

ISSN 1642- 9613

ZESZYTY NAUKOWE
NR 29

Wydawnictwo Naukowe
Wyższej Szkoły Handlu i Usług
w Poznaniu
2014

WYŻSZA SZKOŁA HANDLU I USŁUG
W POZNANIU

ZESZYTY NAUKOWE
NR 29

Poznań 2014

Redaktor naczelny
Kamila Wilczyńska

Rada Programowa
*Adam Budnikowski, Bogusław Fiedor, Bohdan Gruchman (przewodniczący),
Waldemar Frąckowiak, Wacław Jarmolowicz, Aleksander Panasiuk, Ireneusz P. Rutkowski*

Komitety redakcyjne
*Kazimierz Adamek, (przewodniczący), Anetta Barska, Stefan Bosiacki, Krzysztof Kasprzak,
Kazimierz Rogoziński, Bernadeta Holderna-Mielcarek, Joanna Wiśniewska*

Redaktor naukowy
Kamila Wilczyńska

Copyright by Wyższa Szkoła Handlu i Usług
Poznań 2014

ISSN 1642- 9613
eISSN 2300 - 5475

Skład i druk
WYDAWNICTWO I DRUKARNIA UNI-DRUK s.j.
60-030 Luboń, ul. Przemysłowa 13
tel. 061 899 49 49 (do 52), fax 061 813 93 31
e-mail: biuro@uni-druk.pl

Spis treści

Przedmowa

Artykuły

Tadeusz Gadkowski

Ewolucja współpracy w zakresie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Evolution of the Cooperation within the Area of Freedom, Security and Justice of the European Union

Henryk Lisiak

Pierwsze wyzwania II Rzeczypospolitej

First challenges of Second Commonwealth of Poland

Janusz Karwat

Wielkopolska w systemie bezpieczeństwa II Rzeczypospolitej

Wielkopolska in the security system of II Rzeczpospolita

Zbigniew Dziemianko

Edukacja obywatelska w Wojsku Polskim w latach 1918 - 1939

Civil Education in Polish Army between 1918- 1939

Włodzimierz Malicki

Postmodernistyczne niebezpieczne bezpieczeństwo

Postmodern dangerous security

Wiesław Stach s.18

Od obrony cywilnej do zarządzania kryzysowego

From civil defense emergency management

Jacek Dubisz, Maciej Matusiak,

Kluczowe obszary zarządzania aktywami i pasywami przedsiębiorstwa

Key aspects of Asset and Liability Management for enterprises

Elżbieta Mirecka

Działania na rzecz przestrzegania transparentności i jednoczesnej ochrony interesów oaz podatkowych

Actions towards abiding of transparency and protection of tax oasis interests

Karol Andrzejewski,

Systemy zarządzania jakością w administracji samorządowej

Quality management systems in public administration

Bernadeta Holderna-Mielcarek

Inscenizacja produktu turystycznego jako element koncepcji zarządzania miejscem recepcji turystycznej w ekonomii doświadczeń

Staging a tourism product as the element of the concept of managing a tourist reception centre in the experience economy

Marcel Kamba-Kibatshi

The Constraint to the development of the private sector and poverty in the Democratic Republic of the Congo

Ograniczenia w rozwoju sektora prywatnego i ubóstwo w Demokratycznej Republice Konga

Joanna Śniadek

Problem oceny efektywności wydatków samorządów terytorialnych na kulturę fizyczną

The issue of evaluating the efficiency of local governments' spending on physical culture

Agnieszka Wartecka-Ważyńska

Społeczne aspekty rynku pracy absolwentów Uczelni Wychowania Fizycznego

Social aspects of graduates of Physical Educations Institutions on the labour market

Magdalena Ewa Kozera, Olga Maria Grabowska- Chenczke

Rola usług szkoleniowych w sytuacji pogłębiającego się kryzysu pracy na świecie

The role of training services in a situation of deepening the job crisis of the world

Recenzje, Sprawozdania, Informacje

Wystawa czasowa „*Labor omnia vincit. Życie i dzieło Hipolita Cegielskiego w 200. rocznicę urodzin*” – Hanna Ignatowicz

Sprawozdanie z konferencji *Ksiądz Piotr Wawrzyniak jako wzór społecznika i przywódcy lokalnego w XXI wieku* – Kamila Wilczyńska

Sprawozdanie z IV Międzynarodowej Konferencji Interdyscyplinarnej „Współczesne Nurty Badawcze młodych naukowców” - Zbigniew Dziemianko

Sprawozdanie z IV Międzynarodowej Konferencji „Bezpieczeństwo Współczesnego Świata – wyzwania i zagrożenia” – Zbigniew Dziemianko

Przedmowa

W niniejszym zbiorze artykułów w Zeszytach Naukowych Nr 29 Wyższej Szkoły Handlu i Usług w Poznaniu podjęto wiele istotnych tematów związanych z bezpieczeństwem narodowym, z problemami zarządzania finansami przedsiębiorstw czy zarządzania w administracji samorządowej. Tadeusz Gadkowski analizuje ewolucję współpracy Unii Europejskiej w zakresie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Autor stwierdza, że najważniejsze jednak znaczenie dla procesu ewolucji tej współpracy miały zmiany wprowadzone przez Traktat z Lizbony. Ten traktat nie tylko zmienił dotychczasowy status prawny Unii Europejskiej, ale także określił zakres i instrumenty współpracy w zakresie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości.

Henryk Lisiak przedstawia najważniejsze wyzwania wewnętrzne odradzającego się państwa polskiego po I wojnie światowej. Omawiana przestrzeń czasowa obejmuje lata 1918-1921. Autor koncentruje się na zagadnieniach związanych z organizowaniem się pierwszych ośrodków władzy państwowej, formowania sił zbrojnych oraz policji, scaleniem dzielnic zagadnieniami aprowizacji miast oraz funkcjonowaniem aparatu skarbowo – podatkowego.

Janusz Karwat przypomina, że Wielkopolska odegrała ważną rolę w systemie bezpieczeństwa II Rzeczypospolitej. Bezpieczeństwo to uwarunkowane było czynnikami: geograficznymi, politycznymi, militarnymi i ekonomicznymi. Szczególną uwagę przykładano do przygotowania się do konfliktu zbrojnego z Niemcami. Kluczową rolę odgrywał Poznań, który był siedzibą władz okręgu wojskowego. Zbigniew Dziemianko omawia działania Wojska Polskiego w okresie dwudziestolecia międzywojennego polegające nie tylko na przygotowaniu młodzieży męskiej do działań zbrojnych, ale także na wychowaniu żołnierza - obywatela. Obok nauki pisania i czytania, żołnierz miał posiadać wiedzę potrzebną do umiejętnego i świadomego wypełniania obowiązków obywatelskich.

Włodzimierz Malicki wychodzi z założenia, że bezpieczeństwo jest procesem niemożliwego do pełnego zrealizowania stanu wyeliminowania wszelkich zagrożeń. Autor omawia kwestię bezpieczeństwa obecną w myśli postmodernistycznej. Przedstawione poglądy skonfrontowane zostały z niektórymi aspektami polskiej rzeczywistości społecznej. Konkluzją jest stwierdzenie, że działania podejmowane w celu ustanowienia bezpieczeństwa mogą być także niebezpieczne dla ludzkiej wolności. Natomiast Wiesław Stach opisuje działania mające na celu ochronę ludności cywilnej, która bywa najbardziej poszkodowaną grupą w razie różnych zagrożeń. W wyniku zmian społecznych zdrowie, życie i mienie obywateli stało się priorytetem wielu działań organów administracji publicznej. Nowe

działania, obejmujące podobny zakres ochrony przed zagrożeniami czasu pokoju i wojny przybrały nazwę „zarządzania kryzysowego”.

Jacek Dubisz i Maciej Matusiak prezentują najważniejsze zagadnienia z zakresu zarządzania aktywami i pasywami. Optymalizacja inwestowania i zarządzanie portfelem aktywów realizowana być może poprzez wybór właściwej strategii inwestowania i finansowania, a odbywa się to przy wzrastającej roli i znaczeniu ryzyka. Elżbieta Mirecka przedstawia współczesny obraz oaz podatkowych, które wprowadzają nowe regulacje zapewniające eliminowanie pojawiania się firm, osób fizycznych i kapitałów o wątpliwej historii. Jednocześnie oazy podatkowe zabiegają o lokowanie na ich obszarach kolejnych kapitałów tworząc nowe możliwości, które nie są sprzeczne z przyjętymi założeniami.

Natomiast Karol Andrzejewski przedstawia systemy zarządzania jakością w administracji samorządowej. Wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej, przybyły także nowe trendy w zarządzaniu publicznym, stosowane dotąd w zarządzaniu w sektorze prywatnym. Bernadeta Hołderna-Mielcarek omawia ideę inscenizacji produktu turystycznego, jako elementu koncepcji zarządzania miejscem recepcji turystycznej.

Marcel Kamba-Kibatshi opisuje ograniczenia w rozwoju sektora prywatnego i ubóstwo w Demokratycznej Republice Konga. Zdaniem Autora są one związane z czynnikami społeczno-kulturowymi, rodzinnymi, psychologicznymi i błędami zarządzania, a także z niedostatkiem infrastruktury technicznej i społecznej.

Joanna Śniadek przedstawia problemy badania efektywności wydatków samorządów terytorialnych na zadania z zakresu kultury fizycznej wraz ze wskazaniem przykładowych wskaźników służących do jej pomiaru.

Agnieszka Warecka-Ważyńska omawia zagadnienia rynku pracy absolwentów uczelni wychowania fizycznego. Autorka zwraca szczególną uwagę na: prestiż społeczny zawodu, awans zawodowy, jakość stylu życia oraz potrzebę dalszego kształcenia się. Magdalena Ewa Kozera i Olga Maria Grabowska-Chenczke podjęły dyskusję nad perspektywami rozwoju rynku usług szkoleniowych w sytuacji pogłębiającego się kryzysu pracy na świecie. Zaprezentowano również przykłady rozwiązań praktycznych, dzięki którym firmy szkoleniowe w innowacyjny sposób odpowiadają na aktualne potrzeby rynku pracy.

Na zakończenie informujemy o konferencjach, które odbyły się staranien Wyższej Szkoły Handlu i Usług.

Kamila Wilczyńska

Ewolucja współpracy w zakresie Przestrzeni Wolności,

Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Evolution of the Cooperation within the Area of Freedom, Security and Justice of the European Union

Droga do ustanowienia III filaru Unii Europejskiej

Towards the establishment of the Third Pillar of the European Union

Ewolucja współpracy w zakresie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBis) Unii Europejskiej dobrze obrazuje proces ewolucji, jaką przeszła sama Unia Europejska – od *sui generis* organizacji międzynarodowej o charakterystycznej trójfilarowej konstrukcji prawnej do klasycznej rządowej organizacji międzynarodowej z traktatowo określoną podmiotowością prawa międzynarodowego¹.

Do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony problematyka stanowiąca przedmiot dzisiejszej współpracy w ramach PWBis była w dużej mierze przedmiotem współpracy realizowanej w ramach tzw. trzeciego filaru Unii Europejskiej. Natomiast przed utworzeniem Unii Europejskiej współpraca organów policyjnych i sądowych państw europejskich była przez długi okres czasu realizowana w oparciu o postanowienia bilateralnych umów międzynarodowych. Należy zauważyć, że nie była ona przedmiotem pierwszych wspólnotowych regulacji traktatowych, a więc Traktatu Paryskiego i Traktatów Rzymskich. Wspólnoty Europejskie nie posiadały i nie realizowały kompetencji w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Faktyczny początek zinstytucjonalizowanej i skoordynowanej współpracy państw członkowskich Wspólnot Europejskich w sprawach policyjnych i sądowych stanowi bez wątpienia działalność i dorobek inicjatywy znanej pod nazwą Grupa TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale), która to inicjatywa była efektem spotkania ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych

¹ Na temat tej ewolucji patrz np. E. Cała-Wacinkiewicz, *Charakter prawny Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, T. Gadkowski, *Uwagi na temat kompetencji traktatowych organizacji międzynarodowych*, w: B. Mikołajczak, J. Nowakowska-Małusecka, *Prawo organizacji międzynarodowych wobec problemów współczesnego świata*, Bydgoszcz-Katowice 2014, s. 57 i nast. i J. Klabbers, *The European Union in International Law*, Editions A. Pedone, Paris 2012, s. 22.

państw członkowskich Wspólnot Europejskich w Rzymie w grudniu 1975r.². Grupa TREVI działała do 1 listopada 1993 r., a więc do dnia wejścia w życie Traktatu o Unii Europejskiej (Traktatu z Maastricht), a celem jej działalności były zwłaszcza: wymiana informacji i doświadczeń w zakresie polityki zwalczania przestępczości oraz wymiana informacji na temat metod i technik operacyjnych stosowanych w tym zakresie przez odpowiednie organy państw członkowskich³. Należy przy tym pamiętać, że Grupa TREVI nie posiadała statusu oficjalnego organu międzynarodowego, a jej działalność ograniczała się do organizowania spotkań z udziałem ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, których przedmiotem były najważniejsze problemy bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich Wspólnot. W konsekwencji takiego ukształtowania statusu grupy efektem tych spotkań nie były oczywiście konkretne umowy międzynarodowe, a tylko wspólne uzgodnienia, zwykle na szczeblu ministerialnym. Bez wątpienia jednak inicjatywa ta przyczyniła się do realizacji współpracy w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania terroryzmowi (TREVI I), zacieśnienia współpracy służb policyjnych (TREVI II), a także współpracy w zakresie zwalczania handlu narkotykami oraz międzynarodowej zorganizowanej przestępczości (TREVI III). W konkluzji należy stwierdzić, że działalność Grupy TREVI w zdecydowany sposób przyspieszyła rozwój wspólnej polityki w zakresie europejskiej współpracy policyjnej i tym samym przyczyniła się do wypracowania mechanizmów współpracy w ramach przyszłego III filaru Unii Europejskiej⁴.

W procesie tworzenia instytucjonalnych i prawnych podstaw pod ten filar szczególnie ważną rolę odegrało ustanowienie współpracy w ramach systemu Schengen. Współpracę tę zapoczątkowało podpisanie 14 czerwca 1965 r. przez Francję, RFN, Belgię, Holandię i Luksemburg Układu z Schengen, a następnie 19 czerwca 1990 r. Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen. Aktualnie układami z Schengen (System Schengen) związanych jest 26 państw: 22 państwa spośród państw członkowskich Unii Europejskiej (do systemu nie należą: Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Irlandia, Rumunia i Wielka Brytania) oraz Islandia, Norwegia, Szwajcaria i Liechtenstein spoza państw członkowskich Unii⁵. Celem obu układów z Schengen było przede wszystkim urzeczywistnienie zasady swobody przepływu osób poprzez zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych Unii Europejskiej. Taka liberalizacja przepływu osób pociągała za sobą konieczność ścisłej współpracy państw w takich

² Komentarz patrz np. J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 566.

³ A. Grzelak, T. Ostropolski, *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, [w:] Barcz J. (red.) *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. XI.1-4.

⁴ Należy pamiętać, że w aktualnej strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej kontynuatorem prac Grupy TREVI jest Rada do Spraw Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, jako jedna z mutacji Rady.

⁵ A. Grzelak, T. Ostropolski, op. cit., s. XI.1-5.

dziedzinach, jak polityka wizowa i zwalczanie przestępczości. Przyjęte w układach daleko idące ułatwienia w ruchu osobowym nie powinny jednak zagrażać bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu państw wchodzących do tego systemu, w związku z czym Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen określiła katalog tzw. środków kompensacyjnych. Środki te miały kompensować ryzyko związane z otwarciem granic poprzez zapewnienie, że zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych nie będzie powodowało wzrostu przestępczości i nielegalnej imigracji. Przyjęte w konwencji środki kompensacyjne polegały m.in. na takich działaniach, jak: przyjęcie jednolitego reżimu przekraczania granic zewnętrznych, przyjęcie wspólnych zasad i środków odnoszących się do współpracy policyjnej o charakterze transgranicznym, zacieśnianie współpracy sądowej w sprawach karnych, zacieśnienie współpracy w sprawach związanych z udzielaniem azylu i wykonywaniem ekstradycji oraz na stworzeniu i wykorzystywaniu Systemu Informacyjnego Schengen⁶.

Zasady i mechanizmy współpracy wypracowane w ramach Systemu Schengen odegrały znaczącą rolę w procesie tworzenia podstaw pod III filar Unii Europejskiej⁷. Filar ten został ustanowiony w postanowieniach Traktatu o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht), a po wejściu w życie Traktatu z Amsterdamu dorobek prawny Schengen (*acquis Schengen*) stał się częścią prawa Unii Europejskiej⁸.

Traktatowe podstawy współpracy w ramach III filaru Unii Europejskiej

Treaty basis for cooperation within the Third Pillar of the European Union

Najbardziej rozpoznawalną cechą Unii Europejskiej ustanowionej na mocy postanowień Traktatu z Maastricht była jej trójfilarowa konstrukcja prawna. W świetle jego postanowień Unię stanowiły Wspólnoty Europejskie, uzupełnione nadto politykami i formami współpracy przewidzianymi w jego postanowieniach⁹. Podstawy regulujące współpracę w ramach poszczególnych filarów były przy tym zróżnicowane w ten sposób, że współpracą w ramach I filaru (Wspólnoty Europejskie) rządził szczególny, wspólnotowy reżim prawny, a współpraca

⁶ E. Borawska-Kędzierska, K. Strąk, *Zarządzanie granicami, polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, Warszawa 2011, s. XI.2-4.

⁷ Nie bez znaczenia był fakt, że w sprawach objętych współpracą państw w ramach Systemu Schengen zawierane były również inne umowy międzynarodowe, takie jak np. Konwencja Dublińska o azylu z 1990 r., czy Konwencja o wykonywaniu zagranicznych orzeczeń skazujących w sprawach karnych z 1991 r.

⁸ Pisze o tym szeroko A. Szachon-Pszenny, *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne Unii Europejskiej*, Poznań 2011, s. 26 i nast.

⁹ Art. A, ust. 1 i 3 Traktatu z Maastricht; tekst patrz: Dz. U. 2004, nr 90, poz. 864/30.

w ramach filaru II i III, jako współpraca międzyrządowa, odbywała się w oparciu o klasyczne prawo międzynarodowe¹⁰.

Ustanowienie III filaru Unii wiązało się z koniecznością skutecznej realizacji jednego z jej celów, określonych w postanowieniach art. B ust. 4. Celem tym było mianowicie rozwijanie współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, która miała zastąpić dosyć luźne dotąd formy współpracy państw członkowskich w dziedzinie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa wewnętrznego. Do określonego w postanowieniach art. K traktatu zakresu przedmiotowego nowej współpracy należały: polityka azylowa, przekraczanie zewnętrznych granic państw członkowskich oraz sprawowanie kontroli nad tym ruchem osobowym, polityka imigracyjna oraz polityka wobec obywateli państw trzecich w odniesieniu między innymi do zasad wjazdu, przebywania i poruszania się po terytorium państw członkowskich, walka z nielegalną imigracją, nielegalnym pobytem i nielegalnie wykonywaną pracą, walka z narkomanią, walka z oszustwami na skalę międzynarodową, współpraca sądowa w sprawach cywilnych, współpraca sądowa w sprawach karnych, współpraca w sprawach celnych, współpraca policyjna w zakresie zwalczania terroryzmu, nielegalnego handlu narkotykami i innych poważnych form przestępczości, jak również działania prewencyjne w tych dziedzinach.

Tworząc płaszczyznę współpracy w ramach III filaru Traktat z Maastricht określił specyficzne instrumenty prawne, jakie miały być wykorzystywane w procesie jej realizacji. Z uwagi na międzyrządowy, a nie wspólnotowy charakter współpracy w ramach III filaru, instrumenty te były, zarówno co do charakteru, jak i skutków prawnych zasadniczo różne od katalogu źródeł wspólnotowego prawa wtórnego obowiązujących w filarze I, a więc rozporządzeń, dyrektyw i decyzji. Należały do nich: wspólne działania, wspólne stanowiska i konwencje. W porównaniu do współpracy realizowanej w ramach filaru I, współpraca państw w filarze III była zdecydowanie mniej skuteczna, a w praktyce podstawową jej formą było wzajemne informowanie i konsultowanie się państw członkowskich na forum Rady.

Należy zauważyć, że konstrukcja III filaru Unii Europejskiej w postanowieniach Traktatu z Maastricht była dosyć ogólna. Jej zasadnicza ewolucja nastąpiła w postanowieniach kolejnego Traktatu o Unii Europejskiej, a więc Traktatu z Amsterdamu z 2 października 1997r.¹¹. Traktat dokonał istotnej i głębokiej reformy III filaru. Przede wszystkim filar ten uzyskał nową nazwę (Współpraca Policyjna i Sądowa w Sprawach

¹⁰ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 56.

¹¹ Tekst traktatu patrz: Dz. U. 2004, nr 90, poz. 864/31.

Karnych), która przetrwała aż do wejścia w życie postanowień Traktatu z Lizbony. Na mocy postanowień Traktatu z Amsterdamu nastąpiło też przeniesienie niektórych spraw z filaru III do filaru I, co oznaczało ich „uwspólnotowanie, a więc przeniesienie ich do postanowień Traktatu o Wspólnocie Europejskiej a w konsekwencji również objęcie ich jurysdykcją Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości¹². Pakiet tych spraw obejmował politykę wizową, kontrolę na zewnętrznych granicach Unii, politykę azylową i imigracyjną, przemieszczanie się obywateli państw trzecich pomiędzy państwami członkowskimi i współpracę sądową w sprawach cywilnych¹³. W kontekście reformy wprowadzonej przez Traktat z Amsterdamu odnośnie do współpracy w ramach III filaru Unii należy również pamiętać o tym, że na mocy postanowień dołączonego do tego traktatu Protokołu nr 17 w sprawie dorobku prawnego Schengen (*acquis Schengen*) został on włączony w ramy Unii Europejskiej w ten sposób, że przyznano mu status prawa Unii¹⁴. Jest oczywiste, że w kontekście wskazanego wyżej „uwspólnotowania” niektórych spraw pozostających dotychczas w obrębie filaru III, dorobek prawny Schengen został rozdzielony pomiędzy filary I i III. Nie należy zapominać też o tym, że Traktat z Amsterdamu dokonał znaczącej reformy w zakresie instrumentów prawnych wykorzystywanych dotychczas w procesie realizacji współpracy w ramach III filaru. Jeżeli Traktat z Maastricht wprowadził dosyć skromny katalog tych instrumentów, to w postanowieniach art. 34 Traktatu z Amsterdamu znajdujemy nowy ich katalog, a więc katalog instrumentów uchwalanych przez Radę w celu regulowania zasad współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. W świetle tych postanowień Rada, stanowiąc jednomyślnie i na podstawie inicjatywy państwa członkowskiego lub Komisji, mogła przyjmować wspólne stanowiska, podejmować decyzje ramowe, podejmować decyzje oraz sporządzać konwencje. Dodatkowo Rada mogła zawierać umowy międzynarodowe z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi w sprawach objętych zakresem Tytułu VI TUE¹⁵.

Mówiąc o nowym katalogu instrumentów prawnych w zakresie realizacji współpracy w filarze III należy więc pamiętać, że w postanowieniach art. 34 Traktatu z Amsterdamu nie

¹² Pamiętać należy o tym, że art. 42 TUE przewidział możliwość oznaczającą, iż Komisja albo państwo członkowskie może złożyć wniosek w sprawie objęcia zagadnień należących do filaru III reżimem określonym w Tytule IV TWE. Jednomyślną decyzję w takiej sprawie podejmowała Rada na podstawie opinii Parlamentu Europejskiego, a następnie decyzja taka podlegała zatwierdzeniu w państwach członkowskich zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Dla takiej procedury „uwspólnotowania” przyjęto określenie: klauzula pomostowa lub procedura kładki.

¹³ Sprawy te zostały uregulowane w wydzielonej części tytułu IV TWE.

¹⁴ Dorobek prawny Schengen w kształcie zdefiniowanym w decyzjach Rady z 1999 r. (decyzja Rady 1999/435/WE i 1999/436/WE); patrz szerzej A. Szachon-Pszenny, op. cit., s. 26 i nast.

¹⁵ Postanowienia art. 38 w powiązaniu z art. 24 TUE.

znajdujemy już wspólnych działań, ale znajdujemy dodatkowo: decyzje ramowe i decyzje¹⁶. Nowym rozwiązaniem wprowadzonym przez Traktat z Amsterdamu był też mechanizm wzmocnionej współpracy w obszarze III filaru Unii Europejskiej. Współpracę tę zapowiadał Traktat z Maastricht, ale dopiero w Traktacie z Amsterdamu znajdujemy szczegółowe postanowienia art. 40, 40 a i 40 b tytułu VI, które odnosiły się bezpośrednio do takiej wzmocnionej współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, jak również ogólne przepisy zawarte w art. 43-45 tytułu VII (Postanowienia o wzmocnionej współpracy). Szukając uzasadnienia dla tego mechanizmu należy podkreślić, że realizacja koncepcji wzmocnionej współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych miała na celu przyspieszenie tworzenia Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, a sama współpraca miała polegać na podejmowaniu przez państwa inicjatyw i działań zmierzających do osiągnięcia tego celu przy założeniu jej zróżnicowanego tempa, w zależności od indywidualnych możliwości i woli politycznej poszczególnych państw¹⁷.

Na zakończenie tych ogólnych uwag na temat reform wprowadzonych przez Traktat z Amsterdamu w filarze III Unii Europejskiej należy podkreślić fakt, że wprowadził on po raz pierwszy do traktatów europejskich pojęcie: Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Charakterystyczne jest w związku z tym stwierdzenie, jakie znalazło się w postanowieniach art. 2 ust 4 traktatu, z którego wynika, że jednym ze zdefiniowanych na nowo celów Unii było: „utrzymanie i rozwijanie Unii jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji oraz zapobieganie i zwalczanie przestępczości”. Już z tego ogólnego stwierdzenia wynika, że ta przestrzeń współpracy nie była jednorodna, jako że obejmowała zarówno współpracę w dziedzinach pozostających dalej w filarze III (tytuł VI TUE – Postanowienia o Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych), jak i w dziedzinach przeniesionych do filaru I (tytuł IV TWE – Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób).

¹⁶ Katalog instrumentów prawnych wykorzystywanych w procesie realizacji współpracy w ramach filaru III, który został określony w postanowieniach art. 34 Traktatu z Amsterdamu, nie był zamkniętym wykazem takich instrumentów. W praktyce III filaru obecne były jeszcze inne formy działania, a więc tzw. akty nienazwane, określane również jako środki nieformalne, które można zaliczyć do tzw. miękkiego prawa (*soft law*). Były to różnego rodzaju instrumenty, które nie mają charakteru normatywnego, jak np. uchwały, deklaracje, plany działania i zalecenia.

¹⁷ Zgodnie z postanowieniami art. 40 a TUE o ustanowieniu takiej wzmocnionej współpracy miała decydować Rada większością kwalifikowaną na podstawie wniosku Komisji, do której wcześniej zwracały się w tej sprawie zainteresowane państwa członkowskie.

Zupełnie inną rolę w procesie reformy współpracy w ramach III filaru Unii Europejskiej odegrał kolejny Traktat o Unii Europejskiej, a więc Traktat z Nicei z 26 lutego 2001r.¹⁸. Należy podkreślić, że nie wprowadził on istotnych zmian do postanowień dotychczasowego tytułu VI co oznacza, że nie zmienił istoty i zasad współpracy w ramach III filaru Unii. Na uwagę zasługują dwie zmiany wprowadzone w tym zakresie postanowieniami Traktatu z Nicei. Drobne modyfikacje wprowadzone tym traktatem oznaczały oficjalne ustanowienie Europejskiej Agencji Współpracy Sądowej (EUROJUST), jako agencji Unii Europejskiej¹⁹ oraz rozwinięcie koncepcji wzmocnionej współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, która miała na celu przyspieszenie tworzenia Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości²⁰.

Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej – inicjatywy polityczne Rady Europejskiej

Political initiatives of the European Council and the Area of Freedom, Security and Justice of the European Union

Nie ulega wątpliwości, że w procesie rozwoju współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych najważniejszą rolę odgrywały kolejne traktaty o Unii Europejskiej, a zwłaszcza Traktat z Amsterdamu. Oceniając proces ewolucji tej współpracy należy jednak pamiętać o znaczącym wpływie inicjatyw politycznych i działań Rady Europejskiej, podejmowanych i realizowanych w ramach III filaru. Rada Europejska nie pełniła i nie pełni funkcji prawodawczej, ale nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju oraz określa ogólne kierunki i priorytety polityczne. Spośród różnych inicjatyw politycznych Rady Europejskiej na szczególną uwagę zasługują trzy kolejne pięcioletnie programy działania, określające priorytety w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Są to mianowicie: Program z Tampere, Program Haski i Program Sztokholmski²¹.

¹⁸ Tekst traktatu patrz: Dz. U. 2004, nr 90, poz. 864/32.

¹⁹ W istocie rzeczy w dniu wejścia w życie Traktatu z Nicei EUROJUST faktycznie już funkcjonował (na mocy decyzji Rady 2002/187/WSiSW z 28 lutego 2002 r.)

²⁰ Traktat z Nicei określił na minimum osiem liczbę państw członkowskich, które mogły ustanawiać między sobą taką wzmocnioną współpracę i korzystać z instytucji, procedur i mechanizmów przewidzianych w tym zakresie w TUE (art. 43 g).

²¹ A. Grzelak, T. Ostropolski, *Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpraca policyjna* Warszawa 2011, s. XI.I-19.

Program z Tampere (2000-2004)

Przedmiotem spotkania Rady Europejskiej w Tampere w dniach 15-16 października 1999 r. było utworzenie w ramach Unii Europejskiej Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Efektem tego spotkania był Program z Tampere, przyjęty jako wnioski prezydencji, a określający główne obszary działań zmierzających do osiągnięcia tego celu oraz konkretne elementy ich realizacji. Program z Tampere przewidywał trzy następujące obszary działań na rzecz utworzenia PWBIS: wspólna polityka azyłowa i migracyjna, Europejski Obszar Sprawiedliwości i ogólnounijna walka z przestępczością²².

Obszar współpracy określonej jako wspólna polityka azyłowa i migracyjna obejmował takie elementy jak: partnerstwo z krajami pochodzenia migrantów, wspólny europejski system azyłowy, niedyskryminacyjne traktowanie obywateli państw trzecich i kontrola masowych ruchów migracyjnych. Obszar współpracy określonej jako Europejski Obszar Sprawiedliwości obejmował natomiast takie elementy jak: lepszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości w Europie, wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych i większa zbieżność prawa cywilnego. Trzeci obszar współpracy, określonej jako ogólnounijna walka z przestępczością obejmował takie elementy, jak: zapobieganie przestępczości na poziomie unijnym, wzmocnienie współpracy w walce z przestępczością i specjalne działania związane z praniem brudnych pieniędzy.

Warto również podkreślić, że na tym samym spotkaniu Rady Europejskiej w Tampere został przyjęty regulamin określający skład i zadania organu upoważnionego do przygotowania projektu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z decyzją Rady Europejskiej przyjętą na posiedzeniu w Kolonii w dniach 3-4 czerwca 1999 r.

Program Haski (2005-2009)

Na spotkaniu Rady Europejskiej w dniach 4-5 listopada 2005 r. został uchwalony Program Haski, którego najważniejsze cele zostały określone w następujący sposób: wzmocnienie wspólnego potencjału Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, służącego zagwarantowaniu praw podstawowych, dostępu obywateli Unii do wymiaru sprawiedliwości, zapewnienie odpowiedniej ochrony uchodźcom, kontrolowanie granic zewnętrznych Unii zwłaszcza w zakresie ruchów migracyjnych, zwalczanie zorganizowanej przestępczości transgranicznej, powstrzymanie zagrożenia terrorystycznego i wykorzystanie w tym zakresie

²² Na temat tego dokumentu patrz szerzej: A. Grzelak, *Unia Europejska na drodze do Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (The European Union on the way towards the Area of Freedom, Security and Justice)*, Warszawa 2009, s. 14 i nast.

potencjału EUROPOLU i EUROJUSTU, kontynuowanie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i karnych²³.

Szeroko rozbudowane postanowienia Programu Haskiego wyraźnie nawiązują w swojej konstrukcji do wprowadzonego przez Traktat z Amsterdamu do treści traktatów europejskich pojęcia: Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Program ten określił bowiem priorytetowe działania w trzech następujących obszarach: Wzmacnianie Wolności, Wzmacnianie Bezpieczeństwa i Wzmacnianie Sprawiedliwości.

Obszar współpracy określonej jako Wzmacnianie Wolności odnosił się do takich priorytetów, jak: obywatelstwo Unii Europejskiej, wspólny europejski system azylowy, legalne migracje i walka z nielegalnym zatrudnieniem, zarządzanie przepływami migracyjnymi. Obszar współpracy określonej jako Wzmacnianie Bezpieczeństwa odnosił się natomiast do takich priorytetów, jak: poprawa wymiany informacji, walka z terroryzmem, współpraca policyjna, zarządzanie kryzysami o skutkach transgranicznych, walka z przestępczością zorganizowaną i korupcją, europejska strategia antynarkotykowa. Trzeci obszar współpracy, określonej jako Wzmacnianie Sprawiedliwości odnosił się do takich priorytetów, jak: umacnianie roli Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, współpraca sądowa w sprawach karnych (wzajemne uznawanie orzeczeń, zbliżanie prawa, EUROJUST), współpraca sądowa w sprawach cywilnych (wzajemne uznawanie orzeczeń, upraszczanie procedury cywilnej, zapewnienie spójności i podnoszenie jakości prawodawstwa w sprawach cywilnych).

Program Sztokholmski (2010-2014)

Na spotkaniu w Sztokholmie w dniach 10-11 grudnia 2009 r. Rada Europejska przyjęła nowy program rozwoju PWBIS. Program ten został zatytułowany jako: Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli.²⁴ Program ten bardzo wyraźnie i jednoznacznie podkreśla wagę, jaką Rada Europejska przywiązuje do dalszego rozwoju PWBIS, a jednocześnie stanowi kontynuację dwóch wcześniejszych programów przyjętych w tym zakresie. Należy pamiętać, że Program Sztokholmski został przyjęty już po wejściu w życie zasadniczych reform traktatowych Unii Europejskiej przewidzianych w Traktacie z Lizbony, które obejmują również dawny III filar, a które zostaną zaprezentowane w następnym punkcie niniejszego rozdziału.

²³ Szerokie omówienie tego dokumentu patrz: *Program Haski. Implikacje i wyzwania dla Polski. Materiały z seminarium z 8 grudnia 2004 r.*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005, s. 4 i nast.

²⁴ Analiza tego dokumentu patrz: A. Gruszczak (red.), *Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Polski*, Warszawa 2010, s. 7 i nast.

Program Sztokholmski określa priorytety współpracy w siedmiu następujących obszarach współpracy:

- Ku Europie Obywatelskiej w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (zapewnienie poszanowania podstawowych praw i wolności oraz integralności jednostki przy jednoczesnym zagwarantowaniu bezpieczeństwa w Europie, propagowanie obywatelstwa Unii Europejskiej i praw podstawowych);
- Promowanie praw obywateli. Europa praw (Europa oparta na prawach podstawowych, zwalczanie rasizmu i ksenofobii, ochrona praw dzieci);
- Ułatwianie życia obywatelom. Europa prawa i sprawiedliwości (dalsze wzmacnianie mechanizmów współpracy sądowej w sprawach karnych i cywilnych, uznawanie orzeczeń w sprawach karnych i cywilnych);
- Europa, która chroni (skuteczne zapobieganie przestępczości, zwalczanie przestępczości zorganizowanej, gospodarczej i korupcji, zwalczanie handlu narkotykami i terroryzmu);
- Dostęp do Europy w zglobalizowanym świecie (zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi, polityka wizowa);
- Europa odpowiedzialności, solidarności i partnerstwa w dziedzinie migracji i azylu (globalne podejście do problemu migracji, polityka azylowa);
- Europa w zglobalizowanym świecie – zewnętrzny aspekt wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (opracowanie i wdrażanie planów działania w zakresie ochrony praw człowieka, propagujących wartości wyznawane przez Unię Europejską w zakresie PWBIS)²⁵.

Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej w postanowieniach Traktatu z Lizbony

Treaty of Lisbon provisions on the Area of Freedom, Security and Justice of the European Union

Inicjatywy na rzecz instytucjonalizacji współpracy w ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej znalazły odzwierciedlenie w postanowieniach Traktatu z Lizbony z 13 grudnia 2007r.²⁶. Oznaczają one bez wątpienia bardzo poważną strukturalną reformę traktatową współpracy w ramach dotychczasowego III

²⁵ Komentarz na temat inicjatyw Rady Europejskiej i wskazanych wyżej programów patrz np. J. Barcik, A. Wentkowska, op. cit., s. 569 i nast.

²⁶ Tekst traktatu patrz: Dz. U. 2009, nr 203, poz. 1569.

filaru. Wiąże się ona w dużej mierze z likwidacją trójfilarowej konstrukcji prawnej UE oraz zastąpieniem Wspólnoty Europejskiej przez Unię, która stała się w ten sposób jej następcą prawnym²⁷. Art. 3 TUE, określającym cele Unii, jednoznacznie stanowi, że zapewnia ona swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości.

