

**ROZPRAWY NAUKOWE I ZAWODOWE
PAŃSTWOWEJ WYŻSZEJ SZKOŁY ZAWODOWEJ
W ELBLĄGU**

Zeszyt 14



Instytut Ekonomiczny

Elbląg 2012

**PRZEWODNICZĄCY KOMITETU REDAKCYJNEGO WYDAWNICTWA
PWSZ W ELBLĄGU**

dr hab. inż. Jerzy Łabanowski, prof. PWSZ w Elblągu

REDAKTOR NAUKOWY

dr Krzysztof Sidorkiewicz

RECENZENCI

prof. dr. hab. Bogdan Nogalski

prof. dr hab. Marek J. Malinowski

dr hab. Jakub Stelina, prof. UG

dr hab. Wiesław Golnau, prof. PG

REDAKCJA, KOREKTA I SKŁAD

Wydawnictwo Techniczno-Naukowe JAS

Olga Strzelec

Krystyna Trela

PROJEKT OKŁADKI

Marek Lisewski

WYDANO ZA ZGODĄ REKTORA PWSZ W ELBLĄGU

© Copyright by Wydawnictwo PWSZ w Elblągu

ISSN 1895-8117

Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu

82-300 Elbląg, ul. Wojska Polskiego 1, tel. 55 629 05 55

Wydanie I. Nakład 150 egz.

Format: B5.

SPIS TREŚCI

	Strona
Część I. EKONOMIA	
Grzegorz Pawłowski	Porty morskie Trójmiasta w okresie kryzysu gospodarczego 7
Ewa Patra	Pracujący biedni w krajach Unii Europejskiej w pierwszej dekadzie XXI wieku 25
Marta Aniśkiewicz	Zasady wystawiania faktur w działalności transportowej i spedycji 45
Katarzyna Olszewska	Międzynarodowe przepływy czynników produkcji 55
Andrzej Michalik	Członkostwo w spółdzielni socjalnej jako metoda rozwiązywania problemów osób wykluczonych 67
Andrzej Osiński	Marketing usług edukacyjnych na rynku lokalnym w latach 2006–2011 85
Beata Pabian	Podjęcie decyzji menedżerskich jako jeden z najważniejszych elementów procesu zarządzania w sektorze edukacji 99
Część II. PRAWO	
Krystyna Murawska	Odpowiedzialność majątkowa pracownika samorządowego 117
Część III. POLITOLOGIA	
Edward Janusz Jaremczuk	Światowa koalicja walcząca z somalijskimi piratami wychodzi na ląd 139
Krzysztof Sidorkiewicz	Komitet Konsultacyjny Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Litewskiej i jego działalność w okresie 1997–2001 153
RECENZJE	
Edward Janusz Jaremczuk, Recenzja książki: Basil Davidson, <i>Spółeczna i polityczna historia Afryki w XX wieku</i> , przeł. Bartosz Hlebowicz, wstęp Hanna Rubinkowska-Anioł, Wydawnictwo Naukowe PWN, wyd. 3, Warszawa 2011, ss. 288 167	

Część I

EKONOMIA

Grzegorz Pawłowski

PORTY MORSKIE TRÓJMIASTA W OKRESIE KRYZYSU GOSPODARCZEGO

Porty morskie Trójmiasta „obronną ręką” wyszły z dotychczasowych problemów, jakie przyniósł światowy kryzys gospodarczy. Ważnym czynnikiem, pozytywnie determinującym ogólną kondycję trójmiejskich portów morskich w okresie kryzysu światowego oraz perspektywę ich dalszego funkcjonowania w najbliższym czasie, są liczne, zrealizowane i rozpoczynane, przedsięwzięcia rozwojowe. Poza wewnętrznymi zagrożeniami, związanymi z szeroko rozumianą gospodarką portową, istotną barierą ich rozwoju jest zły stan infrastruktury transportowej na zapleczu portów, mogący istotnie obniżać konkurencyjność trójmiejskiego systemu portowego, a także wzrost biurokracji.

Wprowadzenie

Poniższy artykuł ma na celu zbadanie funkcjonowania portów handlowych Trójmiasta w okresie kryzysu gospodarczego w latach 2008–2011. Aby osiągnąć ten cel, w artykule omówiono specyfikę funkcjonowania systemów portowych, przeanalizowano podstawowe wskaźniki makroekonomiczne dla gospodarki polskiej oraz Unii Europejskiej, obroty ładunkowe portów Gdańska i Gdyni oraz ich wyniki finansowe. Podsumowanie tekstu stanowi ostatnia jego część poświęcona perspektywom rozwoju badanych portów morskich.

1. Specyfika działalności portów morskich

Porty morskie są specyficznymi węzłami transportowymi, ogniskującymi aktywność gospodarczą nie tylko wąsko rozumianego sektora transportowego, ale odzwierciedlającymi kondycje ekonomiczną gospodarek, ich zaplecza i przedpola.

Z racji swojej złożoności we wszystkich rozwiniętych gospodarkach rynkowych wyraźnie oddzielona jest sfera administrowania obszarami portowymi od ich eksploatacji, czyli działalności biznesowej prowadzonej na ich terenie. Główne formy zarządzania portami morskimi zostały ukształtowane już w pierwszej połowie XX wieku i polska gospodarka morska ma także istotne doświadczenia w tym zakresie. W sferze zarządzania portami morskimi można wyróżnić cztery podstawowe modele:

- zarząd prywatny (w przypadku administrowania obszarem portowym należącym do jednego prywatnego operatora),
- zarząd państwowy (gdy całość obszarów portowych leży we władaniu Skarbu Państwa lub jego agend),
- zarząd municypalny (gdy obszar portu leży w gestii władz miejskich, jak to ma miejsce w przypadku niektórych małych portów polskich¹, np. Zarząd Portu Morskiego Hel KOGA),
- zarząd autonomiczny (gdy do administracji portem powołuje się odrębne ciało publiczne, skupiające wszystkich głównych interesantów).

Modele te opisane zostały już w profesjonalnych publikacjach polskich, wydanych w okresie międzywojennym², a także w najnowszych publikacjach naukowych³. Oprócz klasycznych wariantów administrowania, w praktyce gospodarczej wyłoniło się wiele modeli mieszanych, do których można zaliczyć system zarządzania tzw. portami o szczególnym znaczeniu dla gospodarki morskiej⁴. Do grupy tych portów zaliczane są dwa główne porty Trójmiasta: Gdańsk i Gdynia. Tereny portowe w tzw. dużych portach pozostają w czterech formułach prawnych, co znacząco komplikuje harmonijne zarządzanie całym obszarem portowym (tab. 1).

Pod względem prawnym obszary portowe obejmują⁵:

- tereny oraz akweny objęte granicą administracyjną portu,
- tereny oraz akweny będące własnością Skarbu Państwa, a pozostające we wieczystym użytkowaniu zarządu portu,
- tereny własne, których właścicielem jest zarząd portu,
- akweny pozostające w gestii administracji publicznej (urzędy morskie).

Tabela 1. Struktura gruntów portów morskich w Gdańsku i Gdyni

Wyszczególnienie	Tereny Skarbu Państwa we wieczystym użytkowaniu zarządów portów (ha)	Tereny objęte granicą administracyjną portów (ha)	Udział terenów we wieczystym użytkowaniu do powierzchni administracyjnej (%)	Tereny stanowiące własność zarządów portów (ha)
Port Gdańsk	657	2753	23,9%	–
Port Gdynia	261,0873	507,6449	51,4%	0,1098

Źródło: Ocena oddziaływania portów morskich w Gdańsku i Gdyni na sytuację społeczno-gospodarczą w województwie pomorskim, s. 40.

¹ *Studium rozwoju strategicznego małych portów i przystani morskich w województwie pomorskim*, Wydawnictwo Actia Forum, Gdynia 2009.

² *Organizacja portów morskich*, red. J. Borowik i B. Nagórski, Instytut Bałtycki, Toruń 1934, zwłaszcza s. 25–36.

³ *Organizacja i funkcjonowanie portów morskich*, red. K. Misztal, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010, zwłaszcza rozdział 5.

⁴ Ustawa o portach i przystaniach morskich (Dz.U. 2002, Nr 110, poz. 967, Nr 166, poz. 1361, Nr 200, poz. 1683; Dz.U. 2004, Nr 169, poz. 1766).

⁵ *Ocena oddziaływania portów morskich w Gdańsku i Gdyni na sytuację społeczno-gospodarczą w województwie pomorskim*, Wydawnictwo Actia Forum, Gdynia 2011, s. 40.

W obu portach Trójmiasta ustanowione są zarządy o mieszanym charakterze: państwowo-miejskim. Taka formuła zarządu pozwala na pogodzenie interesów Skarbu Państwa oraz miasta portowego w ramach administrowania obszarem określonego portu. Kilkanaście lat funkcjonowania zarządów portów w tej formule prawnej dowiodło, że pozwala ona na osiągnięcie kompromisów i sprawne administrowanie portem. Wadą tego modelu jest jego silne „upolitycznienie”, co powodowało kilkakrotne personalne zmiany w kadrze zarządzającej portami. Ewolucja obecnego modelu w kierunku systemu autonomicznej rady portu mogłaby częściowo zneutralizować polityczne zamieszania personalne, ale aktualnie nie są podejmowane żadne inicjatywy w tym zakresie. Należy zatem uznać, że przez najbliższe lata aktualny system zarządzania tzw. dużymi portami w Polsce nie będzie istotnie zmieniany i rozwój tych węzłów transportowych opierać się będzie na istniejących już rozwiązaniach formalno-prawnych.

2. Kryzys gospodarczy w latach 2008–2011

Geneza światowego kryzysu systemu finansowego i bankowego sięga roku 2007, w którym nastąpiła zapaść rynku pożyczek hipotecznych wysokiego ryzyka w Stanach Zjednoczonych. Za symboliczny moment jego rozpoczęcia uznano datę 15 września 2008 – upadek banku Lehman Brothers, jednego z największych i najbardziej renomowanych banków inwestycyjnych świata. Przyczyn tego kryzysu upatrywać można znacznie wcześniej, czyli jeszcze w decyzjach administracji Billa Clintona u schyłku lat 90. XX wieku⁶. Negatywne zjawiska z sektora finansowego bardzo szybko przeniosły się na sferę realną. Początkowo kryzys sfery realnej dotknął gospodarkę tylko USA, ale w ciągu roku przeniósł się na gospodarki większości państw świata, w tym także krajów Unii Europejskiej. Przez jakiś czas kryzys omijał polską gospodarkę. Jednak w 2009 roku pojawiły się pierwsze symptomy kryzysu w Polsce. Pomimo tego faktu, sytuacja Polski była oceniana bardzo pozytywnie na tle innych państw Unii Europejskiej⁷.

W najnowszym raporcie Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) z marca 2012 roku polska gospodarka została określona jako najdynamiczniej wzrastająca w porównaniu z najbardziej rozwiniętymi państwami świata⁸. Podstawowe parametry makroekonomiczne dla gospodarki polskiej, obliczone przez ekspertów OECD, zostały zaprezentowane w tabeli 2.

⁶ Światowy kryzys gospodarczy i jego wpływ na kondycję Polski i regionu Wielkopolski. Raport otwarcia, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2011, s. 4–6.

⁷ Kryzys finansowy, http://pl.wikipedia.org/wiki/Kryzys_finansowy_od_2007 [dostęp 02.04.2012].

⁸ Raport OECD *Economic Survey of Poland*, z marca 2012 roku, http://www.mg.gov.pl/files/upload/15753/OECD_sassessment%20and%20Recommendations%20for%20Poland.pdf. [dostęp 02.04.2012].

Tabela 2. Kalkulacje parametrów makroekonomicznych dla Polski według OECD z 2012 roku

Zmiana procentowa rok do roku, wolumen							
	Średnia z lat 2000–2007	2008	2009	2010	2011 ¹	2012 ¹	2013 ¹
PKB w cenach rynkowych	4,1	5,0	1,6	3,9	4,3	3,0	2,7
Spożycie prywatne	3,5	5,3	2,3	3,1	3,4	2,3	2,1
Spożycie publiczne	3,6	6,7	2,5	3,8	0,1	0,1	0,0
Nakłady brutto na środki trwałe	4,0	9,7	-1,2	-0,2	7,2	5,0	4,6
Przyrost rzeczowych środków obrotowych ²	0,3	-1,3	-2,1	1,9	0,4	0,0	0,0
Popyt krajowy	3,7	5,1	-0,5	4,5	3,9	2,0	2,1
Eksport towarów i usług	11,4	5,9	-6,0	12,1	6,8	3,6	4,4
Import towarów i usług	9,3	8,0	-12,7	13,8	5,5	3,3	3,5
Saldo obrotów z zagranicą²	0,2	-0,6	2,7	-0,7	0,4	0,5	0,4
Ceny konsumpcyjne	3,4	4,2	3,5	2,6	4,2	3,3	2,5
Stopy bezrobocia	16,8	7,1	8,2	9,6	9,6	10,0	10,2
Pracujący ogółem	0,4	3,7	0,4	0,6	1,0	-0,2	0,0
Produktywność pracy	3,8	1,2	1,1	3,4	3,4	2,6	2,6
Rachunek obrotów bieżących ⁴	-4,0	-6,5	-3,9	-4,5	-4,5	-4,5	-4,1
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	-4,3	-3,7	-7,4	-7,9	-5,5	-3,2	-2,0
Wynik strukturalny ³	4,1	-4,2	-7,2	-8,0	-6,1	-3,6	-2,2
Dług publiczny zgodnie z definicją zawartą w Traktacie z Maastricht ⁴	43,6	47,1	51,1	54,9	56,8	57,1	56,2
Dług publiczny zgodnie z definicją krajową ⁴	44,4	46,9	49,9	52,8	53,8 ⁵	–	–
Produkt potencjalny	4,2	4,5	3,6	2,8	3,0	3,2	3,2

¹ Prognozy.² Wkład we wzrost PKB.³ Jako odsetek potencjalnego PKB.⁴ Jako odsetek PKB.⁵ Szacunki rządu w 2011 roku.Źródło: OECD, Baza danych *OECD Economic Outlook 90* z późniejszymi aktualizacjami.

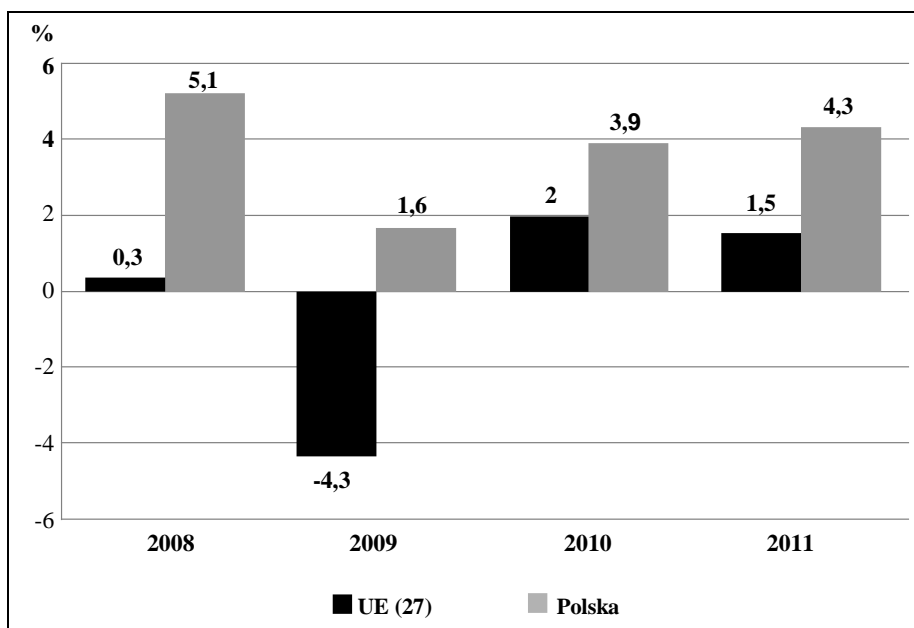
Jak można zaobserwować w tabeli 2, poza wyraźnym spowolnieniem dynamiki wzrostu ekonomicznego i pogorszeniem innych parametrów w 2009 roku, przez cały okres światowego kryzysu, gospodarce polskiej udało się uniknąć załamania.

Potwierdzeniem tego faktu są dane liczbowe zaprezentowane przez Eurostat. Jak widać w tabeli 3 oraz na rysunku 1, wskaźnik wzrostu PKB w Polsce miał zawsze dodatnią wartość, nawet w roku 2009, gdy w wielu krajach Europy Zachodniej wystąpiły wyraźne przejawy recesji.

Tabela 3. Dynamika PKB w Unii Europejskiej i Polsce w latach 2008–2011

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
UE (27 państw członkowskich)	0,3	-4,3	2	1,5
Polska	5,1	1,6	3,9	4,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu z kwietnia 2012 roku, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database [dostęp 02.04.2012].



Rys. 1. Dynamika PKB w Unii Europejskiej i w Polsce w latach 2008–2011

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu z kwietnia 2012 roku, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database [dostęp 02.04.2012].

Nieco gorzej wypadły w tym czasie (mowa o latach 2008–2011) podstawowe wskaźniki, opisujące stabilność systemu gospodarczego. W zakresie inflacji wskaźnik HICP w Polsce był zawsze wyższy od średniego dla Unii Europejskiej (tab. 4).

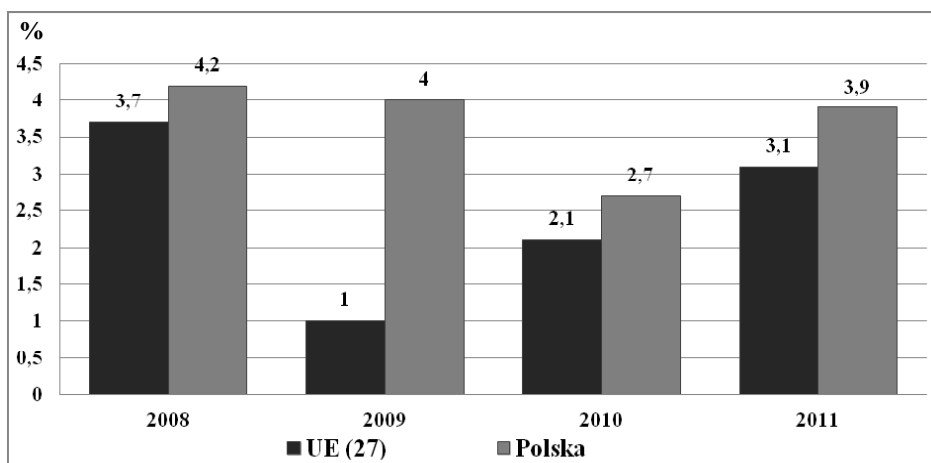
Tabela 4. Wartość średniego wskaźnika inflacji HICP w Unii Europejskiej i w Polsce w latach 2008–2011 (w %)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
UE (27)	3,7	1,0	2,1	3,1
Polska	4,2	4,0	2,7	3,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu z kwietnia 2012, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database [dostęp 02.04.2012].

Jak można zaobserwować na rysunku 2, wskaźnik inflacji w Polsce był wyraźnie wyższy od średniej unijnej w początkowej fazie kryzysu, czyli w latach 2008–2009. W latach 2010–2011 inflacja w Polsce utrzymywała się na relatywnie wysokim poziomie, co miało jednak miejsce na obszarze wielu państw UE. Można zatem uznać, że w ujęciu makroekonomicznym sfera finansowa w Polsce charakteryzowała się relatywną niestabilnością.

Podobnie na rynku pracy można było zaobserwować brak równowagi przejawiający się bezrobociem. Stopa bezrobocia w latach 2008–2011 systematycznie wzrastała, chociaż była niższa niż średnia dla państw Unii Europejskiej (tab. 5).



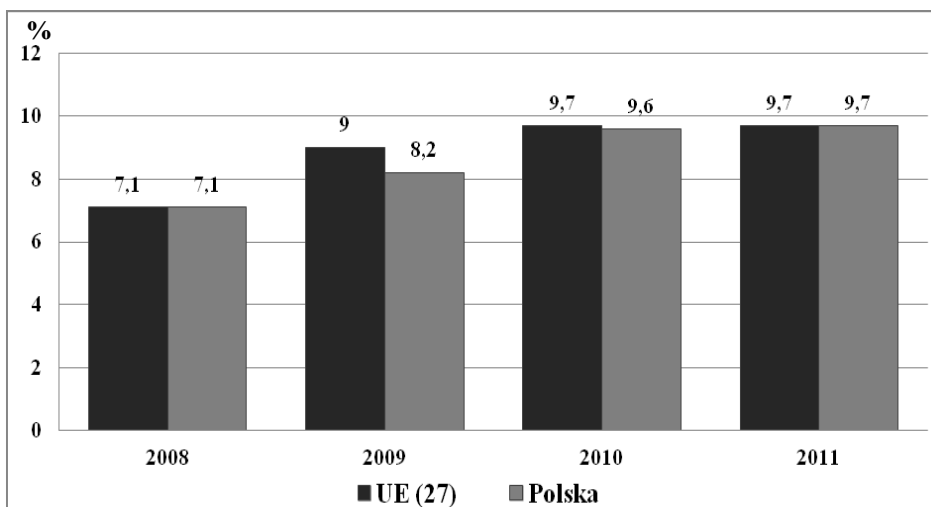
Rys. 2. Wartość średniego wskaźnika inflacji HCIP w Unii Europejskiej i w Polsce w latach 2008–2011 (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu z kwietnia 2012 roku, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database [dostęp 02.04.2012].

Tabela 5. Stopa bezrobocia w Unii Europejskiej i w Polsce latach 2008–2011 (w %)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
UE (27)	7,1	9,0	9,7	9,7
Polska	7,1	8,2	9,6	9,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu z kwietnia 2012 roku, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database [dostęp 02.04.2012].



Rys. 3. Stopa bezrobocia w Unii Europejskiej i w Polsce (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu z kwietnia roku 2012 roku, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database [dostęp 02.04.2012].

Jak widać z rysunku 3, szczególnie wyraźny wzrost stopy bezrobocia nastąpił w 2010 roku, co w porównaniu ze stopą wzrostu PKB (rys. 1) oznaczać może tzw. bezzatrudnieniowy (wydajnościowy) wariant wzrostu gospodarczego w Polsce (wzrostowi PKB nie odpowiada adekwatny wzrost zatrudnienia).

Podsumowując analizę danych liczbowych, można stwierdzić, że Polska gospodarka w latach 2008–2011 łagodnie doświadczyła skutków światowego kryzysu gospodarczego, choć wpłynął on na wzrost destabilizacji jej podstawowych parametrów ekonomicznych. Brak stabilności makroekonomicznej w Polsce jest jedną z przesłanek, wskazujących na możliwość intensyfikacji negatywnych zjawisk gospodarczych, będących skutkiem obecnego kryzysu gospodarczego w Europie.

3. Obroty ładunkowe portów trójmiejskich w latach 2008–2011

Obserwacja spadku dynamiki wzrostu gospodarczego oraz narastająca destabilizacja makroekonomiczna polskiej gospodarki pozwalają na konfrontację tych zjawisk z klimatem koniunktury odzwierciedlanym przez obroty ładunkowe portów morskich. Po latach spadkowych 2010 rok przyniósł jednorazową poprawę wskaźników obrotów całkowitych, ale rok 2011 znów zakończył się ich pogorszeniem (tab. 6) – sumaryczne zestawienie wskaźników obrotowych w tym roku wykazało istotne zmniejszenie się obrotów w porcie gdańskim. Warto przy tym dodać, że ich załamanie dotyczyło tylko tego portu, ponieważ w zespole portów Szczecin–Świnoujście odnotowano wtedy niewielki wzrost o 2,45%, a w Gdyni wzrost aż o 7,98%⁹.

Tabela 6. Przeladunki w portach Trójmiasta w latach 2008–2011 (w tys. ton)

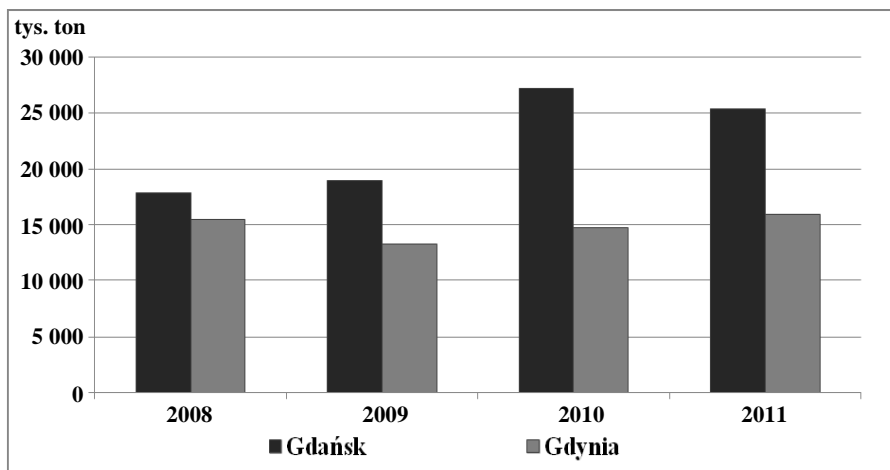
Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	Zmiana 2011/2010
Gdańsk	17 781	18 863	27 182	25 305	-6,9%
Gdynia	15 467	13 257	14 735	15 911	8,0%
Razem	33 248	32 120	41 917	41 216	-1,7%
Roczna zmiana	-9,8%	-3,4%	30,5%	-1,7%	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: M. Matczak, B. Ołdakowski, op. cit., s. 1.

⁹ M. Matczak, B. Ołdakowski, *Polskie porty morskie w 2011 roku – podsumowanie i perspektywy na przyszłość*, Actia Consulting, Gdynia 2011, s. 1.

Jak wynika z rysunku 4, obroty portu gdańskiego uległy istotnemu zmniejszeniu w 2011 roku, ale nie były one aż tak niskie jak w latach 2008–2009¹⁰. Niestety, struktura ładunkowa tego portu powoduje, że w najbliższych latach może nastąpić dalsza redukcja obrotów w sferze paliw płynnych, co spowodowane jest polityką głównego załadowcy zagranicznego, jakim jest Rosja. Od kwietnia 2012 roku portu gdańskiego nie ma na opublikowanej przez Transneft liście portów, przez które w drugim kwartale ma być eksportowana rosyjska ropa naftowa¹¹. Najnowsze informacje z początku kwietnia 2012 roku wskazują na kontynuację takiego kierunku strategii przeładunkowej partnera rosyjskiego, pomijającego port gdański.

Bardziej stabilny trend wykazywały obroty portu gdyńskiego, który dzięki pakietowi inwestycji modernizujących parametry akwatorium, dąży do poprawy swojej konkurencyjności. Generalnie uznać jednak należy, że na tle światowego kryzysu gospodarczego oraz kryzysu finansów publicznych w Unii Europejskiej, sytuacja w sferze przeładunków w portach trójmiejskich była dotąd względnie stabilna.



Rys. 4. Przeładunki w portach Trójmiasta w latach 2008–2011 (w tys. ton)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: M. Matczak, B. Ołdakowski, op. cit., s. 1.

¹⁰ Jednorazowy wzrost tych obrotów uzależniony był głównie od grupy ładunków paliw, o czym wspomniano np. w: H. Ćwikliński, *Polskie porty morskie na drodze do rozkwitu gospodarczego*, [w:] *Kryzys ekonomiczny a przestrzenny i funkcjonalny wymiar polityki gospodarczej*, red. K. Pająk, J.J. Tomidajewicz, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2011, s. 200–201.

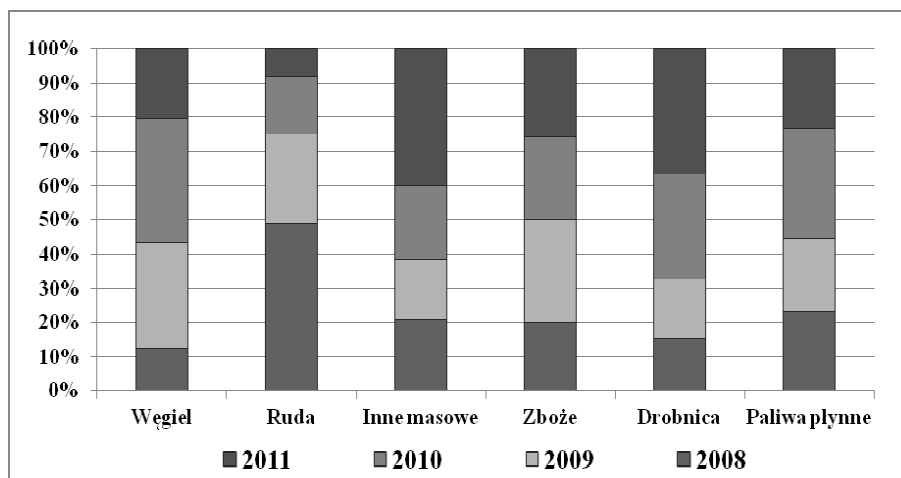
¹¹ Koncern Transneft odpowiada za transport paliw płynnych najważniejszymi ropociągami w Rosji i ustala szlaki dostaw za granicę – przez porty i rurociągi tranzytowe, szerzej: *Eksport rosyjskiej ropy przez Gdańsk wstrzymany*, Rzeczpospolita [online], nr z 2 kwietnia 2012, <http://www.ekonomia24.pl/artukul/523485,853724-Eksport-rosyjskiej-ropy-przez-Gdansk-wstrzymany.html> [dostęp 02.04.2012].

Pod względem struktury przeładunków zaobserwować można w porcie gdańskim trend spadku obrotów ładunkami masowymi na rzecz wzrostu przeładunku drobnicy, a zwłaszcza drobnicy skonteneryzowanej (tab. 7 i rys. 5). Ma to ścisły związek z uruchomieniem w głębokowodnej części portu gdańskiego nowoczesnego terminalu kontenerowego (DCT)¹².

Tabela 7. Struktura przeładunków w Porcie Gdańsk w latach 2008–2011 (w tonach)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
Węgiel	1 088 190	2 716 380	3 180 939	1 789 259
Ruda	30 280	16 197	10 423	5 102
Inne masowe	2 602 551	2 217 706	2 676 312	5 006 644
Zboże	646 945	960 588	781 152	816 123
Drobnica	3 059 897	3 458 139	6 132 028	7 300 488
Paliwa płynne	10 353 139	9 493 881	14 401 243	10 387 872

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Zarządu Morskiego Portu Gdańsk SA [dalej cyt. ZMP Gdańsk SA], Gdańsk 2012.



Rys. 5. Struktura przeładunków w Porcie Gdańsk w latach 2008–2011 (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZMP Gdańsk SA.

Z kolei tabela 8 przedstawia radykalny wzrost obrotów kontenerowych w porcie gdańskim od 2010 roku. Uruchomienie nowoczesnej bazy przeładunku kontenerów (DCT Gdańsk) spowodowało ponad dwukrotnie większe przeładunki kontenerowe w 2010 roku w stosunku do roku 2009¹³. W 2011 roku trend wzrostu obrotów kontenerowych utrzymywał się i osiągnął poziom 686 270 TEU (rys. 6).

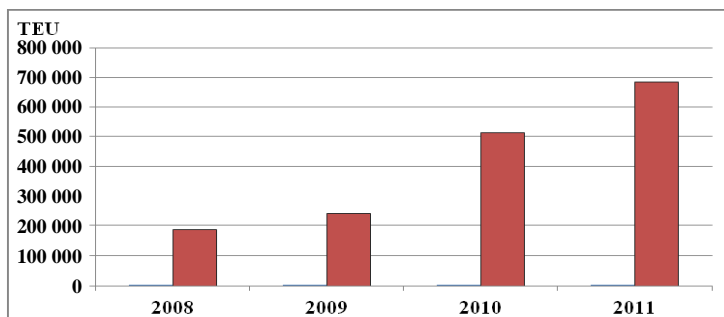
¹² <http://www.dctgdansk.pl> [dostęp 02.04.2012].

¹³ <http://www.dctgdansk.pl/facilities/further-development/> [dostęp 02.04.2012].

Tabela 8. Przeladunki kontenerów w Porcie Gdańsk (w TEU)

Rok	2008	2009	2010	2011
Wartość przeladunków	185 661	240 623	511 876	686 270

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZMP Gdańsk SA.

**Rys. 6.** Przeladunki kontenerów w Porcie Gdańsk (w TEU)

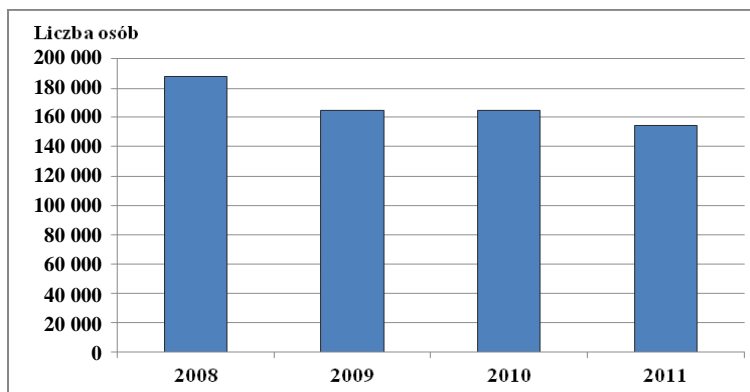
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZMP Gdańsk SA.

Dane liczbowe zawarte w tabeli 9 oraz na rysunku 7 wskazują na względną stabilizację przewozów promowych realizowanych przez port gdański. Liczba obsługiwanych pasażerów od 2008 roku spadła nieznacznie. Niepokojący może być jednak wyraźny trend stopniowego zmniejszania się liczby obsługiwanych pasażerów. Wobec dużej rywalizacji przewoźników promowych, jaka ma miejsce na Morzu Bałtyckim, tendencja ta oznaczać może utratę konkurencyjności dotychczasowych połączeń, na co bezpośredni wpływ mają armatorzy, a porty tylko pośrednio mogą oddziaływać na ten proces.

Tabela 9. Liczba pasażerów obsługiwanych w Porcie Gdańsk w latach 2008–2011

2008	2009	2010	2011
188 392	164 630	164 331	154 651

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZMP Gdańsk SA.

**Rys. 7.** Liczba pasażerów obsługiwanych w Porcie Gdańsk w latach 2008–2011

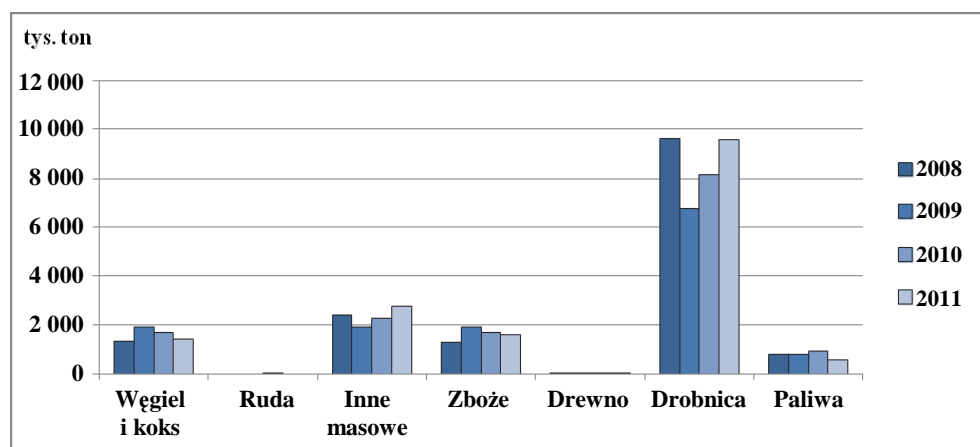
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZMP Gdańsk SA.

Struktura przeładunków w porcie gdyńskim wskazuje na większą ich wrażliwość na zmiany koniunktury w otoczeniu. Tradycyjnie w Gdyni dominowała drobnica oraz ładunki masowe (tab. 10). Modernizacja terminali masowych oraz dwóch terminali kontenerowych spowodowała podtrzymanie dominacji tych właśnie ładunków w obrotach gdyńskiego portu. W roku 2009 port gdyński odczuł odpływ ładunków skonteneryzowanych, spowodowany utratą pozycji konkurencyjnej na rzecz głębokowodnego terminalu w Gdańsku. Od tego czasu podjęto strategiczne inwestycje infrastrukturalne, zwłaszcza dotyczące parametrów akwatorium (głębokość torów wodnych), a kontynuowane przedsięwzięcia mają przywrócić atrakcyjność tego portu wobec konkurencji.

Tabela 10. Struktura przeładunków w Porcie Gdynia w latach 2008–2012 (w tys. ton)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
Węgiel i koks	1343	1899	1684	1400
Ruda	0	0	4	0
Inne masowe	2366	1892	2264	2726
Zboże	1300	1915	1664	1587
Drewno	40	16	44	45
Drobnica	9615	6757	8160	9562
Paliwa	804	778	916	591

Źródło: Materiały wewnętrzne Zarządu Morskiego Portu Gdynia S.A. [dalej cyt. ZMP Gdynia S.A.] z marca 2012 roku, <http://www.port.gdynia.pl/pl/oporcie/statystyki> [dostęp 02.04.2012].



Rys. 8. Struktura przeładunków w Porcie Gdynia w latach 2008–2012 (w tys. ton)

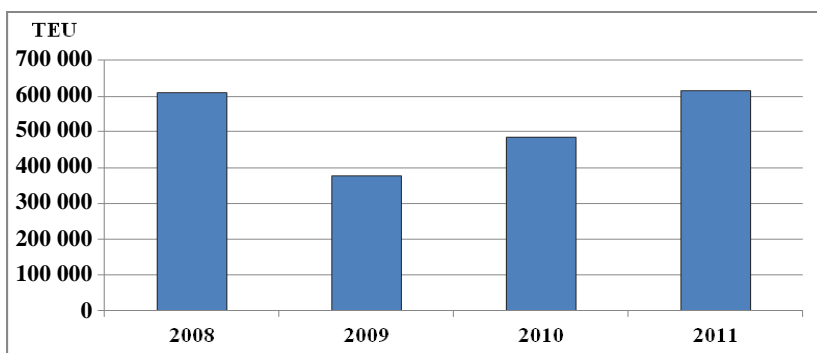
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZMP Gdynia S.A. z marca 2012 roku.

Tabela 11 oraz rysunek 9 ilustrują zmianę obrotów kontenerowych w porcie gdyńskim. Po dużym spadku w 2009 roku w następnych latach trwała powolna odbudowa utraconej pozycji na rynku. W roku 2011 przeładunki kontenerowe w porcie gdyńskim powróciły do poziomu sprzed załamania w roku 2009.

Tabela 11. Przeladunki kontenerów w Porcie Gdynia w latach 2008–2011 (w TEU)

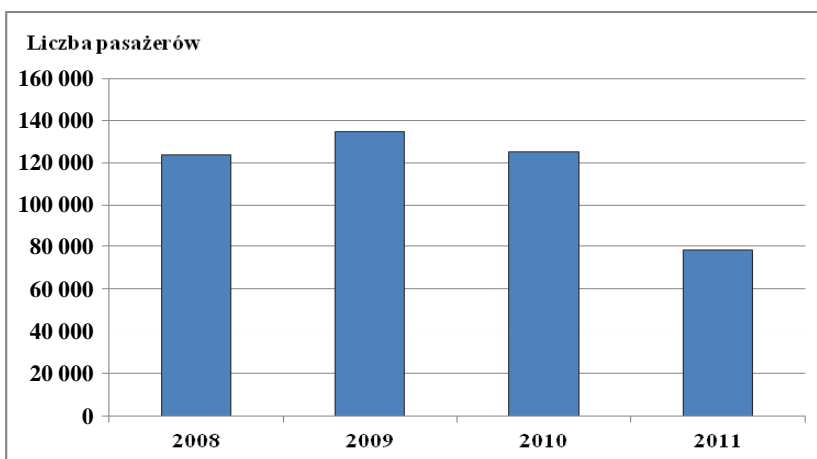
Rok	2008	2009	2010	2011
Wartość przeladunków	610 767	378 340	485 255	616 441

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZMP Gdynia S.A. z marca 2012 roku.

**Rys. 9.** Przeladunki kontenerów w Porcie Gdynia w latach 2008–2011 (w TEU)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZMP Gdynia S.A. z marca 2012 roku.

W działalności portu gdyńskiego ważny element stanowi obsługa dużych statków wycieczkowych. Jak można zauważyć na rysunku 10, do roku 2009 następował wzrost obsługi w tej sferze, ale rok 2011 przyniósł widoczny regres. Biorąc pod uwagę strategiczne priorytety zarządu portu, można przypuszczać, że w najbliższych latach będą podejmowane działania, aby oferta gdyńskiego portu była na tyle atrakcyjna, by obsługa wycieczkowców powróciła do poziomu sprzed kilku lat.

**Rys. 10.** Liczba obsługiwanych pasażerów statków wycieczkowych w porcie gdyńskim w latach 2008–2011

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZMP Gdynia S.A. z marca 2012 roku.

Podsumowując analizę obrotów portów morskich w Gdańsku i w Gdyni, można stwierdzić, że dobrze radziły sobie one ze skutkami światowego kryzysu gospodarczego. Co prawda na rynkach cząstkowych występowały niekiedy poważne zakłócenia (kontenery w Gdyni w roku 2009, ładunki płynne w Gdańsku w latach 2011–2012), ale zarządy obu portów podjęły intensywne przedsięwzięcia strukturalno-inwestycyjne w celu poprawy swojej pozycji konkurencyjnej. Wewnętrzna konkurencja na trójmiejskim rynku usług portowych skutkowała transferem obrotów (np. z Gdyni do Gdańska), przyniosła też pozytywne efekty, zmuszając porty do modernizacji swojej infrastruktury.

4. Wyniki finansowe zarządów portów w okresie kryzysu

Jak już nadmieniono, zgodnie z zapisami ustawowymi, zarządy portów morskich administrują portami i nie prowadzą bezpośrednio działalności eksploatacyjnej. Determinuje to źródła przychodów oraz koszty ponoszone przez te zarządy. Podstawowe wielkości finansowe ZMP Gdynia S.A. przedstawiono w tabeli 12 i na rysunku 11.

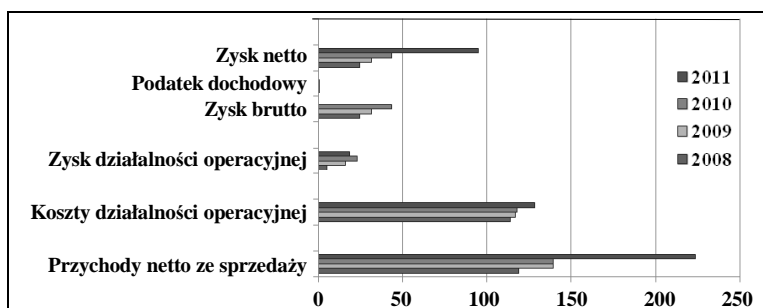
Tabela 12. Podstawowe wielkości finansowe ZMP Gdynia S.A. w latach 2008–2011 (w zł)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011 ¹
Przychody netto ze sprzedaży	119 045 058,81	139 299 744,18	139 446 643,54	223 622 000 ¹
Koszty działalności operacyjnej	113 731 996,07	117 036 227,55	117 744 584,58	128 425 000 ¹
Zysk z działalności operacyjnej	5 019 916,14	15 931 457,43	22 789 145,13	18 509 000 ¹
Zysk brutto	24 540 510,81	31 400 133,35	43 597 170,94	–
Podatek dochodowy	163 775,00	147 262,00	197 002,00	–
Zysk netto	24 376 735,81	31 252 871,35	43 400 168,94	95 000 000

¹ Dane za 2011 rok obejmują: przychody z działalności gospodarczej, koszty działalności gospodarczej oraz zysk ze sprzedaży.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rachunków zysków i strat ZMP Gdynia S.A. za lata 2008–2010, <http://bip.port.gdynia.pl> oraz wstępnych danych za rok 2011: <http://www.port.gdynia.pl/> [dostęp 02.04.2012].

Przychody ZMP Gdynia S.A. w okresie 2008–2011 systematycznie wzrastały, zwłaszcza w 2011 roku (rys. 11), co umożliwiło podejmowanie działań modernizacyjnych infrastruktury portowej. Przedsięwzięcia te były niezbędne, aby podnieść atrakcyjność portu i tym samym poprawić jego konkurencyjność nie tylko wobec portu gdańskiego, ale także w stosunku do innych portów bałtyckich. Przez cały badany okres można zaobserwować rosnące zyski netto, jakie osiągał ZMP Gdynia S.A., co przy trudnej zewnętrznej sytuacji gospodarczej ocenić należy pozytywnie.



Rys. 11. Podstawowe wielkości finansowe ZMP Gdynia S.A. w latach 2008–2011 (w mln zł)
Źródło: Opracowanie własne na podstawie rachunków zysków i strat ZMP Gdynia S.A. za lata 2008–2010.

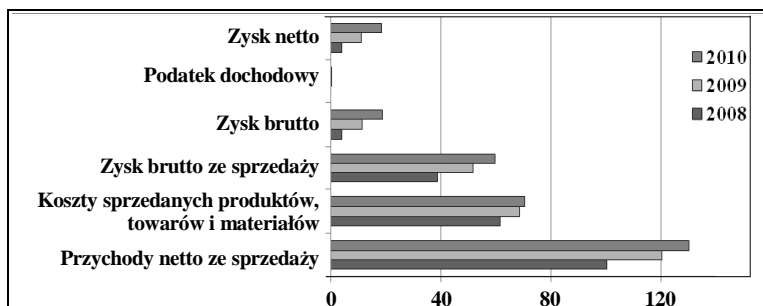
Podobnie jak zarząd portu gdyńskiego, także ZMP Gdańsk SA w latach 2008–2010 osiągał pozytywne wyniki finansowe, chociaż nie tak dobre jak w przypadku Gdyni. Dane liczbowe dotyczące wyników ZMP Gdańsk SA przedstawiono w tabeli 13 i na rysunku 12.

Tabela 13. Podstawowe wielkości finansowe ZMP Gdańsk SA w latach 2008–2010 (w zł)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010
Przychody netto ze sprzedaży	100 379 060,80	120 324 057,39	130 108 909,05
Koszty sprzedanych produktów, towarów i materiałów	61 452 186,12	68 580 406,79	70 505 355,21
Zysk brutto ze sprzedaży	38 926 874,68	51 743 650,6	59 603 553,84
Zysk brutto	4 124 827,01	11 412 482,94	18 764 087,34
Podatek dochodowy	0,00	315 817,00	287 054,00
Zysk netto	4 124 827,01	11 096 665,94	18 477 033,34

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rachunków zysków i strat ZMP Gdańsk SA za lata 2008–2010, <http://www.portgdansk.pl/zmpg-sa> [dostęp 02.04.2012].

Przychody i zysk ZMP Gdańsk SA sukcesywnie wzrastały, pomimo trudnej sytuacji w otoczeniu gospodarczym. Na pewno istotnym wyzwaniem dla tego portu była redukcja (2011) i rezygnacja (2012) przedsiębiorstw rosyjskich z przeładunku paliw płynnych w porcie gdańskim. Jednocześnie dla tego portu ważną szansą jest systematyczny wzrost wpływów z tytułu obrotu kontenerowego.



Rys. 12. Podstawowe wielkości finansowe ZMP Gdańsk SA (w mln zł)
Źródło: Opracowanie własne na podstawie rachunków zysków i strat ZMP Gdańsk SA za lata 2008–2010.

Ogólna analiza wyników finansowych trójmiejskich portów morskich pozwala na pozytywną ocenę funkcjonowania ich zarządów, mimo że międzynarodowe otoczenie gospodarcze wykazywało wysoką burzliwość, charakterystyczną dla okresów kryzysowych.

5. Perspektywy rozwoju portów morskich Trójmiasta

Ważny czynnik, pozwalający ocenić ogólną kondycję trójmiejskich portów morskich w okresie kryzysu światowego oraz perspektywę ich dalszego funkcjonowania (symptomy kryzysu w 2012 roku nadal są odczuwalne), stanowią zrealizowane i rozpoczynane przedsięwzięcia rozwojowe. Skala decyzji rozwojowych i zakres ich realizacji pozwalają na pozytywną ocenę perspektyw rozwojowych portów¹⁴. Do najważniejszych przedsięwzięć rozwojowych w portach trójmiejskich należy zaliczyć:

1. Pogłębienie kanału portowego w Gdyni w ramach inwestycji: „Przebudowa Kanału Portowego w Porcie Gdynia”, zakończonej w kwietniu 2011 roku¹⁵. Przebudowa Kanału Portowego poprzez jego pogłębienie do docelowej głębokości 13,5 m pozwala na obsługę statków o całkowitym zanurzeniu do 13 m przy Nabrzeżu Holenderskim i 12,7 m przy Helskim. Uzyskano również znaczące zwiększenie głębokości przy nabrzeżach Francuskim, Norweskim i Słowackim. Dalsze plany rozwoju portu zakładają budowę i przebudowę kolejnych nabrzeży umożliwiających wykorzystanie uzyskanej głębokości 13,5 m. Efektem przebudowy konstrukcji Ostrogi Pilotowej jest zwiększenie szerokości wejścia wewnętrznego do portu do 98 m na głębokości maksymalnej 13,5 m, co pozwoli na bezpieczniejsze manewrowanie szerokim statkiem. Inwestycja ta uzyskała dofinansowanie z Unii Europejskiej ze Środków Funduszu Spójności w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko w kwocie 53,73 mln zł.
2. Rozbudowę infrastruktury istniejącego terminalu ro-ro w celu zwiększenia jego możliwości przeładunkowych, a tym samym utrzymania pozycji konkurencyjnej Portu Gdynia w Regionie Morza Bałtyckiego. Wymaga to między innymi przebudowy znajdujących się na obszarze terminalu układów drogowych i kolejowych oraz wyburzenia niektórych znajdujących się tam obiektów. Inwestycja zostanie sfinansowana ze środków własnych ZMP Gdynia S.A. oraz ze środków Unii Europejskiej – orientacyjny koszt całkowity projektu wynosi 119 mln zł, a szacunkowa kwota dofinansowania to ok. 45 mln zł. Ostateczne zakończenie projektu, rozpoczętego w 2009 roku¹⁶, ma nastąpić 31 sierpnia 2014 roku.

¹⁴H. Ćwikliński, op. cit., s. 206–211.

¹⁵ *Przebudowa Kanału Portowego w Porcie Gdynia – zakończenie realizacji*, <http://www.port.gdynia.pl/kanal/index.php?sub=wydarzenia&s=1104210.news> [dostęp 02.04.2012].

¹⁶ <http://www.port.gdynia.pl/pl/dofinansowanie-unijne> [dostęp 02.04.2012].

3. Zagospodarowanie okolicy Nabrzeża Bułgarskiego w porcie gdyńskim. Obejmować ono będzie budowę brakujących odcinków nabrzeży: Bułgarskiego i „zamykającego”, dróg i placów manewrowych wraz z infrastrukturą nadziemną i podziemną oraz makroniwelację terenu (z wymianą gruntu). Projekt znajduje się na liście projektów indywidualnych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013, Oś priorytetowa VII „Transport Przyjazny środowisku”, Działanie 7.2. Rozwój Transportu Morskiego – poz. 7.2–31. Początek inwestycji zaplanowano na kwiecień 2012 roku, a jej zakończenie na koniec 2013 roku¹⁷.
4. Przebudowę odcinka Nabrzeża Szwedzkiego oraz układu drogowo-kolejowego wraz z infrastrukturą nadziemną i podziemną. Inwestycja ta ma spowodować rozwinięcie potencjału obsługi ładunków masowych. Przebudowa nadwodna i podwodna Nabrzeża Szwedzkiego odbędzie się na odcinku o długości około 430 m przy zwiększeniu głębokości konstrukcyjnej do 15,5 m. Projekt został zgłoszony do dofinansowania z funduszy UE w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013. Prace projektowe zostaną zakończone na początku 2012 roku, natomiast przebudowa infrastruktury rozpocznie się w połowie 2012 roku. Oddanie całej inwestycji do użytkowania planowane jest pod koniec 2013 roku¹⁸.
5. Budowę i przebudowę infrastruktury drogowej i kolejowej we wschodniej części Portu Gdynia zlokalizowanej wzdłuż IV Basenu Portowego, w północnej części Śródmieścia Gdyni. Projekt realizowany jest w rejonie ulicy Polskiej, Dworca Morskiego oraz II strefy Nabrzeża Polskiego. Ostateczne zakończenie II etapu inwestycji przewidziano na sierpień 2013 roku¹⁹.
6. Udrożnienie układu komunikacyjnego łączącego Nabrzeże Przemysłowe oraz tereny rozwojowe portu gdańskiego z podstawowym trzonem komunikacyjnym wschodniej części tego portu – Trasą Sucharskiego oraz zwiększenie potencjału przeładunkowego Nabrzeża Przemysłowego. W ramach projektu przebudowano nabrzeże, zbudowano nowy wiadukt o nośności 50 ton i zmodernizowano ulicę Ku Ujściu.
7. Zwiększenie potencjału Wolnego Obszaru Celnego w porcie gdańskim poprzez przebudowę nabrzeża WOC 2, budowę stalowej uchylnej rampy, budowę dróg technologicznych oraz placów manewrowo-postojowych, jak również przebudowę skrzyżowania ulic Oliwskiej z Przemysłową.
8. Rozbudowę infrastruktury nabrzeżowej i drogowej Terminalu Promowego Westerplatte.
9. Modernizację wejścia do Portu Wewnętrznego²⁰.

¹⁷ <http://www.port.gdynia.pl/pl/projekty-europejskie/ue-inwestycje/78-bulgarskie> [dostęp 02.04.2012].

¹⁸ <http://www.port.gdynia.pl/pl/projekty-europejskie/ue-inwestycje/115-szwedzkie> [dostęp 02.04.2012].

¹⁹ <http://www.port.gdynia.pl/pl/projekty-europejskie/ue-inwestycje/162-dostp-do-wschodniej-czsi-portu> [dostęp 02.04.2012].

²⁰ <http://www.portgdansk.pl/o-porcie/spot> [dostęp 02.04.2012].

10. Budowę terminalu kontenerowego (DTC). Stosowna długoletnia umowa dzierżawna między DCT Gdańsk SA a ZMP Gdańsk SA została podpisana w 2004 roku.

11. Przygotowywaną budowę centrów logistycznych w obu trójmiejskich portach.

Według opinii ZMP Gdańsk SA, w najbliższych latach spodziewany jest dalszy wzrost przewozu przez gdański port suchych ładunków masowych (kru-szywa, zboża, biomasa) oraz znaczna dynamika przeładunku kontenerów. W porcie gdańskim planowana jest rozbudowa głębokowodnych baz przeładunkowych, umożliwiających rozwój funkcji dystrybucyjnych w regionie Morza Bałtyckiego. Dynamice ich rozwoju i wzrostowi znaczenia sprzyjać powinny inwestycje towarzyszące takie, jak: budowa Pomorskiego Centrum Logistycznego, bazy magazynowania ropy i produktów ropopochodnych PERN, Terminalu Suchych Ładunków Masowych „Portu Północnego”²¹.

Kierunki rozwoju Portu Gdynia wytyczone zostały na bazie dotychczasowych osiągnięć portu i związane są z obsługą drobnicy w kontenerach, na promach i statkach ro-ro. Jednocześnie – dla zachowania uniwersalnego charakteru i konkurencyjnej pozycji wśród portów polskich i w rejonie Morza Bałtyckiego – przewiduje się dalsze działania zmierzające do unowocześnienia oraz usprawnienia obsługi pozostałych ładunków i żeglugi pasażerskiej. Odrębny, ważny kierunek przekształceń stanowi rewitalizacja starych struktur przestrzennych oraz budowa infrastruktury centrum dystrybucyjno-logistycznego. Ponadto rozpoczęły się przygotowania programu inwestycyjnego przewidzianego do dofinansowania z Funduszu Spójności w perspektywie budżetowej 2014–2020, w ramach którego największy nacisk położony będzie na inwestycje związane z:

- pogłębieniem portu do 15,5–16 m i związanymi z tym inwestycjami w nabrzeża i inne budowle hydrotechniczne (szacunkowy koszt to około 400–500 mln zł);
- kompleksową modernizacją infrastruktury kolejowej stacji Gdynia Port (szacunkowe nakłady to ok. 650 mln zł, zadanie winno być realizowane przez zarządcę infrastruktury kolejowej PKP PLK S.A.)²².

Zarówno już zrealizowane inwestycje, jak i rozpoczynane przedsięwzięcia świadczą o tym, że oba trójmiejskie porty „obronną ręką” wyszły z dotychczasowych problemów, jakie przyniósł światowy kryzys gospodarczy. Poza wewnętrznymi zagrożeniami, związanymi z szeroko rozumianą gospodarką portową, istotną barierą rozwoju jest zły stan infrastruktury transportowej na zapleczu portów, mogący istotnie obniżyć konkurencyjność trójmiejskiego systemu portowego²³.

²¹ <http://www.portgdansk.pl/wydarzenia/podsumowanie-roku-2011-czwarty-wynik-w-historii-portu-gdansk> [dostęp 02.04.2012].

²² http://www.port.gdynia.pl/podsumowanie2011/Informacja_prasowa-podsumowanie2011.pdf [dostęp 02.04.2012].

²³ Szerzej o zagrożeniach rozwoju polskich portów morskich: H. Ćwikliński, op. cit., s. 210–211.

Literatura

1. Ćwikliński H., *Polskie porty morskie na drodze do rozkwitu gospodarczego*, [w:] *Kryzys ekonomiczny a przestrzenny i funkcjonalny wymiar polityki gospodarczej*, red. K. Pająk, J.J. Tomidajewicz, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2011.
2. *Eksport rosyjskiej ropy przez Gdańsk wstrzymany*, Rzeczpospolita [online] nr z 2 kwietnia 2012, <http://www.ekonomia24.pl/artykul/523485,853724-Eksport-rosyjskiej-ropy-przez-Gdansk-wstrzymany.html> [dostęp 02.04.2012].
3. Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database, kwiecień 2012.
4. Konferencja wynikowa Zarządu Morskiego Portu Gdynia S.A., luty 2012, http://www.port.gdynia.pl/podsumowanie2011/Informacja_prasowa-podsumowanie2011.pdf. [dostęp 02.04.2012].
5. *Kryzys finansowy*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Kryzys_f finansowy_od_2007 [dostęp 02.04.2012].
6. Mateczak M., Ołdakowski B., *Polskie porty morskie w 2011 roku – podsumowanie i perspektywy na przyszłość*, Actia Consulting, Gdynia 2011, s. 1.
7. *Ocena oddziaływania portów morskich w Gdańsku i Gdyni na sytuację społeczno-gospodarczą w województwie pomorskim*, Wydawnictwo Actia Forum, Gdynia 2011.
8. *Organizacja i funkcjonowanie portów morskich*, red. K. Misztal, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010.
9. *Organizacja portów morskich*, red. J. Borowik i B. Nagórski, Instytut Bałtycki, Toruń 1934.
10. *Podsumowanie roku 2011. Czwarty wynik w historii Portu Gdańsk*, <http://www.portgdansk.pl/wydarzenia/podsumowanie-roku-2011-czwarty-wynik-w-historii-portu-gdansk> [dostęp 02.04.2012].
11. *Przebudowa Kanału Portowego w Porcie Gdynia – zakończenie realizacji*, <http://www.port.gdynia.pl/kanal/index.php?sub=wydarzenia&s=1104210.news> [dostęp 02.04.2012].
12. Raport OECD *Economic Survey of Poland* z marca 2012, http://www.mg.gov.pl/files/upload/15753/OECD_ssessment%20and%20Recommendations%20for%20Poland.pdf [dostęp 02.04.2012].
13. Sprawozdania finansowe ZMP Gdynia S.A., <http://www.port.gdynia.pl> [dostęp 02.04.2012].
14. Sprawozdania finansowe ZMP Gdańsk SA, <http://www.portgdansk.pl/zmpg-sa/> [dostęp 02.04.2012].
15. *Studium rozwoju strategicznego małych portów i przystani morskich w województwie pomorskim*, Wydawnictwo Actia Forum, Gdynia 2009.
16. *Światowy kryzys gospodarczy i jego wpływ na kondycję Polski i regionu Wielkopolski. Raport otwarcia*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2011.
17. Ustawa o portach i przystaniach morskich (Dz.U. 2002, Nr 110, poz. 967, Nr 166, poz. 1361, Nr 200, poz. 1683, Dz.U. 2004, Nr 169, poz. 1766).

