



ZESZYTY NAUKOWE

Wałbrzyskiej
Wyższej Szkoły
Zarządzania i Przedsiębiorczości

13

Refleksje
społeczno - gospodarcze



ISSN 1643-630X

Nr 13

(2) 2009

ZESZYTY NAUKOWE

Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły
Zarządzania i Przedsiębiorczości

***Refleksje
społeczno - gospodarcze***

Wydawnictwo Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły
Zarządzania i Przedsiębiorczości
w Wałbrzychu

RADA PROGRAMOWA

Przewodniczący Rady Programowej – prof. dr hab. Lucjan Kowalczyk

- prof. dr hab. Ryszard Antoniewicz
- prof. zw. dr hab. inż. Rafał Krupski
- prof. dr hab. Zbigniew Kurcz
- prof. dr hab. inż. Franciszek Mroczo
- prof. zw. dr hab. Jerzy Sokołowski
- prof. zw. dr hab. Danuta Strahl
- prof. zw. dr hab. inż. Stanisław Urban

Recenzenci:

prof. zw. dr hab. Kazimierz Perechuda
prof. dr hab. Zbigniew Kurcz

ADRES REDAKCJI:

Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości
58-305 Wałbrzych, ul. 1-go Maja 131
e-mail: kustosz@wwszip.pl

Redaktor Naczelny: prof. dr hab. Franciszek Mroczo
Z-ca Redaktora Naczelnego: dr Małgorzata Markowska
Sekretarz Redakcji: Michał Lesman

Projekt okładki i skład komputerowy:
Władysław Ramotowski

ISSN 1643-630X

© Copyright by Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2009
Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów bez zgody wydawcy jest zabronione.

Printed in Poland

SPIS TREŚCI

Rafał Krupski	
Problemy z celami strategicznymi	4
Franciszek Mroczo	
Wybrane aspekty polityki oraz Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej	11
Michał Ptak	
Wybrane zagadnienia związane z funkcjonowaniem instrumentów ekonomicznych polityki ekologicznej	22
Danuta Mysłek	
Zmiany w organizacji Państwowej Inspekcji Sanitarnej	39
Alina Kulczyk-Dynowska	
Materiałne elementy motywowania w realiach jednostki budżetowej – Parku Narodowego	52
Agnieszka Tabur-Smardzewska	
Główne zadania kierownictwa firmy we wdrażaniu systemów zapewnienia jakości	61
Ks. Tadeusz Fitych	
Z badań nad małą architekturą sakralną Dolnej Austrii (Moniholz k/Grainnbrun, Waldviertel)	75
Robert Kurek	
Interesariusze informacji umożliwiającej ocenę działalności zakładów ubezpieczeń a organy nadzoru	94
Dominika Pazik	
Mobilność osób niepełnosprawnych a ich aktywność zawodowa	103
Elżbieta Sobczak	
Nieparametryczne testy istotności jako narzędzie analizy tabel kontyngencji w segmentacji międzynarodowej	115
Marianna Kowalska, Marek Skwarnik	
Zasoby informacyjne systemu finansowo-księgowego w procesie audytu	126
Marianna Kowalska, Marek Skwarnik	
Nieprawidłowości wyceny aktywów trwałych w sprawozdaniu finansowym	135
Mirosław Tarasiewicz	
Teoria złożoności jako podstawa budowy elastycznej organizacji	147
Ryszard Antoniewicz	
Liniowa kombinacja wektorów w oszacowaniu użyteczności zasobu	157
Piotr Laskowski	
Zakres działania i struktura organizacyjna polskich jednostek samorządu terytorialnego	164



Rafał Krupski

Problemy z celami strategicznymi

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Kategoria celów w tym celów strategicznych przedsiębiorstwa, jest podstawową w teorii organizacji i zarządzania w ogóle oraz w teorii zarządzania strategicznego w szczególności. Wątpliwości są różne. Przede wszystkim dotyczą samej interpretacji ontologii celów, co w istocie powinny wyrażać?. Kolejnym problemem jest treść celów przedsiębiorstwa z różnych perspektyw, a przede wszystkim akcjonariuszy i różnych interesariuszy. Jeszcze innym problemem jest rozwiązanie problemu imperatywu dążenia do osiągnięcia celu a niezbędnej elastyczności organizacji działającej w turbulentnym otoczeniu. Ostatecznie można się zastanawiać, czy są sytuacje, w których organizacja może się rozwijać bez celów strategicznych. Celem artykułu jest doprecyzowanie tych problemów, a ich rozwiązanie, choć częściowe, zawsze będzie dyskusyjne, ze względu na subiektywne aksjologie.

1. ONTOLOGIA CELÓW PRZEDSIĘBIORSTWA

Teoretycy zarządzania w większości są zgodni co do tego, że cele są zamierzeniami tego, co człowiek lub organizacja zamierza osiągnąć w przyszłości oraz, że wyrażają one określone potrzeby. Na tym jednak kończy się zgodność ponieważ ukonkretniane, na poziomach bardziej analitycznych, opinie są czasami skrajnie różne. Problem w tym, że przedsiębiorstwo obejmuje różne grypy społeczne (właścicieli, menedżerów, pracowników) oraz w tym, że skutki działania przedsiębiorstwa dotyczą również różnych podmiotów i grup społecznych (klientów, dostawców itp.). Każdy z tych podmiotów lub grup społecznych ma swoje cele, często antynomiczne względem siebie. Nie ma również zgodności co do sposobu formułowania celów przedsiębiorstwa. Mogą one być formułowane przedmiotowo (jako

zamierzone rzeczowe przedsięwzięcia), czynnościowo lub efektywnościowo (Stabryła, 2000, s. 43 i 47). Mogą one być formułowane na różnym poziomie ogólności, nawet na poziomie strategicznym.

Ostatnie zagadnienie można wyprowadzać albo posiłkując się ogólną teorią systemów, która do organizmów żywych w zasadzie formułuje dwa podstawowe cele: istnienia i rozwoju. Innym punktem wyjścia jest triada: misja – wizja – cele, która sugeruje rozpatrywanie najpierw sensu istnienia przedsiębiorstwa. Oczywiście nie ma zgodności co do tego czym jest misja, ale sensowne wydają się te interpretacje, które wychodzą od analizy etymologicznej terminu misja – czyli od łacińskiego *mittere* – czyli posyłać, popychać. Misja to więc motyw lub bodziec, który „popycha” organizację w stronę określonego kierunku. Inna ciekawa interpretacja wywodzi się od tego, co w istocie robi misjonarz? – krzewi wiarę w Boga w otoczeniu. Tak czy owak misja to odpowiedź na pytanie o sens istnienia w tym wypadku przedsiębiorstwa, ewentualnie odpowiedź na pytanie co przedsiębiorstwo chce zrobić dla otoczenia? Wizja natomiast, to odpowiedź raczej na pytanie co ogólnie przedsiębiorstwo chce osiągnąć dla siebie? Uważa się, że zarówno misja, jak i wizja, choć same są kategoriami teleologicznymi, są podstawą formułowania celów strategicznych.

Inny problem to spójności celów i odpowiedź na pytanie, co w wypadku ich różnej kierunkowości. Czy hierarchizacja rozwiązuje problem?, nawet ta subiektywna. A może sformalizowane podejście H. Simona, traktowania ich jako ograniczeń w procesach decyzyjnych.

Jeszcze innymi, ważnymi problemami są: typy celów, zakładany horyzont czasowy, kompromisy pomiędzy poszczególnymi celami oraz ambicje i napięcia tworzone przez cele (Oblój, 2007, s. 429). Według K. Oblója należy rozróżniać dwa podstawowe cele: ekonomiczno-finansowe i strategiczne. Pierwsze są związane z fundamentalnym pytaniem o sposób zarabiania pieniędzy dzisiaj i w przyszłości w miarę wypełniania konturów strategii konkretnymi decyzjami i działaniami (Oblój, 2007, s. 429). Mierzą one stan realizacji strategii w firmie. Cele strategiczne zaś, to mierniki przewagi w danej domenie strategicznej i mierzą one realizację strategii w otoczeniu firmy (Oblój, 2007, s. 431). Horyzont czasowy celów strategicznych jest też problemem wymagającym wyważonej akceptacji ze strony w tym wypadku kadry zarządzającej. Generalnie problem można streścić w powiedzeniu –co jest dobre na dzisiaj jest złe na jutro i odwrotnie. Czas zwrotu kapitału ma dla właścicieli podstawowe znaczenie, choć można ich przekonać by rezygnowali z wypłat dywidend w imię zwielokrotnionych zysków w przyszłości. Poza tym im dłuższy horyzont czasu tym większy stopień niepewności. Z drugiej strony im krótszy horyzont czasu, tym mniejszy potencjał korzystnych zmian w organizacji i funkcjonowaniu firmy. Innym ważnym zagadnieniem jest realizacja lub jej brak postulatu stawiania bardzo napiętych, ambitnych celów. Jest to zagadnienie szerszego kontekstu bilansowania celów i zasobów (Krupski, Niemczyk, Stańczyk-Hugiet, 2009, s. 207). Nadmiernie ambitne cele mobilizujące organizacje, niezbilansowane z potencjałem organizacji (jak piszą C.K. Prahalad i V. Ramaswamy [2005, s. 191]), charakteryzują koncepcję *strategy as stretch*.

Problemy antynomiczności celów strategicznych interesująco zestawiają B. de Wit i R. Meyer w swej znakomitej książce *Synteza strategii*. Pokazują różne punkty widzenia akcjonariuszy i interesariuszy przedsiębiorstwa (tab. 1.). Autorzy podkreślają, że jak na razie teoria organizacji i zarządzania jest bezradna w zakresie wyboru właściwej perspektywy aksjologicznej: czy kierować się zyskownością?, czy odpowiedzialnością?. Czy można na raz i jednym i drugim?

Tabela 1. Porównanie perspektyw wartości dla akcjonariuszy i wartości dla interesariuszy

Wyszczególnienie	Perspektywa wartości dla akcjonariuszy	Perspektywa wartości dla interesariuszy
Punkt nacisku	Zyskowność kosztem odpowiedzialności	Odpowiedzialność kosztem zyskowności
Przedsiębiorstwo postrzegane jako	Narzędzie	Wspólne przedsięwzięcie
Cel istnienia przedsiębiorstwa	Służenie właścicielowi	Służenie wszystkim zainteresowanym podmiotom
Miara sukcesu	Cena akcji i wysokość dywidendy (wartość właścicielska)	Zadowolenie interesariuszy
Podstawowa trudność	Sprawienie, by wykonawcy działali w interesie mocodawcy	Pogodzenie interesów poszczególnych graczy
Nadzór korporacyjny poprzez	Niezależnych dyrektorów „nie-wykonawczych” mających udziały w przedsiębiorstwie	Przedstawicieli interesariuszy w radzie dyrektorów
Zarządzanie relacjami z interesariuszami	Środek	Cel i środek
Spoleczna odpowiedzialność	Sprawa jednostki nie organizacji	Sprawa zarówno jednostki jak i organizacji
Co jest najkorzystniejsze dla społeczeństwa	Dbłość o własne interesy (efektywność ekonomiczna)	Dbłość o wspólne interesy (ekonomiczna symbioza)

Źródło: de Wit, R. Meyer, *Synteza organizacji*, PWE, Warszawa, 2007, s. 370

2. SEMIKOHERENTNE CELE STRATEGICZNE W MODELU ORGANIZACJI DZIAŁAJĄCEJ NA KRAWĘDZI CHAOSU

Cele formułuje się po to by je osiągać lub przynajmniej zbliżyć się do nich. Ten imperatyw realizacji stoi w sprzeczności z niezbędną elastycznością organizacji, działającej w turbulentnym, nieprzewidywalnym otoczeniu. S.L. Brown i K.M. Eisenhardt (1998), opracowały koncepcję organizacji działającej na krawędzi chaosu. Swoisty model biznesowy miał być właśnie odpowiedzią na narastającą turbulencję otoczenia i niepewność decyzyjną.

Podstawą modelu były badania empiryczne prowadzone w 12 dużych korporacjach amerykańskich. Kluczową kategorią koncepcji są elastyczne, semikoherentne cele strategiczne. Ich cechą charakterystyczną jest to, że nie są one dokładnie określone, nawet w sferze zamierzeń, a rozpatrywane w zbiorze, nie są do końca spójne. Organizacja z takimi celami jest w zasadzie nieprzewidywalna, a to co jest przedmiotem jej aktywności można określić jako permanentne eksperymentowanie, poszukiwanie rozwiązań oraz kontynuowanie tego, co przynosi efekty. Takie podejście do planowania implikuje ograniczoną kontrolę z uwagi na fakt braku jednoznacznej bazy odniesienia. Poza tym w systemie toleruje się krótkookresową nieefektywność. Aktywność organizacji na krawędzi wynika przede wszystkim z jej działań kreujących rzeczywistość, a w mniejszym stopniu polegającą na adaptacji. Duże znaczenie przypisywane jest dywersyfikacji działań, gdyż w różnorodności widzi się możliwość sprawdzenia i wyboru najlepszych wariantów działania. Akcentuje się również konieczność ciągłości zmian, eksperymentów, negując pojedyncze, spektakularne działania.

Autorki poza tym wprowadzają trzy podstawowe rozwiązania organizacyjne, (z których dwa, jako pojęcia są względnie nowe), dzięki którym cele semikoherentne będą realizowane:

- krawędź chaosu,
- krawędź czasu,
- rytm zmian.

Krawędź chaosu jest stanem pomiędzy improwizacją, przedsiębiorczością, a standardową strukturalizacją organizacji. Jest pewną metaforą równowagi pomiędzy chaosem a porządkiem. Zachowania organizacji są z jednej strony nieprzewidywalne, niekontrolowane, a poprzez to złożone. Z drugiej strony organizacja w tym stanie doskonale adaptuje się samodzielnie do zmian otoczenia (własną interpretację organizacji działającej na krawędzi chaosu, przedstawiono w: (Krupski, 1999)).

Krawędź czasu to subtelna granica rozgraniczająca bezużyteczną przeszłość (w turbulentnym otoczeniu doświadczenia z przeszłości mają małą wartość poznawczą) i niemożliwą do określenia przyszłość (w turbulentnym otoczeniu prognozy zwykle nie sprawdzają się). Pozostaje więc koncentrowanie się na teraźniejszości, z niewielką penetracją przeszłości i przyszłości.

Rytm zmian, to w zamierzeniu auterek przyjęcie przez organizację podstawy kreowania otoczenia, w przyjętych z góry interwałach czasowych, z jednoczesnym negowaniem bieżących adaptacji do zmieniającego się otoczenia.

Krytyka modelu przeprowadzona przez specjalistę od systemów złożonych, teorii chaosu R.D. Stacey'a generalnie sprowadza się do tego, że do zbudowania modelu organizacji działającej na krawędzi (chaos), sprawdzonego do kilku reguł organizacyjnych, nie potrzebne jest wykorzystanie teorii chaosu i teorii złożoności. (Stacey R. D., *Strategic Management and Organizational Dynamic*, 5th edition, Pitman, London). Wydaje się jednak, że krytyka jest zbyt ostra. W tym wypadku, jak i w wielu innych próbach opisu organizacji (w tym mojej: (Krupski, 1999)), chodzi raczej o oddanie

ducha, a nie litery zastosowania teorii chaosu w zarządzaniu. Ta ostatnia jest raczej metaforą, niż precyzyjnym narzędziem opisu i wnioskowania.

3. A MOŻE W OGÓLE BEZ CELÓW STRATEGICZNYCH?

Przyjmując, że przedsiębiorstwa w różnym stopniu mogą orientować się na cele przez siebie wygenerowane i na procesy zachodzące w ich otoczeniu, na rysunku 1. przedstawiono cztery potencjalne zachowania się organizacji w konwencji zarządzania strategicznego.

Pole III obrazuje taką postawę przedsiębiorstwa, w której plan i zawarte w nim cele strategiczne trzeba bezwzględnie starać się osiągnąć, niezależnie od sytuacji w otoczeniu. Z celów wynikają rozwiązania w zakresie struktury i kultury organizacyjnej. Cele są podstawą odniesienia w controllingu, który pełni podstawową funkcję w procesie zarządzania (informując o stopniu realizacji i o odchyleniach planistycznych, które trzeba niwelować).

ORIENTACJA NA OKAZJĘ	Silna	I - Głęboka strukturalizacja celów strategicznych, - Implikacja zasobów ludzkich, rzeczowych, finansowych, informacyjnych i relacyjnych, - Controlling strategiczny w oparciu o cele i okazje, - Istotne korekty strategii pod względem okazji.	II - Brak celów strategicznych, - Kształtowanie zasobów, głównie informacyjnych oraz relacyjnych, - Rozpoznawanie i wykorzystywanie okazji, - Controlling strategiczny w oparciu o okazje.
	Słaba	III - Głęboka strukturalizacja celów strategicznych, - Implikacja zasobów ludzkich, rzeczowych, finansowych, - Controlling strategiczny w oparciu o realizację celów, służący doskonaleniu przyjętej strategii.	IV - Brak celów strategicznych, - Brak umiejętności rozpoznawania i wykorzystywania okazji, - Działania i zasoby przypadkowe, - Obiektywne sploty okoliczności sprzyjające węgetacji firmy.
		Silna	Słaba
ORIENTACJA NA CELE			

Rysunek 1. Cele i okazje w strategii przedsiębiorstwa i w zarządzaniu strategicznym

Źródło: Krupski R. (2003), *Strategia bez celów*, Przegląd Organizacji, nr 11

Możliwość częściowej adaptacji ze względu na okazje przedstawia pole I. Ta kompromisowa postawa dominuje, jak się wydaje, we współczesnej teorii i w praktyce. Jednakże i w tym wypadku można wyróżnić wiele różnych postaw związanych z identyfikacją celów, ich postacią, stopniem szczegółowości (od ściśle skwantyfikowanych celów dotyczących układu produkt-rynek, do celów nieskwantyfikowanych, ujętych w kategoriach behawioralnych).

Pole IV przedstawia raczej teoretyczną sytuację (wygenerowaną systemowo) miernego przedsiębiorstwa, które nie stać ani na kreowanie celów strategicznych, ani na wykorzystywanie pojawiających się okazji.

W polu II przedstawiono sytuację, w której treść strategii obejmuje wyłącznie kształtowanie redundancji zasobów (głównie informacyjnych i relacyjnych) oraz wykorzystywanie okazji. Nie ma celów długofalowych, przynajmniej tych z układu: produkt – rynek. Cele jako skwantyfikowane zamierzenia występują tu dopiero na poziomie taktycznym i operacyjnym.

ZAKOŃCZENIE

Podstawowa w zarządzaniu i w ogólnej teorii systemów (rozmyślnych) – kategoria celów, niestety nie jest jednoznaczna. Dyskusyjna jest zwłaszcza treść celów przedsiębiorstwa, zwłaszcza w kontekście różnych grup społecznych działających w jego ramach, a także odbiorców wyrobów i usług. Narastająca turbulencja otoczenia i towarzysząca jej niepewność decyzyjna, podważają niektóre elementy klasycznej teorii w tym zakresie.

LITERATURA:

- [1] Brown S.L., Eisenhardt K.M., *Competing on the Edge: Strategy as Structured Chaos*, Harvard Business School Press, Boston 1998, MA.
- [2] Krupski R., *Teoria chaosu a zarządzanie*, „Organizacja i Kierowanie”, nr 2 (96), 1999.
- [3] Krupski R., *Strategia bez celów*, Przegląd Organizacji, nr 11, 2003.
- [4] Oblój K., *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa 2007.
- [5] Prahalad C.K., Ramaswamy V., *Przyszłość konkurencji. Współtworzenie wyjątkowej wartości wraz z klientami*, PWE, Warszawa 2005.
- [6] Stabryła A., *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- [7] Stacey R.D., *Strategic Management and Organizational Dynamics*, 5 th edition, Pitman, London 2007.

- [8] de Wit B., Meyer R., *Synteza organizacji*, PWE, Warszawa 2007.

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono podstawowe problemy związane z definiowaniem celów w klasycznej teorii organizacji i zarządzania oraz różne problemy celów strategicznych, wynikające z praktyki. Przedstawiono za literaturą przedmiotu koncepcję celów semikoherentnych oraz różne sklasyfikowane przypadki ujęć celów w elastycznej organizacji.



Franciszek Mroczko

Wybrane aspekty polityki oraz Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej

WPROWADZENIE

Zmiany jakie zaistniały w Europie na przełomie XX i XXI wieku zaowocowały upadkiem bipolarnego podziału świata, głębokim przeobrażeniem poddane zostały dotychczasowe układy polityczne i militarne, zainicjowany został nowy ład światowy, powstało wiele nowych państw w bezpośrednim sąsiedztwie Polski. W tych uwarunkowaniach Polska dokonała wewnętrznej redefinicji interesu narodowego, zgodnie z którym zaczęła kształtować przestrzeń międzynarodową zmierzając do zapewnienia bezpieczeństwa, suwerenności i nienaruszalności swojego terytorium, a także warunków do niezakłóconego wewnętrznego rozwoju. Polska z powodzeniem rozpoczęła budowę społeczeństwa demokratycznego jednocześnie zmierzając do nawiązania więzi politycznych, społecznych i ekonomicznych z państwami Unii Europejskiej. Przyjęta w 1997 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej jednoznacznie wytyczyła cele i kierunki rozwoju Polski, w szczególności w zakresie polityki bezpieczeństwa. Przyjęcie naszego kraju w skład członków NATO (1999) oraz do Unii Europejskiej (2004), jednoznacznie określiły naszą pozycję w Europie i na świecie. Polska stała się stabilną strukturą polityczną, ekonomiczną i militarną społecznością międzynarodowej.

Celem niniejszego opracowania, mającego charakter dydaktyczny, jest zaprezentowanie istotnych aspektów polskiej polityki bezpieczeństwa oraz podstawowych założeń Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.

1. ISTOTA BEZPIECZEŃSTWA

Bezpieczeństwo¹ jest pojęciem różnie pojmowanym ale powszechnie stosowanym w życiu codziennym obywateli, organizacji, nauki, a także całych społeczeństw i państwa.

Posiłkując się *Słownikiem współczesnego języka polskiego*² znajdujemy, że bezpieczeństwo to stan psychiczny, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcie w drugiej osobie lub w sprawnie działającym systemie prawnym; przeciwieństwo zagrożenia.

Według *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*³, *bezpieczeństwo to stan, który daje poczucie pewności i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie. Jedna z podstawowych potrzeb człowieka. Sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, na przykład zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych. Wyróżnia się m.in. bezpieczeństwo globalne, regionalne, narodowe; bezpieczeństwo militarne, polityczne, społeczne; bezpieczeństwo fizyczne, psychiczne, socjalne; bezpieczeństwo strukturalne i personalne.*

Z powyższych definicji wynika, że bezpieczeństwo jest niezbywalną i podstawową potrzebą zarówno jednostki, społeczeństwa jak i państwa. W ujęciu przedmiotowym bezpieczeństwem objęta jest: ludność, terytorium, system władzy, zaś w funkcjonalnym obejmuje: działalność polityczną, gospodarczą, militarną, publiczną, socjalną. W powszechnym odczuciu bezpieczeństwo rozumie się jako stan świadomości człowieka, w którym czuje się on wolny od jakichkolwiek zagrożeń, pociągający za sobą uczucie spokoju i komfortu; to życie bez zagrożenia, niczym nie zakłócone współistnienie człowieka z innymi ludźmi i środowiskiem przyrodniczym; to stan bez lęku i niepokoju o siebie i innych; to wreszcie pewność jutra i brak zagrożenia utraty zdrowia, mienia i życia; to także sytuacja w której człowiekowi nic nie zagraża, a w nagłych, nieprzewidzianych sytuacjach może liczyć na pomoc i wsparcie innych.

Z uwagi na wagę bezpieczeństwa w życiu każdego człowieka, narodów i ludzkości, staje się ono (powinno się stawać) przedmiotem troski wszystkich obywateli, a już na pewno odpowiedzialnych za bezpieczeństwo instytucji państwa. Szczególnie intensyfikuje się problem dbałości o bezpieczeństwo w warunkach dynamicznych zmian w stosunkach międzynarodowych i pojawiania się określonych zagrożeń. Niestety zwykle jest też tak, że życie przez dłuższy okres w warunkach pokojowych, powoduje narastanie braku dbałości obywateli i państwa o stan bezpieczeństwa. Cecha ta szczególnie uwidaczniała się w przeszłości ale chyba nadal manifestuje się w realizacji polityki bezpieczeństwa RP.

¹ W j. łacińskim bezpieczeństwo – *securitas* – to termin składający się z: *sine* (bez) i *cura* (zmarwienie, strach, obawa). Stąd *securitologia* – nauka o bezpieczeństwie.

² *Słownik współczesnego języka polskiego*, Wyd. Readers Digest, Warszawa 1998, s. 50.

³ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Myśl Wojskowa 6(623), Warszawa 2002, s. 14.

2. ELEMENTY POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Współcześnie znaczenie bezpieczeństwa naszego państwa, utrzymanie integralności terytorialnej, powinno nadal być traktowane priorytetowo z uwagi na nasze położenie geopolityczne – na flance państw NATO. W przeszłości państwo polskie było przedmiotem roszczeń terytorialnych, rozbiorów, areną wyniszczających wojen, w wyniku których traciliśmy ludzkie i materialne zasoby uniemożliwiając długo oczekiwany rozwój. Zmiany zapoczątkowane w 1980 r., a następnie w 1989 r. spowodowały potrzebę wygenerowania nowej polityki bezpieczeństwa w całkowicie nowej sytuacji geopolitycznej. Najważniejsze dla tej polityki konsekwencje „wielkiego przełomu” to przede wszystkim⁴:

- załamanie się zimnowojennego, dwubiegunowego porządku międzynarodowego,
- implozja bloku wschodniego oraz rozpad Związku Radzieckiego,
- powstanie wokół Polski nowych państw: Rosji, Litwy, Białorusi, Ukrainy, Słowacji, Czech i zjednoczonych Niemiec,
- utrzymanie bloku zachodniego, uosabianego przez NATO i Unię Europejską,
- odrodzenie Europy Środkowej, zarówno tej w szerszym rozumieniu – od Bałtyku do Adriatyku, jak i w węższym – kraje późniejszej Grupy Wyszehradzkiej.

W tym trudnym dla bezpieczeństwa Polski okresie, główne akcenty polityki zostały ukierunkowane na utworzenie w Europie w miarę jednolitego obszaru bezpieczeństwa. Zwyciężyła opcja euroatlantycka w której główne oparcie dla naszego bezpieczeństwa upatrywane jest w stosunkach z Sojuszem Północnoatlantyckim. Niebagatelną rolę dla naszego bezpieczeństwa odgrywają także stosunki dwustronne z USA oraz innymi państwami w ramach Unii Europejskiej⁵.

Za realizację polityki bezpieczeństwa odpowiedzialne są różne organy państwowe które działają w oparciu o system prawny wywodzący się z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶, która już w art. 5. określa, iż *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju*. Zatem polityka bezpieczeństwa otrzymuje wyraźny nakaz zapewnienia egzystencjalnych wartości dla narodu polskiego. Opracowane kolejne strategie bezpieczeństwa narodowe-

⁴ A. Ciupiński, K. Malak, *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004, s. 312.

⁵ Szerzej na temat kształtowania się systemu bezpieczeństwa w tym okresie w Europie, można zapoznać się w niezwykle ciekawej książce: J. Czaja, *Europejska przestrzeń bezpieczeństwa*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2005.

⁶ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. ATEXT S.A., Warszawa 1997, s. 4.

go RP⁷ (1992, 2000, 2003, 2007) ukierunkowują politykę bezpieczeństwa na cele wskazane w art. 5. Konstytucji oraz wskazują, na bezwzględne użycie w ich obronie całego potencjału zasobów, sił i środków będących w posiadaniu państwa. Strategia bezpieczeństwa nakazuje także zapewnić prawa człowieka i podstawowych wolności oraz demokratycznego porządku w kraju, stworzeniu niezakłóconych warunków do cywilizacyjnego i gospodarczego rozwoju Polski oraz wzrostu dobrobytu jej obywateli. Polityka bezpieczeństwa powinna także służyć ochronie dziedzictwa narodowego i tożsamości narodowej, realizacji zobowiązań sojuszniczych, a także obronie i promowaniu interesów państwa polskiego.

Celem strategicznym Polski w dziedzinie obronności jest zatem zapewnienie bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych poprzez ich obronę przed zewnętrznymi zagrożeniami. Oznacza to przede wszystkim⁸:

- obronę terytorium kraju przed zewnętrzną agresją zbrojną, w tym również nienaruszalności polskich granic oraz morskiej i powietrznej przestrzeni RP,
- ochronę i obronę obywateli Rzeczypospolitej,
- udział w obronie terytoriów państw członkowskich NATO (podstawą do tego jest art. 5. traktatu waszyngtońskiego),
- wspieranie różnych akcji organizacji i instytucji międzynarodowych w reagowaniu kryzysowym oraz polityczno-militarnych działaniach stabilizujących,
- pozytywne wpływanie na kształt otoczenia Polski przez rozwój partnerskiej współpracy wojskowej z innymi państwami, głównie sąsiadami.

Z chwilą wejścia do Sojuszu Północnoatlantyckiego⁹ (12.03.1999 wraz z Republiką Czeską i Węgrami), Polska włączyła się do walki z zagrożeniami polityczno-militarnymi współczesnego świata. Na czołowe miejsce wysunął się olbrzymi wysiłek Polski w walce o pokój i z terroryzmem, wyrażający się uczestnictwem naszych Sił Zbrojnych w licznych misjach pokojowych, stabilizacyjnych i zbrojnej walki z terroryzmem. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (2004) spowodowało korzystną zmianę uwarunkowań bezpieczeństwa. Polska stała się częścią zachodniej wspólnoty i aktywnie włączyła się w proces kształtowania szeroko rozumianego bezpieczeństwa w prze-

⁷ 13 listopada 2007 r. Prezydent RP zatwierdził, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, *Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Dokument ten został wydany w oparciu o art. 4a ust.1, pkt.1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

⁸ A. Ciupiński, K. Malak, *op. cit.*, s. 315.

⁹ Wybór opcji euroatlantyckiej nie był przesądzony i dokonał się w wyniku intensywnych działań polskiej dyplomacji na początku lat 90. Dopiero w opublikowanym w 1992 r. dokumencie *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej* wyraźnie i jednoznacznie wpisano deklarację iż „strategicznym celem Polski w latach dziewięćdziesiątych jest uzyskanie członkostwa Polski w NATO”. Przyjęcie Polski do NATO dokonało się m.in. dzięki jedności całej polskiej klasy politycznej oraz aktywnemu poparciu społeczeństwa polskiego.

strzeni euroatlantyckiej i w skali globalnej, celem zagwarantowania trwałego bezpieczeństwa światowego.

3. STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ¹⁰

Aktualnie obowiązująca *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* określa interesy narodowe i formułuje cele strategiczne zgodnie z Konstytucją RP. Strategia ta została skorelowana z Koncepcją Strategiczną NATO i Europejską Strategią Bezpieczeństwa – stanowi podstawę do opracowania wykonawczych dyrektyw strategicznych, a w szczególności Polityczno-Strategicznego Dyrektywy Obronnej RP, strategii poszczególnych dziedzin bezpieczeństwa narodowego, strategicznych planów reagowania obronnego i zarządzania kryzysowego oraz wieloletnich programów transformacji systemu bezpieczeństwa państwa, w tym programów pozamilitarnych przygotowań obronnych i programów rozwoju sił zbrojnych.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej została zatwierdzona przez prezydenta w 2007 r., składa się z czterech rozdziałów poprzedzonych wstępem i zamkniętych zakończeniem. Poszczególne rozdziały dotyczą problematyki:

- I. Interesy narodowe i cele strategiczne Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa (Interesy narodowe, Cele strategiczne).
- II. Uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (Szanse dla bezpieczeństwa, Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa).
- III. Koncepcja bezpieczeństwa narodowego. Cele i zadania sektorowe (Bezpieczeństwo zewnętrzne, militarne, wewnętrzne, obywatelskie, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, informacyjne i telekomunikacyjne).
- IV. System Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (Strategiczne kierunki transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego, Podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym, Podsystemy wykonawcze)

Rozdział pierwszy strategii podkreśla fakt, iż Polska jest suwerennym i demokratycznym państwem Europy Środkowej i pragnie realizować swoje interesy narodowe i aspiracje obywateli do bezpiecznego i godnego życia w pokojowym i ustabilizowanym otoczeniu. Obszar Polski, jako państwa granicznego NATO i UE, posiada doniosłe znaczenie strategiczne i zajmuje ważne miejsce w europejskim środowisku bezpieczeństwa.

Strategia identyfikuje podstawowe interesy narodowe w przestrzeni całościowej koncepcji bezpieczeństwa państwa, uwzględniającej aspekty polityczno-militarne, ekonomiczne, społeczne i ekologiczne. W zgodzie z Konstytucją kładzie naciska na: zapewnienie niepodległości, nienaruszalności

¹⁰ Tę część opracowano wykorzystując *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa 2007.

terytorialnej, wolności, bezpieczeństwa, poszanowania praw człowieka i obywatela, a także zachowanie dziedzictwa narodowego oraz ochrona środowiska naturalnego w warunkach zrównoważonego rozwoju. Interesy narodowe zostały doprecyzowane w trzech kategoriach:

- **żywotne** o bezwzględnej priorytecie polityki bezpieczeństwa (potrzeba zachowania niepodległości i suwerenności, integralności terytorialnej i nienaruszalności granic, zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, praw człowieka i podstawowych wolności, a także umacniania demokratycznego porządku politycznego);
- **ważne** (zagwarantowanie trwałego i zrównoważonego rozwoju cywilizacyjnego oraz gospodarczego kraju, stworzenie warunków do wzrostu dobrobytu społeczeństwa, do rozwoju nauki i techniki oraz do należytej ochrony dziedzictwa narodowego i tożsamości narodowej, a także środowiska naturalnego);
- **inne istotne** (związane z dążeniem do zapewnienia silnej pozycji międzynarodowej państwa oraz możliwości skutecznego promowania polskich interesów na arenie międzynarodowej).

Zdefiniowane cele strategiczne sankcjonują zapewnienie korzystnych i bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych. Cele te warto w całości przytoczyć ponieważ przekładane są one na zadania i konkretne działania, stosownie do zaistniałych uwarunkowań. Zatem do głównych celów strategicznych zliczono:

- zapewnienie niepodległości i nienaruszalności terytorialnej, oraz suwerenności w decydowaniu o wewnętrznych sprawach życia narodu, jego organizacji oraz ustroju państwa;
- stworzenie warunków rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego, decydujących o możliwościach działania narodu i państwa;
- zapewnienie możliwości korzystania przez obywateli z konstytucyjnych wolności, praw człowieka i obywatela oraz stworzenie bezpiecznych warunków do godziwego życia obywateli i rozwoju całego narodu, w wymiarze materialnym i duchowym;
- zapewnienie możliwości aktywnego kształtowania stosunków w otoczeniu międzynarodowym i zdolności skutecznego działania poprzez obronę interesów narodowych i promowanie wizerunku wiarygodnego uczestnika stosunków międzynarodowych, a także realizacji zobowiązań sojusznicznych, stanowiących o wiarygodności Polski;
- zapewnienie bezpieczeństwa, ochrony i opieki nad obywatelami polskimi przebywającymi poza granicami kraju;
- promocja polskiej gospodarki i wspieranie polskich przedsiębiorców oraz budowa prestiżu Polski w otoczeniu międzynarodowym;
- zapewnienie poczucia bezpieczeństwa prawnego obywateli Rzeczypospolitej Polskiej;

- ochronę duchowego i materialnego dziedzictwa narodowego (bogactw naturalnych, majątku indywidualnego obywateli i zbiorowego majątku narodowego) oraz zapewnienie możliwości jego bezpiecznego rozwijania we wszystkich sferach aktywności narodowej, w tym zwłaszcza ekonomicznej, społecznej i intelektualnej;
- ochronę środowiska naturalnego i ochronę przed skutkami klęsk żywiołowych, a także katastrof spowodowanych poprzez działalność człowieka;
- zapewnienie szerokiego dostępu do informacji, podniesienie poziomu edukacji narodowej oraz stworzenie silnego zaplecza naukowo-badawczego, połączonego z potencjałem wytwórczym, poprawiającym konkurencyjność gospodarki.

Na bezpieczeństwo polski wpływają zjawiska zachodzące w jej otoczeniu. W wymiarze globalnym kluczową rolę odgrywają współcześnie Stany Zjednoczone które skoncentrowały swój wysiłek przede wszystkim na zwalczaniu terroryzmu i powstrzymanie proliferacji broni masowego rażenia. Do niekorzystnych zjawisk tego otoczenia można zaliczyć:

- dążenie Federacji Rosyjskiej do selektywnego zacieśniania kontaktów z wybranymi państwami NATO i UE, a jednocześnie wprowadzanie określonych ograniczeń i dyskryminacji innych państw;
- pogarszanie się bezpieczeństwa na Bliskim i Środkowym Wschodzie (wpływy fundamentalistów, terroryzm, destabilizacja Iraku i Afganistanu, nuklearne ambicje Iranu);
- wykorzystywanie przez niektóre państwa zasobów surowców energetycznych jako instrumentu nacisku politycznego;
- powiększający się dysonans w rozwoju poszczególnych regionów świata.

Pozytywną cechą naszego systemu bezpieczeństwa jest dobre umocowanie Polski w strukturach europejskich i euroatlantyckich. W interesie Polski leży dalsze umacnianie pokoju i stabilizacja na kontynencie europejskim. Sprzyja temu systematyczne wzmacnianie Sojuszu Północnoatlantyckiego, dalsza integracja Unii Europejskiej oraz zacieśnianie stosunków między Stanami Zjednoczonymi i Unią Europejską. Niezależnie od uwarunkowań zewnętrznych należy konsekwentnie realizować działania umacniające bezpieczeństwo państwa i jego obywateli oraz polepszające warunki rozwoju społeczeństwa. Do zadań tych można zaliczyć:

- wzmacnianie suwerenności politycznej i ekonomicznej Polski,
- zapewnienie wzrostu dobrobytu społeczeństwa i poprawy jakości życia obywateli,
- unowocześnianie sił zbrojnych i rozwijanie ich zdolności współdziałania z armiami sojusznikami,

- umacnianie międzynarodowej pozycji i wizerunku Polski oraz zwiększanie jej udziału w kształtowaniu środowiska międzynarodowego.

Polska powinna wywierać aktywny wpływ na kształtowanie przyjaznego otoczenia naszego kraju oraz umacniać swoją pozycję międzynarodową, wizerunek i prestiż. Najważniejszą przestrzeń współpracy wielostronnej (w wymiarze bezpieczeństwa stabilności na kontynencie oraz stosunków transatlantyckich) tworzy Sojusz Północnoatlantycki. NATO przede wszystkim koncentruje się na sprawowaniu funkcji zbiorowej obrony, zapobiegania kryzysom, prowadzenia operacji stabilizacyjnych, zwalczania zagrożeń nietradycyjnych oraz wynikających z proliferacji broni masowego rażenia. Polska popiera rozwój współpracy z państwami partnerskimi, partnerstwo z Rosją które poszerzałoby odpowiedzialność za bezpieczeństwo i stabilność w regionie.

Bezpieczeństwo Polski w istotnym stopniu zostało wzmocnione w wyniku wstąpienia do Unii Europejskiej stając się integralną częścią bezpieczeństwa właśnie UE. Wpłynęło to na możliwości rozwojowe naszego państwa we wszystkich wymiarach życia politycznego, gospodarczego i społecznego. Szczególnie ważnym zadaniem dla Polski jest uzgodnienie w ramach Unii Europejskiej solidarnych mechanizmów bezpieczeństwa energetycznego, mających na celu udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy w przypadku zagrożenia lub naruszenia bezpieczeństwa energetycznego.

Polska angażuje się w rozwój wojskowych i cywilnych zdolności UE w zakresie reagowania kryzysowego, poprzez rozwój europejskich sił szybkiego reagowania. Opowiada się także za dalszym rozwojem współpracy w zakresie przemysłów obronnych, harmonizacji zakupów i wspólnych wojskowych programów badawczych. Członkostwo Polski w UE znacząco zwiększyło bezpieczeństwo granicy państwowej RP. Wynika to z mechanizmów finansowych zapewniających dodatkowe wsparcie dla służb ochraniających zewnętrzne granice UE.

Bezpieczeństwo militarne manifestuje się gotowością do obrony terytorium i niepodległości Polski oraz sojuszników, eliminacją zagrożeń o charakterze zbrojnym, a także w przeciwdziałaniu niekorzystnym zmianom równowagi wojskowej w regionie. Polityka obronna jest oparta o zasadę solidarności i lojalności sojuszniczej, zgodnie z art. 5 traktatu waszyngtońskiego. Aktualnie mimo braku bezpośredniego zagrożenia naszego terytorium, Polska musi być gotowa do reagowania kryzysowego oraz działań stabilizacyjnych. Warunkiem powodzenia operacji wojskowych będzie przede wszystkim: wyposażenie sił zbrojnych w nowoczesny sprzęt, uzyskanie przewagi informacyjnej i zastosowanie nowoczesnych technologii w dowodzeniu, posiadanie możliwości skutecznego rażenia, umiejętne stosowanie działań manewrowych, pełne wykorzystanie zasobów logistycznych kraju oraz współpracy cywilno-wojskowej.

Bezpieczeństwo wewnętrzne, to przede wszystkim utrzymanie zdolności do reagowania w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego, zagrożeń związanych z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami oraz skutkami klęsk żywiołowych, katastrof

naturalnych i awarii technicznych. Kształtując bezpieczeństwo wewnętrzne, należy współcześnie szczególnie pieczołowicie uwzględniać możliwość wystąpienia zagrożeń terrorystycznych.

Również osiągnięcie poczucia bezpieczeństwa i sprawiedliwości obywateli jest ważnym celem demokratycznego państwa. Usprawnienie funkcjonowania sądów, zapewnienie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, gwarancja ochrony praw i wolności to główne przesłanki budowy państwa przyjaznego dla obywateli. Państwo powinno zmierzać w kierunku ciągłej poprawy jakości życia obywateli. Wymaga to prowadzenia aktywnej polityki społecznej (ograniczenie sfery ubóstwa, minimalizacja wykluczenia społecznego, zmniejszenie sfery bezrobocia).

Polska buduje społeczeństwo oparte na wiedzy zabiegając o wysoką jakość kształcenia, podniesienie ogólnego poziomu wiedzy w społeczeństwie, rozwój nauczania specjalistycznego, upowszechnianie idei innowacyjności i nowych technologii.

Bezpieczeństwo państwa wymaga trwałych podstaw gospodarczych. Silna, konkurencyjna gospodarka współcześnie decyduje o międzynarodowej pozycji państwa i umacnia tożsamość narodową. W budowie takiej nowoczesnej gospodarki istotne są między innymi takie czynniki jak: rozwój nowoczesnych technologii; zapewnienie stabilnych i nieprzerwanych dostaw energii, wdrożenie programu uzyskiwania energii ze źródeł odnawialnych, rozwoju energetyki jądrowej oraz „czystych” technologii wykorzystania węgla. Bezpieczeństwo ekonomiczne to nie tylko energetyka czy finanse państwa, to także potencjał przemysłu obronnego, ale też odpowiednia infrastruktura transportowa i łączności zintegrowana z UE.

Warunki do lepszego życia obywatelom w zdrowym środowisku może zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne. Działania państwa powinny koncentrować się na ochronie przyrody i przestrzeganiu zasad zrównoważonego rozwoju. W warunkach Polski, szczególnego wymiaru nabiera poprawa czystości wód, zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza, zapobieganie degradacji gleb, a także ograniczanie ryzyka wystąpienia katastrof ekologicznych, oraz minimalizacja ich skutków poprzez rozwój ratownictwa chemicznego i ekologicznego.

Zgodnie z treścią rozdziału czwartego strategii, rozwój sprawnego, wydajnego, właściwie zorganizowanego systemu bezpieczeństwa państwa pozostaje podstawowym zadaniem polskiej polityki bezpieczeństwa. Na system ten składają się wszystkie odpowiedzialne za bezpieczeństwo w świetle Konstytucji RP i właściwych ustaw organy oraz instytucje należące do władz ustawodawczych, wykonawczych i sądowniczych, w tym Parlament, Prezydent RP, Rada Ministrów i centralne organy administracji rządowej. Ważnymi jego elementami są siły zbrojne oraz służby i instytucje rządowe zobowiązane do zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom zewnętrznym, zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, prowadzenia działań ratowniczych oraz ochrony ludności i mienia w sytuacjach nadzwyczajnych, a także - w zakresie przewidzianym w Konstytucji RP i właściwych ustawach -

władze samorządowe oraz inne podmioty prawne, w tym przedsiębiorcy tworzący potencjał przemysłowo-obronny¹¹.

System bezpieczeństwa narodowego musi być tak zorganizowany i wyposażony ażeby bezzwłocznie i sprawnie mógł zareagować na różnorodne zagrożenia i kryzysy. Szczególne znaczenie w szybkim podejmowaniu trafnych decyzji mają kompetencje, umiejętności i wiedza specjalistyczna osób uczestniczących w poszczególnych podsystemach. Podsystem kierowania tworzą organy władzy publicznej i kierownicy jednostek organizacyjnych oraz organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP. Podsystemy wykonawcze tworzą siły i środki pozostające we właściwościach ministrów kierujących działaniami administracji rządowej, organów centralnych, wojewodów oraz organów samorządu terytorialnego. Podsystem wykonawczy jest odpowiedzialny za terminowe rozpoznanie zagrożeń oraz przeciwdziałanie ich negatywnym skutkom.

Zasadniczym elementem obrony narodowej są Siły Zbrojne RP z zadaniem zapewnienia zdolności państwa do obrony oraz powstrzymywanie agresji w ramach zobowiązań sojuszniczych. Siły Zbrojne RP współuczestniczą w operacjach zwalczania terroryzmu, stabilizowaniu sytuacji międzynarodowej, operacjach pokojowych oraz humanitarnych. Istotnym zadaniem jest także wspieranie pozostałych organów państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego oraz wiele innych zadań realizowanych na korzyść samorządów, organizacji cywilnych i społeczeństwa.

PODSUMOWANIE

W wyniku wielkich zmian jakie nastąpiły w Polsce i Europie pod koniec XX i na początku XXI wieku, zmieniły się zasadniczo uwarunkowania zewnętrzne oraz wewnętrzne Polskiej polityki bezpieczeństwa. W tej sytuacji należało wykreować całkowicie nową politykę bezpieczeństwa uwzględniającą zmianę układów politycznych oraz potencjalnych zagrożeń. Zasadniczej wewnętrznej transformacji musiały ulec także siły zbrojne aby mogły wspierać podjęte reformy. Została opracowana nowa i słusznie kilkakrotnie modyfikowana *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polski*.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP zawiera oficjalną wykładnię polskich interesów narodowych, definiuje cele strategiczne oraz definiuje sposoby ich osiągania. Strategia wskazuje także na kierunki transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego. Obok bardzo wielu istotnych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego, niezwykle ważną rolę odgrywają Siły Zbrojne RP. Należy dążyć do tego ażeby zatrzymać ciągle ograniczanie liczebności armii. Pomimo określonych uwarunkowań wynikających z przynależności do NATO i UE, Polska powinna rozwijać i umacniać swój własny potencjał obronny. Siły zbrojne powinny być profesjonalne, dobrze wyposażone w nowoczesne środki walki, zdolne do prowadzenia skutecznych działań gwarantujących realizację konstytucyjnych zadań.

¹¹ Szerzej na ten temat można zapoznać się w książce E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2007.

LITERATURA:

- [1] Ciupiński A., Malak K., *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004.
- [2] Czaja J., *Europejska przestrzeń bezpieczeństwa*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2005
- [3] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. ATEXT S.A., Warszawa 1997.
- [4] Nowak E., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2007
- [5] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Myśl Wojskowa 6(623), Warszawa 2002.
- [6] *Słownik współczesnego języka polskiego*, Wyd. Readers Digest, Warszawa 1998.
- [7] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa 2007.

STRESZCZENIE

W opracowaniu przedstawiono istotę bezpieczeństwa państwa w rozumieniu leksykalnym. Odniesiono się do głównych aspektów polityki bezpieczeństwa Polski bez dokonywania jej oceny. Istotną część opracowania stanowi przedstawienie generalnych celów, zadań i sposobów realizacji polityki bezpieczeństwa ujętych w najnowszej (aktualnie obowiązującej) Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2007). Opracowanie ma charakter dydaktyczny.

SUMMARY

Selected aspects of the politics and the Strategy of the National Security of the Republic of Poland

In the study the essence of the security of the nation is presented in the lexical sense. The main aspects of the security politics of Poland are treated, without doing its assessment. The essential part of the essay presents the general aims, tasks and ways of the realisation of the security politics in the frames of the latest (currently in force) Strategy of National Security of the Republic of Poland (2007). This study has a didactic character.



Michał Ptak

Wybrane zagadnienia związane z funkcjonowaniem instrumentów ekonomicznych polityki ekologicznej

WPROWADZENIE

Osiągnięcie celów polityki ekologicznej wymaga zastosowania odpowiednich instrumentów (narzędzi). Wśród tych instrumentów szczególną rolę odgrywają instrumenty ekonomiczne, pozwalające na realizację celów polityki ochrony środowiska przy możliwie najmniejszych kosztach społecznych.

W artykule omówiono istotę instrumentów ekonomicznych wykorzystywanych w ochronie środowiska. Przedstawiono definicje, klasyfikacje i funkcje spełniane przez tego rodzaju instrumenty. Szczególnie dużo uwagi poświęcono problematyce funkcjonowania instrumentów ekonomicznych w całym systemie narzędzi służących osiągnięciu celów polityki ekologicznej. Doświadczenia wielu krajów wskazują bowiem, że instrumenty ekonomiczne funkcjonują coraz częściej w powiązaniu z innymi instrumentami polityki ochrony środowiska.

Artykuł zawiera również ogólną analizę polskiego systemu instrumentów ekonomicznych wykorzystywanych w ochronie środowiska. Przeprowadzona analiza pozwoliła zidentyfikować pewne pożądane kierunki zmian w funkcjonowaniu tego systemu.

POJĘCIE INSTRUMENTÓW EKONOMICZNYCH WYKORZYSTYWANYCH W OCHRONIE ŚRODOWISKA

Definicje instrumentów ekonomicznych (nazywanych niekiedy zamien-

nie instrumentami rynkowymi¹⁾ podkreślają często wpływ, jaki na rzeczywiste zachowania podmiotów gospodarczych wywiera modyfikacja korzyści i kosztów określonych działań. Przykładem takiego podejścia jest często przytaczana w zagranicznej i polskiej literaturze przedmiotu definicja instrumentów ekonomicznych zawarta w publikacji OECD z 1989 r. W opracowaniu tym przyjęto, że narzędzia polityki ekologicznej można nazwać ekonomicznymi, jeżeli wpływają one na szacunki korzyści i kosztów działań alternatywnych podejmowanych przez podmioty gospodarcze, a w efekcie ich stosowania wybierane są te, które prowadzą do sytuacji bardziej pożądanej z punktu widzenia środowiska²⁾.

Umożliwienie podmiotom gospodarczym wyboru najbardziej korzystnej z ich punktu widzenia reakcji na określone bodźce odróżnia instrumenty ekonomiczne od instrumentów prawno-administracyjnych, mających bezpośredni wpływ na zachowania podmiotów. Metody regulacji bezpośredniej przyjmują najczęściej postać nakazów lub zakazów określających sposób lub intensywność korzystania z zasobów środowiska przyrodniczego. W przypadku instrumentów ekonomicznych odpowiednie bodźce przekazywane są za pomocą rynku, dlatego też instrumenty te zaliczane są do pośrednich metod regulacji stanu środowiska³⁾.

Do instrumentów ekonomicznych zalicza się często te instrumenty, które oddziałują na koszty lub ceny rynkowe w celu wywołania określonych zachowań. Instrumenty te mogą wpływać na koszty lub ceny produktów (np. toreb plastikowych), usług (związanych np. z wywozem odpadów), czynników produkcji (np. zasobów naturalnych) lub zanieczyszczenia środowiska⁴⁾. Instrumenty ekonomiczne dostarczają zatem odpowiednich sygnałów cenowych zarówno konsumentom, jak i producentom⁵⁾.

W literaturze podkreśla się również to, że instrumenty ekonomiczne, wykorzystując mechanizm cenowy, prowadzą do internalizacji kosztów zewnętrznych. Internalizacja ta polega na włączeniu kosztów zewnętrznych do rachunku kosztów wewnętrznych podmiotów odpowiedzialnych za zanieczyszczenie środowiska.

Inne podawane w literaturze definicje instrumentów ekonomicznych zestawiono w tabeli 1. Większość z tych definicji podkreśla takie cechy instrumentów ekonomicznych jak umożliwienie podmiotom gospodarczym swobodnego działania czy też występowanie bodźca finansowego.

¹⁾ Environmentally Related Taxes and Tradable Permit Systems in Practice, OECD, Paris 2008, s. 7.

²⁾ Opschoor J.B., Vos H.B., *Instrumenty ekonomiczne dla ochrony środowiska*, OECD, MOŚZ-NiL, Warszawa 1990, s. 25. Zob. też Podolak M., *Polityka ekologiczna Polski w okresie transformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004, s. 172.

³⁾ Poskrobko B. (red.), *Zarządzanie środowiskiem*, PWE, Warszawa 2007, s. 152.

⁴⁾ Ten Brink P., Lutchman I., Bassi S., Speck S., Sheavly S., Register K., Woolaway C., *Guidelines on the Use of Market-based Instruments to Address the Problem of Marine Litter*, Institute for European Environmental Policy, Nairobi 2009, s. 25.

⁵⁾ Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and Strategies, OECD, Paris 2001, s. 22.

Tabela 1. Wybrane definicje instrumentów ekonomicznych wykorzystywanych w ochronie środowiska

Autor definicji	Definicja
S. Farber	Instrumenty rynkowe to instrumenty wykorzystujące bodźce ekonomiczne, naśladujące rynki lub zmieniają warunki rynkowe w celu osiągnięcia celów ekologicznych. Instrumenty te cechuje pewna elastyczność w sposobie osiągania celów.
P. Pluskota	Instrumenty ekonomiczne dostarczają bodźców cenowych, wpływają na subiektywną ocenę własnych korzyści i kosztów działań alternatywnych zachowań, skupiają się wokół bodźców ekonomicznych, idei związanych z prawem własności i systemów ustalania cen w ten sposób, aby koszty, np. materiałochłonnej struktury gospodarki, zanieczyszczenia środowiska były stale uwzględniane w procesie podejmowania decyzji, zarówno podmiotów prawnych, jak i obywateli. Ich istotą jest oddziaływanie na proces ustalania cen, w sposób który będzie uwzględniał koszty zanieczyszczenia środowiska podczas podejmowania decyzji przez podmioty gospodarcze i konsumentów.
S. Speck, M. Andersen, H. Nielsen, A. Ryelund, C. Smith	Cechą instrumentów rynkowych jest to, że opierają się one na mechanizmie cen rynkowych i dostarczają bodźców finansowych podmiotom gospodarczym, aby zachęcić ich do działań korzystnych z punktu widzenia ochrony środowiska.
R. Stavins	Instrumenty ekonomiczne wpływają na zachowania poprzez sygnały rynkowe, a nie poprzez ustanawianie nakazów określających pożądany poziom lub metody redukcji zanieczyszczeń. Instrumenty te, zachęcając podmioty do podejmowania przedsięwzięć proekologicznych we własnym interesie, prowadzą do zbiorowego osiągnięcia celów polityki ochrony środowiska.
J. Śleszyński	Instrumenty ekonomiczne nie nakazują, ale stymulują, zachęcają do wyboru takich rozwiązań, które są tańsze i racjonalizują decyzje o opłacalnym poziomie produkcji i redukcji zanieczyszczeń.
J. Thomas, S. Callan	Metoda ekonomiczna wykorzystuje ceny lub inne zmienne ekonomiczne w celu stymulowania zanieczyszczających do redukcji szkodliwych emisji.

Źródło: S. Farber, *Market-based Policy*, [w:] C. Cleveland, C. Morris (red.), *Dictionary of Energy*, Elsevier 2006, Delhi 2006, s. 270; P. Pluskota, *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, [w:] K. Małachowski (red.), *Gospodarka a środowisko i ekologia*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 81-82; S. Speck, M. Andersen, H. Nielsen, A. Ryelund, C. Smith, *The Use of Economic Instruments in Nordic and Baltic Environmental Policy 2001-2005*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2006, s. 19; R. Stavins, *Market-Based Environmental Policies*, [w:] P. Portney, R. Stavins (red.), *Public Policies for Environmental Protection*, Resources for the Futures, Waszyngton 2000, s. 31; J. Śleszyński, *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Aries, Warszawa 2000, s. 197-198; J. Thomas, S. Callan, *Environmental Economic. Applications, Policy, and Theory*, South-West Thomson Learning, Canada 2006, s. 96.

RODZAJE INSTRUMENTÓW EKONOMICZNYCH OCHRONY ŚRODOWISKA

Do podstawowych ekonomiczno-rynkowych metod regulacji stanu środowiska zalicza się opłaty i podatki ekologiczne, subwencje oraz zbywalne uprawnienia do korzystania ze środowiska⁶. Podział ten nawiązuje w dużym stopniu do teoretycznych metod internalizacji ekologicznych kosztów zewnętrznych.

Bardziej szczegółową klasyfikację, a także krótką charakterystykę instrumentów ekonomicznych, które mogą być wykorzystywane w ochronie środowiska przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Rodzaje instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska

Rodzaj lub grupa instrumentów ekonomicznych	Ogólna charakterystyka
Zachęty finansowe	Zróżnicowane formy pomocy finansowej, które mają być dla zanieczyszczających bodźcem do podejmowania działań przyjaznych dla środowiska. Mogą one mieć postać dotacji z budżetu, funduszy celowych, pomocy zagranicznej, ulg i zwolnień podatkowych.
Opłaty i podatki ekologiczne ^{a)}	Swego rodzaju ceny płacone za zanieczyszczanie i degradację zasobów naturalnych i środowiska życia człowieka. Mogą one przyjmować postać opłat (podatków) emisyjnych, produktowych, usługowych i administracyjnych.
Administracyjne kary pieniężne ^{b)}	Sankcje za działania bezprawne, naruszające przepisy ochrony środowiska.
Depozyty ekologiczne	Obciążenia nakładane na ekologicznie niebezpieczne produkty. Obciążenia te podlegają zwrotowi w momencie przekazania odpadu poużytkowego z dawnego produktu do ponownego użycia, neutralizacji lub bezpiecznego składowania.
Ekologiczne zabezpieczenia finansowe	Stanowią sposób zabezpieczenia roszczeń z tytułu szkód i ich skutków powstałych w środowisku w wyniku funkcjonowania podmiotów. Zalicza się do nich zastawy ekologiczne i ubezpieczenia ekologiczne. Zastawy ekologiczne to płatności podmiotów gospodarczych na rzecz instytucji regulacyjnej w sferze ochrony środowiska uiszczane przed podjęciem przez te podmioty przedsięwzięć, których realizacja zapewni osiągnięcie przez nie określonych celów ekologicznych wynikających z obowiązujących przepisów. W przypadku, gdy podmioty spełnią określone prawem wymogi, następuje zwrot zastawu.

