, ujęcie całościowe *en pied*, z profilu, frontalnie *en face*, „w trzech czwartych”, tzn. częściowo zwrócony w bok), najczęściej ukazanego z akcesoriami i atrybutami swego statusu, w odpowiedniej pozie i scenerii. Wyróżnia się m.in. portret wielopostaciowy (zbiorowy), czy też portret własny (autoportret)⁴.

Podkreślenia wymaga, że nie każda fotografia jest utworem fotograficznym w rozumieniu prawa autorskiego. Fotografia jest pojęciem szerszym i, aby być utworem, musi wypełniać przesłanki ową normatywną kategorię konstytuujące.

Dla przybliżenia tej kwestii należy na wstępie rozważyć, czym w ogóle jest utwór w rozumieniu prawa autorskiego. Jego definicję zawiera art. 1 ust 1 u.p.a., który stanowi, że jest to przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiejkolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia, przy czym warunki te muszą być spełnione łącznie.

Nie ma wątpliwości co do tego, że utwór jest rezultatem intelektualnej działalności człowieka (por. uzasadnienie wyroku SN z dnia 25 stycznia 2006 r., I CK 281/05, *Lex nr 181263* oraz wyrok SA w Krakowie z dnia 30

¹ Wyrok SN z dnia 10 maja 1976 r., IV CR 127/76, *Lex nr 2043*.

² Por. R. M. Sarbiński, *Utwór fotograficzny i jego twórca w prawie autorskim*, Kraków 2004, System Informacji Prawnej Lex (dalej jako: Lex).

³ Por. *Encyklopedia Gazety Wyborczej* (hasła encyklopedyczne opracowane przez PWN), t. 5, Warszawa 2005, s. 273-275.

⁴ *Słownik terminologiczny sztuk pięknych*, pod red. K. Kubalskiej-Sulkiewicz i in., Warszawa 1996, s. 324-325.

grudnia 2014 r., I ACa 1433/14, *Lex nr 1651904*). Twórcą w rozumieniu u.p.a. może być zatem wyłącznie osoba fizyczna.

Takie ujęcie utworu pozostawia poza ochroną prawnoautorską wszelkie efekty działań przyrody czy produkty całkowicie zautomatyzowanych maszyn⁵.

Nie zostanie zatem objęta ochroną prawnoautorską np. fotografia wykonana przez zwierzę. Problem ów nie będzie wydawał się abstrakcyjny, jeśli przytoczy się kasus brytyjskiego fotografa Davida Slatera, który w 2011 r. fotografował w Indonezji makaki czubate. W czasie ekspedycji skorzystała z jego nieuwagi małpa, która wykradła mu aparat, a następnie, bawiąc się nim i naciskając spust migawki, zrobiła, wśród wielu innych nieudanych zdjęć, dobrej jakości autoportret. Fotografia owa podbiła internet, a Slater zaczął dochodzić praw autorskich do zdjęcia przed sądem⁶. Gdyby przytoczony wyżej kasus był rozpatrywany na gruncie prawa polskiego, należałoby orzec, że zrobiona przez małpę fotografia nie jest w ogóle utworem w rozumieniu u.p.a., a tym samym nie podlega prawnoautorskiej ochronie. Sytuacja nie zmieniłaby się nawet, gdyby opisane wyżej zdarzenie nie było dziełem przypadku, a zostało zaplanowane – wymyślone przez fotografa (niezależnie od tego, że nieprzewidywalność zachowania zwierzęcia przekreśla możliwość stworzenia jakiegokolwiek planu). Zgodnie bowiem z jednolitym w tym względzie stanowiskiem doktryny oraz linią orzecniczą, prawo autorskie nie chroni samych pomysłów⁷.

Podobnie nieobjęte ochroną są fotografie wykonywane w sposób w pełni zautomatyzowany, w przypadku których efekt końcowy pozostawiony zostaje samej maszynie, jak to ma miejsce np. w przypadku fotografii robionych przez automatyczne budki fotograficzne⁸. Pogląd ten wydaje się jednak aktualny jedynie w przypadku standardowych zdjęć do dokumentów (które nie są w ogóle utworami w rozumieniu u.p.a.). Jeśli natomiast osoba „portretowana” w takiej samoobsługowej kabinie zaaranżuje w ramach dostępnego kadru własną kompozycję zdjęcia, np. poprzez przyjęcie szczególnej pozy czy miny, wówczas będziemy mieli do czynienia z utworem stanowiącym autoportret⁹.

Należy wskazać, że twórcą może być każda osoba fizyczna, niezależnie od jakichkolwiek okoliczności jej dotyczących. Bez znaczenia dla przyznania prawnoautorskiej ochrony pozostaje zatem jej wiek, stan psychiczny, zdolności do czynności prawnych, wykształcenie, przynależności do stowarzyszeń twórców, dorobek czy popularność¹⁰. Tym bardziej nie ma znaczenia

⁵ J. Barta i R. Markiewicz, *Komentarz do art. 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych* [w:] *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz* pod red. J. Barty i R. Markiewicza, *Lex* 2011.

⁶ [<http://www.swiatobrazu.pl/selfie-malpy-kto-ma-prawa-autorskie-do-fotografii--31446.html>], [<http://www.komputerswiat.pl/nawosci/internet/2014/32/zamieszczenie-wokol-malpiego-selfie-wikipedia-utrzymuje-ze-prawa-do-zdjec-ma-makak.aspx>], (dostęp: 7 lipca 2015 r.).

⁷ *Ibidem*.

⁸ Por. D. Flisak, *Komentarz do art.1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych* [w:] M. Bukowski, D. Flisak, Z. Okoń, P. Podrecki, J. Raglewski, S. Stanisławska-Kloc, T. Targosz, *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, *LEX*, 2015.

⁹ R. M. Sarbiński, *Utwór fotograficzny...* op. cit.

¹⁰ J. Barta i R. Markiewicz, op. cit.

to, czy twórca utworu fotograficznego jest profesjonalnym fotografem, czy też amatorem, artystą, czy też rzemieślnikiem, jeśli tylko fotografia wykonana przez niego spełnia pozostałe przesłanki, od których zależy zgodnie z u.p.a. byt utworu jako przedmiotu prawa autorskiego. W przypadku sporu sądowego wymienione wyżej okoliczności mogą ewentualnie mieć pewne, choć nie decydujące znaczenie, dla oceny stanu faktycznego sprawy w zakresie mającym wpływ na ocenę charakteru dzieła (por. np. wyrok SA w Gdańsku z dnia 8 listopada 2012 r., I ACa 602/12, *Lex nr 1236095*).

Twórca (podobnie współtwórca) nabywa prawa autorskie (zarówno osobiste i jak i majątkowe) na mocy samej czynności faktycznej, tj. samego stworzenia utworu. Działanie to jednak musi mieć charakter kreacyjny¹¹.

Zdefiniowania działalności twórczej najlepiej jest dokonać poprzez dające się uchwycić empirycznie przeciwstawienie jej działalności technicznej.

Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Warszawie, działalność techniczna charakteryzuje się tym, że jej rezultat jest sprawdzalny i powtarzalny, a jego osiągnięcie wymaga jedynie określonej wiedzy i sprawności. Jako taki rezultat podobnej działalności jest też przewidywalny, a ewentualne odstępstwo w tym zakresie wynika z odejścia od zastosowania określonej procedury lub jej zakłócenia przez czynniki zewnętrzne. W działalności twórczej natomiast tego rodzaju przewidywalność nie występuje. Jest to bowiem działalność nastawiona na osiągnięcie takiego rezultatu, którego, niezależnie od pewnych z góry postawionych wymogów, co najmniej niektóre elementy pozostawione są osobistemu ujęciu (wizji, interpretacji) wykonującego (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 5 lipca 1995 r. I ACr 453/95, *Lex nr 62609*; por. także uzasadnienie wyroku SN z dnia 25 stycznia 2006 r., I CK 281/05, *Lex nr 181263*).

Kwalifikacja danego rezultatu jako utworu następuje zatem poprzez sprawdzenie, czy działanie zmierzające do jego powstania polegało jedynie na zastosowaniu wiedzy technicznej, choćby i wysoko specjalistycznej, a jego treść była z góry zdeterminowana pozbawiającymi swobody twórczej obiektywnymi warunkami i wymaganiami technicznymi, charakterem określonego zadania oraz celem (wyrok SA w Poznaniu z dnia 9 listopada 2006 r., I ACa 490/06, *Lex nr 298567*).

Efekt takiego działania nie będzie utworem i jako taki nie zostanie objęty ochroną. Jako rezultat działalności technicznej orzecznictwo kwalifikuje zatem te fotografie, których celem jest wierne oddanie fotografowanych obiektów, a co za tym idzie nie noszą cech osobistej twórczości.

Do takich należą niewątpliwie fotografie reprodukcyjne¹², np. barwne reprodukcje fotograficzne malarstwa, których przeznaczeniem jest maksymalna wierność w stosunku do oryginału poprzez oddanie konkretnego zestawu kolorystycznego bez jakiegokolwiek ingerencji w ich wewnętrzną charakterystykę (wyrok SA w Warszawie z dnia 5 lipca 1995 r. I ACr 453/95, *Lex nr 62609*; por. także uzasadnienie wyroku SN z dnia 26 czerwca 1998 r., I PKN 196/98, *Lex nr 36707*).

¹¹ Por. Ibidem.

¹² Por. Ibidem; D. Flisak, op. cit., R. M. Sarbiński, *Komentarz do art. 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych* [w:] *Prawo autorskie. Komentarz do wybranych przepisów* pod red. M. Siciarka, LexisNexis, 2014.

Utworami nie są także fotografie pełniące funkcje wyłącznie rejestracyjno-dokumentacyjne¹³ (tak np. SN w wyroku z dnia 10 maja 1976 r., IV CR 127/76, *Lex nr 2043* w sprawie dotyczącej zdjęć znajdujących się w muzeum eksponatów, zamieszczonych następnie jako materiał ilustracyjny w przewodnikach, a ponadto SA w Lublinie w wyroku z dnia 18 grudnia 2008 r., I ACa 602/08 dotyczącym zdjęcia biżuterii przeznaczonej do sprzedaży na aukcji internetowej, oraz w wyroku z dnia 26 maja 2010 r., I ACa 206/10 dotyczącym zdjęć elementów budowlanych¹⁴; przeciwnie natomiast SA w Katowicach w wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r., V ACa 180/12, w którym za utwór uznano zdjęcia elementów pościeli oferowanej w internecie¹⁵).

Przez funkcję ściśle zdeterminowane są także zdjęcia medyczne, np. te wykonywane w ramach rządzących się pewnymi standardami i procedurami technik tomograficznych (np. zdjęcie rentgenowskie), czy też fotografia kryminalistyczna, której zadaniem, jako dowodu w postępowaniu karnym, jest nade wszystko wierna rejestracja rzeczywistości¹⁶. Wątpliwości budzić musi jednak teza R. M. Sarbińskiego, że w przypadku wymienionych wyżej fotografii nie można wykluczyć możliwości wystąpienia pierwiastka twórczego, a tym samym objęcia ochroną prawnoautorską¹⁷.

W zakresie fotografii portretowej za niespełniające przesłanek konstytutywnych utworu są uznawane zdjęcia do dokumentów: dowodów, legitymacji czy paszportów, jako mające na celu dokładne odzwierciedlenie fotografowanej osoby i sporządzane według wytycznych wynikających z przepisów prawa¹⁸.