ACTIVITY OF SEAPORTS IN THE TRICITY DURING THE ECONOMIC CRISES

Abstract: *Two seaports in the Tricity haven't been affected by the last world economic crisis. The new investments and good financial condition are the best evidence of the good position of these ports. In both of them exist some internal threats, but the very serious barrier is bad condition of transport infrastructure on the hinterland.*

Ewa Patra

PRACUJĄCY BIEDNI W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ W PIERWSZEJ DEKADZIE XXI WIEKU

Celem artykułu jest ustalenie przyczyn i zasięgu ubóstwa oraz związanego z nim wykluczenia społecznego obywateli Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem ubóstwa osób pracujących. W artykule przedstawiono wartości podstawowych wskaźników, które pozwalają przeanalizować skalę problemu. Prześledzono także wpływ wielu istotnych determinant w tym: wieku, płci, poziomu wykształcenia czy struktury gospodarstw, w których żyją pracujący biedni, na ich sytuację materialną. Ich znaczenie oraz specyfika poszczególnych rynków pracy wskazują na różnorodność intensywności analizowanego zjawiska, jakim jest ubóstwo pracujących Europejczyków. Pomimo różnej skali i zasięgu omawianego problemu występuje on we wszystkich krajach Unii. Jego zwalczaniu i marginalizacji ma służyć między innymi strategia „Europa 2020”, której jednym z priorytetów jest wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, czyli wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną, zwłaszcza poprzez ograniczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego obywateli i umożliwienie im aktywnego uczestniczenia w życiu ekonomicznym i społecznym.

Wprowadzenie

Problem ubóstwa i wykluczenia społecznego znalazł się w obszarze zainteresowań Unii Europejskiej już w latach 70. XX wieku, a o jego istotności dla europejskich rynków pracy świadczy wiele programów i strategii mających ograniczać i eliminować to negatywne zjawisko. Jedną z nich była Strategia Lizbońska z 2000 roku roztaczająca wizję spójnej socjalnie oraz dobrze prosperującej ekonomicznie Unii Europejskiej, która stanie się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną opartą na wiedzy gospodarką świata, zapewniającą zrównoważony wzrost gospodarczy oraz nowe miejsca pracy i spójność społeczną. Tak postawione założenia wymuszały modernizację europejskiego modelu społecznego poprzez inwestowanie w ludzi i zwalczanie praktyk wykluczenia społecznego.

Kłopoty z realizacją wspomnianych założeń spowodowane między innymi kryzysem gospodarczym sprawiły, że problem ubóstwa, w tym ubóstwa pracujących Europejczyków, stał się jednym z priorytetów strategii „Europa 2020 – na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, która jest nowym, długookresowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej. Ma ona stymulować wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, a więc, powtórzmy, wspierać gospodarkę charakteryzującą się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającą spójność gospodarczą, społeczną

i terytorialną, zwłaszcza poprzez ograniczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego obywateli i ma umożliwić im aktywne uczestniczenie w życiu ekonomicznym i społecznym.

Kwestia zatrudnienia, co widać w wielu strategiach Unii, jest często uważana za kluczową dla rozwiązania problemu ubóstwa, z jakim zmagają się jej poszczególne kraje. Co istotne, nie posiadanie zatrudnienia, a jedynie jego brak jest kojarzony jako czynnik, który towarzyszy biedzie. Tymczasem znaczna część uczestników europejskich rynków pracy jest biedna i jednocześnie włączona w podstawową instytucję społeczną, jaką jest rynek pracy¹. W 2010 roku ponad 80 mln osób w UE (17% całej jej ludności) żyło poniżej progu ubóstwa, a aż 8% populacji czynnej zawodowo można było określić mianem pracujących biednych. Ich sytuację pogarszał między innymi wzrost liczby umów na czas określony i pracy w niepełnym wymiarze czasu, często w połączeniu ze stagnacją płacową.

Ubóstwo osób pracujących jest również związane z sytuacją całych rodzin, zależnych często od wynagrodzenia pracującej osoby. Wśród nich ubóstwo pracujących najbardziej zagraża rodzinom niepełnym. Duże znaczenie dla ich sytuacji miał także kryzys gospodarczy, który pogorszył sytuację na rynkach pracy. Dopiero przywrócenie wzrostu i tworzenie lepszych i liczniejszych miejsc pracy będzie miało kluczowe znaczenie dla poprawy ich sytuacji materialnej.

1. Cechy społeczno-demograficzne pracujących biednych na rynkach pracy krajów Unii Europejskiej

Dostępne dane wskazują, że problem ubóstwa i niskich dochodów jest ciągle aktualny, choć występuje z różnym natężeniem w poszczególnych krajach Unii. Jego skala widoczna jest, gdy podda się analizie wielkości mówiące o procencie populacji Europejczyków osiągającej dochody poniżej progu ubóstwa obowiązującego

¹ W sondażach prowadzonych przez CBOS na pytanie, z jakich powodów niektórzy ludzie są biedni, najwięcej Polaków (53% w roku 2007, 79% w latach 2004 i 2000) wskazywało na brak pracy. Na kolejnych pozycjach wymieniane były: alkoholizm, brak wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, niezaradność życiowa. Nikt nie wymieniał posiadania zatrudnienia jako czynnika, który towarzyszy biedzie; *Pracujący biedni, komunikat z badań*, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2008, s. 9. Również badanie przeprowadzone w 2009 roku wśród Europejczyków (*Eurobarometr survey on poverty and social exclusion 2009*) wskazuje na to, że różnie interpretują oni przyczyny osiągnięcia niskich dochodów. Dla 53% Holendrów, 51% Duńczyków i 51% Niemców osoby biedne to takie, które nie są dobrze wykształcone, posiadają niskie kwalifikacje zawodowe; dla mieszkańców Europy Południowej kluczowym determinantem okazały się: zbyt wysokie koszty związane z życiem na godnym poziomie – 67%, bezrobocie – 56%, wiek – 41% (im osoby starsze tym osiągają niższe dochody), a dla 31% główną przyczyną osiągnięcia niskich dochodów był niewystarczający poziom wykształcenia i brak kwalifikacji; M. Giaccone, *Annual review of working conditions 2009–2010*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2011, s. 20.

w danym kraju² – 16% w 2010 roku (17% w trzech poprzednich latach), procencie populacji Europejczyków pozbawionych możliwości zaspokojenia elementarnych potrzeb materialnych – 8%³ (0,5% populacji zmagало się z tym problemem w Luksemburgu, 1,3% w Szwecji, ale aż 30% w Bułgarii i Rumunii oraz ponad 20% na Węgrzech i 27% na Łotwie), procencie niemogących pozwolić sobie na nieplanowane wydatki – 36%⁴ (wzrost o 1% w porównaniu z rokiem 2009; wskaźnik ten kształtował się na poziomie od około 20 do 25% w Austrii, Luksemburgu, Danii, Holandii i Szwecji, do ponad 60% na Litwie, w Bułgarii i Węgrzech, osiągając maksimum dla Łotwy – 77,6%), czy o liczbie żyjących w gospodarstwach o „niskiej intensywności pracy”⁵ – 10% (wskaźnik ten wynosił w 2010 roku 6% w Luksemburgu, Szwecji i Czechach; niewiele ponad 12% na Łotwie, w Belgii i Wielkiej Brytanii).

Za osobę pracującą ubogą (ang. *working poor*), w myśl zaleceń Komisji Europejskiej, uważa się osobę zatrudnioną w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy, mającą stałą pracę zarobkową, pracującą przynajmniej przez sześć miesięcy, której zrównoważony rozporządzalny dochód netto *per capita* w gospodarstwie domowym sytuuje się poniżej 60% mediany dochodu całej analizowanej populacji⁶. Zgodnie z definicją, dochód jest mierzony w relacji do wielkości gospodarstwa domowego, w jakim funkcjonuje dana osoba i uwzględnia on dochody wszystkich jego członków. „Rozporządzalność” oznacza, że chodzi o całość dochodu gospodarstwa domowego, wszystkich jego członków i ze wszystkich źródeł – wynagrodzeń za pracę, transferów socjalnych (np. rent, stypendiów, emerytur), transferów prywatnych, dochodu kapitałowego (np. z najmu posiadanych nieruchomości, dzierżawy działki) każdego z członków gospodarstwa domowego.

² Wskaźnik zagrożenia ubóstwem – ubóstwo rozumiane jako rozporządzalny ekwiwalentny dochód poniżej 60% narodowej mediany.

³ Wskaźnik ten jest definiowany jako procent populacji, która ma problem z opłacaniem przynajmniej czterech spośród dziewięciu dóbr takich, jak: czynsz i podstawowe rachunki, tygodniowy wyjazd wakacyjny, posiłek składający się z mięsa, telefon, kolorowy telewizor, zmywarka, samochód, ogrzewanie. Średnia wysokość wskaźnika pozostała na niezmiennym poziomie w roku 2009 i 2010, choć wzrosła w takich krajach, jak: Łotwa o 5,5%, Litwa o 4,4%, Estonia o 2,8%, Wielka Brytania o 1,5%, Węgry o 1,3%, Malta o 1%, a zmalała w: Bułgarii o 6,9% i Rumunii o 1,2%. Dla Polski wskaźnik ten wynosił w 2010 roku 15%. Zob. M. Antuofermo, E. Di Meglio, *Population and social condition – 23% of EU citizens were at risk of poverty or social exclusion in 2010*, Eurostat, Statistics in focus 2012, nr 9, s. 7.

⁴ Wskaźnik odnosi się do udziału populacji, której nie stać na pokrycie niezaplanowanych wydatków w wysokości 1/12 wartości wyznaczającej próg ubóstwa dla danego kraju. Porównując jego wielkości w 2009 i 2010 roku, w większości krajów utrzymywał się on na zbliżonym poziomie. Wzrósł jedynie w Estonii o 14%, na Litwie o 9,5%, na Łotwie o 6,8% i w Bułgarii o 6,7%, a spadł w Szwecji o około 2%. Ibidem, s. 6.

⁵ Intensywność pracy członków danego gospodarstwa liczona jest jako stosunek przepracowanych przez nich miesięcy do ich wieku (przy obliczaniu wskaźnika brane są pod uwagę jedynie osoby w wieku 18–59 lat, z wyłączeniem dzieci w wieku od 0 do 15 lat i od 16 do 24 lat, jeżeli nie pracują i żyją przynajmniej z jednym z rodziców). Wskaźnik intensywności pracy równy lub niższy od 0,2 uważany jest za bardzo niski – oznacza on, iż członkowie danego gospodarstwa przepracowali mniej niż 20% potencjalnego czasu, który mogli przeznaczyć na pracę w ciągu ostatnich 12 miesięcy. Ibidem.

⁶ Jest to definicja bazująca na tej, którą przyjął Europejski Urząd Statystyczny.

Natomiast dochód zrównoważony oznacza dochód dzielony przez liczbę jednostek konsumpcyjnych w gospodarstwie domowym, a nie liczbę osób. Liczbę jednostek konsumpcyjnych ustala się na podstawie wag ekwiwalentności OECD⁷. Bieda pracujących niekoniecznie wynika zatem z ich niskich zarobków – może wiązać się z liczbą osób w gospodarstwie domowym, którego koszty utrzymania są wyższe niż w przypadku małego gospodarstwa. Przedstawiona definicja podkreśla, że ważny jest dochód wszystkich członków rodziny pracownika – mówi o dochodzie netto na osobę w gospodarstwie, który jest zrównoważony i rozporządzalny. Równoważenie dochodu pozwala uwzględnić wpływ składu społeczno-demograficznego na koszty utrzymania i zapewnia porównywalność gospodarstw domowych o różnym składzie⁸.

W 2006 roku 8% zatrudnionych w 27 krajach Unii kwalifikowało się jako osoby ubogie, co oznaczało, iż 8% wszystkich pracujących osiągało dochody poniżej 60% mediany obowiązującej w danym kraju⁹. 17% osiągających niskie dochody było zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy¹⁰. Choć problem ten był widoczny we wszystkich krajach Unii, występował z różnym natężeniem. Najwięcej pracujących dysponujących niskimi dochodami było w: Grecji 14%, Polsce 12%, Hiszpanii 11%, we Włoszech, na Łotwie i w Portugalii – po 10%, w Luksemburgu 9% oraz w Wielkiej Brytanii, na Litwie i w Estonii – po 8%. Kraje z najniższym odsetkiem pracujących zagrożonych ubóstwem to w 2006 roku Czechy 3%, Belgia, Dania i Malta – po 4% oraz Holandia, Słowenia, Słowacja i Finlandia – po 5%¹¹.

⁷ Według OECD, obliczając dochód zrównoważony przypisuje się następujące wagi: 1,0 dla jednej dorosłej osoby („głowy domu”), 0,5 dla każdej innej osoby powyżej 14. roku życia oraz 0,3 dla każdej poniżej 14. roku życia – trzyletnie dziecko jest inną jednostką konsumpcyjną, mniej „kosztowną” niż dziecko 16-letnie lub dorosły. Zatem jeśli w gospodarstwie domowym mieszkają cztery osoby: dwoje dorosłych, jedno dziecko w wieku 16 lat i jedno dziecko w wieku 12 lat, to ich całkowity rozporządzalny dochód dzieli się przez 2,3; A.B. Atkinson, E. Marlier, *Income and living conditions in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, s. 106.

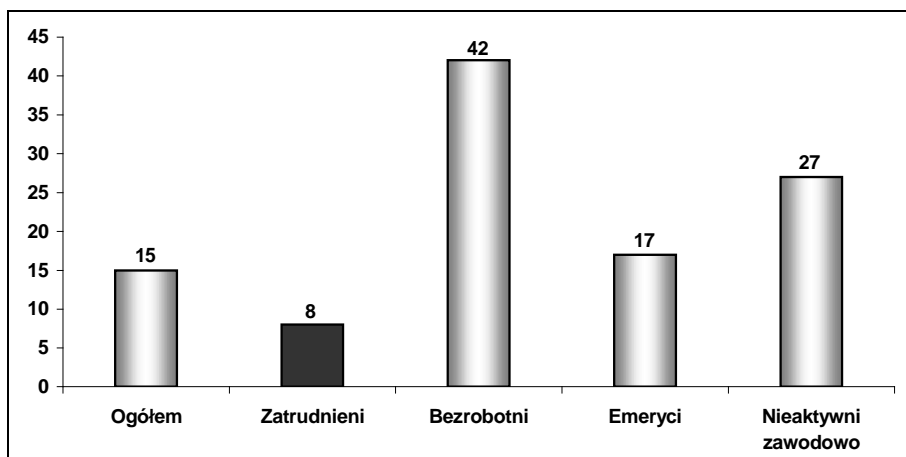
⁸ Oznacza to, iż mężczyzna i kobieta żyjący w tym samym gospodarstwie domowym w założeniu osiągają ten sam dochód, niezależnie od faktycznie uzyskiwanego poziomu wynagrodzenia. Pracujący może być biedny nie dlatego, iż jego wynagrodzenie jest niskie, ale dlatego, że jego wynagrodzenie jest niewystarczające w przeliczeniu na wszystkich członków gospodarstwa, w którym funkcjonuje. Analogicznie, jeden z członków rodziny może osiągać dochody poniżej progu ubóstwa, ale nie odczuwać jego skutków dzięki wysokości wynagrodzeń pozostałych członków gospodarstwa, jeżeli są one na znacznie wyższym poziomie; *Working poor in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2010, s. 1–2.

⁹ Artykuł w dużej mierze jest analizą raportu zatytułowanego *Working poor in Europe*, opracowanego przez European Working Conditions Observatory (EWCO) i opisuje sytuację pracujących biednych na rynkach pracy w Unii w 2006 i 2007 roku.

¹⁰ W tym 23,1% kobiet, 28% osób z niższym wykształceniem, 31% posiadających umowy terminowe, 41% pracujących w hotelach i restauracjach; S. Casali, V. Alvarez-Gonzalez, *Population and social conditions – 17% of full-time employees in the EU are low-wage earners*, Eurostat, Statistic in focus 2010, nr 3, s. 2.

¹¹ Porównując powyższe wielkości, należy pamiętać, iż próg ubóstwa w poszczególnych krajach liczony jest dla różnych wielkości, np. w 2007 roku w Luksemburgu wynosił on 1494 € a w Bułgarii tylko 74 € dla gospodarstwa jednoosobowego. W tym czasie 9% pracujących osiągało niskie dochody w Luksemburgu, a jedynie 5% w Bułgarii; *Working poor in Europe*, s. 3.

W analizowanym okresie posiadanie pracy znacznie redukowało ryzyko ubóstwa i wykluczenia społecznego, gdyż osoby bezrobotne, nieaktywne zawodowo czy emeryci byli na nie bardziej narażeni. Omawiane zależności zostały przedstawione na rysunku 1.



Rys. 1. Zagrożenie ubóstwem w zależności od formy aktywności zawodowej w 25 krajach Unii Europejskiej (brak danych dla Bułgarii i Rumunii) w 2006 roku (w %)

Źródło: *Working poor in Europe*, s. 3.

Pomimo iż osoby pracujące są najmniej narażone na ubóstwo, to i tak reprezentują znaczną grupę, gdyż dominująca część populacji w wieku produkcyjnym (15–64 lata) posiada pracę – 65% we wszystkich 27 krajach Unii. Ich procentowy udział wśród ogółu osób narażonych na ubóstwo różni się w poszczególnych krajach¹². Kraje takie, jak: Grecja, Włochy, Hiszpania, Wielka Brytania, Łotwa, Estonia czy Litwa charakteryzowały się w 2007 roku wysokim odsetkiem ubogich zarówno tych pracujących, jak i tych w populacji ogółem i wynosił on

¹² Ciekawą zależnością jest odsetek osób osiągających niskie dochody, które w miarę upływu czasu znajdują lepiej płatną pracę. Obserwacje przeprowadzone w Danii w latach 1995–2001 wskazały, iż 49% pracowników osiągających niskie dochody w 1995 roku osiągało je także w 2001 roku (również po zmianie pracy), 29% zmieniło pracę na lepiej płatną, a 23% sześć lat później było osobami bezrobotnymi. We Francji wielkości te kształtowały się na następującym poziomie: 49%, 34%, 17%, w Niemczech: 60%, 25%, 15%, a w Wielkiej Brytanii: 58%, 28% i 15%. Zob. D. Grimshaw, *What do we know about low-wage work and low-wage workers? Analysing the definitions, patterns, causes and consequences in international perspective*, International Labour Organization, Conditions of Work and Employment Series 2011, no. 28, s. 48. W polskim społeczeństwie istnieje duża mobilność gospodarstw domowych w hierarchii dochodowej. Tylko połowa gospodarstw najuboższych z 2005 roku pozostała najuboższymi w 2009 roku i zaledwie 56% najbogatszych pozostało w grupie najbogatszych. Co więcej, dziedziczenie biedy jest w Polsce zjawiskiem stosunkowo niewielkim, dotyczy wąskich enklaw, takich jak gospodarstwa domowe utrzymujące się z niezarobkowych źródeł, trwale bezrobotnych z niskim wykształceniem, uzależnionych od alkoholu, bezdomnych; J. Czapiński, *Ubóstwo, [w:] Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków – diagnoza społeczna 2009*, red. I.E. Kotowska, Centrum Rozwoju, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009, s. 111.

odpowiednio: Grecja 20%, Włochy i Hiszpania 19%, Wielka Brytania 18%, Łotwa 21%, Estonia 20% i Litwa 18%, a odsetek osób pracujących biednych kształtował się na poziomie: Grecja 14%, Włochy 10%, Hiszpania 11%, Wielka Brytania 8%, Łotwa 10%, Estonia i Litwa – po 8%. Dla analizowanego okresu krajami o najniższym natężeniu omawianego zjawiska były: Czechy – 8% populacji, 3% wśród osób pracujących, Holandia i Słowacja – 9 i 5%, Węgry – 10 i 6% oraz Szwecja – 10 i 7%.

Duża rozpiętość pomiędzy analizowanymi wskaźnikami może być tłumaczona wieloma czynnikami takimi, jak: proporcja osób pracujących, bezrobotnych, nieaktywnych zawodowo w populacji ogółem, sytuacja rodzinna osób pracujących – czy żyją w gospodarstwach domowych z osobami o wysokich czy niskich dochodach i ile osób w takim gospodarstwie osiąga dochody. Pomimo różnych przyczyn pozostawania w trudnej sytuacji materialnej, największy udział osób pracujących i osiągających niskie dochody w populacji ogółem występował w: Luksemburgu 9%, Polsce 12%¹³ i Szwecji 7%, gdzie udział osób ubogich, niezależnie od tego czy posiadały zatrudnienie, był tylko o 3% większy we wszystkich wymienionych państwach; najmniejszy na Cyprze, w Belgii, Irlandii i Wielkiej Brytanii, gdzie różnice pomiędzy dwoma wskaźnikami różniły się od 10 do 12%¹⁴.

Innymi determinantami sytuacji materialnej pracujących Europejczyków są takie ich cechy, jak: płeć, wiek, poziom wykształcenia, status osoby pracującej: liczba miesięcy przepracowanych w roku, wymiar etatu, rodzaj wykonywanej pracy – praca stała, praca tymczasowa. Biorąc pod uwagę kryterium płci, pomimo, iż kobiety osiągają średnio niższe dochody niż mężczyźni¹⁵ – dużo częściej pracują w niepełnym wymiarze czasu – mają większe kłopoty ze znalezieniem dobrze płatnego zatrudnienia¹⁶, to statystycznie rzadziej mieszkają w gospodarstwach

¹³ Pracujący biedni w 2007 roku to 6,6% populacji dorosłych Polaków, a w uogólnieniu na całą populację ludności Polski to około 2 mln 10 tys. osób. Pracujący niebiedni stanowili 42%, niepracujący niebiedni 38,7%, a niepracujący biedni 12,7% populacji. Pracujący biedni to osoby, które zadeklarowały, że pracują (w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu), a zrównoważony rozporządzalny dochód netto na osobę w ich gospodarstwie domowym wynosi poniżej 60% mediany. Niepracujący biedni to osoby, które zadeklarowały, że nie pracują lub pracują tylko dorywczo, a zrównoważony rozporządzalny dochód netto na osobę w gospodarstwie domowym wynosi poniżej 60% mediany. Pracujący niebiedni to osoby, które zadeklarowały, że pracują (w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu), a zrównoważony rozporządzalny dochód netto na osobę w ich gospodarstwie domowym wynosi powyżej 60% mediany. Niepracujący niebiedni to osoby, które zadeklarowały, że nie pracują lub pracują dorywczo, a zrównoważony rozporządzalny dochód netto na osobę w ich gospodarstwie domowym wynosi powyżej 60% mediany. *Pracujący biedni, komunikat z badań*, s. 9.

¹⁴ Odsetek osób ubogich w całej populacji w poszczególnych krajach wynosił: 15% w Belgii, 16% na Cyprze, 17% w Irlandii i 18% w Wielkiej Brytanii, podczas gdy osób pracujących: w Belgii 4%, na Cyprze i w Irlandii po 6% oraz w Wielkiej Brytanii 8%. *Working poor in Europe*, s. 4.

¹⁵ W 2009 roku mężczyźni zarabiali średnio o 17% więcej niż kobiety, największe dysproporcje w zarobkach odnotowano w: Estonii – 31%, Czechach – 26%, Austrii – 25,5%; najmniejsze we Włoszech – 6%, na Słowenii – 3%, Malcie – 6,5% w Polsce i Portugalii – po 10%. Zob. *Labour market statistics 2011*, Publications Office of the European Union, Luksemburg 2011, s. 81.

¹⁶ W krajach takich, jak: Niemcy czy Luksemburg kobietom było aż dwukrotnie trudniej znaleźć dobrze płatną pracę w pełnym wymiarze czasu niż mężczyznom, a zależność ta tylko nieznacznie lepiej wyglądała w: Estonii, Hiszpanii, Francji, Szwecji i Wielkiej Brytanii. Zob. A.B. Atkinson, E. Marlier, op. cit., s. 318.

o niskich dochodach¹⁷ – 7% kobiet, podczas gdy wielkość ta dla mężczyzn wynosiła 8% dla wszystkich krajów Unii w 2007 roku. W dwunastu z nich: Dania, Francja, Grecja, Węgry, Włochy, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Hiszpania i Szwecja mężczyźni tracili na wysokości osiągniętych dochodów po ich przeliczeniu na wszystkich członków rodziny; w jedenastu: Austria, Belgia, Bułgaria, Czechy, Finlandia, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Holandia, Słowacja i Wielka Brytania nie obserwuje się znaczącej różnicy, a w czterech: Cypr, Estonia, Niemcy i Łotwa sytuacja materialna kobiet po obliczeniu rozporządzalnego, zrównoważonego dochodu była gorsza niż gdy były brane pod uwagę ich dochody indywidualne. Ryzyko zagrożenia ubóstwem dla kobiet pracujących kształtowało się na poziomie od 2% na Malcie, 3% w Czechach i Danii, do 10% na Łotwie i w Polsce, aż po 12% w Grecji¹⁸. Tendencja ta nie odzwierciedla jednak sytuacji kobiet na rynkach pracy w Unii, a ukazuje wysokość uzyskiwanych dochodów w gospodarstwach, w jakich egzystują. Jeżeli weźmie się jednak pod uwagę indywidualne dochody kobiet i mężczyzn, to w 2006 roku aż 23,1% pań pracujących w pełnym wymiarze etatu i tylko 13,5% mężczyzn osiągało niskie dochody. Zależność tę dla wybranych krajów Unii przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Osoby osiągające niskie dochody według kryterium płci w wybranych krajach Unii Europejskiej w 2006 roku (w %)

Osoby zatrudnione w pełnym wymiarze etatu, osiągające niskie dochody		
Kraj	Mężczyźni	Kobiety
UE (27)	13,5	23,1
Belgia	4,8	12,8
Dania	4,7	11,6
Francja	7,7	10,6
Malta	10,1	13,3
Szwecja	7,6	14,9
Polska	18,3	26,3
Cypr	11,0	33,4
Łotwa	29,2	32,3
Wielka Brytania	15,6	30,6
Litwa	25,0	30,1

Źródło: S. Casali, V. Alvarez-Gonzalez, op. cit., s. 5.

Analiza wieku pracujących Europejczyków wskazuje, iż ryzyko zagrożenia ubóstwem zmniejsza się wraz z wiekiem i wynosiło ono w 2007 roku 9% dla

¹⁷ Jest to tzw. paradoks płci – choć kobiety zarabiają mniej, to zyskują, jeżeli chodzi o wysokość zrównoważonego rozporządzalnego dochodu netto *per capita*. Odwrotnie mężczyźni, osiągając średnio wyższe dochody, są w gorszej sytuacji materialnej gdy uwzględni się wynagrodzenia wszystkich członków gospodarstwa domowego, w którym egzystują. Ibidem, s. 317.

¹⁸ *Working poor in Europe*, s. 5.

najmłodszych uczestników europejskich rynków pracy w wieku 18–24 lata¹⁹, 8% dla pracowników w wieku 25–54 lata i 7% dla osób w wieku 55–64 lata²⁰. Jak widać, wielkości te są na bardzo zbliżonym poziomie, choć znaczne różnice można zaobserwować, analizując wartości dla poszczególnych krajów Unii. Najmłodszy uczestnicy rynków pracy dominowali jako osoby osiągające niskie dochody w takich krajach, jak: Dania – 20%, Finlandia – 12%, Niemcy – 11%, Włochy²¹ – 14%, Luksemburg – 11%, Szwecja – 19% i Wielka Brytania – 10%, co można wytłumaczyć tym, iż w krajach położonych na północy Europy młode osoby opuszczają domy rodzinne szybciej niż młodzi mieszkający na południu, przez co krócej otrzymują wsparcie materialne od pozostałych członków rodziny i muszą ponosić koszty związane z prowadzeniem własnego gospodarstwa domowego²²; najstarsi w Austrii – 7%, Grecji – 17%, Irlandii – 7%, na Litwie – 8%, w Portugalii – 14% i Hiszpanii – 12%. Osoby w wieku 25–54 lata przeważały jako pracujący biedni w Czechach – 4%, Estonii – 8%, na Węgrzech – 6%, Malcie – 5%, w Słowacji i Słowenii – po 5%. W Polsce zarówno 12% najmłodszych uczestników rynku pracy, jak i osób w wieku 25–54 lata było pracującymi biednymi, na Cyprze, Łotwie i w Holandii taki sam odsetek osób w wieku 25–54 lata i 55–64 lata odczuwał skutki tego negatywnego zjawiska.

Biorąc pod uwagę kryterium wieku, niezależnie od posiadania zatrudnienia, w 2010 roku 26,9% dzieci w wieku od 0 do 17 lat było zagrożonych ubóstwem i żyło w gospodarstwach o niskich dochodach (20% w 2008 roku)²³, przy czym

¹⁹ Grupa ta szczególnie dotkliwie odczuła skutki kryzysu gospodarczego w latach 2008–2009, czego odzwierciedleniem jest wzrost wysokości stopy bezrobocia dla tej kategorii wiekowej. W 2007 roku wynosiła ona 15,4% i wahała się od 7% w Holandii do 22,9% w Grecji, a w 2010 roku osiągnęła wartość 20,7% – Holandia nadal charakteryzowała się jej najniższą wartością – 8,7%, a Hiszpania najwyższą – 41,6%. *Helping young workers during the crisis: contributions by social partners and public authorities*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2011, s. 5–7. Więcej na temat sytuacji młodych ludzi na rynkach pracy w Unii: *Youth and work*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2011.

²⁰ Szerzej na temat wpływu wieku na zatrudnienie pracowników w poszczególnych krajach Unii w: *Age and employment in the new Member States*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2006.

²¹ Zgodnie z danymi Eurostatu, w 2008 roku Włochy charakteryzowały się najniższym udziałem osób w wieku 15–24 lata i najwyższym udziałem w wieku powyżej 80 lat w ogóle populacji. Wartości te wynosiły odpowiednio 10,2% (średnia Unii 12,5%) i 5,5% (średnia Unii 4,3%). Zob. *I giovani in Italia*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Segretariato Generale, Roma 2010, s. 6; W przeciwieństwie do Włoch, krajem o najwyższym udziale ludzi w wieku 15–24 lata i najniższym powyżej 80 lat była Irlandia (14,1% i 2,7%); *Measuring Ireland's Progress 2009*, Central Statistics Office, Dublin 2010, s. 57.

²² Ponad połowa młodych Europejczyków opuszczała dom rodzinny w następującym wieku: Szwedzi: 20,9 lat mężczyźni, 20,3 lat kobiety; Finowie: 21,4 lat mężczyźni i 19,8 lat kobiety; Duńczycy: 20,6 lat mężczyźni i 19,8 lat kobiety; Włosi: 30,1 lat mężczyźni, 28 lat kobiety; Hiszpanie: 28,5 lat mężczyźni, 27 lat kobiety; Portugalczycy: 29,1 lat mężczyźni, 27,4 lat kobiety; Grecy: 31,8 lat mężczyźni i 27,4 kobiety. Zob. A.B. Atkinson, E. Marlier, op. cit., s. 90.

²³ W 2007 roku odsetek ten wynosił 20%, dla osób w wieku 18–64 lata 16%, a dla tych w wieku 65 lat i więcej 22%. Najwięcej dzieci żyjących w gospodarstwach o niskich dochodach żyło w Rumunii – 33%, Bułgarii – 28%, we Włoszech – 25%, w Hiszpanii i w Polsce – po 24%; najmniej w Danii,

wielkość ta wahała się od 14 do 15% w Finlandii, Szwecji i Danii, do ponad 40% w Bułgarii, Rumunii i na Litwie²⁴. Wartość wskaźnika dla osób starszych (65 lat i więcej) wynosiła 19,8% – najmniej w Luksemburgu – 6,1%, najwięcej w Bułgarii – 55,9%²⁵. Omawiane wielkości zostały przedstawione dla wybranych krajów Unii w tabeli 2.

Tabela 2. Osoby zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym według kryterium wieku w wybranych krajach Unii Europejskiej w 2010 roku (w %)

Kraj	Osoby w wieku 0–17 lat	Osoby w wieku 18–64 lata	Osoby w wieku 65 lat i więcej	Ogółem
UE (27)	26,9	23,3	19,8	23,4
Bułgaria	44,6	36,9	55,9	41,6
Czechy	18,9	14,1	10,1	14,4
Dania	15,1	19,5	18,4	18,3
Hiszpania	29,8	25,1	22,6	25,5
Francja	23,0	20,0	12,0	19,3
Włochy	28,9	24,7	20,3	24,5
Łotwa	42,0	37,0	37,7	38,1
Luksemburg	22,3	17,5	6,1	17,1
Węgry	38,7	30,5	16,8	29,9
Holandia	16,9	16,5	6,2	15,1
Polska	30,8	27,6	24,4	27,8
Rumunia	48,7	39,7	39,9	41,4
Finlandia	14,2	17,1	19,5	16,9
Szwecja	14,5	15,0	15,9	15,0
Wielka Brytania	29,7	21,2	22,3	23,1

Źródło: M. Antuofermo, E. Di Meglio, op. cit., s. 2.

Uzyskany poziom wykształcenia nie pozostaje również bez znaczenia dla wysokości osiąganych dochodów i związanego z nim ryzyka ubóstwa. Generalna prawidłowość w Unii wskazuje, iż im wyższy poziom wykształcenia, tym lepsza sytuacja materialna Europejczyków – 14% pracujących posiadających najniższe wykształcenie było narażonych na ubóstwo, 8% z wykształceniem średnim i 3% z wykształceniem wyższym²⁶. Procentowy udział pracujących biednych z najniż-

Niemczech i Finlandii; *The Social Situation in the European Union 2009*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, s. 301.

²⁴ Omawiane wielkości wynosiły w 2008 roku: Finlandia 12%, Dania 9%, Szwecja 13%, Bułgaria 26%, Rumunia 23%, Litwa 26%; P. Wolff, *Population and social conditions – 17% of EU citizens were at-risk-of-poverty in 2008*, Eurostat, Statistic in focus 2010, nr 9, s. 2.

²⁵ M. Antuofermo, E. Di Meglio, op.cit., s. 2.

²⁶ Poszczególne poziomy wykształcenia odnoszą się do klasyfikacji zaproponowanej przez Międzynarodową Standardową Klasyfikację Kształcenia (*International Standard Classification of Education – ISCED*), gdzie osoby z najniższym wykształceniem to te, które skończyły jedynie edukację obowiązkową – szkołę podstawową i gimnazjum, osoby z wykształceniem średnim to te, które po edukacji obowiązkowej kształciły się jeszcze przynajmniej trzy lata, np. w liceach ogólnokształcących, technikumach czy szkołach policealnych; osoby z wykształceniem wyższym legitymują się dyplomem wyższych studiów zawodowych, magisterskich czy doktoranckich.

szym wykształceniem wynosił od 5% w Danii do 28% w Polsce, gdzie większość pracujących biednych miała wykształcenie zasadnicze zawodowe – 45,3% (stosunkowo dużo pracujących biednych w Polsce legitymowało się wyższym wykształceniem – niezależnie od tego, czy z magisterium czy bez – w sumie 8,7%). Analizowana wielkość dla osób z wykształceniem średnim kształtowała się na poziomie od 2% na Malcie do 13% w Polsce, podczas gdy dla pracowników z wykształceniem wyższym od 0% w Portugalii do 6% w Szwecji. Co ciekawe, tylko cztery kraje odbiegały od ogólnego trendu: w Estonii, Finlandii i Holandii ryzyko osiągnięcia niskich dochodów było takie samo dla pracowników z najniższym i średnim wykształceniem, a w Szwecji poziom wykształcenia nie był znaczącą determinantą wysokości osiągniętych dochodów – wśród pracujących zarówno z najniższym, średnim, jak i wyższym wykształceniem odsetek osób ubogich był na zbliżonym poziomie (pomiędzy 6 i 7%)²⁷.

Z poziomem posiadanego wykształcenia związane są również zawody, które wykonują poszczególni uczestnicy rynków pracy. Procentowy udział osób znajdujących się w sferze ubóstwa w przekroju wybranych grup zawodowych w 2009 roku w Polsce wskazuje, że najbardziej narażeni na ubóstwo byli rolnicy, zwłaszcza rolnicy pracujący na własne potrzeby – 13%, robotnicy pomocniczy w rolnictwie – 12,7%, rolnicy produkcji roślinnej – 8,6%, gospodarze budynków – 7,4%, robotnicy budowlani od prac wykończeniowych – 4,7%, pracownicy archiwów, bibliotek – 4,5%, robotnicy pomocniczy w górnictwie i budownictwie – 4,2%, pracownicy gastronomiczno-hotelowi – 3,8%. Co ciekawe, liczna jest grupa zawodów, w której nie występowały gospodarstwa ubogie, np. żołnierze zawodowi, informatycy, lekarze, nauczyciele akademicy oraz nauczyciele szkół podstawowych i przedszkoli, ekonomiści, prawnicy²⁸.

²⁷ Brak widocznego wpływu poziomu wykształcenia na wysokość uzyskiwanych dochodów w Szwecji tłumaczy się wysokim poziomem przekazywanych transferów socjalnych, których redystrybucja zmniejsza ryzyko ubóstwa w poszczególnych gospodarstwach domowych, czyniąc w ten sposób poziom posiadanego wykształcenia mniej istotnym. *Working poor in Europe*, s. 8.

²⁸ J. Czapiński, op. cit., s. 114. W krajach postkomunistycznych przemiany ustrojowe były dużym wyzwaniem dla uczestników rynków pracy, pojawił się problem bezrobocia oraz napływu do kategorii ludzi ubogich osób z różnych kategorii społeczno-zawodowych. 10,9% osób pracujących jako robotnicy niewykwalifikowani w 1988 roku było osobami ubogimi także w 2000 roku w Bułgarii, 19,5% w Polsce, 11,5% w Rosji, 13% w Rumunii, 20,5% na Słowacji i 20,5% na Węgrzech; biorąc pod uwagę osoby z wyższych kadr kierowniczych, specjalistów i właścicieli dużych firm, odsetek ten kształtował się w 2000 roku na następującym poziomie: 0% Bułgaria, 2,4% Polska, 2,5% Rosja, 3,8% Rumunia, 0% Słowacja i 2,3% Węgry. Szerzej: H. Domański, *Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002, s. 92.

2. Pozostałe determinanty sytuacji materialnej pracujących Europejczyków

Oprócz cech indywidualnych pracujących Europejczyków, na ich sytuację materialną wpływ ma również wiele innych czynników, w tym struktura gospodarstwa domowego, w których funkcjonują. Samotni rodzice z dziećmi na utrzymaniu byli w 2007 roku w 18% biednymi pracującymi²⁹, przy czym proporcja ta była znacznie wyższa w takich krajach, jak: Estonia – 27%, Litwa 24%, Łotwa i Hiszpania – po 23%, Cypr i Grecja – po 22%. 10% pracujących żyjących samotnie oraz 10% gospodarstw z dziećmi na utrzymaniu osiągało niskie dochody³⁰, przy czym wielkość ta kształtowała się od 3% na Malcie do 14% w Szwecji dla osób samotnych oraz od 4% w Danii do 18% w Grecji dla gospodarstw z dziećmi. W najlepszej sytuacji, biorąc pod uwagę strukturę gospodarstw domowych i odsetek gospodarstw osiągających niskie dochody, były te funkcjonujące bez dzieci pozostających na utrzymaniu – tylko 6% osiągało niskie dochody, w tym gospodarstwa, w których żyły przynajmniej dwie osoby dorosłe – 5%.

Wysokość uzyskiwanych dochodów pracujących Europejczyków determinowana jest także przez ich sytuację na rynku pracy, a więc to, jak długo są zatrudnieni, w jakim wymiarze godzin i na jakich zasadach – czy jest to umowa stała, czy terminowa. Osoby, które w 2007 roku były zatrudnione krócej niż rok w 15% były pracownikami osiągającymi niskie dochody – wielkości te wahały się od 4% w Holandii do 26% w Grecji i Wielkiej Brytanii, podczas gdy tylko 8% osób pracujących co najmniej rok miało ten problem – najmniej w Czechach 3%, najwięcej w Grecji 13%.

Praca na pół etatu³¹ zwiększała ryzyko ubóstwa, przy czym najmniej w Czechach i Holandii – 4%, najwięcej na Litwie i w Portugalii – 28%, Grecji – 27%

Średnia dla 25 krajów Unii, brak danych dla Rumunii i Bułgarii. Dla porównania w 2005 roku ryzyko ubóstwa dla kobiet w wieku 16–64 lata samotnie wychowujących dzieci wynosiło 15%, gdy dla mężczyzn 14%. W szesnastu krajach Unii kobiety samotnie wychowujące dzieci były w gorszej sytuacji materialnej niż mężczyźni, np. w Belgii, Bułgarii, Niemczech, Grecji, Luksemburgu i Wielkiej Brytanii, ale aż w dziesięciu różnica wynosiła tylko 1 punkt procentowy; w pięciu krajach niższe dochody pozostające do dyspozycji rodziny osiągał samotnie wychowujący dzieci mężczyźni: Litwa, Węgry, Rumunia, Finlandia i Polska – w Polsce w gospodarstwach zagrożonych ubóstwem funkcjonowało aż 22% mężczyzn i 20% kobiet samotnie wychowujących dzieci. We wszystkich krajach Unii w 2005 roku żyło 32% samotnych rodziców, z czego większość stanowiły kobiety. Zob. *The life of women and men in Europe. A statistical portrait*, Eurostat, Office for Official Publications of the European Communities, Luksemburg 2008, s. 93.

³⁰ W Polsce w 2007 roku gospodarstwa domowe pracujących biednych były w porównaniu z innymi duże i liczyły średnio 4,2 osoby, gospodarstwa pracujących niebiednych – 3,2, gospodarstwa niepracujących biednych – 2,6, a gospodarstwa niebiednych niepracujących – 1,7. Gospodarstwa pięcioosobowe lub większe stanowiły aż 38,4% gospodarstw domowych pracujących biednych. *Pracujący biedni, komunikat z badań*, s. 15.

³¹ Odsetek pracujących w niepełnym wymiarze etatu rośnie w większości krajów Unii, w 1999 roku wynosił on 16%, a w 2009 18,8%. W analizowanym okresie dla kobiet wzrósł z 28,5% do 32%, podczas gdy dla mężczyzn z 6,4% do 8,3%. Krajem o największym udziale pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze była w 2009 roku Holandia – 48,3% spośród wszystkich pracujących

oraz na Łotwie 26%. W 2010 roku 19,2% wszystkich zatrudnionych w 27 krajach Unii pracowało w niepełnym wymiarze etatu, z czego 8,7% mężczyzn i 31,9% kobiet. Nadal ta forma zatrudnienia była najczęściej spotykana w Holandii – 48,9% wszystkich pracujących, w tym 25,4% mężczyzn i aż 76,5% kobiet³².

Zatrudnienie na kontraktach terminowych było w 2006 roku przyczyną ubóstwa wśród 13% spośród tej grupy pracowników – od 5% w Holandii do 20% w Szwecji, a zatrudnienie stałe zmniejszało ryzyko osiągnięcia niskich dochodów do 5% – od 2% w Czechach do 9% w Luksemburgu. Związek pomiędzy rodzajem umowy a prawdopodobieństwem osiągnięcia niskich dochodów był także widoczny w 2008 roku, kiedy to najwyższy odsetek biednych pracujących posiadających kontrakty terminowe występował w Rumunii, Szwecji, na Cyprze i Łotwie, najniższy w Holandii. Omawiane zależności przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Osoby osiągające niskie dochody według kryterium rodzaju posiadanej umowy w wybranych krajach Unii Europejskiej w 2008 roku (w %)

Zatrudnieni			
Kraj	Ogółem	Umowa stała	Umowa czasowa
UE (27)	8	5	13
Belgia	5	3	11
Bułgaria	7	6	16
Cypr	6	5	18
Czechy	4	2	6
Grecja	14	5	16
Holandia	5	4	4
Litwa	9	7	14
Luksemburg	9	9	15
Łotwa	11	10	18
Polska	12	5	13
Portugalia	12	7	11
Rumunia	17	5	22
Szwecja	7	5	18
Włochy	9	6	16

Źródło: P. Wolff, op. cit., s. 4.

Istotną grupę pracowników z punktu widzenia formy zatrudniania i jej wpływu na osiągnięte dochody jest kategoria pracowników samozatrudnionych i pracujących członków rodziny³³ rozumianych jako osoby, które pomagają w prowadzeniu

(39,7% w 1999 roku). Co ciekawe, tylko w trzech krajach Unii: Rumunii (z 15,9% do 9,8%), Łotwie (z 12,1% do 8,9%) i Polsce (z 10,5% do 8,4%) zmalała liczba tego typu umów. Zob. E. Sandor, *Part-time work in Europe. European Company Survey 2009*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2011, s. 12.

³² *Labour market statistics 2011*, s. 30.

³³ W 2009 roku jedna na sześć osób zatrudnionych w UE pracowała bez kontraktu/umowy, pracując na własnych rachunek czy pomagając prowadzić firmę rodzinną – 11% spośród pracujących w krajach Europy Północnej, 15% w krajach Europy Wschodniej, 16% w krajach Europy Zachodniej i 28% w krajach Europy Południowej; M. Hazans, *Informal Workers across Europe: Evidence from 30 Countries*, Institute for the Study of Labor, IZA Discussion Paper Series 2011, no. 5871, s. 3.

gospodarstw wiejskich czy firm rodzinnych. Wśród osób pracujących na własny rachunek ryzyko osiągnięcia niskich dochodów było znacznie wyższe niż u pracowników najemnych i wynosiło 18% – od 5% na Cyprze, 6% w Czechach do 26% w Polsce³⁴, 27% w Estonii i 30% w Hiszpanii. Sytuacja materialna pracujących członków rodziny wyglądała najgorzej spośród analizowanych kategorii i była trudna do zweryfikowania w poszczególnych krajach Unii³⁵. 31% osób pomagających w gospodarstwach czy firmach rodzinnych było osobami ubogimi – 52% Hiszpania, 41% Polska, 40% Grecja, 39% Estonia, 37% Litwa i Francja³⁶.

Oddzielną kategorią osób pracujących w poszczególnych krajach Unii są imigranci. W 2008 roku 21% pracujących imigrantów było zagrożonych ubóstwem (25% imigrantów nieurodzonych w żadnym z 27 krajów Unii), przy czym duże znaczenie dla ich sytuacji materialnej miał nie tylko rodzaj pracy, którą wykonywali, ale także struktura gospodarstwa domowego, w którym egzystowali. Ryzyko zagrożenia ubóstwem znacząco zwiększa w przypadku obcokrajowców posiadanie dzieci, co można wytłumaczyć faktem, że imigrantki sprawujące nad nimi opiekę rzadziej pracują niż kobiety urodzone w danym kraju, które łatwiej godzą macierzyństwo z pracą zawodową. W rezultacie dochód pozostający do dyspozycji takiego gospodarstwa jest znacznie niższy niż w gospodarstwach bezdzietnych czy gospodarstwach z dziećmi, ale którego członkowie są urodzeni w danym kraju. Procent imigrantów narażonych na ubóstwo różni się w poszczególnych krajach, w wielu przypadkach ich sytuację pogarsza fakt, iż pracują nielegalnie³⁷. W analizowanym okresie ryzyko zagrożenia ubóstwem, niezależnie od tego czy dana osoba pracowała czy nie, dla obcokrajowców w wieku 25–54 lata żyjących w poszczególnych krajach Unii wynosiło 31% (29% mężczyźni, 32% kobiety). Proporcja ta ulega zmianie, gdy przeanalizuje się kraj ich urodzenia. Osoby, które nie urodziły się w żadnym z 27 krajów Unii, były narażone na ryzyko ubóstwa w 35% (33% mężczyźni, 27% kobiety), a imigranci z krajów członkowskich w 21% (20% mężczyźni, 21% kobiety).

W 2008 roku ryzyko zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym wśród obcokrajowców mieszkających w krajach Unii było najwyższe w Grecji – 45%, Belgii – 36%, Włoszech – 34%, Francji – 34%, Szwecji – 32%, Austrii – 32%, Finlandii – 31% i Danii – 31%. Wielkości te były od 10% do ponad 22% wyższe

³⁴ Wiele osób pracujących na własny rachunek za istotny problem utrudniający rozwój działalności i osiągnięcie satysfakcjonujących dochodów w Polsce uważa zbyt wysokie koszty pozapłacowe pracy, w tym za szczególnie dokuczliwe składki na rzecz systemu ubezpieczeń społecznych. Za zbyt wysokie uznają również obciążenia z tytułu składek płaconych przez nich jako pracodawców, stąd bierze się skłonność do przenoszenia części zatrudnienia do szarej strefy rynku pracy; S. Wieteska, *Wpływ zamiany pracy najemnej na pracę na własny rachunek na wielkość przychodów funduszu ubezpieczeń społecznych i funduszu pracy*, [w:] *Praca na własny rachunek – determinanty i implikacje*, red. E. Kryńska, IPISS, Warszawa 2007, s. 169–225.

³⁵ Mała populacja osób reprezentujących tę grupę w Danii, Finlandii i Szwecji.

³⁶ *Working poor in Europe*, s. 31.

³⁷ Praca „na czarno” jest bardzo częstą przyczyną złej sytuacji materialnej zarówno imigrantów, jak i obywateli danego państwa; zjawisko to było szczególnie widoczne w Bułgarii, gdzie szacuje się, iż 35% PKB w 2007 roku pochodziło z pracy nieuregulowanej prawnie. Ibidem, s. 11.

(Belgia, Szwecja, Grecja) w porównaniu z wartościami dla osób urodzonych w poszczególnych krajach Unii. Poddając analizie sytuację materialną imigrantów, którzy nie urodzili się w Unii, różnica ta znacznie się powiększa i w 10 krajach wynosiła ponad 20%, a w Belgii, Luksemburgu i Finlandii nawet ponad 30%. Ciekawą sytuację dało się zaobserwować na Litwie i Węgrzech, gdzie ryzyko ubóstwa było niższe dla pracujących imigrantów niż obywateli tych dwóch państw³⁸.

Na sytuację materialną osób funkcjonujących na poszczególnych rynkach pracy w Unii wpływ mają również: system opieki społecznej i związane z nim świadczenia – transfery socjalne³⁹, płaca minimalna – jej wysokość, zakres, zasady wypłacania (w Unii Europejskiej wszelkie kwestie dotyczące płacy minimalnej pozostają w wyłącznych kompetencjach krajów członkowskich. Na jej wprowadzenie zdecydowało się 20 z 27 krajów. Są to: Belgia, Czechy, Estonia, Grecja, Francja, Irlandia, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Holandia, Polska, Portugalia, Słowenia, Słowacja, Hiszpania, Wielka Brytania, Bułgaria i Rumunia. Szczególny charakter mają regulacje obowiązujące w Grecji i Belgii, gdzie wynagrodzenie minimalne jest ustalane w ramach ogólnokrajowych układów zbiorowych. W Belgii postanowienia te dotyczą wszystkich pracowników zatrudnionych w sektorze prywatnym, natomiast w Grecji odnoszą się do całej gospodarki. W Austrii, Finlandii, Niemczech, Szwecji, Danii, we Włoszech i na Cyprze⁴⁰ nie istnieje pojęcie ustawowego wynagrodzenia minimalnego, a płace są ustalane w drodze negocjacji między pracodawcami a pracownikami w porozumieniach sektorowych. Rozwiązania stosowane w tych krajach różnią się zakresem pracowników objętych porozumieniami dotyczącymi płacy minimalnej⁴¹), siła i zakres oddziaływania związków zawodowych, czy dające się odczuć z różną intensywnością skutki kryzysu ekonomicznego.

Polityka społeczna i związane z nią transfery społeczne poprawiają znacznie sytuację materialną Europejczyków, choć nie są one skierowane bezpośrednio i wyłącznie do pracujących osiągających niskie dochody, ale do wszystkich biednych w danej populacji. Odsetek osób zagrożonych ubóstwem przed i po uwzględnieniu transferów socjalnych został przedstawiony w tabeli 4.

³⁸ *Migrants in Europe. A statistical portrait of the first and second generation*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, s. 61.

³⁹ Wydaje się jednak, iż główne działania polityki socjalnej w większości państw Unii koncentrują się bardziej na zwiększaniu zatrudnienia i zwalczaniu bezrobocia niż na poprawie warunków pracujących biednych.

⁴⁰ Na Cyprze rząd ustala ogólnokrajową stawkę płacy minimalnej, ale zakres jej obowiązywania ogranicza się do sześciu zawodów. Większe znaczenie dla ustalania najniższych wynagrodzeń mają układy zbiorowe; P. Stolarczyk, *Funkcjonowanie rynku pracy w Unii Europejskiej*, [w:] *Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, red. D.K. Rosati, PWE, Warszawa 2009, s. 194.

E. Patra, *Znaczenie i zakres oddziaływania płacy minimalnej na rynek pracy w krajach Unii Europejskiej*, Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu 2010, z. 9, s. 48-63. Znacznie szerzej na temat płacy minimalnej i jej znaczenia na rynkach pracy w krajach Unii Europejskiej: W. Golnau, *Znaczenie płacy minimalnej dla funkcjonowania rynku pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007.

Tabela 4. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem w wybranych krajach Unii Europejskiej w 2009 i 2010 roku (w %)

Kraj	Wskaźnik bez uwzględnienia w dochodach transferów społecznych		Wskaźnik po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych	
	2009	2010	2009	2010
UE (27)	25,1	25,7	16,3	16,4
Austria	24,1	24,1	12,0	12,1
Belgia	26,7	26,7	14,6	14,6
Bułgaria	26,4	27,1	21,8	20,7
Cypr	22,7	–	16,2	–
Dania	31,2	29,1	13,1	13,3
Estonia	25,9	24,9	19,7	15,8
Finlandia	26,2	27,0	13,8	13,1
Francja	23,8	25,0	12,9	13,5
Grecja	22,7	23,8	19,7	20,1
Hiszpania	24,4	28,1	19,5	20,7
Irlandia	37,5	–	15,0	–
Litwa	29,4	31,8	20,6	20,2
Luksemburg	27,0	29,1	14,9	14,5
Łotwa	30,3	29,1	25,7	21,3
Malta	23,1	22,9	15,3	15,5
Holandia	20,5	21,1	11,1	10,3
Niemcy	24,1	24,2	15,5	15,6
Polska	23,6	24,4	17,1	17,6
Portugalia	24,3	26,4	17,9	17,9
Czechy	17,9	18,1	8,6	9,0
Rumunia	29,1	27,5	22,4	21,1
Słowacja	17,1	19,8	11,0	12,0
Słowenia	22,0	24,2	11,3	12,7
Szwecja	26,6	26,7	13,3	12,9
Węgry	28,9	28,4	12,4	12,3
Wielka Brytania	30,4	31,0	17,3	17,1
Włochy	23,2	23,3	18,4	18,2

Źródło: M. Antuofermo, E. Di Meglio, op. cit., s. 3.

Transfery odgrywają znaczną rolę w ograniczaniu ryzyka ubóstwa. Jest to szczególnie widoczne w krajach skandynawskich – Szwecji, Danii i Finlandii, a także na Węgrzech. Natomiast ich mniejszy wpływ można odnotować w Grecji, Hiszpanii, we Włoszech i na Litwie. Z kolei znaczna część krajów, w których transfery w mniejszym stopniu przyczyniają się do ograniczenia ubóstwa, np. Grecja, Litwa, Polska, wydaje proporcjonalnie więcej na emerytury. Systemy emerytalne w tych krajach nie są podporządkowane ograniczaniu ubóstwa, a raczej zastępowaniu dochodów⁴².

⁴² Przeciętnie w krajach UE wydatki społeczne w 2004 roku wynosiły 27% PKB, przy czym między poszczególnymi krajami występowały istotne różnice – w Szwecji sięgały jednej trzeciej PKB,

Problem osób pracujących i osiągających niskie dochody jest dostrzegany także przez związki zawodowe w poszczególnych krajach Unii, choć skupiają się one bardziej na problemach typu: elastyczne formy zatrudnienia i ich społeczne implikacje, poziom płacy minimalnej czy negocjacje zbiorowych układów pracy. W krajach takich, jak: Belgia, Cypr, Niemcy, Grecja, Węgry, Litwa, Malta, Słowacja, Hiszpania czy Szwecja priorytetem polityki związków zawodowych są kwestie związane z płacą minimalną jako instrumentem podstawowej ochrony socjalnej. Organizacje pracownicze w Austrii czy Finlandii koncentrują się na niestandardowych formach zatrudnienia, gdyż pracujący ubodzy są głównie w ten sposób zatrudniani. W Słowenii, Niemczech i Wielkiej Brytanii debaty publiczne dotyczą głównie sprzeczności celów związanych z jakością i liczbą tworzonych miejsc pracy. W Bułgarii, Irlandii, Luksemburgu, Portugalii i Rumunii najbardziej widoczne wydają się działania związkowców skoncentrowane na redukcji liczby pracujących biednych, np. w Bułgarii popularne są systemy rabatowe – około 250–300 tys. pracowników jest upoważnionych do korzystania z bonów i talonów na posiłki, niektóre branże oferują możliwość korzystania z funduszy, które oferują pomoc w postaci kredytów na preferencyjnych warunkach⁴³.

Kryzys ekonomiczny miał znaczący wpływ na gospodarki poszczególnych krajów Unii, w tym na rynki pracy i pracujących osiągających niskie dochody. Ponieważ jego siła i zakres oddziaływania były różne w poszczególnych krajach, a skutki są odczuwalne do tej pory, trudno je ostatecznie ocenić. Chcąc zniwelować ich wpływ na rynek pracy, w wielu krajach podjęto wiele działań, np. w Danii wiele firm w celu uniknięcia zwolnień pracowników stosowało dzielenie pracy (ang. *work sharing*) rozumiane jako przejściowe zmniejszenie wymiaru czasu pracy przy odpowiednim obniżeniu wynagrodzenia i powierzaniu danego stanowiska dwóm pracownikom, w Holandii firmy odczuwające kłopoty finansowe do końca marca 2009 roku mogły ubiegać się o zasiłki dla swoich pracowników, w Estonii, Grecji, na Cyprze czy Malcie ubezpieczeni pracownicy osiągający niskie dochody w obawie przed utratą pracy mogli partycypować w programach skierowanych do osób bezrobotnych i brać udział w różnorodnych szkoleniach, w Belgii zwiększono dofinansowanie dla pracodawców zatrudniających pracowników powyżej 50. roku życia. W Estonii pracodawcy do 2010 roku otrzymywali wsparcie finansowe, gdy zatrudniali osobę bezrobotną przynajmniej przez sześć miesięcy (lub trzy, gdy potencjalny pracownik był w wieku 16–24 lata), w Irlandii pracodawca był całkowicie zwolniony ze składek na ubezpieczenie społeczne w trakcie pierwszego roku pracy pracownika, jeżeli ten był wcześniej bezrobotny przynajmniej przez pół roku, a we Francji obciążenia te zostały znacznie zmniej-

podczas gdy na Łotwie – 12,6%. Wysokość transferów socjalnych wśród starych członków UE była wyższa niż wśród tych, którzy dołączyli do niej w 2004 roku. Przeciętnie jednak w Unii udział wydatków socjalnych w relacji do PKB był dużo wyższy niż w USA, gdzie transfery wynosiły około 15% PKB, czy w Japonii, gdzie stanowiły około 17% PKB. Zob. A. Chłoń-Domińczak, J. Hausner, D. Kwiecińska, A. Pacut, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej*, [w:] *Europejski model społeczny...*, s. 89.