⁶ Fiedor B., Graczyk A. (red.), *Instrumenty ekonomiczne polityki ekologicznej*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2006, s. 13.

	Ubezpieczenia ekologiczne polegają na przeniesieniu na instytucję ubezpieczeniową odpowiedzialności cywilnej za ekologicznie niekorzystne skutki oddziaływań ekologicznych podmiotów te skutki powodujących.
Instrumenty oparte na transakcjach wolnorynkowych	Do tej grupy zalicza się instrumenty ekonomiczne o charakterze rynkowym: handel uprawnieniami do emisji, wspólne wdrożenia oraz mechanizm czystego rozwoju. System handlu uprawnieniami do emisji polega na przyznawaniu podmiotom gospodarczym uprawnień do korzystania ze środowiska (na przykład emisji zanieczyszczeń). Ilość uprawnień, mogących być przedmiotem wymiany między podmiotami, wyznaczona jest przez pożądany przez państwo poziom ingerowania w środowisko. Wspólne wdrożenia (JI) i mechanizm czystego rozwoju (CDM) mają na celu redukcję, uniknięcie emisji gazów cieplarnianych lub pochłanianie dwutlenku węgla. Są to przedsięwzięcia realizowane przez państwa, które podjęły stosowne zobowiązania na mocy Protokołu z Kioto na terytorium innych takich państw (JI) bądź na terytorium państw, które nie podjęły takich zobowiązań (CDM).

- a) W opłatach ekologicznych powinny występować elementy odpłatności (polegające na przykład na zgodzie państwa na odprowadzanie zanieczyszczeń do środowiska). W praktyce jednak trudno wskazać na różnice między opłatami a podatkami ekologicznymi.
- b) Kary ekologiczne zaliczane są często do instrumentów prawnych. Kary te można traktować również jako ekonomiczne instrumenty wymuszania przestrzegania norm, nakazów, zakazów i innych form regulacji bezpośredniej.

Źródło: B. Fiedor (red.), S. Czaja, A. Graczyk, Z. Jakubczyk, *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 293-335; K. Górka, *Analiza porównawcza opłat i podatków ekologicznych w Polsce i w krajach gospodarki rynkowej*, [w:] K. Górka (red.), *Ekonomika ochrony środowiska naturalnego*, Biblioteka „Ekonomia i Środowisko” nr 14, Kraków 1993, s. 97; B. Hansjürgens, *Introduction*, [w:] B. Hansjürgens (red.), *Emissions Trading for Climate Policy: US and European Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. 2; B. Poskrobko (red.), *Zarządzanie środowiskiem*, PWE, Warszawa 2007, s. 152-165.

Ogół instrumentów ekonomicznych można również podzielić na dwie grupy⁷:

1. Instrumenty wykorzystujące istniejące rynki, do których zalicza się instrumenty o charakterze cenowym: opłaty i podatki ekologiczne, subwencje ekologiczne, systemy depozytowe oraz zastawy ekologiczne.

⁷ Speck S., Andersen M., Nielsen H., Ryelund A., Smith C., *The Use of Economic Instruments in Nordic and Baltic Environmental Policy 2001-2005*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2006, s. 19-24; Jiang T., *Economic Instruments of Pollution Control in an Imperfect World: Theory and Implications for Carbon Dioxide Emissions Control in China*, Edward Elgar Publishing Limited, Cornwall 2003, s. 7.

2. Instrumenty tworzące nowe rynki, niewpływające bezpośrednio na ceny. Do tej grupy zalicza się handel uprawnieniami do korzystania ze środowiska, wspólne wdrożenia, ekokonwersję długu (zamianę części długu gwarantowanego przez państwo na cele ekologiczne), a także przedsięwzięcia typu carbon offsets, mające na celu sfinansowanie działań służących redukcji emisji dwutlenku węgla wprowadzanego przez dany podmiot do atmosfery.

Niektórzy autorzy do grupy instrumentów ekonomicznych zaliczają także inne narzędzia i rozwiązania stosowane w polityce ochrony środowiska. Do tych rozwiązań należą m.in.:

- System tzw. kolorowych certyfikatów, polegający na obrocie prawami majątkowymi, które wynikają ze świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej np. z odnawialnych źródeł energii. Prawa majątkowe wynikające z tych świadectw stanowią towar giełdowy.
- Ekologiczna reforma podatkowa, polegająca na przesunięciu punktu ciężkości w dochodach podatkowych z podatków nakładanych na pracę czy kapitał w kierunku podatków nakładanych na zużycie zasobów czy emisję zanieczyszczeń.
- Eliminacja subwencji szkodliwych z punktu widzenia polityki ochrony środowiska.

Instrumentem podobnym w pewnym sensie do instrumentów ekonomicznych (głównie ze względu na dużą elastyczność) są dobrowolne porozumienia ekologiczne⁸, których istotą jest umożliwienie podmiotom korzystającym ze środowiska wpływu na kształt zobowiązań, które na siebie przyjmują. Zakres zobowiązań oraz harmonogram ich wypełniania jest przedmiotem uzgodnień między organami administracji a przedsiębiorcami lub ich reprezentacją. Niewywiązywanie się z zobowiązań może skutkować pewnymi negatywnymi konsekwencjami.

FUNKCJE INSTRUMENTÓW EKONOMICZNYCH

Do podstawowych funkcji instrumentów ekonomicznych w polskiej literaturze przedmiotu zalicza się zwykle funkcję bodźcową i funkcję redystrybucyjną⁹.

Funkcja bodźcowa (stymulacyjna, motywacyjna) polega na zachęcaniu podmiotów do racjonalnego i oszczędnego korzystania z zasobów naturalnych, do stosowania technologii przyjaznych dla środowiska i instalowania urządzeń ochronnych¹⁰. Można także powiedzieć, że instrumenty te stwarzają motywację do unikania zachowań mających niekorzystny wpływ na

⁸ Wallart N., *The Political Economy of Environmental Taxes*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 1999, s. 21-22.

⁹ Poskrobko B. (red.), *Zarządzanie środowiskiem*, PWE, Warszawa 2007, s. 154.

¹⁰ Bogacka-Kisiel E., *Finansowe aspekty działalności państwa na rzecz ochrony środowiska*, Prace Naukowe nr 645 Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1993, s. 75.

środowisko bądź też skłaniają do zachowań sprzyjających ochronie środowiska¹¹.

Przez funkcję redystrybucyjną (transferową, dochodotwórczą) instrumentów ekonomicznych rozumie się najczęściej funkcję polegającą na gromadzeniu, a następnie wtórnym podziale środków, które służą finansowaniu (współfinansowaniu lub dofinansowaniu) przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska przez podmioty publiczne i prywatne¹². Funkcja ta może być realizowana poprzez tworzenie pozabudżetowych funduszy ekologicznych. Obok funkcji redystrybucyjnej wymienia się również funkcję fiskalną wyrażającą się w gromadzeniu za pomocą instrumentów ekonomicznych (np. podatków ekologicznych) środków budżetowych.

Do funkcji instrumentów ekonomicznych zalicza się również funkcję ewidencyjno-kontrolną (informacyjną) pozwalającą na uzyskiwanie informacji o wielkości zagrożeń środowiska¹³. Funkcja ta może mieć również wymiar edukacyjny, polegający na przekazywaniu informacji o potrzebie odpowiednich zachowań podmiotów gospodarczych¹⁴.

ZALETY I WADY INSTRUMENTÓW EKONOMICZNYCH OCHRONY ŚRODOWISKA

Jedną z podstawowych zalet instrumentów ekonomicznych jest to, że zapewniają one osiągnięcie założonego poziomu jakości środowiska przy możliwie najniższych kosztach społecznych. Instrumenty te powodują bowiem zrównanie się krańcowych kosztów eliminacji zanieczyszczenia u poszczególnych emitentów co jest warunkiem minimalizacji kosztów działalności ochronnej w skali społecznej. W efekcie obowiązek redukcji zanieczyszczeń zostaje efektywnie rozłożony pomiędzy różnych emitentów.

Cechą charakterystyczną ekonomicznych metod optymalizacji działalności ochronnej jest również dostarczanie zanieczyszczającym ciągłej zachęty do redukcji emisji i poszukiwania efektywnych sposobów ograniczania wielkości zanieczyszczeń. W przypadku podatków ekologicznych wynika to z faktu, że nawet przy statycznym optimum podmiot obowiązany jest do uiszczania podatku od pozostałych jednostek emisji¹⁵. Instrumenty regulacji bezpośredniej w postaci np. norm emisji nie dostarczają wystarczająco

¹¹ Wasilewski A., *Konstytucyjna zasada równości a problem różnicowania opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska*, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego nr 1298, Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska, Katowice 1992, s. 282.

¹² Fiedor B., Graczyk A. (red.), *Instrumenty ekonomiczne polityki ekologicznej*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2006, s. 17.

¹³ Mazurkiewicz M., *Opłaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce – struktura prawna i funkcje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1986, s. 105-106.

¹⁴ Fiedor B., Graczyk A. (red.), *Instrumenty ekonomiczne polityki ekologicznej*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2006, s. 17-18.

¹⁵ Smith S., *Taxation and Environment. A Survey*, "Fiscal Studies" 1992, nr 11, cyt. za Górka K., *Analiza porównawcza opłat i podatków ekologicznych w Polsce i w krajach gospodarki rynkowej*, [w:] Górka K. (red.), *Ekonomika ochrony środowiska naturalnego*, Biblioteka „Ekonomia i Środowisko”, nr 14, Kraków 1993, s. 102.

silnych bodźców do obniżania zanieczyszczenia poza ustalony standard (poza motywem osiągnięcia dobrego wizerunku publicznego lub w przewidywaniu zaostreżenia limitów emisji w przyszłości).

Istotną zaletą instrumentów ekonomicznych takich jak opłaty i podatki ekologiczne jest to, iż pozwalają one gromadzić środki finansowania przedsięwzięć ochrony środowiska. Podatki pobierane od podmiotów zanieczyszczających środowisko mogą być także źródłem dochodów, które pozwolą – zgodnie z koncepcją ekologicznej reformy podatkowej – na obniżenie innych „tradycyjnych” podatków.

Instrumenty ekonomiczne charakteryzują się również pewnymi ograniczeniami. Wielu autorów zwraca uwagę, że narzędzia te nie mają na przykład możliwości tak szybkiego oddziaływania na zachowania podmiotów gospodarczych jak regulacje. Mogą zatem okazać się mało skuteczne w przypadku konieczności nagłego wyeliminowania wysoce toksycznych substancji zagrażających zdrowiu i życiu ludzi oraz zwierząt.

W literaturze wskazuje się również, że niektóre instrumenty ekonomiczne (zwłaszcza opłaty i podatki ekologiczne, regulujące stan środowiska poprzez cenę jednostki zanieczyszczenia) nie gwarantują osiągnięcia pożądanego celu środowiskowego. Zastosowanie instrumentów regulacji bezpośredniej daje natomiast pewność że strumień emisji danego zanieczyszczenia nie przekroczy limitu wyznaczonego przez organ państwa (oczywiście pod warunkiem, że przepisy są egzekwowane).

W wielu krajach dość powszechne są obawy przed skutkami ubocznymi stosowania instrumentów ekonomicznych na szeroką skalę. Do tych skutków zalicza się możliwość spadku konkurencyjności krajowych przedsiębiorstw na rynkach międzynarodowych oraz nadmiernego obciążenia budżetów gospodarstw domowych. Tym niepożądanym skutkom można zapobiegać poprzez międzynarodową harmonizację przepisów ochrony środowiska czy też stosując określone mechanizmy osłonowe (np. ulgi i zwolnienia podatkowe).

W raporcie Europejskiej Agencji Środowiska poświęconemu instrumentom ekonomicznym stosowanym w krajach europejskich sformułowane zostały pewne warunki skutecznego i efektywnego funkcjonowania tego typu instrumentów. Do tych warunków, zidentyfikowanych na podstawie analizy instrumentów ekonomicznych stosowanych w ostatnich latach, zaliczono między innymi¹⁶:

1. Stosowanie realistycznie zaprojektowanych instrumentów. Zgodnie z tym założeniem stawki opłat ekologicznych nie powinny być ustalane na zbyt wysokim poziomie.
2. Skoncentrowanie się na tych problemach ekologicznych, które w powszechnej opinii wymagają rozwiązania (np. problem zatłoczenia, odpadów).
3. Stosowanie instrumentów ekonomicznych w połączeniu z innymi instrumentami ochrony środowiska.

¹⁶ *Market-Based Instruments for Environmental Policy in Europe*, European Environmental Agency, Copenhagen 2005, s. 10-11; 146-147.

4. Stosowanie instrumentów o prostej i zrozumiałej konstrukcji.
5. Ogłaszanie zmian w systemie instrumentów z istotnym wyprzedzeniem czasowym, stopniowe rozszerzanie zakresu przedmiotowego lub podmiotowego instrumentów, stopniowe podwyższanie stawek opłat i podatków ekologicznych. Takie rozwiązania pozwalają podmiotom gospodarującym przystosować się do nowych warunków gospodarczych i podjąć odpowiednie działania dostosowawcze wiążące się z modyfikacją procesu technologicznego czy zmianą struktury produkcji¹⁷.
6. Zapewnienie stabilności prawa regulującego funkcjonowanie instrumentów ekonomicznych.
7. Prowadzenie konsultacji społecznych w trakcie opracowywania zmian w funkcjonowaniu instrumentów (na przykład w sprawie przeznaczenia środków uzyskiwanych z tytułu opłat ekologicznych).
8. Minimalizowanie efektów dystrybucyjnych (ograniczenie wzrostu obciążeń ponoszonych przez określone grupy społeczne).
9. Umożliwienie podmiotom gospodarczym odpowiedzi na określone bodźce (np. zapewnienie możliwości korzystania z dobrze funkcjonującego transportu publicznego w przypadku podwyższenia podatków od samochodów osobowych). Ten warunek wyraża się w istnieniu mniej uciążliwych dla środowiska substytutów na określone dobra.
10. Waloryzowanie stawek opłat lub podatków ekologicznych zapobiegające spadkowi ich realnej wysokości. Dzięki temu opłaty i podatki ekologiczne będą mogły spełniać przypisane im funkcje (bodźcową, redystrybucyjną).
11. Zapewnienie zgodności z rozwiązaniami stosowanymi w innych krajach (np. w zakresie krajowych systemów handlu uprawnieniami do emisji).

INSTRUMENTY EKONOMICZNE W SYSTEMIE INSTRUMENTÓW OCHRONY ŚRODOWISKA

W polityce ochrony środowiska poszczególne kraje wykorzystują zwykle różne instrumenty. W niektórych przypadkach instrumenty te odnoszą się do tego samego problemu ekologicznego. Istotnym problemem staje się wobec tego rozstrzygnięcie, czy współistnienie różnych instrumentów służących osiągnięciu danego celu wzmacnia oddziaływanie tych narzędzi czy

¹⁷ Łyszczak M., *Finansowe instrumenty ochrony środowiska*, Prace Naukowe nr 701 Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1995, s. 78.

wręcz przeciwnie – zakłóca ich funkcjonowanie i jest źródłem dodatkowych kosztów administracyjnych¹⁸.

Instrumenty ekonomiczne stosowane w krajach europejskich od wielu lat powiązane są z instrumentami regulacji bezpośredniej. To powiązanie polega często na tym, że instrumenty regulacji bezpośredniej określają dopuszczalne rozmiary zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska, zaś narzędzia ekonomiczne (np. opłaty ekologiczne) stanowią bodziec o charakterze ekonomicznym do ograniczenia emisji poniżej wielkości ustalonych w pozwoleniach. Celem tego rozwiązania może być zapobieganie nadmiernej koncentracji zanieczyszczeń w danym regionie. Jak zauważa A. Graczyk współlistnienie standardów emisyjnych i pozwoleń z opłatami nie zawsze zapewnia jednak optymalną internalizację kosztów zewnętrznych. Wprowadzenie opłaty ekologicznej w przypadku, gdy poziom emisji zanieczyszczeń wymuszony przez pozwolenie jest bliski optymalnemu, prowadzi bowiem do nadmiernej, a więc nieuzasadnionej z punktu widzenia korzyści społecznych, redukcji emisji¹⁹.

W ostatnich latach instrumenty ekonomiczne (zwłaszcza subwencje ekologiczne oraz opłaty i podatki ekologiczne) funkcjonują w powiązaniu z dobrowolnymi porozumieniami ekologicznymi. W wyniku zawarcia takich porozumień przedsiębiorstwa mogą uzyskać ulgę bądź zwolnienie podatkowe. Uzyskanie preferencji może być uwarunkowane zobowiązaniem przedsiębiorstw do ograniczenia ilości zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska.

Od pewnego czasu dużego znaczenia nabiera dyskusja w jaki sposób pogodzić funkcjonowanie różnych instrumentów ekonomicznych, zwłaszcza zbywalnych uprawnień do emisji oraz podatków (opłat) od emisji. Problem ten wynika z coraz większej popularności rynkowych instrumentów ekonomicznych (o charakterze niepodatkowym), wykorzystywanych w krajach Unii Europejskiej do ograniczania emisji dwutlenku węgla, a w najbliższej perspektywie – także innych zanieczyszczeń powietrza (dwutlenku siarki, tlenków azotu). Instrumenty te funkcjonują często „obok” stosowanych od dawna instrumentów podatkowych, za pomocą których gromadzone są określone środki budżetowe.

Teoretycznie rzecz biorąc, istnienie systemu handlu uprawnieniami do emisji może w pewnych przypadkach wykluczać potrzebę jednoczesnego stosowania podatków i opłat za emisję zanieczyszczeń²⁰. Takie „hybrydowe” systemy nie przynoszą pozytywnych skutków w postaci dodatkowego ograniczenia ilości wprowadzanych do środowiska zanieczyszczeń, tak długo dopóki popyt na uprawnienia przewyższa podaż przy danej stawce opłaty. Ze względu na to, że całkowite rozmiary emisji są równe wydanym upraw-

¹⁸ Zob. *Market-Based Instruments for Environmental Policy in Europe*, European Environmental Agency, Copenhagen 2005, s. 97.

¹⁹ Graczyk A., *Ekologiczne koszty zewnętrzne. Identyfikacja, szacowanie, internalizacja*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005, s. 246-248.

²⁰ Fiedor B., *Rynek uprawnień do emisji SO₂ w elektroenergetyce – cele, podmioty uczestniczące oraz prawno-institutionalne warunki wdrożenia*, [w:] Czaja S. (red.), *Nowe instrumenty w polityce ekologicznej*, Biblioteka „Ekonomia i Środowisko” nr 28, Wojnowice-Wrocław 2001, s. 99.

nieniom, istnienie opłaty ekologicznej będzie miało w takim przypadku jedynie wpływ na różnice w rozmiarach działalności ochronnej podjętej przez poszczególne podmioty²¹.

W krajach Unii Europejskiej problem nakładania się tych dwóch rodzajów instrumentów ekonomicznych dotyczy przede wszystkim problematyki ochrony klimatu. W rezultacie uruchomienia w 2005 r. systemu handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla kraje unijne dążą do wyłączenia instalacji uczestniczących w tym systemie z tzw. podatków węglowych (od zawartości pierwiastka węgla w paliwie bądź też od ilości dwutlenku węgla powstającego w procesach energetycznego spalania danego paliwa). Z teoretycznego punktu widzenia takie rozwiązanie można uznać za sprawiedliwe jedynie wtedy, gdy stawki podatków uiszczanych przez podmioty nieuczestniczące w „handlu emisjami” zbliżone są do ceny uprawnień emisyjnych²².

Opłaty ekologiczne funkcjonujące „obok” systemu handlu uprawnieniami mogą spełniać pewne użyteczne funkcje²³. Do tych funkcji należy z pewnością zaliczyć zapobieganie nadmiernemu wzrostowi cen uprawnień emisyjnych. Odpowiednio skonstruowane opłaty mogą bowiem stanowić dla niektórych przedsiębiorstw pewną alternatywę dla zakupu uprawnień. Opłaty ekologiczne mogą również pełnić funkcję instrumentów służących przejmowaniu „dodatkowych zysków” (ang. *windfall rents*). Zyski takie pojawiają się zwłaszcza wtedy, gdy uprawnienia do emisji wydawane są emitentom nieodpłatnie.

Stosunkowo często stosowaną praktyką w polityce ochrony środowiska poszczególnych krajów europejskich (zwłaszcza krajów Europy Środkowej i Wschodniej) jest powiązanie subwencji na przedsięwzięcia służące ochronie środowiska z opłatami i karami ekologicznymi. Powiązanie to polega na tym, że subwencje udzielane są zazwyczaj ze środków celowych funduszy ekologicznych tworzonych w oparciu o wpływy z tytułu opłat i kar ekologicznych pobieranych od podmiotów korzystających ze środowiska. Środki z tytułu opłat i kar wracają do tych podmiotów w formie wsparcia finansowego na inwestycje ekologiczne. Tego typu rozwiązania, pozostające w pewnej sprzeczności z zasadą „zanieczyszczający płaci”, mogą korygować nieprawidłowości wynikające z braku motywacyjnych funkcji opłat²⁴.

INSTRUMENTY EKONOMICZNE WYKORZYSTYWANE W POLSKIEJ POLITYCE OCHRONY ŚRODOWISKA

W grupie instrumentów ekonomicznych wykorzystywanych w polskiej polityce ochrony środowiska pierwszoplanową rolę odgrywają opłaty ekolo-

²¹ *The Political Economy of Environmentally Related Taxes*, OECD, Paris 2006, s. 159.

²² *Market-Based Instruments for Environmental Policy in Europe*, European Environmental Agency, Copenhagen 2005, s. 36.

²³ *The Use of Tradable Permits in Combination with other Environmental Policy Instruments*, OECD, Paris 2003, s. 16-20.

²⁴ Piontek F., Piontek B., Piontek W., *Efektywność wydatkowania środków funduszy ekologicznych posiadających osobowość prawną*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Katowice-Białystok 2000, s. 17.

giczne uzupełniające działanie prawnych i administracyjnych narzędzi polityki ochrony środowiska. Przeprowadzone kilka lat temu badania potwierdzają, że znaczna część tych opłat w dość istotny sposób spełnia funkcję bodźcową, wymuszając na podmiotach gospodarczych działania zmierzające do ochrony środowiska²⁵.

Większość stosowanych w Polsce opłat ekologicznych stanowi przychody celowych funduszy ekologicznych udzielających szeroko rozumianych subwencji ekologicznych. Najzasobniejszymi funduszami celowymi zasilanyymi wpływami z opłat, a także kar ekologicznych są od kilkunastu już lat fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Fundusze te angażują się w finansowanie przedsięwzięć ochrony środowiska udzielając dotacji i pożyczek, a także stosując dopłaty do kredytów i pożyczek udzielanych przez banki.

W ostatnich latach do polskiej polityki ochrony środowiska zostały wprowadzone nowe interesujące instrumenty ekonomiczne. Należą do nich między innymi: systemy depozytowe odnoszące się do produktów uciążliwych dla środowiska takich jak akumulatory kwasowo-ołowiowe i opakowania środków niebezpiecznych (toksycznych, mutagennych i innych), handel uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla oraz system „kolorowych” certyfikatów potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej w odnawialnym źródle energii (zielone certyfikaty) lub w kogeneracji (czerwone certyfikaty). Warto dodać, że kolorowe certyfikaty są ściśle powiązane z tzw. opłatami zastępczymi, wyznaczającymi granicę opłacalności zakupu certyfikatów.

Polski system instrumentów ekonomicznych będzie, jak się wydaje, podlegał dalszym modyfikacjom, wynikającym często z konieczności dostosowania krajowych rozwiązań do wymagań Unii Europejskiej. Już w najbliższych latach planowane jest na przykład wprowadzenie handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku siarki i tlenków azotu z dużych źródeł spalania²⁶, który powinien przyczynić się do osiągnięcia wymaganych pułapów emisji SO₂ i NO_x określonych w Dyrektywie 2001/80/WE²⁷ oraz Traktacie o Przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Wspólnot Europejskich. Planowane jest także uzupełnienie systemu „kolorowych” certyfikatów o tzw. białe certyfikaty, służące wspieraniu inwestycji poprawiających efektywność energetyczną (zwiększających oszczędność energii przez odbiorców końcowych, zwiększających sprawność wytwarzania energii elektrycznej i ciepła, a także zmniejszających straty energii elektrycznej, ciepła lub gazu ziemnego w przesyłach i dystrybucji). Rozwiązanie to ma przyczynić się do osiągnięcia celów tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego.

Do pożądaných kierunków zmian w polskim systemie instrumentów ekonomicznych można zaliczyć:

²⁵ Fiedor B., Graczyk A. (red.), *Instrumenty ekonomiczne polityki ekologicznej*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2006, s. 67 i n.

²⁶ Projekt ustawy o systemie bilansowania i rozliczania wielkości emisji dwutlenku siarki (SO₂) i tlenków azotu (NO_x) dla dużych źródeł spalania (z 17 lipca 2009 r.).

²⁷ Dyrektywa 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania (Dz. Urz. L 309 z 27 listopada 2001 r.).

- Zwiększenie roli ubezpieczeń ekologicznych, stymulujących podmioty gospodarcze do podejmowania działań, których celem jest minimalizacja ryzyka powstania szkody w środowisku. W Polsce można mówić jedynie o szczątkowym rynku „zielonych” polis²⁸.
- Wprowadzenie nowych opłat i podatków ekologicznych, zwłaszcza odnoszących się do środków transportu. Chodzi tu na przykład o wprowadzenie rocznego podatku od środków transportu uzależnionego od poziomu emisji dwutlenku węgla oraz opłat za wjazd i poruszanie się po drogach strefy śródmiejskiej. W literaturze przedmiotu zwraca się również uwagę na potrzebę zmian obecnie funkcjonujących opłat ekologicznych. Zmiany te mogłyby polegać między innymi na uproszczeniu nadmiernie rozbudowanych opłat za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza.
- Przeprowadzenie neutralnej z punktu widzenia budżetu państwa ekologicznej reformy podatkowej. Podstawowym elementem tej reformy mógłby być podatek węglowy, którego podatnikami byłyby podmioty nieuczestniczące w systemie handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla. Warto w tym miejscu dodać, że do wprowadzania podatków węglowych w krajach unijnych nawołuje Szwecja, która w połowie 2009 r. objęła półroczną prezydencję w Radzie Unii Europejskiej.
- Zniesienie subwencji szkodliwych z punktu widzenia polityki ochrony środowiska. W Polsce do tego rodzaju subwencji można zaliczyć na przykład zwolnienie od podatku akcyzowego węgla i koksu przeznaczonych do celów opałowych, przy jednoczesnym opodatkowaniu innych nośników energii (zwłaszcza energii elektrycznej).

Wskazując pożądane kierunki w funkcjonowaniu instrumentów ekonomicznych w Polsce warto zwrócić uwagę na doświadczenia wypracowane przez inne kraje europejskie. Szczególne znaczenie może mieć wykorzystanie instrumentów, które w innych krajach okazały się efektywnymi bądź skutecznymi instrumentami ochrony środowiska, a także zastosowanie sprawdzonej już kombinacji różnych instrumentów. Do takich skutecznych kombinacji narzędzi ochrony środowiska zalicza się m.in. stosowane w Danii i Wielkiej Brytanii zwolnienia podatkowe towarzyszące dobrowolnym porozumieniom ekologicznym w zakresie zmniejszenia zużycia energii²⁹.

ZAKOŃCZENIE

Do grupy ekonomicznych instrumentów ochrony środowiska zalicza się szereg różnych narzędzi stymulujących proekologiczne zachowania podmio-

²⁸ Panasiewicz A., *Rola ubezpieczeń środowiskowych w realizacji zrównoważonego rozwoju*, [w:] Poskrobko B., Dobrzański G. (red.), *Problemy interpretacji i realizacji zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2007, s. 167-174.

²⁹ *Market-Based Instruments for Environmental Policy in Europe*, European Environmental Agency, Copenhagen 2005, s. 76 i 150.

tów gospodarczych. Cechami charakterystycznymi dla tego rodzaju instrumentów jest wykorzystywanie bodźców o charakterze ekonomicznym oraz umożliwienie podmiotom gospodarczym wyboru najbardziej korzystnej, z ich punktu, reakcji na te bodźce.

Ważnym wyzwaniem dla polityki ekologicznej jest taka konstrukcja systemu instrumentów, aby poszczególne narzędzia wzajemnie się uzupełniały i służyły skutecznej i efektywnej realizacji określonych celów. W przypadku instrumentów ekonomicznych pewnym problemem może być konflikt między podatkami ekologicznymi i systemem handlu uprawnieniami do emisji. Rozwiązanie tego problemu może polegać na objęciu podatkami ekologicznymi jedynie tych podmiotów, które nie uczestniczą w handlu uprawnieniami.

Z ogólnej charakterystyki systemu instrumentów ekonomicznych stosowanych w Polsce wynika, że instrumenty te pełnią w ostatnich latach dość istotną rolę w realizacji celów polityki ekologicznej. Pomimo dość szerokiego zakresu stosowania instrumentów ekonomicznych można jednak wskazać na pewne rozwiązania, które mogłyby zostać wprowadzone w Polsce. Można do nich zaliczyć między innymi ubezpieczenia ekologiczne oraz ekologiczną reformę podatkową.

LITERATURA:

- [1] Bogacka-Kisiel E., *Finansowe aspekty działalności państwa na rzecz ochrony środowiska*, Prace Naukowe nr 645 Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1993.
- [2] Dyrektywa 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania (Dz. Urz. L 309 z 27 listopada 2001 r.).
- [3] *Environmentally Related Taxes and Tradable Permit Systems in Practice*, OECD, Paris 2008.
- [4] *Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and Strategies*, OECD, Paris 2001.
- [5] Farber S., *Market-based Policy*, [w:] Cleveland C., Morris C. (red.), *Dictionary of Energy*, Elsevier 2006, Delhi 2006.
- [6] Fiedor B. (red.), Czaja S., Graczyk A., Jakubczyk Z., *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.
- [7] Fiedor B., Graczyk A. (red.), *Instrumenty ekonomiczne polityki ekologicznej*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2006.
- [8] Fiedor B., *Rynek uprawnień do emisji SO₂ w elektroenergetyce – cele, podmioty uczestniczące oraz prawno-instytucjonalne warunki wdrożenia*, [w:]

- Czaja S. (red.), *Nowe instrumenty w polityce ekologicznej*, Biblioteka „Ekonomia i Środowisko” nr 28, Wojnowice-Wrocław 2001.
- [9] Górka K., *Analiza porównawcza opłat i podatków ekologicznych w Polsce i w krajach gospodarki rynkowej*, [w:] Górka K. (red.), *Ekonomika ochrony środowiska naturalnego*, Biblioteka „Ekonomia i Środowisko”, nr 14, Kraków 1993.
- [10] Graczyk A., *Ekologiczne koszty zewnętrzne. Identyfikacja, szacowanie, internalizacja*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005.
- [11] Hansjürgens B., *Introduction*, [w:] Hansjürgens B. (red.), *Emissions Trading for Climate Policy: US and European Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
- [12] Jiang T., *Economic Instruments of Pollution Control in an Imperfect World: Theory and Implications for Carbon Dioxide Emissions Control in China*, Edward Elgar Publishing Limited, Cornwall 2003.
- [13] Łyszczak M., *Finansowe instrumenty ochrony środowiska*, Prace Naukowe nr 701 Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1995.
- [14] *Market-Based Instruments for Environmental Policy in Europe*, European Environmental Agency, Copenhagen 2005.
- [15] Mazurkiewicz M., *Opłaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce – struktura prawna i funkcje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1986.
- [16] Opschoor J.B., Vos H.B., *Instrumenty ekonomiczne dla ochrony środowiska*, OECD, MOŚZNiL, Warszawa 1990.
- [17] Panasiewicz A., *Rola ubezpieczeń środowiskowych w realizacji zrównoważonego rozwoju*, [w:] Poskrobko B., Dobrzański G. (red.), *Problemy interpretacji i realizacji zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2007.
- [18] Piontek F., Piontek B., Piontek W., *Efektywność wydatkowania środków funduszy ekologicznych posiadających osobowość prawną*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Katowice-Białystok 2000.
- [19] Pluskota P., *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, [w:] Małachowski K. (red.), *Gospodarka a środowisko i ekologia*, CeDeWu, Warszawa 2007.
- [20] Podolak M., *Polityka ekologiczna Polski w okresie transformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004.
- [21] Poskrobko B. (red.), *Zarządzanie środowiskiem*, PWE, Warszawa 2007.

- [22] Projekt ustawy o systemie bilansowania i rozliczania wielkości emisji dwutlenku siarki (SO₂) i tlenków azotu (NO_x) dla dużych źródeł spalania (z 17 lipca 2009 r.).
- [23] Speck S., Andersen M., Nielsen H., Ryelund A., Smith C., *The Use of Economic Instruments in Nordic and Baltic Environmental Policy 2001-2005*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2006.
- [24] Stavins R., *Market-Based Environmental Policies*, [w:] Portney P., Stavins R. (red.), *Public Policies for Environmental Protection*, Resources for the Futures, Waszyngton 2000.
- [25] Śleszyński J., *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Aries, Warszawa 2000.
- [26] Ten Brink P., Lutchman I., Bassi S., Speck S., Sheavly S., Register K., Wololaway C., *Guidelines on the Use of Market-based Instruments to Address the Problem of Marine Litter*, Institute for European Environmental Policy, Nairobi 2009.
- [27] *The Political Economy of Environmentally Related Taxes*, OECD, Paris 2006.
- [28] *The Use of Tradable Permits in Combination with other Environmental Policy Instruments*, OECD, Paris 2003.
- [29] Thomas J., Callan S., *Environmental Economic. Applications, Policy, and Theory*, South-West Thomson Learning, Canada 2006.
- [30] Wallart N., *The Political Economy of Environmental Taxes*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 1999.
- [31] Wasilewski A., *Konstytucyjna zasada równości a problem różnicowania opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska*, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego nr 1298, *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*, Katowice 1992.

STRESZCZENIE

Instrumenty (narzędzia) polityki ochrony środowiska pozwalają na włączenie problematyki wykorzystania zasobów środowiska w proces podejmowania decyzji przez indywidualne podmioty gospodarcze. Wśród tych instrumentów szczególną rolę odgrywają instrumenty ekonomiczne, pozwalające na realizację celów polityki ochrony środowiska przy możliwie najmniejszych kosztach społecznych.

W artykule omówiono definicje, klasyfikacje i funkcje spełniane przez instrumenty ekonomiczne ochrony środowiska. Szczególną uwagę zwrócono na potrzebę wykorzystania tych instrumentów w całym zestawie różnych narzędzi polityki ochrony środowiska, a także na warunki skutecznego

i efektywnego funkcjonowania instrumentów ekonomicznych. Opracowanie zawiera ponadto ogólną analizę polskiego systemu instrumentów ekonomicznych wykorzystywanych w polityce ekologicznej.

SUMMARY

The use of economic instruments for environmental policy – selected issues

Environmental policy instruments (tools) allow to incorporate the problem of using the natural resources into the decision-making process of individual agents. Economic instruments play an important role among these instruments, as they allow to achieve environmental policy objectives at a lowest social cost.

The article discusses the definitions, classifications and functions performed by economic instruments for environmental protection. Particular attention is paid to the issue of using these instruments in the mixes of environmental policy tools, as well as the factors which determine the effectiveness of economic instruments. The paper also contains an overall analysis of the Polish system of economic instruments used in environmental policy.



Danuta Mysiek

Zmiany w organizacji Państwowej Inspekcji Sanitarnej

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

„W XXI wieku najcenniejszym wyposażeniem przedsiębiorstw będą pracownicy wiedzy i ich produktywność.”

P. Drucker, 1999

Przedsiębiorstwa początków XXI wieku wkraczają w inny wymiar rzeczywistości w zupełnie nową jakość warunków swojego funkcjonowania i rozwoju – erę „nowej ekonomii”, nie liczą się umiejętności polegające na powtarzaniu po sobie prostych łatwych do opisu czynności. Na znaczeniu przybierają nowe reguły gry, nowe standardy. Charakterystyczną cechą tej ery jest dominacja informacji, kapitału ludzkiego, kreatywności, a nie środków materialnych, jako najważniejszych zasobów, umożliwiających przedsiębiorstwu osiąganie sukcesów i zapewniających jego rozwój. „Nowa ekonomia” wyznacza kierunki i sposoby funkcjonowania i zarządzania przedsiębiorstwem. Przedsiębiorstwa zaczynają nabywać nowych atrybutów zapewniających ekspansywność i rozwój.

Osiągnięcia w rewolucji informatycznej oraz postęp technologiczny w telekomunikacji powoduje możliwość dzielenia się informacjami w bardzo krótkim czasie nie zależnie od fizycznej odległości. „Zacieśnia” się przestrzeń i czas, niweluje w pewnym sensie ich znaczenie, mamy do czynienia ze zmianą wymiaru ludzkiej działalności w świecie – możemy mówić o jej globalizacji w wielu aspektach.

Dynamiczne zmiany w gospodarce światowej zmuszają firmy do permanentnego doskonalenia sposobów funkcjonowania. XXI wiek przynosi raptowne przeobrażenia we wszystkich obszarach aktywności firmy, wywraca lub odrzuca dotychczasowe kanony i zasady. Problem, z którym boryka

się większość przedsiębiorstw, polega na tym, jak sobie poradzić w nowej erze – erze informacji i przetwarzania danych, erze wiedzy.

Dziś o sukcesie decyduje wiedza, „wiedzieć co”, „wiedzieć jak”, „wiedzieć dlaczego”, jej szybkie i efektywne wykorzystanie często stanowi o być albo nie być (to be or not to be) dla wielu przedsiębiorstw. Według Petera Druckera tradycyjne zasoby, jak: praca, ziemia i kapitał stają się raczej przeszkodami niż siłą napędową rozwoju przedsiębiorstwa, a tym, co jest kluczowym czynnikiem kreatywności we wszystkich dziedzinach życia, jest wiedza. Przemiany współczesnego świata są przyczynkiem transformacji, charakteryzującym się ogromnym zakresem we wszystkich obszarach życia społecznego. Mówiąc o transformacji najczęściej mamy na myśli przekształcenia w sferze gospodarki. To niewątpliwie uproszczenie, wiadomo przecież, że radykalna przebudowa gospodarki nie jest możliwa bez przeobrażeń całego systemu społeczno-politycznego. Cały proces musi być podporządkowany realizacji wyraźnie określonych celów. O ile cele transformacji są na ogół dobrze określone, to sposoby ich osiągania bywają mocno zróżnicowane, są determinowane czasem, uwarunkowaniami historycznymi, stanem gospodarki, wewnętrznymi i zewnętrznymi ograniczeniami, społeczną gotowością do zmian.

We współczesnym świecie coraz silniej obserwujemy uniwersalizację teorii, koncepcji, modeli i metod zarządzania oraz swoisty ich transfer między organizacjami. Po dokonaniu odpowiedniej adaptacji, istnieje bowiem realna możliwość ich zastosowania do osiągnięcia zadanych celów, zarówno w sektorze prywatnym, publicznym jak i społecznym.¹

Na kanwie tych zjawisk przedmiotem rozważań są możliwości optymalizacji zarządzania w Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS) oraz ich aplikowania do modelu zarządzania w PIS.

Inspekcja Sanitarna została powołana w celu ochrony zdrowia przed wpływem czynników szkodliwych i uciążliwych, w interdyscyplinarnym wachlarzu posiadanych kompetencji w zasadniczy sposób ingeruje w niemal każdą dziedzinę życia człowieka. Ingerencje te implikują poziom jakości zdrowia i życia jednostki, społeczeństw, jeśli nie bezpośrednio to pośrednio działalność tej służby czyni nas wszystkich jej interesariuszami.

Profesjonalizm tych służb ma szczególne znaczenie społeczne, bowiem wymiar ekonomiczny realizowanych zadań przekłada się na nadrzędną wartość, wartością tą w ujęciu współczesnej aksjologii jest człowiek- jego życie i zdrowie.

1. ORGANIZACJA I CELE PAŃSTWOWEJ INSPEKCJI SANITARNEJ

Rys historyczny

Ontogeneza służb sanitarno-higienicznych sięga 1918 roku, struktury organizacyjne służb sanitarno-higienicznych dostosowywano do potrzeb i czasu /w latach: 1919, 1920, 1933-1938, 1945/, aż w 1947 organizacja

¹ K. Perechuda, *Dyfuzja wiedzy jawnej i niejawnej jako instrument sieciowego zarządzania gminą*, [w:] „Współczesne zarządzanie”, Nr 2/2006, s.10.

służby sanitarno-epidemiologicznej została zatwierdzona pismem okólnym Ministra Zdrowia z dnia 16 grudnia 1947 r., w roku 1952 została zmieniona jej struktura organizacyjna, a w dniu 14 sierpnia zgodnie z dekretem o Państwowej Inspekcji Sanitarnej stacje były podporządkowane pod względem merytorycznym Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej poprzez Głównego Inspektora Sanitarnego, który był aparatem jego działania. Na przestrzeni lat w procesie doskonalenia struktur i organizacji stacji prowadzono modernizację istniejących laboratoriów, zwiększano ich liczbę, tworzone nowe komórki organizacyjne. W roku 1975, zgodnie z nowym podziałem administracyjnym Państwa struktura stacji została dostosowana do przepisów ustawy, a w roku 1985 dekret o PIS został zastąpiony przepisem prawnym w randze ustawy /z dnia 14 marca 1985 r./, która obowiązuje nadal.

Główny Inspektorat Sanitarny ustala ogólne kierunki działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Inspektoratem kieruje **Główny Inspektor Sanitarny**, który jest centralnym organem administracji rządowej podległym Ministrowi Zdrowia.

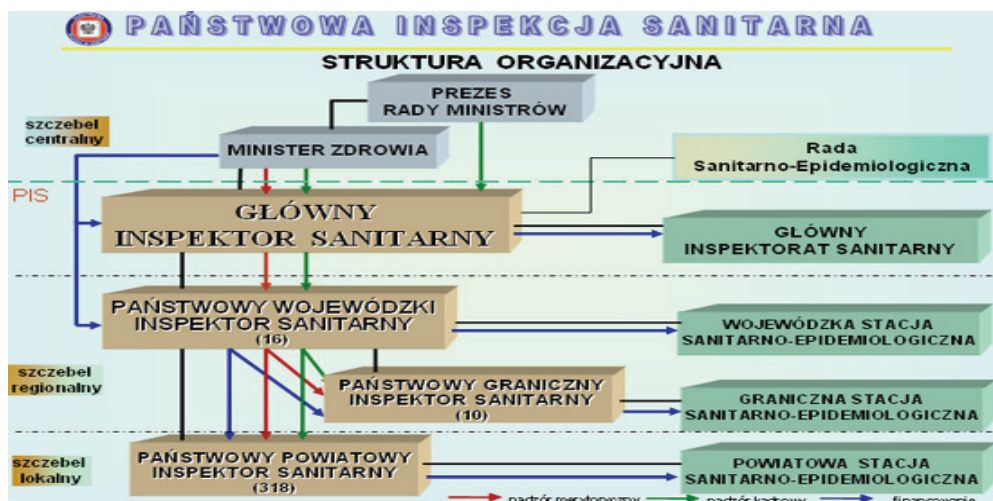
Główny Inspektorat Sanitarny został powołany do życia art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851, z późn. zm.), wprowadzonym do w/w ustawy art. 3 pkt 1c ustawy z dnia 26 sierpnia 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 1999 r. Nr 70, poz. 778).

Główny Inspektorat Sanitarny działa od dnia 1 stycznia 2000 r. tzn. z dniem wejścia w życie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 30 grudnia 1999r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Sanitarnemu (Dz. U. z 1999 r. Nr 111, poz. 1315). Rozporządzenie powyższe zostało zastąpione aktualnie obowiązującym rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Sanitarnemu (Dz. U. Nr 247, poz. 1818),

Państwowa Inspekcja Sanitarna została powołana na mocy w/w ustawy do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, mających na celu: ochronę zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych oraz zapobieganie powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych.

Poniżej graficznie przedstawiono Organizację Państwowej Inspekcji Sanitarnej jej:

- Sposób finansowania,
- Sposób powoływania i odwoływania państwowych inspektorów sanitarnych,
- Strukturę organizacyjną i podporządkowanie w Państwowej Inspekcji.



Rysunek1. Organizacja Państwowej Inspekcji Sanitarnej

Źródło: <http://www.gis.gov>.

Państwowa Inspekcja Sanitarna realizuje swoje zadania w szczególności poprzez sprawowanie nadzoru nad warunkami:

1. higieny środowiska,
2. higieny pracy w zakładach pracy,
3. higieny radiacyjnej,
4. higieny procesów nauczania i wychowania,
5. higieny wypoczynku i rekreacji,
6. zdrowotnymi żywności, żywienia i przedmiotów użytku,
7. higieniczno-sanitarnymi, jakie powinien spełniać personel medyczny, sprzęt oraz pomieszczenia, w których są udzielane świadczenia zdrowotne.

2. ZMIANY W STRUKTURZE ORGANIZACYJNEJ I PRZYPORZĄDKOWANIU PIS

Z dniem 1 stycznia 2010 r. państwowy wojewódzki inspektor sanitarny stanie się organem wojewódzkiej zespolonej administracji rządowej, a państwowy powiatowy inspektor sanitarny będzie organem powiatowej zespolonej administracji rządowej. Natomiast zgodnie z postanowieniem art. 55 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, zespoleniu nie podlega graniczny inspektor sanitarny, który podporządkowany zostanie głównemu inspektorowi sanitarnemu, a nie, jak dotychczas, państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu.

Zakłada się, że zmiany w ustawie o Państwowej Inspekcji Sanitarnej wprowadzone w związku z ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań w województwie nie powinny przy-

czynić się do destabilizacji funkcjonowania Państwowej Inspekcji Sanitarnej, gdyż byłoby to równoznaczne z naruszeniem bezpieczeństwa w obszarze zdrowia publicznego.

Powyższe założenie oparte jest o zapis art. 7 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej z dnia 14 marca 1985 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851, z późn. zm.), zgodnie z którym inspekcja podlega ministrowi zdrowia, a kieruje nią główny inspektor sanitarny jako centralny organ administracji rządowej. Ponadto główny inspektor sanitarny ustala ogólne kierunki działania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz koordynuje i nadzoruje działalność tych organów.

Zapis art. 5 pkt 1 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań w województwie² stanowiący, iż minister właściwy do spraw zdrowia określi w drodze rozporządzenia wykaz systemów wymiany informacji funkcjonujących w Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz zasady zarządzania przez głównego inspektora sanitarnego tymi informacjami, zapewni ciągłość zadań realizowanych przez stacje sanitarno-epidemiologiczne w całym kraju.

W Państwowej Inspekcji Sanitarnej funkcjonują systemy wymiany informacji, m.in. w zakresie bezpieczeństwa żywności, wody do spożycia przez ludzi, jak również systemy wynikające z międzynarodowych przepisów zdrowotnych Światowej Organizacji Zdrowia oraz przepisów prawa Unii Europejskiej.

Zespolecie organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej szczebla powiatowego i wojewódzkiego nie będzie zatem skutkowało zakłóceniem wymiany informacji, która jest przekazywana w systemie pionowym (powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne, wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne, Główny Inspektorat Sanitarny). Państwowego powiatowego inspektora sanitarnego i jego zastępcę uwzględniając założone zmiany w ustawie będzie powoływał i odwoływał starosta za zgodą państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego; dotychczas państwowy wojewódzki inspektor sanitarny (art. 5 ustawy kompetencyjnej).

Przedstawione powyżej zmiany mają charakter podstawowy ponieważ cedują wszelką odpowiedzialność na poziom odpowiednio wojewódzki, powiatowy czyli samorządy. System ten może być bardziej elastyczny od poprzedniego, ale jednocześnie z punktu widzenia możliwości finansowania może być gorszy od poprzedniego bardziej scentralizowanego. Życie pokaże słuszność lub niesłuszność tego.

3. SYSTEMY WYMIANY INFORMACJI OBOWIĄZUJĄCE W PIS

- zintegrowany system szybkiego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych i nieżywnościowych Rapid Alert System for Food

² Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. Nr 92, poz. 753, ze zm., dalej: ustawa kompetencyjna) obowiązuje od dnia 1 sierpnia 2009 r.

Wejście w życie tej ustawy spowodowało przeniesienie wykonywania zadań, w szczególności z organów administracji rządowej na samorząd województwa.

and Feed of the European Union – RASFF i RAPEX /czyli europejski system szybkiego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych, jest systemem, w którym obligatoryjnie biorą udział wszyscy członkowie Unii Europejskiej. Założeniem systemu jest wymiana informacji o pojawieniu się produktów zagrażających zdrowiu i życiu konsumentów/,

- zintegrowany wirusologiczny i epidemiologiczny nadzór nad grypą SENTINEL / Polska, reprezentowana jest przez Krajowy Ośrodek ds. Grypy, jest członkiem europejskiej sieci nadzoru nad grypą European Influenza Surveillance Scheme (EISS),
- system informacyjny dotyczący jakości wody, w system wchodzi powiatowe i wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne oraz PZH, krajową bazę danych obsługuje Państwowy Zakład Higieny,
- system informacji o użyciu czynników biologicznych w celach naukowo-badawczych, diagnostycznych lub przemysłowych /baza „Krajowego Rejestru Czynników Biologicznych”/,
- zintegrowany system Finansowo księgowy PROBIT,
- we wszystkich powiatowych stacjach wdrożono system SI Operator, wyznaczonych system SBŻ /System Bezpieczeństwa Żywności/.

4. RESTRUKTURYZACJA

Restrukturyzacja w PIS zatwierdzona przez Głównego Inspektora Sanitarnego „Harmonogram restrukturyzacji Państwowej Inspekcji Sanitarnej, przeprowadzona była w latach 2002 – 2004. Dzięki tej transformacji PIS wygenerowała wiele korzyści w swoich jednostkach organizacyjnych. Połącząc od optymalizacji rozwiązań strukturalno- organizacyjnych po oszczędności finansowe. Efekty finansowe wynikające, z likwidacji i/lub łączenia jednostek PIS, z dokonanych zmian w strukturze majątku, z redukcji zatrudnienia. Zmiany dostosowawcze pozwoliły na optymalne /w danym czasie/ wykorzystanie zasobów inspekcji. Równocześnie racjonalizowano nakłady finansowe na działalność podstawową i spełnienie wymogów zawartych w regulacjach prawnych i normalizacyjnych Unii Europejskiej. Modernizacja, unowocześnienie, dostosowanie do współczesnego poziomu techniki generowało bardzo wysokie koszty. Wyposażenie laboratoriów i komputeryzację PIS, pokrył w części budżet państwa , resztę fundusz PHARE.

W zakresie obowiązującej urzędowej kontroli żywności, powstały zintegrowane bazy laboratoryjne w kraju. I tak na przykład w województwie łódzkim dotyczyło to siedmiu stacji. Laboratoria w poszczególnych stacjach wchodzące w skład przedmiotowej bazy wykonują zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej dla kilku ościennych powiatów. Ów model wprowadził specjalizację w poszczególnych rodzajach i zakresach badań. Oznacza to, że powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne o profilu laboratoryjno – nad-

zorczym prowadzą działalność laboratoryjną dla obszaru większego niż obszar właściwości, czyli obszar jednego powiatu, a więc również dla danego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. W przypadku wojewódzkiej stacji działalność ta dotyczy szczebla wojewódzkiego. W zakresie badań substancji szkodliwych, na przykład w dymie tytoniowym, działalność prowadzona jest dla obszaru całego kraju w laboratorium wojewódzkiej stacji w Łodzi. Kwoty wydatkowane na utworzenie zintegrowanej bazy laboratoryjnej w województwie łódzkim w ciągu dwu i pół roku wyniosły 8 milionów 375 tysięcy zł oraz 2 miliony zł z funduszy pharowskich.

W województwie podlaskim – racjonalizacja zatrudnienia skutkowałą redukcją stu etatów. Z dwunastu laboratoriów pozostały trzy. Laboratoria uzyskały akredytację, świadczą badania laboratoryjne nie tylko w danym powiecie, ale dla województwa podlaskiego. Opracowano i wdrożono krajowy plan poboru prób, logistyką objęto województwa.

Transformacja nadzoru sanitarnego wynikająca z implementacji dyrektyw UE dotyczących przepisów prawnych, norm i metodyk generowała także te poniżej wymienione korzyści:

- poszerzono zakres badań laboratoryjnych, akredytowano takie badania, które do tej pory nigdy w Polsce nie były wykonywane, wymieniono przestarzały laboratoryjny sprzęt piętnasto-, dwudziestoletni, którego dokładność pomiarów była daleko, daleko mniejsza niż minimum wymagane przez Unię Europejską,
- zunifikowano metody badań i kontroli sanitarnych, wprowadzono zintegrowany system zarządzania jakością w oparciu o wymagania określone normą PN-EN ISO/IEC 17025:2001. Oddziały Laboratoryjne uzyskały akredytację Polskiego Centrum Akredytacji w Warszawie na zgodność z wymaganiami normy „Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorcujących”. Doskonalenie systemu pozwoliło w laboratoriach utrzymać akredytację, obecnie spełniają wymagania określone w normie [PN-EN ISO/IEC 7025:2005],
- PN-EN 17020:2001 „Ogólne kryteria działania rodzajów jednostek inspekcyjnych”, [PN-EN 17020:2006]
- wydzielono laboratoria od nadzoru. W jednostkach kontrolujących jest to niezbędne i stanowi warunek dobrej jakości świadczonych usług.

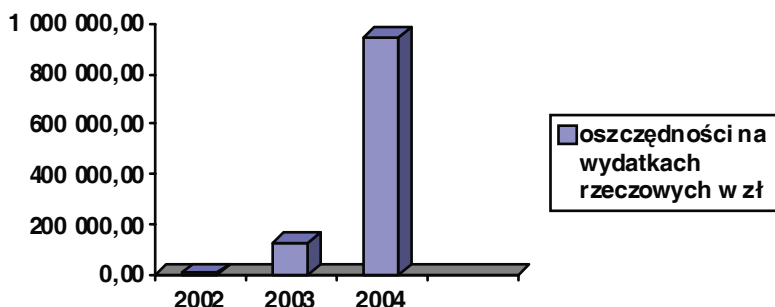
Spełniono zatem konieczne warunki nakładane przepisami technicznymi i standardami UE w zakresie wyposażenia laboratoriów i prowadzonych w nich badań.

W procesie restrukturyzacji PIS na Dolnym Śląsku zoptymalizowano strukturę i procesy organizacji zgodnie z założonym planem. Zminimalizowano stan wykorzystywanych zasobów technicznych, w wyniku tego uzyskano wyższą produktywność sprzętu i ludzi. Przyjęto i uzyskano efektywne i racjonalne wykorzystywanie:

- terenów i nieruchomości zajmowanych pod działalność,
- zajmowanych budynków i lokali,

- wyposażenia laboratoryjnego, *poczyniono również działania w kierunku:*
- oszczędności na czynnikach generujących koszty, czyli: energii elektrycznej, ogrzewaniu budynków, usługach komunalnych, monitoringu, podatkach od nieruchomości (zrezygnowano z wynajmowanych lokali, zaadaptowano własne pomieszczenia), odczynnikach laboratoryjnych,
- racjonalizacji poziomu zatrudnienia i efektywnego wykorzystania czasu pracy (co w przeliczeniu na etaty w 2004 r. na Dolnym Śląsku dało znaczne efekty bo obniżyło zatrudnienie o 60 etatów, to stanowiło w badanym okresie (2002-2004) w skali dolnośląskiej inspekcji 3,3 % do przyjętego stanu na dzień 31 grudnia 2001 r.),
- optymalizacji informacji koniecznej do realizacji zadań i przeprowadzania kontroli w zakresie stanu sanitarno-higienicznego i epidemicznego,
- minimalizacji wielkości kapitału zamrożonego w zasobach technicznych i odczynnikach.

Na przykładzie PIS województwa dolnośląskiego poniżej graficznie zaprezentowano efekty procesu restrukturyzacji w badanym okresie 2002-2004. W roku 2002 była to znikoma kwota 5 000,00zł. W roku 2003 wyzbywanie się baz lokalowych generujących zbyt wysokie koszty dało już oszczędności w kwocie 130 700,00-zł, co stanowiło oszczędność w wysokości 8,49 % do wykonania budżetu w zakresie wydatków majątkowych roku 2001 r. W roku 2004 kwota 945 650,00 zł dała oszczędność w wysokości 61,40 % wykonania budżetu roku 2001 w zakresie wydatków majątkowych. Prezentuje to wykres słupkowy nr 1.



Wykres nr 1. Oszczędności na wydatkach rzeczowych w latach 2002-2004

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych „Restrukturyzacja PIS na Dolnym Śląsku”

Oszczędności na wydatkach rzeczowych uzyskano m.in. przez połączenie Oddziału Zamiejscowego w Wałbrzychu z PSSE w Wałbrzychu. Również

poprzez przekształcenie Oddziału Zamiejscowego w Jeleniej Górze w Graniczną Stację Sanitarно-Epidemiologiczną, wyzbycie się części laboratoryjnej przekazanej do PSSE w Jeleniej Górze, oraz połączenie Oddziału Zamiejscowego w Legnicy z PSSE w Legnicy. Dało to w sumie oszczędności na wydatkach rzeczowych w wysokości 97 000,00 zł, co stanowi 6,30 % do wykonania budżetu w zakresie wydatków majątkowych roku 2001 r.