Ochrona prawnoautorska nie obejmuje także wykonywanych przez policję ujęć portretowych osoby zatrzymanej, tzw. fotografii sygnalitycznych¹⁹, jako że procedura ich wykonania regulowana jest ściśle przez prawo²⁰.

Obecnie natomiast ochroną objęte zostały fotografie reporterskie (wśród nich zatem i reporterskie zdjęcia portretowe), które poprzednio obowiązująca ustawa z 1952 r. spod ochrony wyłączała. Taka dyskryminacja tej kategorii fotografii była zresztą przedmiotem krytyki, jako nieuzasadniona²¹. Na gruncie aktualnej ustawy podobnego generalnego wyłączenia nie ma. Kontrowersję budzi natomiast stosunek pojęć fotografii reporterskiej i prostej informacji prasowej, która z mocy art. 4 pkt 4 u.p.a. nie stanowi przedmiotu prawa autorskiego. R. M. Sarbiński stwierdził, że co prawda informacja prasowa może być przekazana nie tylko za pomocą słowa, ale także i obrazu fotograficznego, i fotografia reporterska może z spełniać funkcję informacji prasowej – jeżeli tylko zostanie opublikowana w prasie,

¹³ Ibidem.

¹⁴ D. Flisak, op. cit.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Por. R. M. Sarbiński, *Utwór fotograficzny...* op. cit.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Por. D. Flisak, op. cit.

¹⁹ Por. R. M. Sarbiński, *Utwór fotograficzny...* op. cit.

²⁰ Kwestię tę reguluje Instrukcja o szczegółowych zasadach prowadzenia zbiorów daktyloskopijnych i zdjęć sygnalitycznych oraz wzory dokumentów w tych sprawach, będąca załącznikiem nr 1 do zarządzenia nr 6 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 maja 2002 r.

²¹ R. M. Sarbiński, *Komentarz...* op. cit.

jednakże odrębna regulacja u.p.a. (art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. c) dotycząca dozwolonego użytku fotografii reporterskich przesądza o pozostawieniu jej poza zakresem art. 4 pkt 4²².

Odmienne stanowisko zajął J. Sobczak, przyjmując, że „skoro proste informacje prasowe nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego, to bezsporne jest, że nie są chronione tym prawem utwory fotograficzne mające właśnie taki informacyjny charakter”²³. Wydaje się jednak, że zastosowanie wykładni systemowej u.p.a. prowadzi do konkluzji, iż pozostawienie fotografii reporterskiej poza zakresem ochrony jest błędne.

Wśród pozostałych kategorii fotografii, rozróżnienie pomiędzy tymi podlegającymi ochronie, a tymi, które pozostają poza nią, będzie zależało, jak się wydaje, od konkretnego przypadku (por. dotyczący fotografii portretowej wyrok TSUE z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie C-145/10 *Eva-Maria Painer v. Standard VerlagsGmbH i inni*, z którego wynika, że „fotografia portretowa może (...) być chroniona prawem autorskim, pod warunkiem – czego sprawdzenie należy do sądu krajowego w każdym konkretnym przypadku – że jest ona twórczością intelektualną autora odzwierciedlającą jego osobowość i przejawiającą się swobodnymi i twórczymi wyborami dokonanymi przezeń w trakcie realizacji tej fotografii. Gdy zostanie sprawdzone, że rozpatrywana fotografia portretowa ma charakter utworu, przysługująca jej ochrona nie jest słabsza od ochrony przysługującej każdemu innemu utworowi, łącznie z utworem fotograficznym”²⁴.

Problem występowania pierwiastka twórczego w fotografii istniał, jak się wydaje, od chwili jej wynalezienia w 1839 r. Od początku bowiem fotografia traktowana była jako działalność nie kreacyjna, a mimetyczna, mająca w założeniu odzwierciedlać rzeczywistość, a stałe udoskonalanie techniki fotografii zmierzało ku coraz wierniejszemu odtwarzaniu rzeczywistości²⁵.

Wiele wysiłku walcze o uznanie fotografii za samodzielną dziedzinę sztuk plastycznych poświęcił jeden z najwybitniejszych polskich artystów I połowy XX wieku oraz teoretyk – Jan Bułhak. W latach 20-tych XX w. stworzył on termin „fotografika”. Intencją Bułhaka było odróżnienie fotografików, czyli artystów, od fotografów, tj. rzemieślników. Stwierdził on, że: „Przyszedł czas, by i w fotografii polskiej nastąpiło pojęciowe rozróżnienie rzemieślnika i artysty. Nie dlatego, by pomniejszać czy dyskwalifikować rzetelną i fachową pracę rzemieślnika. Po to, ażeby ustalić gatunkową i hierarchiczną odmienną artysty-fotografa i rehabilitować jego sztukę, zagubioną dotąd, jak ziarno piasku, w morzu rękodzielnictwa zarobkowego lub snobistycznych zabawek”²⁶. „Fotografia – precyzował – to całość umiejętności i rękodziela fotografującego, fotografika zaś, czyli fotografia artystyczna, jest częścią, gałęzią, odnogą tej umiejętności i tego rękodziela, poddana wymaganiom

²² Ibidem; R. M. Sarbiński, *Utwór fotograficzny...* op. cit.

²³ J. Sobczak, *Prawo autorskie i prawa pokrewne*, Warszawa-Poznań 2000, s. 57.

²⁴ Dz.U.UE.C.2012.32.7, Lex.

²⁵ Encyklopedia Gazety Wyborczej... op. cit., s. 274.

²⁶ J. Bułhak, *Emancypacja fotografii artystycznej w Polsce*, „Fotograf Polski” nr 10, 1927, s. 202 za: M. Szymanowicz, *W kręgu fotografii piktoralnej. O teoretycznym aspekcie twórczości Jana Bułhaka* [w:] Jan Bułhak (1876-1950). Fotografik, Warszawa 2007, s. 135; M. Plater-Zyberk, Jan Bułhak. Fotografik, Warszawa 2007.

dobrego smaku czyli artystyzmu”²⁷. Takie postawienie sprawy wywołało od razu sporo kontrowersji, nawet wśród językoznawców²⁸.

Z podobnym dylematem, który ma źródło w owym szczególnych charakterze fotografii jako przede wszystkim obrazu pewnej rzeczywistości, trzeba się zmierzyć na gruncie prawnym.

Próba rozstrzygnięcia owego problemu musi wieść najpierw przez odwołanie do ogólnych zasad prawa autorskiego, dotyczących przedmiotu ochrony (utworu), zakładających oryginalność oraz indywidualność.

Na wstępie wypada zgodzić się z J. Bartą i R. Markiewiczem, że „ocena oryginalności i indywidualności dzieła nie może przebiegać według jakiegoś wyabstrahowanego generalnego wspólnego wzorca”²⁹. Nie da się bowiem, jak stwierdził Sąd Apelacyjny w Krakowie, „generalnie oznaczyć minimum indywidualności, które stanowiłyby wartość progową dla uzyskania ochrony w prawie autorskim i pozwalałyby w sposób dostatecznie bezpieczny rozróżniać wytwory intelektualne zdadne i niezdatne do ochrony” (uzasadnienie wyroku z dnia 29 października 1997 r., I ACa 477/97, Lex nr 533708).

Przychylając się do stanowiska Sądu Najwyższego, że utworem jest każde dzieło, jeśli tylko, przynajmniej pod względem formy, wykazuje pewne elementy twórcze, choćby minimalne (wyrok SN z dnia 31 marca 1953 r., II C 834/52)³⁰, należy określić te czynniki, które stanowią elementy twórcze w specyficznym przypadku fotografii. W ocenie owych przesłanek należy każdorazowo mieć na uwadze rodzaj rozpatrywanego dzieła³¹.

Wypada stwierdzić, że zarówno orzecznictwo, jak i większość doktryny poziom owego minimalnego czynnika twórczego dla utworu fotograficznego zakreślają dosyć nisko.

Podział zatem fotografii na utwory i nie-utwory w żadnej mierze nie pokrywa się z bułhakowskim podziałem na fotografię i fotografię. O ile można bowiem z dużą dozą pewności stwierdzić, że fotografika w całości objęta będzie ochroną prawnoautorską, to w ramach pozostałych kategorii fotografii znajdują się utwory niechronione.

Zatrzymując się przez chwilę na problemie systematyki utworów fotograficznych należy wskazać, że doktryna prawa nie wytworzyła jednolitego ich podziału. Obok fotografiki wyróżnia się tu m.in. zdjęcia rzemieślnicze, naukowe, medyczne, okolicznościowe, publicystyczne. Proponowane w doktrynie podziały nie są rozłączne (jedna fotografia może mieć kilka zastosowań) i przez to bywają zawodne³².

Wydaje się, że z uwagi na funkcje fotografię (także portretową) można podzielić na wzór Bułhaka na: artystyczną (fotografię), użytkową (np. medyczną, kryminalistyczną, reklamową, reporterską, sportową, wykonywaną profesjonalnie fotografię okolicznościową) oraz rozrywkową (codzienną foto-

²⁷ W. Doroszewski, *Rozmowy o języku* t. 4, Warszawa 1954, s. 66-68.

²⁸ Ibidem.

²⁹ J. Barta i R. Markiewicz, op. cit.

³⁰ D. Dorska-Havaris, *Powierzenie nadzoru autorskiego nad projektem architektoniczno – budowlanym projektantowi niebędącemu jego autorem*, ABC nr 166520 – Lex.

³¹ Por. J. Barta i R. Markiewicz, op. cit.

³² Ibidem; Więcej na ten temat: R. M. Sarbiński, *Utwór fotograficzny...* op. cit.

grafię amatorską). Wyodrębnienie tej ostatniej grupy ma szczególne znaczenie wobec niezwykłego w ostatnich czasach jej spopularyzowania.

Orzecznictwo jest zgodne co do tego, że dla zaistnienia pierwiastka twórczego w należących do wymienionych kategoriach dziełach nie ma znaczenia ich funkcja i przeznaczenie, obiektywna wartość (poziom), wartość praktyczna, to do jak szerokiego grona odbiorców dany utwór trafia czy też wielkość nakładu pracy³³.

Na marginesie można dodać, że nie uchyla ochrony prawnoautorskiej utworu jego sprzeczność z prawem (jak np. w przypadku należących niewątpliwie do kategorii fotografii portretowej utworów o charakterze pornograficznym), czy zasadami współżycia społecznego (za element twórczy zostało np. uznane uchwycenie obraźliwego gestu skierowanego przez fotografowanego do fotografa – wyrok SA w Gdańsku z dnia 21 czerwca 2012 r., V ACa 549/12, *Lex nr 1217858*).

Zbiór elementów przesądających o twórczym charakterze fotografii jest dość obszerny. Jako nadające fotografii indywidualne piętno, konieczne dla uznania istnienia utworu w rozumieniu ustawy, orzecznictwo wymienia tu: wybór obszaru fotograficznego, kadrowanie, wybór techniki fotograficznej: tj. różnorodnych aparatów, lamp, filtrów, materiałów światłoczułych, a także indywidualne wykorzystanie konkretnej funkcji aparatu, np. twórcze wykorzystanie obiektywów, wybór momentu fotografowania, punktu widzenia, kompozycję obrazu, wybór tła, wykorzystanie oświetlenia (w tym wybór charakteru światła – naturalnego czy sztucznego, jego źródła, intensywności, pory dnia, kierunku oświetlenia, barwy, ilości źródeł światła), ustalenie głębi, ostrości perspektywy, użycie określonych barw, decyzję o rodzaju nasycenia i rodzaju papieru, zastosowanie szczególnych technik czy efektów specjalnych, zastosowanie zabiegów zmierzających do nadania fotografii określonego charakteru (uzasadnienie wyroku SN z dnia 5 lipca 2002 r., III CKN 1096/00, *Lex nr 81369*, uzasadnienie wyroku z dnia 5 lipca 2002 r., III CKN 1096/00, *Lex nr 81369*, uzasadnienie wyroku SA w Gdańsku z dnia 8 listopada 2012 r., I ACa 602/12, *LEX nr 1236095* oraz wyrok SA w Krakowie z dnia 30 grudnia 2014 r., I ACa 1433/14, *Lex nr 1651904*)³⁴.