⁴³ *Working poor in Europe*, s. 19.

szone dla pracodawców zatrudniających mniej niż 10 pracowników osiągających niskie dochody⁴⁴.

Odpowiedzią na kłopoty europejskich rynków pracy, w tym te związane z problemem ubóstwa osób pracujących, ma być między innymi strategia „Europa 2020”. Jednym z jej podstawowych założeń jest wspieranie włączenia społecznego, zwłaszcza poprzez ograniczanie ubóstwa (zakłada się, że wydzwigniętych z niego zostanie przynajmniej 20 mln obywateli Unii). Jest ono ambitne, a w jego realizacji mają pomóc opracowane przez państwa członkowskie Krajowe Programy Reform oraz przygotowane przez Komisję Europejską inicjatywy przewodnie realizowane na poziomie Unii, państw członkowskich, władz regionalnych i lokalnych. Komisja zaproponowała także ustanowienie europejskiej platformy współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Jej celem jest doprowadzenie do wspólnego zobowiązania się państw członkowskich do walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Jako że najbliższe lata najprawdopodobniej będą się charakteryzowały redukcją budżetów publicznych, podejmowane działania będą musiały mieć na celu zwiększenie skuteczności i zaufania poprzez znalezienie nowych sposobów aktywności obywatelskiej, przy jednoczesnym rozwoju polityki zapobiegawczej i działaniach ukierunkowanych na rodzące się potrzeby. „Celem platformy będzie więc ustanowienie dynamicznych ram działania na rzecz zapewnienia spójności społecznej i terytorialnej, tak aby korzyści płynące ze wzrostu gospodarczego i zatrudnienia były dostępne dla wszystkich w Unii Europejskiej, a osoby dotknięte ubóstwem i wykluczeniem społecznym mogły żyć godnie i aktywnie uczestniczyć w życiu społeczeństwa”⁴⁵. Należy mieć nadzieję, że wszystkie te działania okażą się wystarczająco skuteczne.

Podsumowanie

W opublikowanym 3 marca 2010 roku Komunikacie Komisji Europejskiej „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” podkreślona została potrzeba wspólnego działania państw członkowskich na rzecz wychodzenia z kryzysu oraz wdrażania reform umożliwiających stawienie czoła wyzwaniom związanym z globalizacją, starzeniem się społeczeństw czy rosnącą potrzebą racjonalnego wykorzystywania zasobów. W celu osiągnięcia powyższych założeń zaproponowano trzy podstawowe,

⁴⁴ *Employment in Europe 2010*, Publications Office of the European Union, Belgium 2010, s. 78–86.

⁴⁵ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej*, Bruksela, dnia 16 grudnia 2010 roku, s. 3. Treść dokumentu dostępna jest na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki.

wzajemnie wzmacniające się priorytety, w tym wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, zwłaszcza poprzez ograniczanie ubóstwa oraz wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia – wskaźnik zatrudnienia 75%.

Tymczasem w 2010 roku ponad 80 mln osób w UE (16% całej ludności) żyło poniżej progu ubóstwa w danym kraju. Co więcej, 8% egzystowało w skrajnie trudnych warunkach materialnych, nie mogąc sobie pozwolić na zaspokojenie wielu potrzeb uważanych w Europie za podstawowe do prowadzenia życia na przyzwoitym poziomie, takich jak posiadanie telefonu lub odpowiednie ogrzewanie – w najbiedniejszych państwach wskaźnik ten przekraczał 30%. Ponad 10% Europejczyków w wieku produkcyjnym żyło w gospodarstwach domowych, w których nikt nie pracował, a aż 8% populacji czynnej zawodowo można było określić mianem pracujących biednych. Pomimo iż posiadali oni pracę, nie gwarantowała ona im i ich rodzinom życia na godziwym poziomie, a ich zrównoważony rozporządzalny dochód nie osiągał 60% narodowej mediany. W krajach takich, jak: Grecja, Polska, Hiszpania, Portugalia, Łotwa, Włochy i Luksemburg zjawisko to występowało ze szczególnym natężeniem – wielkość wskaźnika kształtowała się powyżej średniej, w Czechach, Belgii, Danii i na Malcie sytuacja osób pracujących wyglądała najlepiej – odnotowano tam najmniej biednych pracujących, bo około 4%.

We wszystkich krajach Unii wpływ na sytuację materialną pracujących biednych miały takie determinanty, jak: płeć, wiek, wykształcenie, rodzaj posiadanej umowy czy wymiar etatu. Nie bez znaczenia okazały się także: struktura gospodarstw domowych, w których funkcjonują. Oddzielną grupę determinant stanowiły również te związane z polityką społeczną i socjalną obowiązującą w poszczególnych państwach Unii. Wydają się one szczególnie ważne, gdyż kryzys gospodarczy dotknął przede wszystkim najsłabszych uczestników europejskich rynków pracy, w tym pracujących biednych. Niestety, wiele z nich skierowanych jest do szerokiego grona odbiorców, a brak jest narzędzi, które w widoczny sposób wpływałyby na poprawę sytuacji osób pracujących. Ich położenie jest często dramatyczne nie dlatego, że nie chcą pracować, ale dlatego że są młodzi i nie mogą znaleźć stałej pracy w pełnym wymiarze etatu.

Taka sytuacja nie powinna mieć miejsca w Europie XXI wieku. Walka z wykluczeniem społecznym, promowanie sprawiedliwości społecznej od dawna stanowią główne cele Unii Europejskiej, która za swoje główne wartości przyjęła poszanowanie ludzkiej godności i solidarność. Ale Unia Europejska i jej państwa członkowskie muszą działać sprawniej i skuteczniej, aby pomóc swoim współobywatelom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji, w tym pracującym osiągającym niskie dochody. Szanse na pomyślnie rozwijającą się Unię zależą od tego, czy Europejczycy będą posiadać szanse na zapewnienie lepszej przyszłości sobie i swoim rodzinom. Tworzenie lepszych i liczniejszych miejsc pracy będzie miało kluczowe znaczenie w walce z ubóstwem. Nie będzie to łatwe, gdyż przez ostatnie lata wiele osób straciło pracę, wzrosło zadłużenie poszczególnych państw, a solidarność społeczna obywateli Unii została wystawiona na próbę. Jednak aby zbudować zrównoważoną przyszłość, Unia Europejska musi wrócić na ścieżkę

rozwoju. Taki jest cel strategii „Europa 2020”. Do jej realizacji potrzebne są jednak skoordynowane działania w całej Europie, obejmujące również partnerów społecznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

Literatura

1. *Age and employment in the new Member States*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2006.
2. Antuofermo M., Di Meglio E., *Population and social condition – 23% of EU citizens were at risk of poverty or social exclusion in 2010*, Eurostat, Statistic in focus 2012, nr 9.
3. Atkinson A.B., Marlier E., *Income and living conditions in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010.
4. Casali S., Alvarez-Gonzalez V., *Population and social conditions – 17% of full-time employees in the EU are low-wage earners*, Eurostat, Statistic in focus 2010, nr 3.
5. Chłoń-Domińczak A., Hausner J., Kwiecińska D., Pacut A., *Polityka społeczna w Unii Europejskiej*, [w:] *Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, red. D.K. Rosati, PWE, Warszawa 2009.
6. Czapiński J., *Ubóstwo*, [w:] *Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków – diagnoza społeczna 2009*, red. I.E. Kotowska, Centrum Rozwoju, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009.
7. Domański H., *Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.
8. *Employment in Europe 2010*, Publications Office of the European Union, Belgium 2010.
9. Giaccone M., *Annual review of working conditions 2009–2010*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2011.
10. Golnau W., *Znaczenie płacy minimalnej dla funkcjonowania rynku pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007.
11. Grimshaw D., *What do we know about low-wage work and low-wage workers? Analysing the definitions, patterns, causes and consequences in international perspective*, International Labour Organization, Conditions of Work and Employment Series 2011, no. 28.
12. Hazans M., *Informal Workers across Europe: Evidence from 30 Countries*, Institute for the Study of Labor, IZA Discussion Paper Series 2011, no. 5871.
13. *Helping young workers during the crisis: contributions by social partners and public authorities*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2011.
14. *I giovani in Italia*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Segretariato Generale, Roma 2010.
15. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej, Bruksela, dnia 16 grudnia 2010 roku*. Treść dokumentu dostępna jest na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki.
16. *Labour market statistics 2011*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011.

17. *Measuring Ireland's Progress 2009*, Central Statistics Office, Dublin 2010.
18. *Migrants in Europe. A statistical portrait of the first and second generation*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011.
19. Patra E., *Znaczenie i zakres oddziaływania płacy minimalnej na rynek pracy w krajach Unii Europejskiej*, Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu 2010, z. 9.
20. *Pracujący biedni, komunikat z badań*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2008.
21. Sandor E., *Part-time work in Europe, European Company Survey 2009*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2011.
22. Stolarczyk P., *Funkcjonowanie rynku pracy w Unii Europejskiej*, [w:] *Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, red. D.K. Rosati, PWE, Warszawa 2009.
23. *The life of women and men in Europe. A statistical portrait*, Eurostat, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2008.
24. *The Social Situation in the European Union 2009*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010.
25. Wieteska S., *Wpływ zamiany pracy najemnej na pracę na własny rachunek na wielkość przychodów funduszu ubezpieczeń społecznych i funduszu pracy*, [w:] *Praca na własny rachunek – determinanty i implikacje*, red. E. Kryńska, IPiSS, Warszawa 2007.
26. Wolff P., *Population and social conditions – 17% of EU citizens were at-risk-of-poverty in 2008*, Eurostat, Statistic in focus 2010, nr 9.
27. *Working poor in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2010.
28. *Youth and work*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2011.

WORKING POOR ON LABOUR MARKETS IN COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION IN THE FIRST DECADE OF XXI CENTURY

Abstract: *The aim of this article is to characterise briefly in work poverty on labour markets in countries of the European Union. Being in work greatly reduces the risk of poverty. Nevertheless, in the European Union, 8% of the employed population fell into the category of 'working poor' in 2010, in the sense of having an income below 60% of the national average. The proportion varies markedly across countries and social groups. In most countries, the issue of working poor is not a policy priority of either the government or the social partners, although it can be included in general policies to combat poverty and social exclusion. This situation should be changed by Europe 2020 Strategy. One of its headline target is to ensure social and territorial cohesion such that the benefits of growth and jobs are widely shared and people experiencing poverty and social exclusion are enabled to live in dignity and take an active part in society.*

Marta Aniškowicz

ZASADY WYSTAWIANIA FAKTUR W DZIAŁALNOŚCI TRANSPORTOWEJ I SPEDYCJI

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie w sposób jasny zasad opodatkowania usług transportowych i spedycyjnych w podatku VAT, z uwzględnieniem najnowszych zmian. Od wielu lat podatek VAT w transporcie i spedycji jest powodem licznych wątpliwości i problemów. W latach 2010–2011 ustawodawca wprowadził dużo zmian w podatku od towarów i usług. Większość z nich dotyczy podstawowych obowiązków podatników. Zmiany określają również szczegółowo miejsca opodatkowania usług, w tym usług transportowych i spedycyjnych.

Wprowadzenie

Faktura VAT jest dokumentem potwierdzającym dokonanie sprzedaży, pełni określone funkcje w rozliczeniach podatkowych i rozliczaniu należności wynikających z zawartych umów przewozu i spedycji. Faktura stanowi:

- dowód potwierdzający wykonanie usługi, dostawę towaru lub przyjęcie zaliczki,
- dokument rozliczeniowy, potwierdzający powstanie należności za wykonaną usługę, sprzedany towar lub zobowiązania z tytułu przyjętej zaliczki.

Jednocześnie przepisy ustawy o VAT wskazują na rolę faktury, jaką pełni ona w odliczaniu przez podatników podatku naliczonego, związanego z zakupami na cele prowadzonej działalności opodatkowanej. Kwotę podatku naliczonego stanowi suma kwot podatku określonych w fakturach otrzymanych przez podatnika z tytułu nabytych towarów i usług¹. W związku z tym dla nabywcy towaru lub usługi, otrzymującego fakturę z tytułu ich nabycia, istotnym jest zachowanie przez otrzymywany dokument wszystkich przymiotów wymaganych przepisami, aby prawo do odliczenia wykazanego w tej fakturze podatku VAT nie zostało zakwestionowane w postępowaniu podatkowym przez organ podatkowy. W rozliczeniach podatkowych faktura jest podstawowym dokumentem, z tytułu wystawienia którego powstają określone skutki prawne i finansowe, zarówno dla jej wystawcy, jak i odbiorcy. Jednocześnie przepisy nie przewidują możliwości odstąpienia od wystawienia faktury VAT, jeżeli doszło do wykonania usługi lub wydania towaru.

¹ Art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 roku w sprawie podatku od towarów i usług (Dz.U., Nr 54, poz. 535, z późn. zm.).

Obowiązek wystawienia faktury wynika z:

- art. 220 Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 roku, który nakłada obowiązek wystawienia faktury na podatnika lub w jego imieniu w przypadku między innymi wykonania usługi,
- art. 106 ustawy z dnia 11 marca 2004 roku w sprawie podatku od towarów i usług, zgodnie z którym podatnik obowiązany jest wystawić fakturę stwierdzającą dokonanie sprzedaży.

Sankcje za niewystawienie lub odmowa wydania faktury podlega karze grzywny do 180 stawek dziennych. Za nierzetelne bądź wadliwe wystawienie faktury grozi kara grzywny do 240 stawek dziennych². Karze określonej powyżej podlega także ten, kto wbrew obowiązkowi nie przechowuje wystawionej lub otrzymanej faktury lub rachunku³.

Faktura wystawiana przez podatnika świadczącego usługi w działalności transportowej lub spedycyjnej powinna zawierać:

- dane wystawcy i odbiorcy (włącznie z numerami identyfikacji podatkowej⁴);
- datę dokonania sprzedaży,
- cenę jednostkową bez podatku,
- podstawę opodatkowania,
- walutę, jaka powinna być użyta przy ustalaniu podstawy opodatkowania i kwoty podatku VAT,
- stawkę i kwotę podatku,
- termin wystawienia faktury,
- termin i sposób jej przekazania odbiorcy.

1. Powstanie obowiązku podatkowego

Faktury VAT, zgodnie z polskimi przepisami wykonawczymi, wystawia się nie później niż siódmego dnia od wydania towaru lub wykonania usługi, jeżeli przed tym zdarzeniem otrzymano część lub całość należności (przedpłatę, zaliczkę, zadatek lub ratę), fakturę wystawia się nie później niż z chwilą powstania obowiązku podatkowego. Chwila powstania obowiązku podatkowego to otrzymanie całości lub części zapłaty, jednak nie później niż trzydziestego dnia, licząc od dnia

² Wysokość stawki dziennej może być zróżnicowana, nie może być ona niższa od jednej trzydziestej części najniższego miesięcznego wynagrodzenia ani też przekraczać jej czterystukrotności.

³ Art. 62 ustawy z dnia 10 września 1999 roku Kodeks karny skarbowy (Dz.U. 2007, Nr 111, poz. 765 z późn. zm.).

⁴ W Polsce numerem identyfikacji podatkowej jest numer NIP, dla potrzeb handlu wewnątrz-wspólnotowego polscy podatnicy muszą wystąpić do właściwego ze względu na miejsce rejestracji podatnika VAT urzędu skarbowego z wnioskiem o nadanie numeru VAT UE. Ten numer jest po prostu numerem NIP poprzedzonym literami PL.

wykonania usługi⁵. Faktury nie mogą być wystawiane wcześniej niż trzydziestego dnia przed powstaniem obowiązku podatkowego⁶.

Przy ustalaniu daty, z którą można wystawić fakturę VAT za usługę, należy uwzględnić wiele czynników, a przede wszystkim kraj pochodzenia podatników uczestniczących w transakcji. Konieczne jest precyzyjnie określenie miejsca siedziby usługobiorcy, usługodawca powinien być zobowiązany także do sprawdzenia informacji dostarczonych mu przez usługobiorcę. W Polsce można to sprawdzić w systemie VIES⁷ lub za pośrednictwem Ministerstwa Finansów – w Departamencie Wymiany Informacji o VAT. Wnioski dotyczące potwierdzania numerów identyfikacyjnych VAT zagranicznych kontrahentów można składać telefonicznie, mailowo i tradycyjną pocztą. Istnieje także możliwość potwierdzenia numeru identyfikacji podatkowej VAT podatników z państw członkowskich Unii na stronie internetowej Komisji Europejskiej⁸. Po uzyskaniu potwierdzenia polski przewoźnik lub spedytor może traktować zleceniodawcę jako podatnika unijnego, dla którego może wystawić fakturę bez podatku przy spełnieniu innych określonych warunków⁹.

Faktura wystawiana jest nie później niż z chwilą powstania obowiązku podatkowego, nie może być jednak wystawiona wcześniej niż trzydziestego dnia przed powstaniem obowiązku podatkowego¹⁰. Zasada ta obowiązuje w transporcie i spedycji od 1993 roku w przypadku przewozów samochodowych wykonywanych dla zleceniodawcy krajowego. Z powyższego wynika, że faktura dla polskiego zleceniodawcy powinna być wystawiona nie później niż trzydziestego dnia od daty wykonania usługi i nie wcześniej niż trzydziestego dnia przed datą powstania obowiązku podatkowego.

Dla przewozów i spedycji wykonywanych dla podatników mających siedzibę poza granicami Polski, ale na terytorium UE fakturę należy wystawić nie później niż w dniu wykonania usługi i nie wcześniej niż trzydzieści dni przed jej wykonaniem¹¹.

⁵ Art. 19 ust. 13 pkt 2 a i b ustawy z dnia 11 marca 2004 roku. w sprawie podatku od towarów i usług.

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2008 roku w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług (Dz.U., Nr 212, poz. 1337).

⁷ VAT Information Exchange System (VIES) – System Wymiany Informacji o VAT jest systemem informatycznym, który oferuje możliwość automatycznej wymiany informacji w zakresie transakcji, które były dokonywane wewnątrz Wspólnoty Europejskiej. System dostarcza też informacji o podatnikach zarejestrowanych na potrzeby handlu wewnątrzwspólnotowego. Podstawą tego systemu są krajowe bazy danych połączone w jedną sieć Wspólnoty Europejskiej.

⁸ http://ec.europa.eu/taxation_customs/vies/ [dostęp 15.04.2012]. Dla potwierdzenia numeru VAT wprowadza się kod państwa podatnika oraz podaje jego numer VAT. Uzyskujemy jedynie odpowiedź o ważności numeru w danym momencie.

⁹ A. Piotrkiewicz, *Kolejny etap zmian w podatku VAT od lipca 2011 r.*, Przewoźnik 2011, nr 18(4), s. 50–53.

¹⁰ Art. 15 ust. 1–2 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 2005 roku między innymi w sprawie faktur (Dz.U. 2005, Nr 95, poz. 798).

¹¹ Art. 100 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 marca 2004 roku w sprawie podatku od towarów i usług.

Przystępując do wystawienia faktury VAT za usługi przewozu i spedycji wykonane na rzecz podatnika niemającego siedziby na terytorium kraju, należy:

- dokonać oceny statusu podatkowego tego podatnika,
- uwzględnić przepisy unijne i krajowe w zakresie wymogów dla wystawianej faktury temu podatnikowi.

Ustalenie statusu podatnika jest niezbędne do prawidłowego wystawienia faktury w zakresie związanym z powoływaniem na fakturze numeru identyfikacji podatkowej NIP-UE lub nie oraz ujęcia wykonanej i zafakturowanej usługi w informacji podsumowującej¹² lub nie. W zakresie prawidłowego wystawienia faktury VAT dla podmiotu będącego podatnikiem, ale niemającego siedziby na terytorium kraju, istotne są:

- zgodnie z art. 28b ustawy w sprawie podatku od towarów i usług – miejsce świadczenia usług na rzecz podatnika działającego w takim charakterze, którym jest miejsce, gdzie podatek ten posiada siedzibę swojej działalności gospodarczej. Jeżeli jednak usługi te są świadczone na rzecz stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej podatnika znajdującego się w miejscu innym niż jego siedziba działalności gospodarczej, miejscem świadczenia tych usług jest stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej. W przypadku braku takiej siedziby lub stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej miejscem świadczenia usług jest miejsce, w którym podatek będący usługobiorcą ma stałe miejsce zamieszkania lub zwykłe miejsce pobytu¹³;
- do zapłaty VAT zobowiązany jest każdy podatek lub osoba prawna niebędąca podatnikiem zidentyfikowana do celów VAT, na rzecz której świadczone są usługi, jeżeli usługi te są świadczone przez podatnika niemającego siedziby na terytorium tego państwa członkowskiego¹⁴.

Faktury stwierdzające dokonanie dostawy towarów lub wykonanie usługi, dla których podatnikiem zgodnie z przepisami ustawy jest nabywca towaru lub usługi mający siedzibę poza granicami Polski, zamiast danych dotyczących stawki i kwoty podatku oraz kwoty należności wraz z podatkiem powinny zawierać:

- adnotację, że podatek rozlicza nabywca lub wskazanie właściwego przepisu ustawy lub dyrektywy, wskazującego, że podatek rozlicza nabywca,
- oznaczenie „odwrotne obciążenie”¹⁵.

¹²Zgodnie z art. 100 ust. 1 pkt 4 ustawy w sprawie podatku od towarów i usług podatnicy dokonujący wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów w rozumieniu art. 9–12 lub wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów w rozumieniu art. 13, zarejestrowani jako podatnicy VAT-UE, są obowiązani składać w urzędzie skarbowym informacje podsumowujące o dokonanych wewnątrzwspólnotowych nabyciach towarów. Zasadniczym celem informacji podsumowujących jest weryfikacja, czy transakcje zwolnione u dostawcy zostały efektywnie opodatkowane w państwie przeznaczenia (u nabywcy). Dlatego art. 262 dyrektywy 2006/112/WE nakłada zasadniczo na podatników wykonujących WDT oraz usługodawców obowiązek powiadomienia organów skarbowych, iż transakcje powinny zostać rozliczone przez nabywcę.

¹³Porównaj z art. 44 dyrektywy 2006/112/WE.

¹⁴Art. 196 dyrektywy 2006/112/WE.

¹⁵Ibidem, zgodnie z przepisem do zapłaty VAT zobowiązany jest będący podatnikiem usługobiorca, na rzecz którego dokonano, lub usługobiorca zidentyfikowany do celów VAT w państwie członkowskim, w którym VAT jest należny, a na rzecz którego wykonano usługi.

Przedstawione powyżej przepisy prawa unijnego oraz prawa krajowego wskazują, że każda faktura VAT wystawiona dla usług wykonywanych na podstawie art. 28b ustawy o podatku VAT (art. 44 dyrektywy 2006/112/ WE) dla podatnika niemającego siedziby na terytorium kraju, powinna zawierać zapis o przejęciu obowiązku podatkowego przez nabywcę tej usługi (dotyczy to nabywców z krajów trzecich i UE). Dodatkowo dla podmiotów będących podatnikami w rozumieniu art. 43 dyrektywy 2006/112/WE, mających swoją siedzibę na terytorium UE i objętych przepisami art. 100 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku VAT (informacjami podsumowującymi), należy wpisać w fakturze numer VAT-UE, pod którym nabywca usługi jest zidentyfikowany w swoim kraju członkowskim, czyli w tym kraju, w którym ma siedzibę. W przypadku gdy zleceniodawca będzie miał siedzibę na terytorium UE, będzie podatnikiem w rozumieniu przepisów dyrektywy 112, lecz nie będzie posiadał numeru VAT-UE, tylko numer krajowy dla dokonywania obrotu w kraju siedziby, polski wykonawca usługi nie traci prawa do wystawienia faktury na usługę niepodlegającą opodatkowaniu. Z uwagi na brak numeru VAT-UE faktura przenosząca obowiązek podatkowy na nabywcę nie podlega ujęciu w informacji podsumowującej¹⁶.

2. Dodatkowe dokumenty niezbędne do wystawienia faktury

W transporcie i spedycji międzynarodowej dla zastosowania stawki 0% VAT przy zleceniu transportowym (spedycyjnym) otrzymanym od zleceniodawcy krajowego, tj. posiadającego siedzibę na terytorium kraju, niezbędne są następujące dokumenty:

- międzynarodowy dokument przewozowy potwierdzający przekroczenie granicy kraju trzeciego przez towar (między innymi CMR, CIM, SMGS),
- dokument celny potwierdzający zaliczenie kosztów transportu do podstawy opodatkowania importowanego towaru (SAD, zaświadczenie z UC)¹⁷.

W transporcie i spedycji wewnątrzwspólnotowej niezbędnym jest posiadanie NIP-UE klienta, potwierdzonego elektronicznie lub przez odpowiednie instytucje do tego powołane. Dla przewozu samochodowego w transporcie międzynarodowym wykonywanym na zlecenie polskiego podatnika mającego siedzibę na terytorium kraju, przykładowo na trasie Warszawa–Moskwa, dla potwierdzenia prawa do stawki 0% niezbędne jest posiadanie listu przewozowego CMR, potwierdzającego tę trasę przewozu.

W przypadku przewozu towaru z Moskwy do Warszawy jako towaru importowanego do Polski, niezbędne jest posiadanie listu przewozowego CMR potwierdzającego tę trasę przewozu oraz dokumentu celnego potwierdzającego,

¹⁶ Wynika to z interpretacji indywidualnej dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie Nr IPPP3/443-28/11-4/LK z dnia 30 marca 2011 roku.

¹⁷ Art. 83 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy w sprawie podatku od towarów i usług.

że koszty transportu na tej trasie dla importowanego towaru, dopuszczanego do obrotu na terytorium kraju, zostały zaliczone w dokumencie SAD do podstawy opodatkowania tego towaru. Jeżeli przewoźnik lub spedytor będą posiadali wyłącznie list przewozowy CMR, bez dokumentu celnego potwierdzającego zaliczenie kosztów transportu do podstawy opodatkowania importowanego towaru, zastosowanie stawki 0% nie będzie możliwe. Wtedy dla zleceniodawcy polskiego właściwą stawką będzie 23%.

3. Kurs waluty przy wystawianiu faktur w walutach obcych

Problem kursu waluty przy wystawianiu faktur w walutach obcych reguluje:

- art. 91 ust. 2 dyrektywy 112 – w przypadku gdy kwoty stosowane do określenia podstawy opodatkowania transakcji innej niż import towarów są wyrażone w walucie innej niż waluta państwa członkowskiego, w którym następuje określenie tej wartości, jako kurs wymiany stosuje się ostatni zanotowany kurs sprzedaży, w chwili, gdy VAT staje się wymagalny, na najbardziej reprezentatywnym rynku lub rynkach walutowych danego państwa członkowskiego, lub też kurs ustalony przez odniesienie do takiego rynku lub rynków, na warunkach określonych przez to państwo członkowskie;
- art. 31a ustawy o podatku VAT – jeżeli kwoty na fakturze, stosowane do określenia podstawy opodatkowania, są określone w walucie obcej, przeliczenia na zł dokonuje się według kursu średniego tej waluty obcej ogłoszonego przez NBP na ostatni dzień roboczy poprzedzający dzień wystawienia faktury¹⁸;
- § 5 ust. 6 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 marca 2011 roku w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług, zgodnie z którym kwoty podatku wykazuje się w złotych bez względu na to, w jakiej walucie określona jest kwota należności w fakturze.

4. Refakturowanie

Refakturowanie jest nieodłącznym elementem fakturowania. Czynność refakturowania w transporcie i spedycji występuje w przypadkach dokonywania czynności podlegających opodatkowaniu na zlecenie nadawcy, odbiorcy towaru lub przewoźnika bądź spedytora. Czynność refakturowania musi wynikać

¹⁸ W. Dyszy, *Transport. Zasady opodatkowania transportu i spedycji*, Wszechnica Podatkowa, Kraków 2011, s. 127.

z zawartej umowy o działanie na zlecenie osoby trzeciej. Do refakturowania odnoszą się następujące przepisy:

- art. 28 dyrektywy 112 – w przypadku gdy podatnik, działając we własnym imieniu, ale na rzecz osoby trzeciej, bierze udział w świadczeniu usług, przyjmuje się, że podatnik ten sam otrzymał i wyświadczył te usługi,
- art. 79 ust. c dyrektywy 112 – podstawa opodatkowania nie obejmuje kwot otrzymanych przez podatnika od nabywcy lub usługobiorcy, a zaksięgowanych przez podatnika na koncie przejściowym. Podatnik musi przedstawić dowód na rzeczywistą kwotę kosztów i nie może odliczyć VAT, który w danym przypadku mógł zostać naliczony,
- art. 8 ust. 2a ustawy o podatku VAT – w przypadku gdy podatnik, działając we własnym imieniu, ale na rzecz osoby trzeciej, bierze udział w świadczeniu usług, przyjmuje się, że ten podatnik sam otrzymał i wyświadczył te usługi (obowiązuje od 1 kwietnia 2011 roku),
- art. 30 ust. 3 ustawy o podatku VAT – w przypadku gdy podatnik, działając we własnym imieniu, ale na rzecz osoby trzeciej, bierze udział w świadczeniu usług, podstawą opodatkowania jest kwota należna z tytułu świadczenia usług, pomniejszona o kwotę podatku.

Częstym jest rozliczanie na zasadzie refakturowania kosztów operacji ładunkowych wykonywanych przy przewozach łączonych morsko-samochodowych, kosztów odpraw celnych, na które zostały wystawione odrębne faktury przez świadczących te usługi. Jeżeli koszty nie są rozliczane poprzez należność frachtową za wykonaną usługę przewozu lub spedycji, podlegają refakturowaniu.

5. Konsekwencje błędnego wystawienia faktury

Konsekwencje nieprawidłowego wystawienia faktury powstają u nabywcy usług i towarów. Posiadacz takiej faktury może utracić prawo do odliczenia podatku naliczonego wykazanego w tej fakturze, mimo że opłacił pełną kwotę należności wynikającą z takiej faktury. Konsekwencje przyjęcia błędnie wystawionej faktury są poważne, ustawodawca wyraźnie zaznacza, że błędnie wystawione faktury nie stanowią podstawy do obniżenia podatku naliczonego oraz zwrotu różnicy podatku faktury, gdy transakcja udokumentowana fakturą nie podlega opodatkowaniu albo jest zwolniona od podatku oraz gdy wystawiono faktury, w których została wykazana kwota podatku w stosunku do czynności opodatkowanych, dla których nie wykazuje się kwoty podatku na fakturze¹⁹. Gdyby zatem w ramach asekuracji w fakturze za wykonaną usługę przewozu lub spedycji zamiast stawki 0% (np. transport międzynarodowy lub przewóz Ukraina–Rosja) wykazano stawkę 23% VAT, podatek z tej faktury nie powinien być odliczany przez krajowego nabywcę takiej usługi, lecz faktura ta powinna podlegać korekcie z tytułu błędnej stawki.

¹⁹ Art. 88 ust. 1 i ust. 3a ustawy w sprawie podatku od towarów i usług.

Podsumowanie

Opodatkowanie usług transportowych to dość skomplikowana sprawa. Poniżej przedstawiono możliwe sytuacje. W przypadku przewozu wewnątrzspółnotowego z Polski do np. Niemiec (terytorium UE) lub odwrotnie – z Niemiec (lub inny kraj z UE) do Polski fakturę VAT wystawiamy w zależności od zlecającego transport:

- zleceniodawca podatnik polski – faktura VAT ze stawką 23%, bez informacji podsumowującej, obowiązek podatkowy bez zmian,
- zleceniodawca podatnik z UE – faktura VAT npo (nie podlega opodatkowaniu) i z wpisem „art. 196 dyrektywy 112”, wystawiona nie później niż w dacie obowiązku podatkowego, moment obowiązku podatkowego w dacie wykonania usługi, informacja podsumowująca,
- zleceniodawca z kraju trzeciego – faktura npo i z wpisem „art. 28b ustawy o VAT” lub „art. 196 dyrektywy 112”, wystawiona nie później niż w dacie obowiązku podatkowego, bez informacji podsumowującej.

W przypadku transportu międzynarodowego (poza UE) przykładowo przewóz z Polski do Rosji fakturę wystawiamy w sposób następujący:

- gdy zleceniodawcą jest podatnik polski – faktura VAT ze stawką 0% na całej trasie, pod warunkiem przedstawienia listu przewozowego CMR, CIM-SMGS itp.²⁰,
- zleceniodawca z Unii Europejskiej – faktura VAT npo na całej trasie i z wpisem „art. 196 dyrektywy 112”, warunki z art. 83 ust. 5 pkt 1 ustawy o VAT, tj. list przewozowy CMR, CIM-SMGS, informacja podsumowująca, moment obowiązku podatkowego w dacie wykonania usługi,
- zleceniodawca z kraju trzeciego – faktura npo na całej trasie i wpisem „art. 196 dyrektywy 112”, warunki z art. 83 ust. 5 pkt 1 ustawy o VAT, tj. list przewozowy CMR, CIM-SMGS.

Nieco inaczej wystawia się faktury, jeżeli transport odbywa się w drugą stronę, tzn. z Rosji do Polski:

- zleceniodawca podatnik polski – faktura ze stawką 0% na całej trasie, warunki z art. 83 ust. 5 pkt 2 ustawy o VAT, tj. list przewozowy CMR, CIM-SMGS oraz dokument celny potwierdzający zaliczenie kosztów transportu do podstawy opodatkowania. W przypadku braku dokumentu celnego trzeba wystawić stawkę VAT 23% na całej trasie,
- zleceniodawca z UE – faktura npo na całej trasie i z wpisem „art. 196 dyrektywy 112”, warunki z art. 83 ust. 5 pkt 1 ustawy o VAT, tj. list przewozowy CMR, CIM-SMGS, bez informacji podsumowującej, informacja podsumowująca przy braku rozliczenia w SAD,
- zleceniodawca z kraju trzeciego – faktura npo na całej trasie i z wpisem „art. 196 dyrektywy 112”, warunki z art. 83 ust. 5 pkt 1 ustawy o VAT, tj. list przewozowy CMR, CIM-SMGS, bez informacji podsumowującej.

²⁰Zob. art. 83 ust. 5 pkt 1 ustawy w sprawie podatku od towarów i usług.

Literatura

1. Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 roku w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L, Nr 347 i Nr 384).
2. Dyrektywa Rady 2010/45/UE z dnia 13 lipca 2010 roku zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do przepisów dotyczących fakturowania (Dz.Urz. UE L, Nr 189).
3. Dyszy W., *Transport. Zasady opodatkowania transportu i spedycji*, Wszechnica Podatkowa, Kraków 2011.
4. Piotrkiewicz A., *Kolejny etap zmian w podatku VAT od lipca 2011 r.*, Przewoźnik 2011, nr 18(4).
5. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 maja 2005 roku w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, zaliczkowego zwrotu podatku, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług (Dz.U. 2005, Nr 95, poz. 798).
6. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 marca 2011 roku w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług (Dz.U., Nr 68, poz. 360).
7. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2008 roku w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług (Dz.U., Nr 212, poz. 1337).
8. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2010 roku w sprawie przesyłania faktur w formie elektronicznej, zasad ich przechowywania oraz trybu udostępniania organowi podatkowemu lub organowi kontroli skarbowej (Dz.U., Nr 249, poz. 1661).
9. Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) Nr 282–2011 z dnia 15 marca 2011 roku ustanawiające środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L, Nr 77).
10. Ustawa z dnia 11 marca 2004 roku w sprawie podatku od towarów i usług (Dz.U., Nr 54, poz. 535 z późn. zm.).
11. Ustawa z dnia 10 września 1999 roku Kodeks karny skarbowy (Dz.U. 2007, Nr 111, poz. 765 z późn. zm.).

INVOICING PRINCIPLES IN TRANSPORT AND SPEDITION

Abstract: *The purpose of this paper is to present a clear tax rules and freight transport services in the VAT, including the latest changes. For many years, VAT and freight transport is the cause of many doubts and problems. In the years 2010 - 2011 the legislator has introduced many changes in the tax on goods and services. Most of them concern the basic obligations of taxpayers. The amendments concern the place of taxation of services, including transport and forwarding services.*

MIĘDZYNARODOWE PRZEPŁYWY CZYNNIKÓW PRODUKCJI

Celem artykułu jest ustalenie istoty przepływów czynników produkcji w skali międzynarodowej. Wyodrębniono przepływ zasobów pracy, kapitału oraz wiedzy i technologii. Przedstawiono motywy migracji według modelu „push and pull” oraz czynniki skłaniające do migracji osoby uznawane za specjalistów. Zaprezentowano typy osób wysoko wykwalifikowanych biorących udział w „wymianie mózgów”. Omówiono i sklasyfikowano przepływy kapitału według różnych kryteriów oraz określono cechy charakterystyczne dla „rajów podatkowych”. Wiedza i technologia to ważne wyzwanie dla globalnej gospodarki. W artykule zdefiniowano pojęcie transferu technologii i wiedzy. Przedstawiono etapy i kanały tych transferów.

Wprowadzenie

Zmiany w dzisiejszej gospodarce wywołane są różnorodnymi czynnikami. Obok handlu towarami i usługami znajdujemy czynniki produkcji, które przepływają w skali międzynarodowej. Zaliczamy do nich przede wszystkim: zasoby pracy, kapitał, ale także coraz częściej wiedzę i technologię. Jednym z głównych motywów przemieszczania się czynników produkcji przez granicę jest chęć uzyskania wyższej stopy zysku. Odnosząc się do migracji, występująca różnica w poziomie płacy między krajem a zagranicą musi być na tyle duża, aby mogła zrównoważyć pewne niedogodności. W przypadku wywozu kapitału zastosowanie go za granicą musi przynieść znacznie większy zysk niż w kraju macierzystym.

1. Międzynarodowe przepływy zasobów pracy

We współczesnych międzynarodowych obrotach gospodarczych znaczące miejsce mają przepływy zasobów pracy zwane inaczej migracją. Zgodnie z interpretacją ONZ można ją rozumieć jako zmianę pobytu i miejsca zamieszkania na okres nie krótszy niż rok¹. W skali międzynarodowej migracja ma dwojaki wymiar:

- emigracji – czyli opuszczania przez ludzi ich dotychczasowego kraju zamieszkania i osiedlenie się w innym kraju na okres dłuższy niż rok,

¹Z. Stachowiak, *Ekonomia międzynarodowa wobec wyzwań cywilizacyjnych*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2004, s. 207.

- imigracji – czyli napływu do danego państwa ludzi zamieszkujących dotychczas w innych krajach.

Międzynarodowa migracja zasobów pracy dokonuje się pod wpływem czynników ekonomicznych i pozaekonomicznych. Wśród przyczyn ekonomicznych można wyróżnić przede wszystkim:

- międzynarodowe zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego i wysokości płac,
- występowanie różnic w szeroko rozumianych kosztach (np. wydatki na transport, podatki itd.),
- lepsze możliwości kształcenia i poprawy sytuacji materialnej dzieci,
- różnice w zapotrzebowaniu na określoną specyfikę zawodu.

Do najważniejszych przyczyn pozaekonomicznych należą z kolei:

- ustrój polityczny danego kraju,
- sytuacja na tle międzynarodowym,
- konflikty etniczne wewnątrz kraju,
- konflikty religijne.

Pewną rolę mogą również odgrywać takie czynniki, jak: więzi historyczne lub kulturalne, pokrewieństwo językowe, bliskość geograficzna, łatwość przekraczania granic, konflikty polityczne. Międzynarodowe ruchy migracyjne są tłumaczone kumulacją czynników, sprzyjających temu zjawisku w postaci modelu *push and pull*, który przedstawia teorie czynników „wypychających” z kraju pochodzenia i „ciągnących” do kraju przeznaczenia (tab. 1).

Tabela 1. Motywy migracji

		MOTYWY		
		ekonomiczne i demograficzne	polityczne	społeczne i kulturowe
CZYNNIKI	wypychające	<ul style="list-style-type: none"> • ubóstwo • bezrobocie • niskie płace • wysoki przyrost naturalny • brak podstawowej opieki medycznej • braki w systemie edukacji 	<ul style="list-style-type: none"> • konflikty • niebezpieczeństwo, • przemoc • korupcja • łamanie praw człowieka 	<ul style="list-style-type: none"> • dyskryminacja wynikająca ze • względów etnicznych czy religijnych
	ciągnące	<ul style="list-style-type: none"> • perspektywy wyższych zarobków • perspektywy poprawy standardu życia • rozwój osobisty lub zawodowy 	<ul style="list-style-type: none"> • poczucie bezpieczeństwa • wolność polityczna 	<ul style="list-style-type: none"> • łączenie rodzin • migracja do kraju przodków • brak zjawiska dyskryminacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Migration and Remittances. Easter Europe and the Former Soviet Union*, red. A. Mansoor, B. Quillin, The World Bank, Washington DC 2006.

Czynniki „wypychające” z kraju pochodzenia zazwyczaj współlistnieją z „zachętami” w kraju emigracji. Można tu wskazać uwarunkowania gospodarcze, presję demograficzną oraz wysokie bezrobocie w odniesieniu do wyższych płac, możliwości zatrudnienia bądź łączenia rodzin.

Przyjmując czas za kryterium podziału pobytu za granicą, możemy wyróżnić:

- ruch przygraniczny – obejmujący osoby mieszkające z jednej strony granicy i udające się regularnie na drugą stronę, do strefy przygranicznej sąsiedniego państwa,
- sezonową migrację pracowniczą,
- czasowe wyjazdy w celach zarobkowych – na nieokreślony z góry okres,
- wyjazdy za granicę na stałe – umotywowane nie tylko względami ekonomicznymi, ale i politycznymi.

Przepływy zasobów pracy dotyczą²: niewykwalifikowanych pracowników, wykwalifikowanych pracowników (coraz częściej z wykształceniem wyższym), wysoko wykwalifikowanych specjalistów³.

Wśród czynników, które skłaniają osoby wysoko wykwalifikowane do migracji należy wymienić⁴:

- wyższe płace (czynnik uniwersalny, mający znaczenie dla wszystkich migrujących) i więcej możliwości realizowania kariery zawodowej,
- specyficznie ukierunkowana polityka migracyjna krajów docelowych,
- chęć podniesienia poziomu wykształcenia, realizacji badań naukowych lub dobrego opanowania języka obcego,
- korzystne warunki instytucjonalne i finansowe za granicą dla naukowców, wyrażające się między innymi we wsparciu sektora badawczo-rozwojowego i pobudzaniu wysokiego popytu na pracowników tego sektora,
- dobry za granicą klimat do innowacji między innymi dla rozwoju (zapoczątkowania) biznesu lub samozatrudnienia,
- rozwój i wzrost zasięgu terytorialnego korporacji transnarodowych.

Bilans konsekwencji migracji osób wysoko wykwalifikowanych przedstawiono w tabeli 2.

²Z. Stachowiak, op. cit., s. 208.

³Według ekspertów OECD osobą wysoko wykwalifikowaną/specjalistą jest absolwent uniwersytetu lub ekwiwalentnej uczelni; pracownik sektora związanego z nauką lub technologią, który w trakcie kariery zawodowej uzyskał odpowiednie doświadczenie (kwalifikacje); A. Solimano, M. Pollack, *International Mobility of the Highly Skilled*, ECLAC, Chile 2004, s. 6–7.

⁴Ibidem, s. 41.

Tabela 2. Bilans konsekwencji migracji osób wysoko wykwalifikowanych

	Konsekwencje pozytywne	Konsekwencje negatywne
Dla migrantów i ich rodzin	<ul style="list-style-type: none"> • wyższe zarobki – wyższe dochody • wyższy standard życia, poczucie bezpieczeństwa materialnego • możliwość realizacji zawodowej – kariera zawodowa • doskonalenie, doksztalcenie, podnoszenie kwalifikacji • brak poczucia niedocenienia w sensie materialnym i społecznym 	<ul style="list-style-type: none"> • pozycja społeczna nieadekwatna do oczekiwań i kwalifikacji • zatrudnienie poniżej kwalifikacji • deprecjacja kwalifikacji
Dla społeczności lokalnej	<ul style="list-style-type: none"> • tworzenie sieci powiązań zawodowych między krajem migracji a krajem pochodzenia • transfer wiedzy • transfer środków finansowych • rozwój przedsiębiorczości – transfer kultury ekonomicznej • wykształcanie się mobilnego nowoczesnego społeczeństwa • pozytywny wpływ na motywację młodych ludzi do zdobywania wyższego wykształcenia 	<ul style="list-style-type: none"> • trwała „utrata mózgow” – zmniejszenie szans rozwojowych • zagrożenie funkcjonowania określonych sektorów gospodarki (np. służba zdrowia) • deprecjacja zasobów kapitału ludzkiego • utrata wydatków poniesionych w związku z kształceniem migrantów

Źródło: P. Kaczmarczyk, J. Tyrowicz, *Migracje osób z wysokimi kwalifikacjami*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008.

W procesach migracji często dochodzi do wystąpienia efektu „wymiany mózgow” (*brain exchange*), „marnotrawstwa mózgow” (*brain waste*) oraz „drenażu mózgow” (*brain drain*). „Wymiana mózgow” to zjawisko, w którym osoby migrujące są zatrudniane w kraju docelowym na stanowisku i w zawodzie, które są zgodne z ich kwalifikacjami. Zjawisko, w którym zachodzi deprecjacja kwalifikacji, czyli sytuacja gdy posiadanie określonych kwalifikacji nie jest potrzebne do wykonywania podjętej pracy, nosi miano „marnotrawstwa mózgow”. Natomiast „drenaż mózgow” oznacza wyzysk krajów rozwijających się przez najbogatsze państwa świata za pomocą wysysania z tych pierwszych najlepszych kadr⁵. Jego efekt dla państwa, z którego następuje migracja może być niebezpieczny i kosztowny. W tabeli 3 zaprezentowano podstawowe typy specjalistów biorących udział w „wymianie mózgow”.

⁵ P. Kaczmarczyk, M. Okólski, *Migracje specjalistów wysokiej klasy w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, UKiE, Warszawa 2005, s. 44–45.

Tabela 3. Podstawowe typy osób z wysokimi kwalifikacjami biorących udział w „wymianie mózgow”

Lp.	Typ	Charakterystyka
1.	Delegowani w ramach korporacji	Wewnętrzny rynek pracy korporacji ponadnarodowych; przepływ ze zróżnicowanych przyczyn i na różne okresy, często związany z awansem zawodowym lub doksztalcaniem (stażem) obejmuje również technologów, specjalistów od marketingu i naukowców; ogólnie – cechy przepływających odzwierciedlają strukturę organizacyjną korporacji.
2.	Osoby z obsługi serwisowej i „pogotowia”	Charakter przepływu zależy od specyficznych kwalifikacji osoby; migracja często związana z sytuacją kryzysową filii zagranicznej (np. kryzys zarządzania); moment wystąpienia i trwanie trudne do przewidzenia; dotyczy też osób zwierzbowanych na wolnym rynku na konkretne zamówienie.
3.	Specjaliści w zawodach nietechnicznych	Zwykle specjaliści w sektorach: zdrowie i edukacja; często zatrudniani przez organizacje pozarządowe; indywidualne kontrakty; zwykle na czas określony, często stosunkowo długi.
4.	Specjaliści w projektach inwestycyjnych	Przepływ ściśle dostosowany do charakteru i długości trwania zagranicznej inwestycji; najczęściej związany z budownictwem.
5.	Konsultanci	Zazwyczaj osoby rekrutowane przez międzynarodowe firmy pośrednictwa pracy; reprezentują bardzo zróżnicowane zawody i specjalności, zwykle związane z obsługą biznesu.
6.	Podwyższający kwalifikacje i realizujący określony szczebel kariery zawodowej	Osoby poszukujące zatrudnienia za granicą na wolnym rynku w celu rozwoju zawodowego, podejmujące pracę na różne okresy, często we wczesnym stadium kariery (czasami w końcowym); charakterystyczna grupa zawodowa: pielęgniarki.
7.	Duchowni i misjonarze	Osoby migrujące w ramach bardziej czy mniej formalnej powszechnej struktury danej grupy wyznaniowej (Kościoła).
8.	Naukowcy i studenci	Osoby przepływające między podobnymi instytucjami akademickimi/badawczymi w różnych krajach; czas pobytu za granicą bardzo zróżnicowany, aż po trwałe („klasyczny drenaż mózgow”) przepływ o ostro nasilającej się skali w przypadku studentów pozostających po uzyskaniu dyplomu za granicą.
9.	Niezależni przedsiębiorcy i osoby szczególnie zamożne	Osoby osiedlające się za granicą w celu zrealizowania osobistych planów inwestycyjnych lub np. zmniejszenia obciążeń podatkowych.
10.	Artyści i sportowcy	Grupa bardzo zróżnicowana; przepływ najczęściej na krótki okres; reprezentanci pewnych specjalności mają jednak skłonność do osiedlania się za granicą.
11.	Oficerowie i specjaliści wojskowi	Zwykle niezaliczani do migrantów; jednak wędrowki wielu z tych osób, np. związane z misjami międzynarodowymi, mają znaczenie dla „przepływu mózgow”.
12.	Małżonkowie i dzieci osób zaliczonych do typów 1–11	Wiele tych osób towarzyszy w przepływie; często one również należą do wysoko wykwalifikowanych.

Źródło: J. Salt, *International Movements of the Highly Skilled*, OECD, Occasional Papers 1997, no. 3 (International Migration Unit), s. 7–8.

Współczesne migracje nie wykazują tendencji malejących, mają obecnie charakter masowy i przybrały skalę globalną. Wśród imigrantów najbardziej cenione są osoby wysoko wykwalifikowane, na które zgłasza zapotrzebowanie gospodarka światowa. Migracje tej grupy osób są nieuchronne, często stanowią naturalny element procesu ekonomicznego i społecznego, w tym rozwoju kapitału ludzkiego, jak np. staże naukowe, ruchy kadrowe wewnątrz korporacji itp. Wiele krajów wysoko rozwiniętych prowadzi aktywną politykę migracyjną wspartą dodatkowo różnego rodzaju programami specjalnymi. Biorąc pod uwagę tendencje w gospodarce światowej, należy się spodziewać intensyfikacji takich działań, a więc też wzrostu skali migracji.

2. Międzynarodowe przepływy kapitału

Do najbardziej płynnych czynników produkcji zaliczyć można kapitał, który jest jednym z czynników wzrostu gospodarczego, i o który poszczególne kraje konkurują.

Międzynarodowy przepływ kapitału jest możliwy tylko wtedy, gdy w gospodarce światowej znajdują się kraje posiadające nadwyżkę kapitału w stosunku do bieżących potrzeb gospodarki narodowej. Do tej grupy zaliczyć można kraje rozwinięte. Niemniej jednak w dzisiejszej dobie liczniejszą grupę stanowią kraje nieposiadające wystarczającej ilości kapitału, które to w mniejszym bądź większym stopniu prowadzą politykę jego przyciągania.

Międzynarodowe przepływy kapitału postrzegać można w dwóch wymiarach⁶:

- szerokim – jako wszelkie odnotowane w bilansie płatniczym ruchy przez granicę powodowane chęcią zysku i podejmowane przez gospodarstwa domowe, banki komercyjne i przedsiębiorstwa oraz przez banki centralne w celu osiągnięcia określonych celów makroekonomicznych,
- wąskim – jako ruchy kapitału ukierunkowane na zysk podejmowane przez gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa i banki komercyjne (bez banków centralnych).

Podmiotami, które biorą udział w międzynarodowej wymianie kapitałowej, mogą być: przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe, banki komercyjne, budżety różnych szczebli, ugrupowania regionalne, banki centralne państw, międzynarodowe instytucje finansowe. Klasyfikację przepływów kapitałowych według różnych kryteriów przedstawiono w tabeli 4.

⁶ *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, red. J. Rymarczyk, PWE, Warszawa 2006, s. 106.

Tabela 4. Klasyfikacja międzynarodowych przepływów kapitału

Kryterium podziału	Rodzaj przepływu kapitału	Charakterystyka przepływu
Okres, na jaki następuje przywóz lub wywóz kapitału	krótkookresowy	okres spłaty wywiezionego lub przywiezionego kapitału nie przekracza jednego roku (np. kredyty handlowe, niektóre rodzaje kredytów finansowych, lokaty na rynku walutowym)
	długookresowy	jeżeli okres ten jest dłuższy niż jeden rok, np. kredyty i pożyczki, inwestycje w zagraniczne papiery wartościowe
Pochodzenie kapitału	źródła publiczne	agendy rządowe, budżety lokalne, budżety organizacji międzynarodowych (Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy itp.)
	źródła prywatne	wszelkie formy wywozu kapitału w celu osiągnięcia zysku dokonywane przez przedsiębiorstwa, banki komercyjne oraz osoby prywatne
Forma wywozu kapitału	lokaty na rynku walutowym	krótkoterminowe depozyty oraz niektóre papiery wartościowe wywożone z zamiarem uzyskania większych zysków niż w kraju macierzystym; powodowane są najczęściej różnicami w wielkościach stóp procentowych oraz różnicami kursowymi
	kredyty handlowe	bezpośrednio związane z międzynarodową wymianą towarową; kredyt kupiecki jest udzielany importerowi przez eksportera; stanowi istotny element w podnoszeniu konkurencyjności danego produktu
	kredyty finansowe	udzielane są na krótki, średni i długi okres; generowane są zarówno przez wewnętrzne rynki finansowe, jak i rynki międzynarodowe; występują, gdy trudno jest uzyskać znaczne środki finansowe na rynku krajowym
	inwestycje portfelowe	lokaty w zagraniczne papiery wartościowe (akcje, obligacje, skrypty dłużne, bony skarbowe), które przynoszą dochód, ale nie dają prawa własności i kontroli nad emitentem; lokowane są najczęściej przez drobnych inwestorów w celu osiągnięcia wyższego dochodu
	bezpośrednie inwestycje zagraniczne	inwestycje polegające na ulokowaniu kapitału w przedsiębiorstwie zagranicznym, w celu uzyskania efektywnej kontroli zarządzania tym przedsiębiorstwem i osiągnięcia z tego tytułu zysków

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, s. 107–109; Z. Stachowiak, op. cit., s. 195–200.

Biorąc pod uwagę różnice stopy zysku pomiędzy poszczególnymi krajami, można uznać, iż przepływy kapitałowe stanowią ich ekonomiczną podstawę. Z punktu widzenia zysku ekonomicznego kapitał wywożony jest głównie z tych państw, w których spadkowy trend stopy zysku ujawnia się najsilniej, rozmiary rynku są ograniczone, występują wysokie płace, podatki i ceny surowców. Eksportowany jest natomiast do krajów o wysokiej stopie zysku.

Wraz z rozwojem produkcji wymagane są większe zasoby surowców po możliwie niskich cenach. Inwestycje na różnych rynkach umożliwiają zapewnienie sobie dostaw zagranicznych surowców niezbędnych do szybko rozrastającej się produkcji. Poprzez takie działania dąży się do osiągnięcia wyższej stopy procentowej od wolnych kapitałów, wyższej stopy zysku od lokat, jak również minimalizacji ryzyka.

Uczestnicząc w przepływach kapitałowych, dąży się również do pozyskania nowych rynków zbytu. W warunkach wolnej konkurencji i rywalizacji między producentami lepszą pozycję ma ten, kto wytwarza dobro bezpośrednio na rynku największego odbiorcy. Wtedy może szybko reagować na zmiany popytu i sam może go kształtować przez odpowiednie narzędzia marketingowe. Inwestując w państwach bardziej stabilnych politycznie i ekonomicznie, dąży się do ograniczenia ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej.

Zagraniczne koncerny inwestują w państwach rozwijających się, zapewniając sobie obniżenie kosztów produkcji. W krajach wysoko rozwiniętych rozbudowane przepisy dotyczące ochrony środowiska oraz silne związki zawodowe podnoszą koszty bieżące przedsiębiorstw.

Rosnąca liberalizacja przepływów międzynarodowych i znoszenie różnych ograniczeń stwarzają warunki również do przemieszczania się kapitałów nieposiadających udokumentowanego pochodzenia – nielegalnych przepływów kapitałowych.

Kraje lub obszary, które stwarzają zachęcające warunki podatkowe, zarówno w stosunku do prowadzenia działalności gospodarczej, jak też lokowania kapitałów, noszą miano „rajów”, „oaz” czy „azyli podatkowych”⁷. Do charakterystycznych ich cech należą⁸:

- całkowicie poufny charakter informacji handlowych i finansowych,
- brak opodatkowania dochodów lub dogodne opodatkowanie dochodów,
- minimum formalności podczas zakładania i prowadzenia spółek,
- brak wymogów odnośnie kontroli dewizowej, sprawozdań podatkowych i księgowych,
- symboliczne opłaty za rejestrację spółki oraz stałe opłaty roczne za funkcjonowanie spółki,
- możliwość zastrzeżenia anonimowości co do osoby udziałowca (udziały na okaziciela),
- stosunkowo stabilna sytuacja polityczna i gospodarcza,
- elastyczne prawo,
- wykorzystanie nowoczesnych środków przekazu informacji.

Można wymienić trzy rodzaje „oaz podatkowych”: pełne, ograniczone oraz funkcjonujące z niektórymi cechami „rajów” wraz z narodowym systemem podatkowym. Pełne charakteryzują się funkcjonowaniem na zasadzie świadczenia usług bankowych, doradztwa finansowego i organizowania kontraktów finansowych. Ograniczone stanowią obszar działania dla pewnego rodzaju spółek lub dochodów.

⁷ *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, s. 131.

⁸ *Ibidem*, s. 131.

Podmioty chcące skorzystać z przywilejów „azyli podatkowych” mogą tego dokonać poprzez zasiedlenie bądź stworzenie „spółki papierowej”⁹.

W literaturze przedmiotu nie można doszukać się dokładnej liczby „oaz podatkowych”, jednakże można znaleźć informacje o liczbie 300 takich miejsc na świecie. Niestety, w wielu przypadkach sprzyjają one działalności przestępczej.

3. Transfer wiedzy technicznej

Czynnikiem prowadzącym do zmian zachodzących zarówno w poszczególnych krajach, jak i w gospodarce światowej, jest przemieszczanie się wiedzy technicznej. Współczesne przedsiębiorstwa funkcjonują na zasadzie efektywnego wykorzystania wszelkich dostępnych zasobów, a posiadana wiedza techniczna stanowi jeden z kluczowych czynników wzrostu konkurencyjności na rynku.

Transfer wiedzy według Marzenny Anny Weresy dotyczy „transmitowania uporządkowanych i zinterpretowanych wiązek informacji, lecz nie zawsze jest to informacja o charakterze czysto technicznym, może to być wiedza ekonomiczna czy dotycząca zarządzania produkcją, wiedza organizacyjna czy też marketingowa”¹⁰.

Natomiast transfer technologii oznacza „transmitowanie wiedzy technicznej oraz umiejętności jej zastosowania w produkcji”¹¹. Często także postrzegany jest jak każdy proces mający na celu przekazanie *know-how* jednemu lub większej liczbie odbiorców, którzy mogą bezpośrednio go wykorzystać lub współuczestniczyć w doskonaleniu danej technologii.