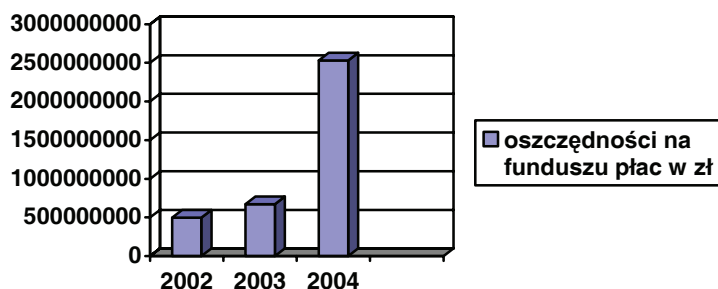
Oszczędności na funduszu płac wynikające z racjonalizacji poziomu zatrudnienia, a tym samym produktywnym wykorzystaniu czasu pracy w roku:

2002 wyniosły 518 280,00 zł co stanowi 1,12 % wykonania budżetu funduszu płac za 2001 r.,

2003 wyniosły 696 050,00 zł co dało 1,50 % oszczędności,

2004 kwota 1 581 909,00 zł stanowiła oszczędność w wysokości 3,40 % wykonania budżetu płac za 2001 r. (prezentuje to wykres słupkowy nr 2).

W ramach racjonalizacji zatrudnienia zmniejszono również liczbę stanowisk kierowniczych, poprzez łączenie komórek organizacyjnych i przesunięcia kadrowe.



Wykres nr 2. Oszczędności funduszu płac w latach 2002-2004.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych „Restrukturyzacja PIS na Dolnym Śląsku”.

Wdrożono nowy system organizacyjny funkcjonowania PIS w zakresie zabezpieczenia baz laboratoryjnych, ustalono zakres badań podstawowych i specjalistycznych dla poszczególnych PSSE, określono które stacje będą wykonywały badania dla sąsiednich powiatów. Podwyższyło to produktywność sprzętu i zatrudnionych pracowników.

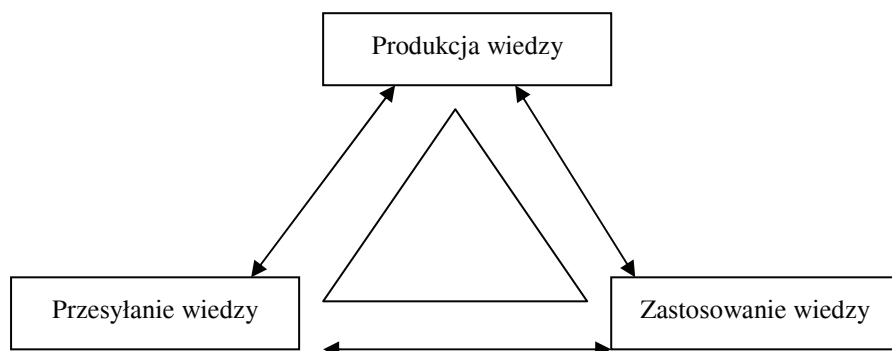
Dla Państwowej Inspekcji Sanitarnej proces restrukturyzacji nie powinien być okresem zamkniętym.

ZAKOŃCZENIE

Ostatnie kilkanaście lat to nie tylko transformacja ustrojowo-gospodarcza, ale i społeczna, w tym zwłaszcza kształtowanie się nowego typu społeczeństwa, tzw. informacyjnego (*johoka shakai*), które związane jest z niezwykle dużym rozwojem techniki, zwłaszcza związanej z komunikowaniem, obiegiem i przetwarzaniem informacji. "Jest to społeczeństwo, w którym nie kontakty bezpośrednie (...), ale kontakty zapośredniczone przez media są dominującą formą kontaktów społecznych. Wraz z pojęciem społeczeństwa informacyjnego pojawia się czasami pojęcie społeczeństwa wiedzy (*knowledge based society*). Istota tego pojęcia bliższa jest jednak pojęciu społeczeństwa obywatelskiego niż informacyjnego – jest to bowiem również ujęcie postulatywne.

Wzrost produktywności pracy w gospodarce opartej o wiedzę polega na poszukiwaniu metod optymalizacji tych trzech podstawowych procesów³.

Praca pracownika wiedzy dotyczy „obróbki” specyficznego rodzaju materii nieuchwytniej i ulotnej wiedzy. Mamy tu do czynienia, z co najmniej trzema rodzajami procesów (zachodzące procesy zaprezentowane są na rysunku 2.). Każdy z nich zachodzić może jednocześnie z pozostałymi. Np. w czasie spotkań i dyskusji wiedza jest nie tylko tworzona lecz także przesyłana.



Rysunek 2. Model interaktywny przetwarzania wiedzy

Źródło: Lundyall (1988), Edguist (1997) za: Knowledge Management In the Learning Society OECD, Paris 2000, s. 41.

Należy więc poszukiwać odpowiedzi na następujące pytania:
 Jak zwiększyć innowacyjność i kreatywność w organizacji?
 Jak poprawić szybkość przekazywanej wiedzy?
 Jak nakłonić pracowników do dzielenia się swoją wiedzą?
 Jak zatrzymać wiedzę w organizacji?

³www.egov.pl, Zatrudnienie i produktywność w gospodarce wiedzy

Jak odróżnić wiedzę nową, użyteczną od wiedzy "starej", nieprzydatnej?
Jak zaprojektować organizację, aby przepływ wiedzy był bardziej sprawny?

Czy rozwiązania informatyczne rozwiążą problem komunikacji?

Jak nakłonić pracowników do korzystania z dostępnej wiedzy?

Jakie zdolności wykształcić w pracownikach i jak zaplanować plan szkoleń?

Produktywność pracownika wiedzy zależy przede wszystkim od właściwego zdefiniowania pracy (the job). W pracy fizycznej to praca programuje pracownika a w pracy umysłowej to pracownik kontroluje pracę.

Zwiększenie produktywności wiedzy poprzez usprawnienie jej przepływu można osiągnąć m.in. poprzez:

- zakazanie ukrywania wiedzy i napiętnowanie tych, którzy wiedzę zatajają,
- gloryfikację tych pracowników, którzy dzielą się swoją wiedzą z innymi,
- motywowanie nie tylko pracowników, lecz także zespołów,
- uwidocznienie efektów pracy poszczególnych pracowników,
- inwestowanie w kodyfikację wiedzy,
- dostosowanie mechanizmów przesyłania wiedzy do rodzaju wiedzy. Jest kilka rodzajów wiedzy (m.in. know-how, know-who, know-when, know-what itp.). Nie całą jednak wiedzę można przesłać w postaci elektronicznej.

LITERATURA:

- [1] Aniszewska G., *Zarządzanie transkulturowe a restrukturyzacja*, [w:] *Zarządzanie wiedzą a procesy restrukturyzacji i rozwoju przedsiębiorstw*, A.E., Kraków 2000.
- [2] Borowiecki R., *Zarządzanie wiedzą a procesy restrukturyzacji i rozwoju przedsiębiorstw*, op. cit.
- [3] Copeland T., Weston I.F., *Financjal Theoryorporate and Corporate Policy*, Addison – Weselej Publishing Company, New York 1992.
- [4] Drucker P., *Spółeczeństwo prokapitalistyczne*, PWN Warszawa 1999.
- [5] Domański S., *Kapitał ludzki a wzrost gospodarczy*, Wyd. naukowe PWN, Warszawa 1993.
- [6] Krupski R., *Zarządzanie strategiczne podstawie problemy*, WWSZiP, Wałbrzych 2008.

- [7] Perechuda K., *Dyfuzja wiedzy jawnej i niejawnej jako instrument sieciowego zarządzania gminą*, [w:] Współczesne zarządzanie, Nr 2/2006, s.10.
- [8] Toffler A., Toffler H., *Budowa nowej cywilizacji*, Wyd. Zysk i S-ka, Poznań 1996.
- [9] [www://kronika.sejm.gov.pl](http://www.kronika.sejm.gov.pl), Kronika Sejmowa Nr 11 (492) / 2001.
- [10] www.e-mentor.edu.pl
- [11] Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz. U. 1985 Nr 12 poz. 49, Dz.U. z 2006 r. Nr 122, poz.851, Nr 104, poz. 708, Nr 143, poz. 1032, Nr170, poz. 1217, Nr171, poz. 1225, Nr 220, poz. 1600, z 2007 r. Nr 176, poz. 1238, z 2008 r. Nr 227, poz.1505, Nr 234, poz.1570, z 2009 r. Nr 18, poz. 97, Nr 20, poz.106, Nr 92, poz. 753.

STRESZCZENIE

Państwowa Inspekcja Sanitarna (PIS), jest instytucją, która w zakresie posiadanych kompetencji realizuje zadania w dziedzinie szeroko pojętego zdrowia publicznego. W przeprowadzonym procesie restrukturyzacji w latach 2002-2004 implementowała wymagania zasadnicze wynikające z dyrektyw UE. W sekwencji Główny Inspektorat Sanitarny i sieć podległych merytorycznie stacji posiada Certyfikat Systemu Jakości zgodny z normą PN-EN ISO 9001:2001. Warto uwypuklić, że strategia PIS oparta o aktywne pobudzanie - budowanie społeczeństwa informacyjnego, społeczeństwa wiedzy leży w ustawowych kompetencjach sanepidu. Nowe przyporządkowanie PIS na poziom odpowiednio wojewódzki i powiatowy, czyli organów samorządowych, tworzy nowe możliwości. Rozwój skutecznego partnerstwa powinien być kamieniem węgielnym reakcji wszystkich stron realizujących zadania z obszaru zdrowia publicznego na rozwiązanie kwestii implikujących problemy zdrowotne.

SUMMARY

Changes in the establishment of the Sanitary Inspection

The State - Sanitary (PIS) Inspection is an institution which within the range possessed competences realizes assignments in the domain of the widely comprehended public health. In carried out process of the restructuring in years 2002-2004 implemented fundamental requirements resulting from directives EU. In the sequence the Main Sanitary Inspectorate and the network subject essentially the station possesses the Certificate of the System of the Quality compatible with the norm PN-EN ISO 9001:2001. It is proper to bring into relief that the strategy PIS based on the active stimulation - building of the information society, the society of the knowledge lies

in statutory competences Sanitary – Epidemiological Station. The reallocation PIS on the level properly provincial and of district, that is municipal organs, creates new possibilities. The development of the effective partnership should be a foundation stone of the reaction of all sides realizing of the assignment from the area of the public health on solution of matters implying wholesome problems.



Alina Kulczyk-Dynowska

Materialne elementy motywowania w realiach jednostki budżetowej – parku narodowego

1. WSTĘP

Praca jest naturalną potrzebą człowieka – przynajmniej tego, który funkcjonuje zgodnie z założeniami teorii „Y” McGregora. Sam fakt, iż ludzie starają się osiągnąć dzięki pracy cały wachlarz korzyści od bezpieczeństwa socjalnego do realizowania swoich pasji nie zwalnia z konieczności motywowania pracowników. Proces motywacyjny realizowany w poszczególnych jednostkach uwarunkowany jest m.in.: specyfiką kultury organizacji, podejściem do przywództwa, stosunkiem do zmiany i filozofii ciągłego uczenia się, a także – mającymi szczególne znaczenie dla sektora publicznego – ograniczeniami zewnętrznymi. Oznacza to, że nie ma jednego uniwersalnego sposobu na motywowanie pracowników.

Motywowanie można realizować poprzez aktywizację obszarów materialnych lub pozamaterialnych. Ingerencja w obszar materialny ma za zadanie kreować – poprzez odpowiedni system wynagrodzeń – warunki finansowe pozwalające pozyskać, zatrzymać i zaangażować do pracy na rzecz organizacji wybranych pracowników.¹ Mimo realnego, policzalnego (bo pieniężnego) wymiaru obszar ten nie jest całkowicie oderwany od jakościowego obszaru pozamaterialnego. Częścią składową wynagrodzenia są nie tylko płace bezpośrednie oraz korzyści pośrednie obejmujące strumień wszelkich dóbr powiązanych z zatrudnieniem np. umundurowanie, służbowe mieszkanie, służbowy samochód, ale i stanowiące – swoisty rodzaj wynagrodzenia – tzw. wynagrodzenie wewnętrzne. O. Lundy i A. Cowling zaliczają do elementów wynagrodzenia wewnętrznego m.in.: status, uznanie, towarzystwo,

¹ zob. Kawka T., *Wynagradzanie pracowników*, w: Listwan T. (red.), *Zarządzanie kadrami*, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 126-127.

bezpieczeństwo, rozwój kariery, świadomość własnej wartości, a więc elementy często ściśle powiązane ze statusem materialnym.²

Tabela 1. Rodzaje motywacji w realiach jednostki budżetowej

Rodzaj motywacji	Realia jednostki budżetowej
<u>Wewnętrzna</u> – skłania do osiągnięcia wartości samych w sobie. Pobudza ona do działania, które ma wartość samo w sobie; jej przykładem jest zainteresowanie lub zamiłowanie do czegoś.	Niebezpieczeństwo szybkiej deprecjacji w organizacjach ograniczających rozwój osobisty pracownika np. poprzez brak środków na szkolenia, czy negatywne nastawienie do zmiany wynikające m.in. ze skostniałej struktury organizacyjnej.
<u>Zewnętrzna</u> – wartości instrumentalne stanowią tylko środek do osiągnięcia wartości ostatecznych (celów). Stwarza zachętę do działania, które jest w jakiś sposób nagradzane, lub pozwala uniknąć kary. Takiej motywacji sprzyja system nagród i kar.	Wymaga prawidłowo skonstruowanego systemu motywacyjnego. Zarządzających jednostką budżetową ściśle ogranicza pula środków finansowych przeznaczonych na płace (przekroczenie kwot zawartych w planie finansowym jednostki budżetowej skutkuje naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. W odniesieniu do §4010 „Wynagrodzenie osobowe pracowników” obowiązuje dodatkowo zasada sztywności planu tj. zarządzający jednostką nie może dokonać przesunięcia środków z innych paragrafów na §4010.) Z wspomnianej przyczyny łatwiej stosować środki przymusu (regulaminy, zakresy obowiązków, kary, pozbawienie premii itp.) aniżeli środki zachęty (premie, nagrody itp.). Dodatkowym czynnikiem ograniczającym możliwości decyzyjne zarządzającego jest działalność związków zawodowych.
<u>Pozytywna</u> – polega ona na stworzeniu pracownikowi perspektywy coraz lepszego urzeczywistniania jego celów w miarę spełniania oczekiwań pracodawcy np. większa samodzielność pracy.	Wymaga bezwzględnego dotrzymywania obietnic, co bywa trudne w organizacjach o ograniczonej samodzielności. Urzeczywistnienie ścieżki kariery w jednostkach budżetowych często uzależnione jest od przyznania etatu i/lub zmian w strukturze organizacyjnej, a więc od czynników niezależnych od zarządzającego jednostką.
<u>Negatywna</u> – opiera się na strachu i lęku, który pobudza do pracy przez stwarzanie poczucia zagrożenia (np. przesunięcia do mniej płatnej pracy).	W jednostkach budżetowych występuje wyższa stabilizacja zatrudnienia aniżeli w sektorze prywatnym. Fakt ten ogranicza lęk pracowników przed utratą pracy.

Źródło: kolumna 1: Kozłowski W., *Zarządzanie motywacją pracowników*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 15, kolumna 2: opracowanie własne.

Człowiek poddawany jest różnym rodzajom motywacji – patrz Tabela nr 1. Podstawą skuteczności każdego z rodzajów motywacji jest wystąpienie

² zob. Lundy O., Cowling A., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000, s. 301.

potrzeby i szanse. Potrzeba rozumiana jest jako poczucie braku istotnej rzeczy (stanu), której zaspokojenie lub nie zaspokojenie przekłada się na stan emocjonalny (zadowolenia lub przykrości). Szansą jest natomiast możliwością zaspokojenia ww. potrzeby – jeśli człowiek będzie przekonany, że szanse nie ma motywacja nie będzie skuteczna.³

2. MOTYWACYJNA ROLA PŁAC

Płaca stanowi cenę za pracę – „jest jednym z najprostszych, a zarazem najbardziej efektywnym sposobem komunikacji między pracodawcą a pracownikiem. Informuje ona pracownika ile wart jest dla organizacji, którą współtworzy.”⁴ Prostota komunikatu wysyłanego za pomocą płacy nie jest równoznaczna z prostotą struktury płacy. Płaca nie jest monolitem – składa się z określonych elementów, które można pogrupować na:

1. mające związek z wykonywaną pracą (płaca zasadnicza, oraz ściśle powiązane z efektami pracy premia, nagroda),
2. gwarantowane Kodeksem pracy (dodatkowe wynagrodzenie za np. pracę w porze nocnej, odprawa emerytalno-rentowa),
3. mające związek ze specyfiką organizacji (np. nagroda jubileuszowa, dodatek stażowy)⁵.

Pojęcie płacy bywa rozszerzane o kategorię dodatkowych korzyści materialnych powiązanych ze stosunkiem pracy: służbowy sprzęt specjalistyczny, samochód służbowy, organizacja wypoczynku, mieszkania służbowe itp.⁶ Wymienione elementy płacy najczęściej są przypisane do zajmowanego stanowiska – następuje więc przyzwyczajanie pracownika do faktu ich posiadania, co powoduje znaczną utratę właściwości motywacyjnych.

Jednym ze sposobów wzmacniania u pracowników zachowań pożądanych z punktu widzenia organizacji jest przyznawanie zmiennych części wynagrodzenia – premii i nagród. Premia obejmuje tą część wynagrodzenia zmiennego, która jest wypłacana po spełnieniu przez pracownika określonych na wstępie warunków – pracownik jest więc świadom tego co musi wykonać, aby otrzymać określoną gratyfikację. Nagrody mają charakter pozytywnego zaskoczenia – pracownik otrzymuje je po wykonaniu zadania, bez wcześniejszego poinformowania o takiej możliwości. W praktyce pojęcia premii i nagród traktowane są często jak synonimy. O wiele większym błędem jest jednak używanie określenia „premie stałe” w odniesieniu do części wynagrodzenia przyznawanego bez względu na efekt pracy. Wspomniane

³ zob. Sikorski Cz., *Motywacja jako wymiana*, Difin, Warszawa 2004, s. 11.

⁴ Kopertyńska W., *Motywowanie pracowników*, Placet, Warszawa 2008, s. 108.

⁵ zob. Kopertyńska W., *Płace jako instrument oddziaływania motywacyjnego*, w: Jasiński Z. (red.), *Motywowanie w przedsiębiorstwie*, Placet, Warszawa 1998, s. 29.

⁶ zob. Kopertyńska W., *Motywowanie pracowników*, Placet, Warszawa 2008, s. 101-102.

wynagrodzenie jest w istocie elementem wynagrodzenia zasadniczego i tym samym nie ma żadnych cech premii.⁷

Premia to jeden z najsukuteczniejszych i najszerzej wykorzystywanych motywatorów, działających pod warunkiem określenia odpowiedniej wysokości, terminu i jasnych zasad wypłaty. Odpowiednia wysokość premii oznacza prawidłowy stosunek wynagrodzenia zmiennego do wynagrodzenia zasadniczego. Jeśli wynagrodzenie zasadnicze będzie zbyt niskie wykształcimy u pracowników brak poczucia bezpieczeństwa socjalnego – w efekcie wielu z nich odejdzie w poszukiwaniu stabilizacji. Jeśli wystąpi sytuacja odwrotna pracownicy nie będą odczuwać wystarczającej zachęty do wzmoczonego wysiłku. Trudno określić uniwersalną wysokość premii – przyjmuje się, że tzw. „złoty środek” oscyluje w okolicach 25-30 % wynagrodzenia zasadniczego za okres podlegający premiowaniu.⁸ Termin wypłaty premii winien być ustalony w sposób pozwalający pracownikowi skojarzyć osiągnięty efekt z otrzymaną gratyfikacją.

O ważności roli jaką odgrywa premia w motywowaniu świadczyć może choćby to, iż pojawia się ona w 8 na 9 wyspecyfikowanych zadań systemu motywacyjnego – patrz Tabela nr 2.

Tabela 2. Zadania sytemu motywacyjnego przedsiębiorstwa i składniki płacowe zabezpieczające ich realizację

Zadanie	Składnik płacowy, który daje gwarancję realizacji tego zadania
Pozyskanie i zatrzymanie wartościowych (kompetentnych) pracowników organizacji (związanie pracownika z firmą)	Płaca zasadnicza, bonusy premiowe
Motywowanie do realizacji celów strategicznych firmy, kreowanie wyników firmy	Premia (premia prowizyjna)
Motywowanie do efektywnej/skutecznej realizacji zadań na stanowisku	Premia
Motywowanie do kreatywności i innowacyjności	Premia
Motywowanie do aktywności, przedsiębiorczości i działań ponadnormatywnych	Premia
Motywowanie do podejmowania większej odpowiedzialności (decyduję i odpowiadam)	Płaca zasadnicza, premia
Motywowanie do pracy grupowej, zespołowej	Premia (grupowa, zespołowa)
Motywowanie do rozwoju kompetencji	Płaca zasadnicza
Motywowanie do uczciwości i lojalności wobec pracodawcy	Płaca zasadnicza, premia (premia lojalnościowa powiązana ze stażem pracy)

Źródło: Kopertyńska W., *Motywowanie pracowników*, Placet, Warszawa 2008, s. 113

⁷ zob. Rapacka M., Mrzygłód J., Rostkowski T., *Wynagrodzenia premiowe*, w: Rostkowski T. (red.), *Nowoczesne metody zarządzania zasobami ludzkimi*, Difin, Warszawa 2004, s. 139.

⁸ zob. jw., s. 143-146.

Tak jak premie i nagrody są łatwo identyfikowalnym czynnikiem motywacyjnym, tak dodatek stażowy jest łatwo identyfikowalnym składnikiem demotywacyjnym.⁹ Występowanie elementu powodującego możliwość wzrostu płacy brutto o kwotę odpowiadającą maksymalnie 20 % płacy zasadniczej prowadzi do sytuacji w której młodzi, wykształceni i efektywni pracownicy otrzymują znacznie niższe wynagrodzenie aniżeli osoby wykonujące dokładnie te same obowiązki, a posiadające dłuższy staż. „Oczywiście dłuższy staż pracy jest niezbędny na drodze do osiągnięcia doskonałości; żaden pracownik nie osiągnie najwyższej wydajności zaraz pierwszego dnia. Jednak samo pojawienie się w pracy nie gwarantuje osiągania doskonałości, a tym bardziej wydajności.”¹⁰

3. MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA PŁAC JAKO CZYNNIKA MOTYWUJĄCEGO NA PRZYKŁADZIE JEDNOSTKI BUDŻETOWEJ – KARKONOSKIEGO PARKU NARODOWEGO

Środki finansowe przeznaczone na wypłatę wynagrodzeń w Karkonoskim Parku Narodowym – podobnie jak we wszystkich pozostałych jednostkach budżetowych – określone są w narzuconym przez jednostkę nadrzędną planie finansowym w § 4010 „Wynagrodzenia osobowe pracowników.” We wspomnianym paragrafie ujmuje się nie tylko wynagrodzenia jako całość – bez podziału na płace zasadnicze oraz premie i nagrody – ale także odprawy emerytalne oraz nagrody jubileuszowe. Jedynie wypłata dodatkowego wynagrodzenia rocznego została przez ustawodawcę wyodrębniona poprzez utworzenie osobnego § 4040 „Dodatkowe wynagrodzenie roczne”.¹¹

W badanej jednostce występuje w ostatnich latach (okres 2005-2008) tendencja utrzymywania bardzo wysokiego udziału stałych składników płac w wynagrodzeniu pracowników. Średni udział premii i nagród w ogólnej wartości płacy brutto w badanym okresie wynosił jedynie 7,28 %.

Sumaryczne ujęcie kilku składników płac jakie występuje w §4010, brak możliwości dodatkowego przydziału środków na premie i nagrody oraz konsekwencje jakie wyspecyfikowane zostały w zapisach ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. 2005 nr 14 poz. 114) na okoliczność przekroczenia wartości §4010 są bezpośrednią przyczyną kolejnej dysfunkcji w systemie motywacyjnym – przydziału przeważającej części wynagrodzeń dodatkowych w miesiącu grudniu.

⁹ zob. Kopertyńska W., *Płace jako instrument oddziaływania motywacyjnego*, w: Jasiński Z. (red.), *Motywowanie w przedsiębiorstwie*, Placet, Warszawa 1998, s. 29.

¹⁰ Chester E., *Młodzi w pracy. Jak zadbać o pracowników pokolenia Y*, Helion, Gliwice 2006, s. 115.

¹¹ zob. Majdrowicz-Dmitrzak M., Frąckowiak J., *Szczegółowa klasyfikacja dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych z komentarzem, przykładami, uwagami objaśniającymi*, ODDK, Gdańsk 2008, s. 96-97.

Tabela 3. Proporcje premii i nagród oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego w stosunku do płacy brutto w latach 2005-2008 w Karkonoskim Parku Narodowym

Rok Nazwa składnika	2005	2006	2007	2008	Średnia arytmetyczna za lata 2005-2008
Płaca brutto ogółem	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
w tym: 1. premie+nagrody brutto	6,90%	7,41%	5,92%	8,90%	7,28%
2. dodatkowe wynagrodzenie roczne "13" brutto	6,39%	6,17%	6,23%	6,26%	6,26%

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji finansowo-księgowej Karkonoskiego Parku Narodowego

Tabela 4. Udział premii i nagród wypłaconych w miesiącu XII w rocznej wysokości premii i nagród w latach 2005-2008 w Karkonoskim Parku Narodowym

Rok Nazwa składnika	2005	2006	2007	2008	Średnia arytmetyczna
premie+nagrody brutto	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
w tym premie+nagrody wypłacone w XII	94,45%	100,00%	100,00%	64,85%	89,83%

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji finansowo-księgowej Karkonoskiego Parku Narodowego

Dopiero pod koniec roku obrotowego zarządzający jednostką dysponuje danymi określającymi wolne środki pozostałe w §4010, a powstałe wskutek pobierania przez pracowników zasiłku chorobowego, zasiłku macierzyńskiego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku opiekuńczego lub przebywania na urlopie bezpłatnym. Dodatkowe wynagrodzenia przyznawane ze środków pochodzących z ww. „oszczędności” określane są mianem „Nagród rocznych”. W praktyce trudno powiązać efektywność pracy całorocznej z grudniowymi nagrodami, których źródło tkwi nie w sukcesie organizacji, lecz w nieobecności jej członków.

Dysfunkcje systemu płacowego pogłębia występowanie dodatku stażowego. We wszystkich badanych latach dodatek stażowy miał wyższy udział w płacy brutto aniżeli premie i nagrody.

Tabela 4. Proporcja dodatku stażowego w stosunku do płacy brutto w latach 2005-2008 w Karkonoskim Parku Narodowym

Rok					
Nazwa składnika	2005	2006	2007	2008	Średnia arytmetyczna
Płaca brutto ogółem	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
w tym dodatek stażowy	9,30%	9,77%	8,90%	9,22%	9,30%

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji finansowo-księgowej Karkonoskiego Parku Narodowego

Wyniki dokonanych analiz wskazują na słabe wykorzystanie płac jako czynnika motywacyjnego. Pozostaje mieć nadzieję, że pracownicy badanej jednostki budżetowej na tyle podlegają wpływowi motywatorów zewnętrznych, iż system płacowy wykazujący cechy systemu płacowego bezpremiowego może zapewnić efektywne motywowanie.¹²

4. ZAKOŃCZENIE

Wykorzystywana przy motywowaniu teoria oczekiwań opiera się na trzech filarach: po pierwsze: przeświadczeniu, że wysiłek przyniesie efekt. Po drugie: przeświadczeniu, że efekt przyniesie nagrodę. Po trzecie: przeświadczeniu, że nagroda spełni pragnienia.¹³ Ryzykownym byłoby stwierdzenie, że prawidłowości te zachodzą w realiach badanej jednostki budżetowej. Poziom premii i nagród jest z pewnością niewystarczający – szczególnie jeśli odniesiemy go do wysokości dodatku stażowego. Źródłem tego zjawiska należy upatrywać zarówno w wadliwej strukturze wynagrodzeń jak i w zbyt niskiej puli środków na nie przeznaczanych.

LITERATURA:

Książki

- [1] Chester E., *Młodzi w pracy. Jak zadbać o pracowników pokolenia Y*, Helion, Gliwice 2006.
- [2] Kopertyńska W., *Motywowanie pracowników*, Placet, Warszawa 2008.
- [3] Kozłowski W., *Zarządzanie motywacją pracowników*, CeDeWu, Warszawa 2009.

¹² zob. Budka J., *Premia jako instrument motywowania*, w: Jasiński Z. (red.), *Motywowanie w przedsiębiorstwie*, Placet, Warszawa 1998, s. 39.

¹³ zob. Lundy O., Cowling A., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000, s. 302.

- [4] Lundy O., Cowling A., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000.
- [5] Majdrowicz-Dmitrzak M., Frąckowiak J., *Szczegółowa klasyfikacja dochodów wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych z komentarzem, przykładami, uwagami objaśniającymi*, ODDK, Gdańsk 2008.
- [6] Sikorski Cz., *Motywacja jako wymiana*, Difin, Warszawa 2004.

Opracowania zbiorowe

- [1] Budka J., *Premia jako instrument motywowania*, w: Jasiński Z. (red.), *Motywowanie w przedsiębiorstwie*, Placet, Warszawa 1998.
- [2] Kawka T., *Wynagradzanie pracowników*, w: Listwan T. (red.), *Zarządzanie kadrami*, C.H. Beck, Warszawa 2002.
- [3] Kopertyńska W., *Płace jako instrument oddziaływania motywacyjnego*, w: Jasiński Z. (red.), *Motywowanie w przedsiębiorstwie*, Placet, Warszawa 1998.
- [4] Rapacka M., Mrzygłód J., Rostkowski T., *Wynagrodzenia premiowe*, w: Rostkowski T. (red.), *Nowoczesne metody zarządzania zasobami ludzkimi*, Difin, Warszawa 2004, s. 139.

STRESZCZENIE

Materialne elementy motywowania w realiach jednostki budżetowej – parku narodowego

Proces motywacyjny realizowany w poszczególnych organizacjach uwarunkowany jest m.in.: specyfiką kultury organizacji, podejściem do przywództwa, stosunkiem do zmiany i filozofii ciągłego uczenia się, a także – mającymi szczególne znaczenie dla sektora publicznego – ograniczeniami zewnętrznymi. Struktura środków przeznaczanych na wynagrodzenia pracowników oraz wynikający z przepisów prawa sposób gospodarowania nimi – szczególnie konstrukcja paragrafu 4010 – ograniczają motywującą rolę płac w jednostkach budżetowych.

SUMMARY

The material elements of motivating in the realities of a budgetary unit - the national park

The motivational process implemented in certain organizations is conditioned among others by: The peculiarity of the organization`s culture, the approach to the leadership, the attitude to a change and the philosophy of a constant learning , as well as-being of a remarkable importance to a pub-

lic sector- the internal restrictions. The structure of the financial means designed for the employees` salaries and the way of managing them, which stems from the regulations of law - especially the construction of the 4010 article - reduce the motivational role of salaries in budgetary units.



Agnieszka Tabor-Smardzewska

Główne zadania kierownictwa firmy we wdrażaniu systemów zapewnienia jakości

1. WPROWADZENIE

Wdrażanie systemów zapewnienia jakości stanowi dla przedsiębiorstwa poważne przedsięwzięcie. Jest to bowiem proces trudny, wieloetapowy, pracochłonny i kosztowny, w trakcie którego przedsiębiorstwo napotyka na wiele barier i utrudnień zakłócających jego prawidłowy przebieg. Źródłem tych trudności, w wielu przypadkach, są błędy popełniane przez przedsiębiorstwa na różnych etapach procesu wdrożeniowego, a także przyjmowanie niewłaściwych rozwiązań organizacyjnych.

Zasadniczy wpływ na sprawny przebieg procesu wdrażania systemów zapewnienia jakości ma organizacja prac wdrożeniowych, odpowiednie warunki i atmosfera, w jakich proces ten jest realizowany. W tej kwestii ogromną rolę odgrywa najwyższe kierownictwo firmy, które swoją postawą i zaangażowaniem we wdrażanie systemu zapewnienia jakości, a przede wszystkim właściwym wykonywaniem swoich zadań, tworzy w przedsiębiorstwie klimat dla jakości oraz odpowiednie rozwiązania projakościowe decydujące o prawidłowym przebiegu prac wdrożeniowych. Kierownictwo bowiem, poprzez swoją aktywność i oddziaływanie, jest w stanie wyzwolić w pracownikach chęć i zdolność do zmian, podejmowania wyzwań, innowacyjności i kreatywności. Jest w stanie stworzyć w przedsiębiorstwie warunki dla zdobywania wiedzy i wykorzystywania nabytych umiejętności dla osiągnięcia celów jakościowych stawianych przed organizacją. Do głównych zadań najwyższego kierownictwa firmy, mających na celu właściwą organizację przebiegu prac wdrożeniowych oraz stworzenie odpowiednich warunków i atmosfery dla jakości w przedsiębiorstwie, powinno należeć:

Tabela 5. Zadania naczelnego kierownictwa przedsiębiorstwa mające na celu właściwą organizację procesu wdrażania systemu zapewnienia jakości.

	ZADANIE	CEL DZIAŁANIA	PRZYKŁADOWY SPOSÓB DZIAŁANIA	
I	Określenie celu wdrażania systemu zapewnienia jakości	- przekonanie pracowników o zasadności wdrażania systemu zapewnienia jakości, - wyznaczenie kierunku działania pracowników, - zmotywowanie pracowników do pracy, uzyskanie ich zaangażowania w prace wdrożeniowe, - ustalenie mierników kontroli i oceny skuteczności przedsięwzięcia.	- zapoznanie pracowników z polityką i celami jakości przedsiębiorstwa oraz wykazanie, że ich realizacja jest ściśle związana z koniecznością wdrożenia systemu zapewnienia jakości, - przedstawienie pracownikom polityki jakości w sposób jasny i zrozumiały, poprzez wskazanie na konkretne cele, wymagania i zadania skierowane do nich w związku z jej realizacją.	KSZTAŁTOWANIE KLIMATU, KULTURY JAKOŚCI W PRZEDSIĘBIORSTWIE
II	Sporządzenie harmonogramu prac związanych z wdrażaniem systemu zapewnienia jakości	- zapewnienie sprawnego przebiegu prac wdrożeniowych, - ustalenie podstawy kontroli przebiegu prac wdrożeniowych, - mobilizowanie pracowników do wyteżonej pracy, pełnego zaangażowania w realizację postawionych przed nimi zadań.	- rozplanowanie poszczególnych zadań do wykonania w czasie, - określenie realnych, a jednocześnie mobilizujących terminów wykonania zadań.	
III	Wyznaczenie ról i podział odpowiedzialności	- personifikacja poszczególnych zadań, łatwiejsze ich przeprowadzanie, weryfikacja i ocena, minimalizowanie dublowania się zakresów obowiązków, unikanie nieporozumień i przypadków rozmywania się odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań, - odpowiednie zaprojektowanie systemu zapewnienia jakości oraz koordynacja prac wdrożeniowych dzięki powołaniu pełnomocnika ds. jakości oraz zespołu wdrożeniowego, - uzyskanie aktywnego zaangażowania w prace wdrożeniowe wszystkich pracowników przedsiębiorstwa.	- ustalenie odpowiedzialności za wykonywanie poszczególnych zadań, przypisanie zadań do poszczególnych stanowisk pracy, - powołanie pełnomocnika /specjalistę ds. systemów jakości, - powołanie zespołu ds. wdrażania systemu jakości w skład którego wchodzi przedstawiciele wszystkich grup pracowniczych, - powołanie zespołów zadaniowych.	
IV	Zapewnienie sprawnego przepływu informacji	- informowanie pracowników o istocie i zasadności implementacji systemu jakości, o przebiegu procesu wdrożeniowego oraz korzyściach płynących z przyjętych rozwiązań, - zmniejszenie oporu pracowników wobec wprowadzanych zmian, - sprawnie rozwiązywanie problemów napotykanych w trakcie realizacji poszczególnych zadań przez pracowników, - motywowanie pracowników, zwiększanie ich zaangażowania w realizację procesu wdrożeniowego.	- organizowanie spotkań informacyjnych, opracowywanie i wspólne omawianie raportów z przebiegu prac wdrożeniowych, stwarzanie możliwości konsultacji i dyskusji, - ankietowanie pracowników, - umieszczanie informacji na tablicach informacyjnych i w biuletynach informacyjnych przedsiębiorstwa, - tworzenie zespołów wdrożeniowych.	
V	Zachęcenie pracowników do angażowania się w prace wdrożeniowe	- zyskanie zaangażowania wszystkich pracowników, - nakłonienie pracowników do wspólnego działania zmierzającego do wdrożenia systemu zapewnienia jakości, - jak najlepsze wykorzystanie wiedzy, umiejętności, energii i talentu pracowników.	- poinformowanie pracowników o celu i znaczeniu realizowanego przedsięwzięcia, - zapewnienie pracownikom możliwości partycypacji w tworzeniu systemu jakości, - powierzanie pracownikom zadań na miarę ich możliwości, - uznawanie osiągnięć, dokonań pracowników.	
VI	Zadbanie o odpowiedni poziom kompetencji pracowników	- dostarczenie pracownikom niezbędnych informacji o planowanym przedsięwzięciu, - stworzenie pracownikom możliwości zdobycia odpowiedniej wiedzy i umiejętności niezbędnych do realizacji zadań związanych z wdrażaniem systemu zapewnienia jakości do przedsiębiorstwa.	- organizowanie szkoleń wstępnych przed przystąpieniem do realizacji procesu wdrożeniowego, - organizowanie szkoleń przygotowujących pracowników do wykonywania powierzonych im zadań, - organizowanie spotkań informacyjnych.	

Źródło: opracowanie własne.

- określenie celu wdrażania systemu zapewnienia jakości wynikającego z polityki i celów jakości przedsiębiorstwa,
- sporządzenie harmonogramu prac związanych z przygotowaniem i wdrażaniem systemu zapewnienia jakości,
- rozdzielenie ról i przyporządkowanie odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań cząstkowych niezbędnych do osiągnięcia celu głównego,
- zapewnienie właściwych warunków do skutecznej komunikacji wewnątrz organizacji,
- zadbanie o odpowiednią wiedzę i umiejętności pracowników,
- zmotywowanie pracowników do zaangażowania się w prace związane z wdrażaniem, a później funkcjonowaniem systemu jakości.

Główne zadania najwyższego kierownictwa firmy zostały przedstawione w tabeli 1 wraz ze wskazaniem na cel, który powinien zostać dzięki nim osiągnięty oraz na przykładowe sposoby ich realizacji. Podkreślono także, że wszystkie zaproponowane działania naczelnego kierownictwa mają również na celu wytworzenie w przedsiębiorstwie odpowiedniego klimatu dla jakości, budowanie kultury jakości. Kierownictwo firmy skupiając bowiem pracowników wokół wspólnych celów, zapewniając im możliwość zdobycia niezbędnej wiedzy i umiejętności oraz odpowiednio motywując ich do działania tworzy wewnętrzne warunki, w których pracownicy mogą być w pełni zaangażowani w osiąganie celów jakościowych organizacji i solidarni w dążeniu do nich.

2. OKREŚLENIE CELU WDRAŻANIA SYSTEMU ZAPEWNIENIA JAKOŚCI

Naczelnie kierownictwo każdego przedsiębiorstwa podejmując decyzję o przystąpieniu do opracowania i wdrożenia systemu zapewnienia jakości musi określić cel, dla którego system ten ma być w przedsiębiorstwie implementowany. Cel ten powinien wynikać z polityki jakości przedsiębiorstwa, która wyznacza kierunek jego działania. Zrozumienie przez pracowników przyczyny rozpoczęcia prac zmierzających do wdrożenia systemu zapewnienia jakości wymaga zatem znajomości i zrozumienia przez nich polityki i celów jakości przedsiębiorstwa. Polityka jakości określa ogólne wytyczne i dopuszczalne zasady postępowania dotyczące jakości wyrobów, jakości usług i pracy na poszczególnych stanowiskach pracy. Wyznacza ona główne kierunki działania organizacji i dlatego powinna być znana i rozumiana przez wszystkich jej pracowników. Kierownictwo musi dokładnie określić, czego oczekuje od swoich pracowników w sferze jakości i to niezależnie, jaki system zapewnienia jakości zamierza wdrażać w swoim przedsiębiorstwie. W przypadku systemu zgodnego z normą ISO 9001:2000 określenie polityki i celów jakości oraz zapoznanie z nimi pracowników przedsiębiorstwa jest wymagane przez normę, ale także wdrażając inne systemy

jakości warto określić cel i kierunek działania firmy w zakresie jakości. Dzięki temu łatwiej będzie wyjaśnić pracownikom cel implementacji systemu zapewnienia jakości i przekonać ich do zasadności tego przedsięwzięcia, a przez to uzyskać ich zaangażowanie w jego realizację.

Zrozumienie przez pracowników przyczyn podjęcia prac zmierzających do implementacji systemu zapewnienia jakości, zaakceptowanie ich i zdobycie przekonania, że przeprowadzenie tego przedsięwzięcia jest niezbędne, wymaga zatem poznania przez nich polityki i celów jakości przedsiębiorstwa. Jednak samo tylko poznanie nie jest wystarczające, pracownicy muszą także uświadomić sobie ich sens i znaczenie dla przedsiębiorstwa. Aby uzyskać ten efekt należy je pracownikom odpowiednio przekazać, w sposób jasny i dla nich zrozumiały. Zazwyczaj polityka jakości ma postać krótkiego, jednostronicowego dokumentu, a jej treść jest bardzo ogólna, przez co może być nieczytelna dla większości pracowników. Aby uniknąć sytuacji, w której polityka jakości stanowi dla pracowników tylko niezrozumiały slogan, należy ją im przekazać w sposób prosty i konkretny, skupiając się szczególnie na tej jej części, która dotyczy obszaru działania danych pracowników. Politykę jakości należy uszczegółowić i przedstawić ją w postaci wymagań, jakie są przed pracownikami stawiane w związku z jej realizacją. Taki sposób jej przekazania jest zadaniem kadry kierowniczej, która sama dobrze ją znając i rozumiejąc powinna wyjaśnić ją podległym sobie pracownikom precyzując przy tym, co ona dla nich oznacza, z jakimi szczegółowymi wymaganiami i zadaniami się wiąże. Przykładowo, w tabeli 2. zostały zaprezentowane polityka i cele jakości dużego przedsiębiorstwa. Kierownik Działu Kontaktu z Klientami tego przedsiębiorstwa zapoznając podległych sobie pracowników z polityką i celami jakości powinien poinformować ich, że „przedsiębiorstwo będzie dążyć do spełnienia potrzeb i wymagań klientów oraz do rozwoju sprzedaży i wzrostu konkurencyjności”. Następnie powinien przekazać im, że w związku z realizacją tych celów do zadań ich działu, zgodnie z postanowieniami normy ISO 9001:2000, będzie m.in. należało określanie wymagań, oczekiwań klienta odnośnie wyrobu, a także wymagań wynikających z uregulowań prawnych dotyczących wyrobu. Natomiast Kierownik Produkcji powinien poinformować swoich pracowników, że celem przedsiębiorstwa jest „spełnienie wymagań przepisów prawa i wytwarzanie wyrobów bezpiecznych”, zatem wyroby będą produkowane zgodnie z zasadami Dobrej Praktyki Produkcyjnej oraz systemu HACCP. W związku z tym do zadań pracowników produkcyjnych będzie m.in. należało dokonywanie analizy zagrożeń oraz określanie działań zapobiegawczych dla każdego z nich, czy też określanie krytycznych punktów kontroli i ich stałe monitorowanie itp. w celu wytworzenia bezpiecznych produktów żywnościowych. Kierownik Działu Zaopatrzenia powinien natomiast wyjaśnić podległym pracownikom, że osiągnięcie przez przedsiębiorstwo celu zawartego w polityce jakości mówiącego o wytwarzaniu wyrobów bezpiecznych, w ich przypadku będzie się wiązało m.in. z koniecznością zakupu surowców i materiałów o standardzie jakości i higieny gwarantującym ustaloną jakość wyrobów. Zatem zakupy będą mogły być dokonywane tylko u dostawców sprawdzonych, a nowi dostawcy będą starannie dobierani według określonej procedury. Podobnie będzie wyglądało sprecyzowanie polityki i celów jakości

w przypadku pracowników produkcyjnych oraz odpowiedzialnych za zaopatrzenie w przedsiębiorstwie małym.

Tabela 6. Polityka i cele jakości przedsiębiorstwa X

Kierownictwo i personel *Przedsiębiorstwa* uznaje jako zasadę, że Klienci są jedynymi weryfikatorami jakości, a ich opinia jest decydująca.

Polityka jakości w *Przedsiębiorstwie* jest rozumiana jako zespół działań prowadzonych przez Kierownictwo, Personel i Członków Spółdzielni w produkcji i dostarczaniu wyrobów zdobywających uznanie i satysfakcję Klientów.

Cele Jakości *Przedsiębiorstwa*:

1. spełnienie potrzeb, wymagań Klientów i przepisów prawa,
2. utrzymanie finansowania działalności z własnych środków,
3. rozwój sprzedaży i wzrost konkurencyjności wyrobów,
4. wytwarzanie wyrobów bezpiecznych.

Wyznaczone cele *Przedsiębiorstwo* osiąga poprzez:

1. utrzymanie systemu zarządzania jakością zgodnego z wymaganiami normy ISO 9001 i ciągłe doskonalenie jego skuteczności,
2. stosowanie systemu bezpieczeństwa zdrowotnego wyrobów HACCP,
3. stosowanie zasad Dobrej Praktyki Produkcyjnej (GMP),
4. ocenę potrzeb klientów,
5. staranny dobór i współdziałanie z dostawcami,
6. ustawiczną poprawę jakości wyrobów,
7. stosowanie surowców i materiałów o standardzie jakości i higieny gwarantującym ustaloną jakość wyrobów,
8. wprowadzenie postępu techniczno-technologicznego,
9. ciągłe szkolenie i doskonalenie kwalifikacji personelu oraz działania na rzecz zadowolenia pracowników,
10. spełnienie wymagań dotyczących ochrony środowiska.

Źródło: opracowanie własne.

Oczywiście kierownicy działów, omawiając te fragmenty polityki, które dotyczą ich obszaru działania z podległymi im pracownikami, powinni formułować konkretne, szczegółowe cele, zadania do wykonania. Wskazane jest także, aby były one zapisywane, np. w odpowiednich instrukcjach. Cele te powinny być formułowane zgodnie z zasadą określaną akronimem SMART, co oznacza, że powinny być:

- sprecyzowane – należy je określić możliwie konkretnie, nawiązując bezpośrednio do polityki i celów jakości firmy, np. wejście na nowe rynki (jakie?), wdrożenie systemu HACCP,
- mierzalne – tam gdzie to możliwe, powinny być wyznaczone w postaci konkretnych wartości liczbowych umożliwiających ocenę ich realizacji,

np. dotrzymanie terminów dostaw w ...% dla wykonanych zamówień, wadliwość procesu < ...% w ciągu ... lat,

- akceptowalne – pracownicy, którzy będą realizować cel, muszą go akceptować, inaczej wystąpią trudności z ich realizacją,
- realne – możliwe do osiągnięcia przy posiadanych zasobach i możliwościach organizacyjnych,
- terminowe – cele powinny posiadać termin wykonania, stanowiący drugi aspekt mierzalności, np. wskaźnik reklamacji na poziomie <...do końca roku ...¹.

Taki sposób przekazywania pracownikom polityki i celów jakości sprawi, że będzie ona dla nich jasna i zrozumiała, gdyż przybierze postać konkretnych wymagań, które mają zostać zrealizowane przez poszczególne działy przedsiębiorstwa oraz na poszczególnych stanowiskach pracy. Działanie to pozwoli pracownikom zrozumieć zasady, priorytety i kierunki działania przedsiębiorstwa w kwestii jakości oraz sprawi, że polityka jakości nie będzie dla nich tylko hasłem, sloganem zdobiącym ściany firmy, ale stanie się konkretnym celem, zadaniem do wykonania. Pracownicy znając ogół zamierzeń i celów organizacji dotyczących jakości łatwiej zrozumieją i zaakceptują konieczność implementacji w przedsiębiorstwie systemu zapewnienia jakości. W efekcie chętnie zaangażują się w to przedsięwzięcie, a ich opór wobec wprowadzanej zmiany oraz kłopoty ze zmianą ich mentalności w kwestii stosunku do jakości nie będą stanowić poważnej bariery realizacji procesu wdrożeniowego.

3. SPORZĄDZENIE HARMONOGRAMU PRAC ZWIĄZANYCH Z PRZYGOTOWANIEM I WDRAŻANIEM SYSTEMU ZAPEWNIENIA JAKOŚCI.

Proces wdrażania systemu zapewnienia jakości jest dla każdego przedsiębiorstwa obciążeniem, ponieważ jak każda zmiana powoduje przejściową dezorganizację jego działalności. Dlatego dla powodzenia tego przedsięwzięcia bardzo ważne jest jego właściwie rozplanowane w czasie. Nie należy przeprowadzać jednocześnie wielu zmian w firmie, aby nie kumulować powstających przy ich okazji trudności. Proces wdrożeniowy nie powinien zatem kolidować z innymi przedsięwzięciami prowadzonymi w organizacji (np. przeprowadzka do innej firmy, wdrożenie innego systemu informatycznego). Implementacja systemu zapewnienia jakości powinna także zostać przeprowadzona możliwie szybko, aby nie przedłużać dezorganizacji w firmie spowodowanej realizacją tego przedsięwzięcia. Sprawny przebieg procesu wdrożeniowego niewątpliwie ułatwi sporządzenie harmonogramu prac

¹ Urbaniak M., *Systemy zarządzania w praktyce gospodarczej*, Difin, Warszawa 2006, s. 41-42;

Grudowski P., *Jakość, środowisko, bhp w systemach zarządzania*, Oficyna Wydawnicza, Bydgoszcz 2003, s. 74-75.

wdrożeniowych. Cele stawiane przed pracownikami powinny, zgodnie z zasadą formułowania celów SMART, posiadać termin wykonania, dlatego kierownictwo firmy powinno zadbać o stworzenie harmonogramu prac, o rozplanowanie poszczególnych zadań do wykonania w czasie. Takie postępowanie stwarza także możliwość późniejszego monitorowania przebiegu całego procesu wdrożeniowego. Opracowany harmonogram pozwala na kontrolę realizacji prac, a w razie wystąpienia opóźnień na szybką reakcję mającą na celu ich wyeliminowanie i niedopuszczenie do nadmiernego wydłużania czasu trwania procesu wdrożeniowego. Terminy wykonania zadań powinny być określone w harmonogramie w sposób właściwy, tzn. powinny być realne, ale jednocześnie mobilizujące. Należy bowiem pamiętać, że zgodnie z prawem C.N. Parkinsona „praca rozciąga się i zajmuje tyle czasu, ile mamy na jej wykonanie”², co oznacza, że jeżeli pracownik ma określony czas na wykonanie danego zadania, to wykona je w możliwie najpóźniejszym terminie. Zbytne rozciąganie w czasie procesu wdrożeniowego nie przyczyni się do lepszego, skuteczniejszego rozwiązywania problemów, a może spowodować zmniejszenie zaangażowania pracowników w jego realizację i stać się powodem narastania problemów i nieporozumień. Z drugiej strony należy wziąć pod uwagę, że zbyt krótkie terminy wykonania działań mogą stać się źródłem stresu dla pracowników i sprawić, że zadania będą wykonywane niedokładnie i chaotycznie. Terminy realizacji poszczególnych prac w procesie wdrożeniowym powinny zostać ustalone w sposób przemyślany, na podstawie przeprowadzonej wcześniej dokładnej analizy aktualnego stanu przedsiębiorstwa, funkcjonujących w nim procesów, metod, dokumentacji itp. Prawdłowo ustalony czas realizacji poszczególnych działań pełni także funkcję motywacyjną, mobilizuje pracowników to aktywnej pracy i pełnego zaangażowania w realizację poszczególnych zadań.

Głównym celem opracowywania harmonogramu jest zatem zapobieganie nadmiernemu wydłużaniu się prac wdrożeniowych, zapewnienie możliwości kontroli ich przebiegu oraz mobilizowanie pracowników do wytężonej pracy, pełnego zaangażowania w realizację postawionych przed nimi zadań.

4. WYZNACZENIE RÓL I PODZIAŁ ODPOWIEDZIALNOŚCI

Kiedy cele związane z wdrażaniem systemu zapewnienia jakości zostaną ustalone i opisane wraz z terminem ich realizacji, należy na ich podstawie wyznaczyć zadania prowadzące do osiągnięcia tych celów, a następnie przydzielić je do wykonania poszczególnym osobom lub grupom osób – zespołom. Ustalenie bowiem odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań prowadzi do ich personifikacji, co ułatwia ich przeprowadzenie, weryfikację i ocenę. Dlatego należy wyznaczyć pracownikom role, jakie mają pełnić w realizacji procesu wdrożeniowego oraz zapoznać ich z obowiązkami, jakie mają w związku z tym spełniać. Kierownictwo firmy powinno zadbać o jasne sprecyzowanie zakresów obowiązków, odpowiedzialności

² Parkinson C. N., *Prawo Parkinsona, czyli w pogoni za postępem*, Wydawnictwo Bart, Warszawa 2001, s. 13.

i uprawnień wynikających z implementacji systemu jakości dla każdego stanowiska pracy. Ważne jest, aby zadania przypisywane były do stanowisk pracy, aby uniknąć sytuacji, kiedy nieobecność pracownika zakłóca sprawne działanie systemu. Należy także pamiętać, że aby pracownicy chętnie wykonywali swoje obowiązki i realizowali przydzielone im zadania muszą je zrozumieć i zaakceptować. W tym celu każdy pracownik powinien zostać dokładnie poinformowany, jaki jest jego wkład w realizację określonego zadania i jak jego praca przyczynia się do osiągnięcia celów jakości. Przykładowo, gdy głównym celem jakości przedsiębiorstwa wynikającym z polityki jakości jest „wytwarzanie wyrobów bezpiecznych” pracownik powinien wiedzieć, że aby ten cel mógł zostać osiągnięty przedsiębiorstwo wdraża system bezpieczeństwa zdrowotnego wyrobów HACCP, a on sam uczestnicząc w określaniu krytycznych punktów kontroli, a następnie monitorując je, przyczynia się do zachowania bezpieczeństwa wytwarzanego wyrobu. Takie działanie przyczyni się do tego, że pracownik zrozumie sens swoich działań, przez co chętniej je zaakceptuje i zaangażuje się w ich realizację. Konkretny przydział do stanowisk pracy zadań i odpowiedzialności za ich realizację minimalizuje dublowanie się zakresu obowiązków, stwarza jasną sytuację w firmie. Każdy pracownik wie, co należy do jego obowiązków, a to pozwala na uniknięcie nieporozumień i przypadków rozmywania się odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań.

W związku z ustaleniem ról, zakresów obowiązków i odpowiedzialności wynikających z implementacji systemu zapewnienia jakości do przedsiębiorstwa, do zadań naczelnego kierownictwa powinno także należeć wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za realizację prac wdrożeniowych, tzw. pełnomocnika/specjalisty ds. systemu jakości. Wskazane jest, aby była to osoba należąca do ścisłego kierownictwa zarządczego firmy, posiadająca odpowiednią wiedzę, a także zdolności przywódcze. W przypadku firm bardzo małych funkcję pełnomocnika ds. jakości pełnić może właściciel firmy. Przynależność do ścisłego kierownictwa przedsiębiorstwa zapewni tej osobie odpowiednią władzę, uprawnienia decyzyjne oraz autorytet wśród pracowników. Pełnomocnik ds. jakości powinien posiadać rozległą wiedzę teoretyczną z zakresu wdrażanego systemu jakości, a także wiedzę z zakresu organizacji i zarządzania oraz umiejętność postępowania z ludźmi. Do jego zadań należy bowiem nie tylko odpowiednie zaprojektowanie systemu zapewnienia jakości, koordynowanie procesu wdrożeniowego, ale także kierowanie pracownikami realizującymi poszczególne zadania związane z implementacją systemu, zachęcanie ich do efektywnej pracy oraz rozwiązywanie napotykanych problemów. Pełnomocnik ds. jakości jest także łącznikiem pomiędzy pracownikami wdrażającymi system zapewnienia jakości a naczelnym kierownictwem czuwającym nad prawidłowym przebiegiem procesu wdrożeniowego.

Odpowiedzialność za implementację systemu zapewnienia jakości nie powinna być powierzona tylko jednej osobie, lecz specjalnie powołanemu do tego celu zespołowi ds. wdrażania systemu jakości. Zespół ten powinien sprawować nadzór nad przebiegiem procesu wdrożeniowego, czuwać nad prawidłowością przyjmowanych rozwiązań, koordynować prace wdrożeniowe oraz dbać o właściwe wykonywanie poszczególnych zadań przez pracow-

ników. Dzięki działaniu zespołowemu możliwe jest uzyskanie wyższych rezultatów, niż wynikałoby to z prostego sumowania pracy każdego z jej uczestników. Mocną stroną zespołowej formy organizacji pracy jest bowiem m.in. możliwość wzajemnej pomocy, grupowego rozwiązywania problemów, a więc spojrzenie na problem z różnych stron, możliwość czerpania wzorców i uczenia się od innych, możliwość łatwiejszego radzenia sobie z napotkanymi trudnościami, a także wzajemna kontrola pracy członków zespołu³. W skład zespołu wdrożeniowego powinny wchodzić osoby o różnych specjalnościach, dobrze znające firmę i posiadające pełne przekonanie o słuszności swoich zadań oraz wynikających z nich korzyści. Najlepiej, jeśli byłoby to przedstawiciele wszystkich grup pracowniczych przedsiębiorstwa, aby idea wdrażania systemu zapewnienia jakości była skutecznie propagowana wśród wszystkich pracowników. Personel bowiem łatwiej zaakceptuje wszelkie zmiany, nowe rozwiązania i chętniej je poprze, kiedy przekazywane będą one przez osobę z ich grona, a nie przez osobę z kierownictwa firmy, której słowa zazwyczaj odbierane są jako polecenie wykonania zadania. W przypadku, gdy do nowych rozwiązań przekonuje pracowników osoba z ich grupy, będąca ich bliskim współpracownikiem, tworzy się sytuacja, w której pracownicy mają prawo dyskusji, prawo wyrażenia zdania na temat zaproponowanych rozwiązań, a także mają poczucie wpływu na zachodzące w przedsiębiorstwie zmiany. Dzięki takiemu postępowaniu pracownicy mogą uczestniczyć w tworzeniu systemu zapewnienia jakości, wpływać na przyjęte rozwiązania, co ułatwia im ich zrozumienie i akceptację. Reprezentanci poszczególnych grup pracowniczych wchodzący w skład zespołu wdrożeniowego pełnią funkcję rzeczników procesu wdrażania systemu zapewnienia jakości do przedsiębiorstwa. Ich głównym zadaniem jest przekonanie wszystkich pracowników do słuszności i konieczności tego przedsięwzięcia, pokonanie ich oporu wobec wprowadzanych zmian, a także przekazywanie im wszelkich rozwiązań przyjętych przez zespół wdrożeniowy oraz uzyskanie ich aktywnego zaangażowania w realizację przynależnych im zadań w procesie implementacji. Dlatego powinny być to osoby charyzmatyczne, posiadające zdolności przekonywania innych osób, cieszące się autorytetem i zaufaniem, ale przede wszystkim takie, które z zadowoleniem przyjmują wyzwania i nowe możliwości, jakie niesie za sobą zmiana, którą niewątpliwie jest wdrożenie systemu zapewnienia jakości do przedsiębiorstwa. Dodatkową korzyścią płynącą z faktu uczestnictwa w zespole wdrożeniowym przedstawicieli wszystkich grup pracowniczych jest możliwość dotarcia tego zespołu do wszystkich pracowników, a dzięki temu zapoznania się z problemami pojawiającymi się na różnych szczeblach przedsiębiorstwa. Taka sytuacja stwarza możliwość rozwiązywania tych problemów, a także poszukiwania różnych sposobów doskonalenia i zwiększania efektywności przedsiębiorstwa.