W praktyce wymienione elementy wzajemnie się przenikają, np. fotograf może modyfikować charakter światła poprzez wybór punktu i momentu fotografowania³⁵. Ich dobór nada fotografii ostateczny kształt.

W fotografii portretowej pozowanej – zarówno pojedynczej jak i zbiorowej – szczególne znaczenie ma kompozycja zdjęcia, w tym zwłaszcza aranżacja przedmiotu fotografowania. Chodzi tu o wybór osoby czy osób oraz ich ustawienie w określonym miejscu oraz w odpowiedniej pozycji – poprzez skierowanie wzroku w odpowiednie miejsce, wybór odpowiedniej pozy oraz wzajemnego ułożenia, czy też wyrazu twarzy, a także strojów, fryzury, makijażu czy rekwizytów³⁶. Jak np. zauważyła S. Sontag, „w normalnej retoryce portretu fotograficznego stawanie twarzą do aparatu oznacza powagę, szczerość (...) Dlatego fotografii en face uważane są za odpowiednie dla

³³ J. Barta i R. Markiewicz, op. cit.

³⁴ Por. także R. M. Sarbiński, *Utwór fotograficzny...* op. cit.

³⁵ Por. R. M. Sarbiński, *Utwór fotograficzny...* op. cit.

³⁶ Ibidem.

obrazów uroczystych (takich jak ślub albo matura), a mniej odpowiednie do propagandowych zdjęć reklamujących polityków na tablicach ogłoszeniowych³⁷.

W przypadku fotografii portretowej, zwłaszcza wykonywanej w atelier fotograficznym, szczególnie duże możliwości otwiera manipulacja światłem i kontrastem świetlnym: odpowiednio ustawione źródło światła pozwala np. podkreślić charakterystyczne cechy portretowanego lub też jego nastroj; rysy twarzy mogą ulec wyostrzeniu lub złagodzeniu, wręcz spłaszczeniu, mogą nawet zatracić podobieństwo, czy nawet stać się niesamowite, demoniczne. Wybór punktu widzenia z kolei wpłynie na kształty sylwetki modela. Dla portretu dynamicznego (niepozowanego – w tym reporterskiego i sportowego), mającego na celu zatrzymanie ruchu: wyrazu czy mimiki twarzy, gestu, kierunku spojrzenia, gestu czy ruchu oraz oddanie uczuć i nastrojów, szczególne znaczenie będzie miał moment fotografowania³⁸. W jednym z wyroków Sąd Apelacyjny w Gdańsku stwierdził np., że fotografia utrwalająca postać zawodnika w momencie skoku na deskorolce, na tle budynku i obserwujących go mieszkańców, w momencie najwyższego wybicia zawodnika, tworząc wrażenie jego „zawisnięcia w powietrzu”, jest atrakcyjna, ciekawa i może być kwalifikowana jako utwór, zwłaszcza w branży podmiotów zajmujących się sportami ekstremalnymi i ich obsługą (wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 8 listopada 2012 r., I ACa 602/12, *Lex nr 1236095*).

Elementy twórcze autor fotografii może wnieść na każdym etapie procesu fotografowania, tj. zarówno w momencie wyboru obszaru czy obiektu fotografowanego, jak i już w fazie obróbki laboratoryjnej czy cyfrowej, która, zwłaszcza w tym drugim przypadku, stwarza ogromne pole dla działalności o charakterze twórczym, jak choćby retuszu tradycyjnego lub poddaniu fotografii działaniu programów typu *Adobe Photoshop*.

Autor fotografii, by stworzyć utwór w rozumieniu u.p.a., musi dokonać wyboru choćby jednego z omówionych wyżej elementów, przy czym należy podkreślić, że decyzja ta musi być świadoma (wyrok SN z dnia 5 lipca 2002 r., III CKN 1096/00, *Lex nr 81369*; wyrok SA w Krakowie z dnia 30 grudnia 2014 r., I ACa 1433/14, *Lex nr 1651904*), co wyklucza wszelkie te sytuacje, w których o ostatecznym efekcie decyduje wyłącznie przypadek. Wydaje się np., że świadomości wyboru nie uchyla np. fotografowanie w trybie automatycznym przy pozostawieniu parametrów wskazanych przez aparat.

Nadto wypada wskazać, że ów wybrany element będzie miał znaczenie dopiero wówczas, gdy nada fotografii indywidualne piętno. Judykatura stoi na stanowisku, że wkładem twórczym jest nawet samo ustawienie kadru (por. wyrok SO w Warszawie z dnia 17 listopada 2000 r., IC 1053/97³⁹ oraz wyrok SA w Białymstoku z dnia 29 stycznia 2015 r., I A Ca 731/14⁴⁰). Wydaje się, że nie przekreśla tego fakt, iż w przypadku fotografii portretowej

³⁷ S. Sontag, *O fotografii*, Kraków 2009, s. 36.

³⁸ Por. R. M. Sarbiński, *Utwór fotograficzny...* op. cit.

³⁹ R. M. Sarbiński, *Utwór fotograficzny...*, op. cit.

⁴⁰ Portal orzeczeń Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, [[http://orzeczenia.bialystok.sa.gov.pl/content/\\$N/150500000000503_I_ACa_000731_2014_Uz_2015-01-29_002](http://orzeczenia.bialystok.sa.gov.pl/content/$N/150500000000503_I_ACa_000731_2014_Uz_2015-01-29_002)], (dostęp: 7.07.2015 r.).

swoboda kadrowania ograniczona jest postacią lub jej częścią, która ma się znaleźć w obrazie.

Ponieważ kadrowanie jest elementem procesu powstawania praktycznie każdej fotografii, czy to w czasie rejestracji obrazu, czy już po jego zarejestrowaniu (w momencie obróbki zdjęcia), ochrona prawnoautorska zostaje znacznie poszerzona także w obrębie fotografii użytkowej oraz rozrywkowej fotografii amatorskiej. Wobec tego utworem będą np. zdjęcia z wakacji czy uroczystości rodzinnych⁴¹.

Charakteru twórczego nie będzie miało natomiast samo naciśnięcie spustu migawki. Nie mają go bowiem wszelkie czynności organizacyjne lub techniczne (jak np. ustawienie oświetlenia, czy zmiana filtrów). Podobnie twórcą nie będzie np. ani konstruktor, ani właściciel sprzętu fotograficznego czy też materiału fotograficznego, a aktem twórczym – samo dostarczenie tego sprzętu (por. wyrok SN z dnia 5 lipca 2002 r., III CKN 1096/00). Działania takie nie podlegają ochronie prawnoautorskiej.

Może zdarzyć się zatem, że autor fotografii pozostaje twórcą, mimo że spust migawki nacisnęła osoba trzecia.

W praktyce kwestia ta ma znaczenie nie tylko w zidentyfikowaniu twórcy, czyli osoby, pomiędzy której twórczymi działaniami, a powstaniem utworu zaszedł związek przyczynowo-skutkowy, ale także dla oceny, czy w danym stanie faktycznym nie doszło do niezbyt częstej w przypadku fotografii sytuacji współtwórczości.

Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 lipca 1972 r. (II CR 575/71, *Lex nr 1489*), wydanym w sprawie dotyczącej współtwórczości dzieł fotograficznych, w rozumieniu u.p.a. nie zachodzi ona, gdy współpraca określonej osoby nie ma charakteru twórczego, lecz pomocniczy, chociażby umiejętność wykonywania czynności pomocniczych wymagała wysokiego stopnia wiedzy fachowej, zręczności i inicjatywy osobistej (podobnie SN w wyroku z dnia 5 lipca 2002 r., III CKN 1096/00, *Lex nr 81369*).

Warto w tym miejscu zauważyć, że za twórcę (współtwórcę) utworu fotograficznego uznać można także osobę, która jest jedynie autorem scenariusza fotografii. Jeśli podobny scenariusz opracowany jest na tyle szczegółowo, że nie pozwala na żadną improwizację w czasie jego realizacji, nie będzie mowy nawet o współtwórczości (por. wyrok SN z dnia 5 lipca 2002 r., III CKN 1096/00, *Lex nr 81369*)⁴².

Na marginesie niniejszych rozważań pozostaje twórczość zależna (art. 2 u.p.a.). Z punktu widzenia problemu fotografii portretowej interesująca wydaje się kwestia autora fotosów filmowych (fotosisty), robiącego zdjęcia na planie filmowym, w tym poszczególne sceny, sceny upozowane, w tym też portrety ucharakteryzowanych na potrzeby filmu aktorów. Fotosista może być jednak zarówno twórcą autonomicznym, jak i zależnym⁴³.

W warunkach tak nisko zawieszonych poprzeczki dla ochrony prawnoautorskiej utworu fotograficznego (co zresztą koresponduje z wymaganiami stawianymi wszelkim dziełom, w których element twórczy może być choć

⁴¹ Por. R. M. Sarbiński, *Utwór fotograficzny...* op. cit.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem; J. Barta i R. Markiewicz, op. cit.

minimalny) nieuniknione staje się zjawisko nie tylko wspomnianego niskiego poziomu twórczości, ale i powtarzalności. Jak stwierdził jednak Sąd Najwyższy, „wymaganie nowości nie jest niezbędną cechą twórczości jako przejawu intelektualnej działalności człowieka” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2006 r., I CK 281/05, *Lex nr 181263*).

Wydaje się, że w obliczu rozpowszechnienia fotografii, przyjęcie stanowiska odmiennego w zbyt dużym stopniu zmniejszyłoby zbiór fotografii podlegający prawnoautorskiej ochronie. Krytyce należy poddać zatem obecną w polskim orzecznictwie teorię statystycznej jednorazowości, nawiązującej (w zmodyfikowanej formie) do koncepcji szwajcarskiego profesora Maxa Kummera z lat 60-tych XX w., zgodnie z którą indywidualność charakteryzuje dzieło wówczas, gdy nie istnieje już inne dzieło o zbliżonej postaci (ujęcie retrospektywne), jak też nie jest statystycznie prawdopodobne, tj. nie istnieje duże prawdopodobieństwo stworzenia takiego dzieła w przyszłości (por. wyrok SN z dnia 27 lutego 2009 r., V CSK 337/08, *LEX nr 488738*)⁴⁴.

Ostatnią z przesłanek warunkujących byt fotografii jako utworu oraz objęcia ochroną jest jej ustalenie (art. 1 ust. 1 i 3 u.p.a.), tj. uzewnętrznienie w jakiegokolwiek, niekoniecznie trwałej czy ukończonej, postaci, które jednak umożliwi jej percepcję przez inne niż twórca osoby⁴⁵.