W skali globalnej następuje dynamiczne przemieszczanie się technologii, czego efektem jest upowszechnianie nowych metod produkcji i rozwiązań technologicznych. W aspekcie ekonomicznym postęp techniczny będzie miał miejsce wówczas, gdy pojawią się¹²:

- nowe metody wytwarzania danego produktu, których skutkiem jest wzrost efektywności czynników produkcji,
- jakościowo lepsze bądź nowe produkty.

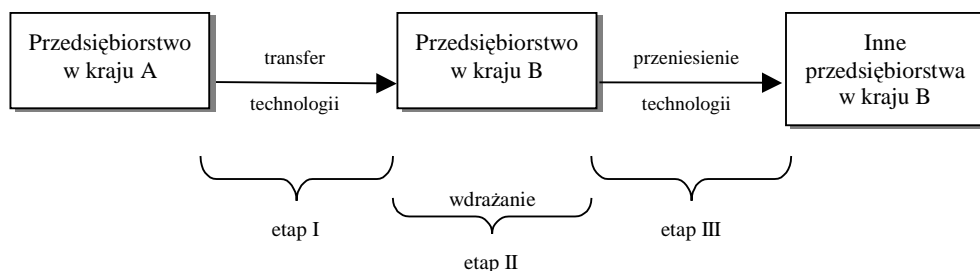
⁹Spółka papierowa (ang. *offshore company*) – firma zarejestrowana w obcym dla zakładającej ją osoby systemie prawnym, ma zagwarantowaną anonimowość inwestora, możliwość korzystania ze wszystkich przywilejów bez konieczności fizycznej obecności zarządu, personelu i inwestorów w jurysdykcji, w której zarejestrowane jest przedsiębiorstwo; korporacje transnarodowe formalnie rejestrują się w jurysdykcjach offshore, natomiast fizyczna kontrola i zarządzanie odbywa się z biur zlokalizowanych w miejscach dogodnych dla zarządu; A. Jakubowska, *Przedsięwzięcia offshore w aspekcie globalizacji gospodarki*, PK, Koszalin 2002, s. 6.

¹⁰*Transfer wiedzy z nauki do biznesu. Doświadczenia regionu Mazowsze*, red. M.A. Weresa, SGH, Warszawa 2007, s. 34.

¹¹Ibidem, s. 34.

¹²*Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, s. 137.

Zarówno transfer wiedzy, jak i technologii do przedsiębiorstwa ma na celu realizację innowacyjnej strategii firmy, która ma zapewnić skuteczne konkutowanie na współczesnym rynku¹³. Międzynarodowy transfer technologii może odbywać się na kilku etapach, które zobrazowano na rysunku 1.



Rys. 1. Etapy transferu technologii

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, s. 138.

Etap pierwszy polega na transferze technologii pomiędzy przedsiębiorstwami z dwóch różnych krajów. Dotyczyć on może zarówno majątku fizycznego, jak również modeli organizacyjnych. Drugi etap dotyczy wdrażania nowego sposobu wytwarzania wraz z metodami już istniejącymi. W trzecim etapie dochodzi do przeniesienia nowej technologii do innych przedsiębiorstw państwa przyjmującego.

Przemieszczanie się wiedzy i technologii może odbywać się różnymi kanałami. Dobór odpowiedniego kanału gwarantuje skuteczność i dochodowość podjętego przedsięwzięcia. Kanały obejmują: transfer wiedzy i technicznego *know-how*, transfer urządzeń i sprzętu. W przemieszczaniu wiedzy i technologii będą brały udział przedsiębiorstwa, uczelnie, ośrodki badawcze, organizacje rządowe i wynalazcy. Transfer będzie następował przy pomocy różnych mechanizmów, tj. wspólnych badań, licencji, konferencji naukowych i technicznych, wspólnych porozumień badawczo-rozwojowych, targów, rozpowszechniania informacji itp.

Przemieszczanie się technologii ma ogromny wpływ na tempo i kierunki przemian w gospodarce. Wprowadzanie coraz to nowszych technologii oraz ulepszenie już istniejących zapewni wzrost konkurencyjności przy jednoczesnym obniżeniu kosztów produkcji oraz wzrost jakości i atrakcyjności wytwarzanych wyrobów.

Podsumowanie

Zmiany, jakie dokonują się w dzisiejszej globalnej gospodarce, wywołane są wieloma różnorodnymi czynnikami. Do głównych zalicza się czynniki produkcji przemieszczające się w skali międzynarodowej. Można pokusić się o stwierdzenie, że w skali światowej transfer czynników produkcji tworzy sieć w postaci instytucji,

¹³ K. Obłój, *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa 2007, s. 154.

transakcji i różnego rodzaju powiązań technologicznych i osobowych. Skutki jakichkolwiek zawirowań, czy to związanych z kapitałem, zasobami pracy czy wiedzą i technologią, odczuwalne są prawie natychmiast w każdym zakątku świata. Biorąc obecnie pod uwagę siłę oddziaływania międzynarodowych przepływów czynników produkcji na gospodarki poszczególnych krajów, można stwierdzić, iż w przeszłości nadal będą stanowić wyzwanie dla całego świata.

Literatura

1. Jakubowska A., *Przedsięwzięcia offshore w aspekcie globalizacji gospodarki*, PK, Koszalin 2002.
2. Kaczmarczyk P., Okólski M., *Migracje specjalistów wysokiej klasy w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, UKiE, Warszawa 2005.
3. Kaczmarczyk P., Tyrowicz J., *Migracje osób z wysokimi kwalifikacjami*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008.
4. *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, red. J. Rymarczyk, PWE, Warszawa 2006.
5. *Migration and Remittances. Easter Europe and the Former Soviet Union*, red. A. Mansoor, B. Quillin, The World Bank, Washington DC 2006.
6. Oblój K., *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa 2007.
7. Salt J., *International Movements of the Highly Skilled*, OECD, Occasional Papers 1997, no. 3.
8. Solimano A., Pollack M., *International Mobility of the Highly Skilled*, ECLAC, Chile 2004.
9. Stachowiak Z., *Ekonomia międzynarodowa wobec wyzwań cywilizacyjnych*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2004.
10. *Transfer wiedzy z nauki do biznesu. Doświadczenia regionu Mazowsze*, red. M.A. Weresa, SGH, Warszawa 2007.

INTERNATIONAL FLOWS OF PRODUCTION FACTORS

Abstract: *The aim of this article is a short characteristic of the flow of the production factors. There are three main flows concerning the labor resources, the capital, the knowledge and technology. Migration motives are presented according to the "push and pull" model. The types of highly qualified people who are involved in the brain exchange are also presented in this article. Capital flow was analyzed and classified according to various criteria. The characteristic of the "tax haven" was also presented. Knowledge and technology are one of the major challenges for the global economy. In this paper the concept of technology and knowledge transfer is defined. The stages and channels of these transfers are presented.*

Andrzej Michalik

CZŁONKOSTWO W SPÓŁDZIELNI SOCJALNEJ JAKO METODA ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW OSÓB WYKLUCZONYCH

W artykule zawarto podstawowe informacje na temat podmiotów, które mogą założyć spółdzielnię socjalną, ze szczególnym uwzględnieniem osób fizycznych znajdujących się w bardzo trudnej sytuacji na rynku pracy ze względu na niedostosowanie umiejętności zawodowych do potrzeb lokalnych przedsiębiorców lub problemy społeczne, które stały się podstawą ich wycofania się z aktywnego życia społecznego i gospodarczego. Celem artykułu jest wskazanie argumentów przemawiających za twierdzeniem, iż rozwiązywanie indywidualnych problemów członków spółdzielni socjalnych może być skuteczne dzięki ich partycypacji w zarządzaniu oraz rozwijaniu ich kompetencji zawodowych i interpersonalnych niezbędnych na lokalnym rynku pracy.

Wprowadzenie

Spółdzielnię socjalną jako podmiot z pogranicza organizacji pozarządowych i przedsiębiorców, zdefiniowanych zgodnie ze stosownymi przepisami ustawy¹, mogą tworzyć różni członkowie. Część z nich zaczyna działać w spółdzielni ze względu na cel, jaki stawia przed sobą organizacja związana ze społeczną i zawodową reintegracją członków, rozumianą jako działania mające na celu odbudowanie lub wzmocnienie więzi społecznych oraz przekazywanie nowych kompetencji zawodowych², do których należy zaliczyć szczególnie osoby fizyczne znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej ze względu na różne czynniki społeczne, jak chociażby niepełnosprawność czy bezdomność. Poza wykluczonymi, członkami organizacji stają się ponadto osoby, które starają się udzielić wsparcia potrzebuującym. W niedawnej przeszłości stosunek osób wykluczonych do pełnosprawnych pracowników wynosił 80 do 20% zatrudnionych, co znacząco utrudniało realizację celów stawianych przed organizacją. Obecnie jednak dzięki działaniom środowisk spółdzielców liczba osób defaworyzowanych (znajdujących się w niekorzystnej

¹ Wskazać tutaj szczególnie należy na art. 4 § 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2004, Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.).

² Art. 2 § 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. 2006, Nr 89, poz. 101 z późn. zm.).

sytuacji) przypadających na wykwalifikowanych pracowników wynosi 50 na 50, co ułatwia zdecydowanie realizację celów statutowych omawianych organizacji³.

Poprawa struktury wewnętrznej członków spółdzielni wpłynęła również na konkurencyjność tych podmiotów. Dzięki zaangażowaniu jej członków możliwe stało się sprawniejsze wykonywanie powierzanych im zadań z dodatkowym szkoleniem stanowiskowym i w integracji społecznej wewnątrz organizacji.

Wskazać jednak należy, że poza osobami fizycznymi w tworzenie spółdzielczości socjalnej zaangażowane mogą być również inne podmioty posiadające osobowość prawną. Wynika to z faktu, iż pierwotna ustawa regulująca kwestie spółdzielni socjalnej zabraniała wprost udziału tego typu podmiotów w spółdzielni socjalnej, rezerwując ją wyłącznie dla osób fizycznych. Mogły one co prawda brać udział w działalności spółdzielni na podstawie art. 5 § 7 ustawy o spółdzielniach socjalnych, ale było to niezwykle trudne i skomplikowane. Stosowne zmiany wprowadzone po długoletnim zaangażowaniu sektora pozarządowego i administracji lokalnej umożliwiły już nie tylko przystępowanie do organizacji spółdzielczej, ale również zakładanie tego typu podmiotów przez samorządy, organizacje pozarządowe czy osoby kościelne⁴. Tym samym organizacje te mogły aktywnie włączyć się w rozwiązywanie problemu, wobec którego tradycyjne metody działalności nie przyniosły zadowalających rezultatów⁵. Pomimo zaangażowania w tworzenie spółdzielni socjalnych samorządu taki podmiot nigdy organizacyjnie nie będzie mu podlegać⁶. Organizacja ma obowiązek zatrudniać również osoby wykluczone i zapewnić im czynny udział we władzach spółdzielni, co zdecydowanie wzmacnia ich pozycję. Nie są oni więc jedynie członkami podmiotu, ale równymi partnerami kształtującymi rozwój własnego społecznego przedsiębiorstwa⁷.

Zdarzają się również sytuacje, gdy spółdzielnie socjalne tworzone są wspólnie przez osoby wykluczone oraz osobę prawną, która najczęściej dostarcza wkładu w postaci ruchomości lub nieruchomości oraz doświadczenia i wiedzy swoich pracowników, które szczególnie w początkowym etapie funkcjonowania spółdzielni są szczególnie cenne. Takie współdziałanie jest szczególnie korzystne, ponieważ przynosi wymierne rezultaty obu stronom. Członkowie nie czują się porzuceni i otrzymują stosowne wsparcie, szczególnie jako początkujący przedsiębiorcy, podnoszą własne kompetencje oraz dają przykład innym wykluczonym, jak należy postępować, aby aktywnie współpracować z lokalną społecznością. Z kolei gmina ogranicza wydatki społeczne, przekazując mieszkańcom środki finansowe, które rzeczywiście zaprocentują w postaci nowych miejsc pracy.

Udział w spółdzielni socjalnej osób defaworyzowanych, niezależnie od kategorii prawnej pozostałych członków, powinien umożliwiać im podnoszenie kwalifikacji zawodowych, jak również aktywne uczestnictwo w decyzjach władz

³ M. Topolewska, *Będzie więcej spółdzielni socjalnych*, Gazeta Prawna 2009, nr 57.

⁴ Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 maja 2009 roku o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009, Nr 91, poz. 742 z późn. zm.) [dalej cyt. u.o.z.u.].

⁵ A. Sobol, *Społeczne aspekty działalności spółdzielni socjalnych*, Wydawnictwo OZRSS, Warszawa 2009, s. 11.

⁶ Art. 5a § 1 u.o.z.u.

⁷ K. Woźniak, *Samorządy mogą tworzyć i wspierać spółdzielnie socjalne*, Gazeta Prawna 2009, nr 136.

organizacji decydujących o kierunkach rozwoju, by mając równe prawa, byli chronieni przed dyskryminacją. Takie działania powinny dotyczyć wszystkich wykluczonych bez względu na rodzaj ograniczeń zdrowotnych i społecznych.

1. Stan zdrowia jako kryterium warunkujące udział w organizacji spółdzielczej

Zgodnie z polskimi przepisami za osobę niepełnosprawną można uznać jedynie tę, która spełnia szczegółowe zapisy i uzyskała stosowne ich potwierdzenie w postaci właściwego orzeczenia lekarskiego. Nie może być to jednak zaświadczenie wydane przez lekarza prowadzącego, lecz dokument wydany przez właściwy organ administracji publicznej. W ten sposób z udziału w spółdzielni socjalnej wyeliminowane zostają osoby, które w rzeczywistości nie spełniają kryteriów osób niepełnosprawnych, do których kierowana jest ta forma wsparcia zgodnie z zapisami art. 4 ust. 1 pkt. 3 ustawy o spółdzielniach socjalnych.

Osoby niepełnosprawne, mające różne predyspozycje zawodowe i ograniczenia zdrowotne, mimo wszystko mogą znacząco wpływać na konkurencyjność spółdzielni socjalnej jako przedsiębiorcy. Nieoceniona pozostaje więc tutaj rola właściwego systemu kwalifikacji niepełnosprawności. W Polsce umożliwia on przydzielenie takiej osoby do jednego z trzech stopni niepełnosprawności znacznego, umiarkowanego i lekkiego, które znajdują również swoje odpowiedniki w systemie orzecznictwa emerytalno-rentowego. Pomimo równości, jakie przyznają im stosowne przepisy, podstawą ich realizowania są różne kryteria: kryterium biologiczne oraz zdolność do wykonywania pracy. Może więc się zdarzyć, iż osoba posiadająca znaczny stopień niepełnosprawności będzie uznana za zdolną do pracy przy spełnieniu odpowiednich warunków stanowiskowych. Brak pełnej spójności rodzi więc dylemat, czy osoby posiadające ten sam stopień niepełnosprawności mogą wykonywać te same zadania, co w przypadku rosnącej konkurencyjności na rynku jest szczególnie istotne⁸. Państwo powinno dążyć do ujednoczenia kryteriów przyznawania stosownych stopni niepełnosprawności, uzależniając je od wydajności pracy, jak również od możliwości psychofizycznych danej osoby⁹. Byłoby to szczególnie korzystne w przypadku wprowadzania takiej osoby do organizacji pracowniczej, w tym również i spółdzielni socjalnej, ponieważ umożliwiłoby to przydzielenie stanowiska zgodnego z jej możliwościami zdrowotnymi i wydajnością pracy.

Niepełnosprawni aktywnie uczestniczący w tworzeniu ruchu spółdzielczego mają szansę na zmianę niekorzystnej sytuacji tej grupy społecznej w statystykach jako osób najmniej aktywnych pod względem społecznym i gospodarczym,

⁸ D. Poznańska, *Polityka wobec osób niepełnosprawnych w Polsce. Wpływ na finanse publiczne i aktywność zawodową ludności*, NBP, Materiały i Studia 2005, z. 185, s. 14.

⁹ *Ibidem*, s. 25.

ograniczonych przez strach utraty własnego świadczenia¹⁰. W porównaniu do innych form przedsiębiorczości społecznej, takich jak zakłady aktywności zawodowej czy stowarzyszenia, spółdzielnie socjalne mają nad nimi zdecydowaną przewagę – formę własności. Członkowie organizacji są nie tylko ich rzeczywistymi pracownikami, ale również współwłaścicielami mogącymi aktywnie wpływać na kierunki ich rozwoju. Pozwala im to na realizację zadań nie tylko jako pracownikom, ale też prawdziwym przedsiębiorcom, którzy dzięki wspólnej pracy mogą realizować się na lokalnym rynku.

Takie rozwiązanie pozwala ponadto na podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Poprzez nieformalne zdobywanie nowych umiejętności członkowie ci likwidują jeden z najtrudniejszych do pokonania wśród osób niepełnosprawnych problemów, a mianowicie brak właściwego wykształcenia. Pomimo zaangażowania znaczących środków finansowych przez administrację publiczną w możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych, sytuacja ta nie zmienia się od wielu lat¹¹.

Tym co odróżnia spółdzielnię socjalną (poza formą własności) jest również wspólnota celów. Większość osób działających w jej strukturze to osoby po przejściach, rozumiejące problemy drugiego człowieka. Dzięki temu doskonale potrafią wczuć się w rolę mentorów i opiekunów osób przystępujących do organizacji. Jest to szczególnie istotne w przypadku osób niepełnosprawnych, które czasami wymagają indywidualnego podejścia i wsparcia od innych członków. W ten oto sposób spółdzielnia socjalna realizuje pośrednio również rolę asysty przy zatrudnieniu, ograniczając tym samym środki wydatkowane przez państwo na ten cel w innych instytucjach¹².

Wśród osób niepełnosprawnych istnieją specyficzne grupy docelowe, dla których spółdzielnia socjalna jest szczególnym azylem. Wskazać tutaj należy szczególnie na osoby, które mogą liczyć na udział w spółdzielni socjalnej z racji odesłania do specyficznych przepisów regulujących kwestię zatrudnienia socjalnego¹³, a więc osoby chore psychicznie czy wychodzące z uzależnień.

W przypadku tej pierwszej grupy szczególnie trudne staje się przezwyciężenie własnych słabości oraz opinii środowiska lokalnego, w którym są postrzegane nie jak pełnoprawni obywatele, lecz jako ludzie z marginesu. Dla nich codzienne życie jest prawdziwą walką o tolerancję, nie mówiąc już o powrocie na rynek pracy, szczególnie ten całkowicie otwarty, na którym muszą liczyć tylko na siebie. To jednak nie wszystko, według niektórych koncepcji tolerancja i zrozumienie szczególnie wśród grupy współpracowników ma również znaczenie profilaktyczne ze względu na ograniczenie do minimum stresu środowiskowego, który, jak, wskazują badania, jest poza czynnikami biologicznymi główną przyczyną nawrotu

¹⁰ M. Klaus, *Osoby niepełnosprawne na rynku pracy*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych [dalej cyt. FISE], Biuletyn 2008, nr 12, s. 5.

¹¹ J. Kalita, *Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy oraz rola organizacji pozarządowych w świadczeniu usług dla tej grupy beneficjentów*, FISE, Warszawa 2006, s. 5.

¹² Ibidem, s. 7.

¹³ Art. 2 ust. 2–4 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. 2003, Nr 122, poz. 1143 z późn. zm.).

choroby¹⁴. Zgodnie z ideałami spółdzielczości osoba z tego typu schorzeniami może w takim miejscu jak spółdzielnia socjalna znaleźć spokój i zrozumienie niezbędne szczególnie w czasie rekonwalescencji czy remisji choroby co jest szczególnie istotne, gdyż ten problem dotyka w naszym kraju coraz większą liczbę ludzi¹⁵. Poza właściwym środowiskiem pracy¹⁶ spółdzielnia umożliwia takiej osobie zdobycie środków finansowych na bieżące utrzymanie, co pozwala jej tym samym uniezależnić się od wsparcia najbliższych oraz publicznego systemu opieki społecznej dostarczającego szczególnie pasywnych form pomocy.

Oczywistym jest jednak, iż wspieranie grupy i prowadzenie własnej działalności jako przedsiębiorca to końcowy etap pomocy osobom z dysfunkcjami psychicznymi. Niezwykle ważne pozostają również działania państwa i samorządu także w innych obszarach ich funkcjonowania. Szczególnie należy wskazać tutaj na właściwą ochronę zdrowia i możliwości leczenia tego typu schorzeń, które dopiero w połączeniu z właściwą rehabilitacją i integracją społeczną stanowią klucz do powrotu tych osób do normalności¹⁷.

Natomiast w przypadku osób uzależnionych od alkoholu i innych substancji odurzających, które ukończyły już pozytywnie terapię, udział w pracach spółdzielni socjalnej jest kontynuacją powrotu do normalności. Z punktu widzenia społecznego borykają się one z podobnymi problemami jak osoby cierpiące na choroby psychiczne, a więc wyalienowanie, które przy braku pozytywnych wzorców nie służy kontynuowaniu pozytywnych postaw przyswojonych podczas terapii. W ich przypadku dodatkowym czynnikiem jest walka z własną słabością, dlatego niezwykle istotne jest, aby chęć działania w spółdzielni wynikała z woli samego zainteresowanego, a nie była wymuszona decyzją administracyjną lub inną formą przymusu¹⁸. Zatrudnienie w przypadku tej kategorii spółdzielców jest nowym krokiem w ich życiu, z którego przez długi czas byli z powodu nałogu wycofani. Nic więc dziwnego, iż wykonują oni powierzoną im pracę niezwykle solidnie, zwłaszcza że współtworzą swoje miejsce pracy.

Widać więc wyraźnie, że spółdzielnia socjalna jest odpowiednim miejscem do rozwijania kompetencji zawodowych w przypadku osób niepełnosprawnych,

¹⁴ A. Cechnicki, *Uwagi o modelu podatności na zranienie*, Psychoterapia 1990, nr 2, s. 39–48.

¹⁵ W Polsce realną szansę na znalezienie pracy ma jedynie 10% spośród całej rzeszy 120 tys. osób cierpiących na schorzenia psychiczne, dlatego też należy uznać, iż spółdzielnia socjalna jest sposobem poprawy tej sytuacji. Zob. H. Kaszyński, *Socjologiczna praca socjalna. W trosce o zdrowie psychiczne*, Wydawnictwo IS UJ, Kraków 2004, s. 132.

¹⁶ Spółdzielnia socjalna, dzięki temu, że stanowi miejsce przebywania innych osób z ułomnościami, staje się właściwym środowiskiem dla osób z chorobami psychicznymi. Czują się one jak w domu lub w zakładzie pracy chronionej, z tą jednak różnicą, iż tutaj to oni, a nie właściciel, decydują o kierunkach rozwoju organizacji, zyskując znacznie większą samodzielność również w zakresie zarządzania podmiotem. Zob. E. Giermanowska, *Nietypowe formy zatrudnienia – proces instytucjonalizacji młodych osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy*, [w:] *Młodzi niepełnosprawni – aktywizacja zawodowa i nietypowe formy zatrudnienia*, red. E. Giermanowska, Wydawnictwo ISP, Warszawa 2007, s. 231.

¹⁷ H. Kaszyński, *Osoby chore psychicznie jako grupa beneficjentów organizacji pozarządowych świadczących usługi na rynku pracy*, FISE, Warszawa 2006, s. 13.

¹⁸ M. Mrozek, *Aktywizacja zawodowa osób uzależnionych*, Problemy Narkomanii 2008, nr 3, s. 2.

szczególne tych, którzy z racji złożoności problemów nie mogą sobie znaleźć etatu na otwartym rynku pracy. Stanowi dla nich organizację, w której dzięki pomocy innych spółdzielców mogą się rozwijać, nabywać nowych umiejętności, a co najważniejsze realizować się jako prawdziwi przedsiębiorcy.

2. Wieloaspektowość problemów grup społecznych przyczyną zaangażowania ich członków w przedsiębiorstwa społeczne

Członkostwo w spółdzielni socjalnej, poza opisaną wcześniej niepełnosprawnością, może wynikać również z innej trudnej sytuacji społecznej, w jakiej znaleźli się członkowie wspólnoty lokalnej. Najliczniejszą grupę, i to tych ze skomplikowaną sytuacją społeczną i prawną, stanowią osoby bezdomne oraz opuszczające zakłady karne.

W przypadku bezdomnych realizujących programy wychodzenia z bezdomności (co należy uznać za zdecydowany sukces władz lokalnych i organizacji pozarządowych przy tak dużej skali problemu), wskazać można na cztery kategorie przyczyn utrudniających powrót na rynek pracy. Najszerszym problemem leżącym u podstaw pozostałych są zmiany natury psychologicznej. Życie z dnia na dzień w oderwaniu od rzeczywistości i problemów, od których uciekli sprawia, iż powrót jest niezwykle trudny. Brak możliwości wpływania na własny los powoduje rezygnację i poddanie się stagnacji w nadziei na zewnętrzną pomoc, która bez zaangażowania samego zainteresowanego jest skazana na niepowodzenie. Zapatrzeni w przeszłość, rozpamiętują własne winy, a przez to zagubieni w świecie własnego poczucia krzywdy nie mogą powrócić do aktywnego życia w lokalnej społeczności. W takiej sytuacji przy braku zaufania do innych ludzi powrót na rynek pracy jest niemożliwy. Ten problem można jednak rozwiązać choć częściowo poprzez zachęcanie ich do uczestnictwa w działalności spółdzielni socjalnej. Wśród osób o podobnych problemach łatwiej jest się odnaleźć i zrozumieć, że nie wszyscy są twoimi wrogami¹⁹.

Poza problemami psychologicznymi wielu bezdomnych boryka się również z zagrożeniami społecznymi. Wskazać tutaj można szczególnie na starzenie się tej grupy społecznej oraz jej pogarszający się stan zdrowia. Na otwartym rynku pracy osoby w wieku przedemerytalnym zmagają się z poważnymi problemami związanymi ze znalezieniem zatrudnienia, a co dopiero mówić o tych posiadających cały bagaż negatywnych doświadczeń, nieposiadających kwalifikacji czy umiejętności interpersonalnych²⁰. W znalezieniu pracy, podobnie jak w przypadku osób niepełno-

¹⁹ P. Olech, *Standard aktywizacji zawodowej osób bezdomnych – Agenda Bezdomności*, FISE, Warszawa 2006, s. 64.

²⁰ A. Duracz-Walczak, *Bezrobocie bezdomnych*, [w:] *Bezrobocie jako problem bezdomnych polskich*, red. A. Duracz-Walczak, Warszawa 2007, s. 9.

sprawnym, przeszkadza im również zakorzeniony w społeczeństwie stereotyp osoby bezdomnej jako tej z marginesu, która nie potrafi uczciwie zarobić na swoje utrzymanie²¹. Spółdzielnia socjalna pozwala na zmniejszenie tego problemu poprzez częściową socjalizację w grupie oraz umożliwienie uzupełnienia dawno utraconych kwalifikacji. W przypadku zatrudnienia w podmiotach spółdzielczości socjalnej bez znaczenia pozostaje również kwestia karalności, która również poza tym sektorem jest poważnym problemem ograniczającym własną niezależność na rynku pracy²².

Dzięki udziałowi w takim podmiocie osoby bezdomne mogą odbudowywać aktywność społeczną oraz zawodową w poczuciu odpowiedzialności za własną pracę. Dodatkowa partycypacja w zarządzaniu organizacją sprawia, iż spółdzielnia socjalna doskonale wpisuje się w system wspierania tej kategorii wykluczonych, stanowiąc kolejny po centrach integracji społecznej element drabiny wsparcia w wychodzeniu tych osób z bezdomności i powrocie do życia w lokalnej społeczności²³. Ze względu na złożoność problemów wydawać by się mogło, iż osoby te powinny uzyskać preferencje w dostępie do spółdzielni socjalnej, ale ze względu na równość członków w ruchu spółdzielczym byłaby to nadmierna faworyzacja jednej ze stron, co nie wpłynęłoby korzystnie na zarządzanie tego typu organizacją, gdzie przecież wszyscy są w takim samym stopniu współwłaścicielami²⁴.

Również osoby opuszczające zakłady karne, chcące zaistnieć na rynku pracy napotykają na wiele przeszkód. Podstawową jest ich niedostosowanie do warunków i potrzeb otwartego rynku pracy. O ile jednak są oni w znacznie lepszej sytuacji niż osoby bezdomne, ponieważ mogą się kształcić w ramach istniejącego systemu penitencjarnego, to jednak nabywane w ten sposób kwalifikacje niekoniecznie pasują do potrzeb lokalnego rynku pracy. Wynika to z faktu niewystarczającej współpracy pomiędzy komórkami służby więziennej a instytucjami rynku pracy działającymi w strukturze samorządu²⁵. Sami skazani również niechętnie podejmują działania związane z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych ze względu na zbyt długie wyroki lub brak wiary, iż po opuszczeniu więzienia można żyć normalnie.

Kolejnym utrudnieniem w powrocie członków tej grupy społecznej na rynek pracy jest brak doświadczenia zawodowego. Tylko nieliczna grupa osób opuszczających zakłady karne legitymuje się odpowiednim stażem, który w dzisiejszych czasach jest niezbędny na otwartym rynku pracy²⁶.

²¹ A. Matuszczyk, *Wspólnota „Barka” sposobem na zapobieganie występowania zjawiska bezdomności*, Praca Socjalna 2003, nr 3, s. 57.

²² P. Olech, *Aktywizacja zawodowa osób bezdomnych*, FISE, Warszawa 2006, s. 38.

²³ M. Przewoźnik, *Diagnoza stanu w zakresie wybranych aspektów systemu prawnego mającego zastosowanie wobec osób bezdomnych*, [w:] *Problem bezdomności w Polsce. Wybrane aspekty. Diagnoza zespołu badawczego działającego w ramach projektu „Gminny standard wychodzenia z bezdomności”*, red. M. Dębski, FISE, Gdańsk 2010, s. 321.

²⁴ M. Dębski, *Rekomendacja dla systemu wsparcia dla osób bezdomnych*, [w:] *Problem bezdomności w Polsce...*, s. 391.

²⁵ D. Woźniakowska, *Skazani i byli skazani na rynku pracy – ocena problemu z punktu widzenia organizacji pozarządowych*, FISE, Warszawa 2006, s. 6.

²⁶ M. Korsak, *Więźniowie na rynku pracy w Polsce*, FISE, Biuletyn 2008, nr 11, s. 6.

Byli więźniowie, podobnie jak osoby bezdomne, również borykają się z problemami natury społecznej i psychicznej. Większość z nich wywodzi się z patologicznych środowisk, w których rodzina zamiast być źródłem wsparcia, była jedynie ciężarem lub wręcz przyczyną prowadzącą do zejścia na złą drogę. Z kolei u innych to kara więzienia spowodowała rozbitcie prawidłowo funkcjonującej komórki społecznej, jaką jest rodzina. Partnerzy tych osób najczęściej się z nimi rozwodzą, układając sobie życie od nowa. Po odbyciu kary osoby takie nie mają już do kogo wrócić, pozostają bez wsparcia i bardzo często ponownie popełniają przestępstwa²⁷.

Odizolowanie sprawia, iż stają się uzależnione od innych, co wyraźnie utrudnia ich funkcjonowanie społeczne poza jednostką penitencjarną. Prowadzi to do utrwalania syndromu wyuczonej bezradności, utrudnia tym samym sprawne podejmowanie decyzji i to nie tylko tych dotyczących znalezienia miejsca pracy, ale również tych najprostszych dotyczących dnia codziennego²⁸.

Dlatego osoby te potrzebują silnego bodźca z zewnątrz, aby stanąć na równe nogi. Takiego bodźca dostarcza im właśnie spółdzielnia socjalna. Wspólna praca w grupie pozwala przełamać nieśmiałość i wyobcowanie, a tym samym poczuć, że jest się kimś ważnym w lokalnej społeczności. Dzięki takiej działalności znika również obawa przed podejmowaniem własnej inicjatywy, tak powszechna wśród osób opuszczających zakłady karne. Wsparcie grupy szybko niweluje również strach przed porażką, ponieważ na każdym kroku mogą liczyć na pomoc innych, którzy rozumieją ich problemy. W organizacji spółdzielczej osoby skazane nabywają również nowych kompetencji zawodowych i umiejętności niezbędnych do powrotu na otwarty rynek pracy. Jest to szczególnie potrzebne, gdy czas odbywania kary był na tyle długi, iż zmienił się cały otaczający świat, a widoczny na każdym kroku postęp technologiczny onieśmiela. Zapis o karalności nie jest barierą, gdyż w tej organizacji patrzy się jedynie na człowieka i to, czego może się nauczyć, ponieważ każdy zasługuje na drugą szansę.

Wskazać więc można, iż spółdzielnia socjalna poprzez instytucję członkostwa rozwiązuje wiele problemów osób wykluczonych ze złożonymi problemami natury społecznej, ekonomicznej i psychicznej. Realizuje funkcję nie tylko grupy wsparcia, pozwalającej nabywać nowe umiejętności niezbędne na rynku pracy, ale także poprzez system probacji i partycypacji w zarządzaniu organizacją umożliwia ich powrót do aktywnego życia w lokalnej społeczności.

²⁷ G.B. Szczygieł, *Spółeczna readaptacja skazanych w polskim systemie penitencjarnym*, Wydawnictwo Temida2, Białystok 2002, s. 156.

²⁸ A. Szzymanowska, *Więzienie i co dalej?*, Wydawnictwo Żak, Warszawa 2003, s. 65.

3. Udział jednostki w strukturach spółdzielni socjalnej sposobem na dostosowywanie kompetencji zawodowych do potrzeb lokalnego rynku

Długotrwałe bezrobocie związane najczęściej z niedostosowaniem umiejętności zawodowych do potrzeb pracodawców jest najważniejszą przyczyną udziału osób wykluczonych w spółdzielniach socjalnych. Szczególnie dotyczy to tych kategorii członków, których sytuacja osobista nie jest tak dramatyczna, ponieważ uzyskują wsparcie chociażby w rodzinie. Można więc tutaj wskazać na osoby długotrwałe bezrobotne o specyficznych korzeniach, czyli osoby młode wchodzące na rynek pracy, osoby w wieku powyżej 50 lat oraz te z mniejszych miejscowości i wsi biedniejszych regionów.

W przypadku osób zbliżających się do wieku przedemerytalnego brak aktywności zawodowej to szczególny problem. Jeszcze do połowy lat 90. to samo państwo dążyło do wyeliminowania osób w tym wieku z rynku pracy, oferując im rozbudowany katalog form wsparcia w ramach systemu emerytalno-rentowego. Teraz jednak w dobie kryzysu finansów publicznych, gdy liczy się każda złotówka z wpłacanych do budżetu podatków, okazało się to zgubne. Niestety, utrwalony w myślach samych pracowników i przedsiębiorców stereotyp trudno jest przezwyciężyć²⁹. Wciąż niewiele lokalnych firm gotowych jest zatrudniać doświadczonych pracowników w wieku przedemerytalnym, stawiając raczej na dynamizm młodego pokolenia. Takie działanie rodzi wśród tej grupy apatię i problemy natury psychologicznej związanej z wyobcowaniem społecznym. Poza tym nie bez znaczenia jest tutaj rozwój nowoczesnych technologii, które stanowią coraz częściej niezbędne narzędzie pracy, a z którym osoby starsze sobie nie radzą³⁰. Wsparcie ze strony służb zatrudnienia również jest niewielkie, dlatego wiele do powiedzenia ma tutaj sektor ekonomii społecznej, w tym szczególnie spółdzielczość socjalna. Pracując w grupie, osoby te przestają być apatyczne i czują się znowu potrzebne. Nie chodzi tutaj bynajmniej o potrzebę towarzystwa, ale o powierzenie im pracy, która była sensem ich życia przez wiele lat. Na udziale tych osób w organizacji spółdzielczej zyskują również inni członkowie, ponieważ mogą się uczyć od swoich starszych kolegów innych umiejętności przydatnych na rynku pracy i wpływać tym samym na efektywność pracy całej organizacji. W ten oto sposób rodzi się wieź mistrza z uczniem, która pozwala na stworzenie ze spółdzielni platformy wymiany doświadczeń z korzyścią dla obu stron. Spółdzielnia socjalna umożliwia również właściwe zarządzanie wiekiem pozwalające chociażby na dostosowywanie czasu zatrudnienia do potrzeb określonych osób, a także awansowanie ich w strukturach zarządczych organizacji, której po części są właścicielami.

²⁹D. Mól, *Osoby 50+ na rynku pracy*, FISE, Warszawa 2008, s. 5.

³⁰T. Schimanek, *Sytuacja osób powyżej 50-tego roku życia na rynku pracy oraz rola organizacji pozarządowych świadczących usługi rynku pracy skierowane do tych osób*, FISE, Warszawa 2006, s. 7.

Zupełnie inne przyczyny zjawiska wykluczenia społecznego występują natomiast wśród ludzi młodych, czyli absolwentów szkół średnich i wyższych, wchodzących na lokalny rynek pracy. W przypadku tej kategorii osób dotyczą one szczególnie niedostosowania kwalifikacji do potrzeb pracowników czy braku doświadczenia zawodowego. Trudno jest przywołać jednoznaczne dane statystyczne dotyczące tej grupy, ponieważ tylko nieznaczny jej procent rejestruje się w urzędach pracy, uważając je za instytucje przestarzałe i nieefektywne. To jednak poważny błąd, gdyż brak statusu osoby bezrobotnej uniemożliwia korzystanie z systemu wsparcia związanego chociażby ze szkoleniami czy udziałem w spółdzielni socjalnej³¹.

Brak pracy na początku kariery na rynku budzi również problemy natury psychicznej. Frustracja, agresja i poczucie niemocy to już prosta droga ku przestępczości, a w konsekwencji jeszcze większych problemów na lokalnym rynku pracy. Gdy dodatkowo na to zjawisko nałożą się problemy natury społecznej, związane np. z tzw. dziedziczeniem biedy w rodzinie korzystającej przez wiele lat ze wsparcia opieki społecznej czy nieudane próby usamodzielnienia się wychowanków domów dziecka pozbawionych wsparcia, zauważamy, jak poważny to problem i jak wiele trzeba pracy różnych instytucji, aby go rozwiązać. Wszystkie te czynniki prowadzą ponadto do obniżenia jakości życia i zerwania więzi społecznych, które są następnie utrwalane przez wieloletnie bezrobocie.

Wskazać jednak należy, iż problem bezrobocia dotyczy coraz częściej nie tylko osób młodych z patologicznych środowisk. Zjawisko to wkracza coraz częściej w doskonale wykształcone warstwy naszego społeczeństwa. Znajomość języków obcych i dyplom dobrej uczelni to już niestety za mało, aby znaleźć dobrą pracę na konkurencyjnym globalnym rynku, na których prym wiodą międzynarodowe korporacje sięgające coraz częściej po coraz młodszych „uczestników gry”, natomiast ci „starsi” 30-latkowie spychani są na margines życia społecznego³².

Dzięki członkostwu w spółdzielni socjalnej rozwiązanie swoich problemów może zyskać każda z dwóch grup młodych ludzi. W pierwszym przypadku wsparcie polega szczególnie na możliwości odbudowania własnego potencjału społecznego. Poprzez pracę w grupie osoby te mogą przełamać własne ograniczenia społeczne, nabyć nowe kwalifikacje zawodowe niezbędne na otwartym rynku pracy, a co najważniejsze, zrealizować staż w sposób o wiele bardziej aktywny niż w przypadku zatrudnienia w komercyjnej firmie. Przewagą sektora spółdzielczości socjalnej jest przede wszystkim to, iż pozwala on na pozyskanie znacznie większych środków finansowych oraz umożliwia podjęcie pracy na różnych stanowiskach w organizacji. Otwarty jest dla nich poziom części produkcyjnej lub usługowej jak również tej związanej z bezpośrednim zarządzaniem lub monitorowaniem prowadzenia działalności poprzez pracę w różnych organach jednostki. Poza tym w takich warunkach istnieje możliwość pracy w szczególnym środowisku pracowni-

³¹ J. Werbanowska, *Problemy organizacji pozarządowych jako usługodawców dla młodzieży na rynku pracy*, FISE, Warszawa 2006, s. 5.

³² J. Auleytner, *Problemy zatrudnienia i bezrobocia wśród młodych*, [w:] *Młodzież na rynku pracy. Od badań do praktyki*, red. S.M. Kwiatkowski, S. Sirojć, Wydawnictwo OHP, Warszawa 2006, s. 19.

czym, a przez to nauczenie się, czym jest prawdziwa tolerancja i rzeczywista walka z wykluczeniem społecznym. Dzięki wzajemnym kontaktom młodzi ludzie szczególnie ci pochodzący ze środowisk marginalizowanych mają szansę na odbudowanie właściwych relacji z otoczeniem i poczucie się rzeczywiście potrzebnym.

Spółdzielnia socjalna poza wsparciem młodzieży defaworyzowanej może stać się również wyzwaniem dla absolwentów wyższych uczelni, a więc osób doskonale wykształconych. Wynika to ze szczególnego charakteru, jaki nadaje jej art. 11 ustawy Prawo Spółdzielcze³³ oraz art. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej³⁴ ustanawiający ją na równi z innymi przedsiębiorcami. Dzięki takiemu rozwiązaniu może być to alternatywa dla prowadzenia własnej działalności gospodarczej czy udziału w korporacyjnym wyścigu szczurów. Dodatkowo poprzez wniesienie własnej wiedzy i umiejętności jako kapitału do spółdzielni socjalnej osoba taka może wpływać znacząco na kierunki rozwoju organizacji, ucząc się jednocześnie tego, iż przy prowadzeniu biznesu nie koniecznie musi się liczyć tylko zysk. Ważne są również bowiem inne elementy, takie jak współczucie czy praca na rzecz innych członków spółdzielni i społeczności lokalnej, co leży u podstaw ruchu spółdzielczego, niestety częściowo zapomnianego już w naszych czasach a tak popularnego w okresie dwudziestolecia międzywojennego, do którego powoli wracają już niektóre z krajów UE jak chociażby Włochy.

Spółdzielnia socjalna swoją działalnością obejmuje przede wszystkim rynki lokalne. Jest więc skutecznym rozwiązaniem dla wspierania osób starszych i młodzieży na terenach zacofanych gospodarczo, oddalonych od dużych miast, gdzie dostęp do edukacji i zatrudnienia socjalnego jest znacząco ograniczony³⁵. W ostatnich latach odnotowano również znaczący boom edukacyjny młodzieży wiejskiej, co wbrew pozorom nie wpłynęło korzystnie na sytuację w tych regionach. Wynika to z faktu, iż na obszarach wiejskich pozostały jedynie osoby mniej przedsiębiorcze wymagające szczególnego wsparcia³⁶. Widać więc wyraźnie, jak wiele pozostaje do zrobienia nie tylko w zakresie zadań własnych, ale również całego sektora NGO (organizacji pozarządowych), który niestety nie ma możliwości rozwoju w sytuacji niskiej aktywności obywatelskiej mieszkańców. Taka sytuacja utrudnia również tworzenie spółdzielni socjalnej jedynie przez defaworyzowane osoby fizyczne. Ich rozwój jest możliwy jedynie wówczas, gdy znajdzie się świadomy samorząd lub silna organizacja pozarządowa z zewnątrz, która wesprze zainteresowanych w generowaniu miejsc pracy. Oczywiście rozwój takiej przedsiębiorczości jest

³³ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 października 2003 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy Prawo spółdzielcze (Dz.U. 2003, Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.).

³⁴ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 października 2010 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2010, Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.).

³⁵ B. Fedyszak-Radziejowska, *Kilka słów o założeniach, realizacji i wynikach zadania procesu demarginalizacji polskiej wsi*, Instytut Spraw Publicznych, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2005, s. 3.

³⁶ J. Bański, *Możliwości rozwoju alternatywnych źródeł dochodu na obszarach wiejskich*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2004, s. 20.

możliwy tylko wtedy, gdy znajdziemy niszę na rynku, która poza zleceniami samorządu przyniesie wystarczające środki na utrzymanie podmiotu, a tym samym na aktywizację społeczną i zawodową jej członków. Uzupełnieniem tego typu działalności mogą być również fundusze UE i doświadczenia innych krajów, które jak się okazuje są bardzo skuteczne i powinny być stosowane w Polsce jako dobre praktyki³⁷.

Spółdzielnia socjalna rozwiązuje więc bardzo wiele problemów zarówno osób wykluczonych, jak również tych, którzy poszukują alternatywy dla prowadzenia działalności gospodarczej, wzmacniając ich wrażliwość na drugiego człowieka i uświadamiając, czym jest ekonomia społeczna. Podstawowym problemem jej rozwoju nie jest brak osób wykluczonych, lecz raczej niewystarczające wsparcie samorządu, który przecież na rozwoju tego sektora zyskuje najwięcej.

4. Wyobcowanie społeczne obcokrajowców i mniejszości etnicznych, a ich udział w przedsiębiorstwach społecznych środowiska lokalnego

W przypadku migracji ekonomicznych pomiędzy krajami podstawowym ich motywem jest chęć poprawy statusu materialnego związanego z niskimi zarobkami w kraju pochodzenia. Pomimo czasami wyższego wykształcenia osoby zmieniające środowisko bardzo często borykają się z tymi samymi problemami, co osoby o niższych kwalifikacjach. Wskazać tutaj można szczególnie na wyobcowanie społeczne związane z różnicami kulturowymi i obyczajowymi znacząco odbiegającymi od tych, które do tej pory znały³⁸. Zatrudnienie imigrantów szczególnie o niższych kwalifikacjach odbywa się zazwyczaj bez umowy o pracę, co zdecydowanie utrudnia skierowanie do nich właściwych form ochrony prawnej i zwiększa ryzyko wykorzystywania ich przez nieuczciwych przedsiębiorców, szczególnie dotyczy to osób pracujących jako pomoc domowa lub w sektorze budownictwa³⁹.

Napływ imigrantów zarobkowych nigdy nie bierze się znikąd. Zazwyczaj pomysł taki podsuwają im osoby tej samej narodowości, które przez dłuższy czas przebywają w danym kraju, mają już zazwyczaj nowe obywatelstwo, a także posiadły już wiedzę dotyczącą nowej kultury i rynku pracy⁴⁰. Nowo napływający migranci mogą więc liczyć na pomoc w zalegalizowaniu pobytu, jeżeli oczywiście na tym im zależy i nie traktują pobytu jako sposobu podniesienia własnego statusu materialnego w miejscu pochodzenia.

Poza imigracją zarobkową, która jest najczęstszą przyczyną napływu obcokrajowców do naszego kraju, zdarzają się również inne powody o charakterze

³⁷ W. Marchlewski, *Działalność organizacji pozarządowych świadczących usługi na rynku pracy skierowane do mieszkańców obszarów wiejskich*, FISE, Warszawa 2006, s. 16.

³⁸ H. Bajor, *Migranci na rynku pracy w Polsce*, Wydawnictwo ISP, Warszawa 2006, s. 21.

³⁹ *Ibidem*, s. 70.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 47.

społecznym czy kulturowym, które zmuszają osoby do zmiany miejsca swojego zamieszkania. Szczególnym jest zjawisko uchodźstwa, kiedy to Polska jest krajem docelowym, a osoby przybywające do naszego kraju podejmują działania prawne związane z legalizacją pobytu, w przeciwieństwie do większości imigrantów zarobkowych, dla których jest to jedynie przystanek w podróży na zachód Europy.

To właśnie w ich przypadku oraz w przypadku osób pozostających w naszym kraju jako legalni pracownicy niezwykle ważną rolę do odegrania mają spółdzielnie socjalne. Dla właściwego funkcjonowania muszą one znaleźć jednak właściwą lukę na lokalnym rynku wykorzystującą umiejętności posiadane przez imigrantów. Mogą być to nie tylko ich wyuczone zdolności przekazane w toku edukacji, ale również te nabyte w trakcie pracy w naszym kraju na budowach lub w sektorze handlu i usług⁴¹. Realizując cele statutowe, organizacja spółdzielcza podnosi kompetencje zawodowe imigrantów, ucząc ich nowych metod zarządzania i przepisów związanych z polskim rynkiem pracy. Dzięki takiemu rozwiązaniu imigranci mają szansę odnowić własne kwalifikacje zawodowe, aby zostały uznane nie tylko na rynku lokalnym, ale również i wspólnotowym. W ten sposób mogą oni również wspierać inny cel spółdzielczości związany z rozwojem lokalnej społeczności i przedsiębiorczości.

Napływ imigrantów może jednak rodzić obawy dotyczące ograniczenia konkurencyjności lokalnych pracowników, skąd już tylko krok do wzrostu negatywnych nastrojów na tle etnicznym. W tym zakresie spółdzielnia socjalna może również się wykazać, dążąc do ich ograniczenia. Poprzez wspólną pracę członkowie organizacji mogą się od siebie uczyć, pokazując tym samym, czym jest prawdziwa tolerancja i otwartość na drugiego człowieka. Pozwala to również na uświadomienie lokalnej społeczności, iż integracja społeczna i zawodowa cudzoziemców jest rzeczywiście możliwa i daje wspaniałe rezultaty. Zwalcza bowiem ksenofobię, wzmacnia relacje osobiste oraz zapewnia udział imigrantów w życiu kulturowym i obywatelskim lokalnych wspólnot⁴². W taki sposób spółdzielnia socjalna staje się aktywnym instrumentem państwa, wspierającym przystosowanie imigrantów do lokalnego rynku pracy pod względem społecznym i kulturowym, ponieważ angażuje nie tylko samych imigrantów, ale również osoby z lokalnych środowisk, co pozwala na ich pełną integrację i eliminowanie dyskryminacji⁴³.

W podobny sposób spółdzielnie socjalne wspierają również osoby z mniejszości narodowych i etnicznych. Na szczególną uwagę zasługują tutaj działania integracyjne prowadzone pomiędzy Romami a mieszkańcami terenów Polski Wschodniej. Dzięki spółdzielczości nastąpiło wzmocnienie kompetencji zawodowych Romów, którzy nierzadko posiadają wykształcenie podstawowe lub zawodowe oraz nie mają odpowiedniej praktyki zawodowej. Uświadomiła im również,

⁴¹ *Cudzoziemcy w Polsce*, oprac. P. Kaczmarczyk, R. Stefańska, J. Tyrowicz, FISE, Warszawa 2006, s. 7.

⁴² M. Goździk, *Problematyka organizacji pozarządowych świadczących usługi na rynku pracy, skierowanych do uchodźców, imigrantów i mniejszości narodowych*, FISE, Warszawa 2006, s. 7.

⁴³ J. Korczyńska, *Zapotrzebowanie na pracę obcokrajowców w Polsce. Próba analizy i wniosków dla polityki migracyjnej*, Wydawnictwo ISP, Warszawa 2005, s. 8.

że kwestia wykluczenia społecznego nie jest tylko ich problem, lecz dotyczy wszystkich mieszkańców regionu i jedynie dzięki wspólnej pracy możliwa jest poprawa ich sytuacji na lepsze⁴⁴.

Poprzez zaangażowanie w spółdzielni przełamany jest nadto stereotyp jakoby Romowie byli mniej wydajnymi pracownikami. Wręcz przeciwnie, wykonywali powierzone im zadania nawet z większym zaangażowaniem niż pozostali członkowie, ponieważ członkostwo czyniło z nich współwłaścicieli przedsiębiorstwa pierwszy raz od początku ich kariery na rynku pracy⁴⁵. Praca takiego społecznego przedsiębiorcy pozwala również wzmocnić pozycję grupy romskiej w społeczności lokalnej i samym samorządzie. Dzięki pozytywnemu wizerunkowi organizacja może liczyć na wsparcie w postaci zamówień publicznych, co wzmacnia spółdzielnię w początkowym okresie jej działalności i daje sygnał prywatnym przedsiębiorcom, że może ona być dla nich rzeczywistym i odpowiedzialnym partnerem.

Widać więc wyraźnie, iż spółdzielnia socjalna jest rzeczywistą szansą dla uchodźców, mniejszości narodowych i etnicznych, ponieważ nie tylko daje im zatrudnienie i podwyższa kwalifikacje, ale również przełamuje stereotypy leżące u podstaw wysokiego bezrobocia w tych grupach. W ten oto sposób powstaje innowacyjna metoda integracji społecznej, której rozwijanie powinno być również wpisana w politykę migracyjną Polski jako członka UE.

Podsumowanie

Udział osób wykluczonych w spółdzielni socjalnej ma wiele niewątpliwych zalet. Dzięki wspólnej pracy w grupie możliwe jest podnoszenie kompetencji interpersonalnych i zawodowych członków spółdzielni oraz wzmacnianie ich pewności siebie tak niezbędnej na otwartym rynku pracy. Jest to szczególnie istotne dla osób niepełnosprawnych czy długotrwale bezrobotnych, które muszą stać się bardziej atrakcyjne na lokalnym rynku, a tylko wspólna praca pozwala na realizację tego celu.

Kolejnym problemem, który pozwala rozwiązać spółdzielnia socjalna jest przełamywanie utrwalonych w społeczności lokalnej i wśród pracodawców stereotypów. Dotyczy to szczególnie imigrantów i osób opuszczających zakłady karne. Borykają się oni z wieloma problemami społecznymi, jednak najbardziej utrudniającym poruszanie się na rynku pracy jest znamię „obcego” lub skazanego w przypadku byłych więźniów. Zaangażowanie członków lokalnej społeczności oraz wyżej wymienionych osób we wspólny projekt pozwala na przekonanie wszystkich

⁴⁴ *Jak znaleźć się na rynku pracy? Przykłady modelowych działań na rzecz grup defaworyzowanych*, red. I. Gosk, M. Huszcza, M. Klaus, FISE, Warszawa 2006, s. 79.

⁴⁵ M. Goździk, op. cit., s. 17.

wokół, iż są oni normalnymi ludźmi, którym należy dać szansę na rozwój w sytuacji, gdy spłacili już dług wobec społeczeństwa.

Dla wszystkich członków niezwykle ważny jest również sposób zarządzania spółdzielnią, polegający na partycypacji w tym procesie wszystkich jej członków na takich samych prawach. W każdym organie, nawet tym najważniejszym, jakim jest Walne Zgromadzenie, każdy członek spółdzielni ma jeden głos, niezależnie od statusu i pochodzenia. Pozwala to wzmacniać ich kompetencje kierownicze, co jest szczególnie istotne wobec osób młodych, które nie mogą znaleźć pracy, a ze względu na swoje wykształcenie i umiejętności wybierają udział w spółdzielni socjalnej, a nie własną działalność gospodarczą, rozumiejąc, iż chęć zysku w prowadzeniu biznesu jest równie ważna, jak wsparcie i pomoc współpracowników.

Widać więc wyraźnie, iż spółdzielnia socjalna pozwala na rozwiązywanie złożonych problemów osób wykluczonych mających statut jej członka. W związku z powyższym państwo powinno dążyć do rozwijania tego ruchu z korzyścią nie tylko dla defowaryzowanych, ale również dla lokalnych wspólnot.

Literatura

1. Auleytner J., *Problemy zatrudnienia i bezrobocia wśród młodych*, [w:] *Młdzież na rynku pracy. Od badań do praktyki*, red. S.M. Kwiatkowski, S. Sirojć, Wydawnictwo OHP, Warszawa 2006.
2. Bajor H., *Migranci na rynku pracy w Polsce*, Wydawnictwo ISP, Warszawa 2006.
3. Bański J., *Możliwości rozwoju alternatywnych źródeł dochodu na obszarach wiejskich*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2004.
4. Cechnicki A., *Uwagi o modelu podatności na zranienie*, Psychoterapia 1990, nr 2.
5. *Cudzoziemcy w Polsce*, oprac. P. Kaczmarczyk, R. Stefańska, J. Tyrowicz, FISE, Warszawa 2006.
6. Dębski M., *Rekomendacja dla systemu wsparcia dla osób bezdomnych*, [w:] *Problem bezdomności w Polsce. Wybrane aspekty. Diagnoza zespołu badawczego działającego w ramach projektu „Gminny standard wychodzenia z bezdomności”*, red. M. Dębski, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych [dalej cyt. FISE], Gdańsk 2010.
7. Duracz-Walczak A., *Bezrobocie bezdomnych*, [w:] *Bezrobocie jako problem bezdomnych polskich*, red. A. Duracz-Walczak, Warszawa 2007.
8. Fedyszak-Radziejowska B., *Kilka słów o założeniach, realizacji i wynikach zadania procesu demarginalizacji polskiej wsi*, Instytut Spraw Publicznych, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2005.
9. Giermanowska E., *Nietypowe formy zatrudnienia – proces instytucjonalizacji młodych osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy*, [w:] *Młodzi niepełnosprawni – aktywizacja zawodowa i nietypowe formy zatrudnienia*, red. E. Giermanowska, Wydawnictwo ISP, Warszawa 2007.
10. Goździk M., *Problematyka organizacji pozarządowych świadczących usługi na rynku pracy, skierowanych do uchodźców, imigrantów i mniejszości narodowych*, FISE, Warszawa 2006.

11. *Jak znaleźć się na rynku pracy? Przykłady modelowych działań na rzecz grup defaworyzowanych*, red. I. Gosk, M. Huszcza, M. Klaus, FISE, Warszawa 2006.
12. Kalita J., *Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy oraz rola organizacji pozarządowych w świadczeniu usług dla tej grupy beneficjentów*, FISE, Warszawa 2006.
13. Kaszyński H., *Socjologiczna praca socjalna. W trosce o zdrowie psychiczne*, Wydawnictwo IS UJ, Kraków 2004.
14. Kaszyński H., *Osoby chore psychicznie jako grupa beneficjentów organizacji pozarządowych świadczących usługi na rynku pracy*, FISE, Warszawa 2006.
15. Klaus M., *Osoby niepełnosprawne na rynku pracy*, FISE, Biuletyn 2008, nr 12.
16. Korczyńska J., *Zapotrzebowanie na pracę obcokrajowców w Polsce. Próba analizy i wniosków dla polityki migracyjnej*, Wydawnictwo ISP, Warszawa 2005.
17. Korsak M., *Więźniowie na rynku pracy w Polsce*, FISE, Biuletyn 2008, nr 11.
18. Marchlewski W., *Działalność organizacji pozarządowych świadczących usługi na rynku pracy skierowane do mieszkańców obszarów wiejskich*, FISE, Warszawa 2006.
19. Matuszczyk A., *Wspólnota „Barka” sposobem na zapobieganie występowania zjawiska bezdomności*, Praca Socjalna 2003, nr 3.
20. Mól D., *Osoby 50+ na rynku pracy*, FISE, Warszawa 2008.
21. Mrozek M., *Aktywizacja zawodowa osób uzależnionych*, Problemy Narkomanii 2008, nr 3.
22. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 października 2010 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2010, Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.).
23. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 października 2003 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy Prawo spółdzielcze (Dz.U. 2003, Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.).
24. Olech P., *Aktywizacja zawodowa osób bezdomnych*, FISE, Warszawa 2006.
25. Olech P., *Standard aktywizacji zawodowej osób bezdomnych – Agenda Bezdomności*, FISE, Warszawa 2006.
26. Poznańska D., *Polityka wobec osób niepełnosprawnych w Polsce. Wpływ na finanse publiczne i aktywność zawodową ludności*, NBP, Materiały i Studia 2005, z. 185.
27. Przewoźnik M., *Diagnoza stanu w zakresie wybranych aspektów systemu prawnego mającego zastosowanie wobec osób bezdomnych*, [w:] *Problem bezdomności w Polsce. Wybrane aspekty. Diagnoza zespołu badawczego działającego w ramach projektu „Gminny standard wychodzenia z bezdomności”*, red. M. Dębski, FISE, Gdańsk 2010.
28. Schimanek T., *Sytuacja osób powyżej 50-tego roku życia na rynku pracy oraz rola organizacji pozarządowych świadczących usługi rynku pracy skierowane do tych osób*, FISE, Warszawa 2006.
29. Sobol A., *Spoleczne aspekty działalności spółdzielni socjalnych*, Wydawnictwo OZRSS, Warszawa 2009.
30. Szczygieł G.B., *Spoleczna readaptacja skazanych w polskim systemie penitencjarnym*, Wydawnictwo Temida2, Białystok 2002.
31. Szymanowska A., *Więzienie i co dalej?*, Wydawnictwo Żak, Warszawa 2003.
32. Topolewska M., *Będzie więcej spółdzielni socjalnych*, Gazeta Prawna 2009, nr 57.
33. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. 2003, Nr 122, poz. 1143 z późn. zm.).

34. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. 2006, Nr 89, poz. 101 z późn. zm.).
35. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2004, Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.).
36. Ustawa z dnia 7 maja 2009 roku o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009, Nr 91, poz. 742 późn. zm.).
37. Werbanowska J., *Problemy organizacji pozarządowych jako usługodawców dla młodzieży na rynku pracy*, FISE, Warszawa 2006.
38. Woźniakowska D., *Skazani i byli skazani na rynku pracy – ocena problemu z punktu widzenia organizacji pozarządowych*, FISE, Warszawa 2006.
39. Woźniak K., *Samorządy mogą tworzyć i wspierać spółdzielnie socjalne*, Gazeta Prawna 2009, nr 136.

THE MEMBERSHIP IN THE SOCIAL COOPERATIVE AS THE METHOD OF SUPPORT OF BARRED PERSONS

Abstract: *The main idea of the article is to present information about membership in the social cooperative. The article gives the possibility to see how common work develops interpersonal and professional qualifications among barred persons. In the article reader can also find information about positive influence membership for reduction stereotypes in local communities.*

Andrzej Osiński

MARKETING USŁUG EDUKACYJNYCH NA RYNKU LOKALNYM W LATACH 2006–2011

Placówki edukacyjne dla swego istnienia muszą cyklicznie przeprowadzać skuteczną rekrutację usługobiorców, gwarantując tym ekonomiczne wykorzystanie posiadanych zasobów, tak materialnych, jak i intelektualnych. Przeprowadzone przez autora obserwacje, debaty, dyskusje, a także treści zawarte w pracach dyplomowych studentów studiów podyplomowych organizacji i zarządzania PWSZ w Elblągu z zakresu marketingu usług edukacyjnych pozwalają stwierdzić, że lokalne placówki edukacyjne sektora publicznego stosują w praktyce koncepcję marketingowego zarządzania¹, jednakże działania te ograniczają się do analizy możliwości rynkowych w celu uatrakcyjnienia oferty edukacyjnej oraz do projektowania i wdrażania kampanii promocyjnych w celu pozyskania pożądanej liczby usługobiorców. Celem artykułu jest wskazanie zakresu wykorzystywania marketingu w zarządzaniu placówkami oświatowymi na lokalnym rynku w latach 2006–2011² oraz przedstawienie możliwości, celowości i korzyści płynących z wprowadzenia do praktyki zarządczej koncepcji marketingu społecznego. Zagadnienie to ma fundamentalne znaczenie dla wzrostu konkurencyjności placówek sektora publicznego. Artykuł skierowany jest zarówno do ludzi zajmujących się marketingiem, jak i do osób zarządzających placówkami edukacyjnymi.

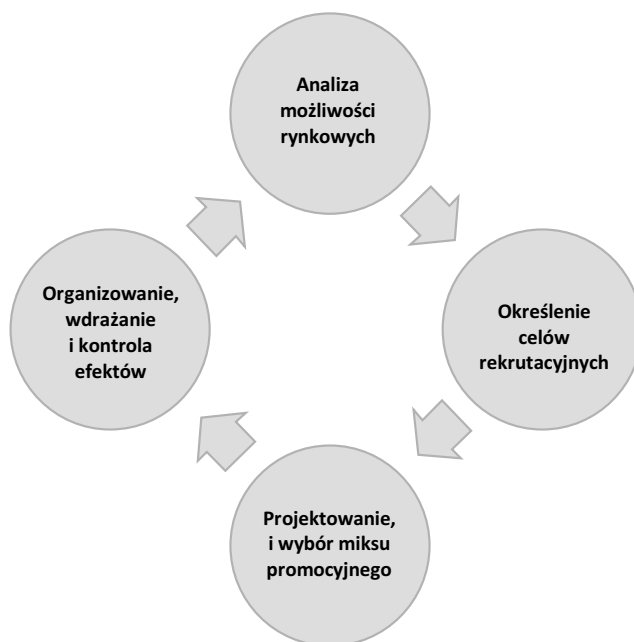
1. Cykl działań marketingowych w usługach edukacyjnych

Marketing – słowo popularne w szerokim biznesie, obejmuje wszystkie dziedziny życia społecznego, wzbudza jednak jeszcze kontrowersje w toczącej się dyskusji znawców oświaty. Decydenci na lokalnym rynku usług oświatowych sektora publicznego wybiórczo traktowali marketing w działalności edukacyjnej, ograniczając jego zasięg do analizy możliwości rynkowych i działań promocyjnych związanych z rekrutacją. W swoich wypowiedziach podkreślali fakt, że narastająca konkurencja wymusza na nich działania marketingowe. Mają opracowany plan marketingowy w zakresie badań ankietowych i promocji swoich usług i realizują go. Ograniczenie się tylko do tego rodzaju działalności marketingowej tłumaczyli brakiem funduszy. Analizując działania marketingowe decydentów zarządzających

¹ Autor prowadzi od 2002 roku zajęcia na studiach podyplomowych w PWSZ w Elblągu w zakresie marketingu w oświacie. Od 2006 roku angażuje się w działalność promocyjną PWSZ w Elblągu. Prowadzi firmę konsultingową. Prezentowane opinie praktyków usług edukacyjnych wywodzą się z debat, dyskusji i treści prac dyplomowych.

² Określenie „rynek lokalny” odnosi się do wschodniej części województwa warmińsko-mazurskiego i zachodniej części województwa pomorskiego.

i współzarządzających placówkami oświatowymi na rynku w latach 2006–2011, wyodrębnić można charakterystyczny cykliczny schemat zachowań i działań marketingowych.



Rys. 1. Sekwencja zarządzania marketingowego w praktyce zarządczej placówek oświatowych na rynku lokalnym w latach 2006–2011

Źródło: Opracowanie własne.

1.1. Analiza możliwości rynkowych

Kierujący placówkami edukacyjnymi nieustannie poszukują szans poprawy wyników i znajdują się w ogniu pytań: czy oferta edukacyjna odpowiada oczekiwaniom usługobiorców, czy jakość świadczonych usług zaspakaja ich potrzeby i oczekiwania, co jeszcze można i należy zrobić dla wzmocnienia konkurencyjności oferty? Skuteczne poszukiwanie odpowiedzi na te uniwersalne pytania warunkowane jest znajomością rynku i jego otoczenia. Prowadzona przez nich analiza rynku usług edukacyjnych w swojej zasadniczej części obejmowała:

- analizę megatrendów i trendów w gospodarce i w życiu społecznym,
- analizę lokalnego otoczenia demograficznego,
- segmentację lokalnego rynku usług edukacyjnych,
- analizę potrzeb i oczekiwań interesariuszy,
- analizę strategii konkurencji.

Analiza megatrendów i trendów w gospodarce światowej oraz życiu społecznym inspirowane do przewidywania przyszłości, odkrywania nowych, niezagospoda-

rowanych obszarów dla tworzenia unikatowej oferty edukacyjnej przygotowującej młodych ludzi do życia w przyszłości³. Analizę potrzeb i oczekiwań interesariuszy w około 65% przeprowadzano wyłącznie na podstawie badań ankietowych. Przeprowadzenie analizy potencjału rynku lokalnego w przestrzeni czasowej pozwala z wyprzedzeniem zaplanować nabór, dostosować zasoby materialne i niematerialne do prognozowanego poziomu sprzedaży usług.

Umiejętność „czytania rynku”, czyli rozróżniania segmentów, odczytywania potrzeb i pragnień interesariuszy, jest domeną liderów rynkowych i pozwala na uzyskanie przewagi konkurencyjnej w zakresie atrakcyjności oferty edukacyjnej. Dobrym – lecz wyjątkowym – podejściem do zbierania, przetwarzania, magazynowania i przesyłania informacji przeznaczonych dla dyrektora, nauczycieli i uczniów, jest inicjatywa nauczycieli-bibliotekarzy jednej z elbląskich szkół dotycząca powołania centrum informatycznego na bazie biblioteki. Ta wyjątkowość ma związek ze szczególnym poczuciem misji bibliotekarstwa aktywnego, jaką wykazuje wspomniana grupa nauczycieli-bibliotekarzy. Wiedza o potencjalnych i aktualnych klientach, o ich cechach demograficznych i behawioralnych jest cennym zasobem organizacji, który w sposób istotny przyczynia się do uzyskania przewagi konkurencyjnej i jest ona domeną przedsiębiorstw przyszłości⁴.

Kolejnym wartościowym narzędziem wykorzystywanym do analizowania możliwości rynkowych jest analiza działań marketingowych konkurentów, która pozwala dostrzec niezagospodarowane pola oraz przewidzieć reakcję konkurencji na zaplanowaną przez nas kampanię promocyjną. Pozwala także zneutralizować działania promocyjne konkurencji.

Przeprowadzone obserwacje oraz dyskusje z praktykami zajmującymi się usługami edukacyjnymi pozwalają stwierdzić, że w znacznej części (około 70%) analizy te nie są usystematyzowane i sformalizowane, opierają się głównie na okresowym przeglądzie publikacji i danych statystycznych.

1.2. Określenie celów rekrutacyjnych

Cele rekrutacyjne mają charakter ilościowy i jakościowy. Sprowadza się to do planowania liczby usługobiorców oraz ich pożądanych cech demograficznych, behawioralnych i społeczno-ekonomicznych. Na proces rekrutacji składają się najczęściej dwa etapy:

- określenie profilu kandydata,
- określenie liczby naboru usługobiorców z podziałem na oddziały (kierunki, sekcje).

Określenie profilu kandydatów ma szczególne znaczenie dla skuteczności poszukiwania nowych klientów. Placówka musi powiadomić potencjalnych usługobiorców o swojej ofercie edukacyjnej i zachęcić ich do zakupu usługi. Komuni-

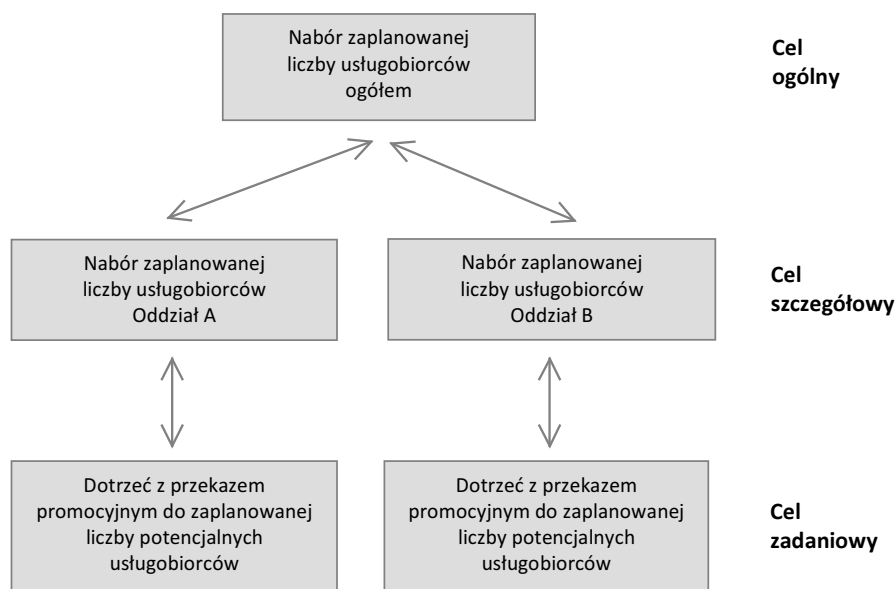
³ Zob. szerzej Ph. Kotler, *Marketing*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2005, s. 159–160.

⁴ F. Krawiec, *Marketing w firmie przyszłości*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2005, s. 33.

kacja interaktywna z potencjalnymi klientami wyraźnie zwiększa szansę ich pozyskania. Ze względu na zakres obszaru, wśród którego poszukiwani będą potencjalni usługobiorcy wyróżniamy:

- rekrutację wąską – grupą docelową jest nieliczne grono osób,
- rekrutację szeroką – liczne grono odbiorców.

Cele rekrutacyjne powinny być określane na poziomie ogólnym i szczegółowym.



Rys. 2. Cele rekrutacyjne
Źródło: Opracowanie własne.

1.3. Projektowanie i wybór miksu promocyjnego

Kampania promocyjna, realizująca cele rekrutacyjne, jest kampanią krótko-terminową. Ma ona charakter sprzedażowy i informacyjny. Koncentruje się na nakłanianiu potencjalnych usługobiorców do nabycia oferty edukacyjnej i informuje o korzyściach związanych z jej nabyciem. Kierownictwo placówek oświatowych na omawianym rynku lokalnym powierzało planowanie, organizowanie i wdrażanie kampanii zespołom utworzonym z pracowników i usługobiorców. Udział usługobiorców w sprzedażowej kampanii promocyjnej znacznie podnosił jej skuteczność. Adresaci minionych kampanii promocyjnych mają zdolność do obiektywnej oceny wcześniejszych przekazów promocyjnych. Ich odczucia, wiedza i doświadczenia znacząco wzmacniały nowe projekty. Udział pracowników o orientacji rynkowej z uznanym autorytetem pozytywnie wpływał na organizację pracy

zespołu, a to z kolei przekładało się na wzrost efektywności kampanii rekrutacyjnej w porównaniu do kampanii z lat wcześniejszych. Paweł Zeller wymienia następujące cechy, jakie powinien posiadać członek zespołu do spraw działań promocyjnych:

- obiektywny stosunek do komercyjnych działań promocyjnych, nietraktowanie ich jako zła koniecznego,
- umiejętność analizy, wnioskowania i twórczej adaptacji komercyjnych działań promocyjnych,
- umiejętność posługiwania się wyobraźnią, aby zobaczyć świat oczyma potencjalnych klientów i identyfikacji zachowań typowych dla klientów, np. rodziców i kandydatów,
- kreatywność, czyli umiejętność tworzenia oryginalnych i niekonwencjonalnych pomysłów,
- zdolności plastyczne i biegłość posługiwania się słowem,
- umiejętność pracy w zespole,
- umiejętność zarządzania własnym czasem,
- biegła znajomość obsługi komputera (edytora tekstu, programów do przygotowywania prezentacji multimedialnych, programów graficznych)⁵.

Analiza organizacji działań promocyjnych poszczególnych placówek edukacyjnych sektora publicznego rynku lokalnego pozwoliła wyodrębnić charakterystyczne etapy prac projektowych:

- analiza dotychczasowych działań promocyjnych,
- określenie celów promocyjnych,
- identyfikacja odbiorców przekazu promocyjnego,
- badania marketingowe adresatów promocji,
- analiza działań promocyjnych konkurencji,
- wybór kanałów komunikacji marketingowej,
- wybór mediów promocji,
- projektowanie, testowanie i wybór przekazów promocyjnych.

Rezultaty prac projektowych były zróżnicowane. Przyczyny mało skutecznych projektów, ze względu na swoją złożoność, są trudne do jednoznacznego wskazania. Kierownictwo placówki edukacyjnej po stwierdzeniu, że dotychczasowe działania promocyjne nie przynoszą oczekiwanych rezultatów może zdecydować się na przeprowadzenie dokładniejszej analizy dotychczasowych działań promocyjnych z udziałem specjalistów z firm marketingowych. Rzetelnie przeprowadzona analiza jest wielce pomocna, gdyż:

- chroni dobre pomysły przed zapomnieniem i zaniechaniem,
- wskazuje najpilniejsze obszary usprawnienia,
- umożliwia porównanie własnego projektu z najlepszymi,
- przyczynia się do udoskonalenia dotychczasowych, dobrych praktyk,
- pozwala świadomie eliminować działania nieefektywne i kosztowne,
- wpływa na wzrost kreatywności w zespole projektowym.

⁵ P. Zeller, *Promocja szkoły w środowisku lokalnym*, Wydawnictwo CODN, Warszawa 2006, s. 53-54.

Nieodzownym narzędziem o fundamentalnym znaczeniu, zwiększającym skuteczność działań promocyjnych, są badania marketingowe rynku docelowego. Ich szczególna rola ujawnia się w ustaleniu cech demograficznych, socjoekonomicznych i psychograficznych adresatów promocji. Przeprowadzenie badań pozwala ustalić między innymi:

- przebieg procesu podejmowania decyzji przez potencjalnego usługobiorcę i kryteria brane pod uwagę przez niego w wyborze placówki,
- stopień wpływu członków rodziny i znajomych na wybór placówki,
- okres i stopień nasilenia poszukiwania informacji o usługodawcach,
- źródła informacji o placówkach edukacyjnych,
- stopień wpływu stosowanych przez placówkę narzędzi promocyjnych na decyzje potencjalnych odbiorców.

Przy projektowaniu badań marketingowych nie można zapominać o szerokim wachlarzu metod badawczych. Poza powszechnie stosowanymi badaniami ankietowymi przydatne są: zogniskowane wywiady grupowe, eksperymenty marketingowe, obserwacje, a także wywiady pogłębione⁶.

Analiza działań promocyjnych konkurentów to również niezmiernie istotne narzędzie na etapie projektowania przekazu promocyjnego. Aby była skuteczna, powinna być przeprowadzona w sposób rzetelny, wyraźny i wyczerpujący. Zasadniczym jej celem jest:

- poszerzenie wiedzy o promocji placówek i usług edukacyjnych, dostrzeżenie tzw. martwych pól,
- przewidywanie reakcji konkurenta na nasz przekaz promocyjny,
- zneutralizowanie działań promocyjnych konkurencji.

Mimo korzyści z przeprowadzenia analizy konkurencji przy projektowaniu kampanii promocyjnej często w praktyce przeprowadza się ją w sposób bardzo ograniczony. Przyczyną jest błędne założenie, że jest to poszukiwanie tego, co już wiemy. Podstawowe obszary analizy konkurentów w branży oświatowej obejmują:

- identyfikację wszystkich liczących się i istniejących konkurentów,
- ich cele i założenia promocyjne,
- rynki docelowe,
- skuteczność obecnych przekazów promocyjnych,
- mocne i słabe strony działań promocyjnych,
- prawdopodobne działania odwetowe wobec naszych działań promocyjnych.

Wskazywane przez praktyków najczęstsze źródła wiedzy o konkurentach to:

- informatory, biuletyny, broszury, plakaty itp.,
- informacje od aktualnych i byłych pracowników konkurencji,
- informacje od konkurentów branżowych,
- artykuły autorskie pracowników branżowych,
- informacje od usługobiorców,

⁶ Zob. szerzej S. Kaczmarczyk, *Badania marketingowe, metody i techniki*, PWE, Warszawa 2002, s. 203–209, 238–249.

- dokumenty publiczne, artykuły i analizy branżowe,
- prezentacje, konferencje,
- witryny internetowe.

Kolejnym wyzwaniem, z którym mierzyły się grupy zadaniowe, było opracowanie sposobu komunikowania się z adresatami promocji. Marketing bezpośredni okazał się najbardziej popularnym systemem komunikacji marketingowej. Krzysztof Czupryna, pionier marketingu bezpośredniego na rynku polskim, rozwija definicję Amerykańskiego Towarzystwa Marketingu Bezpośredniego, podkreślając, że jest to interaktywny system bezpośrednich i personalizowanych działań marketingowych, wykorzystujących dowolne media w celu otrzymania mierzalnej reakcji, która może dążyć do kupna produktu, a która zawsze powinna dążyć do stworzenia trwałego połączenia pomiędzy firmą a klientem⁷.

Z szerokiej gamy technik i narzędzi marketingu bezpośredniego najczęściej stosowanym kanałem komunikacyjnym była prezentacja multimedialna. Profesjonalne podejście do prezentacji wymagało wcześniejszego opracowania scenariusza, przygotowania sali, instalacji stanowiska informacyjnego z materiałami promocyjnymi oraz zastosowania technik komunikacji adekwatnych do oczekiwań odbiorcy. Prezentacje odbywały się w siedzibie placówek edukacyjnych w ramach tzw. drzwi otwartych lub poza ich siedzibami, np. w miejscu pracy czy też nauki adresatów promocji. Zgromadzenie jak największej ilości danych teleadresowych adresatów promocji, a następnie wypracowanie efektywnego sposobu komunikacji, znacznie zwiększa skuteczność marketingu bezpośredniego.

Przykładem promocji bezpośredniej może być także insert – wrzutka. Technika ta polega na przesyłaniu broszury, ulotki lub płyty DVD adresatowi promocji za pośrednictwem prasy lokalnej i/lub specjalistycznej. Również uniwersalnym i popularnym kanałem komunikacyjnym na odległość w marketingu bezpośrednim był mailing, przesyłanie komunikatu na adres domowy lub służbowy. Powszechnie wykorzystywanym i skutecznym narzędziem, wzmacniającym inne instrumenty działań promocyjnych, była promocja sprzedażowa, określana mianem promocji dodatkowej lub promocji uzupełniającej. Obejmowała ona zespół działań i środków mających na celu podniesienie atrakcyjności oferowanej usługi oświatowej, a tym samym zwiększenie zainteresowania potencjalnych klientów nabyciem usługi. Podczas gdy reklama podaje powód zakupu, promocja sprzedaży oferuje zachętę do dokonania zakupu⁸, co można w skrócie przedstawić w formie schematu: reklama → kup, promocja → kup dzisiaj, teraz⁹.

Powszechnie wykorzystywanym w promocji usług edukacyjnych kanałem komunikacyjnym była reklama, element struktury marketingu w formie płatnego oraz bezosobowego oddziaływania bezpośrednio na zjawiska rynkowe takie, jak:

⁷ K. Czupryna, *Skuteczny marketing bezpośredni. Narzędzia, techniki i operacje, czyli jak zarobić 17 milionów dolarów*, Wydawnictwo IFC Press, Kraków 2004, s. 57.

⁸ Ph. Kotler, op. cit., s. 620.

⁹ Zob. szerzej *Podstawy marketingu*, red. H. Mruk, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1996, s. 223.

motywy, postawy i sposób postępowania nabywców¹⁰. Jej celem jest wywołanie sympatii, preferencji, przekonania oraz reakcji zakupowej. W promocji analizowanych placówek i/lub ich usług edukacyjnych celami reklamowymi było:

- budowanie świadomości istnienia usługi i placówki,
- rozpowszechnianie pozytywnego wizerunku placówki i korzyści płynących z przyjęcia oferowanej usługi edukacyjnej,
- nakłanianie adresata do skorzystania z usługi edukacyjnej.

Wybierając nośniki reklamy, grupy zadaniowe dokonywały ich oceny pod względem zasięgu i selektywnego oddziaływania. Zasięg powinien pokrywać się z wyznaczonym obszarem działań promocyjnych, a poprzez swój selektywny charakter – skutecznie oddziaływać na zachowania docelowej grupy odbiorców¹¹. Również istotny wpływ na wybór nośnika reklamy miała ocena ich zgodności z postawami, motywami i zachowaniami adresatów promocji.

Kolejnym powszechnie wykorzystywanym kanałem komunikacji marketingowej do wzmocnienia działań promocyjnych, było public relations (PR). Działania w ramach PR polegały głównie na wywoływaniu zainteresowania placówką przez organizowanie wydarzeń o charakterze medialnym lub takich, które gwarantują rozgłos wśród obecnych i potencjalnych klientów oraz w środowisku medialnym. Najczęściej wymieniane przez kierownictwo placówek edukacyjnych zadania realizowane w ramach public relations to:

- przekazywanie wyselekcjonowanych informacji do mediów o placówce i związanych z nią wydarzeniach,
- zapraszanie przedstawicieli mediów na organizowane przez placówkę imprezy i uroczystości,
- redagowanie tekstów do własnych wydawnictw: informatorów, biuletynów, gazetek itp.,
- redagowanie artykułów prasowych,
- organizowanie konferencji prasowych i spotkań z zaproszonymi gośćmi,
- organizowanie lokalnych akcji charytatywnych,
- organizowanie imprez kulturalnych, sportowych i edukacyjnych,
- udział w przygotowaniu multimedialnych materiałów promocyjnych,
- udział w organizowaniu drzwi otwartych, stoisk informacyjnych, kiermaszów, giełd.

Tworząc przekaz promocyjny, zespoły zadaniowe uwzględniały różnorodność motywów, jakimi kierują się klienci przy wyborze usługi edukacyjnej. Były to motywy wynikające z:

- dogodnych warunków płatności,
- atrakcyjnych form kredytowania czesnego,
- dodatkowych zajęć, wypraw, wycieczek,

¹⁰L. Grabowski, I. Rutkowski, W. Wrzosek, *Marketing. Punkt zwrotny nowoczesnej firmy*, PWE, Warszawa 2001, s. 517.

¹¹A. Osiński, *Zarządzanie promocją usług edukacyjnych w warunkach narastającej konkurencji na rynku lokalnym*, Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu 2008, z. 5, s. 33–34.

- dogodnych warunków lokalizacyjnych z możliwością parkowania samochodu,
- nagradzania efektów nauczania, uczestnictwa w konkursach, wystawach, olimpiadach.

Działania promocyjne o charakterze interaktywnym są często przyczynkiem do rozmowy w domach czy na spotkaniach towarzyskich. Sprzyja to rozwojowi „szeptomarketingu” (marketingu szeptanego), uznanego dzisiaj za fenomen skuteczności w promowaniu usług edukacyjnych. Badania ankietowe przeprowadzone na studentach PWSZ w Elblągu w 2007 roku wykazały, że 60% studentów podjęło decyzję o wyborze uczelni pod wpływem opinii wypowiedzianych przez znajomych i członków rodzin będących studentami lub absolwentami tejże uczelni. Aż 71% respondentów wskazywało znajomych jako pierwsze źródło informacji o PWSZ w Elblągu¹².

Marketing szeptany pojawia się na platformach społecznościowych, blogach, czatach i forach dyskusyjnych. Adresaci przekazu promocyjnego bardziej ufają przekazom nieoficjalnym niż oficjalnym przekazom reklamowym, wychodzą bowiem z założenia, że reklamę należy traktować z przymrużeniem oka.

Fundamentalne znaczenie dla skuteczności działań promocyjnych ma wybór nośników przekazu promocyjnego. Najczęściej wskazywanymi przez praktyków usług edukacyjnych nośnikami przekazów promocyjnych były:

- plakaty w miejscach publicznych – słupy ogłoszeniowe, tramwaje, autobusy,
- własna strona www – informacje i banery reklamowe,
- broszury, informatory – udostępniane na targach edukacyjnych, we własnych punktach informacyjnych w siedzibie placówki i poza nią,
- reklama w lokalnym radiu,
- reklama prasowa w prasie o zasięgu lokalnym,
- bilbordy, banery, standy,
- reklama w lokalnej telewizji,
- programy tematyczne w lokalnym radiu i telewizji.

Zarówno wybór, jak i intensywność korzystania z nośników promocji był zróżnicowany w zależności od wyznaczonych celów i możliwości finansowych placówki.

W całym procesie promocyjnym najbardziej twórczym zadaniem jest tworzenie treści przekazu promocyjnego. Zespoły zadaniowe szukały odpowiedzi na uniwersalne pytania: co powiedzieć, aby wywołać pożądane zachowania; w jaki sposób przekazać informacje; jak logicznie ująć przekaz; jakich symboli użyć; kto powinien wypowiedzieć treść? Tradycyjny model AIDA (od ang. *attention, interest, desire, action*) wskazuje pożądaną sekwencję reakcji klienta. Przekaz powinien zwrócić uwagę (*attention*), utrzymać zainteresowanie (*interest*), wzbudzić pożądanie (*desire*) oraz wywołać działanie (*action*)¹³. Stworzenie skutecznego i oryginalnego przekazu promocyjnego jest uwarunkowane twórczą wyobraźnią

¹² J. Glaeske, *Rozwój działań promocyjnych uczelni na przykładzie Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu w latach 2002–2007*, archiwum PWSZ, Instytut Ekonomiczny, Elbląg 2007, s. 31.

¹³ Ph. Kotler, op. cit., s. 579.

członków zespołu wspartą konkretną rzeczową wiedzą o adresacie promocji. Skuteczny przekaz promocyjny przyciąga uwagę dużej liczby adresatów promocji, wzbudza ich zainteresowanie i zachęca do działania zgodnie z treścią przekazu promocyjnego. W ocenie adresatów promocji, poza nielicznymi wyjątkami, przekazy promocyjne były standardowe, przeciętne, mało oryginalne, w niewielkim stopniu wzbudzały zainteresowanie, a tym bardziej pożądanie usługi.

Po zatwierdzeniu przez kierownictwo przekazu promocyjnego i jego nośników w odniesieniu do możliwości finansowych placówki kolejnym etapem było zorganizowanie i wdrożenie wypracowanej koncepcji do działań promocyjnych.

Najczęściej kierownictwo z udziałem zespołu projektowego opracowywało plan operacyjny, obejmujący wyszczególnione zadania i czas ich realizacji oraz wyznaczało osoby odpowiadające za ich wykonanie.

Wdrożenie i realizacja działań promocyjnych wymaga zapewnienia środków materialnych i finansowych adekwatnych do przyjętego projektu. Budżet po stronie kosztów formułowano na podstawie kosztów bezpośrednich związanych z kosztami delegacji i pracami zleconymi. Prace zespołu projektowego nie były dodatkowo opłacane, gdyż realizowane były w godzinach pracy. Po stronie przychodów, poza własnymi środkami, w pojedynczych przypadkach pojawiały się wpłaty od sponsorów. Wysokość kosztów przeznaczonych na działania promocyjne była kompromisem pomiędzy możliwościami finansowymi placówki a jej celami promocyjnymi. Najczęstszym życzeniem decydentów, jednakże trudnym do wykonania, jest, by zrobić promocję tanio, szybko i dobrze. Należy jednak pamiętać, że istnieje ścisły związek pomiędzy budżetem a jakością, skutecznością i szybkością jej przygotowania.

W celu realizacji zaplanowanych działań promocyjnych kierownictwo placówek powiększało skład zespołu zadaniowego o pracowników i usługobiorców chętnych do współdziałania. Najczęściej przydzielano im zadania związane z organizowaniem eventów, drzwi otwartych, prezentacji multimedialnych w siedzibie i poza nią, dostarczania adresatom materiałów promocyjnych. Wykonanie zaprojektowanych plakatów, broszur, ulotek, gadżetów zlecano firmom specjalistycznym. Ceny zamawianych materiałów promocyjnych były negocjowane, gdyż ich koszt jednostkowy zmniejsza się wraz ze wzrostem liczby zamawianych jednostek. Działania związane z tworzeniem i wdrażaniem promocji były kontrolowane i oceniane przez kierownictwo placówek. Kontrola służyła nie tylko krytycznemu przeglądowi zachowań członków zespołu promocyjnego, lecz głównie poszukiwaniu i wskazywaniu sposobów zwiększania efektywności promocji. Kontrola działań promocyjnych o charakterze jakościowym dostarczała informacji, na ile przygotowane działania i materiały odpowiadają założeniom ogólnym i adresatom promocji, natomiast kontrola sprawności realizacji działań promocyjnych – na ile realizowane działania są zgodne z celami szczegółowymi i przyjętym harmonogramem.

2. Konieczność zwrotu ku marketingowi społecznemu

Współczesne koncepcje zarządzania placówkami oświatowymi ewoluują w kierunku marketingu społecznego. Według jego koncepcji, zadaniem firmy jest określenie potrzeb, pragnień i interesów rynków docelowych, zaspakajanie ich w sposób bardziej skuteczny i wydajny, niż robi to konkurencja, przy jednoczesnym zachowaniu lub zwiększaniu dobrobytu klientów i społeczeństwa¹⁴. Myśl tę Kotler definiuje i określa marketing społeczny jako działanie polegające na zastosowaniu zasad i technik marketingu do wywierania wpływu na docelową grupę adresatów, żeby dobrowolnie przyjęli oni określone zachowania, odrzucili je, zmodyfikowali albo zrezygnowali z nich dla dobra poszczególnych osób, grup albo społeczeństwa jako całości¹⁵. Marketing społeczny koncentruje się na zmianie zachowań, wykorzystuje procesy i narzędzia tradycyjnego marketingu i dostarcza korzyści społeczeństwu. Orientacja na klienta i wartości społeczne wymaga weryfikacji zmiany podejścia do oferty edukacyjnej. Efektem kształcenia nie jest wyłącznie wiedza, lecz także umiejętność i zachowania. Zawężona oferta edukacyjna do przedmiotów i/lub programów nauczania nie spełnia dzisiejszych oczekiwań potencjalnych klientów i społeczeństwa. Jakiej usługi edukacyjnej oczekują dzisiaj klienci?

Coraz częściej słyszymy – „przygotowania do życia w przyszłości”. Oczekują więc oferty edukacyjnej, która zapewni umiejętności poszukiwane na rynku pracy w kraju i za granicą. Rodzice i opiekunowie oczekują, że nabywając usługę edukacyjną dla swoich dzieci, lepiej przygotowują je do życia, dlatego szukają artefaktów (fizycznych dowodów) świadczących o tym, że placówka edukacyjna jest w stanie swoją ofertą zaspokoić ich potrzeby (im bardziej przekonujące dowody, tym większa determinacja w nabyciu jej usługi).

Najczęściej stosowanym narzędziem w marketingu jest marketing mix 4P (od ang. *product, price, place, promotion*). Posługiwanie się koncepcją marketingu mix w zarządzaniu usługami edukacyjnymi jest kontrowersyjne. Jej przeciwnicy uznają, że szkoła niczego nie produkuje (lecz świadczy usługi), szkoła jest bezpłatna (cena nie jest istotna), a rejonizacja marginalizuje znaczenie „miejsca” (nie wchodzi więc w grę dystrybucja usługi)¹⁶. W ocenie autora marketing mix jest wielce przydatnym narzędziem w zarządzaniu usługami edukacyjnymi, jeśli uwzględni się specyfikę usług edukacyjnych i szerzej zinterpretuje poszczególne narzędzia tego rodzaju marketingu. Produkt (*product*) poza klasycznym ujęciem obejmującym programy nauczania, powinien obejmować także uniwersalne wartości jak wiedza, umiejętność, idee, zmiany, korzyści. Cena (*price*) również poza ujęciem pieniężnym powinna odnosić się do wartości niepieniężnych, w tym do kosztów psychologicznych związanych z dyskomfortem, wysiłkiem, cierpieniem, stratą czasu.

¹⁴ Ibidem, s. 26.

¹⁵ Ph. Kotler, N. Lee, *Marketing w sektorze publicznym*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 196.

¹⁶ A.J. Fazlagić, *Marketingowe zarządzanie szkołą*, Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli, Warszawa 2003, s. 91.

Dystrybucję (*place*), poza powszechnym podejściem skupiającym się na tym, kiedy i jak produkt będzie dostarczony, należy również rozpatrzeć pod kątem działań mających na celu wyszukanie optymalnego poziomu dogodności świadczenia usługi dla klienta (koszty, estetyka, atmosfera). Promocja (*promotion*) zawiera te same elementy i podlega tym samym prawom co promocja w marketingu komercyjnym. Jednakże akcenty promocji silniej koncentrują się tutaj na promocji wizerunkowej niż sprzedażowej ze wskazaniem na korzyści społeczne.

W marketingu społecznym w przeciwieństwie do marketingu komercyjnego wartości społeczne dominują nad wartościami ekonomicznymi. Koncentruje się on na wywoływaniu pożądaných zmian. W interesie społecznym jest zdrowy styl życia, tolerancja, odrzucanie korupcji, populizmu. W obszarze edukacji, zarówno w interesie jednostek, jak i społeczeństwa poza nabyciem uniwersalnych wartości takich, jak wiedza i umiejętności ważne jest przygotowanie ludzi do życia teraz i w przyszłości, radzenia sobie w innym otoczeniu kulturowym, ze stresem, porażkami i sukcesem.

3. Stosowanie zasad marketingu społecznego w marketingu usług edukacyjnych

Marketing społeczny niewątpliwie znajdzie swoje znaczące miejsce w działalności placówek oświatowych, wymaga to jednak czasu. Nigdy dotąd marketing nie miał takiego znaczenia jak obecnie, chociaż jest to już inny marketing. Bardziej pomysłowy i rozsądny, rozumiejący złożoność, wybijający się ponad przeciętność, uwzględniający sygnały z rynku, a jednocześnie respektujący tradycyjne wartości, dbający o rentowność organizacji i o zwiększanie wartości dla klientów¹⁷.

Narastająca konkurencja zapewne będzie czynnikiem przyspieszającym jego wdrażanie. Marketing w placówkach edukacyjnych będzie ewoluował od orientacji produktowej (orientacja na programy) do orientacji na klienta i wartości społeczne. Na tej drodze widoczne będą działania w kierunku:

- marketingu wewnętrznego, zwiększania świadomości personelu w kwestii jakości usług, orientacji na usługobiorcę i wyznawane przez organizację wartości. Przecież wszyscy w organizacji bez względu na zajmowane stanowiska są sprzedawcami usług,
- rozwinięcia pojęcia oferty rynkowej odpowiadającej współczesnym oczekiwaniom indywidualnych klientów i społeczeństwa,
- wdrażania długoterminowej promocji wizerunkowej mającej na celu pozycjonowanie marki (placówki, oferty) na docelowym rynku,
- zwiększenia dostępności usług i poprzez szersze wykorzystanie Internetu.

¹⁷Zob. P. Fisk, *Geniusz marketingu*, Wolters Kluwer Polska, IPS Warszawa 2009, s. 77.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza mająca charakter badań jakościowych wąskiej grupy praktyków usług edukacyjnych pozwala sformułować następujące hipotezy. Po pierwsze, zarządzanie marketingowe placówkami edukacyjnymi znajduje się w fazie początkowej, ogranicza się do analizy otoczenia mającej na celu znalezienie szans na uatrakcyjnienie oferty edukacyjnej i pozyskanie pożądaney liczby usługobiorców oraz do promocji sprzedażowej usługi edukacyjnej. Po drugie, decydenci w publicznym sektorze usług edukacyjnych dostrzegają potrzebę intensywniejszego stosowania zasad marketingu w praktyce.

Weryfikacja sformułowanych hipotez przy pomocy badań ilościowych pozwoli na opracowanie skutecznego planu poprawy efektywności zarządzania w sektorze usług publicznych.

Literatura

1. Czupryna K., *Skuteczny marketing bezpośredni. Narzędzia, techniki i operacje, czyli jak zarobić 17 milionów dolarów*, Wydawnictwo IFC Press, Kraków 2004.
2. Fazlagić A.J., *Marketingowe zarządzanie szkołą*, Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli, Warszawa 2003.
3. Fisk P., *Geniusz marketingu*, Wolters Kluwer Polska, IPS Warszawa.
4. Glaeske J., *Rozwój działań promocyjnych uczelni na przykładzie Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu w latach 2002–2007*, archiwum PWSZ, Instytut Ekonomiczny, Elbląg 2007.
5. Grabowski L., Rutkowski I., Wrzosek W., *Marketing. Punkt zwrotny nowoczesnej firmy*, PWE, Warszawa 2001.
6. Kaczmarczyk S., *Badania marketingowe, metody i techniki*, PWE, Warszawa 2002.
7. Kotler Ph., *Marketing*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2005.
8. Kotler Ph., Lee N., *Marketing w sektorze publicznym*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
9. Krawiec F., *Marketing w firmie przyszłości*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2005.
10. Osiński A., *Zarządzanie promocją usług edukacyjnych w warunkach narastającej konkurencji na rynku lokalnym*, Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu 2008, z. 5.
11. *Podstawy marketingu*, red. H. Mruk, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1996.
12. Zeller P., *Promocja szkoły w środowisku lokalnym*, Wydawnictwo CODN, Warszawa 2006.

MARKETING OF EDUCATION SERVICES ON LOCAL MARKET IN YEARS 2006–2011

Abstract: *It is essential for the existence of education institutions to carry out recurring efficient recruitment activity, warranting optimal use of own material and intellectual resources. Based on the observations, debates, discussions carried out by the author as well as contents contained in theses of students of postgraduate Organisation and Management course in PWSZ in Elbląg on the subject of “marketing of education services” it can be concluded that local education institutions implement in practice the concept of marketing management. The activities are, however, limited to: analysis of market opportunities in order to make the education offer more attractive; design and implementation of promotional campaigns in order to enlist a required number of service users. The primary purpose of the study is to point out the range of marketing applications in the management of education institutions on local market in years 2006–2011. The additional goal is to present the opportunities, purpose and advantages that can be derived from the implementation of social management concept into the management practice. This issue is of fundamental significance for the enhancement of public sector education institutions’ competitiveness. The study is intended for marketing department personnel as well as managing officers of education institutions.*

Beata Pabian

PODEJMOWANIE DECYZJI MENEDŻERSKICH JAKO JEDEN Z NAJWAŻNIEJSZYCH ELEMENTÓW PROCESU ZARZĄDZANIA W SEKTORZE EDUKACJI

W prezentowanym artykule zwrócono uwagę na rolę, jaką odgrywa dyrektor w zarządzaniu szkołą w nowym stanie prawnym po wprowadzeniu reformy w 2009 roku. Przedstawiono i zanalizowano problem podejmowania decyzji menedżera oświaty w dobie zmian systemowych. Zwrócono uwagę na fakt, iż dyrektor szkoły oraz nauczyciele od momentu wprowadzenia reformy stali się w dużym stopniu odpowiedzialni za sposób organizacji pracy szkoły. Omówiono cechy osobowości różnicujące decydentów. Zwrócono uwagę na pojawiające się problemy, z którymi muszą zmagać się dyrektorzy szkół i placówek oświatowych w dobie reformy. Na podstawie literatury przedmiotu przedstawiono typologię decyzji menedżerskich występujących w przedsiębiorstwie oraz w oświacie.

Wprowadzenie

We współczesnych organizacjach edukacyjnych dokonuje się wiele zmian. Funkcjonowanie ich w takich warunkach wymaga elastyczności oraz usprawnień. Istotną rolę w tym procesie odgrywa dyrektor szkoły bądź placówki oświatowej, który po wprowadzeniu reformy w 2009 roku zobligowany został do nowego spojrzenia na kwestię dotyczącą zarządzania.

W prezentowanym artykule zwrócono uwagę na istotę decyzji menedżerskich, których podejmowanie ma kluczowe znaczenie dla procesów rozwojowych placówek oświatowych i jest jednym z najważniejszych elementów procesu zarządzania. Artykuł ma również na celu wskazać wspólne elementy łączące pracę dyrektora szkoły z pracą menedżera. Było to możliwe dzięki analizie literatury z zakresu zarządzania, psychologii oraz pedagogiki, własnych obserwacji oraz sondaży. W pierwszej części artykułu zdefiniowano pojęcie decyzji i problemu oraz wskazano kryterium podziału problemów menedżerskich.

Następnie omówiona została obecna sytuacja dyrektorów – menedżerów oświaty – oraz zakres ich zadań określony przez odpowiednie akty prawne. Poruszono kwestię zaistniałych zmian w tym sektorze, które bezpośrednio wpłynęły na styl zarządzania placówkami oświatowymi. W kolejnej części skupiono się na podziałach decyzji menedżerskich oraz czynnikach warunkujących sytuację decyzyjną. Zwrócono uwagę na cechy osobowościowe różnicujące decydentów, podjęto temat dotyczący odpowiedniego kształcenia dyrektorów placówek oświatowych, które mogłoby się przyczynić do właściwego menedżerskiego zarządzania i podejmowania trudnych decyzji.

1. Definicja pojęcia „decyzja” oraz podział problemów menedżerskich

Nowoczesne organizacje mają wypracowany sprawny system podejmowania decyzji. W wyniku zaistniałych zmian i wdrażanych reform taki system przenika również do sfery, jaką jest edukacja. Jednak nie wszystkie rozwiązania znane z organizacji biznesowych można w prosty sposób przenieść do sfery edukacyjnej. Mimo że część jednostek sektora edukacyjnego jest na etapie menedżerskiego zarządzania, to z różnych przyczyn decyzje menedżerskie w edukacji są jeszcze rzadkością.

Manuel Castells twierdzi, że cechą gospodarki opartej na wiedzy jest podejmowanie działań konkurencyjnych we wszystkich sferach życia¹. Dlatego też szczególnie ważną rolę w tym obszarze przypada edukacji. W związku z powyższym poszukuje się coraz częściej efektywnych sposobów zarządzania placówkami oświatowymi. Istotną rolę w tym procesie odgrywa dyrektor szkoły, który znalazł się w nowej sytuacji, wymagającej nowego spojrzenia na jego rolę w zarządzaniu szkołą².

Definicja dotycząca decyzji kierowniczych mówi o tym, że są to czynności prowadzące do wyboru rozwiązań sytuacji problemowych podległego zespołu pracowniczego jako całości i jego poszczególnych członków. Łączą się one z wykonywaniem funkcji kierowniczych³. Według Rickiego W. Gryffina decydowanie to jeden z rodzajów zachowania się człowieka.

Decyzję można zdefiniować także jako wybór dokonany przez człowieka, który dotyczy wyboru jednego wariantu spośród pewnego ich zestawu⁴. Należy podkreślić, iż każda decyzja obejmuje trzy elementy:

- cele – czyli to, co chcemy osiągnąć w wyniku decyzji,
- możliwości – to, co możemy wybrać,
- ryzyko – niepewność, czy wybrana możliwość rzeczywiście spełni nasze cele i nie wiąże się z niepożądanymi skutkami ubocznymi.

W literaturze przedmiotu można spotkać się również z definicją decyzji, według której jest ona postanowieniem, rozstrzygnięciem bądź uchwałą. Decyzje mogą dotyczyć przyszłych działań własnych jednostek oraz grupy ludzi⁵. Decyzja jest zdefiniowana wtedy, gdy określone zostają jej cel i ograniczenia. Dlatego właśnie decyzje są tak ważne w zarządzaniu. Zgodnie z jedną z definicji, zarządzanie to zadecydowanie o tym, co jest do zrobienia i wprowadzenie tego w życie. Wynik

¹ A. Tjeldvoll, A. Welle-Strand, *A Report on the Head-ache in Norway*, European Education 2009, vol. 41, no. 3, s. 65.

² I. Bednarska-Wnuk, *Zarządzanie szkołą XXI wieku: perspektywa menedżerska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 7.

³ *Słownik zarządzania kadrami*, red. T. Listwan, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2005, s. 23.

⁴ R.W. Gryffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, przeł. M. Rusiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 268.

⁵ D.M. Stewart, *Praktyka kierowania. Jak kierować sobą, innymi i firmą: praca zbiorowa*, przeł. A. Ehrlich, PWE, Warszawa 1992, s. 551.

zależy zarówno od samej decyzji, jak i od efektywności we wprowadzaniu jej w życie⁶. W związku z powyższym nabierają znaczenia zdolności przywódcze i komunikacyjne decydentów, ich umiejętność wpływania na ludzi i motywowania. Powyższe właściwości zajmują pierwsze miejsce na liście cech, które menedżer powinien rozwijać. Dotyczy to również dyrektorów szkół i placówek edukacyjnych.

Podejmowanie decyzji nie jest umiejętnością, którą menedżer czy dyrektor szkoły może „wyćwiczyć”. Aby ktoś był decydemem potrzebuje określonych predyspozycji intelektualnych oraz wiedzy z zakresu obszaru, którego jego decyzje dotyczą.

Zaletą menedżera jest również umiejętność kreatywnego myślenia oraz zdolność oderwania się od swoich nawyków. Menedżer musi posiadać przekonanie, że rozwiązanie problemu, które zaproponował, jest najkorzystniejsze dla dobra jego organizacji. Podejmowanie decyzji to tak naprawdę najważniejsza i najtrudniejsza część pracy menedżera. Menedżerskie wybory bardzo często przesądzają o sukcesach bądź porażkach organizacji. Menedżerowie muszą pamiętać również o tym, iż z prawem do podejmowania decyzji związana jest zawsze odpowiedzialność za ich skutki.

Potrzeba podjęcia decyzji najczęściej pojawia się wówczas, gdy człowiek staje wobec problemu. Aby zdefiniować, czym są problemy menedżerskie, należy określić znaczenie pojęcia „problem”. Słowo to pochodzi z języka greckiego i oznacza kwestię do rozwiązania oraz wszystko to, co niezrozumiałe oraz trudne do wytłumaczenia.

Trudność zamieniona na pytanie staje się problemem, a jego rozwiązanie wymaga znalezienia właściwej odpowiedzi, a następnie podjęcia działania ukierunkowanego na pokonanie trudności.

Pytania, jakie ludzie sobie najczęściej zadają, niezależnie od dziedziny, którą się zajmują, można podzielić na⁷:

- pytania diagnostyczne (jak jest, dlaczego, jaka jest przyczyna),
- pytania prognostyczne (co może się zdarzyć, jak będzie to przebiegać, z jakim prawdopodobieństwem się wydarzy),
- pytania normatywne (jak powinno być, jakie cele warto sobie stawiać, co jest dobre, a co złe),
- pytania prakseologiczne (co, jak, kiedy, w jaki sposób należy zrobić, aby dany cel osiągnąć).

W zarządzaniu każdy złożony problem praktyczny wymaga przed przystąpieniem do jego rozwiązania uzyskania odpowiedzi na powyższe pytania. Problemy można także podzielić według kryterium obszaru rzeczywistości, wobec którego ludzie formułują różne pytania. Wyróżnia się zatem:

- problemy matematyczne i logiczne,
- problemy aksjologiczne (inaczej wartościująco-normatywne),

⁶ J. Adair, *Podejmowanie decyzji*, przeł. A. Brzezowska, Studio Emka, Warszawa 2001, s. 16.

⁷ K. Bolesta-Kukulka, *Decyzje menedżerskie*, PWE, Warszawa, 2003, s. 16.

- problemy przyrodnicze,
- problemy społeczne,
- problemy techniczne i inżynierskie.

Dla przykładu do problemów matematycznych i logicznych w sferze edukacji zaliczyć możemy między innymi tzw. siatkę godzin. Po wprowadzeniu reformy w 2009 roku nastąpiła zmiana w ramowym planie nauczania. Nieokreślona została liczba godzin tygodniowych w cyklu kształcenia przeznaczonych na poszczególne obowiązkowe zajęcia edukacyjne. W to miejsce natomiast określone zostały minimalne ogólne liczby godzin przeznaczone na realizację podstawy programowej z poszczególnych obowiązkowych zajęć edukacyjnych w całym cyklu kształcenia. W związku z powyższym dyrektor szkoły odpowiada za to, aby łączne sumy godzin w ciągu trzech lat zajęć z danego przedmiotu były nie mniejsze niż wymienione w ramowym planie nauczania, a efekty określone w podstawie programowej zostały osiągnięte⁸. Dzięki temu pojawia się możliwość innego niż do tej pory planowania roku szkolnego. Dyrektor szkoły może planować rok szkolny również nierytmicznie, decydując o różnej organizacji pracy szkoły w niektóre dni czy tygodnie.

Innym przykładem są rozwiązywane przez dyrektorów szkół czy placówek oświatowych problemy techniczne związane przede wszystkim z wyposażeniem gabinetów oraz dostosowaniem ich do wymogów BHP. Dyrektorzy szkół borykają się także ze złym stanem pomieszczeń, a przede wszystkim z pozyskaniem środków na remonty szkół. Duże możliwości w tym zakresie dają obecnie projekty EFS.

Problemy rozwiązywane przez ludzi stanowią bardzo często całe kompleksy zagadnień, dla zrozumienia których trzeba sięgać do dorobku wielu dyscyplin naukowych, natomiast problemy rozwiązywane przez menedżerów mają przede wszystkim charakter praktyczny. Rozwiązywanie ich polega przede wszystkim na kształtowaniu konkretnego stanu organizacyjnej rzeczywistości.

W swojej pracy menedżer często napotyka na problemy niedające się przyporządkować i ograniczyć do żadnej z kategorii wyodrębnionych w klasycznym podziale nauk. W istocie problemy menedżerskie stanowią tylko część problemów, jakie w organizacjach pojawiają się i wymagają rozwiązania. Oprócz problemów menedżerskich w organizacjach istnieją także i inne problemy. Zaliczyć do nich należy:

- problemy właścicielskie – wiążące się z kształtowaniem wizji, misji, formy i kierunku rozwoju organizacji oraz zapewnieniem jej odpowiedniego zarządu,
- problemy przedsiębiorców – którzy łączą funkcje właścicielskie z zarządczymi,
- problemy realizacyjne – pojawiające się na poziomie realnych procesów wykonawczych.

⁸ *Innowacyjne zarządzanie w polskiej oświacie*, red. A.J. Fazlagić, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2009, s. 3.

W odniesieniu do edukacji dyrektor szkoły publicznej w stosunku do władz oświatowych oraz organu prowadzącego, którym są jednostki samorządu terytorialnego, jest podwładnym. Uzależniony jest także od rady pedagogicznej, samorządu uczniowskiego, rady szkoły i rady rodziców. Nowe prawo oświatowe wzmocniło rolę dyrektora szkoły w zakresie jego uprawnień i obowiązków. Zwiększyła się także jego odpowiedzialność przed władzami oświatowymi, środowiskiem lokalnym oraz przed rodzicami⁹.

Cechą charakterystyczną problemów menedżerskich jest również specyficzna podstawa wartościowania możliwych rozwiązań. Wartościowanie zawsze musi być odnoszone do kategorii ekonomicznych.

Menedżerowie podczas podejmowania swoich decyzji powinni także pamiętać o uwzględnianiu celów i interesów uczestników organizacji, ponieważ niezależnie od tego, jaki problem rozwiązują, zawsze muszą zapewnić sobie dalszą współpracę z innymi uczestnikami tej organizacji. W przypadku edukacji są to nauczyciele, rodzice uczniowie oraz inni pracownicy szkół i placówek oświatowych. Szczególny charakter problemom menedżerskim nadaje również fakt, że duża ich część jest niepowtarzalna lub też rzadko powtarzalna. Dynamika i zmienność uwarunkowań, w jakich przebiegają procesy zarządzania, powodują, że większość tych rozwiązań ma charakter nieodwracalny lub też trudno odwracalny.

Przemiany, które mają miejsce po 2009 roku w polskiej oświacie często stawiają menedżerów oświaty wobec konieczności weryfikacji dotychczasowych sposobów kierowania placówkami edukacyjnymi i poszukiwania nowych rozwiązań. Od współczesnego menedżera oświaty oczekuje się, by swoje otoczenie postrzegał nie jako trwałą i harmonijną strukturę, do której przystosowuje kierowaną przez siebie organizację, ale jako rzeczywistość dającą się modelować. Współczesny menedżer oświaty ma za zadanie inicjować działania, które z kolei wymagają wyborów i decyzji pociągających za sobą trwałe skutki.

2. Zakres zadań menedżerów oświaty. Decydowanie w szkole

Szkołą publiczną kieruje osoba, której organ prowadzący powierzył stanowisko dyrektora. Osoba zgłaszająca się do konkursu na stanowisko dyrektora szkoły nie musi posiadać uprawnień pedagogicznych, a zatem być nauczycielem¹⁰.

Zakres zadań menedżerów oświaty czy dyrektorów szkół i placówek oświatowych określają przede wszystkim następujące akty prawne:

- ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty,
- ustawa z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta nauczyciela,
- ustawa z dnia 26 kwietnia 1974 roku Kodeks pracy (Dz.U. 1998, Nr 21, poz. 94; zm. Nr 106, poz. 688),

⁹ I. Bednarska-Wnuk, op. cit., s. 36.

¹⁰ K. Piwowar-Sulej, *Zarządzanie personelem nauczycielskim*, Warszawa 2009, s. 56.

- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1980, Nr 9, poz. 26, z późn. zm.),
- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 27 października 2009 roku w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w poszczególnych typach publicznych szkół i rodzajach publicznych placówek,
- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 roku w sprawie nadzoru pedagogicznego oraz inne.

Ze względu na realizację zadań wynikających z obowiązków dyrektora szkoły najważniejsze są zapisy zawarte w ustawie o systemie oświaty oraz poszczególne zapisy kodeksu postępowania administracyjnego. To właśnie ustawa o systemie oświaty określa zadania i obowiązki dyrektora, do których należy między innymi:

- kierowanie działalnością szkoły oraz reprezentowanie jej na zewnątrz,
- sprawowanie opieki nad uczniami oraz stwarzanie warunków ich harmonijnego rozwoju psychofizycznego,
- realizację uchwał rady szkoły oraz rady pedagogicznej podjętych w ramach ich kompetencji,
- dysponowanie i odpowiedzialność za wykorzystanie środków określonych w planie finansowym szkoły.

W ustawie o systemie oświaty określono także dodatkowe zadania dyrektora szkoły, które wymagają podejmowania decyzji administracyjnych.

W obecnych czasach, w dobie reformy, oświata staje się coraz bardziej rynkowa, a zjawisko to z roku na rok będzie się pogłębiać. Zmiany, jakie zaistniały w oświacie na przestrzeni kilku lat, to przede wszystkim¹¹:

- zwiększenie wpływu rodziców i środowiska na szkołę,
- różnorodność źródeł finansowania szkoły,
- różnorodność oferty edukacyjnej,
- swoboda programowa,
- konkurencja między placówkami oświatowymi,
- swoboda w planowaniu pracy placówki,
- podejmowanie działań w kierunku diagnozowania i podnoszenia jakości pracy w placówce.

Obecnie dyrektor instytucji edukacyjnej, podobnie jak menedżer w przedsiębiorstwie, musi mieć pomysł na swoją placówkę, na to, aby zachęcić klientów, czyli uczniów oraz ich rodziców, do skorzystania z przygotowanej przez siebie oferty edukacyjnej. Nie powinien bać się zmian i nowych wyzwań. Każdy dzień pracy powinien zbliżać go do realizacji wyznaczonych celów. Głównym zadaniem dyrektora jest właśnie ich realizowanie. Z powyższego wynika, że ten obszar wymaga od dyrektora szkoły czy placówki edukacyjnej przede wszystkim kompetencji menedżerskich.

Podejmowanie decyzji przez dyrektora placówki edukacyjnej jest działaniem sprzężonym z różnymi uwarunkowaniami w danej placówce. Nie stanowi to

¹¹ I. Bednarska-Wnuk, op. cit., s. 161.

sytuacji komfortowej dla dyrektora placówki oświatowej. Winę za zaistniałą sytuację ponosi cytowane wyżej prawo oświatowe. Decydowanie w szkole, do tej pory było zdeterminowane rodzajem sytuacji decyzyjnych, mających najczęściej charakter powtarzalny, typowy, w których dyrektor opierał się zwłaszcza na swoich poprzednich doświadczeniach. W sferze edukacji pomimo wielu zmian nadal dominuje rutyna w kierowaniu placówką.

Decyzje w placówkach edukacyjnych dotyczą różnych spraw, między innymi zarządzania zasobami ludzkimi. Podobnie dzieje się w innych instytucjach czy przedsiębiorstwach. Poznanie motywacji ludzi jest mało realne, dlatego też dyrektorzy szkół i placówek swoje decyzje podejmują w sytuacji niepewności i ryzyka. To z kolei powoduje, że dyrektorzy decydują się na sprawdzone rozwiązania.