Zalecane jest, żeby zespołem wdrożeniowym zarządzał pełnomocnik ds. zapewnienia jakości, czyli osoba posiadająca największą wiedzę z zakresu wdrażanego systemu. Osoba ta powinna posiadać także wiedzę z zakresu

³ Zarządzanie pracą: organizowanie, planowanie, motywowanie, kontrola, praca zbiorowa pod redakcją Z. Jasińskiego, Agencja wydawnicza Placet, Warszawa 1999, s. 39-40.

organizacji i zarządzania, ponieważ do jej obowiązków należy nie tylko czuwanie, aby poszczególne zadania wykonywane były zgodnie z wymaganiami systemu, ale także planowanie tych zadań, ich organizowanie, monitorowanie realizacji oraz kontrolowanie wykonania, a także ewentualne ich korygowanie. Osoba stojąca na czele zespołu wdrożeniowego powinna także określić role zespołowe oraz zakres odpowiedzialności, a w czasie realizacji projektu wskazywać członkom zespołu kierunki działań, służąc swoją wiedzą udzielać im niezbędnych wskazówek. Jej zadaniem jest dbałość, aby poszczególne zadania wykonywane były zgodnie z harmonogramem, ale także motywowanie zespołu do wspólnego wysiłku, wzbudzanie w nim entuzjazmu i zaangażowania w realizację powierzonych zadań. Osobie tej zatem nie może brakować cech dobrego lidera: odwagi moralnej, zaangażowania, umiejętności komunikowania się z innymi i wrażliwości.

Tworząc zespół wdrożeniowy należy pamiętać, że zgodnie z zaleceniami R.M. Belbina, w skład zespołu powinni wchodzić ludzie, którzy pełnią uzupełniające się role, tak, aby mógł on zachować wewnętrzną równowagę. Dlatego wśród członków zespołu wdrożeniowego powinny znaleźć się zarówno osoby dynamiczne, kontaktowe i otwarte na nowe pomysły, jak i takie, które skupione są przede wszystkim na szczegółowym przestrzeganiu wyznaczonego planu⁴. Osoby tworzące taki zespół powinny ponadto odznaczać się umiejętnością pracy w grupie. Całkowita liczebność zespołu wdrożeniowego powinna zależeć od wielkości przedsiębiorstwa, zakresu produkcji, ilości procesów objętych systemem jakości.

Oprócz zespołu ds. wdrażania systemu zapewnienia jakości można także, zwłaszcza w firmach większych, organizować zespoły zadaniowe zajmujące się realizacją określonego zadania w procesie wdrożeniowym np. zespół do opracowywania dokumentacji systemowej. Uczestnikami takich zespołów powinni być pracownicy będący uczestnikami procesów, których dane zadanie dotyczy. Ilość i liczebność takich zespołów powinna być uzależniona od wielkości przedsiębiorstwa. Przykładowo w przedsiębiorstwach bardzo małych wystarczające jest utworzenie tylko zespołu wdrożeniowego, natomiast w firmach dużych zalecane jest stworzenie kilku zespołów zadaniowych, np. po jednym dla każdego z ważniejszych procesów. W takim wypadku zadaniem zespołu wdrożeniowego jest koordynowanie pracy poszczególnych zespołów zadaniowych.

5. ZAPEWNIENIE SPRAWNEGO PRZEPŁYWU INFORMACJI

Zadaniem najwyższego kierownictwa przedsiębiorstwa podczas wdrażania systemu zapewnienia jakości jest także stworzenie właściwych warunków do wymiany uwag i doświadczeń oraz prowadzenia dyskusji. Sprawna komunikacja jest niezbędna dla efektywnego przebiegu procesu wdrożeniowego, bowiem dzięki niej wszyscy pracownicy mogą zostać zapoznani z celem, istotą i zasadnością wdrażania systemu zapewnienia jakości

⁴ Belbin R. M., *Tvoja rola w zespole*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003, s.125-137.

do przedsiębiorstwa, co jest niezbędne do uzyskania ich poparcia dla tego przedsięwzięcia oraz pełnego zaangażowania w jego realizację. Sprawna komunikacja pozwala także uzyskać informacje o przebiegu procesu wdrożeniowego, a w razie wystąpienia trudności pomaga w szybkim ich rozwiązaniu. Dlatego ważne jest, aby system komunikacji stwarzał możliwość szybkiego przekazywania i odbierania informacji w celu podjęcia odpowiednich działań. Pracownicy i ich przełożeni powinni mieć zapewnioną możliwość sprawnej wymiany informacji, oprócz bezpośredniego kontaktu, także za pomocą innych środków np. za pośrednictwem poczty elektronicznej.

System komunikacji powinien być oparty na informacji zwrotnej. Pracownicy realizujący poszczególne zadania w procesie wdrożeniowym powinni mieć możliwość przedstawiania swoich problemów i wątpliwości, licząc na pomoc w ich rozwiązaniu, a także opinii i poglądów, licząc na ich wysłuchanie i wzięcie pod uwagę. Taki sposób wymiany informacji zwiększa poziom identyfikacji pracowników z realizowanym przedsięwzięciem i sprawia, że czują się za nie odpowiedzialni. System komunikacji powinien budować zaufanie między pracownikami. Każdy pracownik powinien mieć świadomość, że bez obaw może zwrócić się ze swoimi uwagami, poglądami, wnioskami i problemami do bezpośredniego przełożonego. Sposobem na badanie opinii pracowników na temat realizowanego przedsięwzięcia, oprócz bezpośredniego kontaktu z przełożonym, może być także przeprowadzanie wśród nich anonimowych ankiet.

Bardzo pomocne w usprawnieniu komunikacji jest organizowanie spotkań informacyjnych, podczas których przedstawiane są raporty ze stanu prac wdrożeniowych, osiągnięć i problemów. W ich trakcie należy dokonywać porównań pomiędzy założonym planem, harmonogramem prac wdrożeniowych, a jego rzeczywistą realizacją, omawiać napotykanne problemy i wspólnie szukać sposobów ich rozwiązania. Spotkania te stwarzają także możliwość konsultacji oraz dyskusji prowadzących do uzgodnień i ustaleń dotyczących kolejnych działań. Spotkania takie powinny być organizowane po każdym zrealizowanym etapie procesu wdrożeniowego, po upływie każdego terminu wyznaczonego w harmonogramie. Wszelkie ustalenia powinny zostać zapisane w celu wykluczenia wszelkich wątpliwości. Spotkania informacyjne pełnią funkcję motywacyjną, prowadzą do uzyskania rzeczywistego zaangażowania pracowników, poprzez stworzenie im możliwości bieżącego wyjaśniania wątpliwości, rozwiązywania problemów, co prowadzi do pokonywania obaw i niechęci niektórych pracowników. Spotkania te są też dobrym momentem na upowszechnianie zachowań i postaw wspierających proces wdrożeniowy, poprzez przedstawianie osiągnięć pracowników szczególnie angażujących się w realizację tego procesu, publiczne ich wyróżnienie i pochwalenie. Ukazywanie i nagradzanie zaangażowania poszczególnych pracowników, ich wysiłku na rzecz wprowadzanej zmiany, ma wpływ na poziom ich satysfakcji z wykonywanej pracy, a także pokazuje innym pracownikom, że przedsięwzięcie to nie jest tylko sprawą kierownictwa firmy, ale jest także ważne dla jej pracowników. W ten sposób można uzyskać wyższy stopień zaangażowania w realizację procesu wdrożeniowego szerszej grupy pracowników.

Informacje o postępach prac wdrożeniowych, korzyściach, jakie w danej chwili one przynoszą oraz nazwiska pracowników wyróżniających się można także umieszczać na tablicach informacyjnych oraz/lub w biuletynach informacyjnych przedsiębiorstwa.

System komunikacji podczas implementacji systemu zapewnienia jakości usprawnia także utworzenie zespołu wdrożeniowego oraz zespołów zadaniowych, o czym była już wcześniej mowa. Uczestnictwo w zespole wdrożeniowym przedstawicieli wszystkich grup pracowniczych ułatwia przepływ informacji, zapewnia dotarcie do wszystkich pracowników, wyjaśnienie im potrzeby i zasadności realizowanego przedsięwzięcia oraz przekazywanie wszelkich informacji o przyjętych rozwiązaniach i zadaniach do wykonania. Taki sposób przekazywania informacji ułatwia ich akceptację, zrozumienie, przez co pomaga zmniejszyć opór pracowników przed wprowadzanymi zmianami i zwiększyć ich zaangażowanie w ich realizację.

6. ZACHĘCENIE PRACOWNIKÓW DO ANGAŻOWANIA SIĘ W PRACĘ WDROŻENIOWE

Zaangażowanie wszystkich pracowników w proces wdrażania systemu zapewnienia jakości wpływa w znacznym stopniu na powodzenie tego przedsięwzięcia, bowiem to właśnie oni tworzą ten system i w nim pracują. Dlatego kierownictwo firmy przystępując do prac wdrożeniowych musi zadbać, aby wszyscy pracownicy aktywnie w nich uczestniczyli, odpowiednio ich do tego zmotywować. Dzięki bowiem pełnemu zaangażowaniu pracowników możliwe jest jak najlepsze wykorzystanie ich wiedzy, umiejętności, talentu i energii w celu zakończenia całego przedsięwzięcia sukcesem.

Kierownictwo firmy opierając się na teoriach motywacji powinno stosować różne sposoby i instrumenty motywowania. Punktem wyjścia powinno być zadbanie o odpowiednie poinformowanie pracowników o celu podjęcia prac nad wdrażaniem systemu zapewnienia jakości i o znaczeniu tego przedsięwzięcia dla przedsiębiorstwa. Dobrze poinformowani pracownicy nie będą obawiali się zmian, jakie związane są z realizacją przedsięwzięcia i chętniej się w nie zaangażują. Ważne jest także zapewnienie pracownikom możliwości udziału w tworzeniu systemu, możliwości dyskusji, wyrażania opinii na temat przyjmowanych rozwiązań. Dzięki takiemu postępowaniu pracownicy poczują się współtwórcami nowego systemu, wezmą na siebie odpowiedzialność za niego, poczują wagę i sens swojej pracy, przez co chętniej się w nią angażują i podejną odpowiedzialnie do realizacji swoich zadań. Zadania, które powierzane są pracownikom powinny stanowić dla nich wyzwanie, jednak nie powinny przekraczać ich możliwości, aby nie stawały się dla nich źródłem stresu i zniechęcenia do pracy. Istotną sprawą jest także uznawanie przez kierownictwo osiągnięć pracowników. Wyróżniający się pracownicy powinni być nagradzani za swoje dokonania i postawy, aby mogli poczuć satysfakcję z wykonywanej pracy.

7. ZADBANIE O ODPOWIEDNIĄ WIEDZĘ I UMIEJĘTNOŚCI PRACOWNIKÓW

W związku z wdrażaniem systemu zapewnienia jakości do przedsiębiorstwa pracownikom powierzane są nowe zadania do wykonania, dlatego ważne jest, aby posiadali oni odpowiednią wiedzę niezbędną do ich realizacji. Zadaniem kierownictwa jest stworzenie pracownikom możliwości zdobycia tej wiedzy podczas szkoleń. Jednak dbałość o odpowiedni stan wyszkolenia wszystkich pracowników należy do zadań nie tylko naczelnego kierownictwa firmy, ale całej kadry kierowniczej, która powinna analizować kwalifikacje swojego personelu i zgłaszać nowe potrzeby.

Szkolenia wtedy przynoszą pożądany efekt, gdy dokładnie określony jest cel, jaki organizacja chce dzięki nim osiągnąć, a na podstawie tego celu ustalony jest program szkolenia, jego uczestnicy oraz osoby przeprowadzające szkolenie. Ważne jest także odpowiednie ustalenie kryteriów weryfikacji stopnia realizacji zakładanych celów szkoleniowych, co pozwoli ocenić, czy szkolenie przyniosło zamierzony skutek, czy też należy je uzupełnić.

Celem szkoleń związanych z wdrażaniem do przedsiębiorstwa systemu zapewnienia jakości powinno być przekazanie pracownikom (uczestnikom procesu wdrożeniowego) informacji niezbędnych do zaakceptowania i zastosowania się do nowej sytuacji, a także odpowiedniej wiedzy i umiejętności potrzebnych do wywiązywania się z nowych obowiązków, realizacji stawianych przed nimi nowych zadań. Szkolenia powinny minimalizować opór pracowników wobec projektu wdrażania systemu zapewnienia jakości do przedsiębiorstwa i przyjętych w jego ramach rozwiązań, a także zachęcać ich do aktywnego angażowania się w proces wdrożeniowy.

8. PODSUMOWANIE

Proces wdrażania systemów zapewnienia jakości – jak już podkreślono na wstępie – przysparza przedsiębiorstwom wiele trudności, wymaga od nich pełnego zaangażowania i umiejętności dostosowania się do nowych zasad i schematów postępowania, które on wprowadza, a także radzenia sobie z wieloma przeszkodami, barierami napotykanymi w trakcie jego realizacji.

Dużą rolę w sprawnym przebiegu procesu implementacji systemów zapewnienia jakości odgrywa naczelne kierownictwo firmy. Jego rolą jest odpowiedzialna organizacja pracy w trakcie realizacji procesu wdrożeniowego, tj. właściwe określenie celu wdrażania systemu zapewnienia jakości, sporządzenie harmonogramu prac związanych z wdrażaniem systemu zapewnienia jakości, wyznaczenie ról i podział odpowiedzialności, zapewnienie sprawnego przepływu informacji, zachęcenie pracowników do angażowania się w prace wdrożeniowe oraz zadbanie o odpowiedni poziom kompetencji pracowników, powinno w znacznym stopniu ułatwić realizację procesu

wdrożeniowego w przedsiębiorstwie. Należyte wykonywanie tych działań pozwala zapobiegać pojawianiu się utrudnień, a także rozwiązywać występujące problemy i zmniejszać intensywność napotykaných barier w trakcie realizacji procesów wdrażania systemów zapewnienia jakości w przedsiębiorstwach.

LITERATURA:

- [1] Belbin R. M., *Twoja rola w zespole*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003.
- [2] Grudowski P., *Jakość, środowisko, bhp w systemach zarządzania*, Oficyna Wydawnicza, Bydgoszcz 2003.
- [3] Parkinson C. N., *Prawo Parkinsona, czyli w pogoni za postępem*, Wydawnictwo Bart, Warszawa 2001.
- [4] Urbaniak M., *Systemy zarządzania w praktyce gospodarczej*, Difin, Warszawa 2006.
- [5] Jasińskiego Z. (red.), *Zarządzanie pracą: organizowanie, planowanie, motywowanie, kontrola*, Agencja wydawnicza Placet, Warszawa 1999.

STRESZCZENIE

W artykule podkreślono szczególną rolę najwyższego kierownictwa firmy w organizacji procesu wdrażania systemów zapewnienia jakości. Zaprezentowano główne zadania kierownictwa w tym zakresie wraz z przykładowymi sposobami ich realizacji. Wskazano także na znaczenie prawidłowego wykonywania tych zadań dla powodzenia procesu wdrożeniowego.

SUMMARY

The main tasks of company management in quality assurance systems implementation

The article emphasizes the particular role of management of company in the organization of quality assurance systems implementation. The author presents the main tasks of management within this area including examples ways of their realization. The importance of proper realization of these tasks for successful implementation process has also been indicated.



Ks. Tadeusz Fitych

Z badań nad małą architekturą sakralną Dolnej Austrii (Moniholz k/Grainnbrun, Waldviertel)

1. WSTĘP

1.1. Przypomnijmy, Austria czyli Republika Austrii, to średniej wielkości państwo w Europie Środkowej, które sąsiaduje i bezpośrednio rozwija samorządną wymianę w zakresie szeroko pojętej kultury, z aż ośmioma ościennymi krajami. Na północy graniczy bowiem z Niemcami (784 km) i Czechami (362 km), na wschodzie ze Słowacją (91 km) i Węgrami (366 km), na południu ze Słowenią (330 km) i Włochami (340 km), a na zachodzie ze Szwajcarią (164 km) i Lichtensteinem (35 km).

Na powierzchni 83,9 tys. km² (czyli ok. ¼ Polski) żyje tu ponad 8,35 mln mieszkańców (2008 r.). Najwięcej ludności zamieszkuje w stolicy kraju – Wiedniu i Dolnej Austrii (po ok. 1,6 mln osób)¹, a najmniej w górzystym Tyrolu. Przy czym Dolna Austria jest po Wiedniu jako stolicy kraju, najliczniej zamieszkałym krajem związkowym (nieco mniejszą liczbę mieszkańców ma Górna Austria i Styria). Główne austriackie miasta to: Linz (ok. 120 tys.), Graz (ok. 255 tys.), Salzburg (150 tys.), Innsbruck – ok. 118 tys., Klagenfurt – ok. 92 tys. (średnia gęstość zaludnienia to ok. 100 osób/km²). W miastach mieszka 66 % ludności, z czego aż około 21 % w Wiedniu.

Podział administracyjny stanowi 9 krajów związkowych (językiem urzędowym jest niemiecki, w niektórych regionach dodatkowo używa się słoweńskiego i chorwackiego). Zróżnicowany skład etniczny kraju tworzą kolejno: Austriacy (91,1 %; ale w samym Wiedniu mieszka już ok. 50 % emigrantów), Turcy (0,8 %), Chorwaci (0,8 %), Niemcy (0,5 %), Węgrzy (0,4 %),

¹ Stolicą kraju związkowego Dolnej Austrii jest St. Pölten (51,5 tys. mieszkańców) – jedno z 75 miast tego regionu.

Słoweńcy (0,4 %), Czesi (0,2 %, np. znaczny procent Austriaków nosi czeskie nazwiska). Gdy idzie o wyznania to kolejno co do liczebności reprezentują je: katolicy (84,3 %), luteranie (5,6 %); wyznawcy wielkich religii: muzułmanie (1,0 %), Żydzi (0,1 %), oraz przedstawiciele innych kultur, niekiedy określani mianem bezwyznaniowcy (6,0 %).

1.2. Austria była i jest krajem ludzi wierzących. Ta niekwestionowana prawda odzwierciedla się również w wiejskim i miejskim, a nawet wielkomiejskim (Wiedeń)², krajobrazie kulturowym poszczególnych krajów związkowych i regionów³. Przybywających turystów uderza nie tylko niezwykle rozmach oraz liczba opactw i klasztorów pełniących od wielu wieków rolę ważnych centrów kultury (zwłaszcza w Dolnej Austrii są to m.in.: Melk – 1089 r.; Klosterneuburg – 1114 r.; Heiligenkreuz – 1133 r. oraz Dürnstein, Seitenstetten, Göttweig, Lilienfeld i Zwettl), ale także częste występowanie zróżnicowanych form małej architektury sakralnej. Dla większości Europejczyków nadal jest jeszcze oczywistym fakt, że rodzimy się, żyjemy i umieramy pośród kościołów, cmentarzy, kapliczek i krzyży przydrożnych (n.b. w Polsce, jedynie Ziemi Kłodzka posiada aż ok. 5.000 obiektów małej architektury sakralnej, a Dolny Śląsk jest regionem wiodącym gdy idzie w ogóle o całościowo pojętą architekturę sakralną). I choć wydawać by się mogło, że czas tych krzyży i kapliczek się skończył, że są one już relikdami przebrzmiałej i zamierzchłej obyczajowości, że obumierają na swój sposób, murszejąc i próchniejąc, tak jednak nie jest. W dobie macdonaldyzmu i globalizacji, komputerów i podróży kosmicznych, wieżowców oraz banków piękniejszych niż świątynie, nadal wznosimy kapliczki i nisze, ustawiamy krzyże obok swych domów, na placach fabryk i miast, pośród pól i łąk, ogródków działkowych, wzgórz i zagonów. Ich estetyka jest już jednak inna, a samo przesłanie najczęściej mało czytelne lub prawie zapoznane.

Tadeusz Seweryn (*1894 +1975), do którego prac często odwoływał się profesor Emil Schneeweis, czołowy badacz austriackiej małej architektury sakralnej⁴, już w latach 50-tych twierdził, iż polskie „kapliczki są na wsi

² Zob. m.in. W. Westerhoff, *Bildstöcke in Wien, St. Pölten – Wien* [1993]. N.b. Autor nie tylko iż prezentuje 14 kategorii małej architektury sakralnej (zob. s. 11-13; ale bez dzwonnicy) oraz odnotowuje fakt istnienia w tym regionie ponad 600 tego typu obiektów.

³ Zob. m.in. L. Schmidt, *Wegkreuze und Bildstöcke*, Wien b.r.w. (Kataloge des Österreichischen Museums für Volkskunde, 29); Ch. Wagner, *Bildstöcke, Wegkreuze, Kapellen. Bildzeugnisse österreichischer Kultur*, (Hrsg.) Christian Brandstätter, Wien, brw.: J. Weingartner, *Tiroler Bildstöcke*, 1948; E. Skudnigg, *Bildstöcke und Totenleuchten in Kärnten*, 1967.

⁴ Problematykę tego typu prezentował zarówno w ramach swego doktoratu, rozprawy habilitacyjnej, jak też licznych artykułów. Zob. m.in. E. Schneeweis, *Bildstöcke in Niederösterreich*, Wien 1981; *Zur religiösen Volkskunde des südlichen Stadtrandes von Wien. Die Bildstöcke, Kreuze und Wagsäulen von Ober- und Unterlaa sowie Rothneusiedl*, „Österreichische Zeitschrift für Volkskunde“ XXV/74, 1971, s. 302n; Tenże, *Bildstockforschung und Namenkunde* (mit 1 Abb. im Text), „Österreichische Zeitschrift für Volkskunde“ XXVIII/77, 1974 s. 265n; Tenże, *Bildstockwanderweg Gobelburg, Gobelburg-Wien 1979* (Kataloge des Österreichischen Museums für Volkskunde, 33); Tenże, *Von dalmatinischen Bildstöcken und Waldviertler Glockentürmen. Zwei Beiträge zur Flurdenkmalforschung*, Kittsee 1988 (Kittseer Schriften zur Volkskunde, 5).

czymś tak naturalnym, że nawet nie docieka się przyczyny ich powstania. Są, gdyż były – tak jak drzewa, ziemia i obłoki na niebie”; /.../ „są modlitwą ludu /.../ rzezaną w drzewie lub kutą w kamieniu: materializacją uniesienia serc pobożnych”, w konsekwencji są to „perły krajobrazu”.

W zbliżonym tonie wypowiedział się na ten sam temat również jeden z pionierów austriackich badań w zakresie małej architektury sakralnej – Franz Hula⁵: „Der Bildstock [czyli ogólnie mówiąc krzyże i kapliczki przydrożne....] Gehört zur österreichischen Landschaft. In der flachen Ebene, wo sich Acker an Acker fügt, belebt er sie, schmückt er sie. An einen Baum geschmiegt oder die Mitte eines kleinen Hauses beherrschend, bietet er dem Auge Bilder voll malerischen Reizes. Er bringt Abwechslung in die Eintönigkeit der Landstraße und schmückt im Dorfe den Anger. Im Walde und in den Bergen verträumt er den Tag in stiller Einsamkeit und der Wanderer rastet gerne an seinem Fuß“.

1.3. Badania nad małą architekturą sakralną przeżywają w Europie swój renesans. Austria jest jednym z krajów przodujących na tym polu. Już w 1975 r. zorganizowano tu pierwsze międzynarodowe sympozjum poświęcone tej problematyce⁶. Badacze austriacy wypracowali użyteczne sposoby klasyfikacji i metody inwentaryzacji oraz opisu (choćby te ostatnie wymagają już pilnego unowocześnienia). Szereg krajów związkowych posiada stosunkowo bogatą bibliografię tej tematyki. Wiele zrobiono na tym polu przede wszystkim w Dolnej Austrii. Dla porównania w Polsce, Dolny Śląsk ma zarówno bardzo symboliczny stopień inwentaryzacji, jak też i nowoczesnych opracowań małej architektury sakralnej. Nieco lepiej obraz ten rysuje się między innymi na Górnym Śląsku, w Małopolsce i na Pomorzu Gdańskim.

Autor niniejszego przyczynku jest nie tylko twórcą historyczno-kulturowej wystawy p.t. „Boże Młyny” krzyże i kapliczki przydrożne na pograniczu kudowsko-nachodzkiem (na tropach dziedzictwa kulturowego Ziemi Kłodzkiej), otwartej w Kudowie-Zdroju w maju 2009 r. (n.b. w przeciągu 200 dni była ona prezentowana w siedmiu miejscowościach Dolnego Śląska, a odwiedziło ją ponad 37 tys. osób; towarzyszy jej nowatorski katalog mający dwie naukowe recenzje), ale co więcej, opublikował on szereg przyczynków na ten temat, wypracowując nowoczesną metodę inwentaryzacji i integralnej prezentacji oraz interpretacji znaczenia i przesłania małej architektury sakralnej. Od kilku lat prowadzi badania na tym polu w szeregu krajach Europy Środkowej. W niniejszej publikacji publikuje efekty wstępnej inwentaryzacji badań prowadzonych w Dolnej Austrii, w regionie Waldiviertel.

⁵ Zob. m.in. F. Hula, *Die Totenleuchten und Bildstöcke Österreichs*, Wien 1948; tenże, *Mittelalterliche Kultmale. Die Totenleuchten Europas*. Karner, Schalenstein und Friedhofsoculus, Wien, Selbstverlag 1970.

⁶ Zob. E. Schneeweis, *Bericht über die 2. Internationale Tagung für Bildstock- und Flurdenkmalforschung*, „Österreichische Zeitschrift für Volkskunde“, Bd. 82, Wien 1979, H. 4, s. 311-316; Tenże, *Bericht über die 4. Internationale Tagung für Bildstock- und Flurdenkmalforschung in Linz*, 11. bis 14. Oktober 1984, „Österreichische Zeitschrift für Volkskunde“, Bd. 87, Wien 1984, H. 4, S. 320-327.

Należy zauważyć, że jeśli idzie o procent chrześcijan wśród liczby tutejszych mieszkańców, to region ten ma nieco wyższe dane statystyczne niż cała Austria. Prezentują się oni jako wymowne 82,6 % regionalnego społeczeństwa. W tym 79,3 % ludności stanowią w Dolnej Austrii katolicy, a 3,3 % protestanci. Ponadto zinwentaryzowano tu wyjątkowo liczną sieć 1500 obiektów sakralnych, typu kościoły i kaplice zamkowe (w tej liczbie znajdujemy aż 264 obiekty sprofanowane lub zniszczone) oraz znaczącą liczbę – 800 kaplic wiejskich⁷. Przemierzając piękny region Waldviertel odnotowujemy wyspę odrębności sakralnego krajobrazu małej architektury sakralnej tworzonego bądź to przez wysokie granitowe krzyże, niskie krzyże żeliwne, czy też słupowe kapliczki z obrazami w ich niszach lub też niskie granitowe kolumny ze swego rodzaju tabernakulami na ich szczycie, itd.

Niniejsza relacja ze zrozumiałych względów ogranicza się jedynie do zwięzłej prezentacji efektów badań zrealizowanych na obszarze wsi Moniholz, czyli jednej z trzech miejscowości wchodzących w skład parafii Grainbrunn. Stawiamy tu przede wszystkim pytania o: rodzaje obiektów małej architektury sakralnej – „znaków wiary”, czas i bliższą genezę ich powstania oraz stan zachowania małej architektury sakralnej, a także sposoby jej wykorzystania wczoraj i dziś.

1.4. Aktualność i potrzebę kontynuowania tego typu badań w dodatkowy sposób uświadamiają nam współczesne wyzwania i „europejska noc duszy” (Jan Paweł II). W sytuacji globalizującego się świata, a przy braku etyki (to jak stwierdza Benedykt XVI żądza chciwości generuje ogólnoświatowy kryzys ekonomiczny oraz głęboki kryzys personalizmu i kultury) i co więcej, przy nasilającym się totalitaryzmie pustki, należy przywołać nadal aktualne adagium, znane już w III wieku: „duszą kultury jest kultura duszy”. W doskonały sposób tłumaczą je i harmonizują się z nim prawdy, syntetycznie sformułowane na kartach Katechizmu Kościoła Katolickiego z 1994 r. (część druga rozdział czwarty, art. 1679): „Poza liturgia, życie chrześcijańskie jest podtrzymywane przez różne formy pobożności ludowej, zakorzenione w rozmaitych kulturach. Kościół popiera formy religijności ludowej, wyrażające zmysł ewangeliczny i ludzką mądrość, wzbogacające życie chrześcijańskie, ale równocześnie czuwa, by je rozświecić światłem wiary”.

Przy czym jak dotychczas, pojęcie pobożności ludowej (niem. Volksfrömmigkeit, dotyczy to m.in. zróżnicowanych form wiary ludowej i zwyczajów z nią związanych) nie posiada jeszcze w pełni nowoczesnego i wyczerpującego opracowania naukowego⁸. Użyteczne są tu jednak leksykony teologiczne, z pomocą których możemy mówić zarówno o licznych typach, jak i o niepodważalnej wartości katolickiej pobożności ludowej.

⁷ Zob. m.in. W. Zotti, *Kirchliche Kunst in Niederösterreich. Diözese St. Pölten*, Bd. 2: *Pfarr- und Filialkirchen nördlich der Donau*, NÖ Pressehaus, St. Pölten – Wien [1986]; Tenże, *Dorfkapellen im Waldviertel*, [St. Pölten 2003], s. 7-9.

⁸ Zob. m.in. F. Dommann, *Volksfrömmigkeit*, w: *Lexikon für Theologie und Kirche*, Bd. 10, Freiburg [1986], k. 850-851 (=LThK).

2. POŁOŻENIE GEOGRAFICZNE, NAZWA I STRUKTURA WSI

Moniholz (najstarsze wzmianki z XII w.) leży niemalże „w sercu”, dokładnie w południowej części, najzdrowszego w Austrii regionu Waldviertel (ok. 20 km na pld.-wsch. od cysterskiego opactwa i administracyjnej siedziby powiatu Zwettl) w niewielkim obniżeniu, na wysokości 685 m n.p.m. Region Waldviertel od początku nowej ery był znany autorom dzieł geograficznych (m.in. grecki Geograf Strabon używa w swym dziele „Geographica” nazwy „Gabreta-Wald”). Nic dziwnego bowiem jest to jeden z najstarszych w Europie terenów osadniczych. W okresie od VII wieku osiedlali się tu Słowianie, a z końcem VIII wieku i w następnych stuleciach, nadal Słowianie, ale zarazem także i plemiona bawarskie. Z końcem X w. utrwaliły się już na tym terenie nazwy najstarszych osad, a do połowy XI w. trwała tu tzw. rolnicza kolonizacja wschodnia⁹. Prawdopodobnie była ona realizowana wzdłuż doliny i rzeki Wielkiego Kremsu oraz jej dopływu Purtzelkamp. Jednym z jej kościelnych centrów była zarówno pobliska wieś, a obecnie siedziba władz gminnych Sallingberg¹⁰, jak też i omawiana wieś Moniholz.

Obok miejscowości Großnondorf, wieś Moniholz przez około siedem wieków, tzn. od początku XII w. do 1784 r. należała do parafii św. Wita (niem. Hl. Vitus) w Großreinprechts¹¹ k/Sallingberg, a następnie przez ponad dwa stulecia i również w chwili obecnej, do parafii Grainnbrunn¹² (jest ona znana, i to nie tylko w rodzimej diecezji jako jedno z najstarszych maryjnych miejsc pielgrzymkowych)¹³, a zarazem do dekanatu Ottenschlag (do IV 2009 r., aktualnie do Zwettl). Są to struktury administracyjne diecezji St. Pölten, która została erygowana w 1785 r., w ramach józefińskich reform kościelnych. Obecnie jest to jedna z dziewięciu diecezji tego kraju (n.b. katolicy w roku 2008 stanowili w nim 67 % liczby mieszkańców)¹⁴.

⁹ Zob. L. Leutgeb (Red.), Marktgemeinde Sallingberg, (Hrsg.), Sallingberger Heimatbuch, Sallingberg 1983 (= SH), s. s. 24-25.

¹⁰ Oddalona zaledwie o ok.3,5 km wieś Allentsgschwendt posiada fragmenty fundamentów bryły kościoła datowane na 8-9 wiek. Zob. H. E. Bernreiter, 700 Allentsgschwendt Chronik 1303-2003, Eigenverlag Allentsgschwendt 2004, s. 8.

¹¹ Parafia Sallingberg (etym. – góra świętych) podobnie jak i parafia Großreinprechts w XII w. zostały oddzielone z tzw. „Mutterpfarre” powstałej ok. 1050 r. na rzeką (Wielkiego Kremsu Großen Krems). Zob. W. Pongratz, Besiedlungs und Herrschaftsgeschichte, w: L. Leutgeb (Red.), Marktgemeinde Sallingberg, (Hrsg.), Sallingberger Heimatbuch, Sallingberg 1983 (= SH), s. 24-48, 45; Erläuterungen zum Historischen Atlas der Österreichischen Alpenländer (Hrsg. Österreichischen Akademie der Wissenschaften), II. Abt. Die Kirchen – und Grafschaftskarte, 6 Teil: H. Wolf, Niederösterreich, Wien 1955, s. 235-236.

¹² Jest to jedna z 424 parafii diecezji St. Pölten.

¹³ Obok dwu najczęściej i najliczniej odwiedzanych sanktuariów maryjnych diecezji St. Pölten, tzn. Maria Taferl i Molderberge zu Dreieichen, drugi krąg najczęściej odwiedzanych sanktuariów maryjnych stanowią kościoły w Hoheneich k/ Gmünd oraz najwyżej położone maryjne miejsce kultu regionu Waldviertel – Maria-Grainbrunn (777 m n.p.m.).

¹⁴ Przez ponad 1000 lat teren dzisiejszej diecezji przynależał do niesłychanie rozległej, największej w cesarstwie rzymskim, diecezji Pasawy (niem. Passau, eryg. w 739 r., aktualnie jest to niemieckie miasto z 50 tys. mieszkańców u zbiegu trzech rzek, w tym Dunaju). Z biegiem czasu wyłoniły się z niej diecezja Wiedeń i Wiener Neustadt. W okresie regulacji józefińskich siedziba tej ostatniej została przeniesiona do St. Pölten. W 2007 r. do diecezji St. Pölten należało ponad 549 tys. wiernych, którym na obszarze 10.450 km² posługiwało 306 księży diecezjalnych i ok. 200 zakonników z ks. bpem Klausem Küngiem od 2004 r. na czele. Zob. F. Schragl, Geschichte der Diözese St. Pölten, St. Pölten – Wien [1985, s. 111-197.

Patronat kościelny nad parafią Graibrunn o dziwo, aż do lat 80-tych XX wieku sprawowali nobilitowani właściciele dominium Rappottenstein (n.b. nadal pozostają oni zarządcami kompleksu lasów tworzących południowo-zachodnią granicę wsi)¹⁵.

Wieś Moniholz położona jest w niewielkiej dolinie na niewielkim potoku (będącym dopływem rzeki Purzelkamp). Jest ona oddalona o 4 km od kościoła parafialnego w Grainbrunn¹⁶ (45 minut marszu) i o 9 km od siedziby administracji gminy w Sallingberg¹⁷. W granicach wsi znajduje się obszar o powierzchni 618,8282 ha, w większości jest to areal uprawny¹⁸. W 44 domach żyje tu 47 rodzin¹⁹. W sumie mieszka tu ok. 190 osób (dane z 2007 r.; według danych statystycznych w gminie żyje ok. 30 osób na kilometrze kwadratowym, ponieważ aż 50 % jej obszaru stanowią lasy, wartość ta jest aż trzykrotnie niższa od średniej krajowej – 90 osób na kilometr kwadratowy).

Nazwa wsi

Jest to klasyczny przykład wiejskiego nazewnictwa doby średniowiecza, a konkretnie typu – „genetivischen Ortsnamen”, czyli jednej z czterech w tym względzie podstawowych kategorii. Od początku XII w. nazwa wsi występowała w postaciach: **Moniholz**; 1171 – **Manegols**; 1280 – **Manigol-des**²⁰, (ale w 1590/91 – **Mainwalts**). Mamy tu dopełniacz staroniemieckiego imienia osoby – Managold. W przebiegu czasu m.in. spółgłoskę „g” zastąpiono na „h”. Oznacza to, że wioska albo była własnością, albo powstała z polecenia pewnego Moniholza. W opinii Stephana Bidermanna nazwy dwu wsi wchodzących w skład parafii Grainbrunn, tzn. Großnondorf i Moniholz (= Mönch-Holz) ukazują wczesne wpływy wspólnot zakonnych. Miały one charakter gospodarczy i kulturowo-religijny.

¹⁵ W latach 1965-66 funkcję patrona parafii pełnił doktor Ferdinand Graf Abensperg-Traun, rezydujący na zamku Maissau. Zob. Schematismus der Diözese St. Pölten 1965/66, St. Pölten 1966, s. 233.

¹⁶ W kwestii historii miejsca pielgrzymkowego, łaskami słynącego obrazu maryjnego (XVI w.), kościoła parafialnego (zbud. 1694-1696), pustelni (1694), plebanii z ok. 1737, przeb. w XVIII w.) oraz kaplicy przy źródle (wzm. XVI w.) zob. m.in. St. Biedermann, Maria-Grainbrunn im Niederösterreich Waldviertel, St. Pölten [Wien] 1923; M. Riesenhuber, Die Kirchlichen Kunstdenkmäler des Bistums St. Pölten, St. Pölten 1923, s. 93-94; Schematismus der Diözese St. Pölten 1953/54, St. Pölten 1954, s. 219; Schematismus der Diözese St. Pölten 1965/66, St. Pölten 1966, s. 233; J. Grübler, Wallfahrtskirche Maria Grainbrunn, Grainbrunn 1984; G. Auer, Zur Geschichte von Wallfahrt und Seelsorge in Grainbrunn, „Hippolytus, Neue Folge (St. Pöltener Hefte zur Diözesankunde und Beihefte) 1986, Heft 10, s. 3-29; W. Zotti, Kirchliche Kunst in Niederösterreich. Diözese St. Pölten, Bd. 2: Pfarr- und Filialkirchen nördlich der Donau, NÖ Pressehaus, St. Pölten – Wien [1986], s. 118-120; DE-HIO – Niederösterreich, Bd.: Nördlich der Donau (Handbuch – Die Kunstdenkmäler Österreich), s. 308-309; Bedeutende Wallfahrten, Kirchen und Kapellen, Bd. II Niederösterreich und Burgenland, [Journal Verlag Matrei 2001], s. 280.

¹⁷ W roku 2007 gminę Sallingberg zamieszkiwało ok. 1.700 mieszkańców, przy czym stałych mieszkańców było ok. 1400 reszta, to tzw. „wiedeńscy”, którzy mają tu swoje drugie mieszkanie. Ten trend nie tylko, że się utrzymuje, ale coraz bardziej umacnia.

¹⁸ Ta wielkość stawia wieś Moniholz pod względem powierzchni na trzecim miejscu w gminie.

¹⁹ W 1590/91 r. istniały już 24 domy. Zob. A. Eggendorfer, Das Viertel ober dem Manhartsberg im Spiegel des Bereitungsbuches 1590/91, rozprawa doktorska na wydziale filozoficznym Uniwersytetu Wiedeńskiego, Wien 1974, s. 491.

²⁰ Zob. E. Schuster, Die Ortsnamen der Gemeinde Sallingberg, w: SH, s. 16.

Do charakterystycznych cech historii współczesnej gminy Sallingberg (ok. 52 km²), należy m.in. fakt, że w dziejach patronatu nie wzniesiono tu żadnej siedziby właściciela domeny, tzn. zamku, jako centrum administracji. W średniowieczu istniały tu jedynie trzy niewielkie wartownie (miejsca obserwacyjno-obronne): Sallingberg, Lugendorf, oraz Maniholz lub Rabendorf.

Mikrostruktura wsi

Najstarsi osadnicy tego regionu najpierw przygotowywali areal pod dom mieszkalny i niewielki ogródek, a dopiero w później, ziemię uprawną pod tzw. „trójpółkę”. Ten typ pierwotnych upraw („Garten – Ackerlößfluren”) w gminie Sallingberg spotykamy jedynie w Moniholz i w Kleinhaslau oraz w dawnej domenie Panów z Kuenring (tzn. w Zwettl i Weitra)²¹.

W wyniku wczesnośredniowiecznego osadnictwa powstała tu typowa wieś przydrożna (szosowa). Od zachodu stanowią ją pasma ogrodów, a od wschodniej bardzo nieregularne struktury.

Podejmując wstępny opis mikrostruktury omawianej wsi odnotowujemy fakt, iż w dniu 13 maja 1941 r. – spłonął tartak Franza Ebnera. Aktualnie strukturę wsi stanowią m.in.: – 55 budynków mieszkalnych; – 3 wielohektarowe gospodarstwa rolne i 12 gospodarstw zajmujących się hodowlą bydła i trzody chlewnej; – dwa duże zakłady stolarsko-meblowe (Johann Weidenauer i Karl Krammer); – wielopiętrowa gospoda (Gasthaus Bock, zbud. w 1987 r.); – 2 remizy strażackie (mała z 1927 r. i większych rozmiarów nowa z 06 VII 1937 r.); – przeciwpożarowy zbiornik wodny oraz niewielka oczyszczalnia ścieków.

Stowarzyszenia

Formy wyższej kultury, stopnia uspołecznienie i personalistycznie pojętej tożsamości relacjonalnej stanowią we wszystkich okresach dziejów naszego kontynentu różnego typu bractwa i stowarzyszenia. Wysoki stopień uspołecznienia (czyli społeczeństwa aktywnego) spotkać można między innymi w kręgu języka niemieckiego (np. w Szwajcarii, Bawarii). W prezentowanej miejscowości żyje ok. 120 osób w przedziale wieku 18-tu do 65-ciu lat (dane z 2007 r.) ale istnieje tu, można powiedzieć aż, pięć stowarzyszeń. Są to kolejno: – Ochotnicza Straż Pożarna (Freiwillige Feuerwehr)²² – 38 członków²³; – Stowarzyszenie kombatanów (Weltkampfruppe); – Stowarzy-

²¹ Zob. W. Pongratz, *Besiedlungs und Herrschaftsgeschichte*, s. 30-31.

²² Pierwsze stowarzyszenia tego typu powstały w Austrii i Czechach z inspiracji cesarzowej Marii Teresy. W pobliskiej wsi Großnondorf Ochotnicza Straż Pożarna została założona już w 1888 r., a 21 V 1923 r. świętowano tam 30-lecie. 19 VII 1936 r. tutejsza straż otrzymała motorową pompę, a ręczną przekazała wsi Moniholz. Zob. O.K. M. Zaubek, *Die bürgerlichen Jahrzehnte*, w: SH, s. 80 i 137.

²³ W dniu 1 VII 1923 r. proboszcz Grainbrunn poświęcił w Moniholz ręczną pompę strażacką (stowarzyszenie i remiza powstały później). 06 VII 1937 r. straż otrzymała motorową pompę, równocześnie poświęcono nową remizę. Zob. O.K. M. Zaubek, *Die bürgerlichen Jahrzehnte*, w: SH, s. 137; 151.

szenie na rzecz upiększania wsi (Verschönerungsverein)²⁴; – zespół taneczny (Tanzgruppe) oraz związek rolników (Bauerverband)²⁵.

3. OBIEKTY SAKRALNE

3.1. Na swego rodzaju owalnym płaskowyżu okalanym przez system wiejskich asfaltowych dróg, przypominających znacznych rozmiarów znak „X” (dobrze widoczny m.in. na mapach katastralnych), w jego centrum znajduje się wiejska kaplica p.w. św. opata Leonharda (w j. pol. Leonarda) orientowana na wschód²⁶.

Znamienny i wymowny jest już sam wybór patrona kaplicy. Leonard – jest to stare imię powstałe na gruncie germańskim z przejętego z łaciny członu „Leon” – lew oraz germańskiego ‘-hard’ – co znaczy mocny, silny. Święci, którzy nosili to imię, tworzą w wykazach hagiograficznych grono ośmiu postaci.

Pierwszym z trzech, którzy zajmują poczesne miejsce zarówno w historii Kościoła, jak i w dziejach samego kultu jest średniowieczny Leonard (niem. Leonhard) z Nobiliacum (+ ok. 560)²⁷. Wiemy o nim niewiele. Prawdopodobnie żył w VI stuleciu. Jego aktualny życiorys sporządzony został znacznie później – XI w. i jest raczej średniowieczną legendą niż historycznym przekazem. Według tej tradycji Leonard miał pochodzić ze szlachetnego frankońskiego rodu. Kształcił się i wychowywał u św. Remigiusza Reoms. Następnie był pustelnikiem, a w końcu założył klasztor w Nobiliacum (Noblać k/ Lomoges, aktualnie St. Leonard de Noblat we Francji. Wspomniana wersja życiorysu przypisuje mu wiele cudów zdziałanych na rzecz więźniów. W konsekwencji pod koniec XI w. w całej Europie zaczął się szerzyć kult świętego. Spontanicznie uznano go za patrona uwieczonych. W miarę rozpowszechniania i popularyzowania się tego żywego kultu, ze św. Leonarda uczyniono także opiekuna chorych, a następnie bydła, koni itp. (Polsce prawdopodobnie kult ten szerzyli cystersi a jednym z najbardziej znanych świadectw kultu jest krypta na Wawelu). W efekcie stał się on jednym z najbardziej ulubionych świętych ludowych i to w obszarze języka niemieckiego, w Polsce, jak i we Włoszech.

²⁴ Parafialna księga pamiątkowa Grainbrunn zawiera fakt założenia w tej wsi w 1882 r. tzw. Verschönerungsverein. Zob. O.K. M. Zaubek, Die bürgerlichen Jahrzehnte, w: SH, s. 69-70.

²⁵ W 1919 r. z różnego typu przechodnich organizacji (n.p. z powstałych w 1899 r. w Styrii katolicko-konserwatywnych stowarzyszeń) powstał "Österreichische Reichsbauernbund". W 1938 r. po Anschluss-u Austrii został on rozwiązany. W roku 2003 związek austriackich rolników liczył 300.000 członków i wywierał znaczący wpływ nie tylko na rozwój swej branży, ale i na partię ludową (Österreichischen Volkspartei – ÖVP).

²⁶ Niestety, ale regionalne mapki prezentujące turystykę kulturową Waldviertel odnotowują jedynie samą kaplicę (bez żadnego komentarza, ale pomijają inne kategorie tutejszej małej architektury sakralnej).

²⁷ Zob. B. Senger, 2000 Vornamen (Ihre Deutung und ihre Patrone mit dem neuen Heiligenkalender), Sankt Augustin [1976], 113; H. Fros, F. Sowa, Twoje Imię (Przewodnik onomastyczno-hagiograficzny, Kraków [1975], s. 366-367; LfThK, Bd. VI, k. 965-966.

Barokowa kaplica została zbudowana w 1777 r.²⁸, czyli jeszcze za rządów cesarzowej Marii Teresy (1740-1780), a przed słynnymi regulacjami kościelnymi i kasatami zakonów Józefa II Habsburga (1765-1790), zainicjowanymi w 1781 r. Wpisuje się ona w wymowną liczbę 941 kościołów i kaplic diecezji St. Pölten²⁹. Przy czym w regionie Waldviertel w pierwszej połowie XVII w. istniało zaledwie 16 kaplic wiejskich, z końcem tego wieku było ich już sto, ale po niespełna dwóch wiekach, w roku 1914 funkcjonowało ich aż 500.

Bryła kaplicy, po szeregu modyfikacjach, ma jedną nawę zwieńczoną od wschodu absydą, a od zachodu prostą fasadą, jak też bardzo prostą czterospadową wieżyczką z sygnaturką na dachu kaplicy – *zob. fot 1 i 2*. Zarówno siodłowy dach, jak i cała wieżyczka zostały pokryte popielatym łupkiem. Kaplica ma niewielkie rozmiary (nawa ok. 5,5 x 7,5 m, czyli typowe dla większości wiejskich kapliczek Dolnej Austrii, typu drugiego wg W. Zottiego³⁰).



Fotografia 1. i 2. Bryła wiejskiej kaplicy w Moniholz

W jej wnętrzu umieszczono 14 współcześnie wykonanych ławek (ok. 55 miejsc siedzących, czyli dla ok. 1/3 liczby mieszkańców). W absydzie znaj-

²⁸ M. Riesenhuber, Die Kirchlichen Kunstdenkmäler des Bistums St. Pölten, St. Pölten 1923, s. 94. W roku 1917 – 23 I – dla celów wojskowych zdjęto z wieży dzwon (07 kg, średnicy 65 cm), ale już w październiku poświęcono nowy dzwon odlany żelaza. Zob. O.K. M. Zaubek, Die bürgerlichen Jahrzehnte, w: SH, s. 121.

²⁹ Zob. m.in. W. Zotti, Dorfkapellen im Waldviertel, [St. Pölten 2003].

³⁰ Zob. W. Zotti, Dorfkapellen im Waldviertel, dz. cyt. s. 59-60.

duje się późnobarokowy ołtarz z obrazem opata Leonharda (na skutek uszkodzenia przez pożar pierwotnego przed kilkoma laty został on wykonany na nowo). Nad prostym tabernakulum, po obu stronach ołtarza umieszczono dwa siedzące aniołki. Na ścianach absydy zawieszono, patrząc na prawo, kolejno: rzeźbę św. Floriana, Matki Bożej Bolesnej, a po lewej Jezusa w typie „Ecce Homo” i św. Annę Samotrzecią – *zob. fot. nr 3*. Na ścianach nawy, patrząc od strony prawej, znajdujemy rzeźbę św. Marcina, a następnie reprodukcje 14-tu stacji drogi krzyżowej umieszczone w ramach pod szkłem. W absydzie znajduje się niewielkich rozmiarów i bardzo prosty w formie tzw. ołtarz posoborowy. Z kolei w kaplicznej nawie znajdują się dwa krzyże procesyjne z pasyjkami Chrystusa malowanymi na blasze.



Fotografia 3. Wnętrze wiejskiej kaplicy w Moniholz

W 1957 r. została przez kurie biskupią przedłużona na kolejne Lata zgoda na celebrowanie Eucharystii w tutejszej kaplicy. Obecnie ma to miejsce raz na tydzień.

3.2. Mała architektura sakralna

W następstwie szeregu wizji lokalnych, wykonania dokumentacji fotograficznej, przeprowadzenia licznych wywiadów z najstarszymi mieszkańcami wsi Moniholz, zapoznania się z literaturą przedmiotu oraz po odbytych

konsultacjach ze znawcami historii regionalnej, prezentujemy poniżej lapidarne charakterystyki pięciu nieistniejących już krzyży (w tym czterech drewnianych i jednego żeliwnego) oraz czterech istniejących obiektów małej architektury sakralnej.

(3.2.1.) Przed wioską Moniholz, po prawej stronie (po lewej stronie lokalnej asfaltowej drogi, na wysokości drogi polnej wiodącej do lasu) w przeszłości znajdował się drewniany krzyż, natomiast pobliska łąka nosiła miano „Holzwiese”.

(3.2.2.) Przy wjeździe do wioski od strony parafii Grainbrunn, pomiędzy dwoma brzozaami znajduje się drewniany krzyż z pasyjką malowaną na blasze. W odnowionej wersji został on postawiony ok. 1990 r. – zob. fot. nr 4. Poprzedni krzyż znajdował się w pobliżu, ale na innym miejscu. Pod przewodnictwem proboszcza wierni gromadzą się tu z okazji dni krzyżowych (niem. Bittage; jeden raz w roku na wiosnę), a uprzednio także na wspomnienie patrona strażaków św. Floriana oraz na uroczystość Bożego Ciała (wówczas k/krzyża budowano jeden z czterech ołtarzy).



Fotografia 4. Krzyż drewniany przy rozstaju dróg i wjeździe do Moniholz

(3.2.3.) Kapliczka nadrzewna z obrazem Matki Bożej (z 1 poł. XX w.) znajduje się opasłym modrzewiu rosnącym na prywatnym terenie,

w pobliżu wiejskiej drogi, a naprzeciwko domu nr 47 – zob. fot. Nr 5. Upřednio kapliczka była umieszczona na nieco wyższym modrzewiu (ale także na posesji prywatnej, i w pobliżu dziedzina zakładu stolarskiego Johanna Weidenauera, nr 53), stojącym bliżej wewnętrznej drogi oraz bliżej zabudowań mieszkalnych.



Fotografia 5. Kapliczka nadrzewna

Mieszkańcy nazywają drzewo „Blitzbaum”. Według najstarszych przekonań religijnych spełniało ono rolę swego rodzaju „piorunochronu Bożej Opatrzności”, a więc w duchowy sposób chroniło pobliskie domy mieszkalne. Wraz z księdzem proboszczem wierni gromadzą się tu z okazji dni krzyżowych. Wspólne modlitwy błagalne rozpoczęte pod drewnianym krzyżem stojącym przy wjeździe do wioski (a oddalonym ok. 100m) kontynuowane są koło kapliczki. Ich finałem jest sprawowana w tym otoczeniu polowa msza św. W miesiącu maju, dedykowanemu kultowi maryjnemu, starsi mieszkańcy tradycyjnie gromadzą się przed kapliczką na dziękczynne modlitwy.

- (3.2.4.) Kolejny z drewnianych krzyży istniał jeszcze przed kilkudziesięciu laty, w południowo-zachodniej części wioski, przy rozwidleniu dróg (aktualnie znajduje się w tym miejscu duży skład drewna opałowego). Motywy wzniesienia krzyża nie zostały odkryte.
- (3.2.5.) W dolnej części wioski istnieje słupowa kapliczka z niszą (niem. Bildstock). Umieszczono w niej ludową realizację fresku Matki Bożej z Dzieciątkiem Jezus. W roku 2009 została całkowicie odrestaurowana i przeniesiona na posesję domu wzniesionego w 2007 r. (naprzeciwko starszego domu pod nr 16) – zob. fot. nr 6. Bliższe motywy jej powstania nie zostały ustalone.



Fotografia 6. Kapliczka Matki Bożej z Dzieciątkiem Jezus

- (3.2.6.) W miejscu powyżej zaprezentowanej kapliczki, początkowo stał drewniany krzyż.
- (3.2.7.) Jeszcze pod koniec XX w. w dolnej części wioski, przy szosie prowadzącej do wioski Waldhausen, po prawej stronie drogi istniał żeliwny krzyż (obiekt określano w j. niem. Martel). Ufundował go i wkopał w ziemię tutejszy gospodarz o nazwisku Karl Waglechner – zob. fot. nr 7 (pierwotne zdjęcia uległy zniszczeniu, posługujemy się reprodukcją analogicznego obiektu). Był on usytuowany zaledwie kilkaset metrów od wioski, przy drodze i w pobliżu pola. W tym miejscu 7 sierpnia 1952 r. jego rodzinę spotkała wielka życiowa

próba. Pod koniec letniego dnia małżonkowie obsługując dwa zaprzęgi, ciągnięte przez woły, usiłowali jak najszybciej zwieść do stodoły zebrane plony. Żonę Karla Waglechnera – Marię (w wieku zaledwie 42 lat, z domu Klemmer z pobliskiej wsi Großnondorf), podczas próby szybkiego zebrania drugiej fury snopków gwałtownie zaskoczyła burza. W efekcie młoda kobieta została porażona piorunem. Życie straciła nie tylko Pani Maria, ale także dwa stare i spokojne woły z jej zaprzęgu. Osierociła czterech synów w wieku od 1 do 13 lat³¹.



Fotografia 7. Krzyż żeliwny

(3.2.8.) Nieco dalej od centrum wioski, ale także w dolnej południowo-zachodniej części wioski i przy szosie prowadzącej do Waldhausen oraz w niewielkiej odległości od poprzedniego żeliwnego, jeszcze w latach sześćdziesiątych stał kolejny drewniany krzyż. Wzniesiono go przy rozwidleniu polnych dróg prowadzących w do Reutbühel. Motywy tej fundacji nie zostały jeszcze ustalone.

³¹ Zob. J. Leutgeb, Sallingberg von 1918 bis 1983, w: SH, s. 178-179. W dniu 15 IX 2009 r. przeprowadziłem na ten temat wywiad – rozmowę z jej synem Leopoldem, który wówczas miał cztery lata.