Ustalenie utworu fotograficznego może przybrać zatem różnorodne formy, zależne w znacznej mierze od techniki, w jakiej fotografia została wykonana. Może przybrać także „nieukończoną” postać szczegółowego opisu jej przyszłej realizacji, tj. scenariusza fotografii. Oczywiście jest, że taka postać dotyczyć może jedynie wybranych form fotografii portretowej, jak np. pozowanej artystycznej, reklamowej, ale już nie reporterskiej⁴⁶. Nawiasem mówiąc, w fotografiach ustalony może zostać utwór kinematograficzny⁴⁷.

2. PRAWO DO WIZERUNKU

W rozważaniach nad kwestią fotografii portretowej nie można pominąć problemu „obiekту” fotografowanego, tj. osoby, której obraz w utworze fotograficznym utrwalono.

Prawo polskie nie posługuje się obecnie pojęciem portretu⁴⁸, a wizerunku.

W art. 23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz.U.2014.121) wizerunek jest wymieniony jako jedno z dóbr osobistych człowieka, pozostającego pod ochroną prawa cywilnego. Art. 81 u.p.a. z kolei reguluje kwestię rozpowszechnienia wizerunku. Jako że przepisy te nie formułują definicji legalnej omawianego zjawiska, pozostaje ona przedmiotem sporów doktrynalnych oraz obiektem zainteresowania judykatury.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Por. J. Barta i R. Markiewicz, op. cit.

⁴⁶ Por. R. M. Sarbiński, *Utwór fotograficzny...* op. cit.

⁴⁷ Ibidem. Zdanie przeciwne zaprezentowano w: P. Ślęzak, *Umowy w zakresie współczesnych sztuk wizualnych*, Warszawa 2012, s. 130.

⁴⁸ Pojęcia portret używała ustawa o prawie autorskim z 1926 r. w art. 19 oraz ustawa o prawie autorskim z 1952 w art. 24.

Analizując różnorodne stanowiska należy przyjąć, że wizerunkiem jest podobizna (obraz) pewnej osoby, indywidualizujący ją jako osobę fizyczną. Wizerunek może obejmować zarówno całą postać, jak i poszczególne jej elementy, jeśli tylko pozwalają na zidentyfikowanie konkretnej osoby. Wypada przyznać tu jednak rację tym przedstawicielom doktryny, którzy uznają, że wizerunek człowieka należy ujmować szeroko i obejmować owym pojęciem nie tylko naturalne cechy człowieka (jak rysy twarzy, budowa ciała), ale i sztucznie dodane (fryzura, makijaż, tatuaż, ubiór, rekwizyty). Do elementów składających się na wizerunek zaliczyć należy ponadto szczególnie sposób zachowania się, poruszania, gestykulacji, sposób mówienia (które mogą być zarówno naturalną cechą człowieka, jak i sztucznie wystudiowana), a nawet profil czy cień (np. Sherlocka Holmesa)⁴⁹. Uznanie owych elementów za część wizerunku będzie zależało od oceny ich wartości identyfikacyjnej, tj. rozpoznawalności przez odbiorcę. Dodać wypada, że wizerunek jest kategorią dynamiczną, bo zmienną w czasie. Czym innym jest wizerunek tej samej osoby w dzieciństwie, a czym innym w wieku dojrzałym⁵⁰. Stwierdzenie to może mieć znaczenie z punktu widzenia ochrony zapewnionej wizerunkowi przez u.p.a., choć stanowisko doktryny i judykatury nie jest tu jednolite. Np. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu na tle sporu o zamieszczenie w internecie zdjęć klasowych stwierdził, inaczej niż Sąd Okręgowy, że wymogu rozpoznawalności (warunkującego ustawową ochronę) „nie można wiązać z podobieństwem wizerunku z okresu edukacji szkolnej z aktualnym wizerunkiem danej osoby, a wyłącznie z formą przedstawienia danej osoby, a więc taką, która pozwala na ustalenie osobistych cech danej osoby w chwili sporządzania fotografii” (wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2014 r., I ACa 1452/1, *Lex* nr 1425612).

Należy przyznać rację tym przedstawicielom doktryny, którzy powołując się na wykładnię systemową i celowościową uznają, że wizerunek winien być rozumiany w ten sam sposób na gruncie art. 23 k.c. i art. 81 u.p.a.⁵¹, przy czym przepis u.p.a. stanowi *lex specialis* do przepisu k.c. Za dobro osobiste należy uznać „wartość o charakterze niemajątkowym, wiążącą się z osobowością człowieka, uznaną powszechnie w społeczeństwie”⁵².

Wizerunek zdefiniowany jako dobro osobiste człowieka nie jest tożsamy z utworem w rozumieniu u.p.a. (w tym utworem fotograficznym), choć może być w nim zawarty (tym bardziej nie jest tożsamy z nośnikiem – *corpus mechanicum*, na którym został utrwalony, w tym także cyfrowym formacie zapisu). Część autorów za nośnik materialny wizerunku uważa portret⁵³.

Aby zostać objętym ochroną przez u.p.a., wizerunek musi zostać utrwalony na portrecie (tu, jak się wydaje, w znaczeniu potocznym), foto-

⁴⁹ Por. J. Balcarczyk, *Prawo do wizerunku i jego komercjalizacja*, Oficyna 2009, *Lex*; J. Barta, R. Markiewicz, *Wokół prawa do wizerunku*, ZNUJ PWiOWI 2002, z. 80, s. 12; P. Księżak, *Komentarz do art. 23 Kodeksu cywilnego* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna* pod. red. P. Książaka i M. Pyziak-Szafnickiej, LEX, 2014.

⁵⁰ Por. J. Balcarczyk, op. cit.

⁵¹ Ibidem, Por. D. Flisak, *Komentarz do art. 81 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, [w:] M. Bukowski ... op. cit.

⁵² Tak m.in.: P. Nazaruk, *Komentarz do art. 23 Kodeksu cywilnego* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz* pod red. J. Ciszewskiego, LexisNexis, 2014.

⁵³ P. Księżak, *Komentarz do art. 23 Kodeksu cywilnego...*, op. cit.

grafii (w tym – utworze fotograficznym, pozostającym pod ochroną prawnoautorską) lub w innej postaci (por. wyrok SN z 7 października 2009 r., III CSK 39/2009⁵⁴), a następnie rozpowszechniony, tj. w jakimkolwiek sposób udostępniony publicznie (art. 6 ust. 1 pkt 3 u.p.a.), i jednocześnie winien umożliwiać identyfikację, rozpoznanie konkretnej osoby.

Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 lutego 2003 r., IV CKN 1819/00, *Lex nr 106677*, naruszenie prawa do wizerunku osoby fizycznej (art. 23 k.c.) następowałoby wówczas, gdyby opublikowana w prasie bez zgody tej osoby fotografia wykonana była w sposób umożliwiający jej identyfikację, przy czym dotyczy to także wizerunków częściowo zamaskowanych, np. przez zasłonięcie oczu (por. wyrok SN z dnia 24 stycznia 2008 r., I CSK 319/07, *Lex nr 448025*).

Omawiany problem nabiera niezwyklego znaczenia wobec masowości rozpowszechniania fotografii (w tym – utworów fotograficznych) w internecie, m.in. na stronach popularnych serwisów społecznościowych.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 i 2 u.p.a. rozpowszechnianie wizerunku wymaga zezwolenia osoby na nim przedstawionej. W braku wyraźnego zastrzeżenia zezwolenie nie jest wymagane, jeżeli osoba ta otrzymała umówioną zapłatę za pozowanie. Zezwolenia nie wymaga rozpowszechnianie wizerunku: 1) osoby powszechnie znanej, jeżeli wizerunek wykonano w związku z pełnieniem przez nią funkcji publicznych, w szczególności politycznych, społecznych, zawodowych; 2) osoby stanowiącej jedynie szczegół całości takiej jak zgromadzenie, krajobraz, publiczna impreza.

Prawo do wizerunku chroni „*wyłączną kompetencję osoby portretowanej do decydowania o rozpowszechnianiu jej wizerunku. Dobrem chronionym jest autonomia każdej osoby w zakresie swobodnego rozstrzygania, czy i w jakich okolicznościach jej wizerunek może być rozpowszechniony*” (wyrok SA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2002 r., I ACa 957/01, *Lex nr 82415*). Należy zauważyć, że wizerunek zbiorowy kilku osób, w tym zestawienie wizerunków ad hoc wynikający z ich ustalenia w tym samym czasie i miejscu, np. zdjęcie rodzinne, nie stanowi podstawy do stworzenia wspólnoty praw, lecz jest rozdzielną wiązką kilku wizerunków wraz z odpowiadającymi im prawami⁵⁵. Ochronie podlega natomiast także tzw. maska artystyczna – sztucznie wykreowany wizerunek artysty, o ile umożliwia identyfikację kreującą wymyśloną postać⁵⁶.

Jak zauważył Sąd Najwyższy – rozpowszechnienie wizerunku jest bezprawne, jeśli osoba uprawniona nie udzieliła zgody na takie działanie albo jeżeli nie zachodzą normatywnie stypizowane okoliczności uchylające konieczność uzyskania zezwolenia na rozpowszechnianie wizerunku (wyrok SA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2001 r., I ACa 957/01, *Lex nr 824115*).

Zgoda osoby portretowanej jest zatem podstawową przesłanką upoważniającą do wykorzystania wizerunku. Nie ma ona charakteru uniwer-

⁵⁴ [<http://prawokonkurencji.wkrakowie360.pl/index.php/warto-wiedziec/98-wizerunku-w-znaczeniu-w-ktorym-zosta-wymieniony-w-art-23-kc-jako-jedno-z-dobr-osobistych-czowieka-nie-posiada-osoba-prawna-ktora-jest-bytem-abstrakcyjnym-i-nonsensem-byoby-przypisanie-taki-ego-znaczenia-pojciu-wizerunek-w-odniesieniu-do-powoda-b.html>], [dostęp: 7 lipca 2015 r.].

⁵⁵ Por. J. Balcarczyk, *op. cit.*; J. Barta, R. Markiewicz, *op. cit.*

⁵⁶ D. Flisak, *Komentarz do art. 81 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych* [w:] *op. cit.*

salnego. Udzielona jest ona bowiem wyłącznie w zakresie w niej określonym (por. wyrok SA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2009 r., I ACa 22/09 *Rzeczpospolita* 2009/94/3-3). Zgoda ta musi być niewątpliwa (wyrok SA w Warszawie z dnia 12 lutego 1998 r., I ACa 1044/97, *Lex nr 81433*)⁵⁷. Kontrowersje budzi natomiast kwestia, czy może być ona dorozumiana. P. Księżak odpowiada na to pytanie pozytywnie twierdząc, że zgodą taką jest np. brak wyraźnej reakcji na fotografowanie)⁵⁸. Z kolei D. Flisak stoi na stanowisku, że brak wyraźnego sprzeciwu wobec wykorzystania wizerunku nie powinien być kwalifikowany automatycznie jako udzielenie zezwolenia. Podobnie takiego zezwolenia nie oznacza bierność wobec naruszeń prawa do wizerunku⁵⁹.

Jak już wspomniano, zgoda udzielana jest na rozpowszechnianie wizerunku, tj. – według art. 6 ust. 1 pkt 3 u.p.a. – publiczne udostępnianie w jakikolwiek sposób.