Traktat z Lizbony przyjął wszystkie zasadnicze rozwiązania strukturalne i proceduralne zaproponowane w Traktacie Konstytucyjnym²⁸. W interesującym nas zakresie zostały one oparte na dwóch tzw. „złotych zasadach”. Po pierwsze, cała problematyka PWBis Unii Europejskiej miała zostać kompleksowo uregulowana w jednej części traktatu, a więc bez dotychczasowego podziału pomiędzy dwa odrębne traktaty. Po drugie, w ramach działań podejmowanych na mocy traktatu podkreślono konieczność wyraźnego rozróżnienia pomiędzy zadaniami prawodawczymi, a współpracą państw członkowskich o charakterze operacyjnym (wykonawczym)²⁹. Dostrzegając zasadnicze rozbieżności pomiędzy ambitnymi celami towarzyszącymi ustanowieniu i realizacji PWBis, a widocznym brakiem możliwości skutecznego działania w praktyce, co wynikało przede wszystkim z niedoskonałości dotychczasowych rozwiązań traktatowych stanowiących poważny mankament strukturalny, polegający na realizacji tej współpracy w oparciu o dwa odmienne reżimy prawne (wspólnotowy – tytuł IV TWE i międzyrządowy – III filar UE, tytuł VI TUE), Traktat Konstytucyjny zaproponował więc „uwspólnotowienie” dotychczasowego III filaru. Rozwiązanie takie miało umożliwić ukształtowanie na nowo zarówno podstaw prawnych, jak i instrumentów i procedur współpracy w zakresie funkcjonowania PWBis³⁰. Zauważyć należy w związku z tym, że Traktat Konstytucyjny zaproponował całkowicie nową systematykę instrumentów prawnych, jakie miały być wykorzystywane we wszystkich dziedzinach współpracy w ramach Unii. Systematyka ta obejmowała: ustawy europejskie, europejskie ustawy ramowe, rozporządzenia europejskie, europejskie rozporządzenia delegowane, decyzje europejskie oraz zalecenia i opinie.

Reformy zainicjowane w Traktacie Konstytucyjnym, obejmujące zarówno zmiany systemowe, jak i poważne zmiany proceduralne i instytucjonalne, stały się punktem

²⁷ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty ustanawiające Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 80.

²⁸ Tekst Traktatu Konstytucyjnego patrz: Dz. Urz. UE 2004/C 310/01.

²⁹ A. Grzelak, T. Ostropolski (2011), op. cit., s. XI.I-15,

³⁰ Barcz J. (red.), *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. XXXIV.

odniesienia dla zmian przyjętych w toku prac nad Traktatem z Lizbony. Traktat ten przyjął założenia Traktatu Konstytucyjnego, co spowodowało, że postanowienia odnoszące się do PWBIS, które były dotychczas rozdzielone między dwa traktaty (tytuł IV TWE i tytuł VI TUE) znalazły się razem w jednym traktacie – TFUE, a konkretnie w jego części trzeciej (Polityki i działania wewnętrzne Unii Europejskiej), w tytule V (Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości), w rozdziałach: 1-5. W ten sposób pozostająca dotąd w strukturze TUE problematyka współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych została przeniesiona do TFUE. Struktura tytułu V TFUE, obrazująca zakres przedmiotowy współpracy w ramach PWBIS obejmuje, poza postanowieniami ogólnymi (rozdział 1, art. 67-76), cztery następujące obszary:

- Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji (rozdział 2 – art. 77-80);
- Współpraca sądowa w sprawach cywilnych (rozdział 3 – art. 81);
- Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych (rozdział 4 – art. 82-86; należy podkreślić, że jest to nowa wersja polskiego tłumaczenia nazwy tego obszaru współpracy – dotychczasowa wersja: współpraca sądowa w sprawach karnych);
- Współpraca policyjna (rozdział 5 – art. 87-89).

Zakreślone w Traktacie z Lizbony cele współpracy w ramach PWBIS określa art. 67 TFUE. Przepis ten wyraźnie formułuje założenie, że Unia stanowi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych państw członkowskich. W konsekwencji tego założenia określa dalej następujące cele tej współpracy:

- zapewnienie braku kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwijanie wspólnej polityki w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartej na solidarności między państwami członkowskimi i sprawiedliwej wobec obywateli państw trzecich i apatrydów;
- zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa za pomocą środków zapobiegających przestępczości, rasizmowi i ksenofobii oraz zwalczających te zjawiska, a także za pomocą środków służących koordynacji i współpracy organów policyjnych i sądowych oraz innych właściwych organów, a także za pomocą wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach karnych i, w miarę potrzeby, przez zbliżanie przepisów karnych;
- ułatwianie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności przez zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych.

Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości została zaliczona do sfery kompetencji dzielonych (art. 4 ust. 2 TFUE)³¹. Ta kategoria kompetencji, określanych wcześniej w doktrynie jako kompetencje konkurencyjne, została wprowadzona do traktatów przez Traktat z Nicei. Istotę i charakter kompetencji dzielonych określa art. 2 ust. 2 TFUE, który stanowi, że jeżeli traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencje dzielone z państwami członkowskimi, wówczas zarówno Unia, jak i państwa mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. W takich sytuacjach pierwszeństwo działania jest zastrzeżone dla Unii Europejskiej, a dopiero wtedy, kiedy nie wykonuje ona swojej kompetencji, realizują ją państwa członkowskie, ale tylko w takim zakresie, w jakim nie wykonała jej Unia. Jest to zgodne z postanowieniami Protokołu nr 25 w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych, które określają, że jeżeli Unia prowadzi działania w określonej dziedzinie, zakres wykonywania przez nią kompetencji dzielonych obejmuje wyłącznie elementy regulowane przedmiotowym aktem Unii, a więc nie obejmuje całej dziedziny. To pierwszeństwo działania Unii Europejskiej przestaje obowiązywać w sytuacji, w której postanowi ona zaprzestać wykonywania swojej kompetencji, a to z kolei powoduje, że państwa członkowskie ponownie realizują swoje kompetencje w tym zakresie³². Katalog dziedzin współpracy objętych kompetencjami dzielonymi określa art. 4 TFUE. Pośród jedenastu wymienionych w nim dziedzin współpracy znajdujemy również Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości³³.

Nawiązując do problematyki podziału kompetencji w ramach PWBIS należy zasygnalizować kilka podstawowych postanowień Traktatu z Lizbony. Stanowi on wyraźnie w art. 4 TUE, że bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego. Traktat utrzymał też w mocy „klauzulę gwarancyjną” z dawnego III filaru Unii Europejskiej. Świadczy o tym treść postanowień art. 72 TFUE z których wynika, że jego postanowienia w niczym nie naruszają wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Z tych postanowień, uzupełnionych treścią art. 73 TFUE wynika dalej, że państwa mogą nadal organizować między sobą i na swoją

³¹ Na temat podziału kompetencji w Unii Europejskiej patrz szerzej T. Gadkowski, op. cit., s. 61 i nast.

³² Taka utrata kompetencji państw na skutek wykonania kompetencji przez Unię Europejską, jest zwykle określana w literaturze jako skutek prekluzyjny, lub efekt zajętego pola (*pre-emption*). Kompetencje, przy których taki efekt zajętego pola nie występuje, były dotychczas określane w literaturze jako kompetencje równoległe, ale w postanowieniach Traktatu z Lizbony takie kompetencje nie występują. Pisze o tym P. Saganek, *Podział kompetencji pomiędzy Unię Europejską a państwa członkowskie*, w: J. Barcz (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 1-77.

³³ Na temat kompetencji dzielonych na tle podziału kompetencji w UE patrz np. A. Kaczorowska, *European Union Law*, London, New York 2013, s. 174 i nast.

odpowiedzialność uznane przez nie za właściwe formy współpracy i koordynacji między odpowiednimi służbami pozostającymi w strukturach ich administracji, a odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. Dalej jeszcze można wskazać na postanowienia art. 71 TFUE, przewidujące możliwość ustanowienia w ramach Rady stałego komitetu w celu zapewnienia wewnątrz Unii wspierania i wzmocnienia współpracy operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego³⁴.

Wszystkie te rozwiązania oznaczają, że pozostawiając zadania związane z bezpieczeństwem wewnętrznym do kompetencji państw członkowskich, Unia podejmuje i realizuje inicjatywy umożliwiające wymianę doświadczeń i koordynację działań w zakresie ochrony przed zagrożeniami odnoszącymi się potencjalnie do wszystkich państw członkowskich. Natomiast TFUE przewiduje kompetencje Unii Europejskiej w ramach czterech następujących obszarów współpracy stanowiących PWBIS, a wyodrębnionych w tytule V:

- Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji;
- Współpraca sądowa w sprawach cywilnych;
- Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych;
- Współpraca policyjna.

Określając istotę, charakter i dziedziny współpracy w ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej Traktat z Lizbony określił też instrumenty prawne wykorzystywane w procesie realizacji tej współpracy. Autor podkreślił już wyżej, że w dotychczasowym III filarze Unii Europejskiej funkcjonował katalog instrumentów prawnych wykorzystywanych w procesie realizacji współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, który został określony w postanowieniach art. 34 Traktatu z Amsterdamu, a który obejmował: wspólne stanowiska, decyzje ramowe, decyzje, konwencje i umowy międzynarodowe. W praktyce tej współpracy wykorzystywane były również różne instrumenty niemające charakteru normatywnego, takie jak: uchwały, deklaracje, plany działania i zalecenia. Te charakterystyczne dla III filaru instrumenty prawne współpracy wynikały zwłaszcza z międzyrządowego, a nie wspólnotowego charakteru współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

Traktat z Lizbony dokonał w tej mierze zasadniczej reformy. Przewiduje on, że współpraca w ramach PWBIS realizowana będzie za pomocą ogólnego katalogu aktów prawnych Unii Europejskiej, określonego w postanowieniach art. 288 TFUE. Wynika z nich

³⁴ Standing Committee on International Security.

jednoznacznie, że w celu wykonania kompetencji Unii jej instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie³⁵.

Według nowych, lizbońskich regulacji traktatowych w zależności od procedury ich uchwalania akty prawa wtórnego UE mogą występować w formie aktów ustawodawczych i nieustawodawczych (wykonawczych i delegowanych), a także w formie tzw. aktów *sui generis*³⁶. Jak stanowi art. 289 ust. 3 TFUE aktami ustawodawczymi są: rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej (zwykłej bądź specjalnej)³⁷. Wywodzi się z tego *a contrario*, że aktami nieustawodawczymi są akty prawne przyjęte w innym niż ustawodawczy trybie legislacyjnym. W praktyce są to akty delegowane, a więc rozporządzenia, dyrektywy i decyzje (art. 290 ust. 1 TFUE) oraz akty wykonawcze, a więc rozporządzenia, dyrektywy i decyzje (art. 291 ust. 2 TFUE)³⁸. Jednak nie wszystkie akty o charakterze nieustawodawczym muszą stanowić akty delegowane i akty wykonawcze w rozumieniu powołanych wyżej postanowień TFUE, jako że akty takie mogą zostać uchwalone w procedurach *sui generis* (np. art. 31 TFUE)³⁹.

W zakresie stanowienia aktów prawa wtórnego w obrębie PWBIS Traktat z Lizbony utrzymał dzieloną inicjatywę ustawodawczą Komisji Europejskiej i państw członkowskich. W praktyce oznacza to, że Komisja dzieli kompetencje prawodawcze z państwami członkowskimi w tej dziedzinie⁴⁰. Gdyby szukać uzasadnienia dla tego rozwiązania należałoby stwierdzić, że jest to zapewne pozostałość międzyrządowego charakteru tej współpracy w ramach byłego III filaru Unii Europejskiej. Takie ukształtowanie inicjatywy ustawodawczej oznacza, że projekty aktów prawnych w obszarze PWBIS może zgłaszać zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie. Obrazuje to rozwiązanie przyjęte w art. 76 TFUE, zgodnie z którym projekty aktów prawnych z zakresu współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpracy policyjnej, jak również projekty środków zapewniających współpracę administracyjną między właściwymi służbami państw członkowskich w dziedzinach objętych PWBIS oraz między tymi służbami a Komisją przyjmowane są na wniosek Komisji lub z inicjatywy jednej czwartej państw członkowskich.

³⁵ Wejście w życie Traktatu z Lizbony w dniu 1 grudnia 2009 r. nie oznaczało jednak automatycznego wygaśnięcia dotychczasowych aktów przyjętych i obowiązujących w ramach III filaru. Protokół nr 36 w sprawie postanowień przejściowych określił w art. 9 pięcioletni okres przejściowy, w czasie którego zostają one zachowane i będą przekształcane w rozporządzenia, dyrektywy i decyzje.

³⁶ C. Herma, *Reforma systemu aktów prawa pochodnego UE w Traktacie z Lizbony*, EPS 2008, nr 5, s. 22.

³⁷ A. Łazowski, A. Zawidzka-Łojek, *Instytucje i porządek prawny Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 133.

³⁸ J. Barcz, *Akty delegowane i akty wykonawcze - pojęcie i kryteria rozróżnienia*, EPS 2002, nr 2, s.6.

³⁹ M. Muszyński, D. E. Harasimiuk, M. Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*. Warszawa 2012, s. 201 i nast.

⁴⁰ R. Grzeszczak, A. Zawidzka, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej w: J. Barcz (red.) 2010, s. III-67.*

Pamiętać należy, że monopol inicjatywy ustawodawczej w Unii Europejskiej przysługuje Komisji, dlatego należy podkreślić, że w znaczącej większości postanowień tytułu V TFUE zachowane jest oczywiście wyłączone prawo inicjatywy ustawodawczej Komisji w konkretnych sprawach. Gdyby chciał zobrazować praktyczne formy działania Komisji w tym zakresie należałoby podkreślić, że jej inicjatywa ustawodawcza może być realizowana poprzez przygotowanie projektu konkretnego aktu prawnego, jak również ogólnych planów legislacyjnych w danej dziedzinie. Dodatkowo należy pamiętać o jeszcze jednym nowym rozwiązaniu wprowadzonym w postanowieniach art. 11 ust. 4 Traktatu z Lizbony (TUE) – inicjatywie obywatelskiej. Znajduje ona zastosowanie również do współpracy w ramach PWBis. Konkludując ten fragment rozważań należy sformułować stanowisko, że upoważnienia do stanowienia aktów prawa wtórnego, jak i do wyboru właściwej formy prawnej konkretnego aktu są przewidziane w poszczególnych postanowieniach traktatowych. W sytuacji, w której traktaty nie przewidują rodzaju przyjmowanego aktu, instytucje Unii dokonują wyboru odnośnie do tego, jakiego rodzaju akt ma w danym przypadku zostać przyjęty, kierując się przy tym poszanowaniem obowiązujących procedur oraz zasady proporcjonalności.

Sama procedura ustawodawcza w zakresie PWBis również została zmodyfikowana w postanowieniach Traktatu z Lizbony. Modyfikacja ta polega zwłaszcza na tym, że do obszaru objętego tą współpracą zostały wprowadzone identyczne procedury legislacyjne jak te, które są wykorzystywane w pozostałych obszarach integracji. Oznacza to, że akty prawa wtórnego w ramach PWBis są uchwalane w drodze zwykłej procedury ustawodawczej lub specjalnej procedury ustawodawczej, tak jak to określa art. 289 TFUE. Zasadą jest, że akty prawa wtórnego w PWBis są przyjmowane wspólnie przez Parlament Europejski i Radę w ramach określonej w art. 294 TFUE zwykłej procedury ustawodawczej, która polega na przyjęciu rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji, a która zastąpiła wcześniejszą procedurę współdecydowania. Jako zasada głosowania w Radzie przyjęta jest w tym zakresie większość kwalifikowana. Natomiast w niektórych sprawach, a zwłaszcza w sytuacji, w której przyjmowane środki mogą w istotny sposób i bezpośrednio dotyczyć krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości, przewidziana i realizowana jest specjalna procedura ustawodawcza, która zastąpiła wcześniejsze procedury: konsultacji, współpracy i zgody. W praktyce procedura ta oznacza możliwość samodzielnego

stanowienia prawa przez Radę, po konsultacji z Parlamentem Europejskim⁴¹. Dodać do tego należy, że w procedurze ustawodawczej w ramach PWBIS znajdujemy również konstrukcje określone powszechnie jako „klauzule pomostowe”. Zostały one wprowadzone po to, aby umożliwić stosowanie zwykłej procedury ustawodawczej w dziedzinach, w których traktaty przewidywały specjalną procedurę ustawodawczą, oraz głosowanie w Radzie większością kwalifikowaną w procedurze przyjmowania aktów, które miały być przyjmowane na zasadzie jednomyślności. Są to w praktyce ogólne klauzule pomostowe, które są stosowanych w obszarze wszystkich polityk Unii Europejskiej i szczególne klauzule pomostowe, które są stosowane w poszczególnych obszarach współpracy. Jeżeli mówimy o szczególnym obszarze współpracy, jakim jest PWBIS, to dla przykładu takie klauzule są przewidziane w postanowieniach art. 81 ust. 3 TFUE w stosunku do uchwalania środków dotyczących prawa rodzinnego, a mających skutki transgraniczne. Dodatkowo takie klauzule są przewidziane w procesie stanowienia tzw. wzmocnionej współpracy w różnych dziedzinach. Traktatowym celem takiej wzmocnionej współpracy jest sprzyjanie realizacji celów Unii, ochrona jej interesów oraz wzmocnienie procesu jej integracji⁴².

Dopełnienie katalogu instrumentów prawnych, jakie są wykorzystywane w procesie realizacji współpracy w ramach PWBIS stanowią umowy międzynarodowe⁴³. Unia Europejska, wyposażona w osobowość prawną, realizuje *ius contrahendi* w stosunkach z państwami trzecimi i innymi organizacjami międzynarodowymi. Uwzględniając dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie, a zwłaszcza orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, traktat szczegółowo uregulował tę problematykę w tytule IV części piątej TFUE (Działania zewnętrzne Unii Europejskiej)⁴⁴. Szczególne znaczenie mają w tym zakresie postanowienia art. 216 TFUE. Przepis ten w ustępie pierwszym zawiera ogólną normę określającą kompetencje Unii Europejskiej do zawierania umów międzynarodowych i określa podmiotową stronę działalności traktatowej Unii Europejskiej poprzez stwierdzenie, że podmiotami, z którymi Unia może zawierać umowy międzynarodowe są państwa trzecie

⁴¹ W sytuacjach, w których chodzi o sprawy szczególnie „wrażliwe” (np. regulacje prawa rodzinnego o skutkach transgranicznych), wymagana jest w Radzie jednomyślność.

⁴² W ramach PWBIS możliwości takie przewidują: art. 82 ust. 3 TFUE (współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych), art. 86 ust. 1 TFUE (utworzenie Prokuratury Europejskiej) i art. 87 ust. 3 TFUE (współpraca policyjna). W procesie ustanawiania wzmocnionej współpracy w tych dziedzinach znajdujemy też konstrukcję tzw. „klauzuli hamulca bezpieczeństwa” i „klauzuli przyspieszenia”, patrz Szwarc-Kuczer, w: Barcz (red.) 2010, s. I-248.

⁴³ Problematykę tę szeroko omawia J. Sozański, *Umowy międzynarodowe Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa-Poznań 2011, s. 184 i nast.

⁴⁴ Szczegółowo patrz np. T. Gadkowski, op. cit., s. 65 i nast.

oraz międzynarodowe organizacje rządowe. Precyzuje dalej, że Unia może zawierać umowy międzynarodowe z tymi podmiotami, jeżeli spełnione zostaną następujące warunki:

- jeżeli przewidują to postanowienia TUE lub TFUE;
- jeżeli zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów traktatowych;
- jeżeli zawarcie umowy jest przewidziane w prawnie wiążącym akcie Unii;
- jeżeli zawarcie umowy może mieć wpływ na wspólne zasady lub może zmienić ich zakres⁴⁵.

Umowy takie wiążą zarówno instytucje Unii, jak i jej państwa członkowskie. Z chwilą wejścia w życie stają się one integralną częścią porządku prawnego Unii, jako źródła jej prawa pierwotnego⁴⁶. W praktyce Unia zawiera umowy międzynarodowe w różnych dziedzinach współpracy, w tym również w obszarze PWBIS. Obrazuje to przykład art. 79 ust. 3 TFUE, który stanowi, że Unia może zawierać z państwami trzecimi umowy o readmisji obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu, obecności lub pobytu na terytorium jednego z państw członkowskich lub przestali je spełniać, do państw pochodzenia lub państw, z których przybywają⁴⁷. Ponieważ PWBIS została zaliczona do grupy kompetencji dzielonych, umowy międzynarodowe w tych sprawach mogą zawierać również państwa członkowskie, co jednoznacznie potwierdza Deklaracja nr 36 odnosząca się do artykułu 218 TFUE, a dotycząca negocjowania i zawierania przez państwa członkowskie umów międzynarodowych odnoszących się do PWBIS. Dodać należy, że w dziedzinach objętych kompetencjami dzielonymi, jak również w dziedzinach objętych kompetencjami Unii Europejskiej do prowadzenia działań koordynujących i wspierających, czyli w zakresie postanowień art. 4 ust. 2 TFUE i art. 6 TFUE Unia i państwa członkowskie mogą wspólnie zawierać umowy międzynarodowe z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, które w praktyce międzynarodowej są zwykle nazywane umowami mieszanymi⁴⁸.

Uwagi końcowe

Concluding remarks

⁴⁵ Komentarz patrz np. M. Muszyński, D. E. Harasimiuk, M. Kozak, op. cit., s. 206.

⁴⁶ Dokładną procedurę negocjowania i zawierania takich umów określa art. 218 TFUE.

⁴⁷ Przykładem umowy międzynarodowej zawartej przez Unię Europejską w obszarze PWBIS może być umowa z 28 czerwca 2010 r. zawarta ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki o przetwarzaniu i przekazywaniu z Unii Europejskiej do Stanów Zjednoczonych danych z komunikatów finansowych do celów Programu śledzenia środków finansowych należących do terrorystów (porozumienie SWIFT).

⁴⁸ J. Barcz, *Traktat z Lizbony, Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 318.

Ewolucja współpracy Unii Europejskiej w zakresie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości dobrze obrazuje ewolucję samej Unii jako organizacji międzynarodowej. Genezy współpracy tej dziedzinie należy poszukiwać już w pierwszych latach działalności Wspólnot Europejskich. Jeżeli początki zinstytucjonalizowanej i skoordynowanej współpracy państw członkowskich Wspólnot w sprawach policyjnych i sądowych wiążą się z dorobkiem Grupy TREVI, to bez wątpienia bardzo ważnym etapem w procesie tworzenia podstaw bardziej zinstytucjonalizowaną współpracę w tym zakresie było ustanowienie i realizacja współpracy w ramach systemu Schengen, którą zapoczątkowało przygotowanie i podpisanie 14 czerwca 1965 r. przez Francję, RFN, Belgię, Holandię i Luksemburg Układu z Schengen, a następnie 19 czerwca 1990 r. Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen. Uporządkowanie i faktyczne zinstytucjonalizowanie zróżnicowanych dotąd form współpracy państw członkowskich w dziedzinie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa wewnętrznego nastąpiło dopiero w postanowieniach Traktatu z Maastricht, który włączył współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych do III filaru Unii Europejskiej. Powszechne jest przekonanie o tym, że ustanowienie tego filaru w ramach Unii Europejskiej wynikało zwłaszcza z przeświadczenia o konieczności uporządkowania zróżnicowanych dotąd form współpracy państw członkowskich w dziedzinie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa wewnętrznego. Należy jednak pamiętać, że współpraca w ramach tego filaru zachowała charakter współpracy międzyrządowej i odbywała się w oparciu o prawo międzynarodowe, a więc zwłaszcza w oparciu o umowy międzynarodowe. Zasadnicza ewolucja tej współpracy dokonała się na podstawie postanowień Traktatu z Amsterdamu, który dokonał tzw. „uwspólnotowienia” niektórych spraw zaliczonych przez Traktat z Maastricht do III filaru, poprzez ich przeniesienie do filaru I, co praktycznie oznaczało przeniesienie tych spraw do prawa wspólnotowego, a w konsekwencji objęcie ich jurysdykcją Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Nie bez znaczenia jest również fakt, że Traktat z Amsterdamu ustanowił rozszerzony katalog instrumentów prawnych regulujących współpracę w III filarze. Zasadnicze natomiast zmiany nie tylko w zakresie dotychczasowego III filaru Unii Europejskiej, ale w znacznie szerszym kontekście, odnoszącym się do Unii w ogóle, wprowadził Traktat z Lizbony. Przeprowadzona przez niego likwidacja filarowej struktury Unii Europejskiej spowodowała, że wszystkie obszary i dziedziny współpracy w ramach Unii zostały objęte jednolitym, unijnym reżimem prawnym. Taką dziedziną jest też rozbudowana przedmiotowo Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, w ramach której znalazła się również dawna współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych. Przestrzeń ta obejmuje bowiem następujące dziedziny współpracy:

polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji, współpracę sądową w sprawach cywilnych, współpracę wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych oraz współpracę policyjną. Od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony współpraca w ramach PWBIS realizowana jest za pomocą ogólnego katalogu aktów prawnych prawa wtórnego Unii Europejskiej, uchwalanych w ramach zwykłej i specjalnej procedury ustawodawczej. W ramach tej współpracy Unia Europejska może również zawierać umowy międzynarodowe z państwami trzecimi i innymi organizacjami międzynarodowymi.

Literatura

Bibliography

Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2014

Barcz J., *Akty delegowane i akty wykonawcze - pojęcie i kryteria rozróżnienia*, EPS 2002, nr 2.

Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty ustanawiające Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008.

Barcz J., *Traktat z Lizbony, Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012.

Barcz J. (red.), *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

Barcz J. (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

Borawska-Kędzińska E., Strąk K., *Zarządzanie granicami, polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, Warszawa 2011.

Cała-Wacinkiewicz E., *Charakter prawny Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

Czapliński W., *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Warszawa 2005.

Gadkowski T., *Uwagi na temat kompetencji traktatowych organizacji międzynarodowych*, [w:] Mikołajczak B., Nowakowska-Małusecka J., *Prawo organizacji międzynarodowych wobec problemów współczesnego świata*, Bydgoszcz-Katowice 2014.

Gruszczak (red.), *Program Sztokholmski - implikacje i wyzwania dla Polski*, Warszawa 2010.

Grzelak A., *Unia Europejska w drodze do Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (The European Union on the way towards the Area of Freedom, Security and Justice)*, Warszawa 2009.

- Grzelak A., Ostropolski T., *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, [w:] Barcz J. (red.) *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej* 2009.
- Grzelak A., Ostropolski T., *Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpraca policyjna*, Warszawa 2011.
- Grzeszczak R., Zawidzka A., *Tworzenie prawa Unii Europejskiej* [w:] J. Barcz (red.) *Ustrój Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Herma C., *Reforma systemu aktów prawa pochodnego UE w Traktacie z Lizbony*, EPS 2008, nr 5.
- Kaczorowska A., *European Union Law*, London, New York 2013.
- Klabbers J., *The European Union in International Law*, Editions A. Pedone, Paris 2012.
- Program Haski. Implikacje i wyzwania dla Polski. Materiały z seminarium 8 grudnia 2004 r.*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005.
- Łazowski A., Zawidzka-Łojek A., *Instytucje i porządek prawny Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Muszyński M., Harasimiuk D. E., Kozak M., *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012.
- Saganek P., *Podział kompetencji pomiędzy Unie Europejską a państwa członkowskie*, [w:] J. Barcz (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Sozański J., *Umowy międzynarodowe Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa-Poznań 2011.
- Szachoń-Pszenny A., *Aquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne Unii Europejskiej*, Poznań 2011.
- Wawrzyk P., *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Wróbel A., (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz (t. I.)*, Warszawa 2012.

Ewolucja współpracy w zakresie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Streszczenie

Ewolucja współpracy Unii Europejskiej w zakresie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości dobrze obrazuje ewolucję samej Unii jako organizacji międzynarodowej. Współpraca państw członkowskich Wspólnot Europejskich w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego nie miała jeszcze charakteru instytucjonalnego, chociaż w

niektórych dziedzinach państwa wypracowały nowe, interesujące i skuteczne rozwiązania. Takim przykładem jest bez wątpienia *acquis Schengen*. Traktatowe podstawy zinstytucjonalizowanej współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych znajdujemy dopiero w Traktacie z Maastricht, który stworzył z niej III filar Unii Europejskiej. Poważną reformę tej współpracy przeprowadził Traktat z Amsterdamu, który między innymi rozszerzył katalog instrumentów prawnych wykorzystywanych dla realizacji współpracy w III filarze. Najważniejsze jednak znaczenie dla procesu ewolucji tej współpracy miały zmiany wprowadzone przez Traktat z Lizbony. Ten traktat nie tylko zmienił dotychczasowy status prawny Unii Europejskiej, ale także określił zakres i instrumenty współpracy w zakresie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony współpraca w ramach PWBis realizowana jest za pomocą ogólnego katalogu aktów prawnych prawa wtórnego Unii Europejskiej.

Evolution of the Cooperation within the Area of Freedom, Security and Justice of the European Union

Summary

The evolution of the European Union (EU) cooperation within the Area of Freedom, Security and Justice reflects well the evolution of the EU as an international organization. Although the cooperation of the Member States of the European Communities in the field of internal security has not achieved an institutional character, in some areas Members States have developed original and effective mechanisms, the *Schengen acquis* being undeniably one of them. The treaty bases of an institutionalized cooperation devoted to police and judicial cooperation in criminal matters one may find only in the Treaty of Maastricht, structuring this cooperation under the Third Pillar of the European Union. A major reform of this cooperation was carried out in the Treaty of Amsterdam, in which the catalogue of legal instruments adopted for the implementation of the cooperation within the Third Pillar was expanded. Nevertheless, the modifications introduced by the Treaty of Lisbon are those of crucial importance for the process of the evolution of this cooperation. The Treaty of Lisbon has not only revised the existing legal status of the EU, but also defined the instruments and the scope of cooperation within the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ). Since the entry into force of treaty, the cooperation within the AFSJ is carried out by means of the general catalogue of the secondary law acts of the EU.

Pierwsze wyzwania II Rzeczypospolitej

First challenges of Second Commonwealth of Poland

Rok 1918 to data wielce znacząca nie tylko w dziejach powszechnych, ale także w polskim kalendarium historycznym. Na gruzach trzech potęg zaborowych nad Wisłą i Wartą po ponad wiekowej nieobecności powracało na mapę niepodległe państwo polskie. Jego narodziny nie były jednak łatwe. Towarzyszyło im wiele przeszkód tak wewnętrznych jak i zewnętrznych. W poniżej przedstawionym tekście autor podjął próbę krótkiego zarysowania części z nich.

Analizując obraz polskiej sceny politycznej po akcie 5 listopada 1916 r., a w szczególności po utworzeniu Rady Regencyjnej, kiedy kontury wolnej ojczyzny rysowały się coraz bardziej wyraziście, rzuca się w oczy brak odpowiadających skali wydarzeń działań polskich ugrupowań politycznych. Brakło podania sobie rąk i zespolenia sił a tym samym mocnego sygnału manifestującego Polakom we wszystkich zaborach wstąpienie na drogę zgody narodowej, w bliskiej perspektywie dziejowego wydarzenia. Polscy politycy „dzielnicowi” nie nadążali za tempem wydarzeń: gdy trzy trony definitywnie legły w gruzach okazało się, że wolna Polska nie ma swej centralizacji zdolnej sterować nawą państwa. Rada Regencyjna i powstające z jej ramienia rządy nie mogły pełnić tego zadania, bo nie reprezentowały społeczeństwa, miały piętno władz zaborczych. Próby porozumienia się między różnymi kierunkami politycznymi nakierowane na utworzenie tzw. rządu narodowego kończyły się niepowodzeniem. Zabrakło woli kompromisu, nade wszystko wyobraźni i umiejętności czytania „ducha czasu”. Tę ostatnią uwagę można kierować w największej mierze pod adresem ugrupowań prawicowych z Narodową Demokracją na czele. Przykładem ilustrującym taki stan umysłów na prawicy była oferta tylko jednej teki dla przedstawiciela lewicy podczas próby utworzenia gabinetu koalicyjnego po upadku rządu Świeżyńskiego⁴⁹. Obóz prawicowy usiłując osiąść monopol władzy w kraju zupełnie ignorował bardzo widoczne prądy rewolucyjne niesione przez najbiedniejsze grupy społeczeństwa wsi i miast oraz hasła Polskiej ludowej, nota bene idei podniesionej nawet przez „regencyjny” rząd Świeżyńskiego⁵⁰. Endecy nie upatrywali wielkiego zagrożenia ze strony lewicy i jako siła

⁴⁹ A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej (1918-193)*, Warszawa 1983, s. 25

⁵⁰ Ibidem, s. 17.

mająca wsparcie zwycięskiej koalicji prawdopodobnie spodziewali łatwej drogi po rządy. Wobec politycznego klinczu, postępującej anarchizacji i rosnących zagrożeń z zewnątrz inicjatywę zmierzającą do utworzenia ośrodka władzy podjęła lewica drogą faktów dokonanych. Dnia 7 listopada Komisja Porozumiewawcza Stronnictw lewicowych powołała rząd z Daszyńskim na czele. Jego siedzibą stał się już wolny od okupantów Lublin. Gabinet ten, próbujący realizować politycznie jednostronny i radykalny w swej wymowie program przetrwał zaledwie kilka dni. Zastąpiony został przez ekipę J. Moraczewskiego (ministra kolei w rządzie poprzednika), która dotrwała do połowy stycznia 1919. Moraczewski podjął swą działalność z dużym rozmachem zyskując uznanie wśród wielu grup społeczeństwa o przekonaniach lewicowych. Jednak jego radykalny program (choć nieco łagodniejszy od poprzednika) odsunął od niego nie tylko kręgi kapitału, przemysłu, obszarnictwa ale także bogate chłopstwo. Do umiarkowanych grup społeczeństwa zupełnie nie przemawiała rewolucyjna frazeologia obu rządów (np. o konieczności „zrobienia porządku z reakcją”), a także próby kopania przepaści i szczepienia nienawiści między różnymi klasami i stanami społecznymi jak i wewnątrz nich. Flagowe pismo PPS „Robotnik” pisał m.in.: „Nie czas tworzyć idyllę narodowa, gdzie by obok obszarnika zasiadał chłop, obok fabrykanta robotnik, obok socjalisty chadek. Absurdem jest aby powstał rząd w którym zasiadaliby razem i ci którzy będą dokonywać operacji i ci na których ona będzie dokonywana. Bo rząd ludowy będzie dokonywał operacji nad obszarnikiem, fabrykantem i kapitalistą, odbierając od nich to co zrabowali u ludu pracującego”⁵¹. Brak szerszego poparcia społecznego, a nade wszystko środków finansowych jak i autorytetu położył kres rządowi „ludowemu”. Zdecydowanie nie trafionym posunięciem tego ministerium był dekret ingerujący w kształt symbolu narodowego orła białego. Stosowny dekret pozbawiał orła korony. Ta ostentacyjna manifestacja republikanizmu poza tym, że wywołała oburzenie, także ośmieszyła rząd, pozbawiając go wsparcia części dotychczasowych sympatyków. Od 16 stycznia fotel premiera zajmował już Ignacy Jan Paderewski. Chociaż gabinet Paderewskiego nie miał charakteru koalicyjnego, lecz „fachowy” (nie w pełni jednak), zważając na udzielone mu poparcie ze wszystkich głównych ugrupowań politycznych, można go nazwać gabinetem zgody narodowej. Ta zgoda była potrzebna nie tylko w świetle wyzwań wewnętrznych, ale także międzynarodowych; otwierała się bowiem batalia o granice tak na froncie militarnym jak i dyplomatycznym.

Pierwsze rządy stanęły przed mnogością wyzwań obejmujących wszelkie obszary życia odradzającego się państwa. Atmosfera tymczasowości nie sprzyjała ani konsolidacji

⁵¹ „Robotnik” z 9 grudnia 1918r.

państwa ani społeczeństwa. Największe turbulencje dotknęły ziem byłej Kongresówki i niektórych obszarów Galicji Zachodniej. W tej ostatniej apogeum tych zjawisk była Republika Tarnobrzaska – teren objęty żywiołowym ruchem chłopskim, którego przywódcy nie uznawali władzy politycznej Polskiej Komisji Likwidacyjnej w Krakowie. Jej „obywatele”- głównie miejscowe chłopstwo i proletariatus wiejski - prowadzeni przez agitatorów Tomasza Dąbala i ks. Wincentego Okonia przez długi czas opierali się „krakowskiej władzy” i „krakowskiemu wojsku”. Tarnobrzescy „republikanie” posiadający wiele broni pozostawionej przez demobilizujące się oddziały austriackie wspierane często przez dezertersów dawnej armii cesarsko - królewskiej przez kilka tygodni toczyli uporczywe walki z wojskiem, policją i żandarmerią w obronie ustanowionego przez siebie porządku⁵².

Stan tymczasowości, brak jakiegokolwiek władzy w terenie lub jej słabość wyrażana brakiem mocy egzekucyjnej stały się żyzną glebą dla bandytyzmu i wszelkiego rodzaju przestępczości. Mnożyły się napady i rabunki pociągające za sobą liczne ofiary; znaczny ich odsetek stanowiła ludność żydowska. Nie były bezpieczne dwory jak i chaty wiejskie, ale także ulice i dworce. Na liście sprawców różnego rodzaju czynów kryminalnych znalazło się wielu dezertersów i żołnierzy⁵³. Nie ulega wątpliwości, że spustoszenie moralne jakie dokonała wojna mocno zaznaczyło swą obecność .

Tak w Galicji jaki i w Kongresówce na wielu obszarach zachodziły zjawiska o znamionach rewolucji społecznej. Wszechobecne hasła Polski ludowej szerzone przez ugrupowania lewicowe padały na podatny grunt wśród proletariatus wiejskiego i części biednego chłopstwa. Wraz z załamywaniem się władzy zaborców idee ludowości Polski starano się przekształcić w czyn. Przejawiało się to w tworzeniu lokalnych ośrodków władzy np. różnorodnych Rad Robotniczych, Rad Folwarcznych a także Rad Domowych w miastach (w obronie praw lokatorów), przejmowania mienia dotychczasowych właścicieli, dzielenia ziemi i inwentarza, a także eksploatacji lasów. To ostatnie zjawisko przybrało na niektórych obszarach bardzo szerokie rozmiary. Brali w nim udział nie tylko okoliczni mieszkańcy, ale także inne grupy ludności wiejskiej⁵⁴. W niektórych regionach Kongresówki ludność ogłaszała lasy państwowe jako swoją własność⁵⁵. Eksploatacja ta podyktowana była głównie drastycznym brakiem opału jak i materiału budulcowego. Można przypuszczać, że część

⁵² Szerzej na ten temat zob. J. Rawski, „*Republika Tarnobrzaska*” w *świetle źródeł i wspomnień adiutanta Powiatowej Komendy Wojsk Polskich w Tarnobrzegu*, Tarnobrzeg 1993, s.7.