4. ZAKOŃCZENIE

4.1. Należy zauważyć, że diecezja St. Pölten ma 25 dekanatów (2008 r.), a tutejsze 424 parafie, w przeważającej mierze stanowią niewielkie wspólnoty wiernych. Statystycznie obejmują one ok. 1296 ochrzczonych (a praktycznie często ok. 500 osób). Skupiając uwagę na średniej wielkości architekturze sakralnej (mamy tu na uwadze także ich powierzchnię i kubaturę) w pierwszym rzędzie myślimy o kaplicach wiejskich i dzwonnicach. Dla porównania, warto w tym miejscu odnotować fakt, że w dekanacie Waidhofen (położonym nad rzeką Dyją, niem. an der Thaya, w pn-zach części regionu Waldviertel) funkcjonuje 26 parafii (a 173 gminy katastralne). Istnieje w nich 112 kaplic i 13 dzwonnice. Z kolei w dekanacie Krems (nad Dunajem) funkcjonuje 19 parafii, a istnieje tu tylko 11 kaplic wiejskich, i w dodatku żadna dzwonnica. W tym świetle stwierdzamy, że dekanat Ottenschlag i Zwettl do których należała i należy parafia Grainbrunn usytuowane są pomiędzy obiema przytoczonymi na wstępie dekanatami. Na terenie parafii istnieją dwie kaplice wiejskie. Zostały wzniesione w 1777 r. i 1960 r., ale nie występuje tu żadna swobodnie stojąca dzwonnica.

4.2. Znaczącą część sakralnego krajobrazu Waldviertel pn-zach. regionu Dolnej Austrii stanowią liczne obiekty małej architektury sakralnej tworzące swego rodzaju kompleks, sieć (cenne instrumentarium wiernych na rzecz umacniania „twierdzy wewnętrznej i zewnętrznej”). Są to m.in. tzw.: Flurdenkmäler, Weg – i Flurkreuze, Bildstöcke, Kapelchen... W niektórych parafiach tego regionu jak na przykład Langschlag istnieje wręcz uderzająca liczba aż 146 obiektów małej architektury sakralnej (różnego typu); w parafii Großschönau – 104, a w parafii Thaya – 90. Natomiast w regionie Mostviertel – czyli w pld.-zach. części Dolnej Austrii, w parafii Haag istnieje 130 obiektów małej architektury sakralnej, a w St. Leonhard am Forst – 82 obiekty³².

Parafia Grainbrunn usytuowana jest wprawdzie w północno-zachodniej części diecezji, która -jak to ukazują wstępne zestawienia - dominowała zarówno pod względem liczby kaplic wiejskich i dzwonnice, jak też pozostałych kategorii małej architektury sakralnej, ale jej charakterystyka jest odmienna. Jak to dokumentuje poniższa tabela liczba nisz, krzyży i kapliczek przydrożnych jest w Grainnbun od 4 do 6-ciu razy mniejsza niż w innych parafiach regionu Waldviertel. Ponadto na terenie parafii w ogóle nie występują takie kategorie małej architektury sakralnej jak m.in.: Grupy Ukrzyżowania, Męki Pańskiej, Kolumny Trójcy Świętej i Chrystusa, Kolumny Maryjne (i wyobrażenia typu „Pieta”), Kalwarie i drogi krzyżowe oraz figury Jana Nepomucena i nisz.

³² Zob. W. Zotti, *Dorfkapellen im Waldviertel*, dz. cyt. s. 12.

Tabela 1. Kaplice i MAS parafii Grainbrunn

l.p.	Miejscowość	k-ł; kapł/w.	krzyże; kapliczki	nisze	inne	Razem:
1.	GRAINBRUNN	k-ł par.:	8	-	1	9
2.	Großnondorf	kapł/w.: 1777 r.	6	-	-	6
3.	Moniholz	kapł/w.: 1960 r.	8	1	-	9

2 kaplice wiejskie**MAS łącznie: 24 obiekty**

Zrekonstruowany kompleks małej architektury sakralnej wzniesiony w Moniholz w ostatnich dwu wiekach liczył dziewięć obiektów i 6 kategorii³³. Do końca XX w. przetrwały tu jedynie cztery obiekty (czyli ok. 36 % wytworzonego tu kompleksu). Zagięły krzyże i to zarówno mało trwałe drewniane (4), jak i jedyny żeliwny. Bardzo nieliczną kategorią stanowią tu nisze (i inne formy orędownictwa świętych oraz upiększania domów mieszkalnych i gospodarczych). Kategorią dominującą były tu krzyże (5), zwłaszcza drewniane (4) i jeden krzyż żeliwny. Jest on stosunkowo często napotykanym w tym regionie (ma wysokość ok. 1 m). Tutaj został użyty tylko w jednym z trzech odnotowanych odmian, tzn. tzw. „Martel”. Wszystkie krzyże zostały wzniesione w zasadzie w okresie jednego stulecia - XX w.

Na drugim miejscu plasują się dwie różnego typu kapliczki maryjne. Uderzającym jest całkowity brak uzewnętrznionego kultu innych „popularnych” świętych (m.in. św. Jana Nepomucena i Floriana³⁴). Jest to wymowna uwaga. Bowiem pomimo iż wioska leży w sporym obniżeniu, a przez jej centrum przepływa strumień, który przy niesprzyjających warunkach atmosferycznych powoduje powódzie, to jednak w jego otoczeniu dotychczas nie znalazła się figura św. Jana Nepomucena.

Jak widzimy miejscowy kompleks małej architektury, jeszcze przed półwieczem był o ponad 50 % liczniejszy. Wioska Moniholz posiada owalny zarys wewnętrznego układu komunikacyjnego (przebiegają przez nią dwa krzyżujące się szlaki komunikacyjne, z którymi spleta się sieć dróg polnych) którego religijne centrum stanowi lokalna kaplica. Od północnego i południowego zachodu (gdzie są zarazem większe pola uprawne i łąki) panora-

³³ Zadanie inwentaryzacji byłoby łatwiejsze, a same wyniki bardziej obiektywne, gdyby istniały zarówno lepiej wyprofilowane kroniki oraz parafialne i diecezjalne inwentarze zawierające listy obiektów tego typu. W nielicznych europejskich diecezjach inwentaryzacja parafialna zawiera także obiekty małej architektury sakralnej i jest kontrolowana podczas wizytacji biskupiej (zob. archidiecezja katowicka!).

³⁴ Istnieje co prawda postać św. Floriana w postaci rzeźby w absydzie miejscowej kaplicy oraz jak fresk na frontonie nowej remizy strażackiej.

ma i granica wsi była intensywnie chroniona, upiększana i ubogacony obiektami małej architektury sakralnej. O dziwo, na wschodniej ścianie wioski przychodzi nam odnotować całkowity brak małej architektury sakralnej.

Spoglądając na wspomniane obiekty z punktu duchowości, zauważamy dominację duchowości pasyjnej i kultu maryjnego. Jest to zarazem rys typowy dla zdrowej pobożności i kultury duchowej mieszkańców wsi zarówno w Austrii, jak i w całej Europie XIX-XX w.

Należy z uznaniem podkreślić z jednej strony fakt personalistycznie i integralnie pojętego procesu uspołecznienia tutejszych mieszkańców, a z drugiej że zachowane obiekty małej architektury sakralnej są nie tylko starannie zadbane, upiększone żywymi kwiatami (pozostaje kwestią otwartą czy czynią to sąsiadujący z obiektami mieszkańcy, czy też członkowie stowarzyszenia), ale co ważniejsze stanowią one miejsce wspólnotowej modlitwy. Dzieje się tak zwłaszcza podczas dni krzyżowych, w miesiącu maju związanym z kultem maryjnym oraz podczas uroczystości Bożego Ciała.

Na kolejnym etapie badań tego zagadnienia podejmiemy próby poszerzenia bazy źródłowej poprzez analizę zasobów archiwum diecezjalnego w St. Pölten, drugą turę wywiadów, studium prasy i literatury regionalnej, konsultacje ze specjalistami w zakresie historii sztuki, etnografii oraz historii regionalnej, obrzędów i pobożności ludowej.

Zamiast prezentacji przesłania lokalnej małej architektury sakralnej z terenu parafii Grainbrunn (n.b. łączy je sprzężenie zwrotne z istotą i kształtem ludowej pobożności i mądrością mieszkańców wsi), które oczekuje na swoje pełne opracowanie, zapoznajmy się z ważną oceną religijności ludowej w ujęciu zarówno byłego biskupa diecezji St. Pölten, jak i Katechizmu Kościoła Katolickiego z 1994 r. (którego kolegium redakcyjne prowadził aktualny biskup Wiednia kard. Christoph Schönborn; zob. część druga rozdział czwarty, artykuły 1674-1676).

Po pierwsze, nie dziwi i zbytnio nie zaskakuje nas fakt, że m.in. w 1988 r. biskup diecezjalny St. Pölten Franz Žak (1961-1991) napisał diecezjanom: „dla tych wiernych którzy nie mogą uczestniczyć w parafialnej liturgii eucharystycznej, szczególnego znaczenia nabierają nabożeństwa i praktyki pobożności ludowej, kultywowane w pięknie odnowionych kościołach i kaplicach filialnych. Wszystkie zachowane w nich i wokół nich tradycje religijne, dawne oraz nowe, zdrowe zwyczaje ludowe, należy jak najgoręcej popierać i pielęgnować”.

Jeszcze dalej i konkretniej wartość ludowej pobożności i religijności wiernych ukazują artykuły katechizmowe:

„1674 – Poza liturgią sakramentów i sakramentaliów katecheza [*do-
dajmy tu – dojrzała i integralna postęga duszpasterska!*] powinna brać pod uwagę formy pobożności wiernych i religijności ludowej. Zmysł religijny ludu chrześcijańskiego zawsze znajdował wyraz w różnorodnych formach pobożności, które otaczały życie sakramentalne Kościoła. Są

to: cześć oddawana relikwiom, nawiedzanie sanktuariów, pielgrzymki, procesje, droga krzyżowa, tańce religijne, różaniec, medaliki itp.

1675 – Te formy pobożności są kontynuacją życia liturgicznego Kościoła, ale go nie zastępują: "Należy (je) tak uporządkować, aby zgadzały się z liturgią, z niej poniekąd wypływały i do niej wiernych prowadziły, ponieważ ona ze swej natury znacznie je przewyższa".

1676 – Konieczne jest rozeznanie duszpasterskie, by podtrzymywać i wspierać religijność ludową, a w razie potrzeby oczyszczać i pogłębiać zmysł religijny, z którego wyrastają te formy pobożności, oraz kierować je do głębszego poznawania misterium Chrystusa. Praktykowanie tych form pobożności podlega trosce i osądowi biskupów oraz ogólnym normom Kościoła.

Religijność ludowa w swej istocie jest zbiorem wartości odpowiadających w duchu mądrości chrześcijańskiej na podstawowe pytania egzystencjalne. Zdrowy katolicki zmysł ludu odznacza się zdolnością tworzenia syntezy egzystencjalnej. W ten sposób dochodzi do twórczego połączenia elementu Boskiego i ludzkiego, Chrystusa i Maryi, ducha i ciała, wspólnoty i instytucji, osoby i społeczności, wiary i ojczyzny, rozumu i uczucia. Mądrość ta jest rodzajem humanizmu chrześcijańskiego, który podkreśla z mocą godność każdej osoby jako dziecka Bożego, odbudowuje podstawowe braterstwo, uczy spotkania z naturą i zrozumienia, czym jest praca, daje motywacje życia w radości i pogodzie ducha, nawet wśród trudów życia. Mądrość ta jest dla ludu podstawą rozeznania, ewangelicznym instynktem, który pozwala spontanicznie ocenić, kiedy Ewangelia zajmuje w Kościele pierwsze miejsce, a kiedy zanika jej treść i zagłuszają ją inne sprawy".

STRESZCZENIE

Autor niniejszego przyczynku jest nie tylko twórcą historyczno-kulturowej wystawy p.t. „Boże Młyny” krzyże i kapliczki przydrożne na pograniczu kudowsko-nachodzkiem (na tropach dziedzictwa kulturowego Ziemi Kłodzkiej), otwartej w Kudowie-Zdroju w maju 2009 r. (towarzyszy jej szereg publikacji, wywiadów oraz nowatorski katalog mający dwie naukowe recenzje; zob. www.boze-mlyny.eu), ale co więcej, opublikował on szereg przyczynków na ten temat, wypracowując nowoczesną metodę inwentaryzacji i integralnej prezentacji oraz interpretacji znaczenia i przesłania małej architektury sakralnej. Od kilku lat prowadzi badania na tym polu w szeregu krajach Europy Środkowej. W niniejszej publikacji uwzględniając kontekst historyczny, kulturowy i religijny publikuje efekty wstępnej inwentaryzacji badań prowadzonych w Dolnej Austrii, w regionie Waldviertel, a konkretnie w parafii Grainbrunn k/Zwettl.

Parafia Grainbrunn usytuowana jest w północno-zachodniej części diecezji, która – jak to ukazują wstępne zestawienia – dominowała zarówno pod względem liczby kaplic wiejskich i dzwonnicy, jak też pozostałych kategorii małej architektury sakralnej, ale jej charakterystyka jest odmienna. Liczba nisz, krzyży i kapliczek przydrożnych jest w Grainnbunn od 4 do 6-ciu razy mniejsza niż w innych parafiach regionu Waldviertel. Ponadto na terenie parafii w ogóle nie występują takie kategorie małej architektury sakralnej jak m.in.: Grupy Ukrzyżowania, Męki Pańskiej, Kolumny Trójcy Świętej i Chrystusa, Kolumny Maryjne (i wyobrażenia typu „Pieta”), Kalwarye i drogi krzyżowe oraz figury Jana Nepomucena i nisze.

Zrekonstruowany kompleks małej architektury sakralnej wzniesiony we wsi Moniholz (będącej częścią w/w parafii) w ostatnich dwu wiekach liczył dziewięć obiektów i 6 kategorii. Na wschodniej ścianie wioski przychodzi nam odnotować całkowity brak małej architektury sakralnej. Do końca XX w. przetrwały tu jedynie cztery obiekty (czyli ok. 36% wytworzonego tu kompleksu). Zaginęły krzyże i to zarówno drewniane (4), jak i jedyny żeliwny, które były tu kategorią dominującą (5). Zostały one wzniesione w okresie jednego stulecia – XX w. Na drugim miejscu plasują się dwie, różnego typu, kapliczki maryjne. Uderzającym jest całkowity brak uzewnętrznionego kultu „popularnych” świętych (m.in. św. Jana Nepomucena).

Spoglądając na wspomniane obiekty z punktu duchowości, zauważamy tu dominację duchowości pasywnej i kultu maryjnego. Jest to zarazem rys typowy dla zdrowej pobożności i kultury duchowej mieszkańców wsi zarówno w Austrii, jak i w całej Europie XIX-XX w.



Robert Kurek

Interesariusze informacji umożliwiającej ocenę działalności zakładów ubezpieczeń a organy nadzoru

WSTĘP

W ocenie działalności jakiegokolwiek podmiotu najważniejszy element to posiadanie danych, informacji i wiedzy na temat różnych aspektów jego funkcjonowania. Informacja jest treścią komunikatu przekazywanego za pomocą danych, a dane są kategorią pokrewną informacji, które na wzór surowca dopiero po procesie interpretacji (rozumienia), po nadaniu im znaczenia, odniesieniu do pewnej dziedziny, znalezieniu konkretnego kontekstu – stają się właściwą informacją¹. Dane zawierają określone informacje albo też na podstawie danych można pewne informacje uzyskać, lecz same w sobie, bez nadania im znaczenia, pozostają bezużyteczne. Natomiast zbiór informacji uzyskanych drogą doświadczenia, nauki, postrzegania lub poprzez kojarzenie i rozumowanie stanowi wiedzę podmiotu² i wraz ze zdolnością interpretacji tych informacji (analiza i wnioskowanie) umożliwia ocenę działalności każdego podmiotu.

Dostępem do informacji i oceną działalności firm ubezpieczeniowych zainteresowane jest szerokie grono interesariuszy. Celem tego opracowania jest krótka ich charakterystyka wraz ze wskazaniem znaczenia oraz uzasadnieniem szczególnych przywilejów i uprawnień, które jako interesariusze

¹ Unold J., *System informacyjny a jakościowe ujęcie informacji*, SWO Systemy Wspomagania Organizacji, Prace Naukowe AE w Katowicach 2007, za: http://www.swo.ae.katowice.pl/_pdf/125.pdf, s. 2

² Grudzewski W.M., Hejduk I.K., *Systemy zarządzania wiedzą – nowy paradygmat czy wyzwanie?*, [w:] *Przedsiębiorstwo przyszłości – fikcja i rzeczywistość* (red. nauk. I.K. Hejduk), Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemśle ORGMASZ, Warszawa 2004, s. 14

szom nadane zostały organom nadzoru państwowego w związku ze sprawowaniem nadzoru.

OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA INTERESARIUSZY INFORMACJI UMOŻLIWIAJĄCEJ OCENĘ DZIAŁALNOŚCI ZAKŁADÓW UBEZPIECZEŃ

Koncepcja grup interesów (interesariuszy) związana jest z tradycją traktowania przedsiębiorstwa jako integralnej części społeczeństwa, a nie jako odseparowanej instytucji o czysto ekonomicznym charakterze. Zgodnie z nią przedsiębiorstwo musi brać pod uwagę wszystkie grupy interesów, które mogą wpływać na przedsiębiorstwo i które znajdują się pod jego wpływem³. Tradycyjny podział interesariuszy (odbiorców informacji na temat funkcjonowania) dzieli ich na wewnętrznych (właściciele, organy wewnętrzne, statutowe spółki, pracownicy), którzy pozyskują informacje głównie na potrzeby poznawcze lub decyzyjne związane z zarządzaniem oraz zewnętrznych (kontrahenci, klienci, banki, instytucje państwowe), dla których pozyskanie informacji wykorzystywane jest dla celów o charakterze poznawczym, decyzyjnym, bądź celem władczego (nadzorczego) oddziaływania.

Możliwość dostępu do różnego rodzaju danych (analiz statystycznych, finansowych, środków przetwarzania danych, odpowiednich narzędzi analitycznych), jak i posiadanie odpowiedniego poziomu wiedzy pozwala na podział interesariuszy informacji o działalności prowadzonej przez zakłady ubezpieczeń na trzy podstawowe grupy⁴:

- podmioty instytucjonalne posiadające własne zdolności do prowadzenia analiz i formułowania ocen;
- podmioty instytucjonalne nie posiadające zdolności w zakresie prowadzenia analiz i formułowania ocen;
- osoby fizyczne.

Najprostsze, ale i najpełniejsze oraz najbardziej elastyczne jest rodzajowe kryterium wyodrębniania interesariuszy. Wg tego kryterium można wyróżnić zbiory podmiotów, które zainteresowane są posiadaniem informacji na temat firmy i oceną jej wyników w układzie grup interesów, które w jakikolwiek sposób wpływają na funkcjonowanie przedsiębiorstwa i na które ono oddziałuje poprzez prowadzoną działalność.

Klienci (konsumenci) analizują nabywane produkty ubezpieczeniowe, jak i zainteresowani są szeroko rozumianym bezpieczeństwem finansowym, które powinno przejawiać się w zdolności do terminowej wypłaty świadczeń i odszkodowań. Ta grupa interesariuszy zgłasza nawet potrzebę opracowania mechanizmu wczesnego ostrzegania, który miałby na celu sygnalizowanie wszelkich niebezpieczeństw związanych z pogorszeniem się kondycji

³ Freeman R.E., *Understanding Stakeholder Capitalism*. "Financial Times", 19 października 1996. Za: Marcinkowska M., Roczny raport z działań i wyników przedsiębiorstwa. Nowe tendencje w sprawozdawczości finansowej, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004, s. 30

⁴ Bijak W., *Zewnętrzna ocena działalności zakładu ubezpieczeń*, w: Podstawy ubezpieczeń – przedsiębiorstwo (tom III) pod red. J. Monkiewicza, Poltext, Warszawa 2003, s. 290

zakładu ubezpieczeń⁵. Masowi konsumenci (klienci) są w większości grupą niewyspecjalizowaną w przetwarzaniu informacji. Szczególnym reprezentantem klientów są organizacje konsumenckie, które już jako „profesjoniści dokonujący oceny” mogą zdobywać i gromadzić informacje ostrzegające przed niesolidnymi zakładami ubezpieczeń.

Właściciele i inwestorzy zainteresowani są informacjami dotyczącymi rozmiarów ryzyka i niepewności związanej z inwestowaniem, o zamiarach sprzedaży pakietu kontrolnego udziałów, zamierzeniami dotyczącymi połączenia firm i oczywiście rentownością zaangażowanych kapitałów, a źródłem tego typu informacji są analizy protokołów z walnych zgromadzeń, wypowiedzi właścicieli i ich przedstawicieli w mediach, itp., jak i podstawowe sprawozdania finansowe.

Pracownicy firmy ubezpieczeniowej pozyskują informacje, które są niezbędne do oceny zdolności jednostki do wypłaty wynagrodzeń i świadczeń emerytalnych, stabilności dalszego zatrudnienia i zdolności do tworzenia nowych miejsc pracy.

Kontrahenci zakładów ubezpieczeń (pośrednicy ubezpieczeniowi, reasekuratorzy, inne zakłady ubezpieczeń – poole) – zainteresowani są wiedzą na temat oferty, cen i informacją o dotychczasowych programach reasekuracyjnych, zamierzeniami inwestycyjnymi i technologicznymi, jakością dostarczanych usług, jak i zmianami w systemach zarządzania. Kontrahentami są również dostawcy dóbr i usług, którym w ramach outsourcingu pewne czynności zleciły firmy ubezpieczeniowe. Ci kontrahenci zainteresowani są informacjami na temat firm ubezpieczeniowych w skali ochrony własnych interesów.

Instytucje finansowe (banki, fundusze inwestycyjne i inne instytucje finansowe) mogą się interesować zakładami ubezpieczeń zarówno jako podmiotem dostarczającym kapitałów, jak i jego biorcą.

Instytucje rządowe i państwowe (parlament, ministerstwa, banki centralne, urzędy: biuro patentowe, urzędy skarbowe, urząd antymonopolowy, urząd celny, itp.) jako interesariusze informacji na temat działalności zakładów ubezpieczeń pozyskują informacje, które m.in. mogą wiązać się ze zmianami w systemie podatkowym, mogą mieć wpływ na planowane w budżecie państwa wielkości makroekonomicznych wskaźników, stóp procentowych itp. Zakres pozyskiwanych informacji może także obejmować takie, które związane są z dostosowaniem ustaw do prawa międzynarodowego, koncesji i ograniczeń w funkcjonowaniu przedsiębiorstw, prawie pracy, kodeksie spółek handlowym, itp.

Dla urzędów statystycznych (GUS⁶, EUROSTAT⁷) pozyskiwane od zakładów ubezpieczeń informacje są niezbędne z punktu widzenia prowadzo-

⁵ Pajewska R., *Nadzór ubezpieczeniowy*, w: *Podstawy ubezpieczeń – mechanizmy i funkcje (tom I)* pod red. J. Monkiewicza, Poltext, Warszawa 2000, s. 329

⁶ W przypadku Polski GUS jest największą instytucją gromadzącą, przetwarzającą i udostępniającą dane o wszechstronnej tematyce ekonomicznej i społecznej. Wyniki prowadzonych przez GUS badań – w szczególności informacja o sytuacji demograficznej, gospodarczej, o wynikach działalności poszczególnych sektorów gospodarki, finansach publicznych, rynku pracy itd. są bardzo pomocne przy pozyskaniu informacji na temat warunków (otoczenia) w jakich funkcjonują zakłady ubezpieczeń.

nych badań statystycznych. Zakres pozyskiwanych informacji przez instytucje naukowo-badawcze zależy od przedmiotu badań i może dotyczyć przeprowadzanych zmian technologicznych lub organizacyjnych, postrzegania i oceny makrootoczenia i trendów jego zmian.

Firmy badań rynkowych, jako wyspecjalizowane instytucje zajmujące się sondażowymi badaniami społecznymi i marketingowymi (w Polsce to np. OBOP, CBOS, Pentor, Demoskop), od zakładów ubezpieczeń pozyskują informacje związane m.in. z określeniem popytu na ubezpieczenia, preferencjami konsumentów, określeniem udziałów w rynku (częściej jednak badania takie obejmują klientów firm ubezpieczeniowych, a nie same firmy).

Głównym zadaniem wywiadowni gospodarczych jest udzielanie informacji o innych podmiotach gospodarczych, dotyczących zarówno powszechnie dostępnych informacji (adres, forma własności, zakres działalności, struktura dochodów i kosztów, powiązania z innymi podmiotami), jak również informacji o solidności i zdolności do wywiązywania się ze zobowiązań. Ten zakres informacji może być właśnie przedmiotem zainteresowania w odniesieniu do firm ubezpieczeniowych.

Izby handlowe, organizacje zrzeszające firmy zbierają informacje, by dokonywać ich wymiany pomiędzy zrzeszonymi przedsiębiorstwami, jak i upubliczniać je na zewnątrz, by dbać o wizerunek branży, a w niektórych krajach Unii Europejskiej przedsiębiorstwa zobowiązane są do uczestnictwa w zrzeszeniach odpowiednimi przepisami – w Polsce firmy ubezpieczeniowe zrzeszone są obowiązkowo w Polskiej Izbie Ubezpieczeń.

Szczególnym interesariuszem są media (ogół środków masowego przekazu: radio, telewizja, prasa), które mogą pozyskiwać informacje, by upubliczniać je i przekazywać dalej, szczególnie gdy mają charakter istotnej w danym momencie informacji. Nieco innym interesariuszem jest prasa fachowa, gdzie wiarygodność, dokładność i duże uproszczenia przekazu nie są już takim problemem, jak w przypadku mediów ogólnych.

Agencje ratingowe stanowią wyspecjalizowaną grupę interesariuszy, które w ramach swojej działalności zajmują się analizą sytuacji finansowo – gospodarczej i wydawaniem not ratingowych informujących inwestorów, klientów, kontrahentów i konkurentów o bezpieczeństwie związanym z funkcjonowaniem badanego przedsiębiorstwa⁸ lub jego produktach i usługach.

Na własne „życzenie” zakładów ubezpieczeń interesują się nimi także firmy doradcze, które gromadząc informacje o zakładzie ubezpieczeniowym wspomagają je w procesach decyzyjnych.

Ważnymi interesariuszami dla zakładów ubezpieczeń są także różnego rodzaju instytucje rynku finansowego i szczególnie ubezpieczeniowego, do których można zaliczyć Rzecznika Ubezpieczonych, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny oraz Polskie Biuro Ubezpieczeń Komunikacyjnych. In-

⁷ Na poziomie całej UE odpowiednikiem GUS jest EUROSTAT (Europejski Urząd Statystyczny - ang. European Statistical Office). Urząd zajmuje się sporządzaniem analiz statystycznych i prognozowaniem tendencji rozwojowych dotyczących obszaru całej Unii Europejskiej, istotnych dla podejmowania decyzji przez organy wspólnotowe.

⁸ Gasiorkiewicz L., *Finanse przedsiębiorstwa ubezpieczeniowego*. [W:] Monkiewicz J. [red.]: *Podstawy ubezpieczeń*. Tom I – mechanizmy i funkcje. Poltext, Warszawa 2000, s. 278.

stytucje te mają za zadanie chronić interesy osób ubezpieczonych, dlatego mogą wystąpić do zakładu ubezpieczeń o udzielenie wyjaśnień dotyczących jego wewnętrznej sytuacji, a także domagać się szczegółowych informacji w sprawach indywidualnych, w których toczy się postępowanie⁹.

Szczególnymi interesariuszami są **państwowe instytucje nadzorcze** (organy nadzoru), które mają na uwadze ochronę interesów osób ubezpieczonych, bezpieczeństwo funkcjonowania sektora ubezpieczeniowego, wypłacalność pojedynczych zakładów ubezpieczeń oraz przestrzegania przez nie norm prawnych ustalonych w procesie kształtowania warunków funkcjonowania całego rynku ubezpieczeniowego.

ORGAN NADZORU PAŃSTWOWEGO JAKO SZCZEGÓLNY INTERESARIUSZ INFORMACJI UMOŻLIWIAJĄCEJ OCENĘ DZIAŁALNOŚCI ZAKŁADÓW UBEZPIECZEŃ

Ze względu na znaczenie usług ubezpieczeniowych dla ich biorców, jak i dla całej gospodarki prawie na całym świecie usługi finansowe (w tym ubezpieczeniowe) są dokładnie regulowane szczególnymi i szczegółowymi przepisami a także podlegają ścisłej kontroli i nadzorowi ze strony państwa.

Pojęcie nadzoru ubezpieczeniowego to pewne uproszczenie oznaczające nadzór państwa nad sektorem ubezpieczeniowym, jednak w ścisłym ujęciu sprawowanie nadzoru nad działalnością zakładu ubezpieczeń może się odbywać równolegle także przez inne, bardziej lub mniej sformalizowane rodzaje nadzoru – np. nadzór właścicielski, korporacyjny, nadzór rynkowy itp. W przypadku zawężenia problemu do „nadzoru nad działalnością” danego zakładu ubezpieczeń to jest on przede wszystkim sprawowany przez właścicieli tego zakładu za pośrednictwem jego organów statutowych (wyspecjalizowane w zakresie kontroli i nadzoru to rada nadzorcza i komisja rewizyjna) oraz niezależnych biegłych rewidentów. Nadzór państwa nad firmami ubezpieczeniowymi jest natomiast obowiązkową, prawnie przewidzianą formą ingerencji państwa w ich działalność. Wprawdzie podkreśla się, że prawidłowym funkcjonowaniem zakładu ubezpieczeń najbardziej zainteresowani są jej właściciele (oni, poprzez swoje decyzje dotyczące stabilności i rentowności zakładów ubezpieczeń, wyznaczają jednocześnie standardy bezpieczeństwa prowadzonej działalności) to jednak w powiązaniu z sektorem realnym, byłoby prawdopodobne, że ubezpieczane byłoby ryzyka tylko o niskim prawdopodobieństwie realizacji, przez co ich usługi nie byłyby dostępne dla większości zainteresowanych. Takie postępowanie ograniczałoby potencjał pola ubezpieczeń, które zakłady ubezpieczeń byłyby skłonne zaakceptować lub też oferowane usługi sprzedawane by były po zaniżonych cenach, po to tylko, by zwiększyć swój udział w rynku. W obu przypadkach zagrożone byłyby interesy ubezpieczonych, jak i całego rynku ubezpiecze-

⁹ Inne podmioty rynku ubezpieczeniowego. Serwis informacyjny Komisji Nadzoru Finansowego z 14.12.2006

http://www.knf.gov.pl/knf/index.jsp?news_cat_id=338&news_id=1160&layout=1&page=text&place=Lead01

niowego, a także naruszone mogłyby zostać warunki i zasady uczciwej konkurencji.

Istotna rola ubezpieczeń w systemie finansowym państwa oraz postrzeganie zakładów ubezpieczeń jako instytucji publicznego zaufania wymaga istnienia określonych mechanizmów nadzorowania działalności. Nadzorowanie jest konieczne ze względu na fakt, iż zawierane umowy ubezpieczenia mają charakter masowy i są skomplikowane, nabywcy polis ubezpieczeniowych w określonych sytuacjach mają obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia oraz posiadają niższy potencjał majątkowy. Dodatkową przesłanką jest istnienie specyficznych ryzyk w działalności ubezpieczeniowej oraz fakt pełnienia przez kapitały własne zakładu ubezpieczeń funkcji gwarancyjnej, a nie finansującej. Konieczność ustanowienia nadzoru wynika także z tego, że zakłady ubezpieczeń obracają powierzonymi środkami finansowymi. Niewypłacalność zakładu ubezpieczeń skutkuje dla ubezpieczonego albo brakiem możliwości kompensaty szkody albo utratą oszczędności, z kolei dla poszkodowanych osób trzecich – nieotrzymaniem należnego odszkodowania lub koniecznością dochodzenia bezpośrednio od sprawcy szkody¹⁰.

By ocena działalności zakładu ubezpieczeń realizowana przez organ nadzoru umożliwiała realizację jego celów, podejmowane przez nadzór decyzje muszą być racjonalne, trafne i niezawodne. Takie decyzje mogą być podjęte tylko w warunkach dostępu do „właściwej”, informacji. W stosunku do innych podmiotów zainteresowanych oceną działalności danego podmiotu, dzięki obowiązkom nałożonym przez przepisy prawa, organy nadzoru praktycznie „od zawsze” uprzywilejowane były w pozyskiwaniu informacji – stąd też organ nadzoru traktowany jest jako „szczególny” interesariusz informacji umożliwiającej ocenę działalności zakładu ubezpieczeń. Przyjmuje się, że sprawozdania finansowe, które zaspokajają potrzeby informacyjne właścicieli (inwestorów) odpowiadają także oczekiwaniom większości innych użytkowników sprawozdań¹¹ – wyjątkiem są jednak organy nadzoru. Zgodnie z przepisami prawa mają one dostęp do szerszego zakresu danych obejmujących prawo wglądu w każdy obszar aktywności zakładu ubezpieczeń (m.in.: informacje o składkach, rezerwach, wypłacalności, działalności inwestycyjnej) oraz mogą żądać od zakładów ubezpieczeń wyjaśnień i dodatkowych szczegółowych informacji dotyczących ich działalności i gospodarki finansowej oraz zarządzić przekazywanie wymaganych danych w układzie czasowym częstszym, niż raz na kwartał.

ZAKOŃCZENIE

Prawidłowe funkcjonowanie rynku wymaga informacji o jego uczestnikach z perspektywy różnych wartości i interesów. Interesariusze to osoby i instytucje (tzw. grupy interesów), które w jakikolwiek sposób wpływają na

¹⁰ Policha K., *Charakterystyka organizacyjno-prawna przedsiębiorstw ubezpieczeniowych*. [w:] Monkiewicz J. [red.]: *Podstawy ubezpieczeń. Tom III-przedsiębiorstwo*, Poltext, Warszawa 2003, s. 36.

¹¹ Nowak E., *Analiza sprawozdań finansowych*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005, s. 40.

funkcjonowanie przedsiębiorstwa i na które ono oddziałuje poprzez prowadzoną działalność. W związku z tym są oni zainteresowani posiadaniem informacji na temat firmy i oceną jej wyników. Proste informacje, wiarygodne dane lub nawet pogłębione analizy powinny dostarczać informacji o bieżącej, jak i przewidywanej sytuacji finansowej zakładów ubezpieczeń – dzięki nim możliwe jest dokonanie oceny działalności.

Z teorii rynku wynika, że gromadzenie informacji jest koniecznością. Zmiany w otoczeniu powodują, że dochodzi do zmian w zakresie niezbędnej do oceny informacji, jednak grupy interesariuszy praktycznie są zawsze te same. Dostępem do informacji na temat działalności zakładów ubezpieczeń zainteresowani są wszyscy jego interesariusze, jednak szczególną „uprzywilejowaną” pozycję mają w tym gronie organy nadzoru, których istnienie niezbędne jest dla utrzymania bezpiecznego i wydolnego systemu ubezpieczeniowego.

Zakłady ubezpieczeń – wywierając silny wpływ na społeczeństwo – powinny w jednakowy sposób traktować wszystkie grupy interesów, niezależnie od ich siły. Rzetelne przestrzeganie społecznych norm przejawia się w szczególności w respektowaniu praw najsłabszych interesariuszy, czyli tych osób i podmiotów, które mają najmniejsze możliwości zgłaszania swoich racji i egzekwowania swoich praw¹². Jednak różne wartości interesów powodują, że prawa najsłabszych nie zawsze są respektowane. Szczególne uprawnienia nadane organowi nadzoru – jako interesariuszowi i jego specyficzna rola jaką spełnia w gronie ogółu interesariuszy informacji umożliwiającej ocenę działalności zakładu ubezpieczeń – stawia go w pozycji „strażnika” innych interesariuszy.

LITERATURA:

- [1] Bijak W., *Zewnętrzna ocena działalności zakładu ubezpieczeń*, [w:] *Podstawy ubezpieczeń – przedsiębiorstwo (tom III)* pod red. J. Monkiewicza, Poltext, Warszawa 2003.
- [2] Freeman R.E., *Understanding Stakeholder Capitalism*. „Financial Times”, 19 października 1996.
- [3] Grudzewski W.M., Hejduk I.K., *Systemy zarządzania wiedzą – nowy paradygmat czy wyzwanie?*, [w:] *Przedsiębiorstwo przyszłości – fikcja i rzeczywistość* (red. nauk. I.K. Hejduk), Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle ORGMASZ, Warszawa 2004.
- [4] Gąsiorkiewicz L., *Finanse przedsiębiorstwa ubezpieczeniowego*. [W:] Monkiewicz J. [red.]: *Podstawy ubezpieczeń. Tom I – mechanizmy i funkcje*. Poltext, Warszawa 2000.

¹² Marcinkowska M., *Roczny raport z działań i wyników przedsiębiorstwa. Nowe tendencje w sprawozdawczości finansowej...*, op. cit., s. 26.

- [5] Inne podmioty rynku ubezpieczeniowego. Serwis informacyjny Komisji Nadzoru Finansowego z 14.12.2006 r.
http://www.knf.gov.pl/knf/index.jsp?news_cat_id=338&news_id=1160&layout=1&page=text&place=Lead01
- [6] Marcinkowska M., *Roczny raport z działań i wyników przedsiębiorstwa. Nowe tendencje w sprawozdawczości finansowe*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.
- [7] Nowak E., *Analiza sprawozdań finansowych*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.
- [8] Pajewska R., *Nadzór ubezpieczeniowy, w: Podstawy ubezpieczeń – mechanizmy i funkcje* (tom I) pod red. J. Monkiewicza, Poltext, Warszawa 2000.
- [9] Policha K., *Charakterystyka organizacyjno – prawna przedsiębiorstw ubezpieczeniowych*. [W:] Monkiewicz J. [red.]: *Podstawy ubezpieczeń. Tom III – przedsiębiorstwo*, Poltext, Warszawa 2003.
- [10] Unold J., *System informacyjny a jakościowe ujęcie informacji*, SWO Systemy Wspomagania Organizacji, Prace Naukowe AE w Katowicach 2007.

STRESZCZENIE

W opracowaniu scharakteryzowane zostały grupy podmiotów, które zainteresowane są posiadaniem informacji i oceną wyników działalności zakładów ubezpieczeń. Kryterium wyodrębnienia jest „interes” grup, które w jakikolwiek sposób wpływają na funkcjonowanie przedsiębiorstwa i na które ono oddziałuje poprzez prowadzoną działalność. Szczegółowa analiza przedstawiona została w przypadku państwowego organu nadzoru, co uzasadnione jest istotną rolą ubezpieczeń w systemie finansowym państwa, postrzeganiem zakładów ubezpieczeń jako instytucji zaufania publicznego, koniecznością zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku ubezpieczeniowego, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, a także zapewnieniem ochrony interesów innych interesariuszy.

SUMMARY

Stakeholders of information facilitating the assessment of insurance companies performance vs. government supervision authority

The study presents groups of entities which are interested in obtaining information and assessment of insurance companies' performance. The "benefit" of groups which could, in any way, influence such performance and which are influenced by the functioning of insurance companies became the distinguishing criterion. Detailed analysis was presented with reference to government supervision authority, which seems founded due

to the significant role of insurance in the state financial system, in perceiving insurance companies as institutions of public trust, in the need to ensure proper functioning of insurance market, its stability, safety and transparency, as well as providing security for the benefit of other stakeholders.



Dominika Pazik

Mobilność osób niepełnosprawnych a ich aktywność zawodowa

WSTĘP

Zagadnienie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych jest jednym z najtrudniejszych i najdelikatniejszych problemów polskiego rynku pracy. Przyspieszony wzrost liczby osób niepełnosprawnych, jaki notujemy w ciągu ostatnich kilku lat, nadaje temu zjawisku coraz większą rangę wśród innych problemów społecznych¹. Coraz częściej problematyka ta jest obecna w debacie publicznej. Organizowanych jest szereg kampanii medialnych, jak choćby głośna w ostatnim czasie akcja „Niepełnosprawni – pełnosprawni w pracy” mająca na celu przełamanie negatywnych stereotypów dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Zagadnienie to nabiera także szczególnego znaczenia w kontekście procesów integracji europejskiej. Podkreśla się, że stosunek do osób niepełnosprawnych, ich rzeczywiste, a nie tylko formalne równouprawnienie wpisuje się w przyjmowanie europejskich standardów i równych praw dla wszystkich obywateli, a w tym tych, którzy dotknięci przez los mogą być ograniczani w urzeczywistnianiu swoich szans życiowych².

Osoby niepełnosprawne na rynku pracy borykają się z takimi samymi barierami, jak osoby sprawne, ale dodatkowo doświadczają ograniczeń wynikających z istoty niepełnej sprawności. Dlatego też ich sytuacja jest w większości przypadków gorsza niż ich sprawnych kolegów. Wykonywanie pracy zawodowej (zwłaszcza satysfakcjonującej, w tym również finansowo) jest dla tej grupy cenna nie tylko jako możliwość uzyskania środków, ale

¹ Rewers K., *Poradnictwo zawodowe wobec niepełnosprawności*, http://www.doradcazawodowy.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=5&Itemid=44

² Łukowski W. (red.), *Osoby z ograniczoną sprawnością na rynku pracy-portret środowiska*, Wyd. SWPS Academica, Warszawa 2007, s. 9.

także jako ogniwo w procesie rehabilitacji, integracji i normalizacji życia. Praca bowiem jest tym, co nadaje sens, umożliwia rozwój (nie tylko zawodowy), jak również jest naturalnym sposobem nawiązywania i podtrzymywania więzi międzyludzkich w różnych relacjach zawodowych (przełożony-podwładny, pracownik-współpracownik/grupa pracownicza, pracownik-klient), a także pozazawodowych³. Praca jest wartością w życiu każdego człowieka. Jest dowodem potwierdzającym własną sprawność, umożliwiającym odzyskanie wiary we własne możliwości, własną użyteczność i pomocniczość. W życiu osób niepełnosprawnych praca odgrywa jeszcze większą rolę, ponieważ otwiera przed nimi drogę wyjścia z izolacji społecznej oraz możliwość samorealizacji⁴. Idealną sytuacją byłaby dostępność zatrudnienia w dowolnie wybranym zakładzie pracy. Budowa takiego tolerancyjnego, otwartego na potrzeby osób niepełnosprawnych rynku pracy jest bardzo ważnym, choć w gospodarce rynkowej trudnym i długofalowym celem⁵.

Dominująca obecnie koncepcja niepełnosprawności opiera się na tezie, że istotą niepełnosprawności nie są indywidualne ograniczenia, lecz źle zorganizowane otoczenie. Rozwój społeczny spowodował, że niepełnosprawność nie jest rozumiana wyłącznie jako rezultat uszkodzenia ciała czy choroby, lecz jako wynik istnienia barier społecznych, ekonomicznych i fizycznych. Sposób organizacji otoczenia zarówno społecznego jak i technicznego, w dużej mierze decyduje o likwidacji wielu barier, które skutecznie utrudniają integrację oraz rehabilitację osób niepełnosprawnych.

SKALA NIEPEŁNOSPRAWNOŚCI

Zapoznanie się ze skalą niepełnosprawności ułatwia zrozumienie złożoności tego problemu. Jednym z „twardych” wskaźników równouprawnienia (dyskryminacji) jest obecność osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Jak pokazują liczne dane statystyczne i badania mamy tutaj do czynienia z rażącymi wręcz dysproporcjami między uczestnictwem na rynku pracy osób zdrowych i osób niepełnosprawnych.

Według danych Światowej Organizacji Zdrowia odsetek niepełnosprawnych w całej populacji wynosi około 10 % z zastrzeżeniem, iż liczba ta ma tendencję wzrostową.

Ostatnie pełne dane dotyczące liczby osób niepełnosprawnych w Polsce pochodzą z Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 roku. Według jego wyników liczba osób niepełnosprawnych ogółem wynosiła blisko 5,5 mln, w tym około 4,5 mln (ponad 14 % ogółu ludności) posiadało prawne po-

³ Paszkowicz M., *Zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami – bariery, ich klasyfikacja i propozycje przełamывania*, [w:] Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych 2007 Nr 4(12), Wyd. KIG-R, Warszawa 2007, s. 63.

⁴ Borek J., *Aktywna polityka rynku pracy szansą na aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych*, [w:] Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych 2006 Nr 3- 4 (7-8), Wyd. KIG-R, Warszawa 2006, s. 61.

⁵ Mizera L., *Finansowe rekompensaty kosztów instytucjonalnych form rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych ze środków PFRON*, [w:] Aktywizacja osób niepełnosprawnych 2007 Nr 1(9), Wyd. KIG-R, Warszawa 2007, s.8.

twierdzenie faktu niepełnosprawności, a 4,3 mln były to osoby w wieku 15 lat i więcej⁶. Liczebność ta dynamicznie wzrasta. W ciągu 24 lat (1978-2002) uległa ona podwojeniu. Prognoza GUS przewiduje, że w 2010 r. liczba ta wzrośnie do 6 mln⁷.

Tabela 7. Skala i dynamika niepełnosprawności za lata 1978-2002

Osoby niepełnosprawne	1978	1988	2002
	Liczebność osób niepełnosprawnych w tys.		
Ogółem	2485,0	3735,5	5456,7
liczba os.niep./1000 ludn.	71,0	99,0	143,0
niepełnosprawni prawnie:	1928,6	3258,4	4450,1
w stopniu znacznym	301,4	537,4	1064,8
w stopniu umiarkowanym	866,2	1368,3	1426,7
w stopniu lekkim	750,9	1343,6	1571,7
niepełnosprawni tylko biologicznie:			
z całkowitym ograniczeniem sprawności	120,8	73,6	124,0
z poważnym ograniczeniem sprawności	435,5	403,5	882,6

Źródło: *Osoby niepełnosprawne oraz ich gospodarstwa domowe*, Cz. I. Osoby niepełnosprawne, Narodowy Spis Powszechny 2002, GUS, Warszawa 2004, s.24.

W Polsce wskaźnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych jest dwa razy niższy niż w krajach Unii Europejskiej. Z danych zebranych w Badaniach Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) Głównego Urzędu Statystycznego z 2008 roku wynika, że nieaktywnych zawodowo jest 84,4 % niepełnosprawnych w wieku 15 lat i więcej, oraz 76,1 % w wieku produkcyjnym⁸.

Struktura pracujących osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym wg statusu zatrudnienia wskazuje, że tylko 7 % osób niepełnosprawnych pracuje na otwartym rynku pracy, 39 % jest zatrudnionych w zakładach pracy chronionej.

Według szacunków Europejskich Ekspertów ds. Zatrudnienia Osób Niepełnosprawnych obecnie w Unii Europejskiej można wprowadzić na rynek pracy dodatkowo od 2 do 3,5 mln niepełnosprawnych pracowników, co odpowiada 10-25 % planu zwiększenia zatrudnienia przewidywanego przez Agendę Lizbońską. Podstawowym warunkiem osiągnięcia tego celu jest zwiększenie poziomu aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych.

Osoby niepełnosprawne pierwsze wypadają z rynku pracy i ostatnie na rynek pracy wracają, przez to są zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Stan ten powoduje, że grupa ta w większości utrzymuje się ze

⁶ Dane ze strony Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej,

www.mpips.gov.pl, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawnosci-w-liczbach/>

⁷ Wasiak Z., *Zadania powiatu w rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych*, Wyd. KIG-R, Warszawa 2006, s. 32.

⁸ Dane pochodzą ze strony Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, www.mpips.gov.pl

świadczeń rentowych i pomocy społecznej. W Polsce z rent utrzymuje się 2-krotnie więcej osób niż w krajach wysoko rozwiniętych⁹. Osoby niepełnosprawne często w ogóle nie poszukują pracy. Nie wierzą, że są w stanie ją znaleźć. Brak motywacji do pracy powoduje, że często odrzucają możliwość niepewnej pracy, wolą pozostać przy niskich, ale stabilnych i pewnych rentach. Dramatycznie wysoki poziom bierności zawodowej to również próba ucieczki przed bezrobociem w system zabezpieczenia społecznego.

Tabela 8. Współczynnik aktywności zawodowej, wskaźnik zatrudnienia i stopa bezrobocia pełno- i niepełnosprawnych Polaków w wieku 15 lat i więcej za lata 1993-2005.

Rok	Współczynnik aktywności zawodowej		Wskaźnik zatrudnienia		Stopa bezrobocia	
	Os. spr.	Os. niep.	Os. spr.	Os. niep.	Os. spr.	Os. niep.
1993	67,4	21,9	58,0	18,8	14,0	14,3
1994	66,9	22,8	57,2	19,4	14,4	14,7
1995	65,4	22,0	56,7	19,0	13,3	13,7
1996	64,7	22,1	56,7	19,5	12,4	11,6
1997	64,2	22,5	57,0	20,0	11,2	11,3
1998	63,8	21,7	57,0	19,2	10,5	11,5
1999	63,1	19,7	54,3	16,5	13,8	16,3
2000	62,7	19,2	57,7	15,8	16,0	17,7
2001	62,5	18,5	51,0	15,3	18,3	17,4
2002	61,4	18,0	49,1	14,8	20,0	17,9
2003	60,7	16,5	48,7	13,7	19,8	16,8
2004	60,7	16,2	49,2	13,1	18,9	19,6
2005	60,7	16,2	50,0	13,1	17,7	19,3
2006		15,0		12,6		15,8
2007		15,1		13,2		12,9
2008		15,6		13,7		12,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS – Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności, 2008 r.

BARIERY KOMUNIKACYJNE OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Ludzie niepełnosprawni razem ze sprawnymi, funkcjonują w określonej przestrzeni. Oddziaływanie przestrzeni, tego co znajduje się w jej obszarze, osoby niepełnosprawne odbierają i oceniają jako dostosowanie lub niedo-

⁹ Gałęziak J., *Sprawni w pracy*, Wyd. Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji i UKIE, Warszawa 2004.

stosowanie do ich potrzeb. W związku z tym pojawia się termin bariera jako wyraz niepokonywalności przestrzeni¹⁰.

Brak dogodnego, dostępnego i niezawodnego transportu publicznego oraz alternatywnych systemów transportowych jest głównym problemem osób niepełnosprawnych związanym z dostępnością do edukacji, pracy oraz ma bezpośredni wpływ na jakość życia.

Barierzy komunikacyjne, czyli występujące w środkach komunikacji, związane z nieprzystosowaniem wagonów kolejowych, pojazdów, dworców oraz złą lokalizacją przystanków, brak wyznaczonych miejsc parkingowych lub usytuowanie ich z dala od wejścia, brak ramp przy schodach, wind, platform jezdnych to jedne z podstawowych przyczyn niskiej mobilności osób niepełnosprawnych. Dotyczy to nie tylko osób z dysfunkcjami narządu ruchu, ale także wzroku i słuchu oraz niepełnosprawności umysłowych. Jak pokazują badania¹¹, wiele osób zrezygnowało z pracy z powodu braku odpowiedniego transportu publicznego. Złożyły się na to między innymi następujące przyczyny: brak dogodnych usług (46 % badanych), usługi niedostępne w wymaganym czasie (37 %), zbyt długi czas spędzany w podróży (18 %), brak środków (10 %), zbyt duża odległość do przystanku (5 %), trudności w korzystaniu z transportu (5 %), a także lęk przed stanem się ofiarą przestępstwa (2 %) i brak wiedzy o dostępnych usługach (1 %).

Komunikacja publiczna stanowi ważny element infrastruktury technicznej. Jest ona podstawowym środkiem komunikacji dla ludzi niepełnosprawnych o niskich dochodach, nie posiadających własnego samochodu lub uprawnień do prowadzenia pojazdów z powodu niepełnosprawności. W wielu przypadkach jest nawet jedynym środkiem transportu z miejsca zamieszkania do placówek służby zdrowia, ośrodków rehabilitacji i do miejsca pracy.

Trzon masowych przewozów pasażerskich w Polsce stanowi transport kolejowy. Polskie Koleje Państwowe rozwijają dwa główne sposoby przewozu osób niepełnosprawnych na wózkach inwalidzkich: wagonami przedziałowymi i bezprzedziałowymi drugiej klasy, które są przystosowane do przewozu wózków inwalidzkich oraz wagonami osobowo-bagażowymi.

Wagony dla osób niepełnosprawnych wyposażone są w urządzenia podnośnikowe wózków inwalidzkich, szerokie korytarze, przedziały z zaczepami dla wózków, miejsce dla opiekunów oraz specjalnie przystosowaną toaletę. W składzie pociągu znajduje się on zawsze zaraz za lokomotywą lub elektrowozem i jest specjalnie oznaczony.

Osoba na wózku inwalidzkim może także korzystać bez przeszkód z pociągów lokalnych zestawionych z EZT (elektrycznych zespołów trakcyjnych). W takim składzie miejsce dla inwalidy na wózku przeznaczone jest w przedziale służbowym za kabiną maszynisty z przodu pociągu lub w miejscu

¹⁰ Kotela Cz., *Miasta bez barier. Opracowania urbanistyczne dotyczące przystosowania miast do potrzeb osób niepełnosprawnych*, [w:] Auxilium Socjale – Wsparcie Społeczne, 3-4/1997, wkładka informacyjna. Podano za: Paszkowicz M., Lasota A., *Człowiek niepełnosprawny a zatrudnienie: przegląd barier*. [w:] Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych 2005 Nr 4(4), Wyd. KIG-R, Warszawa 2005, s. 103.

¹¹ Reports: Appendix 7: Results of Transport Social Exclusion Research (Akcent Market Research), <http://www.cfit.gov.uk/docs/2002/psbi/lek/a7/06.htm>

wskazany przez obsługę. Obsługa pociągu obowiązana jest także pomóc osobie niepełnosprawnej w dostaniu się i opuszczeniu wagonu.

Jak informują Polskie Koleje Państwowe, w celu odbycia podróży z własnym wózkiem inwalidzkim należy na minimum sześć dni przed planowanym rozpoczęciem podróży przy pomocy karty pocztowej lub telefonicznie zawiadomić właściwą stację kolejową o terminie rozpoczęcia podróży. Karta taka powinna zawierać imię i nazwisko niepełnosprawnego, stację rozpoczęcia i zakończenia podróży, dzień i godzinę wyjazdu, informacje o pomocy, jakiej oczekuje niepełnosprawny oraz to, czy zamierza podróżować w towarzystwie opiekuna. PKP zobowiązują się wtedy w miarę potrzeb i swoich możliwości dołączyć do danego składu pociągu wagon dla osoby niepełnosprawnej (co w praktyce pozostaje postulatem), ewentualnie powiadomić obsługę tego pociągu o takim pasażerze¹².

Istnieje także możliwość nadania wózka inwalidzkiego jako przesyłkę bagażową. Za wózki inwalidzkie, z których korzystają w czasie podróży inwalidzi, dzieci i młodzież niepełnosprawna oraz za wózki, fotele inwalidzkie lub rowery rehabilitacyjne trzykołowe nie pobiera się opłat, mimo iż są nadane do przewozu jako przesyłka bagażowa.

Największym problemem dla podróżujących osób niepełnosprawnych pozostają bariery techniczne. Przyglądając się kolejowej infrastrukturze przez pryzmat barier można wysnuć następujące wnioski:

- na przeważającej liczbie stacji kolejowych brakuje specjalnych podnośników i wind dla osób niepełnosprawnych – usytuowane są one jedynie na dworcach w wielkich miastach,
- na dworcach brakuje specjalnych toalet i aparatów telefonicznych,
- w wielu miastach utrudniony jest dojazd do budynku dworca, a także dostęp do punktów obsługi podróżujących, kas, poczekalni, restauracji czy bufetu,
- przy dworcach brakuje lub jest za mało specjalnych miejsc parkingowych,
- dworce są źle oznakowane, co powoduje, że nie wiadomo, gdzie i do kogo należy zwrócić się o pomoc.

Nie wszędzie dociera kolej, dlatego też autobusy, a nie pociągi stanowią podstawę transportu osób niepełnosprawnych zarówno na obszarach miejskich jak i wiejskich. Przewozami autobusowymi zajmują się przedsiębiorstwa komunikacji samochodowej, które mają różny status prawny. Spotyka się takie, które są własnością skarbu państwa, jak i już całkowicie sprywatyzowane. Status prawny jest niezmiernie istotny, gdyż to właściciele (a ściślej ich portfele) decydują o zakupie taboru, w tym niskopodłogowego.

Wiele dworców autobusowych nie jest przystosowanych do odprawy osób niepełnosprawnych, szczególnie tych poruszających się na wózkach inwalidzkich. Głównymi mankamentami budynków dworcowych jest słabe

¹² Szerzej [w:] Informator PKP dla osób niepełnosprawnych podróżujących koleją. Dział Marketingu Przewozów Regionalnych PKP Sp. z o.o., Zielona Góra 2000.

oznakowanie, występowanie stopni i barier ogrodzeniowych na stanowiskach oraz brak informacji. Tak samo ma się sprawa z taborem – w tej chwili zakup nowych autobusów niskopodłogowych dla wielu przedsiębiorstw jest nieosiągalny, a te obecnie użytkowane, będące spuścizną minionej epoki, nie spełniają wymogów odnośnie transportu osób niepełnosprawnych. Jest to poważna przeszkoda dla tych osób niepełnosprawnych, które mieszkają na terenach wiejskich, mniej lub bardziej oddalonych od ośrodków miejskich. Należy pamiętać, że ośrodki rehabilitacji, zdrowia lub inne niezmiernie ważne elementy infrastruktury społecznej zlokalizowane są w miastach, na wsi są one wyjątkiem. Jest to też bezpośrednią przyczyną degradacji tych osób, marginalizacji społecznej oraz stanowi poważną przeszkodę coraz bardziej widocznej polaryzacji między wsią i miastem.

Trochę lepiej ma się sytuacja w miastach. Przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej są przedsiębiorstwami komunalnymi, których działalność jest finansowana głównie z budżetów gmin. To gminy decydują o zakupie taboru, a więc i o tym, jakie autobusy zakupić. Tabor przeznaczony to transportu osób niepełnosprawnych to przede wszystkim autobusy i tramwaje niskopodłogowe. Należy zauważyć, że wiele jednostek samorządu terytorialnego zauważa potrzeby osób niepełnosprawnych w tym względzie i każdy nowo zakupiony autobus lub wagon tramwajowy przeważnie jest pojazdem niskopodłogowym. Oprócz tych autobusów, przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej posiadają także pojazdy z innymi udogodnieniami, jak np. funkcja przykłąku, dodatkowe poręcze w drzwiach dla osób starszych i niepełnosprawnych, duże wyświetlacze numeru linii dla osób niedowidzących, wewnętrzne poręcze pomalowane na żółto czy akustyczne informowanie o przystankach, otwieraniu i zamykaniu drzwi.

