



ZESZYTY NAUKOWE

Wałbrzyskiej
Wyższej Szkoły
Zarządzania i Przedsiębiorczości

14

Refleksje społeczno - gospodarcze



ISSN 1643-630X

Nr 14
(1) 2010

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 Mroczko
- 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 Mroczko
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 2010
Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów bez zgody wydawcy jest zabronione.

Printed in Poland

SPIS TREŚCI

Rafał Krupski	
Istota i krytyka koncepcji organizacji działającej na krawędzi chaosu	5
Lucjan Kowalczyk	
Rozwój społeczeństwa informacyjnego a powszechna edukacja informatyczna w Polsce	13
Tadeusz Gospodarek	
Rewolucja informacyjna a rozwój regionalny	28
Franciszek Mroczo	
Problemy bezpieczeństwa i porządku publicznego	33
Andrzej Gałęcki	
Rozwiązywanie problemów informacyjno-decyzyjnych w systemach bezpieczeństwa	42
Piotr Laskowski	
Polityka budżetowa gmin polskich a procesy stymulowania rozwoju lokalnego w kontekście budżetu zadaniowego	55
Piotr Laskowski	
Zakres działania i struktura organizacyjna polskich jednostek samorządu terytorialnego	71
Danuta Fjałkowska	
Wdrażanie motywacyjnych systemów controllingu – propozycja rozwiązania systemowego	90
Robert Kurek	
Regulacyjna ocena działalności zakładów ubezpieczeń – podmiotowe i przedmiotowe ujęcie	102
Agnieszka Madej	
Zarządzanie projektami, czyli jak nie dać się pokonać przez projekt	111
Andrzej Borkowski	
Reglamentacja zatrudnienia cudzoziemców w Polsce	120
Barbara Asynger	
Społeczny wymiar bezpieczeństwa dzieci i młodzieży	140
Janusz Grasza	
Wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci niepełnosprawnych w wieku od 2- 10 roku życia poprzez zastosowanie metody nauczania kierowanego (Metoda Pëto) Raport z przeprowadzonego programu realizacyjnego	149
Dominika Pazik	
System zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce	170
Krzysztof Żółtański	
O roszczeniu hermeneutyki filozoficznej	189
Ks. Tadeusz Fitych	
Geneza, znaczenie i sposób opracowywania instrukcji poselskiej w „złotym okresie” dziejów dyplomacji watykańskiej	202



Rafał Krupski
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Istota i krytyka koncepcji organizacji działającej na krawędzi chaosu *

WSTĘP

Teoria chaosu zajmuje się takimi układami, w których proste przyczyny prowadzą do znacznych nieregularności zachowań, a te sprawiają wrażenie przypadkowości. Jednak dokładna analiza odnajduje w tych zachowaniach określone prawidłowości, podporządkowane pewnym regułom. Dla rozróżnienia takich zachowań układu od innych, całkowicie przypadkowych i niedających ująć w ramy jakiegokolwiek porządku, te pierwsze obejmujemy mianem chaosu deterministycznego. Układy te generalnie charakteryzują się:

- wielką wrażliwością na warunki początkowe,
- lawinowym wzmocnieniem pierwszych odchyień.

W wielu publikacjach, począwszy od 1999 roku (Krupski, 1999), przedstawiałem aplikacyjne aspekty teorii chaosu w zarządzaniu. W ostatniej (Krupski, 2010), nieco podsumowującej ów dorobek zwróciłem uwagę na:

- wykorzystywanie niektórych kategorii teorii chaosu, takich jak: atraktorów, bifurkacji, intermitencji oraz fraktali; szczególnie ta pierwsza kategoria związana z odkrywaniem ukrytych prawidłowości, między innymi egzemplifikuje się w zarządzaniu cyklami życia: wyrobów, technologii, organizacji, sektorów itp., których zastosowania, zwłaszcza w zarządzaniu strategicznym, nie można przecenić,
- zasobowe ujęcie strategii organizacji, w jej najbardziej radykalnym ujęciu tzn. strategii opisanej wyłącznie językiem zasobów, jako swoiste

* Jest to polska wersja artykułu złożonego do anglojęzycznego Wydawnictwa Management Uniwersytetu Zielonogórskiego.

panaceum na narastającą turbulencję otoczenia, kontekst chaosu, prowadzący ostatecznie do nieprzewidywalności otoczenia,

- koncepcję organizacji w ruchu, jako swoistą odpowiedź organizacji, na nieprzewidywalne ruchy otoczenia (turbulencję, chaos).

Powyższe ma charakter autorski (R.K.). Jednakże w światowej literaturze przedmiotu znana jest przede wszystkim koncepcja Brown i Eisenhardt (1998), dotycząca organizacji działającej na krawędzi chaosu. W dalszej części artykułu skoncentrowano się jedynie na tej właśnie koncepcji oraz na jej krytyce.

1. MODEL ORGANIZACJI DZIAŁAJĄCEJ NA KRAWĘDZI CHAOSU

S. L. BROWN I K. M. EISENHARDT

Podstawowym celem budowy modelu organizacji na krawędzi chaosu była próba zdefiniowania zasad, które powinny być przestrzegane, a przynajmniej brane pod uwagę, przy konstruowaniu planów strategicznych w organizacjach działających w burzliwym otoczeniu biznesowym. Według Brown i Eisenhardt, podstawową różnicą pomiędzy klasycznymi koncepcjami budowy strategii a ich propozycją jest przyjęcie założenia, że wzrastająca turbulencja otoczenia determinuje zarządzanie zmianą jako centralne i najważniejsze wyzwanie zarządzania strategicznego. Strategia firmy powinna więc umożliwić budowę organizacji, mogącej w sposób ciągły i efektywny się zmieniać. W koncepcji wprowadza się pojęcie semikoherentnych (elastycznych) celów strategicznych. Cele takie stanowią zbiór niekoniecznie spójny i kompletny, a raczej są zestawem nie do końca zdefiniowanych zamierzeń i planów. Oczywiście nie mogą być to plany zupełnie rozbieżne, ale ich dokładne i precyzyjne definiowanie jest ograniczaniem elastyczności organizacji. Podejście takie powoduje, że organizacja działająca na krawędzi charakteryzuje się kilkoma unikalnymi cechami (Brown, Eisenhardt, 1998:11):

- nieprzewidywalność – organizacja na krawędzi nie może działać w sposób zdefiniowany, przyszłość jest zbyt nieprzewidywalna i działanie organizacji powinno raczej polegać na eksperymentowaniu i kontynuowaniu tych działań, które przynoszą najlepsze efekty,
- ograniczona kontrola – organizacja nie może być sterowana i kontrolowana przez management w sposób precyzyjny, zbyt wiele czynników ulega zmianie, aby reakcja była wystarczająco skuteczna,
- krótkoterminowa nieefektywność – organizacja działająca na krawędzi chaosu jest oparta na ciągłym poszukiwaniu rozwiązań i eksperymentowaniu, a tego typu działania wiążą się z krótkoterminowym wzrostem kosztów,
- aktywność – organizacja na krawędzi nie może pasywnie czekać na zmiany rynkowe, ale musi je antycypować i – o ile to możliwe – tym zmianom przewodzić,

- ciągłość – zachodzące zmiany powinny być procesami ciągłymi, a nie spektakularnymi przedsięwzięciami zachodzącymi w długich interwałach czasowych,
- dywersyfikacja – organizacja powinna „próbować” swoje otoczenie poprzez wykonywanie dużej ilości różniących się od siebie posunięć rynkowych, mających na celu sprawdzenie wielu możliwości biznesowych.

W definiowaniu podstawowych kategorii modelu, autorki posługują się pojęciami z zakresu teorii nieliniowych układów złożonych, szczególnie teorii chaosu i teorii złożonych systemów adaptacyjnych, traktując je jako metafory, pozwalające zilustrować i wyjaśnić zjawiska zachodzące w organizacji. Brown i Eisenhardt definiują trzy podstawowe kategorie, w oparciu o które budują model organizacji działającej na krawędzi chaosu. i (Brown, Eisenhardt, 1998:11-12):

- krawędź chaosu (edge of chaos)
- krawędź czasu (edge of time)
- rytm zmian (time pacing)

W koncepcji Brown i Eisenhardt, krawędź chaosu może być intuicyjnie zdefiniowana jako stan, w którym strategia - i ogólnie organizacja – jest na tyle ustrukturyzowana, aby zmiana mogła w niej zajść, ale nie na tyle, aby uniemożliwić powstanie zmiany (Brown, Eisenhardt, 1998:28). Z jednej strony zbyt wiele chaotycznych działań powoduje niemożliwość koordynacji koniecznej dla przeprowadzenia zmiany, z drugiej strony, zbyt dużo procedur i struktur uniemożliwia organizacji jakąkolwiek zmianę. Systemy znajdujące się w tym stanie wykazują zachowania nieprzewidywalne, niekontrolowane i złożone, ale doskonale adaptują się samodzielnie do zmian otoczenia.

Następnym pojęciem będącym podstawą budowy modelu jest krawędź czasu (edge of time), czyli konieczność jednoczesnego myślenia w różnych horyzontach czasowych. Skuteczna zmiana bazuje na doświadczeniach z przeszłości, koncentracji na działaniach bieżących i ciągłym przewidywaniu przyszłości. Optymalnym rozwiązaniem jest zachowanie równowagi pomiędzy tymi trzema horyzontami czasowymi.

Trzecim pojęciem jest rytm zmian w organizacji (time pacing). Brown i Eisenhardt przyjmują tutaj założenie, że zmiany w organizacji powinny zachodzić w określonych rytmach czasowych, a nie jako odpowiedź na pojawiające się wydarzenia.

W oparciu o przedstawione założenia, autorki budują model organizacji, rozpatrując jej działanie w sześciu następujących aspektach (Brown, Eisenhardt, 1998):

- strukturyzacja biznesu versus kreatywność,
- synergia pomiędzy poszczególnymi działalnościami,
- nauka z przeszłości – nowatorstwo modeli biznesowych versus poleganie na sprawdzonych wzorcach,

- planowanie – czy budować ściśle zdefiniowane modele biznesowe, czy poprzestać na określeniu ogólnych kierunków rozwoju organizacji,
- rytm zmian – opisujący tempo i procesy zmian w organizacji,
- wdrażanie strategii.

Poszczególne aspekty analizowane są pod kątem optymalizacji procesu zachodzenia zmiany organizacyjnej i przy wykorzystaniu opisanych wcześniej podstawowych założeń modelu. Wydaje się, że najważniejsze wnioski i wskazówki praktyczne autorki przedstawiają w przypadku pierwszego aspektu, czyli osiągnięcia równowagi pomiędzy strukturyzacją a kreatywnością w organizacji. Optymalną sytuacją jest osiągnięcie równowagi pomiędzy dwoma stanami, określanymi przez Brown i Eisenhardt jako pułapka chaosu i pułapka biurokracji. I tak, organizacja, która wpadła lub może wpaść w pułapkę chaosu charakteryzuje się następującymi cechami (Brown, Eisenhardt, 1998:36):

- kultura firmy wspierająca łamanie ograniczeń i reguł – sposoby działania w organizacji są nieskrępowane żadnymi ograniczeniami, a łamanie reguł i procedur staje się zjawiskiem wręcz preferowanym,
- nieokreślona struktura – charakteryzuje się przede wszystkim niejasnymi zakresami obowiązków i niezdefiniowanymi podstawowymi celami, brakiem ścisłych ram czasowych dla poszczególnych działań a managerowie koncentrują się na przestrzeganiu reguł i procedur mało istotnych,
- przypadkowa i nieskoordynowana komunikacja – jest ona bardzo intensywna, ale wiedza o podstawowych celach i zadaniach organizacji jest uboga, cechą wyróżniającą jest brak jednolitych wzorców komunikacyjnych.

Z kolei w organizacji znajdującej się w pułapce biurokracji, zbyt duża waga przykładana jest do hierarchii i gładkiego przebiegu bieżących procesów, a sytuacja rynkowa jest traktowana w sposób drugoplanowy. Takie organizacje mogą być stabilne i postrzegane jako oferujące konkurencyjne produkty i usługi, jednak tylko w środowiskach wolnozmennych. Trzy główne cechy organizacji działającej w pułapce biurokratycznej to (Brown, Eisenhardt, 1998:42):

- kultura organizacyjna wspierająca bardzo wyraźnie wewnętrzne zasady – regulacje są często obiektem dumy pracowników, a hierarchia wewnętrzna i panująca dyscyplina jest odbierana jako znak kompetencji i efektywności,
- sztywna struktura biznesowa, również ściśle zdefiniowane i niezmiennie procesy, opisy stanowisk pracy i zasady organizacyjne, które w założeniu mają przewidzieć każdą przyszłą sytuację,
- skanalizowana komunikacja – komunikacja nieformalna oczywiście istnieje, ale komunikacja formalna nie jest przekazywana inaczej niż poprzez zdefiniowane kanały i tylko w określonych sytuacjach.

Według Brown i Eisenhardt odpowiedzią na pytanie jak osiągnąć równowagę i nie wpaść w żadną z wymienionych pułapek jest improwizacja. Pod tym pojęciem rozumieją one działania zarządzanie organizacją, oparte na niewielkiej ilości reguł porządkujących główne procesy w firmie i bardzo intensywniej komunikacji. Kombinacja tych dwóch czynników umożliwia pracownikom angażowanie się w złożone działania i wyzwala zdolności adaptacji, które nie są możliwe w organizacjach mniej lub bardziej ustrukturalizowanych. Organizacje działające w ten sposób są określane jako organizacje improwizacyjne. Brown i Eisenhardt utrzymują, że takie firmy mogą skoncentrować się zarówno na budowaniu przywództwa kosztowego jak również budowaniu pozycji innowacyjnego lidera. Organizacje improwizacyjne charakteryzują się następującymi cechami (1998:47):

- kultura adaptacyjna – menedżerowie pracujący w organizacjach o takiej kulturze oczekują zmiany, zmiana jest normą w organizacji a nie wyjątkiem,
- elastyczna struktura – struktura i procesy w firmie opierają się na kilku kluczowych punktach, które rzadko lub nigdy nie ulegają zmianie,
- komunikacja w czasie rzeczywistym – organizacje improwizacyjne charakteryzują się zaskakująco wysokim poziomem komunikacji na wszystkich poziomach, dotyczącym zagadnień bieżących.

2. KRYTYKA KONCEPCJI

Już od kilkunastu lat w literaturze przedmiotu eksploatowane jest pojęcie krawędzi chaosu, działania przedsiębiorstwa na krawędzi chaosu lub zarządzania na krawędzi chaosu. Wykorzystuje się tu koncepcję S. A. Kauffmaniana (1995), według której w wąskim przedziale pomiędzy stabilnością (stanem uporządkowania), a niestabilnością (stanem nieuporządkowania) istnieje największa liczba efektywnych relacji pomiędzy różnymi elementami. Koncepcja ta dotycząca „organizacji” i funkcjonowania organizmów żywych może być metaforą dla opisu organizacji i funkcjonowania systemów społecznych, w tym przedsiębiorstw. W tym ujęciu metafora dotyczy rzekomo występującej równowagi pomiędzy improwizacją i przedsiębiorczością, a ściśle ustrukturalizowanym działaniem organizacji. Takie właśnie ujęcie w rodzimej literaturze przedmiotu zostało zaproponowane już w 1999 roku (Krupski, 1999). Stosowny model obejmował wzajemne relacje pomiędzy stopniem kreatywności w działaniu i stopniem formalizacji struktury. Założono, że relacje te mają charakter odwrotnie proporcjonalny. Równowaga, choć zawarta w tym modelu *implicite* i sprowadza się do odpowiednich proporcji pomiędzy wyróżnionymi wymiarami modelu. Również zaprezentowany wyżej, tylko nieco wcześniejszy model Brown i Eisenhardt, w znacznym stopniu wykorzystuje kategorię równowagi pomiędzy przeciwstawnymi rozwiązaniami organizacyjnymi. Czy takie rozumienie krawędzi chaosu jest zgodne z intencją Kauffmaniana ? – o tym są dalsze wywody.

Podjęcie zaprezentowane przez Brown i Eisenhardt spotkało się z krytyką Stacey'a (207:224-225). Podważa on podstawowe założenie, na którym zbudowany jest model, to znaczy osiągnięcie punktu równowagi pomiędzy dwoma przeciwnymi, niekorzystnymi stanami. Według bowiem założeń teorii chaosu, system znajdujący się na krawędzi chaosu nie jest w stanie równowagi, ale podlega wzajemnym oddziaływaniom przeciwnych sił, które nigdy się nie równoważą. Stacey zauważa również, że model Brown i Eisenhardt nie zapewnia organizacji wystarczającej dynamiki. W wyniku zastosowania kilku reguł strukturalizujących organizację, powstaje w niej samoistnie porządek będący optymalną odpowiedzią na bieżącą sytuację rynkową. Według autorek, w sytuacji zmiany warunków zewnętrznych, system samoistnie adaptuje się do nowej sytuacji. Według Stacey'a założenie to stoi w sprzeczności z teorią złożoności, według której homogeniczny system złożony przejdzie do innego stanu jedynie wtedy, gdy zostaną zmienione reguły nim rządzące. Stacey nie zgadza się również ze sprowadzeniem zachowań ludzkich w organizacji do kilku prostych reguł, które mają zapewnić sukces. Należy jednak pamiętać o tym, że kategorie teorii chaosu są w modelu wykorzystywane jedynie jako swoiste analogie i metafory i krytyka z bardzo formalnego punktu widzenia, tak jak to robi Stacey, może nie być do końca zasadna.

O ile krytyka modelu Brown i Eisenhardt w ujęciu Stacey'a w znacznym stopniu nawiązuje do teorii chaosu w jej pierwotnym, mocno sformalizowanym wydaniu, o tyle inny nurt krytyki może dotyczyć nawet ujęć metaforycznych, a zwłaszcza równowag pomiędzy przeciwnymi rozwiązaniami organizacyjnymi, przyjmowania rozwiązań pośrednich w stosunku do nich.

Autorki koncepcji przeciwstawiają zagadnienia: strukturalizacji – przedsiębiorczości i improwizacji, synergii – refleksowi, współpracy – gwiazdorstwu (indywidualizmowi), szukając swojego *modus vivendi* w formie wypośrodkowanych rozwiązań. Czasami trudno jest o takie rozwiązania, zwłaszcza na poziomie operacyjnym. Poza tym, w sposób niejawni zakłada się tu liniową odwrotność proporcjonalną, tzn., efekty określonych rozwiązań rosną przy liniowym spadku efektów rozwiązań przeciwnych. A przecież tak nie musi być. Efekty synergiczne wynikające ze współpracy mogą rosnać do pewnego momentu, kosztem efektów indywidualnych, a potem spadać, ponieważ suma tych efektów może mieć nieliniową postać odwróconej litery U. Poza tym wydaje się, że można pominąć wspomniane wielkości i unikać krytykowanej kategorii równowagi ujmując w modelu tylko kontrolowaną samoorganizację, zgodnie z koncepcją dynamiki organizacyjnej. Według niej rola kierowników jest ograniczona do wspomagania procesów samoorganizacji, czyli wszelkich inicjatyw oddolnych o charakterze innowacyjnym (Beinhocker, 1999).

Łączenie najlepszych doświadczeń z przeszłości z innowacjami jakościowymi na pewno ma sens, ale głównie w sferze społecznej. W technologicznej zaś, historyczne rozwiązania w zakresie aplikacyjnym, często nie mają żadnego znaczenia.

Problem czy planować szczegółowo, czy tylko ogólnie, już w zasadzie został rozstrzygnięty. Z literatury przedmiotu dość jednoznacznie wynika, że

rosnąca nieprzewidywalność rynków skłania do stosowania perspektywy zasobowej planowania strategicznego, jako bardziej stabilnej i dającej podstawy do wykorzystywania okazji. Szkoła zasobowa zaś jak pisze prof. Obłój stała się trampoliną do rozwoju dwóch kolejnych szkół : opcji realnych i prostych reguł (Obłój, 2007, 148). Szkoły te preferują albo rozwiązania alternatywne, albo tylko ogólne zasady behawioralne w strategii organizacji, zamiast tradycyjnych planów dotyczących rozwoju. Tak więc poszukiwanie „równowagi” pomiędzy szczegółowością a ogólnością w planowaniu strategicznym, aktualnie straciło na znaczeniu.

Szczególne opory budzi wprowadzenie do modelu narzucania tempa zmian, nie o charakterze reaktywnym, ale jako własnego harmonogramu, niezależnego od bieżących sytuacji. Harmonogram ten ma dotyczyć przede wszystkim tworzenia nowych wyrobów i usług oraz wchodzenia na nowe rynki. Według nas na tego typu odpowiedź na narastającą turbulencję otoczenia, na narastający chaos, stać tylko największe światowe koncerny. Mniejsze firmy, działające w mniejszej skali, nie mające odpowiednio dużej siły oddziaływania na otoczenie, nie mogą stosować takiej strategii, ponieważ byłaby ona nieskuteczna, co w niektórych wypadkach doprowadziłoby do upadku tych organizacji. Z punktu widzenia idei krawędzi chaosu, wprowadzenie dużego, nieadaptacyjnego uporządkowania organizacji do nieuporządkowanego otoczenia, nie gwarantuje spodziewanych efektów w rozumieniu Kauffmaniana. Odwrotnie też, nie byłoby takich efektów, w sytuacji bardzo dobrze ustrukturalizowanego i przewidywalnego otoczenia przez wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych polegających na nadmiernej ruchliwości, przesadnie dużej potencjalnej elastyczności i innowacyjności.

PODSUMOWANIE

Z analizy krytycznej wynika, że model zarządzania organizacją na krawędzi chaosu ma wiele wad. Jednakże jest to dotąd najbardziej znany i przez wielu uznawany model zarządzania przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu, model mimo wad najbardziej kompleksowy merytorycznie i konceptualnie w pełni oryginalny. Jego krytyka jest jedną z dróg budowy modelu zarządzania przedsiębiorstwem w coraz mniej przewidywalnych warunkach.

LITERATURA:

- [1] Beinhocker E. D. (1999), *Robust Adaptive Strategies*, Sloan Management Review, vol. 40, No 3.
- [2] Brown S., Eisenhardt K. M. (1998), *Competing on the Edge. Strategy as a structured chaos*, Harvard Business School Press, Boston.
- [3] Kauffman S.A. (1995) *At Home in the Universe. The Search for Laws of Self-Organization and Complexity*, New York, Oxford University Press.

- [4] Krupski R. (1999), *Teoria chaosu a zarządzanie*, Organizacja i Kierowanie, nr 2 (96).
- [5] Krupski R. (2010 b), *Kontekst chaosu w planowaniu strategicznym*, Przegląd Organizacji nr 3.
- [6] Obłój K. (2007), *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa.
- [7] Stacey R. D. (2007), *Strategic Management and Organizational Dynamic*, 5 th edition, Prentice Hall.

SUMMARY

The essence and criticism of the organization on the edge concept

Article presents one of the most fundamental model of organization's management, which exploits chaos theory as a metaphor – Brown and Eisenhardt model. The main concept of the model is the edge of chaos idea. In the article the critical analysis of the model is presented, as well as controversies referring to using the concept of organizational balance between extremely different organizational states.

STRESZCZENIE

Istota i krytyka koncepcji organizacji działającej na krawędzi chaosu

W artykule przedstawiono jeden z podstawowych modeli zarządzania organizacją, wykorzystujący teorię chaosu jako swoistą metaforę –model Brown i Eisenhardt. Główną kategorią modelu jest krawędź chaosu. W artykule przeprowadzono analizę krytyczną modelu, zidentyfikowano kontrowersje związane z wykorzystywaniem pojęcia równowagi pomiędzy skrajnie różnymi rozwiązaniami organizacyjnymi.



Lucjan Kowalczyk
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Rozwój społeczeństwa informacyjnego a powszechna edukacja informatyczna w Polsce¹

WSTĘP

Od pierwszych inicjatyw dotyczących budowy społeczeństwa informacyjnego w Polsce minęło kilkanaście lat. Od roku 2000 ukazało się wiele dokumentów jako Strategie i Plany Informatyzacji. W zasadzie staliśmy się społeczeństwem informacyjnym, gdyż około 52 % Polaków potrafi korzystać ze środków informatycznych, jak komputer i Internet. Jednak pozycja Polski w stosowaniu w praktyce pełnego zakresu założeń społeczeństwa informacyjnego od lat nie ulega zmianie w stosunku do krajów Unii Europejskiej. Niektóre dane zawarte w nowym czasopiśmie „Czas Informacji” są alarmujące, np. poziom umiejętności korzystania z narzędzi teleinformatycznych – 25. pozycja (za Polską - Bułgaria i Rumunia), udział sektora teleinformatycznego w wartości dodanej sektora przedsiębiorstw – 26. pozycja (Polska przed Bułgarią), odsetek 20 podstawowych usług administracji publicznej dostępnych on-line – również 26 pozycja (za Polską – Bułgaria). Najwyższe pozycje: 17 – przedsiębiorstwa handlujące przez Internet lub inne kanały elektroniczne; 19 – dostosowanie polskiego systemu edukacji do potrzeb globalnie konkurencyjnej gospodarki.

Stan alarmujący wynika z badań *Wykorzystania technologii ICT w Polsce – w świetle badań Światowego Forum Ekonomicznego*², w ramach których badano gotowość do wykorzystania technologii sieciowych, teleinformatycznych (wskaźnik NRI – *Networked Readiness Index*). 69 pozycja Polski

¹ Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013 (grudzień 2008), „Czas Informacji”, kwartalnik 0(1)/2010.

² A. Stecyk, Wykorzystanie technologii ICT w Polsce – w świetle badań Światowego Forum Ekonomicznego, „E – mentor” Nr 3(30)/ 2009.

– za: Estonią, Słowenią, Litwą,Malta, Barbadosem, Omanem, Kostaryką, z komentarzem: [...] *Bułgaria(68) i Polska (69) ciągle pozostają w tyle. Podczas gdy pozycja Bułgarii pozostaje niezmienną [...], Polska znacząco traci dystans do pozostałych 12 nowoprzyjętych państw Unii Europejskiej.*

W 2010 roku w Polsce realizuje się wiele programów i projektów rozpoczętych w latach poprzednich, finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Można się spodziewać istotnej poprawy w stosowaniu technologii informatycznych jako podstawy rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Sądzę, że istotną rolę w zdecydowanej poprawie pozycji Polski w Unii Europejskiej w tym obszarze życia społeczno-gospodarczego (oznacza to również poprawę pozycji konkurencyjnej Polski) może spełnić informatyczna świadomość społeczeństwa, i z tym związana powszechna edukacja informatyczna. Może ona stanowić siłę napędową działań oddolnych i wywierać presję na sprawujących władzę, instytucje publiczne, edukacyjne, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe na rozszerzanie oferty usług i relacji z obywatelami, klientami wykorzystujących technologie informacyjne i komunikacyjne.

W celach edukacyjnych przypomnienia wymaga rozumienie istoty i zakresu kluczowego terminu, którym jest społeczeństwo informacyjne. Termin wielokrotnie definiowany, interpretowany, często potocznie utożsamiany z komputerem i Internetem. Istotą rozumienia społeczeństwa informacyjnego jest sytuacja, w której przetwarzanie informacji z wykorzystaniem technologii informatycznych i komunikacyjnych stanowi znaczącą wartość ekonomiczną, społeczną i kulturową. Oznacza to: szybkie tempo rozwoju technologii teleinformatycznych, istnienie sieci telekomunikacyjnej z powszechnym dostępem do publicznych zasobów informacyjnych oraz kształcenie społeczeństwa zapewniające dalszy rozwój z wykorzystaniem masowej (powszechnej) komunikacji i informacji. Tę sytuację należy widzieć w ujęciu dynamicznym, rozwojowym. Takie możliwości określa *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*³.

Realizacja Strategii wymaga upowszechnienia zawartości jej treści w ramach powszechnej edukacji informatycznej i budowania informatycznej świadomości społecznej. Konieczna jest koncentracja i koordynacja działań edukacyjnych instytucji oświatowych, studiów, szkoleń, praktyki oraz auto-edukacji (samodzielnego zdobywania wiedzy, poszerzania swoich kompetencji, wielostronnego rozwoju swojej osobowości) zorientowanych na szerokie wykorzystanie technologii informatycznych i komunikacyjnych.

ODNIESIENIE STRATEGII ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO W POLSCE

We wstępnej części Strategii na podkreślenie zasługuje:

³ Zob.: *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013* (grudzień 2008), op. cit.

1/ Stwierdzenie dotyczące dążenia Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do zapewnienia szybkiego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego i społecznego jako podstawy poprawy warunków życia obywateli. Czynnikiem o istotnym znaczeniu w realizacji tych dążeń jest „umiejętność pozyskiwania, gromadzenia i wykorzystania informacji, dzięki dynamicznemu rozwojowi technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ang. Information and Communication Technologies – ICT)”⁴.

2/ Spójność z kluczowymi dokumentami, jak: Strategia Rozwoju Kraju 2007 – 2015, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 – 2013, Strategiczny Plan Rządzenia.

3/ Kluczowe znaczenie w Strategii, wyznaczające kierunki strategiczne i cele, mają trzy obszary – Człowiek, Gospodarka i Państwo.

4/ Ustalenie wskaźników do oceny stopnia osiągania celów, mierzących dystans dzielący Polskę do trzech liderów Unii Europejskiej w danym obszarze.

W podsumowaniu analizy stanu rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce za podstawę przyjęto **priorytety narodowe**.

1/ Europejska przestrzeń informacyjna. Jej podstawę stanowią standardy i wytyczne do tworzenia paneuropejskich usług administracji publicznej – Europejskie Ramy Interoperacyjności. W Polsce istnieje potrzeba opracowania i wdrożenia Krajowych Ram Interoperacyjności.

2/ Innowacje. W Polsce w latach 2002 – 2004 25 % przedsiębiorstw wdrażało innowacyjne rozwiązania, w Unii Europejskiej 40 %. Poziom rozwoju sektora teleinformatycznego lokuje Polskę na 18 miejscu w Unii Europejskiej. A jego udział w tworzeniu wartości dodanej wynosił w 2004 roku 3 %, natomiast w Słowenii 5 %, Czechach, Litwie, Łotwie – 9 %, Na Słowacji 10 %. Pokonanie dystansu wymaga usunięcia barier w zakresie dostępu do kapitału zewnętrznego służącego sfinansowaniu rozwoju sektora teleinformatycznego w Polsce.

3/ Inwestycje w badaniach. Jest to czynnik istotnie wpływający na innowacyjność przedsiębiorstw i wydajność gospodarki. W Polsce wydatki na tę działalność wynoszą około 0,6 % PKB, natomiast w Unii Europejskiej około 1,9 %. Istotny problem stanowi niskie zaangażowanie sektora prywatnego w badania; w 2004 roku w Polsce udział sektora prywatnego w wydatkach na badania wynosił 33 %, w Szwecji, Finlandii, Danii, Belgii, Włoszech – ponad 70 %.

4/ Integracja społeczna. Jest to problem o społecznym znaczeniu wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych na rzecz aktywizacji grup społecznych i ograniczenia wykluczenia cyfrowego osób słabo wykształconych, starszych i bezrobotnych. Przy wysokiej jakości kształcenia w specjalnościach informatycznych, poziom umiejętności informatycz-

⁴ Tamże – we Wstępie określa się strukturę Strategii .

nych (mierzony liczbą operacji samodzielnie wykonanych przez użytkownika) w Polsce jest prawie dwukrotnie niższy niż w pozostałych państwach Unii Europejskiej. Stąd **„Podniesienie poziomu świadomości i umiejętności obywateli w zakresie stosowania technologii informacyjnych jest nadrzędnym zadaniem edukacji na drodze do rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce”**⁵.

5/ Usługi administracji publicznej. Komisja Europejska rekomenduje 20 podstawowych usług administracji publicznej⁶ w pełni dostępnych on-line. Ich poziom świadczenia w Polsce w 2007 roku wynosił 25 %, w Unii Europejskiej 59 %. Poziom transakcyjny – pełna interakcja elektroniczna – osiągnęły cztery usługi dla przedsiębiorstw.

6/ Jakość życia. Wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych powinno umożliwić szerokie kontakty społeczne na odległość i zapewnić e – usługi dostępne z dowolnego miejsca w kraju za pomocą kanałów elektronicznych. Ogólne wykorzystanie Internetu w Polsce odpowiada średniej Unii Europejskiej. Natomiast korzystanie z poczty elektronicznej, wyszukiwanie informacji, rozrywka, internetowe media, bankowość elektroniczna jest na poziomie poniżej średniej Unii Europejskiej. Stosunkowo niski poziom dotyczy wykorzystania systemów informatycznych w ochronie zdrowia, szczególnie w zakresie interoperacyjności i usług dla pacjentów. W odniesieniu do tego priorytetu narodowego w Strategii wskazano na: **„Konieczne ograniczenie wykluczenia cyfrowego poprzez identyfikowanie i likwidowanie barier edukacyjnych, ekonomicznych i geograficznych”**⁷.

W podsumowaniu odniesienie Strategii stanowią mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce.

1/ Mocne strony:

- Wysoki poziom kształcenia kadr sektora teleinformatycznego na szczeblu akademickim;
- Ogólny wzrost populacji osób wykształconych w wieku produkcyjnym;
- Szeroka dostępność oraz duże zainteresowanie komercyjnymi usługami internetowymi, bankowością elektroniczną, telefonią mobilną, telepracą;

⁵ Tamże, w podsumowaniu analizy obecnego stanu rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce.

⁶ Są to: 1/ usługi dla obywateli: podatki od osób fizycznych, pośrednictwo pracy, świadczenia społeczne, dokumenty tożsamości, rejestracja pojazdów, pozwolenie na budowę, obsługa zgłoszeń Policji, katalog bibliotek publicznych, akty urodzeń, zgonu, zawarcia małżeństwa, rejestracja na studia, ewidencja meldunkowa, usługi w zakresie zdrowia. 2/ usługi dla firm: obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, podatek od osób prawnych, podatek VAT, rejestracja działalności gospodarczej, wysyłanie danych statystycznych, deklaracje celne, zezwolenia i certyfikaty, zamówienia publiczne.

⁷ Tamże.

- Opracowanie planów wspierających rozwój społeczeństwa informacyjnego (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, regionalne strategie innowacji oraz plany rozwoju społeczeństwa informacyjnego).

2/ Słabe strony:

- Niski stopień wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w szkolnictwie przy niedostatecznym powiązaniu z potrzebami rynku pracy i kształceniem ustawicznym wśród dorosłych;
- Istnienie w społeczeństwie grupy osób niezainteresowanych korzystaniem z technologii informacyjnych lub nie posiadających umiejętności korzystania w wymaganym współcześnie zakresie;
- Niski poziom współpracy środowisk akademickich z przedsiębiorstwami i z tym związana niska wynalazczość;
- Opóźnione wdrażanie rekomendacji Unii Europejskiej założeń społeczeństwa informacyjnego połączone z niewystarczającym wykorzystaniem środków unijnych przeznaczonych na ten cel i brakiem spójnego planu zapewniającego współpracę między resortami stanowiącą źródło synergii;
- Niski poziom interoperacyjności rozwiązań teleinformatycznych w instytucjach państwowych;
- Słabe przygotowanie legislacyjne do rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce.

3/ Szanse:

- Atrakcyjność inwestycyjna Polski na tle krajów Unii Europejskiej i z tym związane przyciąganie kapitału inwestycyjnego przy jednoczesnym transferze do kraju nowoczesnych technologii informatycznych (pod warunkiem wzmocnienia tego trendu poprzez działania upraszczające i legislacyjne ułatwiające dostęp do nowych technologii);
- Efektywne wykorzystanie środków finansowych z Unii Europejskiej przeznaczonych na cele rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce;
- Budowa interoperacyjnych systemów zarządzania w administracji publicznej, wzorcowych dla rozwoju paneuropejskich e-usług, zapewniających koordynację przedsięwzięć naukowych wokół priorytetów strategicznych;
- Wykorzystanie środków przeznaczonych na Rozwój infrastruktury teleinformatycznej związanych z przygotowaniem Mistrzostw Euro 2012.

4/ Zagrożenia:

- Niewystarczające tempo wykorzystywania środków Unii Europejskiej i spowalnianie spowodowane nadmierną biurokracją i restrykcyjnym prawem w zakresie rozbudowy infrastruktury teleinformatycznej;

- Odpływ wykształconych kadr informatycznych z administracji i nauki do biznesu i poza granice Polski;
- Malejące zainteresowanie edukacją w zakresie nauk technicznych ścisłych;
- Starzenie się społeczeństwa, niechęć i obawa osób starszych (powyżej 60-go roku życia) przed korzystaniem z technologii informacyjnych oraz zagrożenie wykluczeniem cyfrowym określonych grup społecznych;
- Obawy społeczne przed utratą prywatności i koszty bezpieczeństwa informacji i świadczonych usług.

OGÓLNE PERSPEKTYWY ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO

Ogólne perspektywy rozwoju społeczeństwa informacyjnego wyrażają: wizja, misja, zasady i postulaty.

Wizja: „Aktywne społeczeństwo osiągające wysoką jakość życia w perspektywie osobistej i społecznej”.

Misja: „Umożliwienie społeczeństwu powszechnego i efektywnego wykorzystania wiedzy i informacji do harmonijnego rozwoju w wymiarze społecznym, ekonomicznym i osobistym”.

Wizja społeczeństwa informacyjnego w rozwinięciu: „Społeczeństwo, w którym obywatele oraz podmioty gospodarcze świadomie wykorzystują potencjał informacji jako wartości ekonomicznej, społecznej i kulturowej, przy efektywnym wsparciu przez nowoczesną i przyjazną administrację publiczną”.

Cechą charakterystyczną ogólnie sformułowanej wizji w dalszym rozwinięciu są jej adresaci: dzieci, młodzież, dorośli i seniorzy, z uwzględnieniem treści właściwych dla rozwoju człowieka warunkowanego wiekiem i zakresem aktywności.

Praktyczne znaczenie w rozwoju społeczeństwa informacyjnego mają sformułowane w Strategii **zasady**:

1. Dostępność, bezpieczeństwo i zaufanie;
2. Otwartość i różnorodność;
3. Powszechność i akceptowalność;
4. Komunikacyjność i interoperacyjność.

Warunki powodzenia realizacji Strategii zostały sformułowane w postaci **postulatów**.

I. „Stworzenie warunków sprawnego rozwoju oraz funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego”, poprzez (miedzy innymi):

- Podniesienie motywacji, świadomości i umiejętności obywateli oraz wspieranie powszechnej edukacji w zakresie stosowania technologii

informacyjnych (ułatwianie dostępu do usług opartych na technologii informacyjnej, realizacja projektów informacyjnych i edukacyjnych);

- Szerokie wsparcie środowisk zagrożonych wykluczeniem cyfrowym (identyfikacja i likwidowanie różnorodnych barier);
- Wykorzystanie współpracy międzynarodowej do poznania osiągnięć innych krajów;
- Wykorzystywanie nowych narzędzi i technologii wzmacniających wpływ i współdecydowanie obywateli w sprawach ich dotyczących (moja uwaga: rozwój e – demokracji);
- Stworzenie warunków dla wspierania praktyk i inicjatyw wspomagających rozwój społeczeństwa informacyjnego;
- Prowadzenie działań zwiększających poczucie bezpieczeństwa obywateli.

II. „Zapewnienie powszechnego dostępu do usług i treści w sieciach informacyjnych” poprzez:

- Umożliwienie bezpłatnego korzystania z usług administracji publicznej z wykorzystaniem technologii informacyjnych;
- Umożliwienie powszechnego bezpłatnego dostępu do treści publicznych i odpłatnego – do treści stanowiących własność intelektualną ich twórców;
- Promowanie tworzenia i udostępniania usług przetwarzania informacji;
- Zapewnienie wielokanałowości dostarczania usług publicznych.

III. „Szersze wykorzystanie nowych technologii w celu podniesienia efektywności, innowacyjności i konkurencyjności gospodarki oraz współpracy firm”, poprzez:

- Uaktywnienie sektora naukowo-badawczego dla innowacyjności w małych i średnich przedsiębiorstwach;
- Zwiększenie zaangażowania sektora publicznego i prywatnego w badania i wdrażanie rozwiązań w dziedzinie teleinformatyki;
- Tworzenie dogodnych warunków konkurencyjności w sektorze publicznym dla stosowania różnych platform sprzętowych i programowych z zapewnieniem interoperacyjności;
- Zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności polskich przedsiębiorstw poprzez stymulowanie wykorzystania technologii informacyjnych.

IV. „Stworzenie warunków prawno-ekonomicznych i organizacyjnych do zbudowania powszechnego wykorzystania bezpiecznych sieci komunikacji cyfrowej” poprzez:

- Usunięcie barier technologicznych, organizacyjnych i prawnych tworząc warunki pełnego wykorzystania możliwości współczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych;
- Zapewnienie powszechnego i równoprawnego dostępu do kanałów cyfrowych – telefonicznych, radiowych, telewizyjnych, przewodowych i bezprzewodowych, stacjonarnych i mobilnych;
- Zapewnienie skutecznej ochrony użytkowników sieci przed przestępstwami elektronicznymi;
- Wspomaganie obywateli w sytuacjach kryzysowych;
- Promowanie racjonalnego użytkowania urządzeń elektronicznych (ochrona zdrowia i środowiska, oszczędność energii elektrycznej, utylizacji zużytych urządzeń).

OBSZAR CZŁOWIEK JAKO WYZNACZNIK KIERUNKÓW STRATEGICZNYCH, CELÓW I DZIAŁAŃ DOTYCZĄCYCH POWSZECHNEJ EDUKACJI INFORMATYCZNEJ (I ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO)

Wizja i misja stanowią podstawę kierunków strategicznych zorientowanych na ludzi (obszar CZŁOWIEK), podmioty gospodarcze (obszar GOSPODARKA) i administrację publiczną (obszar PAŃSTWO). Struktura każdego obszaru zawiera: kierunek strategiczny, rozwiniętą misję, cele z przykładami podjętych działań i wizję danego obszaru.

Ze względu na temat artykułu, w którym zasadnicze znaczenie ma powszechna edukacja informatyczna, szczególne znaczenie ma obszar CZŁOWIEK. Poziom świadomości informatycznej społeczeństwa, rozumienie znaczenia informacji i wiedzy oraz kompetencje informatyczne wszystkich grup społeczeństwa – będą to czynniki oddziałujące na osiąganie celów Strategii w obszarach GOSPODARKA I PAŃSTWO. Stąd obszar CZŁOWIEK stanowi podstawę rozwinięcia w dalszej części artykułu.

Kierunek strategiczny w obszarze CZŁOWIEK: „Przyspieszenie rozwoju kapitału intelektualnego i społecznego Polaków dzięki wykorzystaniu technologii informacyjnych i komunikacyjnych”.

Misja w tym obszarze określa CZŁOWIEKA, który jest:

- świadomy, wykorzystujący postęp technologiczny do poprawy jakości życia;
- uczący się przez całe życie;
- posiadający dostęp do narzędzi technologii informacyjnych i komunikacyjnych i biegle posługujący się nimi;

- innowacyjny, usprawniający funkcjonowanie lokalnej społeczności i wykorzystujący możliwości osiągnięcia sukcesu osobistego;
- aktywny i uczestniczy w życiu gospodarczym, społecznym i kulturalnym bliskiego środowiska i kraju.

W odniesieniu do obszaru CZŁOWIEK sformułowano sześć **celów** z podaniem przykładów konkretnych działań.

1. Podniesienie poziomu motywacji, świadomości, wiedzy i umiejętności korzystania z technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Przykładowe działania:

- upowszechnienie Europejskiego Certyfikatu Umiejętności Komputerowych (ECDL – *European Computer Driving Licence*);
- projekt szkoleniowy kształtujący świadomość technologiczną i umiejętności korzystania z Internetu; (n@utobus);
- program telewizyjny promujący idee społeczeństwa informacyjnego („E-lementarz”);
- kurs dla bibliotekarzy z zakresu technologii informacyjnych i Internetu (BIBWEB);
- program wspierający edukację w szkołach (Interkl@sa);
- programy szkoleń z zakresu obsługi komputera i korzystania z Internetu dla osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym;
- upowszechnianie najlepszych praktyk dotyczących e – usług;
- program współpracy międzynarodowej i międzyregionalnej zapewniający wymianę dobrych praktyk i doświadczeń.

2. Podniesienie poziomu i dostępności edukacji i upowszechnienie zasady ustawicznego uczenia się z wykorzystaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Przykładowe działania:

- studia i kursy uzupełniające prowadzone przez Polski Uniwersytet Wirtualny (PUW);
- tworzenie ośrodków zapewniających dostęp mieszkańcom wsi do kształcenia ustawicznego z wykorzystaniem technik informatycznych w ramach „Centrum Kształcenia na odległość na wsiach” i SPO RZL;
- kształcenie społeczeństwa i przygotowanie kadr dla potrzeb gospodarki w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007 – 2013;
- program wykorzystania technologii teleinformatycznych na wszystkich poziomach kształcenia;
- programy obowiązkowych szkoleń i egzaminów dla nauczycieli (w tym nauczycieli akademickich) korzystania z technologii informacyjnych w nauczanych przedmiotach;
- programy edukacji ustawicznej z zastosowaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych w trybie kształcenia bezpośredniego oraz na odległość, z wykorzystaniem elektronicznych platform edukacyjnych, materiałów w wersji elektronicznej w ramach tworzonych zasobów sieciowych adresowanych dla różnych odbiorców i profili kształcenia;
- szeroka oferta studiów podyplomowych i kursów zawodowych umożliwiających zmianę zawodu;

- wyposażenie uczniów i szkół w komputery i przygotowanie odpowiednich treści umożliwiających korzystanie z Internetu jako narzędzia wspomagającego nauczanie.

3. Dopasowanie oferty edukacyjnej do rynku pracy wykorzystującego technologie informacyjne i komunikacyjne. Przykładowe działania:

- reforma programowa zorientowana na kształtowanie umiejętności potrzebnych w dorosłym życiu i na rynku pracy;

- program wczesnego zdobywania praktycznych umiejętności przez uczniów szkół ponadgimnazjalnych we współpracy z pracodawcami;

- racjonalizacja struktur kształcenia odpowiednio do potrzeb rozwoju społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy;

- wzrost udziału przedmiotów teleinformatycznych w programach studiów i tworzenie interdyscyplinarnych systemów edukacyjnych;

- programowa orientacja na kształtowanie umiejętności twórczych i aktywnego wyszukiwania informacji jako podstawy wiedzy zapewniającej funkcjonowanie w zmiennych warunkach rynku pracy.

4. Podniesienie poczucia bezpieczeństwa w społeczeństwie przez wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Działania w ramach tego celu i powszechnej edukacji informatycznej służą kształtowaniu świadomości społecznej na rzecz aktywnego uczestnictwa obywateli w społeczeństwie informacyjnym. Są to, między innymi, działania dotyczące:

- strategii na rzecz bezpiecznego społeczeństwa informacyjnego w Europie (Rezolucja Rady Europy 2007/C z dnia 22 marca 2007);

- programu zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego i poprawy efektywności systemu ochrony zdrowia w ramach NSRO 2007 – 2013, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko;

- upowszechniania adresów mailowych i alarmowych o zdarzeniach i zagrożeniach;

- Programu Informatyzacji Ochrony Zdrowia i e - usług ochrony zdrowia;

- interoperacyjnych rozwiązań z zakresu bezpiecznych usług elektronicznych w administracji publicznej;

- programu Komisji Europejskiej „Bezpieczny Internet”;

- ochrony prywatności obywateli i skutecznego ścigania przestępstw popełnionych drogą elektroniczną;

- zapewnienia odporności sieci na sytuacje awaryjne.

5. Zwiększenie aktywności społecznej, kulturalnej i politycznej obywateli z wykorzystaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Działania służące osiągnięciu tego celu tworzą warunki kształtowania świadomości obywateli o rzeczywistych możliwościach współtworzenia społeczeństwa informacyjnego. Są to:

- fora internetowe i portale społecznościowe;

- wirtualne muzea;

- e-demokracja (współudział obywateli w sprawowaniu władzy);

- cyfrowe zasoby biblioteczne;

- wsparcia działania organizacji pozarządowych i fundacji pomocy niepełnosprawnym;

6. Zapewnienie efektywnej ekonomicznie, bezpiecznej infrastruktury technologii informacyjnej i komunikacyjnej. Działania z tego zakresu mają wymiar technologiczno – prawny, jak:

- ogólnopolska optyczna sieć akademicka PIONIER;
- podłączenie do multi-gigabitowej europejskiej sieci komputerowej GE'ANT;
- Programy Operacyjne z zakresu przeciwdziałaniu wykluczeniu cyfrowemu, dostępu do Internetu szerokopasmowego;
- prawno-ekonomiczne warunki budowy sieci nowej generacji zgodnie z dyrektywą Komisji Europejskiej;
- zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i odporności sieci teleinformatycznych;
- zapewnienie opłat za korzystanie z infrastruktury teleinformatycznej wynikających ze statusu celu publicznego;
- akcja podnoszenia świadomości obywateli w zakresie bezpieczeństwa komputerowego.

Obraz perspektywy rozwoju społeczeństwa informacyjnego w obszarze CZŁOWIEK odniesionej do celów ujętych w Strategii i przykładów podjętych działań dopełniają wizje cząstkowe⁸.

UPOWSZECHNIANIE DZIAŁAŃ REALIZACYJNYCH STRATEGII ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO

Upowszechnianie działań realizacyjnych *Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce* może spełniać ważną funkcję edukacyjną i inspirować do aktywnego współuczestnictwa w tych działaniach głównego beneficjenta Strategii, którym jest CZŁOWIEK. Działania realizacyjne wymagające upowszechniania, między innymi, dotyczą:

- prac Zespołu Polska Cyfrowa;
- projektów wspieranych z funduszy europejskich rozwój usług e-administracji;
- Europejskiego Certyfikatu Umiejętności Komputerowych.

Zespół Polska Cyfrowa, wpisuje się swoimi działaniami w inicjatywę Cyfrowej Agendy dla Europy (*Digital Agenda for Europe*) z roku 2009⁹. Zespół opracował dwa raporty zawierające katalogi rekomendowanych działań na rzecz upowszechniania w Polsce usług szerokopasmowych. Są to działania spójne z *Planem upowszechniania strategii rozwoju* przyjętym przez Radę Ministrów w 2009 roku, traktowanym jako dokument o znaczeniu strategicznym. Obejmuje on dziewięć obszarów kluczowych, adresowanych do

⁸ Zob.: Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013 (grudzień 2008), op. cit. s. 21 – 30.

⁹Zob. W. Barciński, Potrzebie ewaluacji SRSI2013 z uwagi na finalizację dyskusji nad Europejską Agendą Cyfrową, „Czas Informacji” 0(1)/2010.

określonych ministerstw, postulujących wykorzystywanie technologii teleinformatycznych we wszystkich strategiach docelowych.

Działania realizacyjne dotyczące cyfryzacji życia społeczno-gospodarczego Polski powinny być spójne z działaniami Cyfrowej Agendy dla Europy (reprezentowane przez bloki tematyczne wymagające oddzielnego omówienia¹⁰). Rekomendowane polskie priorytety, zapewniające tę spójność, to:

- edukacja, umiejętności praktyczne i wiedza konieczne w erze cyfrowej;

- efektywne wykorzystanie środków Programów Operacyjnych UE zapewniających stworzenie infrastruktury sieci szerokopasmowej obejmującej całe terytorium kraju, stworzenie spójnego systemu e-administracji z zapewnieniem interoperacyjności, a także budowę systemu reformującego służbę zdrowia i ubezpieczenia społeczne;

- skuteczne przejście z nadawania analogowego na cyfrowe w sieciach teleinformatycznych i w przekazie telewizyjnym;

- zapewnienie akceptacji społecznej, świadomości i zaufania do wykorzystania usług świadczonych drogą elektroniczną, a także włączenia wszystkich grup społecznych oraz wiekowych w cyfrową aktywność;

W realizacji tych działań wskazuje się na konieczność determinacji i współpracy osób, organizacji i instytucji w celu zapewnienia synergii i korzystania z najlepszych praktyk.

Projekty wspierane z funduszy europejskich rozwój usług e-administracji¹¹ dotyczą:

- **Informacji przestrzennej.** Realizacja projektów *Geoportal* i *Geoportal 2* udostępniających użytkownikom dane i usługi geoprzestrzenne. Łączy się to z rozbudową infrastruktury informacji przestrzennej w celu poprawy jakości informacji zawartych w rejestrach referencyjnych;
- **Podatków i cła.** Projekt e-Podatki obejmuje działania organizacyjne, legislacyjne i informatyczne służące wyposażeniu administracji podatkowej w narzędzia zarządzania informacją z korzyścią dla podatników i administracji. Z tym projektem pozostaje spójny projekt e-Deklaracje i e-Deklaracje 2. Umożliwiają one składanie deklaracji podatkowych w formie elektronicznej. Portal www.e-deklaracje.pl zawiera interaktywne formularze, repozytorium wzorów i schematów dokumentów elektronicznych, sernice desk oraz infolinię Krajowej Informacji Podatkowej. Realizacja tych projektów adresowana jest do podmiotów gospodarczych i osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej. Projekt e-Cła, spójny z regulacjami Unii Europejskiej zapewniającymi optymalne warunki organizacyjne, prawne i techniczne skutecznej kontroli i dozoru celnego, funkcjonowania administracji celnej, bezpieczna wymianę danych.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Zob. T. Napiórkowski, Wsparcie z funduszy europejskich na rozwój elektronicznej administracji, „Czas Informacji” 0(1)/2010.

- **Statystyki i ewidencji działalności gospodarczej.** Projekty realizowane są przez Główny Urząd Statystyczny (System Informacyjny Statystyki Publicznej – SISP) oraz Ministerstwo Gospodarki (Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej – CEIDG). SISP zapewni obywatelom, podmiotom gospodarczym, instytucjom społecznym oraz administracji bezpośredni elektroniczny dostęp do informacji statystycznej (portal www.gus.pl, ePUAP). CEIDG umożliwi ewidencjonowanie działalności gospodarczej drogą elektroniczną w ramach „zero okienka”. System zapewni utworzenie centralnej bazy danych o przedsiębiorstwach (koncesje, zezwolenia, wpis do rejestru działalności regulowanej).
- **Ochrona zdrowia.** Projekt *Elektroniczna Platforma Gromadzenia, Analiz i Udostępniania Zasobów cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych* ułatwi kontrolę stanu zdrowia, łatwiejszą rejestrację do specjalisty, zastosowanie e-recepty. Ratownictwu medycznemu umożliwi dostęp do informacji dotyczących pacjenta (alergie, grupa krwi, choroby).

Niezależnie od projektów inicjowanych i realizowanych na poziomie władz centralnym, realizowane są projekty regionalne. Są również kontynuowane i rozbudowywane systemy z zakresu usług e-Government, jak:

- **Biuletyn Informacji Publicznej (BIP)**, stanowiący nie tylko płaszczyznę wymiany informacji, ale jest również platformą komunikacji pomiędzy organami władzy publicznej, różnymi podmiotami, a społeczeństwem;
- **Elektroniczna Platforma Usług Publicznych (ePUAP)**, pozostająca w ścisłej zależności z BIP w zakresie udostępniania zasobów informacyjnych. Głównym jej celem jest umożliwienie użytkownikom realizację usług publicznych. Jest głównym ogniwem koordynującym, integrującym i udostępniającym usługi publiczne z jednego punktu.
- **Identyfikacja użytkownika oraz integracja usług rejestrów publicznych, pl.ID.** Projekt zapewni wprowadzenie elektronicznego dowodu osobistego wyposażonego w funkcję uwierzytelnienia jego okaziciela w systemie elektronicznym. Łączy się to z informatyzacją Urzędów Stanu Cywilnego oraz przebudowa rejestrów państwowych. Elektroniczny dowód osobisty będzie wyposażony w mikroprocesor zawierający bezpłatny podpis elektroniczny z funkcją „klucza” umożliwiającą dostęp do danych w rejestrze. Usprawni to obsługę obywatela i przedsiębiorcy urzędach administracji publicznej i zwolni obywatela od dostarczania dokumentów potwierdzających dane osobowe.

Europejski Certyfikat Umiejętności Komputerowych (European Computer Driving Licence – ECDL)¹², zapoczątkowany w Finlandii (1992 r.), spopularyzowany przez Stowarzyszenie Europejskich Profesjonalnych Towarzystw Informatycznych (1966 r.). W Polsce inicjatywą podjęło Polskie Towarzystwo Informatyczne, zajmuje się obsługą systemu nadawa-

¹² W. Paluszyński, *ECDL w Polskim Towarzystwie Informatycznym*, „Czas Informacji” 0(1)/2010.

nia Certyfikatów ECDL. W 2005 roku Rada Informatyzacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji rekomendowała ECDL jako standard kwalifikacji w zakresie korzystania z narzędzi i metod informatyzacji dla urzędników publicznych. Szkoły, uczelnie ośrodki szkoleniowe mogą podpisywać z PTI porozumienia o współpracy w organizacji egzaminów ECDL. W Polsce w stolicach wszystkich województw znajdują się ośrodki koordynujące proces egzaminacyjny. Pełna informacja znajduje się na stronie www.ecdl.com.pl.

ZAMIAST ZAKOŃCZENIA

Znajomość aktualnych założeń dotyczących rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce określonych w Strategii może stanowić inspirację do włączenia się osób indywidualnych oraz organizacji i instytucji edukacyjnych w proces dynamizowania wzrostu poziomu elektronizacji życia społeczno – gospodarczego. Powodzenie w realizacji inicjatyw odgórnych wyrażonych w strategiach, planach, programach i projektach ma szansę przy silnym wsparciu oddolnym i weryfikującym stan ich implementacji.

Należy jednocześnie mieć świadomość istnienia wielu barier utrudniających procesy dynamizujące rozwój społeczeństwa informacyjnego w Polsce¹³. Powszechna edukacja informatyczna powinna sprzyjać ich eliminacji poprzez wskazywanie i sugerowanie możliwych rozwiązań.

Artykuł traktuję jako inspirację do powszechnej edukacji informatycznej w ramach możliwości określonych w prezentowanej *Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce*. Jest to jednocześnie rekomendacja nowego czasopisma pt: „Czas Informacji”. W *Liście do czytelników* tego czasopisma czytamy, między innymi: „(...) Przygotowujemy się do aktywnego współtworzenia polityki w obszarze społeczeństwa informacyjnego na poziomie europejskim. W drugiej połowie 2011 roku Polska będzie sprawować funkcję Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej (...). Będziemy też gospodarzami prestiżowej konferencji na temat usług i rozwiązań e-Government (...). We wszystkich tych działaniach należy uwzględnić fakt, że rozwój społeczeństwa informacyjnego oznacza głębokie przemiany społeczne. Niezbędne są dalsze, intensywniejsze niż do tej pory, działania edukacyjne i informacyjne, które pomogą możliwie dużej liczbie Polaków uzyskać niezbędne umiejętności świadomego i bezpiecznego korzystania ze zdobyczy nowych technologii”.

¹³ Zob. K. Komorowski, *Dziesięć barier informatyzacji kraju*, „Czas Informacji” 1(2)/2010.

LITERATURA:

- [1] Barciński W., *Potrzebie ewaluacji SRSI2013 z uwagi na finalizację dyskusji nad Europejską Agendą Cyfrową*, „Czas Informacji” 0(1)/2010.
- [2] Komorowski K., *Dziesięć barier informatyzacji kraju*, „Czas Informacji” 1(2)/2010.
- [3] Napiórkowski T., *Wsparcie z funduszy europejskich na rozwój elektronicznej administracji*, „Czas Informacji” 0(1)/2010.
- [4] Paluszyński W., *ECDL w Polskim Towarzystwie Informatycznym*, „Czas Informacji” 0(1)/2010.
- [5] Stecyk A., *Wykorzystanie technologii ICT w Polsce – w świetle badań Światowego Forum Ekonomicznego*, „E-Mentor” Nr 3(30)/ 2009.
- [6] *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013* (grudzień 2008), „Czas Informacji” 0(1)/2010



Tadeusz Gospodarek
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Rewolucja informacyjna a rozwój regionalny¹

Z Talmudu

Biedny jest tylko ten, kto nie ma wiedzy...

A ponieważ wiedza budowana jest z informacji przetwarzanej na coraz wyższym poziomie rozumienia, cytat ten można trawestować na stwierdzenie: *dzisiaj biednym jest ten kto nie uczestniczy w wymianie informacji*. Na naszych oczach zmienia się filozofia rozwoju społecznego i to w tempie trudnym do ogarnięcia przez znaczne gremia obserwatorów. Rozwój nowoczesnego społeczeństwa w rozumieniu wszystkich strategii, zarówno tych na poziomie Unii Europejskiej, jak i tych lokalnych, związany jest bowiem z informatyzacją gospodarki oraz stosowaniem technologii informacyjnych. Potwierdzeniem niech będzie zapowiedź, że przyszły budżet pomocy Unii Europejskiej na lata 2014-2020 w większości ukierunkowany będzie na innowacyjność oraz budowę społeczeństw informacyjnych. To pociąga za sobą preferowane kierunki wsparcia rozwoju regionalnego i wymusza dostosowanie lokalnych planów rozwoju do tych realiów. Niestety, nigdzie indziej, jak w przypadku zaawansowanych technologii informacyjnych i działań innowacyjnych B+R nie spełnia się lepiej zasada Matthews'a (wariant prawa Murphy'ego): *ci, którzy już mają, dostaną najwięcej*. Nie da się bowiem budować wymiany informacji bez wiedzy, bez kadr, bez infrastruktury. Ale przede wszystkim bez zapotrzebowania społecznego na dostęp do informacji i wiedzy. A z tym jest na poziomie regionalnym wyjątkowo źle, zwłaszcza w grupie wiekowej powyżej 40 lat. Pojawiło się i nasila zjawisko wykluczenia informacyjnego, które daje się zaobserwować już na poziomie szkoły podstawowej. Istnieje wyraźny podział polskiej społeczności na tych którzy potrafią, mogą i chcą korzystać z potencjału IT i pozostałych (aktualnie większość lokalnej społeczności), którzy mają co najwyżej uświado-

¹ Wykład inauguracyjny na rozpoczęcie roku akademickiego 2010/2011.

mione potrzeby w tym zakresie, a najczęściej nie mają takich potrzeb wcale. Jest to zjawisko bardzo niebezpieczne, ponieważ nożyce wykluczenia informacyjnego rozwierają się szybciej niż możliwości regionalne rozwoju technologii IT oraz wzrost świadomości społecznej na temat rewolucji informacyjnej.

Źle wygląda sprawa dostępności kadr związanych z procesami informatyzacji w mikroregionach i to nie tej, ściśle technicznej, na poziomie inżyniera sieci ale tej, na poziomie łącznika pomiędzy opisaną literacko potrzebą lokalną a dostępnym lub możliwym do wdrożenia rozwiązaniem technologicznym. Takich doradców trzeba kształcić w ustawicznym procesie kształcenia, najlepiej na poziomie lokalnych szkół wyższych. Warto zauważyć, że dzisiaj nawet technologia AGD czy AVT stała się nietransparentna dla przeciętnego użytkownika. Stopień komplikacji rozmaitych menu ekranowych, pilotów, paneli sterowania oraz programatorów urządzeń najnowszej generacji wymaga znacznej orientacji technicznej co dla wielu użytkowników stanowi wręcz barierę użyteczności. Instrukcje obsługi niektórych urządzeń powszechnego użytku liczą po kilkadziesiąt stron ciągów zależnych poleceń oraz opcji wyboru, co dla starszych osób jest autentyczną barierą rozumienia. W systemach produkcyjnych nie istnieją praktycznie maszyny bez wsparcia poważnymi systemami sterowania, programowania oraz dialogu z użytkownikiem. Siłą rzeczy – od dzisiejszego pracownika i domownika wymaga się obycia z technologiami IT.

Mamy do czynienia z rewolucją informacyjną, na którą składa się szereg zjawisk społecznych i technologicznych, a skali której oraz zakresu nie możemy aktualnie przewidzieć. Nauka próbuje oszacować i opisać zachodzące na naszych oczach zdarzenia, jednak ilość odsłanianej w krótkim czasie wiedzy ukrytej oraz innowacyjność technologów powoduje, że kolejne, epokowe odkrycia w dziedzinie przetwarzania i wykorzystania informacji pojawiają się w coraz krótszych odstępach czasu. Jeszcze niedawno dworowaliśmy sobie z możliwości komputera osobistego Spectrum czy Atari, a dzisiaj na biurku stoją laptopy o mocy obliczeniowej 1000 niegdyśiejszych komputerów Riad. Nie tak dawno temu czekało się 10 lat na przyłącze telefoniczne. Dzisiaj śmiało rezygnujemy ze stacjonarnej telefonii na rzecz mobilnej, a liczba telefonów komórkowych w Polsce sięga już 30 milionów.

Jednak, szczytowym osiągnięciem rewolucji informacyjnej stał się powszechny Internet – technologia, która ruszyła i której nie da się już ani zatrzymać ani ocenzurować ani ograniczyć. Nie można również przewidzieć skutków społeczno-ekonomicznych, powodowanych jej burzliwym rozwojem. Ta technologia globalna aktualnie przeżywa swoją, kolejną odsłonę – mobilny internet. Powstają urządzenia łączące zalety telefonu komórkowego, konsoli internetowej oraz komunikatora sieciowego. Sieć wspierana technologiami satelitarnej lokalizacji dała nam GPS – kolejne rewolucyjne rozwiązanie dla Kowalskiego. Promocja turystyki oraz biznesu w Internecie stała się standardem prezentacji regionów i jest ważniejsza od drukowanego folderu, a bazy danych, typu książki telefoniczne stają się powoli anachronizmem, ponieważ internetowe wyszukiwarki sprzężone z mapami satelitarnymi oferują znacznie większy potencjał oddziaływania.

Na monitorze komputera osobistego pojawiły się portale społecznościowe, serwisy internetowe oferujące wiedzę, porady, usługi wirtualne, sklepy i serwisy aukcyjne. Uczestniczą w tym miliony internautów. Wrocławski portal „Nasza Klasa” w 2009 roku zintegrował 9 mln użytkowników. Portal aukcyjny Allegro może pochwalić się 8 mln użytkowników i 1,2 mld transakcji. Następuje widoczna transformacja biznesu w kierunku jego wirtualnej reprezentacji – e-biznesu. Najlepiej to widać w mediach, gdzie gazety tracą klientów na rzecz portali informacyjnych. Onet może pochwalić się 10 mln użytkowników, a Wirtualna Polska 8,9. 19 mln użytkowników portali informacyjnych stanowi ogromny potencjał nie do osiągnięcia przez żadne gazety. W Wielkiej Brytanii, w roku 2009 po raz pierwszy zaobserwowano zjawisko większej alokacji środków wydanych na reklamę w Internecie niż w telewizjach. To powinno być czytelnym sygnałem dla strategów biznesowych. W roku 2010 obroty sklepów internetowych w Polsce osiągną 5 mld zł, co stanowi 18 % wzrost rok do roku, ale w dalszym ciągu jest to kilka procent całości detalicznego wolumenu sprzedaży, podczas gdy w USA wskaźnik ten przekracza 50 %. Kierunek rozwoju sprzedaży detalicznej wydaje się być jasny, a globalizacja sprzedaży nieunikniona. Nie jest również czymś zaskakującym, że wskutek rozwoju technologii IT upadają dzisiaj całe gałęzie przemysłu. Ale pojawiają się nowe, oparte głównie na wiedzy. Nauczanie i nauka zaczyna być oparta na powszechnym dostępie do informacji globalnej, z wykorzystaniem koncepcji, których przeciętny człowiek nawet nie jest w stanie zrozumieć. Tak jest z koncepcją chmury informacyjnej Web 2.0, która nie ma właściciela a każdy może dodać swoją cegielkę do globalnej wiedzy. Od władz regionalnych i centralnych oczekuje się udostępnienia usług wirtualnych dla społeczeństwa w ramach procesów e-government. Przekazy multimedialne wsparte technologiami komunikacji społecznej generują potrzeby zaistnienia nawet małej organizacji w tym, turbulentnym kotle informacyjnym. Bill Gates na jednej z konferencji wypowiedział ważną sentencję: *„Jeżeli cię nie ma w Internecie – to znaczy, że nie istniejesz”*. I to są fakty dzisiaj obserwowane.

Co z tego wynika dla rozwoju społecznego regionu? Czy pęd rewolucji informacyjnej rzeczywiście wpływa na poprawę bytu przeciętnego człowieka? Wskutek upowszechnienia wymiany informacji na odległość pojawiły się nowe relacje międzyludzkie, zwłaszcza wśród młodzieży – niestety – w większości negatywne. Nasilają się zjawiska alienacji społecznej, uzależnienia od Internetu oraz zastąpienia kontaktu z żywym człowiekiem przez kontakt wirtualny. Czy zatem musimy poddać się uczestnictwu w tym zawirowaniu historii? Jako jednostka – nie koniecznie. Ale już jako mikroregion nie da się powstrzymać od aktywnego udziału w globalnej wiosce Internetu. Postęp ekonomiczny zależy przede wszystkim od ilości wymienianego kapitału z otoczeniem. A ten wędruje tam, gdzie mu się nie przeszkadza, a jeszcze bardziej w kierunku, w którym liczba barier i ograniczeń formalnych jest minimalna. Tam będzie lepiej, gdzie ilość i rodzaj usług wirtualnych jest większa, bo znikają bariery. Łatwiej załatwić sprawę w urzędzie, łatwiej załatwić sprawę bankową, pocztową i zaoferować własne usługi oraz produkty. Tam też tworzą się nowoczesne łańcuchy dostaw. Turystyka, regionalna oprócz twardej infrastruktury potrzebuje promocji i informacji. Po-

wiat wałbrzyski ma dużo w tej kwestii do zaoferowania ale bez znaczącej reklamy internetowej oraz koordynacji działań promocyjnych mało kto będzie wiedział o jego istnieniu. A informacja najlepiej funkcjonuje właśnie w sieci. Wnioski nasuwają się same. Nie ma odwrotu od uczestnictwa w rewolucyjnych przemianach dla władz regionalnych.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju kładzie szczególny nacisk na sferę rozwoju wiedzy w społeczeństwie. Należy przez to rozumieć przede wszystkim procesy samokształcenia, doskonalenia nauczania oraz rozwoju nauki i kultury. Nie da się tego zrealizować obok technologii informacyjnych. Musimy się w tym zanurzyć i to po same uszy. Konieczne są mądre inwestycje – przede wszystkim w kapitał ludzki. To wyznacza przed władzami regionalnymi jasne przesłania: mądry rozwój zaplecza edukacyjnego i tworzenie własnej uczelni (choćby na zasadzie filii znanych szkół). Konieczne jest przygotowanie sensownych projektów inwestycyjnych w infrastrukturę IT. Konieczne jest stworzenie średnioterminowych dokumentów planistycznych uwzględniających zapotrzebowanie na informacje i e-usługi, skorelowane ze strategiami sektorowymi oraz makroregionalnymi. Ułatwi to wpasowanie przyszłych projektów inwestycyjnych w plany wsparcia pomocowego, realizowanego w ramach funduszy strukturalnych UE oraz wykorzystanie nadarzających się okazji pozyskania innych środków pozabudżetowych. Niezależnie od powyższych działań, konieczne jest tworzenie ośrodków koordynacji działań informatyzacji w skali powiatu, które będą integratorem różnych projektów informacyjnych, umożliwiając skuteczne aplikacje do wielu źródeł finansowania dla działań komplementarnych rozwoju informatyzacji społecznej. Wałbrzych ma tę przewagę nad wieloma makroregionami, że posiada wyższe uczelnie kształcące informatyków oraz administratorów wiedzy, a wśród nich Wałbrzyską Wyższą Szkołę Zarządzania i Przedsiębiorczości, umożliwiającą kształcenie na poziomie magisterskim. Istnieje możliwość delegacji wielu problemów powiatowych, związanych z informatyzacją i rozwojem systemów informacyjnych do koordynacji oraz zarządu przez uczelnie. Jednak dla poprawy nasycenia kadrami ośrodków gminnych, konieczne jest współfinansowanie szkoleń i kierunków studiów, związanych z informatyką i zarządzaniem wiedzą. Należy skoordynować wspólne działania organizacji wspierających procesy informatyzacji, jak NOT, TNOiK, PII, oraz regionalne media z programami edukacyjnymi oraz rozwojowymi, a przede wszystkim umożliwić uczestnictwo starszym osobom w procesach absorpcji podstaw technologii IT, wspierając uniwersytety trzeciego wieku. Na takie działania powinny zostać wydzielone środki w budżetach miasta i powiatu, a odpowiednie projekty powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w WPI.