⁵³ M. Rataj, *Pamiętniki*, Warszawa. 1965, s.45.

⁵⁴ *O Niepodległą i granice*. Raporty i Komunikaty Naczelných Władz Wojskowych o sytuacji wewnętrznej Polski pod red. M. Jabłonowskiego, P. Staweckiego i T. Wawrzyńskiego, Warszawa-Pułtusk 1999-2000, s.62,67,80,81..

⁵⁵ Ibidem, s. 73.

drewna była także przedmiotem handlu wymiennego. Rabunek tak cennego dobra narodowego jak lasy (mocno już przetrzebione przez okupantów) trwał wiele miesięcy, a próby położenia kresu temu procederowi załamywały się wobec braku dostatecznych i profesjonalnych sił policyjnych.

Korpus policyjny był dopiero na etapie zawiązywania się. Milicja Ludowa wówczas główna jego siła to w większości „amatorzy”: m.in. działacze społeczni, byli wojskowi, aktywiści i lokalni urzędnicy⁵⁶. Szczupłość oraz brak wyszkolenia, uzbrojenia i umundurowania, a także postrzeganie jej jako ekspozytury lewicy nie wpływały korzystnie na budowę autorytetu jak i efektywność działań. Wspomniana Milicja Ludowa nie była jedyną strukturą mającą strzec porządku i bezpieczeństwa na przełomie lat 1918/1919.

W chwili załamywania się administracji zaborczej sprawy bezpieczeństwa brały w swe ręce władze samorządowe tworząc policje miejskie i gminne (na wsiach). W Kongresówce w okresie rządów „ludowych” funkcjonowały cztery różne rodzaje sił o charakterze policyjnym: Milicja PPS, Milicja Ludowa, Policja Komunalna (w większych miastach) i Wojskowa Straż Kolejowa. W Galicji państwowym organem bezpieczeństwa była Żandarmeria Krajowa, pełniąca jednocześnie funkcje policyjne. Proces unifikacyjny zmierzający do utworzenia Policji Państwowej rozpoczął się w okresie rządów Paderewskiego, po uchwaleniu stosownej ustawy w lipcu 1919 r. Wobec silnego poczucia autonomii istniejących formacji bezpieczeństwa publicznego, w niektórych powiatach Kongresówki dochodziło między nimi do konfliktów, a nawet starć, niekiedy także z użyciem broni palnej⁵⁷. W świetle niektórych źródeł, dużą zapalczywość wykazywała szczególnie Milicja Ludowa. Zdarzało się, że jej oddziały atakowały posterunki innych formacji i rozbrajały je. Były miasta (Ostrowiec Świętokrzyski), gdzie władze zmuszone były utrzymywać szturmowe oddziały wojska by nie dopuścić do ataku Milicji Ludowej (400 milicjantów) na posterunki konkurentów⁵⁸. Ta dość osobliwa, ale jednocześnie barwna karta dni najmocniejszej „fermentacji” II RP została zamknięta w drugiej połowie 1919 r.

⁵⁶ Ignacy Boerner, organizator dowódca Milicji Ludowej z polecenia Piłsudskiego relacjonował: „...iż wtedy miał od naczelnego wodza instrukcje tajną sformowania pod etykietą Milicji Ludowej zespoły zbrojnego z partyjnych bojówek wszelkich odcieni. Organizacja ta miała również wchłonąć w swe szeregi różnorodne elementy ochotnicze o ciemnej mniej lub więcej przeszłości, posiadające broń po okupantach, takich bojowców i rycerzy przemysłu ukrywało się tysiące wśród społeczeństwa. Połączenie ich miało na celu ujawnienie, kontrole i kierownictwo częstokroć zbyt wybujałymi indywidualnościami w tej sferze. Ppłk Boerner otrzymał od naczelnego wodza rozkaz rozbrowienia swych podkomendnych w przeciągu pół roku, po czym elementy odpowiednie miały być wcielone do wojska regularnego, reszta zaś ulokowana w więzieniach lub pozbawiona broni”. Rok 1918 we wspomnieniach mężów stanu, polityków i wojskowych pod red. J. Borkowskiego, Warszawa 1987, s. 273.

⁵⁷ H. Wardęski, *Moje wspomnienia policyjne*, Warszawa 1925, s. 257.

⁵⁸ Ibidem

Źródłem wielkich napięć wstrząsających krajem były katastrofalne warunki egzystencji ludności, a przede wszystkim klęska aprowizacyjna w miastach. W najtrudniejszym położeniu znalazła się Kongresówka. Głód był codziennością setek tysięcy mieszkańców. Walka o przetrwanie przybierała niejednokrotnie gwałtowne formy. Łódź i region łódzki, w okresie zaborowym wielki ośrodek przemysłu włókienniczego („zagłębie bawełniane”) stały się widownią aktów terroru ekonomicznego: zajmowano fabryki, magazyny, rabowano towary aresztując przy tym często zarządy zakładów produkcyjnych. Zdesperowane tłumy dopuszczały się także rabunków sklepów (głównie pozostających w rękach Żydów). Problemy miast pogłębiało katastrofalne bezrobocie. W 440-tysięcznej Łodzi, jesienią 1919r. było zarejestrowanych około 160 tys. bezrobotnych⁵⁹. Nie lepiej było w dwa razy liczniejszej Warszawie, gdzie 1/4 mieszkańców miasta żyła z pomocy doraźnej. W maju 1919 r. zasiłki pieniężne w stolicy zastąpiono produktami. Zdarzały się bowiem przypadki porzucania pracy przez grupy pracowników dostających niewielką zapłatę, którym bardziej opłacało się korzystanie z zapomóg. Również bezrolni chłopci kierowali się do miast by otrzymać określona kwotę w gotówce. System ten nie wytrzymał próby czasu. W podobnej sytuacji znajdowało się wiele innych miast Kongresówki. Zasadniczą przeszkodą chociaż częściowego rozwiązania plagi bezrobocia był zastój produkcji - następstwo zniszczenia przemysłu przez zaborców. Rozpatrując kwestie olbrzymiego deficytu miejsc pracy (około 1,3 mln) trzeba uwzględnić fakt, że po wojnie światowej gospodarczo i technicznie Polska była nie tylko wyczerpana, ale i doszczętnie zrujnowana⁶⁰. W 1915 r. ewakuujący się Rosjanie wywieźli urządzenia przemysłowe do Rosji, a część obiektów zniszczyli np. w Ostrowcu wysadzili wielkie piece hutnicze, stalownie i część walcowni⁶¹. Resztę dzieła zniszczenia dokonali Niemcy. Niemcy wywieźli nie tylko maszyny, urządzenia, wyprodukowany towar, ale także zapasy surowców: bawełny, juty i wełny. Przemysł byłej Kongresówki ucierpiał tak dalece, że w 1918 r. zatrudniał już tylko 15% pracowników w porównaniu z okresem przedwojennym⁶². W sytuacji lawinowo rosnącego bezrobocia – na którego wielkość wpływały także powroty setek tysięcy repatriantów z Rosji i robotników przymusowych z Niemiec - sprawą kluczową dla pacyfikacji nastrojów społecznych a tym samym dla bezpieczeństwa państwa była aprowizacja miast, szczególnie większych. Niektóre z nich, w przeciwieństwie do czasów okupacyjnych nie miały żadnej rezerwy żywnościowej

⁵⁹ Archiwum Akt Nowych, Instytucje Wojskowe (dalej: AAN IW)296/II-15, k. 59.

⁶⁰ E. Kwiatkowski, *Jeden dzień w historii Polski*, pod red. K. Kozłowskiego, (w:) Drogi do niepodległości, Kraków 1979, s. 85.

⁶¹ A. Wierzbicki, *Żywy Lewiatan. Wspomnienia*, Warszawa 2001, s.143.

⁶² E. Kwiatkowski., s. 85-86.

(władze zaborcze w czasie wojny starały się nie ryzykować zamieszkami głodowymi). Położenie ludności miejskiej pogarszał także niedostatek węgla. Jego braki nie tylko utrudniały codzienną egzystencję ludności, w szczególności zimą, ale także paraliżowały pracę przemysłu. Zamykanie fabryk powiększało szeregi bezrobotnych, jak i niezadowolenie ludności przeradzające się często w zamieszki. Jednym z wielu przykładów zajść na tle placowo-aprowizacyjnym były Pabianice gdzie kilkusetosobowy tłum zajął magistrat i pobił komisarza rządowego⁶³.

Sprawa zaopatrzenia miast długo pozostawała nie rozwiązana. System kontyngentów (przejęty po okupantach) w nowych warunkach zupełnie zawodził. Nie tylko z powodu niedostatku potrzebnych produktów (m.in. przetrzebione stada w związku z polityką okupantów oraz ogromne połacie pól leżących odłogi w skutek zniszczeń wojennych), ale także oporu producentów wobec przymusowej sprzedaży, przede wszystkim chłopów. Sprawą zasadniczą była kwestia ceny ustalonej przez państwo, a zdecydowanie kontestowanej przez wieś. Za rządów Paderewskiego kwestię apro wizacji miała rozwiązać odpowiednia ustawa, jednak jej zapisy, choć zawierały nakaz sprzedawania rządowi żywca, zboża i okopowych nie precyzowały terminu dostawy⁶⁴. To przeoczenie prawodawcy owocowało ukrywaniem żywności i sprzedawanie jej po wysokich cenach w drodze wolnego handlu, dawało także jeszcze większy napęd powszechnie występującemu zjawisku paskarstwa.

Dostawy z niedotkniętymi zniszczeniami wojennymi i zasobnego Poznańskiego, oraz zakupy zagraniczne, a także pomoc ze strony Amerykańskiej Organizacji Pomocy (American Relief Administration) tylko w niewielkim stopniu łagodziły te niedostatki. By sprostać potrzebom żywnościowym miast, ale również szybko rosnącym szeregom armii (która w maju 1919 r. liczyła 600 tys. żołnierzy i 80 tys. koni)⁶⁵ władze zmuszone były sięgnąć po metody rekwizycyjne (praktykowane dotąd przez okupantów). By zapewnić ich skuteczność niejednokrotnie trzeba było stosować blokady obszarów rekwizycyjnych (np. powiatów) przy użyciu wojska. Przy dokonywaniu rekwizycji dochodziło często do nadużyć i rabunków. Jak wynika z niektórych raportów żołnierze rabowali głównie żywność i ubiór⁶⁶. Władze wojskowe przygotowując na początku lipca 1919r. operację rekwizycyjną obliczały, że tylko na obszarze samej Kongresówki należałoby użyć do ich przeprowadzenia od 12 do 15 tys.

⁶³ *O niepodległą i granice*. Raporty i komunikaty naczelnich władz wojskowych o sytuacji wewnętrznej w Polsce 1919-1920, pod red. M. Jabłonowskiego, P. Stawieckiego i T. Wawrzyńskiego, Warszawa-Pułtusk 1999/2000 s. 58.

⁶⁴ AAN Archiwum I.J.Paderewskiego, sygn. 617, k.18.

⁶⁵ A. Podolska –Meducka, *Od wojny do wojny. System świadczeń wojennych Polsce w latach 1919-1921*, Warszawa 2011, s. 148.

⁶⁶ AAN IW 140 /II-12. Archiwum Polskiej Akademii Nauk, M. Kossakowski, Dziennik, t.4, cz. 2, k.102.

piechoty i 3 tys. kawalerii⁶⁷. Zważając, że niektóre formacje wojskowe wobec braku żywności i paszy dla koni dokonywały „dzikich” rekwizycji, oferując producentom (głównie drobnym rolnikom) nie satysfakcjonującą zapłatę, na wsi rosło rozgoryczenie preradzające się niekiedy w bunt i opór wobec oddziałów rekwizycyjnych. Cierpiał na tym znacznie autorytet wojska, a przede wszystkim państwa.

Ogromną bolączką tego okresu była organizacja systemu poboru danin na rzecz państwa. Dochody skarbowe kształtowały się w tym okresie bardzo niekorzystnie. Okoliczności stojących u źródeł trudności skarbowych odradzającego się państwa było wiele. Obok funkcjonowania odmiennych systemów skarbowych i braku jednolitego centralnego kierownictwa tego aparatu występował także deficyt kompetentnych urzędników (dotąd był to aparat niemiecki lub rosyjski). Ponadto dawał o sobie znać długoletni okres wojny skutkujący poważnymi zniszczeniami i chaosem w gospodarce co uniemożliwiało sprawny pobór podatków i danin. Nie może też umknąć uwadze zaborowa przeszłość: czas niewoli narodowej, nowe porządki okupacyjne w latach 1914 -1918 stały się nośnikami demoralizacji wśród płatników, którzy nie wywiązywali się ze swych powinności wobec własnego już państwa. Jednak utworzenie spójnego, jednolitego aparatu skarbowego było tylko ułamkiem problemu. Zadaniem o wiele większym było przygotowanie i wprowadzenie jednolitych zasad dotyczących przepisów skarbowo-podatkowych. Trudność zasadnicza bowiem tkwiła w niejednorodności konstrukcji obciążeń podatkowych (producentów) w poszczególnych dzielnicach. W byłym zaborze rosyjskim przeważały dochody z własności przedsiębiorstw oraz podatki pośrednie; znacząco odmienne zasady obowiązywały w zaborze pruskim, gdzie ustawodawstwo podatkowe było daleko doskonalsze, oparte w wielkiej części na podatkach bezpośrednich⁶⁸. Obok tych przeszkód „merytorycznych” swój wpływ wycisnęły również względy polityczne. Przeszkodą dla szybkiego „uzdrowienia” systemu stały interesy wpływowych sił politycznych. Przede wszystkim były nimi partie reprezentujące wieś. Jakże cenne zapisy obrazujące ówczesne myślenie chłopskie wokół tak fundamentalnych kwestii jak skarb państwa znajdujemy w „Pamiętnikach” M. Rataja (PSL „Wyzwolenie” a następnie PSL Piast). Przyszły marszałek sejmu nie ukrywał, że wielu posłów chłopskich zasiadających w sejmie Ustawodawczym bardziej zabiegało o interesy partykularne niż dobro tworzącego się państwa. Jak podkreśla autor, wielu posłów reprezentujący lud wiejski Kongresówki

⁶⁷ A. Podolska-Meducka., s.149.

⁶⁸ Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej*, t.I, 1918-1923, Warszawa 1967, s.252.

i Galicji zapisywało się do tych komisji sejmowych „gdzie miało się parcelować ziemię”, a także „bronić od podatków”⁶⁹.

Stronnictwa sejmowe, obawiając się niezadowolenia swych elektoratów nie były zainteresowane przeprowadzeniem zmian w dotychczas istniejącym porządku podatkowym. Na odważniejszy ruch sanacyjny w tym kierunku nie mogły pozwolić sobie także władze państwa. Takie posunięcie mogło by okazać się bardzo kosztownym eksperymentem, powodującym nie tylko spadek dochodów, ale także społeczny opór prowadzący do wstrząsu, a nawet załamania kruchych jeszcze struktur państwa. Pozostawiono zatem dotychczasowy system. Jednak wobec słabości aparatu podatkowego, a także indolencji urzędników, a nade wszystko jednak oporu dużej części zubożonych płatników, nie zdał on egzaminu. Zważając, że wszelkie rezerwy finansowe pozostawione przez okupanta bardzo szybko zostały wyczerpane, a przeprowadzenie w dostatecznie szybkim tempie reformy podatkowo-skarbowej nie było możliwe, podjęto próbę uruchomienia nadzwyczajnych źródeł podatkowych. Służyły temu wydane w styczniu 1919 r. dekrety dotyczące poboru jednorazowej daniny państwowej, daniny od nieruchomości oraz podatku od zysków wojennych. Ich efekty okazały się jednak daleko niewystarczające. Brakowało zatem zasobów finansowych w najtrudniejszym dla państwa czasie - gdy trzeba było uruchamiać przemysł, wypłacać pensje, łagodzić skutki bezrobocia, a jednocześnie prowadzić wojnę. Sytuację komplikował fakt, że kapitał prywatny obawiając się ryzyka związanego z podejmowaniem większych inwestycji nie dzielił z państwem ciężaru uruchamiania życia gospodarczego. Wobec rosnących zagrożeń sięgnięto do prasy drukarskiej: emisja banknotów ruszyła od końca 1918 r. Nadmiar banknotów rodził inflację. „Zepsuty” pieniądz przynosił ogromne straty społeczeństwu, choć z drugiej strony operacja taka dawała zyski państwu, drogą tzw. podatku inflacyjnego⁷⁰. Polegał on na tym, iż ci wszyscy posiadacze gotówki (marek) którzy nie wydali jej natychmiast po otrzymaniu stopniowo tracili część pierwotnej wartości pieniądza. Choć podatek inflacyjny w najbardziej burzliwym i trudnym okresie ratował skarb państwa, generalnie inflacja, a nade wszystko jej zwielokrotniony wymiar (hiperinflacja) poważnie zubożyła kraj. Ten trudny czas na polu finansowo-skarbowym trwał 5 lat. Skuteczną próbę ratowania państwa przed gospodarczą ruiną podjął w 1924 r. Władysław Grabski. Całkowita unifikacja podatkowa nastąpiła dopiero na początku lat trzydziestych.

⁶⁹ M. Rataj..., s.65

⁷⁰ S. Starzyński, *Myśl państwowa w życiu gospodarczym*, (w:) *Na froncie gospodarczym. W dziesiątą rocznicę odzyskania niepodległości 1918-1928*, Warszawa 1928, s. 8.

Wielkim wyzwaniem z jakim przyszło się zmierzyć Polakom w tym okresie były występujące z ogromnym natężeniem choroby zakaźne, m.in tyfus (dur), błonica, grypa, ospa i czerwotka. Część z nich przybierała charakter epidemii obejmujący wielkie obszary⁷¹. Największe spustoszenie czynił tyfus plamisty zwany także głodowym (choroba ta rozwijała się głównie w skupiskach ludności niedożywionej, a także zawzonej). Czas największej zapadalności na ten rodzaj tyfusu obejmował lata wojny światowej i pierwsze lata powojenne. Przyjmuje się, że liczba zachorowań znacznie przekraczała 200 tys. Między latami 1919 - 1924 dur plamisty zebrał ponad 50 tys. ofiar śmiertelnych. Najwięcej w 1919 i 1920 r., głównie na będących jego siedliskiem kresach wschodnich. Niemniej niebezpieczny był dur brzuszny; ta choroba endemiczna miała ścisły związek z warunkami sanitarnymi panującymi przede wszystkim w miastach (brak czystej wody i odpowiednich urządzeń sanitarnych). W latach 1919-24 liczba zachorowań przekroczyła 100 tys.; około 10 tys. zmarło. Wielkie żniwo zgarnęła także czerwotka i tyfus powrotny. Czerwotka najmocniej uderzyła podczas wojny, kiedy społeczeństwo było najbardziej wyniszczone wskutek niedostatku żywności. Skalę problemu ilustruje co najmniej 700 tys. zachorowań (wg danych szacunkowych) w latach 1918/1919, tylko na obszarze Kongresówki i Galicji⁷². Walce z chorobami zakaźnymi nie sprzyjały nie tylko fatalne warunki sanitarno-higieniczne na większości ziem polskich, ale także zupełnie nieprzystająca do potrzeb liczba lekarzy, felczerów czy pielęgniarek. W 1921r. liczące 27 mln państwo polskie miało do dyspozycji zaledwie około 5 tys. lekarzy i 2 tys. felczerów. Na 10 tys. mieszkańców przypadało 1,8 lekarza⁷³. Problemem była niedostatecznie rozwinięta infrastruktura (przede wszystkim brak dróg) i niedostatek odpowiedniego sprzętu; ten który pozostał po okupantach często nie nadawał się do użytku, nie tylko z powodu zużycia lecz także zniszczeń dokonywanych przez lokalną społeczność. W dewastacji majątku przodowała ludność wiejska, która wykorzystując „czas przejściowy” i czas formowania się administracji polskiej zajmowała szpitale i pomieszczenia sanitarne dewastując i rozkradając wyposażenie i urządzenia dezynfekcyjne⁷⁴. Abstrahując od niskich pobudek sprawców, zachowania takie można określić jako akt nienawiści do nakazowo-policyjnego zwalczania chorób zakaźnych w czasie wojny.

Walkę z falą epidemii chorób zakaźnych Polacy podjęli już na początku 1917r., a więc na długo przed pojawieniem się wolnego państwa. Prowadziła je agenda Tymczasowej Rady

⁷¹Na ten temat zob.: T. Więckowska, *Walka z ostrymi chorobami zakaźnymi w Polsce w latach 1918-1924*, Wrocław 1999.

⁷²Biuletyn Ministerstwa Zdrowia Publicznego(BMZP) 1920, nr 7, s.3-8.

⁷³ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1920/22*, s.299 i obliczenia własne.

⁷⁴ T. Więckowska., s. 41.

Stanu powołana przez okupanta w grudniu 1916 r., a także organizacje społeczne Kongresówki i Galicji. Największe zasługi przypisać należy w tym dziele Centralnemu Komitetowi Obywatelskiemu w Warszawie oraz Komitetowi Krakowsko-Biskupiemu w Krakowie.

Zakończenie wojny nie wpłynęło na poprawę obrazu położenia epidemiologicznego kraju. Szczególnie groźna sytuacja powstała na wyniszczonych wojną terenach dawnych Kresów Wschodnich. Działania i ogromny wysiłek kolumn sanitarnych okazywały się mało skuteczne wobec urągającym wszelkim normom sanitarnym warunkom życia ludności. Sytuację pogarszała ogromna fala powracających z Rosji repatriantów. Zainstalowane na wschodzie Polski urządzenia sanitarne (komory dezynfekcyjne, łaźnie, szpitale) nie mogły sprostać wielkiej fali przybyszów. Na niektórych terenach kresowych w okolicach bagien pińskich, przy braku dróg i niemożności dostarczania urządzeń dezynfekcyjnych tamtejsza ludność miała niewielkie szanse na przeżycie. Wobec skali epidemii w sposób istotny rzutującej na funkcjonowanie państwa, premier Paderewski zmuszony był zwrócić się o pomoc z zewnątrz, przede wszystkim do państw ententy. Powaga położenia epidemicznego na ziemiach polskich jak i niebezpieczeństwo zagrożenia innych krajów Europy (wobec wielkich migracji ludności z zachodu na wschód i ze wschodu na zachód) wywołały bezzwłoczny odzew. Obok wsparcia finansowego i materialnego Polska otrzymała także dużą ilość odpowiedniego sprzętu, przede wszystkim ruchome i stacjonarne komory dezynfekcyjne. Największa pomoc pod tym względem nadeszła od stacjonujących w Europie wojsk amerykańskich. W tym najtrudniejszym okresie polskie służby wspierała kilkuset osobowa misja amerykańska opłacana przez rząd Stanów Zjednoczonych⁷⁵. Amerykanie prowadzili swą działalność od 1919 do 1920 r. Batalia z chorobami zakaźnymi trwała 5 lat stanowiąc olbrzymi wysiłek finansowy i organizacyjny dla odradzającego się, a jednocześnie walczącego o przetrwanie państwa polskiego. Bez wsparcia z zewnątrz uporanie się z zagrożeniem o takich rozmiarach - biorąc pod uwagę ogrom innych problemów w tym wyczerpującą wojnę z Rosją sowiecką - byłoby niemożliwe. W walce z dudem płamistym i innymi chorobami zakaźnymi oddało życie około 200 członków personelu medycznego.⁷⁶

Sprawą najwyższej wagi u zarania Rzeczypospolitej było utworzenie sił zbrojnych. W tym okresie wojsko było niezbędne w walkach o granice ale także jako czynnik ładu

⁷⁵ BMZP nr 8, s.17.

⁷⁶ *Dwadzieścia lat publicznej służby zdrowia w odrodzonej Polsce 1918-1938*, Warszawa 1939, s.49.

wewnętrznego⁷⁷. Na południowo - wschodnich rubieżach od początku listopada toczyła się wojna z Ukraińcami o Galicję Wschodnią. Na północy otwierała się wojna z Rosją bolszewicką o Kresy Wschodnie. Tymczasem państwo polskie dysponowało niewystarczającymi siłami. W październiku jedyną formacją zbrojną były siły tzw. Polnische Wehrmacht liczące około 9 tys. żołnierzy, zorganizowane pod auspicjami okupanta i Rady Regencyjnej. Stąd też początkowo trzonem armii stali się ochotnicy, w największej mierze rekrutujący się z szeregów byłych legionistów i Polskiej Organizacji Wojskowej⁷⁸. W chwili wyłaniania się państwa polskiego dowództwo dysponowało zaledwie około 30 tysiącami żołnierzy.

Zważając na rosnące zagrożenia zewnętrzne a także wykreślanie granic państwa „manu militari” potrzeby były wielokrotnie większe. Naturalnym rozwiązaniem był powszechny pobór, jednak stosowanie przymusu na wielką skalę przekraczało możliwości organizacyjno-techniczne będącego dopiero w powijakach państwa. Brakowało odpowiednio wyszkolonego i rozbudowanego aparatu poborowego do przeprowadzenia takiego przedsięwzięcia ale także odpowiednio przygotowanego zaplecza i wyposażenia – przede wszystkim kadry szkoleniowej, sprzętu, broni, umundurowania jak i żywności. Zdawano sobie także sprawę z ogromnych kosztów utrzymania „wojska poborowego”. Ochotnik był „tańszy”. Nie wymagał długiej obróbki koszarowej, przybywał do jednostki wojskowej lub bezpośrednio na front na własny koszt, także często z bronią. Jednak najcenniejszą wartością jaką posiadał była ideowość, zdolność do największych poświęceń, która nie zawsze towarzyszyła żołnierzowi z poboru. Nie można pominąć także względów społecznych. Władze obawiały się, że masowy pobór nie spotka się z przychylnym przyjęciem ludności. Zważając na ogromne wyczerpanie, wielką ofiarę krwi na frontach wojny światowej (zaborcy zmobilizowali do swych armii mniej więcej 3,5 mln Polaków, a około 500 tys. z nich zginęło) ostrożność taka była uzasadniona. Zamknięcie okresu niewoli narodowej, okupacji i wojny światowej oraz towarzyszące im wydarzenia na ziemiach polskich nie sprzyjały powszechnemu marszowi do wkładania mundurów wojskowych. W największej mierze dotyczyło to ludności pochodzenia wiejskiego. Ta grupa społeczna, najbardziej oddalona od głównego nurtu życia narodowego, upośledzona cywilizacyjnie i najczęściej nie ogarniająca szybko zmieniającej się rzeczywistości, początkowo z nieufnością, a także oporem

⁷⁷ List S. Szeptyckiego Szefa Sztabu Generalnego Wojsk Polskich do naczelnika Państwa J. Piłsudskiego w sprawie organizacji armii polskiej w związku z sytuacją międzynarodową Polski (w:) *Archiwum Polityczne Ignacego Paderewskiego* t. VI pod red. A.G. Dąbrowskiego, M. M. Drozdowskiego, M. Perkowskiej-Waszek i X. Pilch, Warszawa 2007.

⁷⁸ M. Wrzosek, *Wojny o granice Polski Odrodzonej*, Warszawa 1992, Warszawa 1992, s.100; J. Odziemkowski, *Piechota polska w wojnie z Rosją bolszewicką 1919-1920*, Warszawa 2010, s. 26/27.

przyjmowała decyzje władz. Tym bardziej, że równolegle do chłopów docierały komunikaty zawierające zupełnie odmienne treści. Na wiecach, zebraniach, jarmarkach słyszał, że wojsko do którego szeregów ma się stawić to nie wojsko Polskiej ludowej lecz „pańskiej”, zaś rząd potrzebuje chłopów w charakterze „mięsa armatniego”. Autorami tej wielce szkodliwej agitacji byli nie tylko programowo zwalczający państwo polskie komuniści, ale także niektórzy politycy chłopscy jak przywódca PSL „Lewicy” Jan Stapiński⁷⁹. Sporadycznie można było także spotkać działaczy endeckich agitujących przeciw tworzeniu armii, tylko dlatego, że na jej czele stał „socjał” Piłsudski⁸⁰. Ta aktywność nie pozostawała bez związku z kampanią wyborczą do sejmu; schlebując wsi, agitatorzy uderzali w dość kruche ciągle bezpieczeństwo wewnętrzne, pogłębiając międzystanowe i międzypartyjne podziały. Partia Stapińskiego, m.in. na kampanii wymierzonej w powszechny pobór zdobyła kilkanaście mandatów do Sejmu Ustawodawczego. Stosunkowo małą aktywność w dziele kontragitacji na tym polu przejawiała najmocniejsza partia reprezentująca wieś, PSL „Piast”. Wszystkie te uwarunkowania, sprawiały że proces tworzenia armii napotykał na poważne trudności. Pomijając wyżej wymienione przeszkody, na szczególną uwagę zasługuje wysoki procent niestawiennictwa poborowych. Zjawisko to w sposób wyrazisty występowało w Kongresówce oraz niektórych obszarach Galicji Zachodniej. Wyniki pierwszego masowego poboru w marcu 1919 r. (łączącego się z przygotowaniami do walki o granice wschodnie) mogły budzić niepokój władz państwa. Według raportów Państwowych Komend Uzupełnień wynika, że do niektórych pułków nie zgłaszało się od 40 do ponad 80 % poborowych⁸¹. Główne przyczyny takiego stanu rzeczy tkwiły na ogół w niskim uświadomieniu potencjalnych żołnierzy i najbliższego ich otoczenia oraz niesprawności i nieudolności aparatu poborowego. Znacznie lepiej ten wskaźnik przedstawiał się w skali Okręgów Generalnych oscylując między 20-30%. Z upływem czasu obraz ten uległ niewielkiej tylko poprawie. Rok później, w marcu 1920 r., w przededniu rozpoczynającego się decydującego starcia z Rosją, w Okręgu Generalnym Warszawa odsetek niestawiających się w terminie sięgał 20%. Jednak w OG Lublin był on czterokrotnie wyższy⁸². Obraz ten uległ pewnej poprawie w okresie najazdu bolszewickiego i zagrożenia państwa w lipcu 1920r. Jednak i wówczas nie wszyscy zobowiązani wypełniali swe powinności. Gdy rozstrzygały się losy państwa komunikaty wojskowe z DOG Kraków informowały o niewielkim napływie poborowych, a także ukrywaniu ich przez wiele gmin w powiecie biłgorajskim.

⁷⁹ O Niepodległą granice..., s.58

⁸⁰ Ibidem, s.51.

⁸¹ Ibidem, s.130,145.

⁸² Centralne Archiwum Wojskowe, Gabinet Ministra Spraw Wojskowych sygn.i.300.7.187.

W przeciwieństwie do niektórych południowo-wschodnich powiatów bardzo krzepiące były komunikaty m.in. z woj. warszawskiego gdzie czytamy o stawiennictwie przekraczającym 90%⁸³.

Dość wyraźna zmiana nastąpiła na przełomie lipca i sierpnia, kiedy wróg znalazł się na ziemiach rdzennie polskich. Gigantyczna propaganda obronna (na wieś docierająca przede wszystkim poprzez wiece gminne i parafialne), a także negatywne doświadczenia związane z obecnością okupacyjnych rządów bolszewickich sprawiły, że poborowy - głównie pochodzenia chłopskiego - zaczął zdawać sobie sprawę z następstw ewentualnego porządku rewolucyjnego nad Wisłą i Bugiem. Jednak i wtedy zdarzały się przypadki słabego stawiennictwa⁸⁴. W woj. kieleckim starosta ilżecki prosił Urząd Wojewódzki o przydzielenie wojska, by przy jego udziale przeprowadzić obławę na uchylających się od służby wojskowej⁸⁵. Mimo tych przeszkód w lecie 1920 r. państwo polskie zdołało wystawić blisko milionową armię, która ostatecznie zatrzymała nieprzyjaciela i rozbiła go nad Wisłą i Niemnem.

Jednym z najboleśniejszych skutków spuścizny zaborowej były daleko posunięte odrębności zaborowe. Toteż sprawą fundamentalnej wagi stało się scalenie poszczególnych dzielnic. Polacy w 1918 r. roku znaleźli się w zupełnie innym położeniu niż Czesi i Słowacy, odbudowujący swą państwowość po kilkuwiekowej niewoli. Nasi południowi sąsiedzi przez ponad trzysta lat bytowali w ramach jednego systemu państwowego co oszczędziło im takiego bagażu przeszkód jakie stanęły przed Polakami. Tam nie trzeba było niczego scalać; Praga zaś była niekwestionowaną stolicą państwa.

Chociaż sprawa połączenia wszystkich dzielnic w jedno państwo była poza dyskusją, proces jednoczenia był długi i żmudny a ponadto nie przebiegał gładko. Początkowo obszar państwowości polskiej zamykał się w granicach Kongresówki i Galicji Zachodniej. Jednak to scalenie było bardziej figurą retoryczną niż rzeczywistością. Mimo, że Kraków uznał władze Warszawy, posłowie z Małopolski czuli się bardziej Galicjanami niż obywatelami państwa polskiego o czym świadczyć może utworzenie w Sejmie koła dzielnicowego, które miało doglądać spraw galicyjskich. Początkowo bowiem żywiono zbyt wiele obaw co do kompetencji a także intencji władz warszawskich. Odnosi się to m.in. do ludowców galicyjskich. Przewodzący im Wincenty Witos podkreśla, że chociaż jego stronnictwo stało na stanowisku szybkiej unifikacji państwa, nie ukrywał, że sposób sprawowania władzy przez

⁸³ Ibidem, I.300.7.49.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Archiwum Akt Nowych, Towarzystwo Straży Kresowej sygn. 68, k.88.

Warszawę był przez część społeczeństwa trudny do zaakceptowania; „... wielu przerażały warszawskie praktyki rządzenia⁸⁶ (autorowi chodziło prawdopodobnie o obraz rodzącej się administracji, postępowanie władz na gruncie ściągania danin, kulejącą aprowizację, walki społeczne, strajki i brak bezpieczeństwa w różnych jego odsłonach). W świetle wspomnień Witosa, sama stolica też nie cieszyła się dobrą opinią Galicjan; w przeciwieństwie do Krakowa, postrzegana jako źródło nieszczęść dziejowych Rzeczypospolitej⁸⁷. Nie budził też zaufania Piłsudski. Naczelnik państwa miał opinię germanofila i międzynarodowego socjalisty raczej, niż polskiego patrioty⁸⁸. Zarzucano mu także obojętność wobec Galicji Wschodniej i Lwowa zagrożonych przez wojska Zachodnio -Ukraińskiej Republiki Ludowej, a także mianowanie premierem socjalistę Moraczewskiego⁸⁹.

O wiele dłuższa „droga do Warszawy” była udziałem Wielkopolski. Podczas gdy Kongresówka i Galicja przełamały już opory i zaczął się proces zasypywania zaborowych niechęci i różnic, Wielkopolska choć deklarowała konieczność zespolenia ziem zaborowych daleka była od dołączenia do obu pozostałych dzielnic. Od początku 1919 r. Wielkopolska była niemal samodzielnym państwem z własnym rządem (Komisariat Ludowy) i parlamentem (Naczelna Rada Ludowa)⁹⁰. Aparat administracyjny z niemieckimi urzędnikami zapewniał sprawne zarządzanie dzielnicą. Poznańskie dysponowało różnymi formacjami policji a także wojskiem⁹¹. Przynależność dzielnicową zamierzano przypieczętować przysięgą składaną NRL⁹². Tu warto zaznaczyć, że niektóre oddziały na prowincji składały rotę przysięgi (w styczniu 1919 r.) obowiązującą w Królestwie. Poznańskie pozostawało w luźnym stosunku do Warszawy. NRL stała na gruncie zjednoczenia, ale nie natychmiastowego. Uważano, że proces jednoczenia się Poznańskiego z Kongresówką i Galicją powinien dokonywać się stopniowo w miarę uspokajania się sytuacji wewnętrznej w tych dzielnicach. Siłą sprawczą takiego stosunku do unifikacji była sprawująca realne rządy w Poznańskim Narodowa Demokracja, mająca także w swym ręku rząd dusz i autorytet wywodzący się z czasów zaborowych, prowadząc walce o przetrwanie z pruskim zaborcą. Popierał ją duży odłam społeczeństwa przede wszystkim

⁸⁶ W. Witos, *Moje wspomnienia*, cz. II, t.2, Warszawa 1990 s. 17.

⁸⁷ Ibidem, s. 51

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Ibidem

⁹⁰ Szerzej na temat odrębności Poznańskiego zob. A. Gulczyński, Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej 1919-1922, Poznań 1995; Z. Dworecki, *Poznańskie a Piłsudski*, Poznań 2008. Kształtowanie się polskich struktur państwowych w byłym zaborze pruskim po uzyskaniu przez Polskę niepodległości

⁹¹ Por. szerzej: B. Polak, *Wojsko Wielkopolskie 1918-1920*; J. Karwat, *Wojsko Wielkopolskie*, (w:) *Kronika Miasta Poznania*, 1998 nr 4.

⁹² J. Karwat., s.103

drobnomieszczaństwo. Potężnym sojusznikiem ND był Kościół. Endecja starała się jak najdłużej zachować status quo w Poznańskim, a więc utrzymać polityczną, gospodarczą jak i mentalną odrębność, hamując tym samym proces scalania się dzielnic. Traktując Kongresówkę i Galicję jak obce państwa poznański aparat bezpieczeństwa przeprowadzał przez wiele miesięcy ścisłą kontrolę przyjezdnych, nie tolerując przybyszów manifestujących swe odmienne poglądy polityczne⁹³. Poznańscy endecy byli świadomi, że ich dominacja polityczna jest w ogromnej mierze pochodną warunków społeczno-ekonomicznych dzielnicy: stosunkowo stabilnymi i niewysokimi kosztami utrzymania, łatwiejszym dostępem do towarów i usług, niewielkim wskaźnikiem bezrobocia w porównaniu z pozostałymi ziemiami polskimi, a także stosunkowo łagodnie przebiegającymi konfliktami społecznymi, stąd też niebezpieczeństwo ewentualnej „implantacji” pierwiastka „warszawskiego” pochodzenia bardzo niepokoiło polityków poznańskich. Szczególne ich obawy wzbudzała ewentualna obecność nad Wartą partii „zakordonowych”. Niepokój władz poznańskich przed penetracją ziem b. zaboru pruskiego przez konkurencyjne siły polityczne, w świetle burzliwych wydarzeń w Kongresówce i Galicji graniczyły z obsesją. Komisariat NRL roztoczył ścisłą kontrolę nad wszelkimi płaszczyznami życia społecznego. Wprowadzono cenzurę nie tylko prasy ale także literatury. Wśród tytułów prasowych zakazany był organ PPS „Robotnik”, przedstawiany jako pismo bolszewickie i żydowskie⁹⁴. Przez pewien czas przedmiotem cenzury była także korespondencja prywatna⁹⁵. Osoby „zza kordonu” prowadzące bez zgody miejscowych władz agitację polityczną więziono lub deportowano⁹⁶. Na cenzurowanym była nie tylko lewica: w styczniu 1919r. Komisariat NRL nakazał aresztowanie, a następnie „odstawienie” na granicę emisariuszy PSL „Piast”⁹⁷. Podobnie jak w dobie rządów pruskich obowiązywały surowe przepisy celne. Pod szczególnym nadzorem pozostawał obrót produktami żywnościowymi. Próby ich wywozu, nawet w niewielkich ilościach, przez borykających się z ogromnymi trudnościami aprowizacyjnymi rodaków z Kongresówki, traktowane były nierzadko jako przemyt, a żywność bezwzględnie konfiskowana⁹⁸.