Zgoda nie będzie potrzebna we wspomnianych przypadkach wymienionych w ustawie. Jak wskazał Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, zawarty w art. 81 u.p.a. katalog jest wyczerpujący, co nie pozbawia go jednak otwartego charakteru. Ustawodawca nie zdefiniował bowiem ani zgromadzenia ani też imprezy publicznej. W opinii sądu nieostry termin „zgromadzenia” dopuszcza objęcie nim każdej większej publicznej grupy ludzi niezwiązanych ze sobą więzami rodzinnymi lub osobistymi, niezależnie od jej wielkości. Dla zastosowania art. 81 ust. 2 pkt 2 u.p.a. za rozstrzygające sąd uznał „ustalenie w strukturze przedstawienia relacji między wizerunkiem osoby domagającej się ochrony a pozostałymi elementami jego treści”, tj. czy „stanowi on jedynie element akcydentalny lub akcesoryjny przedstawionej całości, tzn. w razie usunięcia wizerunku nie zmieniłby się przedmiot i charakter przedstawienia”. Za tego rodzaju ujęcie sąd uznał zdjęcia klasowe, a ich zamieszczanie na portalu internetowym – za dokonane w ramach dozwolonego użytku, niegodzące w prawo do wizerunku (wyrok SA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2014 r., I ACa 1452/1, *Lex nr 1425612*).

Osoba, której prawo do wizerunku zostało naruszone poprzez jego rozpowszechnianie (np. opublikowanie fotografii w internecie), może, na podstawie art. 83 w zw. z art. 78 ust. 1 u.p.a. żądać zaniechania tego działania, a także, aby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności, aby złożyła publiczne oświadczenie o odpowiedniej treści i formie. Jeżeli naruszenie było zawinione, sąd może przyznać twórcy odpowiednią sumę pieniężną tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub – na żądanie twórcy – zobowiązać sprawcę, aby uiścił odpowiednią sumę pieniężną na wskazany przez twórcę cel społeczny.

Osobie fotografowanej przysługują zatem prawa analogiczne jak twórcy utworu objętego ochroną prawnoautorską.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ P. Księżak, *Komentarz do art. 23 Kodeksu cywilnego...* op. cit.

⁵⁹ D. Flisak, *Komentarz do art. 81 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych* [w:] op. cit.

W pozostałych przypadkach działań naruszających prawo do wizerunku, tj. takich, które nie polegają na rozpowszechnieniu (a np. na przekształceniu), można dochodzić swoich praw na podstawie art. 24 k.c.

Jednocześnie trzeba podkreślić, że osoba fotografowana nie ma żadnych praw autorskich do utworu fotograficznego. Może zdarzyć się sytuacja, w której osoba portretowana naruszy prawo autorskie twórcy fotografii będącej utworem poprzez np. rozpowszechnienie bez jego zgody własnego autoportretu.

Warto zwrócić uwagę, że w przypadku utworu fotograficznego będącego autoportretem może dojść równocześnie do naruszenia praw autorskich i prawa do wizerunku.

Model fotografii może być także współtwórcą utworu fotograficznego. Jak zauważył, choć sceptycznie, R. M. Sarbiński, jeśli przybiera on przed obiektywem wybrane przez siebie, a nie narzucone przez fotografa pozy, można byłoby rozważyć współautorstwo lub artystyczne wykonanie⁶⁰.

3. DROIT DE SUITE

Twórcy, który jest centralnym podmiotem prawa autorskiego (oraz jego spadkobiercom), przysługuje prawo do wynagrodzenia, określonego wg stawek określonych w art. 19 u.p.a., w przypadku dokonanych zawodowo odsprzedaży oryginalnych egzemplarzy utworu fotograficznego w razie gdy cena sprzedaży jest niższa niż równowartość 100 euro, przy czym za oryginalne egzemplarze utworu ustawa uznaje egzemplarze wykonane osobiście przez twórcę oraz kopie uznane za oryginalne egzemplarze utworu, jeżeli zostały wykonane osobiście, w ograniczonej ilości, przez twórcę lub pod jego nadzorem, ponumerowane, podpisane lub w inny sposób przez niego oznaczone (art. 19 ust 1 – 3 u.p.a.). Jest to tzw. *droit de suite*, które ma na celu umożliwienie twórcom finansowego uczestnictwa we wzrastającej wartości ich dzieł. Zgodnie z kolei z art. 19² i 19³ roszczenie aktualizuje się w odniesieniu do zawodowego przeniesienia prawa własności dokonanego przez nabywcę egzemplarza utworu. Sytuacja ta obejmuje przypadki, w których właścicielem utworu fotograficznego jest ktoś inny niż twórca czy jego spadkobiercy, na skutek dokonanego przez nich wcześniej rozporządzenia. Poza zakresem omawianych przepisów pozostają zatem transakcje przeprowadzane między osobami prywatnymi⁶¹.

Przedstawiciele doktryny zwracają uwagę na wątpliwości, jakie wywołuje, wobec możliwości wykonania wielu odbitek z tego samego negatywu, pojęcie oryginału fotografii, i wskazują, że chodzi o egzemplarze utworu własnoręcznie wykonane przez artystę lub kopie uznane za oryginały, tj. takie odbitki, które były sygnowane nazwiskiem autora i wykonane własnoręcznie lub co najmniej pod ostateczną kontrolą autora co do wszystkich

⁶⁰ R. M. Sarbiński, *Utwór fotograficzny...* op. cit.

⁶¹ D. Flisak, *Komentarz do art. 19, art. 19(1), art. 19(2), art. 19(3), art. 19(4), art. 19(5) ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych* [w:] op. cit.

szczegółów takiej odbitki⁶². Wskazuje się, że w przypadku fotografii kolekcjonerskiej odbitki sporządzone z negatywu po śmierci autora i oznaczane np. przez spadkobierców lub instytucję opiekującą się negatywami mogą posiadać osobną wartość kolekcjonerską, są jednak odróżniane i cenione niżej od oryginalnych egzemplarzy wykonanych przez autora⁶³.

W praktyce omówiony wyżej przepis dotyczyć będzie przede wszystkim fotografii oraz sprzedawanej zawodowo fotografii kolekcjonerskiej.

Z punktu widzenia ochrony prawnoautorskiej specyficzne dla utworów fotograficznych znaczenie ma nie tylko aktualnie obowiązująca ustawa, ale także ustawa z dnia 10 lipca 1952 r. o *prawie autorskim* (Dz.U.1952.34.234). Art. 2 par. 1 i 3 rzeczony ustawy stanowił, że utwór, wykonany sposobem fotograficznym lub do fotografii podobnym, jest przedmiotem prawa autorskiego, jeżeli na utworze uwidoczniono wyraźnie zastrzeżenie prawa autorskiego. W braku uwidocznienia daty prawo autorskie do tych utworów miało skutek przeciwko osobom trzecim tylko wówczas, gdy wiedziały, że czas trwania prawa autorskiego jeszcze nie upłynął. Na gruncie poprzedniej ustawy zatem (podobnie jak i wcześniejszej ustawy o *prawie autorskim* z dnia 29 marca 1926 r.) fotografia nie tylko musiała spełniać przesłanki konstytuujące utworu, ale i być opatrzona wyraźnym zastrzeżeniem prawa autorskiego.

Należy podkreślić, że przepis ten nie ma waloru jedynie historycznego, ale odnosi się do utworów powstałych pod jego rządami. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 czerwca 2002 r., I CKN 654/00 (*Lex nr 74473*): przewidziane w art. 124 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o *prawie autorskim i prawach pokrewnych* odnowienie i przedłużenie zakresu ochrony autorskich praw majątkowych dotyczy tylko takich praw, które według ustawy z dnia 10 lipca 1952 r. o *prawie autorskim* przysługiwały twórcom, lecz na skutek upływu czasu wygasły, nie obejmuje natomiast tych, które według tego prawa nie były w ogóle przedmiotami prawa autorskiego. Utwory fotograficzne, które powstały przed wejściem obecnie obowiązującej ustawy i nieposiadające wyraźnego zastrzeżenia prawa autorskiego, należą więc do domeny publicznej.

ZAKOŃCZENIE

Reasumując należy zauważyć, że na proces popularyzacji fotografii polskie prawo autorskie zareagowało liberalizacją regulacji dotyczącej tej kategorii utworu. Zmiana przepisów, które dyskryminowały ten rodzaj przedmiotu prawa autorskiego, oraz złagodzenie wymagań dotyczących koniecznego dla objęcia ochroną prawnoautorską „nasycenia” pierwiastkiem twórczym spowodowało, że przypadki fotografii, które nie są uznane jednocze-

⁶² E. Traple, *Komentarz do art.19, art.19(1), art.19(2), art.19(3), art.19(4), art.19(5) ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych* [w:] *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz pod red. J. Barty i R. Markiewicza*, LEX 2011.

⁶³ M. Siciarek, *Komentarz do art.19 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych* [w:] *Prawo autorskie. Komentarz do wybranych przepisów pod red. M. Siciarka*, LexisNexis 2014; D. Flisak, op. cit.; E. Traple, op. cit.

śnie za utwór fotograficzny, należą do rzadkości. Ochroną obejmuje się zatem większość fotografii będącej produktem masowej rozrywki, jaką stało się fotografowanie⁶⁴. Wydaje się jednak, że odejście od generalnych wyłączeń spod ochrony prawnoautorskiej i uzależnienie jej wyłącznie od analizy konkretnego przypadku jest krokiem w dobrym kierunku. Jednocześnie nie można wykluczyć dalszych zmian, podążających w ślad za postępem technicznym.

LITERATURA:

- [1] Balcarczyk J., *Prawo do wizerunku i jego komercjalizacja*, Oficyna 2009, Lex.
- [2] Barta J. i Markiewicz R. (red.), *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, Lex 2011.
- [3] Barta J., Markiewicz R., *Wokół prawa do wizerunku*, ZNUJ PWiOWI 2002, z. 80.
- [4] Bukowski M., Flisak D., Okoń Z., Podrecki P., Raglewski J., Stanisławska-Kloc S., Targosz T., *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, LEX, 2015.
- [5] Ciszewski J. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz pod red.*, LexisNexis, 2014.
- [6] Doroszewski W., *Rozmowy o języku t. 4*, Warszawa 1954.
- [7] Dorska-Havaris D., *Powierzenie nadzoru autorskiego nad projektem architektonicznym – budowlanym projektantowi niebędącemu jego autorem*, ABC nr 166520 – Lex.
- [8] *Encyklopedia Gazety Wyborczej*, t. 5, Warszawa 2005.
- [9] *Jan Bułhak (1876-1950). Fotografik*, Warszawa 2007.
- [10] Książak P. i Pyziak-Szafnicka M. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, LEX, 2014.
- [11] Plater-Zyberk M., *Jan Bułhak. Fotografik*, Warszawa 2007.
- [12] Sarbiński R. M., *Utwór fotograficzny i jego twórca w prawie autorskim*, Kraków 2004, Lex.
- [13] Siciarek M. (red.), *Prawo autorskie. Komentarz do wybranych przepisów pod red.*, LexisNexis, 2014.
- [14] *Słownik terminologiczny sztuk pięknych*, pod red. K. Kubalskiej-Sulkiewicz i in., Warszawa 1996.

⁶⁴ Por. S. Sontag, op. cit., s. 9.

- [15] Sobczak J., *Prawo autorskie i prawa pokrewne*, Warszawa-Poznań 2000.
- [16] Sontag S., *O fotografii*, Kraków 2009.
- [17] Ślęzak P., *Umowy w zakresie współczesnych sztuk wizualnych*, Warszawa 2012, s. 130.

Akty prawne:

- [18] Ustawa z dnia 29 marca 1926 r. o prawie autorskim (Dz.U.1935.36.260).
- [19] Ustawa z dnia 10 lipca 1952 r. o prawie autorskim (Dz.U.1952.34.234).
- [20] Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych Dz.U.2006.90.631.
- [21] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz.U.2014.121).