Uczelnia powinna organizować konferencje naukowe, poświęcone procesom integracji powiatu z programami budowy e-społeczeństwa i wspólnie z władzami oraz mediami przygotować projekty programu informatyzacji dla miasta i powiatu na lata 2012-2020. Należy podjąć badania potrzeb społecznych w zakresie zapotrzebowania na e-informacje oraz e-usługi, a przede wszystkim postawić diagnozę poziomu wykluczenia informacyjnego na terenie powiatu wałbrzyskiego i wdrożyć jego monitoring. Takie badania mogą w sposób istotny wesprzeć tworzenie strategii informatyzacji, któ-

ra nie będzie koncertem życzeń zakupu sprzętu komputerowego ale zbiorem komplementarnych projektów technologii informacyjnych do realizacji, najlepiej odpowiadającym potrzebom społecznym. Wśród tych projektów najważniejszym ogniwem jest wykształcenie kadr, na różnym poziomie wdrażania projektu informatyzacji – od inżyniera sieci poprzez analityka systemowego do administratora systemu.

Niezależnie od powyższych działań poziomu naukowego, pożądane jest pobudzenie potrzeb w zakresie uczestnictwa w e-społeczności i pokazanie całemu społeczeństwu powiatu wałbrzyskiego, że sieć daje dostęp nie tylko do użytecznej informacji ale również do kultury, edukacji oraz komunikacji międzyludzkiej. Szczególna rola wspierająca w tej kwestii przypada mediom regionalnym. Sukces tych działań może starszym osobom ułatwić życie i dostęp do urzędu oraz wiedzy. Im zwłaszcza trzeba to pokazać, a w gminnych ośrodkach kultury stworzyć centra e-ułatwień życia. Dla starszych osób są to kosmiczne technologie, których przede wszystkim należy się obawiać. Udostępnienie dóbr wirtualnej wymiany informacji pozwoli na ograniczenie poziomu wykluczenia informacyjnego wśród mieszkańców wsi oraz częściowe wejście w nowoczesne technologie IT. A bez skoordynowanych działań na rzecz rozwoju informatyzacji miasta i powiatu, znaczna część społeczności już w niedługim czasie przestanie rozumieć dokąd dąży z informatyzowany świat. Wałbrzych zasługuje na miejsce w pociągu rewolucji informacyjnej, a my, naukowcy w nowym roku akademickim 2010-2011 włączymy się w aktywizację informacyjną regionu. Niech ten rok akademicki 2010-2011 będzie rokiem inwestycji w z informatyzowaną przyszłość regionu.



Franciszek Mroczo

Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Problemy bezpieczeństwa i porządku publicznego

WPROWADZENIE

Współczesny świat nie jest bezpieczny. Występujące sprzeczne interesy osób, społeczności lokalnych i całych społeczeństw generują niebezpieczne sytuacje kończące się zachowaniami przestępczymi poszczególnych osób, grup czy nawet konfliktami zbrojnymi pomiędzy państwami będącymi w drastycznym sporze. Człowiek sam stwarza największą przestrzeń niebezpieczeństw skierowanych na drugiego człowieka. Można tu wymienić chociażby nasilające się ostatnio międzynarodowe akty terrorystyczne w których giną niewinni ludzie oraz działania zorganizowanych grup mafijnych, wyrafinowany przestępczy wpływ na systemy informatyczne, korupcja itp. Znaczący wpływ na wzrost zagrożeń wywierają także procesy globalizacyjne oraz zniesienie kontroli na granicach pomiędzy państwami UE. Obok tych niebezpieczeństw występują także zagrożenia naturalne jak: powodzie, pożary, huragany, gradobicia itp.¹. Rozwój współczesnych zagrożeń jest turbulentny, nie ma praktycznie ograniczeń i reguł działania.

¹ Paradygmat zagrożeń ulega ciągłym zmianom wraz z rozwojem stosunków międzynarodowych i charakteryzuje się dużą dynamiką, brakiem jakichkolwiek zasad oraz co raz większą brutalnością i bezwzględnością. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy wymienia się: koniec dwubiegunowego podziału świata; powstawanie mega miast (powyżej 20 mln. Ludności); obniżenie standardów życia i dramatyczne epidemie (AIDS); wzrost różnych rozwiązań sieciowych (Internet, telewizja itp.); łatwość podróżowania; zmniejszanie się zasobów rolnych; dramatyczny wzrost przemytu narkotyków i powiązań z przepływem pieniędzy i korupcją; niestabilność regionu po rozpadzie ZSRR; łatwy dostęp do różnorodnego uzbrojenia; wzrost aktywności trans nacjonalnych grup ideologicznych; stały wzrost zysków i jednocześnie rozszerzenie stref wpływów korporacji ponadnarodowych; uzyskanie przez USA pozycji jedyne supermocarstwa (Zob. A. Ciupiński, K. Malak, *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004, s. 50).

Tak szeroki przekrój różnorodnych zagrożeń, wymaga określonej organizacji społeczeństwa, utworzenia instytucji odpowiedzialnych za utworzenie systemu rozpoznania zagrożeń, zapobiegania ich powstawaniu a w przypadku już zaistnienia – podjąć działania minimalizujące straty i odtwarzające poprzedni stan. Zadania z zakresu utrzymania porządku i bezpieczeństwa obywateli współcześnie realizuje administracja publiczna podporządkowana ministrowi spraw wewnętrznych i administracji. Zasadniczą rolę w zakresie utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego odgrywa Policja ale nie jest w tych działaniach odosobniona. W ostatnich latach zostało utworzonych wiele instytucji odpowiedzialnych za tę problematykę podległych bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów, innym resortom oraz instytucje samorządu terytorialnego. Różnorodność podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny powoduje, że ich kompetencje często przenikają się co wymaga koordynowania ich działań.

1. ISTOTA BEZPIECZEŃSTWA

Definiowanie terminów bezpieczeństwo, bezpieczeństwo ludzi, bezpieczeństwo publiczne i wreszcie porządek publiczny ma swoją długą historię sięgającą okresu przedwojennego. Nie wdając się w tę dyskusję, dla potrzeb tego artykułu autor przyjmuje za Słownikiem², że **bezpieczeństwo** to stan, który daje poczucie pewności i gwarancje jego zachowania oraz szansę na jego doskonalenie. Jedną 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, społeczne; bezpieczeństwo strukturalne i personalne. Już z tej definicji wynika, iż bezpieczeństwo należy rozumieć bardzo szeroko i dotyczy wielu sfer działalności człowieka. Przedstawiona typologia nie jest pełna i w literaturze przedmiotu można znaleźć jeszcze i inne rodzaje bezpieczeństwa np. kooperacyjne, międzynarodowe, państwa, zbiorowe, ludzi, publiczne itp.

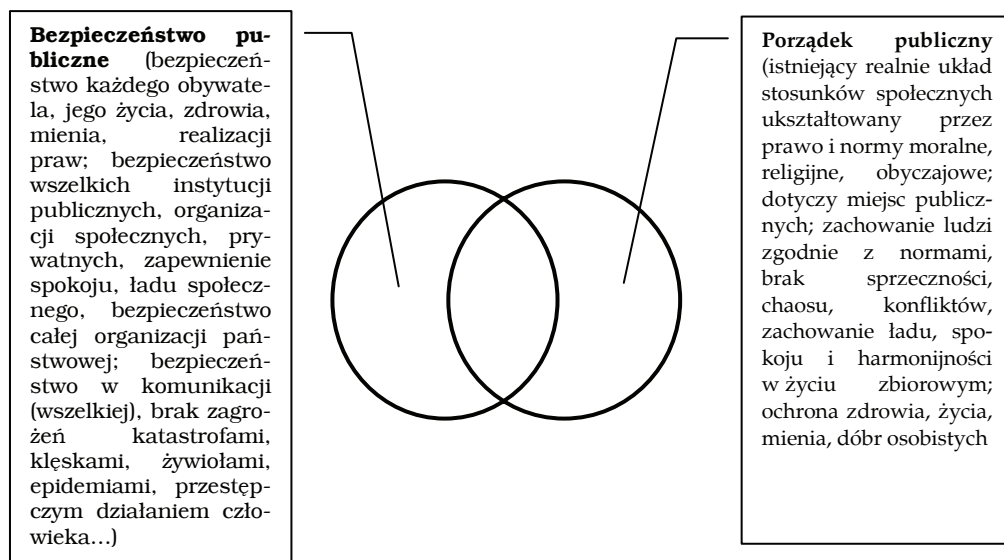
Z punktu widzenia celu tego opracowania należałoby jeszcze przedstawić definicję bezpieczeństwa ludzi, bezpieczeństwa publicznego oraz przybliżyć pojęcie porządku publicznego³. Tak więc posiłkując się literaturą przedmiotu, przez **bezpieczeństwo ludzi** należy rozumieć taki stan braku zagrożenia dla jakiegokolwiek dobra prawnego człowieka, który umożliwia normalne funkcjonowanie jednostki w społeczeństwie, a w szczególności zachowania życia, zdrowia, mienia, swobodę korzystania z wszelkich przysługujących jednostce praw podmiotowych, który jest zagwarantowany konstytucją i innymi przepisami prawa, nad którego utrzymaniem i zachowa-

² Słownik terminów w zakresie bezpieczeństwa narodowego, Myśl Wojskowa 6(623), Bellona, Warszawa 2002, s. 14.

³ Definicje tych pojęć zostały zaczerpnięte z A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 16-18.

niem czuwają organy państwa wyposażone we właściwe kompetencje. Bardziej ogólnym i szerszym pojęciem jest bezpieczeństwo publiczne które swoim zakresem obejmuje szeroko rozumiane bezpieczeństwo ogółu obywateli które jest gwarantowane przez odpowiednie organy państwa. Zatem **bezpieczeństwo publiczne** jest rozumiane jako stan braku zagrożenia dla funkcjonowania organizacji państwowej i realizacji jej interesów, umożliwiający normalny, swobodny jej rozwój. Z definicji wynika, że bezpieczeństwo publiczne oznacza brak przejawów jakichkolwiek niebezpieczeństw dowolnej społeczności lokalnej czy też całego społeczeństwa. Szczególnie obejmuje bezpieczeństwo w komunikacji (ruch drogowy, kolejowy, wodny, lotniczy), brak zagrożeń katastrofami, klęskami żywiołowymi, epidemiami, działalnością przestępczą przeciwko życiu, zdrowiu i mieniu.

Porządek publiczny jest faktycznie istniejącym układem stosunków społecznych, uregulowany przez zespół norm prawnych i innych norm społecznie akceptowanych, gwarantujący niezakłócone i bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie. Porządek publiczny dotyczy wszystkich stosunków społecznych regulowanych przez prawo i inne normy które zachodzą w przestrzeni publicznej.



Rysunek 1. Zakresy treściowe bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego

Źródło: opracowanie własne.

Pojęcia bezpieczeństwo i porządek publiczny powinny występować łącznie ponieważ ich treści w pewnym obszarach zachodzą na siebie i są trudne do precyzyjnego odseparowania. Bezpieczeństwo i porządek publicz-

ny to pojęcia nierozzerwalnie łączące się z funkcjonowaniem państwa oraz z ideą prawa i jego kształtowaniem. Nie są to jednak pojęcia tożsame (rys. 1), a ich zakresy zmieniają się wraz z pojawianiem się nowych zagrożeń, zmianą prawa, zwyczajów, moralności, kultury, etyki – rozwojem społeczeństwa.

Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego jest jednym z najstarszych zadań publicznych i jest niezaprzeczalnie związane z powstawaniem władzy publicznej. Pojęcia te są przedmiotem badań wielu nauk społecznych; ich definiowanie jest zależne od metody badań, celu, danej dziedziny nauki i innych czynników.

2. ORGANY ZAPEWNIAJĄCE BEZPIECZEŃSTWO I PORZĄDEK PUBLICZNY

Zapewnienie bezpieczeństwa oraz spokoju i porządku publicznego należy do zadań wielu organów administracji publicznej, zarówno z systemu administracji rządowej, jak i samorządowej. Część z nich odgrywa jednak w tym zakresie rolę podstawową i nadrzędną, gdyż są one specjalnie powołane do realizacji zadań z dziedziny bezpieczeństwa i porządku publicznego. Formacjami państwowymi i samorządowymi powołanymi do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego są: Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Wojskowe Służby Informacyjne, Żandarmeria Wojskowa, Biuro Ochrony Rządu, Straż Graniczna, Służba Więzienna, straże gminne, Straż Ochrony Kolei, Straż Leśna, Straż Łowiecka. Formacje te realizują zadania z zakresu ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego; niektóre z nich koncentrują się jedynie na zapewnieniu porządku publicznego (np. straże gminne), niektóre mają za zadanie ochronę bezpieczeństwa publicznego (np. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego), część zaś formacji wykonuje swoje zadania w odniesieniu do określonych grup osób (Biuro Ochrony Rządu) lub miejsc (Straż Ochrony Kolei)⁴.

Główny ciężar związany z ochroną bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, na poziomie administracji rządowej, przyjęła na siebie Policja. Jednakże Policja samodzielnie nie jest w stanie rozwiązać wszelkich problemów związanych z przestępczością i szeroką paletą różnorodnych zagrożeń. Dlatego musi uzyskać wspomaganie ze strony innych służb, jak i osób zagrożonych. Dokonując przeglądu funkcji, jakie pełnionych przez odpowiedzialne za bezpieczeństwo instytucje, można zauważyć, że kilka z nich powtarza się, a zatem są realizowane przez wiele podmiotów. Należą do nich funkcje: ochronna, porządkowa, prewencyjna i kontrolna. Zadania wyznaczone ustawowo w ramach tych funkcji często należą do kompetencji kilku służb (tabela 1).

⁴ G. Gozdór, Prywatyzacja bezpieczeństwa - bujda, abstrakcja czy sposób na poprawę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego? <http://www.google.pl/search?> (7.05.2010).

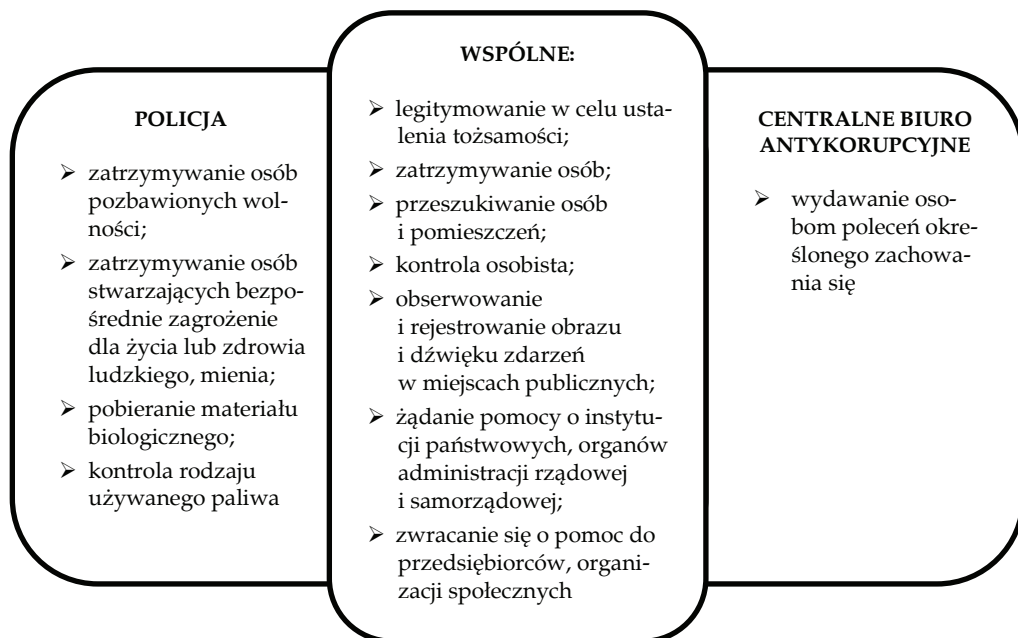
Tabela 1. Zadania realizowane w ramach funkcji: ochronnej, porządkowej, kontrolnej i prewencyjnej, przez instytucje podległe administracji rządowej

Zadanie	Instytucje realizujące zadanie
Ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia	Policja, Straż Ochrony Kolei, Żandarmeria Wojskowa, Państwowa Straż Pożarna
Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego	Policja, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa
Zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń	Policja, Straż Graniczna, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Żandarmeria Wojskowa
Wykrywanie przestępstw i wykroczeń	Policja, Straż Graniczna, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Żandarmeria Wojskowa, Inspekcja Transportu Drogowego
Kontrola przestrzegania przepisów porządkowych	Policja, Żandarmeria Wojskowa, Straż Ochrony Kolei, Państwowa Straż Pożarna

Źródło: R. Rojtek, *System bezpieczeństwa publicznego Rzeczypospolitej Polskiej*. AON, Warszawa 2006, s. 130.

Z przedstawionego w tabeli 1 zestawienia wynika, iż kompetencje wielu służb, na poziomie administracji państwowej nakładają się o może z jednej strony potęgować nasilenie walki z zagrożeniami ale jednocześnie może rozmywać odpowiedzialność. Przykładowe uprawnienia i obowiązki funkcjonariuszy Policji i Centralnego Biura Antykorupcyjnego przedstawia rys. 2.

Podobne zjawiska występują na poziomie administracji samorządowej, gdzie zadania związane z porządkiem i bezpieczeństwem publicznym należą do obowiązków samorządów gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Przykładowo sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli są zadaniami własnymi gminy. Samorząd gminny realizuje to zadanie w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a to oznacza, że każda gmina w Polsce na swój własny sposób zapewnia bezpieczeństwo swoich mieszkańców. Narzędziem, które może być przez gminę wykorzystywane do zapewnienia porządku publicznego na jej terenie jest straż gminna (miejska). Straże przejmują część zadań związanych z ochroną porządku publicznego od Policji co skutkuje zbliżonymi uprawnieniami porządkowymi tych instytucji. Tworzone są wspólne patrole co jest wskazane szczególnie przy niewielkich etatowo jednostkach policyjnych.



Rysunek 2. Uprawnienia funkcjonariuszy Policji i Centralnego Biura Antykorupcyjnego

Źródło: R. Rojtek, *System bezpieczeństwa publicznego Rzeczypospolitej Polskiej*. AON, Warszawa 2006, s. 132.

Narastające oczekiwania społeczne w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego powodowało powstanie wielu podmiotów komercyjnych świadczących usługi w branży ochrony osób i mienia, wspierających działania Policji oraz straży. Rozwinęły się prywatne formacje, spełniające społecznie ważne funkcje ochronne zatrudniające około 250 tysięcy pracowników. Zgodnie z obowiązującym prawem formacje te mogą wykonywać zadania związane z ochroną osób i mienia. Wymienione powyżej zadania może skutecznie realizować (czyli z wykorzystaniem ustawowych uprawnień) tylko osoba posiadająca licencję. Licencja uprawnia pracownika ochrony do:

- 1) ustalania uprawnień do przebywania na obszarach lub w obiektach chronionych oraz legitymowania osób, w celu ustalenia ich tożsamości;
- 2) wezwania osób do opuszczenia obszaru lub obiektu w przypadku stwierdzenia braku uprawnień do przebywania na terenie chronionego obszaru lub obiektu albo stwierdzenia zakłócania porządku;

- 3) ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla chronionego mienia, w celu niezwłocznego oddania tych osób Policji;
- 4) stosowania środków przymusu bezpośredniego w przypadku zagrożenia dóbr powierzonych ochronie lub odparcia ataku na pracownika ochrony;
- 5) użycia broni palnej.

Formacje ochronne podlegają nadzorowi Policji w zakresie: zasad i sposobów realizacji zadań ochrony osób i mienia; sposobów użycia przez pracowników tych formacji środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej oraz posiadania przez pracowników ochrony niezbędnych kwalifikacji. Jednakże realizacja tego nadzoru nie wpłynęła na podniesienie poziomu przygotowania zawodowego pracowników ochrony i nie podniosła jakości prowadzonych usług w zakresie ochrony osób i mienia. Nadzór prowadzony jest z formalnego punktu widzenia, czyli dotyczy realizacji tych zadań, do wykonania których pracownik ochrony powinien mieć stosowne uprawnienia, czyli licencję. Nie obejmuje z reguły tych zadań, które nie są wprost określone ustawą o ochronie osób i mienia⁵.

Analiza kompetencji i zadań wielu podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny na poziomie państwowym, samorządowym i lokalnym wykazuje, że stosowne uprawnienia bardzo często pokrywają się co sugeruje pytanie czy nie zachodzi okoliczność rozpraszania wysiłku do osiągnięcia głównego celu jakim jest zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa i porządku publicznego. Powielenie zadań i kompetencji może stać się przesłanką do rozmywania odpowiedzialności i nieracjonalnego rozdysponowywania najczęściej skromnych środków finansowych. Zapewnienie zadawalającego poziomu bezpieczeństwa ludności w sytuacji przedstawionych zagrożeń wymaga zintegrowanego wysiłku wszystkich organów administracji publicznej, służb i straży oraz innych podmiotów państwowych, społecznych i gospodarczych realizujących zadania w dobrze zorganizowanym systemie zapewniającym bezpieczeństwo i porządek publiczny. Można chyba poczynić nawet szersze uogólnienie stwierdzając, iż brak rozwiązań systemowych generuje potrzebę powoływania kolejnych instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w chwili zaistnienia szczególnego zagrożenia. Brakuje nam także kadry ale chyba i systemu kształcenia takich specjalistów którzy potrafiliby na bieżąco diagnozować i prognozować stan bezpieczeństwa. Ten problem należałoby rozwiązać chcąc uodpornić nasz system bezpieczeństwa na zagrożenia XXI wieku.

⁵ Zob. R. Rojtek, System bezpieczeństwa publicznego Rzeczypospolitej Polskiej. AON, Warszawa 2006, s. 132 – 139.

PODSUMOWANIE

Istniejące i ciągle wzrastające zagrożenia współczesnego świata wymagają solidnej i przemyślanej organizacji społeczeństw gwarantującej określony poziom jego bezpieczeństwa. Zagrożenia generalnie wzrastają w swej intensywności, brutalności ale także w różnorodności oraz pojawianiu się co raz to nowych rodzajów i źródeł. Przyczyną zagrożeń generowanych przez człowieka są sprzeczności społeczne, różne interesy, napięcia polityczne, antagonizmy religijne, etniczne, rasowe ale także nieprzemyślany rozwój infrastruktury powodujący kataklizmy naturalne. Wyszczegółowane instytucje państwa na różnych poziomach powinny funkcjonować w spójnym systemie skutecznego zapobiegania powstawaniu określonych niebezpieczeństw, a w przypadku ich zaistnienia skutecznie minimalizować straty i usuwać efekty destrukcyjnych oddziaływań.

LITERATURA:

- [1] Ciupiński A., Malak K., *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004.
- [2] Gozdór G., *Prywatyzacja bezpieczeństwa – bujda, abstrakcja czy sposób na poprawę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego?*
<http://www.google.pl/search>.
- [3] Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- [4] Rojtek R., *System bezpieczeństwa publicznego Rzeczypospolitej Polskiej*. AON, Warszawa 2006.
- [5] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Myśl Wojskowa 6(623), Bellona, Warszawa 2002.

STRESZCZENIE

W opracowaniu przedstawiono analizę podstawowych pojęć dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zwrócono uwagę na zakresy treściowe pojęć bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego. W dalszej części przedstawiono organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Zwrócono uwagę na wiele pokrywających się kompetencji tych organów co może rozpraszać ich wysiłki jak i rozmywać odpowiedzialność.

SUMMARY

Problems of the security and the public order

In the study the analysis of the basic concepts concerning the security and the public order is presented. The attention is paid to the contents' range of the concepts of the public security and the public order. In the further part of the paper the organs, that are responsible for the security and the public order, are presented. The attention is drawn to many similar competences of these organs, that can disperse their efforts as well as dilute their responsibility.



Andrzej Gałęcki
Uniwersytet Zielonogórski

Rozwiązywanie problemów informacyjno-decyzyjnych w systemach bezpieczeństwa

WSTĘP

Podjęcie decyzji jest wysoce skomplikowanym procesem myślowym, którego jakość zależy między innymi od właściwości psychofizycznych decydentów oraz ich środowiska pracy. Jednak podstawowym warunkiem podjęcia racjonalnej decyzji jest posiadanie informacji.

Decyzje podejmuje się w oparciu o informacje uzyskane w określonym czasie, którego deficyt (wpływa na opóźnienie informacji) często powoduje jej dezaktualizację. Czas ten zależy przede wszystkim od technologii obiegu i przetwarzania informacji.

Informacja zwłaszcza w zagrożeniach bezpieczeństwa charakteryzuje się wysokim stopniem złożoności oraz niepewności. Właściwa diagnoza oraz selekcja odbieranej informacji, jak również jej dystrybucja i wykorzystanie ma decydujący wpływ na jakość podejmowanych decyzji.

Wśród całej gamy funkcjonujących systemów istnieją takie, które muszą być zasilane ciągłą, pełną, wiarygodną, dokładną i terminową informacją. Do takich systemów można z całą pewnością zaliczyć systemy bezpieczeństwa. Funkcjonujący w Polsce System Bezpieczeństwa Narodowego integruje siły zbrojne, służby, instytucje rządowe i samorządowe, a także inne podmioty prawne. Przeznaczenie tego systemu sprowadza się do: zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom zewnętrznym, zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, prowadzenia działań ratowniczych oraz ochrony ludności i mienia w sytuacjach nadzwyczajnych. Dla tego systemu informacja stanowi najważniejszy czynnik decydujący o podjęciu działań w zakresie szeroko rozumianego zarządzania kryzysowego.

1. SPOSOBY ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW INFORMACYJNYCH

Występujące przypadki deficytu informacyjnego są oczywiście zjawiskiem niepożądanym i nie są zjawiskiem odosobnionym. W takich sytuacjach nie można wyłącznie polegać na zdefiniowanych „szablonach” (regulach) postępowania, lecz należy skorzystać z rozwiązań niekonwencjonalnych.

Jeden ze sposobów postępowania w tym względzie prowadzi do intuicji, uważanej za czynnik, który nadaje pewien potencjał twórczy wszelkim działaniom.

Innym sposobem pozyskiwania informacji jest kreatywne myślenie, wspierające określone metody poszukiwania pomysłów, których zastosowanie nie jest pewną szansą rozwiązania trudnych problemów decyzyjnych.

Dane naukowe zebrane między innymi przez O. Tichomirowa wskazują, że zasadniczą rolę w myśleniu człowieka odgrywają reguły heurystyczne, stąd uznaje się, że myślenie jest czynnością heurystyczną¹. Potwierdzeniem tej tezy jest to, iż nieznane są algorytmy, za pomocą których można z całą pewnością przewidzieć przyszłość, wynaleźć urządzenie techniczne czy też sformułować hipotezę naukową².

W procesie myślenia³ informacje — zakodowane między innymi w pojęciach i mowie — są przetwarzane za pomocą operacji umysłowych (wnioskowanie dedukcyjne i indukcyjne, porównywanie, abstrahowanie, uogólnianie) i reguł sterujących łańcuchami operacji. Reguły algorytmiczne (algorytmy) zapewniają rozwiązanie pod warunkiem odpowiedniego ich zastosowania, natomiast reguły heurystyczne zwiększają prawdopodobieństwo znalezienia rozwiązania problemu i kształtują strukturę procesu myślenia w sytuacjach, w których nie są znane ich algorytmy⁴. Rozwiązywanie trudnych problemów wspomaga także intuicja, wyobrażenia, swobodna gra skojarzeń, a nawet manipulacje z przedmiotami, a zwłaszcza modelami badanych zjawisk. Myślenie, które prowadzi do rozwiązań oryginalnych (obiektywnie nowych), a zarazem odznaczających się użytecznością (estetyczną, poznawczą, techniczną), nazywane jest myśleniem twórczym.

Wykorzystując prace wielu psychologów (między innymi J. Dewey’a), można przy zastosowaniu reguł heurystycznych wyróżnić kilka głównych faz rozwiązywania problemów⁵. W fazie początkowej dostrzegany jest problem, czyli następuje uświadomienie, że posiadany zasób wiedzy nie wystarcza do osiągnięcia planowanych celów. Po odkryciu problemu następuje

¹ W. Gasparski, *Projektowanie. Koncepcyjne przygotowanie działań*, PWN, Warszawa 1978.

² K. Piech, *Wprowadzenie do heurystyki*, SGH, Warszawa 1998.

³ Myślenie, w szerokim, potocznym znaczeniu — przebieg wszelkich, świadomych procesów psychologicznych, czynność umysłu; w znaczeniu węższym, przyjętym w psychologii — proces rozwiązywania przez człowieka problemów, polegający na przetwarzaniu informacji; celem i wynikiem tego procesu jest poznawanie relacji między zjawiskami lub ich reprezentacjami poznawczymi, tj. spostrzeżeniami, wyobrażeniami, pojęciami, sądami. Myślenie jest więc także procesem wytwarzania nowych informacji, które służą albo poznaniu, albo podejmowaniu decyzji, a więc działaniu; w procesie rozwiązywania problemów: *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN S.A., Warszawa 2003.

⁴ Większość problemów, z którymi człowiek ma do czynienia ma taki charakter.

⁵ J. Dewey, *Jak myślimy?* KiW, Warszawa 1987.

przejście do drugiej fazy, czyli do aktywnego badania celu oraz danych początkowych, zawartych w sytuacji problemowej. W fazie tej zasadniczą rolę odgrywa myślenie reproduktywne⁶.

W sytuacji problemowej zawarte są różnorodne dane początkowe, czyli informacje zakodowane w postaci spostrzeżeń, wyobrażeń i pojęć. W celu rozwiązania problemu należy wyodrębnić ważne dane, natomiast nieważne odrzucić. Ważne dane⁷ są informacjami, które po wprowadzeniu do bloku pamięci krótkotrwałej, podlegają przetwarzaniu w procesie myślenia.

Kolejny krok w rozwiązywaniu problemu stanowi faza wytwarzania pomysłów, w której powstają nowe hipotezy i metody. W tej fazie nie można jednoznacznie zidentyfikować przebiegu heurystycznego łańcucha operacji. Według opracowanego przez niemieckiego psychologa K. Dunckera modelu wytwarzania pomysłów, pomysły rozwiązań powstają stopniowo⁸. W procesie tym można wyróżnić trzy zasadnicze części, zwane też poziomami. W pierwszej części wybierany jest ogólny kierunek poszukiwań rozwiązania, co w pewnym sensie ogranicza rejon poszukiwań i decyduje o dalszym przebiegu procesu wytwarzania pomysłów. Kierunek poszukiwań jest wyznaczony przez reguły heurystyczne. Dla większości problemów istnieje możliwość wyboru spośród wielu kierunków poszukiwań pomysłu rozwiązania. Wybór, lub inaczej mówiąc – odkrycie właściwego kierunku poszukiwań, jest kluczową operacją w wytwarzaniu pomysłu, decydującą o powodzeniu w rozwiązywaniu problemów. Zgodnie z wybranym kierunkiem tworzone są pomysły cząstkowe, które stanowią zarys rozwiązania (to drugi poziom w omawianym modelu). Pomysł cząstkowy nie jest w pełni określony i sprecyzowany, zawiera on luki, które w przyszłości powinny zostać uzupełnione.

W trzecim poziomie następuje skonstruowanie ostatecznego pomysłu, którego odrzucenie wiąże się z koniecznością powtórzenia poprzedniej operacji. Jeżeli to nie daje pozytywnego rezultatu, trzeba zmienić kierunek poszukiwań. W końcowym etapie procesu rozwiązywania problemów następuje weryfikacja pomysłów, polegająca na ocenie (ewolucji) efektów myślenia w świetle posiadanych informacji. W wyniku tej weryfikacji następuje przyjęcie bądź odrzucenie pomysłu. Do tego celu można wykorzystać: weryfikację sukcesywną lub weryfikację jednoczesną. Pierwsza z nich polega na wysuwaniu pomysłu wraz z jednoczesną jego weryfikacją. Jeśli jego ocena da wynik negatywny, to tworzony jest następny pomysł, także podlegający weryfikacji. Proces weryfikacji trwa tak długo, aż jeden z pomysłów zostanie zaakceptowany jako ostateczne rozwiązanie.

Jak dowodzą przeprowadzone badania, wiele odkryć naukowych powstało w rezultacie połączonych „działań” intuicji i racjonalnego myślenia. Diagnozując walory intuicji pod względem przedmiotu poznania, nie można pominąć funkcjonowania mózgu w tym obszarze rozważań. Prawa półkula mózgu umożliwia intuicyjny wgląd w strukturę i prawa natury, z kolei lewa

⁶ J. Koziński, *Percepcja. Myślenie. Decyzje*, PWN, Warszawa 1992.

⁷ O tym, co jest ważne w sytuacji problemowej, decyduje cel, jaki należy osiągnąć.

⁸ J. Koziński, *Percepcja. Myślenie. Decyzje*, PWN, Warszawa 1992.

jego część jest w stanie przetłumaczyć to na język logiki i matematyki⁹. Zdaniem E. Nowaka wszyscy posiadamy ten sam instrument, który zależnie od sposobu wykorzystania decyduje, czy działamy intuicyjnie, racjonalnie, albo po części intuicyjnie i racjonalnie.

Zgodnie z definicją, intuicja to przyglądanie się, przeczucie, zdolność przewidywania, twórcza wyobraźnia. To również narzucające się przekonanie, trudne do uzasadnienia, powstające w wyniku nieświadomego przeniesienia postaw wytworzonych w stosunku do podobnych sytuacji w przeszłości lub do wyniku działania bardzo słabych bodźców¹⁰. To co znamienne dla przedstawionej definicji, to swego rodzaju powiązanie intuicji z wyobraźnią i wizualizacją¹¹.

Tworzenie obrazów mentalnych w mózgu na podstawie wcześniejszych doświadczeń absorbujących nasze zmysły jest określane mianem wizualizacji.

Z kolei wyobraźnia nie korzysta z bezpośrednich doświadczeń zmysłowych i dzięki temu możemy sobie w dosłownym tego znaczeniu wyobrazić wszystko. Zarówno wizualizacja, wyobraźnia, jak i intuicja są domeną prawej półkuli i są bardzo subiektywne. Wyobraźnia odrzuca logikę, natomiast wizualizacja jest bardziej akceptowalna przez logikę.

Cechą znamionną jest to, że rozwijając wyobraźnię aktywizowana jest prawa półkula, a tym samym rozwijana intuicja. Dzięki takiemu funkcjonowaniu, w trakcie rozwiązywania wszelkich problemów, w tym także informacyjnych, angażowana jest nie tylko lewa logiczna półkula, ale przede wszystkim prawa, która wzbogaca nasze decyzje o elementy podświadome.

Dzięki intuicji i instynktowi, jak twierdzi L. Day¹² udaje się przetrwać najcięższe chwile. Dotyczy to rozwiązywania problemów o strukturze trudno przewidywalnej, której charakter losowy wymusza często podejmowanie decyzji o charakterze niezdeterminowanym. Stąd nie ulega wątpliwości, że intuicja wraz ze swoimi pochodnymi może w sytuacjach deficytu informacji okazać się niezastąpiona. Jedynym problemem jest jej „wdrożenie” w systemy inteligentne.

Innym, równie ważnym problemem jest to, czy komputery w prostych sytuacjach będą jedynie pełnić rolę zwykłych „podpowiadaczy”, czy też będą mogły „myśleć”, rozwiązując złożone problemy? Trudno przecież wyobrazić sobie taki komputer, który cechowałby się umysłem, odznaczającym się świadomością, intencjonalnością¹³, subiektywnością czy też zdolnością do przyczynowego oddziaływania. Stany umysłowe człowieka są jedynie właściwościami mózgu, a zarazem jego procesami psychicznymi, powstałymi na skutek jego działania. Dlatego dosłowne przełożenie stanów funkcjonowania ludzkiego mózgu i komputera jest przez wielu ekspertów uznawane za bardzo wątpliwe lub co najmniej kontrowersyjne. Stąd jedynie w skrajnie

⁹ E. Nowak, Tezy do seminarium: Wykorzystanie intuicji (poznania pozazmysłowego) w podejmowaniu decyzji wojskowych, AON, Warszawa 2001.

¹⁰ R. Tadeusiewicz, *Sygnal mowy*, WKŁ, Warszawa 1988.

¹¹ E. Nowak, Zintegrowany model poznania zmysłowego i pozazmysłowego w podejmowaniu decyzji, AON, Warszawa 2003.

¹² Autorka Praktycznej intuicji.

¹³ J. R. Searle, *Umysł, mózg i nauka*, PWN, Warszawa 1995.

dużym uproszczeniu można pozwolić sobie na analogię mózgu i komputera oraz umysłu i programu komputerowego. Optymiści w tym zakresie wyrażają pogląd, że wprawdzie nie stworzono jeszcze odwzorowań umysłów w postaci programów komputerowych, ale jest to możliwe, tylko wymaga wielu badań oraz czasu. Wśród grupy specjalistów propagujących powyższy pogląd znajdują się między innymi psychologowie, którzy w swoich badaniach nad konstrukcją programów symulujących¹⁴ wykorzystują tzw. zdobywcę cybernetyki¹⁵.

2. MODELE MYŚLENIA

Dotychczasowe osiągnięcia w tym zakresie doprowadziły do skonstruowania takich modeli myślenia, które na tym poziomie umożliwiają logiczne wnioskowanie lub podejmowanie prostych decyzji. Przyczyną tej „ułomności” jest brak możliwości jednoznacznego i wyczerpującego (zgodnie z przeznaczeniem programu) pełnego opisu struktur myślenia człowieka. Rozwiązanie tego problemu jest bardzo złożonym, a jednocześnie trudnym zadaniem. Wymaga on w pierwszej kolejności dokonania identyfikacji systemu, w którym tego rodzaju rozwiązanie będzie zastosowane, a następnie rozeznania specyfiki myślenia (podejmowania decyzji) ludzi funkcjonujących w tym systemie. Samodzielne działania programistów w celu odwzorowania procesów psychicznych człowieka w programowych procesach „myślenia” nie dają oczekiwanych rezultatów. W tym celu konieczne jest zaangażowanie psychologów oraz specjalistów (ekspertów) systemu, w którym tzw. sztuczna inteligencja będzie zastosowana.

„Bezsilność” proceduralnych metod postępowania w warunkach deficytu informacji, podpowiada kierunek poszukiwań w tym zakresie, których główny nurt stanowi heurystyka wraz z oferowanymi przez nią metodami oraz technikami¹⁶. Najogólniej heurystyka spotykana jest w sytuacjach, gdy:

- nie ma jeszcze wystarczająco dobrej teorii dla danej dziedziny pozwalającej na otrzymywanie zadowalających rozwiązań (zazwyczaj w dziedzinach młodych) i wówczas można się oprzeć jedynie na doświadczeniu (zdobywanym często metodą „prób i błędów”);
- istnieje otrzymane na gruncie teorii rozwiązanie, ale nie jest ono satysfakcjonujące, stąd dąży się do uzyskania lepszego wyniku.

Główna różnica między podejściem rutynowym (stosując algorytmy), a twórczym (stosując heurystykę) polega na tym, że pierwsze podejście zawsze daje rozwiązanie, podczas gdy podejście twórcze nie zawsze jest skuteczne. Algorytmy zakładają deterministyczne podejście do zjawiska, a heurystyka – po części stochastyczne.

¹⁴ J. Koziński, *Percepcja. Myślenie. Decyzje*, PWN, Warszawa 1992.

¹⁵ Program odtwarzający rzeczywiste myślenie człowieka.

¹⁶ W wielu publikacjach dotyczących teorii zarządzania zaobserwowano tendencje różnorodnego (często zamiennego) stosowania terminów metod i technik heurystycznych.

Twórcze rozwiązywanie zadań, a więc stosowanie heurystyki, wymaga odejścia od rutyny krępującej twórczość oraz przyjęcia postawy nastawionej na innowacyjność (oczekiwanie i przygotowywanie się na zmiany). Dzięki temu można odkrywać nieznane dotąd rzeczy, zjawiska oraz tworzyć „nowe”, np. przez wykrywanie cech łączących fakty, uogólnianie ich i rozwijanie. Można też korzystać z analogii i rozwiązań stworzonych przez innych oraz je udoskonaląć. Czynności umysłowe człowieka są regulowane przez reguły algorytmiczne, bądź przez reguły heurystyczne.

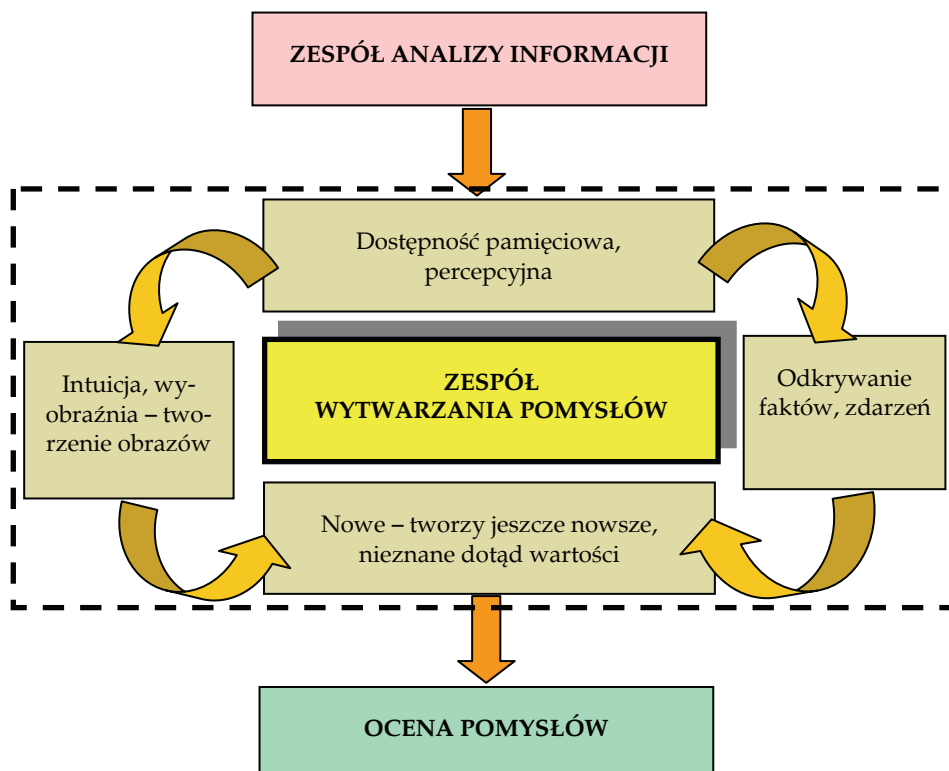
Jak już wspomniano - reguły heurystyczne są regułami zawodnymi. Kolejną właściwością reguł heurystycznych jest to, że są one mniej określone niż algorytmy. Nie zawsze wskazują one dokładnie, jaki łańcuch operacji należy wykonać, pozostawiając człowiekowi dużą swobodę w wyborze kolejnych operacji. Po trzecie heurystyki są ogólne, bądź szczegółowe. Heurystyki ogólne, czyli niespecyficzne, można stosować do większości zadań. Heurystyki szczegółowe, czyli specyficzne, są adekwatne tylko w określonych zadaniach.

Reguły algorytmiczne również mają trzy cechy. Po pierwsze, są one niezawodne, czyli, gwarantują rozwiązanie każdego zadania danej klasy, eliminują ryzyko niepowodzenia. Po drugie, algorytmy są dobrze określone, to znaczy wskazują one jednoznacznie, jaki skończony łańcuch operacji należy wykonać w danym zadaniu. Ponadto, algorytmy są przepisami masowymi, a więc za ich pomocą można rozwiązać nie jedno, lecz całą klasę zadań. Reasumując, można uznać (w pewnym uproszczeniu) postępowanie proceduralne (szablonowe) – za algorytmiczne oraz rozwiązanie nieproceduralne – za heurystyczne. Uzasadnienie stosowania heurystyki w różnych dziedzinach naszego życia można znaleźć między innymi w pracach J. Feldmana (1972), K. Millera (1971), A. Nowella i H.A. Simona (1972).

Praktyka decyzyjna dostarcza wiele przykładów na to, że istniejące luki informacyjne są częstą przyczyną podejmowania decyzji ryzykownych, których skutki nie są do końca przewidywalne. Stąd w warunkach tzw. niepewności informacyjnej zasadniczymi narzędziami twórczego rozwiązywania zadań decyzyjnych powinno być: kojarzenie sytuacyjne, odkrywanie faktów, przewidywanie wydarzeń (oparte na mechanizmie ekstrapolacji zdarzeń). Jednym ze sposobów praktycznego rozwiązywania problemów informacyjno-decyzyjnych byłoby utworzenie zespołu wytwarzania pomysłów, w skład którego wchodziłyby osoby o określonych dla tego typu zadań predyspozycjach (rys. 1).

Zespół wytwarzania pomysłów powinien wykorzystywać w tego typu działaniach metodę synektyczną. Jej istotą jest odsunięcie od siebie na pewien czas schematów, logiki oraz metodologii - w celu zbadania różnych, pozornie nie związanych ze sobą problemów; przy czym świadomie symuluje się proces działalności twórczej, czyli wywołuje się stany psychiczne, które przyczyniają się do łatwiejszego łączenia ze sobą różnych niezależnych rzeczy. Równie przydatne jest zastosowanie tej metody do rozwiązywania problemów, z którymi spotykamy się po raz pierwszy. Zgodnie z tą tezą

T. Proctor nie uznaje tej właściwości jako ograniczenie w jej zastosowaniu, a jedynie właściwość¹⁷ stanowiącą stimulator twórczych poszukiwań.



Rysunek 1. Powiązania funkcjonalne zespołu wytwarzania pomysłów

Czynnikiem stymulującym proces powstawania nowych pomysłów jest funkcja kojarzenia. Skojarzenie poszczególnych elementów badanego procesu uzyskuje się przez:

- ustalenie płaszczyzny porównawczej;
- kojarzenie przez porównanie;
- gromadzenie uzyskanych rezultatów.

Finalnym etapem wytwarzania pomysłów przy pomocy tej analogii jest weryfikacja wytworzonego pomysłu.

¹⁷ Należy uznać to za zaletę w stosunku do poszukiwania rozwiązań o charakterze nowatorskim.

Analogie, czyli inaczej mówiąc porównania, są stare jak świat i praktycznie towarzyszą człowiekowi w każdej jego dziedzinie życia. Analogie znajdują również zastosowanie w myśleniu lateralnym, którego twórcą jest Edward De Bono. Metoda, pozwalająca wyzwolić się z konwencjonalnego sposobu traktowania problemu, sprowadza się w najogólniejszym zarysie do przerywania stereotypowych wzorców działania. Znamionną cechą myślenia lateralnego jest tworzenie listy skojarzeń, stanowiące wspólną płaszczyznę większości prezentowanych metod heurystycznych. Powyższe właściwości utwierdzają w przeświadczeniu o zasadności wykorzystania tej metody do rozwiązywania problemu deficytu informacyjnego (nawet w przypadkach całkowitej utraty informacji).

Inną propozycją w tym zakresie jest tzw. heurystyka dostępności (znajomości), której idea sprowadza się do automatycznego wnioskowania na podstawie dostępności śladów pamięciowych. Jej walory szczególnie podkreślał G. Gigerenzer (1999), uznając ją za metodę uniwersalną w każdych warunkach sytuacyjnych. Udowodnił, że jej zaletą jest nie tylko szybkość, ale także skuteczność stosowania. Ten sam autor, prezentując w swoich pracach¹⁸ bardziej zaawansowaną wersję heurystyki dostępności pod nazwą *Take the best*, wykazał jej przewagę nad metodami matematycznymi.

Jedną z pochodnych metod heurystycznych jest prognozowanie heurystyczne, czyli przewidywanie nowych obrazów rzeczywistości, które nie zawsze da się opisać za pomocą analizy przeszłości. Często prognozowanie heurystyczne określa się jako intuicyjne, gdyż opiera się ono na zdrowym rozsądku i wyobraźni człowieka.

Sednem metod heurystycznych jest dochodzenie do nowych rozwiązań poprzez formułowanie hipotezy. Wykorzystują one opinie specjalistów (intuicję i doświadczenie) w celu stwarzania wszelkich prognoz. Intuicja i przecucie mogą doprowadzić do powiązania ze sobą wielu odległych faktów.

Metody prognostyczne są wykorzystywane do wielu celów prognostycznych, spośród których można wyróżnić:

- wskazywanie daty zajścia interesującego nas zdarzenia;
- określenie poziomu badanego zjawiska;
- określenie punktów zwrotnych w przebiegu zmiennych;
- określenie prawdopodobieństwa występowania danego zdarzenia;
- określenie natężenia występowania nowych zjawisk;
- tworzenie ocen faktów determinujących przyszłość;
- ocena przydatności utworzonych modeli do prognozowania.

Wnikliwa analiza tego, co oferuje heurystyka, utwierdza w przekonaniu, że określona implementacja niektórych z przedstawionych metod do celu rozwiązywania problemów informacyjno-decyzyjnych jest możliwa.

¹⁸ G. Gigerenzer, D.G. Goldstein, *Reasoning the Fast and Frugal Way: Models of Bounded Rationality*, Psychological Review, 103 (4), 1996 oraz G. Gigerenzer P. Todd, *Simple heuristic that make us smart*, Oxford University Press, 1999.

Przeprowadzone badania dowodzą, że najbardziej temu celowi sprzyjałyby: analiza morfologiczna, myślenie lateralne, ale przede wszystkim analogia symboliczna i bezpośrednia oraz metoda synektyczna.

Różnorodne przejawy heurystycznego zastosowania można zauważyć między innymi w takich dziedzinach, jak: dydaktyka, nauki historyczne, filozofia, wspomaganie podejmowania decyzji, metody organizatorskie, konsulting, optymalizacja, prognozowanie oraz przeszukiwanie, programowanie komputerów, finanse, medycyna, gry logiczne, marketing.

Prognozowanie przy pomocy heurystyki sprowadza się do przewidywania nowych obrazów rzeczywistości, niekoniecznie dających się opisać za pomocą analizy przeszłości.

Wśród celów prognostycznych, do jakich wykorzystuje się metody heurystyczne, na uwagę zasługują między innymi:

1. Określenie poziomu badanego zjawiska.
2. Określenie prawdopodobieństwa wystąpienia jakiegoś zdarzenia.
3. Określanie punktów zwrotnych w przebiegu zmiennych.
4. Określenie natężenia występowania zjawisk nowych.
5. Tworzenie ocen faktów determinujących przyszłość.
6. Ocena przydatności utworzonych modeli do prognozowania.
7. Wskazanie miejsca, a także daty zajścia interesującego nas obiektu (zdarzenia).

Z kolei przeszukiwanie heurystyczne umożliwia między innymi identyfikowanie miejsca zagrożenia, poszukiwanego obiektu, itp. Przeszukiwanie na ślepo spotykane w teorii sztucznej inteligencji stosowane jest w przypadkach, gdy nie mamy żadnej informacji¹⁹. W konsekwencji podjętego wątku poszukiwań rozwiązań w analizowanym obszarze, zdeterminowanych właściwościami wybranych metod heurystycznych, potwierdziła się rola percepcji w procesach poznawczych. Jej znaczenie podkreślał między innymi P. Lasoń, który zwrócił uwagę na to, że skoro może następować tzw. złudzenie wizualne, to również myślenie może być obciążone różnego rodzaju odchyleniami od obiektywności. Zdaniem tego samego autora, często decyzje podejmowane są na podstawie tzw. heurystyk poznawczych – wskazówek ukierunkowujących wynik myślenia, lecz go nie determinujących.

O ile normatywne techniki podejmowania decyzji konstruowane są jako algorytmy, o tyle myślenie człowieka wykorzystuje często heurystyki zamiast algorytmów. Jednakże używanie zamiennie słowo *inklinacja*²⁰ ze słowem *heurystyka* jest zbyt dużym uproszczeniem. Wprawdzie heurystyki

¹⁹ Z badań psychologicznych wiadomo, że człowiek stosuje „zmodyfikowane progresywne pogłębianie”, ograniczone poszukiwanie w głąb oparte na heurystykach związanych z doświadczeniem i zdolnością oceny przewagi danej sytuacji. Ekspert pamięta 50–100 tysięcy „prototypowych” wzorców lub struktur. Mechanizm „porcjowania” przy pamiętaniu złożonych struktur. W. Duch, Katedra Informatyki Stosowanej UMK, wykłady nt. *Sztuczna inteligencja. Szukanie heurystyczne*.

²⁰ P. Lasoń, Rola inklinacji poznawczych w podejmowaniu decyzji konsumenckich, Politechnika Wrocławska, Wrocław, 2000.

mogą być wyuczone w treningu twórczości (De Bono, 1998), jednakże *inklinacja* bardziej odnosi się do wrodzonych i zarazem stosowanych mechanizmów człowieka.

Podejście D. Harela²¹ do problemu poszukiwania może być pewnym wzorcem do rozwiązywania problemów złożonych problemów informacyjnych, np. takich, które dotyczą zagrożeń bezpieczeństwa państwa. Na podstawie tej teorii miejsc zagrożeń można poszukiwać „na ślepo”, w przypadkowy i nieuporządkowany sposób, lub można to również uczynić systematycznie. Można do tego celu wykorzystać podejście analityczne. Mimo że oba sposoby postępowania wydają się racjonalne, rozsądek nakazuje zastosować rozwiązanie heurystyczne, w którym dominującą rolę będzie odgrywać doświadczenie oraz intuicja. Choć istnieje obawa, że powyższe poszukiwania okażą się nieskuteczne, to istnieje też duże prawdopodobieństwo poprawnego oszacowania miejsca i skali zagrożenia oraz zidentyfikowania jego źródła. W pozyskiwaniu, a w zasadzie poszukiwaniu (bądź uzupełnieniu) informacji o zagrożeniach należy wykorzystać zasadniczą funkcję heurystyczną – funkcję kojarzenia.

Identyfikując rolę heurystyk, należy podkreślić istotę heurystyk decyzyjnych, gdyż finalnym etapem oceny odbieranego przez człowieka obrazu (np. przestrzeni powietrznej) jest decyzja – co obserwuje. Stąd w teorii ograniczonej racjonalności (Simmon 1955) rezygnuje się z poszukiwania optimum wyboru na rzecz odnalezienia wyboru satysfakcjonującego²². Dlatego heurystyki decyzyjne stanowią swoisty skrót myślowy, zdeterminowany czasem podejmowania decyzji, a także działaniem w warunkach natłoku informacji. Heurystyki tego rodzaju wprawdzie sprawdzają się mimo istniejących ograniczeń, jednakże myślenie na „skrót” niesie za sobą zwiększone ryzyko popełniania błędów oceny określonej sytuacji. Oczywiście wpływu percepcji informacji na jakość jej wykorzystania w procesie podejmowania decyzji w zasadzie nie powinna budzić żadnych wątpliwości. Potwierdzeniem tego stwierdzenia są rezultaty z przeprowadzonych badań²³, z których wynika, że za pomocą wzroku człowiek wchłania 83 % informacji, natomiast za pośrednictwem słuchu tylko 11 %. Przy analizie cech percepcyjnych nie sposób pominąć umiejętność zapamiętywania odbieranych informacji. Przekazana informacja w postaci:

- mówionej po trzech godzinach jest zapamiętywana w 70 %, po trzech dniach – zaledwie w 10 %;
- wizualnej – odpowiednio w 72 % i 20 %;
- mówionej i wizualnej zwiększa się do 85 % i 65 %²⁴.

²¹ Harel D. na przykładzie zagubionych szkieł kontaktowych przedstawia sposoby ich poszukiwania z wykorzystaniem podejścia heurystycznego. Wyróżnia on między innymi rozwiązanie sekwencyjne (uporządkowane), losowe oraz mieszane.

²² Lasoń P., Rola inklinacji poznawczych w podejmowaniu decyzji konsumenckich, Politechnika Wrocławska, Wrocław, 2000.

²³ Między innymi: T. Buzan., *Ruszyć głowę*, Rawi, Łódź 1996.

²⁴ E. Nowak, Tezy do seminarium: Wykorzystanie intuicji (poznania pozazmysłowego) w podejmowaniu decyzji wojskowych, AON, Warszawa 2001.

Czy w związku z tym ma znaczenie wielkość określana mianem zapamiętywania odbieranej informacji? Z pewnością ma i to duże, chociażby ze względu na możliwość aktualnego odniesienia się do zachodzących zdarzeń, które miały miejsce w przeszłości. Można więc uznać, że zapamiętana informacja lub jej cechy charakterystyczne mające znamiona „bazy wiedzy informacyjnej” mogą być szczególnie przydatne w trakcie analizy i przetwarzania obrazu informacji.

Konsekwentne działania w kontekście poszukiwań badawczych doprowadziły autora niniejszego opracowania do metody synektycznej i przyniosły potwierdzenie jej walorów i oczekiwań z nią związanych. Rekomendowanie tej metody wynika przede wszystkim z możliwości jej zastosowania w złożonych procesach produkcyjnych, technologicznych, procesach zarządzania jednostkami gospodarczymi, badaniach naukowych i pracach koncepcyjnych. Zdaniem J. D. Antoszkiewicza skuteczność tej metody odnotowuje się nawet w takich przypadkach, gdy zawiodą inne metody poszukiwania nowych pomysłów czy też lepszych rozwiązań²⁵. Na podkreślenie zasługuje fakt, że generalną zaletą synektyki jest możliwość integracji pozornie nie mających związku elementów w nowe jakościowe całości.

Wskazana metoda jest także po części zbieżna z metodą dowolnych skojarzeń²⁶ (Taylor, 1961). Jedną z najważniejszych metod tworzenia pomysłów przyjmuje dwie formy, a mianowicie:

- tworzenie dowolnych skojarzeń bez określonej struktury;
- tworzenie dowolnych skojarzeń zgodnie z przyjętą strukturą.

Dociekliwość w obszarze metody kojarzenia doprowadzała do identyfikacji tej funkcji, której sedno sprowadza się między innymi do postrzegania teraźniejszości przez pryzmat doświadczenia związanego z przeszłością. Funkcja tego typu może być realizowana dzięki właściwościom układu poznawczego człowieka, tzw. *primingu*²⁷. W ogólnym rozumieniu „*priming*” jest jednym z najistotniejszych komponentów myślenia. Dzięki posiadanemu doświadczeniu jesteśmy w stanie kojarzyć nowe informacje z tymi, które już posiadamy. Heurystyka znajomości (dostępności) jest najprostszą i najszybszą inklinacją występującą w procesie identyfikacji wszelkich obiektów. Jej nieświadomy charakter pozwala również wnioskować, iż jest najczęściej wykorzystywaną przez człowieka heurystyką, choć jak wykazuje G. Gigerenzer – nie jest uniwersalną. Sprzyja ono także tworzeniu spójnej struktury wiedzy, co jest bardzo istotne dla rozwiązywania problemów informacyjnych.

W procesie wnioskowania niezwykle przydatne mogą się okazać tzw. tablice decyzyjne z nadanymi dla określonych cech parametrami. Porówny-

²⁵ J. D. Antoszkiewicz, *Metody heurystyczne. Twórcze rozwiązywanie problemów*, ORGMASZ, Warszawa 1996.

²⁶ J. Penc wyróżnia metodę wymuszonych oraz pośrednich skojarzeń: *Leksykon biznesu*, wyd. I, Warszawa 1997.

²⁷ *Priming* może być powodowany przez bodźce zmysłowe występujące w teraźniejszości lub przez cechy sytuacji, w których zapamiętujemy dany ślad lub go przywołujemy – P. Lasoń, *Rola inklinacji poznawczych w podejmowaniu decyzji konsumenckich*, Politechnika Wrocławska, Wrocław, 2000. s. 16.

wanie tablic decyzyjnych może być dokonywane w sekwencji szeregowej (zależnej) bądź równoległej. Pierwszą z nich można porównać do cyklu produkcyjnego, w którym występujący na wejściu półfabrykat podlega w ustalonym trybie kolejnym transformacjom. Z kolei w drugim cyklu, bardziej uniwersalnym, analiza tablic decyzyjnych dokonywana jest niezależnie od kolejności otrzymywanej informacji.

PODSUMOWANIE

Jak w każdym funkcjonującym systemie, tak i w systemach bezpieczeństwa istnieje nieustanne zapotrzebowanie na wszelkiego rodzaju informacje, których jakość determinuje skuteczność działania podsystemów obronnych, a także terytorialnych struktur administracyjnych w zakresie przeciwdziałania i reagowania na zagrożenia o charakterze militarnym i niemilitarnym. Podejmowanie decyzji w zakresie zarządzania kryzysowego jest szczególnie utrudnione brakiem (całkowitym lub częściowym) informacji. Dlatego w tego typu sytuacjach problemowych, zasadnym jest sięgnięcie do rozwiązań niekonwencjonalnych, których konstrukcja byłaby oparta na sposobach twórczego rozwiązywania problemów. Również celowe w tym względzie wydaje się także powiązanie logicznego (dobrze strukturalnie określonego) oraz niekonwencjonalnego sposobu myślenia, w którym problemy otwarte będą rozwiązywane za pomocą intuicji i szeregu metod heurystycznych.

Z przeprowadzonych badań wynika także, że do rozwiązywania problemów dobrze określonych (zdeteminowanych) wskazane jest korzystanie z reguł algorytmicznych. Natomiast zastosowanie reguł heurystycznych wydaje się konieczne w sytuacjach niezdeteminowanych. Stąd, kompromisem byłoby użycie systemu rozwiązującego problemy informacyjno-decyzyjne wykorzystującego o oba rodzaje reguł.

LITERATURA:

- [1] Antoszkiewicz J. D., *Metody heurystyczne. Twórcze rozwiązywanie problemów*, ORGMASZ, Warszawa 1996.
- [2] Buzan T., *Ruszyć głowę*, Rawi, Łódź 1996.
- [3] Dewey J., *Jak myślimy?*, KiW, Warszawa 1987.
- [4] Duch W., *Katedra Informatyki Stosowanej UMK*, wykłady nt. Sztuczna inteligencja. Szukanie heurystyczne.
<http://www.phys.uni.torun.pl/~duch/Wyklady/AI/AI1-2.ppt>
- [5] Gasparski W., *Projektowanie. Koncepcyjne przygotowanie działań*, PWN, Warszawa 1978.

- [6] Gigerenzer G., Goldstein D.G., *Reasoning the Fast and Frugal Way: Models of Bounded Rationality*, Psychological Review, 103 (4), 1996.
- [7] Gigerenzer G., Todd P., *Simple heuristic that make us smart*, Oxford University Press, 1999.
- [8] Harel D., *Rzecz o istocie informatyki*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, 2001.
- [9] Koziński J., *Percepcja. Myślenie. Decyzje*, PWN, Warszawa 1992.
- [10] Lasoń P., *Rola inklinacji poznawczych w podejmowaniu decyzji konsumenc-
kich*, Politechnika Wrocławska, Wrocław, 2000.
- [11] *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN S.A.,
Warszawa 2003.
- [12] Nowak E., *Tezy do seminarium: Wykorzystanie intuicji (poznania pozazmy-
słowego) w podejmowaniu decyzji wojskowych*, AON, Warszawa 2001.
- [13] Nowak E., *Zintegrowany model poznania zmysłowego i pozazmysłowego
w podejmowaniu decyzji*, AON, Warszawa 2003.
- [14] Penc J., *Leksykon biznesu*, wyd. I, Warszawa 1997.
- [15] Piech K., *Wprowadzenie do heurystyki*, SGH, Warszawa 1998.
- [16] Searle J. R., *Umysł, mózg i nauka*, PWN, Warszawa 1995.
- [17] Tadeusiewicz R., *Sygnal mowy*, WKŁ, Warszawa 1988.



Piotr Laskowski

Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Polityka budżetowa gmin polskich a procesy stymulowania rozwoju lokalnego w kontekście budżetu zadaniowego

WPROWADZENIE

Ewolucja regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania organów samorządowych stworzyła władzom lokalnym duże możliwości wpływania na procesy zachodzące w realnej sferze rozwoju gospodarczego. Zwiększeniu uległ nie tylko zakres odpowiedzialności organu wykonawczego gminy za szeroko pojęty rozwój lokalny, ale także zakres kompetencji do samodzielnego podejmowania decyzji i kształtowania polityki finansowej. W dobie pełnego urynkowienia, zwiększającego zdolność przedsiębiorstw do dokonywania wolnych wyborów lokalizacyjnych, zadaniem władz gminy jest stworzenie warunków do stabilnego i dynamicznego rozwoju gospodarczego danej jednostki terytorialnej, co sprowadza się do stworzenia konkurencyjnych w stosunku do innych gmin warunków dla rozwoju przedsiębiorczości.

Należy zauważyć, iż samorząd gminny został wyposażony w różnorakie instrumenty służące kreowaniu warunków dla rozwoju lokalnego, do których zaliczyć należy: możliwość opracowywania programów i strategii, pozyskiwanie środków pomocowych krajowych i zagranicznych, wspieranie rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości. Obowiązek dbania przez jednostki samorządu o rozwój gospodarczy i wspieranie przedsiębiorczości jest nie tylko ich obowiązkiem ustawowym, ale przede wszystkim wynika z uzależnienia ich dochodów od wpływów z podatków od osób fizycznych i prawnych, a więc od liczby i kondycji mieszkających i działających w gminie podatników. W ten sposób interes gospodarza terenu, którym jest gmina odpowiedzialna za rozwój lokalnej gospodarki, został sprzęgnięty z intere-

sem poszczególnych członków społeczności lokalnej, jakimi są funkcjonujący na tym terenie przedsiębiorcy (rozwój ich firm gwarantuje bowiem pośrednio rozwój regionu, w którym działają). Zgodnie z zapisami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, pojęcie samorządności oznacza nie tylko uprawnienia, ale i rzeczywiste możliwości oraz zdolności do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi w imieniu wspólnoty samorządowej. Jeżeli więc z założenia gmina ma zaspokajać potrzeby lokalnej społeczności, to niezbędne jest umożliwienie jej zgromadzenia wystarczających środków do realizacji tego zadania. Niestety często spotykamy się z zachowawczą postawą niektórych samorządów w sferze finansów lokalnych. Włodarze wielu gmin wolą nie angażować swoich sił w prowadzenie aktywnej polityki dochodowej i liczą jedynie na wspomaganie ze strony państwa. Przyczyną takiego stanu rzeczy są dwa fakty: małe zainteresowanie mieszkańców gmin sprawami samorządu oraz przewidywalność co do skali zasilania budżetu gminy z budżetu centralnego. Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być zmuszenie samorządów do stosowania instrumentów motywujących zarówno lokalną społeczność jak i lokalne władze.

RACJONALIZACJA GOSPODARKI BUDŻETOWEJ GMIN

Podstawą do ustalania zakresu realizowanych zadań przez gminy jest wysokość dochodów budżetowych. Dlatego też występuje potrzeba stosowania mechanizmów racjonalizujących gospodarkę finansową w płaszczyźnie dochodowej i wydatkowej budżetu gminy. Racjonalizacja strony dochodowej ma na celu wzrost wielkości budżetu, który uzależniony jest od stosowania instrumentów ekonomicznych i politycznych. Po stronie wydatkowej celem racjonalizacji jest wzrost efektywności gospodarowania i lepsze wykorzystanie majątku komunalnego. Wyrazem tego jest racjonalizacja kosztów świadczonych usług oraz kształtowanie rozwoju na podstawie pożądaných proporcji pomiędzy wydatkami bieżącymi i inwestycyjnymi. Możliwość wpływania na wielkość i strukturę budżetu gminy uzależniona jest od takich czynników, jak: lokalizacja i charakter gminy, sytuacja demograficzna (liczba ludności, jej struktura ekonomiczna i saldo migracji), baza ekonomiczna i stan zagospodarowania gminy, w tym sytuacja na rynku pracy, liczba podmiotów gospodarczych, wartość nakładów inwestycyjnych oraz stan infrastruktury¹

W kształtowaniu lokalnej polityki finansowej i gospodarki budżetowej zasadnicze znaczenie ma wydajność i stabilność poszczególnych źródeł dochodów. Wysoki udział dochodów własnych pochodzących z potencjału bazy ekonomicznej, korzystnej struktury demograficznej i dobrego zagospodarowania infrastrukturalnego, sprzyja samodzielności podejmowania decyzji, dając możliwość kształtowania racjonalnej gospodarki budżetowej. Podatki odgrywają rolę instrumentów polityki lokalnej, oddziałują na przebieg procesów społeczno-gospodarczych. Władze gminy przez ustalenie stawek po-

¹C. Rudzka-Lorentz, J. Sierak.: *Zarządzanie finansami w gminach*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Warszawa 2003, s. 162-185.

datkowych wpływają na poziom aktywności na danym terenie. Mogą one stworzyć warunki rozwoju lokalnego, które w późniejszym okresie wpłyną na poziom dochodów budżetowych. Warunkiem realizacji tego celu jest przyjęta długookresowa, czytelna i stabilna polityka finansowa.

Obecnie proces decentralizacji zadań publicznych i kompetencji do ich wykonywania nie idzie w parze z procesem decentralizacji finansów publicznych. Wzrost dochodów gmin w sytuacji rozszerzonego zakresu zadań i dekoncentracji środków publicznych powoduje powstanie zjawiska niedofinansowania i konieczność dokładania przez gminy swoich własnych środków na pokrycie wydatków na zadania z zakresu administracji rządowej, realizowanych na mocy ustaw lub zawieranych porozumień. Z kolei w sytuacji, gdy gminy nie dysponują wystarczającymi dochodami własnymi, pozostaje konieczność korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania. Sięgając po takie źródła gminy wstępują w roli dłużników, odpowiadając za swe zobowiązania posiadanym majątkiem i uzyskanymi dochodami.

Pozyskane w wyniku zaciągnięcia długu środki finansowe powinny być wykorzystywane na cele inwestycyjne. Dla racjonalnego gospodarowania ważny jest dobór instrumentów dłużnych do zadań, którym mają służyć. Zaciągnięcie przez gminę pożyczki, kredytu czy emisja obligacji powinno być poprzedzone analizą ekonomiczną i prognozą finansową, wykazującą możliwości płatnicze gminy w dłuższym okresie czasu. Niekontrolowane zadłużanie się może doprowadzić do zachwiania, a nawet utraty płynności finansowej.

Następnym warunkiem racjonalizacji gospodarki budżetowej jest poprawa zarządzania. Doskonaleniu zarządzania służyć ma analiza korzyści i kosztów dokonywana z wykorzystaniem nowoczesnych instrumentów służących racjonalizacji gospodarki, tj. strategii, długookresowych planów i prognoz budżetu gminy, wieloletnich programów i planów inwestycyjnych.

Ustalenie priorytetów gospodarowania środkami bieżącymi oraz finansowania inwestycji jest kolejnym czynnikiem wpływającym na racjonalne wykorzystanie zasobów gminy. Wyznacznikiem powinna być również strategia rozwoju gminy oraz prognoza finansowa budżetu, określająca jej potencjał finansowy w dłuższym okresie czasu.

Z punktu widzenia racjonalizacji gospodarowania ważnym zagadnieniem jest pomiar efektywności wydatków publicznych. Badanie efektywności zadania oznacza sytuację, w której można ustalić rezultat przedsięwzięcia otrzymany przez porównanie uzyskiwanych efektów z poniesionymi nakładami. Szczególnie w branżach, w których jest możliwy bezpośredni pomiar efektywności wydatków publicznych należy dążyć do racjonalizacji kosztów produkcji i dostarczania usług, a także do wytwarzania związków pomiędzy wydatkami publicznymi, a kosztami ponoszonymi przez odbiorców.