W wielu miejscowościach osoby niepełnosprawne mogą skorzystać także ze specjalnie przystosowanych taksówek. Taksówki takie wyposażone są w podnośnik i miejsce na wózek inwalidzki. Podstawową wadą takiego transportu jest koszt przejazdu. Niestety niepełnosprawni muszą uiścić opłaty za przejazd według obowiązujących taryf dla taksówek. Dla wielu osób stanowi to poważną barierę ze względu na zbyt niskie dochody. Wyjątek stanowi transport osoby niepełnosprawnej do ośrodka rehabilitacji, leczniczego i na dializy – opłata jest wtedy niższa, częściowo pokrywana przez budżet gminy.

Przystosowanie miasta do potrzeb osób niepełnosprawnych oznacza realizację różnych przedsięwzięć technicznych, umożliwiających swobodne przemieszczanie się po mieście¹³. Z punktu widzenia przestrzennego kształtowania miasta istotne są podstawowe działania:

- zapewnienie dostępności szlaków pieszych,
- zorganizowanie dostępnego transportu mechanicznego w skali całego miasta,

¹³ Zralek M., *Bariera życia osób niepełnosprawnych ze szczególnym uwzględnieniem barier architektonicznych*, [w:] *Niepełnosprawni w środowisku społecznym*, Red. Frackiewicz L., Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 1999, Podano za: Garbat M., *Użyteczność przestrzeni i jej elementów dla osób niepełnosprawnych*, „Praca i rehabilitacja niepełnosprawnych” 2008 Nr 1-2/117-118, s.15.

- rozwiązywanie dostępności do terenów, urządzeń i obiektów publicznych.

Miejskie układy komunikacyjne ograniczone są zwartą i gęstą zabudową. Sieć ulic w miastach powstała w latach międzywojennych ubiegłego stulecia (lub jeszcze wcześniej) i nie jest dostosowana do potrzeb rozwijającego się ruchu. Także przebudowa infrastruktury miejskiej i jej adaptacja dla osób niepełnosprawnych jest w wielu przypadkach niemożliwa lub bardzo kosztowna. Realizuje się jednak projekty, które stwarzają możliwość adaptacji przy jednoczesnym zachowaniu istniejącej sieci komunikacyjnej¹⁴.

W niektórych miastach ruch kołowy został ograniczony w wyniku stworzenia ciągów pieszych – pasaży lub deptaków, a także zamknięcia centrum miasta dla ruchu kołowego¹⁵. Takie rozwiązanie pozwala osobom o ograniczonej sprawności na poruszanie się po mieście bez obawy o swoje zdrowie i życie¹⁶. Ponadto w wielu miastach, budując nowe skrzyżowania i przejścia dla pieszych, wyposaża się je w sygnalizację świetlną wzbogaconą o sygnalizację akustyczną. Pojawia się także wiele specjalistycznych platform i podjazdów do budynków.

Należy pamiętać również o tym, że to, co dla jednych osób stanowi barierę, dla innych może być cennym znacznikiem – punktem charakterystycznym w przestrzeni. Przykładowo krawężniki i barierki informują osobę niewidomą o granicy między strefą bezpieczną (chodnikiem) a niebezpieczną (jezdnią). Obniżanie krawężników stwarza zagrożenie, iż taka osoba nie wyczuje (laską lub stopą) tej granicy i znajdzie się w nieodpowiednim czasie na jezdni. Należy zatem wprowadzić w zamian inny wyznacznik granicy. W tym celu układa się pas płytek chodnikowych o zmienionej fakturze, możliwej do wycucia stopą lub laską. Nie bez znaczenia jest również rozstaw barierek. Jeśli odstęp między kolejnymi słupkami są zbyt duże, niewidomy nie wyczuje ich laską. Może to skutkować bolesnym zderzeniem z łańcuchem, a nawet wywróceniem się na jezdnię. Czasami pułapką może się okazać zbyt nisko osadzony znak drogowy lub tablica informacyjna.

Na niektórych przejściach dla pieszych (np. w okolicy szkół), instaluje się sygnalizację świetlną wzbudzaną przyciskiem. W zasadzie przyciski usytuowane są na właściwej wysokości, umożliwiającej wygodne korzystanie, jednak pojawia się problem ze znalezieniem takiego włącznika. Dobrym rozwiązaniem jest sygnalizacja świetlna uzupełniona sygnalizacją akustyczną (w postaci charakterystycznego dźwięku lub głosu lektora). Rozwiązanie takie poprawia bezpieczeństwo nie tylko osób niepełnosprawnych¹⁷.

¹⁴ Tamże, s. 15.

¹⁵ Przykładem takiego rozwiązania urbanistycznego są miasta: Gdańsk, Zielona Góra, Kraków, w których ruch samochodów w centrum miasta został wyeliminowany do minimum.

¹⁶ Więcej na temat ułatwień w poruszaniu się na wózku inwalidzkim po obszarach miejskich w Prawie o ruchu drogowym.

¹⁷ Garbat M., *op. cit.*, s. 16.

ZAKOŃCZENIE

Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych w zakresie dostępności do pracy określa ich miejsce w strukturze społecznej, decyduje o sytuacji materialnej, stylu i jakości życia. Jest również ważne z ogólnospołecznego i ekonomicznego punktu widzenia (odciążenie budżetu państwa, samorządów i całego społeczeństwa w finansowaniu świadczeń i zasiłków, przyciąganie się osób niepełnosprawnych do rozwoju gospodarczego). Wykorzystanie potencjału osób niepełnosprawnych w procesie pracy jest też istotne w kontekście groźby kurczenia się zasobów pracy, powodowanych migracjami zewnętrznymi i starzeniem się społeczeństwa¹⁸.

Niski poziom aktywności osób niepełnosprawnych jest rezultatem ich obiektywnego położenia, wynikającego ze stanu ich zdrowia oraz czynników zewnętrznych, związanych między innymi z realiami społecznymi, ekonomicznymi, prawnymi, organizacyjnymi i przestrzennymi. Potwierdzeniem niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych oraz nierówności szans w dostępności do pracy są dane statystyczne.

Osoby niepełnosprawne są beneficjentami wszystkich praw, które przysługują osobom pełnosprawnym. Osoby niepełnosprawne mogą jednak w praktyce napotkać trudności w korzystaniu z niektórych praw w związku ze swymi ułomnościami. Nieprzyjazne otoczenie, marginalne dostosowanie środowiska fizycznego oraz infrastruktury technicznej powoduje, że z przyczyn niezależnych od samych osób niepełnosprawnych pozbawia się ich możliwości pełnego uczestnictwa w życiu publicznym, możliwości pełnienia wielu ról społecznych oraz zmniejszają się możliwości pełnej integracji w społeczeństwie.

Na sytuację osób niepełnosprawnych na rynku pracy znaczący wpływ mają bariery techniczne. Zatrudnienie osoby niepełnosprawnej często wiąże się z koniecznością dostosowania miejsca i stanowiska pracy do stanu zdrowia pracownika. Z powodu licznych barier architektonicznych koszty bywają wysokie. Przeszkody o charakterze technicznym dotyczą nie tylko architektury budynku. Wynikają one również z nieodpowiedniego stanu pomieszczeń oraz niewystarczającej infrastruktury materialnej. Dostosowanie stanowiska pracy każdorazowo uwzględniać musi specyficzny rodzaj oraz stopień niepełnosprawności pracownika. Inne są potrzeby osoby niewidomej, niesłyszącej czy korzystającej z wózka inwalidzkiego. Stworzenie lub dostosowanie stanowiska pracy wiąże się z określonym nakładem finansowym, na który wielu pracodawców się nie decyduje. Pracodawcy zainteresowani zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej mają co prawda możliwość skorzystania z dofinansowania, jednak uzyskanie takiego wsparcia nie jest łatwe¹⁹.

Rzeczywiste zagwarantowanie praw człowieka wymaga zatem stworzenia mechanizmów wyrównywania szans osobom niepełnosprawnym i stwo-

¹⁸ Paszkowicz M., *Zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami...*, op. cit., s. 64.

¹⁹ <http://www.rynekpracy.pl/artykul.php/wpis.83/szukaj.1>

rzenia im warunków do korzystania w pełni z praw przysługujących wszystkim obywatelom.

Konieczność uwzględniania potrzeb osób niepełnosprawnych w celu umożliwienia im samodzielnego, pełnego życia powinna nastąpić jak najszybciej, w przypadku barier komunikacyjnych i architektonicznych już w fazie zagospodarowania przestrzennego oraz wczesnej fazie projektowania.

Zakres działań na rzecz odpowiedniego projektowania, organizowania i tworzenia przyjaznego środowiska sprzyjającego większej mobilności osób niepełnosprawnych, niewątpliwie uzależniony jest od wielu czynników. Najważniejszy z nich to finanse, czyli zasobność jednostek samorządu terytorialnego, a co za tym idzie – aktywność zarządów tych jednostek, poziom świadomości decydentów, lokalnych liderów, związków i organizacji oraz samych niepełnosprawnych. Przywykło uważać się osoby niepełnosprawne za mniejszość społeczeństwa, względem której nie ma potrzeby ponosić ekonomicznych ciężarów przekształcania przestrzeni w sposób funkcjonalny. To błędne myślenie o niepełnosprawności jako kategorii obcej, innej, tej, która nas nie dotyczy, jest błędne z założenia i nie uwzględniające fizycznych możliwości ludzkiego organizmu, jak też funkcji czasu, której wszyscy ludzie są poddani²⁰.

Brak wyobraźni społecznej i akceptacji dla działań na rzecz osób niepełnosprawnych to także ważny czynnik wpływający na jakość i zakres podejmowanych działań w tym zakresie. Przykładem może być mała liczba specjalnych miejsc parkingowych, oraz to, że sprawni kierowcy łamią prawo i parkują na oznakowanym miejscu przeznaczonym dla osoby niepełnosprawnej.

Odpowiednio ukształtowane otoczenie, przystosowane do potrzeb wynikających z charakteru niepełnosprawności oraz przyrządy stanowiące pomoc w poruszaniu się mogą zapewnić niepełnosprawnym warunki do zachowania samodzielności. Z tego też względu każde środowisko, w którym żyją ludzie – szczególne ludzie niepełnosprawni – powinno być środowiskiem wolnym od przeszkód. Tylko wówczas może nastąpić pełna integracja osób niepełnosprawnych ze społeczeństwem²¹.

LITERATURA:

- [1] Borek J., *Aktywna polityka rynku pracy szansą na aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych*, [w:] *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych 2006 Nr 3-4 (7-8)*, Wydawnictwo KIG-R, Warszawa 2006.

²⁰ Sienkiewicz T., *Bariery funkcjonalne w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Ujęcie filozoficzno-prawne*. [w:] *Bariery w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Materiały konferencyjne. Ogólnopolska Konferencja Naukowa, Warszawa – 6 grudnia 2005*, s.77.

²¹ Dzierzkowska M., *Likwidacja barier – rozwiązania prawne*, „Praca i rehabilitacja niepełnosprawnych” 2005 Nr 7-8/87-88, s.19-20.

- [2] Dzierzkowska M., *Likwidacja barier – rozwiązania prawne*, „Praca i rehabilitacja niepełnosprawnych” 2005 Nr 7-8/87-88.
- [3] Gałęziak J., *Sprawni w pracy*, Wyd. Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji i UKIE, Warszawa 2004.
- [4] Garbat M., *Użyteczność przestrzeni i jej elementów dla osób niepełnosprawnych*, „Praca i rehabilitacja niepełnosprawnych” 2008 Nr 1-2/117-118.
- [5] Informator PKP dla osób niepełnosprawnych podróżujących koleją. Dział Marketingu Przewozów Regionalnych PKP Sp. z o.o., Zielona Góra 2000.
- [6] Łukowski W. (red.), *Osoby z ograniczoną sprawnością na rynku pracy-portret środowiska*, Wyd. SWPS Academica, Warszawa 2007.
- [7] Mizera L., *Finansowe rekompensaty kosztów instytucjonalnych form rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych ze środków PFRON*, [w]: Aktywizacja osób niepełnosprawnych” 2007 Nr 1(9), Wydawnictwo KIG-R, Warszawa 2007.
- [8] Osoby niepełnosprawne oraz ich gospodarstwa domowe, Cz. I. Osoby niepełnosprawne, Narodowy Spis Powszechny 2002, GUS, Warszawa 2004.
- [9] Paszkowicz M., Lasota A., *Człowiek niepełnosprawny a zatrudnienie: przegląd barier*, [w]: Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych 2005 Nr 4(4), Wydawnictwo KIG-R, Warszawa 2005.
- [10] Paszkowicz M., *Zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami – bariery, ich klasyfikacja i propozycje przełamывania*, [w]: Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych 2007 Nr 4(12), Wyd. KIG-R, Warszawa 2007.
- [11] Sienkiewicz T., *Bariery funkcjonalne w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Ujęcie filozoficzno-prawne*, [w]: *Bariery w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy*, Materiały konferencyjne, Ogólnopolska Konferencja Naukowa, Warszawa - 6 grudnia 2005.
- [12] Wasiak Z., *Zadania powiatu w rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych*, Wyd. KIG-R, Warszawa 2006.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE:

- [1] <http://www.mpips.gov.pl>
- [2] <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawnosci-w-liczbach/>
- [3] <http://www.rynekpracy.pl/artykul.php/wpis.83/szukaj.1>
- [4] Reports: Appendix 7: *Results of Transport Social Exclusion Research (Akcent Market Research)*, <http://www.cfit.gov.uk/docs/2002/psbi/lek/a7/06.htm>

- [5] Rewers K., *Poradnictwo zawodowe wobec niepełnosprawności*,
http://www.doradcazawodowy.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=5&Itemid=44

STRESZCZENIE

Artykuł podejmuje tematykę mobilności osób niepełnosprawnych w kontekście ich aktywności zawodowej. Przedstawione zostały bariery związane z infrastrukturą komunikacyjną i organizacją przestrzeni, które powodują ograniczony udział tej grupy osób w życiu zawodowym i społecznym.

SUMMARY

Mobility of disabled people and their professional activity

The article presents a problem of a mobility of disabled people in the context of their professional activity. It identifies barriers connected with a transport infrastructure and space's organization which cause the limited access of disabled people to work place and social life.



Elżbieta Sobczak

Nieparametryczne testy istotności jako narzędzie analizy tabel kontyngencji w segmentacji międzynarodowej

1. WPROWADZENIE

Wiele metod statystycznych znajduje zastosowanie w badaniach segmentacyjnych rynków zagranicznych. Można dokonać ich systematyzacji uwzględniając następujące czynniki:

1. typ podejścia do segmentacji – *a priori*, *post hoc* [16, s. 17-26];
2. charakter wyników badań – deskryptywny, predyktywny [16, s. 17-26];
3. poziom segmentacji międzynarodowej – makro-, mezo-, mikrosegmentacja;
4. cel stosowania – identyfikacja kryteriów segmentacji, podział konsumentów na segmenty, określenie profili, jednoczesna identyfikacja segmentów i określenie ich profili [17, s. 330-332], ocena poprawności doboru zmiennych segmentacyjnych;
5. wymagany poziom pomiaru zmiennych segmentacyjnych – nominalny, porządkowy, interwałowy, ilorazowy.

W podejściu *a priori* kryteria segmentacji międzynarodowej są z góry ustalone przez badacza, a w konsekwencji znany jest również rodzaj i liczba segmentów. W podejściu *post hoc*, analogiczne informacje można pozyskać wyłącznie jako rezultat analizy danych [16, s. 17-18].

Ze względu na charakter wyników badań wyodrębnia się deskryptywne (opisowe) i predyktywne metody segmentacji. Celem metod opisowych jest przedstawienie i charakterystyka wyodrębnionych segmentów, a więc określenie wzajemnego położenia obiektów badania, którymi w segmentacji międzynarodowej mogą być kraje, regiony lub konsumenci. Metody te ana-

lizują powiązania obiektów badania w przekroju pojedynczego zbioru kryteriów segmentacji, bez wprowadzania podziału na zmienne zależne (kryteria segmentacji) i niezależne (zmienne profilowe) oraz identyfikacji związków przyczynowych występujących między nimi. Podstawę badań realizowanych z wykorzystaniem tych metod stanowi zbiór kryteriów segmentacji znany *a priori* lub będący wynikiem analiz (model *post hoc*).

Podstawą metod predyktywnych jest wyodrębnienie dwóch odrębnych zbiorów zmiennych segmentacyjnych: kryteriów segmentacji – pełniących funkcje zmiennych zależnych oraz zmiennych profilowych – traktowanych jako zmienne niezależne. Zastosowanie metod predyktywnych umożliwia przewidywanie wartości (kategorii) kryteriów segmentacji poprzez znajomość wartości (kategorii) zmiennych profilowych [16, s. 19]. Ma to istotne znaczenie przy praktycznym wdrażaniu wyników segmentacji przez przedsiębiorstwo. Metody predyktywne mogą służyć zarówno segmentacji sensu *stricte* czyli podziałowi jednostek badania na grupy homogeniczne, jak i profilowaniu bądź jednocześnie wyodrębnieniu segmentów i profilowaniu.

Modele segmentacji *a priori* okazały się w praktyce niezbyt efektywne w przewidywaniu zachowań konsumentów, ich decyzji zakupowych, czy wyborów marek produktów [12, s. 171]. Dlatego metody predyktywne wykorzystujące to podejście powinny być preferowane w przypadku makro- i mezo-segmentacji, gdy jednostkami badania są odpowiednio kraje i regiony. Natomiast stosowanie metod deskryptywnych (dla podejścia *a priori* i *post hoc*) oraz metod predyktywnych *post hoc* może być zalecane dla wszystkich poziomów segmentacji międzynarodowej (makro-, mezo- i mikroekonomicznej).

Metody identyfikacji kryteriów segmentacji znajdują zastosowanie jedynie w przypadku podejścia *post hoc* i służą redukcji dużej liczby zmiennych kandydujących do roli kryteriów lub wyłonieniu kryteriów pełniących rolę zmiennych latentnych (ukrytych).

Natomiast zarówno dla podejścia *a priori* jak i *post hoc* zastosowanie znajdują metody oceny poprawności doboru zmiennych segmentacyjnych. Możliwość wykorzystania poszczególnych technik w badaniach segmentacyjnych uzależniona jest od poziomu pomiaru zmiennych.

Celem opracowania jest identyfikacja możliwości i kierunków zastosowań tabel kontyngencji oraz nieparametrycznych testów istotności w segmentacji międzynarodowej *a priori*.

2. TABELE KONTYNGENCJI JAKO NARZĘDZIE SEGMENTACJI MIĘDZYNARODOWEJ

Pojęcie tabela kontyngencji (*contingency table*) zostało po raz pierwszy wprowadzone przez K. Pearsona w 1904 roku [2, s. 36]. Tabele kontyngencji nazywane również tabelami krzyżowymi (*cross-tabulation*) opisują jednocześnie rozkład dwóch lub większej liczby zmiennych segmentacyjnych. Wyniki segmentacji prezentowane są w postaci macierzowej, gdzie każda komórka wskazuje liczebność lub częstość występowania jednostek badania cechujących się określonymi wartościami zmiennych. Mogą być stosowane dla zmiennych mie-

rzonych na dowolnym poziomie (po ich odpowiednim przekodowaniu), ponieważ traktują wszystkie dane tak, jakby były mierzone na poziomie nominalnym. Wyodrębnia się następujące rodzaje tabel kontyngencji [10, s. 88-89]:

- tabele dwudzielcze (*bivariate cross-tabulation*), uwzględniające dwie zmienne segmentacyjne;
- tabele wielodzielcze lub wielowymiarowe (*multivariate cross-tabulation*), opisujące rozkład co najmniej trzech zmiennych.

Analiza tabel kontyngencji zaliczana jest zarówno do deskryptywnych jak i predyktywnych metod segmentacji *a priori*.

Jeżeli tabela kontyngencji stanowi narzędzie segmentacji deskryptywnej wówczas posiada następujące kierunki zastosowań:

- charakterystyka segmentów (ze względu na kryteria segmentacji),
- profilowanie segmentów (ze względu na zmienne profilowe),
- ocena poprawności wyboru zmiennych segmentacyjnych (kryteriów i zmiennych profilowych).

W przypadku stosowania segmentacji predyktywnej może służyć ponadto do:

- oceny zależności przyczynowo-skutkowych występujących między kryteriami segmentacji a zmiennymi profilowymi.

Analiza tabel kontyngencji pozwala na testowanie niezależności zmiennych segmentacyjnych (kryteriów segmentacji i zmiennych profilowych). Jeżeli hipotezę o braku zależności należy odrzucić, można określić siłę związku między zmiennymi korzystając z miar skojarzenia (asocjacji) dla zmiennych nominalnych lub porządkowych. Wybór miary uwarunkowany jest rodzajem analizy segmentacyjnej. W segmentacji opisowej stosuje się miary nie wymagające podziału zmiennych na zależne i niezależne. Segmentacja predyktywna wymaga korzystania z miar skojarzenia określających możliwość przewidywania wyników segmentacji jednostek badania przy znajomości ich klasyfikacji ze względu na zmienne profilowe.

Z najprostszą tabelą dwudzielczą, czteropolową (o wymiarach 2x2) mamy do czynienia zestawiając dwie dychotomiczne (dwukategorialne) zmienne segmentacyjne. W tabelach dwudzielczych można zestawiać również zmienne o większej liczbie kategorii, wówczas wymiar tabel wzrasta. Poziomom wartości jednej zmiennej odpowiadają wiersze a poziomom wartości drugiej – kolumny tabeli dwudzielczej. Liczba elementów tabeli jest równa iloczynowi liczby kategorii w jakich wyrażają się zmienne segmentacyjne poddawane analizie. Tabele dwudzielcze dwu- i wielopolowe są często stosowane w badaniach segmentacyjnych, ponieważ istnieje wiele miar i testów statystycznych umożliwiających ich analizę.

Tabele wielodzielcze są mniej przejrzyste, w programach statystycznych zazwyczaj analizie poddaje się kombinacje tablic do około siedmiu poziomów podziału.

Przy konstruowaniu tabel dwudzielczych kryterium segmentacji umieszcza się zwykle w wierszach a zmienną profilową w kolumnach (por. tab. 1). Wówczas podstawą do uzyskania charakterystyki otrzymanych segmentów jest liczba wszystkich jednostek badania poddanych segmentacji (suma ob-

serwacji dla poszczególnych wierszy i kolumn wynosi 100 %). Przy profilowaniu otrzymanych segmentów podstawą obliczania względnych proporcji jest suma wartości każdego wiersza (suma obserwacji w poszczególnych wierszach wynosi 100 %) [12, s. 57]. Sposób konstrukcji tabeli kontyngencji dla dwóch wielokategorialnych zmiennych segmentacyjnych przedstawia tabela 1.

Ocenę poprawności doboru zmiennych segmentacyjnych umożliwia analiza istotności różnic między wyznaczonymi segmentami lub profilami segmentów. W tym celu stosuje się analizę niezależności pozwalającą na wykrywanie pewnych obszarów separowalności w zbiorach danych, bazującą na założeniu, że badana próba statystyczna pochodzi z populacji generalnej, w której nie występuje istotna zależność między dwiema zmiennymi segmentacyjnymi. Oznacza to, że jednostki badania (kraje, regiony, konsumenci) nie różnią się istotnie ze względu na badane zmienne segmentacyjne. Zaobserwowane różnice między wyodrębnionymi segmentami są nieistotne i powstały wskutek działania czynników przypadkowych. Oznacza to konieczność ponownego doboru zmiennych i powtórnej segmentacji. W przypadku istnienia zależności między badanymi zmiennymi można określić stopień statystycznej istotności powiązań.

W segmentacji międzynarodowej jednostki badania pogrupowane według poszczególnych kategorii zmiennej profilowej (lub drugiego kryterium segmentacji) traktuje się jako niezależne od siebie próby losowe. Każda jednostka badania ze względu na przynależność do danej kategorii zmiennej, pełniącej rolę kryterium segmentacji i jednej z grup porównawczych, wyodrębnionych ze względu na kategorie zmiennej profilowej, może znaleźć się tylko w jednym polu tabeli.

Po sklasyfikowaniu w opisany sposób wszystkich jednostek badania otrzymuje się macierz liczebności empirycznych stanowiącą podstawę analizy. Wówczas ocenę poprawności wyboru kryteriów segmentacji i zmiennych profilowych można zrealizować w oparciu o odpowiedni test statystyczny.

Tabela 1. Tabela kontyngencji dla dwóch zmiennych segmentacyjnych

Kategorie kryterium segmentacji	Kategorie zmiennej profilowej (lub kryterium segmentacji)				Suma
	P_1	P_2	$\dots$	P_k	
K_1	n_{11}	n_{12}	$\dots$	n_{1k}	$n_{1\bullet}$
K_2	n_{21}	n_{22}	$\dots$	n_{2k}	$n_{2\bullet}$
$\vdots$	$\vdots$	$\vdots$	$\ddots$	$\vdots$	$\vdots$
K_r	n_{r1}	n_{r2}	$\dots$	n_{rk}	$n_{r\bullet}$
Suma	$n_{\bullet 1}$	$n_{\bullet 2}$	$\dots$	$n_{\bullet k}$	n

gdzie: n_{ij} – liczebności empiryczne, $i = 1, \dots, r$ liczba wierszy, $j = 1, \dots, k$ liczba kolumn, n – liczba jednostek poddanych segmentacji.

Źródło: Opracowanie własne

Jeżeli próba nie ma charakteru losowego, tzn. jednostki badania np. kraje zostały dobrane w sposób celowy, analizy niezależności zmiennych segmentacyjnych się nie przeprowadza.

3. PRZYDATNOŚĆ NIEPARAMETRYCZNYCH TESTÓW ISTOTNOŚCI W ANALIZIE TABEL KONTYNGENCJI W SEGMENTACJI RYNKU

Do nieparametrycznych testów istotności stosowanych dla zmiennych mierzonych na skalach niemetrycznych (nominalnej i porządkowej) i co najmniej dwóch niezależnych prób losowych, dla których podstawę mogą stanowić wyniki segmentacji *a priori* uzyskanej z wykorzystaniem dwudzielczej tabeli kontyngencji należą:

- test niezależności Chi-kwadrat Pearsona,
- test niezależności Chi-kwadrat Pearsona z poprawką Yatesa,
- test dokładnego prawdopodobieństwa Fishera,
- test istotności Kołmogorowa-Smirnowa.

Pozostałe testy istotności dla zmiennych niemetrycznych i dwóch niezależnych prób wymieniane w literaturze to: test mediany, Kruskala-Walisa, U Manna-Whitneya, test serii Walda-Wolfowitza¹. Nie znajdują one w tym przypadku zastosowania. Spośród wymienionych jedynie dla testu mediany podstawę analizy stanowi dwudzielcza tabela kontyngencji (czteropolowa). Jednak test ten wymaga, aby zmienna porządkowa pełniła rolę kryterium segmentacji została wyrażona w postaci dwóch kategorii: wartości większych od mediany i mniejszych bądź równych medianie. Nie jest to zgodne z podejściem *a priori* wymagającym znajomości kryterium segmentacji przed zgromadzeniem danych marketingowych.

Charakterystykę nieparametrycznych testów istotności stosowanych na podstawie dwudzielczych tabel kontyngencji właściwych dla podejścia *a priori* (poza testem Fishera) zestawiono w tabeli 2. Do powszechnie znanych i najczęściej stosowanych należy test niezależności χ^2 , przeprowadzany zgodnie z poniższymi etapami [1, s. 747]:

1. Sformułowanie hipotez statystycznych:

H_0 : dwie zmienne segmentacyjne są wzajemnie niezależne,

H_1 : dwie zmienne segmentacyjne nie są wzajemnie niezależne.

2. Obliczenie oczekiwanych liczebności (zwanych również teoretycznymi lub hipotetycznymi) jednostek badania należących do poszczególnych segmentów (lub pól tabeli).

¹ Szczegółowe klasyfikacje testów statystycznych uwzględniające poziom pomiaru zmiennych, liczbę prób i wzajemne relacje między nimi można znaleźć m. in. w następujących pracach: [8, s. 426], [9, s. 468], [10, s. 92], [15, s. 58], [7, s. 28-291], [3, s. 268].

3. Obliczenie statystyki chi-kwadrat na podstawie różnic między liczebnościami oczekiwanymi a zaobserwowanymi (zgodnie z formułą zestawioną w tab. 2).
4. Porównanie wartości statystyki empirycznej z punktem krytycznym rozkładu χ^2 odczytanego dla danego poziomu istotności α i $(r-1)(k-1)$ liczby stopni swobody. Jeżeli obliczona statystyka chi-kwadrat jest mniejsza od wartości teoretycznej ($\chi^2_{\alpha, df}$), brak podstaw do odrzucenia H_0 .

W przeciwnym przypadku, tzn. jeżeli wartość statystyki empirycznej χ^2 znajdzie się w obszarze krytycznym, hipotezę zerową należy odrzucić co oznacza, że występują zależności między zmiennymi segmentacyjnymi, a jednostki poddane analizie różnią się między sobą istotnie ze względu na badane zmienne.

W analizie tabel dwudzielczych o wymiarach 2x2 statystyka chi-kwadrat ma 1 stopień swobody. Wówczas zaleca się „skorygowanie” wartości statystyki tak, aby jej rozkład dyskretny był lepiej przybliżony przez ciągły rozkład chi-kwadrat. Korekta ta nosi miano poprawki Yatesa na ciągłość (*Yate's correction for continuity*) i polega na zmniejszeniu o 0,5 każdej zaobserwowanej liczebności większej od spodziewanej i zwiększeniu o 0,5 każdej zaobserwowanej liczebności mniejszej od spodziewanej (por. tab. 2) [1, s. 761], [4, s. 247], [14, s. 72], [13, s. 128].

Korekta taka jest wskazana również wtedy, gdy w tabeli kontyngencji o większych wymiarach przynajmniej jedna liczebność zaobserwowana jest mniejsza niż 10 [9, s. 465] lub oczekiwana mniejsza niż 5 [1, s. 751]. Poprawka Yatesa nabiera szczególnej wagi, gdy wartość statystyki empirycznej lokuje się blisko punktu dzielącego krytyczne obszary przyjęcia i odrzucenia hipotezy zerowej.

Test χ^2 stosuje się dla dość dużych prób, gdyż dopiero wówczas rozkład chi-kwadrat z próby zbliża się do rozkładu podawanego w tablicach statystycznych [13, s. 126]. Można go również stosować dla większej liczby zmiennych segmentacyjnych prezentowanych w wielodzielczej tabeli kontyngencji [7, s. 291]. Do analizy tabel dwudzielczych o wymiarach 2x2 można wykorzystać test dokładnego prawdopodobieństwa Fishera. Warunkiem jego stosowania jest mała liczebność próby lub występowanie małych liczebności oczekiwanych (mniejszych od 5).

Tabela 2. Nieparametryczne testy istotności bazujące na tabelach kontyngencji stosowane w segmentacji

Skala pomiaru zmiennych segmentacyjnych	Rodzaj testu	Statystyka empiryczna	Rozkład teoretyczny	Liczba stopni swobody df	Obszar krytyczny	Warunki stosowania
Nominalna	Niezależności Chi-kwadrat Pearsona	$\chi^2 = \sum_{i=1}^r \sum_{j=1}^k \frac{(n_{ij} - n_{ij}^*)^2}{n_{ij}^*}$ $n_{ij}^* = \frac{n_{i\bullet} \cdot n_{\bullet j}}{n}$	χ^2	$(r-1)(k-1)$	$\chi^2 \geq \chi_{\alpha, df}^2$	Duża liczebność próby losowej, wymiary tabeli większe niż 2x2, oczekiwana liczebność każdego pola tabeli wynosi co najmniej 5 lub obserwowana liczebność przynajmniej 10.
Nominalna	Niezależności Chi-kwadrat z poprawką Yatesa	$\chi^2 = \sum_{i=1}^r \sum_{j=1}^k \frac{(n_{ij} - n_{ij}^* - 0,5)^2}{n_{ij}^*}$ $n_{ij}^* = \frac{n_{i\bullet} \cdot n_{\bullet j}}{n}$	χ^2	$(r-1)(k-1)$	$\chi^2 \geq \chi_{\alpha, df}^2$	Duża liczebność próby losowej, tabela o wymiarach 2x2, tabela o większych wymiarach, gdy oczekiwana liczebność przynajmniej w jednym polu jest mniejsza od 5 lub obserwowana liczebność jest mniejsza od 10.
Porządkowa i nominalna	Istotności Kolmogorowa-Smirnowa	$\lambda = D \sqrt{\frac{n_1 \cdot n_2}{n_1 + n_2}}$ $D = \max_x F_1(x) - F_2(x) $ $F_1(x) = cumf_{i1}, F_2(x) = cumf_{i2}$ $f_{i1} = \frac{n_{i1}}{n_1}, f_{i2} = \frac{n_{i2}}{n_2}$	Rozkład graniczny λ	-	$\lambda \geq \lambda_{\alpha}$	Duża liczebność próby losowej, duże liczebności występowania obu kategorii zmiennej nominalnej ($n_{\bullet 1}, n_{\bullet 2}$); tabela o wymiarach $r \times 2$; dwie zmienne segmentacyjne, przy czym jedna mierzona na poziomie porządkowym (r -kategorii), a druga dwukategorialna na poziomie nominalnym; rozkłady porządkowej zmiennej segmentacyjnej mają ciągle dystrybuanty $F_1(x)$ i $F_2(x)$.

gdzie: n_{ij} – oczekiwana liczebność w i -tym wierszu i j -tej kolumnie, α – poziom istotności, X – zmienna segmentacyjna (zwykle kryterium segmentacji) mierzona na skali porządkowej, $cumf_{i1}$, $cumf_{i2}$ ($F_1(x)$, $F_2(x)$) – skumulowane częstości występowania pierwszej i drugiej kategorii nominalnej zmiennej segmentacyjnej (dystrybuanty empiryczne).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [1, s. 761], [4, s. 247], [10, s. 100-104], [11, s. 193-195].

Test Fishera opiera się na tym, że przy założeniu prawdziwości hipotezy zerowej dokładne prawdopodobieństwo otrzymania tabeli o liczebnościach obserwowanych można obliczyć według poniższej formuły:

$$P(n_{11}) = \frac{\binom{n_{1\bullet}}{n_{11}} \binom{n_{2\bullet}}{n_{2\bullet} - n_{11}}}{\binom{n}{n_{1\bullet}}}, \quad (1)$$

W ten sposób można określić prawdopodobieństwa otrzymania wszystkich tabel czteropolowych o liczebnościach brzegowych równych występującym w wyjściowej tabeli kontyngencji. Uzyskany zostanie wówczas dyskretny rozkład prawdopodobieństwa otrzymania wszystkich tabel. Korzystając z formuł (2) lub (3) ocenia się poziom istotności α przy jakim można byłoby odrzucić hipotezę zerową o niezależności zmiennych segmentacyjnych.

$$\alpha = 2 \min[P(n_{11} \geq n_{11}^o), P(n_{11} \leq n_{11}^o)] , \quad (2)$$

$$\alpha = \min[P(n_{11} \geq n_{11}^o), P(n_{11} \leq n_{11}^o)] , \quad (3)$$

gdzie:

n_{11}^o – liczebność zaobserwowana w wyjściowej tabeli kontyngencji w pierwszym wierszu i pierwszej kolumnie,

$P(n_{11} \geq n_{11}^o), P(n_{11} \leq n_{11}^o)$ – odpowiednio prawdopodobieństwa wystąpienia tabel, w których $n_{11} \geq n_{11}^o$ i $n_{11} \leq n_{11}^o$.

Formuły (2) i (3) znajdują zastosowanie odpowiednio dla testu dwustronnego i jednostronnego. Test jednostronny może być stosowany, gdy *a priori* można przewidzieć kierunek odchylenia od tabeli wartości oczekiwanych, w pozostałych przypadkach stosuje się test dwustronny². Przyjmuje się, zazwyczaj, że dopuszczalny poziom istotności α (wielkość błędu pierwszego rodzaju) w testach nieparametrycznych, o których tu mowa jest równy 0,05 lub 0,01 [13, s. 118]. Jeżeli wyliczone α przekroczy te wielkości oznacza to, że taki poziom istotności jest nie do przyjęcia i należy uznać, że nie ma podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej mówiącej o niezależności zmiennych segmentacyjnych [14, s. 75].

Poprawność doboru zmiennych segmentacyjnych, z których jedna ma charakter porządkowy (kryterium segmentacji) a druga (zmienna profilowa) – nominalny, można weryfikować korzystając z testu Kołmogorowa-Smirnowa. Zmienna mierzona na skali nominalnej powinna być dwukategorialna. Jednostki badania pogrupowane według poszczególnych kategorii tej zmiennej, podobnie jak w przypadku testu niezależności χ^2 , traktuje się

² W literaturze można napotkać również inne propozycje określania poziomu istotności. Szerzej na temat dokładnego testu Fishera można przeczytać m. in. w pracach: [14, s. 73-76], [2, s. 91-94].

jako niezależne od siebie próby losowe. Test ten służy do sprawdzenia hipotezy, że dwie próby pochodzą z jednej populacji. Zakłada się również, że rozkłady porządkowej zmiennej segmentacyjnej (kryterium segmentacji) mają ciągle dystrybuanty $F_1(x)$ i $F_2(x)$ [3, s. 269], [6, s. 124].

Test istotności Smirnowa oparty na statystyce Kołmogorowa przeprowadza się następująco [10, s. 100-102], [11, s. 193-195], [6, s. 122-127]:

1. Sformułowanie hipotez statystycznych:

$H_0: F_1(x) = F_2(x)$ (zmienna porządkowa wykazuje dla obu kategorii zmiennej nominalnej ten sam rozkład swych wartości),

$H_1: F_1(x) \neq F_2(x)$ (rozkłady wartości zmiennej porządkowej są różne dla obu kategorii zmiennej nominalnej).

2. Obliczenie wartości empirycznych dystrybuant $F_1(x)$ i $F_2(x)$ dla zmiennej porządkowej (kryterium segmentacji).

3. Obliczenie statystyki λ (zgodnie z formułą zestawioną w tab. 2).

4. Porównanie wartości statystyki empirycznej λ z wartością krytyczną rozkładu granicznego λ Kołmogorowa odczytanego dla danego poziomu istotności α .

Jeżeli statystyka empiryczna λ jest mniejsza od wartości teoretycznej λ_α , brak podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej o jednakowych rozkładach kryterium segmentacji dla obu kategorii zmiennej nominalnej. Należy wówczas uznać, że zmienne segmentacyjne zostały niewłaściwie dobrane, gdyż jednostki badania wyodrębnione według dwóch kategorii zmiennej nominalnej (pełniące rolę profilowej) nie różnią się istotnie ze względu na kryterium segmentacji.

Korzystanie z opisanych testów istotności umożliwia uzyskanie informacji ogólnej dotyczącej występowania lub nie, zależności między zmiennymi segmentacyjnymi. W przypadku występowania takich powiązań można określić ich siłę korzystając z miar zależności.

4. ZAKOŃCZENIE

Strategia badań segmentacyjnych *a priori* bazująca na tabelach kontyngencji wykorzystuje hipotezy dotyczące podziału rynku na segmenty z wykorzystaniem kryteriów wybranych wcześniej przez badacza. Arbitralnie wybrane kryteria segmentacji stanowią zazwyczaj zmienne obserwowalne, o charakterze opisowym lub behawioralnym (ogólne i specyficzne).

Można wymienić następujące zalety tradycyjnego podejścia *a priori* z wykorzystaniem analizy tablic kontyngencji i nieparametrycznych testów istotności:

- najprostsze do praktycznego zastosowania (nie wymaga stosowania wyszukanych narzędzi statystycznych i komputerowych),

- segmenty *a priori* są łatwe do zdefiniowania i rozpoznania,
- przedsiębiorstwo zazwyczaj nie napotyka trudności w dotarciu z działaniami marketingowymi (np. dotyczącymi aktywizacji sprzedaży czy dystrybucji) do narzuconych z góry segmentów,
- zapewnia oszczędność kosztów i czasu, ponieważ nie wymaga prowadzenia badań pierwotnych rynku,
- dobrze przedstawia relatywnie prostą segmentację.

Zasadniczą wadą segmentacji *a priori* jest to, że nie ma ona charakteru badania eksploracyjnego (odkrywczego). Badacz stosując to podejście może nie dostrzec istotnych zależności (wynikających z danych), o których istnieniu wcześniej nie wiedział [5, s. 59].

LITERATURA

- [1] Aczel A.D., *Statystyka w zarządzaniu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- [2] Agresti A., *Categorical Data Analysis*, John Wiley & Sons, Inc., New Jersey 2002.
- [3] Brzeziński J., *Metodologia badań psychologicznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- [4] Ferguson G.A., Takane Y., *Analiza statystyczna w psychologii i pedagogice*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- [5] Green P.E., *A Guide to Market Segmentation*, University of Pennsylvania, Philadelphia 2004.
- [6] Greń J., *Statystyka matematyczna. Modele i zadania*, PWN, Warszawa 1984.
- [7] Kaczmarczyk S., *Badania marketingowe. Metody i techniki*, PWE, Warszawa 2002.
- [8] Luck D.J., Rubin R.S., *Marketing Research*, Prentice-Hall International, Inc., Englewood Cliffs 1987.
- [9] Malhotra N.K., Birks D.F., *Marketing Research: An Applied Approach*, Prentice-Hall, London 2006.
- [10] Mynarski S., *Praktyczne metody analizy danych rynkowych i marketingowych*, Zakamycze, Kraków 2000.
- [11] Nowaczyk Cz., *Podstawy metod statystycznych dla pedagogów*, PWN, Warszawa-Poznań 1985.

- [12] Sagan A., *Badania marketingowe. Podstawowe kierunki*, AE, Kraków 2004.
- [13] Steczkowski J., Zeliaś A., *Statystyczne metody analizy cech jakościowych*, PWE, Warszawa 1981.
- [14] Tadeusiewicz R., Zworski A., Majewski J., *Biometria*, Wydawnictwa AGH, Kraków 1993.
- [15] Walesiak M., *Metody analizy danych marketingowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- [16] Wedel M., Kamakura A., *Market Segmentation. Conceptual and Methodological Foundation*, Kluwer Academic Publishers, Boston-Dordrecht-London 1998.
- [17] Wind Y., *Issues and Advances in Segmentation Research*, "Journal of Marketing Research", vol. 15, 1978, s. 330-332.

STRESZCZENIE

Celem opracowania jest identyfikacja możliwości i kierunków zastosowań tabel kontyngencji oraz nieparametrycznych testów istotności w segmentacji międzynarodowej *a priori*.

SUMMARY

Nonparametric tests of significance as a tool of contingency tables analysis in international segmentation

The objective of the hereby study is an identification of application opportunities and dimensions for contingency tables and nonparametric tests of significance in international segmentation *a priori*.



Marianna Kowalska, Marek Skwarnik

Zasoby informacyjne systemu finansowo-księgowego w procesie audytu

1. WPROWADZENIE

Gdy rozpatrujemy rachunkowość jako złożony proces informacyjny, zauważamy coraz bardziej wszechstronne wspomaganie jego poszczególnych etapów za pomocą ujednoliconych rozwiązań skomputeryzowanych. Na tym tle badanie ksiąg i sprawozdań finansowych przez biegłego rewidenta jest etapem wspomaganym w bardzo zróżnicowany sposób, dopasowany do doświadczeń i możliwości określonych środowisk lub zespołów audytorów.

Zwykle oprzyrządowanie wspomagające audyt stanowią autonomiczne, specjalizowane narzędzia, które uzupełniają rozwiązanie powszechnie nazywane systemem informatycznym rachunkowości (SIR). Najczęściej SIR jest w tym układzie elementem pasywnym – kontenerem informacji stanowiących wyniki komputerowego przetwarzania. Aktywne są narzędzia „audytowe”, pobierające i przetwarzające dane z SIR. Najbardziej rozwiniętymi rozwiązaniami są pakiety typu CAATs, w kompleksowy sposób wspierające analizę danych księgowych¹.

Celem autorów jest udowodnienie tezy istotnej z punktu widzenia sprawności audytu – system informatyczny rachunkowości **może** dostarczać rewidentom znacznie więcej informacji, niż użytkuje się aktualnie. Tezy spróbujemy dowieść, wskazując różnorodne grupy informacji gromadzonych w ramach SIR i sygnalizując ich przydatność do celów audytu (wyko-

¹ Opis ewolucji rozwiązań – por. en.wikipedia.org/wiki/Computer_Aided_Audit_Tools. Także opis wybranych najbardziej reprezentatywnych rozwiązań: ACL – <http://www.skg.pl/acl/>, picalo – www.picalo.org/download/PicaloCookbook.pdf

rzystanie do celów szacowania ryzyka badania lub przeprowadzenia stosownych testów zgodności bądź wiarygodności).

Ponieważ mianem SIR określa się bardzo różne, w odmienny sposób przygotowywane i funkcjonujące rozwiązania, w kolejnym punkcie wskażemy interesującą nas, reprezentatywną grupę systemów dla jednostek gospodarczych średniej wielkości. Celowo ograniczając zakres rozważań skupimy uwagę na module (systemie, podsystemie) finansowo-księgowym, stanowiącym centralny element każdego SIR. W jego ramach powinny funkcjonować struktury informacyjne zidentyfikowane w ostatnim punkcie opracowania.

2. SELEKCJA REPREZENTATYWNEJ GRUPY SYSTEMÓW

Przed rozpoczęciem właściwej identyfikacji należy dokonać ograniczenia obszaru badań. W swej praktycznej działalności autorzy napotkali wiele systemów, inne mieli możliwość badać na podstawie dostarczonej dokumentacji użytkowej (zwłaszcza Współautorka – biegły rewident). Wśród nich były i takie, których kompletności funkcjonalnej bądź informacyjnej oraz sprawności eksploatacyjnej można bardzo wiele zarzucić. Chcąc wyeliminować z rozważań takie nierozwojowe lub zbyt ograniczone systemy, na tle typologii systemów wskażemy interesującą nas grupę rozwiązań.

Do podstawowych przyczyn dywersyfikacji należy zaliczyć:

- formułę obsługi,
- kompletność merytoryczną i funkcjonalną,
- formułę przygotowania systemu.

W pierwszym przypadku należy odrębnie rozpatrywać systemy uniwersalne i systemy specjalizowane. Te ostatnie zwykle adresowane są do określonych grup podmiotów gospodarczych (np. jednostki budżetowe, banki), stosujących dodatkowe ujęcia ewidencyjne bądź sprawozdawcze.

Analiza kompletności merytorycznej pozwala wyróżnić systemy:

- tematyczne (wąsko zakrojony wycinek działalności, np. kasa)
- dziedzinowe (jednorodny, spójny obszar działalności obiektu, np. księgowość, koszty, ewidencja magazynowa)
- wielodziedzinowe (kilka dziedzin wzajemnie powiązanych informacyjnie i funkcjonalnie),
- zintegrowane (większość istotnych dziedzin obiektu, pierwotnie obsługa ewidencji operacyjnej a wtórnie ewidencji księgowej)².

Ostatnie kryterium – formuła przygotowania systemu – pozwala wyróżnić systemy indywidualne i systemy powielarne. Systemy indywidualne –

² Opis tej dywersyfikacji ma charakter sygnałny. Pełną wieloaspektową klasyfikację można znaleźć w [Informatyka ekonomiczna 2004 s. 128-132] lub [System rachunkowości 1999 s. 79 – 84].

sponsorowane przez poszczególne obiekty gospodarcze – są dopasowywane do specyficznych potrzeb i wymagań. Systemy powielarne (typowe lub standardowe) są budowane z nadzieją wielokrotnej implementacji w obiektach o zróżnicowanych potrzebach, zasadach ewidencji i wymaganiach.

Dokonana typologia pozwala wyróżnić interesujące nas rozwiązania. Przede wszystkim będziemy rozpatrywać systemy informatyczne rachunkowości:

- uniwersalne,
- dziedzinowe lub wielodziedzinowe,
- powielarne (co zakłada także określony poziom profesjonalizmu i doświadczenia praktycznego twórców systemu).

Dla tak wyróżnionego podzbioru SIR możliwe, opłacalne i technicznie wykonalne będzie spełnienie postulatów w zakresie wspomagania audytu.

System informatyczny rachunkowości rozpatrujemy dalej jako wielomodułowy system FK – centryczny, którego centralnym modulem rachunkowości jest moduł finansowo-księgowy (zwany dalej także FK). W ramach tego układu ewidencja księgowa odbywa się co najmniej częściowo poprzez transferowanie dowodów księgowych z modułów „stycznych”. Dowody takie są w tych modułach automatycznie generowane na podstawie dowodów źródłowych (opisujących wyróżnione dziedzinowo transakcje) i cyklicznie eksportowane (importowane) do modułu finansowo-księgowego.

Można podjąć próbę typizacji struktury funkcjonalnej modułów SIR (w tym centralnego – FK). Punktem wyjścia jest podział procesów systemowych na dwie grupy – podstawowe i pomocnicze³. Procesy podstawowe realizują zadania merytoryczne systemu (zwłaszcza ewidencja i sprawozdawczość wyróżniona tematycznie) a procesy pomocnicze wspomagają lub uzupełniają taką działalność. Do głównych rodzajów procesów podstawowych należy zaliczyć:

- Konwersję danych startowych (zakładanie kartotek systemowych),
- Otwarcie / zamknięcie cyklu sprawozdawczego,
- Rejestrację transakcji,
- Transfery danych do/z innych modułów,
- Raporty stanów,
- Raporty obrotów.

Do głównych rodzajów procesów pomocniczych należy zaliczyć:

- parametryzację pracy systemu,
- ochronę danych systemu,
- ochronę systemu.
- analizę przebiegu przetwarzania.

³ Por. [Projektowanie systemów informatycznych 1993 s. 136 - 145].

Parametryzacja obejmuje wszystkie ustawienia sterujące pracą systemu lub jego poszczególnych użytkowników. Ochrona danych dotyczy wszystkich zabiegów zapewniających aktualność, kompletność i integralność informacji przechowywanych w bazie danych systemu. Ochrona systemu grupuje działania przeciwdziałające nieupoważnionemu dostępowi do zasobów – zadań lub danych – systemu (w tym zwłaszcza zarządzanie użytkownikami). Analiza przebiegu przetwarzania obejmuje pozwalające badać i oceniać nieprawidłowości w trakcie eksploatacji systemu. Analiza taka jest możliwa jedynie wtedy, gdy system monitoruje swoją działalność i zapewnia administratorowi systemu narzędzia do raportowania wyników monitoringu.

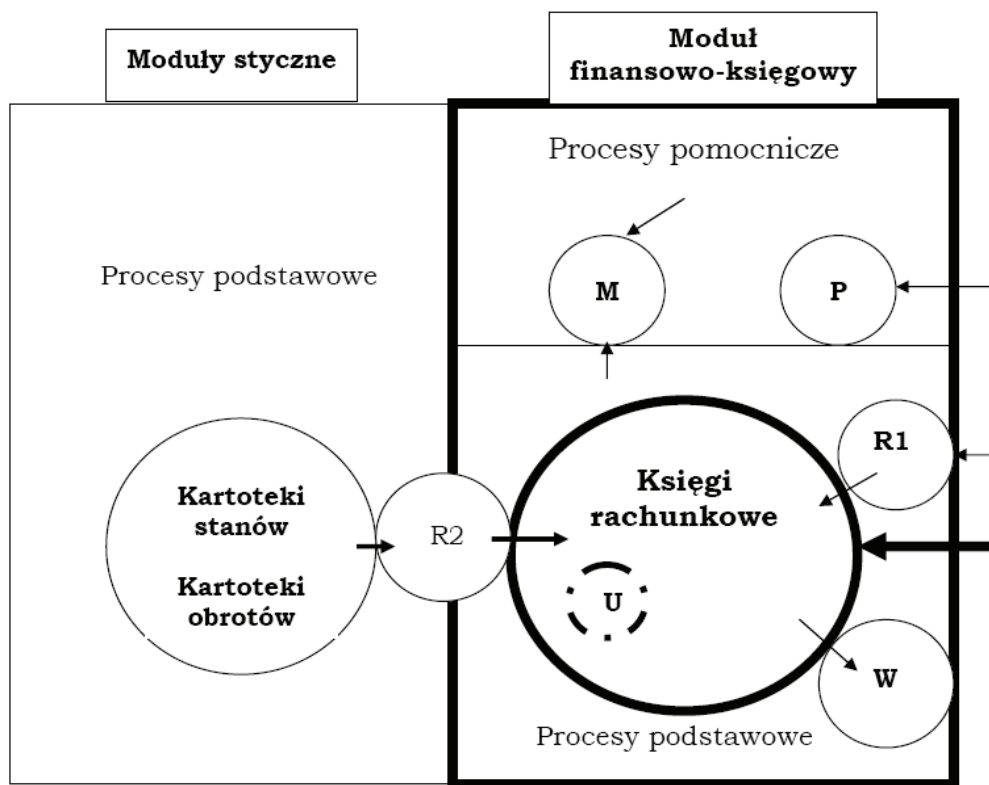
3. GRUPY INFORMACJI DOSTĘPNYCH W RAMACH SYSTEMU FINANSOWO-KSIĘGOWEGO

W ustawie o rachunkowości mówi się o rozpoznaniu i dokumentowaniu tych struktur informacyjnych, które stanowią księgi rachunkowe systemu. [np. Kowalska M. 2003 s. 126 – 131, zwłaszcza tabela 1]. O ile można założyć, że dziennik i księga główna odpowiadają odrębnym strukturom danych (zwykle tabelom jako podstawowym składowym bazy danych), o tyle już księgi pomocnicze oraz zestawienia obrotów i sald mogą być złożonymi strukturami bądź wynikiem złożonego przetwarzania zróżnicowanych struktur danych. Może to istotnie skomplikować badanie tych ksiąg w trakcie audytu.

W badanych systemach – poza księgami rachunkowymi – zwykle występuje wiele uzupełniających, różnorodnych danych. Są one wykorzystywane do przygotowania i obsługi systemu oraz do gromadzenia danych źródłowych. W badanych rozwiązaniach należy poza księgami rachunkowymi oczekiwać następujących grup danych:

- dane merytoryczne:
 - wtórne struktury danych,
 - dane uzupełniające zawarte w księgach rachunkowych,
 - robocze (poprzedzające księgowanie) struktury danych,
- dane technologiczne:
 - parametry realizacyjne,
 - informacje o przebiegu pracy systemu.

Złożoność informacyjną wielodziałowego SIR szkicowo przedstawiono na rysunku 1. Wyróżniono tam dwa typy modułów – centralny (finansowo – księgowy) i styczny (np. sprzedaż, gospodarka magazynowa, zakup, płace). Każdy z nich operuje przedmiotowo zorientowanymi strukturami danych. Dla modułów stycznych wyodrębniono te struktury informacyjne, które docierają do modułu finansowo-księgowego.



Legenda:

- U – dane uzupełniające w księgach rachunkowych,
- W – struktury wtórne,
- R – struktury robocze,
- P – dane parametryzujące,
- M – dane do monitoringu systemu.

Rysunek 1. Zróżnicowanie struktur informacyjnych w systemie informatycznym rachunkowości

Źródło: opracowanie własne

Na rysunku przedstawiono także podstawowe kierunki dopływu określonych informacji, zarówno zewnętrzne (dostarczanie danych przez użytkowników merytorycznych bądź administratorów systemu) jak i wewnętrzne (efekt transformacji wynikający z algorytmów poszczególnych procesów).

W ramach **modułu finansowo-księgowy** bezpośrednio z księgami rachunkowymi związane są dwa typy struktur – wtórne i uzupełniające.

Struktury wtórne obejmują zwykle określone podzbiory zapisów księgowych, odpowiadające typowym raportom lub operacjom. Celem ich odrębnego przechowywania jest usprawnienie procesów wyszukiwawczych. Taką rolę pełnią przede wszystkim „kartoteki” rozrachunków i kartoteki kosztowe, grupujące określone zestawy dekrétów.

Wyróżnienie struktur uzupełniających wynika z innych przyczyn. Zwykle w opisie struktur systemowych (ksiąg rachunkowych) pokazuje się wyłącznie dane merytoryczne, odpowiadające wymaganiom formalnym (przede wszystkim zawartość dowodu księgowego, opis konta, opis pozycji sprawozdawczej). Pomija się dodatkowe dane, automatycznie dodawane przez system w celu uzyskania „komputerowego śladu rewizyjnego”. Są to systemowe identyfikatory poszczególnych wpisów, informacje o tym kto i kiedy wykonywał określone operacje rejestrowania lub edycji danych, wreszcie informacje o innych dowodach powiązanych z danym. Dzięki takim danym można śledzić przebieg i skuteczność prowadzenia ewidencji księgowej, a nie tylko uzyskiwane dzięki niej efekty.

W ramach procesów podstawowych można mówić także o strukturach roboczych, dostępnych w module finansowo-księgowym. Z jednej strony będą to dane o dowodach księgowych nie podlegających natychmiastowemu księgowaniu na skutek przyjętych procedur ewidencyjnych bądź stwierdzonych błędów (odpowiednio w dwóch odmianach – „paczka” bądź „bufor”). Z drugiej strony będą to dane pochodzące z modułów stycznych, przekazane w celu ewidencji w księgach i oczekujące na zaksięgowanie.

Dane z modułów stycznych mogą występować w dwóch wariantach:

- dowody księgowe wygenerowane w modułach stycznych,
- dokumenty źródłowe, na podstawie których system finansowo-księgowy wygeneruje zaksięguje dowody.

Zazwyczaj struktury robocze po ujęciu w księgach ulegają czyszczeniu (usuwanie kompletnie przetworzonych dowodów). To czyni je niedostępnymi w trakcie audytu (rewizji). Jednak w większości przypadków taka reorganizacja ma charakter cykliczny (np. w ramach zamykania okresu sprawozdawczego), co stwarza szansę pozyskania tych danych z cyklicznie tworzonych kopii bazy danych księgowych (zwłaszcza kopii na koniec okresu sprawozdawczego).

Procesy pomocnicze systemu finansowo-księgowego operują na dwóch głównych grupach danych – parametrach systemowych i wpisach monitorujących. Szczególnie zróżnicowana jest pierwsza grupa – struktury parametryzujące można podzielić na:

- ustawienia działania systemu,
- sterowanie interfejsem i obsługą użytkowników,
- parametry realizacji wybranych zadań.

Oczywiście nas interesują przede wszystkim ustawienia działania systemu, wśród których warto wyróżnić:

- plan kont,
- zasady prowadzenia ewidencji,
- reguły przygotowania elementów sprawozdania finansowego (bilansu, rachunku zysków i strat) – wybór wariantu, przypisanie kont,
- zbiór typów stosowanych dowodów,

- zestaw stosowanych rejestrów i ksiąg pomocniczych.