Po włączeniu Wielkopolski w skład państwa polskiego (1 sierpnia 1919 r.) i „otwarciu” granicy polityka izolacyjna poznańskiej endecji wcale nie osłabła. Postulowaną przez rząd unifikację uważano za przedwczesną, a jej następstwa propaganda endecka

⁹³ H. Lisiak, *Narodowa Demokracja w Wielkopolsce w latach 1908-1939*, Poznań 2007, s. 55.

⁹⁴ *Historia Polski* t.IV, 1918-1939, cz I 1918-1926, rozdz. I-XIII (1918-1921) pod red. L. Grosfelda i H. Zielinskiego, Warszawa 1969, s. 237.

⁹⁵ E. Hanke, *Trudy i oczekiwania*, Warszawa 1965, s. 135.

⁹⁶ *O niepodległość...*, s. 55.

⁹⁷ *Ibidem*, s. 45.

⁹⁸ L. Hirsfeld, *Historia jednego życia*, Warszawa 1957, s. 88.

przedstawiała wyłącznie w czarnych barwach. Łączono ją z głębokim obniżeniem poziomu życia, kultury a także bezpieczeństwa. Dla przykładu, spodziewany proces migracji z Kongresówki i Galicji na ziemie b. zaboru pruskiego przedstawiano nie w kategoriach zjawisk oczywistych lecz w wymiarze ekspansji i penetracji sił destrukcyjnych oraz wypierania dobrego przez złe. Jego siedliskiem miał być ośrodek władzy państwa - Warszawa. Obiektem częstych napaści (głównie na wiecach organizowanych przez endecję i jej zwolenników) był Naczelnik Państwa, Piłsudski, etykietowany jako zwolennik dyktatury i prusofil⁹⁹.

Wśród dzielnicowych ugrupowań politycznych na stanowisku szybkiej unifikacji stały: Narodowe Stronnictwo Robotników, Związek Młodych Polaków, PPS oraz Stronnictwo Zachowawcze Poznańskie, skupione wokół „Dziennika Poznańskiego”. Z biegiem czasu także społeczeństwo Poznańskiego wykazywało coraz mocniejsze dążenia zjednoczeniowe. Uderzająca w dzieło scalania ziem polskich polityka endecji szczególnie sprzeciw budziła w obozie lewicy. W lipcu 1919 r. w reakcji na projekt Korfanteo, dotyczący czasowej autonomii Poznańskiego, z gwałtownym oskarżeniem wystąpiła PPS. O stopniu namiętności jaka wywoływała sprawa poznańskiego może świadczyć artykuł jednego z liderów tej partii Norberta Barlickiego. Zdaniem autora odpowiedzią na linie polityki endeckiej w Poznańskim powinna być ekspedycja karna na wzór znanych wypraw z doby rewolucji francuskiej przeciwko zbuntowanym prowincjom (zdominowanych przez rojalistów) kończącym się zburzeniem miast i zatknięciem tablic z napisem: „tu było miasto”¹⁰⁰.

Mimo presji lewicy, a także innych stronnictw, Wielkopolska zachowała dużą samodzielność (także po konferencji pokojowej kiedy odpadły wszelkie przeszkody do unifikacji). W wyniku pertraktacji z rządem uzgodniono powołanie Ministerstwa byłej dzielnicy Pruskiej, z bardzo szerokimi kompetencjami we wszystkich obszarach administracji z wyjątkiem spraw wojskowych, zagranicznych oraz celnych¹⁰¹. Odpowiednią ustawę sejm uchwalił 1 sierpnia 1919r. Wspomniane Ministerstwo miało za zadanie likwidację odrębności Poznańskiego. Politycy endeccy nie zamierzali jednak spieszenie dążyć do realizacji tego celu. W ich założeniach obszar b. dzielnicy pruskiej miał pozostawać quasi państwkiem. Można przypuszczać, że jego potencjał miał być przydatny po ewentualnym zdobyciu władzy przez siły prawicowe. Ostatecznie Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej zostało zlikwidowane we

⁹⁹ Z.Dworecki, *Poznańskie a Piłsudski*, Pznań 2008, s.71.

¹⁰⁰ Przegląd Narodowy 1919 nr 10, s.444.

¹⁰¹ A. Gulczyński, s., s. 101.

wrześniu 1921r. Na obszarze dawnego zaboru pruskiego powstały dwa województwa: poznańskie i pomorskie.

Ostatnia kwestia, która uzupełnia indeks podejmowanych zagadnień wiąże się ze zjawiskiem analfabetyzmu. Brak umiejętności czytania i pisania stał się jedną z największych i najgroźniejszych dolegliwości trapiących odradzający się kraj. Dotyczył on nie tylko Kresów Wschodnich ale także Kongresówki i Galicji. Analfabetyzm był w pierwszej kolejności owocem spuścizny zaborowej, ale także zaniedbań rodzimych elit, przede wszystkim klas posiadających i duchowieństwa. Trzeba się zgodzić z konstatacją, że w zaborze rosyjskim i austriackim wymienione grupy na ogół hołdowały pogładowi wywodzącemu się z czasów I Rzeczypospolitej, że „ludowi oświaty nie trzeba, gdyż to go psuje a także odwodzi od wiary”¹⁰². Wśród ziemiaństwa (poza wyjątkami) zbyt długo dominowało myślenie klasowe. Ciemnota ludu w pojęciu „narodu szlacheckiego” miała być mocnym sztańcem przed ewentualnymi próbami rewizji porządku społecznego. Na następstwa tychże prób „zatrzymania czasu” ich promotorzy nie musieli długo czekać: rok 1846 i 1863 dowiodły, że była to samobójcza filozofia. Na przełomie wieków, u progu niepodległości, na polu oświaty zachodziły już pewne pozytywne zmiany. Otwierały się coraz większe możliwości korzystania z elementarnego szkolnictwa, szczególnie w miastach. Wieś pozostawała ciągle w cieniu tych zmian. Przeszkodą były nie tylko czynniki organizacyjne i infrastrukturalne czy materialne, ale także mentalne: myślenie rodziców o edukacji swych dzieci (nie tylko na wsi) nie zajmowało naczelnego miejsca. Na ziemiach byłych zaborów, rosyjskiego i austriackiego, duża część ludności, głównie chłopstwa, zajmowała nieprzychylnie stanowisko wobec szkoły. Świadomość znaczenia edukacji przebiegała się tam bardzo powoli. W następstwie tych faktów, w dobę niepodległości Polacy weszli ze stosunkowo niskim wskaźnikiem umiejętności czytania i pisania. Według danych ze spisu ludności przeprowadzonego we wrześniu 1921 r., na 20 mln mieszkańców Polski powyżej 10 lat 6 582 nie posiadała sztuki czytania i pisania (33%). W miastach grupa ta liczyła 958 tys., na wsi pięciokrotnie więcej- 5 586 tys. Przeważająca grupa analfabetów znajdowała się wśród ludności pracującej. Wobec położenia wewnętrznego jak i zewnętrznego analfabetyzm był kwestią strategicznego znaczenia. Najgorzej sytuacja przedstawiała się w Kongresówce i Galicji. Problem ten nie dotyczył Wielkopolski i Pomorza. Na ziemiach byłego zaboru pruskiego składać liter nie umiało tylko około 4% mieszkańców. Brak umiejętności czytania i pisania bardzo mocno odcisnął swe znamię na procesie odbudowy

¹⁰² „Naprzód” 1920 ,nr 182

państwa. Mówiąc najogólniej rzutował przede wszystkim na proces komunikacji między obywatelem a władzami. Zrodziło to wiele niebezpieczeństw i przyniosło wymierne szkody po jednej i po drugiej stronie, szczególnie w pierwszych latach niepodległości kiedy Polska toczyła bój o przetrwanie.

Zamykając te krótkie rozważania skonstatować należy mnogość progów i barier otwierających się stronic niepodległości. Patrząc na Polskę z perspektywy 1918 i 1919 r. mogło się wydawać, że wolne od zaborców ziemie polskie długo jeszcze będą widownią anarchii i porywów rewolucyjnych. Obawy te nie były bezpodstawne. Ich listę otwierały takie zjawiska jak zagrożenie zewnętrzne, siły odśrodkowe, ruina gospodarki, pusty skarb, głód, inflacja, potężne napięcia klasowe, a także brak kadr administracyjnych czy silnej armii. Daleko było także do silniejszych więzi z państwem. Wielu Polaków dość pesymistycznie spoglądało na przyszłość podnoszącego się do niepodległego bytu państwa. Na obszarze byłej Kongresówki długo żywe były obawy przed powrotem „kozaków”. W kręgach inteligenckich nie ukrywano, że „upodlone” niewolą masy chłopstwa bojąc się „swobody” długo będą dorastać do zadań, jakie stawia niepodległość. Rozczarowana czasem pierwszych dni wolności jedna z kronikarek tej doby, Helena Romer, pisała: „... nasz naród od tylu lat żyjący pod obcą przemocą, tracił już poczucie własnej godności człowieka – stawał się jako bydło, co tylko je i pije, śpi, a pod batem pracuje”¹⁰³. Mało optymistycznie postrzegał też początki gospodarowania przez rodaków nad „ojczyzny łonem” Antoni Słonimski. Znanemu poecie zaranie wolnej Rzeczypospolitej przesłaniało bagno moralne na widok którego „...pluł by Gustaw i Konrad, Anelli by rzygał”¹⁰⁴. Czarny scenariusz jakiego obawiało się wielu przedstawicieli środowisk inteligenckich, pielęgnujących romantyczny obraz przyszłej wolnej ojczyzny, nie nadszedł. Siły dośrodkowe okazały się znacznie mocniejsze niż odśrodkowe. Aparat państwa mimo wielu niedociągnięć jak i mnogości błędów tężał i funkcjonował coraz sprawniej. Do budowy państwa włączyło się wielu wybitnych fachowców pozostających dotąd poza krajem (naukowcy, administratorzy, inżynierowie wojskowi i specjaliści różnych innych dziedzin).

Czynnikiem, który z całą pewnością wpłynął na proces konsolidacji państwa i pacyfikację stosunków wewnętrznych, było zwycięstwo nad Rosją bolszewicką w roku 1920. „Cud nad Wisłą” wzmógł refleksję wokół spraw państwa. Ogromnie wzrosła świadomość państwowa. Wielu Polaków „odkryło” państwo jako wartość, którą trudno przecenić.

¹⁰³ H. Romer, *Pamiętniki*, Warszawa 1938, s.23.

¹⁰⁴ J. Lechoń, A. Słonimski, *Facecje republikańskie*, Warszawa 1919, s. 24

Literatura

Bibliography

Źródła archiwalne

Archiwum Akt Nowych:
Archiwum Ignacego Jana Paderewskiego
Instytucje Wojskowe
Towarzystwo Straży Kresowej
CENTRALNE ARCHIWUM WOJSKOWE
Gabinet Ministra Spraw Wojskowych

Źródła Drukowane

O niepodległą i granice. Raporty i komunikaty naczelnych władz państwowych o sytuacji wewnętrznej Polski 1919-1920, Warszawa-Pułtusk 1999/2000.

Archiwum Polityczne Ignacego Jana Paderewskiego t.VI, Warszawa 2007

Wydawnictwa Urzędowe

Biuletyn Ministerstwa Zdrowia Publicznego 1920.

Opracowania

Bobrzyński M., *O zespoleniu dzielnic Rzeczypospolitej*, Kraków 1919.

Dwadzieścia lat służby zdrowia w odrodzonej Polsce 1918-1938, Warszawa 1939.

Dworecki Z. *Piłsudski a Poznańskie*, Poznań 2008.

Grądzki, Cz., *Wspomnienia działacza ludowego 1909-1945*, Warszawa 1970.

Gulczyński A., *Ministerstwo byłej Dzielnic Pruskiej*, Poznań 1995.

Hirsfeld L., *Historia jednego życia*, Warszawa 1957.

Holzer J., Molenda J., *Polska w pierwszej wojnie światowej*, Warszawa 1973.

Landau Z., Tomaszewski J., *Gospodarka Polski międzywojennej t.I, 1918-1923*, Warszawa 1967.

Lisiak H., *Narodowa Demokracja w Wielkopolsce w latach 1918-1939*, Poznań 2007.

Orkan W. *Listy ze wsi*, Kraków 1938,

Podolska-Meducka A., *Od wojny do wojny. System świadczeń wojennych w Polsce w latach 1918-1921*, Warszawa 2011.

Próchniak A., *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej*, Warszawa 1983.

Rataj M., *Pamiętniki 1918-1928*, Warszawa 1968.

Rawski J., *Republika tarnobrzeska*, Tarnobrzeg 1993.

Romer H., *Pamiętniki*, Lwów 1938.

Starzyński S. *Myśl państwowa w życiu gospodarczym*, [w:] *Na froncie gospodarczym. W dziesiątą rocznicę odzyskania niepodległości 1918-1928*, Warszawa 1928.

Wardęski H., *Moje wspomnienia policyjne*, Warszawa 1925.

Więckowska T., *Walka z ostrymi chorobami zakaźnymi w Polsce w latach 1918-1924*, Wrocław 1999.

Witos W., *Moje wspomnienia*, cz.II, t. 2, Warszawa 1990.

Prasa

„Naprzód” 1920

„Przegląd Narodowy” 1919, 1920

„Robotnik” 1918.

„Nowa Reforma” 1919.

Pierwsze wyzwania II Rzeczypospolitej

Streszczenie

W publikacji przedstawiono najważniejsze problemy wewnętrzne i zewnętrzne z którymi musiało się zmierzyć powstające państwo Polskie w 1918 r. Do najważniejszych autor zaliczył: atmosferę tymczasowości, która utrudniała działania powstającego państwa; katastrofalne warunki egzystencji ludności, a przede wszystkim klęska aprowizacyjna w miastach; występujące z ogromnym natężeniem choroby zakaźne, m.in. tyfus (dur), błonica, grypa, ospa i czerwonka; powstanie organów administracji i porządku publicznego, budowa własnych sił zbrojnych.

Ostatnia kwestia, która przedstawia autor to zjawisko analfabetyzmu. Brak umiejętności czytania i pisanie stał się jedną z największych i najgroźniejszych dolegliwości trapiących odradzający się kraj.

First challenges of Second Commonwealth of Poland

In the article the most important internal and external issues, which newly emerging state of Poland had to face in 1918, are described.

To the most relevant ones the author included: the atmosphere of temporariness, which interfered with the establishing of the state; terrible living conditions of the population and first of all the fail in food supply in the cities; infectious diseases occurring with great intensity such as typhoid fever, diphtheria, influenza, smallpox and dysentery; creation of government, public administration, public order and armed forces.

The last question discussed by the author is the phenomenon of illiteracy. The lack of literacy became the largest and most dangerous problems which the recovering country had to struggle with.

Wielkopolska w systemie bezpieczeństwa II Rzeczypospolitej

Wielkopolska in the security system of II Rzeczypospolita

Do najcenniejszych opracowań dotyczących powyższego tematu należy zaliczyć opracowania Mieczysława Cieplewicza *Studium wojny z Niemcami 1921 r.* (Warszawa 1982), Wacława Stachewicza *Pisma. Przygotowania wojenne 1935 – 1939* (Paryż 1977); *Wojna Obronna Polski* red. Eugeniusz Kozłowski (Warszawa 1979); Waldemara Rezmera *Armia Poznań 1939* (Warszawa 1992); Piotra Łossowskiego *Między wojną a pokojem* (Warszawa 1976) oraz opracowania Andrzeja Aksamitowskiego, Bogusława Polaka, Zbigniewa Pilarczyka i Janusza Karwata - na temat fortyfikacji wielkopolskich. W tym miejscu podkreślić należy, że do tej pory nie opracowano, mimo podejmowanych starań, monografii Okręgu Korpusu nr VII.

Najcenniejsze materiały źródłowe przechowywane są w Centralnym Archiwum Wojskowym – zespoły: Głównego Inspektora Sił Zbrojnych, protokoły z posiedzeń Ścisłej Rady Wojennej i Inspektorów Armii; Dowództwa Okręgu Korpusu nr VII; „Materiały i Dokumenty” Wojskowego Instytutu Historycznego zdeponowane obecnie w zasobie Biura Badań Historyczno – Wojskowych w Warszawie.

Bezpieczeństwo Wielkopolski w okresie międzywojennym uwarunkowane było kilkoma czynnikami. Wymienić należy determinanty najważniejsze.

1. Elementy fizyczno – geograficzne. Na północy przebiegała Pradolina Toruńsko – Eberswaldzka z rzeką Notecią. Naturalną przeszkodą były ciągnące się od Żnina do Kruszwicy jeziora oraz Warta obszarze dwoma jej dopływami: Prosną i Obrą. Region posiadał małe zalesienie (ok. 25%) i jego obszar był rozległą niziną. Z tego powodu Wielkopolska wymagała odpowiedniego przygotowania do działań manewrowych, szybkiego przegrupowania sił w miejsca najbardziej zagrożone.

2. Sąsiedztwo z Pomorzem, Ziemią Lubuską i Śląskiem oraz ścisłe powiązanie Wielkopolski z tymi niemieckimi obszarami. Wspólny system linii komunikacyjnych umożliwiał działania rokadowe. Brak takich powiązań Wielkopolski z pozostałymi polskimi dzielnicami.

3. Poznań jako stolica kresów zachodnich, jako nieformalny ośrodek stołeczny dla Wielkopolski, Pomorza Gdańskiego i Górnego Śląska.

4. Walory obywatelskie i cywilizacyjno – gospodarcze mieszkańców Wielkopolski. Znakomity materiał ludzki dla armii i administracji Drugiej Rzeczypospolitej.

5. Decydująca rola Poznańskiego w kształtowaniu się państwa polskiego. Ponad tysiącletnia tradycja państwowości tego regionu.

Na obszarze Wielkopolski w okresie dwudziestolecia międzywojennego szczególną uwagę przykładano do przygotowania się do konfliktu z Niemcami. Zdaniem ówczesnego wybitnego dowódcy gen. dyw. Tadeusza Kutrzeby region Wielkopolski, jako zachodni bastion Polski stanowił duże zagrożenie dla Niemiec, między innymi z powodu bliskości Poznania wobec Berlina. „Położenie geograficzne sprawiło, że w każdym zatargu zbrojnym Niemiec z Polską, przypadało Wielkopolsce szczególne znaczenie”¹⁰⁵.

Siły zbrojne znajdujące się na obszarze Wielkopolski mogły skutecznie bronić dostępu w głąb kraju, stanowiąc zagrożenie dla skrzydeł ofensywy niemieckiej idącej z zachodu lub północy. „Zatrzymanie natarcia nieprzyjaciela w Wielkopolsce do czasu pełnej mobilizacji i zajęcia pozycji wyjściowych umożliwiałoby głównym siłom polskim przygotowanie się do działań i obrony centrum kraju. Trudno zatem przecenić znaczenie Wielkopolski na wypadek wojny z Niemcami”¹⁰⁶.

Pod względem obronności państwa terytorium Wielkopolski i Pomorza Gdańskiego (dwa województwa) traktowano w okresie międzywojennym jako organicznie ze sobą związane. Utrata jednego z tych terenów musiała spowodować krytyczną sytuację drugiego. Dlatego też sprawami operacyjnymi dla tych obszarów zajmował się wspólny Inspektor Armii – generał urzędujący w Toruniu. Przewidywano, że armia polska operująca na tych obszarach w celu obrony przed atakiem z zachodu, miała według planów wojskowych, przejąć jako podstawę do prowadzenia działań z jednej strony twierdzę „Poznań”, a z drugiej „pomorski rejon warowny”. W ten sposób umocnienia poznańskie i fortyfikacje pomorskie tworzyły dwa bastiony dla armii operujących na ich przedpolu. Dawne fortyfikacje pruskie miały w planach obronnych kluczowe znaczenie, dlatego już od odzyskania niepodległości planowano je wykorzystywać, rozbudowywać przystosując do obrony.

Pierwszy plan Sztabu Głównego Wojska Polskiego obrony Wielkopolski powstał już w maju 1919 r. wobec zagrożenia państwa polskiego ze strony Niemiec. Utworzono front antyniemiecki, dokonując translokacji jednostek wojskowych, w tym wojsk wielkopolskich.

¹⁰⁵ T. Kutrzeba, *Bitwa nad Bzurą (9-22 września 1939 r.)*, Warszawa 1957, s. 19.

¹⁰⁶ B. Miśkiewicz, *Wielkopolska w dziejach oręża polskiego (X-XX wiek)*, Poznań 2008, s. s. 251.

Pod kierunkiem szefa Francuskiej Misji Wojskowej gen. Paula Henrysa opracowano studium operacyjne na wypadek agresji niemieckiej. Przygotowano plan obrony dla pięciu frontów: litewsko – białoruski, mazowiecki, wielkopolski, śląski i cieszyński.

Front wielkopolski miał centralne położenie. Był zbyt rozległy by budować ciągle umocnienia, więc postanowiono zbudować system punktów oporu w strategicznie ważnych rejonach. Opracowany przez gen. dyw. Kazimierza Sosnkowskiego plan zakładał umocnienie czterech pozycji ryglowych. Cztery linie obronne oparte na systemie niemieckich linii kolejowych, które miały być wykorzystane do działań rokadowych. Plan był w swoich założeniach bardzo elastyczny. Dowództwo frontu – według założeń tego planu - mieściło się w twierdzy Poznań.

Pierwowzór ustaleń gen. P. Henrysa wykorzystany został do założeń obronnych planu z 1939 roku. Według tego planu umocnienia na polskiej granicy zachodniej miały opierać się na następujących punktach: Grudziądz, Chełmno, Toruń, Poznań, Leszno. Plan ten wielokrotnie dyskutowano na wspólnych posiedzeniach francusko – polskiej komisji sztabów generalnych. Ostatecznie przyjęto go w końcu 1928 roku, a jesienią 1930 r. przystąpiono do rozbudowy umocnień¹⁰⁷.

Podczas dwustronnych konsultacji Francuzi wysuwali zastrzeżenia, uważając, że w zbyt małym stopniu plan ten uwzględnia możliwości niemieckiego ataku z Prus Wschodnich i zbyt dużą uwagę skupiał na obronie Wielkopolski. Ale ówczesnym polskim oficerom operacyjnym ze Sztabu Głównego chodziło o coś innego. Wiedzieli, że polskiego terytorium nie można bronić bezpośrednio na granicy z Niemcami. Twierdzili, że na wymienionej linii nie uda się operacyjnie rozstrzygnąć losów wojny. Obronę przed Niemcami można skutecznie prowadzić tylko w głębi kraju. Zakładali, że powinny powstać samodzielne rejony oporu, tzw. druga linia – druga rubież: Słupca, Kalisz, Uniejów, Sieradz i w głębi: Włocławek, Tomaszów Mazowiecki, Koluszki - jako newralgiczny węzeł komunikacyjny.

Już od 1921 r. funkcjonował ciągle modyfikowany system mobilizacji inżynieryjnej państwa. Plan inżynieryjnej mobilizacji Wielkopolski przygotował płk Witold Aleksandrowicz. Plan ten składał się z dwóch etapów: mobilizacji ludzi i środków oraz mobilizacji terenu. Pierwszy miał trwać kilka godzin, drugi zależnie od potrzeb wojennych. Plan mobilizacji inżynieryjnej obejmował liczbę i miejsce usytuowania schronów, urządzeń i magazynów materiałów inżynieryjnych, których zbudowanie było niezbędne już w okresie pokojowym. Ustalono także liczby, nazwiska i przydziały oficerów, podoficerów i saperów

¹⁰⁷ J. Ciałowicz, *Polsko – francuski sojusz wojskowy 1921 – 1931*, Warszawa 1970, s. 92 – 94.

do prac na poszczególnych odcinkach. Plan zawierał również przydziały kierowników technicznych i grup roboczych, materiałów i sprzętu saperckiego, środków przewozowych oraz rysunki wykonawcze do poszczególnych pozycji. Na obszarze Wielkopolski po reorganizacjach w drugiej połowie lat trzydziestych ubiegłego stulecia za prowadzenie prac fortyfikacyjnych odpowiadało szefostwo fortyfikacji „Poznań” podległe Dowództwu Okręgu Korpusu VII¹⁰⁸.

Postanowiono wykorzystać w tym celu istniejące fortyfikacje pruskie i rosyjskie w Wielkopolsce Wschodniej. Fortyfikacje pruskie były przystosowane do obrony przed Rosją. Przekroczenie ich linii przez armie rosyjskie groziło zajęciem Berlina i niemiecką klęską w wojnie. Już w 1920 roku Ministerstwo Spraw Wojskowych przemianowało polskie twierdze na obszary (lub obozy) warowne, podległe pod dowództwa okręgów. Dowództwo obszaru warownego pełniło funkcję dowództwa garnizonu, zajmowało się także sprawami operacyjnymi tego rejonu. Dowództwom obozów warownych podporządkowano lokalne Zarządy Fortyfikacji. Poznański obóz warowny posiadał najwyższą, tzn. I rangę. Jego dowódcą był gen. dyw. Michał Milewski, któremu podlegała 38 osobowa komenda¹⁰⁹.

W 1925 r. zlikwidowano poznański obóz warowny, a sprawy fortyfikacyjne, łącznie z obiektami twierdzy przejął szef saperów dowództwa Okręgu Korpusu nr VII. Pozostałe sprawy garnizonowe były w gestii komendy placu (komendy garnizonu). Po 1925 r. rozpoczęto prace rozbiórkowe wewnętrznego pasa umocnień twierdzy – wokół dzisiejszego Starego Miasta. Wstrzymano je w 1930 roku po przyjęciu wspomnianego planu polsko – francuskiego. W Wielkopolsce zachowano prawie wszystkie fortyfikacje po zaborcach. Ale dopiero w 1938 r. postanowiono je zmodernizować, wyposażyć w nowoczesne środki i przeszkolić załogi do ich obsady. W 1939 r. wzbogacono je lekkimi schronami bojowymi, także wieżami przeciwlotniczymi.

Twierdza Poznań była największą twierdzą wysuniętą na zachód od Wisły. Sam Poznań w dwudziestoleciu międzywojennym był pod względem liczby żołnierzy dużym garnizonem. Pod względem liczebności ustępował tylko Warszawie, a równorzędną dla niego było Wilno. W Poznaniu stacjonowało dowództwo Okręgu Korpusu nr VII wraz z podległymi szefostwami, dowództwo 14. Dywizji Piechoty Wielkopolskiej, Wielkopolskiej Brygady Kawalerii, dwa pułki piechoty (57. i 58.), dwa pułki kawalerii (7. Pułk Strzelców Wielkopolskich i 15. Pułk Ułanów Poznańskich), dwa pułki artylerii (7. Pułk Artylerii

¹⁰⁸ W. Spalek, *Organizacja Dowództwa Saperów 1918 – 1939*, „Materiały i Dokumenty Wojskowego Instytutu Historycznego”, sygn. I/3/5, s. 3 -5.

¹⁰⁹ Dziennik Rozkazów MSWojsk. z 16 sierpnia 1921 roku. Etaty dla komend obozów warownych.

Ciężkiej i 14. Pułk Artylerii Lekkiej), pułk czołgów, pułk saperów, pułk lotniczy i pułk kolejowy (do 1924), samodzielne bataliony: telegraficzny, samochodowy, taborów, administracyjny, sanitarny i lotniczy, dywizjony: artylerii konnej, przeciwlotniczy i żandarmerii. Tu również ulokowano sześć okręgowych składnic, trzy wojskowe zakłady produkcyjne oraz dwa szpitale. W koszarach przy ul. Marceińskiej do 1929 roku funkcjonowała Centralna Szkoła Wojskowa Gimnastyki i Sportów¹¹⁰.

Na terenie poznańskiego DOK nr VII stacjonowały trzy dywizje piechoty: 14 z dowództwem w Poznaniu, 17 w Gnieźnie i 23 z siedzibą w Kaliszu. W składzie każdej dywizji piechoty znajdowały się po trzy pułki piechoty, pułk artylerii polowej oraz samodzielne bataliony wsparcia i logistyczne. Od roku 1936 organizowano jednostki terytorialne piechoty, nazwane Obroną Narodową. Do kampanii wrześniowej zorganizowano w Wielkopolsce 16 batalionów Obrony Narodowej, zorganizowanych w dwie brygady Obrony Narodowej: poznańską i kaliską¹¹¹.

W samym Poznaniu znajdowało się w różnych okresach od 11 do 16 tys. żołnierzy, nie licząc rodzin żołnierzy zawodowych. Do garnizonów, gdzie stacjonowało więcej niż jedna jednostka wojskowa należały: Gniezno, Kalisz, Leszno i Rawicz. Na terenie Wielkopolski stacjonowało w latach 1921 – 1939 od 26 tys. do 35 tys. żołnierzy.

Niezwykle szybkie zbrojenie się Niemiec i ich agresywna polityka wobec naszego kraju, przyczyniły się do opracowania nowych założeń obronnych dla Wielkopolski. Rozpoczęto działania przygotowawcze do wojny z Niemcami. Przyjęte w planowaniu założenia dotyczyły wyłącznie działań obronnych. Było to jednak działanie spóźnione, zbyt ogólnikowe i nie zawierało uszczegółowienia operacyjnego i taktycznego.

Przez lata dwudzieste i trzydzieste XX wieku główny wysiłek obronny polski związany był na obszarze planu wojny na wschodzie. Stąd przez cały czas rozbudowywano fortyfikacje wzdłuż granicy ze Związkiem Sowieckim. Prace te wstrzymano dopiero wiosną 1939 roku wobec zagrożenia hitlerowskiego.

Obrona przed Niemcami była utrudniona ze względu na rozciągniętą granicę. W połowie lat trzydziestych kierownictwo Ministerstwa Spraw Wojskowych stwierdziło, że Polska straciła zdolność do ofensywnego rozegrania wojny z Niemcami. Dostrzeżono możliwość obrony w oparciu o umocnienia fortyfikacyjne. O potencjale gospodarczym II

¹¹⁰ Niektóre z oddziałów ulegały przekształceniom organizacyjnym, np. 1 Pułk Czołgów zreorganizowano na 1 Batalion Pancerny, 3 Pułk Saperów stał się 7 Batalionem Saperów.

¹¹¹ Por. T. Böhm, *Bataliony Obrony Narodowej w Wielkopolsce w latach 1936 – 1939 i ich rola w kampanii wrześniowej*, Poznań 1996, s. 177-194.

Rzeczypospolitej, tym samym o podstawach strategicznych Polski, decydowały ziemie położone na zachód od Wisły¹¹².

Operacyjna wartość obszaru Poznańskiego wynikała z możliwości zaatakowania przez stojące tu oddziały polskie niemieckich linii komunikacyjnych. Polscy sztabowcy doskonale wiedzieli, że obszar Wielkopolski rozdzielał siły niemieckie uderzające z Prus Wschodnich i Dolnego Śląska. Siły polskie mogły zastosować manewr po liniach wewnętrznych, z powodzeniem przeprowadzić ofensywę w kierunku północnym (z rejonu Poznań- Bydgoszcz) lub południowym (z rejonu Poznań – Kalisz). Mogło to powstrzymać skutecznie działania niemieckie na froncie polskim. Jednak obszar Wielkopolski należało osłonić odpowiednimi umocnieniami stałymi¹¹³.

Opracowanie planu obrony Wielkopolski było głównym tematem studiów terenowych prowadzonych w drugiej połowie lat trzydziestych przez Inspektora Armii gen. dyw. Tadeusza Kutrzebę. Tenże, przewidując ofensywne działania wojsk niemieckich, wyposażonych w broń pancerną, postanowił oprzeć obronę na fortyfikacjach stałych. Fortyfikacje dawały szansę przedłużenia oporu w oczekiwaniu na działania sojuszników. W przyjętych przez gen. T. Kutrzebę założeniach obrona miała przebiegać w dwóch liniach:

- na wysuniętej pozycji obrony, miała przebiegać od Nakła, poprzez jeziora na Pałukach do Wągrowca, dalej przez Rogoźno, Oborniki, Kaźmierz do Mosiny i rzeki Warty;
- na głównej pozycji obrony, licząca 130 km, przebiegała z rejonu Żnina przez Mogilno i jezioro Gopło do projektowanego przedmościa „Koło”.

Prace nad rozplanowaniem i wykonaniem umocnień prowadziły ekipy inżynierijno – saperskie wspierane przez oddziały armijne i robotników cywilnych. Cały system obronny miał być wspierany przez rozbudowane pozycje polowe oraz fortyfikacje dawnej twierdzy „Poznań”. W efekcie różnych narad, gier studyjnych sztabów wojskowych, postanowiono nie rozbudowywać już twierdzy. Postanowiono wzmocnić przedpole Poznania, oddalone o 10-20 km na zachód od miasta. Dodatkowo, na terenie poznańskiego obszaru operacyjnego postanowiono wybudować 398 schronów bojowych. Ostatecznie do wybuchu wojny wzniesiono 109 betonowych schronów bojowych, z czego:

- na wysuniętej pozycji obrony 77 obiektów (40% planowanej ilości schronów);
- na głównej pozycji obrony 32 obiekty, co stanowiło 16% planowanych.

¹¹² M. Cieplewicz, *Studium wojny z Niemcami z 1921 roku*, „Studia i Materiały do Historii Wojskowości”, 1982, s. 335 – 365.

¹¹³ *Studium planu strategicznego Polski przeciw Niemcom Kutrzeby i Mossora*, opr. M. Jabłonowski i P. Stawecki, Warszawa 1987, s. 96.

Podjęte prace, mimo swej intensywności, nie zostały ukończone i poszczególne odcinki nie miały ciągłości obronnej. Fortyfikacje polowe wykonywały na własnych przedpolach poszczególne jednostki wojskowe. Jednak tego typu prace rozpoczęły się dopiero po ogłoszeniu mobilizacji. Na kierunkach obrony dywizji i brygad przewidywano niszczenie mostów, przepustów, promów i linii telefonicznych. Wykonano również system zapór przeciwpancernych, zapór leśnych, barykad, zasiek z drutu kolczastego oraz zaminowano drogi¹¹⁴.

W podejmowanych przez Inspektorów Armii studiach terenowych dla frontu zachodniego nie przewidywano rozbudowy umocnień wewnątrz terytorium Polski. Na tyłach przewidywanego frontu brakowało obrony rejonu, który mógłby stanowić druga rubież obronną.

W dniu 23 marca 1939 roku Ministerstwo Spraw Wojskowych zarządziło częściową mobilizację alarmową i przetransportowanie jednostek do ich przyszłych działań. Ogólne zarządzenie wykonawcze Generalnego Inspektora WP nie określały jednak wielu niezbędnych szczegółów, które mogłyby pozwolić na przedstawienie całości planu obrony w formie pisemnej. Wprowadzenie tzw. Planu „Z” utrudnione było brakiem jego części składowych, m.in. planu łączności, planu transportowego i planu fortyfikacyjnego. Wytyczne i zarządzenia Generalnego Inspektora i Sztabu Głównego, oparte na dotychczasowych przewidywaniach i studiach operacyjno – taktycznych, były uzupełniane i tworzone w warunkach wojennych. Determinowały je szybko zachodzące zmiany w ramach trwającej kampanii wrześniowej. Zmieniająca się sytuacja zmusiła także polskie władze wojskowe do korekty istniejącego już planu „W”¹¹⁵.

Kampania wrześniowa 1939 roku była na terenie Wielkopolski najważniejszym wydarzeniem militarnym w dwudziestoleciu międzywojennym. Wielkopolska odegrała w tej kampanii szczególną rolę podczas obrony państwa. Do obrony Wielkopolski w 1938 r. została powołana Armia „Poznań” pod dowództwem gen. dyw. Tadeusza Kutrzeby.

Twierdza Poznań znajdowała się na pozycji wysuniętej w pasie osłonowym Armii „Poznań”. Główny trzon Armii stanowiły: 4 dywizje piechoty (14,17,25 i 26), 2 brygady obrony narodowej, dwie brygady kawalerii. Dodatkowo miały nadejść z głębi kraju 2 dywizje piechoty. Łącznie Armia „Poznań” miała w swoim składzie 55 batalionów piechoty, 19 szwadronów kawalerii, 240 dział polowych, 18 dział przeciwlotniczych, 48 samolotów, 94

¹¹⁴ A. Aksamitowski, *Umocnienia Wielkopolski*, w: *Działania militarne w Wielkopolsce i na Ziemi Lubuskiej*, red. nauk. Wiesław Wróblewski, Warszawa 2002, s. 288.

¹¹⁵ *Wojna Obronna Polski*, red. E. Kozłowski, Warszawa 1979, s. 252.

wozy bojowe, 2 pociągi pancerne. Armia ta była silnym związkiem operacyjnym, liczącym około 100 tysięcy żołnierzy¹¹⁶.