W przypadku placówek oświatowych do czynników motywujących nauczycieli, które ma do dyspozycji dyrektor, poza niewielkim funduszem finansowym, można zaliczyć między innymi:

- przydział gabinetów wyposażonych w nowoczesne technologie multimedialne do dyspozycji poszczególnych nauczycieli,
- powierzenie nauczycielom godzin pracy w klasach profilowanych, w których większość stanowią uczniowie uzdolnieni, biorący udział w konkursach wojewódzkich, ogólnopolskich przedmiotowych i zostający ich laureatami, za co nauczyciele przygotowujący dostają nagrody finansowe,
- nagrody dyrektora, Kuratora Oświaty, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Komisji Edukacji Narodowej,
- kierowanie nauczycieli na atrakcyjne szkolenia, kursy, studia podyplomowe oraz ich finansowanie.

Należy pamiętać również o tym, że dyrektor szkoły nie może indywidualnie kształtować wynagrodzeń pracowników w przeciwieństwie do menedżerów organizacji gospodarczych.

Istotną rolę w podejmowaniu decyzji w szkole czy innej placówce oświatowej stanowi poziom wiedzy i umiejętności grona pedagogicznego. Niektóre decyzje często nie są decyzjami dyrektora, lecz nauczycieli, którzy sami rozwiązują zaistniały problem, gdyż utożsamiają go z działaniami szkoły.

Po wprowadzeniu reformy istotną rolę w tym zakresie odgrywa ewaluacja. Ewaluację wewnętrzną przeprowadza szkoła, czyli np. wyznaczeni nauczyciele. Pojawiła się ona jako synonim procedury mierzenia jakości pracy szkoły. Rozumiana jest również jako monitorowanie, czyli planowa samoobserwacja każdej fazy procesu rozwoju organizacyjnego szkoły. W edukacji termin ten pojawia się też jako „proces diagnostyczno-oceniający, zawierający w sobie elementy pomiaru, osądu i decyzji”. W definicji Bolesława Niemierki „Ewaluacja dydaktyczna jest systematycznym zbieraniem informacji o warunkach przebiegu i wynikach działań dydaktycznych w celu ulepszenia tych działań lub podjęcia decyzji o ich prowadzeniu¹². Ewaluacji mogą podlegać wszelkie dziedziny życia szkoły. Spośród nich najważniejsze to wychowanie i kształcenie. Należy zaznaczyć, że ewaluacja

¹² B. Niemierko, *Ewaluacja nowej matury*, Wrocław 1999.

dysponuje procedurą, której skuteczność jest niezależna od tematyki, jaką się zajmuje. Zaś celem ewaluacji jest takie poszerzenie wiedzy o szkole i własnej pracy, aby dała ona podstawę do planowania rozwoju szkoły. Wprowadzona reforma daje każdej szkole szerszą niż dotychczas autonomię. Stąd też nie tylko musi ona stworzyć własną koncepcję profilu pedagogicznego, ale powinna zadbać o jego właściwą realizację.

Warto zwrócić również uwagę na fakt, iż podczas podejmowania decyzji przez menedżerów czy dyrektorów szkoły bądź innych placówek edukacyjnych niezbędne są określone i adekwatne zasoby, czyli środki potrzebne do wykonania zadania. Tymi zasobami są:

- zakres uprawnień i odpowiedzialności,
- dostępność informacji,
- wiedza decydenta,
- kapitał społeczny,
- czas (presja czasu dotyczy nie tylko procesu decyzyjnego, ale również wszelkich procesów realizacyjnych).

Podejmowanie decyzji przez dyrektorów czy menedżerów oświaty często ogranicza niedobór tych zasobów, głównie środków rzeczowych, zwłaszcza finansowych oraz nieustanna presja czasu¹³.

Istotą pracy menedżera czy dyrektora placówki edukacyjnej jest również to, że jest on ciągle odpowiedzialny za sukcesy swojej organizacji i nie ma możliwości zatrzymania się i stwierdzenia, że jakąś swoją pracę już zakończył. Niezależnie od tego, co robi, zawsze ma poczucie, że mógłby zrobić jeszcze więcej.

3. Typologia decyzji menedżerskich

W literaturze z zakresu teorii zarządzania można znaleźć wiele różnych podziałów decyzji menedżerskich. Każda decyzja ma swoją specyficzną charakterystykę, na którą składają się treść rozwiązywanego problemu, funkcje decyzji oraz jej zakres. Treść rozwiązywanych problemów można powiązać albo ze specjalistycznymi obszarami działalności przedsiębiorstwa, albo z fazami jego rozwoju. Ze względu na specjalistyczne obszary działalności przedsiębiorstwa można wyodrębnić¹⁴:

- decyzje produkcyjne,
- decyzje finansowe i inwestycyjne,
- decyzje marketingowe i handlowe,
- decyzje kadrowe,
- decyzje logistyczne,
- decyzje techniczne i technologiczne.

¹³ *Dyrektor Szkoły*, www.oswiata.abc.com.pl/dyrektor-szkoly [dostęp 27.02.2012].

¹⁴ K. Bolesta-Kukułka, op. cit., s. 49.

W przypadku działalności edukacyjnej do najczęstszych należą: decyzje dotyczące finansów i inwestycji, decyzje kadrowe, a także coraz częściej marketingowe. Powyższa typologia odnosi się tylko do organizacji funkcjonującej, pomija natomiast problemy związane z tworzeniem przedsiębiorstwa czy też innej instytucji. W takiej sytuacji decyzje będą dotyczyły przede wszystkim:

- określenia podstawowych celów,
- określenia wielkości i formy prawnej oraz struktury finansowania, wewnętrznego uporządkowania, charakteru wytwarzania produktów i usług, metod wytwarzania i dystrybucji produktów,
- doboru personelu,
- negocjowania warunków pozyskiwania różnych czynników produkcji (w przypadku przedsiębiorstwa).

Jeżeli zadaniem menedżerów będzie podjęcie decyzji związanych z bieżącym funkcjonowaniem już istniejącego przedsiębiorstwa czy innej instytucji, wówczas zajmą się oni¹⁵:

- kierowaniem ludźmi i sprawowaniem władzy w organizacji,
- określaniem wielkości produkcji i kontrolowaniem jej przebiegu,
- ustanawianiem cen,
- określeniem metod i organizacji sprzedaży, reklamy, promocji,
- rozwiązywaniem problemów płacowych,
- rozwiązywaniem problemów finansowych,
- decyzjami o formach i kierunkach ekspansji,
- decyzjami o zmianie lokalizacji i zmianie profilu produkcji,
- decyzjami o zmianach struktur i procedur,
- decyzjami o zmianach produktu i metod wytwarzania,
- decyzjami dotyczącymi relacji z otoczeniem,
- decyzjami o podziale zysku,
- decyzjami o podziałach zadań, obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień decyzyjnych.

Nie wszystkie wymienione czynniki dotyczą podejmowania decyzji w instytucjach oświatowych, ale część z nich ma swoje odzwierciedlenie również i w tej sferze.

Zdarza się również, że menedżerowie zmuszeni są podjąć trudne decyzje, np. związane z likwidacją organizacji. W przedsiębiorstwach zmagają się oni z takimi problemami, jak: zbywanie aktywów, zbywanie różnych dziedzin działalności, dezinvestowanie, cesje, przejęcia, całkowite zaniechanie działalności.

Natomiast likwidacja szkoły oznacza likwidację pracodawcy dla zatrudnionych w niej pracowników, zarówno nauczycieli, jak i pracowników niebędących nauczycielami. Dla dyrektora szkoły oznacza to obowiązek dokonania określonych czynności z zakresu prawa pracy, a w szczególności konieczność rozwiązania stosunku pracy z zatrudnionymi w szkole pracownikami. Dyrektor szkoły w razie całkowitej likwidacji szkoły rozwiązuje z nauczycielem stosunek

¹⁵ Ibidem, s. 50.

pracy (art. 20 ust. 1 pkt 1 Karty nauczyciela). Oznacza to, że w razie całkowitej likwidacji szkoły dyrektor obowiązany jest rozwiązać stosunek pracy ze wszystkimi zatrudnionymi w tej szkole nauczycielami, bez względu na podstawę zatrudnienia. W takim wypadku nie mają zastosowania przepisy o szczególnej ochronie stosunku pracy, co oznacza, że każdy nauczyciel może otrzymać wypowiedzenie stosunku pracy.

Aby nie dopuścić do takiej sytuacji, zarówno menedżer, jak i dyrektor instytucji edukacyjnej, musi mieć pomysł na swoją organizację, którą kieruje. Przekonany o celowości własnych decyzji powinien odważnie podejmować nowe wyzwania i zbliżać się do realizacji określonych celów. Nowoczesność polskiej oświaty osiągnie się, jeśli w zarządzaniu wykorzystane zostaną wyniki badań naukowych nad edukacją oraz gdy dyrektorzy placówek oświatowych będą stosować innowacyjne metody w takich obszarach, jak: motywowanie nauczycieli i zarządzanie relacjami ze środowiskiem lokalnym, rekrutacja najlepszych nauczycieli, promocja placówek oświatowych w środowisku lokalnym itp.

Należy pamiętać również o tym, iż menedżerowie przedsiębiorstw, a obecnie także dyrektorzy placówek oświatowych, podejmują decyzje strategiczne, o najszerszym zakresie, dotyczące przede wszystkim celów długookresowych. Związane są one z rozstrzygnięciem kierunków rozwoju całej organizacji oraz kształtu jej przyszłości. Decyzje te dotyczą najczęściej wyborów dziedziny prowadzonej działalności czy docelowego rynku. Podejmowane są zazwyczaj przy najwyższym poziomie niepewności i ryzyka. Cechuje je najwyższy stopień istotności skutków. Poziom niepewności strategicznych decyzji menedżerskich, zarówno tych nietrafnych, jak i tych właściwie podjętych, można ograniczyć przez dobre rozpoznanie rynku, rozpoznanie potrzeb klientów, struktury konkurencji, dostępności zasobów, uwarunkowań makroekonomicznych, politycznych i społecznych, ale także poprzez poznanie wewnętrznych atutów i słabości organizacji.

Do innych decyzji menedżerskich zaliczymy także decyzje taktyczne. Należą one do decyzji średniego zasięgu i związane są z koniecznością uszczegółowienia i doprecyzowania wyborów strategicznych, określania zbiorów obowiązujących norm prawnych itp. Są to wybory, które dotyczą zmian nie całej organizacji, lecz poszczególnych jej działów.

Decyzje operacyjne to zazwyczaj decyzje rutynowe dotyczące zarządzania realnymi procesami w określonym czasie, przy użyciu danych zasobów i stosowaniu ustalonych algorytmów działania. Określają one konkretne cele do osiągnięcia, ich wykonawców, terminy i sposoby realizacji oraz pulę zasobów przydzielonych do dyspozycji wykonawców. Decyzje operacyjne mogą mieć charakter okresowo powtarzalny (np. kwartalne czy miesięczne plany) lub też charakter projektowy. W przypadku decyzji operacyjnych obszary swobody decydentów są ograniczone przez przyjęte strategie i plany, ogólne zasady, obowiązujące standardy i procedury, określone zasoby itp. Do podejmowania trafnych decyzji operacyjnych wystarczy doświadczenie i wiedza specjalistyczna. Tego typu decyzje są najczęściej podejmowanymi przez dyrektorów szkół.

W literaturze przedmiotu spotkamy jeszcze wiele innych typologii decyzji menedżerskich. Na przykład David Braybrooke i Charles E. Lindblum swój podział decyzji zbudowali na podstawie dwóch zmiennych, a mianowicie zasięgu wprowadzanej zmiany oraz poziomu rozumienia uwarunkowań towarzyszących podejmowaniu decyzji. Według cytowanych autorów sytuację decyzyjną może charakteryzować wysoki albo niski stopień jej zrozumienia. Nakładając na siebie obie te zmienne, wyodrębniono cztery typy decyzji:

- decyzje, których skutkiem są duże zmiany i które są podejmowane racjonalnie, na podstawie adekwatnej informacji,
- decyzje, których skutkiem są duże zmiany, ale które są podejmowane w sposób losowy, chaotyczny, wymuszony przez okoliczności, kryzysy,
- decyzje, których skutkiem są mało znaczące zmiany i które są podejmowane przy dobrym rozpoznaniu problemu i sposobów jego rozwiązania,
- decyzje, których skutkiem są zmiany mało znaczące, ale które są podejmowane „na ślepo”, spontanicznie, chaotycznie.

W zależności od tego, jaki problem decydent rozwiązuje, jego decyzja może mieć charakter programowalny lub nieprogramowalny. Decyzje programowalne mają charakter rutynowy, są podejmowane w sytuacjach dobrze ustrukturalizowanych przez obowiązujące procedury lub algorytmy działania. Natomiast decyzje nieprogramowalne są podejmowane w sytuacjach nietypowych, nowych, o dużym stopniu niepewności, z wieloma zmiennymi jakościowymi, przy braku odpowiednich procedur i potrzebnych informacji, umożliwiających ich optymalizowanie. Decyzje takie wymagają twórczego poszukiwania rozwiązań¹⁶.

Inny podział decyzji to podział oparty na strukturze rozwiązywanego problemu. Obejmuje on decyzje selekcyjne związane np. z doбором kadr, z doбором informacji czy miejsca działania. Zazwyczaj są one podejmowane metodą zero-jedynkową.

Decyzje alokacyjne są związane z deficytami polegającymi na dzieleniu ograniczonej puli środków finansowych, kadrowych, przestrzennych między różne obszary funkcjonowania i programy realizowane przez organizację. Do tego podziału zaliczymy również decyzje rankingowe, przy których rozstrzygamy o sekwencji realizowanych celów, o sposobie uwzględniania interesów różnych grup społecznych w organizacji (np. awanse, nagrody, szkolenia). Wynikają one z wielości celów organizacyjnych, interesów, kryteriów wartościowania.

Podejmując decyzję, menedżer staje wobec całego zbioru uwarunkowań, w ramach którego przebiegać będzie proces jego rozwiązywania. Ten sam problem rozwiązywany w innych warunkach organizacyjnych, prawnych, kulturowych może zaowocować odmiennym wyborem. Warunki, w jakich decyzja zostaje podejmowana, określają poziom niepewności decydenta oraz zakres swobody jego działania. Czynniki warunkujące sytuację decyzyjną tkwią zarówno na zewnątrz organizacji, jak i w niej samej. Najważniejszymi czynnikami otoczenia zewnętrznego organizacji są: rynek, regulacje państwowe, procesy społeczne itp.

¹⁶ H. Bieniok, H. Halama, M. Ingram, *Podejmowanie decyzji menedżerskich*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006, s. 11.

Dzisiejsze organizacje, śledząc otoczenie, zwłaszcza pod kątem decyzji strategicznych, muszą patrzeć na to, co dzieje się na świecie. W obecnych czasach nie wystarczy koncentrowanie się na potrzebach klienta. Podstawowy nacisk musi być położony na konkurencję oraz na zarządzanie strategiczne. Przy tego typu decyzjach konieczna jest dobra znajomość psychologicznych reguł konkurencji, myślenie innowacyjne, akceptacja podwyższonego ryzyka. O tych czynnikach powinni pamiętać również menedżerowie oświaty.

Ponieważ nad czynnikami otoczenia zewnętrznego decydują z reguły nie ma pełnej kontroli, stopień jego trudności można opisać w dwóch wymiarach:

- stopień złożoności – określany liczbą i różnorodnością czynników, jakie wpływają na proces decyzyjny i skutki wyborów dokonywanych przez decydenta; im czynników jest więcej, im są bardziej różnorodne, tym sytuacja decyzyjna staje się trudniejsza,
- stopień zmienności – określany dynamiką i przewidywalnością zmian zachodzących w czynnikach mogących wpływać na trafność dokonywanych wyborów; im szybciej czynniki te się zmieniają i im trudniej zidentyfikować kierunki tych zmian, tym przyszłość staje się trudniejsza do przewidzenia i trudniej podjąć decyzję.

Łącząc te dwa wymiary Robert Bob Duncan wyodrębnił cztery typy otoczenia, kształtującego poziom niepewności decydentów¹⁷:

- proste i stabilne – niski poziom niepewności,
- złożone i stabilne – składające się z dużej liczby jednorodnych elementów zmieniających się powoli i w sposób przewidywalny, jest to otoczenie o niskim lub średnim poziomie niepewności,
- proste i niestabilne – składające się z małej liczby jednorodnych elementów zmieniające się szybko i w sposób trudny do przewidzenia, jest to otoczenie o wysokim lub średnim poziomie niepewności,
- złożone i niestabilne – składające się z dużej liczby różnorodnych elementów zmieniających się w sposób trudny do przewidzenia, jest to otoczenie o wysokim poziomie niepewności, określane często mianem burzliwego.

Im funkcjonowanie danej organizacji jest bardziej uzależnione od wielu różnych i szybko zmieniających się czynników złożonego otoczenia i im trudniej przewidywać zachowania i zmiany tych czynników, tym bardziej niepewne i trudniejsze stają się sytuacje decyzyjne menedżerów. W zależności od konfiguracji cech rozwiązywanych problemów i elementów otoczenia sytuacja decyzyjna może być: względnie pewna, ryzykowna, skrajnie niepewna.

Do czynników zewnętrznych ograniczających swobodę decydentów należą:

- procesy przyrodnicze, globalne trendy rynkowe, procesy demograficzne, zmiany w świadomości i mentalności wielkich grup społecznych,
- otoczenie tworzone przez świadomie działające jednostki i instytucje narzucające decydentowi różne ograniczenia, zakazy i nakazy, którym on musi się podporządkować,

¹⁷ K. Bolesta-Kukułka, op. cit., s. 63.

- zbiór elementów otoczenia, które są świadomie nieprzyjaźnie nastawione wobec organizacji i celowo podejmują działania zagrażające jego kondycji, a nawet istnieniu,
- zbiór tych elementów otoczenia, z którymi organizacja współpracuje, ale jednocześnie rywalizuje.

Istnieją ponadto czynniki zmuszające decydentów do samoograniczeń, np. kiedy jakość przechodzi w ilość, a konkurencja coraz bardziej przypomina ring, a nie zwykły wyścig. W związku z powyższym nasila się zjawisko określane mianem „luki zaangażowania”, objawiające się wzrostem obojętności wobec losów organizacji. Aby temu zjawisku zapobiec, musi się pojawić samokontrola i wysoko rozwinięte poczucie moralne ludzi pracujących w organizacji. Dlatego też ogromną rolę odgrywać zaczęła odpowiedzialność społeczna.

Należy wziąć pod uwagę również fakt, iż istotą decyzji menedżerskich nie jest tylko to, że dotyczą sytuacji innych ludzi, ale też to, że dotyczą współdziałania z innymi ludźmi. Realizatorzy i uczestnicy procesów decyzyjnych, którym nie odpowiadają wybory sugerowane lub dokonane przez ich menedżerów, znajdują setki sposobów na blokowanie, wypaczanie i hamowanie realizacji podjętych decyzji.

4. Nowoczesne koncepcje decyzji menedżerskich

Aby w pełni zrozumieć społeczny kontekst swoich decyzji, menedżerowie muszą sięgać do nowoczesnej wiedzy psychologicznej i socjologicznej. Do takich nowoczesnych koncepcji można zaliczyć dwuczynnikową teorię Fredericka Herzberga, socjologiczną teorię gry społecznej Michela Croziera i Erharda Friedberga oraz teorię motywacji Johna Williama Atkinsona. Dwuczynnikowa teoria głosi, że w sytuacji pracy istnieją tzw. czynniki higieny takie, jak: warunki pracy, nadzór, stosunki z przełożonymi i kolegami, wynagrodzenie, bezpieczeństwo, których poprawa nie zwiększa efektywności i zadowolenia pracowników, a ich pogarszanie wywołuje niezadowolenie. Prawdziwymi motywatorami są natomiast czynniki związane z treścią wykonywanej pracy i nagrodami za jej efektywność. Należą do nich: osiągnięcia, uznanie, treść wykonywanych zadań, rozwój osobisty, możliwość awansu. Można uznać, że ludzie traktują czynniki higieny jako coś, co im się należy, a czynniki motywacji, jako coś, na czym im zależy. Organizacje mogą istnieć tylko dzięki temu, że działającym w nich ludziom umożliwiają osiągnięcie celów zawodowych i osobistych. Aby cele te mogli osiągnąć, muszą wnieść wkład w funkcjonowanie organizacji¹⁸. O tym drugim elemencie nauczyciele czasami zapominają, przyjmując postawy roszczeniowe i oczekujące.

Warto wspomnieć o tym, iż każda organizacja ma swoją kulturę, czyli specyficzny zbiór wartości, wzorców zachowań, postaw, orientacji, wierzeń, mitów,

¹⁸ Ibidem, s. 108.

symboli, rytuałów, ceremoniałów i różnych norm społecznych. Są one zapisane w pamięci i wyobraźni ludzi i przekazywane z pokolenia na pokolenie. Charles B. Handy wyróżnia następujące typy kultur organizacyjnych:

- kultura władzy skoncentrowana na osobie przywódcy,
- kultura roli, czyli wzorców (zachowań w takiej kulturze dostarczają ludziom przepisy, regulaminy, instrukcje),
- kultura zadań, w której mniej liczą się metody i procedury, bardziej problemy i efekty,
- kultura jednostek skupiająca indywidualnie pracujących naukowców, adwokatów, artystów, doradców, lekarzy.

Trudno jest znaleźć wyczerpujący opis kultury szkoły, gdyż jest ona czymś w rodzaju niepisanego porozumienia między nauczycielami, dyrektorem szkoły, uczniami i rodzicami. Kultura organizacyjna szkoły stanowi kontekst i środowisko dla procesu nauczania. Ktoś, kto jest jego uczestnikiem, dowiadyuje się stopniowo, jak się zachować w szkole czy placówce oświatowej.

5. Cechy osobowościowe różnicujące decydentów

Mówiąc o podejmowaniu decyzji menedżerskich, należy wziąć pod uwagę cechy osobowości różnicujące decydentów. Julian B. Rotter twierdzi, że ludzie różnią się między sobą sposobem postrzegania czynników rządzących ich życiem. Osoby z zewnętrznym umiejscowieniem kontroli lokują te czynniki na zewnątrz, za wszystko czyniąc odpowiedzialnymi otoczenie oraz innych ludzi. Ludzie z wewnętrznym umiejscowieniem kontroli wierzą, iż sami są kowalami własnego losu i są w stanie kierować własnym życiem¹⁹. Osoby mocno odczuwające potrzebę osiągnięć, nieustannie dążą do doskonalenia się. Z uporem pokonują przeszkody, mają silną motywację wewnętrzną. Natomiast osoby o silnym nasileniu potrzeb często funkcjonują w sytuacjach znanych, dobrze uporządkowanych, niewymagających podejmowania ryzyka. Jednostki o osobowości autorytarnej cechuje szczególne połączenie agresywnej dominacji wobec słabszych i uległości wobec silniejszych. Osobowość autorytarna łączy się z brakiem elastyczności intelektualnej, nieufnością w stosunku do innych ludzi, oporem wobec zmian i eksploatacyjnym nastawieniem wobec słabszych.

Istnieją także menedżerowie, których cechą nadrzędną jest skłonność do ryzyka. Tacy ludzie chętniej angażują się w rozwiązywanie problemów pilnych, słabo określonych, o dużym stopniu niepewności²⁰. Decyzje podejmują szybko na podstawie niewielkiej ilości informacji. W literaturze przedmiotu spotkamy wiele podziałów różnicujących decydentów.

¹⁹ Ibidem, s. 109.

²⁰ Ibidem, s. 113.

Makiaweliści odnoszą się do systemu przekonań, według których ludzie są źli, leniwi, kłamliwi, niemoralni. Uważają, że innych należy sprytnie sobie podporządkować, schlebując im i ukrywając swoje zamiary. Cechuje ich brak uczuć w kontaktach interpersonalnych i przedmiotowe postrzeganie ludzi, lekceważenie norm moralnych, akceptowanie kłamstwa, kręactwa i oszustwa, manipulowanie innymi. Z przeprowadzonych sondaży wynika, że ten typ osobowości dominował wśród zarządzających oświatą w poprzednim systemie. Teraz stopniowo stanowiska te obejmują ludzie otwarci, twórczy, z inicjatywą, zarządzający ludźmi mądrze i odpowiedzialnie.

W literaturze przedmiotu spotkamy wiele typologii różnicujących decydentów. Typ psychologiczny decydenta pośrednio wpływa na formę i metody podejmowania przez niego decyzji. Tak więc czynniki osobowościowe, wiedza, intuicja oraz wrażliwość odgrywają ważną rolę w procesie podejmowania decyzji menedżerskich. Podejmując decyzje, menedżer zawsze musi liczyć się z ich konsekwencjami.

Podsumowanie

W obecnych czasach dyrektor szkoły zmuszony jest do realizacji wielu zadań i rozwiązywania nierutynowych problemów. Wpływają na to czynniki związane ze zmianami w edukacji, a w szczególności: swoboda programowa, różnorodność źródeł finansowania szkoły, konkurencja między placówkami, wzrastający wpływ rodziców i środowiska lokalnego na szkołę oraz wykorzystanie w szkołach mechanizmów gospodarki wolnorynkowej.

Odpowiednie kształcenie dyrektorów szkół i placówek może przyczynić się do właściwego zarządzania, a tym samym menedżerskiego podejścia do podejmowania decyzji. W związku z tym kształceniem i szkoleniem dyrektorów szkół i placówek powinny zająć się instytucje posiadające profesjonalną kadrę dydaktyczną.

Zmiany w polskim systemie edukacji przyczyniają się do rozwijania u dyrektorów szkół i placówek tych cech, które są charakterystyczne dla ról kierowniczych w organizacjach gospodarczych. Tworzy się nowy model zarządzania sektorem edukacyjnym, a stosowanie tego modelu jest warunkiem poprawy efektywności świadczonych usług.

Proces menedżeryzacji roli dyrektora szkoły ma już miejsce. Ale należy pamiętać o tym, że istnieje bardzo delikatna linia oddzielająca ukierunkowanie menedżerskiej roli dyrektora w zarządzaniu szkołą od przypisania jej pełnego zbioru cech charakterystycznych dla roli menedżera organizacji gospodarczej. Tej linii nie wolno przekroczyć, gdyż rola dyrektora szkoły czy placówki edukacyjnej podlega nieco innym regulacjom niż rola menedżera w przedsiębiorstwie²¹.

²¹ I. Bednarska-Wnuk, op. cit., s. 169.

Literatura

1. Adair J., *Podjęmowanie decyzji*, przeł. A. Brzezowska, Studio Emka, Warszawa 2001.
2. Bednarska-Wnuk I., *Zarządzanie szkołą XXI wieku: perspektywa menedżerska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
3. Bieniok H., Halama H., Ingram M., *Podjęmowanie decyzji menedżerskich*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006.
4. Bolesta-Kukułka K., *Decyzje menedżerskie*, PWE, Warszawa 2003.
5. *Dyrektor Szkoły*, www.oswiata.abc.com.pl/dyrektor-szkoly [dostęp 27.02.2012].
6. Gryffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, przeł. M. Rusiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
7. *Innowacyjne zarządzanie w polskiej oświacie*, red. A.J. Fazlagić, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2009.
8. Niemierko B., *Ewolucja nowej matury*, Wrocław 1999.
9. Piwowar-Sulej K., *Zarządzanie personelem nauczycielskim*, Warszawa 2009.
10. *Słownik zarządzania kadrami*, red. T. Listwan, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2005.
11. Stewart D.M., *Praktyka kierowania. Jak kierować sobą, innymi i firmą: praca zbiorowa*, przeł. A. Ehrlich, PWE, Warszawa 1992.
12. Tjeldvoll A., Welle-Strand A., *A Report on the Head-ache in Norway*, European Education 2009, vol. 41, no. 3.

THE POSSIBILITIES OF THE FOUNDATION DEVELOPMENT BASED ON THE SURVEY

Abstract: *Making decisions is the fundamental element of the process of solving numerous important problems existing on the levels of companies, institutions and countries. Managing means deciding about what has to be done and how to implement it to life. The result depends on the decision itself and the effectiveness of introducing it to organizations. Therefore, the leadership skills, influencing, motivating people and communication abilities are becoming more and more vital. Modern business organizations have reached an efficient and well-organized making-decision system. Not all the solutions from business organizations can be introduced in the educational sector using simple methods. Some educational institutions have already been managed in a professional managerial way. But still in education managerial decisions are exceptions. In this article I would like to describe the main idea of managerial decisions, because making them is crucial for developing processes of educational institutions. The managers' goals are to design company, to ensure the company continuity of intentional, planned, well-organized and balanced activities.*

Część II

PRAWO

Krystyna Murawska

ODPOWIEDZIALNOŚĆ MAJĄTKOWA PRACOWNIKA SAMORZĄDOWEGO

Artykuł omawia nowe regulacje dotyczące odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za wyrządzenie szkody przez niezgodne z prawem działanie organu administracji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem osób działających w charakterze administracji samorządowej lub z jego upoważnienia. Odwołując się do założeń ustawy, która ma się przyczynić do wykazania większej staranności w działalności osób potencjalnie objętych wynikającą z niej odpowiedzialnością, w pracy poświęcono uwagę sytuacji przekroczenia uprawnień, niedopełnienia obowiązków czy popełnienia przestępstwa urzędniczego.

Wprowadzenie

„Ustawa z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa¹ wzbudzała – jeszcze na etapie prac nad nią – wiele nadziei i obaw. Obywatele liczyli na to, że dzięki niej urzędnicy nie będą bezkarnie im szkodzić i łamać ich praw. Urzędnicy zaś obawiali się, że z chwilą wejścia w życie nowych przepisów nawet niewielki, nieumyślny błąd może kosztować ich utratę rocznej pensji”². Zadeklarowanym oficjalnie celem ustawy było zmniejszenie liczby przypadków wyrządzenia szkody stronom postępowań administracyjnych poprzez wadliwe rozstrzygnięcia, a także poprzez nieuzasadnioną bierność. Ustawodawca ustanowi limit odpowiedzialności w przypadku winy umyślnej na poziomie czterokrotnie wyższym niż przewidywał to kodeks pracy, a ponadto ustalił nowy, rozbudowany tryb postępowania z obligatoryjnym udziałem prokuratora³.

Tło społeczne komentowanej ustawy najlepiej opisuje uzasadnienie sporządzone do jej projektu. Podkreślano w nim: „wykonując prawo, aparat administracyjny zbyt często działa z jej naruszeniem. Przez wadliwe rozstrzygnięcia, działania podejmowane poza postępowaniem administracyjnym lub nieuzasadnioną

¹ Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 roku o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa [dalej cyt. u.o.m.f.p.] (Dz.U. 2011, Nr 34, poz. 173).

² A. Walewska-Borsuk, *Kiedy urzędnik odpowie za swój błąd?* Poradnik Rzeczypospolitej 2011, nr 242, s. 9.

³ S. Płażek, *Szczególna odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych według ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, *Finanse Komunalne* 2011, nr 10, s. 5.

bierność urzędnicy wyrządzają obywatelom, w tym i przedsiębiorcom, wymierne, niejednokrotnie bardzo poważne, szkody. W najbardziej drastycznych przypadkach dochodzi do spektakularnych bankructw i likwidacji setek miejsc pracy. Dalszą konsekwencją tego stanu rzeczy jest oczywisty uszczerbek na autorytecie państwa i jego instytucji. Lekceważone przez funkcjonariuszy publicznych prawo nie znajduje także zrozumienia i aprobaty w społeczeństwie. W coraz większym stopniu wiąże się to także z odpowiedzialnością cywilną Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, które zmuszone są naprawiać wyrządzone obywatelom i przedsiębiorcom szkody⁴. Założeniem ustawy było przyczynienie się do większej staranności w działalności osób potencjalnie objętych wynikającą z niej odpowiedzialnością.

Ustawa jest regulacją dość krótką, złożoną z zaledwie siedemnastu jednostek redakcyjnych. Mogłoby się zatem wydawać, że zrozumienie jej treści nie powinno rodzić wątpliwości. Trzeba jednak podkreślić, że ustawa, za sprawą swych niewielkich rozmiarów, jest aktem prawnym niezwykle skondensowanym, co istotnie komplikuje rozumienie jej zawartości. Warto wspomnieć także, że ustawa odwołuje się do wielu innych obszernych i pochodzących z różnych dziedzin prawa regulacji, w tym do: kodeksu cywilnego, kodeksu postępowania cywilnego, kodeksu postępowania administracyjnego, prawa postępowania przed sądami administracyjnymi, ordynacji podatkowej, kodeksu karnego, kodeksu pracy oraz ustawy o prokuraturze, co w niewątpliwy sposób czyni ją mało czytelną dla adresata prawa, zwłaszcza takiego, który nie specjalizuje się w prawie⁵.

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa jest prawdopodobnie jedną z bardziej kontrowersyjnych regulacji prawnych ostatnich czasów. Prace nad nią trwały kilka lat i kilka kadencji sejmu. Już sama idea wprowadzenia ustawy od początku budziła skrajne emocje – z jednej strony ustawa traktowana była bowiem jako nadzieja dla niezadowolonych z działania administracji obywateli (głównie przedsiębiorców), z drugiej zaś postrzegano ją jako kolejny „łańcuch” krępujący i tak znikomą swobodę urzędniczą⁶. Zdaniem prof. Huberta Izdebskiego nowe przepisy nie sparaliżują urzędników, tj. nie zostaną przez nich odebrane jako realne zagrożenie, podobnie jak inne wcześniejsze regulacje, które też miały ich zdyscyplinować. Istotnie – mimo sporego nagłośnienia medialnego towarzyszącego wprowadzeniu ustawy – nie pojawiły się jakieś znaczące protesty samych zainteresowanych, tj. funkcjonariuszy publicznych⁷.

Istotą ustawy stało się zmuszenie Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, które wypłaciły odszkodowanie za wadliwe wykonywanie władzy

⁴ Poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, druk nr 1407, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/O/FD47099C3D8840OCC1257513005DC2BD/\\$file/1407.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/O/FD47099C3D8840OCC1257513005DC2BD/$file/1407.pdf) [dostęp 11.01.2012].

⁵ A. Bielska-Brodziak, *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 19.

⁶ Ibidem, s. 17.

⁷ Ł. Sobiech, *Urzędnik rzadko zapłaci za błąd*, *Gazeta Prawna* 2011, nr 94, s. B10.

publicznej, do dochodzenia od urzędników (bezpośrednich sprawców szkód) należnych im kwot – zgodnie z ujednoliconą, zobiektywizowaną i skuteczną procedurą. Realizacja owej procedury została powierzona prokuraturze – instytucji niezależnej od administracji publicznej, a realizacja obowiązku jej zainicjowania obwarowana została sankcją karną⁸.

1. Zakres podmiotowy

Artykuł 2 u.o.m.f.p., zawierający definicje ustawowe, określa na użytek ustawy trzy rodzaje podmiotów: funkcjonariusza publicznego jako podmiot materialnie zobowiązany, podmiot odpowiedzialny jako wierzyciela odpowiedzialności materialnej funkcjonariusza oraz organ administracji publicznej⁹. Wprowadzenie przez ustawodawcę regulacji, że funkcjonariusz ponosi odpowiedzialność wobec podmiotu odpowiedzialnego wskazuje, że u.o.m.f.p. reguluje odpowiedzialność o charakterze regresowym. Innymi słowy, relacja uregulowana w komentowanej ustawie jest relacją łączącą w istocie tylko dwa podmioty – podmiot odpowiedzialny oraz funkcjonariusza. Zawarta w ustawie odpowiedzialność ograniczona jest rozmiarami szkody (która równa jest odszkodowaniu wypłaconemu przez Skarb Państwa, jednostkę samorządu terytorialnego lub inny podmiot ponoszący odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej).

Kontynuacją omawianej ustawy są zapowiadane zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej, wprowadzające obowiązek przygotowania tzw. metryki administracyjnej danej sprawy, której treść będzie wskazywać wszystkie osoby uczestniczące w czynnościach w postępowaniu administracyjnym lub podatkowym oraz wszelkie czynności podejmowane przez wskazane osoby. Zmiana ta nabiera szczególnego znaczenia z punktu widzenia zakresu podmiotowego ustawy – ma ona zastosowanie do tych funkcjonariuszy publicznych, którzy biorą „udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia” organu. Poprawne wypełnienie metryki ma ułatwić interesantom prześledzenie całego procesu załatwiania spraw z imiennym przypisaniem osób odpowiedzialnych za przygotowanie projektu decyzji, udzielanie wskazówek co do jej treści, weryfikacji projektu czy też jego zatwierdzenia. Choć z punktu widzenia urzędnika nowe obowiązki mogą jawić się jako zwiększające formalności w urzędach, to biorąc pod uwagę założenia nowej regulacji, może ona przynieść wiele dobrego nie tylko interesantom, ale również funkcjonariuszom publicznym¹⁰.

⁸ A. Bielska-Brodziak, *Odpowiedzialność majątkowa...*, s. 18.

⁹ S. Płażek, op. cit., s. 6.

¹⁰ M. Śron, K. Ciszak, M. Józwiak, *Odpowiedzialność majątkowa, czyli o co tyle hałasu*, Pismo Samorządu Terytorialnego „Wspólnota” 2011, nr 39, s. 35.

1.1. Funkcjonariusz publiczny

Pojęcie funkcjonariusza publicznego zdefiniowane jest w różnych przepisach prawa. Słowo „funkcjonariusz” jest terminem prawnym, który oznacza osobę pełniącą czynności urzędowe w imieniu państwa lub szerzej – władzy. Łaciński źródłosłów tego terminu nawiązuje do słowa *functio* (czynność) i w jednym ze znaczeń słownikowych oznacza osobę, która dokonuje określonych czynności urzędowych¹¹.

Funkcjonariuszami publicznymi są więc osoby działające w charakterze organu administracji publicznej, w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., zarówno organu monokratycznego (jednoosobowego), działające wprost za ten organ lub z jego upoważnienia, a także osoby działające jako członek organu kolegiального. Zatem są to tylko osoby, które w tego rodzaju postępowaniach bądź są decydentami formalnymi, bądź też są w merytorycznym zakresie zaangażowane w proces decyzyjny.

Kryterium podmiotowym pociągnięcia do odpowiedzialności majątkowej jest status funkcjonariusza publicznego „biorącego udział w prowadzeniu sprawy”. W ustawie nie sprecyzowano tego określenia, ale bez wątplenia istotny jest tylko taki udział w sprawie, który polega na realnym wpływie na wydanie i treść decyzji (postanowienia). Ustawa dotyczy bowiem jedynie odpowiedzialności za zawinione uchybienia w procesie wydawania tych właśnie aktów. Osoby biorące udział w prowadzeniu sprawy, lecz których zadania nie dotyczą tworzenia czy kształtowania treści decyzji (postanowienia), nie są objęte ustawą.

Ustawa nie różnicuje zakresu odpowiedzialności w stosunku do miejsca, jakie w hierarchii danej jednostki zajmuje funkcjonariusz, którego działanie lub zaniechanie wywołało szkodę. Tym samym należy przyjąć, że te same zasady i warunki odpowiedzialności będą stosowane zarówno wobec urzędnika na niższym szczeblu, jak i jego przełożonych, o ile brali udział w prowadzeniu sprawy. Powszechnie uważa się, że w praktyce wiele decyzji przygotowywanych jest przez urzędników niższego szczebla, zwierzchnicy zaś jedynie podpisują się pod uprzednio przygotowaną decyzją.

Poprawne wypełnienie metryki sprawy wskaże wszystkie ogniwa biorące udział w danym rozstrzygnięciu, ale zakres ich odpowiedzialności może być różny. Po pierwsze, różny będzie zakres kwotowy odpowiedzialności pracowników poszczególnych szczebli. Górną granicą odpowiedzialności za działanie nieumyślne będzie dwunastokrotność miesięcznego wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi na dzień działania lub koniec okresu zaniechania, które spowodowało rażące naruszenie prawa. Różnice kwotowe pomiędzy poszczególnymi ogniwami mogą sięgać kilkudziesięciu tysięcy złotych. Po drugie, w sprawach trudnych, wymagających zaangażowania kilku osób z różnych szczebli, na zakres odpowiedzialności wpłynie przyczynienie się do rażącego naruszenia prawa i stopień winy,

¹¹ *Słownik wyrazów obcych*, red. J. Tokarski, PWN, Warszawa, 1980, s. 237.

zgodnie z zasadą: im większy wpływ na treść merytoryczną rozstrzygnięcia, tym szerszy zakres odpowiedzialności¹².

Pojęcie funkcjonariusza publicznego nie zostało po raz pierwszy wprowadzone przez u.o.m.f.p. Przed wejściem w życie omawianej ustawy takie pojęcie zawierał już art. 115 § 13 k.k.¹³. Wymienia on podmioty, które są funkcjonariuszami publicznymi, tj.: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, posła, senatora, radnego, posła do Parlamentu Europejskiego, sędziego, ławnika, prokuratora, funkcjonariusza finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusza, komornika, kuratora sądowego, syndyka, nadzorcę sądowego i zarządcę, osobę orzekającą w organach dyscyplinarnych, jak również osoby będące pracownikami administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, inne osoby uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych itd. Osoba, która nie należy do żadnej z kategorii osób wskazanych w art. 115 § 13 ustawy, nie jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu kodeksu, chociażby nawet przepisy szczególne gwarantowały jej taką ochronę prawną, jaką przewidziano dla funkcjonariuszy publicznych¹⁴.

Ustawa posługuje się własną, opisową definicją funkcjonariusza publicznego, która obejmuje znacznie węższy katalog podmiotów, niż ta zawarta w art. 115 § 13 k.k. Obejmuje tylko osoby uczestniczące w „prowadzeniu sprawy rozstrzyganej decyzją lub postanowieniem”¹⁵. Nie obejmuje więc pracowników zatrudnionych w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta RP, Sądzie Najwyższym, Trybunale Konstytucyjnym, Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, Biurze Rzecznika Praw Dziecka, Krajowym Biurze Wyborczym, Biurze Rzecznika Interesu Publicznego i Instytucie Pamięci Narodowej. Z katalogu urzędników mogących ponosić odpowiedzialność wyłączono osoby będące członkami jednoosobowych i kolegialnych organów organizacji zawodowych, samorządowych i społecznych rozstrzygających w drodze decyzji administracyjnej indywidualne sprawy administracyjne, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku k.p.a., lub podejmujących uchwały będące podstawą do wydania decyzji administracyjnej¹⁶.

Zdarzają się przypadki, iż w proces decyzyjny są zaangażowane osoby niezatrudnione na żadnej z trzech podstaw określonych w art. 2 u.o.m.f.p. Są to mianowicie „społeczni” członkowie zarządów powiatów i województw samorządowych, z którymi nie nawiązano stosunku pracy. Dla nich, wbrew pozorom, ustawa okazuje się najmniej łaskawa, nie przewiduje bowiem w ich przypadku żadnego limitu odpowiedzialności – z braku odmiennych regulacji odpowiedzialności ta ustalana jest na podstawie ogólnych przepisów kodeksu cywilnego, w zależności jedynie od rozmiaru szkody i stopnia zawinienia¹⁷.

¹² M. Śron, K. Ciszak, M. Józwiak, op. cit., s. 35.

¹³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku. Kodeks karny (Dz.U. 1997, Nr 88, poz. 553 ze zm.).

¹⁴ Wyrok SN z dnia 27 listopada 2000 roku, WKN 27/00, OSNKW 2001, z. 3–4, poz. 21.

¹⁵ Art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p.

¹⁶ *Funkcjonariusz publiczny odpowie za szkody?*, www.e-prawnik.pl [dostęp 03.11.2011].

¹⁷ S. Płażek, op. cit., s. 7.

Zasada miała być prosta: płaci ten, kto swoim działaniem lub zaniechaniem dopuścił do rażącego naruszenia prawa, a w konsekwencji do wyrządzenia szkody. Problem w tym, że wydawanie decyzji administracyjnych – np. podatkowych – to proces złożony, często wieloetapowy, w którym bierze udział wiele osób. Kto ma więc płacić odszkodowanie: inspektor, który napisał protokół po kontroli? Kolejne osoby, które pracowały nad decyzją? Czy naczelnik urzędu skarbowego lub dyrektor izby skarbowej?¹⁸ Powstaje także wątpliwość, czy ustawa będzie mogła być stosowana do rozstrzygnięć podejmowanych przez organy kolegialne w głosowaniu tajnym. Problematiczna może być też sytuacja, gdy urzędnik wyda błędną decyzję na podstawie opinii biegłego. Tak się często dzieje np. w postępowaniach dotyczących podatku od nieruchomości. W takiej sytuacji biegłemu nie będzie można przypisać odpowiedzialności, bo nie jest on funkcjonariuszem publicznym wydającym decyzję¹⁹.

Dopiero praktyka pokaże, czy i jak rozłoży się odpowiedzialność na inne osoby biorące udział w procesie wydawania decyzji, np. osoby ustalające stan faktyczny w toku kontroli, radców prawnych urzędów. Należy oczekiwać prób poszukiwania możliwości rozłożenia ciężaru odpowiedzialności, głównie z inicjatywy osób, które będą objęte postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym przez prokuratora. Samo postępowanie ustalające krąg odpowiedzialnych jest niezwykle złożone, prokurator prowadzi bowiem postępowanie wyjaśniające na podstawie ustawy o prokuraturze²⁰, która w tym zakresie odsyła do postępowania administracyjnego (między innymi zbieranie dowodów, prawa stron)²¹, ale w razie wniesienia pozwu o odszkodowanie wobec funkcjonariusza stosuje się procedurę cywilną²².

1.2. Podmiot odpowiedzialny

Definicję podmiotu odpowiedzialnego zawiera art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.m.f.p. Zgodnie z nim jest nim Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inny podmiot, który zgodnie z art. 417 k.c. ponosi odpowiedzialność majątkową za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej.

Skarb Państwa będzie podmiotem odpowiedzialnym w rozumieniu art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy, gdy będzie ponosił odpowiedzialność majątkową za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej przez urzędników administracji, działających w ramach państwowych jednostek organizacyjnych, nieposiadających osobowości prawnej. Kierownikiem po stronie Skarbu Państwa jako podmiotu odpowiedzialnego będzie przykładowo: prezes, przewodniczący, szef, główny

¹⁸ A. Tarka, *Urzędnicy bez kary?*, Rzeczpospolita 2011, nr 119, s. C3.

¹⁹ Ibidem, s. C6.

²⁰ Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze (tj. Dz.U. 2008, Nr 7, poz. 39 ze zm.).

²¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. 2000, Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

²² R. Olesiński, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych*, www.e-prawnik.pl [dostęp 31.10.2011].

inspektor, kierownik, dyrektor generalny lub dyrektor właściwej państwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

Jednostka samorządu terytorialnego (odpowiednio gmina, powiat lub województwo) będzie podmiotem odpowiedzialnym, wówczas gdy będzie ponosiła odpowiedzialność majątkową za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej przez urzędników administracji, działających w ramach samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Jednostką samorządu terytorialnego będzie również związek międzygminny oraz związek powiatów, które będą ponosiły odpowiedzialność majątkową za swoich funkcjonariuszy. Po stronie jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu odpowiedzialnego kierownikiem będzie wójt (burmistrz, prezydent miasta) w gminie, starosta w powiecie i marszałek województwa w województwie.

Innym podmiotem, który zgodnie z art. 417 k.c. będzie ponosił odpowiedzialność majątkową za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej, będą osoby prawne wykonujące tę władzę z mocy prawa. Chodzi tu przede wszystkim o Narodowy Bank Polski, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Zdrowia czy Agencję Nieruchomości Rolnych.

Gdy kierownik podmiotu odpowiedzialnego będzie funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy i sprawcą zawinionego działania lub zaniechania stanowiącego rażące naruszenie prawa, odpowiedzialność odszkodowawczą za to działanie lub zaniechanie w pierwszej kolejności będzie ponosił podmiot odpowiedzialny. Kierownik może ponosić odpowiedzialność na podstawie ustawy wobec podmiotu odpowiedzialnego dopiero po naprawieniu szkody przez ten podmiot²³.

1.3. Sankcja karna dla kierownika jednostki

Dotychczasowe regulacje prawne nie zobowiązywały kierowników jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego do dochodzenia roszczeń regresowych od urzędnika, jedynie im na to pozwalały. Nawet gdy zdecydowali się na ten krok, musieli respektować przepisy kodeksu pracy. Stanowią one, że pracownik jest zobowiązany do naprawienia szkody do wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia, a jeżeli wyrządził szkodę umyślnie, to odpowiada w pełnej wysokości²⁴.

W obecnym stanie prawnym kierownicy podmiotu odpowiedzialnego lub jednostki organizacyjnej takiego podmiotu, którzy wypłacili odszkodowanie za bezprawne działania swoich pracowników, poddani zostali dość dużym rygorom prawnym. Zgodnie z uregulowaniami art. 10 omawianej ustawy, jeżeli nie złożą wniosku o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego do prokuratora okręgowego lub nie uczynią tego na czas, będą podlegali odpowiedzialności karnej. Za takie zaniechanie sąd będzie mógł skazać ich na karę grzywny, ograniczenia

²³ A. Walewska-Borsuk, op. cit., s. 18–19.

²⁴ A. Makosz, *Prokurator zażąda zwrotu odszkodowania*, *Poradnik Gazety Prawnej* 2011, nr 99, s. D6.

wolności albo pozbawienia wolności do lat trzech. Nieumyślne działanie kierownika będzie zagrożone grzywną albo karą ograniczenia wolności. Przepisy będą ścigane z urzędu.

Wprowadzenie powyższego przepisu karnego ma być gwarancją właściwego postępowania kierownika danej jednostki, która zapłaciła odszkodowanie za szkodę wynikłą z rażącego naruszenia prawa podczas wykonywania władzy publicznej.

2. Odpowiedzialność majątkowa

We współczesnych systemach prawnych powszechnie obowiązuje zasada odpowiedzialności państwa za postępowanie urzędników. Nie oznacza to jednak, że urzędnik nie może być pozwany o odszkodowanie z tytułu wyrządzonej przez siebie szkody ani też, że państwu lub innemu podmiotowi publicznoprawnemu, który wynagrodził szkodę poszkodowanemu, nie przysługują żadne roszczenia w stosunku do urzędnika (funkcjonariusza). W literaturze przedmiotu²⁵ wyróżnia się dwa generalne rodzaje rozwiązań: systemy prawne, które poddają odpowiedzialność szczególnym zasadom zawartym bądź w prawie administracyjnym (Francja, Szwajcaria, Hiszpania, Estonia), bądź w prawie cywilnym (Polska, Niemcy, Czechy, Węgry, Portugalia) oraz systemy prawne, w których rozróżnienie sfery aktywności państwa nie wpływa na stosowanie ogólnego reżimu odpowiedzialności cywilnej (Holandia, Belgia). Jeżeli zaś chodzi o odpowiedzialność osobistą funkcjonariusza za szkodę, wyróżnia się trzy zasadnicze modele: odpowiedzialność osobista urzędnika i subsydiarna państwa (np. prawo angielskie), bezpośrednia odpowiedzialność państwa z prawem regresu do funkcjonariusza (np. Polska, Austria) oraz solidarna odpowiedzialność państwa i funkcjonariusza (np. Włochy).

Na gruncie prawa unijnego największe znaczenie w aspekcie odpowiedzialności funkcjonariuszy za spowodowanie szkody ma prawo jednostki do dobrej administracji oraz prawo do składania do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich skarg dotyczących niewłaściwego administrowania w instytucjach i organach Unii, które są zawarte w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej²⁶ jako prawa przysługujące obywatelom Unii. Będąc jednym z praw podstawowych, zasada dobrego administrowania ma na celu zapewnienie, że stosowane środki są podejmowane z należytą starannością, odpowiednio do tego, co może wpływać na treść podejmowanego środka. Instytucje publiczne, wdrażając w życie decyzję administracyjną, są zobowiązane do poszanowania interesów stron biorących udział w postępowaniu. W szczególności z należytą powagą powinny być wydawane decyzje, które mogłyby naruszyć interesy osób fizycznych, podjęte bez wysłu-

²⁵ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 12, Warszawa 2010, s. 48–49.

²⁶ Dz.Urz. UE C 303 z 14 grudnia 2007 roku z późn. zm., s. 1.

chania racji tych osób. Innymi słowy jednostka, której prawo zostało naruszone czy też zagrożone działaniem danego urzędu, musi mieć możliwość obrony w postaci przedstawienia swojego stanowiska. Koniecznym wymogiem proceduralnym wpływającym na legalność decyzji jest możliwość jej zaskarżenia na podstawie zarzutu naruszenia głównej zasady procedury²⁷.

Unia Europejska pozostaje odpowiedzialna tylko za te akty swoich funkcjonariuszy, które na mocy wewnętrznego i bezpośredniego stosunku stanowią niezbędne wykonywanie zadań powierzonych tym instytucjom. Działania funkcjonariusza są bezprawne w sytuacji, gdy działa on niedbale, nie wykonuje poleceń, narusza prawo lub działa w złej wierze. Unia Europejska powinna naprawić, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzone przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu funkcji. W przypadku działania musi ono być bezprawne lub przeprowadzone w sposób bezprawny, natomiast zaniechanie wymaga istnienia obowiązku działania, przy jednoczesnym określonym stopniu zawinienia.

Urzędnicy Unii Europejskiej mogą zostać zobowiązani do zrekompensowania, w całości lub częściowo, jakiegokolwiek szkody poniesionej przez Unię Europejską na skutek poważnych uchybień w wykonywaniu przez nich obowiązków. Powołanie się na klauzulę odpowiedzialności finansowej jest możliwe w przypadku, gdy pracownik naruszy zobowiązania prawne, spowoduje szkodę finansową oraz jest winien świadomego przewinienia lub poważnego zaniedbania²⁸.

2.1. Zakres przedmiotowy ustawy

Zakres przedmiotowy ustawy określa art. 1 u.o.m.f.p. Zgodnie z tym przepisem ustawa określa odpowiedzialność majątkową funkcjonariuszy publicznych wobec Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, za działanie lub zaniechanie prowadzące do rażącego naruszenia prawa oraz zasady postępowania w przedmiocie takiej odpowiedzialności.

Ustawa znajduje zastosowanie zarówno wobec działania, którego efektem są akty administracyjne (decyzje i postanowienia), jak również zaniechania (bezczyńności lub przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego). Stosowane procedury przewidziane w przedmiotowej ustawie muszą być obligatoryjnie podjęte w każdym przypadku wydania ostatecznego orzeczenia przez organ administracji publicznej lub prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, stwierdzającego wydanie z rażącym naruszeniem prawa danego orzeczenia organu administracji publicznej lub stwierdzającego niezakończony w terminie z rażącym naruszeniem prawa²⁹.

²⁷ A. Bielska-Brodziak, *Odpowiedzialność majątkowa...*, s. 36–37.

²⁸ Ibidem, s. 46.

²⁹ *Majątkowa odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych cz. 1*, www.edroga.pl [dostęp 24.05.2011].

Wcześniej obowiązujące regulacje dawały jedynie możliwość, a nie obowiązek domagania się zwrotu kwoty odszkodowania od urzędnika. Skarb Państwa mógł na drodze regresowej dochodzić od urzędnika odszkodowania, jeżeli funkcjonariusz publiczny wyrządził komuś szkodę w związku z wykonywaną przez siebie pracą, a szkoda została naprawiona przez organ administracji publicznej. Pracodawca musiał się jednak liczyć z ograniczeniami, jakie wynikają z kodeksu pracy. Zgodnie z jej postanowieniami pracownik jest zobowiązany do naprawienia szkody do wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia. Tylko jeżeli wyrządził szkodę umyślnie, to odpowiada w pełnej wysokości. W praktyce dotychczasowe rozwiązania były wykorzystywane sporadycznie. Zmieniła to nowa ustawa wprowadzająca obowiązek dochodzenia należności od nierzetelnych urzędników³⁰.

2.2. Przesłanki do wytoczenia powództwa o odszkodowanie

Nowa regulacja wprowadza kryteria i procedurę, która pozwala na zwrotne wyegzekwowanie kwot wypłaconych obywatelom przez instytucje publiczne. Zgodnie z jej postanowieniami funkcjonariusz publiczny będzie ponosił osobistą odpowiedzialność majątkową w przypadku, gdy łącznie zostaną spełnione trzy przesłanki: po pierwsze, na mocy orzeczenia sądu lub ugody musi dojść do wypłaty odszkodowania za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa; po drugie, naruszenie to musi być spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego; po trzecie, rażące naruszenie musi zostać stwierdzone zgodnie z art. 6 ustawy. W przypadku pierwszej przesłanki można mieć zastrzeżenie, dlaczego wymagane są koniecznie – jako podstawa wypłaty odszkodowania rodzącej odpowiedzialność funkcjonariusza – prawomocny wyrok lub ugoda, gdyż najwłaściwszym zachowaniem dłużnika jest po prostu uznanie długu i jego dobrowolne zaspokojenie³¹. W ocenie autora przepis art. 5 u.o.m.f.p. zapewne stanie się przyczyną bezwzględnego przestrzegania formy wyroku lub ugody w sposobie załatwienia sprawy, co na pewno jeszcze dodatkowo wydłuży sprawę i wypłatę odszkodowania, a następnie przyczyną regresu. Niespełnienie choćby jednej z tych przesłanek wyłącza odpowiedzialność materialną funkcjonariusza publicznego.

Z punktu widzenia wprowadzonej procedury normuje ona relację pomiędzy tzw. podmiotem odpowiedzialnym, czyli tym, który wypłacił odszkodowanie na rzecz interesanta, a funkcjonariuszem publicznym, którego działanie wywołało szkodę. Tym samym aby można było przejść na poziom Skarb Państwa–urzędnik, należy najpierw zakończyć etap poszkodowany–Skarb Państwa, i to zakończyć go w określony sposób, zasądzeniem oraz faktyczną wypłatą odszkodowania. Ma to znaczenie z punktu widzenia czasu trwania całego postępowania, które może

³⁰ H. Wesołowska, *Jakie są zasady odpowiedzialności pracowników samorządowych*, Gazeta Prawna 2011, nr 208, dodatek: Tygodnik Samorządu i Administracji, s. 4.

³¹ S. Płażek, op. cit., s. 9.

zaowocować bezpośrednią odpowiedzialnością materialną funkcjonariusza³². Aby mogło dojść do osobistej odpowiedzialności urzędnika za błędy popełnione przy wydawaniu rozstrzygnięcia, muszą mieć one charakter rażącego naruszenia prawa.

2.3. Rażące naruszenie prawa

„Rażące naruszenie prawa” jest jednym z kluczowych pojęć dla komentowanej ustawy. Pojawia się ono w tytule, a następnie w większości jednostek redakcyjnych ustawy, np. w art. 1, 5, 6, 7, 9, 11–15. Należy do zwrotów niedookreślonych, co powoduje, iż w każdym konkretnym przypadku rzeczą sądu jest stwierdzenie, czy mamy do czynienia z tego rodzaju kwalifikowanym naruszeniem prawa czy też nie.

W dotychczasowym orzecznictwie sądowym pojęcie rażącego naruszenia prawa traktowane jest ze znaczną ostrożnością i w sposób sugerujący raczej zawężającą interpretację. Przyjmuje się, że rażące naruszenie prawa ma miejsce wówczas, gdy treść decyzji pozostaje w oczywistej i wyraźnej sprzeczności z treścią przepisu prawa i gdy charakter naruszenia powoduje, iż w jego rezultacie powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności. Równocześnie obowiązkiem organu stwierdzającego nieważność decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa jest wyraźne wskazanie, jaki konkretny przepis został naruszony i dlaczego naruszenie to organ ocenił jako rażące. Przyjmuje się, że rażące naruszenie to naruszenie oczywiste, wyraźne i bezsporne. Takie, które jest widoczne przy prostym zestawieniu treści wydanej decyzji (postanowienia) z brzmieniem przepisu, będącego jego podstawą prawną.