Wśród parametrów realizacji wybranych zadań należy wyróżnić dwa zestawy:

- opis sposobu generowania dowodów księgowych na podstawie dowodów źródłowych z modułów stycznych (jeśli występuje taki wariant transferu – patrz uwagi powyżej),
- zakres i kryteria badania spójności bazy danych księgowych (procesy pomocnicze typu file scanning, file balancing w ramach ochrony danych).

Operowanie parametrami jako informacją o regułach prowadzenia ewidencji i zachowaniu systemu może napotykać problemy. Zwykle w systemie są pamiętane jedynie ostatnie wartości poszczególnych parametrów (brakuje wcześniejszych, historycznych danych). Ponieważ zmiany części parametrów mogą odbywać się na bieżąco (oczywiście poza ustawowo zastrzeżonymi), można nie mieć możliwości prześledzenia ich zmian w całym audytowanym okresie. Wprawdzie każda zmiana jest oznaczona stemplem czasowym (ang. Time Stamp), ale wskazuje to moment ostatniej dokonanej modyfikacji parametru. W takiej sytuacji należy po raz kolejny przypomnieć o cyklicznych kopiach zawartości bazy danych księgowych, gdzie te zmiany można próbować śledzić w przekroju całego interesującego nas okresu.

W obserwowanych modułach finansowo-księgowych zakres śledzenia przebiegu przetwarzania był zróżnicowany. Nas będą interesować przede wszystkim następujące typy informacji:

- przebieg pracy poszczególnych użytkowników,
- przebieg obsługi systemu,
- dane o sytuacjach zagrażających.

Spośród nich chodzi przede wszystkim o informacje o zaistniałych sytuacjach zagrożeń (różnorodne, przechwycone przez system typy awarii i usterek) i procedurach powrotu ze stanu błędu. Tego rodzaju przypadki mogły bowiem doprowadzić do zniekształcenia ewidencji i – tym samym – sprawozdań. Kolejną mniej istotną grupą informacji jest opis sposobu i terminów obsługi systemu (planowane reżimy ochrony systemu i ich wykonanie pod kątem rytmiczności oraz zakresu prac). Te dane z kolei pozwalają ocenić sprawność eksploatacji systemu w ramach analizy ryzyka poprzedzającej właściwy audyt.

Na tle rysunku 1 analizę funkcjonowania modułów stycznych należy sprowadzić do badania jakości danych przekazywanych do modułu finansowo-księgowego. Przed przejęciem i merytorycznym wykorzystaniem pobieranych danych (zaksięgowanie jako dowodów księgowych) importowane dane powinny być wyczerpująco analizowane. W takiej sytuacji wszystkie negatywne wyniki weryfikacji pobieranych danych powinny być rejestrowane w systemie. Stwarza to szansę następnej i wszechstronnej analizy spójności systemu informatycznego rachunkowości jako układu wielomodułowego. Stwierdzenie przypadków niespójności powinno stanowić istotny element szacowania ryzyka badania. Jednocześnie należy zwrócić uwagę że

lokalizowanie przyczyn rozbieżności między modułami stycznymi a FK wymaga jednoznacznego przypisania dowodów księgowych dowodom źródłowym. Zwykle sprawia to znaczące problemy w przypadku generowania dekretów zbiorczych [wiele dokumentów źródłowych → jeden dowód księgowy] częściej niż raz w ciągu okresu sprawozdawczego.

PODSUMOWANIE

Przedstawioną wyżej identyfikację struktur danych SIR należy uzupełnić następującymi uwagami:

1. W wielu, zwłaszcza zintegrowanych systemach informatycznych zarządzania struktury mogą być znacznie bardziej złożone i wzajemnie sprzężone. Autorom chodziło przede wszystkim o wyznaczenie minimalnego wolumenu dostępnych informacji, których wykorzystanie biegli rewidenci powinni rozpatrzyć;
2. Wyróżnione grupy i typy danych nie zastępują ksiąg rachunkowych w ramach audytu, lecz mogą skutecznie uzupełnić naszą wiedzę na temat jakości prowadzonej ewidencji (analiza ryzyka), metod prowadzenia ewidencji bądź alternatywnych źródeł informacji o zdarzeniach gospodarczych (wtórne struktury danych);
3. Poszczególne badane systemy operowały odmiennie strukturalizowanymi danymi. Z drugiej strony zakres opisu tych struktur był bardzo zróżnicowany. Wydaje się że skuteczne będzie skorzystanie z wyróżnionych danych wyłącznie wtedy, gdy dostępny opis obejmie:
 - wskazanie poszczególnych struktur (tabel) z opisem roli i sposobu wykorzystania,
 - wyróżnienie wszystkich pól w poszczególnych strukturach (tabelach),
 - precyzyjne opisanie sposobu kodowania poszczególnych pól identyfikacyjnych i kwalifikacyjnych,
 - określenie zasad operowania strukturami (kto, kiedy, co, jak – zwłaszcza w bardziej złożonych algorytmach procesów podstawowych).

W przeciwnym razie stosowanie wskazanych wyżej, uzupełniających danych może istotnie zniekształcić obraz skomputeryzowanej ewidencji księgowej.

LITERATURA:

- [1] Niedzielska E. (red.), *Informatyka ekonomiczna*, Wydawnictwo AE, Wrocław 2004.
- [2] Domański W., Dyczkowski M. (red), *Informatyka ekonomiczna. Materiały do ćwiczeń*, Wydawnictwo AE, Wrocław 2002.

- [3] Kowalska M., *Unormowania prawne w zakresie SIR*, [w:] *Technologie informacyjne w finansach i rachunkowości*, Siemieniuk N., Sikorski J. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku 2003.
- [4] Niedzielska E., Skwarnik M. (red), *Projektowanie systemów informatycznych*, PWE, Warszawa 1993.
- [5] Dziedziczak I., Stępniewski J. (red.), *System rachunkowości wspomaganey komputerem*, SKwP, Warszawa 1999.
- [6] en.wikipedia.org/wiki/Computer_Aided_Audit_Tools
- [7] www.skg.pl/acl/
- [8] www.picalo.org/download/PicaloCookbook.pdf

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono dodatkowe źródła informacji pozwalające usprawnić procesy audytu realizowanego przez biegłych rewidentów. Wskazano struktury danych dostępne w powielarnych profesjonalnych systemach finansowo-księgowych, które można wykorzystać w ramach audytu (przede wszystkim do szacowania ryzyka badania). Jako uzupełniające wyróżniono dane parametryzujące pracę systemu oraz wyniki monitorowania działania systemu, aktualnie pomijane przez audytorów.

SUMMARY

Additional information from an accounting systems for financial statement audit

The article presents some additional sources of information for improve the research process realized by financial auditors. Data structures available in packaged accounting systems that can be used in auditing (mainly in order to research risk evaluation) were indicated. As basic useful information were specified configuration data and system usage monitoring data which are generally ignored by auditors.



Marianna Kowalska, Marek Skwarnik

Nieprawidłowości wyceny aktywów trwałych w sprawozdaniu finansowym

1. WPROWADZENIE

Z końcem każdego roku obrotowego przedsiębiorstwa prowadzące księgi rachunkowe zobligowane są do zamknięcia ksiąg rachunkowych oraz sporządzenia sprawozdania finansowego. Procedura sporządzania sprawozdania finansowego jest niezwykle pracochłonna, wymaga dużej wiedzy teoretycznej, znajomości przepisów prawnych oraz wieloletniego doświadczenia zawodowego.

Jak praktyka dowodzi wiele jednostek gospodarczych popełnia szereg błędów związanych ze sporządzaniem sprawozdania finansowego¹. Podstawowa część błędów jest następstwem niedostatecznego przygotowania kadry zarządzającej i kadry sporządzającej sprawozdanie. Drugą grupę pomyłek stanowią działania zamierzone kierowników jednostek. W tym przypadku kadra zarządzająca jest z reguły dobrze przygotowana i świadoma odpowiedzialności za popełniane oszustwa.

Celem artykułu jest zaprezentowanie najczęstszych nieprawidłowości jakie popełniają przedsiębiorstwa w zakresie prac związanych z zamknięciem rocznym oraz ze sporządzaniem sprawozdania finansowego na koniec roku obrotowego. Nieprawidłowości zostaną przedstawione w dwóch grupach – pomyłki popełniane w trakcie zamknięcia rocznego (punkt kolejny opracowania) oraz pomyłki występujące przy wycenie bilansowej aktywów trwałych w bilansie (punkt ostatni).

¹ Autorzy wykonują wiele prac na rzecz praktyki gospodarczej. Ten artykuł powstał na bazie ich doświadczeń.

2. POMYŁKI POPEŁNIANE NA ETAPIE ZAMKNIĘCIA ROCZNEGO

Nieprawidłowości związane z zamknięciem rocznym mogą dotyczyć:

- terminu sporządzenia sprawozdania,
- podpisywania rocznego sprawozdania,
- wyboru podmiotu uprawnionego do badania sprawozdania,
- zatwierdzania sprawozdania,
- badania i ogłaszania sprawozdania finansowego,
- złożenia we właściwym rejestrze sądowym.

Termin sporządzenia sprawozdania – sprawozdanie należy sporządzić najpóźniej w ciągu trzech miesięcy od zakończenia roku obrotowego. Ten termin jest najczęściej przekraczany w przypadku osób fizycznych prowadzących księgi rachunkowe. Jest to bezpośrednio związane z ostatecznym rozliczeniem rocznym z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, który upływa z dniem 30.IV następnego roku.

Podpisywanie rocznego sprawozdania finansowego – częstszym błędem jest tutaj brak podpisu wszystkich członków zarządu. Podpisuje z reguły jeden członek zarządu, brak jest podpisu osoby sporządzającej oraz daty sporządzenia sprawozdania finansowego. Bardzo często zdarza się brak podpisu osoby sporządzającej w przypadku powierzenia prowadzenia ksiąg rachunkowych zewnętrznej jednostce, przykładowo biurowi rachunkowemu. W takim przypadku kierownik jednostki powinien żądać na piśmie wyjaśnienia dlaczego odmówiono podpisu przez sporządzającego sprawozdanie.

Wybór podmiotu uprawnionego do badania sprawozdania – najczęstszymi błędami występującymi tutaj jest niedotrzymanie terminu wyboru (a zatem biegły rewident nie może uczestniczyć w inwentaryzacji rocznej) oraz wybór podmiotu do badania przez nieupoważniony do tego organ². Warto pamiętać, że nieprawidłowy wybór podmiotu powoduje, że badanie sprawozdania finansowego jest z mocy prawa nie jest ważne, a koszty poniesione na to badanie nie są kosztem uzyskania przychodu dla przedsiębiorcy.

Zatwierdzanie sprawozdania finansowego – często występują takie niedociągnięcia jak: brak zatwierdzenia sprawozdania, zatwierdzenie po

² Autorka przez wiele lat była wizytatorem Krajowej Komisji Nadzoru i bardzo często spotykała się z różnymi nieprawidłowościami w zakresie między innymi jakości i prawidłowości sporządzania, zatwierdzania sprawozdania finansowego.

ustawowym terminie, nie udostępnienie osobom upoważnionym: sprawozdania finansowego, sprawozdania zarządu czy innych sprawozdań w ustalonym czasie. Zdarza się często, że firma udostępnia tylko opinię z badania bez raportu uważając, że raport jest przeznaczony tylko dla zarządu.

Złożenie we właściwym rejestrze sądowym – do nieprawidłowości występujących na tym etapie można zaliczyć: nie złożenie sprawozdania do Krajowego Rejestru Sądowego, złożenie niekompletnego sprawozdania, złożenie błędnego sprawozdania lub przekroczenie terminu. Jak praktyka dowodzi przypadki te występują w tych przedsiębiorstwach, w których pracownicy służb finansowo-księgowych nie posiadają odpowiednich kwalifikacji, a kierownicy jednostki nie wyrażają żadnego zainteresowania w tym zakresie. Spotyka się niekiedy sytuacje w których kierownik jednostki służby finansowo-księgowej traktuje jak „zło konieczne”. Zdarzają się też takie sytuacje w których złożenie sprawozdania do KRS rozumiane jest przez kierownictwo jednostki jako publikacja sprawozdania finansowego, co jest oczywiście błędem.

Ogłaszanie sprawozdania finansowego – częstymi błędami popełnianymi przez firmy w tym zakresie jest nie wysłanie do ogłoszenia, wysłanie nie kompletnego sprawozdania do ogłoszenia, nie dotrzymanie terminu do wysłania do ogłoszenia lub wysłanie w terminie kompletu sprawozdania, a bez zapłaty za ogłoszenie. Ten ostatni przypadek jest ciekawy. Często firmy informują, że wysłały sprawozdanie do ogłoszenia. Mają to odpowiednio udokumentowane. Na pytanie biegłego rewidenta, czy zostało ogłoszone, udzielają odpowiedzi, że jeszcze nie zdążyło się ukazać i czekają na ogłoszenie. W takim przypadku należy sprawdzić, czy zapłacono za publikację. Jednostka powinna w ciągu 10 dni po wysłaniu do ogłoszenia dokonać zapłaty. Z badań autorki wynika, że jest to często występujący przypadek, przedsiębiorstwa tylko wysyłają sprawozdanie do publikacji, natomiast nie dokonują zapłaty.

Jako podsumowanie tej części rozważań prezentujemy w formie tabeli harmonogram prac, które kierownictwo przedsiębiorstwa powinno wykonać w zakresie prawidłowego udostępniania i prezentacji rocznego sprawozdania finansowego.

Tabela 1. Harmonogram w zakresie udostępniania sprawozdania finansowego³

LP	Elementy sprawozdania finansowego	KRS * 6 i pół miesiąca po dniu bilansowym	US # - termin 10 dni po zatwierdzeniu	M Polski B, M Spółdz.- termin 15 dni po zatwierdzeniu
1	Wprowadzenie	TAK	TAK	TAK
2	Bilans	TAK	TAK	TAK
3	Rachunek zysków i strat	TAK	TAK	TAK
4	Dodatkowe informacje i objaśnienia	TAK	TAK	NIE
5	Zestawienie zmian w kapitale(funduszu) własnym	TAK	TAK	TAK
6	Rachunek przepływów pieniężnych	TAK	TAK	TAK
7	Sprawozdanie z działalności	TAK	NIE	NIE
8	Opinia biegłego rewidenta	TAK	TAK	TAK
9	Raport biegłego rewidenta z badania	NIE	TAK	NIE
10	Uchwała o zatwierdzeniu rocznego sprawozdania finansowego	TAK	TAK	TAK
11	Uchwała o podziale zysku lub pokryciu straty	TAK	TAK	TAK

* - także nie zatwierdzone jeżeli minęło 6 miesięcy od dnia bilansowego

- w przypadku osób prawnych – tylko zatwierdzone sprawozdanie, w przypadku osób fizycznych do 30.04.2010 składa właściciel

3. POMYŁKI POPEŁNIANE PRZY WYCENIE I PREZENTACJI AKTYWÓW TRWAŁYCH W BILANSIE

Zgodnie z zasadami rachunkowości określonymi w art.4 UoR, przy założeniu, że jednostka będzie kontynuowała działalność dokonuje się wyceny jej aktywów trwałych w określony poniżej sposób.

Środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne na dzień bilansowy wycenia się:

- według kosztu historycznego lub
- według wartości przeszacowanej.

Przedsiębiorstwo powinno określić w zakładowej polityce rachunkowości, którą metodę wyceny wybiera i konsekwentnie ją realizować.

Wycena bilansowa według kosztu historycznego oparta jest na cenie nabycia lub koszcie wytworzenia. Koszt historyczny do celów bilansowych pomniejsza się o odpisy amortyzacyjne oraz odpisy z tytułu trwałej utraty wartości.

³ Zamknięcie roczne 2009 Rachunkowość Zeszyt specjalny, SKwP, Warszawa 2009.

Wycenę bilansową według wartości przeszacowanej stanowi wartość godziwa na dzień ostatniego przeszacowania pomniejszona o kwotę późniejszej zakumulowanej amortyzacji i późniejszych zakumulowanych odpisów z tytułu utraty wartości⁴.

Nieruchomości oraz wartości niematerialne i prawne zaliczane do inwestycji wycenia się na dzień bilansowy według ceny nabycia, kosztu wytworzenia lub wartości przeszacowanej pomniejszonej się o odpisy amortyzacyjne oraz odpisy z tytułu trwałej utraty wartości z uwzględnieniem ewentualnych ulepszeń (art. 28, 31,32 i 338 UoR).

Środki trwałe w budowie wycenia się w wysokości ogółu poniesionych kosztów pozostających w bezpośrednim związku z ich nabyciem lub wytworzeniem pomniejszonych o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości, względnie cen sprzedaży netto takiego samego lub podobnego przedmiotu.

Błędy popełniane w ramach wyceny wpływają na ustalenie niewłaściwych wartości oraz na nieprawidłową prezentację składników majątku i źródeł ich finansowania w bilansie. W rezultacie prowadzi to do nierzetelnej informacji wynikającej ze sprawozdania finansowego. Występują więc następujące zagrożenia:

- wprowadzenie w błąd odbiorcy sprawozdania finansowego,
- utrata charakteru dowodu w postępowaniu podatkowym w przypadku braku określenia zasad wyceny oraz ujmowania skutków tej wyceny w księgach rachunkowych.

W tej sytuacji należy bardzo dokładnie weryfikować wycenę składników majątku, badając odrębnie poszczególne grupy tych składników. W grupie aktywów bilansu najczęściej popełnianym błędem jest prezentowanie w sprawozdaniu finansowym składników majątku nie spełniających definicji aktywu. Zgodnie z ustawą o rachunkowości (art.3 ust.1.p12) i regułami Międzynarodowych Standardów Rachunkowości przyjmuje się, że jest to składnik majątku kontrolowany przez jednostkę o wiarygodnie ustalonej wartości, który w przyszłości spowoduje wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych. W sytuacji gdy powyższe warunki nie są spełnione, wykazywanie w bilansie takiego składnika majątkowego nie ma uzasadnienia. Bardzo często firmy prezentują w aktywach różne składniki nie spełniające tego warunku. Celem tak błędnej prezentacji jest chęć zwiększenia sumy bilansowej, szczególnie zaś aktywów trwałych. Motywem takiego działania jest przypadek, kiedy firmy stają do przetargu i chcą pokazać jak ogromny posiadają majątek, aby być wiarygodnym kontrahentem, czy też pokonać przeciwnika.

Kolejnym ważnym obszarem którym popełnianym jest szereg pomyłek, błędów a nawet oszustw prezentacja aktywów trwałych w bilansie w nieprawidłowych wartościach, tzn. nie pomniejszonych o ewentualne odpisy aktualizacyjne, umorzeniowe. Poniżej omawia się błędy występujące w poszczególnych pozycjach aktywów trwałych.

⁴ Por. Komentarz do ustawy rachunkowości, KSR, MSR, *Podatki*, Praca zbiorowa pod red. A. Jarugowej, T. Martyniuk, ODiDK, Gdańsk 2009, s. 326.

- **Wartości niematerialne i prawne**

Najczęściej popełnianym błędem w tej grupie aktywów jest zaliczanie do wartości niematerialnych i prawnych składników majątkowych niespełniających wymogów zaliczenia do tej grupy (art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy o rachunkowości). Poza tym, często w zakładowych planach kont brak jest określenia zasad wyceny księgowej wartości niematerialnych i prawnych oraz metod ich amortyzowania. Zdarzają się również przypadki niewystarczającej lub zawierającej braki formalne dokumentacji ewidencji wartości niematerialnych i prawnych oraz niezgodności ewidencji analitycznej (np. tabeli amortyzacyjnej) z syntetyczną.

- **Koszty zakończonych prac rozwojowych**

Do wartości niematerialnych i prawnych można zaliczyć koszty zakończonych prac rozwojowych i badawczych, w wyniku których osiągnięto pozytywne efekty. Są to koszty poniesione na opracowanie nowych lub istotne ulepszenie ściśle określonych produktów bądź technologii, co nastąpiło przed rozpoczęciem produkcji pod warunkiem, że koszty te da się wiarygodnie ustalić. Częstym błędem jest zaliczanie do tej grupy bilansowej kosztów różnego rodzaju prac studialnych i koncepcyjnych.

- **Wartość firmy**

Dodatnia wartość firmy prezentowana w aktywach bilansu powstaje jedynie w sytuacji nabywania innych jednostek. Nie wolno tworzyć aktywów z tytułu „wartości firmy” poprzez wycenę, np. posiadanego znaku towarowego czy też renomy (dobrej opinii o jednostce), jeżeli nie nastąpiła rzeczywista transakcja z zakresu fuzji i przejęć przedsiębiorstw.

- **Inne wartości niematerialne i prawne**

Nieprawidłowym jest zaliczanie do wartości niematerialnych i prawnych standardowego oprogramowania komputerów PC typu Windows, których wartość powinna zwiększać wartość początkową komputerów, na których są zainstalowane. Tylko posiadanie licencji na program komputerowy upoważnia do zaliczenia go jako tytułu wartości niematerialnych i prawnych.

- **Dodatkowe nakłady ponoszone na wartości niematerialne i prawne**

Rozwiązania przyjęte w ustawie o rachunkowości oraz w ustawach podatkowych nie przewidują ulepszania eksploatowanych już wartości niematerialnych i prawnych, tak jak jest to przyjęte dla środków trwałych. Dla potrzeb podatkowych i księgowych nakład taki jest kosztem bieżącym, jeżeli nie przekracza on kwoty granicznej przyjętej do kwalifikacji przez przepisy podatkowe, tj. 3500 zł. W pozostałych przypadkach dodatkowe nakłady stanowią odrębny tytuł wartości niematerialnych i prawnych. W tym zakresie powstają często pomyłki.

Reasumując – niewłaściwa kwalifikacja do wartości niematerialnych i prawnych może narazić podmiot nie tylko na zarzut niezgodności z przyję-

tymi zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości, lecz również może spowodować problemy podatkowe w latach następnych.

• Środki trwałe

Ustawowa definicja środka trwałego wymaga, aby zaliczany do środków trwałych składnik majątku był kompletny i zdalny do użytku. W przypadku gdy środek trwały jest oddawany do użytkowania etapowo, to podział na etapy nie tylko musi mieć odzwierciedlenie w prowadzonej dokumentacji, ale powinno to być uzasadnione i wynikać z właściwości danego środka trwałego. Po każdym etapie, traktowanym jako przyjęcie środka trwałego do używania, winien on spełniać wymogi wynikające z definicji środka trwałego, czyli być kompletny i zdalny do użytkowania.

Środki trwałe wycenia się w cenie nabycia, a więc w rzeczywistej cenie zakupu powiększonej o koszty bezpośrednio związane z zakupem oraz koszty poniesione na przystosowanie składnika majątku do stanu zdatnego do użytkowania (art. 28 ust. 1 pkt 3). Wartość początkową środka trwałego zwiększają wszystkie koszty, które można bezpośrednio przyporządkować do danego środka trwałego i zostały poniesione przed oddaniem go do użytkowania.

Często zdarza się, że wyżej wymienione koszty odnoszone są w koszty bieżącej działalności z chwilą poniesienia, to jest przed oddaniem środka trwałego do eksploatacji. Jest to niezgodne z przedstawionymi wymaganiami i narusza przepisy bilansowe i podatkowe. Obszar środków trwałych jako jeden z bardziej złożonych pod względem księgowym, jak i podatkowym, jest szczególnie narażony na popełnianie błędów.

Problemy te spierają się w przypadku operacji nietypowych, występujących w jednostce po raz pierwszy. Najczęstsze błędy dotyczące środków trwałych powstają w przypadkach takich jak:

- ustalenie wartości początkowej,
- dokonywanie odpisów amortyzacyjnych,
- ewidencja dodatkowych nakładów ponoszonych już po oddaniu środka trwałego do użytkowania.

Przekazanie środka trwałego do eksploatacji powinno zostać udokumentowane dowodem przyjęcia środka trwałego (dowód OT), na którym konieczne należy zamieścić datę przyjęcia środka trwałego do eksploatacji. Niespełnienie tego wymogu może podważyć zasadność ustalenia miesiąca, od którego rozpoczęto naliczanie amortyzacji danego środka trwałego, jak również zasadność rozliczania kosztów związanych z tym środkiem trwałym.

Często zdarza się, że w praktyce gospodarczej przyjęto nieprawidłowe stawki amortyzacji środka trwałego. Poziom przyjętych stawek amortyzacyjnych ma zapewnić adekwatne przeniesienie wartości nabycia środka trwałego w koszty w czasie jego ekonomicznej użyteczności. Ponadto, zapis ten nakłada na podmioty obowiązek okresowego przeglądu i ewentualnej korekty stosowanych stawek amortyzacyjnych.

- **Utrata wartości środków trwałych**

Nie można wykazywać w aktywach bilansu środków trwałych, które utraciły swoją wartość gospodarczą (np. środków trwałych uszkodzonych, niekompletnych, nieczynnych itp.), gdyż nie spełniają one definicji aktywu. W praktyce taka sytuacja ma miejsce, gdy jednostki nie dokonują (przynajmniej na dzień bilansowy) analizy przydatności posiadanych i traktowanych jako aktywa środków trwałych.

W sytuacji stwierdzenia nieprzydatnych gospodarczo środków trwałych należy dokonać stosownego odpisu amortyzacyjnego w ciężar pozostałych kosztów operacyjnych doprowadzając wartość środka trwałego do cen sprzedaży netto. W przypadku niemożliwości ustalenia ceny sprzedaży netto do wartości godziwej (art. 28 ust. 7 UoR). Środki trwałe, których zużycie fizyczne było szybsze niż zużycie ekonomiczne, na podstawie właściwego udokumentowania mogą zostać zlikwidowane, a ich wartość nie umorzona odniesiona w ciężar pozostałych kosztów operacyjnych.

- **Grunty**

Wydatki poniesione na zakup gruntu na cele działalności gospodarczej, inwestycyjnej, nie mogą być ujmowane jako bieżące koszty działalności zarówno w prawie bilansowym, jak i podatkowym. Koszty ponoszone w związku z zakupem gruntów na których w przyszłości będzie prowadzona inwestycja zwiększają wartość tej inwestycji, a więc w momencie zakupu stanowią środek trwały w budowie. Podobnie należy postąpić w przypadku poniesienia kosztów związanych z rozbiórką nie nadających się do użytkowania obiektów. Prawdłowo, koszty takie należy odnieść na zwiększenie wartości gruntu.

- **Zakup nieruchomości**

Przy zakupie nieruchomości w postaci budynku lub kompleksu obiektów, w skład których wchodzi oprócz budynków również drogi dojazdowe i grunty nie wolno ujmować wszystkich tych elementów jako jeden obiekt. Choć takie ujęcie mogłoby być dopuszczalne dla celów księgowych, to wyliczone od takiej ogólnej podstawy odpisy amortyzacyjne nie zostaną uznane za prawidłowe dla celów podatkowych ze względu na różne zasady amortyzowania bądź wręcz niedokonywania odpisów amortyzacyjnych (grunty) dla poszczególnych elementów wchodzących w skład zakupionej nieruchomości.

- **Zakup przedsiębiorstwa**

Przy zakupie przedsiębiorstwa w trybie art. 55¹ Kodeksu cywilnego, jednostki często nie dokonują rozpoznania aktywów wchodzących w skład majątku kupowanego przedsiębiorstwa. Może to prowadzić do błędnego (niezgodnego ze stanem faktycznym) ujęcia składników majątkowych pozyskanych na drodze tej transakcji w księgach kupującego. W takiej sytuacji jednostka nabywająca powinna przeprowadzić inwentaryzację kupowanych

składników majątku nabywanego przedsiębiorstwa oraz dokonać ich wyceny po to, aby prezentowane w jej bilansie aktywa wykazywane były w ich realnej (rynkowej) wartości.

- **Aport środków trwałych**

Główną trudnością napotykaną w procesie ewidencji aportów w księgach rachunkowych jest ich wiarygodna wycena. W przypadku spółek akcyjnych Kodeks spółek handlowych nakłada obowiązek weryfikacji dokonanej wyceny przez biegłych (art. 312 Kodeksu spółek handlowych). Wymóg taki nie obowiązuje spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Stąd wycena wnoszonych przedmiotów aportu w ich przypadku powinna zostać potraktowana ze szczególną ostrożnością po to, aby uniknąć podważenia wartości dokonywanej amortyzacji dla celów podatkowych przez kontrolę skarbową.

- **Zwrot nakładów poniesionych w obcych obiektach**

Często jednostki błędnie kwalifikują zwrot nakładów poniesionych w obcych obiektach jako sprzedaż, a powinny wykazywać w sprawozdaniu finansowym jako inwestycje w obcych środkach trwałych.

- **Środki trwale w budowie**

Ustawowa definicja środków trwałych w budowie to poniesione koszty pozostające w bezpośrednim związku z budową, montażem, przekazaniem do używania nowego lub ulepszaniem istniejącego środka trwałego.⁵ W obszarze tym najwięcej problemów powstawało i powstaje przy rozliczaniu i wycenie otrzymanych efektów z inwestycji, szczególnie gdy dotyczyły one większych przedsięwzięć. Obserwowane błędy popełniane w dotychczasowym procesie gromadzenia i ustalania wartości przyszłego środka trwałego to, m. in.:

- niekompletność poniesionych wydatków zwiększających wartość środka trwałego np. odsetek od kredytów inwestycyjnych w okresie realizacji budowy, nie zaliczenie do prowadzonej inwestycji innych dodatkowych opłat. Bardzo często odnosi się te wydatki jako koszty bieżącej działalności,
- brak zasadnego etapowania budowy środka trwałego, który za każdym razem mieściłby się w definicji środka trwałego (kompletność, zdolność do użytku).

W takim przypadku poniesione nakłady powinny przedsiębiorstwa gromadzić na koncie „Środki trwale w budowie” do czasu, gdy ulepszony środek trwały spełni swą definicję. Błędem jest zwiększenie wartości środka trwałego z każdą wystawianą przez wykonawcę fakturę bez zważania na technologiczne uzasadnienie takiego rozwiązania. W wielu przypadkach pojawiają się kolejne błędy związane z nieprawidłowym naliczeniem podat-

⁵ Por. Komentarz do ustawy rachunkowości. KSR, MSR, *Podatki*, Praca zbiorowa pod red. A. Jarugowej, T. Martyniuk, ODiDK, Gdańsk 2009.

ku dochodowego. Zgodnie z ustawą podatkową przedsiębiorstwa poniesione nakłady na modernizację środków trwałych powinny gromadzić na jednym koncie i w momencie, kiedy ich wartość w ciągu całego roku przekroczy 3 500 zł należy zwiększyć wartość początkową modernizowanego środka trwałego.

- **Inwentaryzacja środków trwałych poza jednostką**

W art. 26 ust. 1 ustawa o rachunkowości nakłada na jednostki obowiązek przeprowadzania na ostatni dzień roku obrotowego inwentaryzacji składników majątku jednostki, znajdujących się poza jednostką (powierzonych kontrahentom). W praktyce jednostki nie obejmują inwentaryzacją swojego majątku powierzonych kontrahentom, co może podważać wiarygodność zaprezentowanego w sprawozdaniu finansowym stanu aktywów.

- **Inwestycje długoterminowe**

Kolejną pozycją wykazywaną w bilansie po stronie aktywów są inwestycje długoterminowe. Prawidłowa ewidencja nabywanych przez jednostkę akcji i udziałów wymaga dokładnej analizy dokumentów zakupu, jak i poznania zamiarów osób zarządzających jednostką co do nabytych składników majątku. Właściwa wycena tych aktywów wymaga ciągłego monitorowania sytuacji finansowej innych podmiotów, po to, aby prezentowane w bilansie aktywa przedstawiały realną wartość. Międzynarodowy Standard Rachunkowości nr 40, podobnie jak UoR, przewiduje dwie metody wyceny bilansowej nieruchomości inwestycyjnych. Nieruchomości te mogą być wyceniane według modelu wartości godziwej lub według ceny rynkowej.

Najczęstszymi błędami powstałymi przy wycenie bilansowej jest wykazywanie ich w cenie nabycia, szczególnie jeśli ta jest znacznie wyższa od aktualnej ceny rynkowej. Prowadzi to w konsekwencji do zawyżenia sumy bilansowej. Spółki niejednokrotnie dążą do zawyżania wartości prezentowanych w ramach inwestycji długoterminowych udziałów i akcji innych spółek i nie dokonują stosownych odpisów aktualizujących ich wartość. Sposób ustalania realnej wartości takich aktywów jest stosunkowo prosty, gdy mamy do czynienia z rynkiem regulowanym tzn. spółka posiada w swym pakiecie akcje podmiotów notowanych na giełdzie papierów wartościowych. Ustalenie realnej wartości takiego aktywa polega wówczas na sprawdzeniu kursów giełdowych poszczególnych akcji na dzień bilansowy i dokonanie ewentualnych odpisów obniżających lub podwyższających ich wartość. Sytuacja zdecydowanie bardziej komplikuje się, jeżeli podmiot posiada udziały lub akcje w spółkach nie objętych rynkiem regulowanym. Prawidłowe postępowanie najczęściej polega w takich przypadkach na przeanalizowaniu najbardziej aktualnych sprawozdań finansowych spółek posiadanych w portfelu inwestycyjnym oraz – w przypadku ich złej kondycji finansowej – dokonaniu stosownych odpisów z tytułu trwałej utraty wartości. Odpis taki z jednej strony obniża wartość aktywów prezentowanych w bilansie, a księgowany w koszty finansowe wpływa też na zmniejszenie wyniku finansowego podmiotu. Sytuacja dużo bardziej komplikuje się w przypadku rozbudowanych grup kapitałowych, gdzie jednostki powiązane mogą w dowolny

sposób kształtować między sobą stosunki kapitałowe. Ocena realnej wartości aktywów prezentowanych później w bilansach staje się wówczas zdecydowanie trudniejsza, niejednokrotnie należy bowiem sprawdzić ich wartość na kilku poziomach powiązania.

Oszacowanie stopnia utraty wartości inwestycji długoterminowych posiadanych przez jednostkę powinno nastąpić w oparciu o najbardziej aktualne informacje o wartości podmiotu, którego akcje/udziały posiada (np. notowania giełdowe, sprawozdanie finansowe).

Przesłanki dokonania deprecjacji składników inwestycji długoterminowych⁶:

- utrzymujące się trwale obniżenie kursu giełdowego posiadanych akcji spółek giełdowych zaliczanych do finansowego majątku trwałego,
- ponoszenie przez spółkę niepubliczną, której akcje bądź udziały zaliczane są do finansowego majątku trwałego, strat przez kolejne lata, obniżanie się kapitałów własnych, nie wypłacanie dywidendy.

LITERATURA:

- [1] *Rachunkowość Zamknięcie roku 2009 Wydanie Specjalne*, SKwP, Warszawa 2009.
- [2] *Materiały Informacyjne dla Służb Finansowo-Księgowych*, Gorzów. Sierpień, październik, listopad 2009.
- [3] *Komentarz do ustawy rachunkowości*, KSR, MSR, *Podatki*. Praca zbiorowa pod red. A. Jarugowej, T. Martyniuk, ODiDK, Gdańsk 2009.
- [4] *Kodeks Spółek Handlowych*, Warszawa 2008.
- [5] *Kodeks Spółek Cywilnych*, Warszawa 2008.
- [6] *Ustawa z dnia 29.09.1994 o rachunkowości* (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 76 z późniejszymi zmianami).

STRESZCZENIE

W artykule podjęto problem poprawności sporządzania sprawozdania finansowego. Szczegółowym przedmiotem rozważań była wycena majątku trwałego firmy. Wskazano podstawowe rodzaje błędów wyceny zróżnicowanych elementów majątku, które wykrywano w trakcie badania sprawozdania finansowego.

⁶ *Rachunkowość Zamknięcie roku 2008 Wydanie specjalne*, SKwP, Warszawa 2008, *Materiały Informacyjne dla Służb Finansowo-Księgowych*. Gorzów, sierpień 2009.

SUMMARY

Fixed assets pricing errors in the financial statement

In the article the problem of the correct preparation of the financial statements was discussed. Specific subject of discussion was the evaluation (pricing) of the fixed assets of the company. Main types of errors in evaluation of various elements of these assets were detected during the audit and pointed out.



Miroslaw Tarasiewicz

Teoria złożoności jako podstawa budowy elastycznej organizacji

WSTĘP

Artykuł zawiera próbę odpowiedzi na pytanie, czy teoria złożoności (i powiązana z nią teoria chaosu) mogą być źródłem praktycznych implikacji w zakresie budowy elastycznych organizacji. Obie te teorie, będące doskonałym narzędziem do opisu zachowań złożonych systemów nieożywionych, w ostatnich latach stają się również źródłem ciekawych inspiracji do opisu systemów społecznych. Dzieje się tak przede wszystkim ze względu na wzrastającą turbulencję środowisku biznesowego, szybkość zmian w nim zachodzących oraz ich nieprzewidywalność. Klasyczne zachowania managerów, takie jak dążenie do uzyskania w organizacji stanu równowagi oraz założenie determinizmu podejmowanych działań, stają się coraz mniej skuteczne we współczesnym otoczeniu. W tym świetle teoria złożoności, będąca częścią szerszej dziedziny nauki jaką jest teoria nieliniowych układów złożonych, jest ciekawym uzupełnieniem klasycznych teorii i paradygmatów zarządzania. Bez wątpienia może być ona inspiracją, źródłem metafor lub analogii, na podstawie których managerowie mogą budować i doskonalić swój warsztat. Problem poruszany w artykule – zwiększenie poziomu elastyczności zachowań organizacyjnych, wydaje się jednym z najbardziej istotnych z punktu widzenia zmienności i turbulencji otoczenia, a teoria złożoności wydaje się doskonałą podstawą teoretyczną do alternatywnego podejścia do jego rozwiązania.

UKŁAD ZŁOŻONY JAKO METAFORA ORGANIZACJI

Teoria złożoności zajmuje się analizą zachowań układów złożonych, zdefiniowanych jako składające się z dużej ilości elementów, powiązanych

wzajemnie nieliniowymi zależnościami i działających zgodnie z określonymi regułami zachowań. Jednym z pierwszych badaczy układów złożonych był Ilya Prigogine, badający właściwości hydrodynamiczne płynów. Prigogine odkrył podstawową zależność pomiędzy fluktuacjami w systemie, a spontanicznym powstawaniem form uporządkowanych (Prigogine, Stengert, 1984). Układ nieliniowy, znajdujący się w stanie nierównowagi wzmacnia małe zmiany, zachodzące w nim w wyniku fluktuacji otoczenia, wprowadzając w konsekwencji system w stan nierównowagi. W takim stanie może w sposób samoistny ulec zmianie wzorzec zachowania systemu. System może przejść przez kolejne zachowania niestabilne i osiągnąć punkt krytyczny, w którym spontanicznie następuje samoorganizacja i utworzenie nowej struktury lub wzorca zachowań. Istotną cechą całego procesu jest nieprzewidywalność – znając poprzedni stan systemu, nie można przewidzieć nowej struktury lub nowego wzorca zachowań systemu. Taka struktura została przez Prigogine nazwana strukturą dyssypatywną, gdyż do jej powstania niezbędna jest wymiana energii z otoczeniem, system pobiera energię z otoczenia aby pozostać w nowym stadium zachowania.

Inną klasą systemów złożonych są złożone systemy adaptacyjne (Complex Adaptive Systems – CAS). Pojęcie to zostało wprowadzone przez Gell-Manna (Gell-Mann 1994). Systemy takie składają się z elementów, nazywanych agentami. Zachowanie wszystkich elementów oparte jest na zdefiniowanym zbiorze reguł. Reguły te powodują, że poszczególne elementy (agenci) koordynują swoje zachowanie z zachowaniami innych agentów. Elementy systemu oddziałują na siebie nawzajem i dopasowują swoje działania do działań sąsiednich elementów. Poprzez te oddziaływania tworzy się wzorzec zachowań. Podejście zaprezentowane w analizie złożonych systemów adaptacyjnych różni się fundamentalnie od podejścia zaprezentowanego w badaniu struktur dyssypatywnych. Poprzednio opisywany był na poziomie globalnym (makro). Złożone systemy adaptacyjne są natomiast opisane tylko na poziomie reguł zachowań poszczególnych agentów, czyli na poziomie mikro.

Zachowanie każdego agenta w systemie jest określone przez zestaw reguł, czyli schemat działania. Reguły opisują, jakie działanie agent podejmie w chwili $t+1$ w zależności od procesów zachodzących w jego otoczeniu w chwili t . Różni agenci mogą – ale nie muszą – mieć różne zestawy reguł działania. Reguły te mogą ewoluować w czasie. Zestawy reguł mogą być zdefiniowane w sposób bardziej lub mniej elastyczny – zarówno jako sztywne schematy działania, jak i na przykład zestaw możliwych reguł, z których agent sam dokonuje wyboru. Popularnym, często przytaczanym przykładem złożonego systemu adaptacyjnego jest klucz ptaków. Składa się on z pewnej liczby ptaków, które podczas lotu zachowują się zgodnie z prostymi regułami, definiującymi w jaki sposób mają one reagować na zachowania swoich sąsiadów. W wyniku tego tworzą się struktury (stada, klucze), w których duże ilości ptaków przemieszczają się nie przeszkadzając sobie nawzajem.

Kluczowym zagadnieniem w analizie systemów CAS jest odpowiedź na pytanie, w jaki sposób systemy te, charakteryzujące się oddziaływaniami zdefiniowanymi lokalnie, są w stanie stworzyć uporządkowane struktury na poziomie globalnym. Klasyczne podejście do opisu systemów, obecne rów-

nież w teorii struktur dyssypatywnych zakłada, że w układzie obowiązują pewne generalne i ogólne prawa, które w sposób bezpośredni definiują zachowanie systemu i panujące w nim wzorce oraz ewolucję tych wzorców w czasie. Analiza sprowadza się w takim wypadku do próby znalezienia ogólnego schematu i praw rządzących zachowaniem systemu na poziomie globalnym, albo do zidentyfikowania i opisu ogólnych procesów, sterujących ewolucją systemu. Analiza systemów CAS wychodzi z zupełnie innego założenia – nie szuka się w niej ogólnych praw rządzących systemem na poziomie globalnym, ale modeluje się interakcje pomiędzy poszczególnymi agentami, ustalając dla każdego z nich reguły zachowania. Interakcje są lokalne w tym sensie, że elementy systemu oddziałują tylko na swoich bezpośrednich sąsiadów, co stanowi niewielką część całej populacji. Interakcje są również lokalne w innym sensie – elementy systemu nie zachowują się zgodnie z ogólnymi, globalnymi regułami opisującymi system na poziomie makro (Stacey, 2007, s.196). Żaden agent lub grupa agentów nie determinuje praw rządzących zachowaniem innych elementów systemu, ogólnych praw rządzących systemem ani sposobu, w jaki te prawa ewoluują wraz z upływem czasu.

Podstawowym wnioskiem wynikającym z analizy systemów CAS jest to, że w wyniku interakcji pomiędzy poszczególnymi agentami w systemie mogą powstawać samoistnie pewne ogólne wzorce na poziomie globalnym. Zjawisko takie określane jest jako emergencja. Termin ten oznacza w przypadku systemów złożonych powstawanie ogólnych wzorców zachowań systemu bez istnienia ogólnych, globalnych praw nim rządzących. Należy przy tym zaznaczyć, że powstające wzorce i struktury są fundamentalnie różne od dotychczasowych, a nie są tylko powierzchownymi zmianami systemu (Stacey, 2007, s. 196).

W praktyce systemy CAS są najczęściej badane w oparciu o symulacje komputerowe, modelujące zachowanie realnych systemów w oparciu o opis lokalnych reguł nimi rządzących. Tego typu podejście jest nieskuteczne w odniesieniu do analizy systemów społecznych, w szczególności do organizacji. Fundamentalna różnica polega na tym, że systemy nieożywione podlegają niezmiennym prawom, podczas gdy systemy społeczne ulegają świadomym oddziaływaniom ludzi je tworzących. Ich zachowania mogą się zmieniać w czasie i w związku z tym mogą być niedefiniowalne na poziomie interakcji poszczególnych elementów systemu. Butler (1990, s. 39) utrzymuje, że chociaż zachowanie realnych systemów może przypominać zachowania systemów złożonych, nie oznacza to wcale że można je w sposób łatwy modelować i przewidywać ich zachowania. Jest prawie niemożliwe stworzenie takiego modelu i zestawu danych, który umożliwiłby symulację działania systemu socjalnego. Struktura systemów społecznych ulega zmianie w zależności od działań wewnątrz i na zewnątrz systemów. Systemy takie mogą się również zmieniać ze względu na zbierane doświadczenia i gromadzoną wiedzę. Pojawiają się oczywiście próby modelowania poszczególnych zachowań organizacyjnych za pomocą wspomnianych metod analitycznych, jednak zamodelowanie całego organizmu gospodarczego w skali mikro za pomocą analitycznych metod nauk o złożoności wydaje się niemożliwe.

Natomiast jakościowe właściwości i kategorie systemów złożonych mają duże znaczenie objaśniające i integracyjne. Mogą one być skutecznie wykorzystane do analizy procesów zachodzących w systemach takich jak organizacje (Thietart, Forgues, 1995, s. 22). Podobne stanowisko prezentuje Mesjasz. Według niego „na obecnym etapie rozwoju teorii i praktyki organizacji i zarządzania wykorzystanie teorii złożoności sprowadza się przede wszystkim do prób stosowania analogii i metafor. (...) Zastosowania analogii i metafor mają charakter wielopoziomowy, poczynając przede wszystkim od poziomu epistemologicznego – możliwość opisywania i przewidywania działania organizacji i jej otoczenia, a na szczegółowych rozwiązaniach kończąc – koncepcja organizacji na krawędzi chaosu. Na poziomie epistemologicznym teoria złożoności ukazuje ograniczenia przewidywalności działania organizacji oraz stanów otoczenia. (...) Natomiast jeśli chodzi o tworzenie strategii organizacji, to teoria złożoności stanowi źródło analogii i metafor, które pozwalają na pogłębione zrozumienie dynamiki organizacji i otoczenia” (Mesjasz, 2004, s. 62).

Podstawowe paradygmaty i kategorie teorii złożoności, które mogą być wykorzystane jako metafory dla zachowań organizacyjnych są następujące:

- Samoorganizacja układu będąca metaforą autonomii organizacyjnej na poziomie operacyjnym. Elementy układu złożonego działają w oparciu o zdefiniowany zbiór reguł, dopasowując swoje zachowania do zachowań elementów sąsiednich. Analogia do zachowań organizacyjnych jest oczywista – w organizacji pracowników również obowiązują pewne reguły i zasady, natomiast na poziomie operacyjnym mają oni autonomię działania i w praktyce następuje dopasowanie działań do zachowań innych pracowników
- Interakcje pomiędzy elementami systemu, będące metaforą kontaktów pomiędzy członkami organizacji. Odpowiedni poziom interakcji jest warunkiem koniecznym procesu emergencji. Jeśli liczba elementów lub liczba połączeń pomiędzy nimi jest zbyt mała, zjawisko to nie zachodzi. Z drugiej strony, system w którym wszystkie elementy są ze sobą połączone pętlami sprzężeń zwrotnych i mogą na siebie oddziaływać jest niestabilny (Simon, 1996, s. 34). Odnosząc to do organizacji, jeśli liczba interakcji jest zbyt mała, mamy do czynienia z odrzucaniem wszelkich możliwych zmian, a jeśli wszystkie elementy organizacji są połączone ze sobą możemy mieć do czynienia z chaosem, gdy w organizacji zachodzą nieustanne zmiany (Anderson, 1999, s. 228).
- Emergencja – w odniesieniu do organizacji, zjawisko emergencji występujące w systemach CAS jest wykorzystywane jako metafora nieprzewidywalnego i niezaplanowanego powstawania w organizacji nowych wzorców zachowań, struktur itp. Terminu tego używa m. in. Mintzberg (2009, s. 6) w odniesieniu do procesu budowy strategii, która w jego koncepcji powstaje w wyniku kompromisu pomiędzy pierwotnym planem strategicznym, praktyczną interpretacją tego planu na poziomie operacyjnym (samoorganizacja w ujęciu CAS) i czynnikami wynikającymi ze zmiany warunków zewnętrznych.

- Nieprzewidywalność – w systemach nieliniowych małe zmiany mogą spowodować dowolnie duże rezultaty na wyjściu. W rezultacie systemy takie są bardzo wrażliwe na zmiany warunków początkowych i proces przewidywania ich zachowań staje się bardzo trudny (wielokrotnie opisywany w literaturze efekt motyla). W aspekcie organizacyjnym – przy założeniu że procesy organizacyjne mają charakter nieliniowy – stawia to pod znakiem zapytania skuteczność lub nawet zasadność procesu planowania. Nawet w przypadku małej zmiany, pojawienie się niespodziewanego zachowania organizacji jest tylko kwestią czasu (Thietart, Forgues, 1995, s. 26). Ponadto te same działania mogą powodować zupełnie różne skutki.

Wydaje się więc, że potraktowanie organizacji jako nieliniowego układu złożonego może być źródłem ciekawych metafor dających nowe spojrzenie na możliwości i metody sterowania zachowaniami organizacyjnymi. Stosując jednak te metafory, należy pamiętać o ograniczeniach związanych ze szczególnymi własnościami systemów społecznych.

ELASTYCZNOŚĆ ORGANIZACJI A ELASTYCZNOŚĆ UKŁADU ZŁOŻONEGO

Klasyczna definicja przedstawiona określa elastyczność organizacji jako jej zdolność do szybkiej i skutecznej odpowiedzi na zmiany zachodzące w otoczeniu bądź w samej organizacji. W odniesieniu do systemów złożonych, ich elastyczność może być rozpatrywana jako zdolność do szybkiego tworzenia wzorców globalnych, powstających w wyniku emergencji i zapewniających optymalne dopasowanie systemu złożonego do otoczenia. Mechanizm optymalizacji dopasowania powstających emergentnych struktur globalnych do otoczenia wynika z faktu, że adaptacja systemu do jego otoczenia odbywa się w wyniku dążenia poszczególnych agentów do optymalizacji swoich zachowań w funkcji czasu. Optymalizacja ta polega na maksymalizacji wartości funkcji swoich indywidualnych korzyści (funkcji celu). Należy zaznaczyć, że wartość tej funkcji zależy od zachowań innych elementów systemu, gdyż zachowanie agenta zależy od zachowań jego sąsiadów. Ponieważ agenci nie są w stanie przewidzieć konsekwencji swoich działań dla całego systemu, optymalizują swoje własne dopasowanie, a nie dopasowanie całego systemu. Lokalna adaptacja prowadzi do tworzenia się nisz ewoluujących w sposób ciągły i prowadzi do globalnej optymalizacji systemu (Anderson, 1999, s. 223).

Kluczowym zagadnieniem dla elastyczności systemów złożonych jest więc zapewnienie takich warunków i parametrów systemu, które umożliwią zachodzenie w nim zjawiska emergencji. Emergencja jest naturalnym wynikiem interakcji pomiędzy elementami systemu, ale zachodzi tylko w określonych warunkach. Podstawowym warunkiem jest nieliniowość zależności definiujących system (struktury dyssypatywne) lub nieliniowość oddziaływań pomiędzy elementami systemu (systemy CAS). Innym kluczowym czynnikiem jest omawiany już poziom interakcji pomiędzy elementami systemu. Inny ważny wniosek wynika z analizy złożonych struktur dyssypa-

tywnych – globalny wzorzec powstający w systemie jest możliwy do utrzymania w dłuższym okresie jedynie pod warunkiem wymiany energii z otoczeniem (Prigogine, Stengers, 1984).

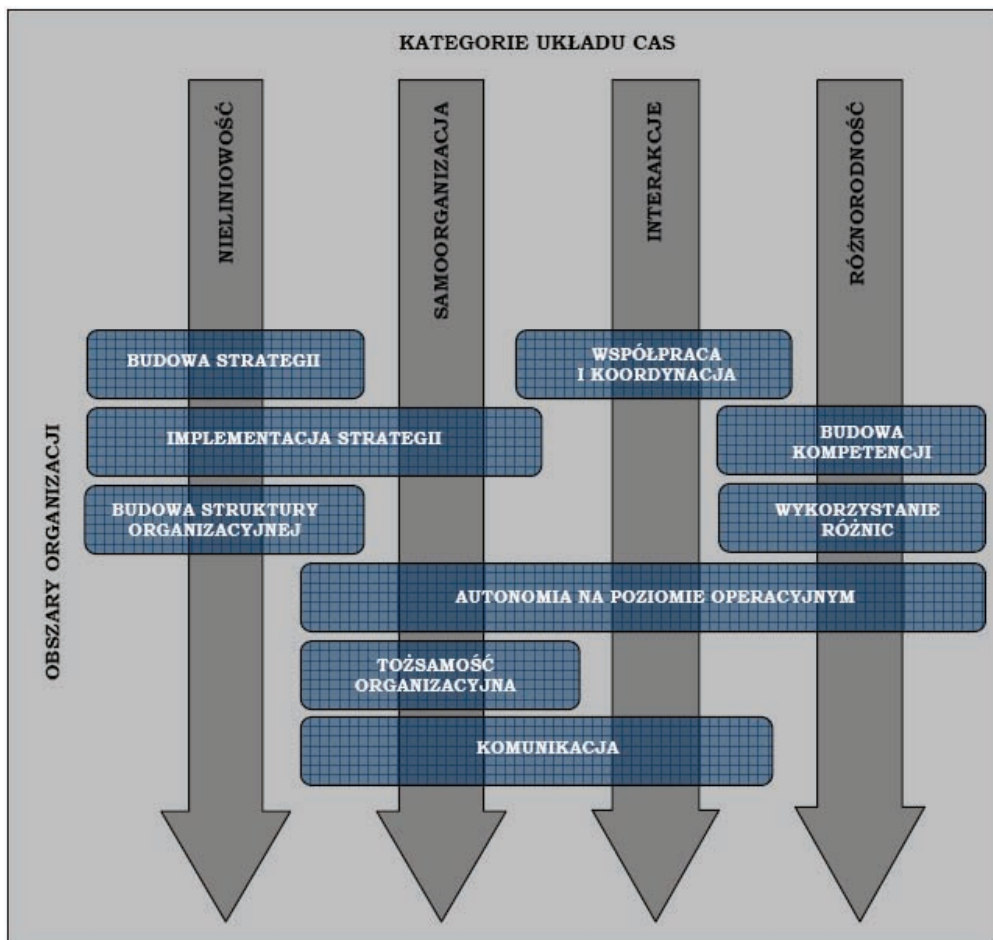
Traktując więc system złożony jako model organizacji, można określić organizację elastyczną jako organizację, w której globalne struktury i wzorce zachowań powstają samoistnie, w wyniku emergencji. Wymienione podstawowe czynniki warunkujące zjawisko emergencji stają się metaforami kluczowych czynników sukcesu organizacji elastycznej, np. pozostająca w pewnych zakresach nieliniowość systemu, w odniesieniu do organizacji jest metaforą luźnej struktury organizacyjnej i mało zhierarchizowanego systemu zarządzania.

Wykorzystanie systemu CAS jako metafory elastycznej organizacji sugeruje więc, że managerowie zarządzający organizacją powinni zapewnić odpowiedni poziom nieliniowości w organizacji, odpowiednią intensywność interakcji pomiędzy pracownikami oraz samoorganizacji na poziomie operacyjnym, a to będzie skutkować zjawiskiem emergencji ogólnych wzorców w systemie, utożsamianym z uwolnieniem kreatywności, szybkości działania, decyzyjności i zaangażowania pracowników organizacji. Jednakże jak to zauważa m.in. Stacey (2007, s. 254), algorytm postępowania w takiej sytuacji jest następujący: manager definiuje odpowiedni zestaw reguł, mający doprowadzić organizację dożądanego wzorca zachowań. System taki nie jest jednak w stanie przejść samoistnie do innego atraktora (ogólnego wzorca systemu). Organizacja działająca w ten sposób nie może być kreatywna. Jedynym elementem, odróżniającym taką interpretację zachowań organizacyjnych od interpretacji klasycznych jest uwolnienie managerów od obowiązku tworzenia szczegółowych planów. Brak możliwości samoistnej zmiany atraktora zachodzi jedynie w wypadku systemów opisanych jednym zestawem reguł – jeśli mamy do czynienia z systemem heterogenicznym (w którym zachowanie elementów systemu jest opisane są przy pomocy różnych zestawów reguł, przy uwzględnieniu możliwości zmian tych reguł w czasie), samodzielne przejście systemu od jednego atraktora do innego jest możliwe. Odnosząc to do organizacji, można więc zdefiniować jeszcze jeden kluczowy czynnik sukcesu, a mianowicie różnorodność organizacyjną, która jest metaforą heterogeniczności elementów systemu CAS.

Co bardzo istotne, równowaga dynamiczna panująca w systemie implikuje fakt, że niemożliwe jest ustalenie takich wartości poszczególnych czynników, aby zapewnić elastyczność systemu w dłuższym okresie. W odniesieniu do organizacji oznacza to, że nawet jeśli nie zmienia się otoczenie organizacji to dynamika procesów zachodzących w jej wnętrzu wymaga nieustannego śledzenia zachowań organizacyjnych i starań w celu ich odpowiedniej parametryzacji.

MOŻLIWOŚCI APLIKACYJNE W PRAKTYCE BIZNESOWEJ

Z praktycznego punktu widzenia, zdefiniowane poprzednio kategorie heterogenicznego układu CAS, tj. nieliniowość, samoorganizacja, interakcje i różnorodność mogą stać się podstawą do oceny i wyznaczenia kierunków zmian zachowań organizacyjnych w konkretnych obszarach przedsiębiorstw. Rysunek 1. przedstawia wzajemne korelacje pomiędzy obszarami organizacyjnymi, a tymi kategoriami.



Rysunek 1. Korelacje pomiędzy kategoriami układu CAS a obszarami organizacji

Źródło: opracowanie własne.

Przykładowo, metafora nieliniowości w odniesieniu do procesów w organizacji i jej otoczenia ma trzy następujące, generalne konsekwencje:

- Wrażliwość na zmianę warunków początkowych i wynikająca z tego nieprzewidywalność w długim okresie. Odnosząc to do organizacji, kwestionuje to skuteczność lub nawet zasadność procesu planowania długoterminowego. Nawet w przypadku małej zmiany warunków początkowych, pojawienie się niespodziewanego zachowania w organizacji pozostaje tylko kwestią czasu.
- Pozornie lub faktycznie te same działania mogą być przyczyną diametralnie różnych efektów.
- Trzeci wniosek wynika z faktu, że rozkład prawdopodobieństwa wydarzeń nie jest rozkładem normalnym. Długie okresy względnej stabilności przerywane są okresami burzliwych i nieprzewidywalnych zmian.