Jednostki te miały bronić Wielkopolski, gdyby nastąpiło uderzenie na linii Frankfurt – Poznań. Zgodnie z rozkazem Naczelnego Dowództwa Armii „Poznań” przypadła rola obronna na zorganizowanej pozycji i powstrzymanie na niej możliwie jak najdłużej uderzenia wojsk niemieckich, najlepiej do czasu głównej bitwy rozstrzygającej się poza Wielkopolską. Niemcy użyli na tym kierunku tylko III Korpus Armii i było to natarcie pomocnicze. Do 3 IX 1939 jednostki Wehrmachtu skutecznie powstrzymywano. Potem, po 4-5 IX wobec zagrożenia dla Armii „Pomorze” i „Łódź” nastąpiło wycofanie na główną rubież obrony w Wielkopolsce Wschodniej¹¹⁷.

W dniach 9 – 20 września miała miejsce bitwa nad Bzurą. Armia „Poznań” podjęła jako jedyny związek operacyjny działania ofensywne, które przyczyniły się do zadania Niemcom dużych strat w ludziach, broni i w sprzęcie. Opóźniła ich marsz na Warszawę i przyczyniła się do przedłużenia polskiej obrony w 1939 roku.

Literatura

Bibliography

- Aksamitowski A., *Umocnienia Wielkopolski*, [w:] *Działania militarne w Wielkopolsce i na Ziemi Lubuskiej*, red. nauk. W. Wróblewski, Warszawa 2002.
- Bauer P., Polak B., *Armia „Poznań” w wojnie obronnej 1939*, Poznań 1982.
- Böhm T., *Bataliony Obrony Narodowej w Wielkopolsce w latach 1936 – 1939 i ich rola w kampanii wrześniowej*. Poznań 1996.
- Ciałowicz J., *Polsko – francuski sojusz wojskowy 1921 – 1931*, Warszawa 1970.
- Cieślewicz M., *Studium wojny z Niemcami w 1921 roku*, „Studia i Materiały do Historii Wojskowości”, Warszawa 1982.
- Kutrzeba T., *Bitwa nad Bzurą (9-22 września 1939 r.)*, Warszawa 1957.
- Łossowski P., *Między wojną a pokojem*, Warszawa 1976.
- Miśkiewicz B., *Wielkopolska w dziejach oręża polskiego (X-XX wiek)*, Poznań 2008.
- Rezmer W., *Armia Poznań*, Warszawa 1992.
- Spalek W., *Organizacja Dowództwa Saperów 1918 – 1939*, Warszawa 1979.
- Stachiewicz W., *Pisma. Przygotowania wojenne 1935 – 1939*, Paryż 1977.

¹¹⁶ P. Bauer, B. Polak, *Armia „Poznań” w wojnie obronnej 1939*, Poznań 1982, s. 120.

¹¹⁷ Tamże, s. 186 i n.

Studium planu strategicznego Polski przeciw Niemcom Kutrzeby i Mossora, oprac. M. Jabłonowski, Warszawa 1987.

Wojna Obronna Polski, red. E. Kozłowski, Warszawa 1979.

Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864 – 1939, red. naukowa P. Stawecki, Warszawa 1990.

Wielkopolska w systemie bezpieczeństwa II Rzeczypospolitej

Streszczenie

Wielkopolska odegrała ważną rolę w systemie bezpieczeństwa Drugiej Rzeczypospolitej. Bezpieczeństwo to uwarunkowane było czynnikami: geograficznymi, politycznymi i militarnymi. Szczególną uwagę przykładano do przygotowania się do konfliktu zbrojnego z Niemcami. Kluczową rolę odgrywał Poznań, który był siedzibą władz okręgu wojskowego. W planach wojennych uwzględniano również poznańskie fortyfikacje.

Wielkopolska in the security system of II Rzeczypospolita

Summary

Wielkopolska played an important part in the security system of II Rzeczypospolita (the Second Polish Republic). The security was determined by geographic, political and military factors. It was particularly important to prepare for a military conflict with the Germans. Poznań had a key role because it was the headquarters of a military district. Poznań fortifications were also taken into account in military plans.

Edukacja obywatelska w Wojsku Polskim w latach 1918-1939 ***Civil Education in Polish Army between 1918- 1939***

Powstanie Wojska Polskiego zostało formalnie zapoczątkowane decyzją Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z 12.10.1918 r., która wydała dekret z formułą przysięgi obowiązującej żołnierza polskiego i stawiającej żołnierzom obowiązek dochowania wierności „Ojczyźnie..., państwu polskiemu ...”¹¹⁸.

Problemy powstającego państwa polskiego oraz walki o jego granice w początkowym okresie miały istotny wpływ na charakter i strukturę formującego się Wojska Polskiego. Do połowy stycznia 1919 r. o liczebnym wzroście szeregów decydował zaciąg ochotniczy, który w tym okresie wynosił ok. 110 000 żołnierzy. 15 stycznia 1919 r. ukazał się dekret naczelnika państwa o częściowym poborze obowiązkowym rekrutów rocznika 1898. Rozpoczęto tworzenie 36 pułków piechoty oraz 14 pułków kawalerii.

Znaczącą rolę w poborze rekruta odegrała *Tymczasowa Ustawa o powszechnym obowiązku służby wojskowej* z 7 marca 1919 r.¹¹⁹. Objęła najpierw roczniki 1896-1899 a we wrześniu została zastosowana do roczników 1900-1901. Na podstawie jej przepisów w latach 1919-1920 do służby w Wojsku Polskim powołano ponad 1 000 000 rekruta¹²⁰.

Podpisanie układu rozejmowego 12 października 1920 r. i przerwanie 18 października działań wojennych między Wojskiem Polskim a Armią Czerwoną umożliwiło stronie polskiej przystąpienie do demobilizacji armii, jej reorganizacji i przejścia na stopę pokojową.

W dniu 12 października 1920 r. Wojsko Polskie na obszarze frontowym i krajowym liczyło ok. 1 092 000 ludzi. Był to stan żywnościowy, który obejmował również jeńców, rodziny oficerów oraz robotników cywilnych. Odliczając ok.: 70 000 jeńców, 37 000 żon i dzieci oficerów, 15 000 robotników cywilnych, stan żywnościowy wojska należy zmniejszyć o 122 000 osób. Stan armii wynosił więc ok. 970 000 żołnierzy. W tej liczbie ujęte zostały również oddziały armii ukraińskiej, rosyjskiej i białoruskiej, których stan w chwili zawieszenia broni przekraczał 50 000 ludzi.

¹¹⁸ Wrzosek M., *Wojsko Polskie w dobie narodzin Drugiej Rzeczypospolitej (1918-1921)*, [w:] Stawecki P., (red.), *Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939*, Warszawa 1990, s. 252.

¹¹⁹ Dziennik Praw Państwa Polskiego, Nr 22 poz. 234 z 8.03.1919.

¹²⁰ Wrzosek M., *Wojsko Polskie w dobie narodzin Drugiej Rzeczypospolitej (1918-1921)*, [w:] Stawecki P., (red.), *Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939*, Warszawa 1990, s. 256 – 275.

Pierwsze działania organizacyjne związane z demobilizacją armii zostały podjęte już w końcu sierpnia 1920 r. W ich wyniku wydano rozkazy, na podstawie których przystąpiono do zwalniania osób niezbędnie potrzebnych dla odbudowy kraju oraz młodocianych ochotników, uczniów szkół średnich, studentów, nauczycieli, urzędników państwowych i jedynych żywicieli rodzin. Zwolnienie z wojska polegało w tym okresie głównie na bezterminowym urlopowaniu żołnierzy i zmierzało do liczebnej redukcji szeregów armii. Do 1 grudnia 1920 r. udzielono bezterminowych urlopów ok. 215 000 szeregowym i oficerom, co stanowiło 22% stanu armii z 12 października 1920 r.

Właściwa demobilizacja rozpoczęła się dopiero w końcu 1920 r. Jej podstawę stanowiła uchwała Rady Ministrów z 9 grudnia 1920 r. oraz wydane na jej podstawie rozkazy naczelnych władz wojskowych. Uchwała Rady Ministrów postanawiała, że do wiosny 1921 r. w armii pozostanie w zasadzie pięć roczników 1896 - 1900, a liczba żołnierzy nie przekroczy 400 000. Zdemobilizowanych miało być również co najmniej 25% stanu oficerów.

Do 15 marca 1921 r. z szeregów wojska zwolniono 2673 oficerów i 487 594 szeregowców, co stanowiło ponad 50% stanu sił zbrojnych z 12 października 1920 r. Ogółem od 1 września 1920 r. do 30 listopada 1921 r. zdemobilizowano 795 987 żołnierzy, w tym ponad 8500 oficerów. Stanowiło to ok. 80% stanu armii w chwili podpisania rozejmu z Rosją Radziecką.

W dniu 1 grudnia 1921r. stan Wojska Polskiego - według danych Oddziału I Sztabu Generalnego - wynosił 259 445 szeregowych, natomiast przewidywał ich 275 000. Tak więc w wyniku przeprowadzonej demobilizacji stan ten zmalał w stosunku do etatu o 15 555 szeregowych. Dopiero po przeprowadzeniu poboru wiosennego rocznika 1901 r. ogólny stan liczebny armii został wyrównany do projektowanego etatu.

Demobilizacja oficerów w zasadzie trwała do jesieni 1922 r., tylko w oddziałach inżynieryjno-saperskich oraz niektórych instytucjach centralnych przeciągnęła się do połowy 1923 r. Na początku tegoż roku w wojsku pozostawało 18 756 oficerów, co przekraczało etat wynoszący 17 000 ludzi.

Wiążące bowiem decyzje w sprawie pokojowej organizacji wojska zapadły podczas rozmów francusko-polskich w Paryżu, których celem było podpisanie politycznego układu francusko-polskiego i konwencji wojskowej 19 i 21 lutego 1921 r. Polska w zamian za obietnicę udzielenia jej pomocy w wypadku konfliktu zbrojnego z Niemcami i Rosją radziecką oraz przyznania pożyczki zbrojeniowej w wysokości 400 000 000 franków zobowiązała się do utrzymania w czasie pokoju 30 dywizji piechoty (trzy pułkowych) i 10 brygad kawalerii, a także do wprowadzenia dwuletniej służby wojskowej. Pod wpływem

wojskowych władz francuskich, które uznawały, że podczas pokoju na milion mieszkańców powinna przypadać jedna dywizja piechoty, przystąpiono do prac nad reorganizacją armii według francuskiego systemu trójkowego.

Proces przechodzenia armii na stopę pokojową trwał w zasadzie przez cały rok 1921 i. kształtowany był przez splot różnych czynników. Brano przede wszystkim pod uwagę: liczbę ludności w państwie, liczebność roczników poborowych, tempo szkolenia rezerw, sytuację ekonomiczną, oświatową i związaną z tym świadomość społeczeństwa. Wzorowano się przy tym na doświadczeniach sojuszniczej armii francuskiej oraz wojny polsko-radzieckiej 1919 - 1920 r.

Całość sił zbrojnych na stopie pokojowej miała liczyć 17 000 oficerów i 275 000 szeregowców, czyli 1,07% ogółu mieszkańców Polski. Według spisu z 30 września 1921 r. piechota miała liczyć nie mniej niż 118 000, a kawaleria 28 000 szeregowców. Aby osiągnąć ten etat i stworzyć odpowiednie rezerwy mobilizacyjne, wprowadzono powszechny obowiązek dwuletniej służby wojskowej. Według danych statystycznych poszczególne roczniki mężczyzn w Polsce wynosiły przeciętnie po 200 000. Państwo nie miało odpowiednich warunków do utrzymania i szkolenia w ciągu roku 400 000 żołnierzy. Nie pozwalał też na to stan zdrowia poborowych. Zrezygnowano więc z tak dużej liczby żołnierzy, określając ją początkowo na 275 000 szeregowców. Okazało się wkrótce, że nawet ta liczba przekraczała możliwości finansowe państwa. W 1923 r. władze wojskowe uznały, że ostateczne minimum, które należało wyszkolić w ciągu roku, nie powinno wynosić mniej niż 231 000 szeregowców. Ale i to okazało się nieosiągalne w omawianym okresie. W latach 1922-1925 stany liczebne WP wynosiły od 329 067 do 261 760 w tym od 285 000 do 210 00 szeregowców¹²¹.

Na stopie pokojowej Wojsko Polskie liczyło: 30 dywizji piechoty, 40 pułków jazdy, 10 pułków artylerii ciężkiej oraz stosowną liczbę jednostek i oddziałów innych broni i służb. Stan osobowy wojska miał wynosić 17 tys. oficerów i 275 tys. szeregowych, czyli 1,07% ogółu mieszkańców. Polska piechota nie mogła liczyć mniej niż 118 tys., a jazda - 28 tys. szeregowych.

W pierwszych latach po zakończeniu działań wojennych uzupełnienie rekrutem sił zbrojnych odbywało się na podstawie *Tymczasowej ustawy o powszechnym obowiązku służby wojskowej* z 27 października 1918 r. W myśl nowej *Ustawy o powszechnym obowiązku służby wojskowej*, uchwalonej przez Sejm 23 maja 1924 r., służbę wojskową rozpoczynano w 21

¹²¹ M. Cieplewicz, *Wojsko Polskie w latach 1921-1926*, Wrocław 1998, s. 9-16.

roku życia i trwała ona dwa lata; w rezerwie pozostawano do 40 roku życia dla szeregowych i 50 roku dla oficerów, a w pospolitym ruszeniu odpowiednio do 50 i 60 roku życia.

Służba czynna w Wojsku Polskim ustawowo trwała dwa lata z wyjątkiem służby w kawalerii i artylerii konnej (2 lata i 1 miesiąc) oraz marynarce wojennej (2 lata i 3 miesiące). Potrzebę dwuletniej służby czynnej władze wojskowe uzasadniały względami bezpieczeństwa kraju i niskim poziomem oświaty wśród poborowych. Presja opinii publicznej oraz ciężka sytuacja finansowa państwa doprowadziły w 1924 r. do ograniczenia w piechocie, artylerii i taborach służby czynnej do 18 miesięcy¹²².

Proces szkolenia poborowych przewidziany był na 17,5 miesiąca w piechocie, 18,5 miesiąca w artylerii i około 22,5 miesiąca w artylerii konnej i kawalerii. W praktyce szkolenie większości poborowych trwało około 12 miesięcy, w czasie których żołnierz miał opanować swoją specjalność. Pozostały czas służby czynnej przeznaczony był na doskonalenie lub na różne czynności administracyjne i gospodarcze. Z 12 miesięcy przewidzianych na szkolenie połowę poświęcano na szkolenie podstawowe, następne zaś miesiące przeznaczano zwykle na zgrupowanie poza koszarami. W systemie tym można było wyszkolić corocznie około 110 000 - 135 000 poborowych.

Każdego roku powoływano na 3-8-tygodniowe przeszkolenie doskonalące pewną liczbę oficerów rezerwistów. Zależne to było od planów i wymagań ogólnych oraz przeznaczonych na to środków budżetowych. Na przykład w 1930 r. powołano około 11 500 rezerwistów.

Szeregowi powoływani byli na ćwiczenia łącznie na 14 tygodni w ciągu całego czasu trwania służby w rezerwie. Nie powoływano natomiast na ćwiczenia szeregowych zaliczonych do pospolitego ruszenia.

W 1939 r. - po odliczeniu trzech najstarszych roczników pospolitego ruszenia (1886-1888) oraz dodaniu wymienionych roczników przedpoborowych - zdolnych do służby wojskowej z kategorią „A” było około 4 500 000-4 600 000 mężczyzn. Stan ten poważnie przekraczał zarówno możliwości, jaki potrzeby mobilizacyjne sił zbrojnych.

Na początku 1936 r. stan liczebny oficerów zawodowych wynosił 17 638 ludzi, a 1 VI 1939 r. - 18 468. W tym samym czasie liczba podoficerów zawodowych i nadterminowych wzrosła odpowiednio z 45 666 do 46 985. Ze szkół oficerskich wychodziło średnio rocznie od 1200 do 1300 podchorążych. Niewiele mniej oficerów przechodziło rocznie w stan spoczynku. Znaczny był przyrost roczny podchorążych rezerwy. W latach 1936—1939 na

¹²² M. Cieplewicz, P. Stawecki, *Wojskowość polska w latach 1921-1926*, [w:] P. Stawecki, (red.), *Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939*, Warszawa 1990, s. 482-483.

kursach rocznych wyszkolono ponad 25 000 podchorążych rezerwy. W połowie 1939 było 39 500 przeszkolonych podchorążych rezerwy.

W połowie 1939 r. ogólne zasoby szeregowych służby czynnej i wyszkolonej rezerwy ok. 3 105 000. Łącznie z oficerami, podchorążymi, podoficerami zawodowymi i nadterminowymi możliwości mobilizacyjne sięgały w połowie 1939 r. 3 477 000 wyszkolonych żołnierzy¹²³. Przedstawione powyżej dane dotyczące stanu liczebnego i organizacyjnego Wojska Polskiego w latach 1918-1939 ukazują ogromny wysiłek polskiego społeczeństwa mający na celu zapewnienie bezpieczeństwa państwa poprzez wyszkolenie ogromnej liczby żołnierzy.

Wojsko Polskie w okresie dwudziestolecia międzywojennego nie tylko przygotowywało pokolenia młodzieży męskiej do działań zbrojnych, ale także wychowywało żołnierza - obywatela. Można się dzisiaj spierać, zależnie od poglądów, czy działalność edukacyjna w zakresie przygotowania do walki zbrojnej, była ważniejsza od działalności wychowawczej, której celem było wychowanie świadomego swych praw i obowiązków obywatela Rzeczypospolitej Polskiej.

Żołnierz analfabeta lub półanalfabeta, słabo uświadomiony narodowo, nie przedstawiał większej wartości dla nowo powstałego państwa, nie rozumiał obywatelskiego obowiązku obrony ojczyzny. Apel, aby każdy żołnierz opuszczający szeregi umiał czytać i pisać po polsku, chociaż realizowany z dużymi trudnościami, spełniał swe zadanie. Żołnierz po odświadczeniu dwuletniego obowiązku obywatelskiego nie tylko przestawał być analfabetą, lecz także uzyskiwał pewien zasób wiadomości ogólnych, wychodził z wojska z większym poczuciem przynależności narodowej i państwowej. Wojsko Polskie było więc nie tylko szkołą, w której zwalczano analfabetyzm, ale również ważnym czynnikiem, który wywierał istotny wpływ na świadomość narodu¹²⁴.

Jedną z pierwszych dziedzin, której wojsko poświęciło swą uwagę w zakresie edukacji obywatelskiej, była praca oświatowa. Na szerszą skalę rozpoczęto ją od drugiej połowy 1919 r. 21 lipca tego roku Sejm Ustawodawczy przyjął zreferowany przez nauczyciela lwowskiego socjalistę Juliana Smulikowskiego projekt ustawy: *O przymusowym nauczaniu w Wojsku Polskim*¹²⁵. Był to jedyny akt normatywny w II Rzeczypospolitej o nauczaniu dorosłych. Ustawa ta zaliczała działalność oświatową w wojsku do zajęć służbowych, ustalała odpowiedni aparat, a przede wszystkim postanawiała, że szeregowi pozbawieni w przeszłości możliwości początkowej nauki oraz nie umiejący czytać i pisać po polsku będą podlegać obowiązkowej nauce w okresie odbywania służby wojskowej.

Ustawa Sejmowa z 21 lipca 1919 r. wytyczyła główne kierunki pracy oświatowo-wychowawczej w Wojsku Polskim. Najważniejszym kierunkiem został wyznaczony obowiązek zwalczania analfabetyzmu, dlatego

¹²³ E. Kozłowski, *Wojsko Polskie 1936-1939. Próby modernizacji i rozbudowy*, Warszawa 1974, s. 234-239.

¹²⁴ P. Stawecki, *Polityka wojskowa Polski 1921-1926*, Warszawa 1981, s. 124.

¹²⁵ Dziennik Praw Państwa Polskiego, Nr 66, poz. 373 z 27.07.1919, oraz Dz. Rozk. MSWojsk. Nr. 87 z 1919 r.

we wszystkich jednostkach Wojska Polskiego zaczęto tworzyć Żołnierskie Szkoły Nauczania Początkowego, w których naukę pobierali wszyscy żołnierze – analfabeci trafiający do armii.

W przyjętych w lipcu 1920 r. „Zasadach organizacji żołnierskiej szkoły powszechnej” ustalono ogólny zakres nauczania, który określono jako skrót pięciooddziałowej publicznej szkoły powszechnej. Szkoły tego typu zakładano przy batalionach lub równorzędnych pododdziałach z rozszerzeniem działalności na kompanie, a nawet plutony, obejmując żołnierzy, którzy w myśl ustawy z 19 lipca 1919 r. mieli obowiązek pobierania nauki w zakresie szkoły powszechnej.

Przyjęta organizacja Żołnierskiej Szkoły Nauczania Początkowego była następująca:

- I stopień obejmował kurs 3 miesięczny, w trakcie którego przewidziano realizację 150 jednostek lekcyjnych, w trybie pracy codziennej, w wymiarze dwóch 30 minutowych zajęć;
- II stopień zaplanowano podobnie, zwiększając czas trwania lekcji do 40 minut;
- III i IV stopień - stanowiły kursy czteromiesięczne, składające się z 210 jednostek lekcyjnych, realizowanych w wymiarze dwóch 40 minutowych zajęć dziennie. Nauka trwała aż do całkowitego ukończenia szkoły, względnie na czas pobytu w wojsku. Żołnierze zobowiązani byli do systematycznego udziału w lekcjach oraz wykazywania postępów w nauce. Natomiast żołnierze, którzy nie wykazywali dostatecznego zaangażowania edukacją przenoszani byli do specjalnej klasy, która znajdowała się pod szczególną opieką i uwagą kierownika oświatowego¹²⁶.

W myśl ustawy *O przymusowym nauczaniu w Wojsku Polskim*, już w czasie wojny 1919-1920, przy wszystkich wyższych dowództwach, komendach lokalnych i pułkach działali referenci oświatowi. Zakładali oni szkoły żołnierskie dla analfabetów i półanalfabetów, organizowali odczyty i pogadanki, czytelnie książek i czasopism, urządzali świetlice. Oprócz referentów wojskowych funkcjonowały również zaangażowane przez wojsko instruktorki cywilne.

W pierwszych latach istnienia II Rzeczypospolitej liczbę analfabetów w państwie szacowano na około 6 mln. Nie dysponujemy dokładnymi danymi obrazującymi stan analfabetyzmu w Wojsku Polskim. Wiadomo, że w marcu 1921 r. na 307 tys. szeregowców przypadało 33 tys. analfabetów i półanalfabetów¹²⁷, a w 1924 r. liczba samych analfabetów wynosiła 100 tys., tzn. prawie połowę stanu szeregowców Wojska Polskiego. Należy przypuszczać, że tak gwałtowny wzrost analfabetów w ciągu tych trzech lat był następstwem I wojny światowej¹²⁸.

Jeśli chodzi o rejonizację, to najmniej analfabetów było w wojsku z Wielkopolski. Wielu żołnierzy tego regionu nie umiało jednak czytać i pisać po polsku, posługiwało się tylko językiem niemieckim. Natomiast najwięcej analfabetów pochodziło z Kongresówki, a przede wszystkim z tzw. kresów wschodnich. Odsetek analfabetów wynosił niekiedy 90%. Stosunkowo mało analfabetów - dzięki ustawie austriackiej o przymusowym nauczaniu - wywodziło się z ziem byłej Galicji. Liczbę nie umiejących czytać i pisać z Galicji, zwłaszcza wschodniej, określano na 20%.

¹²⁶ A. Ignatowicz, *Żołnierskie Szkoły Nauczania Początkowego (1919 – 1939)*. Toruń 2008, s. 82.

¹²⁷ W. Brummer, *Praca oświatowa w wojsku*. „Bellona”, 1921, z. 7, s. 616.

¹²⁸ „Polska Zbrojna”, nr 32, 1.02.1925 r.

Walka z analfabetyzmem w Wojsku Polskim od początku napotykała różne trudności. Najpierw, podczas demobilizacji oficerów w 1921 r., dość liczni pedagodzy zaczęli opuszczać szeregi wojskowe i obejmować stanowiska cywilne. Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, nie interesując się oświatą pozaszkolną, reklamowało nawet tych oficerów-nauczycieli, którzy zdążyli już wcześniej ukończyć specjalne kursy do kształcenia w wojsku. Dodajmy, że wiosną 1921 r. w oddziałach działało około 600 oficerów i 1500 podoficerów oświatowych. Z powodu oszczędności budżetowych zlikwidowano w wojsku większość stanowisk referentów oświatowych, pozostawiając jedynie 24 osoby, które pracowały przy Dowództwach Okręgów Korpusów i w większych garnizonach. W tej sytuacji latem i jesienią 1921 r. w niektórych okręgach przymusowe nauczanie zostało przerwane na kilka miesięcy. Rozpoczęto je ponownie na początku następnego roku¹²⁹.

14 marca 1922 r. Ministerstwo Spraw Wojskowych zatwierdziło instrukcję dotyczącą nauczania żołnierzy w myśl ustawy lipcowej. Nauka w wojsku miała dać żołnierzom analfabetom lub półanalfabetom „*minimum wiedzy ogólnej, niezbędnej do umiejętnego i świadomego wypełniania obowiązków obywatelskich i żołnierskich*”. Program nauczania stanowił skrót publicznej szkoły powszechnej i obejmował: język polski, arytmetykę i geometrię, historię Polski, geografię Polski i powszechną, przyrodę oraz naukę o Polsce współczesnej. Kurs obowiązkowej nauki dzielił się na cztery stopnie, każdy po 250 godzin, zależnie od wiadomości, jakie posiadał poborowy. Pierwszy i drugi stopień nauczania organizowano w kompaniach, pozostałe dwa - w batalionach. Pierwszym stopniem objęci byli wszyscy analfabeci i półanalfabeci, a drugim - umiejący czytać i pisać po polsku. Nauka przymusowa trwała przez pierwsze pięć miesięcy (listopad-marzec) roku szkoleniowego - 10 godzin tygodniowo, przez pozostałe miesiące (kwiecień-październik) 2-3 godziny tygodniowo, a przez okres ćwiczeń w obozach i podczas manewrów - 1 godzinę tygodniowo.

W ciągu pierwszego roku żołnierz miał się uczyć czytania, pisania i wykonywania podstawowych działań arytmetycznych. W drugim roku służby, również w okresie pięciu miesięcy, trwała dalsza nauka języka polskiego i matematyki dla półanalfabetów. Trzeci stopień dotyczył podoficerów, a czwarty - podoficerów zawodowych. Ci ostatni uczyli się również historii i geografii, a także nauki o Polsce współczesnej. Szeregowi narodowości obcych, którzy nie byli analfabetami, ale nie znali języka polskiego, traktowani byli na równi z Polakami analfabetami. Uczyli się razem z nimi i mogli wysławiać się w ojczystym języku dopóty, dopóki nie opanowali dostatecznie języka polskiego¹³⁰.

Na zorganizowanie w wojsku prawidłowej szkoły nauczania początkowego nie pozwalał przede wszystkim brak personelu pedagogicznego oraz warunki życia koszarowego. Dążąc do odpowiedniego przygotowania oficerów oświatowych władze wojskowe zmuszone były powoływać przy Dowództwach Okręgów Korpusów specjalne kursy. Kursy takie odbywały się raz lub dwa razy do roku po sześć tygodni. Od jesieni 1922 do stycznia 1925 r. ukończyło je 916 oficerów. Mimo organizowania kursów dla oficerów, podoficerów i instruktorów oświatowych, siły pedagogiczne w wojsku zawsze były za małe w stosunku do potrzeb. Do nielicznych należały oddziały, w których każda kompania miała wykwalifikowanego referenta oświatowego w randze oficerskiej. Brakowało również niezbędnych podręczników, sprzętu szkolnego, a nawet zeszytów.

¹²⁹ W. Brummer, *op. cit.*

¹³⁰ W. Lipiński, *O prowadzeniu pracy oświatowej w wojsku*. „Bellona”, 1932, z. 1, s. 145-167.

Niedostatek środków pomocniczych niezbędnych do nauki oraz odpowiednio wykwalifikowanych sił nauczycielskich pracujących w wojsku powodował pilną potrzebę przyjęcia pomocy materialnej od instytucji społecznych, a w szczególności od organizacji Polskiego Białego Krzyża. 15 maja 1920 r. Minister Spraw Wojskowych wydał rozporządzenie na mocy którego Polski Biały Krzyż stał się centralą skupiającą wszystkie stowarzyszenia i instytucje społeczne, które współpracowały z wojskiem na rzecz prowadzonej w nim działalności oświatowo-wychowawczej, a także niosły pomoc finansową i materialną¹³¹.

Pomoc społeczeństwa w zakresie oświaty sprowadzała się do dwóch dziedzin: finansowej i pedagogicznej. W związku z tym Polski Biały Krzyż nawiązywał stopniowo łączność ze zrzeszeniem nauczycielskim, centralizował działalność wszelkich stowarzyszeń oświatowych, z którymi wojsko nie miało możliwości utrzymywania kontaktu. Kierownictwo akcji oświatowej żołnierza pozostawało jednak w rękach wojska.

W maju 1922 r., w wyniku narady u ówczesnego szefa Sztabu Generalnego, Władysława Sikorskiego, utworzono przy Polskim Białym Krzyżu oświatową komisję żołnierską. Weszli do niej pracownicy nauki oraz osoby ze sfer finansowo-przemysłowych. Gen. Sikorski mówił wówczas, że praca kulturalno-oświatowa w armii ma potrójne znaczenie: likwiduje analfabetyzm, kształtuje żołnierza jako świadomego obywatela i wreszcie - stwarza podstawy siły moralnej wojska.

Wkrótce po tej naradzie nastąpiły rozbieżności między Polskim Białym Krzyżem a wojskiem. Sztab Generalny nie chciał wiązać się zbyt mocno z tą instytucją, która zdobyła sobie uznanie jedynie w Warszawie i Lublinie, częściowo w Wilnie i Krakowie; w województwach zachodnich zaś nie była szerzej znana. Dlatego też Sztab Generalny dążył do podporządkowania wysiłków społecznych bezpośrednio dowódcom okręgów korpusów w formie powoływania przez nich do życia komitetów opieki nad żołnierzem. Polski Biały Krzyż znów, nie otrzymawszy poparcia ze strony władz wojskowych, tłumaczył to sobie ich niechęcią do współpracy ze społecznością cywilną¹³².

Już w okresie najbliższych kilkunastu miesięcy od ukazania się ustawy z 21 lipca 1919 r. w szkołach uczyło się 35 tys. szeregowców; do maja 1921 r. szkoły analfabetów i półanalfabetów ukończyło ponad 50 tys. żołnierzy.

Z danych dotyczących lubelskiego okręgu korpusu wynika, że w latach 1919 - 1921 nauczyło się tu czytać i pisać po polsku 10 737 szeregowców. Odsetek żołnierzy analfabetów w oddziałach tego okręgu wynosił: w styczniu 1919 r. - 69%, w sierpniu tegoż roku - 46%, we wrześniu 1920 r. - 37%, w sierpniu 1921 r. - 24%, a w połowie 1922 r. tylko 20%.

W oddziałach warszawskiego okręgu wojskowego na początku półrocza 1922 r. było 10 915 żołnierzy analfabetów. Umiejętność czytania i pisanie po polsku posiadało w pierwszym półroczu tego roku 5134 ludzi, a więc prawie połowa. Był to wynik - jak stwierdzała „Polska Zbrojna” - przekraczający przewidywania.

W jednym tylko garnizonie lwowskim w latach 1922-1925 zlikwidowano analfabetyzm wśród ponad 2 tys. żołnierzy, w tym w ciągu roku szkolnego 1922-1923 - u 491 osób, w 1923-1924 r. - u 714, a w 1924-1925 - u 842.

¹³¹ A. Ignatowicz, *Żołnierskie Szkoły Nauczania Pocztkowego (1919 – 1939)*. Toruń 2008, s. 123.

¹³² A. Niewęgłowska, *Polski Biały Krzyż a wojsko w latach 1919 – 1939*. Toruń 2005, s. 64-70.

Całościowymi danymi z akcji zwalczania analfabetyzmu dysponujemy dopiero w odniesieniu do Żołnierskich Szkół Nauczania Początkowego w 1926 r. Wynika z nich, że w tym roku w Wojsku Polskim były 2572 szkoły żołnierskie o 6048 kompletach z 95 128 uczniami.

W ścisłym związku z akcją zwalczania analfabetyzmu pozostawał rozwój czytelnictwa i różnych form życia kulturalnego wśród żołnierzy. Już w 1921 r. istniało 500 bibliotek żołnierskich mających 160 tys. tomów, z których korzystało 60 tys. czytelników. Zasoby księgozbiorów żołnierskich rosły szybko i w trzy lata później liczyły już 353 tys. tomów w blisko 700 bibliotekach żołnierskich, a w 1926 r. - prawie 400 tys. tomów.

Sprawa walki z analfabetyzmem to tylko jeden z elementów oświaty i kultury żołnierskiej. W oddziałach, w których nie można było zorganizować systematycznie funkcjonujących kursów oświatowych, ograniczano się do pogadanek, poświęconych tematyce obywatelskiej, historycznej, życia codziennego (np. higiena) itp., przy czym niektóre oddziały urządzały odczyty niezależnie od istnienia w nich szkół żołnierskich. W wykładach uczestniczyły tysiące słuchaczy. Ta forma, zapoczątkowana w latach 1919 - 1920, w późniejszym okresie przekształciła się w stałą akcję kulturalną w licznych oddziałach. W siedzibach większych garnizonów powstawały specjalne komitety, mające dużą autonomię i własne plany, w których pracowali niejednokrotnie profesorowie miejscowych uniwersytetów.

Stosunkowo słabiej postępowały w początkowym okresie prace nad dokształcaniem żołnierzy w zakresie szkoły średniej. Żołnierze ci zwolnieni byli w godzinach popołudniowych od zajęć służbowych. Zadaniem kursów było umożliwienie uzyskania matury tym szeregowcom, którzy bezpośrednio ze szkoły wstąpili do wojska podczas wojny jako ochotnicy i nie mieli warunków jej ukończenia. Chodziło również i o to, aby wyróżniającym się podoficerom ułatwić uzyskanie stopnia oficerskiego. Do lipca 1921 r. komisja egzaminacyjna Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego wydała świadectwa maturalne 306 żołnierzom odbywającym służbę wojskową. W tym miesiącu w dziesięciu miejscowościach uczęszczało do szkół średnich 1119 żołnierzy¹³³.

Walka z analfabetyzmem przekraczała możliwości Wojska Polskiego. Nie udało się zrealizować w pełni hasła „*Każdy żołnierz wychodzący z wojska nie pozostanie analfabetą*”, ale armia konsekwentnie dążyła do ograniczenia analfabetyzmu w społeczeństwie i osiągnęła duże sukcesy na tym polu. Równolegle w żołnierskich szkołach nauczania początkowego prowadzono wychowanie żołnierza - obywatela. Nauczanie początkowe prowadzone było na szczeblu kompanii i realizowane przez oficerów tego pododdziału. Zajęcia odbywały w wymiarze 2 godzin tygodniowo. Program nauczania początkowego podzielony był na trzy okresy, obejmujące po pół roku. Zakwalifikowanie na poszczególne stopnie było uzależnione od wiedzy żołnierzy. Pierwszy obejmował analfabetów. Na pozostałe kwalifikowani byli półanalfabeci i żołnierze bez ukończenia pierwszego stopnia szkoły powszechnej¹³⁴.

Cele i programy wychowania obywatelskiego ulegały w okresie międzywojennym zmianom nie tylko ze względu na zakres wykształcenia i wiedzy poborowych, ale także ze

¹³³ W. Brummer, *op. cit.*

¹³⁴ L. Wystrzelski, *Działalność oświatowo-wychowawcza w Wojsku Polskim w latach 1918-1939*, Warszawa 1995, s. 73.

względem na zmieniającą się sytuację międzynarodową. Wychowanie obywatelskie miało rozwijać i utrwalać w żołnierzu-obywatelu poczucie miłości ojczyzny i przywiązanie do własnego państwa. Zarówno w pierwszej połowie lat dwudziestych jak i po przewrocie majowym nacisk położony był bardziej na budowie więzi państwowych niż narodowych. Nadrzędnym celem wychowania obywatelskiego było kształtowanie poczucia odpowiedzialności i zdolności poświęcenia wobec państwa. Armia polska mocno podkreślała potrzebę dbałości o wartości etyczne i moralne¹³⁵.

Na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych określono model wychowania obywatelskiego. W maju 1931 roku Ministerstwo Spraw Wojskowych wydało Instrukcję o pracy oświatowo-wychowawczej w wojsku. Instrukcja uporządkowała całą sferę działalności oświatowo-wychowawczej. Dokonano podziału dotychczasowych zadań wchodzących w zakres działalności oświatowo-wychowawczej na pracę oświatowo-kulturalną i wychowawczą. Praca oświatowo-kulturalna została uznana za istotną część wyszkolenia. Celem tej pracy było kształcenie i hartowanie ducha żołnierskiego będącego podstawą wojska. Sposobem na osiągnięcie tego celu było: wychowanie obywatelskie szeregowych, wszczepianie w nich zasad moralnych, zaprawienie do ofiarnej służby dla państwa bez względu na narodowość i wyznanie, uodpornienie przeciw wrogiej propagandzie, urabianie psychiki w kierunku gotowości bojowej, danie podstaw wiedzy ogólnej, potrzebnej do sprawniejszego spełniania obowiązków żołnierskich, a niezbędnej do dalszego samokształcenia się, wreszcie oddziaływanie kulturalne.

Formami pracy oświatowo-kulturalnej były: Żołnierskie Szkoły Nauczania Początkowego, pogadanki wychowawcze, biblioteki i czytelnictwo, dokształcanie ogólne i zawodowe, działalność kulturalna a w niej: obchody i uroczystości, „Domy Żołnierza” i świetlice, kasyna podoficerskie, teatry żołnierskie, chóry i zespoły muzyczne, kina, radio, wycieczki. Odpowiedzialność za poziom tej działalności ponosili dowódcy wszystkich szczebli.