Orzeczenia sądów:

- [22] Wyrok TSUE z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie C-145/10 *Eva-Maria Painer v. Standard VerlagsGmbH i inni*, Dz.U.U.E.C.2012.32.7, *Lex*.
- [23] Wyrok SN z dnia 10 maja 1976 r., IV CR 127/76, *Lex nr 2043*.
- [24] Wyrok SN z dnia 19 lipca 1972 r., II CR 575/71, *Lex nr 1489*.
- [25] Wyrok SN z dnia 26 czerwca 1998 r., I PKN 196/98, *Lex nr 36707*.
- [26] Wyrok SN z dnia 5 lipca 2002 r., III CKN 1096/00, *Lex nr 81369*.
- [27] Wyrok SN z dnia 6 czerwca 2002 r., I CKN 654/00, *Lex nr 74473*.
- [28] Wyrok SN z dnia 27 lutego 2003 r., IV CKN 1819/00, *Lex nr 106677*.
- [29] Wyrok SN z dnia 25 stycznia 2006 r., I CK 281/05, *Lex nr 181263*.
- [30] Wyrok SN z dnia 24 stycznia 2008 r., I CSK 319/07, *Lex nr 448025*.
- [31] Wyrok SN z dnia 27 lutego 2009 r., V CSK 337/08, *Lex nr 488738*.
- [32] Wyrok SN z 7 października 2009 r., III CSK 39/2009.
- [33] Wyrok SA w Białymstoku z dnia 29 stycznia 2015 r., I ACa 731/14.
- [34] Wyrok SA w Gdańsku z dnia 21 czerwca 2012 r., V ACa 549/12, *Lex nr 1217858*.

- [35] Wyrok SA w Gdańsku z dnia 8 listopada 2012 r., I ACa 602/12, *Lex nr 1236095*.
- [36] Wyrok SA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2002 r., I ACa 957/01, *Lex nr 82415*.
- [37] Wyrok SA w Krakowie z dnia 29 października 1997 r., I ACa 477/97, *Lex nr 533708*.
- [38] Wyrok SA w Krakowie z dnia 30 grudnia 2014 r., I ACa 1433/14, *Lex nr 1651904*.
- [39] Wyrok SA w Poznaniu z dnia 9 listopada 2006 r., I ACa 490/06, *Lex nr 298567*.
- [40] Wyrok SA w Warszawie z dnia 12 lutego 1998 r., I ACa 1044/97, *Lex nr 81433*
- [41] Wyrok SA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2009 r., I ACa 22/09 *Rzeczpospolita 2009/94/3-3*.
- [42] Wyrok SA w Warszawie z dnia 5 lipca 1995 r. I ACr 453/95, *Lex nr 62609*.
- [43] Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2014 r., I ACa 1452/1, *Lex nr 1425612*.

Źródła internetowe:

- [44] [<http://www.swiatobrazu.pl>].
- [45] [<http://www.komputerswiat.pl>].
- [46] [<http://orzeczenia.bialystok.sa.gov.pl>].
- [47] [<http://prawokonkurencji.wkrakowie360.pl>].

[dostęp: 7 lipca 2015 r.]

STRESZCZENIE

Artykuł przedstawia zagadnienia związane z fotografią portretową jako przedmiotem polskiego prawa autorskiego. Analizując dorobek orzecznictwa i doktryny autorka definiuje podstawowe dla tego tematu pojęcia utworu, w tym utworu fotograficznego i portretu oraz twórcy, a więc przedmiotu i podmiotu ochrony. Przedstawia także istotne dla fotografii portretowej zagadnienie osoby fotografowanej, definiując kluczowe dla niego pojęcie wizerunku oraz analizując przesłanki jego ochrony.

SUMMARY

The paper presents issues related to portrait photography as a subject of Polish copyright law. Analyzing the achievements of jurisprudence and doctrine, the author defines basic terms for this topic, including photographs and portraits as well as a creator, i.e. the subject and the object of protection. It also presents an important issue of the rights of the person being photographed, defining the key concept of image and analyzing the premises for its protection.



Piotr Laskowski
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Procedura nadmiernego deficytu jako narzędzie powstrzymywania wzrostu długu publicznego w dobie współczesnego kryzysu gospodarczego

WPROWADZENIE

Od 1 stycznia 1999 roku rozpoczęła swe funkcjonowanie Unia Gospodarcza i Walutowa (UGiW), którą niewątpliwie należy uznać za najważniejszą inicjatywę integracyjną w historii Europy (tak w stosunkach ekonomicznych, jak i politycznych). Unia gospodarcza i walutowa stała się wyrazem swego rodzaju kompromisu politycznego krajów członkowskich, współpracujących ze sobą dla osiągnięcia istotnych celów ekonomicznych. Obecnie już 19 krajów¹ oddało możliwość prowadzenia polityki monetarnej na szczeblu ponadnarodowym, rezygnując tym samym z własnej waluty na rzecz euro.

Musimy pamiętać, iż to właśnie zły stan finansów publicznych oraz nieadekwatna polityka pieniężna² były najczęściej wymienianymi przyczynami wybuchu globalnego kryzysu finansowego. Niewłaściwe finansowanie niektórych rynków (m.in. rynek budowlany) stanowiło wynik nieodpowiednich działań zarówno instytucji finansowych oraz regulatorów i nadzorców tych rynków. Długotrwałość obecnego kryzysu finansowego wskazała na

¹ Państwa Unii Europejskiej, które stosują wspólną walutę to: Austria, Belgia, Cypr, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Włochy.

² Obok braku odpowiedniej reakcji na boom na rynku nieruchomości i zbyt szerokiej działalności kredytowej banków europejskich.

niedoskonałość i słabość konstrukcji UGiW, a dalsze istnienie strefy euro może być uzależnione od wypracowania przez kraje członkowskie optymalnych ścieżek przeprowadzenia trudnych reform.

Mając na uwadze realne zagrożenie dla dalszego funkcjonowania tzw. Eurolandu autor niniejszego artykułu za cel jego opracowania przyjął wskazanie procedury nadmiernego deficytu jako narzędzia wspierającego skuteczny nadzór fiskalny i gospodarczy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej.

1. PODSTAWY DISCYPLINOWANIA POLITYKI FISKALNEJ W UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ

W Unii Gospodarczej i Walutowej nie ma jednej instytucji odpowiedzialnej za politykę gospodarczą. Odpowiedzialność ta została podzielona między państwa członkowskie i instytucje Unii Europejskiej, a jej głównymi podmiotami są:

- Rada Europejska, która ustala główne kierunki polityki gospodarczej,
- Parlament Europejski, który wspólnie z Radą Europejską decyduje o ostatecznym kształcie unijnych przepisów prawa, a także sprawuje demokratyczną kontrolę nad zarządzaniem gospodarczym, w szczególności w ramach nowego dialogu gospodarczego,
- Rada Unii Europejskiej – pełniąca funkcję koordynatora polityki gospodarczej UE i decydująca o tym, czy państwo członkowskie może przyjąć euro³,
- Komisja Europejska – monitoruje wyniki i zgodność z przepisami,
- Europejski Bank Centralny (EBC) – ustala politykę pieniężną, mając na celu zagwarantowanie stabilności cen,
- państwa członkowskie – ustalają krajowe budżety w uzgodnionych granicach deficytu i zadłużenia oraz określają krajowe polityki strukturalne związane z rynkiem pracy, emerytalnym i kapitałowym,
- „Eurogrupa” – koordynuje polityki będące przedmiotem wspólnego zainteresowania państw członkowskich strefy euro.

³ Przyjęcie euro i przystąpienie do strefy euro stanowi bardziej zaawansowany etap integracji – etap znacznie bardziej intensywniej integracji gospodarczej z pozostałymi państwami członkowskimi strefy euro. Przyjęcie euro wymaga również długich przygotowań; w szczególności niezbędna jest konwergencja gospodarcza i prawna.

Zagrożeniem dla Unii Gospodarczej i Walutowej (szczególnie w aspekcie chętnie stosowanej przez kraje UE polityki antyinflacyjnej) wydawała się znaczna swoboda krajów strefy w zakresie polityki fiskalnej. Zbyt duże jej rozluźnienie w niektórych państwach mogło zaszkodzić dążeniom do utrzymania stabilnych cen, a wysoki deficyt budżetowy mógł powodować wzrost przeciętnego poziomu stóp procentowych w całej strefie euro. To, z kolei, mogło spowodować pogorszenie sytuacji gospodarczej również w krajach utrzymujących dyscyplinę budżetową⁴. Zatem, ustanawiając poziomy kryteriów zbieżności, podkreślono, iż konwergencja powinna być procesem ciągłym, a spełnienie kryteriów w momencie akcesji do strefy nie zwalnia państw z obowiązku ich dalszego przestrzegania.

Mając na uwadze powyższe zagrożenia, za konieczne uznano wprowadzenie systemu kontroli, który z jednej strony, miał monitorować utrzymywanie kryteriów konwergencji, z drugiej, miał być w stanie je egzekwować. Zasady i procedury zarządzania gospodarczego zostały pierwotnie określone w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE)⁵, i w momencie ich tworzenia obejmowały przede wszystkim:

- koordynację polityk gospodarczych w ramach wielostronnego nadzoru PWN (ang. multilateral surveillance procedure) pełniącego funkcję prewencyjną poprzez zapobieganie prowadzeniu przez państwa polityki przyczyniającej się do powstawania nadmiernych deficytów budżetowych,
- procedurę nadmiernego deficytu – PND (ang. excessive deficit procedure), czyli procedury szybkiego dostosowywania i zmian polityk gospodarczych państw członkowskich w celu uniknięcia nadmiernych deficytów,
- pomoc Unii Europejskiej dla państwa, w którym występują duże trudności gospodarcze (środek nadzwyczajny).

Postanowienia w obszarze dyscyplinowania polityki fiskalnej krajów członkowskich Unii Gospodarczej i Walutowej zawarte w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zostały zaprezentowane w tabeli 1.

⁴ E. Latoszek, *Etapy integracji walutowej w Unii Europejskiej*, [w:] Europejska integracja monetarna od a do z, W. Pachol (red.), NBP, Warszawa 2009, s. 60.

⁵ Później doprecyzowane aktami prawa wtórnego.

Tabela 1. Podstawy dyscyplinowania polityki fiskalnej w Unii Gospodarczej i Walutowej zawarte w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Artykuł Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej	Najważniejsze postanowienia
art. 120	Polityka gospodarcza (w tym polityka fiskalna) państw członkowskich powinna przyczyniać się do osiągnięcia celów Unii. Państwa Członkowskie i Unia działają w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją, sprzyjając efektywnej alokacji zasobów.
art. 121	Państwa członkowskie uznają swoją politykę gospodarczą za przedmiot wspólnego zainteresowania i koordynują ją w ramach Rady. Rada, na zlecenie Komisji, sporządza ogólne wytyczne polityki gospodarczej. W celu zapewnienia ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych i trwałej konwergencji dokonań gospodarczych Państw Członkowskich, Rada, na podstawie sprawozdań przedstawionych przez Komisję, nadzoruje rozwój sytuacji gospodarczej w każdym z Państw Członkowskich i w Unii.
art. 123	Europejskiemu Bankowi Centralnemu i krajowym bankom centralnym zabrania się udzielania pożyczek na pokrycie deficytów władzom publicznym, instytucjom Unii Europejskiej, przedsiębiorstwom oraz instytucjom publicznym.
art. 124	Zakazany jest każdy środek nieoparty na względach o charakterze ostrożnościowym, ustanawiający uprzywilejowany dostęp instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych Państw Członkowskich do instytucji finansowych.
art. 125	Unia nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych Państwa Członkowskiego, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu.
art. 126	Państwa członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego, a w przypadku łamania tego obowiązku Unia Europejska ma {wynikające wprost z tego artykułu} możliwości nałożenie na to państwo sankcji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. UE C2010/083/01).