W orzecznictwie raczej bezspornie przyjmuje się za rażące naruszenie prawa takie okoliczności, jak: brak podpisu osoby upoważnionej do wydawania decyzji lub podpisanie przez osobę nieuprawnioną, brak daty, pominięcie trybu dwuinstancyjnego, nieuzasadnione wznowienie postępowania, naruszenie przepisu o właściwości, brak opinii biegłego czy uzupełnienie treści decyzji bez wniosku zainteresowanego. Są to zatem uchybienia natury głównie proceduralnej. Każda sprawa podlega odrębnemu rozpoznaniu i za rażące naruszenie prawa mogą zostać uznane również inne okoliczności.

W celu zakwalifikowania konkretnych błędów popełnianych przy wydawaniu decyzji do rażącego naruszenia prawa, w ocenie Tomasza Rolewicza i Aleksandry Bembnistej³³, należy odwołać się do dorobku doktryny i orzecznictwa.

W wyroku z dnia 10 marca 2010 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie³⁴ podkreślił, że przy ocenie naruszenia prawa jako rażące należy brać pod uwagę stopniowanie wad decyzji administracyjnej. Oznacza to, że przy rażącym naruszeniu prawa chodzi o tego rodzaju wady, które powodują konieczność

³² Ibidem, s. 4.

³³ T. Rolewicz, A. Bembnista, *Ustawa o odpowiedzialności urzędników państwowych za rażące naruszenie prawa szansą na lepsze stosowanie prawa?*, www.taxonline.pl [dostęp 24.05.2011].

³⁴ Wyrok WSA z 10 marca 2010 roku II SA/Rz 67/2010, LexPolonica nr 2248374.

eliminacji z obrotu prawnego decyzji administracyjnej z racji istnienia wad o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że rażące naruszenie prawa ma miejsce wówczas, gdy treść decyzji pozostaje w oczywistej i wyraźnej sprzeczności z treścią przepisu prawa i gdy charakter naruszenia powoduje, iż w jego rezultacie powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności. Według Sądu Najwyższego nie zachodzi rażące naruszenie prawa wówczas, gdy istnieje możliwość przyjęcia rozwiązania alternatywnego, co oznacza, że sama tylko odmienność interpretacyjna nie może być kwalifikowana jako rażące naruszenie prawa³⁵.

2.4. Postępowanie wyjaśniające

Osoby kierujące jednostkami administracji publicznej, w tym jednostkami samorządowymi, na gruncie obowiązującego prawa, w przypadku wypłaty odszkodowania za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa i stwierdzenia tego w prawomocnym wyroku sądowym czy ostatecznej decyzji administracyjnej, winny podjąć szczególne kroki zmierzające do zbadania zachowania pracownika. Muszą one w takich przypadkach zainicjować postępowanie wyjaśniające. Odbywa się to poprzez złożenie wniosku o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego do prokuratora okręgowego właściwego ze względu na siedzibę podmiotu odpowiedzialnego. Zgodnie z art. 7 omawianej ustawy, kierownik musi to zrobić w terminie 14 dni od dnia wypłaty odszkodowania na rzecz podmiotu, względem którego rażąco naruszono prawo. Jest to termin zawity, którego przekroczenie skutkować może odpowiedzialnością karną na zasadzie art. 10 u.o.m.f.p. Termin uważa się za zachowany, gdy wniosek o wszczęcie postępowania przygotowawczego został złożony bezpośrednio do prokuratora okręgowego bądź nadany w placówce pocztowej operatora publicznego przed jego upływem. Do wniosku należy dołączyć dowód wypłaty odszkodowania oraz rozstrzygnięcie stwierdzające rażące naruszenie prawa.

Po wpłynięciu wniosku prokurator jest zobligowany do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Zmierza ono do ustalenia przesłanek uzasadniających wytoczenie na rzecz podmiotu odpowiedzialnego powództwa o odszkodowanie przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu z tytułu szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie z treścią art. 43 ustawy o prokuraturze³⁶, jeżeli wymaga tego ochrona praworządności w sprawach administracyjnych, cywilnych lub o wykroczenia, prokurator może żądać nadesłania lub przedstawienia akt oraz dokumentów i pisemnych wyjaśnień, przesłuchać świadków i zasięgnąć opinii biegłych, a także przeprowadzić oględziny w celu wyjaśnienia sprawy. Czynności prokuratora zmierzające będą do wyjaśnienia, czy zachodzą trzy zasadnicze, niezbędne przesłanki do

³⁵ K. Żaczekiewicz, *Urzędnik zapłaci za rażące naruszenie prawa*, Gazeta Prawna 2009, nr 4.

³⁶ Art. 43 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze.

skierowania powództwa przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu, który spowodował rażące naruszenie prawa przy wykonywaniu władzy publicznej³⁷.

Zakończenie postępowania wyjaśniającego następuje z chwilą, kiedy sprawa zostanie uznana za wyjaśnioną. Jest oczywiste, że ustalenia dotyczące zaistnienia podstaw do wytoczenia powództwa przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu zostaną dokonane na podstawie oceny całokształtu materiału dowodowego zebranego w toku postępowania wyjaśniającego. Odpowiednie zastosowanie będzie miał w tym zakresie art. 80 k.p.a., ustanawiający zasadę swobodnej oceny dowodów, która oznacza, że prokurator ocenia zebrany materiał dowodowy według własnego przekonania, nie będąc skrzepowanym żadnymi regułami dowodowymi ustalonymi przez przepisy prawa. Zasada ta ma na celu zapewnienie organowi prowadzącemu postępowanie wyjaśniające możliwości „swobodnej”, tj. zgodnej z własnym przekonaniem, oceny zebranego materiału dowodowego. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego prokurator dokonuje oceny jego wyników. W efekcie tego stwierdza, że istnieją podstawy bądź brakuje podstaw do wytoczenia powództwa³⁸.

W razie stwierdzenia, że istnieją przesłanki do wytoczenia powództwa przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu, przed jego wytoczeniem prokurator wzywa na piśmie tego funkcjonariusza do dobrowolnego spełnienia świadczenia w określonym terminie, nie krótszym niż 7 dni od otrzymania takiego wezwania. Prokurator jest zatem uprawniony do ustalenia dłuższego terminu przeznaczanego na dobrowolne spełnienie świadczenia przez winnego funkcjonariusza publicznego. Po bezskutecznym upływie tego terminu prokurator wytacza powództwo.

W przypadku ustalenia, że brak jest przesłanek do wytoczenia powództwa, prokurator odmawia podjęcia tej czynności. Na postanowienie prokuratora zażalenie nie przysługuje, ponieważ jest to odrębna procedura od postępowania przygotowawczego, w której prokuratorowi nadano samodzielne prawo do oceny istniejącego stanu faktycznego i tym samym obrony interesu Skarbu Państwa.

Treść art. 8 ust. 2 omawianej ustawy przesądza o tym, że postępowanie wyjaśniające, o którym mowa powyżej, stanowi postępowanie o charakterze fakultatywnym, w tym rozumieniu, że jego nieprzeprowadzenie w sytuacji, o której mowa w art. 8 ust. 2 nie skutkuje ujemnymi konsekwencjami procesowymi.

Postępowanie sądowe w sprawie o odszkodowanie za wykonywanie władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa toczy się przeciwko funkcjonariuszowi samorządowemu według przepisów ustawy kodeksu postępowania cywilnego. Właściwość rzeczowa sądu do wszczęcia i prowadzenia tego postępowania będzie zależała od wartości przedmiotu sporu, a więc od wysokości odszkodowania dochodzonego przez prokuratora prokuratury okręgowej na rzecz podmiotu odpowiedzialnego (tj. Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego). Gdy przekroczy ona kwotę 75 tys. zł, właściwy będzie sąd okręgowy, w pozostałych wypadkach

³⁷ T.M. Nycz, *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych – część 3*, www.prawo-pracy.pl [dostęp 04.01.2012].

³⁸ A. Bielska-Brodziak, *Komentarz do art. 7 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, System Informacji Prawnej Lex [dostęp 04.01.2012].

rozstrzygać będzie sąd rejonowy. Stronami postępowania będzie prokurator działający na rzecz wypłacającego odszkodowanie podmiotu publicznego oraz urzędnik, który doprowadził do wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa. Celem postępowania będzie wykazanie, że zostały spełnione przesłanki określone w omawianej ustawie, skutkujące odpowiedzialnością urzędnika. Ciężar ich udowodnienia będzie spoczywał na prokuratorze. Od wyroku wydanego przez sąd pierwszej instancji stronom będzie przysługiwała apelacja, a w sprawach gdzie wartość przedmiotu zaskarżenia będzie wyższa niż 50 tys. zł również skarga kasacyjna³⁹.

3. Granice odszkodowania

3.1. Granice odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa

Odszkodowanie, które będzie musiał zapłacić funkcjonariusz publiczny z tytułu szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa, będzie ustalane w wysokości odszkodowania wypłaconego obywatelowi. Nie będzie ono mogło jednak przewyższać kwoty dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi publicznemu. W przypadku gdy kilku funkcjonariuszy publicznych dopuści się działania lub zaniechania powodującego obowiązek wypłaty odszkodowania, każdy z nich poniesie odpowiedzialność stosownie do przyczynienia się do rażącego naruszenia prawa i stopnia winy. Jeżeli nie będzie możliwe ustalenie stopnia winy i przyczynienia się poszczególnych funkcjonariuszy publicznych do rażącego naruszenia prawa, będą oni odpowiadali w częściach równych. W takiej sytuacji każdy z nich będzie ponosił odpowiedzialność do kwoty dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia.

Omawiana ustawa przewiduje górną granicę odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych tylko wtedy, gdy działali oni nieumyślnie. Jeżeli rażące naruszenie prawa zostało umyślnie spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego, będzie on odpowiadał do wysokości odszkodowania, które zostało wypłacone przez podmiot odpowiedzialny za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa.

Na etapie prac legislacyjnych podnoszono także wątpliwości dotyczące właściwej reguły odpowiedzialności w sytuacji, gdy wyrządzenia szkody dopuściło się kilku funkcjonariuszy publicznych, spośród których niektórzy działali umyślnie, a inni nieumyślnie. W szczególności podkreślano potencjalne trudności w przy-

³⁹ Ł. Sobiech, *Jakie są zasady odpowiedzialności majątkowej urzędnika?*, Gazeta Prawna 2011, nr 95, dodatek: Tygodnik Samorządu i Administracji, s. 4.

padku, gdy nie można będzie ustalić stopnia winy i przyczynienia się funkcjonariuszy działających nieumyślnie. Przyjęto, że identyczna jak w komentowanej ustawie sytuacja ma miejsce na gruncie prawa pracy, gdzie współodpowiedzialność w sytuacji, gdy jednym pracownikom przypisuje się winę umyślną, zaś innym nieumyślną, jest odpowiedzialnością *in solidum*. Należy zatem przyjąć, że w sytuacji, gdy szkodę spowodowało kilku funkcjonariuszy publicznych, spośród których niektórzy działali umyślnie, a niektórzy nieumyślnie, zastosowanie znajdzie odpowiedzialność *in solidum*, a dla rozstrzygnięć przydatny może okazać się dorobek orzecznicy ukształtowany na gruncie art. 118 i 122 k.p.⁴⁰

Redakcja art. 9 ust. 6 omawianej ustawy sprawia wrażenie dość skomplikowanej. Wprowadza ona bowiem kilka wariantów określania wysokości wynagrodzenia stanowiącego wartość bazową. Kolejność, w jakiej ustawodawca wymienia poszczególne warianty, jest wiążąca dla interpretatora, a zatem nie może on jej zmienić.

Samo wynagrodzenie przysługujące funkcjonariuszowi publicznemu będące podstawą do wyliczenia górnej granicy odszkodowania będzie określone na dzień działania lub na koniec okresu zaniechania, które spowodowało rażące naruszenie prawa. Jeśli w takiej sytuacji wynagrodzenie będzie określone w różnej wysokości, trzeba będzie przyjąć wysokość najwyższą. Z kolei gdy ustalenie wynagrodzenia według zasad określonych w omawianym trybie nie będzie możliwe, wynagrodzenie przysługujące funkcjonariuszowi publicznemu będzie określone na dzień stwierdzenia rażącego naruszenia prawa. Jeżeli natomiast w tym dniu osobie odpowiedzialnej nie przysługuje już wynagrodzenie jako funkcjonariuszowi publicznemu, wynagrodzenie zostanie określone na ostatni dzień, w którym jej ono przysługiwało⁴¹.

Na potrzeby komentowanej ustawy pracodawca ustala relację między wyrażeniami „wynagrodzenie przysługujące funkcjonariuszowi” i „uposażenie przysługujące funkcjonariuszowi”, zgodnie z treścią art. 2 ust. 2 u.o.m.f.p. Ze względu na brak definicji legalnej terminu „wynagrodzenie”, jego wyjaśnieniem zajął się Sąd Najwyższy. Uznał on, że wynagrodzenie to „Świadczenie konieczne, o charakterze przysparzająco-majątkowym”, które zakład pracy jest obowiązany wypłacać okresowo pracownikowi w zamian za wykonaną przezeń pracę, świadczoną na skutek wiążącego go z zakładem pracy stosunku pracy, odpowiednio do rodzaju, ilości i jakości pracy”. Zgodnie z poglądami dominującymi w doktrynie, ponieważ wynagrodzenie za pracę przysługuje pracownikowi od pracodawcy z tytułu realizacji stosunku pracy, wynagrodzeniowego charakteru nie będą miały świadczenia wypłacane pracownikowi z innego tytułu niż zatrudnienie, np. z tytułu umowy zlecenia lub umowy o dzieło (która poza stosunkiem zatrudnienia łączy pracownika i pracodawcę), są one bowiem świadczeniami cywilnoprawnymi.

Decyzja ta ma doniosłe znaczenie szczególnie ze względu na formułę ustalania maksymalnej wysokości odszkodowania, jakie może zostać zasądzone

⁴⁰ A. Bielska-Brodziak, *Komentarz do art. 9 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, System Informacji Prawnej Lex [dostęp 04.01.2012].

⁴¹ *Ibidem*, s. 4.

od funkcjonariusza na rzecz podmiotu odpowiedzialnego w przypadku winy nieumyślnej.

Ustawa nie ma mocy wstecznej, lecz znajduje zastosowanie do działań lub zaniechań funkcjonariuszy publicznych, które nastąpiły od dnia jej wejścia w życie, czyli od 17 maja 2011 roku. Zatem odpowiedzialność na jej podstawie mogą powodować tylko te zachowania funkcjonariuszy publicznych, które miały miejsce począwszy od 17 maja 2011 roku. Tym samym zachowania funkcjonariuszy publicznych, które miały miejsce do 16 maja 2011 roku, nie powodują powstania odpowiedzialności na podstawie omawianej ustawy.

3.2. Ochrona ubezpieczeniowa

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych wprowadziła instrumenty prawne, na podstawie których funkcjonariusze publiczni Skarbu Państwa, jednostek samorządu i innych podmiotów ponoszą odpowiedzialność majątkową z tytułu szkód wyrządzonych przy wykonywaniu władzy publicznej. Rozwiązaniem pozwalającym przenieść odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego z tytułu powstałych szkód na ubezpieczyciela jest zawarcie umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej (OC).

Ubezpieczenie OC funkcjonariuszy publicznych chroni przed roszczeniami majątkowymi powstałymi w związku ze szkodami wyrządzonymi przy wykonywaniu władzy publicznej zgodnie z uregulowaniami u.o.m.f.p., jak również roszczeniami związanymi z odpowiedzialnością majątkową funkcjonariusza publicznego jako pracownika według kodeksu pracy⁴².

Osoba pracująca w administracji publicznej, która może zostać pociągnięta do osobistej odpowiedzialności za szkodliwe decyzje może ubezpieczyć się od odpowiedzialności cywilnej. Oferty ubezpieczeniowe OC dla urzędników przygotowało kilka towarzystw ubezpieczeniowych. Różnią się one zakresem odpowiedzialności, wysokością sum gwarantowanych, a także wysokością miesięcznych stawek. Te ostatnie są niejednokrotnie dużo wyższe w przypadku pracowników urzędów skarbowych i innych instytucji z sektora podatkowego niż w przypadku pracowników jednostek samorządu terytorialnego. Ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej objęte są standardowo działania lub zaniechania działań urzędników w związku z wykonywaniem władzy publicznej, których konsekwencją byłaby wypłata odszkodowania przez urząd administracji państwowej w związku z rażącym naruszeniem prawa. Większość ubezpieczeń obejmuje jedynie szkody wyrządzone nieumyślnie, nawet te, które powstały w wyniku rażącego niedbalstwa urzędnika. Nie obejmują one z kolei celowo wyrządzonych strat w mieniu⁴³.

Dokonując analizy oferty ubezpieczenia OC funkcjonariusza publicznego firmy ubezpieczeniowej Allianz, stwierdzić należy, że ubezpieczeniem objęte są

⁴² *Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej funkcjonariuszy publicznych*, www.funkcjonariusze.e-wniosek.com [dostęp 11.01.2012].

⁴³ A. Makosz, *Kiedy urzędnik odpowie za swój błąd?*, *Poradnik Gazety Prawnej* 2011, nr 239, s. B15.

działania lub zaniechania działań w związku z wykonywaniem władzy publicznej, których konsekwencją była wypłata odszkodowania przez urząd administracji publicznej w związku z rażącym naruszeniem prawa. W przyjętym rozwiązaniu ważne jest, aby decyzja urzędnika (lub jej brak) została podjęta w okresie ubezpieczenia, bez względu na fakt, kiedy zostanie stwierdzone naruszenie prawa i kiedy dojdzie do wypłaty odszkodowania czy wytoczenia powództwa przez prokuratora. Dla odpowiedzialności ubezpieczyciela nie ma też znaczenia, czy urzędnik będzie kontynuował ubezpieczenie czy też nie (np. w wyniku zmiany czy zakończenia pracy). Liczy się moment podjęcia decyzji, a nie zakończenia pracy.

Ubezpieczenie pozwala ochronić majątek ubezpieczonego, który w przypadku zasądzenia odszkodowania zostałby znacząco uszczuplony. Oprócz ubezpieczenia odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy polisa obejmuje także ubezpieczenie kosztów ochrony prawnej, czyli możliwości skorzystania z pomocy prawnika⁴⁴.

Z analizy przedmiotu wynika, że jednostki samorządu terytorialnego (lub inne jednostki samorządowe wyposażone z ich poruczenia w możliwości wydawania decyzji) zechcą zawierać umowy ubezpieczenia ich odpowiedzialności cywilnej. Bez odpowiedzi pozostają pytania, czy w takich przypadkach nadal będzie istniał stworzony w ustawie przymus prowadzenia postępowań regresowych z udziałem prokuratora? Jeżeli tak, to czemu będzie on służył?⁴⁵.

Podsumowanie

Omawiana regulacja ma na celu ukrócenie przypadków nieprawidłowego stosowania prawa, wyrażonego w podejmowaniu głównie rozstrzygnięć administracyjno-prawnych w warunkach rażącego naruszenia prawa. Chodzi w niej zatem o ściganie tych funkcjonariuszy publicznych, którzy szczególnie niepoprawnie realizują ciążące na nich zadania publiczne. Już w fazie projektu tej ustawy podnoszono głosy krytyczne co do celowości jej wprowadzenia. Pochodziły one, co zrozumiałe, głównie z kręgów administracji publicznej. W krytycznych ocenach projektu ustawy podnoszono sprzeczność kar administracyjnych z warunkami, w jakich funkcjonariusz publiczny stosuje prawo, często nieprecyzyjnie skonstruowane, posiadające rozbieżne wykładnie co do jego stosowania. Zwrócono też uwagę na uprawnienia administracji publicznej w zakresie tzw. uznania administracyjnego, które z natury rzeczy nadaje funkcjonariuszowi wydającemu decyzję administracyjną możliwość finalnego rozstrzygnięcia pozytywnego lub negatywnego. Głosy krytyczne w części prognozowały też pewien skutek wprowadzenia tej ustawy, polegający na zastoju, zwłóce w wydawaniu rozstrzygnięć, ze względu na obawę co do ich słuszności

⁴⁴ *Ubezpieczenie OC dla urzędników*, Gazeta Ubezpieczeniowa [online], www.gu.com.pl [dostęp 11.01.2012].

⁴⁵ S. Płażek, op. cit., s. 8.

i w konsekwencji strach przed dość pokaźną odpowiedzialnością odszkodowawczą. Dzisiaj, gdy ustawa została wprowadzona i jej postanowienia są dość jasne, można pokusić się o wstępną ocenę celowości jej wprowadzenia⁴⁶.

W ocenie autora niniejszego artykułu trzeba skoncentrować się na pojęciu rażącego naruszenia prawa, którego obecnie wszyscy funkcjonariusze powinni się wystrzegać. Uzupełniająca przesłanka działania bez podstawy prawnej jest dość czytelna. Otóż każdy funkcjonariusz publiczny, który podejmuje względem strony określone rozstrzygnięcie lub, szerzej mówiąc, wykonuje władzę publiczną, musi obowiązkowo zważać na to, czy jego działania mają oparcie w przepisach obowiązującego prawa. Brak bowiem takiego umocowania prawnego może w efekcie doprowadzić do stwierdzenia rażącego naruszenia prawa, a ta przesłanka stanowi podstawę do dochodzenia odszkodowania w myśl art. 417 k.c. i w następstwie tego do odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego.

Jeśli chodzi o skuteczność nowej procedury, mającej zakończyć się obowiązkiem pokrycia szkody przez urzędnika, którego działanie lub zaniechanie ją wywołało, wszelkie prognozy są czysto teoretyczne. Jakakolwiek ocena, według autora, powinna być oparta na pierwszych rozstrzygnięciach wydanych na podstawie omawianych przepisów, kiedy stanie się jasne, czy doszło do uruchomienia odpowiedzialności majątkowej konkretnych osób i jakie działanie jednostki ją spowodowało⁴⁷.

Nowe regulacje mają spowodować zasadniczą zmianę w funkcjonowaniu polskiej administracji państwowej i samorządowej. Sama świadomość istnienia zaostrzonych przepisów ma w założeniu ustawodawcy wywołać efekt prewencji i spowodować wydawanie decyzji lepszych merytorycznie. Ze statystyk wynika, że co druga zaskarżona do sądu decyzja jest uchylana ze względu na niezgodność z prawem. Często spotyka się sytuacje, gdy urzędnik, zamiast kierować się przepisami, podejmuje decyzje uwarunkowane politycznie. Niewiele osób decyduje się jednak na wystąpienie z pozwem o odszkodowanie od Skarbu Państwa. Takie procesy są bardzo trudne i mogą trwać nawet kilka lat, a Prokuratoria Generalna, która broni Skarbu Państwa przed sądem, jest przeciwnikiem, który rzadko przegrywa⁴⁸. Niewątpliwie obowiązek wypełnienia metryczek administracyjnych, rewizja obowiązków na poszczególnych szczeblach i właściwa delegacja kompetencji oraz udoskonalenie wewnętrznych procedur weryfikacji i nadzoru nad działaniem poszczególnych urzędów i pracowników przyczynią się do tego, aby cel ten został osiągnięty.

⁴⁶ T.M. Nycz, op. cit., s. 10.

⁴⁷ M. Śron, K. Ciszak, M. Józwiak, op. cit., s. 35.

⁴⁸ M. Rzemek, *O odpowiedzialności urzędnika zdecyduje sąd*, www.rp.pl [dostęp 28.10.2011].

Literatura

1. Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 12, Warszawa 2010, s. 48.
2. Bielska-Brodziak A., *Komentarz do art. 7 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, System Informacji Prawnej Lex [dostęp 04.01.2012].
3. Bielska-Brodziak A., *Komentarz do art. 9 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, System Informacji Prawnej Lex [dostęp 04.01.2012].
4. Bielska-Brodziak A., *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Warszawa 2011.
5. Dz.Urz. UE C 303 z 14 grudnia 2007 roku z późn. zm.
6. *Funkcjonariusz publiczny odpowie za szkody?*, www.e-prawnik.pl [dostęp 03.11.2011].
7. *Majątkowa odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych cz. 1*, www.edroga.pl [dostęp 24.05.2011].
8. Makosz A., *Kiedy urzędnik odpowie za swój błąd?*, Poradnik Gazety Prawnej 2011, nr 239.
9. Makosz A., *Prokurator zażąda zwrotu odszkodowania*, Poradnik Gazety Prawnej 2011, nr 99.
10. Nycz T.M., *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych – część 3*, www.prawo-pracy.pl [dostęp 04.01.2012].
11. Olesiński R., *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych*, www.e-prawnik.pl [dostęp 31.10.2011].
12. Płażek S., *Szczególna odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych według ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, Finanse Komunalne 2011, nr 10.
13. Poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, druk nr 1407, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/O/FD47099C3D884O0CC12575130O5DC2BD/\\$file/1407.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/O/FD47099C3D884O0CC12575130O5DC2BD/$file/1407.pdf) [dostęp 11.01.2012].
14. Rolewicz T., Bembnista A., *Ustawa o odpowiedzialności urzędników państwowych za rażące naruszenie prawa szansą na lepsze stosowanie prawa?*, www.taxonline.pl [dostęp 24.05.2011].
15. Rzemek M., *O odpowiedzialności urzędnika zdecyduje sąd*, www.rp.pl [dostęp 28.10.2011].
16. *Słownik wyrazów obcych*, red. J. Tokarski, PWN, Warszawa 1980.
17. Sobiech Ł., *Jakie są zasady odpowiedzialności majątkowej urzędnika?*, Gazeta Prawna 2011, nr 95, dodatek: Tygodnik Samorządu i Administracji.
18. Sobiech Ł., *Urzędnik rzadko zapłaci za błąd*, Gazeta Prawna 2011, Nr 94.
19. Śron M., Ciszak K., Józwiak M., *Odpowiedzialność majątkowa, czyli o co tyle hałasu*, Pismo Samorządu Terytorialnego „Wspólnota” 2011, nr 39.
20. Tarka A., *Urzędnicy bez kary?*, Rzeczpospolita 2011, nr 119.
21. Tarka A., *Urzędnik musi być winny*, Rzeczpospolita 2011, nr 119.
22. *Ubezpieczenie OC dla urzędników*, Gazeta Ubezpieczeniowa [online], www.gu.com.pl [dostęp 11.01.2012].
23. *Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej funkcjonariuszy publicznych*, www.funkcjonariusze.e-wniosek.com [dostęp 11.01.2012].

24. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku, Kodeks karny (Dz.U. 1997, Nr 88, poz. 553 ze zm.).
25. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku, Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. 2000, Nr 98, poz. 1071 ze zm.).
26. Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze (tj. Dz.U. 2008, Nr 7, poz. 39 ze zm.).
27. Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 roku o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. 2011, Nr 34, poz. 173).
28. Walewska-Borsuk A., *Kiedy urzędnik odpowie za swój błąd?* Poradnik Rzeczypospolitej 2011, nr 242.
29. Wesołowska H., *Jakie są zasady odpowiedzialności pracowników samorządowych*, Gazeta Prawna 2011, nr 208, dodatek: Tygodnik Samorządu i Administracji.
30. Wyrok SN z dnia 27 listopada 2000 roku, WKN 27/00, OSNKW 2001, z. 3–4, poz. 21.
31. Wyrok WSA z 10 marca 2010 roku II SA/Rz 67/2010, LexPolonica nr 2248374.
32. Żaczekiewicz K., *Urzędnik zapłaci za rażące naruszenie prawa*, Gazeta Prawna 2009, nr 4.

ASSET LIABILITY OF LOCAL GOVERNMENT EMPLOYEES

Abstract: *The article discusses the issues arising from the act of January 20th 2011 about the property accountability of public officials. It includes new regulations of property accountability of public officials, their own definition of a public official, the term „statement of gross violation of the law” and the steps to take to be able to prosecute an official for property accountability. The intention of the legislature was to create this mechanism of anti-fraud on the part of public officials for particularly serious cases. Will the new legislation work? That question will be answered when we start to see the results of the application of the new regulations.*

Część III

POLITOLOGIA

Edward Janusz Jaremczuk

ŚWIATOWA KOALICJA WALCZĄCA Z SOMALIJSKIMI PIRATAMI WYCHODZI NA LĄD

*Hominem hominis incommodo suum commodum
augere est contra naturam.
Jest to wbrew naturze, aby człowiek pomnażał swoją
korzyść ze stratą drugiego człowieka.
Sentencje łacińskie, oprac. M. Dubiński, Warszawa 2005.*

W 2008 roku 28 państw świata wysłało swe okręty do Zatoki Adeńskiej, by zrobić porządek z somalijskimi piratami. Mimo ogromnego potencjału militarnego admirałowie stwierdzili, że dowodzona przez nich operacja poniosła fiasko. Na akwenie wokół Somalii, a nawet na bezpiecznych dotąd wodach Morza Arabskiego i Oceanu Indyjskiego piratów nie ubywa i, co gorsza, nadal atakują statki oraz odnoszą spore sukcesy. Wojskowi, marynarze i biznesmeni są zgodni – z piratami można wygrać tylko wtedy, gdy operacje wojskowe będą prowadzone nie tylko na morzu, ale przeniosą się również na ląd, gdzie zostaną zaatakowane pirackie siedziby. Jednocześnie koalicjanci w walce z piractwem wiedzą doskonale, że dopóki Somalia nie stanie się normalnym państwem ten proceder będzie się rozwijał. Początek 2012 roku zapowiada zmianę strategii w walce z piratami i zniszczenie będących ich bazą portowych miasteczek na wybrzeżu Somalii.

Wprowadzenie

Przez ład międzynarodowy w nauce o stosunkach międzynarodowych najczęściej rozumie się kategorie odnoszące się do „porządku” lub „systemu” politycznego, jaki ukształtował się w systemie interakcji globalnych po II wojnie światowej¹. Termin „porządek (ład) międzynarodowy” zwykle pojawia się w kontekście historycznym poprzez odwołanie do stosunków pomiędzy suwerennymi państwami narodowymi – podstawowymi członami systemu westfalskiego². Dlatego też porządek westfalski słusznie uważany jest za podwalinę wszelkich następnym nowożytnych systemów międzynarodowych, choćby europejski koncert mocarstw –

¹ Leksykon politologii, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Atla 2, Wrocław 1998, s. 201.

² A. Gałganek, „Westfalia” jako hipoteza genezy w nauce o stosunkach międzynarodowych, [w:] *Późnowestfalski ład międzynarodowy*, red. M. Pietras, K. Marzęda, Wydawnictwo UMCS Lublin 2008, s. 28.

„święte przymierze” uformowane w latach 1815–1822, czy też ład wersalski po wielkiej wojnie, jałtańsko-poczdamski ład po II wojnie światowej oraz inne. On też wprowadził na arenę międzynarodową państwa jako jedyne niemal wyłączone podmioty prawa i stosunków międzynarodowych. Hugo Grocjusz ujął to doświadczenie w formułę ogólnej koncepcji i nadał jej charakter sformalizowanego systemu prawnego, która praktycznie przetrwała bez większych zmian do lat 90. ubiegłego wieku³.

Ład międzynarodowy charakteryzowany jest przez trzy elementy:

- rodzaje podmiotów międzynarodowych,
- charakter relacji zachodzących między podmiotami,
- zasady funkcjonowania podmiotów w obrębie danego ładu.

Po zakończeniu zimnej wojny i ustaniu oddziaływania ładu jałtańskiego siłą rzeczy musiała pojawić się potrzeba zdefiniowania tego, co zaczęło kształtować się w ramach nowych koncepcji na przełomie XX i XXI wieku. Sprawa dla świata jest o tyle istotna, że np. w Europie od momentu zakończenia II wojny światowej praktycznie nie było żadnej wojny⁴. Zmiany są już wyraźnie dostrzegalne (upadek systemu dwubiegunowego) w ramach nowych propozycji ładu zaczynają się bowiem pojawiać dotychczas nieznanymi operatorzy. Przykładowo mogą to być, oczywiście poza państwami takimi, jak Chiny, Indie, Brazylia, np. korporacje międzynarodowe, duże przedsiębiorstwa narodowe czy podmioty niepaństwowe (piraci somalijscy). Z poczynionych dość pobieżnie ocen wyraźnie wynika, że nowy międzynarodowy ład polityczny i gospodarczy w najbliższych dekadach na świecie będzie wielobiegunowy⁵.

1. Somalia – stan obecny

Na wschód od Sudanu, nad Oceanem Indyjskim, mieszkali Somalowie, rozdzieleni wbrew ich woli granicami czterech kolonii wprowadzonymi przez państwa kolonialne. Tymi koloniami były: Somali Włoskie, brytyjski Somaliland, francuskie Dżibuti – bardzo mała kolonia zamieszкана przez Issa, podgrupę ludu Somalii, oraz Afarów, zwanych dawniej Danakilami – i etiopski Ogaden. Ten ostatni, chociaż zamieszkanym niemal wyłącznie przez Somalów, w ostatniej dekadzie XIX wieku w ramach kolonialnego podziału łupów został włączony do Cesarstwa Etiopskiego. Po klęsce Włoch w 1941 roku Etiopia ponownie przejęła

³Zob. więcej: J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007 oraz E. Barnavi, K. Pomian, *Rewolucja europejska 1945–2007*, przeł. M. Kowalska, PIW, Warszawa 2011.

⁴Zob. więcej: S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, przeł. H. Jankowska, Muza, Warszawa 2008; H. Kissinger, *Dyplomacja*, przeł. S. Głabiński, G. Woźniak, I. Zych, Warszawa 1996.

⁵Zob. więcej: M. Rewizorski, *Rola Unii Europejskiej w budowie nowego ładu międzynarodowego – stan obecny i perspektywy*, Rocznik Integracji Europejskiej 2010, nr 4.

kontrolę nad tym terytorium – z rąk Wielkiej Brytanii. Somalowie żyli także w Północnym Okręgu Granicznym (NFD – *Northern Frontier District*) kolonialnej Kenii. Żądali od Brytyjczyków, a później po 1963 roku, kiedy Kenia odzyskała niepodległość, od Kenii, tego terytorium dla siebie. Po 1943 roku nowo utworzona Somalijska Liga Młodzieży opowiedziała się za niepodległością i połączeniem wszystkich pięciu terytoriów, na których żyli Somalowie. Długo domagała się tego bezskutecznie. W 1950 roku kontrolę nad Somalią, dawną kolonią włoską ponownie powierzono pokonanym Włochom. Ustanowiono dziesięcioletni zarząd powierniczy z ramienia ONZ. W roku 1960 Włosi opuścili Somalię. Jednocześnie Brytyjczycy wycofali się z Somalilandu, który natychmiast połączył się z Somalią. Terytoria te utworzyły niepodległą republikę o nazwie Somalia⁶.



Rys. 1. Somalia

Źródło: http://www.google.pl/imgres?imgurl=http://travel.state.gov/_res/images/countries/maps/ [dostęp 16.02.2012].

W 1969 roku miał miejsce zamach stanu. Najwyższa Rada Rewolucyjna pod przewodnictwem generała Mohammeda Siada Barrego⁷ wprowadziła system

⁶ Zob. więcej: B. Davidson, *Spoleczna i polityczna historia Afryki w XX wieku*, przeł. B. Hlebowicz, wstęp H. Rubinkowska-Anioł, Wydawnictwo Naukowe PWN, wyd. 3, Warszawa 2011, s. 118.

⁷ Siad Barre Mohammed (1919–1995), polityk somalijski, generał. Twórca i naczelny dowódca sił zbrojnych niepodległej Somalii. W 1969 roku w wyniku zamachu stanu został głową państwa (przewodniczący Najwyższej Rady Rewolucyjnej). Od 1976 prezydent, w latach 1976–1987 premier,

sprawowania władzy oparty na wzorcach radzieckich, nawiązując ścisłą współpracę ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich. Rok później Somalię ogłoszono państwem socjalistycznym, znacjonalizowano banki i przedsiębiorstwa zagraniczne. W 1976 roku utworzono jedyną legalną Somalijską Rewolucyjną Partię Socjalistyczną, a w 1977 podjęto nieudaną próbę anektowania zamieszkanego niemal wyłącznie przez Somalów etiopskiego Ogadenu. Poparcie udzielone Etiopii przez Rosjan spowodowało zerwanie stosunków z Moskwą i przeorientowanie polityki na współpracę ze Stanami Zjednoczonymi.

W 1979 roku ogłoszono nową konstytucję i przeprowadzono pierwsze w historii kraju wybory do parlamentu. W 1984 podpisano układ w sprawie granic z Kenią. Po obaleniu rządzącego od 1969 roku dyktatora Siada Barrego w 1991 roku władzę przejął Zjednoczony Kongres Somalijski (USC – *The United Somali Congress*), wybuchła wojna domowa i rozpoczęły się bezwzględne walki między rywalizującymi ze sobą klanami. Tendencje separatystyczne doprowadziły do ogłoszenia w maju na terytorium dawnej kolonii brytyjskiej Republiki Somalilandu.

W 1992 roku walki o władzę doprowadziły do rozłamu w USC. Jego członkowie podzielili się na dwa główne obozy: zwolenników wybranego w 1991 tymczasowego prezydenta Alego Mahdiego Mohammeda oraz stronników generała Mohameda Faraha Aidida, przywódcy najsilniejszego z oddziałów milicji.

Walki między poszczególnymi frakcjami doprowadziły do zupełnego zniszczenia struktur państwowych. Interwencja oddziałów ONZ w grudniu 1992 roku pozwoliła rozprościć wśród głodującej ludności cywilnej transporty żywności. W marcu 1994 roku walczące strony zawarły w Nairobi porozumienie o zawieszeniu broni oraz zwołaniu Konferencji Pojednania Narodowego, które nie zakończyło jednak wojny domowej.

Oddziały Aidida, który samowładnie ogłosił się prezydentem, podjęły walkę ze zwolennikami Mahdiego Mohammeda i zaatakowały stacjonujące w Somalii wojska ONZ. Oprócz Libii i Sudanu żadne państwo na świecie nie uznało praw Aidida do sprawowania władzy. W lipcu 1996 roku Aidid zmarł wskutek ran odniesionych podczas ulicznej bitwy. Urząd prezydenta przejął jego syn, były żołnierz amerykańskiej piechoty morskiej, Husajn, jednak sytuacja w kraju wciąż była niestabilna. Brak jednolitej władzy i ciągłe walki o władzę sprzyjały rozwinięciu się w Somalii organizacji terrorystycznej Osamy bin Ladena. W sierpniu 2000 został utworzony tymczasowy 245-osobowy parlament somalijski, funkcjonujący poza krajem. Jego utworzenie możliwe było dzięki porozumieniu 1200 delegatów reprezentujących główne klany i plemiona Somalii. 26 sierpnia 2000 roku prezydentem Somalii został Abdoukassim Salat Hassan. Rok później Stany Zjednoczone zamroziły zasoby finansowe głównego banku al-Barakaat ze względu na jego niewyjaśnione związki z Al-Kaidą. Dekadę po obaleniu dyktatury Somalia wciąż pozostawała podzielona i kontrolowana przez licznych watażków plemiennych, dysponujących własnymi uzbrojonymi bojówkami.

1976–1990 sekretarz generalny Rewolucyjnej Partii Socjalistycznej Somalii. Obalony przez opozycję w 1991, od 1993 przebywał na emigracji w Nigerii. Zob. więcej: *Siad Barre Mohammed*, http://portalwiedzy.onet.pl/51239,,,siad_barre_mohammed,haslo.html [dostęp 16.02.2012].

W wyborach prezydenckich 2003 roku, zwyciężył Abdullahi Yusuf Ahmed, przywódca zbuntowanej prowincji Puntland. Władze państwowe ciągle stacjonowały w Kenii. Zgodnie z podpisanym w 2004 roku układem prezydent do 2009 roku powinien zorganizować i przeprowadzić w Somalii wolne wybory prezydenckie i parlamentarne. W 2005 władze zapowiedziały powrót do Somalii.

W czerwcu 2006 roku, po trwających ponad trzy miesiące walkach, kontrolę nad stolicą kraju, Mogadiszem, przejęli somalijscy talibowie z Unii Sądów Szariackich (UIC – *Union of Islamic Courts*). Po walkach z finansowanym przez Amerykanów Sojuszem Antyterrorystycznym zajęli też ich ostatnią twierdzę, miasto Dżowhar. Wojsko Sojuszu Antyterrorystycznego przestało jednak wkrótce istnieć – część żołnierzy uciekła z dowódcami, a większość przeszła do obozu talibów. Podobnie jak w Mogadiszu, mieszkańcy Dżowharu witali talibów jak wyzwolicieli. Przywódcy talibów prowadzili ze starszyzną poszczególnych szczepli narady w sprawie zaprowadzenia w całej Somalii szariat. Pod koniec czerwca 2006 szefem nowego parlamentu Somalii został radykalny muzułmański duchowny szejk Hassan Dahir Awejs, znajdujący się na liście najbardziej poszukiwanych przez USA terrorystów, podejrzewany o współpracę z Al-Kaidą. W Somalii wprowadzono szariat.

Pod koniec lipca 2006 roku w obawie przed powstaniem w Somalii radykalnego państwa islamskiego do Somalii wkroczyły wojska etiopskie, by bronić somalijskich władz, wspieranych przez ONZ. W odpowiedzi rządzący w Mogadiszu somalijscy talibowie ogłosili dżihad – świętą wojnę przeciwko Etiopii⁸.

Obalenie islamistów nie przyniosło stabilizacji. Przeciwnie, bardzo często dochodziło do starć wojsk somalijskich i etiopskich z rebeliantami, wobec czego parlament Somalii postanowił wprowadzić począwszy od 30 stycznia 2007 roku ogólnokrajowy trzymiesięczny stan wyjątkowy w celu przywrócenia prawa i porządku. 23 stycznia 2007 roku Etiopia ogłosiła wycofywanie się z Somalii, jednak faktycznie część oddziałów pozostała przy wojskach rządu przejściowego Somalii. Unia Afrykańska zaoferowała wysłanie 8-tysięcznych sił pokojowych do Somalii (AMISOM – *African Union Mission to Somalia*), co uzyskało akceptację Rady Bezpieczeństwa ONZ w rezolucji nr 1744 z 20 lutego 2007 roku. Pierwsi żołnierze AMISOM-u, pochodzący z Ugandy, przybyli do Mogadiszu 6 marca 2007 roku; tym samym po raz pierwszy od 1995 roku w stolicy Somalii rozmieszczone zostały międzynarodowe siły pokojowe⁹. Tymczasem wraz z ciągłymi walkami pogłębiał się kryzys humanitarny. 20 listopada 2007 roku Wysoki Komisarz ONZ do spraw Uchodźców poinformował, że liczba osób wewnątrz wysiedlonych w Somalii osiągnęła milion, z czego 600 tys. stanowili uciekinierzy ze stolicy Mogadiszu po lutym 2007. Kilka miesięcy później, 26 marca 40 zagranicznych agencji, w tym Oxfam, Save the Children i Care, zwróciło się do społeczności międzynarodowej z pilnym apelem o zajęcie się katastrofalną sytuacją humanitarną w Somalii; 6 października 2008 roku koalicja 52 organizacji pozarządowych we wspólnym

⁸ Zob. więcej: *Somalia*, <http://portalwiedzy.onet.pl/14562,,,somalia,haslo.html> [dostęp 16.02.2012].

⁹ Zob. więcej: *Somalia–Konflikt*, <http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Somalia,problemy,Konflikt> [dostęp 01.02.2012].

oświadczeniu otwarcie oskarżyła społeczność międzynarodową o ignorowanie losu cywilów w Somalii. Pracownicy organizacji niosących pomoc coraz częściej padali ofiarami ataków, np. 28 stycznia 2008 roku koło portu Kismayo w zamachu na pojazd wiozący lekarzy zginęły cztery osoby, w tym dwóch zagranicznych pracowników humanitarnych; 6 lipca w Mogadiszu zastrzelono szefa Programu Rozwoju ONZ w Somalii Osmana Alego Ahmeda. 29 października 2008 roku co najmniej 30 osób zginęło w kilku skoordynowanych zamachach samobójczych na cele rządowe i międzynarodowe (między innymi biuro Programu Rozwoju ONZ i misję dyplomatyczną Etiopii) w północnych regionach Somalilandu i Puntlandu.

Konflikt w Somalii zbierał coraz większe żniwo: według danych lokalnej Elman Peace and Human Rights Organisation z września 2008 roku bilans ofiar cywilnych od początku 2007 roku wynosił co najmniej 9474 cywilów; w grudniu 2008 roku ta sama organizacja podała, że w 2008 roku w konflikcie w Somalii zginęło ich ponad 7,5 tys. Ponownie do ofensywy przeszli islamiści, którzy w sierpniu 2008 roku zajęli Kismayo. Regularnie trwały starcia w opuszczonej przez cywilów stolicy, kilkakrotnie ostrzeliwano rezydencję prezydencką; 16 listopada 2008 roku prezydent Yusuf przyznał, że islamscy rebelianci zdobyli kontrolę nad większą częścią kraju i mogli przeprowadzać ataki w Mogadiszu. W maju 2008 roku Amnesty International zarzuciła wszystkim stronom konfliktu, a zwłaszcza rządowi przejściowemu i wojskom etiopskim, nagminne łamanie praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego, w tym egzekucje, tortury i gwałty na cywilach; podobnie 8 grudnia 2008 roku Human Rights Watch zarzuciła USA, Unii Europejskiej i rządowi w regionie Afryki Północno-Wschodniej pogłębianie kryzysu w Somalii poprzez przyzwalanie na rażące pogwałcenia praw człowieka w związku z bezkrytycznym popieraniem rządu przejściowego Somalii i wojsk etiopskich oraz przesadną uwagę na zwalczaniu terroryzmu. Wielokrotnie dochodziło do bardzo krwawych incydentów, np. 15 sierpnia 2008 roku wojska somalijskie i etiopskie w reakcji na ataki islamskich rebeliantów koło Mogadiszu otworzyły ogień do cywilów, zabijając co najmniej 42 osoby; 7 października 2008 roku co najmniej 17 osób poniosło śmierć w ostrzale rynku Bakara w Mogadiszu przez wojska somalijskie i etiopskie w odpowiedzi na rebeliancki atak moździerzowy na pałac prezydencki¹⁰.

2. Piraci somalijscy

Mimo mobilizacji środków przez najpotężniejsze marynarki świata u wybrzeży Somalii piraci z tego kraju biją kolejne rekordy zuchwałości¹¹. W tle problemu piractwa znajduje się postępująca anarchia w Somalii, gdzie ponownie

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Zob. więcej: E.J. Jaremczuk, *Somalijscy piraci kontra „reszta” świata*, Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu 2009, z. 9.

władzę mogą przejąć islamiści. Fenomen piractwa u wybrzeży Somalii w ostatnich miesiącach staje się coraz bardziej palący – działający tam piraci dokonują coraz większej liczby ataków, przechwytyjąc spektakularne cele i zagrażając jednej z ważniejszych dla światowej gospodarki arterii morskich: Zatoka Adeńska jest szlakiem przemierzany rocznie przez około 16 tys. statków transportujących np. towary azjatyckiej produkcji oraz bliskowschodnią ropę naftową do Europy i Ameryki Północnej.

Piractwo w Somalii stało się lukratywnym biznesem i nie ma żadnych wątpliwości, że somalijscy piraci nie są amatorami. Są dobrze zorganizowani, mają własne stowarzyszenia i rzeczników kontaktujących się z mediami, są znakomicie wyszkoleni i uzbrojeni, najczęściej w broń automatyczną i granatniki, wykorzystują też nowoczesną technologię – telefony satelitarne i urządzenia GPS. Już przed porwaniem ukraińskiego statku „MV Fain” eksperci od transportu morskiego z „Lloyd’s List” szacowali, że całkowita wartość okupów w 2008 roku może sięgnąć 50 mln \$. Szacunki te prawdopodobnie będą musiały zostać zrewidowane, gdyż częstotliwość i skuteczność ataków piratów w Somalii szybko rośnie: dane Międzynarodowego Biura Morskiego (IMB – *International Maritime Bureau*) wskazują, że spośród 199 udokumentowanych incydentów na świecie w pierwszych trzech kwartałach 2008 roku 63 miały miejsce w Zatoce Adeńskiej i na wodach na wschód od Somalii, zaś tylko w trzecim kwartale somalijscy piraci porwali 26 jednostek z 537 członkami załóg, a także zaatakowali 21 innych jednostek. Według stanu na 30 września przetrzymywano 12 statków i ponad 250 zakładników.

Istnieją powody do twierdzenia, że anarchizacja kraju będzie dalej postępować. Możliwe jest bowiem, że Somalię opuszczą wojska etiopskie, które usunęły islamistów na przełomie 2006 i 2007 roku i stanowią w zasadzie jedyny czynnik sprzyjający jako takiej stabilizacji kraju. Ewentualność taką zasugerował etiopski premier Meles Zenawi w wywiadzie dla „Financial Times” pod koniec sierpnia 2008 roku, mówiąc, że Addis Abeba stara się zrobić wszystko, co możliwe, by „stworzyć środowisko, w którym wycofanie się nie zakłóciłoby poważnie procesu w Somalii, ale niekoniecznie jest to warunkiem wycofania się”¹². Wygląda więc na to, że konflikt w Somalii będzie się dalej pogłębiał, państwo to jeszcze długo będzie określane „najkompletniej upadłym państwem świata”¹³, a przy braku efektywnej władzy centralnej piractwo będzie nadal kwitnąć¹⁴.

¹² *Etiopian PM signals shit over Somali*, z M. Zenawi rozmawia B. Jopson, *Financial Times* 2008, nr z 28 sierpnia (tłum. własne).

¹³ Takie określenie pojawia się w jednym z artykułów w *The Economist* 2008, nr z 2 października (tłum. własne).

¹⁴ Zob. więcej: *Piraci biją rekordy zuchwałości*, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,262,Somalia_piraci_bija_rekordy_zuchwalosci [dostęp 16.02.2012].

2.1. Przyczyny pirackiego sukcesu

Piraci systematycznie oddalają rejony swych działań od baz brzegowych. Szybko reagują na wysiłki społeczności międzynarodowej podejmowane w celu ochrony żeglugi. Przykładowo gdy zwiększyła się liczba okrętów operujących na wodach Zatoki Adeńskiej, piraci aktywniej zaczęli działać na Oceanie Indyjskim. Znane są przypadki ich ataków na statki znajdujące się nawet 400–500 mil morskich od brzegu. Przykłady można mnożyć. Po opanowaniu statku piraci kierują go w pobliże jednej ze swoich baz, położonych na wybrzeżu środkowej Somalii. Tam działania podejmuje wyspecjalizowane grupy negocjatorów reprezentujących piratów. Czas przetrzymywania statku zależy od przebiegu negocjacji. Jeżeli armator jest skłonny zapłacić okup, to piraci stosunkowo szybko uwalniają jednostkę pływającą wraz z załogą. Jeśli jednak nie jest skłonny do zapłaty, sprawa odzyskania okrętu może ciągnąć się miesiącami¹⁵.



Rys. 2. Alternatywna trasa rejsu między Azją a Europą
(rejs po wodach Zatoki Adeńskiej lub wokół Afryki)

Źródło: <http://www.google.pl/search?q=Piraci+somalijscy&h> [dostęp 28.02.2012].

Same nasuwają się następujące pytania: czy piractwo somalijskie osiągnęło już kres swoich możliwości oraz jak w dobie takiego rozwoju technologii umożliwiających prowadzenie rozległych obserwacji akwenów oceanicznych z powietrza

¹⁵Zob. więcej: K. Kubiak, *Ewolucja piractwa somalijskiego*, Przegląd Morski 2009, nr 7, s. 14.

i przestrzeni kosmicznej (przy uwzględnieniu możliwości uzyskania punktowych trafień z odległości wielu tys. kilometrów), jedna z najważniejszych arterii żeglugowych jest ciągle terroryzowana przez przestępców używających prymitywnych łodzi i prymitywnego uzbrojenia? Odpowiedź jest zadziwiająco prosta – piraci odnoszą sukces, bo żadna ze światowych potęg nie podjęła konkretnych działań w celu ich wyeliminowania. To co dzieje się w tamtym regionie to zwykła arogancja i niewielka demonstracja siły, z której praktycznie nic nie wynika¹⁶. A przecież alternatywna trasa rejsu między Azją a Europą oznacza wydłużenie czasu jego trwania i dodatkowe koszty transportu.

2.2. W poszukiwaniu skutecznego sposobu na piratów

Jest tylko jedno rozwiązanie. Należy natychmiast zintensyfikować antypirackie działania alianckie prowadzone w obrębie jednego z najważniejszych szlaków morskich świata. Ponadto aby skuteczność działań była zdecydowanie bardziej skuteczna, należy je również prowadzić na lądzie. Trzeba jednocześnie zwalczać proceder piractwa, ale też niszczyć ich zaplecza logistyczne oraz skutecznie uniemożliwiać prowadzenie negocjacji i odbiór ewentualnego okupu. Podobny sposób widzenia problematyki walki aliantów z piratami operującymi wokół Rogu Afryki prezentują wojskowi. Takie stanowisko oznacza radykalny zwrot w walce z piratami. W ramach unijnej misji „Atalanta”¹⁷ (od grudnia 2008 roku) europejskie okręty, wspierane przez jednostki zaopatrzeniowe i śmigłowce patrolują wody przybrzeżne zagrożonego akwenu. Większą część sił tej pierwszej unijnej operacji morskiej wystawiają Niemcy, Francuzi, Brytyjczycy, Hiszpanie i Holendrzy. Polska nie wysłała żadnego okrętu, ale przedstawiciele Sił Zbrojnych RP pracują w sztabie operacji w Northwood w Wielkiej Brytanii. Mandat „Atalanty” przewiduje, że żołnierze mogą kontrolować statki, aresztować piratów, a w razie potrzeby udaremnić ataku – użyć siły i otworzyć ogień. Początkowo mandat obejmował tylko działania morskie, ponieważ doświadczenia z operacji pokojowych z lat 90. ubiegłego wieku powstrzymywały europejskich wojskowych przed podjęciem interwencji na lądzie¹⁸.

¹⁶ Por. K. Kubiak, op. cit., s. 14.

¹⁷ Operacja EUNAVFOR „Atalanta” – unijna misja rozpoczęta 8 grudnia 2008 roku u wybrzeży Somalii, jej priorytetem jest ochrona statków na tamtejszych akwenach przed somalijskimi piratami. Jest to pierwsza operacja Unii Europejskiej na morzu. W skład misji wchodzi europejska flota powietrzno-morska: sześć okrętów wojennych oraz trzy samoloty z ośmiu krajów UE. Dowódcą misji został brytyjski wiceadmirał Phillip Jones, na kwaterę główną operacji wybrano Northwood na brytyjskim wybrzeżu. Okręty unijne mogą używać ognia, lecz jeszcze nie rozstrzygnięto, co robić ze schwytanymi piratami. Operacja „Atalanta” zastąpiła misję NATO na somalijskich wodach, która trwała do 27 października 2008. Kolejna misja NATO w ramach unijnej operacji „Atalanta” rozpoczęła się 24 marca 2009 roku, do wód Zatoki Adeńskiej przybyły kolejne okręty. Następną operacją NATO była operacja „Ocean Shield”, zainicjowana 17 sierpnia 2009 roku. Zob. więcej: *Operacja „Atalanta”*, <http://dictionary.sensagent.com/operacja+atalanta/pl-pl/> [dostęp 16.02.2012].

¹⁸ Zob. więcej: M. Schwarzgruber, *Misja wchodzi na ląd*, Polska Zbrojna 2012, nr 5.

Według niemieckiego dziennika „Frankfurter Allgemeine Zeitung” pod koniec 2011 roku Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa UE zlecił komendanturze operacji Europejskich Sił Morskich (EUNAVFOR ATALANTA – *European Naval Force*) w Northwood – opracowanie nowych zasad, na jakich będzie się toczyć walka z somalijskimi piratami. Wojskowi chcą ich ścigać nie tylko na morzu, lecz także na lądzie. Działania przeciw piratom będą skuteczne tylko wtedy, gdy zostaną rozbite ich bazy logistyczne, a te znajdują się na lądzie i dotychczas były poza zasięgiem sił międzynarodowych. Dlatego rozważane są operacje przeciwko celom lądowym (ostrzał baz, akcje sił specjalnych). Do niszczenia znajdujących się w bazach łodzi pirackich mogłyby zostać wykorzystane śmigłowce startujące z pokładów okrętów wojennych¹⁹.

Na rozszerzenie mandatu operacji „Atalanta” musi się zgodzić somalijski Tymczasowy Rząd Federalny. Według nieformalnych informacji z Brukseli, unijne służby dyplomatyczne uzyskały już taką zgodę. Trzeba jednak pamiętać, że w Somalii nie ma ani wojska, ani straży przybrzeżnej, a rząd, wspierany przez żołnierzy Unii Afrykańskiej, kontroluje tylko część kraju. W praktyce działania komandosów na lądzie w ramach operacji „Atalanta” ograniczają się prawdopodobnie do doraźnych uderzeń na wybrane cele. Istnieją bowiem obawy przed poniesieniem strat podczas ewentualnej misji stabilizacyjnej²⁰.

O ile Anglicy i Francuzi nie mają nic przeciwko zmianie statusu misji, o tyle w Niemczech, które starają się utrzymać obronny charakter sił zbrojnych ta propozycja wywołała polityczną dyskusję. Uczestnictwo żołnierzy Bundeswehry w działaniach ofensywnych (czytaj: w ściganiu piratów na lądzie) budzi sprzeciw współrządzącej Partii Wolnych Demokratów (FDP – *Freie Demokratische Partei*). W połowie grudnia 2011 roku Bundestag przedłużył o rok udział Bundeswehry w misji „Atalanta”. „Stuttgarter Nachrichten” podał 30 grudnia 2011 roku, że bierze w niej udział 550 żołnierzy – to trzecie co do wielkości zaangażowanie Niemców w zagraniczną misję oraz fregata „Lübeck”. Dwie inne – „Bayern” i „Koeln” – wróciły na początku grudnia 2011 roku do Niemiec. Wiosną na wodach wokół Rogu Afryki powinien pojawić się okręt logistyczny „FGS Berlin”. Jest on większy niż „Lübeck” i będą mogły z niego startować śmigłowce typu Sea King, które mają większy zasięg i lepiej sprawdzają się w operacjach lądowych niż pokładowe, które startowały z fregaty. Od połowy marca 2012 roku ma w tym rejonie operować również samolot patrolowy²¹.

Mimo licznych głosów sprzeciwu, nie powinno być z tym problemu, gdyż „Atalanta” ma istotne znaczenie w zabezpieczeniu niemieckich interesów. Dla gospodarki Niemiec, opartej na eksporcie towarów i imporcie surowców, ważne są handlowe drogi morskie. Niemcy niechętnie włączają się w zagraniczne misje wojskowe, które nie mają znaczenia dla ich gospodarczych czy politycznych interesów. Udział Bundeswehry w tej operacji postrzegany jest jednak w RFN jako

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

bezpośrednio przekładający się na niemieckie interesy gospodarcze. Przez Morze Czerwone i Zatokę Adeńską przepływają również niemieckie statki rejsowe²².