Konsekwencje te mają wpływ przede wszystkim na procesy organizacyjne mające charakter długookresowy, w szczególności na procesy budowy i wdrażania strategii oraz powiązany ściśle z nimi proces budowy struktury organizacyjnej firmy. Dla budowy strategii i planowania strategicznego, metafora nieliniowości niesie następujące implikacje praktyczne:

- niezbędne jest odejście od budowy szczegółowych strategii na rzecz wyznaczenia ogólnych celów strategicznych, wizji rozwoju organizacji lub alternatywnych scenariuszy działań na dużym poziomie ogólności,
- konieczne jest ograniczenie planowania inkrementalnego, w którym budowa wizji przyszłości oparta jest na analizie istniejących trendów,
- w badaniach i analizach otoczenia należy uwzględniać również pozornie mało znaczące zdarzenia, ponieważ w systemie nieliniowym może nastąpić kaskadowe wzmocnienie ich skutków,
- otoczenie organizacji nie osiąga nigdy równowagi, przewaga konkurencyjna wypracowana w danym momencie nie jest trwała,
- skuteczność działań podejmowanych w oparciu o obserwację posunięć konkurentów jest ograniczona – identyczne działania podjęte przez różne organizacje mogą prowadzić do diametralnie różnych wyników,

W obszarze procesu wdrażania strategii, wskazówki postępowania są następujące:

- konieczność przeniesienia ciężaru działań z procesów strategicznego planowania na procesy operacyjnego wdrażania strategii,
- bardzo istotnym punktem budowy strategii jest analiza praktycznych możliwości jej wdrożenia,
- wprowadzenie zasady systematycznej weryfikacji założeń, przyjętych do wyznaczenia ogólnych celów strategicznych i systematyczna rewizja wizji przyszłości branży i sektora,

- próbkowanie otoczenia za pomocą szerokiego spektrum niskokosztowych projektów, mierzenie wyników i wyznaczanie w ten sposób kierunków rozwoju strategicznego,

Z kolei dla procesu budowy struktury organizacyjnej, nieliniowość oznacza następujące wnioski praktyczne:

- struktura organizacyjna powinna być w miarę możliwości zbudowana w oparciu o autonomiczne, luźno ze sobą powiązane zespoły projektowe i grupy robocze, a nie ściśle, liniowe zależności,
- zależności służbowe powinny być traktowane jako element niezbędny do wykonania zadań, a nie atrybut decyzyjności i władzy,
- już na etapie projektowania struktury należy przewidzieć bardzo prawdopodobną konieczność jej rekonfiguracji już w krótkim okresie,

W podobny sposób można zdefiniować praktyczne implikacje wypływające z pozostałych kategorii, czyli samoorganizacji, interakcji i różnorodności. Pokazana na rysunku 1. interpretacja kategorii systemów złożonych w odniesieniu do organizacji nie jest oczywiście jedyną możliwą. W zależności od specyfiki analizowanego przedsiębiorstwa i otoczenia w którym działa, możliwe jest rozszerzenie tej interpretacji i uzupełnienie jej o inne, nie wymienione obszary i procesy organizacyjne. Wydaje się jednak, że zaprezentowane powyżej obszary powinny być brane pod uwagę przy każdej analizie. Są one bowiem w sposób najbardziej naturalny powiązane ze zdefiniowanymi wymiarami i występują praktycznie w każdej organizacji.

LITERATURA:

- [1] Brown, S., Eisenhardt, K.M., *Competing on the Edge. Strategy as a structured chaos*, Harvard Business School Press, Boston 1998.
- [2] Butler, A., *A methodological approach to chaos: Are economists missing the point?*, Federal Reserve Banks of St. Louis, vol. 72(13), 1990, s. 36-48.
- [3] Krupski, R., *Elastyczność organizacji*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu 2008.
- [4] Kauffman, S.A., *At Home in the Universe*, New York, Oxford University Press 1995.
- [5] Mainzer, K., *Poznawanie złożoności. Obliczeniowa dynamika materii umysłu i ludzkości*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007.
- [6] Prigogine, I., Stengers I., *Order Out of Chaos: Man's New Dialog with Nature*, Bantam Books, New York 1984.
- [7] Simon, H., *The Science of the Artificial*, 3rd edition, MIT Press, Cambridge, 1996.

- [8] Shackley, S., Wynne, B., Waterton, C., *Imagine Complexity: The past, present and future potential of complex thinking*, "Futures", vol. 28(3), 1996, s. 201-225.
- [9] Stacey, R.D., *Strategic Management and Organizational Dynamic*, 5th edition, Prentice Hall 2007.
- [10] Thietart, R.A., Forgues, B., *Chaos Theory and Organization*, "Organization Science", Vol. 6, No. 1, 1995, s. 19-31.
- [11] Thompson, J.D., *Organizations in Action*, McGraw-Hill, New York 1967.
- [12] Weick, K. E., *The Social Psychology of Organizing*, Addison-Wesley, Reading MA 1979.

STRESZCZENIE

Artykuł jest próbą odpowiedzi na pytanie, czy i w jaki sposób można praktycznie wykorzystać paradygmaty teorii złożoności do budowy elastycznej organizacji. W pierwszej części omówione zostały możliwości wykorzystania złożonych systemów adaptacyjnych jako metafory organizacji. Przedstawione zostały również najważniejsze kategorie i zjawiska występujące w układach złożonych. Główna część artykułu ilustruje, w jaki sposób podstawowe kategorie złożoności, takie jak nieliniowość, interakcje, samoorganizacja i różnorodność mogą być wykorzystane w praktyce do analizy poziomu elastyczności w organizacji.

SUMMARY

Complexity theory as a basis for development of flexible organization

The article is an attempt to answer the problem, if and how complexity theory can be utilized to design flexible organization. In the first part, possibility to use complex adaptive systems as a metaphor for organization is discussed. Also the most important categories and phenomena of complex adaptive systems are presented. The main part of the article illustrates, how fundamental categories of complexity, i.e. non-linearity, interactions, self-organizing and heterogeneity, can be practically utilized for analyzing flexibility of organization.



Ryszard Antoniewicz

Liniowa kombinacja wektorów w oszacowaniu użyteczności zasobu Wielki Mandaryn

WSTĘP

Jak ocenić przydatność zasobu w organizacji oraz jego udział w wartości firmy? Odpowiedź na to zapytanie nie jest ani jednoznaczna ani łatwa. Nie opisano standardowych procedur oraz metod dokonania oceny relacji użyteczności do kosztu utrzymania lub pozyskania zasobu. Dodatkowo nie ma zgodności co do używanej miary. Zwłaszcza, że pojęcie zasobów organizacji rozszerza się na wielkości niematerialne, jak: wiedza, kultura organizacji, kapitał społeczny, etc. [1].

Gospodarek [2] wskazał na szczególne znaczenie zastosowania formalizmu przestrzeni wektorowej w ocenie cech wielkości niematematycznych w zarządzaniu. Użycie jako miary długości wektora pozwala na stosowanie skali ilorazowej wielkości skategoryzowanych i elastyczne użycie współczynników rozwinięcia liniowej kombinacji w zależności od poziomu istotności lub oszacowania przez menedżera. Standardy księgowości MSR oraz zasady sprawozdawczości MSSF [3] nie podają dokładnych informacji co do oszacowań wartości zasobów, poza generalną zasadą ostrożnej wyceny. Dla zarządzania jest to zagadnienie ważne, zwłaszcza z punktu widzenia zasadności inwestycji w coraz nowsze technologie i specjalistyczną wiedzę. Dotyczy to również rozwoju kadr i systemów szkoleń, zwiększających kulturę organizacji.

W większości organizacji zbiór zasobów, w szczególności informatycznych i sfery niematerialnej, generuje większe koszty, niż korzyści i mógłby być znacząco uproszczony lub zmodyfikowany [4]. Dlatego szeroko pojęty outsourcing zdobywa coraz szerszy rynek. Według Krupskiego [5] nadmiar zasobów umożliwia zajęcie odpowiedniej pozycji strategicznej, co zgodnie

z koncepcją szkoły pozycyjnej [6] oznacza możliwość opanowania znaczącej części rynku oraz zapewnienia elastyczność reagowania na sygnały otoczenia. Powstaje jednak kwestia – ile ten nadmiar ma wynosić? Dodatkowo należy zadać zapytanie – co mierzyć? Kwestią zdolności produkcyjnych zbioru zasobów nie jest ich ilość, ale pożądane cechy w danym procesie lub unikalność i kompetencje. Konieczne jest zatem zbudowanie techniki pomiaru właściwości kategoryzowanych oraz szacowanych subiektywnie.

PROBLEM MIARY A UŻYTECZNOŚĆ ZASOBU

Ogólna teoria użyteczności sformułowana przez Debreu [7] wskazuje na skuteczność formalizmu przestrzeni wektorowych w odniesieniu do oceny zbioru skategoryzowanych wielkości, co w przypadku zasobów można odnosić nie tylko do użyteczności ale i funkcjonalności lub podobnych wielkości możliwych do wyrażenia w formie liniowej kombinacji zmiennych. W stosunku do systemów informacyjnych najbardziej rozpowszechnioną metodą oceny użyteczności jest aktualnie analiza FPA (Function Point Analysis) [8]. Pozwala ona na estymację ilościową kosztu projektu informatycznego lub wartości oprogramowania. Ponieważ jest to metoda normatywna, ujmowana przez ISO jako standard, może służyć jako model ontologiczny dla oszacowania użyteczności zasobu, a jej metodologia może być adaptowana dla wielu problemów wartościowania systemów wytwórczych lub projektów opartych o wykorzystanie wiedzy lub zasobów niematerialnych [9].

Traktując zasoby szerzej niż to opisano w metodologii FPA konieczne jest stworzenie ogólniejszego modelu semantycznego, który nadawałby się do stworzenia reprezentacji liczbowej pojęcia „użyteczność” lub produktywność [10]. Analiza FPA nie jest w tej kwestii wystarczająca, zwłaszcza, że nie dotyczy ani podzasobu wiedzy ani ludzkiego, związanych z relacjami wewnętrznymi oraz procesami w organizacji. Z racji oceny głównie projektów tworzenia oprogramowania miesza operacyjność systemu informatycznego z jego cechami technicznymi, co z punktu widzenia zarządzania organizacją ma mniejsze znaczenie. Jednak stworzenie kombinacji liniowej dla tak zdefiniowanej kategorii użyteczności nie da pożądanej jednoznaczności oceny. Bardziej odpowiednią metodologią oceny użyteczności jest zatem wykorzystanie analizy wielokryterialnej, uwzględniającej istotność poszczególnych cech kwantyfikacji w stosunku do podzasobów składowych, traktując je jak wektory wielowymiarowej przestrzeni liniowej funkcjonalności [11]. A ponieważ zasoby są fizycznie rozłączne, policzalne lub kwantyfikowalne ogólnie (np. wiedza jako wartość dodana), podlegają one podejściu redukcjonistycznemu (każdy element zasobu jest użytecznie rozłączny), co dopuszcza są konstrukcje miary w oparciu o liniowe kombinacje wkładów poszczególnych składników do funkcjonalu miary [12].

Problem miary oraz pomiaru w naukach o zarządzaniu stanowi jeden z istotnych czynników odrzucania ścisłego podejścia ilościowego przy podejmowania decyzji zarządczych na poziomie organizacji [13,14]. Wiąże się to nie tylko z trudnością ustalenia akceptowalnej skali, ale również z fak-

tem nieciągłości funkcji celu przy podejmowaniu decyzji. Ta nieciągłość wiąże się z progowym poziomem informacji wystarczających do podjęcia decyzji uznawanej za racjonalną [15]. Dodatkowo można zauważyć, że nieostrość logiki bayesowskiej stosowanej w zarządzaniu zwalnia systemy wspomagające podejmowanie decyzji z utrzymywania dużej dokładności pomiaru. Wydawać by się zatem mogło, że dyskusja na temat cech jakościowych zasobów, jak unikalność, produktywność, użyteczność, etc. jest skazana na brak ustalonej wartości logicznej. I tak można by wnioskować, stosując pośrednie kryteria wyceny aktywów niematerialnych, np. kapitału społecznego, gdzie popełnienie grubego błędu na poziomie semantycznym jest bardzo łatwe, a to w dalszej kolejności skutkuje błędnymi danymi wspomagającymi na poziomie syntaktycznym.

Typ danych ma istotny wpływ na konstrukcje skal pomiarowych nie tylko w naukach społecznych, ale również w naukach przyrodniczych. Stevens wyróżnia cztery skale danych [16].

- **Skala nominalna** – niektóre dane mają wyłącznie etykiety lub nazwy (np. nazwiska, kody kreskowe). Nie mają one właściwości matematycznych. Jediną dozwoloną relacją do porównań wartości na skali nominalnej jest relacja równości.
- **Skala porządkowa** – wartości w tej skali cechuje jakaś relacja porządkująca między nimi. Nie ma jednak zdefiniowanej odległości (Np.: wykształcenie, zaawansowanie znajomości językowej). W zarządzaniu jest to skala rangująca np. ranking preferencji.
- **Skala interwałowa (przedziałowa)** – Ma właściwość zdefiniowanej różnicy pomiędzy wartościami, ale iloraz dwóch wielkości nie ma sensownej interpretacji. Przykładem mogą być skale opinii, skale odniesienia lub daty. Nie istnieje w tej skali punkt zerowy w sensie bezwzględny. Skala interwałowa ma w naukach społecznych bardzo istotne znaczenie. Również w przypadku zarządzania skale odniesienia są standardowym narzędziem dla porównań. Matematyczną strukturą, odpowiadającą skali interwałowej jest prosta.
- **Skala ilorazowa (stosunkowa)** – W skali tej oprócz różnic również ilorazy wielkości mierzonych mają fizyczną interpretację. Przykładem może być ilość (zasób może być dwa razy liczniejszy), wiek, dochód, cena, koszty, itp. Wielkości na skali ilorazowej są addytywne i multilikatywne. Możliwe jest również dzielenie przez siebie, ponieważ skala ilorazowa ma ustalony punkt zerowy.

W przypadku wektora użyteczności należy założyć, że możliwe jest użycie wyłącznie skali interwałowej oraz ilorazowej, jako składowych. Stąd też można przyjąć wielowymiarowy charakter przestrzeni użyteczności.

Zakładając, że formalizm przestrzeni wektorowej dla oceny użyteczności jest uzasadniony, miarą danej wielkości złożonej z kilku cech jakościowych (np. funkcjonalności, wartości, trwałości...) jest długość wektora w unitarnej przestrzeni metrycznej. Wektor stanowi dowolną liniową kombinację składowych (cech użyteczności, mierzonych w skali 0-100 %). Tym samym po znormalizowaniu do 1 oznacza integralny poziom użyteczności.

Można zauważyć, że daną wartość użyteczności można zrealizować na wiele sposobów. Tym samym istnieje pewien zbiór równoważnych kombinacji liniowych, umożliwiających ustalenie użyteczności w danej chwili czasu oraz, że istnieje pewien zbiór przekształceń liniowych do nowej użyteczności zasobu, ustalonej po określonym czasie. To oznacza, że operator danego przekształcenia dobrze określa zmiany użyteczności w czasie.

Współczynnikami (współrzednymi) wektora użyteczności są wagi statystyczne, wynikające z arbitralnie przyjętych kryteriów hierarchii istotności zarządzającego zasobami. A zatem użyteczność stanowić będzie długość wektora w przestrzeni n -wymiarowej, ograniczonego do przedziału $[0,1]$. Składowe wektora mogą być wartościami kategorii ustalanyymi subiektywnie. Wektor użyteczności $\mathbf{U}$ ma postać:

$$\mathbf{U} = (u_1, u_2, \dots, u_n),$$

gdzie $u_1, u_2, \dots$ są liniowo niezależnymi składowymi, ustalanyymi arbitralnie jako stan istniejący w skali ocen (1-100), identycznej dla każdej składowej. Jeżeli ustalona wartość każdej składowej wektora użyteczności u_i zostanie dodatkowo przemnożona przez współczynnik istotności (wagę) α_i danej składowej w długości wektora, wówczas użyteczność może być określona jako iloczyn wektora jednostkowego $\mathbf{e}_i$ pomnożonego przez pewien współczynnik w_i , przy czym zachodzi:

$$\forall_{i,j} \mathbf{e}_i \cdot \mathbf{e}_j = 0 \wedge \forall_i \mathbf{e}_i^2 = 1$$

Po renormalizacji wektora $\mathbf{U}$ zachodzi równość:

$$\mathbf{U} = w_1 \mathbf{e}_1 + w_2 \mathbf{e}_2 + \dots + w_n \mathbf{e}_n,$$

a współczynniki proporcjonalności

$$w_i = u_i / (u_1 + u_2 + \dots + u_n)$$

sumują się do 1. Dzięki temu możliwe jest określenie udziału każdego komponentu użyteczności w wektorze oraz wyrażenie całkowitej użyteczności w procentach jako długość wektora

$$U = (w_1^2 + w_2^2 + \dots)^{1/2}.$$

Tak obliczone wartości mogą być porównywane pomiędzy dowolnymi organizacjami, a dodatkowo można badać zmienność przydatności w czasie, stosując ten sam układ składników ale przyznając im inne wartości wag w chwili t_2 lub wartości oceny składników. Przy tym zmienności iloczynów ważonych mogą być zróżnicowane w zależności od zmienności procesów oraz rozwoju organizacji.

W pracy [2] pokazano, że możliwe jest rozwinięcie współczynników rozwinięcia kombinacji jako iloczynów dwóch zmiennych: wewnętrznej (wagi

statystycznej) oraz zewnętrznej (preferencji zarządzającego). Umożliwia to uwzględnienie subiektywizmu oceny, przy zachowaniu modelu miary oraz niezmienniczości ze względu na preferencje wyboru kategorii. W ten sposób każdy współczynnik rozwinięcia $c_i = \alpha_i \beta_i$ uwzględnia subiektywizm dokonujących pomiaru poprzez czynnik α_i . Oczywistym jest, że waga statystyczna w_i nie ulegnie zmianie, wskutek normalizacji do 1.

WNIOSKI

Formalne ujęcie przydatności zasobu ma istotne znaczenie z punktu widzenia zarządzania zasobami, planowaniem inwestycji oraz rozwoju organizacji. Przedstawiona metoda quasiilościowej kwantyfikacji użyteczności zasobu umożliwia racjonalną ocenę miary w warunkach subiektywnego wyboru skali oraz kategorii składających się na pomiar. W szczególności możliwe jest mierzenie zmian efektywności zasobów w czasie oraz rzetelną wycenę wartości bilansowej zasobu z uwzględnieniem kontekstu użyteczności.

Dowolne zasoby organizacji podlegają redukcjonistycznemu podziałowi, co uzasadnia ich analizę ilościową użyteczności w oparciu o model wektora wielowymiarowej przestrzeni liniowej, stanowiącego liniową kombinację składowych użyteczności, ustalanych arbitralnie przez zarządzających. Tym samym zachowana zostaje niezmienniczość modelu miary ze względu na subiektywizm kryteriów użyteczności.

Badanie rozwoju użyteczności w czasie zasobu może być dokonane metodą przekształcenia liniowego wektora użyteczności, określonego prostym operatorem macierzowym $n \times n$, zgodnie z zależnością: $\hat{\mathbf{A}}\mathbf{U} = \lambda\mathbf{U}$ (gdzie $\mathbf{U}$ jest wektorem użyteczności, a λ stanowi zbiór wartości własnych operatora $\hat{\mathbf{A}}$). Dzięki takiemu ujęciu możliwy jest do precyzyjnego oszacowania błąd metody, tzn. jak zmieni się długość wektora użyteczności, przy 1 % błędzie oszacowania wybranego składnika oceny użyteczności.

Model estymacji użyteczności zasobu informacyjnego, oparty na liniowej kombinacji wektorów składowych jest uniwersalnym narzędziem, które można stosować do kwantyfikacji podobnych zagadnień niematematycznych. Zastosowany aparat matematyczny jest na tyle prosty, że może być przetwarzany za pomocą komputerów biurowych, wyposażonych w program Excel lub podobny. Wybrane składniki wektora użyteczności mogą być różne dla różnych oszacowań, a cechy preferencji mogą znikać lub pojawiać się w czasie, uwzględniając wpływ kontekstu na pomiar. Przyjęcie dwóch zmiennych (wartości oszacowania zmiennej oraz wagi statystycznej) umożliwia elastyczne uwzględnienie specyfiki jakościowej analizowanego zasobu informacyjnego. Zanik określonej kategorii w liniowej kombinacji wskutek zmiany oceny subiektywnej nie powoduje błędów interpretacyjnych. Liniowa kombinacja i miara wektorowa umożliwia stosowanie zarówno skali ilorazowej, jak i interwałowej, co pozwala na uwzględnianie nieciągłych kategorii jako składowych.

LITERATURA:

- [1] Krupski R. [red], *Zarządzanie strategiczne. Ujęcie zasobowe*, Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych, 2006.
- [2] Gospodarek, *Modelowanie wybranych zagadnień nauk o zarządzaniu oparte na metodzie naukowych programów badawczych i formalizmie reprezentatywnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2009.
- [3] Międzynarodowe Standardy Rachunkowości
www.mf.gov.pl/index.php?const=1&dzial=487&wysw=2&PortalMF=56dcf2e72747716b92cfc9487f17e54d, Międzynarodowe Standardy Sprawozdań Finansowych MSSF1,
<http://170.194.129.140/dtt/article/0,1002,sid%253D12140%2526cid%253D69529,00.html>
- [4] Oblój K., *O zarządzaniu refleksyjnie*, Wyd. MT Biznes, Warszawa 2007, s. 59.
- [5] Krupski R. [red.], *Elastyczność organizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2008.
- [6] Oblój K., *Strategia organizacji* wyd. 2, PWE, Warszawa 2007.
- [7] Debreu G., *Theory of Value. An axiomatic analysis of economic equilibrium*, Wiley, New York, 1959.
- [8] *Guidelines To Software Measurement*, IFPUG (2004),
<http://www.ifpug.org/publications/guidelines.htm>
- [9] Longstreet D., *Function Points Analysis Training Course*,
<http://www.softwaremetrics.com/Function%20Point%20Training%20Booklet%20New.pdf> (2008).
- [10] Song Y., Feng Pan F., Qin L., *The Study of Fuzzy Comprehensive Evaluation Model for Information System of Enterprise*, China-USA Business Review, ISSN 1537-1514, Volume 4, No.6 (Serial No.24), 2005, 61-64.
- [11] Marcinkowski J., *Optymalizacja wielokryterialna*, [w:] Sikora W. [red.], *Badania operacyjne*, PWE Warszawa 2008, s. 83-114.
- [12] Gelfand I. M., *Wykłady z algebry liniowej*, PWN Warszawa 1971.
- [13] Zeller R.A., Carmines E.G., *Measurement in the social sciences*, Cambridge University Press, Cambridge 1980.
- [14] Fishburn P.C., *Utility theory for decision making*, 1970.

- [15] Gospodarek T., *Elasticity of information*, w [red.] J. Józefczyk, W. Thomas, M. Turowska, *Proceedings of 14th International Congress of Cybernetics and Systems of WOSC*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2008, s. 511-520.
- [16] Stevens S.S., *On the theory of scales of measurement*. Science 103, (1946), 677-680.

STRESZCZENIE

W pracy poruszono problem uniwersalności miary opartej na liniowej kombinacji wektorów użyteczności i zachowania modelu konstrukcji tej miary, niezależnie od preferencji zarządzających. Przedyskutowano stosowalność skali ilorazowej oraz interwałowej w konstrukcji miary w kontekście normalizacji do przestrzeni unitarnej. Wskazano na zalety stosowania wektorowej konstrukcji pomiaru wielkości niematematycznych zarządzania oraz badanie rozwoju w czasie przy użyciu rachunku operatorowego w przestrzeniach liniowych.

SUMMARY

The problem of universality of a measure based on a linear combination of utility vectors and a general model structure and behavior of this measure, regardless of the preferences of managers was presented. Discussed the applicability of the quotient scale and the interval one in the construction of measure in the context of normalization to unitary space. Pointed out the advantages of vector construction measure of nonmathematical objectives of management and their development along time using the linear operator formalism in vector spaces.



Piotr Laskowski

Zakres działania i struktura organizacyjna polskich jednostek samorządu terytorialnego

WPROWADZENIE

Przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku stanowił niewątpliwie okres transformacji ustrojowej w Polsce, która polegała na przejściu z modelu państwa centralnie zarządzanego w model zdecentralizowanego państwa demokratycznego. Jednym z istotnych kroków w tym kierunku było wprowadzenie do struktury władzy jednostek samorządu terytorialnego. Już w marcu 1990 roku uchwalono ustawę o samorządzie terytorialnym¹, wprowadzającą władzę szczebla lokalnego w postaci gmin, a w roku 1999 dokończono reformę administracyjną poprzez wprowadzenie do polskiego systemu władzy dodatkowego podziału na powiaty i województwa jako jednostki samorządu terytorialnego².

Z mocy prawa (od pierwszego stycznia 1999 roku) każdy mieszkaniec RP stał się członkiem trzech rozdzielnych wspólnot samorządowych: gminnej, powiatowej i wojewódzkiej, wspólnot niepowiązanych ze sobą hierar-

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Poprzez powołanie do życia samorządu terytorialnego ustawodawca dokonał poziomego podziału władzy wykonawczej tworząc w miejsce dotychczas jednolitej organizacyjnie administracji państwowej administrację rządową i administrację samorządową. Podstawowym celem działalności samorządu terytorialnego jest zaspokojenie potrzeb mieszkańców oraz zapewnienie rozwoju danego terenu. W ten sposób społeczności lokalne biorą „w swoje ręce” własne sprawy, a więc zadania państwa są realizowane w sposób zdecentralizowany. Decentralizacja administracji wyraża się w ustawowym przeniesieniu odpowiedzialności publicznej za realizację określonych zadań publicznych na samodzielne prawne podmioty, władze lub instytucje administracyjne, nie należące do scentralizowanej administracji rządowej.

² Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego kraju z dnia 24 lipca 1998 r. (Dz. U. Nr 96, poz.603).

chicznie. Wymienione jednostki samorządu terytorialnego działają na równoległych płaszczyznach w myśl zasady, że "wszelka działalność społeczna ma charakter pomocniczy i winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć go lub wchłaniać". Ustawy o samorządzie terytorialnym województwa, powiatu i gminy gwarantują autonomię poszczególnych jednostek samorządu³. Należy przy tym pamiętać, iż podstawową jednostką samorządową, posiadającą najmocniejszą pozycję i najobszerniejszy pakiet zadań i kompetencji, nadal pozostaje samorząd gminny. W celu poprawnej realizacji zadań nałożonych na gminę, powiat czy województwo samorządowe niezbędnym stało się przyjęcie przez nie odpowiednich struktur organizacyjnych. W praktyce odzwierciedleniem struktury organizacyjnej jest dokumentacja organizacyjna, w której skład wchodzi: wyrażony graficznie schemat organizacyjny oraz regulamin organizacyjny⁴. Z uwagi na szczupłość miejsca w niniejszym opracowaniu zaprezentowane zostaną przykładowe schematy organizacyjne⁵ poszczególnych szczebli samorządowych, które według autora pozwalają na sprawną realizację zadań pozostających w ich kompetencji.

ZAKRES DZIAŁANIA, ZADANIA I ORGANIZACJA GMINY

Wzorcem i punktem wyjścia dla wszystkich rozwiązań samorządowych jest gmina, uważana początkowo za pierwotną wspólnotę o charakterze przedpaństwowym, opierającą swój byt na naturalnym prawie lokalnym zbiorowości ludzkich do decydowania o własnych sprawach⁶.

W obowiązującym obecnie systemie prawnym głównym ogniwem samorządu terytorialnego jest gmina, co znajduje potwierdzenie w zapisie konstytucyjnym, z którego wynika, iż „podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina”⁷. Ze stwierdzenia tego wynikają określone konsekwencje. Po pierwsze, samorząd gminny powinien posiadać większość kompetencji w zdecentralizowanej strukturze samorządu. Gmina jest adresatem norm prawnych, sytuujących ją jako wyodrębniony podmiot prawa w strukturze organizacyjnej państwa. Za punkt wyjścia tej regulacji można uznać normę konstytucyjną, gwarantującą samorządowi terytorialnemu, a więc również gminie jako podmiotowi tego samorządu, udział w sprawowaniu władzy publicznej. Jest to udział w sprawowaniu władzy wykonawczej,

³ Zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu, tak jak i zakres działania powiatu nie wkracza w sferę samodzielności gmin. Samorządy województwa i powiatu nie stanowią w stosunku do siebie organów nadzoru lub kontroli, oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Ustawy samorządowe stwarzają podstawy prawne dla współdziałania samorządów terytorialnych w rozwiązywaniu problemów społeczno-gospodarczych, poprzez konsultacje, zawieranie porozumień, związków celowych i stowarzyszeń oraz powoływanie fundacji i spółek.

⁴ R. Krupski, *Podstawy Organizacji i Zarządzania*. Wrocław 2004, s.66.

⁵ Schematy podano za: Vademecum skutecznego działania w samorządzie, TWIGGER, Warszawa 2007

⁶ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, 2004, s. 197.

⁷ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz. U. Z 1997 r. Nr 78, poz.483; wprost.: Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz.319 z późn. zm.).

a ściśle rzecz ujmując administracji publicznej. Proces przekazywania części zadań publicznych samorządom rozpoczęło wyodrębnienie zadań gmin w 1990 r. Zakres zadań gmin zmieniał się na skutek decentralizacji niektórych sfer usług publicznych (np. szkolenia podstawowego i instytucji opiekuńczych; gminy wypłacają obowiązkowe świadczenia na rzecz ludności wynikające z polityki socjalnej państwa), jak i na skutek dekoncentracji zadań z zakresu administracji publicznej⁸.

Zakres działania gminy obejmuje całość spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, jeśli w ustawach nie przeniesiono na nie kompetencji innych podmiotów. Opierając się na przywołanej wcześniej Konstytucji RP oraz obowiązujących ustawach ustrojowych, można wyróżnić trzy podstawowe kategorie zadań realizowanych przez gminę, tj.:

- a) zadania własne,
- b) zadania zlecone,
- c) zadania powierzone jako szczególna kategoria zadań zleconych.

Konstytucja RP⁹ zadania własne jednostek samorządu terytorialnego definiuje jako zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Mają one na celu zaspokojenie zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych potrzeb mieszkańców danego obszaru. Sfera zadań publicznych, które zostały przydzielone samorządowi terytorialnemu jako własne, jest nienaruszalna i nie podlega uszczupleniu¹⁰. O zadaniach własnych mówimy więc, gdy¹¹:

- mają one charakter lokalny,
- jednostka samorządu terytorialnego otrzymuje te zadania na zasadzie decentralizacji,
- wykonanie tych zadań jest finansowane przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- wykonując te zadania, jednostka samorządu terytorialnego działa we własnym imieniu i są one jej pozostawione do względnie samodzielnego wykonywania,

⁸ B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce*, PWN, Warszawa 2003, s.545.

⁹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, op. cit.

¹⁰ Z wykonywaniem zadań publicznych wiąże się problem środków, które umożliwiają ich realizację. Decentralizacja władzy publicznej, rozbudowa samorządności społecznej, wzmacnianie autonomii samorządów, przekazywanie im kompetencji, których nie powinny wykonywać ognia administracji rządowej, wszystkie te procesy mają rację bytu i szansę powodzenia tylko wówczas, gdy działaniom tym towarzyszy tworzenie jednostkom samorządu terytorialnego możliwości uzyskania odpowiednich środków finansowych na realizację zadań. Przekazanie gminie w drodze ustawy nowych zadań własnych wymaga zapewnienia środków finansowych koniecznych do realizacji w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji. Gmina ma więc ustawowo zagwarantowane źródła dochodów na realizację swoich zadań własnych.

¹¹ E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000 nr 12.

- służą one zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych).

Zadania związane z warunkami egzystencji ludności w miejscu zamieszkania, których spełnianie przekracza możliwości poszczególnych rodzin (gospodarstw domowych), mogą być najlepiej realizowane na szczeblu gminnym. Zgodnie z zasadą subsydiarności (posiłkowości) zadania publiczne należy powierzyć wspólnocie terytorialnej niższego szczebla w takim zakresie, aby jej jednostki mogły wykonywać tyle zadań, ile są w stanie wykonać skutecznie i efektywnie¹².

Organy jednostek samorządu terytorialnego – gdy wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa – wykonują również zadania zlecone. Zadania te są wykonywane obok zadań własnych i mają charakter ogólnopaństwowy. Gmina wykonuje je w imieniu administracji rządowej. Zadania zlecone są dopuszczone jako forma fakultatywna, gdyż Konstytucja RP stanowi, że ustawa może je zlecić. Zadania z zakresu administracji rządowej mogą być również powierzone w drodze porozumienia zawartego przez przedstawicieli administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego. Źródłem kompetencji samorządu terytorialnego w zakresie zadań zleconych może więc być ustawa albo zawarte na podstawie upoważnienia ustawowego porozumienie.

Przykładową enumeracją zadań własnych gminy zamieszczono w przepisach ustawy o samorządzie gminnym¹³, zgodnie z którym zadania te obejmują w szczególności sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- 4) lokalnego transportu zbiorowego,
- 5) ochrony zdrowia,
- 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- 8) edukacji publicznej,
- 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 11) targowisk i hal targowych,

¹² A. Borodo, *Samorząd Terytorialny System Prawnofinansowy*, Lexis Nexis, Warszawa 2006, s.18.

¹³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, op. cit.

- 12) zieleni gminnej i zadrzewień,
- 13) cmentarzy gminnych,
- 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej,
- 18) promocji gminy,
- 19) współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Przykładowy schemat organizacji gminy miejskiej został przedstawiony na schemacie nr 1. Struktura organizacyjna gminy wiejskiej oraz gminy o charakterze miejsko-wiejskim jest znacznie uproszczona w stosunku do schematu zaprezentowanego w opracowaniu. Należy również pamiętać, iż organem wykonawczym w gminie miejskiej może być Burmistrz lub Prezydent.

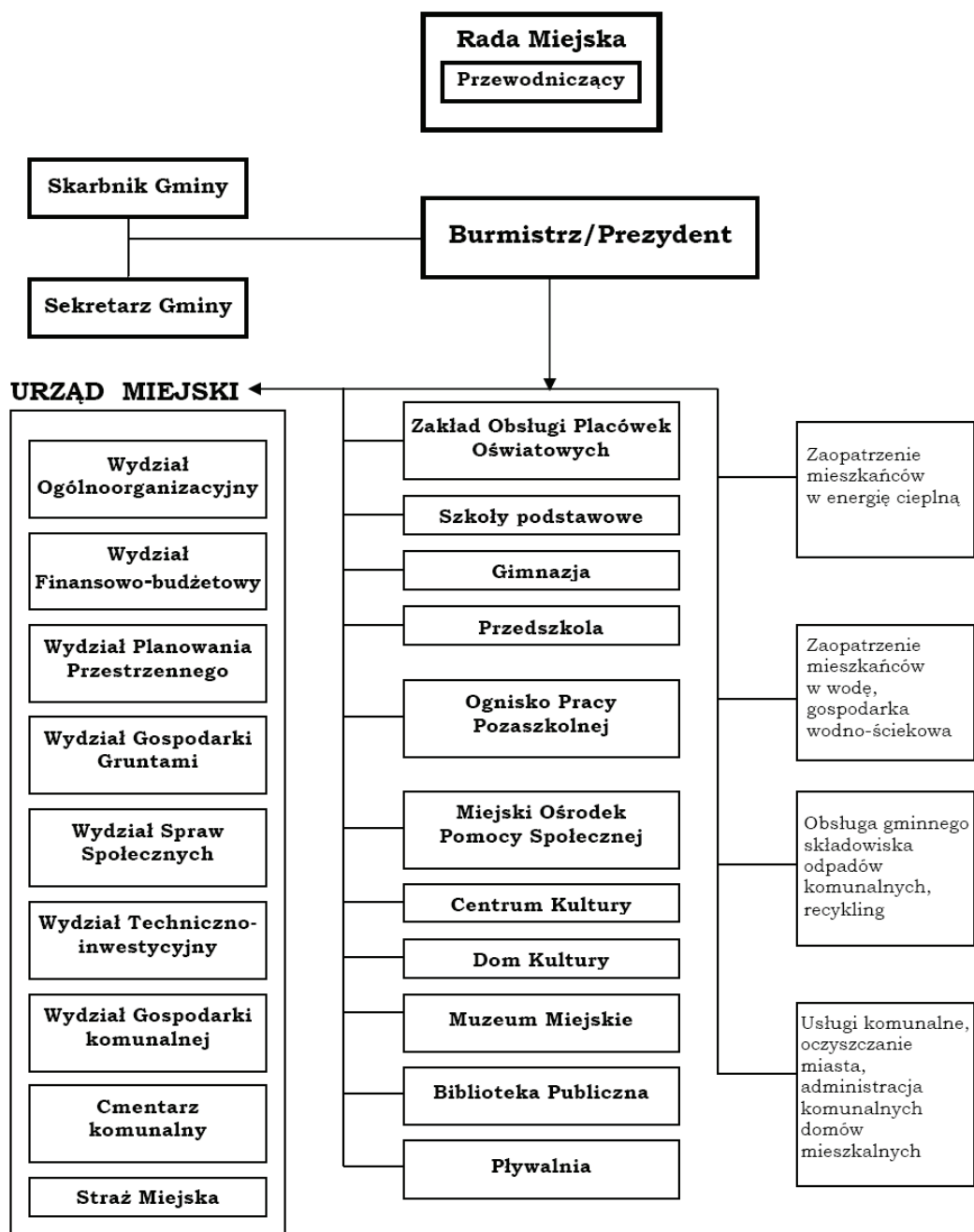
Konstytucja RP¹⁴ dopuszcza tworzenie w drodze ustawy innych jednostek samorządu regionalnego lub lokalnego niż gmina. Do takich jednostek należy powiat. Ustawa o samorządzie powiatowym¹⁵ traktuje powiat jako wspólnotę samorządową oraz jako „odpowiednie terytorium”. Z postanowień ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego kraju¹⁶ wynika, że powiat stanowi jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Powiat występuje zatem i jako jednostka podziału terytorialnego państwa, i jako jednostka samorządowego podziału terytorialnego. Powiat jako jednostka podziału terytorialnego stanowi podstawę do tworzenia organów państwowych: sądowych, prokuratorskich, administracji rządowej (np. skarbowej).

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. op. cit.

¹⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592). Ustawa ta stanowi, iż przy tworzeniu, łączeniu, podziale, znoszeniu powiatów i ustalaniu ich granic należy dążyć do tego, aby powiat obejmował obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze, zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych. Powiaty tworzy, łączy, dzieli i znosi Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii zainteresowanych rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

¹⁶ Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego kraju z dnia 24 lipca 1998 r. op. cit.

Schemat 1. Gmina miejska – przykładowy schemat organizacji



ZAKRES DZIAŁANIA, ZADANIA I ORGANIZACJA POWIATU

Przez powiat należy rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa mieszkańcy powiatu. Powiat ma osobowość prawną, wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność w zakresie określonym przez ustawy. Samodzielność powiatu podlega ochronie sądowej. Powiat jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego obejmuje całe obszary graniczących ze sobą gmin albo cały obszar miasta na prawach powiatu. Wyodrębnienie miasta na prawach powiatu ma to znaczenie, że organy samorządu miasta – obok zadań należących do gminy miejskiej – będą posiadały kompetencje organów powiatowych¹⁷. Jeżeli chodzi o terytorium to powiat jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego obejmuje całe obszary graniczących ze sobą gmin albo cały obszar miasta na prawach powiatu. Powiat jest jednostką o wyłącznie samorządowym charakterze, co oznacza, że nie istnieją w nim organy rządowej administracji ogólnej. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie¹⁸:

- 1) edukacji publicznej (m.in. prowadzenie sieci szkół ponadgimnazjalnych),
- 2) promocji i ochrony zdrowia (m.in. prowadzenie szpitali ogólnych),
- 3) pomocy społecznej (m.in. prowadzenie powiatowych domów pomocy społecznej),
- 4) polityki prorodzinnej (m.in. powoływanie powiatowego centrum pomocy rodzinie),
- 5) wspierania osób niepełnosprawnych (dysponowanie środkami PFRON),
- 6) transportu i dróg publicznych (m.in. zarządzanie siecią dróg powiatowych i ruchem na nich, wydawanie praw jazdy, ewidencja pojazdów),
- 7) kultury i ochrony dóbr kultury,
- 8) kultury fizycznej i turystyki,
- 9) geodezji, kartografii i katastru,
- 10) gospodarki nieruchomościami,
- 11) zagospodarowania przestrzennego i nadzoru budowlanego (m.in. wydawanie pozwoleń na budowy),
- 12) gospodarki wodnej (m.in. wydawanie zezwoleń wodno-prawnych),

¹⁷ Powiaty grodzkie stanowią miasta liczące powyżej 100 tys. mieszkańców lub stanowiące siedziby województw istniejących do 31 grudnia 1998 roku.

¹⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym op. cit.

- 13) ochrona środowiska i przyrody (m.in. rozpatrywanie spraw dotyczących inwestycji zagrażających środowisku),
- 14) rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego (m.in. ochrona gruntów rolnych i leśnictwa),
- 15) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- 16) ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi i środowiska,
- 17) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy (m.in. powoływanie kierowników powiatowych urzędów pracy, dysponowanie częścią środków Funduszu Pracy),
- 18) ochrony praw konsumenta (m.in. powoływanie powiatowych rzeczników konsumentów),
- 19) utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- 20) obronności,
- 21) promocji powiatu,
- 22) współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Ponadto do zakresu działań powiatu należy wykonywanie zadań powiatowych inspekcji, służb i straży, przy czym stopień ich podporządkowania samorządowi powiatowemu jest różny¹⁹.

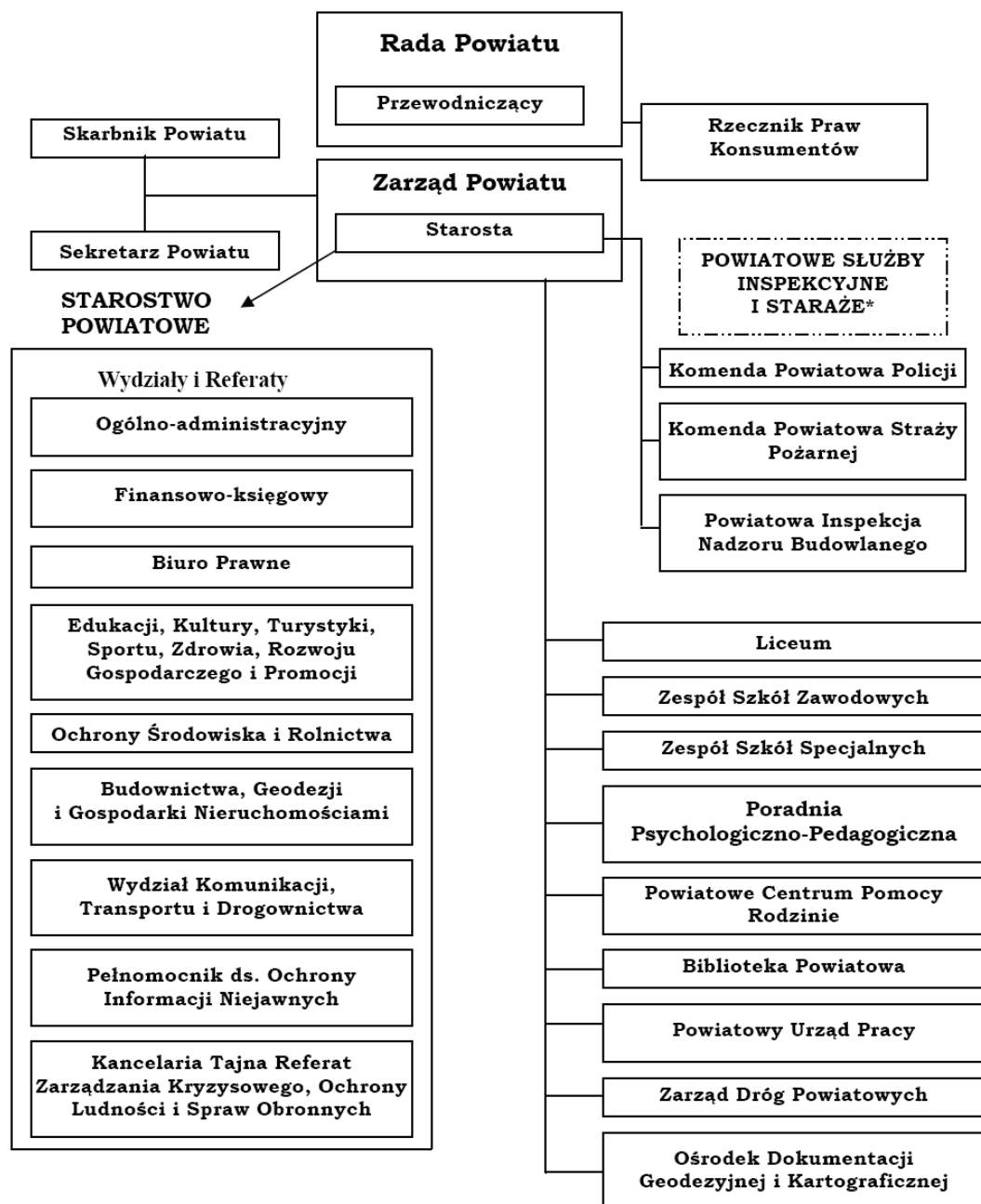
Na podmiotowość prawną składają się nie tylko jego prawa ale także obowiązki na nim spoczywające lub nakładane na powiat. Do obowiązków powiatu należy przede wszystkim wykonywanie zadań publicznych, spoczywających na nim jako zwane zadania zlecone. Zlecenie zadań publicznych jest możliwe wtedy, gdy wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa. Może być dokonywane tylko w drodze ustaw. Do obowiązków powiatu należy zaliczyć wykonywanie zadań publicznych, nałożonych przez właściwe organy administracji rządowej. Zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie powiatowym²⁰, chodzi o nałożenie obowiązku wykonywania określonych czynności w zakresie należących do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz obronnością. Wykonywanie zadań zleconych powiatu przez organy administracji rządowej ma charakter obowiązku prawnego także w przypadku, gdy zadania publiczne z zakresu administracji rządowej zostały przez powiat przyjęte od organów administracji rządowej na podstawie porozumienia zawartego w tej sprawie przez powiat i organy administracji rządowej²¹.

Schemat nr 2 prezentuje modelową organizację powiatu.

¹⁹ P. Laskowski, *Funkcjonowanie i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe WWSZiP nr 5, 2004, s. 31-32.

²⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym op. cit.

²¹ J. Boć, *Powiat*, Kolonia Limited 2001, s. 35.

Schemat 2. Powiat – przykładowy schemat organizacji

* Służby należące do administracji rządowej działające w powiecie pod zwierzchnictwem starosty

ZAKRES DZIAŁANIA, ZADANIA I ORGANIZACJA SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA

Struktura samorządu na szczeblu wojewódzkim jest o tyle inna niż na szczeblu powiatu i gminy, że na terenie województwa działa drugi pion administracji lokalnej – administracja rządowa. Na szczeblu gminy i powiatu nie ma tego dualizmu, a funkcje administracji rządowej pełnią wykonawcze organy administracji samorządowej. Ustawa o samorządzie województwa²² traktuje województwo jako „regionalną wspólnotę samorządową”, ale jednocześnie jako „największą jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej”. Odnośnie do podziału terytorialnego na województwa, ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego kraju²³ przewiduje powołanie szesnastu województw. Ustawa ta ustala też siedziby wojewody oraz organów samorządu wojewódzkiego, tj. sejmiku województwa. Województwa mają z reguły charakter regionów. Ustawa samorządowa²⁴ nazywa samorząd wojewódzki „regionalną wspólnotą samorządową”. Tworzenie województw, ustalanie ich nazw i siedzib wymaga aktu rangi ustawowej. Natomiast zmiany granic województw, związane z tworzeniem, łączeniem lub dzieleniem powiatów, następują na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów. Mogą one następować po zasięgnięciu opinii organów tych jednostek samorządu terytorialnego, których zmiana dotyczy²⁵. Mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. Województwo oznacza:

- jednostkę samorządu terytorialnego – regionalną wspólnotę samorządową,
- największą jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej.

Z ustawy o samorządzie województwa²⁶ wynika przede wszystkim, że województwo jako jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania publiczne o charakterze wojewódzkim nie zastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy. Zakres działania województwa został określony w sposób niejednolity, a ustawodawca wyróżnił dwie szczególne kategorie spraw przekazanych do realizacji województwa. Należą do nich określanie strategii rozwoju województwa i prowadzenia polityki rozwoju województwa.

Przy określaniu strategii rozwoju województwa samorząd województwa powinien uwzględniać określone przez ustawodawcę cele a mianowicie:

²² Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (t. j. Dz. U. Z 2001 r. Nr 142, poz. 1590)

²³ Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego kraju z dnia 24 lipca 1998 r. op. cit.

²⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, op. cit.

²⁵ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001., s.135-136.

²⁶ Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, op. cit.

- pielęgnowanie polskości oraz rozwoju i kształtowaniu świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej,
- pobudzanie aktywności gospodarczej,
- podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń,
- kształtowanie i utrzymywanie ładu przestrzennego.

Natomiast w pojęciu polityki rozwoju województwa mieści się:

- tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy,
- utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim,
- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej,
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli,
- racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji,
- wspieranie rozwoju kultury oraz ochrona i racjonalne wykorzystywanie dziedziny kulturowego,
- promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa.

Dodatkowo ustawodawca wskazuje na dalsze zadania, w zakresie których właściwy jest samorząd województwa:

- edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego,
- promocji i ochrony zdrowia,
- kultury i ochrony jej dóbr,
- pomocy społecznej,
- polityki prorodzinnej,
- modernizacji terenów miejskich,
- zagospodarowania przestrzennego,
- ochrony środowiska,
- gospodarki wodnej,
- dróg publicznych i transportu,
- kultury fizycznej i turystyki,

- ochrony praw konsumentów,
- obronności,
- bezpieczeństwa publicznego,
- przeciwdziałania bezrobociu i aktualizacji lokalnego rynku pracy.

Również w tym wypadku wyliczenie to ma charakter przypadkowy. Podobnie jak na styku gmina – powiat, tak również na styku powiat – województwo mogą pojawiać się wątpliwości związane z jednoznacznym określeniem, która z tych jednostek jest właściwa do załatwienia konkretnej sprawy. O przyznaniu kompetencji będzie decydował charakter zadania, a także przepisy szczególne wskazujące, która z tych jednostek ma przedmiotowe zadanie wykonać. Zadania samorządu województwa są z przedmiotowego punktu widzenia znaczenie mniej rozbudowane, niż zadania gmin i powiatów²⁷.

Ponadto ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez zarząd województwa.

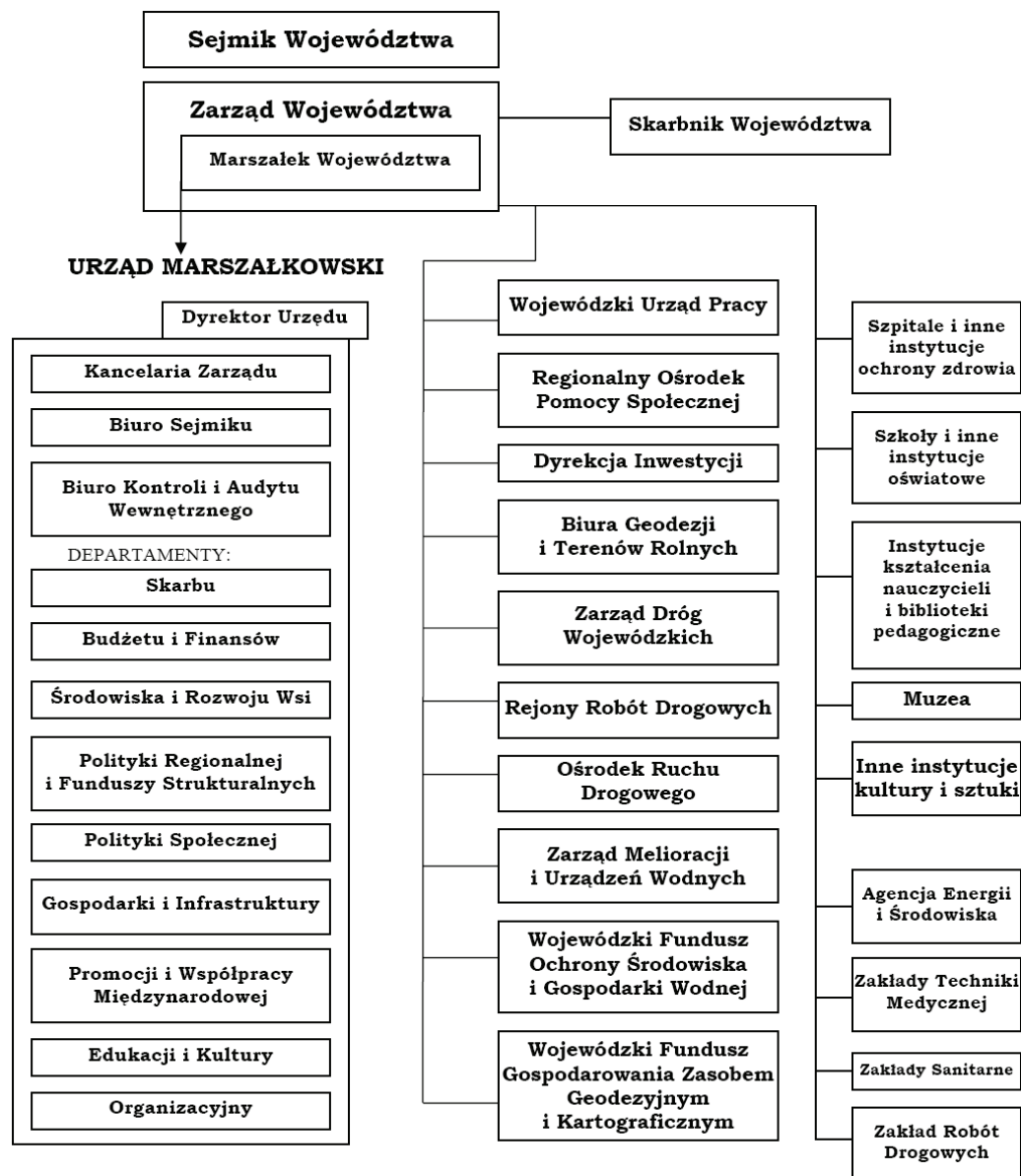
Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, które nie zostały zastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Zakres działania województwa nie narusza samodzielności powiatu i gmin. Organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru i kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Województwo ma osobowość prawną. Samodzielność województwa podlega ochronie sądowej. Samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa uwzględniającą między innymi następujące cele: prowadzenie polityki przestrzennego zagospodarowania i rozwoju, ochrona środowiska naturalnego, realizacja zadań z zakresu użyteczności publicznej. Strategia rozwoju województwa jest realizowana poprzez programy wojewódzkie. Samorząd województwa w celu wykonywania zadań współpracuje między innymi z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa, z administracją rządową, szczególnie z wojewodą, z innymi województwami, z organizacjami pozarządowymi, ze szkołami wyższymi, z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw.

Istotne znaczenie dla województwa ma współdziałanie w kształtowaniu i realizacji polityki przestrzennej jako zadania samorządowego dla organów samorządu województwa, powiatu, gminy z jednej strony oraz jako zadania rządowego z drugiej. Ustawa kompetencyjna stanowi, iż w celu określenia uwarunkowań i kierunków polityki przestrzennej organy samorządu województwa prowadzą analizy i studia oraz opracowują koncepcje, sporządzają programy, odnoszące się do obszarów i zagadnień, odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych prac.

Schemat nr 3 przedstawia organizację województwa samorządowego.

²⁷ Szerzej: Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój Samorządu Terytorialnego*, Toruń 2003, s.81-83.

Schemat 3. Samorząd województwa – przykładowy schemat organizacji



PODSUMOWANIE

W systemie zdecentralizowanym zasadniczym celem działalności władzy lokalnej jest identyfikacja i organizowanie zaspokajania zbiorowych potrzeb miejscowej ludności, tzn. reprezentowania przez nią interesów spo-

lecności lokalnej i bezpośrednio działanie na rzecz danej społeczności poprzez realizację wynikających z tego zadań. Istotą samorządu jest więc zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych.

Zadania gmin, powiatów i województw, mimo że są odmienne, winny się jednak wzajemnie uzupełniać, aby w jak największym zakresie służyć zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnych. Jednocześnie państwo przez działalność prawotwórczą zapewnia sobie wpływ na instytucje finansowo prawne sektora samorządowego²⁸.

Reasumując należy stwierdzić, że szeroko rozumiane cele działalności samorządu powinny być realizowane w oparciu o stworzone tym podmiotom podstawy samodzielności. Zasada decentralizacji wyposaża organy lokalne w istotne kompetencje do rozstrzygania spraw publicznych o zasięgu lokalnym, oznacza to duży stopień samodzielności w podejmowaniu decyzji i czyni samorząd organizacją względnie niezależną.

LITERATURA:

- [1] Boć J., *Powiat*, Kolonia Limited 2001.
- [2] Boć J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, 2004.
- [3] Borodo A., *Samorząd Terytorialny System Prawnofinansowy*, Lexis Nexis, Warszawa 2006.
- [4] Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój Samorządu Terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń 2003.
- [5] Krupski R., *Podstawy organizacji i zarządzania*, Wrocław 2004,
- [6] Laskowski P., *Funkcjonowanie i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe WWSZiP nr 5, 2004
- [7] Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001.
- [8] Olejniczak-Szałowska E., *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000 nr 12,
- [9] Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., *System Finansowy w Polsce*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- [10] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- [11] Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577).

²⁸ J. Boć, *Powiat*, op. cit., s. 120.

- [12] Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz.1300 z późn. zm.).
- [13] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz.483; wprost, Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz.319 z późn. zm.).
- [14] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592).
- [15] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590).
- [16] Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego kraju z dnia 24 lipca 1998 r. (Dz. U. Nr 96, poz.603).
- [17] *Vademecum skutecznego działania w samorządzie*, TWIGGER Warszawa 2007.