W myśl instrukcji pogadanki wychowawcze uznano za najważniejszy dział pracy oświatowej w wojsku. Prowadzono je ze wszystkimi szeregowcami na szczeblu kompanii, szwadronu, baterii i równorzędnych, bez względu na przydział ich do poszczególnych stopni żołnierskiej szkoły początkowej. Pogadanki miał obowiązek prowadzić dowódca pododdziału, ponieważ najlepiej był zorientowany w potrzebach wychowawczych swego pododdziału, znał dokładnie psychikę i ducha wszystkich podkomendnych oraz posiadał

¹³⁵ J. Kęślik, *Naród pod bronią. Społeczeństwo w programie polskiej polityki wojskowej 1918-1939*, Wrocław 1998, s. 134.

takie stanowisko służbowe, które zapewniało największą skuteczność wychowawczą. Wyjątkowo, za zgodą dowódcy batalionu pogadanki wychowawcze mógł prowadzić inny oficer.

Pogadanki podzielono na trzy grupy tematyczne: wiadomości o państwie polskim; wiadomości o wojnie i wojsku narodowym, wiadomości o obowiązkach i prawach żołnierza i obywatela. Poza wymienionymi grupami tematycznymi, w miarę posiadanego czasu zalecano omówienie następujących tematów: praca i obowiązki obywatela w samorządzie; praktyczne wskazówki składania oszczędności, zaciągania pożyczek; jak korzystać z poczty; jak korzystać z kolei; praktyczne wskazówki podatkowe; praktyczne wskazówki sądowe; praktyczne wskazówki o obowiązkach szkolnych; w jakich sprawach należy się zwracać do starosty.

Program nauczania w Żołnierskiej Szkole Nauczania Początkowego (zgodnie z instrukcją z maja 1931 r.) przewidywał 150 godzin dla stopnia pierwszego, w tym 75 godzin z języka polskiego, 30 godzin matematyki, 20 godzin wiadomości o państwie polskim, 10 godzin wiadomości o wojnie i wojsku narodowym i 15 godzin wiadomości o prawach i obowiązkach żołnierskich i obywatelskich. Z wyjątkiem języka polskiego i matematyki pozostałe przedmioty zaliczone zostały do pogadek wychowawczych i prowadzone były w jednakowym wymiarze godzin na wszystkich trzech stopniach nauczania. Na stopień drugi i trzeci przeznaczono po 120 godzin (po 45 na język polski i po 30 godzin na matematykę).

Instrukcja określała także metody prowadzenia zajęć oraz literaturę. Zalecano jako literaturę do prowadzenia zajęć podręcznik ppłk. dypl. Stanisława Sosabowskiego „Wychowanie żołnierza – obywatela, zawierającą wskazówki metodyczne i szczegółowo opracowany materiał do każdej pogadanki oraz pracę ppłk. dypl. M. Porwita „Nauka o powinnościach żołnierza”.

Dążąc do jak najlepszego prowadzenia zajęć w ramach pogadek w 1932 roku ppłk. dypl. Stanisław Sosabowski wydaje drugą część swojego podręcznika „Wychowanie żołnierza-obywatela – przeźrocza”. Do 34 tematów pogadek z podręcznika „Wychowanie żołnierza – obywatela” dodaje materiały pomocnicze w postaci przeźroczy. Na uwagę zasługuje fakt dużej ilości przeźroczy do poszczególnych tematów oraz dokładne omówienie treści każdego przeźrocza. I tak np. do zajęć na temat: co to jest państwo polskie przygotowano 10 przeźroczy; geografii fizycznej państwa polskiego – 40 sztuk; jak powstało państwo polskie – 44 sztuk; higiena w życiu żołnierza – 75 sztuk¹³⁶.

¹³⁶ S. Sosabowski, *Wychowanie żołnierza obywatela-przeźrocza*, Warszawa 1932.

W połowie lat trzydziestych za główny cel działalności oświatowo-wychowawczej przyjęto kształtowanie pożądanych postaw obywatelskich żołnierzy. Cel ten był podporządkowany bieżącej polityce państwa. Drugim niemniej ważnym zadaniem było uodpornienie żołnierzy na oddziaływanie wrogiej propagandy. Dążono do inspirowania żołnierzy, aby doskonalili rzemiosło wojskowe. Znacznie mniej uwagi przywiązywano do edukacji żołnierzy. Spadała ranga walki z analfabetyzmem, chociaż jeszcze wiosną 1939 roku do żołnierskich szkół nauczania początkowego uczęszczało 20064 żołnierzy. Zachęcano do czynnego uczestnictwa w imprezach kulturalnych. Stąd też można przyjąć że za najważniejsze zadanie uważano wychowanie żołnierzy, natomiast działalność oświatowa, a przede wszystkim kulturalna była przesunięta na dalszy plan.

W programach nauczania w ramach żołnierskich szkół nauczania początkowego nastąpiły dość znaczące zmiany. Zmniejszono liczbę godzin przeznaczonych na przedmioty podstawowe (język polski, matematykę) po to, by zwiększyć czas na przedmioty bezpośrednio służące wychowaniu, a szczególnie służące urabianiu ideologicznemu. Stąd też coraz bardziej widoczny przerost treści wychowawczych nad edukacyjnymi¹³⁷. W 1936 roku wiceminister spraw wojskowych gen. bryg. Janusz Głuchowski poleca wprowadzić w dziale działalności oświatowo-uświadamiającej w oddziałach *naukę obywatelską* na podstawie zbioru tematów do pogadek wydanej przez Wojskowy Instytut Naukowo-Oświatowy. Celem tej nauki było systematyczne kształtowanie psychiki żołnierza w kierunku dla państwa pożądanym. Ponadto miała ona przyczynić się do wzmocnienia ducha żołnierskiego oraz uświadomienia i zrozumienia zjawisk życia obywatelskiego i państwowego¹³⁸.

Zadaniem nauki obywatelskiej w wojsku było:

- utrwalić wśród żołnierzy ważniejsze momenty z dziejów Polski ze szczególnym uwzględnieniem walk o niepodległość Państwa Polskiego pod dowództwem Marszałka Józefa Piłsudskiego;
- uświadomić żołnierzom wartość i znaczenie Państwa dla rozwoju życia zbiorowego narodu i ogółu obywateli;
- dać obraz międzynarodowego i międzypaństwowego położenia Polski oraz wykazać znaczenie Sił Zbrojnych i konieczność przygotowania całego narodu do obrony Państwa;
- zaznajomić żołnierzy z najważniejszymi funkcjami Państwa, jego organów i zrzeszeń społecznych;

¹³⁷ L. Wyszczelski, *op. cit.*, s. 98.

¹³⁸ *Nauka obywatelska (tematy do pogadek)*, Warszawa 1936.

- zapoznać żołnierzy z obrazem Polski współczesnej pod względem obszaru, granic, ukształtowania powierzchni, zjawisk klimatycznych, bogactw, stosunków ludnościowych, struktury gospodarczej, zawodowej i kulturalnej (stan rzeczywisty, potrzeby i dotychczasowy dorobek);
- uświadomić żołnierzom rolę, jaką odegrać powinien obywatel i poszczególne grupy w utrwalaniu dobrobytu i potęgi niepodległego Państwa;
- wykazać znaczenie i rolę oświaty w życiu pojedynczego obywatela i Państwa;
- uświadomić żołnierzom obywatelski obowiązek zwalczania komunizmu i wszelkiej innej działalności, podważającej spistość wewnętrzną Państwa i jego powagę na zewnątrz;
- wykazać dziejotwórczą rolę Marszałka Józefa Piłsudskiego i przyswoić żołnierzom-obywatelom jego wskazania wychowawcze.

Realizując wymienione zadania przygotowano 64 tematy pogadank. Wszystkie pogadanki opracowano według jednolitego schematu. Każda pogadanka zawierała cel (myśl przewodnią), uwagi metodyczne dla prowadzącego, rozwinięcie poszczególnych głównych tez pogadanki w formie zwartych streszczeń na podstawie których wykładowca-instruktor mógł prowadzić zajęcia. Do każdej pogadanki dołączano wykaz literatury związanej z tematem pogadanki.

Każda pogadanka stanowiła samodzielną całość zarówno co do tematu jak i metody. Zalecano prowadzić pogadanki według kolejności ich numeracji, jednak wykładowca miał prawo realizować poszczególne tematy w zależności od potrzeb programowo-wychowawczych danego pododdziału, czy też aktualnych wydarzeń i okoliczności, związanych z życiem wojskowym i państwowym.

Większość tematów nawiązywała do zasad funkcjonowania państwa. Dotyczyła istoty i zadań państwa, a szczególnie państwa polskiego, oraz relacji między nim a obywatelem. Zajęcia z nauki obywatelskiej miały również dostarczyć żołnierzowi rozległej wiedzy dotyczącej spraw współczesnych II Rzeczypospolitej, poczynając od jej położenia, przebiegu granic, ukształtowania powierzchni, krain geograficznych, klimatu, fauny i flory, bogactw naturalnych, po informacje o liczbie ludności czy strukturze narodowościowej. Dbano o zaznajomienie żołnierzy ze sprawami emigracji polskiej, kładąc nacisk nie tylko na przekazywanie danych i jej rozmieszczeniu, ale również organizacji oraz związkach z macierzą.

Największy nacisk poświęcono zasadom ustrojowym państwa i organizacji władzy. Były to pogadanki: obywatel i państwo polskie; co to jest państwo polskie; jakie zadania spełnia państwo polskie; Rzeczypospolita Polska; Prezydent Rzeczypospolitej; izby ustawodawcze (sejm i senat); rząd Rzeczypospolitej Polskiej; administracja państwowa; co powinien wiedzieć obywatel o samorządzie. Dużą wagę przykładano do szeroko rozumianej edukacji ekonomicznej żołnierza-obywatela. Miała to być wiedza przydatna po ukończeniu służby wojskowej. Były to tematy związane ze strukturą gospodarczą kraju; specyfiką polskiego handlu wewnętrznego i zagranicznego. Starano się wyjaśnić szkolonym takie pojęcia jak budżet, równowaga budżetowa, inflacja, kapitał. Omawiano problematykę związaną z rolnictwem, rzemiosłem i przemysłem. Przekazywano wiedzę z zakresu funkcjonowania spółdzielni, warsztatów rzemieślniczych, reformy rolnej i melioracji gruntów.

W programie nauki obywatelskiej szczególne miejsce zajmowała problematyka związana z walkami o odzyskanie niepodległości w okresie I wojny światowej i walk o granicę państwa polskiego. Wykładowców instruowano, iż myślą przewodnią przy tej tematyce powinno być uświadomienie żołnierzowi, że niepodległości państwowej nie otrzymaliśmy za darmo lecz została ona zdobyta hartem ducha Wodza Narodu Józefa Piłsudskiego i okupiona ofiarą krwi najlepszych synów Polski. Zalecano eksponowanie roli Legionów Polskich Józefa Piłsudskiego w odzyskaniu niepodległości.

Warto zauważyć, iż Wojsko Polskie w okresie międzywojennym kształtowało wzorce oparte na podstawach wzajemnego poszanowania, obecnie już często zapomniane. Uczono żołnierza obywatela zasad honoru, współzycia zbiorowego, właściwego stosunku do pracy zawodowej i społecznej oraz mienia publicznego.

O skuteczności prowadzonej edukacji obywatelskiej w Wojsku Polskim w okresie międzywojennym może świadczyć postawa polskiego żołnierza-obywatela podczas II wojny światowej.

Literatura

Bibliography

Brummer W., *Praca oświatowa w wojsku*. „Bellona”, 1921, z. 7.

Cieplewicz M., *Wojsko Polskie w latach 1921-1926*, Wrocław 1998.

Cieplewicz M., Stawecki P., *Wojskowość polska w latach 1921-1926*, [w:] P. Stawecki, red. *Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939*, Warszawa 1990.

Ignatowicz A., *Żołnierskie Szkoły Nauczania Początkowego (1919 – 1939)*. Toruń 2008.

Kęślik J., *Naród pod bronią. Społeczeństwo w programie polskiej polityki wojskowej 1918-1939*, Wrocław 1998.

- Kozłowski E., *Wojsko Polskie 1936-1939. Próby modernizacji i rozbudowy*, Warszawa 1974.
- Lipiński W., *O prowadzeniu pracy oświatowej w wojsku*. „Bellona”, 1932, z. 1.
- Nauka obywatelska (tematy do pogadarek)*, Warszawa 1936.
- Niewęglowska A., *Polski Biały Krzyż a wojsko w latach 1919 – 1939*. Toruń 2005.
- Odziemkowski J., *Armia i społeczeństwo II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1996.
- Sosabowski S., *Wychowanie żołnierza obywatela-przeźrocza*, Warszawa 1932.
- Stawecki P., (red.), *Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939*, Warszawa 1990.
- Wrzosek M., *Wojsko Polskie w dobie narodzin Drugiej Rzeczypospolitej (1918-1921)*, (w:) Stawecki P., (red.), *Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864-1939*, Warszawa 1990
- Wystrzelski L., *Działalność oświatowo-wychowawcza w Wojsku Polskim w latach 1918-1939*, Warszawa 1995.
- Akty prawne**
- Ustawa O przymusowym nauczaniu w Wojsku Polskim*. Dziennik Praw Państwa Polskiego, Nr 66, poz. 373.
- Tymczasowa Ustawa o powszechnym obowiązku służby wojskowej z 7 marca 1919 r.* Dziennik Praw Państwa Polskiego, Nr 22 poz. 234.

Edukacja obywatelska w Wojsku Polskim w latach 1918-1939 ***Streszczenie***

Wojsko Polskie w okresie dwudziestolecia międzywojennego nie tylko przygotowywało pokolenia młodzieży męskiej do działań zbrojnych, ale także wychowywało żołnierza - obywatela. 21 lipca 1919 roku Sejm uchwalił ustawę o przymusowym nauczaniu analfabetów w Wojsku Polskim. Obok nauki pisania i czytania, żołnierz miał osiąść wiedzę potrzebną do umiejętnego i świadomego wypełniania obowiązków żołnierskich i obywatelskich. Realizacja ustawy nakazującej przymusowe nauczanie analfabetów w czasie odbywania służby czynnej napotkała wiele przeszkód. Przede wszystkim wojsko nie posiadało odpowiedniej liczby wykwalifikowanych kadr, zwłaszcza iż na początku lat dwudziestych liczbę analfabetów i półanalfabetów oceniano na około 6 mln, a ich stan w jednostkach wcielających rekrutów z kresów wschodnich sięgał nawet 90 %.

Walka z analfabetyzmem przekraczała możliwości Wojska Polskiego. Nie udało się zrealizować w pełni hasła „*Każdy żołnierz wychodzący z wojska nie pozostanie analfabetą*”, ale armia konsekwentnie dążyła do ograniczenia analfabetyzmu w społeczeństwie i osiągnęła duże sukcesy na tym polu. Równolegle w Żołnierskich Szkołach Nauczania Początkowego prowadzono wychowanie żołnierza - obywatela. System edukacji obywatelskiej w Wojsku Polskim, ukształtował nowoczesny patriotyzm, stał się elementem wychowania narodowego i państwowego.

Civil Education in Polish Army between 1918- 1939

Summary

Within twenty years between the two world wars Polish Army prepared male generation of youth for armed hostilities, as well as would bring up a soldier-citizen. July 21st 1919 the Parliament

passed the bill on compulsory education of illiterates in Polish Army. In addition to literacy, a soldier was to possess the knowledge necessary to implement their military and social obligations efficiently and intentionally. The implementation of the bill ordering compulsory education of the illiterates during their military service met with numerous difficulties. Firstly, the Army did not have adequate and qualified academic staff members. Secondly, the number of illiterate and semiliterate persons was estimated at 6 millions in the early twenties of XIX century, particularly in the units recruiting from eastern borderlands that number reached up to 90%.

The struggle with illiteracy exceeded possibilities of Polish Army. Although the slogan “Every soldier leaving will not remain illiterate” failed, the army consistently sought to limit illiteracy in the society and has achieved great success in this field. Simultaneously with writing and reading, the education focused on soldier-citizen model was popularized in military schools. Civil education system in Polish Army formed the modern patriotism and has become a part of national and state education.

WŁODZIMIERZ MALICKI

Wyższa Szkoła Handlu i Usług w Poznaniu

Postmodernistyczne niebezpieczne bezpieczeństwo

Postmodern dangerous security

Wstęp

Introduction

Autorzy definiujący bezpieczeństwo zwykle zaznaczają, że należy traktować je jako stan i jako proces¹³⁹. Podzielając to stanowisko, ale nie wnikając weń głębiej, przez bezpieczeństwo rozumieć będziemy, najogólniej, brak zagrożenia (odpowiedź na pytanie czy wyeliminowanie zagrożeń jest w ogóle możliwe „odsłoni” się już niebawem). Pamiętając o dynamicznym charakterze bezpieczeństwa, godzi się wszakże zastanowić nad kwestią możliwości (choćaby przybliżonego) osiągnięcia owego braku zagrożenia, a także nad niebezpieczeństwami, które (paradoksalnie) związane są z zabiegami na rzecz jego

¹³⁹ Por. np. : Pokruszyński W., *Filozoficzne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2011, s. 10, Pieczywok A., *Edukacja dla bezpieczeństwa wobec zagrożeń i wyzwań współczesności*, Warszawa 2012, s. 8. Najdobitniej zdaje się podkreślać dynamiczny charakter bezpieczeństwa Stanisław Koziej w (tegoż): *Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa (skrypt internetowy)*, Warszawa/Ursynów 2010, s. 1.

ustanowienia, w czym pomocnymi okazały się wybrane koncepcje postmodernistyczne. Spotkamy się w tym celu z Zygmuntem Baumanem, Michelelem Foucault, Giorgio Agambenem i Jacquesem Derridą, ale udzielimy też głosu kilku innym autorom (starożytnym – i współczesnym).

Zygmunt Bauman: Bezpieczeństwo w ponowoczesnym świecie

Zygmunt Bauman: Security in the postmodern world

Zygmunt Bauman (ur. 1925 w Poznaniu) posługuje się, jak wiadomo, w miejsce *postmodernizmu*, terminem *ponowoczesność*. Nowoczesność kulminowała, jego zdaniem, w Zagładzie. Cały jej system możliwy był dzięki wypracowanemu w Niemczech systemowi biurokratycznemu, moralnym skutkom procesu cywilizacyjnego polegającym na zubożeniu wobec zohydżanych na wszelkie sposoby Żydów oraz postępowi technologicznemu zapewniającemu realizację “ostatecznego rozwiązania”¹⁴⁰. To właśnie: “(...) *nowoczesność przyczyniła się do Zagłady w sposób bardziej bezpośredni niż tylko poprzez swoją słabość i nieudolność. (...) cywilizacja nowoczesna odegrała nie tylko bierną, ale i czynną rolę w przygotowaniu i wykonaniu Zagłady. (...) Zagłada była w tej samej mierze klęską, co wytworem cywilizacji nowoczesnej*”¹⁴¹. Nowoczesne ludobójstwo (włączając w nie także stalinowski system opresyjny), zdaniem Baumana, podobne było do pracy ogrodnika. W społeczeństwie, jak i w ogrodzie, są chwasty, których trzeba się pozbyć - co wcale nie jest zadaniem niszczącym, lecz twórczym. Z rozkazu Hitlera czy Stalina, zabijano nie z powodu aberracji przywódców, nie z nienawiści ich akolitów do ludzi, ale w imię budowy przyszłego, wspianego społeczeństwa¹⁴².

¹⁴⁰¹⁴⁰ Nowoczesna i racjonalna biurokracja, która pojawiła się – zdaniem naszego autora – w wyniku m.in. w następstwie przemysłu Maxa Webera, uzyskując władzę ekspercką, samym swoim istnieniem „(...) *prowadziła do mnożenia nowych inicjatyw i nieustannego rozszerzania pierwotnie przyjętych zamierzeń*” (Bauman Z. *Nowoczesność i Zagłada*, Kraków 2012, s. 55). Zastanawiając się nad przyczynami, które sprawiły, że Niemców, nie będących przecież z natury bardziej antysemitami niż na przykład Francuzi, zmieniono w sprawców Zagłady, Bauman (za Herbertem C. Kelmanem) zwrócił uwagę na spełnienie w Niemczech trzech warunków, potrzebnych do stłumienia zahamowań moralnych: autoryzację przemocy, rutynizację działań i odczłowieczenie ofiar (tamże, s. 64).

¹⁴¹ Bauman Z., *Nowoczesność i Zagłada*, op. cit., s. 194. Można by sądzić, że *ponowoczesność*, która następuje po *nowoczesności*, charakteryzująca się zmiennością, niestalością, płynnością (o której czytamy w innym miejscu) niweluje, usuwa swoją poprzedniczkę. Nie jest to jednak jednoznaczne. Autor wskazuje bowiem na to, że: „(...) *żyjemy nadal w tym samym modelu społecznym, który umożliwił Zagładę i który nie posiadał żadnych mechanizmów obronnych pozwalających jej zapobiec*” (zob.: Bauman Z., *Nowoczesność i Zagłada*, op. cit., ss. 192/193).

¹⁴² J. w., ss. 198 – 202.

Skoro Zagłada była kulminacyjnym momentem *nowoczesności*, momentem, w którym usiłowano zrealizować projekt społeczeństwa doskonałego (Polacy byli narodem, który miał możliwość zapoznania się z dwoma jego wariantami) – jak nazwać czasy, które nastąpiły później? Logiczne jest nazwać je *ponowoczesnością*¹⁴³. Bauman stosuje także nazwę: *płynna nowoczesność*; płynna, ponieważ nie ma w niej niczego stałego, trwałego, co powoduje, że musimy być stale gotowi na zmiany: „*W efekcie mamy dziś do czynienia ze zindywidualizowaną wersją nowoczesności, w której obowiązek kreowania wzorców oraz odpowiedzialność za porażkę spoczywają przede wszystkim na barkach poszczególnych jednostek*”¹⁴⁴. Ocknęliśmy się, jak pisze, ze snu o postępie w czasach ryzyka. Czy możemy czuć się w nich bezpieczni?

Niejednokrotnie prawda literacka przemawia głośniejsz od prawdy naukowej. Zygmunt Bauman znakomicie zdaje sobie z tego sprawę, kiedy w jednej ze swoich prac streszcza zionącą grozą nowelę Franza Kafki pt. *Schron*¹⁴⁵. Jej bohaterem jest nieludzki stwór, który w dążeniu do zapewnienia bezpieczeństwa buduje sobie bunkier. Powiada na wstępie: „*Zbudowałem ten schron i rezultat jest chyba doskonały*”¹⁴⁶. I dalej: „*Najpiękniejszą jednak cechą mojego schronu jest panująca tutaj cisza. Kiedyś może ją nagle coś przerwać i wtedy skończy się wszystko. Na razie jednak istnieje*”¹⁴⁷. Kafkowskie stworzenie (kret?) wciąż obsesyjnie martwi się o stan swojego schronu. Bezustannie przemierza niekończące się korytarze i dziedzińce, które zbudowało pod ziemią, umacnia schron mchem od zewnątrz, obserwuje go wychodząc na powierzchnię, by skontrolować czy coś, albo ktoś nie zamierza zakłócić jego spokoju. Powtarza to nieustannie, aż wreszcie któregoś dnia przepracowany usypia i budzi się słysząc ciche syczenie. Wpada w przerażenie i rozpoczyna gorączkowe poszukiwania źródła dziwnego szelestu, przekopuje korytarze, przetrząsa wykopaną ziemię. Na próżno. Szmer słychać we dnie i w nocy; być może jego źródłem jest drobna zwierzyzna, a może jakieś większe zwierzę. Istotne jest, rozważa, „*czy zwierzę wie o moim istnieniu lub co o mnie może wiedzieć*”¹⁴⁸. Dochodzi na koniec do wniosku, że chyba jednak owo zwierzę (a

¹⁴³ Zygmunt Bauman podejmując wraz z Theodorem W. Adorno namysł nad możliwością poezji po Auschwitz

[Adorno T. W.: „To write poetry after Auschwitz is barbaric” w (tegoż): *Cultural criticism society*, [w:] „Prisms (Studies in contemporary German social thought, Cambridge, MA: MIT Press, 1986, s. 35] wskazuje na jeszcze inne nasze zmartwienie: dokąd wiedzie nas cywilizacja? Wierzyliśmy w jej postęp, ale czy cyklon B i bomba jądrowa są jego wykładnikami? Por.: Bauman Z., *Ciało i przemoc w obliczu nowoczesności*, Toruń 1995, s.22.

¹⁴⁴ Bauman Z., *Płynna nowoczesność*, Kraków 2006. ss. 14/15.

¹⁴⁵ Bauman Z., *Europa niedokończona przygoda*, Kraków 2012.

¹⁴⁶ Kafka F., *Nowele i miniatury*, Warszawa 1961, s. 118.

¹⁴⁷ J. w., s.120.

¹⁴⁸ J. w., s.152.

może to tylko imaginacja?) o nim nie wie, więc z ulgą stwierdza: „*Ale wszystko pozostało bez zmian*”¹⁴⁹. Można jednak przypuszczać, że codzienna udręka zacznie się na nowo; lęk nie ustanie. Bauman komentuje: „*Sens życia ulotniłby się wraz ze zniknięciem lęku. Bezpieczeństwo byłoby końcem sensownego życia i obnażyłoby całą jego absurdalność.*”¹⁵⁰. Dodaje następnie, że my, ludzie (jak ów stwór Kafki), jesteśmy uzależnieni od lęku. A owo: „*Uzależnienie od lęku i obsesja na punkcie bezpieczeństwa zrobiły w ostatnich latach największą karierę w Europie i jej zamorskich odnogach, odgałęzieniach i osadach*”¹⁵¹.

Zygmunt Bauman w swoim odczytaniu *Schronu* postępuje (czego nie ukrywa) w ślad za Siegfriedem Krakauerem, który skomentował wysiłki bohatera tego opowiadania Kafki, a przede wszystkim - społeczeństwa, które on uosabia - w sposób następujący: „*(...) budowla, którą wznoszą kolejne pokolenia, jest złowieszczą konstrukcją, ma bowiem zapewnić ludziom nieosiągalne dla nich bezpieczeństwo. Im skrupulatniej się ją projektuje, tym trudniej w niej oddychać, im staranniej maskuje się łączenia i spoiny, tym bardziej przypomina ono loch (...) Ponieważ zaś strach chce się także pozbyć niepewności przyrodzonej ludzkiemu istnieniu, budowa schronu jest samooszustwem*”¹⁵².

Poszukując bezpieczeństwa uświadamiamy sobie jego dialektyczny związek z wolnością. Trudno te dwie jakości pogodzić ponieważ, zdaniem Baumana: „*Każde działanie na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa wymaga poświęcenia jakiejś części wolności, a znów wolność można poszerzyć jedynie kosztem rezygnacji z części bezpieczeństwa*”¹⁵³. Bezpieczeństwo bez wolności jest niewolnictwem, z kolei wolność bez bezpieczeństwa jest wątpliwym rodzajem wolności. Na domiar złego „*(...) bezpieczeństwo, które ludzie skłonni są poświęcić w imię wolności to na ogół bezpieczeństwo innych ludzi, a wolność poświęcana w imię bezpieczeństwa, to na ogół wolność innych ludzi*”¹⁵⁴. Niestety, nie żyjemy we wspólnocie naszych marzeń, gdzie jest miło, ciepło, wygodnie, bezpiecznie, gdzie ludzie są względem siebie życzliwi, pełni empatii i gotowości przyjscia nam z pomocą, gdy takiej potrzebujemy. Wspólnota rzeczywista, w której żyjemy, domaga się bezwzględnego podporządkowania. Poznański filozof dramatycznie przedstawia jej żądania:

„*Chcecie bezpieczeństwa? Zrezygnujcie ze swojej wolności, a przynajmniej ze sporej jej części. Chcecie zaufania? Nie ufajcie nikomu spoza wspólnoty. Chcecie wzajemnego*

¹⁴⁹ J. w., s.153.

¹⁵⁰ Bauman Z., op.cit., s. 141.

¹⁵¹ J. w., s. 142.

¹⁵² Krakauer S., *Franz Kafka : on his posthumous works*, cyt. za: Bauman Z., *Życie na przemiał*, Kraków 2004, s.81.

¹⁵³ Bauman Z., *Wspólnota. W poszukiwaniu bezpieczeństwa w niepewnym świecie*, Kraków 2008, s.30.

¹⁵⁴ J. w., s.31.

*zrozumienia? Nie rozmawiajcie z obcymi ani nie używajcie obcych języków. Pragniecie tej milej przytulności domostwa? Zainstalujcie alarmy w drzwiach i kamery wizyjne na podjeździe. Chcecie czuć się pewnie? Wystrzegajcie się obcych, powstrzymajcie się od postępowania w niezwykle sposób i unikajcie dziwacznych myśli. Chcecie ciepła? Nie podchodźcie do okna i nigdy go nie otwierajcie...*¹⁵⁵.

Można by oczekiwać, że w sukurs tej rzeczywiście, acz mizernej wspólnoty, przyjdzie państwo jako organizator życia społecznego i pokieruje nim w stronę wspólnoty ludzkich marzeń. Tak się jednak, jak można mniemać, nie stanie, ponieważ – zdaniem Zygmunta Bauman – czas państwa opiekuńczego dobiega zapewne końca, a w złotą erę wchodzi państwo bezpieczeństwa. Projekt państwa opiekuńczego (któremu patronowali, jak pisze Bauman, Franklin Delano Roosevelt, twórca amerykańskiego *Nowego Ładu* oraz William Beveridge, neoliberalny ekonomista brytyjski, autor raportu, którego opublikowanie uważa się za początek państwa opiekuńczego): „(...) był chyba najzuchwalszym przedsięwzięciem, na jakie świadomie zdobyła się ludzkość w całej swojej historii, biorąc pod uwagę determinację, której wymagało jego przeprowadzenie”¹⁵⁶. Niewątpliwie, zdaniem naszego myśliciela, celem twórców państwa opiekuńczego było bezpieczeństwo, dotyczące „naszego miejsca w społeczeństwie, godności osobistej, szacunku dla pracy, ludzkiego zrozumienia i ludzkiego traktowani”¹⁵⁷. W państwie bezpieczeństwa celem jest natomiast zapewnienie nietykalności osób i ich mienia:

*„Bezpieczeństwo owo nie oznacza ochrony przed tymi, którzy pozbawiają nas pracy lub każą pracować w warunkach urągających człowieczeństwu, którzy odbierają nam godność, upokarzają nas i poniżają. Oznacza ono ochronę przed intruzami, którzy wdzierają się na nasz teren, przed obcymi, którzy kręcą się pod drzwiami, przed włóczęgami i żebrakami, przed przestępcami seksualnymi czyhającymi w domu i na ulicy, przed terrorystami, którzy zatruwają studnie i porywają samoloty”*¹⁵⁸.

¹⁵⁵ J. w. , s. 9.

¹⁵⁶ Bauman Z., *Europa (...)*, op.cit., s. 124.

¹⁵⁷ J. w. , s. 126.

¹⁵⁸ Tamże. Zygmunt Bauman ilustruje poczucie zagrożenia bezpieczeństwa w USA cytatami z pracy Sharon Zukina. Oto w Los Angeles w latach 90. XX wieku: „Helikoptery brzęczą na niebie nad dzielnicami przypominającymi getta, policja użera się z nastolatkami jako domniemanymi członkami gangów, właściciele domów kupują taką zbrojną ochronę, jakiej nie obawiają się użyć ” Przełomem, wedle Zukina, były lata 60. i 70., kiedy: „Wyborcy i elity – szeroko rozumiana klasa średnia w Stanach Zjednoczonych – mogli zdecydować się na zaaprobowanie rządowych strategii eliminacji ubóstwa, wzięcia w ryzyko etnicznej rywalizacji i zintegrowania wszystkich w powszechnych instytucjach publicznych. Zamiast tego zdecydowali się kupić ochronę, zasilając rozwój branży ochroniarskiej”. I oto następuje: „Temperowanie” przestępczości przez budowanie coraz to nowych więzień i wymierzanie kary śmierci to nazbyt powszechne odpowiedzi na politykę strachu. „Zamknąć całą ludność” – usłyszałem odzywkę mężczyzny w autobusie, za jednym zamachem sprowadzającą rozwiązanie do absurdalnej konkluzji. Inna odpowiedź to prywatyzowanie i militaryzowanie

Oto, wedle Baumana, wszechobecny w świecie lęk stał się prawdziwą „żyłą złotą”, „*perpetuum mobile*” współczesnego rynku i gospodarki, chociaż (powołuje się tu na Roberta Castel) żyjemy obecnie – przynajmniej w krajach wysoko rozwiniętych – w jednych z najbardziej bezpiecznych społeczeństw w dziejach. Jakby wbrew oczywistym faktom, tym łatwiej ulegamy panice i pożądamy wszystkiego, co kojarzy się z poprawą stanu bezpieczeństwa¹⁵⁹. Ma to miejsce nie bez udziału państwa, które niewątpliwie dyscyplinuje swoich poddanych za pomocą „urzędowego strachu”. Powołuje się tutaj Bauman na Michaiła Bachtina¹⁶⁰. Otóż Bachtin rozważając problem ludzkiej władzy, postawił na wstępie opis „kosmicznego strachu”, strachu wywołanego przez nieludzki wszechświat, grożący nieskończoną siłą bezbronnemu, słabemu i niepewnemu przyszłości człowiekowi. Ten strach tkwi u podstaw (jak twierdził) wiary religijnej, ale także ludzkiej władzy, która go wywołuje po to, by (jak pisze Bauman) „wykreować popyt na siebie”¹⁶¹. Bauman wskazuje, że niepewność musi być wciąż przez państwo „... sztucznie podsycona lub przynajmniej znacząco u dramatyizowana i uporczywie, wielokrotnie, monotonnie wbijana ludziom do głowy, jeśli ma wzbudzić dostatecznie silny „urzędowy strach” i jednocześnie przyćmić i zepchnąć w cień obawy związane z niepewnością wywołaną przez czynniki ekonomiczne, którym władza państwowa nie potrafi już i/lub nie chce zaradzić”¹⁶².

Rozmawiając z Jackiem Żakowskim, Zygmunt Bauman określa *bezpieczeństwo* mianem jednego z największych kłamstw XXI wieku. Polega ono na manipulowaniu terminami *security* (czyli to, co rozumiemy jako bezpieczeństwo socjalne) i *safety* (czyli bezpieczeństwo zwłaszcza integralności cielesnej). W sytuacji, kiedy władza nie jest w stanie

przestrzeni publicznej – budowanie ulic, parków, a nawet sklepów bezpieczniejszych, lecz mniej wolnych”. Zukin S., *The Culture of Cities*, Oxford 1995, ss. 38 – 39, cyt. za: Bauman Z., *Wspólnota (...)*, op. cit., ss. 153 154. Opisy te zdają się odbiegać od polskiej rzeczywistości - ale jak daleko? W *Gazecie Wyborczej* (Nr 281, 1 – 2 grudnia 2012, s.4) czytamy artykuł Wojciecha Karpieszuka pt. *Eksport biedy z Warszawy*. Oto Monar zamierza otworzyć w Bobrowcu pod Warszawą schronisko dla bezdomnych. Bobrowiec to wieś szczególna. Nielicznym wiejskim domostwom towarzyszą klub jeździecki, wille i domki jednorodzinne tych, którzy uciekli tutaj od stołecznego gwaru. Obawiają się teraz, że: „(...) gmina nie jest w stanie zapewnić bezpieczeństwa, bo jest tylko 18 strażników miejskich, (...) Monar może rozszerzyć działalność i przyjąć narkomanów, osoby zakażone wirusem HIV, byłych więźniów, (...), że bezdomni będą pić i trzeźwieć w okolicznych krzakach, bo w schronisku nie można spożywać alkoholu, że mogą uprawiać seks „na zewnątrz”, bo w ośrodku obowiązuje ponoć abstynencja (...)”.

¹⁵⁹ J. w. , s.143. Z. Bauman powołuje się tu na: Castel R., *L'Insecurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*, Paris 2003.

¹⁶⁰ Bachtin M., *Twórczość Franciszka Rabelais`ego a kultura ludowa średniowiecza i renesansu*, Kraków 1975.

¹⁶¹ Por.: Bauman Z., *Życie na przemiał*, op.cit., ss. 86.

¹⁶² Bauman Z., *Europa (...)*, op.cit., s.133. W innym miejscu Bauman wspiera się opinią Richarda Rorty (Rorty R., *Spełnienie obietnicy naszego kraju: myśl lewicowa w dwudziestowiecznej Ameryce*, Toruń 2010, s.100: cyt. za: Bauman Z., *To nie jest dziennik*, Kraków 2012, s. 331): „Celem będzie odwrócenie uwagi robotli, sprawienie, aby 75 procent Amerykanów i dolne 95 procent światowej populacji zajmowało się wrogością etniczną i religijną oraz dyskusją na temat norm seksualnych.. Jeśli będzie się trzymało robotli z dala od ich własnej rozpaczki za pomocą kreowanych przez media pseudowydarzeń, włączając w to krótkie i krwawe wojny, (superbogaci) nie będą mieli się czego bać”.

zapewnić obywatelom *secure*, skierowuje ich uwagę na *safety*. Podejmuje spektakularne działania, aby olśnić publiczność sprawnością działania różnych służb państwowych ogłaszających już to żółty, już to pomarańczowy alarm, aby wreszcie go odwołać i zasłużyć na aplauz z powodu swojej skuteczności. A zatem: „*Im mniej security, tym więcej podniecenia i szumu wokół safety. Można w ten sposób zmylić czujność obywateli, odwrócić naszą uwagę od zaniedbań lub bezsilności władzy*”¹⁶³.

Michel Foucault: urządzenie bezpieczeństwa

Michel Foucault: governmentality of security

Inspiracje Michela Foucault (1926 - 1984) zawarte są w tekstach Zygmunta Baumana explicite, jak i (częściej) implicite. Poglądy tego jednego z najbardziej znaczących filozofów, historyków i socjologów XX wieku, powinny być tu koniecznie przywołane¹⁶⁴. Interesującą nas kwestię bezpieczeństwa szeroko omawiał w swoich wykładach w Collège de France w latach 1977/1978, wydanych pod tytułem *Bezpieczeństwo, terytorium, populacja*, aczkolwiek w tej materii wypowiadał się już wcześniej, o czym będzie jeszcze mowa. Jeden z zamieszczonych w tej pozycji wykładów, pod nazwą „*Rządomyślność*” zaprezentowany został polskiemu czytelnikowi dziesięć lat wcześniej w wyborze pism francuskiego myśliciela¹⁶⁵.