Na racjonalizację gospodarki budżetowej wpływają czynniki, które uwidocznione są zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej budżetu. Na rzecz racjonalizacji należy podejmować zintegrowane działania, których skutkiem będzie wzrost dochodów budżetowych oraz poprawa efektywności ich wykorzystania.

POLITYKA BUDŻETOWA GMINY

Do każdej polityki można przypisać właściwy jej podmiot, przedmiot, cel oraz narzędzia realizacji. Najważniejszym podmiotem polityki jest państwo, a ściślej – jego władze. W sprawach ogólnych i ważnych wyraża ono swą wolę przez decyzje parlamentu (w wyjątkowych sytuacjach korzystając z instytucji referendum). W procesie rządzenia krajem podmiotem polityki jest rząd, natomiast w ramach poszczególnych resortów, w odniesieniu do polityk „branżowych” podmiotami są ich kierownicy.

Drugim, zbiorowym podmiotem władzy publicznej w Polsce jest samorząd terytorialny, obejmujący jednostki funkcjonujące na trzech poziomach. Najstarszą i podstawową jednostką jest gmina; od 1999 r. funkcjonują powiaty i samorządowe województwa (te ostatnie w tych samych granicach, co jednostki administracji państwowej).

Każda jednostka samorządu terytorialnego ma osobowość prawną, czyli posiada zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków w stosunkach cywilnoprawnych; ich samodzielność podlega ochronie sądowej². Każda z nich może również, w granicach obowiązującego prawa, prowadzić własną politykę w różnych dziedzinach, także w zakresie przypisanej im części finansów publicznych. Finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, a w szczególności:³

- 1) gromadzenie dochodów i przychodów publicznych;
- 2) wydatkowanie środków publicznych;
- 3) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa;
- 4) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne;
- 6) zarządzanie środkami publicznymi,
- 7) zarządzanie długiem publicznym;
- 8) rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

Z podanej listy czynności dwie pierwsze zawierają istotę zakresu rzeczowego finansów publicznych⁴. Przedstawiony zakres finansów publicznych ogranicza się zatem do procesów związanych z gromadzeniem i wyda-

² Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997r Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. (Dz.U. nr 78, poz.483)

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240)

⁴ „Finansowanie potrzeb pożyczkowych...” jest natomiast czynnością dodatkową, obejmującą sprzedaż bonów skarbowych i obligacji oraz zaciąganie kredytów i pożyczek, która – gdyby wydatki nie przewyższały (teraz lub kiedyś) dochodów – w ogóle by nie wystąpiła. „Zaciąganie zobowiązań...” obejmuje w tym kontekście pozostałe przypadki zaciągania zobowiązań, jak np. przyjmowanie depozytów, udzielanie poręczeń i gwarancji, czy zapłata po terminie dostarczenia towaru czy wykonania usługi. Z kolei „zarządzanie środkami publicznymi” zawiera się w poprzednich czynnościach, poszerzonych o dokonywanie rozchodów w formie np. lokat bankowych, zaś następna jest znowu konsekwencją finansowania potrzeb pożyczkowych. Ostatnia z podanych czynności obejmuje rozliczenia budżetu państwa z budżetem unijnym.

waniem środków publicznych, czyli z budżetem. Dlatego też politykę podmiotu władzy publicznej w tej dziedzinie nazwać można polityką budżetową⁵.

Przedmiot polityki budżetowej jest zatem wyraźnie określony; są nim finanse określonego podmiotu władzy publicznej: państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, obejmujące gromadzenie pieniędzy i ich wydawanie oraz czynności pochodne. Każdy podmiot prowadzący politykę musi liczyć się z różnego rodzaju licznymi ograniczeniami. Ograniczenia te można podzielić na zewnętrzne (egzogeniczne) w stosunku do podmiotu polityki i wewnętrzne (endogeniczne), wynikające z właściwości danego podmiotu lub jednostki terytorialnej, którą zarządza.

Ograniczenia egzogeniczne mają swoje źródło w regulacjach prawnych stopnia wyższego niż podmiot polityki. W odniesieniu do szczebla państwa będą to np. różnego rodzaju umowy międzynarodowe, które Polska ratyfikowała, w tym zwłaszcza przepisy Unii Europejskiej. Dla jednostek samorządu terytorialnego ograniczenia egzogeniczne, w większości jednakowe dla wszystkich jednostek tego samego szczebla, wynikają z przepisów prawa państwowego. Dotyczy to również prowadzonej przez władze publiczne polityki budżetowej; państwo nie może np. stosować cel wobec partnerów z UE, a władze lokalne muszą stosować się do licznych ograniczeń narzuconych im przez państwo.

Ograniczenia wynikające z przepisów państwowych odnoszą się zarówno do gromadzonych przez gminę dochodów, jak i do dokonywanych przez nią wydatków⁶. Niektóre z nich ujawniają się dopiero w zestawieniu z odpowiednimi cechami danej gminy.

Jeśli chodzi o wydatki, państwo ogranicza dowolne ich kształtowanie przez gminę, ustalając:

- listę zadań obligatoryjnych, np. odprowadzanie ścieków, prowadzenie gimnazjów;
- warunki realizacji tych i innych zadań w formie norm lub wielkości minimalnych, np. stopień zanieczyszczenia ścieków wpuszczanych do odbiornika, wysokość wynagrodzeń nauczycieli.

W efekcie gmina musi najpierw przewidzieć środki na zadania obowiązkowe, a dopiero w drugiej kolejności na różne inne cele, nawet te uznane przez nią za ważniejsze.

Jeśli chodzi natomiast o politykę dochodową gmin, państwo ogranicza możliwości jej prowadzenia ustalając przede wszystkim:

- listę źródeł dochodów gmin, w tym zwłaszcza takich, na które nie mają one bezpośredniego wpływu (udziały, subwencje i dotacje);
- stawki podatków i opłat (w kilku przypadkach są to stawki maksymalne i minimalne);

⁵ Patrz M. Weralski, *Polityka budżetowa*, PWE, Warszawa 1971.

⁶ Patrz Ustawa z 27 sierpnia.2009 r. o finansach publicznych, ed. cit., Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 150, poz.983), ustawy podatkowe i wiele innych.

- wyłączenia, zwolnienia i ulgi w tychże podatkach i opłatach;
- roczny i łączny limit zadłużenia.

Wymienione ograniczenia pozostawiają gminom niewielki zakres swobody: ustalanie stawek poniżej wielkości maksymalnych (i powyżej minimalnych), stosowanie odroczeń i umorzeń oraz wprowadzanie własnych ulg i zwolnień, a także uruchamianie nielicznych źródeł dochodów fakultatywnych (jak np. samoopodatkowanie mieszkańców).

Wykorzystywanie wymienionych wyżej uprawnień do obniżania stawek, wprowadzania własnych zwolnień itd. prowadzi wyłącznie do zmniejszenia bieżących wpływów. Może to jednak być elementem długookresowej polityki, mającej w efekcie zapewnić gminie zwiększone dochody w przyszłości. Z drugiej strony, elementem takiej polityki mogłoby być np. okresowe zwiększenie obciążenia podatkowego, co jednak jest niedozwolone. Podobnie, gmina nie może zadłużyć się bardziej niż to przewiduje ustawa, nawet w sytuacji, gdy spodziewa się znacznych dochodów w niedalekiej przyszłości.

Jeśli chodzi o ograniczenia egzogeniczne dla pozostałych typów jednostek samorządu terytorialnego, to w odniesieniu do wydatków są one takie same. Natomiast z uwagi na rodzaje ich dochodów: udziały, subwencje, dotacje, dochody z majątku czy spadki w przypadku powiatów oraz subwencje i dotacje w przypadku województw, w zasadzie jako jedyne istotne ograniczenie polityki dochodowej występuje pierwsze z wyżej wymienionych, i to w stopniu znacznie większym niż w gminach.

Ograniczenia endogeniczne, specyficzne dla każdej jednostki terytorialnej, wynikają z jej cech przyrodniczo-geograficznych (obszar, położenie, użytkowanie gruntów), formalnych (status), demograficznych (ludność, gęstość zaludnienia), ekonomicznych (gospodarka, relacja potrzeb do zasobów), politycznych (interesy lokalne), a także psychologicznych (postawa władz gminy, świadomość konsekwencji decyzji finansowych). Ograniczenia te są do pewnego stopnia współzależne, niektóre ujawniają się dopiero wówczas, gdy korespondują z odpowiednimi ograniczeniami egzogenicznymi (dotyczącymi np. konkretnych źródeł dochodów budżetowych), a siła ich oddziaływania w poszczególnych jednostkach samorządu może być różna. Najwyraźniej występują one również na poziomie gminy, co przede wszystkim wynika z wielkości terytorium i wspomnianego wyżej bezpośredniego powiązania z rodzajami dochodów.

INSTRUMENTY WSPIERANIA ROZWOJU GOSPODARCZEGO STOSOWANE W SAMORZĄDACH GMINNYCH

Władza lokalna powinna odgrywać znaczną rolę w kształtowaniu gospodarczej płaszczyzny rozwoju lokalnego, ponieważ zgodnie z ideą samo-

rządności ma za zadanie sterować rozwojem gospodarki lokalnej. Obowiązek pomagania przedsiębiorcom w prowadzeniu działalności gospodarczej jest podstawowym zadaniem samorządowym. Bez udziału i pomocy samorządów trwały i wyraźny rozwój gospodarczy nie jest możliwy. Może się on dokonać tylko wtedy, gdy działalność przedsiębiorców w każdej gminie spotka się z odpowiednim wsparciem. Samorządy powinny być partnerem dla przedsiębiorców, służyć im wszechstronną informacją, a także pomocą.

Ponieważ wszystkim samorządom zależy, a przynajmniej powinno zależeć, na rozwoju gospodarczym danego obszaru, implikuje to ogromną konkurencję pomiędzy poszczególnymi samorządami o inwestorów, inwestycje i lokalizację nowych podmiotów ⁷.

W gospodarkach rynkowych znaczna część odpowiedzialności za pobudzanie i kształtowanie rozwoju gospodarczego spoczywa na władzach lokalnych, co pociąga za sobą przepływ kapitału i przedsiębiorców między jednostkami samorządu terytorialnego. W dobie pełnego urynkowania, zwiększającego zdolność przedsiębiorstw do dokonywania wolnych wyborów lokalizacyjnych, zadaniem władz gminy jest stworzenie konkurencyjnych w stosunku do innych gmin warunków dla rozwoju funkcjonujących już przedsiębiorstw oraz uruchomienia kolejnych firm.

Działalność władz w zakresie kreowania przedsiębiorczości można określić mianem budowania i umacniania klimatu sprzyjającego rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Podstawy ku temu stwarza rozwój wiedzy wspierającej innowacje i przepływ doświadczeń płynących z innych krajów i regionów. Samorządy gminne dbające o rozwój lokalnej przedsiębiorczości to gminy aktywnie zabiegające o nowe inwestycje, otwarte na nowe inicjatywy gospodarcze, zapewniające przyjazny klimat i profesjonalną obsługę dla inwestorów, a także wspierające przedsiębiorców już funkcjonujących.

Oferta dla wewnętrznych (lokalnych) i zewnętrznych inwestorów powinna być kompleksowa i dotyczyć takich czynników jak: wyposażenie infrastrukturalne, kwalifikacje siły roboczej, potencjał intelektualny, dostęp do innowacji, otoczenie instytucjonalne, a także w miarę możliwości gminy zachęty finansowe. Coraz istotniejsze w procesach rozwoju staje się posiadanie przez przedsiębiorstwo zdolności do absorpcji innowacji, umiejętności w zakresie zarządzania oraz pozyskiwania informacji, co wiąże się z dysponowaniem wykształconą kadrą i odpowiednim zapleczem informatycznym. Samorząd gminny poprzez swoje działania powinien zwiększać możliwości dostępu przedsiębiorców do tego rodzaju zasobów. Tylko wówczas nastąpi mobilizacja kapitału lokalnego i przyływ kapitału zewnętrznego, gdy władze samorządowe zapewnią korzyści, które umożliwią przedsiębiorcom osiągnięcie na danym terytorium lepszych wyników gospodarowania niż na

⁷ A. Bordo, Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy, Warszawa 2006, s. 74.

terenach innych gmin. W ten sposób władze lokalne mogą pośrednio wpływać m.in. na kreację miejsc pracy i wzrost zatrudnienia w gminie⁸.

Kształtowanie zachowań przedsiębiorczych wymaga od organów stanowiących i wykonawczych w gminie zmiany stylu sprawowania władzy z administrowania na zarządzanie menedżerskie mieniem komunalnym oraz zasobami finansowymi. Jakość tego zarządzania zależy od profesjonalizmu i aktywności kadry pracowniczej, od jej wiedzy, kwalifikacji, kreatywności i innowacyjności.

Aktywna postawa wobec kształtowania rozwoju gminy powinna być nastawiona na kreowanie jej przyszłości, wyrażając się planowaniem wieloletnim, w którym działania operacyjne (bieżące) wynikać powinny z ustaleń o charakterze perspektywicznym (długookresowym). Inaczej mówiąc, zaspokajanie potrzeb mieszkańców gminy nie może być prostą kompilacją rocznych planów zawartych w budżecie, lecz musi wynikać z długookresowej polityki rozwoju gminy w sferze społecznej, gospodarczej, zagospodarowania przestrzeni, ochrony środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego. Rolą planowania wieloletniego jest tworzenie korzystnych warunków, czyli wspomaganie rozwoju lokalnego poprzez programowanie oraz realizację potrzebnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Wieloletnia prognoza finansowa może stanowić istotny element zarządzania finansami gminy, pod jednym wszakże warunkiem, tj. nie może pozostać jedynie dokumentem, który został stworzony z mocy obligatoryjnych obowiązków ustawowych⁹. Wieloletnia prognoza finansowa gminy powinna być realistyczna, a schematyczną zawartość prezentuje rysunek 1.

Zastosowanie instrumentów ekonomiczno-finansowych ma na celu stworzenie sprzyjających warunków prowadzenia działalności gospodarczej na terenie danej gminy, głównie przez różnicowanie wysokości podatków i opłat, ustalanie cen za udostępniane mienie i świadczone usługi użyteczności publicznej. Do najczęściej stosowanych narzędzi zalicza się podatki i opłaty lokalne¹⁰. Operowanie podatkami powinno być ostrożne. Zmniejszenie poziomu wybranych podatków (głównie od nieruchomości), w celu zachęcenia potencjalnych inwestorów, może prowadzić do zmniejszenia wysokości dochodów budżetu gminy, a to z kolei może prowadzić do podniesienia innych podatków czy opłat.

⁸ Szerzej w: B. Słomińska, *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 3.

⁹ B. Filipiak, M. Dylewski, Kontrowersje związane ze sporządzeniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego, „Finanse Komunalne” 2010 nr 12.

¹⁰ J. Adamiak, W. Kosiedowski, A. Potoczek, B. Słowińska, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, Toruń 2001, s. 148–149.



Rysunek 1. Obligatoryjny zakres wieloletniej prognozy finansowej gminy

Źródło: B. Filipiak, M. Dylewski, *Kontrowersje związane ze sporządzeniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, ed. cit.

Podatki odgrywają rolę instrumentów polityki lokalnej, oddziałując na przebieg procesów społeczno-gospodarczych. Ustalając wysokość stawek podatkowych, władze gmin wpływają na poziom aktywności gospodarczej na swoim terenie. Bezpieczniejsze dla rozwoju gospodarki wydaje się obniżanie obciążeń podatników, zwłaszcza prowadzących działalność gospodarczą, którego następstwem jest w dłuższym okresie wzrost dochodów budżetowych. Warunkiem realizacji tak postawionego celu jest przyjęcie długo-okresowej, stabilnej polityki finansowej. Osiąganie bieżących, krótkookresowych korzyści może być w dłuższym okresie przyczyną ograniczenia rozwoju (np. wysokie stawki podatkowe mogą powodować likwidację lub zmianę lokalizacji istniejących podmiotów gospodarczych). Obniżanie podatków i opłat może jednak spowodować przejściowy spadek dochodów budżetu gminy uniemożliwiający wywiązywanie się z obowiązkowych zadań publicznych. Dążąc zatem do obniżania obciążeń podatników należy uważać, żeby nie odbiło się to negatywnie na realizacji obowiązkowych zadań bieżących. Im niższe będą obciążenia podatników, tym lepsze warunki do rozwoju przedsiębiorstw i tym szybciej zaobserwujemy w gminie, a następnie w regionie symptomy rozwoju gospodarczego. Jego skutkiem będzie natomiast nie tylko wzrost dobrobytu i zadowolenie wspólnoty mieszkańców, ale rów-

niez wzrost dochodów budżetu bez konieczności podnoszenia lokalnych podatków i opłat.

Najkorzystniejszym skutkiem obniżenia podatków dla rozwoju lokalnych przedsiębiorstw będzie wzrost inwestycji. Samorządy gminne powinny zatem dążyć do stworzenia za pomocą swojej polityki fiskalnej jak najlepszych warunków do inwestowania. Prowadząc taką politykę łatwiej jest również przyciągnąć inwestorów z zewnątrz. Władze samorządu powinny także pamiętać, że lepsze są podatki wyższe, lecz stabilne, niż niższe, lecz „skaczące”, gdyż niepewna pod tym względem sytuacja nie pozwala przewidzieć efektów inwestycji. Ponadto stosując ulgi i zwolnienia podatkowe albo inne preferencje władze samorządowe powinny stwarzać równe szanse wszystkim funkcjonującym na rynku¹¹.

Wśród narzędzi oddziaływania samorządów gminnych na gospodarkę w skali lokalnej istotną rolę odgrywają przedsięwzięcia podejmowane bezpośrednio przez organy samorządu terytorialnego, występujące w roli dysponenta nakładów kapitałowych lub uczestnika inwestycji wspólnych z kapitałem prywatnym. Do tego typu przedsięwzięć należą zwłaszcza inwestycje gminne w dziedzinie infrastruktury technicznej i społecznej, które podnosząc stan zagospodarowania gminy, są źródłem korzyści dla przedsiębiorców. Powszechnie uważa się, że to narzędzie oddziaływania wpływa w znaczący sposób na rozwój lokalny i regionalny, gdyż skuteczne działania samorządu w zakresie utrzymania wysokiego poziomu gminnej infrastruktury społecznej, a przede wszystkim technicznej są zazwyczaj warunkami podstawowymi, wręcz niezbędnymi dla potencjalnych inwestorów¹².

Biorąc pod uwagę, że w infrastrukturze technicznej upatruje się jednego z głównych czynników aktywizacji gospodarczej środowisk biznesu, władza lokalna posiadając wpływ na zaspokojenie infrastrukturalnych potrzeb sfery biznesu, jest czynnikiem sprawczym nie tylko rozwoju istniejących, lokalnych podmiotów, ale także inicjacji nowych oraz bodźcem inwestycji zewnętrznych.

Do narzędzi pobudzania infrastrukturalnego zalicza się¹³:

- korzystny dla podmiotu gospodarczego (podmiotów gospodarczych) wybór lokalizacji (przebiegu) urządzeń infrastrukturalnych,
- współfinansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez gminę i podmiot gospodarczy,
- samodzielną realizację inwestycji infrastrukturalnych przez gminę,
- pozafinansowe wspieranie realizowanej samodzielnie przez podmiot gospodarczy inwestycji infrastrukturalnej,
- nakłanianie podmiotów będących producentami i dystrybutorami usług (produktów) sieciowych do realizacji inwestycji infrastrukturalnych.

¹¹ Ibidem, s. 273.

¹² L. Patrzalek, Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój lokalny i regionalny, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5.

¹³ A. Sztando, Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8.

Do narzędzi wspierania przedsiębiorczości można ponadto zaliczyć:

- instrumenty informacyjne – udostępnianie podmiotom baz danych tworzonych przez organy gminy; obsługa informacyjna przedsiębiorców i inwestorów po-legająca na gromadzeniu, opracowywaniu i udostępnianiu danych dotyczących regionu, a przydatnych przy podejmowaniu decyzji ekonomicznych,
- zarządzanie mieniem – udostępnianie podmiotom gruntów i obiektów komunalnych; kształtowanie cen i opłat za usługi komunalne, dzierżawę i wynajem oraz użytkowanie wieczyste i zarząd mienia komunalnego,
- instrumenty reglamentacyjne – ustanawianie nakazów, zakazów, zezwoleń i wydawanie licencji na prowadzenie działalności gospodarczej,
- instrumenty polityki społecznej, w tym działalność promocyjna gminy jako obszaru atrakcyjnego do podejmowania inwestycji, ale także stwarzającego możliwości rozwojowe już istniejącym firmom.

BUDŻET ZADANIOWY JAKO NOWE NARZĘDZIE STYMULOWANIA ROZWOJU LOKALNEGO

Budżetowanie i finansowe planowanie zadaniowe stosowane jest w wielu krajach Unii Europejskiej, a także w kilku polskich jednostkach samorządu terytorialnego (miastach) i obowiązuje także w wielu procedurach budżetowych Unii Europejskiej. Jest ono próbą przeniesienia praktyk planowania i budżetowania finansowego sektora przedsiębiorstw na grunt wydatków publicznych¹⁴. Teoretyczną podstawą dla budżetu zadaniowego jest koncepcja tzw. New Public Management, która traktuje jednostki administracji publicznej jako dostawców specyficznych usług, a nie jako sformalizowane urzędy, wykonujące prawem przypisane, biurokratyczne działania. Podstawowe funkcje urzędów są analizowane prawie wyłącznie z punktu widzenia klienta, bądź zewnętrznego (obywatela), bądź wewnątrzadministracyjnego (innej jednostki publicznej, innego urzędu, jednostki nadrzędnej). Przy tego typu koncepcjach pojęcie klienta i pojęcie usługi są pojęciami fundamentalnymi. Działania administracji zorientowane są wtedy na obywatela jako na odbiorcę usług i klienta, a władza publiczna postrzegana jest jako odpowiedzialna za dostarczenie tych usług, które są niezbędne dla społeczeństwa¹⁵. Zarządzanie zorientowane na rezultaty wymaga wyboru

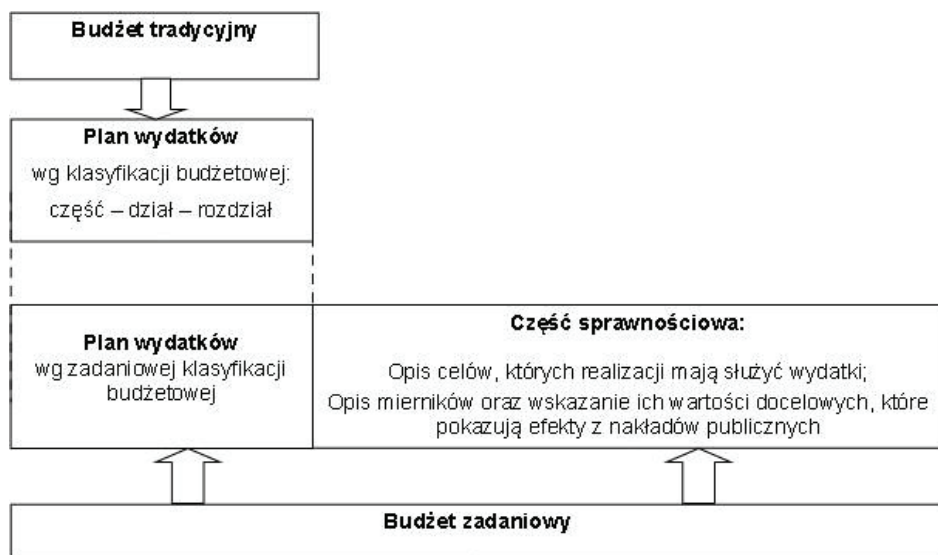
¹⁴ Pomijając ograniczenia takiego przeniesienia związane z odmiennością zadań sektora publicznego i sektora prywatnego, niewątpliwie możliwie jak najszerze wykorzystanie zadaniowego planowania i budżetowania w skali budżetu państwa i całego sektora finansów publicznych. Może to prowadzić do lepszej efektywności wydawania środków publicznych, a przede wszystkim do większej czytelności budżetu i dokonywanych wyborów politycznych stojących za strukturą dochodów i wydatków, a przez to ich racjonalizacji.

Szerzej w: J. Osiatyński, *Opinia w sprawie przejścia do budżetowania zadaniowego*, materiały Biura Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu nr OE 52, Warszawa 2006.

¹⁵ Szerzej P. Laskowski, *Budżet zadaniowy w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, w: Zeszyty Naukowe WWSZiP nr 11, Wałbrzych 2008, s. 28-29.

celów, ekonomicznych sposobów ich realizacji oraz zdolności jednostki do wykonywania przyjętych planów. Idealnym narzędziem do realizacji tych zadań będzie budżet zadaniowy, którego istotą jest zarządzanie działalnością jednostki samorządu terytorialnego poprzez ujęcie tej działalności w zadania.

Ze względu na pełnione przez budżet gminy funkcje, wyróżnia się kilka rodzajów budżetów traktowanych jako metody budżetowania. Najbardziej rozpowszechniona postać budżetu JST to budżet w układzie „tradycyjnym” zgodnie z istniejącą w finansach publicznych klasyfikacją budżetową¹⁶. Wydatki ujęte w układzie opartym na klasyfikacji budżetowej powodują często brak przejrzystości w zakresie dokonywanych wydatków. Również po stronie dochodów brak jest jasności co do charakteru dochodów, które mogłyby być odniesione do określonych kategorii wydatków. Wspomniane problemy mogą zostać rozwiązane poprzez zastosowanie tzw. budżetowania zadaniowego. Porównanie budżetu tradycyjnego z budżetem zadaniowym zostało zaprezentowane na rysunku 2.



Rysunek 2. Budżet zadaniowy a budżet tradycyjny

Źródło: red. T. Lubińska, *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Warszawa 2008, s. 28.

¹⁶ Budżet jednostki samorządu terytorialnego uchwalany jest w formie uchwały na rok budżetowy. Procedura budżetowa to całokształt prawnie określonych zasad postępowania odnoszących się do przygotowania projektu i uchwalenia budżetu, jego wykonania oraz kontroli. Opracowanie projektu budżetu oraz przyjęcie uchwały budżetowej jest procesem złożonym angażującym wiele jednostek organizacyjnych, należy pamiętać, iż konieczne jest również opracowanie układu wykonawczego budżetu według klasyfikacji budżetowej.

W literaturze przedmiotu nie ma powszechnie przyjętej definicji budżetu zadaniowego, ale większość autorów zajmujących się powyższą problematyką za budżet zadaniowy uznaje plan finansowo-rzeczowy, w którym:

- plan działań ujęty jest w postaci zestawu zadań,
- dla każdego zadania określono jednostkę odpowiedzialną za jego wykonanie,
- dla zadań o charakterze projektu określono termin ich wykonania,
- wskazano mierniki wykonania zadania¹⁷,
- określono nakłady przyznane na realizację zadania

Do głównych celów budżetowania zadaniowego zalicza się:

- zapewnienie większej skuteczności realizacji zadań publicznych,
- zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych,
- poprawę przejrzystości finansów publicznych oraz dostarczenie obywatelom i parlamentarzystom bardziej czytelnej informacji nt. podejmowanych działań i ich kosztów.

Istota budżetu zadaniowego sprowadza się do tego, by:

- od planowania wydatków niezbędnych do funkcjonowania poszczególnych instytucji przejść do planowania niezbędnych kosztów wykonania zadań,
- określić wymagane wielkości wskaźników ilościowych i jakościowych, których osiągnięcie jest uważane za warunek uznania za wykonane zadania, na które zaplanowano w budżecie odpowiednie środki,
- podporządkować myśleniu zadaniowemu kryteria oceny instytucji i osób odpowiedzialnych za gospodarowanie środkami publicznymi.

Istotę budżetowania zadaniowego przedstawia rysunek 3.

Można więc stwierdzić, iż budżet zadaniowy to plan finansowy jednostki samorządu terytorialnego, przygotowany w taki sposób, że zanim zarząd opracuje uchwałę budżetową, zgodnie z obowiązującą w całej administracji klasyfikacją, zostaną opisane w postaci zadań szczegółowe rzeczowo-finansowe zamierzenia, jakie dysponenti środków mają zamiar zrealizować. Budżet zadaniowy pozwala racjonalizować wydatki bieżące i usprawnić zarządzanie finansami gminie. Zrywa on z jednostronną oceną – tylko od strony finansowej- wykonywania planu budżetowego nakazując porównywanie poniesionych nakładów z uzyskanymi efektami.

¹⁷ Miernikami (albo wskaźnikami) wykonania zadania określa się ściśle zdefiniowane wielkości, których osiągnięcie będzie uznawane za wykonanie zadania.

czyli wspomaganie rozwoju lokalnego poprzez programowanie oraz realizację potrzebnych przedsięwzięć inwestycyjnych poprzez zastosowanie np. instrumentów ekonomiczno-finansowych.

Wprowadzenie budżetu zadaniowego przez jednostkę samorządu terytorialnego wpisuje się w podnoszenie efektywności wydatkowania środków publicznych. Budżet zadaniowy stanowi bowiem taki system zarządzania wydatkami danej jednostki, w którym zostają sprecyzowane i zhierarchizowane określone cele do osiągnięcia, a pomiar efektów wydatkowanych środków na poszczególne zadania mierzony jest przy wykorzystaniu przedstawionych wskaźników. Budżet zadaniowy sporządza się ujmując wydatki budżetowe w zadania bądź programy, dla których określa się wymagane cele do osiągnięcia i mierniki (wskaźniki) ich oceny. Dodatkowo, dla zwiększenia przejrzystości takiego budżetu, grupuje się poszczególne zadania w określoną liczbę sfer (funkcji) działalności jst (np. gospodarka komunalna, edukacja, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, finanse itp.). Co więcej w celu uszczegółowienia budżetu zadaniowego można dzielić zadania na podzadania, a te ostatnie na działania.

LITERATURA:

- [1] Adamiak J, Kosiedowski W., A. Potoczek, Słowińska B, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, Toruń 2001.
- [2] Bordo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Warszawa 2006.
- [3] Filipiak B., Dylewski M., *Kontrowersje związane ze sporządzeniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, „Finanse Komunalne” 2010 nr 12.
- [4] Laskowski P., *Budżet zadaniowy w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, w: Zeszyty Naukowe WWSZiP nr 11, Wałbrzych 2008.
- [5] Osiatyński J., *Opinia w sprawie przejścia do budżetowania zadaniowego*, materiały Biura Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu nr OE 52, Warszawa 2006.
- [6] Patrzalek L, *Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój lokalny i regionalny*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5.
- [7] Praca zbiorowa pod red. T. Lubińska, *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Warszawa 2008.
- [8] Rudzka-Lorentz C., Sierak J., *Zarządzanie finansami w gminach*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Warszawa 2003.

- [9] Słomińska B, *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 3.
- [10] Sztando A., *Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8.
- [11] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997r Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. (Dz. U. nr 78, poz. 483).
- [12] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 150, poz. 983).
- [13] Ustawa z dnia 27 sierpnia.2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240).
- [14] Weralski M., *Polityka budżetowa*, PWE, Warszawa 1971.



Piotr Laskowski
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Errata do Zeszytu Naukowego WWSZiP nr 13

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.

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).

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 hierarchicznie. 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.

FORMALIZACJA STRUKTUR ORGANIZACYJNYCH ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Administracja samorządowa jest systemem wspomagającym zarządzanie państwem. W systemie, który ma swoją skomplikowaną strukturę, celowe działania wielu urzędników pozwalają na sprawne załatwianie ogromnej ilości spraw związanych z działaniem instytucji, przepływem środków publicznych, wspieraniem społeczeństwa w realizacji ogromnej ilości zadań celowych. Za Starościakiem⁶ można podać, iż organ administracji to wyodrębniona jednostka w organizacji państwowej (samorządowej), posiadająca ustalony zakres działania (które może być zaliczone na rzecz państwa [jednostki samorządowej] w zakresie organizowania stosunków społecznych)

³ Zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu, tak jak i zakres działania powiatu nie wkracza w sfery 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.

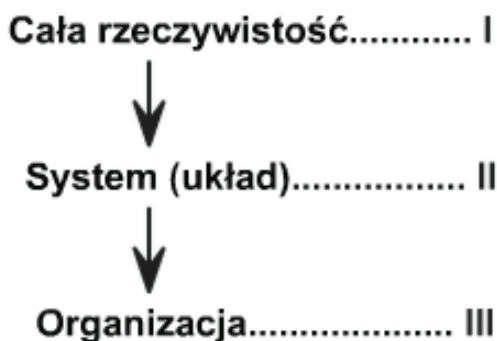
⁴ R. Krupski, *Podstawy Organizacji i Zarządzania*. Wrocław 2004, s.66.

⁵ Schematy podano za: *Vademecum skutecznego działania w samorządzie*, TWIGGER, Warszawa 2007.

⁶ M. Jełowicki, *Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne*, Warszawa 1998, s. 40.

oraz podejmująca to działanie za pośrednictwem określonych prawem osób w swoistych dla niej formach prawnych.

Mówiąc o administracji samorządowej powinniśmy pamiętać, iż należy wyróżnić dwie kategorie podmiotów je tworzących, tj. organy oraz urzędników. Organ administracji publicznej utożsamiany jest z człowiekiem (pełniącym lub piastującym funkcje organu administracyjnego). Organ istnieje od czasu jego powołania, natomiast od momentu utworzenia urzędu (na przykład urzędu ministra lub starosty) do momentu powołania ministra czy powołania ministra można mówić jedynie o urzędzie⁷ organu w znaczeniu zbioru kompetencji z nim związanych. Organizacja jest wyodrębnioną częścią rzeczywistości o pewnej wewnętrznej strukturze, składającej się z części uporządkowanych według ustalonych reguł, które określają ich wzajemne relacje. Jest więc systemem. W tym właśnie ujęciu W. Kieżun⁸ rozwija definicję organizacji prezentując ciąg pojęciowy przedstawiony na rysunku 1.



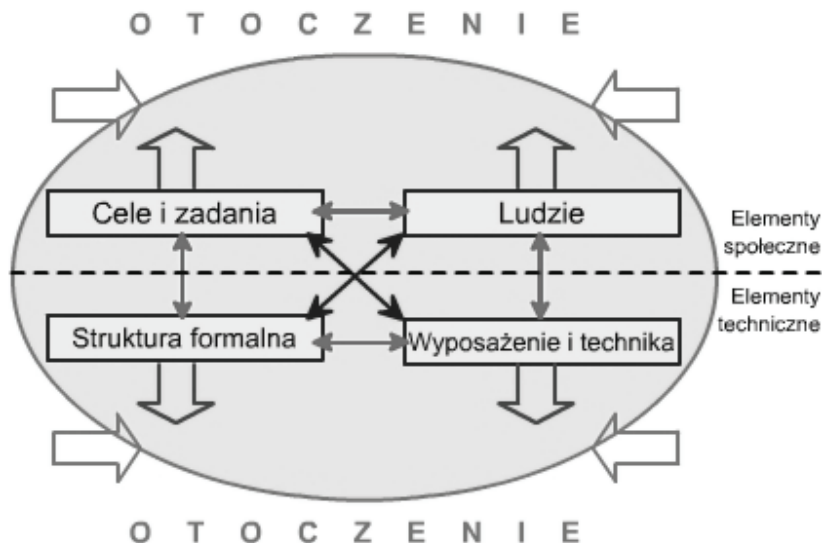
Rysunek 1. Organizacja a otoczenie

Źródło: W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa 1997, s. 12.

Należy również pamiętać o tym, iż organizacja działa w określonej rzeczywistości, czyli otoczeniu. Jest systemem składającym się z wielu elementów, które zależą wzajemnie od siebie, korzysta z zasobów otoczenia zewnętrznego, przetwarza je oraz zwraca w przetworzonej formie. Zależności te zostały przedstawione na rysunku 2.

⁷ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Łódź 2004, s.156.

⁸ W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa 1997, s. 12.



Rysunek 2. Organizacja jako system

Źródło: K. Krzakiewicz, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Poznań 1994, s. 40.

Pomiędzy tymi elementami zachodzą silne wzajemne powiązania wewnątrz organizacji, jak również z otoczeniem zewnętrznym.

Podstawowe cechy organizacji jako systemu można opisać następująco⁹:

- organizacja jest systemem otwartym, który prowadzi z otoczeniem wymianę materii, energii i informacji,
- organizacja jest uporządkowanym systemem społeczno-technicznym,
- organizacje są systemami tworzonymi celowo,
- organizacje charakteryzują się budową hierarchiczną, co oznacza, że organizacja jako system dzieli się na podsystemy,
- organizacje mają zdolność doskonalenia się, podnoszenia swojej sprawności i stopnia zorganizowania,
- organizacje dążą do zachowania równowagi z otoczeniem poprzez zmiany swojej struktury,
- funkcje kierownicze w organizacjach znajdują wyraz w procesach, które określa się mianem „sterowania” i „regulacji”,

⁹ Szerzej K. Krzakiewicz, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Poznań 1994, s. 39.

- organizacje charakteryzują się ekwiwalentnością, co oznacza możliwość osiągania podobnych efektów w różnych typach struktur organizacyjnych.

STRUKTURA ORGANIZACYJNA JAKO PODSYSTEM ORGANIZACJI

Struktura organizacyjna jest jednym z podsystemów organizacji. Składa się ona z wielu elementów, którymi są ludzkie i rzeczowe zasoby organizacji. Pomiedzy tymi elementami zachodzą różne powiązania i zależności, określane jako więzi organizacyjne. Ze względu na kierunek oraz charakter tych powiązań można je podzielić na¹⁰:

- organizacja jest systemem otwartym, który prowadzi z otoczeniem wymianę materii, energii i informacji,
- służbowe – łączące kierowników z ich podwładnymi,
- techniczne (technologiczne) – łączące poszczególne stanowiska pracy, które uczestniczą w tym samym projekcie w różnych jego fazach,
- funkcjonalne – więzi zachodzące pomiędzy stanowiskami lub grupami stanowisk realizującymi różne funkcje,
- informacyjne – więzi zachodzące na tle wymiany informacji.

Podstawowym elementem struktury organizacyjnej jest stanowisko pracy obejmujące niezbędne zasoby w wyodrębnionej przestrzeni, przeznaczone do wykonania konkretnego zadania. Stanowisko organizacyjne jest to formalnie określony zbiór obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności oraz więzi organizacyjnych, łączących to stanowisko z innymi. Zbiór stanowisk podlegający wspólnemu kierownictwu tworzy komórkę organizacyjną, czyli najmniejszą zespołową jednostkę organizacyjną. Najistotniejszym zadaniem struktury organizacyjnej jest wyznaczanie ram działania organizacji oraz stwarzanie warunków działania poprzez ciągłe doskonalenie sprawności funkcjonowania organizacji. Na rzeczywistą strukturę organizacyjną składają się: układ stanowisk organizacyjnych, komórek organizacyjnych tworzących statyczną stronę struktury organizacyjnej, dopełnioną poprzez przebieg procesów pracy, czynności logicznie powiązanych, czyli strukturę dynamiczną. Formalna struktura organizacyjna jest prezentowana w różny sposób: poprzez opis stanowisk, kompetencji różnych osób, instrukcje służbowe, inne uregulowania zawarte w regulaminach zakładowych. Najczęściej spotykanym i najbardziej syntetycznym sposobem jest schemat organizacyjny prezentowany w postaci wykresu.

Na kształt struktury organizacyjnej wpływa wiele różnych czynników. Jednym z podstawowych czynników strukturotwórczych jest strategia. Określenie celów strategicznych w organizacji jest podyktowane osiągnięciem

¹⁰ Zarządzanie. Teoria i praktyka (pod red. A.K. Koźmińskiego, W. Piotrowskiego), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 52.

wyższego stopnia zgodności organizacji z jej otoczeniem i wyrazem określania kierunków rozwoju organizacji w dłuższej perspektywie. Jako podsystem organizacji, odpowiednio zaprojektowana struktura organizacyjna jest jednym z czynników wpływających na powodzenie realizowanej strategii. Przyjęcie określonej strategii wymaga dopasowania struktury organizacyjnej poprzez tworzenie nowych stanowisk, wpływa na podział pracy, stosowane mechanizmy koordynacji działań. Pomiedzy otoczeniem zewnętrznym a organizacją zachodzi silne wzajemne oddziaływanie w sferach: ekonomicznej, prawnej i społeczno-kulturowej¹¹.

ZAKRES DZIAŁANIA, ZADANIA I ORGANIZACJA GMINY

Wzorcem i punktem wyjścia dla wszystkich rozwiązań samorządowych jest gmina, uważana początkowo za pierwotną wspólnotę o charakterze przedpaństwowym, opierają swój byt na naturalnym prawie lokalnym zbiorowości ludzkich do decydowania o własnych sprawach¹².

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”¹³. 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, 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 publicznej¹⁴.

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,

¹¹ R.A. Webber, *Zasady zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa 1982, s. 390-394

¹² J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, 2004, s. 197.

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 B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce*, PWN, Warszawa 2003, s.545.

- b) zadania zlecone,
- c) zadania powierzone jako szczególna kategoria zadań zleconych.

Konstytucja RP¹⁵ 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 uszczupleniu¹⁶. O zadaniach własnych mówimy więc, gdy¹⁷:

- 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,
- 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 efektywnie¹⁸.

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 dopuszczane jako forma fakultatywna, gdyż Konstytucja RP stanowi, że ustawa może je zlecić. Zadania z zakresu administracji rządowej mogą być również

¹⁵ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, op. cit.

¹⁶ 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 ogniwa 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.

¹⁷ E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000 nr 12.

¹⁸ A. Borodo, *Samorząd Terytorialny System Prawnofinansowy*, Lexis Nexis, Warszawa 2006, s.18.

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.

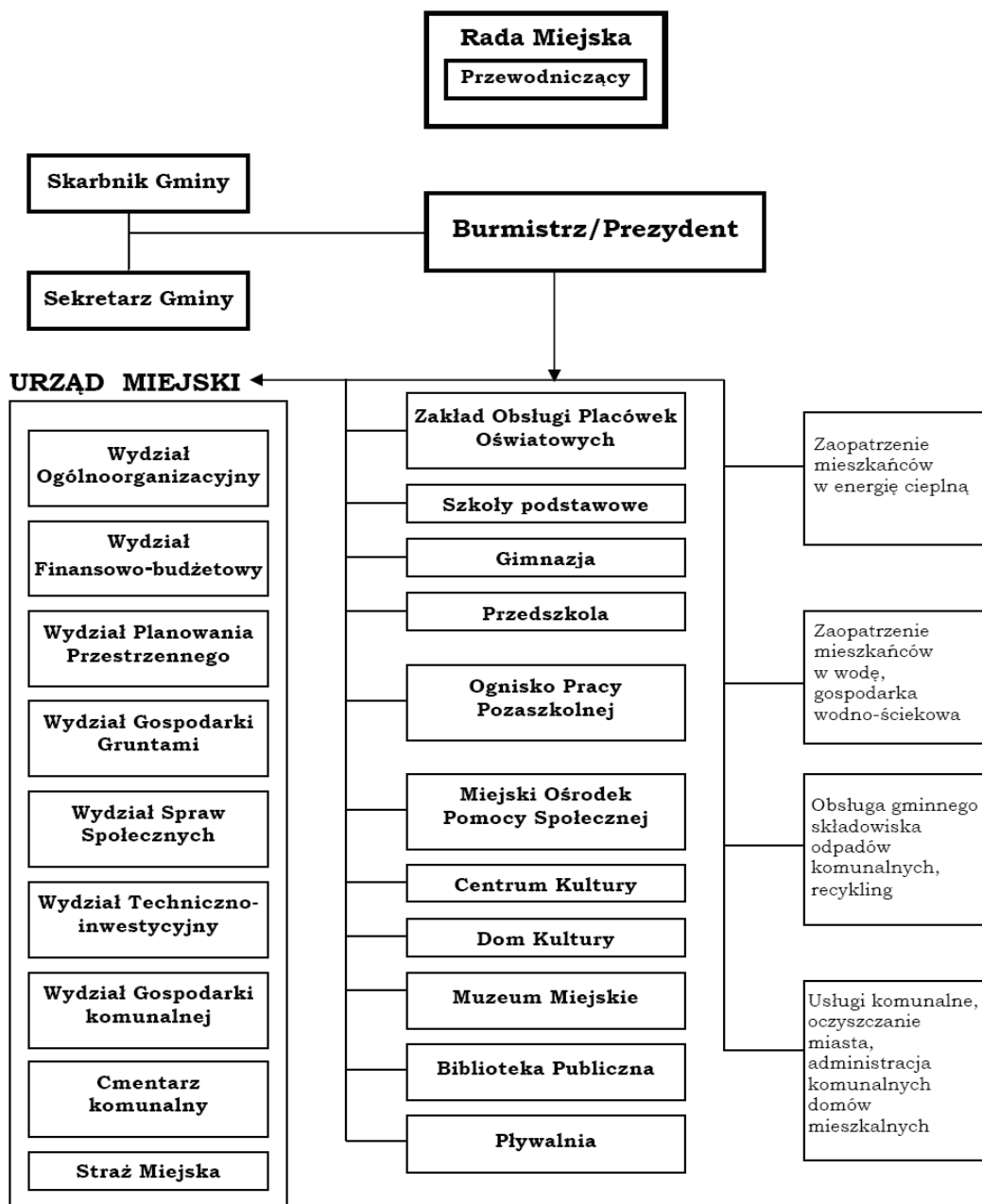
Przykładową enumeracją zadań własnych gminy zamieszczono w przepisach ustawy o samorządzie gminnym¹⁹, zgodnie z którym zadania te obejmują w szczególności sprawy:

- 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) 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.

¹⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, op. cit.

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.

Schemat 1. Gmina miejska – przykładowy schemat organizacji



ZAKRES DZIAŁANIA, ZADANIA I ORGANIZACJA POWIATU

Konstytucja RP²⁰ dopuszcza tworzenie w drodze ustawy innych jednostek samorządu regionalnego lub lokalnego niż gmina. Do takich jednostek należy powiat. Ustawa o samorządzie powiatowym²¹ traktuje powiat jako wspólnotę samorządową oraz jako „odpowiednie terytorium”. Z postanowień ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego kraju²² 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).

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 powiatowych²³. 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 zakresie²⁴:

- 1) edukacji publicznej (m.in. prowadzenie sieci szkół ponadgimnazjalnych),
- 2) promocji i ochrony zdrowia (m.in. prowadzenie szpitali ogólnych),

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. op. cit.

²¹ 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.

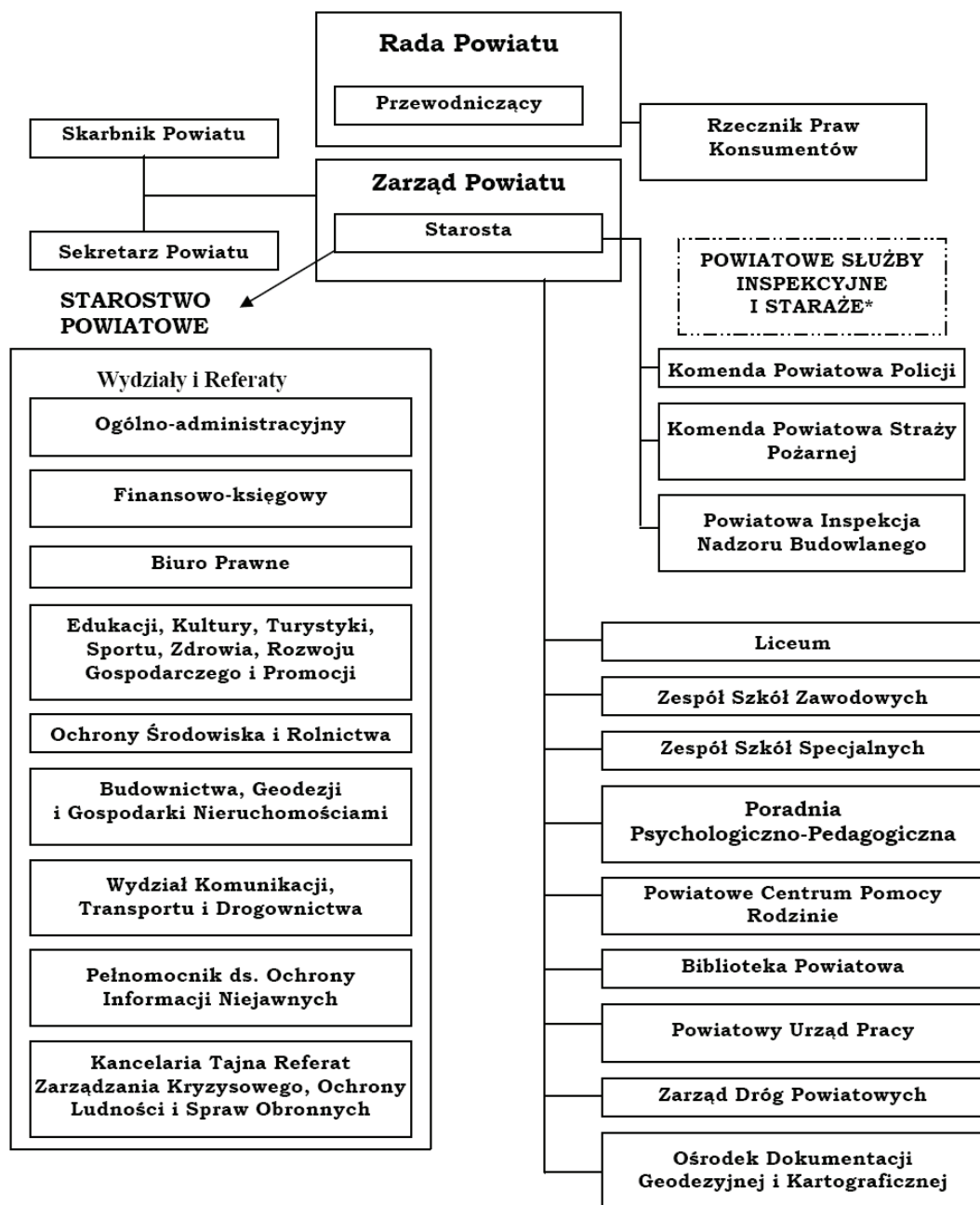
²² Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego kraju z dnia 24 lipca 1998 r. op. cit.

²³ Powiaty grodzkie stanowią miasta liczące powyżej 100 tys. mieszkańców lub stanowiące siedziby województw istniejących do 31 grudnia 1998 roku.

²⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym op. cit.

- 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),
- 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.

Schemat nr 2 prezentuje modelową organizację powiatu.

Schemat 2. Powiat – przykładowy schemat organizacji

* Służby należące do administracji rządowej działające w powiecie pod zwierzchnictwem starosty

Ponadto do zakresu działań powiatu należy wykonywanie zadań powiatowych inspekcji, służb i straży, przy czym stopień ich podporządkowania samorządowi powiatowemu jest różny²⁵.

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 powiatowym²⁶, 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 rządowej²⁷.

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 województwa²⁸ 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 kraju²⁹ przewiduje powołanie szesnastu województw. Ustawa ta ustala też siedziby wojewody oraz organów samorządu wojewódzkiego, tj. sejmiku województwa. Województwa mają

²⁵ P. Laskowski, *Funkcjonowanie i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe WWSZiP nr 5, 2004, s. 31-32.

²⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym op. cit.

²⁷ J. Boć, *Powiat*, Kolonia Limited 2001, s. 35.

²⁸ Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (t. j. Dz. U. Z 2001 r. Nr 142, poz. 1590)

²⁹ Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego kraju z dnia 24 lipca 1998 r. op. cit.

z reguły charakter regionów. Ustawa samorządowa³⁰ 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 dotyczy³¹. 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 województwa³² 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:

- 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,

³⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, op. cit

³¹ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001., s.135-136.

³² Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, op. cit.

- 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 dziedzictwa 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.

wy. 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 powiatów³³.

Ponadto ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez zarząd województwa.

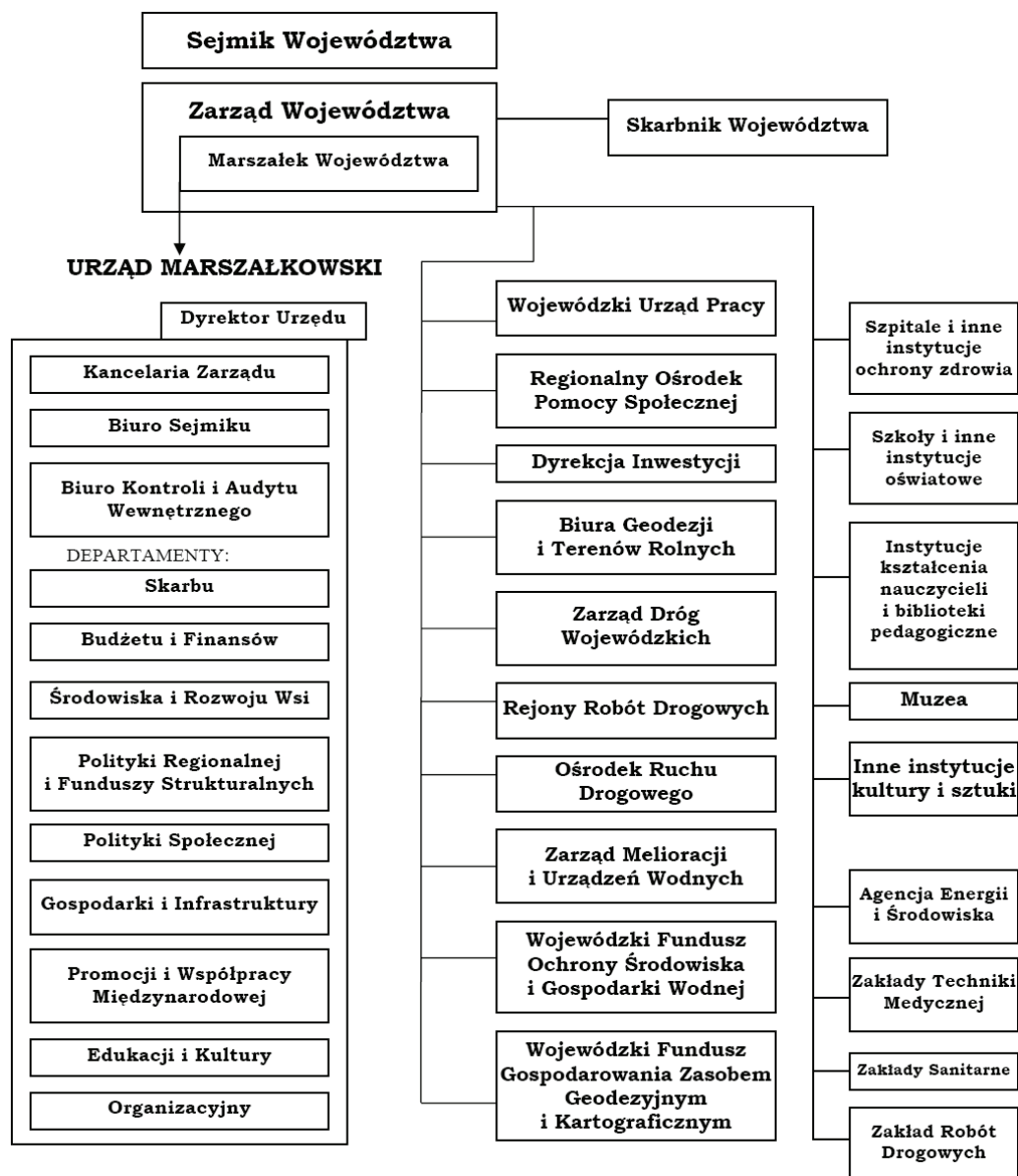
Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, które nie zostały zastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Zakres działania województwa nie narusza samodzielności powiatu i gmin. Organy samorządu województwa nie stanowią 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.

³³ 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 społeczności lokalnej i bezpośrednie 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 samorządowego³⁴.

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] Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Łódź 2004.
- [2] Boć J., *Powiat*, Kolonia Limited 2001.
- [3] Boć J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, 2004.
- [4] Borodo A., *Samorząd Terytorialny System Prawno-finansowy*, Lexis Nexis, Warszawa 2006.
- [5] Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój Samorządu Terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń 2003.
- [6] Jełowicki M., *Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne*, Warszawa 1998.
- [7] Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa 1997.
- [8] Kozakiewicz K., *Podstawy organizacji i zarządzania*, Poznań 1994.
- [9] Krupski R., *Podstawy organizacji i zarządzania*, Wrocław 2004,
- [10] Laskowski P., *Funkcjonowanie i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe WWSZiP nr 5, 2004
- [11] Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001.
- [12] Olejniczak-Szałowska E., *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000 nr 12,

³⁴ J. Boć, *Powiat*, op. cit., s. 120.

- [13] Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., *System Finansowy w Polsce*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- [14] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- [15] Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577).
- [16] Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1300 z późn. zm.).
- [17] 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.).
- [18] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592).
- [19] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590).
- [20] Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego kraju z dnia 24 lipca 1998 r. (Dz. U. Nr 96, poz. 603).
- [21] *Vademecum skutecznego działania w samorządzie*, TWIGGER Warszawa 2007.
- [22] Weber R.A., *Zasady zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa 1982.
- [23] *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, red. A.K. Koźmiński i W. Piotrowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.



Danuta Fjałkowska
Karkonoska Państwowa
Szkoła Wyższa

Wdrażanie motywacyjnych systemów controllingu – propozycja rozwiązania systemowego

1. MOTYWACJA I SYSTEM MOTYWACYJNY

Motywacja stanowi siłę motoryczną ludzkich zachowań i działań; jest niezbędnym i jednym z najważniejszych czynników wzrostu efektywności pracy. W literaturze przedmiotu spotkać można wiele różnych prób zdefiniowania tego terminu. Wg niektórych: „motywacja to wszystkie siły napędowe, które pobudzają jednostkę do działania lub utrzymywania się w gotowości do działania”, „ogół sił i czynników pobudzających i podtrzymujących człowieka w zachowaniach zmierzających do osiągnięcia określonych celów”, „czynniki, które w danej chwili oddziałują na kierunek, siłę i trwałość danego działania”¹ a także, proces regulacji psychologicznych nadający energię zachowaniu i ukierunkowujący je na osiągnięcie jakiegoś celu bądź względnie trwała tendencja (dążenie) do podejmowania czynności ukierunkowanych na określony cel; może mieć charakter świadomy lub nieświadomy.²

Motywacja w ogóle (w tym motywacja do pracy), poddaje się kształtowaniu.³ Kształtowanie to odbywa się drogą identyfikacji i doboru instrumentów motywowania, po uwzględnieniu z jednej strony celów przedsiębiorstwa, a drugiej – cech osobowościowych osobowych systemów wartości i oczekiwań zaangażowanych pracowników, ujętych w organizacje systemy motywowania. System motywacyjny to celowo tworzony w przedsiębiorstwie

¹ Michoń F., *Ekonomika pracy*, PWN, Warszawa-Kraków 1991, s. 211.

² Lubrańska A., *Psychologia pracy. Podstawowe pojęcia i zagadnienia*, Difin, Warszawa 2008, s. 86.

³ Gableta M. *Potencjał pracy w przedsiębiorstwie. Problemy praktyczne*, Wydawnictwo AE, Wrocław 1999, s.89

system oddziaływania na członków organizacji, zachęcający ich do podejmowania działań dla niej korzystnych i ograniczania lub likwidowania zachowań niekorzystnych. Opiera się o zewnętrzne procesy działań osób kierujących w stosunku do osób kierowanych, uruchamianych w celu realizacji postawionych przed organizacją zadań. Cechą charakterystyczną tych systemów jest to, że są opracowane zgodnie ze specyfiką i potrzebami konkretnego przedsiębiorstwa. Tworzone są ze spójnej i zintegrowanej sieci czynników i oddziaływań wiążących i uzależniających wielkość i formę przyznawanego wynagrodzenia od jakości, wydajności i ilości pracy, a także osobistej postawy i zaangażowania pracowników.

Jeżeli przyjmiemy, że głównym celem wdrażania controllingu w organizacji jest jego późniejsze efektywne i skuteczne funkcjonowanie, to kluczem do jego realizacji staje się umiejętność stworzenia takich systemów zachęt, które skłonią pracowników zaangażowanych najpierw w proces wdrażania, a później funkcjonowania systemu, do zachowań skutkujących sukcesem całego przedsięwzięcia. Osiąganie satysfakcjonujących wyników funkcjonującego systemu controllingu to kwestia nie tylko strategii firmy, ale także specyficznej kultury organizacyjnej mającej swe bezpośrednie źródło w stosowanym systemie motywacyjnym.⁴

Motywowanie jest, we współczesnym rozumieniu tego słowa, bardzo złożoną funkcją zarządzania obejmującą tworzenie warunków i stosowanie bodźców, czyli kreowanie sytuacji, w wyniku których pracownik zachowuje się zgodnie z potrzebami przedsiębiorstwa i intencjami motywującego. Zrozumienie istoty i roli motywacji zawsze było dla osób kierujących pracą innych kwestią najistotniejszą, gdyż skuteczne motywowanie nie jest zbiorem technik uczących jak skutecznie manipulować ludźmi lub jak ich eksploatować. Chodzi w nim o umiejętność kojarzenia interesów właścicieli, akcjonariuszy, zatrudnionych pracowników oraz samego przedsiębiorstwa. Korzyści powinny odnosić wszyscy interesariusze.

W jednym z licznych artykułów dotyczących systemów motywacyjnych controllingu czytamy: „W trakcie praktycznego wdrażania controllingu pierwsze kroki przedsiębiorstw zazwyczaj są nakierowane na twarde narzędzia finansowe, takie jak budżet, systemy finansowo-księgowe czy różne analizy efektywności. Obszary miękkie z kręgów zarządzania personelem czy psychologii pracy są początkowo niedoceniane. Jednak w miarę pojawienia się pierwszych efektów na polu funkcjonowania twardych narzędzi controllingu w przedsiębiorstwach występuje coraz więcej związanych z tym problemów. Z jednej strony twórcy systemu, czyli controllerzy, z drugiej zaś korzystający z niego kierownicy wykazują coraz większe zapotrzebowanie na wiedzę z miękkich obszarów controllingu.”⁵

⁴ Związek systemu motywacyjnego z kulturą może mieć charakter pasywny i aktywny. Wymusza to z jednej strony dostosowanie systemu motywacyjnego do systemów wartości, tradycji i obyczajów, obowiązującego w firmie stylu kierowania i preferowanych zachowań. Z drugiej strony, poprzez rozwiązania zawarte w systemie motywacyjnym można wprowadzać zmiany w kulturze organizacji, kreować jej nowy kształt – za: Kopertyńska W.M., *System motywacyjny w organizacji (I)* <http://www.wiedzainfo.pl>

⁵ Chalastra M., Wykorzystanie zasad controllingu w tworzeniu pozafinansowych systemów motywacyjnych. „Controlling i Rachunkowość Zarządcza” 4/2001.

Pozwolę sobie wyrazić, a następnie uzasadnić zdanie, że dostrzeżenie dopiero w czasie funkcjonowania controllingu konieczności zbudowania odpowiedniego systemu motywacyjnego jest z reguły spóźnione, a uruchomienie niektórych bodźców dopiero na tym etapie może okazać się nieskuteczne. Przedstawionego poglądu broni sama filozofia controllingu (a tu głównie antycypowanie możliwości braku sukcesu w implementacji controllingu w organizacji), która wymusza zainteresowanie się motywacją i systemami motywacyjnymi już na etapie formułowania indywidualnej, dedykowanej organizacji koncepcji systemu controllingu.

„Jednym z wymogów dla poprawnie funkcjonującego systemu controllingu jest stworzenie takiego systemu motywacyjnego, który spowoduje zaangażowanie w pracy nad każdym odcinkiem działalności [...] Poza tym, system motywacyjny ma za zadanie branie odpowiedzialności za zadania oraz identyfikowanie celów pracowników z celami przedsiębiorstwa, a przez to identyfikowanie się pracowników z przedsiębiorstwem.”⁶

2. ROLA I WSPÓŁDZIAŁANIE SYSTEMÓW MOTYWACYJNYCH – PROPOZYCJA ROZWIĄZANIA

Częstym błędem zarządzających jest brak wiedzy o konieczności objęcia systemem motywacyjnym innych niż tradycyjnie obszarów działalności firmy oraz pomijanie wprowadzenia nowych elementów (narzędzi, bodźców) motywacji już na początku procesu, a często także na etapie planowania wdrażania controllingu w przedsiębiorstwie. Porównanie tradycyjnego systemu motywacyjnego i systemu motywacyjnego bazującego na controllingu przedstawia tabela 1.

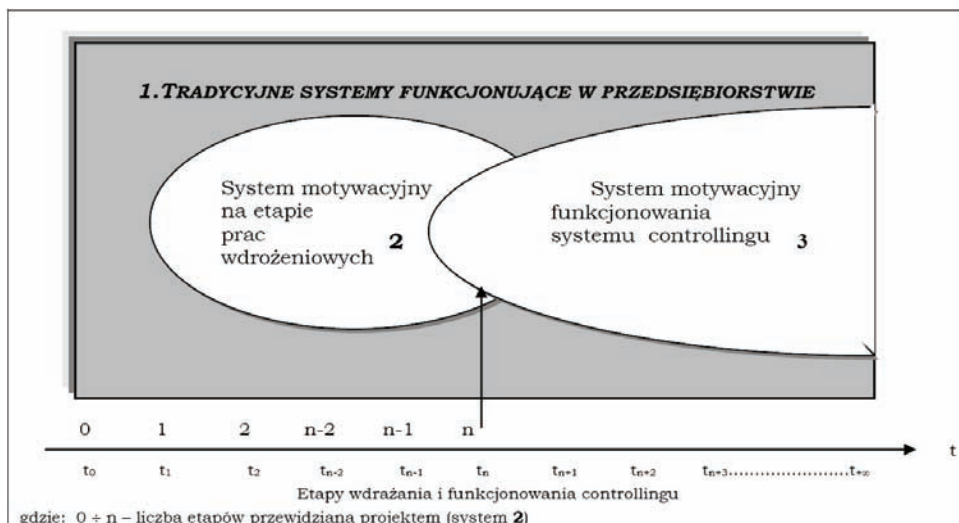
Tabela 1. Cechy systemów motywacyjnych

SYSTEM TRADYCYJNY	SYSTEM MOTYWACYJNY BAZUJĄCY NA CONTROLLINGU
Bezrefleksyjna realizacja	Aktywność przy ustalaniu celów
Zadane środki i metody działania	Samodzielny wybór środka i metod działania
Sztywna podległość wykonawcza	Zasada konsensusu
Ocena wysiłku /czasu/ umiejętności pracownika	Ocena efektów pracy
Wynagrodzenie o niewielkim udziale części zmiennej	Wynagrodzenie o dużych możliwościach zamiany
Tzw. „premie motywacyjne” o niewielkim stopniu korelacji z wynikami pracy	

Źródło: Opracowane własne na podstawie: Plezia J., System motywujący bazujący na koncepcji controllingu [w:] Błoch H. (red.) Controlling w praktyce zarządzania, Oficyna Controllingu Profit, Katowice 1998, s. 123.

⁶ Dhubak M., Między indywidualnym a uniwersalnym sposobem pojmowania controllingu, czyli o percepcji wśród osób wdrażających controlling. Częstochowa 2002.

Oba przedstawione w tabeli 1 systemy muszą w pewnym okresie działać równolegle i w żadnym razie nie mogą wykluczać istnienia i funkcjonowania stosowanych w przedsiębiorstwie innych dedykowanych systemów motywacyjnych (np. specjalnych dziedzinowych systemów motywacyjnych na potrzeby działań marketingowych, handlowych, produkcyjnych i in.). Koncepcję tę ilustruje rysunek 1.



Rysunek 1. Rozwój i współdziałanie systemów motywacyjnych – tradycyjnych i systemów bazujących na zasadach controllingu

Źródło: Opracowanie własne.

Na rysunku 1 na tle tradycyjnego systemu motywacyjnego funkcjonującego w przedsiębiorstwie (system 1) umiejscowione zostały dwa inne. Zaznaczony na rysunku jako drugi (system 2) – to system motywacyjny uruchomiany i funkcjonujący na okres prac wdrożeniowych controllingu. Objęte są nim osoby zaangażowane w proces wdrożenia (mogą to być pracownicy lub/i zewnętrzni doradcy lub firmy), a zaznaczony trójką (system 3) – to system motywacyjny dotyczący zewnętrznych doradców lub/i firmy oraz pracowników, którzy realizują wygasające prace wdrożeniowe oraz sukcesywnie pojawiające się nowe zadania systemu controllingu przedsiębiorstwa. Dotyczy on także osób zaangażowanych w wyodrębnianie (kształtowanie, opisywanie), organizację i funkcjonowanie ośrodków odpowiedzialności. System 3 może zostać uruchamiany tylko wówczas, gdy:

- zakończono pomyślnie przynajmniej pierwszy etap wdrożeniowy i niektóre z zadań controllingu są już realizowane lub,
- zakończono pomyślnie wszystkie etapy przewidziane projektem i jednocześnie w całym przedsiębiorstwie przystępuje się do realizacji zadań z zakresu controllingu.

Tabela 2 przedstawia charakterystyczne cechy każdego z trzech wyżej wymienionych systemów z uwzględnieniem ich wewnętrznej złożoności wraz z propozycją czasowych horyzontów ich obowiązywania.

Tabela 2. Obszary i horyzont czasowy systemów motywacyjnych controllingu

SYSTEM	ZASIĘG I CHARAKTERYSTYCZNE CECHY	OBOWIĄZUJĄCY HORYZONT CZASOWY
TRADYCYJNY SYSTEM 1.	1. Obejmuje całe przedsiębiorstwo. 2. Funkcjonuje na długo wcześniej niż została podjęta decyzja o wdrażaniu controllingu (sformalizowany i ustrukturyzowany). 3. Funkcjonuje cały czas (w tle procesu wdrażania i później funkcjonowania controllingu) z koniecznymi modyfikacjami wynikającymi ze zmieniających się ról pracowniczych w procesie wdrażania, a później funkcjonowania controllingu i ośrodków odpowiedzialności.	Nie ma określonego horyzontu czasowego.
SYSTEM MOTYWACYJNY NA ETAPIE PRAC WDROŻENIOWYCH SYSTEM 2.	<u>Opracowany jest niezależnie od systemu (1) i dotyczy:</u> 1. Zespołu wdrożeniowego. 2. Controllera. 3. Stopniowo angażowanych pracowników służb controllingu (jeżeli tak przewiduje koncepcja controllingu). 4. Kierowników ośrodków odpowiedzialności (na moment tworzenia ośrodków). 5. Pracowników poszczególnych centrów, na moment ich uruchamiania. 6. Naczelnej kadry nadzorującej projekt.	Systematycznie wygasający - funkcjonuje przez okres zamknięty i dokładnie tak długo, jak długo realizowany jest projekt wdrożeniowy (na rysunku 1 to okres od t_1 do t_n).
SYSTEM MOTYWACYJNY NA ETAPIE FUNKCJONOWANIA CONTROLLINGU SYSTEM 3.	<u>Opracowany jest niezależnie od systemów (1) oraz (2) i dotyczy:</u> 1. Controllera. 2. W zależności od koncepcji: ▪ Pracowników służb controllingu (działu controllingu). lub/i ▪ Pracowników innych jednostek organizacyjnych zaangażowanych w realizację zadań controllingu. 3. Kierowników ośrodków odpowiedzialności. 4. Pracowników poszczególnych ośrodków. 5. Komisji budżetowej. 6. Naczelnej kadry zaangażowanej w realizację i nadzorującej projekt.	1. Funkcjonowanie tego systemu 3. może rozpocząć się już po pierwszym pomyslnie zakończonym etapie wdrożeniowym (na rysunku 1 to czas t_{n-1}). 2. Nie ma określonego horyzontu czasowego. Funkcjonuje tak długo, jak długo w przedsiębiorstwie realizowane są zadania controllingu.
W czasie od t_{n-1} poprzez t_n do t_{n+1} (rysunek 1.) - możliwa jest sytuacja, gdy wszystkie trzy powyżej wymienione systemy funkcjonują jednocześnie		

Oba systemy mogą być podzielone na etapy w zależności od stopnia złożoności prac.

Źródło: Opracowanie własne.