Dziś już wiadomo, że w styczniu 2012 roku rozpoczęło działalność centrum operacyjne, koordynujące misje wojskowe UE w Rogu Afryki. Rola brukselskiego centrum będzie jednak ograniczona, ponieważ – zamiast dowodzić – wesprze ono unijną komórkę odpowiedzialną za planowanie i dowodzenie operacjami cywilnymi UE (CPCC – *Civilian Planning and Conduct Capability*). Będzie także koordynować wojskową część operacji, które Unia prowadzi w rejonie Rogu Afryki, czyli: „Atalantę”, misję szkoleniową w Ugandzie oraz nową operację szkoleniową w Rogu Afryki – misję cywilną z udziałem instruktorów wojskowych. Celem tej ostatniej będzie wyszkolenie straży przybrzeżnej i policji morskiej państw sąsiadujących z Somalią, aby były one zdolne stawić czoło somalijskim piratom²³.

Podsumowanie

Rozszerzenie mandatu „Atalanty” na obszary lądowe będzie bez wątpienia stanowić duży krok naprzód w procesie zwalczania piractwa w regionie Rogu Afryki. Obserwując postawę Unii Europejskiej można jednak odnieść wrażenie, że jest ona w zbyt dużym stopniu skupiona jedynie na bezpieczeństwie. Na oficjalnej stronie EUNAVFOR – Atalanta czy w wypowiedziach funkcjonariuszy unijnych w kontekście Somalii często padają słowa „wszechstronne, wyczerpujące podejście”, ale w rzeczywistości Unii brakuje wciąż spójnej, przemyślanej strategii oraz planu na to, w jaki sposób poprawić sytuację w regionie w dłuższej perspektywie czasowej. Choć Somalia otrzymuje od UE najwięcej wsparcia spośród państw tego regionu w postaci pomocy rozwojowej ukierunkowanej na tworzenie instytucji demokratycznych czy dostęp do edukacji, pomoc ta jest wciąż niewystarczająca. Unia Europejska nazywana przecież „potęgą cywilną” powinna jeszcze w większym stopniu zaangażować się w budowę, a raczej odbudowę wewnętrzną państwa somalijskiego. Warto wspomnieć o unijnej misji „Somalia” rozpoczętej w maju 2010 roku, której celem jest umacnianie somalijskich służb bezpieczeństwa, a która może być małym krokiem na długiej drodze rozwiązywania problemu Somalii jako całości²⁴. Ponadto trzeba pamiętać, że jest to niezwykle istotny przykład obecności podmiotu (piraci somalijscy), który wpływa na tworzenie nowego światowego ładu międzynarodowego. W globalnym świecie jest to swoisty ewenement, który nie miał prawa zaistnieć. Stało się jednak inaczej, brak państwa

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

²⁴ Zob. więcej: G. Gogowski, *Atalanta schodzi na ląd? Walka z piratami w Rogu Afryki*, <http://www.psz.pl/tekst-40602/Grzegorz-Gogowski-Atalanta-schodzi-na-lad-Walka-z-piratami-w-Rogu-Afryki> [dostęp 16.02.2012].

i jego autorytetu przyczynił się do powstania patologii. Jak zatem to przedsięwzięcie sprawdzi się w praktyce, pokażą pierwsze akcje przeprowadzone przez siły sojusznicze operujące w rejonie Zatoki Adeńskiej. Skuteczność takich działań winna zburzyć spokój piratów, którzy, napotykając na coraz większe trudności, na pewno zmienią taktykę, a swoje bazy zlokalizowane wzdłuż somalijskiego wybrzeża zamienią w twierdze. Oby tylko gracz międzynarodowy nie uwierzył w swą nietykalność i siłę oraz nie spowodował strat wśród marynarzy obsługujących statki towarowe, które przepływają przez ten groźny i niespokojny akwen najkrótszą drogą z Azji do Europy poprzez Morze Czerwone i Kanał Sueski. Społeczność międzynarodowa oczekuje ostatecznego rozwiązania problemu bezpiecznej żeglugi w tamtym regionie. Nie można bowiem dopuścić do deprecjacji międzynarodowego prawa do bezpiecznej żeglugi po akwenach morskich.

Literatura

1. Barnavi E., Pomian K., *Revolucja europejska 1945–2007*, przeł. M. Kowalska, PIW, Warszawa 2011.
2. Davidson B., *Społeczna i polityczna historia Afryki w XX wieku*, przeł. B. Hlebowicz, wstęp H. Rubinkowska-Anioł, Wydawnictwo Naukowe PWN, wyd. 3, Warszawa 2011.
3. *Etiopian PM signals shit over Somali*, z M. Zenawi rozmawia B. Jopson, Financial Times 2008, nr z 28 sierpnia.
4. Gałganek A., „Westfalia” jako hipoteza genezy w nauce o stosunkach narodowych, [w:] *Późnowestfalski ład międzynarodowy*, red. M. Pietras, K., Marzęda, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008.
5. Gogowski G., *Atalanta schodzi na ląd? Walka z piratami w Rogu Afryki*, <http://www.psz.pl/tekst-40602/Grzegorz-Gogowski-Atalanta-schodzi-na-lad-Walka-z-piratami-w-Rogu-Afryki> [dostęp 16.02.2012].
6. Huntington S.P., *Zderzenie cywilizacji*, przeł. H. Jankowska, Muza, Warszawa 2008.
7. Jaremczuk E.J., *Somalijscy piraci kontra „reszta” świata*, Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu 2009, z. 9.
8. Kissinger H., *Dyplomacja*, przeł. S. Głąbiński, G. Woźniak, I. Zych, Warszawa 1996.
9. Kubiak K., *Ewolucja piractwa somalijskiego*, Przegląd Morski 2009, nr 7.
10. *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Atla 2, Wrocław 1998.
11. *Operacja Atlanta*, sensagent.com/operacja+atlanta/pl-pl [dostęp 16.02.2012].
12. *Piraci biją rekordy zuchwałości*, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/arttykul,262,Somalia_piraci_bija_rekordy_zuchwalosci [dostęp 16.02.2012].
13. Rewizorski M., *Rola Unii Europejskiej w budowie nowego ładu międzynarodowego – stan obecny i perspektywy*, Rocznik Integracji Europejskiej 2010, nr 4.
14. Schwarzgruber M., *Misja wchodzi na ląd*, Polska Zbrojna 2012, nr 5.
15. *Sentencje łacińskie*, oprac. M. Dubiński, Warszawa 2005.
16. *Siad Barre Mohammed*, http://portalwiedzy.onet.pl/51239,,,siad_barre_mohammed,haslo.html [dostęp 16.02.2012].

17. *Somalia*, <http://portalwiem.onet.pl> [dostęp 16.02.2012].
18. *Somalia-Konflikt*, <http://www.stosunkimiedzynarodowe.info> [dostęp 01.02.2012].
19. *The Economist* 2008, nr z 2 października.
20. Zielonka J., *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie sojuszu na Unię Europejską*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007.

THE GLOBAL COALITION WHICH FIGHTS WITH SOMALI PIRATES GO ASHORE

Abstract: *In 2008 28 countries of the world have already sent their ships to the Gulf of Aden to unclutter with the Somali Government pirates. Despite the huge potential for military admirals claimed that, after the truth, commanded the operation suffered a fiasco. The coastline around the Somali region, and even in the safe so far, the waters of the Arabian Sea and Indian Ocean pirate there is missing and worse still attack ships and are a significant success.*

Military, seamen and businessmen to agree – the pirates can be won only if the military operations will be carried out not only at sea but also ashore, where voters will be attacked their headquarters. At the same time coalition in the fight against piracy know perfectly that until Somalia does not become the normal state of the dealings will be grow. The beginning of 2012 announces a change of strategy in the fight against pirates, and the destruction of the port towns on the coast of Somalia where they depart on their hunting.

Krzysztof Sidorkiewicz

KOMITET KONSULTACYJNY PREZYDENTÓW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ I REPUBLIKI LITEWSKIEJ I JEGO DZIAŁALNOŚĆ W OKRESIE 1997–2001

W latach 90. XX wieku Polska i Litwa podejmowały różne wspólne działania. W 1994 roku państwa podpisały traktat, który regulował podstawowe relacje. Od 1997 roku wspólnie określono partnerstwo strategiczne. W polityce zagranicznej oba państwa łączyły cele: wstąpienie do Paktu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej. Współpraca objęła parlamenty, rządy oraz prezydentów państw. Głowy obu państw zdecydowały o powstaniu Komitetu Konsultacyjnego Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Litewskiej. W artykule dokonano analizy działalności tego organu od momentu jego utworzenia do 2001 roku. Główną bazę źródłową stanowiły dokumenty z Archiwum Prezydenta RP.

Wprowadzenie

Oficjalne stosunki polsko-litewskie po 1989 roku zostały nawiązane 5 września 1991 roku. Pierwszy okres tych relacji był dosyć trudny, a duże znaczenie miała sytuacja mniejszości polskiej na Litwie¹. Zmiany nastąpiły po podpisaniu 13 stycznia 1992 roku Deklaracji o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską². Pełne unormowanie stosunków związane było z podpisaniem 26 kwietnia 1994 roku traktatu

¹O problemach mniejszości polskiej na Litwie traktują między innymi prace: A. Srebrakowski, *Polacy w Litewskiej SRR 1944–1989*, Toruń 2000; A. Bobryk, *Odrodzenie narodowe Polaków w Republice Litewskiej 1987–1997*, Toruń 2005; K. Sidorkiewicz, *Między demokracją a buntem. Działalność polityczna i samorządowa Polaków w Republice Litewskiej (1988–2011)*, Elbląg 2011.

²Szerzej o zagadnieniach polskiej polityki zagranicznej po 1989 roku w relacjach z sąsiadami między innymi w pracach: *Polska i jej wschodni sąsiedzi*, red. A. Andrusiewicz, Rzeszów 1997; J. Kukułka, *Traktaty sąsiedzkie Polski odrodzonej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1998; R. Kupicki, K. Szczepanik, *Polityka zagraniczna Polski 1918–1994*, Warszawa 1995; *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, red. R. Kuźniar i K. Szczepanik, Warszawa 2002; R. Kuźniar, *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008; *Polska i jej sąsiedzi w latach dziewięćdziesiątych. Polityczne i ekonomiczne aspekty współpracy i integracji*, red. B. Łomiński i M. Stolarczyk, Katowice 1998; A.J. Madera, *Polska polityka zagraniczna. Europa Środkowo-Wschodnia 1989–2003*, Rzeszów 2003; P. Malewicz, *Polska polityka wschodnia w latach 1989–1991*, Toruń 2008; A. Przyborowska-Klimczak, W. Staszewski, *Stosunki traktatowe Polski z państwami sąsiednimi. Wybór dokumentów*, Lublin 1998; *Polska polityka zagraniczna w procesie przemian po 1989 roku*, red. A. Żukowski, Olsztyn 1999.

polsko-litewskiego³. Spowodowało to ożywienie wzajemnej współpracy, a w kolejnych latach podpisywanie umów związanych z różnymi obszarami. Współdziałanie obejmowało sprawy gospodarcze, transgraniczne i samorządowe, celne, infrastrukturalne czy wojskowe. Oba państwa miały wspólny cel – dążenie do Paktu Północnoatlantyckiego (NATO – *North Atlantic Treaty Organization*) i Unii Europejskiej (UE). Znaczące ożywienie polityczne we wzajemnych relacjach nastąpiło w 1997 roku, gdy państwa uznały się za partnerów strategicznych, czego konsekwencją były działania instytucjonalne parlamentarzystów państw, którzy zdecydowali o utworzeniu 18 czerwca Zgromadzenia Poselskiego Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Sejmu Republiki Litewskiej, 19 czerwca Komitetu Konsultacyjnego Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Litewskiej, a 29 sierpnia 1997 roku Rady do spraw Współpracy między Rządami Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Litewskiej⁴.

Celem artykułu było przeanalizowanie działalności Komitetu Konsultacyjnego Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Litewskiej w okresie od jego powstania do 2001 roku. Próbowano przedstawić główne obszary tematyczne, które były poruszane podczas wspólnych spotkań oraz zastanowić się nad rolą tego organu dla relacji polsko-litewskich. Głównym materiałem badawczym były dokumenty z Archiwum Prezydenta RP, które odnosiły się do pracy polsko-litewskiego komitetu prezydenckiego.

1. Powstanie Komitetu Konsultacyjnego Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Litewskiej

W czerwcu 1997 roku doszło do wizyty w Polsce prezydenta Litwy Algirdasa Brazauskasa i rozmów z prezydentem Aleksandrem Kwaśniewskim. 19 czerwca pełnomocnicy prezydentów dwóch państw zawarli porozumienie o utworzeniu komitetu prezydenckiego. Porozumienie zawarto na czas nieokreślony. Na wstępie zwrócono uwagę na kwestię „pogłębienia przyjaznych i dobrosąsiedzkich

³ *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Wilnie dnia 26 kwietnia 1994 r.* (Dz.U. 1995, Nr 15, poz. 71).

⁴ Obszerniej o stosunkach polsko-litewskich w końcu XX wieku pisali między innymi: M. Bierowiec, *Analiza stosunków polsko-litewskich w latach 1991–2007*, *Dialogi Polityczne* 2007, nr 8, s. 13–22; R. Jakimowicz, *Polityczne aspekty stosunków polsko-litewskich 1991–2003*, *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie* 2006, nr 706, s. 43–59; W.T. Modzelewski, *Stosunki polsko-litewskie*, [w:] *Polska wobec sąsiadów. Współczesne stosunki polityczne*, red. W.T. Modzelewski, Olsztyn 2009, s. 51–72; P. Cieplak, *Stosunki polsko-litewskie*, *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej* 1992, s. 163–170; L. Brodowski, *Stosunki z Litwą*, *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej* 1995, s. 115–118; J. Widacki, *Stosunki z Litwą*, *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej* 1997, s. 147–158; B. Wizimirska, *Stosunki z Litwą*, *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej* 1998, s. 161–169; B. Wizimirska, *Stosunki z Litwą*, *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej* 1999, s. 168–176; M. Gasztoł, *Stosunki z Litwą*, *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej* 2000, s. 166–175; K. Sidorkiewicz, *Kształtowanie instytucjonalnych stosunków polsko-litewskich w latach 1996–1998: partnerstwo strategiczne*, *Przegląd Wschodnioeuropejski* 2012, nr 3, s. 223–241.

stosunków” między państwami oraz konieczność budowania nowej jakości w relacjach politycznych. Porozumienie podpisał Neris Germanas, doradca Prezydenta Republiki Litewskiej do spraw polityki zagranicznej i Andrzej Majkowski, Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP. Komitet tworzyły dwie równoprawne strony. W skład każdej z nich wchodził pełnomocnicy prezydentów oraz wskazywani przez prezydentów członkowie (po pięciu)⁵.

Tego samego dnia przyjęto statut, który określał najważniejsze zasady działania komitetu. Prezydenci powoływali i odwoływali jego pełnomocników i członków zgodnie z prawem, które obowiązywało w tych państwach. Zadaniem organu były konsultacje oraz przedstawianie propozycji związanych z relacjami polsko-litewskimi, dyskusja o sprawach regionu Europy Środkowej i Wschodniej oraz o polityce międzynarodowej. Wśród problemów szczegółowych wymieniono następujące sprawy: wymiana myśli oraz informacji o dobrosąsiedzkiej współpracy i przygotowanie propozycji rozwiązań dla prezydentów państw; wspieranie uzgodnień, które miały na celu polepszenie wzajemnych relacji; ocena realizacji umów rządowych i systematyczne informowanie w tym prezydentów; konsultowanie zagadnień, które odnosiły się do stosunków wielostronnych i regionalnych, a szczególnie wyznaczanie głównych kierunków współpracy we wspólnocie międzynarodowej; przygotowywanie działań politycznych, gospodarczych, naukowych, kulturalnych i innych; przeprowadzanie różnych przedsięwzięć pod patronatem prezydentów w celu zbliżenia narodów i państw.

W celu usprawnienia prac komitetu ustalono możliwość powoływania przez niego grup roboczych czy komisji ekspertów o określonej tematyce i trybie pracy, a wyniki ich prac były przedstawiane i omawiane na sesjach plenarnych. Sprawami organizacyjnymi zajmowały się sekretariaty, a szczegółowy tryb działalności organizowali pełnomocnicy. Sesje plenarne odbywały się dwa razy do roku, zamiennie w Polsce i na Litwie. Zwyczajowo obrady prowadził pełnomocnik prezydenta kraju, w którym odbywało się spotkanie. Wszelkie decyzje były podejmowane jedno-myślnie. Pełnomocnicy mogli organizować sesje nadzwyczajne⁶.

19 czerwca 1997 roku prezydenci wydali wspólną deklarację. Przywódcy państw mieli świadomość znaczenia dobrych relacji Polski i Litwy dla stabilności całego regionu. Oba państwa miały zbieżne interesy w polityce zagranicznej. NATO stanowiło fundament bezpieczeństwa, a UE wносиła wartości demokratyczne i postęp cywilizacyjny. Prezydenci potwierdzili partnerstwo strategiczne państw, traktując wzajemną współpracę i jej poszerzanie jako ważny element stabilności w Europie Środkowej. W tym celu powołano Komitet Konsultacyjny Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Litewskiej. Polska i Litwa

⁵ Archiwum Prezydenta RP, Zespół Kancelarii Prezydenta RP [dalej cyt. AP RP], *Współpraca z poszczególnymi krajami – Litwa 2000*, sygn. 413/4, *Porozumienie o utworzeniu Komitetu Konsultacyjnego Prezydentów Republiki Litewskiej i Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa, dnia 19 czerwca 1997 r., s. 62–63. Zamieszczono także: Zbiór Dokumentów 1997, nr 2 (kwiecień–czerwiec), s. 47–48.

⁶ Koszty związane z organizacją sesji oraz spotkaniami grup roboczych i eksperckich miały być pokrywane na zasadzie wzajemności przez państwo–organizatora spotkania. AP RP..., sygn. 413/4, *Statut Komitetu Konsultacyjnego Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Litewskiej*, s. 57–58.

deklarowały wzajemne wsparcie w sprawie integracji europejskiej i NATO. Liczono, iż Pakt będzie otwarty na inne państwa, które kandydowały do struktur organizacji: „uważamy przyjęcie nowych państw członkowskich do Paktu Północnoatlantyckiego za najważniejsze przedsięwzięcie prowadzące do przewyższenia skutków półwiekowego niesprawiedliwego podziału Europy i do zapewnienia przyszłym pokoleniom życia w pokoju, wolności i poczuciu bezpieczeństwa”⁷. Wyrażono zadowolenie w związku z podpisaniem Aktu Założycielskiego pomiędzy NATO i Rosją oraz zapowiedzi możliwości regulacji pomiędzy NATO a Ukrainą, co w ocenie prezydentów było potwierdzeniem stabilności i zaufania. Polska i Litwa uznały, że są zainteresowane dalszym rozwojem współpracy ze wszystkimi swoimi sąsiadami na zasadach zrozumienia i poszanowania suwerennych decyzji odnoszących się do polityki zagranicznej. Prezydenci pokreślili postęp, jakiego dokonały oba państwa w zakresie gospodarki, praw człowieka i praworządności, a także europejskich standardów prawnych. Oczekiwano, że zostanie to docenione w trakcie rozmów o członkostwo w UE. Państwa deklarowały współpracę w organizacjach i programach międzynarodowych. Prezydenci akcentowali znaczenie Rady Państw Morza Bałtyckiego dla współdziałania regionalnego. Szczególne znaczenie miały takie dziedziny, jak: zwalczanie przestępczości zorganizowanej, ochrona środowiska czy współpraca młodzieży. Duże znaczenie miała współpraca transgraniczna. Euroregion „Niemen” miał przyczynić się do rozwoju współpracy przygranicznej i wpłynąć na „ożywienie kontaktów międzyludzkich”⁸. Strony były zadowolone z podpisania umowy o wolnym handlu. Deklarowano w dalszym ciągu rozwijanie relacji politycznych i gospodarczych. Podkreślono także ważną rolę współpracy wojskowej, czego wymiernym przykładem była budowa polsko-litewskiego batalionu sił pokojowych. Prezydenci wspierali również wszelkie kontakty pomiędzy społeczeństwami obu państw. Pozytywnie oceniano działania Fundacji Wspierania Współpracy Polsko-Litewskiej im. Adama Mickiewicza działającej w obu państwach. Ponadto wspierano powołanie Forum Litewsko-Polskiego⁹.

2. Działalność polsko-litewskiego komitetu prezydenckiego

Drugie posiedzenie Komitetu Konsultacyjnego miało miejsce 14 i 15 lipca 1998 roku w Warszawie, gdzie odbyła się sesja plenarna. Strona litewska zachęcała Polskę do większej aktywności w Radzie Państw Morza Bałtyckiego. Jedną z propozycji odnosiła się do zmniejszenia potencjału militarnego Morza Bałtyckiego.

⁷ AP RP..., sygn. 413/4, *Wspólna deklaracja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezydenta Republiki Litewskiej*, Warszawa, 19 czerwca 1997 r., s. 59–61. Zamieszczono także: Zbiór Dokumentów 1997, nr 2 (kwiecień–czerwiec), s. 42–46.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

W związku z zapowiadaną na październik 1998 roku Konferencją Parlamentarną w Kaliningradzie państwa wskazały na duże znaczenie tego regionu dla Polski i Litwy jako ważnego partnera gospodarczego.

Państwa współpracowały ze sobą na forum różnych organizacji międzynarodowych. Przedstawiciele litewscy liczyli także na wsparcie ONZ – Litwa kandydowała do Rady Bezpieczeństwa na lata 2004–2005. Strona polska wspierała także dążenia litewskie do UE i do Środkowoeuropejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (CEFTA – *Central European Free Trade Agreement*). Duże znaczenie państwa przywiązywały do współpracy energetycznej i większego zaangażowania środków w tę część gospodarki. W sprawach transportu kluczowa była wówczas przebudowa dróg przygranicznych. Dużym utrudnieniem dla współpracy były kłopoty infrastruktury drogowej i kolejowej. Konieczna była jej poprawa na trasie kolejowej Warszawa–Suwałki–Kowno. Duże utrudnienia istniały w tamtym okresie na przejściu granicznym Kalwaria–Budzisko w związku ze znacznym wzrostem transportu. Lepsza organizacja pracy mogłaby wpłynąć na poprawę sytuacji. Problematykę transportową podjęto także w związku Forum Polska–Ukraina–Litwa, które miało odbyć się w Kłajpedzie. Omówiono sprawę rozwoju gospodarczego Wileńszczyzny. Stwierdzono, że duże znaczenie miałyby włączenie obwodu wileńskiego do euroregionu „Niemen”, co dawałoby wówczas możliwość wykorzystania środków unijnych w ramach funduszu PHARE.

Jednym z poruszonych tematów była sprawa mniejszości narodowych. Obie strony podkreśliły, że mniejszości narodowe w obu państwach, polska i litewska, miały dobre warunki do aktywności w dziedzinie kultury. W trakcie spotkania omawiano także sprawy obchodów 200. rocznicy urodzin Adama Mickiewicza, funkcjonowania Uniwersytetu Polskiego w Wilnie oraz kwestię umowy o pisowni imion i nazwisk w języku ojczystym¹⁰.

Trzecie posiedzenie prezydenckiego Komitetu Konsultacyjnego odbyło się 1–2 marca 1999 roku w Wilnie¹¹. Ważnym punktem obrad była planowana wizyta A. Kwaśniewskiego na Litwie w kwietniu tego roku. Odniesiono się do najważniejszych kwestii programowych planowanego pobytu polskiego prezydenta. Dużo miejsca poświęcono sprawom gospodarczym. Strona litewska wskazywała na powiększający się deficyt handlowy Litwy z Polską. Postulowano, aby doprowadzić do liberalizacji handlu artykułami rolnymi. W tym czasie zwiększyła się liczba polsko-litewsko-rosyjskich przedsiębiorstw¹². W relacjach z tym regionem Litwa proponowała rozwinięcie współpracy z państwami skandynawskimi. Wskazywano, iż państwa powinny przekazać Rosji komunikat, że specjalne relacje z Obwodem Kaliningradzkim nie były wymierzone w wewnętrzne rozbitcie Rosji. Jednocześnie Polska i Litwa wyrażały chęć utrzymania dobrych relacji z Białorusią i Ukrainą.

¹⁰ AP RP..., sygn. 413/4, *Komunikat z II posiedzenia Komitetu Konsultacyjnego Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Litewskiej*, Warszawa, 14–15 lipca 1998 r., s. 50.

¹¹ Delegacji polskiej przewodniczył Andrzej Majkowski. AP RP..., *Współpraca z poszczególnymi krajami – Litwa 1999*, sygn. 344/3, *List do Pani Eufemii Teichman Ambasadora RP w Wilnie*, Warszawa, 2 lutego 1999 r., s. 1.

¹² Prawdopodobnie na skutek napływu kapitału z Obwodu Kaliningradzkiego.

Obawiano się doprowadzenia do izolacji tych państw w polityce międzynarodowej. Rozumiano, że duże znaczenie dla wzajemnej współpracy ma stworzenie wspólnej sieci energetycznej. Ważną barierą w wymianie handlowej był szczególnie stan polskich dróg, szczególnie potrzebna była intensyfikacja prac na drodze Via Baltica. Litwa dążyła także do podpisania protokołu współpracy, który miał obejmować sprawy wymiany informacji o obrocie towarami strategicznymi. Zapowiedziano powołanie pełnomocnika do spraw dziedzictwa kulturalnego, a także zakończenie negocjacji związanych z umową o wzajemnym uznawaniu świadectw i dyplomów. Strona litewska prosiła również o dofinansowanie litewskiego Domu Kultury w Sejnach.

W 1999 roku przypadły obchody 50-lecia powstania Rady Europy. W związku z tym faktem uznano, że należy zwrócić szczególną uwagę na problemy mniejszości. Strona litewska apelowała do strony polskiej z prośbą, aby reforma oświaty nie spowodowała pogorszenia sytuacji mniejszości litewskiej w Polsce. Obie strony podkreślały znaczenie bezpośrednich kontaktów społeczeństw w obu państwach. W rozmowach powrócono do umowy o pisowni imion i nazwisk, dyskutowano także o umowie o zwalczaniu zorganizowanej przestępczości. Litwa liczyła na systematyczną pomoc Polski w jej staraniach o wstąpienie do NATO, podkreślając „kluczowe znaczenie pomocy Polski”. W sprawach międzynarodowych zwrócono uwagę na konieczność zmiany polityki UE wobec Białorusi, tak aby była ona bardziej „realistyczna”¹³.

W dniach 18–19 października 1999 roku doszło w Warszawie do czwartego spotkania w ramach sesji plenarnej prezydenckiego Komitetu Konsultacyjnego¹⁴. Bardzo wyraźnie podkreślono wsparcie Polski dla dążeń Litwy w zakresie integracji europejskiej i euroatlantyckiej. Wspólnie zakładano, że w NATO będzie obowiązywała zasada otwartości dla wszystkich nowych kandydatów. Przedstawiciele komitetu podkreślili dobrą współpracę wojskową Polski i Litwy. Wówczas Litewsko-Polski Batalion Sił Pokojowych (LITPOLBAT) osiągnął gotowość bojową, a część litewskiego plutonu z batalionu specjalnego z Kowna został włączony do polskiego kontyngentu, który istniał w ramach operacji „Kfor” (*Kosovo Force*).

Tradycyjnie dyskutowano o współpracy kulturalnej. Powrócono do zorganizowanej w Wilnie imprezy – Dni Krakowa, a także do uroczystości wręczenia indeksów litewskim studentom przez Prezydenta RP w Koszalinie. Nie pominięto spraw problemowych, a strona polska zwracała uwagę na konieczność zachowania proporcji narodowościowych w miejscach zamieszkania przez mniejszość polską w wyniku reformy administracyjnej, która była odkładana na prośbę Polski. Powrócono także do nieuregulowanej sprawy związanej z pisownią imion i nazwisk.

¹³ AP RP..., sygn. 413/4, *Komunikat z III posiedzenia Komitetu Konsultacyjnego Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Litewskiej, Wilno, 1–2 marca 1999 roku*, s. 51.

¹⁴ Członkowie komitetu uczestniczyli w premierze filmu Andrzeja Wajdy *Pan Tadeusz*. AP RP..., sygn. 344/3, *List do Stanisława Żurowskiego, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Kultury i Sztuki, Warszawa, 29 września 1999 r.*, s. 58.

14 grudnia 1999 roku miała zostać podpisana umowa o współpracy w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego, co było także przedmiotem dyskusji.

W sprawach gospodarczych bardzo dobrze oceniano polsko-litewską wymianę handlową. Pozytywnie recenzowano efekty wprowadzenia umowy o wolnym handlu oraz liberalizację handlu towarami przemysłowymi¹⁵. Zarazem strony wskazały na mniejszą dynamikę handlu, niż wcześniej zakładano. Liczono na efekty planowanych rozmów przedstawicieli rolnictwa w sprawie handlu towarami rolnymi związanymi z umową o wolnym handlu. Zakładano poszerzenie współpracy dotyczącej transportu drogowego i kolejowego, promowana miała być wymiana handlowa i inwestycje. Strony miały nadzieję na szybkie członkostwo Litwy w Światowej Organizacji Handlu (WTO – *World Trade Organization*) oraz w CEFTA. Powrócono także do tematu współpracy energetycznej, traktując go jako czynnik integrujący. Strony omówiły memorandum, uznając, że szczegółami zajmie się Rada Międzyrządowa. Analizowano także współpracę pozarządową. W tym kontekście znaczenie miała działalność Wspierania Współpracy Polsko-Litewskiej Fundacji im. Adama Mickiewicza. Zaproponowano, aby wyróżniać „za wybitne osiągnięcia we współpracy polsko-litewskiej”¹⁶. W trakcie tego posiedzenia został ostatecznie zatwierdzony statut komitetu ze szczegółowymi informacjami dotyczącymi działania organu prezydentów państw.

W spotkaniu z komitetem uczestniczył także minister spraw zagranicznych Bronisław Geremek. Strona litewska wskazała na nierozwiązane problemy mniejszości litewskiej. Rozmawiano o współpracy dwustronnej i możliwościach jej poszerzenia. Polska była gotowa przekazywać Litwie doświadczenia dotyczące negocjacji z UE. Litwa musiała rozstrzygnąć sprawę Ignalińskiej Elektrowni Atomowej oraz zdefiniować możliwą datę akcesji do UE¹⁷. Prezydent Kwaśniewski podkreślił „opiekunczą” rolę komitetu w stosunku do różnych spraw, a także chciał, aby obie strony próbowały rozwiązać wspólne problemy do końca tysiąclecia¹⁸.

W dniach 22–23 marca 2000 roku odbyło się w Wilnie piąte posiedzenie prezydenckiego Komitetu Konsultacyjnego. Przedstawiciele państw wyrażali zadowolenie w związku z intensywnością kontaktów polsko-litewskich, a w sposób szczególny prezydentów państw. Strona litewska dziękowała Polsce za ciągłe poparcie dążeń Litwy do struktur NATO. Wysoko oceniano współpracę wojskową, a szczególnie funkcjonowanie polsko-litewskiego batalionu LITPOLBAT. Strony satysfakcjonowała również współpraca gospodarcza. Wysoki poziom obrotów handlowych związany był z wprowadzeniem umowy o wolnym handlu. Zwrócono uwagę na niskie zaangażowanie kapitałowe polskich firm inwestycjami na Litwie. Zastanawiano się nad możliwą liberalizacją handlu artykułami rolnymi, ale zwracano

¹⁵ Umowa o wolnym handlu obowiązywała od 1 stycznia 1997 roku, a liberalizacja handlu towarami przemysłowymi od 1 lipca 1998 roku.

¹⁶ Zwrócono się do prezydentów państw o objęcie patronatu nad przyznawaniem wyróżnienia, a także o powołanie kapituły przedsięwzięcia w celu proponowania laureatów.

¹⁷ Polska i Litwa zakładały, że reforma UE nie wpłynie na proces przyjmowania nowych członków.

¹⁸ AP RP..., sygn. 413/4, *Komunikat z IV posiedzenia Komitetu Konsultacyjnego Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Litewskiej, Warszawa, 18–19 października 1999 r.*, s. 53–54.

uwagę na niezbędne konsultacje z organizacjami rolniczymi. Ważnym zagadnieniem była także współpraca energetyczna. Strona litewska zaproponowała, aby możliwie szybko stworzyć jednolity system energetyczny oraz przygotować i podpisać umowę odnoszącą się do wzajemnego handlu energią elektryczną w ramach porozumienia trójstronnego z udziałem Polski, Litwy i Słowacji.

Intensywnie rozwijała się współpraca kulturalna. W czasie rozmów wskazywano na kilka przedsięwzięć, które były realizowane w tamtym okresie: rozpoczęcie budowy Domu Kultury w Puńsku¹⁹; organizowanie dużych imprez kulturalnych, tj. Międzynarodowych Spotkań Młodzieży, Dni Kultury Litewskiej w Polsce i Dni Kultury Polskiej na Litwie; działalność różnych fundacji i towarzystw; ustanowienie nagrody „za szczególne osiągnięcia w umacnianiu współpracy polsko-litewskiej”²⁰. Rozważano możliwości nowych form współpracy młodzieży polskiej i litewskiej, ale ograniczeniem były problemy finansowe. Uznano, że należy zainteresować krajowe przedsiębiorstwa tym, aby wsparły finansowo tej rodzaj działalności.

Niezbędnym tematem rozmów były problemy mniejszości narodowych, na które zwracano uwagę szczególną. W tamtym okresie jedną z ważniejszych kwestii była sprawa polskiego szkolnictwa na Litwie. Wówczas w systemie litewskim wprowadzono obowiązkowy egzamin z języka polskiego (jako ojczystego) na tzw. małej maturze. W roku szkolnym 2000/2001 planowano wprowadzanie egzaminu maturalnego z języka ojczystego (jako egzaminu dodatkowego). Przy litewskim Departamencie Mniejszości Narodowych miała powstać stała polska grupa konsultacyjna oraz specjalna komisja, których zadaniem miało być zajęcie się kwestią zwrotu ziemi mniejszości polskiej na Wileńszczyźnie. Strona litewska była zaniepokojona antylitewskimi posunięciami w Polsce, które oceniała jako nieobiektywne. Wskazywała, iż należy próbować przedstawić w Polsce także perspektywę Litwy. Według przedstawicieli litewskich, strona polska powinna wpłynąć na legislację tak, aby poprawić sytuację mniejszości narodowych. Proponowano stworzenie w ramach polskiego MSZ departamentu, którego zadaniem byłoby rozwiązywanie problemów mniejszości narodowych²¹. Liczono na przygotowanie jednolitej strategii działań związanych ze sprawami mniejszości narodowych.

W trakcie spotkania podkreślono konieczność budowania przyjaznych relacji z Ukrainą, Rosją i Białorusią, co pomogłoby rozwiązywać problemy, wpływałoby na dobre stosunki międzyludzkie oraz niwelowałoby istniejące stereotypy. 23 marca 2000 roku doszło do spotkania członków komitetu z prezydentem Valdasem

¹⁹ Inwestycja była finansowana przez stronę polską i litewską.

²⁰ Nagroda miała wymiar symboliczny, ale też i finansowy. Laureat nagrody miał otrzymywać 2000 €.

²¹ Jeżeli chodzi o liczby, sytuacja mniejszości narodowych w obu krajach nie była porównywalna. Na Litwie zamieszkiwało około 20% mniejszości narodowych (według spisu z 1989 roku). W Polsce, w świetle spisu powszechnego z 2001 roku, liczba mniejszości narodowych nie przekraczała 1,5%.

Adamkusem, który w dalszym ciągu liczył na wiele wspólnych działań Polski i Litwy, szczególnie w kontekście integracji europejskiej²².

W wyniku ustaleń polsko-litewskiego komitetu prezydenckiego i przy akceptacji obu prezydentów podjęto działania na rzecz ustanowienia statuetki za rozwój współpracy i przyjaźni między społeczeństwami Polski i Litwy²³. Litewski prezydent, wydając specjalny dekret, powołał 16 marca 2001 roku kapitułę, która miała decydować o przyznaniu wyróżnienia²⁴, 29 maja tego samego roku został zatwierdzony regulamin określający zasady jego przyznawania²⁵. Nagroda przyznawana raz do roku miała nosić imię Jerzego Giedroycia²⁶.

W 2001 roku Komitet Konsultacyjny spotkał się dwukrotnie. Pierwsze spotkanie odbyło się w dniach 19–20 czerwca w Wilnie. Było to już siódme spotkanie tego gremium. Duże znaczenie miały wówczas przygotowania do obchodów 10. rocznicy nawiązania polsko-litewskich stosunków dyplomatycznych. Tematem rozmów były relacje między państwami, współpraca gospodarcza i kulturalna²⁷. Drugie spotkanie komitetu miało miejsce 10–11 grudnia w Warszawie. W trakcie posiedzenia dokonano oceny współpracy państw w różnych obszarach i podkreślono dynamikę tej współpracy. Dla obu państw niezwykle ważny miał być 2002 rok – w związku z rozmowami z UE w sprawie przystąpienia do struktur europejskich. Zdawano sobie sprawę z konieczności ścisłego współdziałania w tym zakresie. Poparto propozycję udziału w formułowaniu projektów dotyczących ochrony wspólnego dziedzictwa narodowego czy rozwoju transportu. Wspólne projekty miały być powiązane z planami ogólnoeuropejskimi. Państwa miały współpracować ze sobą w kwestii kreowania polityki wschodniej, także po rozszerzeniu granic UE. Dużą wagę przywiązywano do relacji państw z Obwodem Kaliningradzkim. Relacje

²² AP RP..., sygn. 413/4, *Komunikat z V posiedzenia Komitetu Konsultacyjnego Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Litewskiej, Wilno, 22–23 marca 2000 r.*, s. 55–56.

²³ Przewodniczącym kapituły został Andrzej Majkowski. AP RP..., *Współpraca z poszczególnymi krajami – Litwa 2001*, sygn. 452/5, *List do Pana Andrzeja Majkowskiego, Podsekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta RP (od Edmunda Pawlaka, Prezesa Zarządu Fundacji Wspierania Współpracy Polsko-Litewskiej im. Adama Mickiewicza, Warszawa, 13 kwietnia 2001 r.*, s. 34–35; *List do Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego (od Andrzeja Majkowskiego, Podsekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta RP)*, Warszawa, 11 lipca 2001 r., s. 54.

²⁴ AP RP..., sygn. 452/5, *Dekret Prezydenta Republiki Litewskiej o powołaniu Kapituły nagrody przyznawanej przez Fundację wsparcia stosunków polsko-litewskich im. Adama Mickiewicza, Wilno, 16 marca 2001 r.*, s. 36.

²⁵ Nagroda mogła być przyznawana organizacjom i instytucjom pozarządowym, samorządom i organizacjom pogranicza, wybitnym osobistościom, a kandydatów do nagrody zgłaszały kapituły. AP RP..., sygn. 452/5, *Regulamin dorocznej Fundacji Wspierania Współpracy Polsko-Litewskiej im. A. Mickiewicza za szczególne osiągnięcia w rozwoju współpracy i dobrych stosunków między społeczeństwami Polski i Litwy (Regulamin został zatwierdzony przez Zarząd Fundacji w dniu 29. 05. 2001 r.)*, s. 55.

²⁶ AP RP..., sygn. 452/5, *List do Pana Edmunda Pawlaka, Prezesa Zarządu Fundacji Wspierania Współpracy Polsko-Litewskiej, Warszawa, 13 lipca 2001 r.*, s. 60.

²⁷ Delegacji polskiej przewodniczył Andrzej Majkowski, Pełnomocnik Prezydenta RP a zarazem Podsekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP, a litewskiej Edgijus Mellūnas, Pełnomocnik Prezydenta RL i jego doradca. AP RP..., sygn. 452/5, *Program spotkania Komitetu Konsultacyjnego Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Litewskiej, Wilno, 19–20 czerwca 2001 r.*, s. 28–33.

z Białorusią oba państwa miały opierać na działaniach regionalnych oraz kontaktach międzyludzkich. Konieczna była także większa aktywność we współpracy młodzieży polskiej i litewskiej²⁸. Strona litewska dziękowała Polsce za wsparcie w jej dążeniach do NATO i oczekiwała na zaproszenie na szczyt w Pradze w 2002 roku.

W sprawach związanych ze sprawami mniejszości narodowych strony oczekiwały szybkiego załatwienia najważniejszych problemów²⁹. Zakładano, że ułatwienia graniczne w postaci modernizacji punktów granicznych i ostatecznego dopełnienia umowy o wspólnej odprawie celnej zostaną szybko wdrożone w życie. Dobrze oceniano współpracę gospodarczą i rosnącą dynamikę handlową. Komitet nawoływał o skuteczne działania w sprawie koncepcji połączenia sieci gazowych i elektrycznych oraz w kwestii budowy autostrad. Duże możliwości, według członków komitetu, mogły dawać wspólne działania związane z turystyką i ochroną środowiska³⁰.

W trakcie spotkania podsumowano także obchody 10. rocznicy nawiązania polsko-litewskich stosunków dyplomatycznych i udział w tych wydarzeniach prezydentów państw. Aleksander Kwaśniewski, który wziął udział w spotkaniu, zaproponował, aby Komitet Konsultacyjny był inicjatorem tłumaczenia książek z zakresu literatury, historii i filozofii z języka polskiego na język litewski i z litewskiego na polski. Następne spotkanie miało odbyć się w końcu pierwszego półrocza 2002 roku na Litwie³¹.

Podsumowanie

W latach 1997–2001 polsko-litewskie relacje stały na bardzo wysokim poziomie. Oba państwa łączyły wspólne interesy związane z polityką zagraniczną i bezpieczeństwem narodowym. W 1999 roku Polska stała się członkiem NATO i przez cały czas wspierała Litwę w jej dążeniach do uzyskania członkostwa w tej organizacji. W sensie politycznym i wojskowym była to ważna kwestia dla obu państw. Przykładem takiej współpracy był polsko-litewski batalion wojskowy LITPOLBAT. Jednocześnie państwa negocjowały zasady przystąpienia do UE. Wiele spraw było ustalanych wspólnie, wiele razem negocjowano. Dążenie do NATO i UE było silnym spoiwem łączącym oba państwa, które nazywały siebie partnerami strategicznymi.

Powołany przez głowy państw Komitet Konsultacyjny Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Litewskiej miał głównie wspierać proces podejmowania decyzji na różnych szczeblach, a czasami także je przyspieszać, w związku

²⁸ Rozważano utworzenie domu spotkań młodzieży polskiej i litewskiej.

²⁹ Wśród nich znalazły się po raz kolejny sprawy polskiej oświaty na Litwie oraz kwestia umowy o pisowni imion i nazwisk osób, które należały do mniejszości narodowych.

³⁰ Planowano wydanie katalogu usług turystycznych obu państw.

³¹ AP RP..., sygn. 452/5, *Notatka z VIII posiedzenia Komitetu Konsultacyjnego Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Litewskiej, Warszawa, 10–11 grudnia 2001 r.*, s. 106–108.

z silnym „umocowaniem” instytucjonalnym i politycznym. Spotkania jego członków dawały ekspertom możliwość do dyskusji i wypracowania rekomendacji dla dalszych działań. Powołanie takiego organu świadczyło o wadze, jakie oba państwa przykładały do wzajemnej współpracy. Z analizy dokumentów ze spotkań komitetu prezydenckiego widać, że odnoszono się do różnych problemów w zakresie polityki zagranicznej państw, współdziałania na forum różnych organizacji międzynarodowych, spraw gospodarczych, infrastruktury, współpracy w zakresie kultury czy wymiany młodzieży. Nie pomijano spraw trudnych, związanych z problemami mniejszości narodowych – mniejszości litewskiej w Polsce i mniejszości polskiej na Litwie. Niestety, były sprawy, które pozostały nierozwiązane do dzisiaj, szczególnie w odniesieniu do Polaków na Litwie, np. sprawa pisowni imion i nazwisk w języku ojczystym czy kwestia zwrotu ziemi na Wileńszczyźnie.

W obszarze politycznym wspólna praca na pewno przyczyniała się do sukcesu międzynarodowego, jakim było przyjęcie Litwy w struktury Paktu Północnoatlantyckiego oraz przystąpienie obu krajów do UE w 2004 roku. Duże znaczenie miała aktywność prezydentów obu państw, którzy podkreślali istotę współpracy politycznej i angażowali się w wiele przedsięwzięć. W omawianym okresie relacje polsko-litewskie uznawano za najlepsze w całej historii, mówiono o tym po obu stronach granicy. W tym kontekście rola prezydentów i powołanego przez nich organu do budowania pozytywnych wzajemnych relacji była bardzo znacząca.

Literatura

1. Archiwum Prezydenta RP, Zespół Kancelarii Prezydenta RP, *Współpraca z poszczególnymi krajami – Litwa 1999*, sygn. 344/3; *Współpraca z poszczególnymi krajami – Litwa 2000*, sygn. 413/4; *Współpraca z poszczególnymi krajami – Litwa 2001*, sygn. 452/5.
2. Bierowiec M., *Analiza stosunków polsko-litewskich w latach 1991–2007*, Dialogi Polityczne 2007, nr 8.
3. Bobryk A., *Odrodzenie narodowe Polaków w Republice Litewskiej 1987–1997*, Toruń 2005.
4. Brodowski L., *Stosunki z Litwą*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1995.
5. Cieplak P., *Stosunki polsko-litewskie*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1992.
6. Gasztoł M., *Stosunki z Litwą*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2000.
7. Jakimowicz R., *Polityczne aspekty stosunków polsko-litewskich 1991–2003*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie 2006, nr 706.
8. Kukułka J., *Traktaty sąsiedzkie Polski odrodzonej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1998.
9. Kupicki R., Szczepanik K., *Polityka zagraniczna Polski 1918–1994*, Warszawa 1995.
10. Kuźniar R., *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008.
11. Madera A.J., *Polska polityka zagraniczna. Europa Środkowo-Wschodnia 1989–2003*, Rzeszów 2003.
12. Malewicz P., *Polska polityka wschodnia w latach 1989–1991*, Toruń 2008.
13. Modzelewski W.T., *Stosunki polsko-litewskie*, [w:] *Polska wobec sąsiadów. Współczesne stosunki polityczne*, red. W.T. Modzelewski, Olsztyn 2009. *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, red. R. Kuźniar i K. Szczepanik, Warszawa 2002.

14. *Polska i jej sąsiedzi w latach dziewięćdziesiątych. Polityczne i ekonomiczne aspekty współpracy i integracji*, red. B. Łomiński i M. Stolarczyk, Katowice 1998.
15. *Polska i jej wschodni sąsiedzi*, red. A. Andrusiewicz, Rzeszów 1997.
16. *Polska polityka zagraniczna w procesie przemian po 1989 roku*, red. A. Żukowski, Olsztyn 1999.
17. Przyborowska-Klimczak A., Staszewski W., *Stosunki traktatowe Polski z państwami sąsiednimi. Wybór dokumentów*, Lublin 1998.
18. Sidorkiewicz K., *Kształtowanie instytucjonalnych stosunków polsko-litewskich w latach 1996–1998: partnerstwo strategiczne*, Przegląd Wschodnioeuropejski 2012, nr 3.
19. Sidorkiewicz K., *Między demokracją a buntem. Działalność polityczna i samorządowa Polaków w Republice Litewskiej (1988–2011)*, Elbląg 2011.
20. Srebrakowski A., *Polacy w Litewskiej SRR 1944–1989*, Toruń 2000.
21. *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Wilnie dnia 26 kwietnia 1994 r.* (Dz.U. 1995, Nr 15, poz.71).
22. Widacki J., *Stosunki z Litwą*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1997.
23. Wizimirska B., *Stosunki z Litwą*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1998.
24. Wizimirska B., *Stosunki z Litwą*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1999.

THE CONSULTATIVE COMMITTEE OF THE PRESIDENTS OF POLAND AND LITHUANIA AND ITS ACTIVITY IN 1997–2001

Abstract: *In the 1990s of the 20th century Poland and Lithuania undertook various joint activities. In 1994 both states signed a treaty which regulated the basic relations. The strategic partnership was determined in 1997. Joining the NATO and European Union became the main aim of the foreign policy, which demanded the cooperation of Parliaments, governments and presidents. The heads of the two states decided to appoint the Consultation Committee of the Presidents of Poland and Lithuania. In this article the author analyses the activities of that body since the very beginning until 2001. The main source of information are the documents from the Archive of the Polish President.*

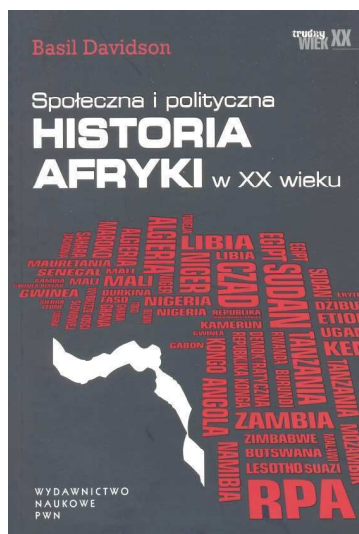
RECENZJE

Edward Janusz Jaremczuk

Recenzja książki: Basil Davidson, *Spoleczna i polityczna historia Afryki w XX wieku*, przeł. Bartosz Hlebowicz, wstęp Hanna Rubinkowska-Anioł, Wydawnictwo Naukowe PWN, wyd. 3, Warszawa 2011, ss. 288

Rok 2011 był rokiem burzliwych zmian na afrykańskim kontynencie, nie tylko za sprawą kolejnych rewolucji na jego północy. Okazał się rokiem zwrotnym również dla części Afryki położonej na południe od Sahary. Według danych Banku Światowego w ciągu ostatniej dekady sześć z dziesięciu najdynamiczniej rozwijających się gospodarek to gospodarki afrykańskie, natomiast w ciągu ostatnich ośmiu lat Czarny Kontynent rozwijał się szybciej niż Wschodnia Azja, w tym Japonia. Międzynarodowy Fundusz Walutowy szacuje, że w 2011 roku średni wzrost PKB wszystkich krajów kontynentu oscylował wokół 6%, to jest mniej więcej tyle, ile prognozuje się w 2012, choć niektóre kraje mogą odnotować aż 10% wzrost gospodarczy. Wielu ekonomistów i różnego rodzaju ekspertów prognozuje, że Afryka stanie się nareszcie rzeczywistym i psychologicznym motorem napędzającym poturbowaną w ostatnich latach globalną gospodarkę! Wynika to głównie ze stabilizacji politycznej w wielu regionach kontynentu. W 1998 roku 14 afrykańskich krajów było niszczone przez wojnę, kolejne 11 cierpiało z powodu niestabilnej sytuacji politycznej. W końcu 2011 roku tylko cztery kraje nadal były ogarnięte wojną, a zaledwie kilka przechodzi poważne kryzysy polityczne. Kończą się długotrwałe dyktatury grup etnicznych, odbywają się mniej lub bardziej demokratyczne wybory. Eksperci przewidują, że ubiegłoroczne przesilenia w Afryce Północnej nie spowodują zahamowania wzrostu gospodarczego w kolejnych latach. Kolejnym katalizatorem zmian są utrzymujące się wysokie ceny surowców, które pozwalają na finansowanie inwestycji wewnętrznych.

Zatem Afryka zaczyna wychodzić na prostą... i po dekadach należących do azjatyckiego tygrysa następuje pora afrykańskiego lwa! Pomimo że cały kontynent wciąż jest pełen ogromnych dysproporcji, rodzi się grupa społeczna, którą śmiało można nazwać kołem napędowym rozwijającej się gospodarki. Już obecnie 60 mln



gospodarstw domowych posiada roczne dochody przekraczające 3 tys. \$, czyli znajduje się powyżej progu ubóstwa. Do 2015 roku takich rodzin ma być już 100 mln – tyle ile obecnie mamy w Indiach! Nie jest to oczywiście jeszcze klasa średnia w rozumieniu zachodnim, ale bogacący się w szybkim tempie mieszkańcy Afryki to nic innego, jak nowa ogromna rzesza konsumentów już obecnie gotowa nabywać więcej dóbr i usług!

Dzieje Afryki XX wieku układają się w jakże inną historię niż ta, którą Davidson sygnalizował w swoich wcześniejszych publikacjach. Ona również potwierdza opinie, że Afryka, cały kontynent podlega ciągłym zmianom i chociaż wolno, to podąża w dobrym kierunku. Powinniśmy o tym pamiętać i mieć świadomość tych zmian oraz tego, czego Afryka doświadczyła. Jej historia jest nadal bolesna, a zarazem pełna determinacji i woli walki.

W minionym stuleciu Afrykanie przeszli długą drogę od bycia członkami europejskich kolonii, przez udział w wojnach światowych i okres walk o niepodległość, do bycia ludźmi mieszkającymi w suwerennych państwach. Po wywalczeniu niezależności większość krajów nadal boryka się z zakorzenionym w wielu miejscach trudnym dziedzictwem, problemami i konfliktami wewnętrznymi, w wielu miejscach rolę rządów kolonialnych przejęły międzynarodowe koncerny, bogacące się na eksploatacji afrykańskich bogactw naturalnych.

Spoleczna i polityczna historia Afryki w XX wieku to książka, którą Basil Davidson napisał jako doświadczony afrykanista. Była to jedna z ostatnich pozycji, jakie wyszły spod jego pióra. Davidson zasłużył na szacunek. Choć był samoukiem, miał niezwykle bogate doświadczenie. Przez prawie 70 lat był wszędzie tam w Afryce, gdzie działo się coś ważnego dla tego kontynentu i zamieszkujących go ludzi. Dzięki swojej obecności i czynnemu uczestnictwu, zyskał sławę jako specjalista od historii Afryki. Mimo że naprawdę nie był historykiem (formalną edukację zakończył w wieku 16 lat). Od tego momentu wiedzę i doświadczenie zdobywał jako uczestnik wydarzeń, które mógł osobiście obserwować, zresztą nie tylko w Afryce. W okresie międzywojennym pracował jako dziennikarz, korespondent brytyjskich gazet: „The Economist” i „The Star”. Podczas II wojny światowej walczył w partyzantce w Jugosławii. Później wrócił do pisania. W latach 40. ubiegłego wieku publikował w „The Times”, później w „Daily Herald”, „Daily Mirror” oraz wielu innych. Był świadkiem wielu zdarzeń wojennych w Afryce. Zawsze podążał własnymi drogami, był nawet agentem brytyjskiego wywiadu. Podróżował i ciągle pisał oraz wydawał kolejne książki; ukazywał w nich obraz świata, w który mocno wierzył, bo widział go na własne oczy. W latach 80. rozpoczął współpracę z brytyjską TV Chanel 4 i stworzył ośmiuodcinkowy serial poświęcony w całości historii Afryki. Zmarł w 2010 roku w wieku 95 lat.

Książka ma kompozycję przejrzystą dla czytelnika, pozwala lepiej zrozumieć zawarte w niej hipotezy badawcze oraz uwzględnić diagnozę problemów nurtujących Afrykę XX wieku. Publikacja składa się z czterech części. Część pierwsza jest wprowadzeniem do historii kontynentu. Dokładnie pokazuje, jak ważny jest to fragment Ziemi, ukazuje Afrykę jako kolebkę ludzkości – przecież naukowcy

dowiedli, że nasi przodkowie żyli właśnie tam i stamtąd rozeszli się po całym świecie. Wszystko to robili mimo przeszkód stawianych im przez wrogie środowisko oraz uciążliwy klimat. Część druga nosi tytuł *Kapitalizm zagrożony, 1930–1945*. Przedstawia czasy, kiedy trudno było sobie wyobrazić, że Afrykanie mogliby odzyskać wolność i sami rządzić swoimi krajami. Wtedy tylko Etiopia i Liberia miały własne rządy. Wszystko zmieniły ostateczne wyniki trwającej ponad pięć lat II wojny światowej. Kolejna trzecia część to cała gama problemów i zagadnień związanych z rozwojem i sukcesami afrykańskich ruchów nacjonalistycznych w wyzwolaniu krajów spod rządów kolonialnych po II wojnie światowej. Czwarta część pt. *Odzyskana wolność: rozwój i problemy* przedstawia, jakie korzyści i jakie problemy przyniosła Afryce niepodległość, głównie w latach 1960–1990. Ponadto pozycja zawiera kalendarium najważniejszych wydarzeń i jest swego rodzaju zestawieniem poszczególnych okresów i dat niezwykle ważnych w historii współczesnej Afryki. Jednak najważniejszym elementem książki Basila Davidsona jest propozycja lektur dodatkowych. Jest to doskonały wykaz książek, które poświęcone są współczesnej Afryce i z praktyki wiem, że są to najbardziej przydatne pozycje literatury pomocniczej. Do tej propozycji wydawca dołączył wykaz literatury w języku polskim.

Historia Afryki została napisana przede wszystkim dla studentów i innych czytelników, którzy przygotowują się do rozmaitych egzaminów na różnych etapach studiów i którym potrzebne jest ogólne, ale rzetelne przedstawienie współczesnej historii tego kontynentu. Pozycję autorstwa Basila Davidsona należy czytać jednocześnie z bardziej szczegółowymi opracowaniami historii narodowych i lokalnych, ponieważ zakres tematów jest bardzo duży i każdy z nich wymaga szczegółowej analizy. Jednak każda z jej części może być potraktowana jako osobne opracowanie. Jest to o tyle ważne, że zdecydowanie ułatwia korzystanie z opracowania, gdyż daje szansę poznania konkretnych wydarzeń bez potrzeby lektury całej książki. Zatem można pokusić się o tezę, iż Basil Davidson stworzył klasyczny skrypt dla studentów, choć, przypominam, nigdy nie zdobył, przynajmniej formalnie, kierunkowego wykształcenia. Takie a nie inne podejście do historii kontynentu wystawia jej autorowi bardzo pochlebne opinie i to głównie studentów, którzy ostatnimi laty zawsze mają za mało czasu na czytanie. Nie wiem, czy to tylko znak czasów, czy też wszechobecny wpływ Internetu oraz młodzieńczej nonszalancji w zdobywaniu wiedzy. Oczywiście jest to opinia trochę przesadzona, ale może będzie początkiem udawadniania przez młodych, że to co napisałem o ich stosunku do czytelnictwa jest zwyczajnym pomówieniem. Jeśli prawda jest całkiem inna, książkę Basila Davidsona na pewno ze zwykłej ciekawości przeczytają!

Reasumując, należy zwrócić uwagę na przejrzystą konstrukcję całej książki, a także na fakt, że podstawą tego opracowania jest niezwykle rzetelne zapoznanie się Autora z literaturą i piśmiennictwem dotyczącym tematu. Historia wyzwolonej Afryki nie jest historią smutną, ale nie ulega wątpliwości, że to historia trudna i pełna sprzeczności. Przede wszystkim to historia bardzo ludzka, historia

odwagi i porażek, rozpacz i niepowstrzymanego optymizmu, ludzkiej dobroci i ludzkiego zła. Sama książka jest bardzo cennym źródłem wiedzy na temat historii Afryki. Publikacja ta może zatem być nieocenionym przewodnikiem dla wszystkich zainteresowanych kontynentem afrykańskim, a także dla wykładowców akademickich oraz studentów.

NOTA O AUTORACH

1. **Grzegorz Pawłowski**, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Uniwersytet Gdański.
2. **Ewa Patra**, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Instytut Ekonomiczny.
3. **Marta Aniśkiewicz**, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Instytut Ekonomiczny.
4. **Katarzyna Olszewska**, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Instytut Ekonomiczny.
5. **Andrzej Michalik**, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Instytut Ekonomiczny.
6. **Andrzej Osiński**, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Instytut Ekonomiczny.
7. **Beata Pabian**, Warmińsko-Mazurski Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli w Elblągu.
8. **Krystyna Murawska**, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Instytut Ekonomiczny.
9. **Edward Janusz Jaremczuk**, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Instytut Ekonomiczny.
10. **Krzysztof Sidorkiewicz**, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Instytut Ekonomiczny.