¹⁶³ *Wiek kłamstwa, z prof. Zygmuntem Baumanem rozmawia Jacek Żakowski*, w: „Niezbędnik Inteligenta” bezpłatny dodatek do tygodnika *Polityka* Nr 50 (2482), 11 grudnia 2004, s. 6 (por. także: Bauman Z., *Globalizacja I co z tego dla ludzi wynika*, Warszawa 2000, ss. 139/140). W tym samym wywiadzie Zygmunt Bauman wskazuje na to, że np. władze niemieckie zaczęły zapowiadać konieczność ograniczenia prędkości na autostradach wtedy, gdy rozpoczęły ograniczać przywileje socjalne. Dodajmy, że władza strasząc społeczeństwo realnymi (ale i wyolbrzymionymi a nawet wyimaginowanymi zagrożeniami) zmierza nie tylko do legitymizacji swojego istnienia i działania. Wiele sugestii dostarczyć może szumne ogłoszenie w dniu 9 stycznia 2013 roku Narodowego Programu Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, zgodnie z którym zamierza się wprowadzić w Polsce niezwykle restrykcyjny system kontroli i penalizowania wykroczeń drogowych (czytaj: przekraczania dozwolonych prędkości), w którym główną rolę odgrywać ma niezwykle rozbudowana sieć fotoradarów, ustanawiana w sposób, który może budzić nawet wątpliwości prawne (pojawienie się de facto nowego rodzaju policji w postaci Inspekcji Transportu Drogowego). Co istotne, kwoty pozyskane z mandatów mają trafiać wprost do budżetu państwa. Program ten pojawił się w ślad za uprzednim (z końca listopada roku ubiegłego) założeniem Ministerstwa Finansów, że w 2013 roku do kasy państwowej wpłynąć ma 1,5 mld zł z mandatów, co zdaje się wskazywać, że bynajmniej nie o bezpieczeństwo tu idzie. Por. także: Brzeziński M., *Zamaskowana policja drogowa*, w: „Przyjaciel Kierowcy”, dodatek do tygodnika „Auto Świat”, nr 1 (902), 2 stycznia 2013, s. 4–5.

¹⁶⁴ Zastanawiając się nad sposobem rozumienia bezpieczeństwa przez Foucaulta, odwoływać będę się przede wszystkim do jego wykładów w Collège de France w latach 1977 – 1978, wydanych w 2010 roku w języku polskim pod tytułem „*Bezpieczeństwo, terytorium, populacja*” (Foucault M., *Bezpieczeństwo, terytorium, populacja*, Warszawa 2010).

¹⁶⁵ Foucault M., *Filozofia, historia, polityka. Wybór pism*, Warszawa – Wrocław 2000. Ażeby uniknąć nieporozumień, w dalszym ciągu używać będę terminu *urządzenie* w miejsce *rządomyślności* – nazwy stosowanej we wcześniejszych tłumaczeniach francuskiego *gouvernementalité*., zdając sobie sprawę z niezręczności zarówno jednego, jak i drugiego

Kluczową rolę w koncepcji Foucaulta pełni pojęcie *urządzania*, przez które rozumiał, jak pisze, *trzy rzeczy*. Po pierwsze, co najbardziej nas interesuje, jest to:

„(...) zbiór instytucji, procedur, analiz, refleksji, kalkulacji i taktyk umożliwiających sprawowanie owej specyficznej i bardzo złożonej formy władzy nakierowanej przede wszystkim na populację, władzy opierającej się na ekonomii politycznej jako pewnej formie wiedzy i posługującej zasadniczo urządzeniami bezpieczeństwa”¹⁶⁶.

Foucault wypowiadał się, jak czytaliśmy, na temat „formy władzy nakierowanej przede wszystkim na populację”. Bez wątpienia mamy tu do czynienia z pogłębioną analizą tego, o czym mówił w swoich wykładach w 1976 roku. Zwrócił wówczas uwagę na zjawisko, które pojawiło się w wieku XIX, polegające na objęciu władzą samego życia. Podczas gdy wcześniej suweren dysponował „prawem skazywania na śmierć i zezwalania na życie”, teraz pojawia się prawo „skazywania na życie i zezwalania na śmierć”¹⁶⁷. Zapytywał następnie Foucault i natychmiast odpowiadał:

„O co chodzi w tej nowej technologii władzy, w tej biopolityce, w tej biowładzy, która teraz powstaje? (...) chodzi o pewien zespół procesów takich, jak proporcja narodzin i zgonów, wskaźnik reprodukcji, płodność danej populacji itp. Właśnie te procesy narodzin, śmiertelności, długowieczności, związane z całą masą problemów ekonomicznych i politycznych (...) w drugiej połowie XVIII wieku stały się, jak sądzę, podstawowymi przedmiotami wiedzy i podstawowymi celami kontroli związanej z tą biopolityką”¹⁶⁸.

Biopolityka nie dotyczy zatem społeczeństwa (definiowanego przez prawników), dotyczy populacji, jako problemu polityki i nauki; jest ona problemem jednocześnie biologii i władzy. Zajmuje się populacją trwającą w czasie. Zadaniem biopolityki jest zmniejszenie umieralności, przedłużenie życia, wprowadzenie „mechanizmów bezpieczeństwa” aby „zoptymalizować stan życia”¹⁶⁹.

polskiego terminu. Na temat problemów translacyjnych związanych m.in. z tłumaczeniem terminów stosowanych przez autora *Historii szaleństwa w dobie klasycyzmu* szeroko pisze Marek Czyżewski (por: Czyżewski M., *Polskie przekłady literatury humanistycznej i „społeczeństwo wiedzy”*, [w:] „Przegląd Socjologii Jakościowej”, T.VII, Nr 2 – Lipiec 2011, ss. 25 – 45.

¹⁶⁶ Foucault M., op.cit., s.127. Dalej Foucault wskazywał, po drugie, że „urządzenie” oznacza też „pewną linię siły”, która prowadzi do „rządzenia” nad innymi formami, głównie :władzą suwerenną i dyscypliną. Wreszcie, po trzecie, nazywał „urządzeniem” proces i wynik procesu, w wyniku którego „państwo sprawiedliwości” zastąpione zostało „państwem administracyjnym” a następnie poddane „zasadzie rządów” (tamże). Cytowane wyżej określenie wiąże się kolejnymi terminami: *biowładza* i *władza-wiedza*, o których będzie jeszcze mowa.

¹⁶⁷ Foucault M., *Trzeba bronić społeczeństwa. Wykłady w Collège de France, 1976*, Warszawa 1998, s. 238.

¹⁶⁸ J. w. , s. 240.

¹⁶⁹ J. w. , s. 243.

Nie może zatem budzić zdziwienia pojawienie się medycyny jako nowej dziedziny – nie tylko wiedzy – medycyna bowiem to „wiedza – władza”. Jest to władza, która obejmuje i ciało i życie, życie indywidualne i populację¹⁷⁰. Takich dyscyplin - obok medycyny - pojawiło się więcej: ekonomia, prawo, rachunkowość, psychiatria, kryminologia, itp. Wszystkie one, jak pisze John Scott, przyczyniły się do zbudowania systemu dyscypliny: „Każda z tych dziedzin zdefiniowała konkretne kategorie populacji, którym odpowiadać miały swoiste formy dyscypliny”¹⁷¹.

Powróćmy jednak do kwestii bezpieczeństwa. Zagadnienie to rozpatrywał Foucault na trzech „etapach”. Pierwszy z nich to prawo karne, które formułuje proste zakazy i rodzaje kar, jakie grożą za ich naruszanie. Drugi obejmuje to samo prawo, któremu towarzyszy dodatkowo kompleks nadzoru, kontroli, obserwacji, itd. Na tym etapie nie idzie tylko o sam akt kaźni, banicji czy kary pieniężnej, towarzyszą im bowiem techniki penitencjarne z pracą przymusową, umoralnianiem i uspołecznianiem. Wreszcie trzeci etap to nie tylko prawo i techniki penitencjarne, ale też badania statystyczne, dociekające np. przewidywania określonych rodzajów przestępstw, miejsc ich popełniania oraz pochodzenia społecznego sprawców. Na tym etapie prowadzi się też badania mające ustalić, w jakich okolicznościach (np. kryzysu, wojny, czy głodu) pojawia się najczęściej czy najmniej czynów zabronionych prawem. Docieka się też, czy na ograniczenie liczby przestępstw wpływają kary wysokie czy też łagodne, czy w ogóle opłaca się sprawców penalizować, czy warto ich reedukować. Właśnie ten trzeci etap wiązał filozof z urządzeniami bezpieczeństwa, pojętymi jako zespół zjawisk. Etapów tych wszelako nie można rozumieć jako następujących po sobie epok: prawa, dyscypliny i bezpieczeństwa¹⁷². Foucault wyjaśniał, że:

„W grę wchodzi tu raczej seria złożonych konstrukcji, w obrębie których zachodzą, oczywiście, zmiany na poziomie samych, wciąż udoskonalanych, a w każdym razie komplikujących się technik, jednak tym, co najistotniejsze, jest zmiana każdorazowej

¹⁷⁰ J. w ., s. 250.

¹⁷¹ Scott J., *Władza*, Warszawa 2007, s.120. Rozwijając myśli Foucault na temat władzy eksperckiej, John Scott wyróżnia władzę ekspercką „sprofesjonalizowaną” i „zbiurokratyzowaną”. Pierwszą reprezentują ci eksperci, którzy dysponują w pracy znaczną autonomią i powiązani są ze sobą horyzontalnie, drugą natomiast ci, których autonomia jest ograniczona a ich zależności od innych mają charakter wertykalny (tamże, s. 132/133). Czytamy w cytowanej pracy na temat skutków eksperckiego władania na s.135 : „Szpitale należące do sektora publicznego zostały poddane reżimom finansowania, które wymagają od nich, by upodobniły się w jeszcze większym zakresie do rentownych przedsiębiorstw(...). Nauczyciele szkolni i wykładowcy na wyższych uczelniach muszą liczyć się z inspekcjami, kontrolami i ciągłymi ocenami w zakresie nauczania i badań naukowych oraz koniecznością zajęcia się całym szeregiem innych zadań o charakterze biurokratycznym (...)”.

¹⁷² Foucault, *Bezpieczeństwo, terytorium, populacja*, op.cit., ss. 26 – 31.

dominandy albo sposobu korelacji między mechanizmami prawnymi, dyscyplinarnymi i tymi związanymi z bezpieczeństwem”¹⁷³.

Michel Foucault zilustrował wspomniane trzy „etapy” następująco. Oto w średniowieczu mieliśmy do czynienia - za pośrednictwem regulacji prawnych i procedur religijnych - z wykluczeniem trędowatych, które doprowadziło do dychotomicznego podziału społeczeństwa na trędowatych i tych, którzy nimi nie są. Regulacje z wieku XVI i XVII, dotyczące epidemii dżumy, miały już inny - dyscyplinarny - charakter; służyły innym celom, wykorzystywały inne środki. Nie szło tu tylko o oddzielenie zadżumionych od zdrowych, ale odseparowywanie dzielnic, miast i regionów dotkniętych epidemią, o wyznaczenie godzin, w których można opuścić domostwo, co należy spożywać a czego nie wolno, itp. Wreszcie w przypadku ospy i praktyki szczepień wprowadzonych w XVIII wieku mieliśmy do czynienia nie tylko z prawem czy dyscypliną, choć i one były istotne. Wchodziło tu już w grę bezpieczeństwo: trzeba było ustalić ile osób jest zarażonych, w jakim są wieku, jakie są szanse przeżywalności, itd.¹⁷⁴. Zakres działań obejmował już zatem całą populację, to ona jest bowiem przedmiotem władzy.

Powtórzmy za Foucaultem. Nie mamy tu do czynienia z chronologicznym następstwem: prawo - dyscyplina - bezpieczeństwo. Bezpieczeństwo „jest raczej sposobem” na powiązanie mechanizmów jemu właściwych z mechanizmami prawa i dyscypliny¹⁷⁵. Na podstawie wcześniejszych wypowiedzi autora (dodajmy: nigdy niejednoznacznych) można sądzić, że zakres *bezpieczeństwa* pokrywa się z zakresem *biowładzy*. Onegdaj suweren dysponował prawem do skazywania na śmierć lub darowania życia. Od XVII wieku zwolna prawo to zastąpione zostało „mocą” zachowania przy życiu, aż wreszcie w wieku XVIII biopolityka populacji ogarnęła życie we wszelkich jego przejawach. Rozpoczęła się „era *biowładzy*”¹⁷⁶.

Warto przyjrzeć się bliżej sposobom ilustrowania przez Foucoultę wyróżnionej wyżej triady. Oto prawo karzące: w końcu XVII wieku w Avignonie miano powiesić mordercę Pierre’a du Fort. Kat miał jednak problemy z zepchnięciem go w dół z drabiny a zatem kopął go dotkliwie w brzuch, co wzbudziło współczucie i sprzeciw widzów. W stronę kata poleciał grad kamieni, tłum następnie go poturbował i uwolnił więźnia. Arcybiskup go ułaskawił i skazaniec zaopatrzony w nowe ubranie zachował życie i odzyskał wolność. Sytuacje tego

¹⁷³ J. w ., s. 31.

¹⁷⁴ J. w. , ss. 33/34.

¹⁷⁵ J. w., s. 34.

¹⁷⁶ Foucault M., *Historia seksualności* t.1, Warszawa 1995, ss. 118 – 122. Por. także (tegoż): *Trzeba bronić społeczeństwa*, op. cit. , s.218.

rodzaju, gdy tłum widzów interweniował w obronie skazańca zdarzały się wcale nierzadko. Dlatego władza niejednokrotnie zmuszona była do gromadzenia odpowiednich sił porządkowych¹⁷⁷.

Z pewnością nie zabrakło ich podczas egzekucji w 1757 roku Robert – François Damiensa, który dokonał nieudanego zamachu na Ludwika XV. Skazany na śmierć, poddany został kaźni na osławionym placu Grève. Początkowo nieudolnie przypiekano mu rękę (którą podniósł na władcę scyzoryk) rozpaloną siarką. Następnie pomocnik kata z niezmiernym trudem wyszarpywał mu obcęgami kawałki ciała z mięśni ramion, przedramion, ud i podudzi i piersi a rany zalewał wrzącym olejem. Nie zważając na okrzyki bólu i wezwania do Boga, ręce i nogi skazańca skrępowane powrozami zaprzęgnięto do czterech koni. Mimo (ludzkich i końskich) wysiłków, nie udało się jednak ciała nieszczęśnika rozerwać. Dodano zatem dwa konie do ciągnięcia jego nóg, co również nie przyniosło oczekiwanego efektu a jeden z koni upadł na bruk. Mimo wszystko skazaniec pozostawał przytomny. Zdecydowano zatem o nacięciu mu rąk i nóg w stawach, na skutek czego zdołano końmi oderwać mu kończyny od tułowia. Szczątki ludzkie (niektórzy świadkowie widzieli w nich jeszcze oznaki życia) zebrano w stos pod szafotem, przykryto chrustem i spalono. Następnego dnia w tym miejscu położył się pies i trudno było go odgonić od legowiska cieplejszego od innych¹⁷⁸.

Kiedy w 1775 roku wieszano uczestników rozruchów zbożowych, w obawie przed nieobliczalnym tłumem, publiczności nie dopuszczono w pobliże miejsca kaźni. Plac Grève otoczony został podwójnym kordonem żołnierzy strzegących szafotu i gotowych do ewentualnej interwencji w przypadku zamieszek. Widzowie mogli obejrzeć tylko ciała skazańców na specjalnych, nadzwyczaj wysokich szubienicach¹⁷⁹.

Rychło jednak podobne, makabryczne widowiska – na skutek protestów filozofów, prawników, prawodawców i członków parlamentów a zapewne także po to, by uniknąć odruchów współczucia ludu solidaryzującego się zwłaszcza ze sprawcami przestępstw mniejszej wagi - odchodzą w przeszłość. Już w drugiej połowie XVIII wieku z wolna zaprzestaje się zadawać cierpienia skazańcom, a z początkiem wieku XIX zaniecha się w ogóle publicznych egzekucji. W ich miejsce pojawiają się więzienia. Nadchodzi dyscyplina. W pierwszym rzędzie podporządkowuje sobie ona ludzkie ciała. Idzie o to, by za pomocą subtelnych metod pozwalających na drobiazgową kontrolę (które można nazwać

¹⁷⁷ Foucault M., *Nadzorować i karać. Narodziny więzienia*, Warszawa 1993, ss. 76/77.

¹⁷⁸ Foucault M., *Nadzorować i karać*, op. cit., ss. 8/9. Por. także: Davies N., *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Warszawa 2003, s. 585.

¹⁷⁹ J. w., s. 77.

„dyscyplinami”) oddziaływać na gesty, postawę i tempo poruszeń ciał¹⁸⁰. Następnie dokonuje się ich przemysłnego rozdzielenia i podzielenia (jak pisał Foucault: „repartycji”), czemu służy kilka szczególnych technik. Przede wszystkim tworzy się specjalne, wydzielone i zamknięte miejsca (koszary, internaty, fabryki), następnie dokonuje parcelacji przestrzeni w zależności od liczby ciał, w dalszej kolejności wyróżnia się określone miejsca, które łatwo można nadzorować i przemieszczać w razie potrzeby¹⁸¹. Wszystkie „podatne” ciała podlegają kontroli. Służą jej: szczegółowe rozkłady zajęć, rozłożenie zaplanowanych czynności na starannie wystudiowane tempa (np. musztra), korygowanie ciał i gestów, drobiazgowo wyuczenie przełożenia ciała – przedmiot (np. w armii: ciało – karabin), wreszcie „wyciskanie” z ciał (w fabrykach, na placach musztry, w klasach) wszystkich sił, aż do ich wyczerpania. W ten sposób ciała zostają „ujarzmione”¹⁸².

Szczególnie wysublimowaną techniką dyscypliny był zaplanowany przez Jeremy Benthama (w pracy pt. *Panopticon*) specjalny budynek, opisywany przez Foucaulta mniej więcej tak: wyobraźmy sobie wieżę z szerokimi oknami wychodzącymi na okalający ją okrągły budynek. Ten z kolei podzielony jest na cele zajmujące całą jego szerokość z oknami na przestrzał tak, że światło przenika każdą z nich z zamkniętym szaleńcem, chorym, skazańcem, robotnikiem, żołnierzem, czy uczniem. Żaden z nich nie jest w stanie stwierdzić czy jest aktualnie nadzorowany przez strażnika przebywającego w wieży, czy też nie; może być jednak pewnym, iż jest to w dowolnej chwili możliwe. Strażnik nie jest narażony na ewentualny opór uwięzionych, nie musi przeciskać się przez tłumy, natomiast każdy pensjonariusz takiego zakładu jest przeświadczony o swojej widzialności w dowolnym momencie¹⁸³. Panoptikon staje się wzorcem, o czym świadczyć może cytowana przez Foucaulta jedna z francuskich instrukcji budowania więzień:

„(...) nadzór będzie doskonały wtedy, kiedy z jednej sali centralnej dyrektor albo szef straży bez zmiany miejsca widzi, sam nie będąc widziany, nie tylko wejścia do wszystkich cel, kiedy pierwsze drzwi są otwarte, ale także strażników pilnujących więźniów na wszystkich piętrach... Przy zastosowaniu formuły więzień okrągłych lub półokrągłych wydaje się rzeczą

¹⁸⁰ J. w., s. 163.

¹⁸¹ J. w., ss. 168 – 178.

¹⁸² J. w., ss. 179 – 185.

¹⁸³ J. w., ss. 240/241. Pozostając w kręgu tematyki „więziennej” wskażmy, że w np. XIV wieku we Francji w więzieniach przebywały rzesze ludzi; szacowano wówczas, że na 72 lata życia człowiek śpi 36 lat, 15 spędza w dzieciństwie, a 5 lat choruje i przebywa w więzieniu (Por.: Geremek B., *Ludzie marginesu w średniowiecznym Paryżu XIV – XV wiek*, Poznań 2003, s. 24). We współczesnej Polsce na 100 tysięcy mieszkańców w więzieniach siedzi 224 osób, a prawie drugie tyle czeka w kolejce (gdzie idzie o UE gorzej jest tylko w Estonii); mamy aktualnie ok. 85 tysięcy osadzonych (Henzler M., „Goście u bram”, [w:] „Polityka” Nr 5 (2893), 30.01 – 5.02. 2013, s.30 31. Podobno mamy też tzw. służby, które nadzwyczaj chętnie nas inwigilują; podobno w 2011 roku ponad 1,8 mln razy sięgały po nasze dane telekomunikacyjne (billingi).

możliwą, żeby z jednego centralnego miejsca było widać wszystkich więźniów w ich celach i strażników na galeriach nadzoru”¹⁸⁴.

W tym samym mniej więcej czasie powstał rozbudowany system policyjnego nadzoru.

Wcześniej również wykorzystywano przestępców jako szpicli, informatorów i prowokatorów. Jednak w XIX wieku:

„(...) infiltrowanie partii politycznych i organizacji robotniczych, rekrutowanie zbirów przeciw strajkującym i wichrzycielom, organizowanie tajnej policji, działającej w bezpośrednim porozumieniu z policją oficjalną i zdolnej w końcu do odegrania roli równoległej armii, całe to ponad prawne funkcjonowanie władzy w znacznej mierze zapewniała masa robotników niewykwalifikowanych złożona z przestępców – sekretna policja i rezerwowa armia władzy”¹⁸⁵.

Nie dostrzegano nawet potrzeby prawnego uregulowania tych, jak dzisiaj byśmy je nazwali, „tajnych służb”, niezbędnych dla śledzenia obywateli, aby ograniczyć maksymalnie ewentualność ich bezprawnego działania. Wykształciła się pewna, składająca się z trzech części tworzących zamknięty obieg, całość: policja – więzienie – przestępczość. Oto nadzór policyjny zaopatruje więzienie w naruszających prawo, tam zostają oni przerobieni na przestępców, następnie opuszczają więzienie stając się obiektami zainteresowania policji albo jej współpracownikami i niektórzy z nich znowu zostają odesłani do więzienia¹⁸⁶.

Niemal równolegle z dyscypliną pojawia się bezpieczeństwo. Istnieje prawo ze swoim systemem kar, istnieje możliwość osaczenia podejrzanego o przestępstwo przez nadzór, istnieje wreszcie ewentualność zastosowania korekty jego zachowań. Wraz z bezpieczeństwem pojawia się jednak cały zespół pytań, których prawo i dyscyplina nie zadawały, np.: jaki jest poziom przestępstw kradzieży? Czy można wyliczyć na podstawie statystyki ile kradzieży wydarzy się w określonym momencie, w danym środowisku, w konkretnym mieście czy wiosce, w takiej czy innej klasie czy warstwie społecznej? Kiedy, a także w jakich systemach karnych liczba tych przestępstw rośnie albo maleje? Czy surowość kar, a może ich łagodność ma na to wpływ? Jakie szkody społeczne kradzieże powodują? Ile kosztuje ujawnienie winnego, jego osądzenie i ukaranie? Czy warto w ogóle

¹⁸⁴ J. w. , ss. 200/300. Foucault cytował tu Ducatela *Instruction pour la construction de mas d'arrêt*, s. 9.

¹⁸⁵ J. w. , s. 338.

¹⁸⁶ J. w. , s. 340.

go ściągać? Idzie o to, by utrzymać poziom kradzieży na poziomie możliwym do przyjęcia i nie zagrażającym funkcjonowaniu danego społeczeństwa¹⁸⁷.

Sposób zarządzania bezpieczeństwem Foucault drobiazgowo opisał na przykładzie zapobiegania niedoborowi żywności w XVII/XVIII wieku we Francji. Niedobór żywności nie oznaczał głodu, ale - jak określił to Louis-Paul Abeille w tekście z 1763 roku, zatytułowanym *List pewnego kupca w sprawie handlu zbożem* - „aktualny brak ilości zboża niezbędnej do wyżywienia narodu”¹⁸⁸. Innymi słowy: niedobór to rzadkość, w tym przypadku zboża, która powodowała wzrost cen. W sytuacji niedoboru zboża ci, którzy byli w jego posiadaniu, chętnie je gromadzili i przetrzymywali w celach spekulacyjnych. W owym czasie we Francji sytuacja taka była niebezpieczna, ponieważ dotyczyła przede wszystkim miast (na wsiach stosunkowo łatwiej było ograniczyć jego skalę oraz odizolować), co z kolei wiązało się z dużym prawdopodobieństwem buntu, czego – zwłaszcza w stolicy - władza niezmiernie się obawiała (rozruchy zbożowe, o których wyżej była mowa, pojawiały się jeszcze w pewien czas po tym, kiedy znaleziono sposób na zapobieganie niedoborom). W celu zapobieżenia podobnym zdarzeniom funkcjonował system prawny i dyscyplinarny, obejmujący przepisy i zarządzenia, dotyczące ograniczenia wzrostu cen, składowania zboża, ograniczeń jego eksportu i wielkości obszarów uprawy. Zmuszano na przykład hodowców do usuwania winorośli i zasiewu zboża, a kupców do jego sprzedaży zanim wzrosną ceny. Kontrolowano magazyny i zamykano eksport drogą morską. Zabiegi te najczęściej okazywały się nieskuteczne. Utrzymywanie cen zboża na możliwie najniższym poziomie skutkowało tym, że koszty jego produkcji przewyższały zyski z jego sprzedaży, co doprowadzało chłopów do ruiny. Skutkowało to z kolei zmniejszeniem intensywności zasiewów, co w sytuacji najmniejszych anomalii pogodowych wywoływało kolejny niedobór. W ten sposób polityka, która miała niedoborom zapobiegać, w istocie ów niedobór wywoływała¹⁸⁹.

Rozwiązanie problemu przeforsowali w końcu fizjokraci. Na czym ono polegało Foucault zaprezentował za wspomnianym Louis-Paul Abeille`m. Nie idzie o to, aby utrzymać ceny na jak najniższym poziomie, ale by nawet sprzyjać ich wzrostowi. Zniesiono zatem zakazy składowania i przetrzymywania zboża, zniesiono także ograniczenia jego eksportu, czego skutkiem był wzrost jego ceny. Konsekwencją tego było zwiększenie zasiewów przez

¹⁸⁷ Foucault M., *Bezpieczeństwo, terytorium, populacja*, op. cit., ss. 27/28.

¹⁸⁸ J. w. , s. 50. Foucault Cytował tu: Abeille L.-P., *Lettre d'un négociant sur la nature du commerce des grains*, 1763 (ponowne wydanie 1911).

¹⁸⁹ J .w. , ss. 50 – 54.

zainteresowanych zyskiem chłopów. Przy korzystnych zbiorach w roku następnym nie powinien zatem nastąpić dalszy wzrost cen, ponieważ nadwyżki będą ceny stabilizować. W przypadku nieurodzaju natomiast też nie ma powodów do obaw. Nigdy nie powstaje taka sytuacja, aby populacja z powodu niedoboru zboża wymarła, a zatem – jak pisał Abeille – niedobór jest „chimerą”. Chociażby niedobór występować miał nawet przez dziesięć miesięcy, zawsze będzie czym populację wyżywić. Oczywiście, już po sześciu miesiącach ceny znacznie wzrosną, ale nie jest to powód do zmartwień. Posiadający zboże, obawiając się napływu zboża z importu, rychło zaczną zboże sprzedawać, a zagraniczni eksporterzy pośpieszą z dostawami, by również zarobić. Niebawem okaże się, że zwyżka cen wywoła ich spadek, a zatem niedobór jest naprawdę „chimerą”. Oczywiście, że pewna liczba ludzi może nawet umrzeć z głodu czekając na tańsze zboże, ale zawsze będą to (niezależnie od liczebności) jednostki – populacja nie odczuje niedoboru, a jego plaga zniknie¹⁹⁰.

Tak oto działa urządzenie bezpieczeństwa. Nie zastanawia się nad obowiązkami i sposobami zapobiegania czemuś, co niepożądane, ale chwytą problem u samego źródła i tutaj zaczyna swą interwencję. Foucault podsumowuje kwestię następująco:

„(...) prawo zabrania, dyscyplina nakazuje, bezpieczeństwo zaś – ani nie zabraniając, ani nie nakazując, ewentualnie tylko posługując się zakazem i nakazem jako narzędziami – zasadniczo odpowiada na pewną rzeczywistość, ale odpowiada w ten sposób, że ją anuluje, a w każdym razie powstrzymuje i reguluje”¹⁹¹.

¹⁹⁰ J. w., ss.58 – 64. Oczywiście, nie ma tu miejsca na szersze zaprezentowanie tematu fizjokratyzmu. Godzi się jednak przypomnieć, że jego najważniejsze założenia przedstawił François Quesney w *Tableau écomique*, natomiast samą nazwę: „fizjokracja” (rząd natury) spopularyzował Dupont de Nemours w dziele „Fizjokracja, czyli naturalna konstytucja rządu najkorzystniejszego dla rodzaju ludzkiego” (1767 – 1769). Por.: Rostworowski E.: *Historia powszechna wiek XVIII*, Warszawa 1980, ss.621/622.

¹⁹¹ Foucault M., *Bezpieczeństwo, terytorium, populacja*, op. cit., s. 69. Foucault tłumaczy dalej tak (tamże, ss. 69/70): „Można by ująć to również w inny sposób. Prawo operuje w obszarze wyobrażenia, ponieważ, aby się wyrazić, musi stale wyobrażać sobie wszystkie czyny, które mogłyby zostać popełnione, choć nie powinny. Wyobraża sobie to, co negatywne. Dyscyplina operuje natomiast w obszarze jak gdyby komplementarnym wobec rzeczywistości. Człowiek jest podły i zły, ma złe myśli, zamiary itd. W przestrzeni dyscyplinarnej próbuje się wytworzyć przeciwwagę dla tej rzeczywistości w postaci przepisów i nakazów tym bardziej sztucznych i opresyjnych, im bardziej rzeczywistość trwa niezmienną, nieskłonna do współpracy. Wreszcie bezpieczeństwo (...) próbuje działać w przestrzeni tego, co realne, wygrywając – dzięki całej serii analiz i szczegółowych rozporządzeń – relacje między elementami składającymi się na rzeczywistość. Warto w tym miejscu, jak sądzę, powrócić do kwestii omawianej w przypisie 23. Nie wystarczy zastosować nazwę: „Narodowy Program Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego” aby rzeczywiście bezpieczeństwo poprawić. Zdaje się, że w tym przypadku władza postawiła przede wszystkim na *dyscyplinę* („Nadzorować i karać”) w miejsce *bezpieczeństwa*. Zamiast poprzedzić proklamowanie takiego programu stosownymi badaniami mającymi wykazać skalę zjawiska przekraczania dozwolonej prędkości i ustaleniem, czy faktycznie istnieje prosta zależność np. między wzrostem liczby fotoradarów a zmniejszeniem liczby ofiar wypadków, na jakich drogach najczęściej do wypadków dochodzi, czy rzeczywiście pewna część dotychczas zainstalowanych urządzeń do automatycznego pomiaru prędkości to tylko „pułapki” obliczone na drenowanie kieszeni kierowców, czy

Działanie urzędów bezpieczeństwa Michel Foucault tłumaczył też na przykładzie zapobiegania epidemiom ospy. W XVIII wieku była to jedna z najbardziej rozpowszechnionych w Europie chorób endemiczno – epidemicznych.

Prawdopodobieństwo, że każde narodzone dziecko na nią zapadnie wynosiło 2:3 a współczynnik umieralności sięgał 1:8. Ospa była przyczyną śmierci m.in. Ludwika XV.

Podobnie, jak w przypadku wyeliminowania zjawiska niedoboru zboża, także przeciwdziałając ospie, punktem wyjścia uczyniono rzeczywistość i na niej się oparto.

Sposób zapobieżenia chorobie stał się znany w Anglii w roku 1719 za sprawą lady Mary Wortley Montagu, żony ambasadora angielskiego w Stambule. W Turcji, jak i w wielu innych krajach azjatyckich oraz w Etiopii znano go od wieków. Polegał na wprowadzeniu do organizmu przez nos lub przez nakłucie skóry zawartości ropnych pęcherzyków ospowych lub sproszkowanych strupów chorego na ospę. W Europie nazwano to wariolizacją. Metoda ta, jak się okazało, powodowała, że wprawdzie zaszczepiony zapadał na ospę, jednak jej przebieg był o wiele bardziej łagodny niż wtedy, gdy dochodziło do zakażenia drogą naturalną¹⁹².

Stosując tę metodę, zaczęto prowadzić jednocześnie badania statystyczne w celu ustalenia skuteczności leczenia, wskaźników śmiertelności i zakażeń, ustalenia stopnia ryzyka zachorowania, prawdopodobieństwa śmierci lub wyleczenia w zależności od wieku chorego. Interesowano się zatem nie jednostkami i przypadkami, a populacją, bo o jej zdrowie zabiegano, a nie o indywidualne osoby. Nie zwalczano skutków indywidualnych zachorowań, ale zapobiegano im traktując je jako normalność¹⁹³.

W sposobach zapobiegania niedoborom, jak i epidemiom, mechanizmy bezpieczeństwa nie odwołują się do relacji suweren – podwładny, ale do naturalnych, fizycznych, rzeczywistych procesów. Nie idzie tu o zakazy, że czegoś „nie wolno”, lecz o to, by niepożądane zjawiska doprowadzić, jak pisze Foucault, do „samozniesienia”, a przynajmniej do takiego ograniczenia, żeby nie przekraczały dopuszczalnego progu.

profilaktycznie oddziałuje na kierowcę przekraczającego prędkość zastosowanie flesza przy robieniu zdjęć czy zdjęcie bez flesza, zrobione być może w sytuacji, której nie zapamięta, czy w miejsce fotoradarów lepiej może budować ronda wymuszające ograniczenie prędkości, nie mówiąc już o drogach dwujezdniowych i autostradach? Jeśli w 2011 roku 82,9 % wszystkich wypadków (w których zginęło 3740 osób) zaszło na drogach jednojezdniowych dwukierunkowych a na autostradach wydarzyły się 232 wypadki (w których zginęło 37 osób), to znaczy, że prawdziwość powiedzenia, iż prędkość zabija jest przynajmniej wątpliwa (Por.: Ćwieluch J., *Łapią i łupią*, w: „Polityka” nr 3 (2891), 16.01 – 22.01.2013, ss. 22 – 25).

¹⁹² Marcinkowski T., *Początki profilaktyki i medycyny społecznej*, w: Brzeziński T. (red.): „Historia medycyny”, Warszawa 1988. s. 249. Por. też: Szumowski Wł., *Historia medycyny filozoficznie ujęta*, Kęty 2005, s. 499., gdzie czytamy, że spośród 1000 zaszczepionych tą metodą osób średnio 4 umierały. Od czasu, kiedy w ostatnich latach XVIII wieku doktor Edward Jenner zastosował do szczepień ospę krowią, epidemie zostały opanowane.

¹⁹³ Foucault M., *Bezpieczeństwo, terytorium, populacja*, op. cit., ss. 80 – 82.

Mechanizmy bezpieczeństwa nie mają na celu przeforsowania woli jednego człowieka, a ustalenie pewnego dopuszczalnego, minimalnego progu ingerencji rządzących. Do tego celu całkowicie nieprzydatna okazuje się idea panoptyzmu, zgodnie z którą każdy poddany mógł być pewien, że suweren może śledzić każde jego posunięcie. W przypadku urządzania bezpieczeństwa mamy do czynienia z rządzeniem populacją.¹⁹⁴

Zdaniem Foucaulta, od XVII wieku zaczęło się populację postrzegać w sposób zupełnie różny od dotychczasowego; przestało się w niej upatrywać wyłącznie licznosc poddanych, zapelniającą szeregi armii, ulice miast i rozległe pola uprawne, funkcjonującą pod dwoma warunkami: posłuszeństwa i pracowitości na chwałę suwerena. Pierwsi merkantyliści (np. Jean Baptiste Colbert) i kameraliści uznali populację za czynnik, który warunkuje władzę państwową i suwerenną, dostarcza bowiem rąk do pracy na roli i w manufakturach, zapewnia konkurencję siły roboczej, co przyczynia się do spadku płac, co z kolei przekłada się na niższe ceny towarów. Populacja staje się wręcz podstawą dobrobytu i potęgi państwa, ale tylko wtedy, gdy w całości jest wchłonięta przez system administracyjny, który skłoni ją do właściwej pracy¹⁹⁵.

XVIII wiek przynosi, wedle Michela Foucault, istotną zmianę optyki w tym zakresie. Fizjokraci patrzą na populację jako już nie poddanych, podporządkowanych prawu i suwerenowi, ale jako na zespół naturalnych procesów, którymi należy kierować.

¹⁹⁴ J. w ., s. 85/86. Pozostając w kręgu spraw związanych z ochroną zdrowia, zwróćmy uwagę na powstały w 2004 roku Narodowy Fundusz Zdrowia, stanowiący szczególną „przybudówkę” Ministerstwa Zdrowia, zajmujący się – przede wszystkim - kontraktacją świadczeń medycznych oraz ich finansowaniem i monitorowaniem. Sprawa kontraktacji świadczeń medycznych stała się na przełomach kolejnych lat palącą a nawet dramatyczną, gdyż prawie każdego roku Fundusz stawiał „świadczeniodawcom” (tzn. lekarzom i różnym placówkom medycznym) takie wymagania, które okazywały się dla nich nie do przyjęcia, co kilkakrotnie groziło paraliżem zwłaszcza podstawowej opieki zdrowotnej. Trudna do zaakceptowania była zasada, że lekarz, który „niewłaściwie” wypisał recepty, podlegał „umownej”, nawet kilkudziesięciotysięcznej, karze pieniężnej. Irytował lekarzy także zapis kontraktowy, zgodnie z którym zobowiązani zostali – nie posiadając do tego żadnych narzędzi - do weryfikowania, czy dany pacjent jest, czy nie jest ubezpieczony. Mogłoby się zdawać, że problem ten został rozwiązany. Od początku roku 2013 funkcjonuje system eWUŚ (elektroniczna weryfikacja uprawnień świadczeniobiorców), który umożliwia „świadczeniodawcom” ustalenie, czy dany „świadczeniobiorca” jest ubezpieczony i tym samym uprawniony do bezpłatnej usługi medycznej. Okazuje się jednak, że „świadczeniodawców” nie powiadomiono, w jaki sposób elektronicznie potwierdzić dokonaną weryfikację, co skutkowało nie uznaniem udzielonej usługi medycznej przez NFZ. Obecnie przygotowywana jest ustawa, która oddzielić ma (1) funkcję płatnika od (2) wyceny świadczeń i kontroli ich wykonania. Istnieć ma kilkanaście oddziałów NFZ, zajmujących się finansowaniem usług medycznych, nad którymi nadzór będzie sprawowała nowa instytucja powstała w miejsce mającej ulec likwidacji centrali NFZ. Natomiast nowy urząd zajmie się wyceną usług medycznych oraz ich kontrolą. Wiceminister zdrowia w wywiadzie z PAP Podkreśla: „*Ten system zdecydowanie uszczelni przepływ środków oraz pozwoli kontrolować jak działają świadczeniodawcy*” (*Mniej oddziałów NFZ, ale większe kompetencje; dodatkowe ubezpieczenia i karty pacjenta*, w: rynekzdrowia.pl, 21-01-2013, 08:57). Widzimy zatem kolejny przykład dyscypliny. Nie rozwiązuje się problemów w taki sposób, aby doprowadzić do ich „samozniszczenia” – przeciwnie: wprowadza się drobiazgową regulację po to, by zdjąć z siebie za nie odpowiedzialność i obciążyć nimi tych, którzy na oczekiwane rozwiązania nie mają wpływu.