Postanowienia traktatu z Maastricht miały na celu zapewnienie stabilności fiskalnej państwom strefy euro. Ponadto za niezbędne uznano zmobilizowanie przyszłych uczestników UGiW do podejmowania działań na rzecz uzdrowienia finansów publicznych. Nieustannie jest to jeden z głównych powodów przemawiających za stosowaniem fiskalnych kryteriów zbieżności, będących podstawą oceny zdolności poszczególnych państw do udziału w trzecim etapie UGiW⁶. Ponieważ Traktat przewiduje tylko ilościowe kryteria przyjęcia wspólnej waluty i nie zawiera żadnej definicji polityki fiskalnej, która powinna być realizowana po przejściu na euro, koniecznym stało się przyjęcie aktu prawnego, który regulowałby powyższą problematykę. Aktem takim był Pakt na rzecz stabilności i wzrostu z 1997 r.⁷, który do roku 2015 znacząco się zmienił (podobnie jak unijne zasady zarządzania gospodarczego). Niezmienne pozostało zobowiązanie krajów członkowskich Unii Europejskiej do przestrzegania dwóch kryteriów stabilności finansów publicznych, a mianowicie:

- 3% dla stosunku planowanego lub rzeczywistego deficytu publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych,
- 60% dla stosunku zadłużenia publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych.

Pakt na rzecz stabilności i wzrostu (jak i następujące po nim akty prawne z tego obszaru⁸) miał na celu zapewnienie należytego zarządzania finansami publicznymi w strefie euro, aby zapobiec wystąpieniu sytuacji, w której luźna polityka budżetowa prowadzona przez jedno państwo członkowskie wywierałaby negatywny wpływ na inne państwa członkowskie poprzez wpływ na stopy procentowe oraz podważenie zaufania do stabilności gospodarki w strefie euro.

2. PROCEDURA NADMIERNEGO DEFICYTU JAKO NARZĘDZIE DYSCYPLINY BUDŻETOWEJ

System reguł fiskalnych w Unii Gospodarczej i Walutowej wymaga, aby państwa członkowskie, w dbałości o stabilność wspólnej waluty, unikały nadmiernego deficytu budżetowego oraz koordynowały swoją politykę fiskalną. Zgodnie z tymi regulacjami polityka gospodarcza, w tym polityka fiskalna, którą prowadzą poszczególne państwa członkowskie, jest przedmiotem wspólnego zainteresowania oraz podlega koordynacji przez Radę

⁶ L. Oreziak, *Polityka budżetowa w strefie euro*, „Bank i Kredyt” 2008, nr 5, s. 7.

⁷ Rezolucja Rady Europejskiej w sprawie Paktu stabilności i wzrostu – Amsterdam, 17 czerwca 1997 r. (Dz. U. C 236 z 2.8.1997).

⁸ Autor zalicza do przepisów zmieniająco/korygujących przepisy zwane popularnie; Sześciopakiem, Dwupakiem oraz Paktem fiskalnym.

ECOFIN⁹. Dodatkowo w traktacie z Maastricht określono warunki koordynacji narodowej polityki fiskalnej, tzn. poszczególne zapisy traktatu precyzują działania, które mogą zostać podjęte w przypadku problemów gospodarczych i finansowych państw członkowskich¹⁰. Warto jednak przypomnieć, iż ani państwa członkowskie, ani Wspólnota Europejska nie odpowiadają za zadłużenie innych członków, a przekroczenie wielkości przyjętych za kryteria fiskalne stanowi podstawę wszczęcia procedury nadmiernego deficytu¹¹.

Jednym z instrumentów oddziaływania na polityki budżetowe państw członkowskich są średnioterminowe cele budżetowe (*medium-term objectives* MTO). Pakt Stabilności i Wzrostu nałożył zobowiązania na państwa członkowskie, by docelowy wskaźnik salda strukturalnego był zerowy lub dodatni. Osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego powinno zapewnić państwom członkowskim margines bezpieczeństwa w odniesieniu do wartości referencyjnej 3% PKB w okresie pogorszenia koniunktury. Saldo strukturalne rozumiane jest w tym wypadku jako hipotetyczna wartość salda budżetowego przy potencjalnym wzroście gospodarczym¹². Modyfikacja Paktu w 2005 r. wprowadziła indywidualne cele średniookresowe dla każdego z państw¹³.

Jeżeli Komisja Europejska stwierdzi wystąpienie nadmiernego deficytu przekazuje opinię oraz zalecenie Radzie Unii Europejskiej, która decyduje, czy wszcząć procedurę. Decyzję o wszczęciu procedury nadmiernego deficytu podejmuje Rada Unii Europejskiej, na wniosek Komisji Europejskiej, która przedstawia raport, uwzględniający:

- zmiany w średniookresowej sytuacji gospodarczej krajów członkowskich (ich potencjał wzrostu),
- stan cyklu koniunkturalnego,
- politykę gospodarczą w kontekście agendy lizbońskiej, w szczególności wspieranie badań i innowacji,
- zmiany w średniookresowej sytuacji budżetowej, w szczególności konsolidację fiskalną w okresach dobrej koniunktury,
- reformę systemów emerytalnych i tworzenie filara kapitałowego.

⁹ ECOFIN (Economic and Financial Affairs Council) – Rada do spraw gospodarczych i finansowych, jeden z możliwych składów w jakich pracuje Rada Unii Europejskiej. W skład Ecofin wchodzi ministrowie ds. gospodarczych i ministrowie finansów państw członkowskich Unii Europejskiej

¹⁰ J. Giżyński, *Polityka fiskalna w strefie euro*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2013, s. 53-55.

¹¹ T. Jędrzejowicz, M. Kitala, A. Wronka, *Polityka fiskalna w kraju należącym do strefy euro. Wnioski dla Polski*, w: Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, Projekty badawcze, cz. III, Wydawnictwo NBP, Warszawa 2009, s. 7.

¹² Pewną trudnością jest fakt, że potencjalny wzrost gospodarczy to nie jest wielkość rzeczywista, lecz szacunkowa. Jednak po wyłączeniu wpływu wahań cyklu koniunkturalnego oraz jednorazowych zdarzeń nadzwyczajnych można wskazać, jaka część deficytu jest saldem strukturalnym

¹³ L. Skiba, *Polityka fiskalna w unii walutowej* [w:] Kowalewski P., Tchorek G. (red.), *Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*, NBP, Warszawa 2010, s. 125.

W przypadku uznania, że w danym Państwie Członkowskim istnieje nadmierny deficyt, Rada wydaje zalecenia, dotyczące działań, jakie kraj powinien podjąć celem ograniczenia deficytu¹⁴. Zalecenie Rady określa również ostateczny termin skorygowania nadmiernego deficytu, które powinno zostać osiągnięte w roku następującym po roku stwierdzenia nadmiernego deficytu, chyba że zaistnieją szczególne okoliczności. Deficyt przekraczający dopuszczalny poziom uważa się za wyjątkowy, gdy:

- jest wynikiem niezwyklego zdarzenia będącego poza kontrolą państwa członkowskiego, i które to zdarzenie ma istotny wpływ na sytuację finansową sektora rządowego;
- jest wynikiem znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej (recesji lub skumulowanego spadku produkcji w sytuacji bardzo niskiego wzrostu).

Przekroczenie przez deficyt poziomu 3 proc. PKB Komisja Europejska może uznać za tymczasowe, jeśli prognozy przewidują, że po zakończeniu kryzysu deficyt spadnie.

Rada monitoruje wykonanie swoich zaleceń i uchyla decyzję w sprawie procedury nadmiernego deficytu, jeżeli zostanie on skorygowany. Jeżeli państwo członkowskie nie zastosuje się do zaleceń, Rada może podjąć decyzję o przejściu do kolejnego etapu w ramach procedury nadmiernego deficytu, przy czym ostateczną możliwością jest nałożenie sankcji finansowych. Procedura nadmiernego deficytu od momentu jej ustanowienia była użyta 37 razy¹⁵. Wysoki poziom zadłużenia, który wiele krajów Unii Gospodarczej i Walutowej osiągnęło zanim zaczął się kryzys, pokazuje, że nie zawsze jest to skuteczne narzędzie powstrzymywania wzrostu długu.

3. PROCEDURA NADMIERNEGO DEFICYTU A DYSCYPLINA FISKALNA W STREFIE EURO W DOBIE KRYZYSU

Spowolnienie gospodarcze w jednych państwach i recesja w innych spowodowały wzrost deficytu budżetowego oraz długu publicznego. Problemy finansowe państw strefy euro w latach 2008–2011 były efektem oddziaływania następujących czynników¹⁶:

- prowadzenia w okresie dobrej koniunktury, tj. w latach 2003–2007 przez wiele państw członkowskich procyklicznej ekspansywnej polityki fiskalnej,
- znacznego obniżenia dochodów budżetowych w wyniku recesji lub spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego w latach 2008–2009,

¹⁴ W zaleceniu Rada żąda od Państwa Członkowskiego osiągnięcia minimalnej rocznej korekty, o co najmniej 0,5 proc. PKB.

¹⁵ W okresie recesji nie zostały nią objęte jedynie trzy kraje: Estonia, Luksemburg i Szwecja. W przypadku Luksemburga Komisja sporządziła raport dnia 12 maja 2010 jednak Rada nie zdecydowała się na otwarcie procedury stwierdzającej istnienie nadmiernego deficytu. 13 procedur, które zostały uruchomione w latach 2002–2005 zostało już zamkniętych (dotyczyły 12 krajów UE).

¹⁶ J. Giżyński, *Polityka fiskalna w strefie euro*, op. cit., s. 111–112.

- wzrostu udziału wydatków sztywnych w wydatkach budżetowych ogółem,
- wzrostu zadłużenia publicznego będącego efektem zwiększonej skłonności do deficytu budżetowego w wielu państwach strefy euro, a w szczególności w Grecji, Hiszpanii, Portugalii i Włoszech,
- zaniechania reformy finansów publicznych i wdrażania pakietów fiskalnych mających na celu pobudzenie wzrostu gospodarczego.

Kryzys finansów publicznych w Grecji stał się bodźcem do radykalnej zmiany podejścia UE do kwestii koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich. W odpowiedzi na pogarszającą się kondycję finansów publicznych państw członkowskich, władze UE rozpoczęły wdrażanie wielu reform fiskalnych. Ich zadaniem miało być zwiększenie dyscypliny fiskalnej, aby uniknąć zagrożenia bankructwem kolejnych gospodarek. Ponadto, aby zapobiec ewentualnemu rozpadowi strefy euro, UGiW jeszcze bardziej zaostriżyła dyscyplinę fiskalną w stosunku do swoich członków. Zaobserwowany w 2011 roku postęp w zakresie konsolidacji fiskalnej był w znacznej mierze rezultatem działań dyscyplinujących finanse publiczne i pakietów konsolidacyjnych poszczególnych państw. Mimo to deficyt budżetowy w większości państw strefy euro nadal utrzymywał się powyżej wartości referencyjnej, co skutkowało objęciem ich procedurą nadmiernego deficytu.