Każdemu z wymienionych elementów, każdego z trzech wymienionych systemów motywacyjnych, należy poświęcić należyta uwagę⁷, gdyż ich treść, zasięg i czas obowiązywania, choć różny od pozostałych, tak samo waży na ostatecznym sukcesie przedsięwzięcia tzn. na sprawnym i efektywnym działaniu systemu controllingu firmy.

Przy budowaniu systemów należy pamiętać o stosowaniu pewnych generalnych wytycznych, a mianowicie:

1. Formułując każdy element systemu motywacyjnego należy przestrzegać schematu:

Zadania → Mierniki ocen → System motywacyjny.

- Ponieważ zadania mogą być zmienne w czasie również mierniki ocen i elementy systemu motywacyjnego powinny mieć również charakter zmienny i powinny być określane w tym samym czasie, gdy formułowane są następne lub aktualizowane są wcześniejsze zadania.
 - Każde zadanie winno być opisane m.in. jego wagą w stosunku do innych zadań (wskaźnik priorytetu). Waga ta powinna mieć swe odbicie w konkretnym elemencie systemu motywacyjnego.
2. Jakkolwiek systemy te mają charakter rozłączny i ich wewnętrzne narzędzia motywowania są indywidualne, to w ramach przedsiębiorstwa powinny tworzyć ściśle powiązany czasowo i przestrzennie system podporządkowany celom i posługiwać się miernikami ocen zrozumiałymi i uznanymi w całej firmie.
 3. Zadania, Mierniki ocen i Narzędzia konkretnego systemu motywacyjnego powinny być indywidualnie budowane i zdeteminowane m.in.:
 - Przyjętą do realizacji ogólną koncepcją wdrażanego systemu controllingu.
 - Zastosowaniem organizacyjnego rozwiązania - controlling instytucjonalny i nieinstytucjonalny, controlling skoncentrowany, rozproszony lub wg zasady „dotted-line” (częściowo rozproszony i częściowo skoncentrowany), itp.
 - Obszarami realizacji koncepcji controllingu, a tu m.in.: controlling strategiczny, controlling operacyjny a w ich ramach (1) dziedziny controllingu obszarów funkcjonalnych przedsiębiorstwa, (2) poszczególnych służb (4) rodzajów działalności, (5) controllingu rynków, itp.,

⁷ W budowaniu systemów motywacyjnych ważny jest każdy etap. Bardzo ważna jest filozofia systemu, ogólna jego koncepcja. Szkoda, że wielu praktyków tego nie docenia i od razu „rzuci się” w środek prac technicznych. Równie ważna jest operacjonalizacja, gdyż nawet najlepsze koncepcje mogą być, na tym etapie, zdeformowane i zaprzepaszczone. Istotne jest zaangażowanie w prace koncepcyjne możliwie wielu kierowników. Jeżeli nie będą oni mieć poczucia współautorstwa, system będzie dla nich „ciałem obcym”. Ważna jest też komunikacja, powszechna znajomość, akceptacja i respektowanie uzgodnionych zasad. Wywiad z profesorem Tadeuszem Oleksynem - http://www.wynagrodzenia.pl/wywiady_1.php/wpis.5

- Decyzjami dotyczącymi wspólnych obszarów controllingu poziomu strategicznego i operacyjnego (tabela 3).

Tabela 3. Wybrane możliwe wspólne obszary controllingu strategicznego i operacyjnego

Controlling		Strategiczny	Operacyjny	Decyzje dotyczą tego, które pola macierzy, oznaczone numerami, zostaną objęte koncepcją controllingu.
		1	2	
Finansowy	1	1.1	1.2	
Produkcyjny	2	2.1	2.2	
Marketingowy	3	3.1	3.2	
Personalny	4	4.1	4.2	
Inne	n	n.1	n.2	

Źródło: Opracowanie własne.

- Stopniem praktycznej realizacji koncepcji zarządzania poprzez autonomiczne decyzyjnie ośrodki (centra) odpowiedzialności.
 - Stopniem objęcia (lub stopniem pominięcia) przez wyodrębnione wewnętrzne jednostki gospodarcze (centra) wszystkich jednostek organizacyjnych przedsiębiorstwa.
4. Należy zawsze uwzględnić wytyczne jednostki zwierzchniej np. ugrupowania gospodarczego, w którego strukturach działa przedsiębiorstwo.

Ostatecznie o wyborze środka (narzędzia, bodźca) motywującego powinna decydować ich skuteczność w oddziaływaniu motywacyjnym. Potrzebne są zarówno nowe eksperymenty i rozwiązania, choć warto również skorzystać z nabytego doświadczenia. Należy jednak zawsze umiejętnie i systematycznie mierzyć skuteczność ich działania, stosując przynajmniej dwie jego miary tzn.: (1) mierzyć stopień realizacji zadań po zastosowaniu bodźca (2) mierzyć stopień satysfakcji motywowanego.

3. KORZYŚCI WYNIKAJĄCE Z PROPONOWANEGO PODEJŚCIA

Nie istnieje, zdaniem autorki, żaden inny sposób gwarantujący długookresowe powodzenie całego przedsięwzięcia, jakim jest proces wdrażania i późniejszego funkcjonowania controllingu w przedsiębiorstwie, niż dobrze opracowany, dobrany podmiotowo, przedmiotowo oraz czasowo, skutecznie realizowany system motywacyjny.

Należy jednak pamiętać, że w przedsiębiorstwie występuje zawsze niedobór motywacji, i że trzeba ją okresowo uzupełniać.

Do najczęściej popełnianych błędów w tym zakresie można zaliczyć:

- Brak w przedsiębiorstwie jakichkolwiek systemów motywacyjnych.⁸
- Kopiowanie systemów motywacyjnych funkcjonujących w przedsiębiorstwach zachodnich na grunt przedsiębiorstw polskich.
- Brak spójności i zharmonizowania działań poszczególnych, funkcjonujących obok siebie systemów.
- Niewłaściwy dobór celów do realizacji oraz niejasno sformułowane cele na etapie tworzenia systemów motywacyjnych:
 - (1) Na początku wdrażania controllingu.
 - (2) Podczas funkcjonowania systemu.
- Unifikację narzędzi i małe zróżnicowanie bodźców uniezależnione od roli i stopnia zaangażowania w proces wdrażania i funkcjonowania controllingu poszczególnych kierowników i pracowników.
- Brak zrozumienia i akceptacji celów – tworzenie systemów motywacyjnych poza osobami zaangażowanymi w proces.
- Brak delegacji uprawnień i/lub zbyt wąskie określenie pola decyzyjnego dla pracowników.
- Stosowanie wyłącznie systemów motywacji materialnej realizowanej poprzez płace, premie i nagrody pieniężne z pominięciem motywowania pozapłacowego.
- Incydentalne uruchamianie działań motywacyjnych w ramach formalnie istniejących systemów motywacyjnych (sformalizowanych procedur regulaminowych).⁹

Poprawnie zaprojektowany motywacyjny system controllingu wykorzystywany podczas wdrażania, a następnie, podczas funkcjonowania controllingu w firmie, powinien opierać się m.in. na:

- elementach formalnie istniejącego tradycyjnego systemu motywacyjnego,
- utworzeniu dedykowanych elementów systemu dla potrzeb wdrożenia controllingu w relacji do sposobu wdrożenia i koncepcji samego systemu controllingu,
- utworzeniu dedykowanych, elementów systemu motywacyjnego wykorzystywanych i uruchamianych po zakończeniu każdego kolejnego etapu wdrożeniowego opartych na rozpoznaniu kwalifikacji, zaintereso-

⁸ „Dobry system motywacyjny wymaga utalentowanego architekta, który zna się na tym, co robi, zna potrzeby inwestora i ma wizję całości. Trzeba też mieć dobrą ekipę fachowców, którzy taki projekt potrafią zrealizować, szybko i dobrze. I ktoś to musi koordynować i nadzorować, bo to jest trudne i wymaga wysokich kompetencji. I trzeba być przekonanym, że system motywacyjny jest ważny – a nie wszyscy są przekonani. Mamy wysokie bezrobocie, które na wielu pracodawców działa demoralizująco; przestali szanować pracowników i myślą, że nawet źle traktowani będą czołgać się do nich na kolanach i dobrze pracować tylko ze strachu przed utratą pracy.” Wywiad z profesorem Tadeuszem Oleksynem – http://www.wynagrodzenia.pl/wywiady_1.php/wpis.5

⁹ Na podstawie wyników badań autorskich przeprowadzonych w latach 2006-2007.

wań, potrzeb i aspiracji pracowników zaangażowanych w proces, w celu lepszego dostosowania mierników ocen do pracownika w relacji do jego predyspozycji i charakteru wykonywanej pracy,

- korzystanie z bogatej oferty bodźców pozapłacowych, zwłaszcza związanych z możliwością awansu, poszerzania kompetencji (tu również poszerzanie i wzbogacanie pracy), a także kształtowaniem korzystnych stosunków międzyludzkich w celu pogłębienia więzi emocjonalnych między samymi pracownikami oraz między pracownikami i firmą,
- umiejętne wykorzystywanie wiedzy o zachowaniach ludzkich takich jak to, że motywacja rośnie najszybciej wtedy, gdy jednostka ma poczucie, że ma pewien wpływ na to, co najlepiej rozumie – swój osobisty wkład w ogólne wyniki firmy (Człowiek chętniej angażuje się w realizację tego, z czym się identyfikuje – a identyfikuje się z tym, w czego tworzeniu uczestniczy.¹⁰⁾

Prezentowane podejście wymaga zastosowania, a czasem także stworzenia zasadniczo odmiennych niż dotąd narzędzi, zarówno do wartościowania procesów pracy jak i do indywidualnej diagnozy kompetencji.

Z praktyki i przeprowadzonych badań¹¹ wynika, że w przedsięwzięciach tej miary jak wdrażanie systemu controllingu najbardziej motywuje pracowników:

- Wyrazista wizja strategicznego rozwoju przedsiębiorstwa.
- Precyzja i przejrzystość celów oraz determinacja kierownictwa w ich osiągnięciu.
- Określenie konkretnych zadań, które powinien pełnić pracownik lub zespół, by realizować wskazane cele.
- Powiązany z efektami pracy i strategią przedsiębiorstwa prosty i czytelny system wynagrodzeń.
- Jasno określona i sformalizowana ścieżka osobistej kariery zawodowej dla osób na poszczególnych stanowiskach. Możliwość samorealizacji.
- Dobra atmosfera w pracy; docenianie nie tylko konkretnych osiągnięć, ale i starań zatrudnionych osób, traktowanie ich potrzeb i preferencji z szacunkiem
- Delegowanie uprawnień w dół, samodzielność pracowników, właściwa organizacja.
- Dobra komunikacja w firmie, zarówno między podwładnymi i przełożonymi, jak i między poszczególnymi działami.
- Aktywność w realizacji celów pracowników wszystkich szczebli, innowacyjność, odpowiedzialność i entuzjazm kadry kierowniczej.

¹⁰ Nizard G., *Metamorfozy przedsiębiorstwa. Zarządzanie w zmiennym otoczeniu organizacji*, PWN, Warszawa 1998, s. 8.

¹¹ *Businessman* 2000, nr 7.

PODSUMOWANIE

To od stopnia motywowania zależy czy pracownicy będą przekształcać kierownicze projekty, koncepcje i pomysły w realne kształty, czy nadawać będą im rzeczywistą wartość i jaka będzie ich jakość. Czy zainspiruje ich wspólnota celu, współdziałanie, wspólna odpowiedzialność – stanowiące podstawę sukcesu, czy kierownicze projekty, koncepcje i pomysły staną się faktem czy tylko czczą deklaracją? Należy przy tym pamiętać, że motywowanie stanowi jedną z podstawowych funkcji zarządczych, którą realizuje każdy kierownik w organizacji. Jeżeli sam kierownik nie będzie miał żadnej satysfakcji z wykonywanej pracy i sam będzie odczuwał brak motywacji, to wtedy ciężko będzie wymagać od niego efektywnego i sprawnego kierowania. Jeżeli naczelne kierownictwo nie jest wzorem dla pracowników, nie potrafi ich przekonać do swoich idei. Dobra praca kierownika będącego autorytetem moralnym i wzorem do naśladowania, to duża szansa na prawidłową pracę jego podwładnych. Z kolei jego błędy i nieudolność potrafią zniszczyć wysiłek całego zespołu

Na końcu należy dodać, że proponowane w artykule rozwiązanie dotyczy wyłącznie przypadku wdrażania controllingu przez organizację, która jest samodzielną jednostką gospodarczą. Organizacja wchodząca w skład większego ugrupowania, które posiada już działające systemy motywacyjne, najczęściej implementuje je i wykorzystuje jako obowiązujące. Jak jednak wynika z badań, coraz częściej zdarza się, iż zagraniczny partner buduje motywacyjne systemy controllingu celowane wprost do polskiego pracownika, zapewniając sobie tym samym większą skuteczność działania całego systemu controllingu organizacji.¹²

LITERATURA:

- [1] Błoch H. (red.) *Controlling w praktyce zarządzania*, Oficyna Controllingu Profit, Katowice 1998.
- [2] Chalastra M., *Wykorzystanie zasad controllingu w tworzeniu pozafinansowych systemów motywacyjnych*. „Controlling i Rachunkowość Zarządcza” 2001 nr 4.
- [3] Dhubak M., *Między indywidualnym a uniwersalnym sposobem pojmowania controllingu, czyli o percepcji wśród osób wdrażających controlling*, praca magisterska, Częstochowa 2002 oraz http://www.controlling.info.pl/artyk/pokaz_artikul.php3?nr=31
- [4] Fjałkowska D., *Motivation systems of controlling*, [w:] *Systems Journal of Transdisciplinary Systems Science*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej 2/2003, Wrocław 2004.

¹² Na podstawie wyników badań autorskich przeprowadzonych w latach 2006-2007.

- [5] Fjałkowska D., *Praktyka organizacji wdrażania controllingu w przedsiębiorstwie*, [w:] Winiarska K. (red.) *Rachunkowość a controlling*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2004.
- [6] Gableta M., *Potencjał pracy w przedsiębiorstwie. Problemy praktyczne*. Wydawnictwo AE, Wrocław 1999.
- [7] Gliszczyńska X., *Psychologiczne modele efektywności pracy*, PWN, Warszawa 1991.
- [8] Kowalska K. (red.), *Controlling w zarządzaniu przedsiębiorstwem*. Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza, 2001.
- [9] Lubrańska A., *Psychologia pracy. Podstawowe pojęcia i zagadnienia*, Difin, Warszawa 2008.
- [10] Michoń F., *Ekonomika pracy*, PWN, Warszawa-Kraków 1991.
- [11] Nizard G., *Metamorfozy przedsiębiorstwa. Zarządzanie w zmiennym otoczeniu organizacji*, PWN, Warszawa 1998.
- [12] Pietroń-Pyszczyk A., *Motywowanie pracowników. Wskazówki dla menedżerów*, Wydawnictwo Marina, Wrocław 2007.
- [13] Pietroń-Pyszczyk A., *Proces motywowania w przedsiębiorstwach – przesłanki i kierunki zmian*, [w:] Poczowski A. (red.) *Praca i zarządzanie kapitałem ludzkim w perspektywie europejskiej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.
- [14] Plezia J., *System motywujący bazujący na koncepcji controllingu* [w:] Błoch H. (red.) *Controlling w praktyce zarządzania*, Oficyna Controllingu Profit, Katowice 1998.
- [15] Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert Jr. D.R., *Kierowanie*, PWN, Warszawa 1988.
- [16] *Businessman* 2000, nr 7.
- [17] http://www.wynagrodzenia.pl/wywiady_1.php/wpis.5

STRESZCZENIE:

W artykule zaprezentowano autorski pogląd, że wdrożenie controllingu w przedsiębiorstwie powinno być poprzedzone budową i wdrożeniem odpowiednich (co do czasu i treści) controllingowych systemów motywacyjnych. Ukazanie istoty tych systemów, wyjaśnienie mechanizmów ich funkcjonowania, a także wskazanie ich obszarów działania i części składowych, uczestników, zasięgu oraz czasu obowiązywania, przeprowadzono w kontekście konieczności współdziałania tych systemów z tzw. tradycyjnymi

systemami motywacyjnymi. Wskazano, że prezentowane podejście wymaga stosowania, a czasem także stworzenia zasadniczo odmiennych niż dotąd, narzędzi motywacyjnych (instrumentów motywowania).

SUMMARY:

Implementation of motivation systems of controlling – a proposal of a system solution

The paper presents the author's original belief that the implementation of controlling in a firm should be preceded with the construction and implementation of appropriate (considering time and content) controlling motivation systems. Presentation of the essence of these systems, explanation of their functioning mechanisms as well as indication of their areas of operation and components, participants, scope and time of being in force, have all been conducted in the context of cooperation of these systems with the so called traditional motivation systems. It has been indicated that the presented approach entails applying and sometimes also creating fundamentally new motivation tools (instruments of motivation).



Robert Kurek
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Regulacyjna ocena działalności zakładów ubezpieczeń – podmiotowe i przedmiotowe ujęcie

WSTĘP

Nadzór państwa nad firmami ubezpieczeniowymi jest obowiązkową, prawnie przewidzianą formą ingerencji państwa w ten sektor rynku. Jest przejawem władczego zaangażowania państwa w działalność gospodarczą i stanowi ograniczenie jej swobody. Podstawowym uzasadnieniem ograniczenia swobody działalności gospodarczej w sektorze ubezpieczeniowym jest tzw. zawodność rynku, czyli niedoskonałość wolnego rynku i reguł nim rządzących. Potrzebę wpływania na rynek finansowy, w tym na rynek ubezpieczeniowy, uzasadnia też szczególne ryzyko związane z taką działalnością (tzn. działalnością ubezpieczeniową) i potrzeba zapewnienia pewnego (tzn. możliwego do zapewnienia) bezpieczeństwa uczestnikom rynku ubezpieczeniowego. Istota działalności tych podmiotów sprzyja z jednej strony niwelowaniu ryzyk, ale z drugiej powstawaniu i generowaniu nowych ryzyk i zagrożeń. Odpowiedzią wobec tych zagrożeń jest istnienie organu nadzoru państwowego.

Celem tego opracowania jest określenie i zdefiniowanie regulacyjnej oceny działalności zakładów ubezpieczeń dokonywanej przez nadzór państwowy a także określenie jej podmiotowego i przedmiotowego ujęcia.

PRZEDMIOTOWE UJĘCIE REGULACYJNEJ OCENY DZIAŁALNOŚCI ZAKŁADÓW UBEZPIECZEŃ

Głównym celem działania nadzoru jest zabezpieczenie interesów klientów firm ubezpieczeniowych a także zadbanie o prawidłowe funkcjonowanie

rynku ubezpieczeniowego. Odbywa się to przez pryzmat zapewnienia bezpiecznej działalności firm ubezpieczeniowych oraz posiadania przez nie kapitałów i rezerw wystarczających do udźwignięcia ryzyka występującego w ich działalności. Efektywny nadzór ubezpieczeniowy wymaga oceny profilu ryzyka ponoszonego przez poszczególne firmy ubezpieczeniowe oraz oceny odpowiedniego zabezpieczenia podejmowanego ryzyka. W tym celu ustanawiane są limity ostrożnościowe ograniczające narażenie na ryzyko a ocenie nadzorczej podlega m.in. posiadanie odpowiednich kapitałów zabezpieczających, ocena osób zarządzających, ocena systemów kontroli wewnętrznej i zarządzania ryzykiem.

Proces nadzorczy obejmuje etap badania stanu faktycznego podmiotów nadzorowanych i porównywanie go ze stanem pożądanym określonym przepisami prawa oraz podejmowanie ingerencji w sferę praw i obowiązków podmiotów nadzorowanych w razie wystąpienia rozbieżności¹. Etap pierwszy związany jest ze sprawdzaniem (monitorowaniem) i kontrolą stanu istniejącego, oznaczający możliwość ustalenia, czy względem aktywności zamierzonej lub też faktycznie podjętej przez nadzorowany podmiot nie następuje naruszenie wcześniej ustalonych norm – etap ten zwany jest oceną działalności. Drugi etap obejmuje prawo do korygowania prowadzonej działalności w przypadku zaistnienia stanów niepożądanych – etap ten umożliwia władcze oddziaływanie na nadzorowany podmiot. Organ nadzoru ma możliwość podjęcia ingerencji w strukturę lub aktywność nadzorowanego podmiotu w ściśle określonych, wcześniej ustalonych sytuacjach znosząc lub ograniczając wolność nadzorowanego podmiotu a dokonuje tego ze względu na prawdopodobieństwo zagrożenia dla dóbr chronionych przez interesy, które instytucja nadzoru reprezentuje.

Dla prawidłowego przeprowadzenia oceny działalności konieczne jest posiadanie informacji wejściowych i wyjściowych o funkcjonowaniu danego podmiotu, co wyznacza ogólne ramy **przedmiotowego ujęcia regulacyjnej oceny działalności**. Szczegółowe wyznaczenie zakresu regulacyjnej oceny działalności zakładów ubezpieczeń ściśle wiąże się ze źródłami pozyskiwania informacji na temat działalności zakładów ubezpieczeń. Do grupy informacji generowanych obligatoryjnie należy zaliczyć szczegółową informację przekazywaną przez zakłady ubezpieczeń na potrzeby organów nadzoru (sprawozdawczość na rzecz organu nadzoru), która wykracza poza pojęcie zasad sprawozdawczości finansowej i obejmuje różne rodzaje informacji, jakich nadzór potrzebuje do pełnienia swoich funkcji. Ten zakres informacji jest uregulowany prawnie. Drugą grupę informacji generowanych obligatoryjnie są informacje, jakie zakłady ubezpieczeniowe są zobowiązane do podawania do publicznej wiadomości (publiczne ujawnianie informacji), co również wynika z przepisów prawa (jest uregulowane) i nakłada na firmy ubezpieczeniowe te obowiązki w celu zwiększenia przejrzystości działania, wzmocnienia mechanizmów rynkowych i dyscypliny – np. ogólna sprawozdawczość finansowa, prospekty emisyjne zakładów ubezpieczeń będących spółkami giełdowymi, sprawozdawczość na rzecz instytucji (zrzeszeń), do

¹ Monkiewicz J., *Nadzór ubezpieczeniowy w Polsce w latach 1990-2005. Wybrane aspekty – część I*, za: http://www.polbrokers.pl/navigation/prasa/nadzor_ubezpieczeniowy.html

których zakłady ubezpieczeń przynależą obowiązkowo lub też specjalne sprawozdania adresowane do uczestników rynku². Tak podawany zakres informacji również służy realizacji potrzeb informacyjnych organów nadzoru.

Dla pełnej oceny działalności zakładu ubezpieczeń organy nadzoru mogą lub powinny wykorzystywać wszelkie dostępne źródła informacji. Oprócz tych, które są pochodną wiedzy na temat zakładu ubezpieczeń z racji obowiązkowego publikowania informacji (**regulacyjna ocena działalności**: sprawozdawczość na rzecz nadzoru, publiczne ujawnianie informacji) istotne są również informacje z rynku – o otoczeniu i warunkach, w jakich firmy ubezpieczeniowe działają a także te informacje, które firmy ubezpieczeniowe ujawniają dobrowolnie, a mogą zostać wykorzystane przez organy nadzoru do oceny ich działalności. Analizy rynku przeprowadzane przez organ nadzoru, jak i informacje dobrowolne stanowią konieczne uzupełnienie regulacyjnej oceny działalności i warunkują jej trafność.

PODMIOTOWE UJĘCIE REGULACYJNEJ OCENY DZIAŁALNOŚCI ZAKŁADÓW UBEZPIECZEŃ – NADZÓR UBEZPIECZENIOWY

Pojęcie nadzoru ubezpieczeniowego to pewne uproszczenie oznaczające nadzór państwa nad sektorem ubezpieczeniowym za pomocą specjalnie w tym celu powołanej instytucji – organu nadzoru³ a także innych instytucji – quasi-nadzorczych, które działających w interesie publicznym (instytucje gwarantujące wypłatę odszkodowań, rzecznicy ubezpieczonych). W ścisłym ujęciu sprawowanie nadzoru nad działalnością zakładu ubezpieczeń odby-

² Nowym elementem w ramach Solvency II dotyczącym publicznego ujawniania informacji będzie „Sprawozdanie na temat wypłacalności i kondycji finansowej” – zgodnie z art. 50 Dyrektywy Solvency II. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Ostateczny tekst dyrektywy ramowej Wypłacalność II został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (seria L) z dn. 17 grudnia 2009 r. Dyrektywa Wypłacalność II (z wyłączeniem niektórych przepisów – zob. art. 311 dyrektywy) weszła w życie dwudziestego dnia od daty jej opublikowania, tj. 6 stycznia 2010 r. Data ta wyznacza formalny początek procesu transpozycji przepisów dyrektywy do systemów prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej (przygotowania i wydania krajowych aktów prawnych). Faktyczne wejście w życie nowego systemu (pełna transpozycja – zarówno dyrektywy, jak i aktów jej towarzyszących) musi nastąpić do końca października 2012 r.

³ Określenie „organ nadzoru” dla państwowego nadzoru sprawowanego nad zakładami ubezpieczeń wynika z literaturowego ujmowania organu nadzoru państwowego (w skrócie ujmowanego, jako „organ nadzoru”, ewentualnie uzupełnianego o słowo „ubezpieczeniowego”), jak i unijnego oraz polskiego ustawodawstwa, które w ten sposób ujmuje **organy nadzoru państwowego** w przepisach prawnych, ale przy użyciu skróconej formy tego zwrotu – skróconej do dwóch słów „organ nadzoru”. Zwrot „organ nadzoru Państwa Członkowskiego” (dokładnie w takiej formie) pojawia się już w dyrektywach pierwszej generacji i w takiej samej formie (już bez określenia „Państwa Członkowskiego”) pojawia się w Dyrektywie Solvency II (m.in. art. 27 do 38 tej dyrektywy). I dokładnie taki sam zwrot „organ nadzoru” używany jest w polskiej ustawie o działalności ubezpieczeniowej z 2003 r. a także w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym z 2006 r., gdzie Komisja Nadzoru Finansowego traktowana jest jako „organ nadzoru”.

wa się równolegle także przez inne, bardziej lub mniej sformalizowane rodzaje nadzoru – np. nadzór właścicielski, nadzór rynkowy, itp.

W przypadku zawężenia problemu do „nadzoru nad działalnością” danego zakładu ubezpieczeń 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), ewentualnie audytorów wewnętrznych oraz niezależnych biegłych rewidentów. Nadzoru mogą dokonywać także klienci i kontrahenci danego podmiotu, oczywiście w ramach danych im przez regulacje prawne lub w zależności od „dobrej woli” podmiotu. Nadzór państwa nad firmami ubezpieczeniowymi jest natomiast obowiązkową, prawnie przewidzianą formą ingerencji państwa w ich działalność. Rozpatrywanie zależności związanych z nadzorowaniem ściśle wiąże się z celami jego przeprowadzania, zależne jest od podmiotów dokonujących oceny, ich umocowania prawnego oraz pozostających w dyspozycji narzędzi oddziaływania na oceniany podmiot.

Właściciele zakładów ubezpieczeń nadzorują ich działalność w trosce o własne interesy i na etapie oceny tej działalności, oprócz publicznie dostępnych informacji, mają także do dyspozycji informacje specjalnie dla nich dedykowaną. Podstawą prawną takiej oceny jest posiadanie prawa do części spółki – akcjonariusze (dostarczyciele kapitału, udziałowcy), a proces dokonywanej przez nich oceny i weryfikacji działalności zwany jest **nadzorem właścicielskim**⁴. Możliwości władczego oddziaływania są dosyć szerokie i w finansowym ujęciu wiążą się z możliwością wycofania zaangażowania kapitałowego lub w ujęciu pozafinansowym podejmowaniem decyzji o zmianach w procesach zarządzania spółką.

Podmioty z otoczenia zakładów ubezpieczeń, które również, dla własnych celów nadzorują działalność zakładów ubezpieczeń na etapie oceny tej działalności wykorzystują głównie publicznie dostępny zakres informacji. Podstawą prawną takiej oceny są prywatne umowy z zakładami ubezpieczeń (kredytodawcy, kontrahenci, klienci), a proces dokonywania tej oceny i weryfikacji działalności nosi miano **nadzoru rynkowego**. Wprawdzie w przypadku nadzoru rynkowego ograniczone są możliwości władczego oddziaływania – ewentualne możliwości wiążą się decyzjami o współpracy lub jej braku – to jednak dla nadzorowanego podmiotu od tych decyzji może zależeć jego egzystencja. Aby nadzór rynkowy funkcjonował prawidłowo konieczne jest spełnienie kilku warunków związanych z dojrzałością rynków: umiejętność interpretacji informacji przez uczestników rynku, istnienie odpowiednio silnych bodźców do dokonywania oceny, jak i mechanizmów umożliwiających jej dokonywanie (równy i wystarczający dostęp do informacji).

⁴ Oprócz nadzoru właścicielskiego należy również wyróżnić nadzór korporacyjny, który jest pojęciem szerszym. Jest to nadzór sprawowany przez właścicieli (akcjonariuszy, udziałowców), jak i przez innych – nie będących właścicielami, ale zainteresowanych bezpośrednią informacją umożliwiającą ocenę danego przedsiębiorstwa (interesariusze oceny). Spółki będące prywatną własnością wprowadzają nadzór korporacyjny w celu przejrzystości zarządzania w firmie, aby interesariusze byli przekonani, iż to oni mają wpływ na zarządzanie. Nadzór korporacyjny pełni funkcję oddzielenia własności prywatnej od zarządzania w firmie. Za: Jeżak J., Bohdanowicz L., *Nadzór korporacyjny*, w: *Leksykon zarządzania*, Difin, Warszawa 2004, s. 358-359

Za monitorowanie kondycji finansowej zakładów ubezpieczeń, jak i korygowanie stanów niezgodnych z przepisami prawa regulujących ich funkcjonowanie odpowiedzialny jest **organ nadzoru państwowego**. Działa on na podstawie uregulowań konstytucyjnych oraz zgodnych z nimi rozwiązań ustawodawstwa celowego. W swej istocie nadzór ogranicza określone prawa podmiotowe zakładów ubezpieczeń, ale stwarza możliwość ich zachowania przez szerszą grupę beneficjentów⁵.

Zadaniem ubezpieczeniowego organu nadzoru⁶ jest oprócz innych zadań określonych ustawami jest przede wszystkim podejmowanie działań mających na celu zapewnienie zgodności działalności podmiotów nadzorowanych z przepisami prawa oraz kontrola działalności i stanu majątkowego podmiotów nadzorowanych. W ten sposób ujęte zadania pozwalają na wyodrębnienie dwóch kryteriów sprawowania nadzoru:

- legalność – oznaczającą dbałość o legalne funkcjonowanie firm ubezpieczeniowych i badanie zgodności ich działania z prawem (w szczególności z przepisami ustawy o działalności ubezpieczeniowej oraz innymi aktami prawnymi szczegółowo normującymi działalność ubezpieczeniową, przepisami kodeksu spółek handlowych, kodeksu cywilnego, statutem danego zakładu ubezpieczeń i uzyskaną koncesją);
- weryfikacja bezpieczeństwa obrotu – w tym obszarze wprowadzie żadne ustawy, czy literatura nie definiują pojęć „bezpieczny zakład ubezpieczeń”, czy „bezpieczeństwo klientów” i jest ujęcie dość ogólne. Przesłanki sprawowania nadzoru pozwalają określić, że zapewnienie bezpieczeństwa polega na stymulowaniu zakładów ubezpieczeń przez organ nadzoru do takiego prowadzenia swoich spraw, które zabezpiecza prawo konsumenta usługi ubezpieczeniowej do uzyskania należnego mu odszkodowania lub świadczenia, wynikające z zawartej umowy.

W ramach nadzoru państwowego, jak wcześniej zostało wspomniane, powołanymi do monitorowania i dokonywania oceny działalności zakładów ubezpieczeń są także inne **instytucje nadzorcze działające w interesie publicznym**⁷. Wśród nich wyróżnić można ombudsmana, który bądź to z nakazów regulacyjnych bądź też, jako organ powołany przez sam rynek ubezpieczeniowy i jako reprezentant interesów klientów tego rynku⁸ monitoruje działalność zakładów ubezpieczeń i w przypadku nieprawidłowości podejmuje działania w celu ich wyeliminowania. Podobnie pozostałe instytucje: gwarantujące wypłatę odszkodowań (Ubezpieczeniowy Fundusz Gwa-

⁵ Stankiewicz R., Nadzór administracyjnoprawny jako forma relacji określająca oddziaływanie państwa na procesy koncentracji przedsiębiorców, STUDIA IURIDICA XLV/2006, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 204

⁶ Art. 8 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz. U. Nr 124 poz. 1153)

⁷ KNF, *Inne podmioty rynku ubezpieczeniowego*. Serwis informacyjny Komisji Nadzoru Finansowego; za: http://www.knf.gov.pl/rynek_ubezpieczen/Podmioty_ryнку_ubezpieczeniowego/inne_podmioty/index.html

⁸ W przypadku Polski funkcję taką sprawuje Rzecznik Ubezpieczonych powołany specjalnym aktem prawnym regulującym jego działalność, natomiast w wielu krajach (np. Niemcy) powołanie ombudsmana jest oddolną inicjatywą zakładów ubezpieczeń.

rancyjny), zrzeszające zakłady ubezpieczeń, jako ich reprezentanci (ubezpieczeniowy samorząd gospodarczy - PIU lub prowadzące działalność w szczególnym zakresie – np. obowiązkowe ubezpieczenie OC komunikacyjne – PBUK, ubezpieczenie kredytu). Instytucje te realizując zadania, do których zostały powołane mogą występować do zakładów ubezpieczeń o udzielenie dodatkowych wyjaśnień dotyczących ich wewnętrznej sytuacji, a także informować organ nadzoru państwowego o ewentualnie dostrzeżonych nieprawidłowościach.

Porównanie istoty działania i zakresu oddziaływania różnych rodzajów nadzoru przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Regulacyjny, rynkowy, właścicielski proces nadzorowania – porównanie

	Nadzór państwowy	Nadzór rynkowy	Nadzór właścicielski
Istota	Ustalenie stopnia realizacji celów i zadań uwzględniające warunki ich osiągnięcia		
Sposób osiągnięcia celu	Monitorowanie i kontrola działalności	Monitorowanie i kontrola działalności	Monitorowanie i kontrola działalności
Podmioty dokonujące oceny	Publiczne organy nadzorcze lub instytucje nadzorcze działające w interesie publicznym	Podmioty otoczenia (klienci, kontrahenci, kredytodawcy, reasekuratorzy, potencjalni akcjonariusze)	Właściciele (akcjonariusze, udziałowcy)
Przedmiot dokonywanej oceny	Działalność zgodna z przepisami prawa regulującymi funkcjonowanie firm ubezpieczeniowych	Działalność w zgodzie z interesem zainteresowanych podmiotów	Działalność w zgodzie z interesem właścicieli
Podstawa prawna działań	Przepisy prawne regulujące działanie rynku ubezpieczeniowego	Prywatne umowy zawarte z ocenianym podmiotem	Prawo własności
Źródła informacji wykorzystywane w procesie oceny	Publicznie dostępne źródła informacji + informacje poufne (sprawozdawczość nadzorcza)	Publicznie dostępne źródła informacji; informacje poufne w zależności od zawieranych umów (banki, reasekuratorzy)	Publicznie dostępne źródła informacji, specjalna sprawozdawczość (na potrzeby właścicieli)
Możliwości władczego oddziaływania w procesie nadzorczym	Szerokie spektrum narzędzi finansowego (kary pieniężne), jak i pozafinansowego oddziaływania (ograniczenia działalności, cofnięcie licencji)	Finansowe (ewentualne kary umowne za nieterminowe wywiązanie się z zobowiązań); pozafinansowe (dokonywane wybory o współpracy lub jej braku)	Finansowe (brak dostarczenia kapitału, podwyższenie kosztu kapitału); pozafinansowe (działania dużych akcjonariuszy, zmiany we władzach zarządzających)

Źródło: opracowanie własne.

W zależności od podmiotu nadzorującego w przypadku dokonywania oceny działalności można mówić o ocenie właścicielskiej, rynkowej lub nadzorczej. Ta ostatnia może być dokonywana na podstawie weryfikacji informacji specjalnie przeznaczonych dla potrzeb nadzoru państwowego (sprawozdawczość na potrzeby organu nadzoru), co pozwala na wyodrębnienie **bezpośredniej regulacyjnej oceny działalności** lub też z wykorzystaniem informacji płynących z otoczenia – **pośrednia regulacyjna ocena działalności**. Jej wyodrębnienie wynika z faktu, że wprawdzie sprawują ją publiczne instytucje nadzorcze, ale ocena dokonywana jest na podstawie sygnałów płynących z otoczenia zakładu ubezpieczeń (wykorzystywane są wyniki rynkowej oceny działalności), jak i z jego wnętrza (wykorzystywane są wyniki właścicielskiej oceny działalności). Dopiero na etapie korygowania działalności (oddziaływania na decyzje spółek) sięga się po narzędzia administracyjne, charakterystyczne dla nadzoru państwowego⁹. Pośrednia regulacyjna ocena działalności wspomaga ocenę bezpośrednią, w której wykorzystywane są tradycyjne normy ostrożnościowe. Ponieważ sposób i zakres ich działania wyznaczają akty prawne: przepisy prawa finansowego, normy ostrożnościowe, zasady licencjonowania lub reguły polityki ochrony konkurencji w ten sposób ujmowana ocena działalności zwana jest **regulacyjną oceną działalności, dokonywaną przez organy nadzoru państwowego**. Regulacyjna ocena działalności w ujęciu podmiotowym dokonywana jest przez organ nadzoru przede wszystkim na potrzeby wewnętrzne (własne) i aby nie wpływać na sytuację rynkową nadzorowanych podmiotów tylko niektóre informacje przekazywane są do publicznej wiadomości. Organ nadzoru wykorzystuje jednak wyniki oceny dokonanej przez rynek w ramach informacji publicznie ujawnianych (dyscyplina rynkowa – ocena pośrednia), stąd można stwierdzić, że ma miejsce powiązanie oceny dokonywanej przez organ nadzoru państwowego i oceny rynkowej w ujęciu przedmiotowym.

ZAKOŃCZENIE

Regulacyjna ocena działalności zakładów ubezpieczeń dokonywana jest na podstawie informacji dostarczanych do organów nadzoru (raportowanie na rzecz nadzoru) a także na podstawie wyników oceny dokonanej przez rynek w ramach informacji publicznie ujawnianych. W ujęciu podmiotowym dokonywana jest przez organ nadzoru państwowego a w ujęciu przedmiotowym można mówić o powiązaniu oceny dokonywanej przez organ nadzoru i oceny rynkowej. Powiązanie to umożliwia komplementarne współdziałanie oceny nadzorczej i oceny rynkowej zwiększając efektywność i sprawność państwowego organu nadzoru.

Koncepcja, która zakłada zarówno ocenę działalności dokonaną przez organ nadzoru, jak i przez otoczenie rynkowe (dzięki upublicznianiu informacji) jest bardzo korzystna dla wszystkich zainteresowanych stron:

⁹ Jackowicz K., *Dyscyplina rynkowa w bankowości. Rodzaje i możliwości zastosowania*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004, s. 15-24.

- o tym, że organy nadzoru państwowego zawiodły podkreśla się w przyczynach ostatniego kryzysu gospodarczego - dlatego też prowadzi się szerokie prace nad zmianą regulacji prawnych, które w przyszłości podobnym kryzysom będą mogły zapobiec i wskazuje się konieczność zwiększenia udziału dyscypliny rynkowej w procesie oceny;
- wprowadza ułatwienia w dostępie do informacji dla różnego rodzaju interesariuszy (akcjonariusze, klienci, kontrahenci, potencjalni inwestorzy) a uregulowanie tej kwestii (publiczne ujawnianie informacji) z założenia ma umożliwić zainteresowanym uczestnikom rynku dokonanie właściwej oceny działalności i ryzyk tkwiących w tej działalności;
- przejrzystość i jawność informacji wzmacnia dyscyplinę rynkową i z założenia ma wspomóc działania nadzoru ubezpieczeniowego w uzyskaniu większej jego efektywności i sprawności drogą wykorzystywania wyników oceny rynkowej.

Dzięki udostępnianiu informacji możliwe jest efektywne, komplementarne współdziałanie oceny nadzorczej i oceny rynkowej, a świadomość oceniania przez uczestników rynku stanowi silny bodziec dla zakładów ubezpieczeń motywujący do skutecznej identyfikacji, oceny i monitorowania ryzyk, poprawy metodologii zarządzania ryzykiem i wewnętrznych mechanizmów kontrolnych. Zwiększenie efektywności nadzoru, ułatwienia w dostępie do informacji dla uczestników rynku i skuteczniejsze zarządzanie zakładów ubezpieczeń ma przełożenie na długoterminową stabilność całego sektora ubezpieczeniowego.

LITERATURA:

- [1] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej - Solvency II. Dziennik Urzędowy UE (seria L) z dn. 17 grudnia 2009 r.
- [2] Jackowicz K., *Dyscyplina rynkowa w bankowości. Rodzaje i możliwości zastosowania*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004
- [3] Jeżak J., Bohdanowicz L., *Nadzór korporacyjny*, w: *Leksykon zarządzania*, Difin, Warszawa 2004
- [4] KNF, *Inne podmioty rynku ubezpieczeniowego*. Serwis informacyjny Komisji Nadzoru Finansowego; za:
http://www.knf.gov.pl/rynek_ubezpieczen/Podmioty_ryнку_ubezpieczeniowego/inne_podmioty/index.html
- [5] Monkiewicz J., *Nadzór ubezpieczeniowy w Polsce w latach 1990-2005. Wybrane aspekty – część I*, za:
http://www.polbrokers.pl/navigation/prasa/nadzor_ubezpieczeniowy.html

- [6] Stankiewicz R., *Nadzór administracyjnoprawny jako forma relacji określająca oddziaływanie państwa na procesy koncentracji przedsiębiorców*, STUDIA IURIDICA XLV/2006, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006
- [7] Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz. U. Nr 124 poz. 1153)

STRESZCZENIE

Przez ujętą w opracowaniu regulacyjną ocenę działalności należy rozumieć ocenę dokonywaną przez organ nadzoru państwowego w fazie monitorowania i kontroli stanu istniejącego na podstawie zakresu informacji przewidzianego przez regulacje prawne. W podmiotowym ujęciu organ nadzoru państwowego należy odróżnić od nadzoru rynkowego lub właścicielskiego. Jednak, jako że ocena regulacyjna dokonywana jest na podstawie informacji dostarczanych do organów nadzoru (raportowanie na rzecz nadzoru) a także na podstawie wyników oceny dokonanej przez rynek w ramach informacji publicznie ujawnianych w ujęciu przedmiotowym można mówić o powiązaniu oceny dokonywanej przez organ nadzoru państwowego i oceny rynkowej. Powiązanie to umożliwia komplementarne współdziałanie oceny nadzorczej i oceny rynkowej zwiększając efektywność i sprawność państwowego organu nadzoru.

SUMMARY

Regulatory assessment of insurance companies performance – subjective and objective perspective

Regulatory assessment of insurance companies performance, discussed in the hereby study, should be understood as the assessment conducted by a due institution for state supervision, both in the monitoring phase and while controlling actual situation based on the scope of information imposed by adequate legal regulations. In subjective perspective state supervision body should be distinguished from market or proprietary supervision. However, due to the fact that regulatory assessment is performed based on information provided for supervision institutions (reporting for them), and also on the basis of market evaluation results, within the framework of publicly disclosed information, in objective perspective it may be observed as joined assessment performed by a state supervision institution and market evaluation. Such relation facilitates full cooperation of both types of assessments - supervision body and market forces - which results in higher efficiency and effectiveness of the state supervision institution.



Agnieszka Madej
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Zarządzanie projektami, czyli jak nie dać się pokonać przez projekt

WPROWADZENIE

Skupiając się na istocie zarządzania projektami należałoby zdefiniować czym jest projekt, gdyż często jest on mylony z zadaniem, czy procesem. Projektem możemy nazwać zbiór aktywności powiązanych ze sobą w złożony sposób, zmierzających do osiągnięcia celu często poprzez wytworzenie unikatowego produktu, usługi bądź rezultatu, posiada zaplanowany początek i koniec. Inną definicję projektu przedstawia PMI (Process Management Institute) mówiąc, że projekt to tymczasowe przedsięwzięcie podejmowane w celu wytworzenia unikalnego wyrobu lub dostarczenia unikalnej usługi. Przez tymczasowość należy rozumieć, że każdy projekt ma swój początek i koniec. Możemy przyjąć też, że projekt to zorganizowany ciąg działań ludzkich zmierzający do osiągnięcia założonego wyniku, zawarty w skończonym przedziale czasu z wyróżnionym początkiem i końcem, realizowany zespołowo z wykorzystaniem skończonej ilości zasobów. Poprzez zarządzanie projektami rozumiemy przydział, kontrolę i wykorzystanie dostępnych zasobów, które mają służyć do osiągnięcia w określonym czasie pewnego zamierzonego celu. Inaczej mówiąc zarządzanie projektem jest to planowanie i zarządzanie szeregiem działań zmierzających do osiągnięcia celów biznesowych poprzez realizację projektu w określonym czasie oraz budżecie.

1. PLANOWANIE I ZARZĄDZANIE PROJEKTAMI

Narastające zmiany, wzrost i intensywność konkurencji sprawiają, że coraz więcej zadań organizowana i prowadzona jest w formie projektów. Zmiany technologiczne, jak również coraz większe wymagania klientów decydują o stylu pracy – jest ona coraz mniej rutynowa i mniej powtarzalna,

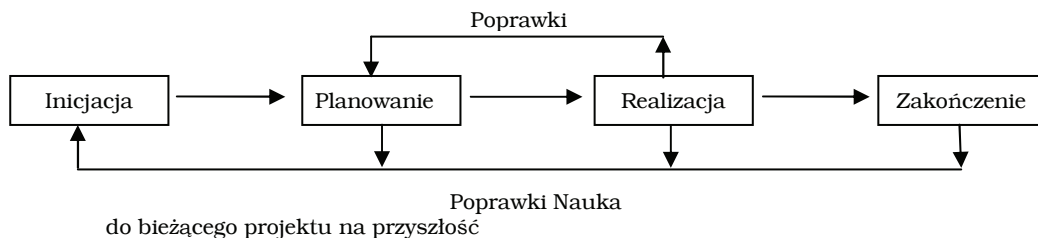
a co za tym idzie wymaga ciągle nowych rozwiązań i szybszych działań. Zakończenie projektu w zaplanowanym czasie i w ramach wyznaczonego wcześniej na ten cel budżetu wymaga dobrego zarządzania. Aby tego dokonać manager projektu często musi przekształcać różne koncepcje zarządu w system, który wykorzystuje wiele różnych dziedzin wiedzy, umiejętności i zasobów potrzebnych do osiągnięcia ważnego celu organizacyjnego. Natomiast umiejętne przeprowadzenie całego procesu pozwala na osiągnięcie ogromnych korzyści min.:

- zadania w projekcie wykonywane są zgodnie z czasem i przewidzianym budżetem, co daje nam większą przewidywalność operacji biznesowych,
- rozsądne zarządzanie projektem, zmniejsza ryzyko podejmowanych działań i pozwala na lepsze rozwiązania,
- dobre zarządzanie pozwala na efektywne wykorzystanie zasobów, gdyż nie pozwala na marnowanie pieniędzy czy czasu pracowników.

Opierając się na powyższych korzyściach nie mamy wątpliwości, że techniki zarządzania projektami mają zastosowanie zarówno w dużych pracach budowlanych, w przemyśle lotniczym jak również przy tworzeniu stron internetowych, filmów, a także w wielu innych złożonych zadaniach jak choćby kampanie polityczne.

Jak wskazaliśmy już wcześniej projekty mogą przybierać różnorodne formy i wielkości od choćby budowy stacji orbitalnych po instalowanie nowych systemów informatycznych. Jednak zasadnicze elementy zarządzania projektami są zawsze takie same i dzielą się na cztery fazy:

- inicjacja,
- planowanie,
- realizacja,
- zakończenie.



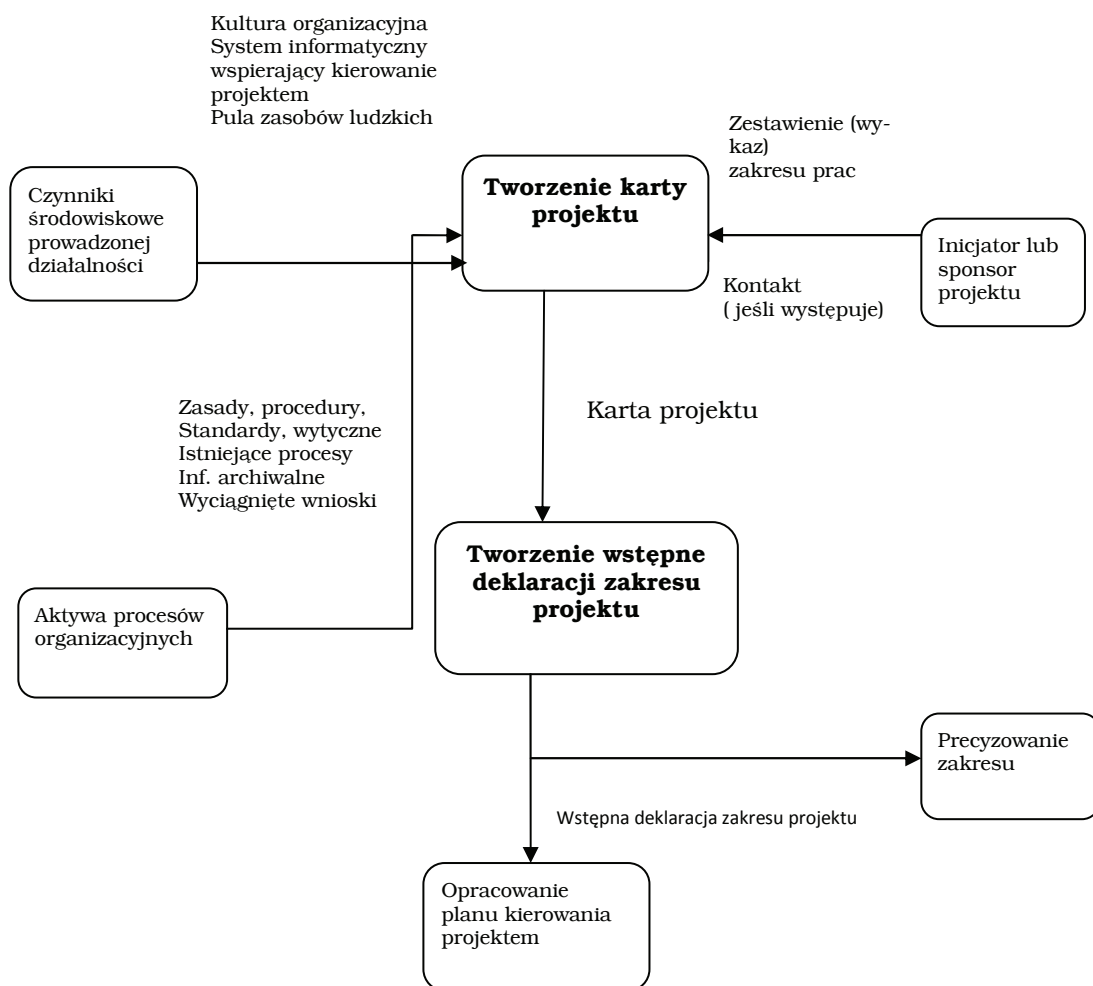
Rysunek 1. Model zarządzania projektem

Niektóre z nich mogą się powtarzać wielokrotnie, wtedy mówimy, że w projekcie występuje wiele iteracji. Różne standardy zarządzania projektem precyzują sposób podejścia do realizacji projektu, określają procesy oraz procedury związane z realizacją projektu oraz podają tzw. dobre prak-

tyki, których stosowanie wspiera skutecznie osiąganie celów projektu. Standardy związane z zarządzaniem projektami tworzone są w sposób uniwersalny i są niezależne od dziedziny w której projekt jest wykonywany. Dzięki temu prowadzenie projektów odbywa się podobnie w wielu dziedzinach.

Inicjacja projektu

Inicjacja projektu jest pierwszym etapem w cyklu życia projektu (jeszcze przed jego oficjalnym pojawieniem się) ma za zadanie wyraźne i dokładne określenie celów projektu.



Rysunek 2. Schemat inicjacji wg PMBOK

Inicjując projekt powinniśmy znać odpowiedzi na następujące pytania:

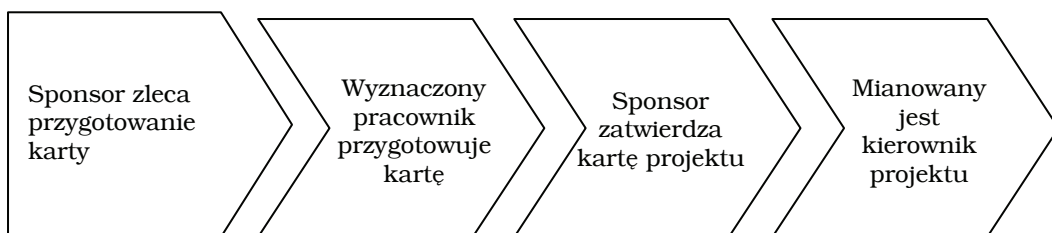
- dlaczego robimy ten projekt, czyli o co nam chodzi,
- jaki ma cel, umiejętność właściwego zdefiniowania celu projektu,
- jak i kiedy go wykonamy, czyli uzgadniamy podejście,
- gdzie i kto go wykona, czyli stworzenie organizacji,
- czy jest wykonalny, czyli analizujemy wykonalność i ryzyka mogące wystąpić,
- czy projekt jest opłacalny, dokonujemy analizy biznesowej.

Pamiętajmy przy tym, że projekt ma być odpowiedzią na jakiś istniejący problem, bądź innowacją, która ma polepszyć naszą pozycję bądź w inny pozytywny sposób wpłynąć na działalność organizacji, która będzie projekt realizowała.

Cele w projekcie powinny być określone w sposób jak najbardziej prosty, jasny do zrozumienia i jednoznaczny, zgodnie z zasadą SMART:

- Specific – konkretny
- Measurable – mierzalny
- Attributable – możliwy do przypisania odpowiedzialności
- Realistic – wykonalny
- Time – zdefiniowany w czasie

Jasne zdefiniowane zakresu wchodzącego w skład wykonywanych zadań pozwoli na uniknięcie problemów w dalszych etapach. Na tym etapie tworzona jest również karta projektu (projekt charter).



Rysunek 3. Tworzenie karty projektu

Zadaniem karty projektu jest:

- formalna autoryzacja prac projektowych,
- wskazanie sponsora i kierownika projektu,
- wstępnie definicja projektu,

- wstępny projekt struktury i zespołu projektowego,
- wstępne przedstawienie korzyści i ryzyka dla projektu.

Jest to również etap na którym wybiera się zasoby ludzkie pracujące przy projekcie. Tworzy się w ten sposób zespół projektowy, który wybiera bądź otrzymuje – menedżera projektu, który będzie odpowiedzialny, za prawidłową realizację projektu.

Planowanie projektu

Od tego jak zaplanujemy nasz projekt w dużej mierze będzie zależało czy nasz projekt odniesie sukces, czy też zakończy się porażką. Planowanie polega na weryfikacji metod działania, pozyskiwania zasobów oraz określeniu sposobu wdrażania całego projektu. Na tym etapie najważniejsze jest dokładne zaplanowanie prac projektowych. Stworzenie dobrego planu projektu jest realizowane zasadniczo w kilku etapach. Na początku powinniśmy jasno sprecyzować listę zadań pozwalających na realizację naszego celu. Musimy również ustalić wzajemne powiązania pomiędzy poszczególnymi zadaniami oraz ustalić ich kolejność zgodnie z ustalonym procesem, czas trwania czynności oraz terminy ich rozpoczęcia i zakończenia.

Należy również pamiętać, iż wykonywane zadania muszą być ściśle powiązane z zasobami, którymi dysponujemy, a które na czas trwania projektu muszą zostać odpowiednio zaalokowane. Zasoby w naszym projekcie możemy podzielić na pracowników, materiały i sprzęt. Pracownicy i sprzęt są zasobami, które są wykorzystywane przez cały okres trwania projektu z różnym natężeniem, natomiast zasoby materiałowe zużywane są w miarę postępu prac projektu i stąd też zachodzi konieczność ciągłego monitorowania sposobu i użycia. Z zasobami w projekcie nierozzerwalnie łączy się kwestia kosztów ich użycia. Ważne jest wyznaczenie ich realnej wartości, przy czym należy pamiętać, że i tak może ona ulec zmianie w wyniku wykonywania poszczególnych zadań.

Prawidłowy plan projektu powinien zawierać elementy takie jak:

- cel projektu, cele szczegółowe i zadania, które z nich wynikają,
- przedstawienie zespołu projektu i projekt menedżera,
- przygotowanie WBS (Work Breakdown Structure) czyli harmonogramu prac z określonymi terminami rozpoczęcia i zakończenia projektu, listę czynności wraz z ich powiązaniami, czasami trwania, terminami rozpoczęcia oraz zasobami,
- budżet projektu, czyli określenie ilości niezbędnych środków finansowych na jego realizację w poszczególnych fazach,
- sposób monitorowania projektu,
- sposób zamknięcia projektu oraz odbioru prac cząstkowych wykonywanych w czasie trwania projektu.

Realizacja projektu

Obejmuje wszystkie działania, które powinny być przeprowadzone zgodnie z wcześniejszymi założeniami fazy planowania projektu. Istotna jest tu rola projekt managera, który koordynuje całością zadań przewidzianych w projekcie. Bieżące przygotowywanie raportów sprawozdań, kontrola przebiegu prac, sposób wykorzystywania zasobów jak również zarządzanie ryzykiem wpływają na kontrolę nad bieżącym przebiegiem projektu w stosunku do planowanego. Ważna jest odpowiednia organizacja pracy zespołu projektowego i jego komunikacja, gdyż dobrze zaplanowane działania pozwalają na szybką identyfikację ryzyk i wszelkiego rodzaju przesunięcia. Musimy pamiętać o tym, że każdy projekt żyje i ewaluuje, dlatego istotną rolę odgrywa prowadzenie stałego monitoringu projektu i bieżące aktualizowanie harmonogramu projektu w odpowiedzi na zachodzące zmiany i występujące w projekcie opóźnienia.

Zamknięcie projektu

To już ostatnia faza w cyklu życia naszego projektu. W zależności od przebiegu wcześniejszych etapów możemy wyróżnić następujące rodzaje zakończenia projektu:

- planowe zrealizowanie celów:
 - a) rozpoczęcie nowego projektu,
 - b) kontynuacja działalności w formule operacyjnej.
- skasowanie – planowa decyzja o zaprzestaniu finansowania,
- nagła śmierć – ratowanie tego co się da w projekcie,
- sieroca śmierć – powolne umieranie projektu.

Pojęcie zamykania w projekcie może być stosowane nie tylko w przypadku całkowitego zamknięcia projektu na jego koniec, może być również stosowane w przypadku zakończenia poszczególnych etapów, celem zgodności z założonym harmonogramem i oceną sytuacji w jakiej znajduje się nasz projekt.

Procedury zamknięcia projektu dzielimy na:

- administracyjne,
- kontraktu.

Administracyjne procedury zamknięcia projektu są związane najczęściej z:

- zebraniem danych,
- analizą wniosków z projektu,
- nauką na bazie wniosków powstałych w czasie realizacji projektu,
- archiwizowaniem danych o projekcie,

- weryfikacją realizacji wymagań udziałowców,
- zaplanowaniem działań poprojektowych,
- rozwiązaniem zespołu.

Drugim sposobem zamknięcia jest zamknięcie kontraktu polegające na:

- weryfikacji i odbiorze wykonanych prac w projekcie,
- rozliczeniu kontraktu,
- formalnym zamknięciu kontraktu.

Zamykając projekt nie możemy zapomnieć o przygotowaniu raportu poprojektowego, który będzie odzwierciedleniem naszych działań w poszczególnych etapach realizacji projektu, a także wskaże nam mocne i słabe strony naszego przedsięwzięcia. Każdy raport poprojektowy powinien zawierać informację dotyczące następujących zagadnień:

- jak przebiegał projekt,
- co zrealizowano,
- co poszło dobrze,
- co poszło źle,
- czego brakowało.

Zdefiniowanie napotkanych problemów, proponowane i zastosowane rozwiązania mogą stanowić doskonałą podstawę dla projektów realizowanych w przyszłości.

2. CZYNNIKI DECYDUJĄCE O POWODZENIU LUB PORĄŻCE PROJEKTU

Kryterium najczęściej brany pod uwagę, przy ocenie powodzenia lub porażki projektu zrealizowanego projektu jest:

- realizacja projektu w wyznaczonym terminie,
- realizacja projektu w ramach zaplanowanego budżetu.

Jednak wbrew powszechnemu przekonaniu, nie są to jedyne mierniki sukcesu projektu. Aby ocenić te dodatkowe mierniki należy udzielić sobie odpowiedzi na kilka pytań:

- czy zrealizowaliśmy wszystkie cele zaplanowane w projekcie?
- czy jakość wykonanej pracy i jej efekt końcowy jest zadowalający dla naszego inwestora?
- jak wygląda nasz zespół projektowy i czy nie nastąpiły w nim straty?
- czy ilość materiałów, zasobów wykorzystanych do realizacji projektu nie przekroczyła ilości zaplanowanej?

W ten sposób oprócz czasu i kosztu pojawiają się kolejne mierniki w postaci zakresu, jakości i zasobów. Niestety często, są one pomijane na rzecz dwóch pierwszych czyli czasu i kosztu i może to mieć bardzo niekorzystny wpływ na realizację całego projektu, szczególnie kiedy zachodzą zamiany dotyczące zakresu projektu, a niezmienny ma pozostać czas i koszty.

Zakres projektu jest zestawem wszystkich zadań i prac do wykonania w celu osiągnięcia zamierzonego celu projektu w postaci usług, produktów, rezultatów. Dlatego wprowadzanie zmian w zakresie projektu w czasie jego realizacji najczęściej pociąga za sobą pewne konsekwencje. Bądź są to zmiany czasu wykonania projektu, bądź jego koszty, gdyż w innym przypadku może się to w niekorzystny sposób odbić na jakości bądź zasobach. Istnieje więc wyraźna zależność pomiędzy zakresem projektu, a czasem jego trwania i kosztami. Jeżeli przy powiększonym zakresie nie zwiększymy czasu, czy kosztu bądź obydwu czynników, możemy spowodować przeciążenie zasobów, które w efekcie końcowym może spowodować spadek jakości i niezadowolenie klienta.

Co więc decyduje o sukcesie projektu?

- jasne, zaakceptowane i zrozumiałe dla wszystkich cele projektu,
- stałe uczestnictwo w projekcie osób z nim powiązanych, czyli sponsora projektu, projektanta i zespołu realizującego projekt,
- dobrze oszacowany i zaplanowany czas i koszt wykonania projektu,
- stały monitoring zmian i jakości,
- zaplanowana i jasna komunikacja w projekcie.

Wiedząc, co jest drogą do sukcesu naszego projektu, określmy czynniki, które są najczęstszą przyczyną porażki projektu:

- źle zaplanowana realizacja poszczególnych zadań,
- zbyt wiele zmian wprowadzanych do projektu,
- nierozwiązywanie, unikanie bieżących problemów,
- brak przepływu informacji, bądź zbyt duży napływ informacji często nieistotnych dla projektu,
- brak kontaktu z pracownikami projektu,
- ciągle zmiany w metodach zarządzania projektem,
- nieumiejętność realistycznej oceny postępu prac w projekcie,
- brak zarządzania ryzykiem w czasie realizacji projektu.

W/w czynniki w znaczący sposób wpływają na powodzenie lub porażkę projektu, a ich umiejętne monitorowanie może się okazać kluczem do sukcesu dla realizacji całego procesu inwestycyjnego i osiągnięcia zaplanowanego celu.

LITERATURA:

- [1] Jones R., *Zarządzanie projektami. Sztuka przetrwania*, Wydawnictwo MT Biznes Sp. z o.o, Warszawa 2009.
- [2] Mingus N., *Zarządzanie projektami*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2002.
- [3] Luecke R., *Zarządzanie projektami małymi i dużymi*, Wydawnictwo MT Biznes Sp. z o.o, Warszawa 2006.
- [4] *Project Management Institute, Inc.: A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*, Third Edition, 2004.

STRESZCZENIE

Zarządzanie projektami to bardzo istotna dziedzina dla współczesnego menedżera dostarczająca mu wielu narzędzi i technik przydatnych w przypadkach dużych, niepowtarzalnych zadań, które wymagają od niego różnorodnych umiejętności. Prawidłowe zaplanowanie i umiejętne zarządzanie projektem podczas jego realizacji może przynieść wymierne korzyści. W niniejszym artykule zostały zaprezentowane kolejne etapy prac nad projektem, jak również zwrócono uwagę na istotne procesy związane z tą dziedziną.



Andrzej Borkowski
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Reglamentacja zatrudnienia cudzoziemców w Polsce

I. Wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wybór miejsca pracy należą bez wątpienia do fundamentalnych praw człowieka¹. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej chroni to prawo i to chroni je jako rodzaj wolności człowieka.

Każda jednostka, będąc podmiotem gwarantowanej konstytucyjnie wolności może swobodnie w tym obszarze kształtować swoje zachowanie według własnej woli. Wolność ta dotyczy rodzaju wykonywanej pracy (przedmiotu), czasu rozpoczęcia i zakończenia jej świadczenia oraz miejsca wykonywania. Jednostka ma w końcu swobodę co do wyboru, czy w ogóle pracę podjąć, czy zrezygnować z tego prawa. Tego rodzaju wolność zachowań nie jest wywodzona z prawa przedmiotowego, co oznacza, że nie jest jednostce przez państwo przyznawana. Wolność tę należy uznać za stan naturalny, związany z człowiekiem, zaś rolą państwa jest stanowienie prawa, które wyznacza granice wolności jednostki determinowane dobrem wspólnym.

Uznając wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz miejsca pracy za jedną z wolności człowieka, należy konsekwentnie przyjąć, że w tej sferze jednostka może zachowywać się swobodnie, podejmując wykonywanie zawodu oraz zatrudnienie w obszarach i na zasadach, które w ramach wyjątku² nie są przez prawo (ustawę) zabronione. Ustawodawca konstytucyjny w art. 65 ust 5 Konstytucji RP zobowiązał władzę publiczną do prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia m. in. poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia. Ograniczenie konstytucyjnych wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz miejsca zatrudnienia dopuszczone jest wyłącznie w drodze ustawy. Każde inne działanie władcze zmierzające do ograniczenia tych wolności jest niedopuszczalne. Na państwie spoczywa zatem negatywny obowiązek ochrony wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz miejsca pracy, czyli obowiązek powstrzymania

¹ por. art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

² wyjątki zgodnie z postanowieniem art. 65 ust. 1 Konstytucji RP określać ma ustawa.

się od wszelkich działań (pozaustawowych), które mogłyby jednostce utrudniać faktyczne realizowanie tych wolności³.

Powszechnie przyjmuje się, że podobnie jak dopuszczenie cudzoziemców do wykonywania działalności gospodarczej (tzw. samozatrudnienie) tak i wykonywanie pracy przez cudzoziemców w drodze zatrudnienia u krajowego pracodawcy mieści się w zakresie suwerennej polityki gospodarczej państwa przyjmującego. W związku z tym każde państwo może swobodnie, zgodnie z własnym interesem, kształtować warunki prawne, na jakich dopuszcza cudzoziemców do udziału we własnym rynku pracy. W zależności od sytuacji gospodarczej kraju, rozwoju inwestycji, stopy bezrobocia, zapotrzebowania na określone grupy zawodowe na miejscowym rynku pracy, w różnych państwach różnie kształtowane są zasady zatrudnienia cudzoziemców⁴.

Rosnące w ostatnich dziesięcioleciach zróżnicowanie sytuacji ekonomicznej państw, ubożenie niektórych państw biednego południa, a z drugiej strony szybko postępujące procesy gospodarczej integracji państw rozwiniętych, stały się powodem wzmożonej migracji ludności, spowodowanej przesłankami ekonomicznymi i zawodowymi. W obrębie państw zintegrowanych o rozwiniętej gospodarce, zasady przepływu osób (pracowników) podlegały postępującej liberalizacji. Wysoki stopień integracji gospodarczej, który został osiągnięty w drodze ustanowienia wspólnego rynku (rynku jednolitego), rozumianego jako obszar bez wewnętrznych granic spowodował, że w obrębie tego rynku zniesione zostały - co do zasady wszelkie przeszkody swobodnego przepływu towarów, usług i kapitału, ale także osób. Zniesienie ograniczeń, w tym także ograniczeń przepływu osób jest urzeczywistnione w obrębie krajów Unii Europejskiej. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 45 zapewnia swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii. Swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami Państw Członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy.

Całkowite - co do zasady - zniesienie ograniczeń w obrębie obszarów zintegrowanych skutkuje restrykcyjnymi regulacjami, odnoszącymi się do swobody przepływu osób pomiędzy rynkiem państw Wspólnoty, a krajami

³ analogicznie na temat ochrony wolności gospodarczej A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 12, T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Kolonia Limited 2009, s.229 i n.

⁴ W niniejszym opracowaniu zatrudnienie w odróżnieniu od wykonywania działalności gospodarczej lub tzw. samozatrudnienia obejmuje wykonywanie określonych czynności (pracy) u pracodawcy wg jego wskazówek na podstawie stosunkowo trwałej więzi prawnej. W orzeczeniu ETS (sprawa 53/81D.M.Levin v. Staatsseckretaris van Justitie, ECR 1982, s. 1035, podaje za R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefelska: *Prawo Europejskie, Zarys wykładu*, Lublin 2006, s. 240), aby osobę migrującą uznać za pracownika konieczne jest, aby zatrudnienie było rzeczywiste i przedstawiało określoną wartość ekonomiczną.

Art. 2 ust. 1 pkt 40 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o wykonywaniu pracy przez cudzoziemca, to należy przez to rozumieć zatrudnienie, wykonywanie innej pracy zarobkowej lub pełnienie funkcji w zarządach osób prawnych ... Zatrudnienie oznacza wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą (art. 2 ust. 1 pkt 43). Jest to zatem stosunek zobowiązaniowy, który zachodzi między dwiema stronami, które są wobec siebie wzajemnie uprawnione i zobowiązane do określonego świadczenia (Z. Kubot, T. Kuczyński, Z. Masternak, H. Szurgacz: *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 74).

spoza tego obszaru. Szczególne nasilenie regulacji chroniących rynki pracy państw rozwiniętych daje się zauważyć w okresie kryzysów występujących w ostatnich latach. W wyniku dekoniunktury na światowych rynkach znacznie wzrosła stopa bezrobocia także w krajach bogatych, a to wywołało stosowanie przez te kraje restrykcyjnych środków chroniących krajowe rynki pracy. Polska stała się adresatem takich działań ze strony Unii Europejskiej, przejawiających się w postaci czasowych ograniczeń swobody przepływu osób (pracowników) zastosowanych w 2004 r. wobec państw nowo przyjętych do Unii Europejskiej.

II. Reglamentacja zatrudnienia cudzoziemców jest bez wątpienia wynikiem ochrony wewnętrznego rynku pracy. Przesłanka ochrony interesu publicznego (wewnętrznego) uzasadnia ograniczenie wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy wobec cudzoziemców zarówno w świetle postanowień art. 65 ust. 1, jak i art. 37 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Obydwa powołane przepisy Konstytucji dopuszczają bowiem ustanowienie regulacji mającej charakter wyjątku od przyjętej zasady. Warunkiem jest aby te regulacje miały formę prawną ustawy.

Aktem prawnym o podstawowym znaczeniu dla kształtowania polskiego rynku pracy jest Ustawa o promocji zatrudniania i instytucjach rynku pracy⁵.