Wprowadzony w 2013 roku Traktat o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu¹⁷ jest w istocie kolejną modyfikacją Paktu Stabilności i Wzrostu. Pakt Fiskalny podtrzymuje limit deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 3% PKB, a limit długu publicznego na poziomie 60% PKB. Dług publiczny powyżej 60% PKB jest dopuszczalny, gdy dostatecznie zmniejsza się w kierunku tej wartości. Gdy dług przekracza wartość odniesienia wynoszącą 60%, państwa są zobowiązane zmniejszać ten dług w tempie wynoszącym średnio jedną dwudziestą nadwyżki ponad limit rocznie. Należy przypomnieć, iż państwa członkowskie Unii powinny powstrzymać się od stosowania praktyk prowadzących do narastania długu poza rachunkami sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Nowy Pakt Fiskalny podtrzymuje tę regułę budżetową, ale roczny deficyt strukturalny nie może przekroczyć 0,5% PKB. Większą swobodę przyznano krajom, w których poziom długu publicznego pozostaje znacznie poniżej 60% PKB i gdzie ryzyko związane z długoterminową stabilnością finansów publicznych jest niskie, deficyt strukturalny może osiągnąć poziom co najwyżej 1 procent PKB. Pakt Fiskalny powiela wadę Paktu Stabilności i Wzrostu, jaką jest mała przejrzystość reguły opartej na średniookresowym saldzie strukturalnym.

¹⁷ W Polsce Traktat ratyfikowano Ustawą z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. 2013 poz. 283).

Tabela 2. Struktura odpowiedzi Unii Europejskiej na kryzys

Działania w zakresie makroekonomicznych uwarunkowań wzrostu	Działania w zakresie mobilizacji rynków pracy oraz tworzenia możliwości zatrudnienia
Rygorystyczna konsolidacja fiskalna: wszystkie państwa objęte procedurą PND powinny utrzymywać wzrost wydatków publicznych na poziomie niższym od średnioterminowego wzrostu PKB.	Zwiększenie atrakcyjności zatrudnienia poprzez: dążenie do odciążenia podatkowego zatrudnienia w celu pobudzenia popytu na pracowników, wypracowanie systemów korzyści podatkowych, wypracowanie elastycznych warunków pracy oraz zapewnienie opieki nad dziećmi
Korekta nierówności makroekonomicznych: państwa mające znaczny deficyt obrotów bieżących i wysoki poziom zadłużenia powinny przedstawić konkretne środki korygujące. Zdaniem KE, może to być np. rygorystyczne i długotrwałe hamowanie wzrostu wynagrodzeń.	Reforma systemów emerytalnych jako wsparcie konsolidacji fiskalnej: - podniesienie wieku emerytalnego, ograniczenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę oraz wykorzystanie specjalnie ukierunkowanych zachęt na rzecz zatrudniania starszych pracowników, - wsparcie rozwoju systemów uzupełniających prywatne oszczędzanie
Stabilność sektora finansowego: - konieczne jest przyspieszenie restrukturyzacji banków w celu zabezpieczenia stabilności finansowej oraz wsparcia akcji kredytowej dla gospodarki realnej, - wsparcie utrzymania płynności sektorów bankowych państw strefy euro przez Europejski Bank Centralny (EBC) i banki centralne krajów spoza strefy, - zobowiązanie banków do stopniowego wzmocnienia swojej bazy kapitałowej.	Powrót bezrobotnych na rynek pracy: - ograniczenie czasu wypłacania świadczeń oraz ściślejsze powiązanie ich ze szkoleniami i poszukiwaniem pracy w celu zachęcenia bezrobotnych do powrotu do pracy, - zapewnienie opłacalności pracy poprzez lepsze uzgodnienie poziomu podatków dochodowych, - dostosowanie systemu ubezpieczeń od utraty pracy do cykli gospodarczych, tak by ochrona ulegała wzmocnieniu w okresie spowolnienia gospodarczego.
	Wyważanie bezpieczeństwa i elastyczności: - wprowadzenie większej liczby umów na czas nieokreślony, aby zastąpić tymczasowe i niepewne umowy, celem poprawy perspektyw zatrudnienia dla nowych pracowników, - uproszczenie systemów uznawania kwalifikacji zawodowych.

Źródło: E. Tomczak-Woźniak, *Zarządzanie gospodarcze w strefie euro w warunkach kryzysu*, [w:] OPTIMUM. STUDIA EKONOMICZNE NR 1 (67) 2014, Białystok 2014, s. 32.

Odpowiedzią Unii Europejskiej na dramatycznie pogarszającą się sytuację południowych państw strefy euro była gruntowna reforma zarządzania gospodarczego, mająca na celu przede wszystkim stabilizację rynków finansowych. Aby zapobiec wpadnięciu w błędne koło „spirali zadłużenia”, zakłóceń rynków finansowych i niedostatecznego wzrostu gospodarczego, Komisja Europejska (KE) sformułowała kilka podstawowych zaleceń w całości składających się na reformę zarządzania gospodarczego w strefie euro¹⁸, które zostały ujęte w tabeli 2. Proces osiągania stabilności sektora finansowego został również wsparty reformą nadzoru finansowego¹⁹.

Kryzys uzmysłowił osobie odpowiedzialnej za rozwój UE, iż stosowana wcześniej polityka fiskalna nie była na tyle restrykcyjna, aby ograniczać przyrost deficytu i długu publicznego. Obecnie wdrożenie dyscypliny budżetowej, będącej bezpośrednim następstwem wszczęcia procedury nadmiernego deficytu, wiąże się z wieloma wyrzeczeniami ze strony danego kraju, a w szczególności ze zmniejszeniem wydatków przy równoczesnym zwiększeniu dochodów sektora finansów publicznych (choćby podniesienie stawek podatku VAT czy też stawek podatków dochodowych).

PODSUMOWANIE

Postanowienia traktatu z Maastricht miały na celu zapewnienie stabilności fiskalnej państwom strefy euro. Ponadto za niezbędne uznano zmobilizowanie przyszłych uczestników Unii Gospodarczej i Walutowej do podejmowania działań w celu zapewnienia należytego zarządzania finansami publicznymi w strefie euro. Kryzys gospodarczy z roku 2008 pokazał, iż większości rządów w krajach członkowskich Unii Europejskiej nie radzi sobie z pojawiającymi się problemami budżetowymi. Podjęte przez nie działania miały (w większości) na celu próbę pobudzenia gospodarek narodowych oraz zahamowania spadku popytu krajowego poprzez zwiększenie poziomu wydatków publicznych, co w konsekwencji doprowadziło do wzrostu poziomu deficytów budżetowych. W Unii Gospodarczej i Walutowej polityka budżetowa musi być koordynowana na szczeblu wspólnotowym. Dotychczasowe metody koordynacji okazały się nieskuteczne. Kryzys finansów publicznych, który przechodzą niektóre kraje członkowskie, jest problemem całej strefy euro, a nawet całej Unii Europejskiej. Nowym narzędziem koordynacji polityki budżetowej jest Traktat o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu, który wszedł w życie 1 stycznia 2013 r. Zasadniczą zmianą, jaką niesie jest obowiązek wpisania reguł budżetowych w prawo krajowe. Traktat

¹⁸ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 12.11.2011, *Roczna wizja wzrostu gospodarczego: wsparcie całościowej odpowiedzi UE na kryzys*, Bruksela, COM(2011) 11 – dokument wspólnotowy, s. 4-6.

¹⁹ Dotyczyło to zarówno organów tzw. nadzoru makroostrożnościowego (Europejska Rada do spraw Ryzyka Systemowego ERRS – reforma procedur identyfikacji ryzyka), jak i procedur nadzoru mikroostrożnościowego (Europejski System Nadzoru Finansowego ESNF składający się m.in. z: Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego, Europejskiego Organu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, Europejskiego Organu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych).

przewiduje możliwość „nadzwyczajnych okoliczności” i nie precyzuje terminu zrównoważenia budżetu, co jest zmiękczeniem rygorów fiskalnych i otwiera możliwości dla targów politycznych. Kary finansowe nakładane na państwa borykające się z trudnościami budżetowymi nie poprawia ich sytuacji. Wciąż dyscyplina finansów publicznych pozostaje w kompetencjach rządów narodowych państw członkowskich.

LITERATURA:

- [1] Giżyński J., *Polityka fiskalna w strefie euro*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2013
- [2] Jędrzejowicz T., Kitala M., Wronka A., *Polityka fiskalna w kraju należącym do strefy euro. Wnioski dla Polski*, w: *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, Projekty badawcze*, cz. III, NBP, Warszawa 2009.
- [3] Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 12.11.2011, *Roczna wizja wzrostu gospodarczego: wsparcie całościowej odpowiedzi UE na kryzys*, Bruksela, COM(2011) 11 – dokument wspólnotowy.
- [4] Latoszek E., *Etapy integracji walutowej w Unii Europejskiej*, [w:] *Europejska integracja monetarna od a do z*, W. Pacheco (red.), NBP, Warszawa 2009.
- [5] Oreziak L., *Polityka budżetowa w strefie euro*, „Bank i Kredyt” 2008, nr 5.
- [6] Rezolucja Rady Europejskiej w sprawie Paktu stabilności i wzrostu – Amsterdam, 17 czerwca 1997 r. (Dz. U. C 236 z 2.8.1997).
- [7] Skiba L., *Polityka fiskalna w unii walutowej* [w:] Kowalewski P., Tchorek G. (red.), *Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*, NBP, Warszawa 2010.
- [8] Tomczak-Woźniak E., *Zarządzanie gospodarcze w strefie euro w warunkach kryzysu*, [w:] OPTIMUM. STUDIA EKONOMICZNE NR 1 (67) 2014, Białystok 2014.
- [9] Traktat o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. UE C2010/083/01).
- [10] Ustawa z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. 2013 poz. 283).

STRESZCZENIE

Procedura nadmiernego deficytu jako narzędzie powstrzymywania wzrostu długu publicznego w dobie współczesnego kryzysu gospodarczego

Kryzys gospodarczy z roku 2008 pokazał, iż większości rządów w krajach członkowskich Unii Europejskiej nie radzi sobie z pojawiającymi się problemami budżetowymi. Podjęte przez nie działania miały (w większości) na celu próbę pobudzenia gospodarek narodowych oraz zahamowania spadku popytu krajowego poprzez zwiększenie poziomu wydatków publicznych, co w konsekwencji doprowadziło do wzrostu poziomu deficytów budżetowych. Kryzys finansowy unaoczniał potrzebę ściślejszej koordynacji nadzoru nad instytucjami finansowymi w państwach UE.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie procedury nadmiernego deficytu jako narzędzia wspierającego skuteczny nadzór fiskalny i gospodarczy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej

Słowa kluczowe: deficyt budżetowy, dług publiczny, kryzys finansowy, procedura nadmiernego deficytu.

SUMMARY

Excessive deficit procedure as a tool to stop the growth of public debt in times of contemporary economic crisis

The economic crisis of 2008 showed that most governments of the member countries of the European Union are not able to cope with arising budget problems. Most actions taken by these countries are supposed to stimulate national economies and arrest the decline of domestic demand by increasing the level of public spending, which finally leads to an increase of budget deficits. The financial crisis has indicated the need for closer coordination of supervision over financial institutions in the EU. The purpose of this study is to present the procedure of excessive deficit as a tool to support effective fiscal and economic supervision over Economic and Monetary Union.

Key words: budget deficit, public debt, financial crisis, excessive deficit procedure.