Wraz z aktami wykonawczymi stanowi stosunkowo spójny system regulujący dopuszczalność i zasady zatrudniania cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy podkreślić, że w ostatnich latach daje się zauważyć pewną liberalizację tych przepisów, przejawiającą się w rozszerzeniu katalogu cudzoziemców, wobec których albo zniesiono obowiązek uzyskania stosownego zezwolenia, albo złagodzone rygory prawne jego uzyskania. Daje się to zauważyć także w zmienionej systematyce rozdziału 16 ustawy zatytułowanego Podejmowanie pracy za granicą u pracodawców zagranicznych oraz wykonywanie pracy przez cudzoziemców w Rzeczypospolitej Polskiej. Otóż przed ostatnią nowelizacją ustawy dokonaną 19 grudnia 2009 r.⁶ art. 97 ust. 1 *expressis verbis* stanowił cudzoziemiec może wykonywać pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jeżeli posiada zezwolenie na pracę, wydane przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę pracodawcy, a w dalszej części przepisu określono krąg osób (cudzoziemców) zwolnionych z obowiązku uzyskania zezwolenia. Z tej systematyki regulacji należy wnioskować, że wolą ustawodawcy było jednoznaczne postanowienie, iż co do zasady zatrudnienie wymaga akceptacji władzy publicznej w formie stosownego zezwolenia, zaś od tak sformułowanej zasady dopuszcza się odstępstwa.

Obowiązująca obecnie systematyka przyjmuje odmienne podejście do zatrudnienia cudzoziemców. Art. 87 ust. ... stanowi, iż cudzoziemiec jest uprawniony do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jeżeli spełnia określone ustawą przesłanki: Pośród katalogu warunków

⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.

⁶ Ustawa zmieniająca – Ustawa z dnia 19.12.2008r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz zmianie niektórych innych ustaw.

(przesłanek) uprawniających do podjęcia pracy w Polsce wymienia się zezwolenie. Nowa regulacja prawna jest wynikiem zmieniającej się sytuacji na rynku pracy, wzrostem gospodarczym, migracją zarobkową, a także rosnącymi wymaganiami w zakresie kwalifikacji zawodowych z jednej strony i brakiem rąk do pracy w obszarze nie wymagającym kwalifikacji. Z drugiej jest następstwem nowej polityki kształtowania zatrudnienia, wypracowanej w nowych okolicznościach demograficznych, krajowych i unijnych⁷. Nowa formuła regulacji prawnej tej problematyki nie zmienia faktu, że zatrudnienie cudzoziemców w Polsce jest wciąż poddane reglamentacji.

III. Wykonywanie pracy przez cudzoziemca w Polsce będące przedmiotem regulacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy obejmuje pracę świadczoną na podstawie umowy z podmiotem, którego siedziba lub miejsce zamieszkania albo oddział, czy inna forma zorganizowanej działalności znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dotyczy także wykonywania pracy u pracodawcy zagranicznego, gdy pracownik (cudzoziemiec) delegowany jest na okres przekraczający 30 dni w roku kalendarzowym do oddziału lub zakładu tego pracodawcy, mającego siedzibę w Polsce lub gdy jest delegowany do realizacji usługi eksportowej.

Swoboda przepływu osób (pracowników) w celu wykonywania pracy na terytorium Polski podlega ograniczeniu w różnym wymiarze i uzależniona jest przede wszystkim od kraju pochodzenia cudzoziemca, a niekiedy także od statusu prawnego, jaki uzyskał on w Polsce. Ustawa formułuje katalog cudzoziemców, którzy w drodze przepisów innych ustaw nabyli status osób uprzywilejowanych, uprawniający je do nieregulamentowanego wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to, że mogą oni wykonywać pracę na tych samych zasadach, jak obywatele polscy. Ustawodawca posługuje się tu kategoriami cudzoziemców, których status określony jest przepisami odnoszącymi się do ich sytuacji pobytowej w Polsce i zalicza do nich:

1. Cudzoziemców posiadających status uchodźcy⁸. Są to osoby pochodzące z dowolnego państwa, wobec których zachodzi uzasadniona obawa prześladowań w kraju pochodzenia z powodów rasowych, religijnych, narodowościowych lub przekonań politycznych⁹. Prześladowanie, o którym tu mowa może polegać m. in. na użyciu przemocy fizycznej lub psychicznej, w tym przemocy seksualnej, zastosowaniu środków prawnych (administracyjnych, policyjnych lub sądowych) dyskryminujących ze względu na rasę, płeć lub wiek, a także na braku prawa ochrony sądowej przeciw karze o charakterze nieproporcjonalnym lub dyskryminującym. Status uchodźcy w Polsce może uzyskać również małoletnie dziecko cudzoziemca, jeśli zostało urodzone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a ten cudzoziemiec uzyskał status uchodźcy w Polsce.

⁷ Uzasadnienie projektu ustawy - o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmienia niektórych innych ustaw - wraz z projektami aktów wykonawczych. Druk Sejmowy nr 1196 z 22.10.2008 r.

⁸ art. 87 ust 1 pkt 1 ustawy o promocji ...

⁹ art. 13 ust. 1 ustawy z 13 czerwca 2003r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (Dz. U. z 2009r., Nr 189, poz. 1472, ze zm.).

2. Cudzoziemców posiadających ochronę uzupełniającą, przysługującą osobom, które wcześniej ubiegały się o status uchodźcy i nie spełniły stawianych przepisami ustawy warunków. Jednakże w przypadku, gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić ich na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy, poprzez orzeczenie kary śmierci lub wykonania egzekucji, tortur, bądź niehumanitarnego traktowania poniżającego godność. Ochronę uzupełniającą może uzyskać także osoba, wobec której istnieje poważne zindywidualizowane zagrożenie życia lub zdrowia, wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego i ze względu na to ryzyko nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia¹⁰.
3. Cudzoziemców, którzy uzyskali zezwolenie na osiedlenie się w Polsce¹¹ udzielane cudzoziemcowi, który pozostaje w związku małżeńskim, zawartym z obywatelem polskim co najmniej trzy lata przed złożeniem wniosku i bezpośrednio przed złożeniem wniosku przebywał nieprzerwanie na terytorium RP co najmniej przez dwa lata na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub bezpośrednio przed złożeniem wniosku przybywał nieprzerwanie w Polsce przez okres nie krótszy niż dziesięć lat na podstawie zgody na pobyt tolerowany¹² lub przez okres pięciu lat w związku z uzyskaniem statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej.
Pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uważa się za nieprzerwany, gdy żadna z przerw w nim, nie była dłuższa, niż sześć miesięcy i nie przekroczyła łącznie dziesięciu miesięcy. Wyjątek dotyczy sytuacji, gdy przerwa była spowodowana wykonywaniem obowiązków zawodowych poza Polską, na podstawie umowy zawartej z pracodawcą, którego siedziba znajduje się na terytorium RP, albo leczeniem cudzoziemca.
4. Pośród cudzoziemców uprawnionych do podjęcia i wykonywania pracy w Polsce bez potrzeby uzyskania stosownego zezwolenia, ustawa wymienia posiadających zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich¹³. Może nim być cudzoziemiec przebywający na terytorium RP bezpośrednio przed złożeniem wniosku, legalnie i nie-

¹⁰ Art. 15 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony ...

¹¹ zgody udzielonej na podstawie art. 97 ust. 1 pkt 1 lub 1a lub ust. 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ...

¹² art. 97-105 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ...

¹³ Art. 65 Ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o cudzoziemcach, Dz. U z 2004 r., Nr 69, poz. 959 z późn. zm. Zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE pod wieloma względami zrównuje go w prawach z obywatelami polskimi. Umożliwia cudzoziemcowi bezterminowy pobyt w Polsce i na podobnych zasadach, jak osobie, której udzielono zezwolenia na osiedlenie się, umożliwia uzyskanie w przyszłości obywatelstwa polskiego. Skutki udzielenia zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE nie ograniczają się jednak wyłącznie do prawa pobytu w Polsce, ale na zasadach określonych w rozdziale 3 Dyrektywy Rady Nr 2003/109/WE z 25.11.2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich, będących rezydentami długoterminowymi (Dz. Un. UE L016 z 23.01.2004r.), cudzoziemiec może zamieszkać w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej (szerzej na ten temat zob. J. Chlebny red. Prawo o cudzoziemcach. komentarz, C.H. Beck 2006 r.), s. 155-156.

przerwanie co najmniej przez pięć lat¹⁴. Ponadto warunkiem koniecznym do uzyskania statusu rezydenta długoterminowego jest posiadanie stabilnego i regularnego źródła dochodu¹⁵ oraz ubezpieczenia zdrowotnego w rozumieniu przepisów o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym¹⁶.

5. Kolejną grupę uprzywilejowanych cudzoziemców stanowią osoby posiadające zgodę na pobyt tolerowany w Rzeczypospolitej Polskiej. Zasady udzielania zgody na pobyt tolerowany cudzoziemca reguluje ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jest udzielana zawsze wtedy, gdy wydanie cudzoziemca mogłoby nastąpić jedynie do kraju, w którym zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, w którym mógłby zostać poddany torturom albo niehumanitarnemu, poniżającemu traktowaniu albo karaniu, lub być zmuszonym do pracy lub pozbawionym prawa do rzetelnego procesu sądowego. Również wtedy gdyby zagrażało mu ukaranie bez podstawy prawnej w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.¹⁷.

Zgodę na pobyt tolerowany cudzoziemiec uzyska także wtedy, gdyby wydalenie naruszało jego prawo do życia rodzinnego w rozumieniu konwencji o ochronie praw człowieka lub naruszało prawa dziecka określone w konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r.¹⁸, w stopniu istotnie zagrażającym jego rozwojowi psychofizycznemu.

Pobyt tolerowany jest przyznawany również wówczas, gdy wydalenie cudzoziemca jest niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu wykonującego decyzję o wydaleniu lub od samego cudzoziemca.

Ponadto zgoda na pobyt tolerowany może zostać udzielona cudzoziemcowi jeżeli jego wydalenie mogłoby nastąpić jedynie do kraju, do którego wydanie cudzoziemca jest nie dopuszczalne na podstawie orzeczenia sądu o niedopuszczalności wydania cudzoziemca albo na podstawie

¹⁴ Status rezydenta długoterminowego WE zgodnie z art. 65 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach nie mogą uzyskać (choć spełniają wskazane warunki) cudzoziemcy:

- 1) przebywający na terytorium RP w celu odbywania studiów lub szkolenia zawodowego,
- 2) posiadający zgodę na pobyt tolerowany, azyl, status uchodźcy nadany w RP lub korzystający z ochrony czasowej lub uzupełniającej,
- 3) ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy lub o udzielenie azylu,
- 4) pracownika au pair, sezonowego, delegowanego przez usługodawcę w celu transgranicznego świadczenia usług lub usługodawcy świadczącego usługi transgraniczne.
- 5) przebywający w Polsce na podstawie wizy jednolitej pobytowej, uprawniającej tylko do wjazdu na terytorium RP lub zezwolenia na zamieszkania na czas oznaczony,
- 6) zatrzymani, umieszczeni w areszcie w celu wydalenia.

¹⁵ w sprawie dochodów mających charakter stabilny i regularny zob. wyrok WSA z dnia 20 grudnia 2007r., sygn. akt V SA/WA 2596/2007 LexPolonica 2145518 oraz wyrok WSA z dnia 9 października 2009 V SA/WA 1187/2008 LexPolonica 2045023.

¹⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, tj. Dz. U. 2008r. Nr 164 poz. 1027.

¹⁷ Dz. U. z 1993r. Nr 61 poz. 284 i 285; z 1995r. Nr 36 poz. 175 i 177; z 1998r. Nr 147 poz. 962 oraz z 2002r. Nr 127 poz. 1084.

¹⁸ Dz. U. z 1991r. Nr 120 poz. 526 oraz z 2000r. Nr 2 poz. 11.

decyzji Ministra Sprawiedliwości o odmowie jego wydania z uwzględnieniem przyczyny, z powodu której odmówiono wydania cudzoziemca oraz interesu państwa. Cudzoziemcowi, któremu udzielono zgody na pobyt tolerowany wydaje się kartę pobytu, która jest ważna jeden rok¹⁹.

6. Do podjęcia pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej legitymuje także korzystanie z ochrony czasowej cudzoziemca w Polsce. Taki status mogą uzyskać obcokrajowcy, którzy musieli opuścić swój kraj z powodów od nich niezależnych, tj. obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka. Te zdarzenia mogą stanowić podstawę udzielenia ochrony czasowej w Polsce bez względu na to, czy przybycie obcokrajowca miało charakter spontaniczny, czy też było wynikiem pomocy udzielonej mu przez Rzeczypospolitą Polską lub społeczność międzynarodową.

Co do zasady ochrona tego rodzaju udzielona jest do chwili, gdy możliwy stanie się powrót cudzoziemca do kraju zamieszkania, nie dłużej jednak niż na okres jednego roku. Jeżeli jednak po upływie roku nie ustaną przeszkody do bezpiecznego powrotu cudzoziemca do kraju pochodzenia, okres ochrony czasowej może zostać przedłużony o dalsze 6 miesięcy, jednak nie więcej niż dwukrotnie²⁰.

IV. Katalog cudzoziemców uprawnionych do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ustanowiony artykułem 87 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia obejmuje (ponad wskazanych wyżej cudzoziemców uprzywilejowanych) wszystkich obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz państw spoza Unii, będących stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym²¹, a także obywateli państw nie będących członkami EOG, którzy mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umowy zawartej przez to państwo ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi.

Uprawnienie obywateli Unii Europejskiej do wykonywania pracy w Polsce jest wynikiem zasady traktowania narodowego, która przekłada się w obrębie Unii Europejskiej na zasadę swobodnego przepływu pracowników, która wraz ze swobodą przedsiębiorczości stanowi traktatową swobodę przepływu osób (pierwszorzędnego charakteru nabrała ona po wprowadzeniu instytucji obywatelstwa Unii Europejskiej²²). Nakazuje ona zniesienie wszelkiej dyskryminacji wobec pracowników - obywateli państw członkowskich UE, która mogłaby być stosowana ze względu na obywatelstwo. Nierozłącznym elementem tej zasady jest przyznanie korzystającym ze swobody przemieszczania się i podejmowania zatrudnienia, uprawnień do zachowania praw nabytych, wynikających z zatrudnienia w zakresie przewidzianym prawem danego państwa członkowskiego. Pracownicy, obywatele UE w państwach Unii niezależnie od kraju pochodzenia mają gwarancje równego traktowania w zakresie kształtowania warunków pracy. Dopuszczalny

¹⁹ P. Ciszek, *Zatrudniania cudzoziemców w Polsce*, Gdańsk 2008, s. 22.

²⁰ Art. 106 i n. ustawy z 13 czerwca 2003r. o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U.

²¹ Obejmuje kraje członkowskie UE oraz Norwegię, Islandię i Lichtenstein.

²² A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, t. 2, Warszawa 2007 r.

jest jednak szczególny sposób kształtowania zasad dostępu do rynku pracy ze względu na obywatelstwo jednego z państw członkowskich. Niektóre z państw Wspólnoty chroniąc swoje lokalne rynki pracy, przyjęły ochronne okresy przejściowe, dotyczące możliwości podjęcia pracy na ich terytorium przez obywateli tzw. nowych państw członkowskich. Obowiązywanie reglamentacji w tym zakresie z założenia miało być ograniczone czasowo, zgodnie z przyjętymi w Traktacie Akcesyjnym okresami przejściowymi w pełnym stosowaniu prawa wspólnotowego w państwach członkowskich Unii²³.

Czasookres tych ograniczeń stanowi załącznik XII do Traktatu. Przewiduje on okres karencyjny w dostępie obywateli polskich do rynków pracy „starych” państw Unii Europejskiej, wynoszący maksymalnie 7 lat od dnia przystąpienia oraz ograniczenia swobody świadczenia przez przedsiębiorców polskich niektórych usług na terenie Niemiec i Austrii. Polska realizując zasadę wzajemności i dopuszczalności użycia środków równoważnych, wprowadziła analogiczne ograniczenia wobec obywateli tych państw²⁴. Ograniczenia te obejmowały konieczność uzyskania zezwolenia na pracę przez obywateli państw, które wymagały podobnych zezwoleń od obywateli polskich.

Postępująca w następnych latach integracja rynku pracy państw Unii Europejskiej oraz znaczny wzrost gospodarczy państw Wspólnoty, a w wyniku tego rosnące niedobory na rynku pracy niektórych państw członkowskich, spowodował pewną liberalizację ograniczeń zatrudnienia obywateli polskich w części państw członkowskich EOG.

W tej sytuacji Polska zniosła w 2007r. ograniczenie w dostępie do rynku pracy wobec obywateli państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego²⁵.

Konstatując, można stwierdzić, że co do zasady zniesiona została w Polsce reglamentacja zatrudnienia wobec obywateli Unii Europejskiej, co stanowi o realizacji postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który w art. 45 ust. 1 zapewnia swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii, zaś w ust. 2 stanowi, iż swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji, ze względu na przynależność państwową między pracownikami Państw Członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy.

Uznaje się powszechnie, że postanowienia art. 45 Traktatu realizują fundamentalne cele Unii Europejskiej w płaszczyźnie swobodnego przepływu osób, który zapewnia obywatelom państw członkowskich możliwość aktywnego uczestniczenia w życiu gospodarczym zintegrowanego rynku

²³ B. Popowska (red.), *Publiczne prawo gospodarcze, Zagadnienia ustrojowe, materialno-prawne i proceduralne*, Poznań 2006 r., s. 63.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 lipca 2006 r. w sprawie ograniczeń w sferze wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; uchylone Rozporządzeniem Ministra PiPS z dnia 10 stycznia 2007 r. (Dz. U. Nr 7, poz. 54). Szerzej na ten temat zob. A. Borkowski, *Zagraniczne podmioty działalności gospodarczej* w A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło w: *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited 2009, s. 229-231.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10.01.2007r. uchylające rozporządzenie w sprawie zakresu ograniczeń w sferze wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U Nr 7 poz. 54).

wspólnotowego, poprzez podejmowanie zatrudnienia w dowolnym miejscu na terytorium Unii, tam gdzie jest to najkorzystniejsze „w istniejących warunkach ramowych, inwestycyjnych i środowiskowych”²⁶. Zaś w orzecznictwie ETS uznaje się te postanowienia Traktatu za bezpośrednio skuteczne, co oznacza, iż mogą one stanowić podstawę roszczeń pracowników migrujących, dochodzonych przed właściwymi sądami państw przyjmujących.

Postanowienia art. 45 ust. 1 i 2 Traktatu uznaje się za szczególne zastosowanie zasady niedyskryminacji oraz wolności zawodu i prawa do zatrudnienia się w każdym państwie członkowskim, zawartych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej²⁷. Ścisłe powiązanie art. 45 z zasadą niedyskryminacji wskazuje, że postanowienia Traktatu dotyczące swobody przepływu osób odnoszą się do zakazu stosowania środków krajowych o charakterze dyskryminacyjnym²⁸. Swoboda ta obejmuje zgodnie z postanowieniem art. 45 ust. 3 prawo ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy, swobodne przemieszczania się w tym celu po terytorium Państw Członkowskich, przebywanie w jednym z tych Państw w celu podjęcia tam pracy, a w końcu pozostawanie na terytorium Państwa Członkowskiego po ustaniu zatrudnienia. Szczegółowa regulacja, stanowiąca wykonanie postanowień traktatowych w zakresie swobody przepływu pracowników zawarta jest w rozporządzeniu 1612/68 EWG²⁹. Zgodnie z treścią rozporządzenia, pracownik migrujący ma prawo do podjęcia pracy w każdym państwie członkowskim na takich samych warunkach, jak obywatel państwa przyjmującego i nie może być dyskryminowany w zakresie zawierania umowy o pracę. Zakazane jest określanie limitów miejsc pracy, które mogą przypaść cudzoziemcom i stosowanie ograniczeń w zakresie rekrutacji, czy korzystania z usług urzędów pracy³⁰.

Swoboda przepływu pracowników, podobnie zresztą jak inne wolności, nie ma i nie może mieć charakteru bezwzględnego.

W świetle art. 45 ust. 3 Traktatu swoboda zatrudnienia w powyższym rozumieniu jest realizowana z zastosowaniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego. Innymi słowy Traktat dopuszcza ograniczenie swobody przepływu osób i zatrudnienia zarówno przez Wspólnotę, jak i przez państwa członkowskie w trybie stanowienia prawa wewnętrznego, jeżeli przesłanką ograniczenia wolności jest ochrona interesu publicznego (porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego). Lista wymogów imperatywnych³¹, jakie

²⁶ A. Zawidzka, *Rynek wewnętrzny Wspólnoty Europejskiej, a interes publiczny*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza 2002 r., s. 198.

²⁷ Treść Karty praw podstawowych UE z 7 grudnia 2000 r. w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu. Karta ma taką samą moc prawną jak Traktaty Wspólnotowe.

²⁸ A. Zawidzka *op. cit.* s. 199.

²⁹ Rozporządzenie Rady z dnia 15 października 1968 r., nr 1612/68/EWG o swobodzie poruszania się pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz. Urz. WE z 1968 r., Nr L 257/2).

³⁰ R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefelska, *Prawo ...*, s. 249.

³¹ Doktryna tzw. wymogów imperatywnych sformułowana przez ETS uznaje istnienie szeroko pojętych dóbr publicznych, takich jak ochrona konsumenta, konkurencji, skuteczności kontroli podatkowej, ochrona środowiska, warunków pracy, zachowanie równowagi finansowej, czy pluralizm w mediach. Ochrona tych dóbr usprawiedliwia stosowanie regulacji prawa krajowego, które stwarzają ograniczenia w swobodnym przepływie pomiędzy członkami Unii Europejskiej.

mogą być usprawiedliwieniem dla ustawodawcy krajowego, który w drodze stanowienia przepisów prawa wewnętrznego chciałby ograniczyć swobodę przepływu pracowników nie stanowi katalogu zamkniętego. Użycie zwrotów niedookreślonych typu klauzula generalna³² stwarza, jak można sądzić, możliwości ograniczeń w dopuszczeniu do krajowych rynków pracy. Kwestią zręczności uzasadnienia albo umiejętności wskazania właściwych przesłanek (kryzys, bezrobocie, stan gospodarki) może stać się „wypełnienie” zwrotu „interes publiczny” chroniony przez państwa członkowskie, stosowną treścią uzasadniającą ograniczenie uprawnień wolnościowych.

Pojęcie porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego nie zostały bowiem zdefiniowane w prawie Unii Europejskiej. Zgodnie z dyrektywą 2004/38³³ państwa członkowskie nie mogą jednak powoływać się na te przesłanki dla osiągnięcia celów gospodarczych, a zastosowane środki muszą uwzględniać zasadę proporcjonalności i mogą opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby, które jest realnym, aktualnym i dostatecznie poważnym zagrożeniem dla podstawowych interesów społecznych (publicznych) danego państwa. Trybunał Sprawiedliwości podkreślił ponadto, że pojęcie porządku i bezpieczeństwa publicznego musi być interpretowane restryktywnie, a jego zakres musi być przez państwa określany pod kontrolą Unii Europejskiej³⁴. Jeżeli państwa mają w tym przypadku jakiś margines swobody interpretacyjnej, to tylko z uwagi na możliwe różnice w okolicznościach, które usprawiedliwiają odwołanie się do względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego. Państwo członkowskie nie może odmówić prawa wjazdu lub nakazać opuszczenia swego terytorium, ze względu na zachowanie, które w przypadku własnych obywateli nie pociągnęłyby z jego strony żadnych represji³⁵.

Przesłanka ochrony zdrowia publicznego może stać się podstawą ograniczenia swobody przepływu osób jedynie w przypadku zagrożeń określonych przez właściwe organy np. Światowej Organizacji Zdrowia lub w przypadkach wystąpienia określonych chorób, jeżeli są one przedmiotem przepisów ochronnych, mających zastosowanie do obywateli przyjmującego Państwa Członkowskiego³⁶.

Przepisem wprost wyłączającym działanie zasady swobody zatrudnienia jest postanowienie ust. 4 art. 45 Traktatu. Stanowi on, że postanowienie art. 45, odnoszące się do swobody zatrudnienia nie mają zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej. Jest to przepis o charakterze *lex specialis*, wobec generalnego zakazu dyskryminacji ze względu na obywatelstwo. Dopuszcza on reglamentację zatrudnienia cudzoziemców na drodze regulacji prawa krajowego.

³² na ten temat: L. Leszczyński, *Klauzula generalna w stosowaniu prawa*, Lublin 1986 r., s. 225 i n.

³³ Dyrektywa z dnia 29 kwietnia 2004 r. nr 2004/38/WE o prawie obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (Dz. Urz. z 2004 r. nr L 158/77, Specjalne wydanie polskie, rozdział 5, tom 01P, s. 46).

³⁴ R. Skubisz. E. Skrzydło-Tefelska, *Prawo ...*, s. 258.

³⁵ *ibidem*, s. 259-260.

³⁶ art. 29 Dyrektywy nr 2004/38/WE.

Można w tym miejscu wskazać, że ustawodawca polski uwzględnił te możliwości w ustawie z 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych³⁷, stanowiąc w art. 11 ust. 3, iż ... osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może zostać zatrudniona na stanowisku, na którym wykonywanie pracy nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, jeżeli posiada znajomość języka polskiego potwierdzoną dokumentami określonymi w przepisach o służbie cywilnej³⁸. Analogiczne postanowienia zawiera art. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o służbie cywilnej³⁹. Oznacza to, że obywatele Unii Europejskiej w zakresie podejmowania pracy związanej z wykonywaniem władztwa publicznego nie mogą korzystać z traktatowej wolności zatrudnienia⁴⁰.

Zawarte w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy uprawnienie do wykonywania pracy na terytorium RP przez cudzoziemców pochodzących z państw członkowskich EOG oraz osób korzystających ze swobody przepływu osób na podstawie stosownych umów obejmuje także członków ich rodzin. Ustawodawca w art. 87 ust. 1 pkt 10 odnosi bowiem to uprawnienie do zstępnych małżonka cudzoziemca lub jego wstępnych pozostających na utrzymaniu cudzoziemca lub jego małżonka. Zaś w pkt. 11 powołanego przepisu ustawa odnosi się do członków rodziny, którzy nie są obywatelami Unii Europejskiej, ograniczając prawo do podjęcia pracy poprzez odwołanie się do przepisów ustawy z 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin⁴¹, stanowiącej o sytuacji pobytowej tych cudzoziemców. Zachowują oni prawo pobytu w Polsce w przypadku:

- śmierci obywatela UE, któremu przysługuje prawo pobytu przez okres dłuższy, niż trzy miesiące albo, który zachowuje prawo pobytu mimo, że przestał być pracownikiem lub osobą pracującą na własny rachunek (art. 16 i 17 ustawy), pod warunkiem, że traci członek rodziny przebywał z obywatelem UE na terytorium RP przez okres nie krótszy niż rok przed dniem jego śmierci,
- rozvodu lub unieważnienia małżeństwa z obywatelem Unii Europejskiej jeżeli: a) małżeństwo trwało co najmniej trzy lata przed wszczęciem postępowania rozwodowego, w tym rok w czasie pobytu obywatela UE na terytorium RP, b) jako były małżonek obywatel UE ma prawo do odwiedzania małoletniego dziecka, a odwiedziny na mocy wyroku sądu mają odbywać się na terenie Polski.

³⁷ Dz. U z 2008 r. nr 223 poz. 1458.

³⁸ Rozporządzenie Prezesa rady Ministrów z 23 kwietnia 2009r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, ubiegające się o zatrudnienie w służbie cywilnej, Dz. U Nr 64 poz. 539.

³⁹ Dz. U. Nr 227 poz. 1505.

⁴⁰ por. Stanowisko Departamentu Prawnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 5 sierpnia 2009 r. w sprawie zatrudnienia cudzoziemców w samorządach i służbie cywilnej: http://www.rp.pl/artukul/345232_html

⁴¹ Dz. U Nr 144, poz. 1043; z 2007 Nr 120 poz. 818 oraz z 2008 Nr 216 poz. 1367.

Ponadto w razie śmierci lub wyjazdu obywatela UE z terytorium Polski, dziecko obywatela UE przebywające i uczące się lub studiujące w Polsce oraz rodzic sprawujący nad nim opiekę, bez względu na posiadane obywatelstwo zachowuje prawo pobytu do czasu zakończenia przez dziecko nauki lub studiów.

Umożliwienie podjęcia i wykonywania pracy przez tę kategorię cudzoziemców jest konsekwencją dopuszczenia ich pobytu na terytorium Polski.

V. Cudzoziemcy, których ustawodawca nie wymienił w omawianym powyżej katalogu zawartym w art. 87 mogą nabyć uprawnienie do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w drodze uzyskania zezwolenia⁴². Jest ono klasycznym środkiem reglamentacyjnym, skierowanym na ochronę rynku pracy, jako dobra wspólnego⁴³.

Przedmiotem ochrony reglamentacyjnej jest:

- wykonywanie pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy z podmiotem, którego siedziba znajduje się na terenie Polski,
- pełnienie funkcji w zarządzie osoby prawnej, gdy powoduje przebywanie na terytorium RP przez okres przekraczający 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy,
- wykonywanie pracy u pracodawcy zagranicznego z oddelegowaniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na okres przekraczający 30 dni w roku kalendarzowym do pracy w jego oddziale w Polsce,
- wykonywanie pracy u pracodawcy zagranicznego z oddelegowaniem na terytorium RP w celu realizacji usługi eksportowej,
- wykonywanie pracy u pracodawcy zagranicznego z oddelegowaniem na terytorium RP na okres przekraczający 3 miesiące w ciągu kolejnych 6 miesięcy.

Jak wynika z powyższego, reglamentacji poddane jest każde stosunkowo trwałe świadczenie pracy na terytorium Polski, nawet wówczas, gdy pracodawcą jest przedsiębiorca mający siedzibę poza terytorium RP, a zatrudniony przez niego pracownik ma wykonywać pracę w Polsce.

Organem kompetentnym do wydania decyzji zezwalającej na pracę jest właściwy wojewoda. Właściwość miejscową organu określają przepisy art. 88b ustawy o promocji zatrudnienia, uzależniając to od siedziby przedsiębiorcy powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi lub siedziby podmiotu, do którego cudzoziemiec jest delegowany. Zezwolenie wydawane jest na wniosek podmiotu powierzającego wykonania pracy cudzoziemcowi,

⁴² Zezwolenie rozumiane jako akt woli organu władzy publicznej, który stwierdza dopuszczalność podjęcia określonej działalności lub określonego zachowania się adresata, po stwierdzeniu, że spełnia on określone prawem warunki.

⁴³ C. Znamierowski, *Szkola Prawa. Rozważania o Państwie*. Warszawa 1988 r., s. 78, szerzej na temat reglamentacji zob. T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej ...passim*, C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002 r., R. Sowiński, *Administracyjna reglamentacja działalności gospodarczej*, Wrocław 2006 passim.

a stroną postępowania o wydanie lub przedłużenie zezwolenia albo jego uchylenie jest w świetle postanowień ustawy wyłącznie tenże podmiot. Oznacza to, że po nowelizacji ustawy⁴⁴, adresatem obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę jest jedynie podmiot zatrudniający cudzoziemca. On sam został pozbawiony tego obowiązku, ale i prawa wystąpienia z wnioskiem o wydanie zezwolenia na pracę. Pomimo tak ukształtowanej przez ustawodawcę sytuacji prawnej cudzoziemca, wydaje się, że nie można odmówić mu prawa strony w toczącym się postępowaniu administracyjnym. Dotyczy ono bowiem jego interesu prawnego i w świetle art. 28 kpa uprawnia do występowania w charakterze strony, ze wszystkimi tej pozycji konsekwencjami. Daje to cudzoziemcowi prawo udziału w postępowaniu administracyjnym i sądowym, które dotyczą jego interesu prawnego lub obowiązku, a także prawo odwołania się od decyzji oraz wniesienia skargi do sądu administracyjnego⁴⁵. Powyższa teza nie znajduje jednak wyraźnego potwierdzenia w regulacji ustawowej art. 88 ust. 1 zobowiązuje bowiem podmiot ubiegający się o wydanie zezwolenia jedynie do współpracy z cudzoziemcem i do zachowania należytej staranności podczas toczącego się postępowania. Cudzoziemiec musi być tylko informowany o działaniach, które pracodawca podejmuje w związku z toczącym się postępowaniem oraz o decyzjach wydanych w jego sprawie (zezwoleń, odmowie wydania zezwolenia lub o uchyleniu zezwolenia).

W tej sytuacji jawi się szerszy problem teoretyczny, dotyczący ewentualnych uprawnień cudzoziemca, wywodzonych z decyzji wojewody, zezwalającej na zatrudnienie. Decyzja ta ma bowiem charakter uprawniający i stanowi podstawę zatrudnienia cudzoziemca przez jej adresata – pracodawcę, który wystąpił z wnioskiem o wydanie decyzji określonej treści, tj. wskazując konkretnego cudzoziemca, stanowisko zatrudnienia, czas pracy, warunki zatrudnienia. Ustawodawca nie daje podstaw do odpowiedzi na pytanie, czy wydanie decyzji zezwalającej, zgodnej z wnioskiem, obok uprawnienia do zatrudnienia, powoduje powstanie obowiązku zatrudnienia wskazanego w decyzji cudzoziemca. Tym samym, czy rodzi po jego stronie uprawnienie dochodzenia prawa do zatrudnienia w przypadku, gdyby podmiot występujący o wydanie zezwolenia, z jakichś powodów odmówił zawarcia umowy o pracę.

Procedura wydawania przez wojewodę zezwolenia na pracę cudzoziemca, zawarta w przepisach ustawy, przewiduje współdziałanie wojewody z właściwym ze względu na siedzibę podmiotu zatrudniającego starostą powiatowym. W postępowaniu dotyczącym wydania zezwolenia konieczne jest uzyskanie informacji od właściwego starosty o braku możliwości zaspokajania potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o rejestr bezrobotnych i poszukujących pracy lub o negatywnym wyniku rekrutacji organizowanej dla pracodawcy. Wydaje się uzasadnione stwierdzenie, że tylko w przypadku opinii pozytywnej tzn. stwierdzającej brak określonej grupy zawodowej (osób poszukujących pracy) na lokalnym rynku pracy umożliwia wojewodzie wydanie decyzji zezwalającej na pracę cudzoziemca. Konstatacja ta możliwa

⁴⁴ nowelizacja ustawy weszła w życie 1 lutego 2009r.

⁴⁵ A. Kisielewicz; *Praca cudzoziemców w Polsce*, Monitor Prawa Pracy 2005 nr 3.

jest na podstawie treści art. 88c ust. 1 pkt 2, a także w oparciu o orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wielokrotnie wyraził pogląd, że co do zasady zatrudnianie cudzoziemców w Polsce (w drodze uzyskania zezwolenia na pracę) może mieć charakter uzupełniający, a nie wypierający⁴⁶.

Należy też wskazać, że w przypadkach uzasadnionych sytuacją na rynku pracy, wojewoda może w zezwoleniu na pracę ograniczyć zakres wykonywanych przez cudzoziemca zadań do czynności zarządzających i reprezentacji podmiotu. Ustawodawca pozostawił tu wojewodzie swoisty luz decyzyjny i ocenę wartościującą sytuację na rynku pracy, która może zdecydować o zakresie przedmiotowym udzielonego zezwolenia. W niektórych jednak, określonych przepisami ustawy sytuacjach wojewoda może wydać decyzje bez konieczności uzyskania informacji starosty. Dotyczy to m.in. zezwoleń udzielanych cudzoziemcom absolwentom szkół albo wyższych uczelni polskich lub krajów EOG, a także cudzoziemcom reprezentującym zawody umieszczone w wykazach sporządzanych przez wojewodów na podstawie przepisów ustawy, zaliczane do zawodów, na które istnieje szczególne zapotrzebowanie w regionie.

Warunkiem nabycia uprawnienia do wykonywania pracy przez cudzoziemca w Polsce jest łącznie z uzyskaniem decyzji zezwalającej, legalny pobyt na terytorium RP. Ten jest możliwy na podstawie wizy będącej zezwoleniem uprawniającym cudzoziemca do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw obszaru Schengen, a także przejazd i pobyt na nim w czasie, w celu i na warunkach w nim określonych. Wiza jest wydawana przez organ polski lub organ państwa obszaru Schengen⁴⁷.

Należy zauważyć, że po 1 lutego 2009 r. postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pracę cudzoziemca w Polsce znacznie skrócono. Zniesiono bowiem obowiązek uzyskania przyrzeczenia, jako warunku otrzymania zezwolenia na pracę⁴⁸.

VI. Wyodrębnioną grupę cudzoziemców zawiera katalog sformułowany przepisem art. 87 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia. Są to cudzoziemcy, którzy zostali zwolnieni z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę. Wśród nich należy wskazać posiadających Kartę Polaka obywateli państw wchodzących w skład byłego Związku Radzieckiego⁴⁹. Cudzoziemcy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy we Polsce. Ponadto osoby uprawnione do przybywania i wykonywania pracy na terytorium państwa członkowskie-

⁴⁶ por. wyrok NSA z 25 marca 1998 r. sygn. akt II SA 586/98 i z dnia 4 sierpnia 1998r. sygn. akt II SA 686/98 niepublikowane.

⁴⁷ art. 4 ustawy z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach. Do legalnego pobytu uprawniając cudzoziemca: 1. wiza krajowa, wydana na czas postępowania w sprawie przedłużenia wizy; 2. wiza krajowa wydana na okres postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony; 3. wiza krajowa wydana na okres postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na osiedlenie się lub na pobyt rezydenta długoterminowego WE.

⁴⁸ Rozporządzenie z dnia 29 stycznia 2009 r. Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemca. Uchylono rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 21.07.2006 r. w sprawie trybu i warunków wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca.

⁴⁹ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz. U Nr 180, poz. 1280 z późn. zm.).

go Unii Europejskiej lub EOG, którzy są zatrudniani przez pracodawcę, mającego siedzibę na terytorium tego państwa oraz czasowo są przez niego delegowani w celu świadczenia usług na terytorium RP (art. 87 ust. 2 pkt 8). Do kategorii osób zwolnionych z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę przepisy art. 87 ust. 2 zaliczają ponadto niektórych cudzoziemców posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, których tytuł do zamieszkania w Polsce wynika z przepisów szczególnych⁵⁰.

VII. Ustawa o promocji zatrudnienia zobowiązuje ministra właściwego do spraw pracy, do określenia w drodze rozporządzenia przypadków, w których powierzenie pracy cudzoziemcowi na terytorium RP jest możliwe bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. Przepisy stanowiące delegację ustawową ograniczają zakres regulacji rozporządzenia. Wskazując, że są to sytuacje wynikające z umów i porozumień międzynarodowych, programów szkoleniowych, specyfiki zawodu i charakteru pracy. Już z treści delegacji ustawowej daje się wywieść, że uzasadnieniem odstępiania od reglamentacji w tym przypadku jest swobodne dopuszczenie do wykonywania pracy przez pracowników cudzoziemskich, wykonujących zawody specyficzne, rzadkie i najczęściej wysoko kwalifikowane. Z drugiej zaś strony chodzi o pracowników, którzy na podstawie umów i porozumień dwustronnych na zasadzie wzajemności wykonywać mogą pracę w Polsce, co w konsekwencji daje takie uprawnienia obywatelom polskim na terytorium krajów stron tych umów. Rozporządzenie szczegółowo określa kategorię tych pracowników⁵¹, zalicza do nich między innymi cudzoziemców wykonujących pracę polegającą na prowadzeniu różnego rodzaju szkoleń i doradzających w realizacji programów międzynarodowych, będących nauczycielami języków obcych oraz stałymi korespondentami zagranicznych środków masowego przekazu, świadczących usługi artystyczne, delegowanych do pracy w instytucjach kulturowych. Na podstawie tych przepisów mogą wykonywać w Polsce pracę bez zezwolenia członkowie sił zbrojnych lub personel cywilny, wykonujący pracę w międzynarodowych strukturach wojskowych, znajdujących się w Polsce lub delegowani do wdrażania programów zbrojeniowych realizowanych na podstawie umów, których Rzeczpospolita Polska jest stroną. Bez zezwolenia mogą ponadto wykonywać pracę w okresie wakacyjnym studenci studiów dziennych odbywanych w polskich uczelniach oraz studenci stażyści, absolwenci polskich szkół ponadgimnazjalnych lub stacjonarnych studiów wyższych i doktoranckich. Rozporządzenie dopuszcza wykonywanie pracy bez zezwolenia przez osoby delegowane do Polski przez pracodawcę zagranicznego, przy zachowaniu miejsca stałego pobytu za granicą, na okres nie przekraczający 3 miesięcy w roku kalendarzowym, w celu robót konserwatorskich, montażowych i naprawczych, dostarczanych kompleksowych technologicznie urządzeń lub maszyn i sprzętu jeżeli delegujący jest ich producentem.

⁵⁰ art. 87 ust. 2 pkt 1, 2, 3, 4 i 5.

⁵¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 30 sierpnia 2006 r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. 2006 r., Nr 156, poz. 1116).

Pośród cudzoziemców, którzy na podstawie omawianego rozporządzenia uzyskali prawo wykonywania pracy, bez konieczności uzyskania zezwolenia, na uwagę zasługuje sytuacja obywateli państw graniczących z Rzeczpospolitą Polską (niebędących państwami członkowskimi Unii Europejskiej) oraz państw, z którymi Polska współpracuje w zakresie migracji zarobkowych w ramach partnerstwa na rzecz mobilności, ustanowionego między tymi państwami a Unią Europejską. Są to: Republika Białorusi, Republika Gruzji, Republika Mołdowy, Federacja Rosyjska oraz Ukraina. Obywatele tych państw wykonują pracę w okresie nieprzekraczającym sześciu miesięcy w ciągu kolejnych dwunastu miesięcy, na podstawie oświadczenia podmiotu o zamiarze powierzenia im wykonywania pracy, zarejestrowanego w powiatowym urzędzie pracy właściwym ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę składającego oświadczenie. Zarejestrowane oświadczenie polskiego pracodawcy jest podstawą ubiegania się przez cudzoziemca o wizę w celu wykonywania pracy. Jeżeli natomiast obywatel, któregoś ze wskazanych państw, przebywa na terytorium Polski - na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, udzielonego w związku z wykonywaniem pracy, to w okresie ważności tego zezwolenia może wykonywać również pracę inną, w stosunku do pracy będącej przyczyną udzielenia mu zezwolenia na zamieszkanie.

Liberalizacja dostępu do krajowego rynku pracy wobec obywateli tych państw jest rozwiązaniem o charakterze pilotażowym i obowiązuje w okresie zamkniętym od roku 2006 do 31 grudnia 2010r.⁵² Istnieje jednak duże prawdopodobieństwo, że ze względu na zapotrzebowanie rynku pracy oraz uzupełniający, a nie wypierający charakter zatrudnienia tej kategorii cudzoziemców, okres obowiązywania przepisów zostanie wydłużony⁵³.

Wśród cudzoziemców uprawnionych do pracy bez zezwolenia (na zasadach ściśle określonych w aktach prawnych wydanych przez organy powołane układem z Ankary) rozporządzenie wymienia także obywateli Turcji⁵⁴, którzy szczególnie status uzyskali w drodze przepisów wydanych na podstawie Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją⁵⁵. Była to jedna z pierwszych umów stowarzyszeniowych zawartych przez EWG z państwami trzecimi. Strony Układu przyjęły program stopniowego urzeczywistniania swobody przepływu pracowników pomiędzy krajami stowarzyszonymi. Status pracowników pochodzących z Turcji jest uregulowany postanowieniami zamieszczonymi w Układzie stowarzyszeniowym, protokole dodatkowym oraz decyzjach Rady Stowarzyszenia. Pomimo nie osiągnięcia założonego na wstępie celu w postaci pełnej swobody przepływu pracowników, obywatele Turcji wypo-

⁵² Rozporządzenie Ministra Pracy i polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006r. w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz. U Nr 156 poz. 1116.

⁵³ P. Jakubczak, *Łatwo zatrudnić Ukraińca*, Dziennik Gazeta Prawna nr 115 z 16 czerwca 2010 r.; A. Puskarska, *Niekiedy można powierzyć cudzoziemcowi inne stanowisko niż określone w zezwoleniu na pracę*, Tygodnik Prawa Pracy i Ubezpieczeń DGP Nr 121 z 24 czerwca 2010 r.

⁵⁴ § 2 pkt 23a rozporządzenia MPiPS z 30.08.2006 r.

⁵⁵ Układ podpisany w Ankarze dnia 12 września 1963 r. (Dz. Unii WEL 217 z 29.12.1964 r., str. 3687; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 11, t. 11, str. 10).

sażeni zostali w znaczny zakres swobody, podejmowania zatrudnienia w państwach członkowskich UE. W Polsce, na podstawie §3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczególne warunki wydania zezwoleń na pracę cudzoziemców, obywatele Turcji są uprawnieni do uzyskania zezwolenia w trybie uproszczonym, tj. bez uwzględnienia warunków, o których mowa w art. 88c ust. 1-5 i 7 ustawy o promocji zatrudnienia.

VIII. Niewątpliwym przejawem liberalizacji dostępu do polskiego rynku pracy uproszczenia, a tym samym przyspieszeniu procedury wydania zezwolenia na pracę cudzoziemców w Polsce jest uprawnienie Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁵⁶, do określenia w trybie rozporządzenia przypadków, w których wojewoda wydaje decyzję zezwalającą na pracę bez uwzględnienia sytuacji na lokalnym rynku pracy (z pominięciem opinii starosty). Przesłankami, do uwzględnienia których ustawodawca obliguje w delegacji ustawowej Ministra Pracy są w szczególności zasada wzajemności, specyfika wykonywanego zawodu lub charakter pracy.

Minister Pracy i Polityki Społecznej wydając rozporządzenie z dnia 29 stycznia 2009 r. zrealizował uprawnienie zwarte w art. 90 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i sformułował w nim katalog cudzoziemców, wobec których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia szczególnych warunków, o których mowa w art. 88c ust. 1-5 i 7 ustawy o promocji zatrudnienia. oznacza to, że zezwolenie w tym trybie (który można nazwać uproszczonym) wojewoda wydaje bez obowiązku zasięgnięcia informacji od właściwego starosty, dotyczących sytuacji na lokalnym rynku pracy. Nie podlega rozpatrzeniu również wysokość wynagrodzenia cudzoziemca, a ponadto wojewoda nie jest uprawniony do ograniczenia zakresu wykonywanej przez cudzoziemca pracy.

Na podstawie przepisów rozporządzenia, uprawnionymi do uzyskania zezwolenia w trybie uproszczonym są członkowie rodzin pracownika przedstawicielstwa dyplomatycznego, urzędu konsularnego i organizacji międzynarodowej, wykonującego pracę w Polsce na podstawie umów i porozumień międzynarodowych. Uprawnienie to dotyczy również cudzoziemców zatrudnionych jako służba domowa pracowników placówek dyplomatycznych i międzynarodowych.

W trybie uproszczonym, z pominięciem obowiązku uzyskania informacji starosty, odnoszącej się do sytuacji na lokalnym rynku pracy, wojewoda

⁵⁶ art. 90 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia stanowi delegację do wydania rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczególne warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz. U. 2009r. Nr 16, poz. 85) Rozporządzenie uchyliło wcześniejsze rozporządzenie MPiPS z dnia 21 lipca 2006 r. w sprawie określenia przypadków, w których przyrzeczenie i zezwolenie na pracę cudzoziemca wydawane jest bez względu na sytuację na lokalnym rynku pracy oraz kryteria wydania przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz. U. Nr 141, poz. 1598). Istotne zmiany dokonane zostały nowelizacją Ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzeniem w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca z dnia 29 stycznia 2009r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 16, poz. 84).

wydaje zezwolenie cudzoziemcom, będącym obywatelami państw graniczących z Polską lub państw, z którymi Rzeczpospolita Polska współpracuje w zakresie migracji zarobkowych w ramach partnerstwa na rzecz mobilności, ustanowionego między tymi państwami a Unią Europejską, wykonujących prace pielęgnacyjno-opiekuńcze lub jako pomoc domowa na rzecz osób fizycznych w gospodarstwie domowym. Podobnie jak w przypadku wcześniej omówionych przepisów odnoszących się do pracy w Polsce cudzoziemców bez obowiązku uzyskania zezwolenia, postanowienie § 3 rozporządzenia dotyczy obywateli Republiki Białorusi, Ukrainy, Federacji Rosyjskiej oraz Republiki Mołdowy i Republiki Gruzji.

Obywatele tych państw uzyskują zezwolenie na pracę w Polsce w trybie uproszczonym także wówczas, gdy w okresie bezpośrednio poprzedzającym złożenie wniosku o wydanie zezwolenia na pracę, wykonywali ją przez okres nie krótszy niż 3 miesiące na rzecz tego samego podmiotu na podstawie oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy, zarejestrowanego w powiatowym urzędzie pracy.

Tryb uproszczony wydawania zezwoleń na pracę w Polsce odnosi się ponadto do cudzoziemców będących trenerami sportowymi lub sportowcami wykonującymi pracę na rzecz klubów sportowych i jednostek kultury fizycznej.

Pośród cudzoziemców uprawnionych do ubiegania się o zezwolenia na pracę w trybie uproszczonym na uwagę zasługują cudzoziemcy, których praca ma polegać na reprezentowaniu przedsiębiorcy zagranicznego w jego oddziale lub przedstawicielstwie, znajdującym się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁷. Przepis ten jest konsekwencją powszechnego dopuszczenia przedsiębiorców zagranicznych do wykonywania działalności gospodarczej w Polsce w formie oddziałów oraz prowadzenia działalności w zakresie reklamy i promocji przedsiębiorcy zagranicznego w formie przedstawicielstw. Z przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁵⁸ wynika obowiązek przedsiębiorcy zagranicznego do ustanowienia przedstawiciela reprezentującego tego przedsiębiorcę w oddziale na terenie Polski. Przepisy kodeksu cywilnego odnoszące się do instytucji przedstawicielstwa nie stanowią wprowadzie wymogu związania przedstawiciela z mocodawcą jakimkolwiek stosunkiem zatrudnienia, przedstawiciel musi być jedynie właściwie umocowany do dokonywania czynności prawnych i faktycznych w imieniu i na rachunek przedsiębiorcy zagranicznego. W świetle art. 95 § 1 kc za pośrednictwem przedstawiciela może być, co do zasady, wykonywana każda czynność prawna, jakiej może dokonać sam mocodawca. Szczegółowe obowiązki przedstawiciela wynikają jednak z oświadczenia woli osoby reprezentowanej. Nie ulega wątpliwości, że czynności do jakich winien być umocowany przedstawiciel wynikają z natury zadań, jakie ma realizować przedstawiciel w oddziale. Wydaje się, że mamy tu do czynienia z pełnomocnictwem ogólnym, które uprawnia do dokonywania czynności prawnych zwykłego zarządu, umożliwiając realizację woli przedsiębiorcy zagranicznego w zakresie wykonywanej w oddziale działalności gospodarczej. W tej sytu-

⁵⁷ § 3 pkt 1 rozporządzenia z dnia 29 stycznia 2009 r.

⁵⁸ tekst jednolity Dz. U z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.

acji należy zauważyć, że podstawą pełnomocnictwa może być umowa zobowiązująca do świadczenia określonych czynności na rzecz reprezentowanego⁵⁹. Te czynności najczęściej mają charakter świadczenia pracy w oddziale przedsiębiorcy zagranicznego, polegającej na kierowaniu jego działalnością gospodarczą. Uproszczenie trybu zezwolenia na pracę w omawianym przypadku może mieć korzystny wpływ na rozwój zagranicznych inwestycji w Polsce.

Podobne uzasadnienie dotyczy uproszczonego trybu wydawania zezwolenia cudzoziemcom, reprezentujących przedsiębiorcę zagranicznego lub osobę zagraniczną w przedstawicielstwie prowadzonym na terytorium Polski działalność reklamową i promocyjną.

IX. Dokonany powyżej przegląd regulacji prawnych odnoszących się do sytuacji prawnej cudzoziemców, podejmujących pracę na terenie Polski u pracodawcy mającego tu siedzibę, wskazuje na daleko idące zróżnicowanie pozycji prawnej cudzoziemców w tym zakresie. Uwzględniając postępującą w ostatnich latach liberalizację tego prawa (w szczególności po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej), nadal można stwierdzić, iż podjęcie pracy przez cudzoziemca w Polsce jest, co do zasady, reglamentowane. Owa reglamentacja ma miejsce w klasycznym znaczeniu i polega na możliwości wkraczaniu organów władzy publicznej w sferę uprawnień podmiotów (szczególnie gospodarczych) w zakresie właściwych przedmiotowo praw tych podmiotów⁶⁰. Ustawodawca uwzględniając konstytucyjną regułę wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, wykorzystał jednocześnie dopuszczony konstytucją wyjątek i w drodze ustawowej ograniczył wobec cudzoziemców zasadę wolności świadczenia pracy na terenie Polski. Przesłanką dla utrzymania reglamentacji zatrudnienia cudzoziemców jest niewątpliwie ochrona interesu publicznego, rozumianego jako ekonomiczny interes społeczeństwa⁶¹, który wyznacza wobec cudzoziemców granice realizowania swobody podejmowania pracy w Polsce. Jest oczywiste, że prawo legitymuje państwo do włączania się w procesy gospodarcze w celu osiągnięcia zadawalającego poziomu rozwoju gospodarczego, bezpieczeństwa społecznego (socjalnego)⁶² i sprawiedliwego podziału dochodu oraz korzystania z majątku. Korygowanie mechanizmów rynkowych dotyczy także rynku pracy. Ochrona krajowego rynku pracy ma miejsce poprzez ustanowienie w przepisach ustawy o promocji zatrudnienia katalogu cudzoziemców oraz przesłanek (warunków) od spełnienia których uzależnione jest prawo podjęcia pracy w Polsce. Zróżnicowana sytuacja cudzoziemców pole-

⁵⁹ np. umowa zlecenia (art. 734 kc), umowa agencyjna (art. 758 § 2 kc.).

⁶⁰ Por. A. Chelmoński, T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej* (Problemy prawne), [w:] *Instytucje prawne zarządzania państwowymi organizacjami gospodarczymi*; Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego nr 755, Katowice 1985 s. 48.

⁶¹ na temat interesu publicznego por. M. Wyszowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie polskim*, W-wa 1986 r. passim; E. Modliński, *Pojęcie interesu Publicznego w prawie administracyjnym*, W-wa 1932 r. passim; K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wydanie U.W.2007, s. 47 i n.

⁶² na ten temat pr. L. Dziewięcka-Bokun, *Bezpieczeństwo socjalne, jako podstawa pokoju społecznego* [w:] Jerzy Supernat red., *Miedzy tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego o Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.

ga na tym, że wobec niektórych z nich uprawnienie do podjęcia pracy w Polsce wynika wprost z ustawy, inni zaś uprawnienie to wywodzą z decyzji administracyjnej (zezwolenie na pracę cudzoziemca), której adresatem (nota bene) jest podmiot ich zatrudniający, nie zaś sam cudzoziemiec.

Niektórzy cudzoziemcy, wskazani w ustawie, uzyskali uprawnienie do wykonywania pracy w Polsce w drodze zwolnienia z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę, zaś jeszcze inni zezwolenie mogą uzyskać w trybie uproszczonym, z pominięciem niektórych elementów procedury stosowanej przy wydaniu zezwolenia na pracę cudzoziemca w Polsce. To widoczne różnicowanie sytuacji prawnej cudzoziemców w zakresie dostępu do krajowego rynku pracy nie jest przejawem zamierzonej dyskryminacji. Determinantem tak ukształtowanego systemu prawnego ochrony rynku jest dążenie do realizacji celu określonego w konstytucji RP w drodze tzw. normy programowej, nakazującej władzy publicznej prowadzenie polityki zmierzającej do pełnego produktywnego zatrudnienia⁶³. Uwolnienie zaś rynku pracy spod reglamentacji wobec cudzoziemców obywateli niektórych państw jest wynikiem zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych lub międzypaństwowych. Zobowiązania te obowiązujące najczęściej na zasadzie wzajemności leżą w interesie gospodarczym Polski. Odstąpienie od reglamentacji wobec cudzoziemców wykonujących niektóre zawody jest wynikiem niedoborów na krajowym rynku pracy. Jak wykazuje praktyka zapotrzebowania na pracowników niskokwalifikowanych ma tendencję wzrostową, co z pewnością wymusi w przyszłości regulacje prawne, ułatwiające podejmowanie pracy przez tę kategorię cudzoziemców.

⁶³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 stycznia 2005r., K 31/03, OTK-A 2005, Nr 1, poz. 1.



Barbara Asynger
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Społeczny wymiar bezpieczeństwa dzieci i młodzieży

WSTĘP

Dzieci i młodzież są przyszłością Narodu, Europy i Świata. Ta przyszłość będzie zależna od ich wychowania, za które jest odpowiedzialna nasza społeczność. Narzekanie na dzieci i młodzież jest jednym z tych leitmotivów, które regularnie towarzyszą ludzkości od momentu, kiedy zaczęła się nasza cywilizacja. Jesteśmy świadkami rozwoju i postępu, który następuje w niezmiernie szybkim tempie. Jest rzeczą oczywistą, że zmiany nie ominą również wychowania.

Postęp i rozwój nie zawsze przebiega w sposób doskonały, co może nieść szereg zagrożeń dla dzieci i młodzieży. Pojawia się często czarny scenariusz braku prawdziwych autorytetów oraz zagubienia, zrozumienia i akceptacji. W poszukiwaniu swojej tożsamości młodzi ludzie sięgają po używki, które mogą powodować uzależnienia już u coraz to młodszych dzieci. Zagrożenia substancjami odurzającymi, czy innymi środkami uzależniającymi są bardzo niepokojące, wymagają bowiem nieustannego diagnozowania i podejmowania czynności zaradczych. Do tradycyjnych, a tym samym rozpowszechnionych na wielką skalę środków uzależniających należy zaliczyć papierosy, alkohol, narkotyki, Internet i komputer. Wobec tych zagrożeń powstaje coraz więcej programów profilaktycznych i włącza się do ich realizacji prewencje, za którą powinni odpowiadać dobrzy fachowcy świetnie wyposażeni w wiedzę i umiejętności niezbędne w rozpoznawaniu zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa dzieci i młodzieży. Nie jest to łatwe zadanie, bowiem wymaga szczególnych predyspozycji do pracy z dziećmi i młodzieżą. Młodzi ludzie nie przyjmują moralizatorstwa i nie akceptują samych obowiązków czy zakazów. Należy wyposażać je w niezbędną wiedzę na temat niebezpieczeństwa ze strony uzależnień jak również pokazać pięk-

no świata, sens życia tak aby potrafili oni wyznaczać i realizować cele życiowe w harmonijnej zgodzie ze zdrowiem i bezpieczeństwem.

SPOŁECZEŃSTWO A WYCHOWANIE MŁODEGO POKOLENIA

Człowiek żyje społecznie w określonych formach społecznych. Te formy życia społecznego można rozpatrywać dwojako: od strony ich elementów składowych, takich jak rodzina, państwo, Kościół, czy rozmaite organizacje, ale można je także rozpatrywać od strony sposobu życia społecznego, czyli od strony kształtowania się społecznego ustroju, a więc charakteru społeczeństwa kierującego się odpowiednim systemem prawa, stosunkiem prawa do jednostki, do rodziny, do rodu. Charakter zaś prawa jest zależny od pojmowania samej osoby i od pojmowania samego społeczeństwa, które posiada swoiste kryteria wartości¹. Człowiek w tym społeczeństwie nie tylko żyje, ale i w nim się wychowuje, czerpiąc z całego jego dorobku. Jednocześnie przez swoją aktywność wpływa na społeczeństwo, podtrzymuje je i kształtuje.

Definicja ze „Słownika języka polskiego” podaje, że „społeczeństwo to ogół ludzi pozostających we wzajemnych stosunkach wynikających z ich udziału w procesach produkcyjnych i w życiu kulturalnym, to ogół obywateli danego kraju, okręgu, miasta”. Każde takie społeczeństwo ma określone zasady funkcjonowania. W każdym istnieją granice swobody zachowań jego członków. Wymaga się od nich dostosowania się do tych granic i przestrzegania określonych zasad współżycia. W ciągu życia każdy człowiek jest członkiem różnych grup społecznych². Można jeszcze mówić o środowisku społecznym i jego składnikach, a jednym ze składników środowiska społecznego jest środowisko wychowawcze, gdzie można wyróżnić naturalne (rodzina, grupa rówieśnicza, społeczność lokalna), intencjonalne (instytucje podejmujące zamierzone oddziaływania)³.

Ścisłe ze środowiskiem wychowawczym wiążą się cele wychowawcze do których można zaliczyć: umiejętność współpracy z innymi, samodzielność, umiejętność empatii, odpowiedzialność, zaradność, świadomość swojej godności, osiągnięcie dobrobytu... Jednak wydaje się, że na pierwszy plan wysuwa się pomoc w kształtowaniu sumienia dziecka, umiejętności rozpoznawania przez nie dobra i zła. Chodzi o to, aby rozum i wola prowadziły młodego człowieka ku poznaniu i realizowaniu prawdziwego dobra, a nie do niszczenia swojego człowieczeństwa.⁴ Realizacja rozumnie i moralnie postawy nie jest łatwa, wymaga stałej czujności, siły woli, odwracania się od pokus, wytrwałości do dążenia do zakreślonych celów, czyli wymaga stałego „trzymania ręki na pulsie” codziennych wydarzeń i codziennego postępowania. Ważna jest dobra orientacja, jak ukierunkować ten wysiłek, aby w razie

¹ Krapiec M. A., *Suwerenność – czyja?*, KUL, Lublin 2001, s. 174.

² Grabowska A., Grabowski W., Niemyska A., Niemyski M., Małachowicz M., Małachowicz P., *Zanim wybierzesz*, AND, Warszawa 1993, s. 52-53.

³ Skorny Z., *Psychologia wychowawcza dla nauczycieli*, WSiP, Warszawa 1987, s. 32.

⁴ Wójcik E., *O wychowaniu dzieci i młodzieży*, Wydawnictwo Diecezjalne – PELPLIN, Pelplin 1993, s. 10-11.

konfliktu między wartościami, wybrać ważniejsze, nawet gdyby to miało wiele kosztować⁵. Ten wysiłek jest zadaniem całego społeczeństwa, ale i odpowiedzialnością za losy młodego pokolenia. Społeczeństwo nie jest w stanie wyeliminować zagrożeń, ale może je ograniczyć i nie przyjmować wobec ich postawy obojętności.

Bardzo szczególną grupą społeczną jest rodzina. To w niej najczęściej dziecko przychodzi na świat i przez nią ten świat poznaje. W niej uczy się siebie i uczy się życia. Od jej funkcjonowania zależy w poważnym stopniu los młodego człowieka. Rodzina jest najstarszą i najtrwalszą formą współżycia ludzi. Występuje u wszystkich znanych ludów choć ma różne postacie. Składa się z osób powiązanych szczególnymi więzami, więzami pokrewieństwa⁶. Wspólnota rodzinna domaga się, aby oprócz więzów pokrewieństwa i życia wspólnego, łączyła jej członków więź czynnej miłości, zaufanie i wzajemna troska. Wówczas będą łatwiej realizowane inne potrzeby dzieci i młodzieży. Jak ważnym i nośnym zagadnieniem jest rodzina świadczą słowa Jana Pawła II, który powiedział: „Przyszłość ludzkości idzie przez rodzinę. Jest rzeczą nieodzowną i nagłą, aby każdy człowiek dobrej woli zaangażował się w sprawę ratowania i popierania potrzeb rodziny”⁷.

Szkoła wspiera rodziny, a jej misja w kształtowaniu młodych ludzi powinna być niekwestionowana. Jednakże każdy nauczyciel powinien pamiętać o konfrontowaniu przez dzieci i młodzież jego postawy. Nawet poza szkołą jest wychowawcą i nie może stracić szacunku swoich wychowanków. Istotną rolę opiekuńczo-wychowawczą ma również środowisko lokalne, w którym znajdują się organizacje, stowarzyszenia i kluby o różnorodnym charakterze. Oferując atrakcyjny sposób spędzania wolnego czasu wspomagają one rozwój osobowy i społeczny dziecka, ograniczają zagrożenia płynące od uzależnień. Tak więc społeczeństwo szeroko rozumiane powinno zaspokajać potrzeby młodych ludzi, co ma duże znaczenie ponieważ: wpływa na rozwój i ukształtowanie ich osobowości, wzrasta ich poczucie bezpieczeństwa, stymuluje osiągnięcia rozwojowe, wzmacnia dziecka wiarę w siebie, młody człowiek nabywa umiejętności empatii i tolerancji.

NIKOTYNA

Obecnie można zaobserwować modę na niepalenie, ale pomimo tego faktu dzieci obserwują, że wiele osób jest palaczami papierosów. Dorosli nawet palą przy dzieciach, w pomieszczeniach zamkniętych. Ten przykład dorosłych jest dla nich wręcz zachętą do „szybkiego dorastania” i nawet nie zdają sobie sprawy z tego, że jest to środek odurzający. Nikotyna jest najbardziej rozpowszechnionym i akceptowanym nałogiem, którego konsekwencje są widoczne dopiero po pewnym czasie. Wśród nich należy wymie-

⁵ Wiśniewska-Roszkowska K., *Zdrowie a postawy moralne*, Wrocławska Księgarnia Archidiecezjalna, Wrocław 1991, s. 21-22.

⁶ Grabowska A., Grabowski W., Niemyska A., Niemyski M., Małachowicz M., Małachowicz P., *op. cit.* s. 53.

⁷ Jan Paweł II, *Familiaris Consortio*, Wrocławska Księgarnia Archidiecezjalna, Wrocław 1994, s. 158.

nić zaostrzenie stanu wielu schorzeń skóry (np. trądzika czy łuszczycy) raka płuc, w następnej kolejności nowotwory oskrzeli i wczesne zawały serca. Wobec tego zagrożenia lekarze częściej powinni zajmować się profilaktyką niż terapią⁸. Tytoń to substancja psychoaktywna inicjująca bardzo często, inne uzależnienia.

ALKOHOL

Ucieczką młodych ludzi w oszołomienie jest również picie alkoholu, który jest przyczyną wielu różnorodnych problemów społecznych i zdrowotnych, a ich rozpowszechnienie jest ściśle związane z ilością spożytego alkoholu. Coraz częściej zaczęto dostrzegać skutki picia. Znalazło to wyraz w kodeksach prawnych i piśmiennictwie. Platon w swoim „Mędrцу” zalecał abstynencję do 18 roku życia, a wstrzemięźliwość do 30 lat. Uważał, że picie nierozcieńczonego wina jest przejawem barbarzyństwa⁹. Alkohol jest dla dorosłych i zdrowych ludzi, którzy potrafią powstrzymać się od nadużywania. W przypadku osób niepełnoletnich każde używanie jest nadużywaniem i jest niepożądane. Rozpowszechnienie problemów związanych z alkoholem ma ścisły związek z obyczajowością i postawami społecznymi wobec picia alkoholu, a więc czynnikami kulturowymi. Spotykamy kultury z dominującym wzorcem abstynencji (np. niektóre odmiany protestantyzmu w Europie i USA oraz islam), kultury gdzie dezaprobata dla pijaństwa połączona jest z tolerancją dla indywidualnych pijaków (np. w społeczeństwie polskim czy holenderskim), kultury akceptujące picie alkoholu, ale jednocześnie kontrolujące je (np. kultura żydowska), oraz „kultury pijackie”.

Szczególnie ważne znaczenie ma środowisko rodzinne, które może zarówno zwiększać, jak i ograniczyć ryzyko uzależnienia¹⁰. Zmniejszanie tego ryzyka jest bardzo ważną postawą w zapewnieniu bezpieczeństwa ich dzieciom. Często bywa, że euforia rodziców i dorosłych, wyrażana przez nich piciem alkoholu, towarzyszy dziecku niemalże przez całe jego życie: kiedy przychodzi na świat, kiedy uczestniczy w uroczystościach rodzinnych i świętach, a nawet wówczas, gdy osiąga swoje sukcesy. Poza tym ważną rolę w życiu młodego człowieka odgrywają masmedia reklamujące piwo jako dobry sposób na odprężenie i relaks. Również nie bez znaczenia jest dostępność napojów alkoholowych tj. cena, łatwość ich nabycia, czy też ograniczenia w ich sprzedaży. Młodzi ludzie mają znacznie niższą tolerancję na alkohol i znacznie szybciej uzależniają się od alkoholu. Organizmy ich są dopiero w trakcie kształtowania się i nie należy tego procesu zakłócać. Dlatego z wstrzymaniem alkoholu należy wstrzymać się do pełnoletniości. Jest to pierwsza i podstawowa zasada. Jest głęboka mądrość w tym, że na całym świecie sprzedaż napojów alkoholowych młodym ludziom jest zabroniona¹¹.

⁸ Trendelenburg F., Kessler B., *Rzuć palenie*, Agencja Wydawnicza INTERSTER S.A., Warszawa 1994, s. 12.

⁹ Falkiewicz K., *ABC problemów alkoholowych*, PARPA, Warszawa 1993, s. 14.

¹⁰ Woronowicz B. T., *Alkoholizm jest chorobą*, PARPA, Warszawa 1998, s. 17.

¹¹ Falkiewicz K., *op. cit.*, s. 31.

Dorośli często mówią o tym, że nastolatki piją alkohol, choć lepiej byłoby, aby tego nie robiły. Jednak niewiele wiedzą na temat przyczyn i konsekwencji tego zachowania i w efekcie tego często czują się bezradni wobec tego problemu. Dzieci i młodzież sięgając po alkohol oczekują, że będą się świetnie bawić, sądzą, że wszyscy inni tak robią, uważają, że będą bardziej towarzyskie, oczekują odprężenia, pragną zapomnieć o swoich problemach... Niestety alkohol jest realnym zagrożeniem dla młodego człowieka, bo powtarzające się picie nawet niewielkich ilości alkoholu zmniejsza możliwości uczenia się, hamuje rozwój uczuciowy i intelektualny, zmniejsza szansę osiągnięcia celów życiowych, zwiększa ryzyko po sięgania innych substancji odurzających. Upijanie się nastolatków powoduje wiele szkód wśród których należy wyróżnić: konflikty z prawem i rodzicami, problemy szkolne, utratę przyjaciół, wypadki, zachorowania....¹². To oczywiste powody dla których picie nawet niewielkich ilości alkoholu bywa niebezpieczne dla dzieci. Ponadto alkohol, choćby tylko jedno piwo, działa znacznie silniej na młodego człowieka niż dorosłego. Dzieci są poddawane licznym pokusom w sprawie alkoholu i mniej odporni niż dorośli na presję rówieśników, często robią coś tylko po to, aby wykazać się odwagą lub zaimponować kolegom. Bardzo trudno jest im odmówić i przeciwstawić się pozostałym członkom grupy, gdyż można utracić tak ważną, w tym wieku, pozycję w grupie. Często są namawiane do zachowań, których mogą się później wstydzić lub zachowań kończących się poważnym wypadkiem¹³.

NARKOTYKI

Jednym z najpoważniejszych zagrożeń społecznych w naszym kraju rozwijającym się szczególnie wśród młodego pokolenia są narkotyki. Narkomania staje się zjawiskiem coraz bardziej rozpowszechnionym i obecnym. Używanie narkotyków dla poprawy samopoczucia było od wieków zjawiskiem powszechnym w wielu kulturach. Stosowanie niedozwolonych środków akceptowano jako styl życia elity literackiej, artystycznej. Obecnie obserwuje się gwałtowny wzrost spożycia środków odurzających, takich jak heroina, kokaina i marihuana, który osiągnął rozmiary epidemii. Jesteśmy zalewani informacjami związanymi z używaniem narkotyków, z których wynika, że nadużywanie substancji psychoaktywnych to codzienność wśród młodzieży. Narkotyki stały się dostępne w wielu miejscach (szkołach, na ulicy, w dyskoteci).

Przyjmowanie narkotyków stanowi realne niebezpieczeństwo natomiast dla nastolatków stanowi rutynowy sposób manifestowania buntu i swojej indywidualności. Okres dojrzłości, to okres przejściowy, podczas którego młodzi ludzie próbują odnaleźć swoją tożsamość. Często osiąga się to przez eksperymentowanie oraz kwestionowanie przekonań i oczekiwań doro-

¹² Dąbrowska J., *Zrozumieć dziecko*, Wydawnictwo Edukacyjne PARPA, Warszawa 2005, s. 54-55.

¹³ Pacewicz A., *Jak pomóc dziecku nie pić*, PARPA, Warszawa 1994, s. 4-5.

słych¹⁴. Dzieci są wszystkiego ciekawe, ogarnięte pasją poznawczą, odkrywają otoczenie, a narkotyki są fragmentem tego odkrywanego świata i to nieodparcie kuszącym. Różne są jeszcze powody skłaniające dzieci do próby z narkotykami, można wśród nich wymienić: poznanie stanu odurzenia; ciekawość i nuda; wpływ grupy rówieśniczej; ucieczka od problemów. Ale w żadnej sytuacji nie biorą one na poważnie zagrożeń z nimi związanych. To zresztą oczywiste, iż nie myślą o perspektywie nałogu. Te dzieci, które znalazły się na drodze prowadzącej od eksperymentów do uzależnienia, na zawsze utraciły swą niewinność. Odsuwają się od przyjaciół i rodziny; przestają się interesować szkołą, sportem; izolują się od otoczenia, stają się agresywne i niekomunikatywne. Działanie narkotyków na organizm młodego człowieka ma nieodwracalne skutki¹⁵.

INTERNET

To kolejne zagadnienie związane z bezpieczeństwem dzieci i młodzieży. Komputer z dostępem do Internetu jest już niemal w każdym domu, jest wiecznie żywy i ciągle się rozwija. Z dostępu do sieci korzystają nie tylko nastolatki, ale i coraz młodsze dzieci. Jak powiedział Stanisław Lem „Internet to kopalnia wiedzy i wielki plac zabaw. Jednocześnie jednak Sieć jest wielkim śmietnikiem”. Internet wspomaga rozwój dzieci, rozwija ich zainteresowania, pozwala się komunikować, wspomaga proces nauczania. Oprócz wielu wartościowych rzeczy dzieci mogą tam znaleźć treści, z którymi kontakt jest dla nich szkodliwy. Wielu rodziców widząc siedzące dziecko przy komputerze, jest zadowolonych z tego faktu, bo przecież dziecko jest w domu, gdzie nic jemu nie grozi, nie zdając sobie sprawy z wielu niebezpieczeństw.

Do zagrożeń związanych z Internetem należy zaliczyć treści pornograficzne, na które dzieci mogą nieświadomie wejść. Ochrona dzieci przed treściami pornograficznymi przedstawianymi w Sieci ma wielkie znaczenie i wymaga szczególnego zainteresowania z punktu widzenia ich dalszego prawidłowego rozwoju psychicznego, społecznego i erotycznego. Ciągłe narastającym zjawiskiem jest propagowanie tzw. „pornografii dziecięcej”, czyli treści pornograficznych z udziałem małoletnich poniżej 15 roku życia, uznawanych przez polskie prawo za nielegalne. Wśród wszystkich potencjalnych zagrożeń, jakie niesie Internet, najbardziej niepokoi możliwość nawiązanie przez pedofilów kontaktów online z dziećmi. Zdaniem ekspertów, w Sieci działają „cyberłowcy”, którzy namierzają dzieci biorące udział w internetowych grupach dyskusyjnych i wymieniają się ich adresami e-mailowymi, nazwiskami, adresami i numerami telefonów. Kolejnym problemem jest propagowanie w Internecie materiałów czy przekazów siejących przemoc, agresję i okrucieństwo z tytułu ksenofobii, rasizmu, wulgarnego słownictwa, publikacji kompromitujących treści za pośrednictwem poczty

¹⁴ Elliot J., Place M., *Dzieci i młodzież w kłopotcie*, WSiP, Warszawa 2000, s. 163.

¹⁵ Dimoff T., Carter S., *Jak rozpoznać czy dziecko sięga po narkotyki*, ELMA BOOKS, Warszawa 1993, s. 17-20, 65-75.

e-mail, stron WWW, forów dyskusyjnych, blogów, a nawet wiadomości sms. Internetowa agresja bądź przemoc wśród dzieci i młodzieży prowadzi do wywołania niepokoju i lęku w celu przestraszenie potencjalnej ofiary, a także objawia się dążeniem do kompromitacji swoich rówieśników, użytkowników Sieci lub im grożeniem. Taka forma agresji jest spotykana szczególnie w obrębie społeczności szkolnej, której członkiem jest ofiara. Ma ona na celu ośmieszenie i skompromitowanie danej osoby. Skutkiem tej agresji może być niechęć do szkoły, wagarowanie, ucieczka w chorobę, słabe oceny...¹⁶.

Dzieci zazwyczaj bardzo ufnie podchodzą do komputerów i tego, co w danej chwili widzą na monitorze, spontanicznie otwierają spamy, które oprócz niezamawianej korespondencji elektronicznej mogą zawierać wirusy czy programy szpiegujące, mogą także zachęcać do wejścia na niechcianą stronę. Dlatego stosowanie zabezpieczeń komputera jest bardzo ważne. Dzieciom należy uświadomić, aby nie podawały na stronach internetowych, swoich adresów kontaktowych. Należy je również przestrzec przed portalami społecznościowymi, które gromadzą osoby o podobnych zainteresowaniach czy dążeniach, pozwalają na wymianę opinii, doświadczeń, zdjęć, uczestnictwo w internetowych rozmowach. Skuteczna ochrona dzieci i młodzieży przed szkodliwymi treściami w Internecie wymaga zaangażowania rodziców, wsparcia ze strony instytucji rządowych, szkół, a także doradców usług internetowych. Z pewnością będzie to pomoc w kształtowaniu odpowiedniej wrażliwości społecznej i upowszechnieniu świadomości w jaki sposób najlepiej korzystać z jego zasobów.¹⁷ Baczne kontrolowanie czasu, jaki dziecko spędza przed komputerem pozwoli uchronić je przed uzależnieniem.

ZAKOŃCZENIE

Dzisiejsze dzieci, to jutro dorośli, a w dojrzałość wchodzi się często ostro, zachłannie i najlepiej bez kurateli rodziców. To właśnie z tej niecierpliwości rodzi się niekiedy oschłość wobec najbliższych i obawa przed posadzeniem o zależność uczuciową. Młody człowiek staje się wtedy bezwzględny, zimny i niechętny rodzicielskiej trosce. To źle maskowany niepokój przed wymogami dorosłego życia. Zmiany jakie zachodzą w młodym człowieku nie zawsze są zrozumiałe przez nich samych. A nie rozumiejąc tego nie zawsze potrafią wytyczyć sobie właściwy kierunek. Niektórym wydaje się, że wystarczy przyswoić sobie atrybuty rzekomej dorosłości: papieros, alkohol...

Dla należytego funkcjonowania człowieka w jego społecznym środowisku konieczne jest wykształcenie dwu podstawowych dyspozycji – intelektualnej (poznawanie innych i umiejętność wartościowania elementów ota-

¹⁶ Danowski B., Krupińska A., *Dziecko w sieci*, HELION, Gliwice 2007, s. 5-16; Dyżurnet NIFE. Raport Hotline. 2006 Polska, Warszawa 2006, s. 3-4.

¹⁷ *Jak skutecznie filtrować zawartość Internetu*, Raport przygotowany przez pracowników projektu Saferinternet.pl: Jończyk I., Różycka M., Kurowski K., Węglowski A., we współpracy z działającym w ramach NASK zespołem CERT Polska, Warszawa 2007, s. 26.

czającego świata) i emocjonalnej (uczuciowe zbliżenie się do człowieka)¹⁸. Pomoc w osiągnięciu tego celu jako wartości jest zadaniem nie tylko rodziców, ale i całej społeczności. Dlatego musi zaistnieć solidarność społeczna. Trzeba sobie zdać sprawę, że wartości, zasady społeczne, zobowiązania moralne to nie tylko wystrojona podaż jakiegoś atrakcyjnego supermarketu, a raczej konieczność wytrwałego, żmudnego i systematycznego procesu wychowawczo-edukacyjnego. Dotyczą one sprawiedliwości, pokoju społecznego, przyjaźni i bezpieczeństwa. W tym możliwie szeroko zakrojonym przedsięwzięciu społeczno-pedagogicznym deficytowe dzisiaj wartości trzeba wyraźnie definiować, akceptować z obudzoną świadomością i wreszcie na nowo sobie przyswajać¹⁹.

LITERATURA:

- [1] Celmer Z., *Jak być dorosłym*, Wydawnictwo MEDIUM, Warszawa 1996.
- [2] Danowski B., Krupińska A., *Dziecko w sieci*, HELION, Gliwice 2007.
- [3] Dąbrowska J., *Zrozumieć dziecko*, Wydawnictwo Edukacyjne PARPA, Warszawa 2005.
- [4] Dimoff T., Carter S., *Jak rozpoznać czy dziecko sięga po narkotyki*, ELMA BOOKS, Warszawa 1993.
- [5] Dyżurnet NIFE. Raport Hotline. 2006 Polska, Warszawa 2006.
- [6] Elliot J., Place M., *Dzieci i młodzież w kłopotcie*, WSiP, Warszawa 2000.
- [7] Falkiewicz K., *ABC problemów alkoholowych*, PARPA, Warszawa 1993.
- [8] Grabowska A., Grabowski W., Niemyska A., Niemyski M., Małachowicz M., Małachowicz P., *Zanim wybierzesz*, AND, Warszawa 1993.
- [9] *Jak skutecznie filtrować zawartość Internetu*, Raport przygotowany przez pracowników projektu Saferinternet.pl: Jończyk I., Różycka M., Kurowski K., Węglowski A., we współpracy z działającym w ramach NASK zespołem CERT Polska, Warszawa 2007.
- [10] Jan Paweł II, *Familiaris Consortio*, Wrocławska Księgarnia Archidiecezjalna, Wrocław 1994.
- [11] Krapiec M. A., *Suwerenność – czyja?*, KUL, Lublin 2001.
- [12] Krucina J., *Sumienie społeczeństwa*, Wrocławska Księgarnia Archidiecezjalna, Wrocław 1995.

¹⁸ Celmer Z., *Jak być dorosłym*, MEDIUM, Warszawa 1996, s. 6-7.

¹⁹ Krucina J., *Sumienie społeczeństwa*, Wrocławska Księgarnia Archidiecezjalna, Wrocław 1995, s. 13.

- [13] Skorny Z., *Psychologia wychowawcza dla nauczycieli*, WSiP, Warszawa 1987.
- [14] Pacewicz A., *Jak pomoc dziecku nie pić*, PARPA, Warszawa 1994.
- [15] Trendelenburg F., Kessler B., *Rzuć palenie*, Agencja Wydawnicza INTERSTER S.A., Warszawa 1994.
- [16] Wiśniewska-Roszkowska K., *Zdrowie a postawy moralne*, Wrocławska Księgarnia Archidiecezjalna, Wrocław 1991.
- [17] Woronowicz B. T., *Alkoholizm jest chorobą*, PARPA, Warszawa 1998.
- [18] Wójcik E., *O wychowaniu dzieci i młodzieży*, Wydawnictwo Diecezjalne – PELPLIN, Pelplin 1993.



Janusz Grasza

Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci niepełnosprawnych w wieku od 2- 10 roku życia poprzez zastosowanie metody nauczania kierowanego

(Metoda Pëto)

Raport z przeprowadzonego programu realizacyjnego

Metoda Nauczania Kierowanego (Krotofil, 2000) jest stosunkowo mało znana w Polsce. Poza dwoma ośrodkami prowadzącymi regularne zajęcia tą metodą, dzieci MPDz prowadzone są w sposób tradycyjny. Metody te sprowadzają się najczęściej do farmakoterapii i różnych form rehabilitacji takich jak: Metoda NDT-Bobath (Sadowska, 2004), Metoda Vaclava Vojty (Banaszek, 2004), Domana-Delcaty (Kowalik, 2000). Czy jednak te metody wystarczą? Czy można zrobić coś więcej dla dzieci z MPDz, aby rezultaty tych działań były widoczne i przybliżały dziecko do osiągania sprawności w różnych obszarach życia?

Interesujące propozycje w tym względzie przedstawili twórcy Nauczania Kierowanego (NK). Początkowo, w latach 40-tych i 50-tych, twórca tej metody, węgierski lekarz Andras Pëto, a w późniejszym okresie jego następcy i uczniowie z dr Marią Hari na czele, kontynuowali tradycje mistrza, rozbudowując teoretycznie tezy tej metody.

U jej filozoficznych podstaw istnieje założenie o całościowym traktowaniu jednostki ludzkiej, rozwijającej się w wielu kierunkach, zarówno na poziomie fizycznym, umysłowym i społecznym. Względna symetria między tymi trzema formami rozwoju powinna istnieć również wtedy, kiedy mamy do czynienia z porażeniem neuronów ruchowych w różnych formach i postaciach (Ingram, 1966).

Porażenie to powoduje, że jednostka musi się uczyć wszystkiego w znacznie bardziej złożonych warunkach, gdyż to, co każde zdrowo urodzone dziecko otrzymuje od natury – zdrowie i potencjalną gotowość do uczenia się zgodnie założeniami wiedzy normatywnej i idiograficznej rozwo-

ju, dziecko z MPDz może osiągnąć w rezultacie wytężonej pracy edukacyjnej, przekraczającej wielokrotnie wysiłek tzw. dziecka zdrowego.

Aby ten rozwój mógł mieć miejsce musi ono korzystać, przez wiele godzin dziennie z pomocy różnych specjalistów, wspólnie ustalających i realizujących wczesnego wspomagania rozwoju dziecka. W tym względzie szczególne znaczenie ma metoda nauczania kierowanego, która uwzględnia różnorodność zaplanowanych działań edukacyjnych, fizjoterapeutycznych, logopedycznych, neurologicznych, artystycznych, motorycznych i psychologicznych i spełnia, w dużej mierze oczekiwania edukacyjne.

W złożonym ciągu działań edukacyjnych istotną rolę odgrywa tu nauczyciel, który posiada szereg umiejętności i wiedzę z wymienionymi powyżej dyscyplinami nauki i praktyki. Od różnorodności tej wiedzy i jej wykorzystania zależy poziom konkretnych oddziaływań skierowanych na dziecko z MPDz oraz jego uczestniczenie, w przyszłości w instytucjach edukacji masowej.

Dzieci z MPDz wymagają wczesnie przeprowadzonej diagnostyki i podjęcia zindywidualizowanej i zaplanowanej edukacji. W tym względzie podjęcie wczesnej interwencji i rozpoczęcia edukacji, tak, aby zminimalizować negatywne skutki uszkodzenia CUN daje zazwyczaj dobre i obiecujące rezultaty (Maciarz, 1998).

Program realizacyjny z takim właśnie zamiarem został przeprowadzony z dziećmi z MPDz.

Miejsce realizacji

- Miejsce – Stowarzyszenie Św. Celestyna Centrum Rehabilitacji dla Dzieci z Porażeniem Mózgowym w Mikośzowie.
- Program nauczania kierowanego jest przewidziany na kilka lat i wtedy należy oczekiwać, że zaplanowane działania przyniosą oczekiwane rezultaty. Obecna część była jedynie wstępnym przygotowaniem do prowadzenia długoletniego programu nauczania kierowanego. Mogliśmy:
 - ♦ zapoznać się z literaturą przedmiotu na temat nauczania kierowanego,
 - ♦ zaprosić specjalistów i przeprowadzić szkolenie mające na celu zapoznanie z teoretycznymi i aspektami nauczania kierowanego,
 - ♦ przeprowadzić trening personelu, który miał brać udział w programie nauczania kierowanego,
 - ♦ rozpocząć wstępne prace z dziećmi i ich rodzicami,
 - ♦ przeszkolić nasz personel w specjalistycznym centrum nauczania kierowanego w Zamościu,
 - ♦ napisać program pracy z dziećmi z paraliżem mózgowym,
 - ♦ przećwiczyć skuteczność tego programu na wybranych przez nas dzieciach,
 - ♦ zorganizować konferencję dla rodziców dzieci z paraliżem mózgowym, pedagogów, przedstawicieli kuratorium oświaty, powiatowych przedstawicieli władzy, zainteresowanych nauczycieli i personelu paramedycznego.

INFORMACJE O KADRZE UCZESTNICZĄCEJ W PROGRAMIE NAUCZANIA KIEROWANEGO:

Na różnych etapach programu udział brali następujący specjaliści:

- lekarz neurolog
- 2 pedagogów - specjalistów rewalidacji
- pedagog-logopeda
- 2 psychologów
- 2 nauczycieli nauczania kierowanego (tzw. konduktorów)
- fizjoterapeuta
- specjalista od sprzętu audiowizualnego
- specjalista projektowania graficznego

LICZBA UCZESTNIKÓW

Początkowo zadaniem objęto 10 dzieci z mózgowym porażeniem dziecięcym (MPDz) okolic Strzelina i Wrocławia. Liczbę dzieci ograniczono, (choć chętnych rodziców do wzięcia udziału ich dzieci w naszym programie było znacznie więcej – ok. 30 osób). Ze względów technicznych (ograniczona liczba nauczycieli i współdziałających z nimi osobami) musieliśmy, zatem ograniczyć liczbę dzieci.

SPOSÓB REKRUTACJI UCZESTNIKÓW

Dobór dzieci do naszego programu odbywał się w kilku etapach.

1. Wstępna selekcja dzieci, które zgłosiły się do naszego Centrum. Selekcja ta polegała na odbyciu wstępnego spotkania kwalifikacyjnego z dzieckiem i jego rodzicem (rodzicami). W czasie tego spotkania psychologowie i pedagodzy przeprowadzili wywiad z rodzicami dziecka na temat rozwoju dziecka i problemów z nim związanych, a neurolog i fizjoterapeuta dokonali badania ustalającego stopień porażenia mózgowego (Kościelska, 1995; Król, 2000; Obuchowska, 1999).
2. Wyselekcjonowane dzieci (10) zostały dokładnie przebadane przez psychologów w zakresie rozwoju intelektualnego testami: Guntzburga, skala rozwoju Brunet-Lezine, Skala dojrzałości społecznej Edgara Dolla, oraz J.C.Raven'a.
3. Ponadto, wszystkie zakwalifikowane dzieci zostały poddane obserwacji w trakcie zajęć w Centrum oraz w trakcie wizyty w ich domu rodzin-

nym, co przewiduje procedura naboru dzieci do „klas” nauczania kierowanego (Gaul, 2000).

4. Etap ten kończyło napisanie opinii psychologicznej dla każdego dziecka, w której znalazły się najistotniejsze (ze względu na potrzeby nauczania kierowanego) informacje o dziecku. Były nimi:
 - INFORMACJE O PRZEBIEGU ROZWOJU DZIECKA: rozwój psychofizyczny (rozwój fizyczny, językowy, emocjonalny, intelektualny), czynniki zaburzające rozwój psychofizyczny, nieprawidłowości i zaburzenia rozwoju płodowego, przebieg ciąży i porodu, urazy i uszkodzenia okołoporodowe, przebieg i nieprawidłowości rozwoju w niemowlęctwie i wczesnym dzieciństwie, przebyte choroby, urazy i powikłania, wydarzenia losowe i przeżycia traumatyczne, zmiany w sytuacji rodzinnej, opiekuńczej i środowiskowej zaistniałe w życiu dziecka, zaobserwowane przez matkę zmiany w zachowaniu dziecka w różnych okresach jego życia, prawdopodobne przyczyny zaburzeń rozwojowych (wg rodziców), przyczyny i źródła obecnego stanu dziecka (w przekazie rodziców i/lub opiekunów), zaburzenia w zachowaniu, stany lękowe (Zabłocki, 1999).
 - INFORMACJE INNE: rozpoznanie medyczne, informacje o sytuacji społeczno-wychowawczej dziecka, sytuacja prawnej dziecka i strukturze jego rodziny warunkach bytowych, warunkach mieszkaniowych, opieki nad dzieckiem, atmosferze w rodzinie, relacjach emocjonalnych w rodzinie, stosowanych metodach wychowawczych ze szczególnym uwzględnieniem systemu zachęt i kar, reakcjach rodziców na niepowodzenia i trudności wychowawcze, pozycji dziecka w rodzinie, kontaktach z rówieśnikami, dorosłymi, sąsiadami, krewnymi, więzach koleżeńskich (Feruś, 2000; Kościelska, 1995; Doman, 1996; Gaul, 2000).

Dobór do grupy nauczania kierowanego zależny był od tego, na jakim poziomie funkcjonowania społecznego znajdowało się dziecko, tzn. posiadane umiejętności komunikacyjne, werbalne i pozawerbalne, tworzenie relacji społecznych, umiejętności w zakresie obsługiwanie siebie (Brearley, 1999; Carr, 1984; Kułakowska, 2000). Stopień upośledzenia ruchowego nie był czynnikiem decydującym w ocenie kwalifikacyjnej (Doman, 1996).

Zebrane przez nas informacje pozwoliły na otrzymanie obrazu psychofizycznego dziecka i skonstruowanie do tego obrazu odpowiedniego programu nauczania.

SZCZEGÓŁOWY OPIS ZREALIZOWANEGO ZADANIA:

Kluczem do Nauczania Kierowanego jest zintegrowanie działań wielu specjalistów: pediatry, psychologa, logopedy, pedagoga i fizjoterapeuty, pracujących w zespole, jednak każdy z nich przedstawia swój indywidualny punkt widzenia w zależności od wybranej dziedziny.

Nauczyciel (Bednarz, 2000; Feruś, 2000) odpowiada za całe zajęcia, sprawuje nad nimi kontrolę, integruje i koordynuje działalność grupy, a także kieruje nią i kształtuje warunki jej działania. Wpływa na aktywność

dzieci, koncentrację uwagi oraz odpowiednią atmosferę, która jest warunkiem dobrego kontaktu z podopiecznymi. Nauczyciel zna możliwości wychowawcze każdego z dzieci. Nie tylko uczy i prowadzi grupę, ale musi również opracować program i rozkład zajęć stosownie do celów ustalonych dla dzieci w wyniku stałej wnikliwej obserwacji...

Dlatego też program nasz składał się z kilku etapów.

1. Dokładne poznanie dzieci;
2. Wytyczenie celów długo – i krótkoterminowych;
3. Przygotowanie szczegółowego planu usprawniania;
4. Rozwijanie motywacji;
5. Stworzenie warunków sprzyjających zmianie postawy z biernej na czynną;
6. Stworzenie odpowiednich warunków ułatwiających wykonanie zadań - podawanie różnych sposobów ułatwień;
7. Stopniowanie pokonywanych przez dziecko trudności oraz stwarzanie sytuacji pozwalających na powtarzanie wyuczonych czynności w różnych sytuacjach w ciągu dnia;
8. Sprawdzanie uzyskiwanych wyników przez wykorzystanie ich w codziennym życiu;
9. Dbanie o miłą atmosferę oraz pozytywne relacje między członkami grupy;
10. Współpraca z rodzicami;

1. Dokładne poznanie dzieci

Dokładne poznanie dziecka jest podstawą do rozpoczęcia nauczania kierowanego. Trafna ocena jego możliwości oraz trudności pozwoli na wytyczenie właściwych celów krótko i długoterminowych.

Ocenę taką została dokonana na wstępnym etapie, kiedy to napisana została szczegółową opinią psychologiczną dla każdego dziecka. Każde z biorących w programie dzieci posiadało swoją dokumentację psychologiczną, wywiady z rodzicami lub/i opiekunami oraz opracowane i omówione wyniki badań testowych.

2. Wytyczenie celów długo – i krótkoterminowych

Fakt posiadania przez każde dziecko osobnego profilu psychologicznego pozwolił na sformułowanie:

- Celów długo- i krótkoterminowych dla grupy – w ścisłej korelacji z programem i planem tygodniowym oraz

- Celów długo- i krótkoterminowych indywidualnych dla każdego dziecka.

Najważniejszą rzeczą w procesie edukacji jest zrozumienie przez dziecko, jaki cel ma osiągnąć w danym momencie, poprzez wykonanie danego zadania.

Cele takie zostały dla każdego dziecka przedstawione i są one zróżnicowane w zależności od diagnozy medycznej, psychologicznej, pedagogicznej i logopedycznej.

3. Przygotowanie szczegółowego planu usprawniania

Spotkania z dziećmi odbywały się codziennie, od poniedziałku do piątku włącznie (Nowak, 2000). Spotkania te obejmowały:

- a) przyjęcie dziecka – samodzielne rozbieranie, przejście na materac,
- b) powitanie,
- c) boksy,
- d) załatwianie potrzeb fizjologicznych, samodzielna toaleta,
- e) śniadanie,
- f) transfery,
- g) szkoła rąk,
- h) załatwianie potrzeb fizjologicznych, samodzielna toaleta,
- i) obiad.

Spotkania z dziećmi jedynie dwa razy w tygodniu (od godziny 8.00 do 12.00) miały na celu sprawdzenie, czy przygotowany przez nas materiał teoretyczny i program zajęć poznawczych jest odpowiednio dopasowany do możliwości poznawczych dzieci, motywacji do włączenia się w proponowane przez nas zadania oraz czy przynosi im radość uczestniczenia w czymś, co jest dla nich przyjemne i zabawne (Hundermack, 1993). Ujmowały one wykonanie rutynowych, codziennych czynności, które ważne były dla funkcjonowania osobistego dziecka oraz funkcjonowania, jako członka określonej grupy społecznej.

Ponadto dało to nam, osobom prowadzącym ww. program (2 nauczycielkom, logopedzie, fizjoterapeucie, 2 psychologom) możliwość dokonania niezbędnych korekt treściowych i formalnych.

Dzięki ponad trzymiesięcznemu doświadczeniu zdobytemu w trakcie prowadzenia niniejszego programu stwierdzono, że dobrze opracowany plan, dostosowany do celów ustalonych dla dzieci, zapewnia możliwość skutecznego uczenia się przez poszczególne dzieci, jak i też całą grupę. Wprowadza on też w życie dziecka powtarzalne i następujące po sobie łatwe do przewidzenia zadania i sekwencje. Dziecko może, zatem łatwo antycypować nie tylko to, co będzie za chwilę, za godzinę lub za kilka dni, lecz również to, co dzieć się będzie przez jakiś czas w przyszłości. Tworzy się

w wyobraźni dziecka obraz świata, w którym istnieje porządek, organizacja i struktura i można się cieszyć nie tylko tym, co już było – wspomnieniami, ale również tym, co będzie.

4. Rozwijanie motywacji

Motywacja zostaje wytworzona dzięki:

- a. **osobie prowadzącej** – nauczyciel chwali dzieci za dobrze wykonane zadanie, a w trudniejszych zadaniach nawet za same starania. Mobilizuje dzieci do wysiłku, podtrzymuje zainteresowanie zajęciami
- b. **grupie** – stymuluje dzieci, wzbudza ambicje; dziecko uczy się patrząc, jak inni rozwiązują podobne problemy. Dzieci często wyrażają zachwyt i zazdrość poprzez uwagi typu: „kiedy będę umiał przytrzymać się, będę siedział tak, jak Piotr”. Kiedy jedno dziecko opanuje pierwszy krok lub czegoś się nauczy, zmotywuje to inne dzieci do cięższej i wydajniejszej pracy nad sobą i osiągnięcia wytycznego celu.
- c. **prawidłowej serii wykonywanych zadań** – a raczej sukces osiągnięty przez wykonanie zadania, zmotywuje dzieci do dalszych wysiłków,
- d. **rytmicznej intencji** – mowa + ruch + funkcja; pomoc dziecku w aktywnym uczeniu się (Cotton, 1994, Kułakowska, 2000).

5. Stworzenie warunków sprzyjających zmianie postawy z biernej na czynną

Sposoby, w jaki można zapoczątkować rozwijanie „osobowości aktywnej”:

- realistyczne oczekiwania wobec dzieci,
- indywidualne cele,
- stawianie przed wyborami – radość wolności, poczucie tożsamości,
- stwarzać bogate warunki do wszystkich doświadczeń – korzystać ze wszystkich zmysłów,
- poznać dziecko i stworzyć na bazie jego silnych stron,
- szanować indywidualność,
- dać czas na reakcję – nie wyręczać, dać radość tworzenia, bycia aktywnym i samodzielnym,
- rozwijać osobowość – pozwolić na osobowość indywidualną.

Czynny udział dziecka w grupie ma istotną wartość psychospołeczną:

- motywuje,
- dostarcza modelu do naśladowania,
- poprawia koncentrację uwagi,

- ułatwia nawiązanie kontaktu.

6. Stworzenie odpowiednich warunków ułatwiających wykonanie zadań – podawanie różnych sposobów ułatwień

Nauczanie kierowane zorganizowane jest w taki sposób, by zapewniało dziecku odpowiednie warunki uczenia się. Sale, meble, personel, program i rozkład dnia stwarzają otoczenie, które jest bezpieczne motywujące i stymulujące aktywność dziecka (Gaul, 2000).

Ułatwienie oznacza coś, co umożliwia dziecku działanie, aby osiągnąć cel i rozwiązać problem. W Nauczaniu Kierowanym ułatwienie nie jest ułatwieniem poruszania się – jest to ułatwienie uczenia się.

Możliwości ułatwień:

1. obecność prowadzących,
2. grupa,
3. trafne cele, zrozumiane przez dziecko,
4. dobrze opracowany program ogólny,
5. mowa – metoda rytmiczności poleceń,
6. meble.

TYGODNIOWY PLAN ZAJĘĆ

(dla dzieci biorących udział w nauczaniu kierowanym)

plan tygodniowy → sesje zajęć → serie zadań

Plan tygodniowy tworzyły sesje zajęć usprawniających, które przygotowują dzieci do działania. Działanie zaś składało się z serii zadań (Kubiszewski, 2000).

Przed opracowaniem serii zadań ustaliliśmy:

1. długoterminowe cele dla każdego dziecka,
2. krótkoterminowe cele dla każdego dziecka,
3. bieżące cele dla specyficznych serii zadań.

Serie zadań były adekwatne do problemów dzieci, wynikających z ich upośledzenia, do ich aktualnego etapu rozwoju. Były one opracowane tak, że rozwijały zdolności dzieci i nie były zbyt trudne dla nich.

Każda seria opiera się na odpowiednich funkcjonalnych zadaniach, które są osiągane przez grupę, czy też jedno dziecko w tym właśnie czasie.

Aby wykonać serię prowadzący ją nauczyciele musieli:

1. zdecydować się na określone zadania,
2. wykonać analizę zadań,
3. zdecydować się na język, jakim będziemy się posługiwać, biorąc pod uwagę poziom rozumienia przez dzieci,
4. zdecydować się na mowę dynamiczną, liczenie, czy też obie formy,

5. zdecydować gdzie i kiedy aktywności te mogą być wykorzystane (praktykowane).

Godzina	Poniedziałek	Wtorek	Środa	Czwartek	Piątek
9.00 – 9.15	przyjęcie dziecka – samodzielne rozbieranie, przejście na materac				
9.15 – 9.30	Powitanie	powitanie	powitanie	powitanie	powitanie
9.30– 10.00	Boksy	stoły	boksy	stoły	boksy
10.00– 10.15	toaleta: nocnikowanie, samodzielne mycie rąk				
10.15 – 10.45	Śniadanie				
10.45 – 11.10	Transfery	transfery	transfery	transfery	transfery
11.10 – 11.50	Muzyka	szkoła rąk	muzyka	szkoła rąk	zabiegi logopedyczne
11.50 – 12.00	toaleta: nocnikowanie, samodzielne mycie rąk				
12.00 – 12.30	Obiad				
12.30 – 13.10	gry i zabawy ruchowe	zajęcia manualne	basen	gry i zabawy ruchowe	zajęcia manualne
13.10 – 13.30	samodzielne ubieranie				

Źródło: Bednarz.2002

1. Przyjęcie dziecka

Tygodniowy plan zajęć opisuje typowe formy aktywności wykonywane przez dziecko po przyjściu do naszego Centrum. Zajęcia dla dzieci rozpoczynały się wejścia do sali między godziną 9.00 i 9.15. Wtedy to właśnie dzieci rozbierały się samodzielnie lub też przy naszej lub innych dzieci pomocy.

Ponieważ w przeszłości czynność rozbierania się była wykonywana przez rodziców dzieci niechętnie wykonywały tę czynność. Wiele z nich w ogóle nie wiedziało jak należy zdejmować poszczególne części odzieży. Były całkowicie bezradne, gdyż zadania, które postawiono przed nimi były dla nich nowe i niejednokrotnie niezrozumiałe.

Po kilku tygodniach regularnie i rytmicznie prowadzonych ćwiczeń zauważaliśmy stopniowe zmiany przejawiające się w sprawniejszym rozbieraniu się.

2. Powitanie

Dzieci zasiadały na materacu i zajęcia rozpoczynały się najczęściej od ulubionej i znanej dzieciom piosenki, w czasie której wykonywały one szeregi czynności zabawowych. Czynności te wynikały z treści piosenki, a dzieci miały naśladować osoby, rzeczy, pojazdy, zwierzęta pojawiające się w trakcie jej śpiewania.

Następnie, prowadzący nauczyciel(-e) prezentowali dzieciom nowe zadania (piosenkę, wierszyk, rymowankę, opowiadanie) polecając im wykonanie pewnych działań związanych z ich treścią. Ze względu na różny stopień porażenia mózgowego poszczególnych kończyn czynności te były wykonywane z różną dokładnością. Wtedy to z pomocą dzieciom przychodzili inni nauczyciele, którzy siadając za dzieckiem ujmowali je za rączki i pomagali w wykonaniu rytmicznych działań. Jednakże w następnej próbie dziecko musiało wykonać czynności te już samo, za co było chwalone i nagradzane (Bednarz, 2000).

Ta część zajęć przynosiła dzieciom dużo radości, gdyż mogły one bawić się, przemieszczać, poruszać się i wykonywać te wszystkie czynności razem z innymi dziećmi, które (tak jak one) miały podobne problemy.

3. Boksy

Tą nazwą określa się czynności i zadania wykonywane przez dzieci na specjalnie do tego celu wykonanych mebelkach (G & S Smithwaite LTD). Wykorzystano trzy komplety takich mebli (każdy zestaw składa się z trzech części), to większość dzieci mogła wykonywać określone działania mające na celu usprawnienie motoryczne poszczególnych części ciała. Inne, siedząc na materacyku dzieci mogły się przyglądać działaniom swoich kolegów i koleżanek i oczekiwać na swoją kolejkę.

Wszystkie działania na boksach były wykonywane rytmicznie i towarzyszyły im słowne, kilkakrotne powtórzenia poleceń (np. rytmiczne – podnoszę, podnoszę, podnoszę), co miało pozwolić dzieciom na uzyskanie płynności i intencjonalności w czasie poszczególnych sekwencji ruchów (Gaul, 2000).

4. Załatwianie potrzeb fizjologicznych, samodzielna toaleta.

Wiele z dzieci z porażeniem mózgowym jest najczęściej wyręczana przez własnych rodziców w zakresie samodzielnego załatwiania czynności fizjologicznych. Ta część programu dnia ma zapewnić dziecku kontrole nad niektórymi stanami własnego organizmu i uczynić je czynnościami w pełni intencjonalnymi. Dziecko musi tu wykonać cały szereg złożonych dla niego czynności (skojarzenie własnego stanu organizmu z możliwością realizacji poprzez przedmioty zewnętrzne (nocnik), zdjęcie właściwych części garderoby, oraz wykonanie czynności fizjologicznej. Musi to potrwać jakiś czas, zanim dziecko nauczy się wykonywać wszystkie te czynności w określonej sekwencji, poprawnie, bez „katastrof”.

Wykonanie większej części czynności (zasygnalizowanie, że nadszedł czas na nocnikowanie, poszukanie własnego nocniczka, próba samodzielnego zajęcia pozycji siedzącej itd.) nie były dla dzieci łatwe. Początkowo czynności te były wykonywane niewłaściwie lub w ogóle. Musiało minąć kilka tygodni, aby dzieci nauczyły się właściwej sekwencji wykonywanych czynności. Ważną rzeczą było też włączenie rodziców w program realizowany przez ich dziecko tak, aby mogli oni powtarzać ćwiczone z nami działania we własnym domu. Ten etap wymaga dalszej pracy. Rodzice niechętnie

przyjmują uwagi o pozwoleniu dziecku na bardziej samodzielne działania. Często, ze względów czasowych wyręczają oni własne dziecko z wykonania czynności, które mogłyby one zrobić same.

Mycie rącek oraz wycieranie ich jest dalszą częścią treningu czystości. Czynności te również wymagają od dziecka: wyobrażenia wykonanej czynności, przełożenia jej na etapy i kolejnego wykonania ich pod kontrolą wzroku i w towarzystwie innych działających dzieci. W tej części dzieci w naszej grupie miały wiele trudności w samodzielnym wykonywaniu czynności mycia się. Trudność ta wynikała nie tylko z tego, że ich funkcje ruchowe były upośledzone, ale również z tego, że były one wyręczane przez najbliższą rodzinę, która uniemożliwiała im, z różnych względów, (bo np. narobią bałaganu, bo będzie to trwało strasznie długo, bo nie poradzą sobie, bo nigdy tego nie robiły, itp.) wykonywanie tych czynności (Feruś, 2000; Maciarz, 1998; Nowak, 2002).

5. Transfery

W tej części zajęć zadania dzieci polegały na przeniesieniu intencjonalnie wykonywanych czynności do bardziej złożonych i bardziej rozbudowanych zadań oraz zgeneralizowaniem wykonywanych poprzednio czynności na inne, niećwiczone do tej pory. Tak, więc czynności wykonywane przez dziecko mogły być takie same, lecz konteksty i cel ich były inne. Dziecko uczyło się w tej części instrumentalnego traktowania własnego organizmu i uświadomienia sobie rozszerzania potencjalnych możliwości.

Jest to jeden z najtrudniejszych etapów działania. Jak do tej pory dzieci mają jeszcze zbyt mało wiedzy o świecie i możliwościach własnego działania, aby skutecznie dokonywać przeniesienia czynności na inne. Musimy nad tym popracować w dalszej części naszego programu.

6. Szkoła rąk

Ręce, czynności wykonywane przez nie mają jedną z najbogatszych reprezentacji mózgowych. Dlatego też wiele zadań dla dzieci zostało zaplanowane, aby usprawnić ten organ. Zaczęliśmy od najprostszych czynności takich, jak poprawne oburęczne i synchronicznie wykonywane chwytanie. Ujmowanie niewielkich przedmiotów wykonywane było w dalszej kolejności (Cotton, 1994).

Dzieci w naszym programie uczą się czynności wykonywanych przez ręce bardzo wolno. Precyzyjność wykonywania ruchów rękami tworzy się długo w trakcie wielu różnorodnych zadań i czynności zabawowych, takich jak rysowanie, pisanie, posługiwanie się narzędziami, obsługa sprzętu elektronicznego itd.

Współpracowano również z rodzicami polecając im wykonywanie z ich dziećmi wielu czynności w ich własnych domach.

ZAKRES RZECZOWY

Cel zadania

System zintegrowanego nauczania kierowanego bierze pod uwagę wszystkie problemy dziecka z MPDz i zapewnia mu możliwość wszechstronnego działania. Ruch, mowa i czynność rozwijają się we wzajemnym powiązaniu i dlatego uczone są równolegle.

Celem nauczania kierowanego jest przeprowadzenie dziecka, które jest bierne i niesprawne, przez odpowiednie etapy uczenia się tak, aby osiągnęło ono pozycję stojącą, nabyło umiejętności poruszania się, stało się aktywne i nauczyło się rozwiązywać swoje codzienne problemy. Postępowanie to zmierza do wychowania osoby, która będzie zdolna żyć w swoim środowisku i funkcjonować z minimalną pomocą ze strony innych osób.

Zintegrowane nauczanie kierowane zapewnia:
Zamiast leczenia i uczenia = tylko uczenie się,
Zamiast wielodyscyplinarnego zespołu = pedagodzy-nauczyciele,
Zamiast terapii indywidualnej = zajęcia grupowe,
Zamiast leczenia epizodycznego = planowany program.

Zintegrowane nauczanie przeznaczone jest dla dzieci, których prawidłowy rozwój mózgu i ośrodkowego układu nerwowego został zakłócony działaniem czynnika patologicznego w okresie prenatalnym, okołoporodowym lub wkrótce po urodzeniu,

Uszkodzenie to prowadzi do zaburzenia prawidłowego procesu dojrzewania OUN, dlatego dzieci nie osiągają oczekiwanych etapów rozwoju: ujawniają się także nieprawidłowe wzorce ruchowe lub nieprawidłowa czynność ruchowa.

Następstwem uszkodzenia OUN jest upośledzenie odbioru i integracji bodźców czuciowo-ruchowych, a zatem dziecko z MPDz. nie może przystosować się do wymagań otoczenia.

Zintegrowane nauczanie jest zorganizowane w taki sposób, aby zapewnić dziecku odpowiednie warunki uczenia się. Sale, personel, program i rozkład dnia stwarzają właściwe otoczenie, które jest całkowicie bezpieczne, motywujące i stymulujące aktywność dziecka. Zespół prowadzący zapoznany jest z ogólnymi celami ustalonymi dla całej grupy jak również z celami specyficznymi, które realizowane są w określonych sytuacjach czynnościowych. Dziecko musi nabyć zdolności do poprawnego siedzenia, patrzenia, słuchania i koncentrowania się na przedmiocie nauczania. Zatem, osiągnięcie przez dziecko umiejętności wykonania podstawowych czynności ruchowych jest pierwszym zadaniem zintegrowanego nauczania. Dziecko uczy się tych czynności poprzez serię zadań. Zadania ruchowe są wykonywane i wielokrotnie powtarzane w ramach codziennego programu, a także w domu. Zadania te włączane są w programy w miarę potrzeb. Seria zadań może być krótsza lub dłuższa, prosta lub złożona w zależności od okoliczności. Zadanie składa się z wielu części. Aby nauczyć się danego zadania dziecko musi poznać całe zadanie, a następnie jego części.

Nauczanie części zadania niezbędnych do opanowania czynności stania i chodzenia. Powierzchnia stołu zbudowana z listew zapewnia odpowiednie miejsce do wykonania zadania i ułatwia stabilizację. Dzieci powinny wiedzieć, co będą wykonywać i dlaczego. Dla tej szczególnej grupy postawione cele muszą być wykonalne.

Wzmocnienie procesu uczenia się bieżącego zadania może osiągnąć przez połączenie go z innymi celami nauczania. W celu zaspokojenia wszystkich potrzeb dzieci, zatrudnieni tam są nauczyciele, terapeuci i przedszkolanki. Dzieci z zaburzeniami mowy pracują w oddzielnych klasach pod kierunkiem logopedów, nauczycieli wyspecjalizowanych w korekcji mowy, psychologów oraz asystentów nauczycieli.

Zajęcia przebiegają według ustalonego planu. Stosowane metody przyspieszają i wzmacniają zdolności komunikowania się, umożliwiając dziecku rozwijanie własnego potencjału.

Wartości programu

Zintegrowane nauczanie kierowane jest w skali polskiej unikalnym sposobem oddziaływania na dzieci z porażeniem mózgowym. W codziennej praktyce zespół ten traktuje się raczej, jako typowo medyczne schorzenie, które należy leczyć przy pomocy tradycyjnych metod takich jak lekki farmaceutyczne, niż stan, w stosunku do którego należy stosować procedury edukacyjne.

Ten tok myślenia zmienia stosowana w wielu krajach świata (w Polsce istnieją tylko dwa ośrodki zajmujące się tą problematyką) metoda nauczania kierowanego. Po dokonaniu niezbędnych diagnoz medycznych i psychologicznych dziećmi z MPDz. zajmują się nauczyciele, logopedzi i psychologowie, ucząc ich integracji własnego ciała z poznaniem świata.

Dzieci te, pod wpływem kontaktu z innymi, podobnymi sobie dziećmi, wzbogaconej i urozmaiconej stymulacji poznawczej uczą się wielu praktycznych umiejętności związanych z funkcjonowaniem w najbliższym otoczeniu oraz nabywają niezbędnych umiejętności społecznego funkcjonowania wśród innych ludzi. Do tej pory byli najczęściej skazani na izolację od innych ludzi, traktowani ze wstydem, stając się ofiarami ostracyzmu grupowego, bo są inni, a zatem nieakceptowani.

Zintegrowane nauczanie kierowane zmienia ten sposób widzenia dzieci z MPDz. Są one traktowane tak jak inne, zdrowe dzieci, którym stwarza się normalne szanse do własnego rozwoju osobistego i zawodowego oraz (kiedy dorosną) uczestniczenia w codziennym życiu rodzinnym i wśród innych ludzi.

Skuteczność technik stosowanych w nauczaniu kierowanym wskazuje na możliwość pełnej readaptacji społecznej i podjęcie normalnego życia osobistego i zawodowego.

Efekty zrealizowanego zadania

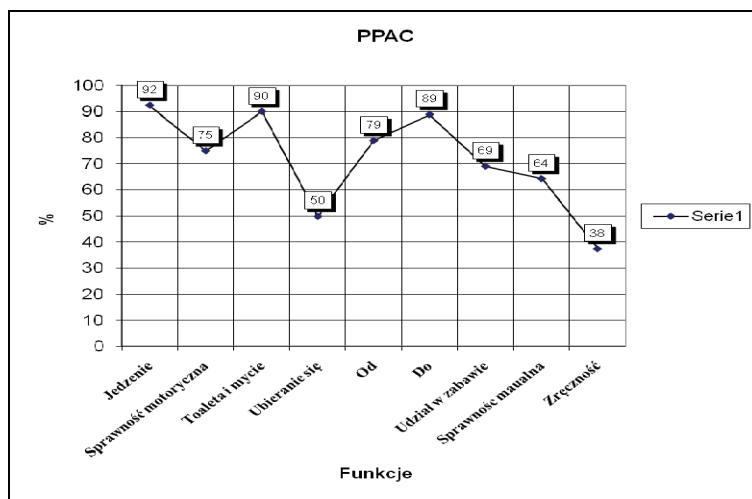
Program zintegrowanego Nauczania Kierowanego w przypadku dzieci w wieku poniemowlęcym musi trwać przez kilka lat, gdyż dziecko z MPDz. uczestniczy w zajęciach, w czasie których nabywa ono wiedzę o funkcjonowaniu świata fizycznego, prawidłowościach istniejących w przyrodzie jak i też życiu społecznym.

Realizowany program przewidziany na kilka lat i dopiero po znacznie dłuższym czasie oddziaływań edukacyjnych na dzieci, będzie można powiedzieć o trwałych i istotnych zmianach w zakresie osobistego, społecznego i zawodowego funkcjonowania dzieci z MPDz.

Poziom zmian w rozwoju fizycznym, psychicznym i społecznym był badany głównie, przy pomocy diagramów postępu w rozwoju społecznym wg. H. C. Gunzburga, w jego trzech progresywnych wersjach – PPAC, PAC1, PAC2. Każda z wymienionych części bada postęp w rozwoju zarówno w aspekcie motorycznym (np., obsługiwanie siebie w zakresie najprostszych czynności życia codziennego takich jak, samodzielne ubieranie się, toaleta, mycie, jedzenie, zachowanie czystości, samodzielne i celowe przemieszczanie się, dbałość o własny wizerunek zewnętrzny, itp.), umiejętności komunikacyjnych (komunikacja werbalna i niewerbalna), jak również kompetencji społecznych.

Sporządzony diagram po wykonaniu badania tym testem pokazywał, poziom analizowanych kompetencji oraz ich wzajemne relacje (zob. wykres poniżej). Dane zawarte w poniższym diagramie pozwoliły na przeanalizowanie poziomu wzrostu poszczególnych umiejętności w rezultacie prowadzenia zajęć zgodnych z teoretycznymi założeniami Nauczania Kierowanego (NK). W wybranych przypadkach stosowano również test rozwoju J. Kielina (2009).

Wykres 1. Przykładowe zestawienie wyników w wersji PPAC Gunzburga



Na wykresie tym widać, że poziom umiejętności i sprawności jest tu różnicowany. Niektóre sprawności są na dobrym poziomie (np. sprawność motoryczna), a inne na niższym (np. ubieranie się). Skoro sprawność motoryczna jest tak dobra, to dlaczego umiejętność ubierania się jest tak niska? W przeważającej liczbie przypadków przyczyn tego stanu rzeczy należy szukać w błędach popełnianych przez opiekunów dzieci. Analiza przypadku pokazuje wyraźnie, że dziecko posiada sprawność motoryczną wystarczającą do opanowania czynności ubierania się. Dlaczego więc czynność ubierania się jest na niskim poziomie? Powodem jest to, że otoczenie nie daje mu szans na to, aby wykorzystywać ową sprawność do konkretnych działań. Jest ono zastępowane przez dorosłych, zamiast uczyć się tej czynności samodzielnie.

Kilkakrotnie dokonany pomiar, w różnych odstępach czasowych pozwalał na ustalenie, czy w rezultacie stosowanych zajęć następował postęp w rozwoju w różnych sferach aktywności dziecka. Ponadto można było również ustalić, czy istnieje w zakresie różnych funkcji przyrost sprawności i umiejętności oraz jaki on jest. Interesujące było pytanie np. dlaczego jedne funkcje przejawiają wyraźny wzrost podczas gdy inne rosną znacznie wolniej.

Ponieważ cały program nauczania kierowanego zawierał bardzo dużą liczbę zmiennych, to nie sposób je było wszystkie kontrolować. Wybrane zostały te funkcje, wydawały się być najważniejsze dla zwiększenia samodzielności dziecka, polepszenia komunikacji werbalnej oraz polepszenia umiejętności społecznych.

Jedna z zasad NK mówi o konieczności współpracy nauczycieli z rodzicami oraz dokonaniu audytu w domu dziecka, aby wprowadzić podobne warunki edukacyjne. Ten zabieg, z różnych zresztą powodów, nie zawsze jest jednak dokonywany. Dziecko w ramach programu NK realizuje określone działania, a w warunkach domowych powiela inne wzorce aktywności, zgodne z warunkami i możliwościami materialnymi własnych rodziców.

Ponadto, w warunkach domowych opiekunowie, rodzice popełniają zupełnie nieświadomie wiele błędów wychowawczych, co wynika z tzw. „dobrego serca”. Powodem takiego działania jest ochrona dziecka przed przejawieniem przez nie nadmiernego wysiłku fizycznego i psychicznego. Błędy te znakomicie wpisują się w „koło błędów” w wychowaniu, które również często popełniają rodzice dzieci pełnosprawnych (Gurycka, 1990).

Do najczęstszych błędów wychowawczych, popełnianych przez rodziców/opiekunów dzieci z MPDz można zaliczyć błędy: wyręczania, bezradności, hamowania aktywności, eksponowania siebie oraz inne takie jak błąd wyjątkowości, odrzucenia (np. co on ty „kikutem” może zrobić). Są one tym bardziej znaczące gdyż dzieci z MPDz muszą wykonać znacznie więcej pracy i włożyć znacznie więcej wysiłku w to aby, nauczyć się i nabyć sprawności i umiejętności, których rozwój zablokowało lub spowolniło porażenie mózgowe. Zatem wszelkie blokady, zaniechania i powstrzymywania przed działaniem utrudnią, lub wręcz uniemożliwią dziecku MPDz nabycie umiejętności potrzebnych mu zarówno zaspakajaniu codziennych potrzeb, jak i w przyszłej pracy szkolnej i zawodowej.

Warto jest tu zaznaczyć, że w przypadku działań NK nie mamy do czynienia z rehabilitacją¹ (Kowalik, 2000; Kopaliński, 2002), lecz uczeniem się i nabywaniem nowych umiejętności i sprawności, które nigdy nie były wykonywane przez dziecko i nie ma również u dziecka żadnych śladów pamięci kinetycznej, językowej i autobiograficznej. Nigdy nie miało ono okazji do tego, aby przypomnieć sobie i nazwać wcześniej wykonywane czynności. Są one dla dziecka nowością, zatem musi się ono uczyć ich z wszelkimi konsekwencjami nabywania NOWEJ WIEDZY, uruchamiając liczne próby zadaniowe, aby osiągnąć płynność, sprawność i panowanie nad funkcjami własnego organizmu, ucząc się na błędach. Na gruncie tego systemu można zapytać, czy nauczyciel prowadzący zajęcia z dziećmi rehabilituje je, uczy. Między tymi dwoma terminami jest istotna różnica w zakresie wykonywanych czynności. Zabiegi rehabilitacyjne będziemy wykonywać wtedy, kiedy jednostka w rezultacie różnych i niepomyślnych zdarzeń losowych utraciła określone sprawności, umiejętności, funkcje, itd.

Rehabilitacja	Nauczanie Kierowane
• stan normy → • utrata (nabytych funkcji, umiejętności, sprawności, itd.) → • REHABILITACJA → • stanu normy (powrót częściowy lub całkowity do nabytych funkcji, umiejętności, sprawności, itd.)	• stan zaburzenia → • NAUCZANIE KIEROWANE → • nauczanie nowych funkcji, umiejętności, sprawności, itd.

Stan utraty lub np. uszkodzeń somatycznych spowoduje powstanie reakcji organizmu na te zmiany (Kerr, 1977). Zachowanie jednostki da się wpisać w pewne prawidłowości. Początkowo, po pojawieniu się stanu uszkodzenia i uświadomieniu sobie tego przez jednostkę, pojawia się szok, z akcentami niedowierzania, że wydarzenie to właśnie miało miejsce. Pojawia się pytanie dlaczego właśnie mnie, a nie komuś innemu. Kiedy nie znajduje się odpowiedzi na to pytanie, pojawia się nadzieja na wyzdrowienie i powrotu do poprzedniego stanu zdrowia. Oczekiwanie na wyzdrowienie nie przynosi poprawy, wtedy jednostka traci nadzieję na poprawę. W następnym etapie uwidacznia się, albo dalsza utrata nadziei, z perspektywą po-

¹ **rehabilitacja** – przywrócenie czci, dobrego imienia, praw osobie niewinnie skazanej, niesłusznie potępionej; *med.* rewalidacja, przywracanie choremu sprawności. Przedrostek „**re**”- w złożeniach. . . cofnięcie (w miejscu; w czasie; do poprzedniej sytuacji (Słownik Języka Polskiego, PWN 2007).

prawy zdrowia w przyszłości lub też akceptacja i powrót, pomimo upośledzenia, do rutynowych aktywności własnego życia.

USZKODZENIA SOMATYCZNE WE WŁASNYM ORGANIZMIE

- **szok** - „To nie ja”;
- **oczekiwanie poprawy** - „Jestem chory, ale wyzdrowieję”;
- **lament** - „Wszystko jest stracone”;
- **obrona A (osoba zdrowa)** - „Bez względu na wszystko, idę do przodu”;
- **obrony B (osoba neurotyczna)** - „W przyszłości może zaakceptuję swoje kalectwo”;
- **przystosowanie** - „Życie jest trudne, ale nie takie znów złe”.

(Kerr, 1977)

W takim przypadku możemy podjąć czynności rehabilitacyjne, gdyż stan poprzedni zdrowia był dla jednostki wyznacznikiem normalności. Wszelkie odchylenia od tego stanu wywołują, napięcia emocjonalne, dyskomfort i chęć powrotu do uprzedniego poziomu sprawności na różnych poziomach funkcjonowania jednostki. Opisany przez N. Kerr (1977) cykl jest typowym przykładem doświadczanych emocji, które mogą zostać zminimalizowane, kiedy jednostka podejmie rehabilitację. Bo w sekwencji zdarzeń pojawia się: stan normy, utrata lub upośledzenie funkcji, rehabilitacja (zabiegi mające na celu przywracania funkcji) i stan normy.

W nauczaniu kierowanym stan uszkodzenia neuronów ruchowych przyjmowany jest początkowo przez dziecko jako „norma”. Nie ma bowiem żadnych innych doświadczeń niż te, które dane są mu od urodzenia. Nie ma ono z czym porównać aktualnego stanu funkcjonowania z innymi umiejętnościami, czy też funkcjami.

Przekonanie o tym, że może być inaczej, lepiej pojawia się znacznie później, kiedy w rezultacie różnorodnych porównań z innymi osobami pogłębia się świadomość własnej odmienności, ograniczeń w różnych sferach aktywności, którym towarzyszą przeżycia psychiczne takie jak walka o przeżycie, wyobrażenie śmierci, zaburzenia, odczucia fantomowe, lamentowanie, próby zrozumienia kalectwa, przymus wyobrażania sobie własnego ciała, samotność, utrata ról społecznych, ograniczenie aktywności zawodowej, odczuwanie utraty niezależności materialnej, lęk przed niezdolnością do pracy (Kohl, 1984). Ma to miejsce znacznie później. We wcześniejszych fazach życia (poczynając od wieku niemowlęcego) musi się ono nabywać

różne umiejętności, rozwijając się w sferach: fizycznej, umysłowej i społecznej.

W obecnej chwili możemy jednak wskazać na pojawiające się korzystne zmiany u dzieci, które wzięły udział w programie realizacyjnym, a mianowicie:

- polepszenie w zakresie koordynacji wzrokowo-słuchowej i wzrokowo-ruchowej, koncentracji uwagi polepszenie orientacji w najbliższej przestrzeni,
- polepszeniem integracji z najbliższym otoczeniem
- polepszenie w zakresie poczucia własnego sprawstwa, przez co dzieci w większym stopniu czuły się aktywnymi uczestnikami życia we własnej grupie, skutecznie oddziałującym na interakcje między kolegami,
- poprawa sprawności ruchowej (zintegrowane podejście w nauczaniu kierowanym oraz ujmowanie dziecka, jako aktywnego podmiotu procesu nauczania doprowadziło do polepszenia sprawności ruchowej,
- polepszenie w poznaniu własnego ciała i przestrzeni, do czego przyczyniło się wzbogacenie i zróżnicowanie stymulacji poznawczej,
- wiele sprawności motorycznych uległo znacznej poprawie, co ujawnił to pomiar testem Guntzburga,
- pojawienie się czynności naśladowania ruchowego i werbalnego. W najwcześniejszym okresie życia proces uczenia się rozpoczyna się od naśladowania innych, ich zachowań werbalnych i pozawerbalnych. Dla dzieci z MPDz. jest to szczególnie trudne gdyż naturalna wrodzona umiejętność naśladowania zostaje zablokowana przez stan porażenia mózgowego. Dzieci te wykonują, zatem trudniejszą pracę (w porównaniu z do dziećmi zdrowymi), aby w sposób intencjonalny kierować własnym ciałem. Włączenie dziecka do programu nauczania przyczynił się do zintegrowania czynności ruchowych z kształtowaniem języka werbalnego, gdyż pod kontrolą komunikacji werbalnej znacznie łatwiej można było wykonywać czynności motoryczne,
- polepszenie kooperacji z innymi dziećmi, ucząc się tego, jak realizować swoje własne potrzeby i uruchamiać działania intencjonalne.

PODSUMOWANIE

Dzieci z MPDz. muszą przejść znacznie dłuższą i trudniejszą drogę, aby móc prowadzić normalne życie wśród innych ludzi. Na drodze tej napotyka ją przeszkody wynikające z zaburzonego rozwoju psychoruchowego, upośledzenia komunikacji werbalnej, nieumiejętności lub znacznego ograniczenia w zakresie nawiązywania kontaktu z innymi ludźmi, zaburzonej orientacji we własnym ciele i przestrzeni zewnętrznej.

Pokonanie tych przeszkód odbywa się na znacznie dłuższej drodze, niż ma to miejsce w przypadku dzieci zdrowych. Ich najbliższe otoczenie – rodzice powinni, oprócz bezwarunkowej miłości powinni im zaoferować możliwość realizacji programu nauczania i rozwoju, który pozwoli im pociechom dorosnąć i usamodzielnąć się, co w dzisiejszym świecie nie jest wcale łatwe.

Trzeba jednak pamiętać, że działania terapeutyczne, zintegrowany program nauczania kierowanego muszą iść w parze z oddziaływaniami na rodzinę chorego dziecka również w sferze psychologicznej, socjologicznej, a ponadto medycznej, prawnej i socjalnej pomocy.

Wielkim problemem badanych rodzin posiadających dziecko z porażeniem mózgowym jest niepokój o przyszłość ich dziecka. Bezrobocie, trudności bytowe (materiałne i mieszkaniowe) ogromne poczucie winy, iż są sprawcami powołania do życia dziecka niepełnosprawnego oraz brak poczucia bezpieczeństwa związanego z ograniczonym dostępem do różnych form pomocy i opieki socjalno-medycznej i edukacyjnej.

W tym względzie zintegrowane nauczanie kierowane oferuje im dzieciom znacznie bardziej rozległy program niż częściowo stosowane zabiegi medyczne i fizjoterapeutyczne. Ich dziecko może nabywać wiedzę o świecie i ludziach, ucząc się złożoności relacji społecznych i powrotu do ludzi, wśród których mogą realizować swoje wizje i cieszyć się własnym życiem.

LITERATURA:

- [1] Banaszek, G., *Rozwój niemowląt i jego zaburzenia a rehabilitacja metodą Vojty*, Bielsko Biała 2004.
- [2] Bednarz, A., *Rola nauczyciela w nauczaniu kierowanym*, (Konferencja: Szanse edukacyjne dzieci niepełnosprawnych, Mikoszków 2002).
- [3] Brearley, G., *Psychoterapia dzieci niepełnosprawnych ruchowo*, WsiP, W-wa 1999.
- [4] Carr, J., *Pomoc dziecku upośledzonemu*, PZWL, Warszawa 1984.
- [5] Cotton, E., *Ręka, jako przewodnik uczenia się*, Warszawa 1994.
- [6] Doman, G., *Jak postępować z dzieckiem z uszkodzeniem mózgu*, Poznań 1996.
- [7] Feruś, M., *Znaczenie samodzielności w nauczaniu kierowanym*, (Konferencja: Szanse edukacyjne dzieci niepełnosprawnych, Mikoszków 2002).
- [8] G & S Smithwaite LTD, *Manufactures of furniture and equipment for those with special need*.
W: <http://www.smirthwaite.co.uk/conductive-education/index.html>

- [9] Gaul, P., *Meble terapeutyczne. Ocena dziecka. Seria zadań. Budowa i konstruowanie, klasa rąk*, w: *Metoda nauczania kierowanego w usprawnianiu dzieci z uszkodzeniem mózgu*, Zamość 2000.
- [10] Gurycka, A., *Błąd w wychowaniu*, WSiP, Warszawa 1990.
- [11] Hundermack, G., *Uczyć się żyć razem*, WSiP, Warszawa 1993.
- [12] Ingram, T. T. S., *The neurology of cerebral palsy*, In: *Arch.Dis.Child*, 1966,41,337.
- [13] Kerr, N., *Understanding the process of adjustment to disability*, W: J. Stubbins (ed.): *Social and psychological aspects of disability*, University Park Press, Baltimore 1977.
- [14] Kielin, J., *Rozwój daje radość*. GDW, Gdańsk 2009.
- [15] Kohl, S. J. *Psychological stressors in coping with disability*, W: Kreuger, D.W., *Rehabilitation psychology*, Rockville 1984.
- [16] Kopaliński, W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, MUZA SA, WWL, Warszawa 2002.
- [17] Kościelska M., *Oblicza upośledzenia*, PWN 1995.
- [18] Kowalik S., *Psychologiczne podstawy niepełnosprawności i rehabilitacji*, W Psychologia, red. J. Strelau, GWP 2000.
- [19] Krotofil, A., *System nauczania kierowanego*, w: *Metoda nauczania kierowanego w usprawnianiu dzieci z uszkodzeniem mózgu*, Zamość 2000.
- [20] Król M., *Filozofia nauczania kierowanego*, w: *Metoda nauczania kierowanego w usprawnianiu dzieci z uszkodzeniem mózgu*, Zamość 2000.
- [21] Kułakowska, Z., *Neurofizjologiczne podstawy usprawniania dzieci z uszkodzeniem mózgu*, w: *Metoda nauczania kierowanego w usprawnianiu dzieci z uszkodzeniem mózgu*, Zamość 2000.
- [22] Kubiszewski G. *Planowanie pracy z dziećmi. Charakterystyka serii zadań jako podstawowego środka oddziaływania terapeutycznego w pracy z dziećmi*, w: *Metoda nauczania kierowanego w usprawnianiu dzieci z uszkodzeniem mózgu*, Zamość 2000.
- [23] Maciarz, A., *Psychoemocjonalne i wychowawcze problemy dzieci przewlekłe chorych*, Impuls, Kraków 1998.
- [24] Nowak, A., *Alternatywne i komplementarne metody i formy terapii dzieci z MPDz*. (Konferencja: Szanse edukacyjne dzieci niepełnosprawnych. Mikośzów 2002).
- [25] Obuchowska, I., *Dziecko niepełnosprawne w rodzinie*, WsiP, Warszawa 1999.

- [26] Sadowska, L., *Neurofizjologiczne metody usprawniania dzieci z zaburzeniami rozwoju*, AWF Wrocław, Wrocław 2004.
- [27] Zabłocki K. J., *Dziecko niepełnosprawne jego rodzina i edukacja*, „Żak”, Warszawa 1999.



Dominika Pazik
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

System zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce

WSTĘP

Praca oraz szeroko rozumiana aktywność społeczna jest bardzo ważnym aspektem w życiu człowieka. Stanowi źródło dochodów, pozwala na rozwijanie kontaktów społecznych, daje poczucie bycia potrzebnym, niezależnym oraz stanowi ważny warunek sukcesu na drodze do samorealizacji. Osoba niepełnosprawna, podobnie jak osoby pełnosprawne, również posiada aspiracje, indywidualne potrzeby i zainteresowania, jednak często napotyka na nierówność i dyskryminację w dziedzinie zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego. Istotne jest jednak, że na skutek uszkodzenia organizmu nie traci w większości przypadków wszelkich sprawności. Przeciwnie, zachowuje umiejętność wykonywania wielu czynności, a część z nich po ich zidentyfikowaniu i usprawnieniu może stanowić podstawę do podjęcia szkolenia lub kształcenia, a następnie pracy zawodowej. U podstaw kompensacji leży fakt, że organizm ludzki charakteryzuje się pewną dynamiką i zdolnością adaptacji do zaistniałych zmian. Osoby niepełnosprawne mogą więc nauczyć się celowego i efektywnego wykonywania różnych czynności stosując nieco inną technikę niż osoby w pełni sprawne. Dotyczy to także czynności zawodowych. Ponadto istnieją możliwości przystosowania stanowiska i miejsca pracy stosownie do potrzeb i możliwości osoby niepełnosprawnej¹.

Zatrudnienie osób niepełnosprawnych obejmuje pracę na otwartym rynku pracy, który jest dostępny dla osób niepełnosprawnych zależnie od ich predyspozycji i możliwości. Osobom, dla których otwarty rynek pracy

¹ Kurkus-Rozowska B., *Osoby niepełnosprawne – zagadnienia rehabilitacji zawodowej*, http://osha.europa.eu/pl/campaigns/hwi/topic_integration_disabilities/poland/state_of_pl_av.pdf

może nie być odpowiedni, proponuje się alternatywne formy zatrudnienia na chronionym rynku².

Najbardziej optymalnym rozwiązaniem jest dążenie do integracji i aktywizacji zawodowej osób z niepełną sprawnością na wszystkich płaszczyznach rynku pracy oraz równoległe podjęcie działań mających na celu zmiany postaw pracodawców w kierunku większej przychylności, wrażliwości i zaangażowania.

POJĘCIE NIEPEŁNOSPRAWNOŚCI

Prezentując zagadnienie pracy oraz systemu zatrudnienia osób niepełnosprawnych należy zdefiniować określenie niepełnosprawności. Literatura poświęcona tej problematyce nie wypracowała dotychczas jednej, powszechnie akceptowanej i obowiązującej definicji niepełnosprawności. Jednoznaczne ustalenie zakresu tego pojęcia, uwzględniające wszystkie ważne aspekty, a więc prawny, medyczny, prawny, psychologiczny, socjologiczny, ekonomiczny, jest rzeczą niezwykle trudną zapewne dlatego, że dotyczy materii nader skomplikowanej – zdrowia ludzkiego³. Ustalenie definicji jest jednak konieczne, aby można było daną niesprawność określić, zakwalifikować i działać w kierunku doprowadzenia do osiągnięcia możliwej sprawności. Szczególnie ważna jest ona w polityce społecznej, mającej tworzyć ogólne warunki funkcjonowania osób niepełnosprawnych we wszystkich dziedzinach życia⁴.

Definicję osoby zawodowo niepełnosprawnej, a więc definicję zawierającą kryteria zawodowe, określiła i przyjęła Międzynarodowa Organizacja Pracy w swojej Konwencji i Zaleceniu dotyczącym rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych z 1983 r. Brzmi ona następująco: osobą zawodowo niepełnosprawną jest jednostka, której szanse uzyskania, utrzymania i awansu we właściwym zatrudnieniu są poważnie ograniczone na skutek fizycznej bądź psychicznej niepełnosprawności oficjalnie orzeczonej. Definicja ta została zalecona wszystkim krajom członkowskim MOP do powszechnego stosowania⁵.

Natomiast w polskiej Ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z dnia 27 sierpnia 1997 r. przyjmuje się, że niepełnosprawną jest osoba, której stan fizyczny, psychiczny lub umysłowy trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza bądź unie-

² Paszkowicz M., *Systemy i programy zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, [w:] Barczyński A., Strzałkowski M. (red.), *Společne korzyści zatrudniania osób niepełnosprawnych*, Wyd. KIG-R, Warszawa 2008, s. 88.

³ Turowska A., *Rehabilitacja osób niepełnosprawnych a integracja społeczna*, http://web.diecezja.wloclawek/ttn/tom_1/Turowska.rtf

⁴ Kurzynowski A., *Osoby niepełnosprawne w polityce społecznej państwa*, [w:] Kurzynowski A. (red.), *Polskie doświadczenia w rehabilitacji zawodowej i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – Materiały Konferencyjne*, Wyd. KIG-R, Warszawa 2003, s.11.

⁵ Majewski T.: *Rehabilitacja zawodowa i zatrudnienie osób niepełnosprawnych dla pracowników terenowych*, Wyd. KIG-R, Warszawa 1999, s.16.

możliwia wypełnianie ról społecznych, a w szczególności wykonywanie pracy zawodowej⁶.

W obowiązującym aktualnie orzecznictwie przyjęto trzy stopnie niepełnosprawności:

1. Lekki stopień niepełnosprawności przyznaje się osobie o naruszonej sprawności organizmu, zdolnej do wykonywania pracy, niewymagającej pomocy innej osoby w celu pełnienia ról społecznych.
2. Umiarkowany stopień niepełnosprawności przyznaje się osobie z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolnej do pracy albo zdolnej do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającej czasowej lub częściowej pomocy innych osób w celu odgrywania ról społecznych.
3. Znaczny stopień niepełnosprawności przyznaje się osobie o naruszonej sprawności organizmu w sposób uniemożliwiający podjęcie zatrudnienia, niezdolnej do pracy albo zdolnej do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej albo w zakładzie aktywizacji zawodowej, osobie wymagającej, w celu odgrywania ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób, w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji.

Z pojęciem niepełnosprawności nierozzerwalnie łączy się termin rehabilitacja. Rehabilitacja osób niepełnosprawnych oznacza zespół działań, w szczególności organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzających do osiągnięcia, przy aktywnym uczestnictwie tych osób, możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej. Rehabilitacja zawodowa natomiast ma na celu ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy⁷.

Do realizacji tego celu niezbędne jest:

1. dokonanie oceny zdolności do pracy, w szczególności przez prowadzenie poradnictwa zawodowego uwzględniającego ocenę zdolności do pracy oraz umożliwiającego wybór odpowiedniego zawodu i szkolenia,
2. przygotowanie zawodowe z uwzględnieniem perspektyw zatrudnienia,
3. dobór odpowiedniego miejsca pracy i jego wyposażenie,

⁶ Szerzej na temat zatrudniania niepełnosprawnych w Polsce mówią następujące akty prawne: Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z dnia 9 października 1997 r. Nr 123, poz. 776 ze zm.), Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy przedsiębiorcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne Dz. U. 04.114.1194 (z późn. zm.), Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności Dz.U.03.139.1328 (Dz. U. z dnia 8 sierpnia 2003 r.).

⁷ Barczyński A., Zakłady pracy chronionej w polskim systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Wyd. KIG-R, Warszawa 2001, s.21.

4. określenie środków technicznych umożliwiających lub ułatwiających wykonywanie pracy, a w razie potrzeby – przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych, sprzętu rehabilitacyjnego itp.

Koncepcja rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w tak zwanym polskim modelu rehabilitacji zawodowej zakłada, że rehabilitacja realizowana może być w co najmniej jednym obszarze zatrudnienia, mianowicie:

- w warsztatach terapii zajęciowej,
- w zakładach aktywności zawodowej
- w zakładach pracy chronionej,
- na otwartym rynku pracy.

Rozwiązaniem modelowym i pożądanym jest stopniowe przechodzenie osoby niepełnosprawnej przez poszczególne obszary zatrudnienia. Obszary te traktowane są jako etapy rehabilitacji zawodowej osoby niepełnosprawnej. Oznacza to, że osoba niepełnosprawna poddawana powinna być rehabilitacji zawodowej w zorganizowanym systemie utworzonym przynajmniej przez warsztat terapii zajęciowej, zakłady aktywności zawodowej i zakłady pracy chronionej. W chwili obecnej odbiega to w sposób zasadniczy od modelowych założeń⁸.

SYSTEM KWOT I OPŁAT

W celu zwiększenia udziału osób niepełnosprawnych na rynku pracy, zobligowano pracodawców do zatrudniania tej grupy osób. Każdy pracodawca zatrudniający ponad 25 pracowników⁹, wśród których osoby niepełnosprawne stanowią mniej niż 6 % podlega tak zwanemu systemowi kwot i opłat. System ten nakłada obowiązek wnoszenia opłat za każdą osobę niepełnosprawną brakującą do osiągnięcia 6 % udziału pracowników niepełnosprawnych. Każdy nieobsadzony przez osobę niepełnosprawną etat kosztuje pracodawcę 40,65 % przeciętnego wynagrodzenia.

Wpłaty, odprowadzane do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), są dość dużym obciążeniem finansowym, jednak wielu pracodawców wybiera je, zamiast zatrudniać osoby niepełnosprawne.

Z wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych zwolnieni są:

- pracodawcy zatrudniający mniej niż 25 osób (w przeliczeniu na pełny etat),

⁸ Barczyński A., *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – potrzeba, wybór czy nakaz?*, [w:] Barczyński A., Strzałkowskiej M. (red.), *Spółeczne korzyści ...*, op. cit., Wyd. KIG-R, Warszawa 2008, s. 53-54.

⁹ Do liczby 25 pracowników nie wlicza się zatrudnionych na umowę o pracę w celu przygotowania zawodowego, pracowników przebywających na urlopach wychowawczych, odbywających zasadniczą służbę wojskową, uczestników OHP, osób pobierających świadczenia rehabilitacyjne, a także przebywających na urlopach bezpłatnych.

- publiczne i niepubliczne jednostki organizacyjne nie działające w celu osiągnięcia zysku, w których wyłącznym przedmiotem prowadzonej działalności jest rehabilitacja społeczno-lecznicza, edukacja osób niepełnosprawnych lub opieka nad osobami niepełnosprawnymi,
- pracodawcy prowadzący zakłady pracy będące w likwidacji,
- pracodawcy prowadzący zakłady pracy, w których ogłoszono upałość.

Obniżony wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych ustalono dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne ze schorzeniami szczególnie utrudniającymi wykonywanie pracy¹⁰, a także dla:

- państwowych i niepaństwowych szkół wyższych, publicznych i niepublicznych szkół, zakładów kształcenia nauczycieli oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych,
- państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych, zajmujących się statutowo ochroną dóbr kultury uznanych za pomniki historii.

Jeśli pracownik utracił zdolność do pracy w wyniku wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, pracodawca musi zorganizować odpowiednie stanowisko pracy z podstawowym zapleczem socjalnym, nie później niż w ciągu 3 miesięcy od daty zgłoszenia przez tę osobę gotowości do pracy. Przepis ten obowiązuje, jeżeli wyłączną przyczyną wypadku przy pracy nie była wina pracownika, np. naruszenie przepisów BHP lub stan nietrzeźwości.

Jeśli chodzi o zasięg tego programu i poziom bodźców finansowych, system kwot i opłat jest potencjalnie najważniejszym instrumentem zachęcającym do zatrudniania osób niepełnosprawnych w Polsce. Jest to także ważne źródło funduszy publicznych (wynoszące około 0,25 % PKB rocznie), które są następnie wydawane na rehabilitację zawodową oraz w mniejszym stopniu na rehabilitację społeczną¹¹.

Istnieje możliwość zmniejszenia lub uniknięcia zobowiązań wobec PFRON z tytułu niezatrudniania osób niepełnosprawnych. Pracodawcy mogą obniżać wysokość wpłat na PFRON, pod warunkiem, że kupują usługi lub produkcję od firm, które zatrudniają co najmniej 10 % osób niepełnosprawnych ze stopniem znacznym lub umiarkowanym i terminowo uregulują należności. Po uregulowaniu należności, nabywca otrzymuje od takiej firmy informację o kwocie obniżenia obowiązkowej wpłaty na PFRON. Obniżenie przysługuje tylko do wysokości kwoty wynikającej z faktury. W przypadku, gdy kwota obniżenia przewyższa 80 % należności na PFRON w danym miesiącu, różnica zaliczana jest w następnych miesiącach.

¹⁰ Schorzenia szczególnie utrudniające wykonywanie pracy to: choroba Parkinsona, stwardnienie rozsiane, paraplegia, tetraplegia, hemiplegia, ślepotą oraz niedowidzenie, głuchota i głuchoniemota, nosicielstwo wirusa HIV oraz choroba AIDS, epilepsja, przewlekłe choroby psychiczne, upośledzenie umysłowe, miastenia, późne powikłania cukrzycy.

¹¹ Chłoi-Domińczak A., Poznańska D., *Promocja zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy*, Wyd. Międzynarodowej Organizacji Pracy, Budapeszt 2007, s. 63.

RYNEK PRACY DLA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Ze względu na pewne ograniczenia, jakim podlegają osoby niepełnosprawne, ich rynek pracy jest dzielony na:

- chroniony, na którym zatrudnia się niepełnosprawnych w specjalnych zakładach z gwarantowanymi dla tych osób miejscami pracy,
- otwarty, na którym zatrudnienie w zwykłych zakładach pracy znajdują osoby z mniejszymi uszkodzeniami organizmu i lepiej przystosowane do samodzielnego radzenia sobie z czynnościami życia codziennego i wymaganiami pracodawców.

Otwarty rynek pracy

Szczególną uwagę należy zwrócić na sytuację niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy, gdyż obecnie istnieje tendencja do integracyjnego zatrudniania osób niepełnosprawnych wraz z pełnosprawnymi w zwykłych warunkach pracy¹².

Skuteczne zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy wymaga spełnienia szeregu warunków, a mianowicie:

1. Dobrego przygotowania tych osób do pracy w zwykłych zakładach. Osiąga się to przez dobrze przeprowadzoną rehabilitację zawodową tych osób.
2. Rozwiązania wszystkich problemów związanych z zatrudnieniem pracowników niepełnosprawnych w zakładzie pracy. Dotyczą one zarówno problemów samego pracownika niepełnosprawnego jak też pracodawcy.
3. Stworzenia przyjaznego społecznego środowiska pracy. Zależy ono w znacznym stopniu od kierownictwa zakładu i jego zespołu pracowniczego do zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych.
4. Właściwego stosunku władz do zatrudnienia osób niepełnosprawnych¹³.

Praca osób niepełnosprawnych w zwykłych zakładach może być organizowana:

- na warunkach konkurencyjnych – osoba niepełnosprawna jest przyjmowana i pracuje na takich samych zasadach i warunkach, jak osoba pełnosprawna, z takim samym zakresem obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień,
- na stanowiskach pracy specjalnie dobranych i przystosowanych do psychofizycznych możliwości oraz potrzeb konkretnego pracownika niepełnosprawnego, wyposażonych w dodatkowe narzędzia i urzą-

¹² Król M., Przybyłka A., *Niepełnosprawni na otwartym rynku pracy*, [w:] Frąckiewicz L., Kocuzra W. (red.), *Niepełnosprawni a praca*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2004, s. 60.

¹³ Majewski T., *Warunki zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy*, [w:] Waszkowski H. (red.), *Ułatwianie wchodzenia i powrotu osób niepełnosprawnych na rynek pracy*, Wyd. Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem, Warszawa 2006, s. 117.

dzenia, w zależności od rodzaju i zakresu niepełnosprawności wraz z prawem do korzystania ze specjalnych uprawnień przysługujących tylko pracownikom niepełnosprawnym,

- w formie zatrudnienia wspomaganego, które polega na zatrudnieniu osoby niepełnosprawnej, zwłaszcza ze znacznym stopniem niepełnosprawności, na dobranym i przystosowanym stanowisku pracy z pomocą drugiej osoby – tzw. zawodowego asystenta lub instruktora wspomagającego, który pomaga osobie niepełnosprawnej przystosować się do fizycznego i społecznego środowiska pracy, opanować niezbędne umiejętności, poznać zakład pracy i zasady jego funkcjonowania; pomaga jej także w wykonywaniu zadań zawodowych do momentu uzyskania całkowitej samodzielności w tym zakresie odpowiedniej wydajności, zgodnie z oczekiwaniami pracodawcy¹⁴.

Zakłady pracy chronionej

Charakterystyczny dla Polski jest dominujący udział zakładów pracy chronionej na rynku pracy osób niepełnosprawnych.

Pracodawca, który zatrudnia nie mniej niż 25 pracowników, może zyskać status zakładu pracy chronionej, jeśli zatrudnia co najmniej 40% osób niepełnosprawnych, w tym 10 % osób ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności lub co najmniej 30 % niewidomych lub chorych psychicznie czy upośledzonych umysłowo, mających znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności. W rzeczywistości prawie 80 % pracowników zakładów pracy chronionej to osoby sprawne lub jedynie z lekkim stopniem niepełnosprawności. Osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności stanowią tylko 2 % do 3 % całej siły roboczej¹⁵. Ponadto zgodnie z prawem, obiekty i pomieszczenia w firmie muszą odpowiadać przepisom BHP i uwzględniać potrzeby osób niepełnosprawnych. Pracownicy zaś muszą mieć zapewnioną doraźną i specjalistyczną opiekę medyczną, poradnictwo i usługi rehabilitacyjne. Status ZPCh przyznaje wojewoda. Poza dotacjami skierowanymi zarówno do pracodawców działających na rynku otwartym, jak i w zakładach pracy chronionej, istnieje szereg przywilejów dostępnych wyłącznie dla ZPCh¹⁶. Jest to swoisty kontrakt, jaki zawiera państwo z tymi zakładami jako pracodawcami¹⁷. Zakłady pracy chronionej są zwolnione z wielu podatków i opłat pokazanych w poniższej tabeli.

¹⁴ Szczepankowska B., Ostrowska A. (red.), *Problem niepełnosprawności w poradnictwie zawodowym*, Wyd. Krajowy Urząd Pracy, Warszawa 1998, s. 34.

¹⁵ Chłoń-Domińczak A., Poznańska D., *op. cit.*, s. 65.

¹⁶ Szerzej ten temat omawia Małysz F., *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych*, Wyd. Biblioteczka Pracownicza, Warszawa 2008, s.116-134.

¹⁷ Mizera L., *Rola PFRON w aktywizowaniu zawodowym i wspieraniu zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, [w:] Ochonczenko H., Paszkowicz M. (red), *Potrzeby osób niepełnosprawnych w warunkach globalnych przemian społeczno-gospodarczych*, Tom II, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2006, s. 96.

Tabela 1. Zwolnienia z podatków i opłat oraz inne przywileje przysługujące zakładom pracy chronionej

Zwolnienia z podatków	Inne przywileje
- od nieruchomości rolnej i leśnej, - od czynności cywilnoprawnych, jeżeli czynność wykonywana pozostaje w bezpośrednim związku z prowadzeniem zakładu, - od opłaty administracyjnej i targowej (Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych: Dz. U. Nr 9 poz. 84), - od opłaty produktowej (Ustawa o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej: Dz. U. z 2001 r. Nr 63), - od opłaty pobieranej na podstawie Ustawy Prawo Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2001r. Nr 162), - od opłaty eksploatacyjnej – Prawo górnicze i geologiczne (Dz. U. z 1994 r. Nr 27 z późn. zm.), - za wydanie koncesji – Prawo Energetyczne (Dz. U. z 1997 r. Nr 54), od opłat drogowych (Ustawa o transporcie drogowym, Dz. U. z 2001 r. Nr 125), - od opłaty pobieranej na podstawie Ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 1982 r. Nr 35 z późn. zm.), - opłaty pobieranej na podstawie Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 1995 r. Nr 16 z późn. zm.), - za dozór techniczny (Dz. U. z 2000 r. Nr 122 z późn. zm.), - od opłat sądowych oraz z innych opłat mających publicznoprawny charakter.	- dofinansowanie 50 % oprocentowania kredytów bankowych, zaciągniętych na cele związane z rehabilitacją zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych, - zwrot kosztów za szkolenie zatrudnionych osób niepełnosprawnych, - jednorazowa pożyczka w celu ochrony istniejących w zakładzie miejsc pracy osób niepełnosprawnych, - refundacje zwiększonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych, u których stwierdzono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, epilepsję lub osób niewidomych – w wysokości 75 % najniższego wynagrodzenia.

Źródło: Opracowanie własne.

Zakłady aktywizacji zawodowej

Zakłady aktywności zawodowej to miejsca pracy, w których osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności stanowią co najmniej 70 % pracowników. Zakłady te mogą być tworzone przez jednostki samorządowe i stowarzyszenia oraz inne organizacje społeczne, których celem statuto-

wym jest rehabilitacja społeczna lub zawodowa osób niepełnosprawnych. Koszty tworzenia i funkcjonowania zakładów aktywności zawodowej są pokrywane głównie z PFRON lub środków samorządowych, zgodnie z umową podpisaną z organizatorem. Jednym z celów funkcjonowania zakładów aktywności zawodowej jest pomaganie osobom niepełnosprawnym, które osiągną wystarczający poziom możliwości społecznych i zawodowych, w znalezieniu i utrzymaniu pracy u innego pracodawcy. Brak jest jednakże informacji dotyczących realizacji tego zadania¹⁸.

Finansowanie zakładów aktywności zawodowej jest ważnym działaniem mającym na celu zapewnienie możliwości zatrudnienia osobom o znacznym stopniu niepełnosprawności. Biorąc pod uwagę, że spośród prawie 330 tys. osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności w wieku produkcyjnym tylko około 5 tys. jest zainteresowanych podjęciem zatrudnienia, wydaje się to być właściwa grupa docelowa. Ponieważ program jest adresowany do osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym, stanowi on wdrożenie zasady równych możliwości. Obecnie istnieje 29 zakładów aktywności zawodowej, które zatrudniają ponad tysiąc osób niepełnosprawnych¹⁹.

Warsztaty terapii zajęciowej

Wśród niepełnosprawnych istnieje pewien procent osób niezdolnych do pracy. Są to na ogół osoby o złożonej niepełnosprawności, a więc o znacznym stopniu niepełnosprawności. Dla nich zaczęto tworzyć specjalne placówki - warsztaty terapii zajęciowej. Ich celem jest prowadzenie różnych zajęć dla osób niepełnosprawnych, mających na celu ich rozwój, poprawę sprawności psychofizycznej i samodzielności życiowej oraz przygotowania do funkcjonowania społecznego i ewentualnie podjęcia pracy w zakładach pracy chronionej lub w innej formie zatrudnienia²⁰.

Praca nakładcza

Praca nakładcza (chałupnictwo) nie jest typową formą zatrudnienia. Wykonywana jest na podstawie umowy cywilnoprawnej zbliżonej charakterem do umowy o dzieło. Polega przede wszystkim na wytwarzaniu przez wykonawcę określonych artykułów z powierzonego przez nakładcę (pracodawcę) materiału lub na świadczeniu przez niego różnego rodzaju usług na zlecenie lub rachunek nakładcy²¹.

Niejednokrotnie chałupnictwo stanowi jedyną formę zatrudnienia dla tych osób niepełnosprawnych, które posiadają orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności. Bardzo często bowiem ich stan zdrowia nie pozwa-

¹⁸ Chłoń-Domińczak A., Poznańska D., *op. cit.*, s. 66.

¹⁹ Tamże, s. 66.

²⁰ Majewski T., *Rehabilitacja zawodowa i zatrudnienie ...*, *op. cit.*, s. 96.

²¹ Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady obowiązujące nakładców i uprawnienia wykonawców jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1975r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą - Dz. U. 1976 r., nr 3, poz. 19 z późn. zmianami,

la na stałe i systematyczne wykonywanie pracy, a niektórzy z nich wymagają stałej opieki ze strony innych osób²².

Praca nakładcza, poza licznymi zaletami, posiada również wady. Zarzuca się jej, że jest sprzeczna z szeroko propagandową w ostatnim czasie zasadą integracji społecznej i przyczynia się do izolowania osób niepełnosprawnych od reszty społeczeństwa. Ponadto uznaje się, że jest bardzo kłopotliwa dla pracodawców i przedsiębiorstw, gdyż stwarza wiele problemów natury organizacyjnej. Najczęściej zaleca się więc jej stosowanie wówczas, gdy nie ma innych możliwości²³.

Telepraca

Telepraca jest formą (typem) organizacji pracy, polegającej na stałym wykonywaniu pracy na odległość, z dala od miejsca, gdzie oczekuje się rezultatu pracy i gdzie jest on wykorzystywany (tradycyjne miejsce pracy). Odbywa się to poza zasięgiem (kontaktem osobistym) z pracodawcą, z wykorzystaniem przez świadczącego pracę technik informacyjnych (telefon, fax, komputer, Internet, satelita)²⁴.

Telepraca jest w zasadzie pracą operatora komputerowego i podstawową sprawnością niezbędną do wykonywania jej jest sprawność intelektualna oraz odpowiednie predyspozycje psychospołeczne. Natomiast sprawność fizyczna ma tu drugorzędne znaczenie. Dlatego też ta forma zatrudnienia stała się przedmiotem propozycji dla osób niepełnosprawnych. Wynika to z wyjątkowej jej atrakcyjności z punktu widzenia rozwiązania ewentualnego problemu komunikacyjnego osób niepełnosprawnych, zwłaszcza tych z dysfunkcjami narządów ruchu²⁵.

Zdaniem Komisji Europejskiej, rewolucja telekomunikacyjna oraz informatyczna wraz z wykorzystaniem możliwości telepracy może odgrywać kluczową rolę w życiu społeczeństwa informacyjnego XXI wieku.

W dziedzinie promocji zastosowań telepracy aktywnie działają organizacje wspierające osoby niepełnosprawne, umożliwiając osiągnięcie przez czynne zawodowo osoby wyższego stopnia partycypacji w otwartym rynku pracy. Aktywność ta skierowana jest przede wszystkim na działania informacyjne i edukacyjne, umożliwienie nabycia specjalistycznych kwalifikacji, a tym samym zwiększenie szans na zatrudnienie²⁶.

²² Poliwczyk I., *Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych na rynku pracy*, Wyd. KIG-R, Warszawa 2007, s. 168.

²³ *Tamże*, s. 168.

²⁴ Serafin R., *Telepraca – stanowisko pracy dla niepełnosprawnych*, „Praca i rehabilitacja niepełnosprawnych” 2005 Nr 7-8/87-88, s. 41.

²⁵ Barczyński A., Radecki P. (red.), *Identyfikacja przyczyn niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych*, Wyd. KIG-R, Warszawa 2007, s. 61.

²⁶ Szczupal B., *Telepraca jako szansa aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, [w:] *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych 2007 Nr 1(9)*, Wydawnictwo KIG-R, Warszawa 2007, s. 78.

DOFINANSOWANIA DLA PRACODAWCÓW

Dofinansowania do wynagrodzeń:

Pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne, od 1 stycznia 2004 r. otrzymują miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń wypłacane co dwa miesiące:

- 130 % najniższego wynagrodzenia – dla osób niepełnosprawnych ze znacznym stopniem niepełnoprawności,
- 110 % najniższego wynagrodzenia – dla osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności,
- 50 % najniższego wynagrodzenia – dla osób z lekkim stopniem niepełnosprawności.

W przypadku osób niepełnosprawnych z tzw. schorzeniami specjalnymi dofinansowanie jest większe o 75 % najniższego wynagrodzenia. Zakładom pracy chronionej przysługuje 100 % tych kwot. Kwota miesięcznego dofinansowania nie może przekroczyć miesięcznej pensji pracownika niepełnosprawnego.

Jeśli osoba niepełnosprawna pracuje u więcej niż jednego pracodawcy, dofinansowanie otrzymują obaj pracodawcy w wysokości proporcjonalnej do czasu pracy tej osoby. To dofinansowanie w pierwszej kolejności przyszuje się pracodawcy, który wcześniej zatrudnił daną osobę niepełnosprawną. Jeśli jednak taka osoba pracuje więcej niż na cały etat, dotacja jest przyznawana tylko do wysokości miesięcznego dofinansowania.

Maksymalna wysokość pomocy publicznej nie może przekroczyć trzech progów. Są to:

- maksymalne dofinansowanie,
- koszty płacy niepełnosprawnego pracownika – chodzi tu o wynagrodzenie oraz składki,
- rzeczywiste podwyższone koszty zatrudniania osób niepełnosprawnych; są to koszty wynikające z zatrudnienia osób niepełnosprawnych stanowiące różnicę między kosztami pracy osoby niepełnosprawnej a pełnosprawnej.

Pracodawca może wybrać sposób rozliczenia otrzymanych dotacji:

- rozliczanie rzeczywistych i podwyższonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych,
- dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych²⁷.

²⁷ Szerzej na temat dofinansowań do wynagrodzeń zatrudnionych osób niepełnosprawnych oraz sposobów rozliczeń można znaleźć w: Barczyński A., *Wspomaganie finansowe zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej – bariery i ograniczenia*, [w:] Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych 2005 Nr 4(4), Wydawnictwo KIG-R, Warszawa 2005, s. 139-163.

Na pracodawcach, którzy uzyskali dofinansowanie do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, spoczywa obowiązek rozliczania otrzymywanych z PFRON zaliczek. Należy je rozliczyć, uwzględniając to, że pomoc publiczna na zatrudnienie niepełnosprawnych może być udzielana jedynie jako rekompensata podwyższonych kosztów związanych z zatrudnieniem niepełnosprawnych pracowników. Pracodawcy mogą też uzyskać pomoc na finansowanie szkoleń pracowników niepełnosprawnych. Wielkość pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw nie może przekraczać 55 % kosztów na szkolenie specjalistyczne i 90 % na szkolenie ogólne. Maksymalna pomoc na jedno szkolenie nie może przekroczyć 1 mln euro.

Ulgi w składkach na ubezpieczenie społeczne:

Przepisy dotyczące zatrudniania osób niepełnosprawnych przewidują ulgi w składkach na ubezpieczenie społeczne. W zakładach pracy zatrudniających mniej niż 25 osób, w stosunku do zatrudnionych osób ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, pierwszą część wynagrodzenia odpowiadającą składce należnej od zatrudnionego na ubezpieczenie emerytalne finansuje PFRON, budżet państwa finansuje drugą część kosztów osobowych pracodawcy odpowiadającą należnej składce na ubezpieczenie emerytalne od pracodawcy. W zakładach pracy chronionej i zakładach aktywizacji zawodowej za pracowników niepełnosprawnych wszystkich stopni pierwszą część wynagrodzenia płaci PFRON, podobnie jak składkę wypadkową, drugą część kosztów pracodawcy finansuje budżet państwa. Ulgi w składkach ubezpieczeniowych przyznano także pracodawcom zatrudniającym co najmniej 25 pracowników, w tym co najmniej 6 % osób niepełnosprawnych i mających znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności. Składkę emerytalną finansuje PFRON, a mającym lekki stopień niepełnosprawności – składkę na ubezpieczenie wypadkowe finansuje budżet państwa. Składki są wpłacane co miesiąc przez rok, następnie należy ponownie wystąpić z wnioskiem na kolejne lata.

Zwrot kosztów na przystosowanie stanowiska pracy:

Przepis art. 26 ustawy o rehabilitacji przewiduje, iż pracodawca, który przez okres co najmniej 36 miesięcy zatrudni osoby niepełnosprawne może otrzymać, na wniosek, ze środków Funduszu zwrot kosztów:

- poniesionych w związku z przystosowaniem tworzonych lub istniejących stanowisk pracy dla tych osób, stosownie do potrzeb wynikających z ich niepełnosprawności,
- adaptacji pomieszczeń zakładu pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych,
- adaptacji lub nabycia urządzeń ułatwiających osobie niepełnosprawnej funkcjonowanie w zakładzie pracy,
- rozpoznania przez służby medycyny pracy tych potrzeb²⁸.

²⁸ Pałęcka-Błaszczyk A., *Pomoc publiczna dla pracodawców osób niepełnosprawnych*, Wyd. Ogólnopolska Baza Pracodawców Osób Niepełnosprawnych, Przemysł 2008, s. 327.

Uprawnionym do uzyskania takiej pomocy jest każdy pracodawca, zarówno z otwartego, jak i chronionego rynku pracy. Zwrot kosztów dotyczy osób niepełnosprawnych:

- bezrobotnych lub poszukujących pracy i niepozostających w zatrudnieniu, skierowanych do pracy przez Powiatowy Urząd Pracy,
- pozostających w zatrudnieniu u pracodawcy występującego o zwrot kosztów, jeżeli niepełnosprawność powstała podczas zatrudnienia u tego pracodawcy, z wyjątkiem przypadków, gdy przyczyną powstania niepełnosprawności było zawinione przez pracodawcę lub przez pracownika naruszenie przepisów, w tym przepisów prawa pracy.

Zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy:

Pracodawca może otrzymać zwrot kosztów w wysokości 20-krotności przeciętnego wynagrodzenia za każde przystosowane stanowisko pracy, jeżeli przez co najmniej 36 miesięcy zatrudnia osoby niepełnosprawne:

- bezrobotne lub poszukujące pracy, skierowane przez powiatowy urząd pracy,
- zatrudnione u pracodawcy, jeżeli stały się niepełnosprawnymi podczas zatrudnienia u tego pracodawcy.

Zwrotu dokonuje starosta zgodnie z umową zawartą z pracodawcą, w ciągu 3 miesięcy. Zwrotowi nie podlegają kwoty poniesione przed podpisaniem umowy, a kwota zwrotu kosztów poniesionych na rozpoznanie potrzeb nie może przekroczyć 15 % kosztów przystosowania. Jak uzyskać zwrot kosztów ilustruje poniższy schemat.

Tabela 2. Procedura ubiegania się o zwrot kosztów dostosowania stanowiska pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych

1. Przeprowadź kalkulację kosztów dostosowania stanowiska pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych
2. Złóż wniosek o zwrot ze środków PFRON (Wn-P) z dokumentacją (m.in. dokumentacja finansowa, zaświadczenia o niezaleganiu ZUS, US i PFRON)
3. Podpisz umowę ze starostą
4. Ponieś wydatki objęte zwrotem
5. Wystąp o zwrot środków, składając dokumentację potwierdzającą ich poniesienie

Źródło: Opracowanie własne.

Jeżeli okres zatrudnienia osoby niepełnosprawnej będzie krótszy niż 36 miesięcy, pracodawca jest obowiązany zwrócić Funduszowi za pośrednictwem starosty środki w wysokości równej $1/36$ ogólnej kwoty zwrotu za każdy miesiąc brakujący do upływu okresu 36 miesięcy, jednak w wysokości nie mniejszej niż $1/6$ tej kwoty. Pracodawca dokonuje ich zwrotu w terminie 3 miesięcy od dnia rozwiązania stosunku pracy z osobą niepełnosprawną. Pracodawca nie zwraca środków, jeżeli zatrudni w terminie 3 miesięcy od dnia rozwiązania stosunku pracy z osobą niepełnosprawną inną

osobę niepełnosprawną, zarejestrowaną w Powiatowym Urzędzie Pracy jako bezrobotna lub poszukująca pracy i niepozostająca w zatrudnieniu, przy czym wynikająca z tego powodu przerwa nie jest wliczana do wymaganego (36-miesięcznego) okresu zatrudnienia.

Refundacja kosztów z tytułu zatrudnienia wspomaganego:

Pracodawca, który zatrudnia pracownika niepełnosprawnego, może otrzymać ze środków Funduszu zwrot miesięcznych kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy w zakresie czynności ułatwiających komunikowanie się z otoczeniem, a także czynności niemożliwych lub trudnych do samodzielnego wykonania przez pracownika niepełnosprawnego na stanowisku pracy.

Wysokość zwrotu stanowi iloczyn kwoty najniższego wynagrodzenia i ilorazu liczby godzin w miesiącu przeznaczonych wyłącznie na pomoc pracownikowi niepełnosprawnemu i miesięcznej liczby godzin pracy pracownika niepełnosprawnego w miesiącu. Liczba godzin przeznaczonych wyłącznie na pomoc pracownikowi niepełnosprawnemu nie może przekraczać liczby godzin odpowiadającej 20% liczby godzin pracy pracownika w miesiącu.

Pomoc na szkolenia pracowników niepełnosprawnych:

O pomoc może się ubiegać pracodawca ponoszący koszty na szkolenia pracownika niepełnosprawnego. Warunkiem udzielenia pomocy jest zawarcie pomocy pomiędzy pracodawcą i starostą określającej warunki i wysokość zwrotu kosztów szkolenia.

Refundacją mogą być objęte:

- wynagrodzenia osób prowadzących szkolenie,
- wynagrodzenia tłumacza języka migowego lub lektora dla osoby niewidomej lub opiekuna zatrudnionej osoby niepełnosprawnej ruchowo zaliczonej do znacznego stopnia niepełnosprawności,
- koszty podróży osób prowadzących szkolenie i uczestników szkolenia,
- koszty podróży przewodnika lub opiekuna zatrudnionej osoby niepełnosprawnej ze znacznym stopniem niepełnosprawności,
- koszty zakwaterowania i wyżywienia osób prowadzących szkolenie i uczestników szkolenia oraz tłumacza języka migowego albo lektora dla osoby niewidomej,
- koszty usług doradczych, związane z danym szkoleniem,
- koszty obsługi administracyjno-biurowej stanowiące wydatki bieżące związane z realizacją szkolenia,
- koszty wynajmu pomieszczeń związanych bezpośrednio z realizacją szkolenia,
- koszty amortyzacji narzędzi i wyposażenia w zakresie, w jakim są one wykorzystywane na potrzeby szkolenia, z wyłączeniem narzędzi i wypo-

sażenia zakupionych w ramach wsparcia ze środków publicznych w okresie siedmiu lat przed realizacją szkolenia,

- koszty materiałów szkoleniowych,
- koszty zatrudnienia pracownika, jakie ponosi pracodawca w okresie, w którym pracownik ten uczestniczy w szkoleniu (koszty te dotyczą czasu faktycznie spędzonego na uczestnictwie w szkoleniu, po odjęciu efektywnego czasu pracy).

Na wniosek pracodawcy poniesione przez niego koszty szkolenia zatrudnionych osób niepełnosprawnych mogą być zrefundowane ze środków Funduszu do wysokości 80 %, nie więcej jednak niż do wysokości dwukrotnego przeciętnego wynagrodzenia na jedną osobę.

ZAKOŃCZENIE

W zakresie zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej od lat deklarowana jest w Polsce wola stwarzania mechanizmów umożliwiających ich realizację w warunkach otwartego rynku. Jest to deklaracja w pełni zgodna z polityką Unii Europejskiej wobec osób niepełnosprawnych. Jednocześnie realia zatrudnienia niepełnosprawnych na otwartym rynku w dalszym ciągu są odmienne²⁹. Pracodawcy często są niechętnie nastawieni do zatrudniania osób niepełnosprawnych, obawiając się dodatkowych obowiązków i kosztów. Należy jednak pamiętać, że w przypadku firm zatrudniających więcej niż 25 osób, brak zatrudnionych niepełnosprawnych powoduje konsekwencje finansowe. Z kolei zatrudnienie osób niepełnosprawnych, nawet w mniejszych firmach, daje możliwość uzyskania pomocy finansowej ze strony państwa.

Ważnym argumentem za zatrudnieniem osób niepełnosprawnych, obok aspektu finansowego, jest to, że taka osoba może być bardzo cennym pracownikiem i członkiem zespołu. Czy zatem niechęć do zatrudniania osób niepełnosprawnych bierze się tylko z obaw o kosztowność zatrudnienia takiej osoby? Często powodem są różne uprzedzenia, które mamy, ale z których niekoniecznie zdajemy sobie sprawę. Często uważamy, że niepełnosprawny jest mniej efektywny w pracy, gorzej wykształcony, źle nastawiony do wykonywania obowiązków, spowoduje pogorszenie relacji w miejscu pracy, smutną atmosferę, brak radości z przebywania w pracy, będzie stale przebywał na zwolnieniach. Pracodawcy obawiają się też licznych dodatkowych obowiązków - w rzeczywistości nie znając często stanu faktycznego. Aby zerwać z tymi mitami, trzeba uświadomić sobie, że zatrudnienie osób niepełnosprawnych może opłacać się finansowo, a osoby niepełnosprawne są często bardzo zaangażowanymi, efektywnymi pracownikami oraz są mniej skłonne do zmiany pracy. Zatrudnienie osoby niepełnosprawnej może poprawić, a nie pogorszyć, atmosferę pracy, czyniąc firmę miejscem, z którym wszyscy pracownicy czują się bardziej związani.

²⁹ Sobczak W., Barczyński A., *Chaos zamiast systemu*, <http://www.impel.pl>

Należy oczywiście pamiętać o pewnych ograniczeniach związanych z zatrudnieniem niepełnosprawnego. Na przykład dla osoby niesprawnej ruchowo należy przygotować specjalne stanowisko pracy, dostosować również przejścia, toalety i inne miejsca ogólnodostępne. Osobom z upośledzeniem umysłowym możemy powierzyć jedynie proste, dobrze zdefiniowane zadania. Jednak po nauczaniu się ich, będą je wykonywać z dużym zadowoleniem – podczas gdy osoby pełnosprawne mogłyby czuć się sfrustrowane takim zakresem obowiązków i poszukiwać innych możliwości.

Polski system prawny przewiduje szeroki zakres działań mających na celu zwiększenie zapotrzebowania na pracę osób niepełnosprawnych. Różnorodne instrumenty obejmują przepisy zakazujące dyskryminacji oraz szereg bodźców finansowych dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. Ze względu na rozwiązania stosowane w przeszłości oraz aktualną słabość instytucji prawnych, nacisk kładzie się głównie na łatwe w zastosowaniu mechanizmy kar finansowych (system kwot i opłat) oraz nagród (subsytia dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne). Pomimo znaczących kosztów ponoszonych przez budżet państwa w ramach tych programów, ich efekty mierzone poziomem zatrudnienia osób niepełnosprawnych, są niedostateczne³⁰. Od dawna trwa debata publiczna na temat nowo projektowanej ustawy o rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Wszyscy są zgodni, że system wymaga naprawy, ujednolicenia i uproszczenia przepisów³¹.

Polska potrzebuje kompleksowej strategii dla ludzi dotkniętych niepełnosprawnością, która obejmowałaby wszystkie obszary polityki, takie jak polityka zatrudnienia, rehabilitacja społeczna i zawodowa oraz zasady przyznawania świadczeń społecznych. Strategia taka powinna być wynikiem debaty politycznej, w którą powinni się zaangażować wszyscy istotni uczestnicy. Taka strategia, charakteryzująca się jasną wizją i celami, powinna być wynikiem szerokiego konsensu społecznego i politycznego, który zapewniłby jej wdrażanie przez różne rządy w ciągu co najmniej najbliższej dekady. Strategia taka powinna obejmować różnorakie zmiany, m.in. reformę istniejących już rozwiązań, jak i wprowadzenie nowych, które poprawiłyby zarówno popyt, jak i podaż osób niepełnosprawnych na rynku pracy³².

³⁰ Chłoń-Domińczak A., Poznańska D., *op. cit.*, s. 58.

³¹ Gocalek R., Nadzieja J., *Rynek pracy dla osób niepełnosprawnych*, [w:] Kupeczyk T. (red.), *Audyt ofert pracy, zapotrzebowanie na kwalifikacje i szkolenia na Dolnym Śląsku*, Wyd. Politechniki Wrocławskiej – Centrum Kształcenia Ustawicznego, Wrocław 2006, s. 195.

³² Chłoń-Domińczak A., Poznańska D., *op. cit.*, s. 14.

LITERATURA:

- [1] Barczyński A., Radecki P. (red.), *Identyfikacja przyczyn niskiej aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych*, Wyd. KIG-R, Warszawa 2007.
- [2] Barczyński A., *Wspomaganie finansowe zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej – bariery i ograniczenia*, [w:] *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych* 2005 Nr 4(4), Wydawnictwo KIG-R, Warszawa 2005.
- [3] Barczyński A., *Zakłady pracy chronionej w polskim systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, Wyd. KIG-R, Warszawa 2001.
- [4] Barczyński A., *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – potrzeba, wybór czy nakaz?*, [w:] Barczyński A., Strzałkowi M. (red.), *Společne korzyści zatrudniania osób niepełnosprawnych – Materiały konferencyjne*, Wyd. KIG-R, Warszawa 2008.
- [5] Chłoń-Domińczak A., Poznańska D., *Promocja zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy*, Wyd. Międzynarodowej Organizacji Pracy, Budapeszt 2007.
- [6] Gocałek R., Nadziejka J., *Rynek pracy dla osób niepełnosprawnych*, [w:] Kupczyk T. (red.), *Audyt ofert pracy, zapotrzebowanie na kwalifikacje i szkolenia na Dolnym Śląsku*, Wyd. Politechniki Wrocławskiej – Centrum Kształcenia Ustawicznego, Wrocław 2006.
- [7] Król M., Przybyłka A., *Niepełnosprawni na otwartym rynku pracy*, [w:] Frąckiewicz L., Koczura W. (red.), *Niepełnosprawni a praca*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2004.
- [8] Kurzynowski A., *Osoby niepełnosprawne w polityce społecznej państwa*, [w:] Kurzynowski A. (red.), *Polskie doświadczenia w rehabilitacji zawodowej i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych - Materiały Konferencyjne*, Wyd. KIG-R, Warszawa 2003.
- [9] Majewski T., *Warunki zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy*, [w:] Waszkowski H. (red.), *Ułatwianie wchodzenia i powrotu osób niepełnosprawnych na rynek pracy*, Wyd. Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem, Warszawa 2006.
- [10] Majewski T., *Rehabilitacja zawodowa i zatrudnienie osób niepełnosprawnych dla pracowników terenowych*, Wyd. KIG-R, Warszawa 1999.
- [11] Małysz F., *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych*, Wyd. Biblioteczka Pracownicza, Warszawa 2008.

- [12] Mizera L., *Rola PFRON w aktywizowaniu zawodowym i wspieraniu zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, [w:] Ochenczenko H., Paszkowicz M. (red.), *Potrzeby osób niepełnosprawnych w warunkach globalnych przemian społeczno-gospodarczych*, Tom II, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2006
- [13] Pałeczka-Błaszczak A., *Pomoc publiczna dla pracodawców osób niepełnosprawnych*, Wyd. Ogólnopolska Baza Pracodawców Osób Niepełnosprawnych, Przemysł 2008.
- [14] Paszkowicz M., *Systemy i programy zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, [w:] Barczyński A., Strzałkowski M. (red.), *Společne korzyści zatrudniania osób niepełnosprawnych*, Wyd. KIG-R, Warszawa 2008.
- [15] Poliwczak I., *Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych na rynku pracy*, Wyd. KIG-R, Warszawa 2007.
- [16] Serafin R., *Telepraca-stanowisko pracy dla niepełnosprawnych*, „Praca i rehabilitacja niepełnosprawnych” 2005 Nr 7-8/87-88.
- [17] Szczepankowska B., Ostrowska A. (red.), *Problem niepełnosprawności w poradnictwie zawodowym*, Wyd. Krajowy Urząd Pracy, Warszawa 1998,
- [18] Szczupał B., *Telepraca jako szansa aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, [w:] *Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych 2007* Nr 1(9), Wydawnictwo KIG-R, Warszawa 2007.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE:

- [1] Kurkus-Rozowska B., *Osoby niepełnosprawne – zagadnienia rehabilitacji zawodowej*, http://osha.europa.eu/pl/campaigns/hwi/topic_integration_disabilities/poland/state_of_play.pdf
- [2] Sobczak W., Barczyński A., *Chaos zamiast systemu*, <http://www.impel.pl>
- [3] Turowska A., *Rehabilitacja osób niepełnosprawnych a integracja społeczna*, http://web.diecezja.wloclawek/ttn/tom_1/Turowska.rtf

STRESZCZENIE

Proces włączenia osób niepełnosprawnych na otwarty rynek pracy jest bardzo ważną kwestią w polityce społecznej każdego państwa. Podstawowym planem działania dotyczącym osób niepełnosprawnych wprowadzonym przez rząd polski jest zapewnienie zatrudnienia jak największej liczbie tych osób w zwykłych warunkach pracy. Aby osiągnąć ten cel pracodawcy zostali zobligowani do zatrudniania osób niepełnosprawnych.

Niniejszy artykuł podejmuje tematykę zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Omówiono system kwotowy obowiązujący w Polsce. Zaprezentowano formy zatrudnienia osób niepełnosprawnych (rynek otwarty i zatrudnienie chronione), a także programy wsparcia dla pracodawców, którzy dostarczają możliwości rozwoju zawodowego dla osób niepełnosprawnych.

SUMMARY

Employment system of disabled persons in Poland

The process of integrating disabled persons into the open labour market is a very important issue in the social policy of each country. The basic action plan concerning people with disabilities established by the Government of Poland is to provide as many disabled persons as possible with an ordinary employment. In order to achieve this goal all employers were obliged to employ the disabled.

The article presents a problem of employing people with disabilities. The quota system, which is obligatory in Poland, was presented. The types of the employment of the disabled (open labour market and sheltered employment) and support programs for employers who provide job opportunities for persons with disabilities were described as well.



Krzysztof Żółtański
Włbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

O roszczeniu hermeneutyki filozoficznej

Hermeneutyka filozoficzna szczydzi się tym, że prowadzi spór, a przy najmniej stwarza dla tego sporu dogodne warunki przez to zwłaszcza, że otwiera przestrzeń dla niczym nieograniczonej dialogiczności. Jednak dialogiczność owa opiera się na pewnym uogólnieniu, rozszerzającym rozumienie *dialogu* tak bardzo, że zanika różnica między tym, o czym mowa w dowolnej wypowiedzi, a tym, ze względu na co dialog jest prowadzony. *Nieograniczona dialogiczność* jest tyleż formalną postacią tego uogólnienia, ile zarazem miejscem, w którym *nie ma o co* wieść sporu: komu o coś chodzi i *na czymś* zależy, ten owszem, podejmuje spór, ale przecież nie uwikła się w taką jego postać, która z założenia ma być nieskończona. Ten „ktoś”, komu o coś chodzi, doznaje głębokiego rozczarowania, gdy, odpowiadając na zaproszenie hermeneutyki, wpisuje się ze swą intencją w jej strukturę wymiany myśli. Słynna hermeneutyczna otwartość na wielość odczytań prezentuje bowiem typ gościnności, w którym poczęstunkiem jest sam gość, dlatego też pytanie „kto?”, pytanie o właściwość podmiotu, czyli o niego samego w sferze przedmiotowej, stało się w obrębie wpływów hermeneutyki – a więc w przeważającej części współcześnie uprawianej filozofii – tak kompromitująco niestosowne. „Kto”, czyli podmiot, to siedlisko intencji i potrzeby, a zatem odniesienia do celu. Na pozór wciąż mówi się w hermeneutyce o intencji, potrzebie i celu, ale w tym mówieniu intencja staje się bezkierunkowa, potrzeba nie wskazuje już na żaden brak, a cel obywa się bez nadziei na utrafienie bądź osiągnięcie – atrybuty podmiotu ulegają rozpuczeniu w nadrzędnym pojęciu. Wyraża się to choćby w lansowanym przez hermeneutykę obrazie filozofii jako wiecznego zmierzania, nigdy celu nie osiągniętego; na to samo wskazują też bardziej techniczne terminy, charakterystyczne dla języka hermeneutycznej samowiedzy: nieograniczona dialogiczność, tekstualność, polisemia, równoprawność odczytań i „stapianie się horyzontów”. W artykule niniejszym chciałbym zwrócić uwagę na to, że owa szampańska dynamika braku hierarchii i realnych różnic w całości żywi się wyobrażeniem, które neguje, i nie co innego ją wprawia w ruch jak ta odro-

bina różnicy między tekstem, jego przedmiotem i podmiotem (autorem), która domniemaniu, że jednak niczym się one nie różnią, nadaje w ogóle jakikolwiek sens.

Tekst w owym emfaticznym znaczeniu – obejmującym *znaczącą całość*, w której *ja sam* jestem kompozycyjnym elementem – nie jest zapośredniczeniem, rozszerzającym w nieskończoność horyzont poznawczy; fikcja zaś, jako naśladownictwo uczestnictwa i zarazem jedyny sposób życia *świadomego* podmiotu, nie jest momentem nieskończonego procesu, w którym podmiot, drogą piętrowych sublimacji, wylania się – wedle znanego wyrażenia Ricoeura – spoza swoich wytworów. Atoli w hermeneutyce filozoficznej podmiot zyskuje idealistyczne poręczenie jako przyczyna i rezultat całościowego tekstu i naśladowczej fikcji. Motorem ruchu hermeneutycznego *rozumienia* jest tajemne poruszenie wewnątrz założonej tożsamości – tzn. totalności – poruszenie, którego funkcja jest z góry ontologicznie parafowana: ruch interpretacji jest funkcją bycia podmiotu.

Emfaza kładziona na *odległość* między słowem a rzeczą to pozornie krytyczny moment hermeneutyki filozoficznej, tyle że nigdy nie prowadzi do zerwania koła hermeneutycznego, które jest rozbudowanym nawiązaniem do autora poprzez założenie transcendentalnej wspólnoty komunikacji – co najwyżej wydłuża promień jego obiegu. Projekt hermeneutyczny maskuje swój konstytutywny początek, jakim jest z góry obiecana, a raczej *założona*, harmonia między „Ja” jako podmiotem interpretacji, a „Ja” – jej przedmiotem. Bez tego rozdwojenia (na „Ja” i „Ja”) ruch interpretacyjny jest pozbawiony sensu, a przecież bez z góry ustanowionych warunków pojednania stron *ontologiczne* roszczenie hermeneutyki – tak jak je określił Gadamer – również jest nie do pomyślenia. Zakłada więc ona projekt alienacji obydwu „Ja”, który to projekt jest również terminem sylogizmu, częścią całościowego obiegu – elementem nadrzędnej integracji. Autorem jest „Ja”, które tymczasowo, *wieczyście* tymczasowo, zagubiło swą tożsamość, stając się „Ja” – przedmiotem interpretacyjnego poszukiwania.

Ów „prześwit”, którego problematyczny status poprowadził Heideggera ku granicznemu pojęciu *Ereignis*, w hermeneutyce – jak wskazano – pełni funkcję przestrzeni pojednawczego dialogu. Myśl Heideggera po „zwrocie”, na którą powołuje się Gadamer, służy hermeneutyce podstawą jedynie jako zredukowana do jednego ze swych momentów: podmiotowego momentu autorstwa rozgrywającego się niepodzielnie w zautonomizowanym żywiole językowym. Statyczność konstrukcji i nieobecność koła hermeneutycznego maskowana jest różnicą między teorią a praktyką wykładni. Różnica ta jest nieuprawniona, zasadza się bowiem na tym, że myśliciel zachowuje dwojaki, wewnętrznie sprzeczny status: z jednej strony uznaje totalność językowo-tekstualnego *continuum*, z drugiej – zachowuje wobec niego pozycję podmiotu poznającego; inaczej: czyni przedmiotem poznania to, w czym założył wyłączną dziedzinę podmiotowości. Negując (za Nietzschem) „interpretatora”, hermeneutyk uprawia interpretację osobiście, a przez to zupełnie anonimowo. Refleksja *nad* rozumieniem utwierdza zatem transcendentalną dominację tekstu nadrzędnego – wbrew deklaracji o źródłowości samego rozumienia

i wbrew obowiązującej tezie o nieobecności metafizyka, dla którego mogłoby być ono, tzn. rozumienie, przedmiotem refleksji.

Heidegger, podjąwszy wysiłek przełamania „języka metafizyki” – by doświadczyć myślenia, które leżało u jego początków – nie uchylił się przed aporiami, których rzetelne myślenie nie uniknie przy próbie realizacji takiego projektu. Organizują one jego pisanie na równi z celem, który sobie założył. Bez odniesienia do „metafizycznych” dyspozycji – obiektywizmu, uniwersalności oraz roszczenia do całości – których *ograniczoność* ma zostać wytknięta, Heideggerowski koncept „bycia” byłby jedynie bladym antropologicznym fantazmatem z dodatkiem egzystencjalnego sosu. Gadamer natomiast, choć mieni się uczniem Heideggera, traktuje całość jako *taken for granted*, dlatego „bycie” jest dla niego od razu punktem wyjścia, a co ważniejsze – warunkiem możliwości *rozszerzenia* znaczenia hermeneutyki, oraz jej ontologizacji. Rozszerzenie to polega głównie na tym, że, nie związana z żadnym konkretnym tekstem, traktuje hermeneutyka wszystkie wypowiedzi na równi jako *przedmiot* refleksji; chce mieć ujęcie całości – ale jej samej nie podlegać. Obiektywistyczne roszczenia stoją w bezkonkluzywnym konflikcie z charakterystyczną dla niej apoteozą uczestnictwa i dialogu. Hermeneutyka ontologiczna jest więc surogatem ontologii – nie potrafi się zdecydować, czy filozofia zobiektywizowana w tekstach jest obserwowalnym artefaktem, czy może przestrzenią uczestnictwa. Surogatem „bycia” jest w niej właśnie to, co usprawiedliwia ten brak zdecydowania.

Hermeneutyka we właściwym znaczeniu, a już na pewno taka, co mieni się ontologiczną, powinna odsyłać zawsze do jednego jedyne go tekstu, dzięki któremu ona, jako instancja rozumiejąca, jest w ogóle możliwa. Swoje *telos* rozumienie z natury rzeczy musi upatrywać w tym, co jest przedmiotem rozumienia – jako zarazem własnej przyczynie – a jest nim bądź to konkretny tekst, bądź tekst jako konkret, wraz z wszystkimi konsekwencjami, jakie niesie za sobą „bycie w odniesieniu” do całości-konkretnu-dzieła. Przestrzeń estetyczna, w jakiej porusza się hermeneutyka, jest przestrzenią autonomii dzieła. Od rozumienia zależy to, kim jestem, a ponieważ rozumienie możliwe jest tylko jako uczestnictwo, ruch hermeneutyki powinien być ruchem mimetycznym, doprowadzającym podmiot do jego własnej, wyczerpującej się w tekście istoty. „Nastawienie to – pisze Habermas o rozumieniu – dopuszcza dokonywanie zamiany pomiędzy trzecią osobą (lub nastawieniem obiektywizującym), drugą osobą (lub nastawieniem zgodnym z regułami) i pierwszą osobą (lub nastawieniem ekspresywnym)”¹. Zamiany te, zauważmy, możliwe są jedynie wtedy, gdy sami – teleologicznie, czyli w istocie – jesteśmy elementem tekstu.

Ze stwierdzenia Ricoeura, że uogólnienie hermeneutyki jest jej radykalizacją² można wysnuć wniosek, iż w swej „radykalnej”, czyli ontologicznej postaci hermeneutyka obejmuje swym ruchem *każdą* relację między podmiotem a znakiem, wyrażeniem czy artefaktem. Właśnie to obiektywistycz-

¹ J. Habermas, *Rekonstrukcyjne versus rozumiejące nauki społeczne*, przeł. A. M. Kaniowski, „Kultura i Społeczeństwo” 1985, nr 4, s. 6.

² P. Ricoeur, *Język, tekst, interpretacja*, przeł. P. Graff i K. Rosner, Warszawa 1989, s. 192.

ne, przedmiotowe podejście do kwestii rozumienia każe Ricoeurowi dokonywać tak nietrafnych ekstrapolacji. Jeżeli – jak twierdzi ontologia Heideggerowska – rozumienie jest podstawową charakterystyką bycia „bytu zwanego człowiekiem”, nie oznacza to, że byt ów *tym bardziej jest*, im *większy* jest – jakkolwiek to rozumieć – zakres jego rozumienia. Twierdzić tak, to bezwiednie przyznawać się do transcendentnego stanowiska, że rozumienie *jest* (*musieć móc* znaczy *móc*: radykalizacją byłoby tu sprzężenie bycia i rozumienia) i należy je jedynie, by tak rzec, refleksyjnie skonsumować. Tymczasem byt *rozumie* o tyle, o ile jest byciem, a jest nim tak, *jak* rozumie – co wynika z istotnego sensu zarówno ontologii jak i hermeneutyki godnej tego miana. Nie przysługuje natomiast bytowi bycie z tytułu *samego* rozumienia skoro „[rozumienie bycia] kształtuje się lub rozpada odpowiednio do aktualnego sposobu bycia [...]”³.

Rozumienie jest rozumieniem, tzn. *jakimś odniesieniem*, jedynie w tej mierze, w jakiej ani *nie jest* tym, co jest przedmiotem rozumienia, ani, co na jedno wychodzi, nie wyczerpuje się w sobie samym. Twierdzić inaczej, to twierdzić całkowicie abstrakcyjnie, jakby samemu się nie podlegało temu, *jak i o ile* się rozumie, i wygłaszało sądy z racji samego rozumienia – rozumienia samego w sobie. A takie właśnie znacznie ma rozumienie w „uogólnionej” hermeneutyce – rozumienie jako transcendens.

Jeżeli natomiast słowo „uogólnienie” odnosi się do procesu emancypacji hermeneutyki od dziedziny tekstów kanonicznych i teologii biblijnej, i nie jest ono niewłaściwie użyte, możemy dwojako rozumieć ekspansję, którą ono opisuje: jako nadanie także tekstom innym niż kanoniczne właściwości, które uprzednio dla tamtych były zastrzeżone, bądź jako potraktowanie tekstów kanonicznych jak „zwykłych”. Należy zauważyć, że uogólniona teoria rozumienia nie wychwytyje różnicy między tymi dwiema możliwościami, tymczasem do hermeneutyki może stosować się jedynie pierwsza z nich. W sytuację prawdziwie hermeneutyczną popadam wtedy, gdy tekst mi przedłożony ma moc określenia mojej istoty i tego, kim jestem; jest bardziej mną niż ja sam. Nie może to być każdy tekst, a jedynie taki, wobec którego mogę przyjąć postawę naśladowczą; dopiero w nim, jako jego element – *jestem* naprawdę, czyli jestem takim, jakim być powinienem. Ale też ja nie mogę sobie *wybrać* tego tekstu – rozumienie nie poprzedza bycia. Poza tekstem kanonicznym tekstem takim jest jedynie tekst jako taki, tekst autonomiczny, pełnia przedstawienia. „Koniec dzieła” – *resp.* książki, opowieści itp. – ogłaszany jest więc tyleż przeciw fałszywie zwieńczonym „całościami”, co w imię takiego właśnie dzieła-konkretnu, choćby nawet miał on mieć postać przestrzeni strukturalistycznej „wolnej gry sygnansów”. Dlatego również Derridiańska krytyka „logocentryzmu”, jako próba obrony autonomii takiego tekstu, stoi pośrednio na straży tego, co, by użyć zwrotu Arystotelesa, „zgodne ze sztuką naśladowczą”.

Uogólnienie jako rozszerzenie zakresu kompetencji jest złą drogą dla hermeneutyki. Czytamy w *Byciu i czasie*, że jeśli owo rozszerzenie pokrywałoby się z „metodologią historycznych nauk o duchu”, to dziedzinę tę „her-

³ M. Heidegger, *Bycie i czas*, przeł. B. Baran, Warszawa 1994, s. 23.

meneutyką' można nazwać tylko w sensie pochodnym"⁴. Jasne jest jednak, że jeśli słowo to w ogóle ma być użyte w filozofii, jego znaczenie musi ulec zmianie, i to zmianie w kierunku *uniwersalizacji* sensu, jaki hermeneutyka wyjściowo ma w kontekście owej specyficznej, związanej z *konkretnym tekstem* dziedziny, jaką jest teologia biblijna. Dla Heideggera jednakowoż owa uniwersalizacja sensu dopuszczalna jest jedynie jako takie jego rozszerzenie, które w istocie jest *zawężeniem*. W *Unterwegs zur Sprache* pisze Heidegger: „Nazwa hermeneutyki użyta jest w *Sein und Zeit* w jeszcze szerszym znaczeniu; słowo 'szerszym' nie odnosi się tu oczywiście prostego rozciągnięcia owego znaczenia [...]; 'szerszym' oznacza: odnoszącym się do tej rozległości, która wypływa z istoty początku"⁵. Descombes pisze nawet, że Heidegger powraca tu do sensu pierwotnego hermeneutyki, a mianowicie odnoszącego się do posłańca bogów⁶.

Ścisłe filozoficzny sens hermeneutyki, jeżeli w ogóle będziemy się przy takowym upierać, nie może być po prostu przedłużeniem i rozwinięciem owej „emancypacji”, dla której tekst kanoniczny jest zewnętrznym dodatkiem do tego, co w swej czystej istocie jest nieograniczonym *ruchem rozumienia*. Odejście od zobowiązań wobec tekstu objawionego nie przydaje hermeneutyce swobody, której wcześniej była pozbawiona, lecz przeciwnie – wiążąc ją z uogólnionym tekstem *jako takim*, odbiera *rozumieniu* wszelką spontaniczność, każąc mu nade wszystko *nie-rozumieć*. Hermeneutyka prawdziwie filozoficzna i uniwersalna musiałaby być metafizyką – sztuką *nie-rozumienia* w warunkach pełnej jawności wszystkiego.

Transcendentalne rozumienie rozumienia przejawia się w akcentowaniu „nieskończoności” samego procesu rozumienia, że jest ono mianowicie ciągłą drogą, nieskończonym *dialogiem*. Taką koncepcję dialogu należy poddać krytyce nie dlatego, że jest to słowo zbyt optymistyczno-pojednawcze, jak na opis reakcji, w której jedna ze stron ustanawia się kosztem drugiej. Chodzi raczej o to, że jedynie pozornie nieskończoność jest tu określeniem negatywnym, zaznaczeniem poznawczej powściągliwości; w istocie przydaje ono nieskończoność temu, co samo w sobie i dla siebie – rozumienie jako (nieskończone) rozumienie rozumienia. Tymczasem ontologia – cokolwiek by jej zarzucić – nie jest, przeciwnie do hermeneutyki ontologicznej, teorią rozumienia; jeżeli w ogóle jest teorią, to teorią „bycia”, którego własnością jest takie lub inne, ale zawsze *jakieś*, tzn. skończone, rozumienie.

Realizując własne hasło wytyczenia ścieżki wiodącej „od dialektyki na powrót do dialogu, konwersacji”, Gadamer musiałby odwrócić się plecami do tego, co ukonstytuowało i ciągle konstytuuje *topoi*, w imię których sam Gadamer chciałby dialog prowadzić. Jednak – jako znawca i interpretator Platona – nigdy takiego gestu nie wykona; owo „na powrót” nie wiedzie przecież w stronę „dialogu” jako właściwej codziennemu życiu błahej wymiany „opinii”. Tym bardziej jednak znamiennym staje się ów postulat, jako że ujawnia stojące za nim przekonanie o transcendentalnej pełni nieskoń-

⁴ tamże, s. 53.

⁵ M. Heidegger, *Unterwegs zur Sprache*, Pfullingen 1959, s. 97.

⁶ V. Descombes, *Umykanie sensu*, „Literatura na Świecie” 1988, nr 8-9, s. 121-122.

czonogo procesu (dialogicznego), pełni, która nie tyle opiera się na ruchu *mimesis* – ciągle w znaczeniu, jakie ma to słowo w Arystotelesowskiej estetyce dzieła – ile go w sobie wyczerpuje. Podobnie jak rozumienie, dialog jest tutaj transcendensem.

Z tej pozycji, ruchem niejako zwrotnym, podchodzi Gadamer do kwestii dialogu Platońskiego⁷. Twierdzi on zatem, że forma dialogu nie jest u Platona zewnętrznym okryciem, czy przystrojeniem doktryny, ale – z czym należy się zgodzić – niezbywalnym elementem jej wyrażenia. Jest tak jednak, wedle Gadamera, dlatego, że forma dialogu pozwala uchwycić i przekazać tymczasowość wszelkiego wglądu, wzajemne dopełnianie się przeciwnych racji, jedno- i wieloznaczności. Tym więc, co w tym ujęciu dialog Platoński naśladuje, jest dialog *jako taki*, dialog – czyli Gadamerowska idea dialogu.

Idea dialogu jest jednak „monologiczna”; dialog nie jest nawet jej podmiotem lirycznym, raczej jest nim mediujący podmiot – jak gdyby można było być podmiotem dialogu. Idea dialogu ma zatem charakter nienaśladowczy, albo inaczej – dialog nie naśladuje własnej idei („Nie istnieje idea dialogu” – tymi słowami otwierany jest *Tożsamości* passus, w którym powiada się, że „złudzenie nauki opiera się na złudzeniu przedmiotu”⁸). W porządku *mimesis*, o który ciągle nam tu chodzi, dialog pełni funkcję naśladowczego uwiarygodnienia przedmiotu, o którym się mówi w tekście. Jako pojęcie opisowe natomiast, wskazuje na pewną sytuację, sytuację wymiany wypowiedzi. Czy samo zachodzenie tej sytuacji oznacza, że spełnia się oto *istota* tego, co pojęcie to przyzywa? Czy *istoty* „dialogu” nie kwestionuje sama sytuacja dialogu? Gadamer opisuje Platoński dialog tak, jakby jego istota leżała poza nim, jakby pracował on na rzecz czegoś nadrzędnego, a jego uczestnicy tworzyli „naukowe” forum, które, krocząc śladami powstającego konsensu, dociera do prawdy tego, o czym mowa. Wciąż przypominając o niepokojącej bezkonkluzywności – ewentualnie ironiczności konkluzji – dialogów Platońskich, o przypadkowości rozmówców, byłoby trywialne, gdyby nie okazywało się ciągle niezbędne. Czy wiemy na pewno, że przedmiotem dialogów Platona jest coś, co nie wynika z rozkładu ról – na przykład „dialogiczność” wszelkiego wglądu?

Tak źle oceniona przez ceniących porozumienie komentatorów wymiana wypowiedzi między Gadamerem a Derridą⁹ była jednym z tych rzadkich, prawdziwie dialogicznych i platońskich zarazem momentów, w których wzajemne porozumienie przejawia się w postaci *istoty niezrozumienia*. Dyskusja owa wydała się jej komentatorom bezkonkluzyjna, a nawet niedorzeczna. Wysunięto również wątpliwość, czy w ogóle miała miejsce¹⁰. Jeżeli spotkanie to zasługuje na taką ocenę, jest tak nie tylko – jak ocenił jeden z obser-

⁷ Poglądy Gadamera w kwestii „dialogowej” formy pism Platońskich omówione są w: D. G. Marshall, *Destruction, Sophistic and Hermeneutics: Gadamer, Gorgias, Plato and Derrida*, „Journal of Comparative Literature and Aesthetics” 1986, nr 1-2, s. 83-108.

⁸ M. Żarowski, *Tożsamość. Skażenie natury ludzkiej w filozofii Kartezjusza*, Wrocław 1994, s. 124.

⁹ Komentarze ze spotkania Derridy z Gadamerem w: *Dialogue and Deconstruction*, red. J. Sallis, New York 1989.

¹⁰ J. Sallis, *Interruptions*, [w:] *Dialogue and Deconstruction*, wyd. cyt., s. 251.

watorów¹¹ – z powodu „pirotechnicznych” zamiłowań Derridy, ale również z racji stanowiska jego adwersarza utrzymującego, że czynienie dyskusyjnym tego, iż się dyskutuje (*resp.* prowadzi dialog), jest pozbawione sensu. Hermeneutyka Gadamerowska, jako ontologicznie ugruntowany dialog z tradycją, korzystająca z „dialogu” jako pojęcia pierwotnego, obciążonego na dodatek drugim tego rodzaju pojęciem – mianowicie „wola” (porozumienia) – z punktu widzenia Derridy jest „metafizyka”, czyli „esencjalizmem”. Derridiańskiemu radykalizmowi Gadamer przeciwstawić może jedynie zdroworozsądkowe zaklęcia o uprzedniości *nastawienia* na zrozumienie, które z kolei wywoływały po drugiej stronie odpowiedzi „jakby zupełnie nie na temat”. Ów moment niezrozumienia nie mógł doznać swego rozwinięcia, gdyż sprzeniewierza się „przedmiotowi”, tenże wszak niezmiennie wyznaczany jest mocą konwencji przyjętej w drodze porozumienia uczestników. Właśnie jako fundament owego porozumienia uczestników staje się dialog pojęciem nadrzędnym, uniwersalnym stanem rzeczy; ale jednocześnie odsłania się tu jako podporządkowany nadrzędemu „porozumieniu”, czym zaprzecza swej *dialogicznej* istocie – odsłania się zatem jako element emfaticznie niezgodny ze sztuką naśladowczą, rozminięty z własną istotą.

Metafizyka dystansuje się od tego, co kolegialne nie dlatego, że reguły, które w ramach *collegium* budują jedność przedmiotu zawsze są niemerytoryczne, ale dlatego, że jedność ta nie wynika z całości przedstawienia. Całościowe przedstawienie jest wprawdzie dla „dialogu” dziedziną, w której się on porusza, to jednak do niczego nie zobowiązuje jego uczestników. Wierność wobec utrzymywanego ciągle ponawianą umową tematu opłacona jest unieamiętnieniem tego, że każda umowa w najlepszym razie bywa powtórzeniem tego, co jest pełną dowolnością. Rzecz, *ontos on*, która ma pełne prawo przejawić się jako dowolność, jako coś pozbawionego sensownego kontekstu, w ramach którego „dialog” mógłby ją usprawiedliwić, otóż rzecz ta z pewnością nie jest tym, co łączy uczestników dialogu, ich bowiem łączy „wola porozumienia”, wedle Gadamera – coś źródłowego.

Idea dialogu polega na uludzie, że nie może on być daleki od rzeczy, gdyż wielość uczestników nie pozwala na opanowanie przestrzeni rozmowy przez jedno wyobrażenie. Jest to, jak powiedzieliśmy, złudzenie. Hermeneutyka porusza się w żywiole autonomicznej przestrzeni znaczącej, a zachowuje się jakby miała możliwość oceny odległości swych figur od tego, co istnieje jako takie. Tymczasem naśladowczość jej figur zależy od fabuły, w której jest zamknięta. Fabuła nie staje się bardziej wiarygodna dzięki temu, że uczestniczy w niej więcej aktorów, którzy na dodatek stanowią także *collegium* autorów. Tocząca się wedle – jak mówi Arystoteles – „rozpoznań, które nie wynikają z jedności akcji”, za to według ingerencji autorów, fabuła hermeneutyki skazana jest jedynie na inflację.

Popularność rozumienia filozofii jako nieskończonej drogi, wiecznego poszukiwania itd. jest proporcjonalna do celebracji tego niezwieńczenia jako transcendentalnej kondycji myślenia. Po krytykę tej rozpowszechnionej od czasów romantyzmu idei odsyłam do znakomitego artykułu Alberta¹², gdzie

¹¹ D. G. Marshall, *Dialogue and Ecriture*, [w:] w: *Dialogue and Deconstruction*, wyd. cyt., s. 207.

¹² K. Albert, *O Platońskim pojęciu filozofii*, przeł. J. Drewnowski, Warszawa 1991.

wykazano, że motyw wiecznego dążenia nie jest bynajmniej dla filozofii źródłowy. Nieskończoność przestrzeni tekstów nie jest nieskończonością poszukiwań, ta bowiem niweczy sens szukania, w tej mierze przynajmniej, w jakiej należy go mierzyć miarą możliwości znalezienia. Jak zauważył cytowany przez Curtiusa Toynbee, znaczące powiększenie obszaru tradycji (jak gdyby trzeba było go jeszcze powiększać!) wymusza nie tyle nieskończoność ruchu, co zamkniętość fikcji jako jedynej możliwości sensu.

Powiada Bachtin: „Tekst jako swego rodzaju monada, która odzwierciedla (w skrajnym przypadku) wszelkie teksty danej sfery sensów”¹³. Oto przestrzeń hermeneutyki. Ale nieco wcześniej czytamy: „Zarazem jednak wszelki tekst (jako wypowiedź) stanowi pewną indywidualność i niepowtarzalną jedność. W tym właśnie tkwi cały jego sens (intencja, dzięki której powstał)”¹⁴. Hermeneutyka daleko odeszła od Diltheyowskiego romantyzmu poznawczego, ale przypisywanie jej intencji wskrzeszenia idei „obcowania autorów” jest jedynie częściowym nadużyciem. Albowiem po pełnym jej wyrugowaniu, wraz z tym, co stanowi w niej *residua* historyzmu i neokantyzmu, hermeneutyka staje się niespójna i niezrozumiała. Wykluczając pomost prowadzący od tekstu jako „swego rodzaju monady” do intencji jego autora, zakłada ona z konieczności, że to, czego poszukuje, tkwi w tekście jako tym, „co stanowi pewną indywidualność i niepowtarzalną jedność” – a nie jest do niego dodane przez interpretację. Tekstem takim jest jednak *taka, a nie inna* fikcyjna struktura. Rozumienie tekstu nie może przebiegać w trybie uzupełniania go, choćby popartego transcendentalną zasadą, iż odzwierciedlają się w nim „wszelkie teksty danej sfery sensów”.

Celem rozumienia jest przecież Ja – prawdziwsze, bardziej obiektywne, niż „ja” codziennego przeżycia, niż autor-człowiek. „Owo jestestwo – jak nazywa Bachtin ów wirtualny, acz prawdziwszy podmiot – nigdy jednak nie może stać się jednym z obrazów samego utworu. Tkwi ono w utworze jako całości, ale w żadnym wypadku nie na prawach jednej z części składowych (przedmiotowych) przedstawienia”. I żeby wyrazić rzecz do końca, z pedanterią przywołuje Bachtin pojęcia Eriugeny: „To nie *natura creata*, ani też *natura naturata et creans*, a czysta *natura creans et non creata*”¹⁵.

Ów *absolut* autorstwa sytuuje autor *Estetyki twórczości słownej* w obrębie konkretnego, skończonego dzieła. Zatem pełnia autorstwa jest dla niego zarazem pełnią naśladownictwa. Podobnie jak Gadamer, Bachtin wiele mówi o dialogu, ale zachodzi tu charakterystyczne przesunięcie: dialog Bachtina jest właściwością sztuki naśladowczej, nawet kryterium estetycznej prawdy dzieła, nigdy zaś – jak u Gadamera – wehikułem nie mających końca roszczeń rozumienia. „Samo rozumienie – pisze Bachtin – włącza się do systemu dialogowego jako jeden z jego składników, zmieniając w pewien sposób totalny sens systemu. Rozumiejący – nieuchronnie staje się *trzecią* osobą dialogu (...)”¹⁶. Zauważmy, że rozumienie ma tu pewien status w *systemie*, dokładnie taki, jaki jest status *rozumiejącego* – postaci, elementu

¹³ M. Bachtin, *Estetyka twórczości słownej*, przeł. D. Ulicka, Warszawa 1986, s. 405.

¹⁴ tamże, s. 406.

¹⁵ tamże, s. 412.

¹⁶ tamże, s. 435.

przedstawienia. Także dla Bachtina nie ma idei dialogu. Dzieło ma charakter dialogowy (naśladowczy) wtedy, gdy samowiedza bohatera radykalnie rozchodzi się z samowiedzą autora (idea dialogu byłaby ideą rzeczy nie uczestniczącej w swej idei). Nie pełni zatem dialog u Bachtina funkcji pośredniczących, ani tym bardziej zapośredniczających, przeciwnie, jest tym, co pozwala drugiemu głosowi pozostać głosem Innego.

W *Prawdzie i metodzie* świadomie używa Gadamer pojęcia *mimesis* i podkreśla aktualność Arystotelesa, na jego *Poetykę* powołując się kilkakrotnie z okazji definicji tragiczności i udziału widza jako istotnego elementu przedstawienia, zaś raz jedynie, w *Postłowi*, w kontekście samej koncepcji *mimesis*. Zauważa on tam, że Arystoteles „przyznaje [...] poezji pewną ogólność, która nie ma nic wspólnego z substancjalistyczną metafizyką klasykistycznej estetyki naśladowania” i wskazuje „raczej na wymiar możliwości – przez to zaś także na wymiar krytyki rzeczywistości [...], którego hermeneutyczna zasadność wydaje mi się niezwalczona [...]”¹⁷. Te bardzo ostrożne, jakby coś otwierające sformułowania składają się na *de facto* ostatnie zdanie narracji *Prawdy i metody*, przed nagle ucinającym ją, króciutkim akapitem. Osobliwość tego, w swej skrajnej marginalności aż wyróżnionego miejsca dla równie osobliwej, bo boleśnie nieadekwatnej próby złożenia hołdu, nie jest może przypadkowa. Albowiem „pewna ogólność” i „wymiar możliwości” współbrzmie wprowadzie z hermeneutyczną „otwartością na dialog”, ale dementuje ją całość Arystotelesowskiej konceptualizacji, w ramach której owa „ogólność” poezji warunkowana jest kompozycyjnym domknięciem i autonomią przedstawienia. Te własności, decydujące o *telos* dzieła poetyckiego, stanowią nie tylko o tym, że poeta różni się od historyka, ale że różni się na sposób, który – i tę konkluzję Stagiryty pomija Gadamer – zbliża go do filozofa. Powołując się zaś na *Poetykę* w kwestii definicji tragiczności i udziału widza w przedstawieniu jako widowisku, pomija Gadamer również i to, że doskonałość tragedii upatruje Stagiryta w tym, iż z powodzeniem obywa się bez widowiska, które zresztą uznał za najmniej naśladowczy element dramatycznego przedstawienia¹⁸.

Dziedzina, w której *telos* naśladownictwa jest zarazem jego przyczyną, dziedzina pełni uczestnictwa, w hermeneutyce degradowana jest do roli idealnego typu, paradygmatycznego *exemplum* estetycznej „gry”.

Gra jako „przemiana w wytwór i czyste zapośredniczenie”¹⁹ wydaje się być spełnieniem mimetycznego dążenia, skoro „Gra [...] nie mierzy siebie wedle niczego zewnętrznego wobec niej. [...] Nie dopuszcza ona już żadnego porównania z rzeczywistością jako ukrytą miarą wszelkiego podobieństwa odwzorowania”²⁰, a jej byt „jest zawsze dokonaniem, czystym wypełnieniem, *energeia*, która swój *telos* ma w sobie”²¹.

Gadamer znakomicie, a w niektórych partiach w sposób nieledwie natchniony, pisze o „grze”, owej pełni uczestnictwa, mimetycznej autonomii i bytowej przemianie – jakby sam, uczestnicząc w tekście, chwilami jej pod-

¹⁷ H.-G. Gadamer, *Prawda i metoda*, przeł. B. Baran, Kraków 1993, s. 507.

¹⁸ Arystoteles, *Poetyka*, 1450b 21-23.

¹⁹ H.-G. Gadamer, *Prawda i metoda*, wyd. cyt., 126.

²⁰ tamże, s. 130.

²¹ tamże, s. 131.

legał. A przecież musi w końcu, ulegając już dwoistemu posłannictwu hermeneuty *tekstów*, wycofać się, powrócić do *rozumienia*, ująć rzecz w *szerzej*, zatem wirtualnie nieskończonej, perspektywie, w której przemiana i uczestnictwo są co najwyżej *orientującymi* momentami.

„Przemiana natomiast oznacza, że coś naraz i jako całość staje się czymś innym, a to inne, którym tamto jest jako przemienione, stanowi jego prawdziwy byt, wobec którego jego wcześniejszy byt jest niczym”²². Rozumienie musi w końcu samo siebie zrozumieć choćby w tej mierze, aby mogło uznać przemianę za dokonaną lub nie, oraz rozpoznać, na ile uczestniczy w grze, na ile zaś ją opisuje – o ile heterogeniczne przemieszanie bycia podmiotem coś poznającym i podmiotem tego czegoś w sensie ontycznym faktycznie nie jest tym, co umożliwia jego ruch. Należałoby pytać za Kierkegaardem o *równoczesność* – czy mianowicie rozumienie jest równoczesne z tekstem, czy tenże jest dla tamtego jedynie *pobudką*; czy tekst jest – nieco tylko przysposabiając Kierkegaardowskie kategorie – *przypomnieniem* bycia, czy jego *źródłem*²³.

„Nie może tu być żadnego przejścia na drodze stopniowych zmian, które prowadziłyby od jednego do drugiego, gdyż jedno jest zaprzeczeniem drugiego” – czytamy u Gadamera, który najwyraźniej gotów jest dzielić Kierkegaardem owo przekonanie o wykluczaniu się dwóch stanów, z których tylko jeden jest uczestnictwem, oraz o braku stopni pośrednich między nimi. „Tak więc przemiana w wytwór – czytamy wszelako dalej – oznacza, że coś co istniało wcześniej już nie istnieje. Również jednak to, że to, co istnieje teraz, co się w grze sztuki prezentuje, jest trwałą prawdą”²⁴. Tryb egzemplifikacyjny, z jakim ujmuje autor *Prawdy i metody* kwestię „gry”, a więc uczestnictwa w przedstawieniu, stanowi alibi dla tego wszystkiego, co w ujęciu tym dementuje roszczenia hermeneutycznego „dialogu”; dlatego też dopuszcza się Gadamer w swym wykładzie pewnego radykalizmu. Jednak ujęcie uczestnictwa „na przykładzie” sztuki – albo zresztą czegokolwiek innego (np. świata prawd logicznych) – skażone jest przez to, że wyodrębniając dziedzinę zapośredniczenia, ukazuje wprawdzie – „przykładowo” – porywającą wizję, ale uchyla się dialektyce *całości* przedstawienia, czyli dialektyce w ogóle. Filozofia, która zapomina o swej dialektyce, zostaje zdominowana przez mechanizm samozachowania, tak też ucina Gadamer swój radykalizm tam, gdzie u Kierkegarda zaczyna on żyć niejako na własną rękę, życiem w pełni mimetycznym. Wprawdzie to, „co się w grze sztuki prezentuje jest trwałą prawdą”, ale ponieważ trwałości tej wehikulem jest święto, powtórzenie, komunია, czy też, wedle Kierkegarda, *równoczesność* i „chwila, która jest wiecznością”, nieuchronnemu paradoksowi przeciwstawia hermeneutyka solidną mądrość, że nie wszystko jest grą, sztuką, a świętować nie sposób wszak codziennie.

²² tamże, s. 129.

²³ patrz: *Okruchy filozoficzne*, rozdz. I („Projekt myślowy”) i IV („Przypadek ucznia żyjącego równocześnie”) [w:] S. Kierkegaard, *Okruchy filozoficzne. Chwila*, przeł. K. Toeplitz, Warszawa 1988.

²⁴ H.-G. Gadamer, *Prawda i metoda*, wyd. cyt., s. 129.

Podobnie jak świętować, filozofować można wtedy, gdy „już zatroszczone się o prawie wszystkie potrzeby życiowe”²⁵. Prawdą jest zatem, że „filozofia jest niedzielą życia”²⁶, uczestnictwem w tym, co, będąc za każdym razem inne, pozostaje zawsze tym samym. Swój wyłączny przedmiot, Jedno, filozofia utrzymuje przez ogład, który jest *jednocześnie* uczestnictwem. Celem przywrócenia wagi podwójnemu sensowi *theoria* – oglądanie i świąteczne poselstwo²⁷ – nie jest schlebienie regresywnemu sentymentowi, utrzymującego wbrew zeświecczonemu rozumowi „moment mitologiczny”; stawką jest tu bowiem utrzymanie *jednocześnie* Jednego i tekstu, tekstu i znaczenia, znaczenia i doświadczenia (uczestnictwa), czyli – utrzymanie przedmiotu filozofii, zatem jej samej. Żadna *teoria*, jeśli chce mienić się filozoficzną, nie może, pod groźbą utraty przedmiotu swego oglądu, być tym, co godziłoby w mimetyczną prawdę tekstu, czyniło z niego monolog, sprawozdanie, wyraz stanu, fabułę bez początku i celu, autobiografię w złym, samozachowawczym sensie. „A wszelki pisarz – pisze Bachtin – (nawet czysty liryk) – czyż nie jest ‘dramaturgiem’, w tym sensie, że wszystkie słowa rozdziela między cudze głosy, w tym także – obraz autora (oraz inne autorskie maski)? Być może, wszelkie nieuprzedmiotowione, jednogłosowe słowo jest naiwne i niegodne prawdziwej sztuki, a tylko *drugi* brzmiący w nim głos jest prawdziwie twórczy. Tylko on – *czysta relacja* – rzeczywiście nie podlega reifikacji, nie rzuca substancjalnego, obrazowego cienia”²⁸ – cienia będącego reminiscencją i transmisją władzy, wsobnej, zachowawczej monologiczności, rzucanego przez podmiot, który, kierując się najwyższą zasadą samozachowania, spełnia w istocie już *wszystkie* „potrzeby życiowe”.

Być może faktycznie tak jest, że podmiot to postać jedynie tekstualna, lokalna konstelacja w ramach „gry znaczących”, ale nieustanne ponawianie pytania o status podmiotu, o „kto?” w tekście, wciąż konstytuuje owo jedyne żywe znaczenie, jakie słowo *podmiot* musi zachować w filozofii. Poniechanie tego pytania, a więc i owego znaczenia, czyni z interpretacji hermeneutycznej ową formalną – bynajmniej nie „święteczną” – grę. Hermeneutyka filozoficzna zatem, owo „uogólnienie” i ponoć radykalizacja sztuki czytania tekstów świętych, jest więc jak zbyt długo trwająca rozmowa, w której chodzi już tylko o to, by nie dopuścić do zasmakowania nieobecności tematu. Stąd też kompulsywny charakter „nieskończonego dialogu”, solidaryzujący jego uczestników i chętnie przez nich brany za oddziaływanie samej rzeczy, zgola aktualizację jej prawdy. Przystanie na podział, na cząstkowość prawdy, i jakoby właściwy jej sposób bycia w rozpisanu na nieokreśloną wielość, przynajmniej *powinien móc* być filozofii obcy – obecnie jednak, w dużej mierze za sprawą hermeneutyki, stał się obowiązujący.

²⁵ Arystoteles, *Metafizyka*, 982b.

²⁶ G.W.F. Hegel, *Encyklopedia nauk filozoficznych*, przeł. Ś. F. Nowicki, Warszawa 1990, s. 52.

²⁷ „Zatem sens słowa *theoria* odpowiada całkowicie sensowi, który przypisaliśmy również filozofii: *theoria* i filozofia mają charakter podróży – podróży, której cele nie są powszednie, lecz religijne, przy czym cel podróży nie leży ze swej istoty w niedosiężnej dali. Filozofia osiąga ten cel przez oglądanie. (K. Albert, *O Platónskim...*, wyd. cyt., s. 38).

²⁸ M. Bachtin, *Estetyka twórczości słownej*, wyd. cyt. s. 413.

LITERATURA:

- [1] Albert, K., *O Platońskim pojęciu filozofii*, przeł. J. Drewnowski, Warszawa 1991.
- [2] Arystoteles, *Dzieła wszystkie*, przekłady, wstępy i komentarze D. Gromska, L. Regner, W. Wróblewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- [3] Bachtin, M., *Estetyka twórczości słownej*, przeł. D. Ulicka, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1986.
- [4] Descombes, *Umykanie sensu*, „Literatura na Świecie” 1988, nr 8-9.
- [5] Gadamer, H.-G., *Prawda i metoda*, przeł. B. Baran, Wydawnictwo inter esse, Kraków 1993.
- [6] Habermas, J., *Rekonstrukcyjne versus rozumiejące nauki społeczne*, przeł. A. M. Kaniowski, „Kultura i Społeczeństwo” 1985, nr 4.
- [7] Hegel, G.W.F., *Encyklopedia nauk filozoficznych*, przeł. Ś. F. Nowicki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1990.
- [8] Heidegger, M., *Bycie i czas*, przeł. B. Baran, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- [9] Heidegger, M., *Unterwegs zur Sprache*, Pfullingen, Neske 1959.
- [10] Kierkegaard, Soren, *Okruchy filozoficzne. Chwila*, przeł. K. Toeplitz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1988.
- [11] Marshall, D. G., *Deconstruction, Sophistic and Hermeneutics: Gadamer, Gorgias, Plato and Derrida*, „Journal of Comparative Literature and Aesthetics” 1986, nr 1-2, s. 83-108.
- [12] Marshall, D. G., *Dialogue and Ecriture*, [w:] *Dialogue and Deconstruction*, red. J. Sallis, New York 1989.
- [13] Ricoeur, P., *Język, tekst, interpretacja*, przeł. P. Graff i K. Rosner, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1989.
- [14] Sallis, J., *Interruptions*, [w:] *Dialogue and Deconstruction*, red. J. Sallis, New York 1989.
- [15] Żarowski, M., *Tożsamość. Skażenie natury ludzkiej w filozofii Kartezjusza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1994.

STRESZCZENIE

Hermeneutyka filozoficzna przedstawia się jako metoda lektury i interpretacji tekstów filozoficznych, dzięki której teksty te prowadzą między sobą niekończący się dialog i spór. Metoda ta narzuca jednak poważne ograniczenia – zakłada ona istnienie swego rodzaju *universum* tekstualnego, obejmującego zarówno podmiot i przedmiot tekstu, jak również wszelkie możliwe znaczenia, jakie mogą się w tekście ujawnić. W artykule staram się ukazać, że tworząc w ten sposób warunki dla nieograniczonej dialogiczności, hermeneutyka pozbawia ową dialogiczność celu, samą filozofię zaś – przedmiotu dociekania.

SUMMARY

Philosophical hermeneutics claims to be a method of reading and interpretation of philosophical texts – method which enables them to maintain a never ending dialogue and dispute. The method imposes yet the serious limitations – namely establishes a kind of textual *universum* which includes in itself the subject of text, its object, as well as all its possible meanings. The article shows that the philosophical hermeneutics, creating in this way favorable terms for unlimited dialogicity, deprives that dialogicity of its goal, and philosophy itself of its object of investigation.



Ks. Tadeusz Fitych
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Geneza, znaczenie i sposób opracowywania instrukcji poselskiej w „złotym okresie” dziejów dyplomacji watykańskiej

1. WSTĘP

Placówki dyplomatyczne Stolicy Apostolskiej są najstarszymi placówkami tego typu świecie. Wysyłanie przedstawicieli dyplomatycznych stolicy Apostolskiej pielęgnowano już w relacjach Rzym-Konstantynopol w okresie V-VIII w. kiedy to byli wysyłani tzw. apokryzjariusze. Następny etap rozpoczyna się w wieku IX. Wówczas pojawiają się legaci. Są oni pełnomocnikami papieża reprezentującymi go czasowo lub na stałe w danym kraju lub państwie (byli akredytowani przy dworach). Legaci rozstrzygali wszystkie sprawy natury kościelno-politycznej.

Od czasów Grzegorza VII służba dyplomatyczna zaczyna przybierać charakter stały i wtedy po raz pierwszy pojawia się tytuł nuncjusza¹. Pierwsza seria nominacji nuncjuszy, którzy mają szczególną pozycję – równocześnie są to kardynałowie (ale nie mianowani spośród duchowieństwa, lecz wysocy urzędnicy, co tylko wysoko podnosi rangę nuncjuszy). Mieli oni bardzo szerokie kompetencje obejmujące także przeprowadzenie reform gregoriańskich w Kościele, co powróci także w okresie reformacji w XVI w.. Pojawienie się nuncjatur powoduje, że legaci zaczynają tracić na znaczeniu i są typowymi przedstawicielami dyplomatycznymi okresu przejściowego *ad interim*.

Na przełomie XV i XVI w. powstają już pierwsze stałe – rezydencjalne nuncjatury. Pierwsza została erygowana w Hiszpanii w 1492 r., na dworze katolickiej pary królewskiej Ferdynanda i Izabeli, a następne we Francji,

¹ Zob. A. Pieper, Zur Entstehungsgeschichte der ständigen Nuntiaturen, Freiburg im Br. 1894.

Niemczech i Portugalii w 1513 r., a w 1514 r. w Neapolu. Stąd za twórcę nowożytnej dyplomacji uważa się papieża Leona X (1513-1521), który przeprowadził ostateczną stabilizację nuncjatur (liczbie państw oraz dworów odpowiada liczba nuncjatur).

W okresie reformacji nuncjatury otrzymały eklezjalne zadanie w postaci monitorowania w poszczególnych państwach zjawisk związanych z reformacją i opisywania stanu posiadania kościoła. Taki stan przetrwał do soboru trydenckiego (1545-1563), a w okresie późniejszym priorytetowym zadaniem nuncjatur była reforma trydencka². W efekcie decyzji soborowych wprowadzono rozróżnienie trzech typów placówek dyplomatycznych: 1) – legatura ma charakter nadzwyczajnej placówki dyplomatycznej, legat jest ambasadorem nadzwyczajnym wysłanym w określonym celu – misji; 2) – nuncjatura (nuncjusz to już stały przedstawiciel papieża przy dworze panującego)³; 3) – internuncjusz (szef placówki stałej – rezydencjalnej, ale nie o statusie nuncjatury lecz tylko poselstwa)⁴. Wówczas pojawił się m. in. problem, w jaki sposób zapewnić prawidłowy rozwój karier kościelnych oraz wysoki autorytet i prestiż odpowiadający dyplomatycznym przedstawicielom papieża w stosunku do dyplomatów innych państw i hierarchów kościołów lokalnych. W rozwiązaniu kwestii postulowano, żeby niejako automatycznie każdy internuncjusz zostawał biskupem, a nuncjusz arcybiskupem (są to tylko biskupstwa tytularne). Z kolei jeśli obsługiwał nuncjaturę pierwszej klasy, to miał on nadzieję na promocję kardynalską⁵.

Od wieków były znane dążenia legatów i dyplomatów papieskich do rozszerzenia swych uprawnień zwyczajnych i nadzwyczajnych. Po pokoju westfalskim z 1648 r. potrydenckie uprawnienia nuncjuszy zostały rozszerzone, bowiem byli oni stróżami katolicyzmu dworu i elit politycznych. Wie-

² Zob. T. Fitych, Pierwsze wizytacje kolegów papieskich w Polsce (Z działalności G. B. Lancellottiego nuncjusza apostolskiego w Polsce (1622-1627), w: W kręgu chrześcijańskiego orędzia moralnego. Księga Jubileuszowa poświęcona czci Księdza Profesora Antoniego Młotka, red. M. Biskup, T. Reroń, Wrocław 2000, s. 723-756.

³ Zob. T. Fitych, Personel i organizacja nuncjatury Giovanniego Battisty Lancellottiego, 31-szego nuncjusza apostolskiego w Polsce, "Saeculum Christianum" 8(2001) nr 1, s. 41-80; tenże, Korespondencja dyplomatyczna Giovanniego Battisty Lancellottiego Nuncjusza Apostolskiego w Polsce w latach 1622-1627, Poznańskie Studia teologiczne" X (2001), s. 253-328.

⁴ Zob. T. Fitych, Korespondencja internuncjusza audytora Antonio Francisco Cirioli z Sekretariatem Stanu w przededniu sejmu zwyczajnego zwołanego w Warszawie w 1623 roku (edycja listów od 26 XI 1622 do 24 I 1623), "Folia Historica Cracoviensia" 6(1999), s. 111-128; [Cz. II. edycja listów od 26 XI 1622 do 24 I 1623), "Folia Historica Cracoviensia" 7(2000), s. 81-105, nr 5-28.

Poraz pierwszy w historii badań nad organizacją pracy dyplomatycznej z watykańską na czele, został opublikowany cały pakiet dokumentów nuncjusza (i to w układzie synoptycznym oraz z bogatym aparatem krytycznym – zob. T. Fitych, Struktura i funkcjonowanie nuncjatury Giovanniego Battisty Lancellottiego (1622-1627), RW Wydziału Teologicznego Uniwersytetu Opolskiego Opole 2005, s. 193-244, 638-760.

⁵ Zob. m.in. T. Fitych, Półroczna podróż do Warszawy Giovanniego Battisty Lancellottiego, nuncjusza apostolskiego w Polsce w latach 1622-162, "Studia Gnesnensia" XIV (2000) s. 225-242; tenże, Pół wieku służby Kościołowi Giovanniego Battisty Lancellottiego – nuncjusza apostolskiego w Polsce (1622-1627), "Saeculum Christianum" 7(2000) nr 2, s. 67-90; tenże, Rekomendacje Zygmunta III Wazy w sprawie kardynalatu Giovanniego Battisty Lancellottiego nuncjusza apostolskiego w Polsce w latach 1622-1627, "Nasza Przyszłość" (1999) t. 91, s. 171-206.

lu nuncjuszy odegrało rolę w tym okresie, która będzie rzutować na XIX-wieczne rozwiązania – „mieszania” się do polityki wewnętrznej.

Od. XVI w. dyplomacja watykańska, obok weneckiej, należała do wiodących i najlepiej zorganizowanych. Od czasu wyboru Grzegorza XIII (1572-1585) do zakończenia posługi przez Grzegorza XV (1621-1623), rezydencjalne nuncjatury apostolskie zostały już w pełni zinstytucjonalizowane i pomyślane jako skuteczne narzędzie umożliwiające realizację reformy kościelnej i kontr-reformacji, a podstawowym zadaniem nuncjuszy było dobro wspólne Kościoła. Co więcej, Ludwik von Pastor uznawał stuletni okres od pontyfikatu Pawła III (1534-1549) do Urbana VIII (1623-1644) za jeden z najważniejszych i najbardziej świetlanych okresów papieżstwa, tzw. „złoty okres”.

Ponadto za pontyfikatu Grzegorza XV można już mówić, o w pełni ukształtowanej, zinstytucjonalizowanej papieskiej służbie dyplomatycznej oraz zogniskowanej na wcielaniu w życie reformy trydenckiej, jak też o wyjątkowo dojrzałej formie podstawowych jej dokumentów, głównie instrukcji ogólnych.

Konsekwencją tego, nie będącą dziełem zwykłego przypadku, lecz efektem priorytetowego projektu badawczego Niemieckiego Instytutu Historycznego działającego w Rzymie, jest fakt iż właśnie jako pierwsze zinwentaryzowano i wstępnie opracowano krytycznie aż 235 instrukcji poselskich, które obejmują ważny dla Kościoła i dziejów nuncjatur okres 1592-1623.

2. ZNACZENIE I ZAWARTOŚĆ INSTRUKCJI OGÓLNEJ⁶

Nuncjusz wyjeżdżający na placówkę dyplomatyczną zasadniczo otrzymywał w swym „poselskim ekwipunku” brewe nominacyjno-kompetencyjne (tzw. *facultates generales*), brewe uwierzytelniające (a nawet całą ich kolekcję z formą *in albis* włącznie), a także instrukcję ogólną⁷ (w sprawach specjalnych powierzano mu także instrukcje szczegółowe; w miarę często wydawała je Kongregacja Rozkrzewiania Wiary)⁸ i kolekcję pierw-

⁶ Genezę powstania niniejszego przyczynku i motywem jego publikacji stanowią często powtarzane cykle wykładów z dziejów dyplomacji i wprowadzenia do praktyk dyplomatycznych.

⁷ Odwołując się do praktyk znanych w służbie polskiej dyplomacji, należy podkreślić, iż już w pierwszej połowie XV w. hierarchia dyplomatów obok prokuratora królewskiego (stałego przedstawiciela w kurii rzymskiej) знаła dwa zasadnicze szczeble: wyższy (orator) i niższy (nuntius). Z upływem czasu tzn. na początku XVI w. nuntius mógł oznaczać wyższego rangą posła. Orator był również tytułem wysłannika królewskiego na sejmik, czy też zjazd stanów w Prusach Królewskich. Otrzymywał on instrukcję, listy uwierzytelniające i wygłaszał mowę. K. Górski, 1466-1492: Lata konfliktów dyplomatycznych, w: Zob. Historia Dyplomacji Polskiej, t. I: połowa X w.-1572 pod redakcją M. Biskupa, opracowali M. Biskup, K. Górski, Z. Kaczmarczyk, G. Labuda, Z. H. Nowak, R. Żelewski, Warszawa 1980, s. 504; T. Fitych, Instrukcja Początkowa Giovanniego Battisty Lancellottiego, 31-szego nuncjusza, „ABMK” 73(2000) s. 145-213.

⁸ O posiadaniu już dojrzałej wizji działania nowopowstałej Kongregacji Rozkrzewiania Wiary oraz o wymownym dynamizmie jej posługi świadczą zarówno pierwsze instrukcje szczegółowe tego dykasterium udzielone m.in. nuncjuszowi A. Santa Croce (1627-1630) z datą 1 III 1627 r. (zob. *Acta Nuntiaturae Polonae* (dalej cyt. ANP), t. 23: Antonius Santa Croce (1627-1628), vol. 1: (1 III 1627 - 29 VII 1628), ed. H. Litwin, Roma 1996, N. 1 i 2, s. 3-7). Przed pięciu laty znacznie bardziej uproszczone instrukcję tego typu z datą 12 XII 1622 r. przekazał G. B. Lancellottiemu jeszcze sam papież Grzegorz XV (1621-1623).

szych dwóch odrębnych kluczy szyfrowych⁹. W praktyce było możliwym, że dokumenty te wręczał nuncjuszowi bądź to kardynał nepot w towarzystwie sekretarza stanu, albo nawet sam papież na specjalnie w tym celu udzielonej audiencji. W czasie trwania tej ostatniej, istniała jeszcze możliwość wyjaśnienia nuncjuszowi niektórych kwestii niejasnych lub wątpliwych. Tematy dyskretne były nuncjuszowi przekazywane w formie wypowiedzi ustnej lub też odrębnego pisma samego papieża. Należy jednak od razu podkreślić, iż z różnych przyczyn bywały częste przypadki, iż instrukcję ogólną wysyłało nuncjuszowi już pocztą, nawet z opóźnieniem kilku miesięcy¹⁰. Był to zarazem typowy przypadek Giovaniego Battisty Lancellottiego, któremu ze względu na krótki termin wyjazdu do Polski (zdeteterminowany styczniowym zgromadzeniem sejmu) najpierw wręczono ad informandum, i jako „duplikat”, tylko w niewielkim tylko stopniu zmodyfikowaną instrukcję jego poprzednika kardynała Cosimo de Torresa (1621-1622) z uprzednią datą 30 maja 1621 r., a firmowaną przez sekretarza stanu kard. Ludovico Ludovisi’ego¹¹. W podobnych sytuacjach posługiwano się też niekiedy relacją końcową poprzednika, która jak to miało miejsce w przypadku

⁹ Fakt wyposażenia nuncjusza w dwa odrębne klucze szyfrowe sygnalizuje m.in. instrukcja początkowa Francesco Simonetty z 18 XI 1606 r. (f.149r); L. Ruiniego (26 IX 1612); C. de Torresa (30 V 1621). Zob. H. D. Wojtyśka, *Acta Nuntiaturae Polonae. De fontibus eorumque investigatione et editionibus. Instructio ad editionem. Nuntiorum series chronologica* (dalej ANP), t. I, Roma 1990, s. 21; A. Tygielski (wyd.), ANP t. XVIII., vol. 1:(21 VI 1606-30 IX 1607), s. 29-30; *Relacje nuncjusów apostolskich i innych osób o Polsce od 1548 do 1690*, wyd. E. Rykaczewski, t. 2, Berlin-Poznań 1864, s. 109-116.

W Polsce tajną korespondencję Kancelaria koronna prowadziła już w połowie XV w.. W tym czasie spotykamy się tam ze stosowaniem szyfru. Zachowane dokumenty z końca XV w. świadczą o tym, że posługiwali się nim również i Krzyżacy. Nie mniej pierwszy zachowany polski klucz do szyfru pochodzi z 1511 r., a przechowuje go Muzeum Narodowe w Krakowie. Zob. K. Górski, 1466-1492: Lata konfliktów dyplomatycznych, w: *Historia Dyplomacji Polskiej*, t. I: połowa X w.-1572 pod redakcją M. Biskupa, opracowali M. Biskup, K. Górski, Z. Kaczmarczyk, G. Labuda, Z. H. Nowak, R. Żelewski, Warszawa 1980, s. 504.

¹⁰ P. L. Caraffa mianowany nuncjuszem w Kolonii 24 V 1624 r. otrzymał tylko facultates generales, a w ponad miesiąc później Sekretarz Stanu obiecał mu iż wkrótce nastąpi wysyłka brewiów uwierzytelniających i rekomendacyjnych oraz instrukcji ogólnej. Tę ostatnią wraz z 2 kluczami szyfrów otrzymał on dopiero po bez mała 8 miesiącach, tzn. 18 I 1625 r., natomiast już po dotarciu do Kolonii (10 VIII 1624). kard. F. Barberini nadal obiecywał mu wysyłkę instrukcji oraz kluczy szyfrowych (24 VIII 1624 r). Zob. *Nuntiaturberichte aus Deutschland* (NBD), Bd. VII/1: Nuntius Pier Luigi Carafa (1624 Juni - 1627 August) Bearbeitet von Joseph Wijnhoven, Paderborn - München 1980, nr 3, 20, 174, s. 33, 45-46, 137-138.

¹¹ Zob. Or.: Lauro, AL, Arm. B 2, fasc. H, 24; na okładce: "30 maggio 1621. Monsignor Giovanni de Torres Arcivescovo di Adrianopoli antecessore di Monsignor Giovanni Battista Lancellotti" i niżej inną ręką: "Istruzione mandata dal Sig. Card. Ludovisi al sullodatao Monsignore destinato Nunzio in Polonia. Tale istruzione venne in seguito inviata dallo stesso Cardinale a Monsignor Giovanni Battista Lancellotti successore nella Nunziatura sudetta"; na f. 1r powtórzenie j.w. z dodatkiem: "Questo documento è un duplicato fatto dall Cardinale Ludovisi per Monsignore Giovanni Battista Lancellotti Successore nella Nunziatura in Polonia di Monsignore de Torres, come si legge alla pagina 3 della istruzione dello stesso" na f. 17r podpis sekretarza stanu kard. Ludovisi i jego owalna pieczęć opłatkowa. Zob. T. Fitych (wyd.), ANP t. XXII, vol. 1, nr 26, s. 49-51 (wyłącznie registr instrukcji); jest znamienne że K. Jaitner, który na podstawie minuty opublikował zarówno registr jak pełny włoski tekst instrukcji opoczątkowej C. de Torresa podał nieco wcześniejszą datę tzn. 25 V 1621 (sic!) - zob., Tenże, *Die Hauptinstruktionen Gregors XV für die Nuntien und Gesandten an den europäischen Fürstenthöfen*, 1621-1623, t. 1-2, Tübingen 1997 (=Instructiones Pontificum Romanorum, 1-2), s. 690-715.

Antonio Santacroce (1627-1630) stała się w 1630 r. użyteczną instrukcją dla Onorato Viscontiego (1630-1636).

Poniżej omówimy nieco bliżej ten mniej oficjalny, ale istotny dokument jakim była instrukcja poselska zwana niekiedy początkową, ogólną czy też generalną. Miał on charakter swobodnego załącznika do listu przewodniego z nominacją i uprawnieniami nuncjusza. Instrukcja tego typu obok relacji finalnej¹² należy do dwóch podstawowych kategorii akt kancelaryjnych związanych z powstawaniem dyplomacji papieskiej w końcu XV w.. Instrukcje wręczane nuncjuszowi na początku jego misji miały wyjątkowe znaczenie, ponieważ określały one zarówno samego ducha, jak i sposób w jaki miała być ona zrealizowana oraz jej zasadnicze cele i istotne zadania do spełnienia. W konsekwencji instrukcja ogólna zawierała nie tylko wskazówki co do niezbędnych poczynań i sposobów działania nuncjusza na początku jego misji, ale także główne wytyczne dotyczące zarówno organizacji nuncjatury i sposobu wymiany korespondencji z instytucjami rzymskimi oraz innymi nuncjuszami, jak też godnego - ewangelicznego sposobu postępowania wobec króla przy którym był on akredytowany (czy też w relacji do jego ministrów i urzędników), autorytetów kościelnych oraz innych dworów monarszych.

Instrukcja wskazywała również na priorytety polityki papieskiej¹³. Jej celem było z jednej strony nadanie zadaniom i oddziaływaniom nuncjusza należytej powagi i zaufania, a z drugiej w miarę solidne i rzeczowe wprowadzenie go w położenie danego kraju poprzez charakterystykę jego kultury i mentalności oraz prowadzonej tam polityki i zainicjowanych specyficznych działań kościelnych. Instrukcja ogólna poprzez wskazówki co do właściwego odczytania priorytetów misji reprezentanta Stolicy Apostolskiej i konkretnego osiągnięcia stawianych przed nim celów, była więc już dokumentem jednoznacznie ukierunkowanym na konkretną rzeczywistość i specyfikę misji danego posła papieskiego (dodajmy iż niekiedy była to np. nadzwyczajna misja w kwestii pokoju, elekcji monarchy, ligi antytyrueckiej, itp., czy też misja nuncjusza rezydencjalnego).

Potwierdzeniem faktu, że instrukcje ogólne jako wyraz papieskiej dyplomacji nabrały na przełomie XVI - XVII w. poważnego znaczenia, jest cho-

¹² Należy stwierdzić już na wstępie, że relacja finalna G. B. Lancellottiego nie została odnaleziona. Natomiast generalnie jako dokument relacja finalna stanowiła swego rodzaju podsumowanie zakończonej misji i sprawozdanie z doświadczeń poczynionych przez posłów i nuncjuszy wysłanych na dwory monarchów. Liczni badacze stosunkowo często publikowali wiele tego typu dokumentów m.in. A. Franzen (nuncjusza Sanfelice z 1659); A. Leman (nuncjuszy francuskich z okresu 1624-1634; A. Meister (kolońskiego nuncjusza Bussi); H. Raab (kolońskich nuncjuszy: Fabrizio Paloucci z 1698; Jaccobo Odi z 1732; Carlo Bellissomi z 1785-1786 i Giovanni Battista Capara).

¹³ Zob. A. Pieper, *Zur Entstehungsgeschichte der ständigen Nuntiaturen*, Freiburg im Br. 1894, s. 18n.

ciażby swoisty zwrot w rozpowszechnianiu kopii tych dokumentów¹⁴. Wcześniej, tzn. od wieku XVI-go znacznym zainteresowaniem cieszyły się jedynie kopie relacji finalnych sporządzane przez dyplomatów z Wenecji¹⁵. W konsekwencji, zachowało się niewiele XVI-wiecznych oryginałów instrukcji poselskich, ale za to wiele kopii tych dokumentów. Zwłaszcza od ostatniego ćwierćwiecza XX w. stanowią one znaczący temat badawczy¹⁶, w opracowaniu którego przoduje zespół historyków skupiony wokół Niemieckiego Instytutu Historycznego w Rzymie. Potwierdzeniem tego są chociażby trzy kolej-

¹⁴ W opinii doskonałego znawcy tej problematyki K. Jaitnera, wydana przez niego instrukcja ogólna kolońskiego nuncjusza P. F. Montoro (1621-1624) z 31 VII 1621 r. należy do najbardziej rozpowszechnionych dokumentów tego typu w Europie, a z całą pewnością znajduje się w większości archiwów włoskich. Na podstawie własnych kwerend i badań możemy powiedzieć, że większą częstotliwość występowania w archiwach i bibliotekach ma instrukcja ogólna G. Battisty Lancellottiego z 14 XII 1622 r., a zwłaszcza instrukcja jego poprzednika C de Torres'a z datą 30 V 1621 r.. Konkretnie jeśli idzie o ich kopie, to w całej Europie zidentyfikowano i zinwentaryzowano obok minuty Augucchi'ego aż 29 egzemplarzy instrukcji C. de Torresa danej Lancellottiemu ad informandum: z tego: 6 w Archiwum Watykańskim; 10 w Bibliotece Watykańskiej, 3 na terenie Rzymu, 4 w Toskanii (w tym 2 we Florencji), po 2 w Salzburgu i Wrocławiu oraz 1 w Berlinie. Ponadto zidentyfikowano 18 kopii instrukcji Lancellottiego z 1622 r. Te ostatnie istniały w dwóch wersjach: 10 z nich z datą oryginału "14 XII 1622" i 8 z datą "10 XII 1622". Kopie pierwszej wersji znajdują się w: Bibliotece Watykańskiej - 2, Rzymie - 3, Toskanii - 2 (1 we Florencji) i w Polsce - 3 (w tym 2 w Krakowie i 1 we Wrocławiu); odpisy w drugiej wersji są przechowywane w: Bibliotece Watykańskiej - 2, Rzymie - 1, Toskanii - 2, Wiedniu - 2 i Berlinie - 1.. Zob. NBD, Bd. VI/1: Nuntius Pietro Francesco Montoro (1621 Juli-1624 Oktober), bearbeitet von Klaus Jaitner, Padeborn - München 1977, nr 1, s. 1, przyp. 1.

¹⁵ K. Jaitner tłumaczy to zjawisko z jednej strony bliskim powiązaniem dyplomatów papieskich z Kurią Rzymską, a w konsekwencji z pielęgnowaniem własnych karier, jak też usiłowaniem wywierania większego wpływu na politykę papieską. Zob. K. Jaitner, Die Hauptinstruktionen Clemens VIII für die Nuntien und Legaten an den europäischen Fürstenhöfen, 1592-1605, t. 1, Tübingen 1984, s. XXXIV-XXXV.

Z drugiej strony należy podkreślić i ten fakt, że za wyjątkiem Watykanu i Wenecji - systematyczne gromadzenie akt dyplomatycznych w odrębnych zbiorach (a w tym instrukcji poselskiej) zainicjowano w Europie dopiero w połowie XVII w.. Ponieważ zarówno posłami wielkimi jak i ministrami bywali przedstawiciele polskich rodzin magnackich, stąd to ich archiwa prywatne zawierały najwięcej cennych przekazów źródłowych związanych z dziejami polskiej dyplomacji. Zob. Dyplomaci w dawnych czasach: relacje staropolskie z XVI-XVIII stulecia, red. A. Przyboś, R. Żelewski, Kraków 1959, s. 42.

¹⁶ Jeśli bowiem, jak to już akcentowaliśmy, jedynie w okresie 1572-1648 czynnych było aż 425 różnej rangi dyplomatów papieskich, to jak twierdzi G. Lutz do roku 1974 opublikowanych zostało aż 77 instrukcji ogólnych (przy czym 17 dyplomatów papieskich nie otrzymało ich w ogóle, 141 jest identyfikowanych i poszukiwanych, a 180 instrukcji jest w fazie badań). Ponadto w tymże roku 1984 K. Jaitner opracował krytycznie i wydał kolejnych 99 instrukcji początkowych dotyczących trzynastoletniego pontyfikatu Klemensa VIII (1592-1605), a 1997 r. 38 instrukcji nuncjuszy zwyczajnych i nadzwyczajnych oraz kolektorów. Zob. K. Jaitner, Die Hauptinstruktionen Clemens VIII für die Nuntien und Legaten an den europäischen Fürstenhöfen, 1592-1605, t. 1-2, Tübingen 1984; Tenze, Die Hauptinstruktionen Gregors XV. für die Nuntien und Gesandten an den europäischen Fürstenhöfen, 1621-1623, t. 1-2, Tübingen 1997. Przy czym, znacznie wcześniej bowiem już na progu XX w. wydane zostały instrukcje ogólne nuncjatury brukselskiej za 40-letni okres 1596-1635. Zob. m. in. Recueil des instructions générales aux nonces de Flandre (1596-1635), publiè par A. Cauchie et R. Maere, Bruxelles 1904.

Na gruncie polskim obok Rykaczewskiego, który dokonał niespełnego i archaicznego już dzisiaj przekładu szeregu tego typu dokumentów, edycję jednostkowych instrukcji polskich nuncjuszy podjęli jedynie T. Glemma - Instrukcja nuncjusza Ruggieriego, [Kraków 1938] oraz T. Fitych - Instrukcja Początkowa Giovanniego Battisty Lancellottiego, 31-szego nuncjusza, "ABMK" 73(2000) s. 145-213.

ne krytyczno-analityczne edycje instrukcji generalnych z okresu trzech ważnych, z punktu wprowadzania reformy kościelnej, pontyfikatów: Klemensa VIII (1592-1605); Pawła V (1605-1621) i Grzegorza XV (1621-1623)¹⁷.

3. GENEZA I SPOSÓB OPRACOWYWANIA INSTRUKCJI OGÓLNEJ

Nadal niewyjaśnioną do końca pozostaje sama geneza instrukcji ogólnej. Praktyka jej sporządzania, jak to prezentuje chociażby H. D. Wojtyśka, sięga na gruncie polskim początków XV wieku¹⁸. Przy czym należy tu odnotować fakt, iż w całej historii dyplomacji papieskiej zachodziły też znaczne różnice zarówno co do samej kolejności, jak i szybkości sporządzania instrukcji ogólnej, jako jednego z dokumentów należących do podstawowego "ekwipunku" każdego nuncjusza. W przypadku nuncjusza Francesco Simonetty (1606-1612) spotykamy się z jednostkowym faktem kiedy to pomimo nominacji (3 VI 1606), wystawienia listów uwierzytelniających (16 IX 1606) oraz uprawnień ogólnych i dodatkowych z (17 X 1606), to sama instrukcja poselska nosiła dopiero datę 18 XI 1606 r.. Zrealizowano ją więc w dwa miesiące od daty wystawienia listów uwierzytelniających, a sam nuncjusz otrzymał ją najprawdopodobniej jeszcze w trakcie podróży, ale przed dotarciem do Polski (tzn. przed 20 I 1607). Znacznie wolniej zestawiono podstawowe dokumenty dla nuncjusza Francesco Diotalleviego (1614-1621). Bowiem jeśli sama nominacja dokonała się 26 IV 1614 r., to dopiero po upływie 3,5 miesięcy sporządzone zostały kolejno: facultates generales (2 VIII 1614); instrukcja ogólna (3 IX 1614) i listy uwierzytelniające (4 IX 1614). W tym kontekście za ekspresową należałoby uznać działalność Sekretariatu Stanu w okresie pontyfikatu Grzegorza XV (1621-1623),

¹⁷ Zob. G. Lutz, *Le ricerche internazionali sulle nunziature e l'edizione delle Istruzioni generali di Clemente VIII (1592-1605)*, w: P. Vian (wyd.), *L'Archivio Segreto Vaticano e le ricerche*, Roma 1983, s. 167-180; K. Kaitner, *Die Hauptinstruktionen Clemens VIII für die Nuntien und Legaten an den europäischen Fürstenthöfen, 1592-1605*, t. 1-2, Tübingen 1984 (z prefacją P. Bleta SJ, odsłaniającą historię projektu badawczego), s. II-V); Tenże, *Die Hauptinstruktionen Gregors XV für die Nuntien und Gesandten an den europäischen Fürstenthöfen, 1621-1623*, t. 1-2, Tübingen 1997(=*Instructiones Pontificum Romanorum*, 1-2); *Le istruzioni generali di Paolo V ai diplomatici pontifici 1605-1621*, a cura di S. Giordano OCD t. 1-3 Tübingen 2003, a wcześniej m.in. A. Cauchie, R. Maere, *Les instructions générales aux nonces des Pays-Bas espagnols. Étude sur leur nature diplomatique et leur valeur historique*, RHE 5(1904), s. 16-46; Tenże, Cauchie, R. Maere (ed.), *Recueil des instructions générales aux nonces de Flandre (1596-1635)*, Bruxelles 1904.

¹⁸ Twierdzi on że w formie załączkowej o instrukcji (pouczeniu) udzielonym w formie tzw. mandatum można już mówić w przypadku legata Brandy da Catiglione z 1410 r., a następnie posła papieskiego arcybiskupa Eronimo Lando z 1463 r.. Otrzymywali oni dokument w formie dwuczęściowego brewe, które po skrótowym wskazaniu celu i sposobu realizacji misji, w części drugiej zawierało zestawienie uprawnień prawnych. W owych mandata widzi on swego rodzaju pomost pomiędzy instrukcją a brewiami kompetencyjnymi. Natomiast za pierwszą na gruncie polskim instrukcję przyjmuje pisemne pouczenie udzielone w 1519 r. Zacharia Ferreri'emu. Natomiast za typową dwuczęściową instrukcję, która w części pierwszej zawiera zalecenia dotyczące organizacji pracy nuncjusza i zasad doboru współpracowników, a w drugiej wyliczenie zadań do realizacji, postrzega on dwa odrębne dokumenty wręczone w 1548 r. H. Martinengo. Zob. H. D. Wojtyśka, *Papiestwo - Polska*, s. 167-171, tenże, ANP t. I, s. 20-22.

który przynajmniej w aspekcie formalnym na przygotowanie całości dokumentów związanych z misją dyplomatów papieskich potrzebował zaledwie dwóch tygodni. Świadczą o tym chociażby podstawowe dokumenty dwóch kolejnych nuncjuszy: Cosimo de Torresa (1621-1622) – nominacja (21 V 1621); facultates generales (21 V 1621); instrukcja ogólna (30 V 1621) i listy uwierzytelniające (8 VI 1621) oraz G. B. Lancellottiego – nominacja (25 XI 1622); facultates generales (23 XI 1622); listy uwierzytelniające (3 i 10 XII 1622); Instrukcja ogólna (14 XII 1622 i 30 V 1621).

Natomiast kiedy idzie o samą strukturę redakcyjną to jeszcze w połowie XVI w., przypadku polskiego nuncjusza Aloisio Lippomano (1555-1557) spotykamy się z faktem jedynie bardzo zwięzłej instrukcji „prywatnej” (14 VIII 1555) opracowanej przez dwóch kardynałów Alessandro Farnese i Giacomo Puteo – protektora i wiceprotektora Polski. Zawierała ona m.in. tylko wskazania na temat czujnego, roztropnego i godnego sposobu realizacji misji nuncjusza w sytuacji bardzo rozpowszechnionej herezji. Następnie ograniczała się do podkreślenia zasadniczych sposobów umacniania wiary katolickiej poprzez ogłoszenie na synodzie prowincjalnym katolickiego wyznania wiary, współpracę z królem i przedstawicielami duchowieństwa diecezjalnego i zakonnego. Nakazywano w niej udzielanie beneficjów kościelnych jedynie katolikom oraz zakaz drukowania rozpowszechniania książek protestanckich. Przy czym uderzała w tym niewielkim dokumencie obszerna liczba biskupów i przedstawicieli kancelarii królewskiej (niespotykana w okresie późniejszym), które w opinii kardynałów protektorów, mogłyby najskuteczniej wspierać nuncjusza w realizacji jego misji¹⁹.

Pierwsze instrukcje miały jeszcze formę quasi brewe papieskiego, to już XVI-wieczne nie były, w odróżnieniu od brewiów kompetencyjnych, sporządzane według prawie tego samego wzoru konstrukcyjnego²⁰. Z końcem XVI

¹⁹ Byli to: Mikołaj Dzierżgowski (*1490 +1559), arcybiskup gnieźnieński; Andrzej Zebrzydowski (*1496 +1560) biskup krakowski; Stanisław Hozjusz (*1504 +1579) biskup warmiński, a od 1561 r. kardynał; Jan Dziaduski (*1496 + 1559) biskup przemyski; Jan Ocieski (*1501 +1563) od 1552 kanclerz koronny i Adam Konarski (*1526 +1574) od roku 1548 sekretarz królewski, którzy w latach 1552-155 przebywał z misją króla w Rzymie, a w 1562 r. Został mianowany biskupem poznańskim. Zob. H. D. Wojtyśka (wyd.), ANP t. III/1: Aloisius Lippomano (1555-1557), Romae 1993, nr 25, s. 31-33.

²⁰ Dla porównania należy tu podkreślić, iż szesnastowieczne instrukcje dla posłów wysyłanych przez europejskich monarchów do Stolicy Apostolskiej były podobne w formie i znaczeniu do instrukcji papieskich przekazywanych ówczesnym nuncjuszom apostolskim. Polskie instrukcje tego typu zostały napisane po łacinie, a zredagowano je w kancelarii królewskiej, często pod nadzorem monarchy. Przy czym największy wpływ na kształt tego dokumentu miał sam kanclerz, chociaż zauważalny był wpływ szeregu doradców króla, a w tym także i innowierców.

W przeciwieństwie do ówczesnych listów rekomendacyjnych, instrukcje nie były sporządzane według typowego formularza. Decydujący wpływ na ich kształt wywierała sama treść polecanych spraw. Nie mniej ok. połowy XVI w. wykształtowała się zasada, iż instrukcja miała dwie zasadnicze części określano po prostu jako – *Instructio prima* oraz *Instructio secunda*. Pierwszą część instrukcji stanowił tekst mowy, którą poseł miał w dosłowny sposób wygłosić poczas pierwszej audyencji publicznej u papieża. Wkrótce mowę tę nazwano mianem „*Instructio publica*” (opisywała ona ogólny cel misji danego posła), a dopiero po niej następowała instrukcja tajna. Ze względu na fakt iż instrukcja stanowiła dokument dyplomatyczny najwyższej rangi, istniała powinność wpisania jej do kancelaryjnego rejestru korespondencji dyplomatycznej, tzw. *Libri legationum* (choć dla niektórych okresów ponad połowa z nich nie posiada takiego zapisu). Zob. H. D. Wojtyśka, *Papiestwo – Polska*, s. 402.

w. instrukcje sporządzane były nadal w języku włoskim, ale przybrały one już osobową formę obszernego listu kardynała nepota kierowanego do nuncjusza papieskiego. Jego charakterystyczną strukturę tworzyły najpierw dwa elementy wstępne:

1.- Adres (intitulatio i salutatio), który najczęściej otrzymywał już w pełni personalną formę: "Instruttione a V.ra Signoria Mons. Lancellotti Vescovo di Nola destinato da N.ro Signore suo Nuntio ordinario in Polonia"

oraz 2.- Preambuła, na której zawartość składały się uwagi formalne dotyczące zarówno ważności i rangi danej nuncjatury jak też nominacji tożsamości oraz kwalifikacji dyplomaty, które formułowano w uroczystym podniosłym stylu. Zasadnicza część instrukcji,

3.- "Narratio" w zależności od potrzeb chwili, złożoności problematyki nuncjatury oraz długości samego tekstu posiadała zmienną strukturę.

Zawierała ona kompleks rzeczowych informacji o uwarunkowaniach danego kraju, Lokalnego Kościoła oraz najważniejszych priorytetach (kościelnych, jurysdykcyjnych²¹ i politycznych²²) oraz kierunkach działań nuncjusza.

Ostatni element instrukcji 4.- Zakończenie (Eschatokoł), obok uwypuklenia znaczenia relacji papieża z królem konieczności zachowania godnej postawy przez nuncjusza i jego dwór, zawierał liczne uwagi techniczne. Dotyczyły one brewiów rekomendacyjnych, stosowania dwu kluczy szyfrowych, częstotliwości i sposobu sporządzania korespondencji oraz dróg wysyłki poczty, jak też uwag protokolarnych. Zwieńczeniem listu kardynała nepota były osobiste pozdrowienia, przekazanie papieskiego błogosławieństwa oraz życzenia Bożej opieki²³. Następnie po dacie odnotowanej w formie "In Roma, li

²¹ W ujęciu generalnym możemy twierdzić, iż fakt że Stolica Apostolska w efekcie zawartych konkordatów była zmuszona abdykować w swym dążeniu do sprawowania kontroli na Kościołami Lokalnymi poprzez nominację biskupów i opatów, spowodował iż tym samym zmniejszyła się nie tylko ilość konfliktów o charakterze jurysdykcyjnym, ale także ich ranga. Na początku XVII w. dotyczyły one zasadniczo takich problemów niższego rzędu jak np.: precedencji, uprawnień feudalnych, beneficjów, kontroli nad zakonnikami wagabundami i zakonami rycerskimi. Ponadto występujące konflikty jurysdykcyjne nie mogły osłabić ani obciążyć podstawowych umów zawartych pomiędzy Stolicą Apostolską a państwami, które oficjalnie deklarowały się jako katolickie. Zob. A. Mercati (ed.), *Racolta di concordati su materie ecclesiastiche tra la Santa Sede e la autorità civili*, t. I: 1098-1914, Città del Vaticano 1954; S. Giordano, *Le istruzioni generali di Paolo V ai diplomatici pontifici 1605-1621*, t. 1. s. 78.

²² Zob. m.in. S. Giordano, *Aspetti di Politica ecclesiastica e riforma religiosa nelle istruzioni generali di Paolo V*, w: *Kurie und Politik. Stand und Perspektiven der Nuntiatur berichtserforschung*, Hrsg. von Alexander Koller, Tübingen 1998 (Bibliothek des Deutschen Historischen Instituts in Rom, Bd. 87), s. 236-258.

²³ Zob. K. Jaitner, *Die Hauptinstruktionen Clemens VIII für die Nuntien und Legaten an den europäischen Fürstenhöfen, 1592-1605*, t. 1, Tübingen 1984, s. XXXIV.

Dla porównania warto tu dodać, iż gdy idzie o polską dyplomację to w treści poszczególnej instrukcji poselskich, obok sformułowań natury formalnej tzn. kto i kogo wysyła, nazwisk oraz urzędów i godności posłów, znajdujemy wykazy spraw które posłowi (lub posłom) zlecano, niekiedy także kolejność i tekst wystąpień, a nawet bardzo szczegółowe zalecenia na temat ich sposobu bycia (np. unikanie rozgłosu na temat celu i powodzenia misji). Zob. H. Wisner, *Dyplomacja polska w latach 1572-1648*, rdc III Służba dyplomatyczna Rzeczypospolitej, w: *Historia Dyplomacji Polskiej*, t. II: 1572-1795, pod redakcją Z. Wójcika, opracowali J. Gierowski, J. Michalski, H. Wisner, Z. Wójcik, Warszawa 1982, s. 130.

XIII di Decembre 1622”, kardynał nepot składał swój podpis. Był on uwierzytelniony papierową pieczęcią wyciśniętą na podkładzie wytworzonym z laku²⁴.

Instrukcje początkowe redagowane dla nuncjuszy papieskich za pontyfikatu Klemensa VIII (1592-1605), Pawła V (1605-1621)²⁵ cechuje już coraz bardziej rozległa znajomość stanu rzeczy i staranność redakcyjna. Nie mniej dokumenty te były jeszcze mało obszerne (zwłaszcza w zestawieniu z analogicznymi dokumentami z okresu pontyfikatu Grzegorza XV)²⁶, ale ich układ był już bardzo podobny i w zasadzie nie uległ większym zmianom. Natomiast instrukcje ogólne, które wyszły z Sekretariatu Stanu za pontyfikatu Grzegorza XV (1621-1623) charakteryzuje już znacznie bardziej rozbudowana konstrukcja formalna i staranność merytoryczno-redakcyjna o której z podziwem wypowiadał się Ludwik von Pastor²⁷. Ich autorem był Sekretarz Stanu Giovanni Battista Agucchi (*1570 +1632)²⁸. W konsekwencji wielu badaczy uznaje je za dokumenty reprezentatywne dla papieskiej dyplomacji XVII w..

Znaczącą tradycję, czy wręcz metodę opracowywania instrukcji wytworzył już papież Grzegorz XIII (1572-1585), która w późniejszym okresie została jeszcze nieco zmodyfikowana²⁹. Zasadniczo instrukcja była przygotowywana w konsultacji z kardynałem protektorem lub wiceprotektorem Pol-

²⁴ W niektórych przypadkach instrukcję firmował odpowiedzialny Sekretariat Stanu. Przy czym liczne kopie tzw. "z drugiej ręki" były pozbawione uwag o podpisie, a niekiedy nie posiadały datacji lub poprawnej daty.

²⁵ W wielu przypadkach możemy z całą pewnością określić faktycznych autorów instrukcji. Spośród 59 odnalezionych instrukcji (dotyczyły one 52 misji, spośród 80 misji dyplomatycznych), które sporządzono w Sekretariacie Stanu w okresie pontyfikatu Pawła V, autorem aż 18 z nich był Sekretarz Stanu kard. Lanfranco Margotti (*1558 +1611). Zob. S. Giordano, *Le istruzioni generali di Paolo V ai diplomatici pontifici 1605-1621*, t. 1, s. 273, 276.

²⁶ Instrukcje poselskie, które wyszły z Sekretariatu Stanu za pontyfikatu Pawła V (1605-1621) była mniej obszerna, np. o 1/2 od instrukcji L. Ruiniego (1612-1614) i aż o ok. 2/3 od instrukcji opracowanej w kancelarii Grzegorza XV(1621-1623) dla G.B. Lancellottiego (14 XII 1622). Przy czym ta ostatnia była zarazem o ok. 1/4 obszerniejsza od instrukcji C. Torresy (30 V 1621). Obok większej objętości cechowała je również bardziej staranna redakcja samego tekstu.

²⁷ "Welche Präzision und Glätte der Sprache, welche Korrektheit des Gedankenausdrucks gibt sich hier kund". Zob. L. v. Pastor, *Geschichte der Päpste*, Bd. 13/1, S. 222 Anm. 1. Natomiast L. v. Ranke, opublikował fragmenty siedmiu instrukcji początkowych z okresu pontyfikatu Grzegorza XV (dotyczyły one nuncjusza Carafy, Sangro, Torresy, Lancellottiego, Allaciego i Corony). Zob. Tenże, *Die römische Päpste in letzten vier Jahrhunderten*, Bd. 2 u. 3, Leipzig 1874, s. 119-126, Nr. 96-99, 101, 102.

Ponadto o znacznej wartości i charakterze normatywnym instrukcji poselskich z okresu pontyfikatu Grzegorza XV świadczy również fakt, iż znajdują się one w najważniejszych europejskich zbiorach manuskryptów z okresu XVII i XVIII w.. Nie można tego odnieść do instrukcji z doby Pawła V, których kopie przechowywane są jedynie w różnych zespołach Archiwum i Biblioteki watykańskiej. Zob. S. Giordano, *Le istruzioni generali di Paolo V ai diplomatici pontifici 1605-1621*, t. 1. s. 274-275.

²⁸ Zob. K. Jaitner, *Die Hauptinstruktionen Gregors XV*. Bd. 1. S. 186-187.

²⁹ Zob. tamże, s. 195.

ski³⁰, chociaż bywały przypadki iż nawet sam papież, chociażby Klemens VIII (1592-1605) osobiście przygotowywał minuty czy też główne wytyczne dla nowych instrukcji i nadzorował powstawanie tych dokumentów³¹. Natomiast za pontyfikatu Pawła V dominującą rolę w opracowywaniu instrukcji odgrywał Sekretarz Stanu (kard. Lanfranco Margotti, był on autorem ok 1/3 wszystkich instrukcji wydanych w okresie tego pontyfikatu), a następnie jego bliski współpracownik (Giovanni Battista Confalonieri). Opracowanej przez nich minucie tekstu instrukcji pisarz nadawał już czystą i przejrzystą formę. Po czym tekst poddawano jeszcze rewizji i po akceptacji ze strony odpowiedzialnego za Sekretariat Stanu, tekst instrukcji był już przepisany w sposób definitywny, a po złożeniu podpisu przez kardynała nepota był już gotowy do wysyłki. Sytuacja uległa zmianie za krótkiego pontyfikatu Grzegorza XV. W tym przypadku jedynym autorem praktycznie wszystkich 38 instrukcji i całości korespondencji podlegającej szyfrowaniu był Agucchi. Zarówno papież jak i kardynał nepot nie mieszała się do jego prac redakcyjnych, okazując mu w ten sposób pełne zaufanie³².

³⁰ Montalto, czyli Alessandro Peretti (*1571 +1623), urodził się w Rzymie jako syn Fabio Damasceni i Marii Felice Mignucci, któr była córką siostry Sykstusa V Camilli Peretti po mężu Mignucci; Sykstus V (1585-1590) zaadoptował Allessandro i jego brata Michele, a 13 V 1585 r. zamianował go kardynałem i powierzył urząd "camerelengo (tzn. administrującego majątkiem Stolicy Apostolskiej oraz zwołującym konklawe na wypadek śmierci papieża) i "sommisty". To w znacznej mierze tłumaczy jego wyjątkowej wielkości wpływy finansowe – 100.000 skudów. W długim okresie 1590- 2 VI 1623 r. pełnił on funkcję protektora Polski na Watykanie. Należy zauważyć, że kard. Montalto nie był osobą predestynowaną do sprawowania rządów, i w zasadzie pragnął on być jedynie "odźwiernym". Należał do nieprzyjaciół rodu Colonna, a przy tym pozostawał ściśle powiązany z rodem Borghese. Pozostając wpłątany w funkcjonowanie papiestwa, ze względu na niezdolność realizowania subtelnych i skomplikowanych poczynań kurialnych nie był w stanie usatysfakcjonować Grzegorza XV i współpracujących z nim Ludovisi'ch. W swej orientacji politycznej inklinował do partii tokańskiej czy też frakcji profrancuskiej. Zob. K. Jaitner, Die Hauptinstruktionen Clemens VIII für die Nuntien und Legaten an den europäischen Fürstenthöfen, 1592-1605, t. 1, Tübingen 1984, s. LXXVI; W. Reinhard, Kardinaleinkünfte und Kirchenreform, "Römische Quartalschrift für christliche Altertumskunde und für Kirchengeschichte", 77(1982), s. 166.

³¹ W przeciwieństwie do swych nepotów Klemens VIII wniósł wielki wkład w przygotowywanie i realizację swojej polityki, czego wyrazem było także opracowanie całego szeregu instrukcji. Wystarczy wskazać na jego udział w powstaniu instrukcji A. Possevino (19 IX 1593, Nr 26), liczne poprawki naniesione na instrukcje A. Komulović'a (10XI 1593, Nr 30), D. Mirandy (28 II 1601, Nr 86) i T. Lapi'ego (X 1604, Nr. 99), jak też minutę dla legacji kard. A. Medici'ego (10 V 1596, Nr 54), wstępne szkice dla B. Secusio da Caltagirone (31 VII 1600, Nr 81), kard. E. Gaetani'ego (13 IV 1596, Nr 52) i P. Aldobrandini'ego (23 IX 1600, Nr 83). Zob. K. Jaitner, Die Hauptinstruktionen Clemens VIII für die Nuntien und Legaten an den europäischen Fürstenthöfen, 1592-1605, t. 1, Tübingen 1984, s. XL-XLI, 150-155; 186-204; 434-470; 638-641; 651-652; 655-662; 749-794.

W przeciwieństwie do swych nepotów Klemens VIII wniósł wielki wkład w przygotowywanie i realizację swojej polityki, czego wyrazem było także opracowanie całego szeregu instrukcji. Wystarczy wskazać na jego udział w powstaniu instrukcji A. Possevino (19 IX 1593, Nr 26), liczne poprawki naniesione na instrukcje A. Komulović'a (10XI 1593, Nr 30), D. Mirandy (28 II 1601, Nr 86) i T. Lapi'ego (X 1604, Nr. 99), jak też minutę dla legacji kard. A. Medici'ego (10 V 1596, Nr 54), wstępne szkice dla B. Secusio da Caltagirone (31 VII 1600, Nr 81), kard. E. Gaetani'ego (13 IV 1596, Nr 52) i P. Aldobrandini'ego (23 IX 1600, Nr 83). Zob. K. Jaitner, Die Hauptinstruktionen Clemens VIII für die Nuntien und Legaten an den europäischen Fürstenthöfen, 1592-1605, t. 1, Tübingen 1984, s. XL-XLI, 150-155; 186-204; 434-470; 638-641; 651-652; 655-662; 749-794.

³² Zob. K. Jaitner, Die Hauptinstruktionen Gregors XV. Bd. 1. S. 187.

Dokumenty tego typu opracowywano zasadniczo na bazie raportów z ostatniego roku, relacji końcowej poprzedniego nuncjusza oraz ostatnich instrukcji³³ nie wykluczając dokumentów tego typu nawet z poprzednich pontyfikatów. Od XV w. począwszy były one gromadzone we wspólnych tomach³⁴. Początkowo firmował je kardynał nepot i sekretarz stanu, a w okresie późniejszym już tylko ten ostatni. Aktualnie pełniejszą charakterystykę instrukcji początkowych umożliwiając, wspomniane już powyżej, najnowsze wieloaspektowe badania prowadzone nad dokumentami zwłaszcza z okresu 1592-1623. W tym względzie praktyka polskiej dyplomacji była znacznie skromniejsza zarówno gdy idzie o sam proces opracowywania instrukcji, jak też jej kształt formalny. Ponadto do dnia dzisiejszego nie spotkała się ona jeszcze ze szczególnym zainteresowaniem edytorów i badaczy.

4. ZAMIAST ZAKOŃCZENIA – INSTRUKCJE OGÓLNE A PRIORYTET REFORMY TRYDENCKIEJ

Jest rzeczą znaną, iż Sobór Trydencki był początkiem reform kościelnych, a od wcielania w życie dekretów trydenckich zależny był proces zarówno kontynuacji reformy, jak i jej pogłębiania. Między innymi nuncjusz G. B. Lancellotti należał do niezbyt liczного grona dyplomatów papieskich działających w Polsce, którego obowiązywały aż dwie instrukcje poselskie, tzn. duplikat jego poprzednika C. de Torresa (30 V 1621) oraz bezpośrednio jemu właściwa (14 XII 1622). Również i te dwie instrukcje ogólne, opracowane w trakcie pontyfikatu Grzegorza XV, podobnie jak to miało miejsce w przypadku analogicznych dokumentów jego poprzedników, nadal były w znacznej mierze zdominowane przez dwa komplementarne pojęcia – „*religione cattolica*” i „*libertà ecclesiastica*”.

³³ W przypadku instrukcji początkowej Lancellotti'ego, otwartym problemem badawczym pozostaje jej zależność od relacji końcowej (bez daty; 1622 ?) nuncjusza Cosimo de Torres'a. Zob. BV, Ottob.Lat. 2206 II f. 156r-164r..

Natomiast mając na uwadze relacje finalne dotyczące polskiej nuncjatury z okresu 1592-1623, tzn. za pontyfikatu Klemensa VIII (1592-1605), Pawła V (1605-1621) i Grzegorza XV (1621-1623), to w tym czasie było czynnych 9-ciu dyplomatów papieskich, przy czym dysponujemy jedynie opracowaniami końcowymi sporządzonymi przez zaledwie czterech spośród nich. W tej liczbie znajdują się: relacja końcowa z 1597/8 nuncjusza Germanico Malaspiny (1592-1598) [Rykaczewski wydał część dotyczącą Polski, t.2, s. 75-97]; kard. legata Enrico Caetani'ego (1596-1597) zaprezentowaną na konsystorzu 16 VI 1597[wyd. J.W. Woś, *Itinerario in Polonia del 1596 di Giovanni Paolo Mucante Cerimoniere Pontificio* (Parte I, Cracovia), 67-77]; Claudio Rangoni'ego (1598-1607) z datą 20 VII 1604; Cosimo de Torresa (1621-1622). Z całą pewnością nie opracowali jej kard. legat Jerzy Radziwiłł (1592) oraz nuncjusze Francesco Simonetta (1606-1612) i Francesco Dotallevi (1614-1612). Zob. H. Wojtyńska, ANP t. I, s. 234-250.

Obowiązek złożenia relacji ze spraw zrealizowanych podczas zakończonego poselstwa, był praktykowany tak w Polsce jak i w wielu krajach europejskich. Świadczy o tym znaczna liczba zachowanych diariuszy, które miały dyplomatom ułatwić zadanie opracowania relacji pisemnej i przedłożenia jej sejmowi (same relacje były przekazywane do kancelarii królewskiej i zachowywane w aktach metryki koronnej). Zob. *Dyplomaci w dawnych czasach: relacje staropolskie z XVI-XVIII stulecia*, red. A. Przyboś, R. Żelewski, Kraków 1959, s. 41.

³⁴ Zob. A. Kraus, *Das päpstliche Staatssekretariat unter Urban VIII. 1623-1644*, Rom-Freiburg-Wien 1964 (29. Supplementheft der RQAKG), s. 219.

W ten sposób Sekretariat Stanu usiłował zakomunikować nuncjuszom podstawowy wymiar polityki kościelnej zmierzający do kontroli wszystkich instytucji politycznych w celu zagwarantowania wolności kościelnej i utrzymania nawet w krajach uznawanych za katolickie katolicyzmu jako religii oficjalnej. W konsekwencji wiązało się z tym zasadnicze zadanie zmierzające do utrzymania a nawet odzyskania utraconych miejsc kultu i dóbr kościelnych, oraz obrona tradycyjnych prerogatyw biskupów i kapituł, a wreszcie zagwarantowanie pełnej swobody w zakresie działalności duszpasterskiej.

Analizując uprawnienia ogólne Lancellottiego zauważamy, że reforma trydencka określając nowe priorytety eklezjalne z jednej strony nadała im odrębny kształt (co zaznaczyło się ich zmienioną strukturę redakcyjną), a z drugiej strony czyniła nuncjusza promotorem i gwarantem postulowanych przez Sobór reform kościelnych, które Polska przyjęła jako jedna z pierwszych w Europie (1564 r. przez króla i w 1577 r. przez cały episkopat). Jest więc zrozumiałym, iż w tym momencie może rodzić się pytanie: czy podobne piętno reformy znalazło swoje odbicie również w konstrukcji i zawartości kolejnego dokumentu jakim była instrukcja ogólna sporządzona za pontyfikatu Grzegorza XV (1621-1623)? Odpowiadając na ten problem twierdząco, ale jedynie po części, wypada nam spojrzeć na obie instrukcje ogólne przesłane Lancellottiemu, w perspektywie tożsamości Kościoła, na nowo określonej przez Sobór Trydencki. Wpływały z niej bowiem priorytety eklezjalno-pastoralne, które stanowią łatwo dostrzegalną dominantę obu "narratio" – czyli zasadniczych części obu wymienionych powyżej dokumentów (wystarczy spojrzeć jedynie na kategorialny zapis zawartości obu instrukcji). W konsekwencji oba te dokumenty podkreślały dwa zasadnicze zadania dyplomatyczne, które rzeczywiście niewiele miały wspólnego z polityką (w powszechnym rozumieniu tego pojęcia).

STRESZCZENIE

Instrukcja poselska zwana niekiedy początkową, ogólną czy też generalną, stanowiła co prawda mniej oficjalny, ale istotny dokument. Miał on charakter swoistego załącznika do listu przewodniego z nominacją i uprawnieniami nuncjusza. Instrukcja tego typu, obok relacji finalnej, należy do dwóch podstawowych kategorii akt kancelaryjnych związanych z powstawaniem dyplomacji papieskiej w końcu XV w..

Instrukcje wręczane nuncjuszowi na początku jego misji miały wyjątkowe znaczenie, ponieważ określały one zarówno samego ducha, jak i sposób w jaki miała być ona zrealizowana oraz jej zasadnicze cele i istotne zadania do spełnienia. W konsekwencji instrukcja ogólna zawierała nie tylko wskazówki co do niezbędnych poczynań i sposobów działania nuncjusza na początku jego misji, ale także główne wytyczne dotyczące zarówno organizacji nuncjatury i sposobu wymiany korespondencji z instytucjami rzymskimi oraz innymi nuncjuszami, jak też godnego – ewangelicznego sposobu postępowania wobec króla przy którym był on akredytowany (czy też w re-

lacji do jego ministrów i urzędników), autorytetów kościelnych oraz innych dworów monarszych.

O znaczeniu instrukcji poselskich, jako cennej bazie sprawdzonych i precyzyjnych informacji na temat Kościoła Katolickiego, wyznań chrześcijańskich oraz elit i sytuacji panujących w poszczególnych krajach europejskich, świadczy znaczna liczba ich rękopiśmiennych kopii rozpowszechnionych w XVII, a współcześnie ich krytyczne edycje grupowane według pontyfikatów.