¹⁹⁵ J.w., ss. 89/90.

„Naturalność” populacji polega na tym, że nie jest (1) tylko sumą ludzi zamieszkujących dane terytorium ani (2) rezultatem ich dążeń reprodukcyjnych, ani (3) bezwolną masą zdaną na łaskę i niełaskę suwerena. Populacja zmienia się w zależności od położenia geograficznego, klimatu, intensywności wymiany handlowej, od praw (dotyczących np. podatków, zawierania małżeństw, dziedziczenia), sposobów wychowania i edukacji, wyznawanych wartości moralnych i religijnych, wreszcie – co najważniejsze – „ilości środków utrzymania, jakimi dysponuje”¹⁹⁶. Dla fizjokratów populacja nie jest więc materią wystawioną na oddziaływanie suwerena, która albo jest mu posłuszna, albo krnąbrna i buntownicza. Względem suwerena jest ona „nieprzenikalna” i „niepodatna”; jeśli zażąda się od populacji, aby zrobiła „to, czy to” albo „tak a tak”, nie ma żadnej gwarancji, że „to” czy „tak” zrobi, nie wiadomo zresztą czy jest to możliwe. Populacja względem suwerena jest zjawiskiem naturalnym, czyli takim: „na które nie można wpływać za pomocą dekretów”¹⁹⁷. Nie oznacza to wszakże, iż na populację nie można oddziaływać, wręcz przeciwnie: jest ona otwarta na różnorodne czynniki i techniki, pod warunkiem, że „*będą [one] wprowadzane w sposób świątły, przemyślany, analityczny, ostrożny i oparty na odpowiednich wyliczeniach*”¹⁹⁸. Zasada fizjokratów, mówiąca o „fizyczności”, czyli inaczej „naturalności” technik politycznych jest – podkreślał Foucault – związana z regułą liberalizmu:

*„Liberalizm to gra polegająca na tym, by pozwolić ludziom robić swoje, a rzeczom biec swoim torem, puszczać wolno działania i zdarzenia, czyli w istocie sprawiać, by rzeczywistość rozwijała się i podążała swoim kursem, posłuszna swym własnym prawom, zasadom i mechanizmom”*¹⁹⁹. Jak stwierdził Foucault w innym cyklu wykładów, liberalizm dążył do tego, by w państwie „zorganizować wolną przestrzeń” dla rynku²⁰⁰.

Urządzanie bezpieczeństwa, zdaniem Foucaulta, działa bez zakłóceń pod warunkiem zapewnienia wolności rozumianej jako swoboda przemieszczania się, cyrkulacji rzeczy i ludzi i – na odwrót:

*„W szczególnym, ścisłym sensie wolność jest niczym innym, jak tylko korelatem procesu wdrażania urządzeń bezpieczeństwa”*²⁰¹.

¹⁹⁶ J. w. , ss. 90/91. Przytacza tutaj Foucault aforyzm markiza Mirabeau: „*miara zaopatrzenia jest miarą populacji*” (zob. także przypis 92 na s. 379).

¹⁹⁷ J. w. , s. 91.

¹⁹⁸ J. w. , s. 92.

¹⁹⁹ J. w. , s. 70.

²⁰⁰ Foucault M., *Narodziny biopolityki*, Warszawa 2011, s. 145.

²⁰¹ Foucault M., *Bezpieczeństwo, terytorium, populacja*, s. 71.

Jak czytaliśmy u Baumana, polityka ekonomiczna Roosevelta i plan Beveridge'a a także – w ogóle – model państwa opiekuńczego, oparty na założeniach keynesizmu zapewniał społeczeństwu rzeczywiste bezpieczeństwo (w sensie *security*). Interwencjonizm państwowy zdaje się zaprzeczać zasadzie liberalizmu, jednak nie do końca jest to oczywiste. Czytaliśmy właśnie u Foucaulta, że na populację można oddziaływać, byle by to było z zachowaniem należytej ostrożności, w sposób „światły, przemyślany, analityczny”. Istnieją uzasadnione wątpliwości odnośnie tego, czy New Deal oparty był na szczegółowych kalkulacjach, niemniej Foucault zdawał się (mimo, że zazwyczaj odżegnywał się od sytuowania politycznego) z aprobatą oceniać państwo opiekuńcze. Uważał mianowicie, że plan Beveridge'a oraz inne plany interwencjonizmu opracowane podczas wojny były paktami społecznymi, które: „(...) oświadczały ludziom *przechodzącym bardzo ciężki kryzys gospodarczy i społeczny coś takiego: chcemy, żebyście poszli teraz na śmierć, ale obiecujemy, że jeśli to zrobicie, zachowacie swoje miejsca pracy do końca waszych dni*”²⁰². Dodajmy: była to sytuacja zapewniająca *security*. Neoliberalizm wziął sobie za cel politykę keynesistowską, wspomniane pakti społeczne i rozbudowę administracji federalnej (w USA) oraz politykę Frontu Ludowego (we Francji). Szczególnie w Niemczech, a niebawem i w Stanach Zjednoczonych, pojawili się jego szermierze. Foucault zwracał uwagę zwłaszcza na ekonomistów z Fryburga (Badeńskiego) skupionych wokół Waltera Euckena, który w 1936 roku założył czasopismo „Ordo” (łac. *ordo* = porządek), od tytułu którego (i jego znaczenia) grupę tę nazywa ordoliberalami; wśród których spotykamy m. in. przyszłego kanclerza RFN, Ludwiga Erharda. Obiektem krytyki Foucaulta byli także Fridrich von Hayek (urodzony w Austro – Węgrzech, działał także w Anglii, USA i Niemczech), Gary Becker, w mniejszym stopniu Milton Friedman (mówimy o końcu lat 70-tych ubiegłego wieku). Różnice pomiędzy neoliberalizmem a liberalizmem, zdaniem Foucaulta, polegają przede wszystkim na tym, że po pierwsze, neoliberalizm nie dba tak, jak liberalizm klasyczny, o to, by zapewnić w państwie (jak czytaliśmy już wcześniej) wolną przestrzeń dla rynku, ale o to, by „globalnie podporządkować” państwo rynkowi²⁰³. Po wtóre, neoliberalizm całkowicie odwrócił relacje pomiędzy *homo economicus* a władzą. Liberałowie traktowali go jako przedmiot, ale i podmiot leseferyzmu, jako partnera w rządzeniu wedle zasady

²⁰² Foucault M., *Narodziny biopolityki*, op. cit., s.220. Ze szczególną sympatią zdaje się Foucault pisać na temat polityki społecznej keynsistowskiego państwa dobrobytu, że „(...) jest to polityka, która stawia sobie za cel względnie równy dostęp wszystkich do dóbr konsumpcyjnych” (tamże, ss. 157 – 158).

²⁰³ J. w., s. 145.

laissez-faire. Tymczasem dla neoliberalistów (np. dla Beckera) człowiek ekonomiczny to człowiek, który godzi się z rzeczywistością; przedmiot rządzenia, którym można kierować²⁰⁴.

Na przykładzie ordoliberalistów Foucault wskazywał na odwrócenie pewnych założeń liberalnych przez neoliberalizm. Po pierwsze, liberalizm definiował rynek jako wymianę ekwiwalentnych wartości, tymczasem dla neoliberalizmu istotą rynku jest konkurencja; nie idzie tu zatem o ekwiwalencję, lecz o nierówność. Po drugie, liberalizm podkreślał konieczność leseferyzmu, neoliberaliści – przeciwnie – twierdzą, że jej uznanie było by „naturalistyczną naiwnością”, konkurencja bowiem nie jest naturalną grą ludzkich zachowań, ale formalną grą nierówności. Po trzecie, liberałowie zakładali wzajemne ograniczanie się państwa i gospodarki, neoliberaliści natomiast podkreślali, że rynek albo jego istota, czyli konkurencja, może zaistnieć tylko wtedy, „że się go wytworzy na zasadzie aktywnego urządzania”. Rządzenie zatem towarzyszy gospodarce rynkowej; należy rządzić dla dobra rynku, a nie z powodu rynku²⁰⁵.

Przedmiotem niniejszego tekstu nie jest krytyka neoliberalnego urządzania, nie będziemy zatem wnikać w dalsze subtelne analizy Foucaulta. Godzi się jednak wskazać na niezwykle przenikliwość naszego myśliciela, który swą krytykę podniósł zanim neoliberalizm miał globalnie zatriumfować za sprawą Margaret Thatcher i Ronalda Reagana oraz, przede wszystkim, Milтона Friedmana i jego „Chicago Boys”²⁰⁶.

²⁰⁴ J. w., s. 269. Por. także: Lemke T., *Narodziny biopolityki. Michela Foucaulta wykłady w Collège de France na temat neoliberalnej rządomości*, w: „Biblioteka Online Seminarium Foucault (www.ekologiasztuka.pl/seminarium.foucault), s. 7.

²⁰⁵ J. w., ss. 139 – 141.

²⁰⁶ Za swoje suplementy do krytyki Foucaulta mogą posłużyć prace Naomi Klein (*Doktryna szoku. Jak współczesny kapitalizm wykorzystuje klęski żywiołowe i kryzysy społeczne*, Warszawa 2008) i Davida Harveya (*Neoliberalizm – historia katastrofy*, Warszawa 2008). Od Naomi Klein możemy m. in. dowiedzieć się interesujących informacji na temat kulis transformacji ustrojowej w Polsce (w rozdz. 9, zatytułowanym *Zatrząskiwanie drzwi przed historią. Kryzys w Polsce, masakra w Chinach*, któremu patronuje m. in. na s. 207 następujące motto: „*Żyję w Polsce, która jest dziś wolna. I uważam Milтона Friedmana za jednego z głównych intelektualnych architektów wolności mojego kraju. Leszek Balcerowicz, były polski minister finansów, listopad 2006*”) Prawdziwie szokujący jest jej opis likwidacji – z namowy Milтона Friedmana – sieci szkół publicznych w Nowym Orleanie po katastrofie huraganu Katrina w 2005 roku. W imię fetysza prywatyzacji ze 123 takich szkół pozostało 4, natomiast liczba tzw. szkół czarterowych (tzn. prywatnych, finansowanych ze środków publicznych) wzrosła z 7 do 31. Zwolniono 4700 nauczycieli a dziesiątki milionów dolarów, które mogłyby zostać przeznaczone dla pomocy dla powodzian, „utopione” zostały tylko po to, by przeprowadzić wątpliwą jakości eksperyment edukacyjny (op. cit., ss. 9 – 11). U Davida Harveya z kolei czytamy o niechęci, z jaką neoliberaliści traktują demokrację, otóż: „(...) mają jednak głęboko podejrzliwy stosunek do demokracji(...) [która] jest postrzegana jako luksus, na który można sobie pozwolić jedynie w warunkach względnego dostatku oraz istnienia silnej klasy średniej, gwarantującej polityczną stabilizację. Neoliberaliści są zatem skłonni faworyzować rządy ekspertów i elit” (op. cit., s. 93).

Giorgio Agamben i Jacques Derrida: *homo sacer* i *farmakon*

Giorgio Agamben and Jacques Derrida: *homo sacer* and *farmakon*

Giorgio Agamben (ur. 1942) występuje tutaj jako szczególny „łącznik” między Zygmuntem Baumanem a Michelelem Foucault. Włoski filozof zgłębia postawiony przez Foucaulta problem biowładzy poprzez odniesienie do hitlerowskich obozów śmierci. Zwraca uwagę na podstawy prawne ich tworzenia, upatrując ich początków w Schutzhaft (niem.: „areszt ochronny”), instytucji rodem z Prus, umożliwiającej objęcie nadzoru nad osobami, które mogłyby zagrozić bezpieczeństwu państwa. Była ona stosowana w 1851, 1871 i 1918/1919 roku, w celu opanowania możliwych niepokojów społecznych. Tak zatem, kiedy naziści po dojściu do władzy w 1933 roku zawiesili artykuł 48 konstytucji weimarskiej dotyczący wolności osobistych, nie uczynili niczego, co nie było by w Niemczech znane już od dawna. Novum polegało na tym, że dekret z 28 lutego, który zawieszal owe wolności do czasów ogłoszenia nowego zarządzenia, nie zawierał żadnej wzmianki o „stanie wyjątkowym”. Tym samym, zdaniem Agambena, stan „wyjątkowy” w istocie stawał się stanem „normalnym”. Nazistowskie obozy koncentracyjne powstały więc w sytuacji, kiedy stan wyjątkowy stał się regułą. Pierwszy z nich, w Dachau, natychmiast po utworzeniu został wyłączony z systemu prawa karnego i więziennictwa oraz przekazany SS. Podobnie stało się z kolejnymi obozami, wyłączonymi „z normalnego porządku prawnego”²⁰⁷.

Obozy koncentracyjne stały się przestrzeniami, w których nieodróżnialne stały się prawo i fakt. Powołując się na Hannah Arendt, wskazuje Agamben na zasadę, zgodnie z którą w obozach „wszystko jest możliwe”; są one w istocie obszarami, na których wyjątek i reguła stały się „nierozróżnialne”. Odnosnie przebywających tam osób nie miało nawet sensu powoływania się na jakiekolwiek prawa przysługujące człowiekowi. Jeśli były to osoby pochodzenia żydowskiego, to w ich przypadku można mówić o całkowitym ograbieniu ich z wszelkich praw (na mocy ustaw norymberskich odebrano im prawa obywatelskie a w obliczu „ostatecznego rozwiązania” pozbawiono ich w ogóle obywatelstwa). W tej sytuacji:

²⁰⁷ Agamben G., *Homo sacer. Suwerenna władza i nagie życie*, Warszawa 2008, ss. 228 – 232.

„(...) obóz jest najbardziej absolutną przestrzenią biopolityczną, jaka kiedykolwiek zaistniała, przestrzenią, w której władza nie ma przed sobą niczego, z wyjątkiem czystego, niezapośredniczonego życia. Z tej racji obóz jest paradygmatem przestrzeni biopolitycznej w punkcie, w którym polityka staje się biopolityką, a „homo sacer” wirtualnie stapia się z obywatelem”²⁰⁸.

Homo sacer to pojęcie z prawa rzymskiego oznaczające „świętego” (ale także „poświęconego bogom”, jak też „przeklętego”). Jego życie, pisze autor, jest umiejscowione „na skrzyżowaniu możliwości bycia zabitym i niemożności bycia złożonym w ofierze”²⁰⁹. Jeszcze inaczej, jest to życie „które daje się zabić i nie daje się poświęcić”²¹⁰. Giorgio Agamben precyzuje, że w tym wyrażeniu „przymiotnik odnosi się do jednostki wykluczonej ze wspólnoty, którą wolno bezkarnie zabić, aczkolwiek nie można złożyć w ofierze bogom”²¹¹.

Homo sacer w obozie koncentracyjnym to *muzułman*. Określenie to wywodzi Agamben od arabskiego *muslim*, pojęcia oznaczającego bezwarunkowe poddanie się woli bożej²¹². *Muzułman* to więzień, który pod wpływem chronicznego głodu popada w stan ośpienia, „wyłącza się” z otoczenia, z powodu obniżonej ciepłoty ciała trzęsie się z zimna, co może kojarzyć się z postacią modlącego się mułmanina. Zrezygnował już z walki o życie, nie zwraca uwagi na jakiekolwiek potrzeby fizjologiczne prócz jednej: zaspokojenia głodu. Nie odczuwa uderzeń oprawców, nawet ich nie dostrzega. Współwięźniowie również starają się go nie dostrzegać, pomni tego, że ich egzystencja również może być w niebezpieczeństwie²¹³.

Muzułman jest szczególną, w opinii Agambena, cezurą między „człowiekiem a istotą nieludzką”, „potworną maszyną biologiczną”²¹⁴. Nie wzbudzał litości, stanowił kłopot dla więźniów funkcyjnych, a dla esesmanów był śmieciem. Inni więźniowie odwracali od niego wzrok, obawiając się dostrzec w nim samych siebie. W tych okolicznościach:

„(...) śmierć w obozach nie była śmiercią, a czymś nieskończenie bardziej potwornym niż śmierć. W Auschwitz nie umierano, w Auschwitz fabrykowano trupy. Trupy, którym nie dane było umrzeć, istoty nieludzkie, których zgon sprowadzano do postaci seryjnej

²⁰⁸ J. w., ss. 233/234.

²⁰⁹ J. w., s. 104.

²¹⁰ J. w., s. 19.

²¹¹ Agamben G., *Pochwała profanacji*, w (tegoż): „Profanacje”, Warszawa 2006, s.99.

²¹² Agamben G., *Co zostaje z Auschwitz*, Warszawa 2008, s. 44.

²¹³ J. w., s. 43.

²¹⁴ J. w., ss. 55, 57.

produkcji. I właśnie to upodlenie śmierci stanowi (...) szczególną zniewagę, jakiej dopuszczano się w Auschwitz, właściwe miano jego potworności”²¹⁵.

Agamben wskazuje na Michela Foucault jako na tego, który starał się wyjaśnić zjawisko upodlenia śmierci poprzez powiązanie jej z przekształceniami władzy w czasach nowożytnych. Władza tradycyjna, suwerenna terytorialnie, definiuje się jako prawo życia i śmierci; z uwagi jednak na jego niesymetryczność (dotyczy ono odbierania życia i ewentualnego powstrzymania się od tego) Foucault zdefiniował suwerenność w formule: *skazywać na śmierć i pozwalać żyć*. Z wolna jednak suwerenna władza przekształca się w biowładzę, której formułą staje się: *kazać żyć i pozwalać umierać*. Zdaniem Agambena, właśnie odtąd śmierć zostaje zdewaluowana, staje się sprawą wstydliwą, którą trzeba ukryć²¹⁶.

Paradoksalnie, w Niemczech Hitlera nastąpiło połączenie absolutyzacji władzy *nakazującej żyć* z absolutyzacją władzy *skazującej na śmierć* i tym samym biopolityka utożsamiała się z tanatopolityką. Możliwe to było, jak tłumaczył Foucault, poprzez odwołanie się do rasizmu, który stał się narzędziem „pokawalkowania” przestrzeni biopolitycznej w celu odseparowania ras „dobrych” od „gorszych”. Zasadniczą cezurą dzielącą tę przestrzeń stanowiła, stwierdza Agamben, różnica między *ludem* a *populacją*; szło o przekształcenie ciała politycznego w ciało biologiczne, podwojenie ludu na *demokratyczny* i zarazem *demograficzny*. Cezurę taką wprowadziła w III Rzeszy ustawa z roku 1935 dotycząca „ochrony dziedzicznego zdrowia narodu niemieckiego”. Dokonała ona podziału na tych „pochodzenia aryjskiego” i tych „pochodzenia niearyjskiego”, niebawem jednak tych drugich podzielono na „Żydów” i „mischlingów” (tych, których dziadkowie byli żydami, ale sami nie wyznawali judaizmu i nie mieli żydowskich współmałżonków). Przesuwano zatem cezury biopolityczne: niearyjczyk przekształcał się w Żyda, Żyd w przesiedleńca, przesiedleńca w więźnia a więzień w muzułmana. Wraz z tym ostatnim przekształceniem kończą się możliwości prowadzenia dalszych cięć: „(...) *pojawia się coś na kształt absolutnej substancji biopolitycznej(...)*”²¹⁷.

²¹⁵ J. w., s. 72.

²¹⁶ J. w., ss. 83/84.

²¹⁷ J. w., ss.85/86. Czytając Agambena nie sposób nie przypomnieć sobie, co na ten temat ma do powiedzenia Bauman. Niewątpliwie musimy zgodzić się z nim, że nowoczesny system Zagłady możliwy był do zrealizowania w III Rzeszy dzięki wypracowanej tam technologii, logistyce i władzy eksperckiej. Kiedy Paul Celan pisał w *Todesfuge* (w 1947 r., niejako na przekór Adorno): „(...) *der Tod ist ein Meister aus Deutschland*“, doskonale wiedział co to znaczy.

Obozy nie były zatem wyłącznie miejscami śmierci, ale raczej - przede wszystkim – miejscami produkcji muzułmanów. Kiedy Hitler w 1937 roku wskazując na Europę Środkowo – Wschodnią, która jest potrzebna Niemcom jako *volkloser Raum* (bezludna przestrzeń) miał, zdaniem Agambena, na uwadze biopolitykę, która przeistacza ludy w populację, a te z kolei w muzułmanów. Obóz koncentracyjny był zatem „maszyną biopolityczną”, która tworzyła przestrzeń biopolityczną wolną od wszelkiej tożsamości biopolitycznej. W tych warunkach śmierć miała drugorzędne znaczenie²¹⁸.

Stan wyjątkowy po upadku III Rzeszy wcale nie odszedł w przeszłość. Według Agambena „(...) celowe wytwarzanie sytuacji permanentnego stanu nadzwyczajnego stało się (...) jedną z podstawowych praktyk współczesnych państw, w tym również tak zwanych państw demokratycznych”²¹⁹. W analizach dotyczących suwerenności Agamben często odwołuje się do Carla Schmitta i jego znanego określenia, iż suwerennym jest ten, który decyduje o stanie wyjątkowym²²⁰. Decyzję taką podjął prezydent George Bush po 11 września 2001 roku, przyznając sobie tytuł Commander in Chief of the Army, stwarzając sytuację, w której regułą staje się zagrożenie i tym samym niemożliwe okazuje się rozróżnienie pokoju i wojny²²¹.

Taki stan rzeczy umożliwia także współcześnie funkcjonowanie „obozów”, zgodnie z określeniem, iż: „Obóz jest przestrzenią, która otwiera się, gdy stan wyjątkowy zaczyna stawać się regułą”²²². Paradoksalnie w ramach prawa otwiera się miejsce dla bezprawia. Oto w Guantanamo osadza się zgodnie z prawem więźniów (jeńców? internowanych?), którzy nie posiadają żadnego statusu prawnego, których zgodnie z prawem można torturować (działając w stanie wyższej konieczności). Można ich zatem określić mianem *homini sacri*.

Slavoj Žižek - odnosząc się do poglądów Agambena, przypomniał wypowiedź wiceprezydenta USA Dicka Cheney'a z 2005 roku, że imperatyw pokonania terrorystów oznacza także pracę „po swego rodzaju ciemnej stronie” a więc „wiele z tego, co trzeba zrobić, musimy zrobić po cichu i bez dyskusji” - zapytał: „Czy nie mówi jak nowy Kurtz?”²²³. Opisał przypadek Khalida Sheika Mohammeda, uważanego za autora pomysłu

²¹⁸ J. w., ss. 86 – 87.

²¹⁹ Agamben G., *Stan wyjątkowy. Homo sacer II*, Kraków 2008, s. 9.

²²⁰ Schmitt C., *Teologia polityczna i inne pisma*, Kraków 2000, s. 33.

²²¹ Agamben G., *Stan wyjątkowy*, op. cit., s.38.

²²² Agamben G., *Homo sacer*, op. s. 230.

²²³ Žižek S., *W obronie przegranych spraw*, Warszawa 2008, s.53. Słoweński filozof nawiązuje tutaj, oczywiście, do Josepha Conrada. Przypomnijmy, że Conradowski Kurtz wykonywał szczególne zadania w Kongo, będącego

ataku na World Trade Center, „żywego trupa” w rękach CIA, poddanego podobno 180 razy podtapianiu. Przesłuchujący go agenci sami poddali się „waterboarding”, wytrzymując pod wodą 10 do 15 sekund. Mohammed wzbudzał ich „umiarkowany podziw” znosząc torturę przez dwie i pół minuty²²⁴.

John Perry, kanadyjski jezuita, który sam stał się ofiarą tortur w argentyńskim więzieniu w czasie rządów junty wojskowej, w swej książce prezentującej katolickie stanowisko w sprawie tortur, przypomina okoliczności towarzyszące śledztwu w sprawie porwania w 1978 roku Aldo Moro, jednego z przywódców włoskiej chadecji, byłego premiera, osobistego przyjaciela papieża Pawła VI. Kiedy jeden z funkcjonariuszy

prywatną własnością króla Belgów Leopolda II. Jak wiadomo, doszło tam do ludobójstwa na potworną skalę; jego ofiarami mogło być nawet 10 milionów ludzi. Każdemu, kto czytał *Jądro ciemności* z pewnością pozostały w pamięci ostatnie słowa Kurtza: „Zgroza! Zgroza!” Opowiadającemu jego historię Marlowowi brzmiały w uszach („unosili się w powietrzu”) wtedy, gdy jego narzeczona relacjonowała ostatnie z nim chwile i dziwił się, że ona ich nie słyszy i wierzy, iż naprawdę Kurtz wypowiedział przed śmiercią jej imię. Przychodzą one także na myśl przy lekturze Theodora W. Adorno: „*Nowy wymiar zgrozy ma śmierć w obozach: od czasu Oświęcimia bać się śmierci oznacza bać się czegoś gorszego niż śmierć*” (Adorno T. W., *Dialektyka negatywna*, Warszawa 1986, s. 521).

²²⁴ J. w., s. 55. Dodajmy, że Polska podejrzewana jest o to, że schwytych przez Amerykanów terrorystów, więziono i torturowano w tajnym więzieniu w Starych Kiejkutach. Spośród nich Mohammed (uważany za organizatora zamachów na WTC) miał być podtapiany 183 razy, Abu Zubajda (bez konkretnych zarzutów) miał być 83 razy poddawany *waterboarding* przebywając w Kiejkutach pół roju, z kolei na Abd al-Rahima al-Nashiri’ego (oskarżanego o podłożenie bomby pod USS „Cole”) miano wywierać nacisk rozbierając do naga, zakładając kaptur na głowę i strasząc włączoną wiertarką i odbezpieczaniem broni podczas dziewięćmiesięcznego pobytu w tym tajnym ośrodku. Złożył on skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na „przewlekłość i nieefektywność polskiego śledztwa (Zawadzki M., *Siatka gorliwych pomocników CIA*, w: „Gazeta Wyborcza” Nr 31, 6 lutego 2013, s. 1). Kwestia ta znalazła się przez pewien czas w cieniu innej, bulwersującej afery związanej z działalnością służb specjalnych. W dniu 4 stycznia 2013 roku „przy okazji” niejako ogłoszenia wyroku w sprawie lekarza Andrzeja G., oskarżanego o korupcję i mobing - a wcześniej, po spektakularnej akcji Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA) zatrzymany i obwiniony (zaraz po aresztowaniu) przez szefa tej służby i samego Ministra Sprawiedliwości o zabójstwo, wykorzystywanie seksualne córki jednej z pacjentek i wymuszanie łapówek na niewyobrażalną skalę - okazało się, że śledztwo w tej sprawie prowadzono z pogwałceniem prawa (w każdym razie, jeśli nie stanowionego, to na pewno zwyczajowego). Idzie tu o nocne przesłuchiwanie i zastraszanie świadków, o podsłuchy, o uzyskiwanie informacji od pielęgniarki uwiedzionej przez tajnego agenta. Jacek Żakowski zapytuje w związku z tym: „*Skąd po ponad 20 latach demokracji wzięli się w służbie III RP faceci przesłuchujący ludzi po nocach? Dlaczego wyciągają z mieszkań mdlejące kobiety, na oczach dzieci wywlekający matkę z samochodu i zatrzymują anestezjologa podczas nocnego dyżuru, zamiast przysłać mu wezwanie na przesłuchanie?*” (Żakowski J., *Kołysanie potwora*, w: „Polityka”, Nr 3 (2891), 16.01 – 22.01.2013, s. 12). Podobne pytania można postawić także odnośnie warunków, w jakich przetrzymywani są cudzoziemcy w polskich ośrodkach (obozach?) dla uchodźców. Dlaczego panuje w nich rygor więzienny, dlaczego strzeżeni są drutami kolczastymi na ogrodzeniach i kratami wewnątrz budynków, dlaczego pozwala im się na wyjście do spacerniaka zaledwie dwa razy dziennie? Wydaje się, że odpowiedzi mogłaby udzielić Hannah Arendt. Nie wynika to ze zła i perfidii agentów czy ochroniarzy ani z przewrotności i obłudy polityków, bierze się natomiast z głupoty i bezmyślności: jeśli przełożony wymaga ode mnie skuteczności i wysokich efektów mojej pracy, spełnię jego oczekiwania (Por.: Arendt H., *Eichman w Jerozolimie: rzecz o banalności zła*, Kraków 1987). W tym miejscu, niejako na zakończenie pointowania wypowiedzi filozofów ilustracjami, żeby posłużyć się słowami Stanisława Jerzego Leca, „*coraz bardziej otaczającej nas rzeczywistości*”, pozwolę sobie przypomnieć ostrzeżenie Ewy Domańskiej, skierowane pod adresem polskiej metodologii i teorii nauk humanistycznych, żeby nie traktowały myśli zachodniej jako gotowej „skrzynki z narzędziami” (Por.: Domańska E., *Forget Foucault!*, w (też): „Historia egzystencjalna”, Warszawa 2012, s. 160). Ewa Domańska ostrzegała metodologów i teoretyków, nie polityków i ich doradców (ekspertów). Pod ich adresem należałoby raczej skierować hasło: *Remember Foucault!*

zasugerował dowodzącemu operacją poszukiwania polityka, generałowi Carlowi Alberto Dalla Chiesa, aby zastosować tortury względem jednego z podejrzanych, ten miał odpowiedzieć: „*Włochy mogą przeżyć stratę Aldo Moro. Nie przeżyłyby przywrócenia tortur*”²²⁵. Postawa włoskiego karabiniera (dodajmy: ofiary zamachu mafijnego), który sprzeciwia się „jezuickiej” zasadzie, iż cel uświęca środki zasługuje na szczególne uznanie.

Zapytuje Perry: dokąd zmierzamy? Po upadku muru berlińskiego i zakończeniu zimnej wojny mogłoby się zdawać, że nadchodzą czasy pokojowej współpracy międzynarodowej, że rozkwitną wartości etyczne. Tak się, niestety, nie stało; pojawiły się nowe konflikty, nie ma mowy o wzajemnym porozumieniu. Stwierdza: „*Obecnie na świecie jest już tylko jedno supermocarstwo, ale paradoksalnie nasza planeta wydaje się mniej bezpieczna niż dawniej; zaciekle spory i walka na śmierć i życie są dla wielu z nas codzienną rzeczywistością*”²²⁶.

Torturowanie, jak i ograniczanie wolności ludzi (poprzez np. poddawanie ich szczególnym procedurom kontrolnym na lotniskach) uzasadniane było najczęściej potrzebą „wojny z terroryzmem”. Niewielu zakwestionowało taką konieczność, jak na przykład Giorgio Agamben, który zademonstrował sprzeciw wobec podobnym szykanom w państwach demokratycznych, odwołując swój wyjazd do USA na roczny cykl wykładów na Uniwersytecie Nowojorskim, protestując w ten sposób przeciwko konieczności poddania się pobieraniu „danych biometrycznych”.

Przeciwko zwrotowi „wojna z terroryzmem” zareagował Jacques Derrida (1930 – 2004). Francuski filozof, przyjaciel Foucaulta, z wyraźną irytacją w kilka dni po 11 września 2001 roku w wywiadzie z Ulrichem Raulffem pytał: „*Co to za wojna, nie wymierzona w żaden naród ani państwo, prowadzona przeciwko wrogom nie do zidentyfikowania?*”²²⁷. Odpowiedzialność za zamach ponoszą, zdaniem Derridy, przestępcy i wspierające ich siatki, ale także amerykańscy i europejscy politycy, jak filozofowie i obywatele. Ludzie

²²⁵ Perry J., *Tortury. Bezpieczeństwo narodowe i normy etyczne*, Kraków 2008, s. 15. W książce tej znajdziemy inne przypadki stosowania tortur wobec podejrzanych o terroryzm, m.in. obywatela kanadyjskiego pochodzenia syryjskiego, Mahera Arara, przetrzymywanego przeszło rok w więzieniach, głównie w Syrii. Godne podkreślenia jest, że Perry sprzeciwia się tutaj starej, jezuickiej zasadzie, że „cel uświęca środki”. Nota bene: poprzez tortury pozyskuje się niekiedy dezinformacje, jak np. w przypadku nijakiego Ibn al-Szejka al-Libi`ego, który torturowany przez Egipcjan zeznał, że Saddam Husajn zamierza Al.-Kaidzie przekazać broń chemiczną, co posłużyło za casus belli przeciwko Irakowi w 2003 roku (Zawadzki M. *Przez więzienie w Polsce do więzienia w Guantanamo*, w „Gazeta Wyborcza” Nr 31, 6 lutego 2013, s.3).

²²⁶ J. w., s. 7.

²²⁷ „*Nikt nie jest bez winy. Rozmowa z Jacquesem Derridą o filozofii w obliczu terroryzmu*”, w: Małczyński B. i Włodarczyk R. (red.): „Czytanie Derridy”, Wrocław 2005, s. 89 (wywiad ten opublikowany został pierwotnie w „Sueddeutsche Zeitung” z 24 września 2001 r.; za podstawę polskiego przekładu posłużyło angielskie tłumaczenie Samuela Butlera).

Zachodu są bezpośrednio lub pośrednio poszkodowani w wyniku tego, co się stało, ale też – nikt nie jest bez winy. Derrida uważał, że trzeba zmienić politykę wobec państw muzułmańskich. Musimy, jak twierdził, obudzić się z „polityki snów”. Na pytanie, czy możemy w takim razie wyrzec się bezpieczeństwa, myśliciel odpowiedział:

„Nie do końca. Rzeczą kompletnie nieodpowiedzialną byłoby mówić, że powinniśmy działać bez osłony. Wierzę w konieczność istnienia policji, armii. Wierzę w konieczność użycia siły celem przywrócenia sprawiedliwości. Nie mówię, aby złożyć broń. Ale samo to jest mało realistyczne i niewystarczające, ani dla bezpieczeństwa, ani dla sprawiedliwości. Samotna wojna, taka, jaką się właśnie planuje, nie może być odpowiedzią. Idealem byłoby rzec: ”Wymyślmy coś innego””²²⁸.

Na pytanie, co to by być mogło, odparł Derrida, że choć nie ma gotowej odpowiedzi na to pytanie, nie idzie tu tylko o problem wojska i policji, ale problem wszystkich obywateli w Europie i Ameryce. Michel Foucault zapewne podpowiedziałby, że należy zastanowić się nad *urządzeniem* bezpieczeństwa, nad stworzeniem całego systemu, którego kształt musiałby stać się przedmiotem gruntownych, interdyscyplinarnych studiów. Sprawa jest najwyższej wagi, zachodzi bowiem obawa, że środki zaradcze mogą okazać się dla bezpieczeństwa zabójcze.

Przypomina to Derridowski *farmakon*. Nazwa ta pojawia się w *Fajdroście* Platona, gdzie Sokrates opowiadał o królu Egiptu Tamuzie, którego bóg Teut obdarował pismem. Litery zaprezentował bóg jako lekarstwo (*farmakon*) na pamięć i mądrość. Król z szacunkiem (nazywając boga „ojcem liter”) odpowiedział, że Teut w swej dobroci przypisał temu wynalazkowi znaczenie wręcz przeciwne do rzeczywistego. Sprawí on bowiem, że ludzie przestaną ćwiczyć pamięć zdając się na pismo - nie jest to więc lekarstwo na pamięć, ale na przypominanie. Za sprawą tego wynalazku ludzie nabędą tylko pozór mądrości, a nie mądrość samą. *Farmakon* jako pismo to tylko metafora, z podobnymi lekarstwami możemy mieć do czynienia na przykład w dziedzinie prawa.

Farmakon jest zatem lekarstwem, które może okazać się dobroczynne, ale – z drugiej strony – może stać się także trucizną. Na poziomie głębszym niż ból jest szkodliwy, ponieważ jest sztuczny:

²²⁸ J. w., s. 90. W innym miejscu Derrida wypowiedział się na temat różnicy między światem współczesnym a światem zimnej wojny. Zdaniem Derridy, świat dwubiegunowy, ale w miarę przewidywalny świat zimnej wojny, zastąpiony został przez siły nieznane, anonimowe i nieprzewidywalne, co uniemożliwia kontrolę nad ewentualnym atakiem i staje się „(...) nieskończenie bardziej niebezpieczne, bardziej przerażające i straszniejsze niż sama zimna wojna” (Barradori G., *Filozofia w czasach terroru. Rozmowy z Jurgenem Habermasem i Jacquesem Derridą*, Warszawa 2008, s. 128).

„Platon wierzy bowiem w naturalne życie i, jeśli tak można rzec, normalny rozwój choroby. W „Timajosie” naturalna choroba porównana jest, podobnie jak, przypominamy sobie, logos w „Fajdrosie”, do żywego organizmu, któremu należy pozwolić na rozwój według jego własnych norm i właściwych mu postaci, specyficznych dlań rytmów i powiązań. Zakłócając normalny i naturalny rozwój choroby, „farmakon” jest więc wrogiem żywego jestestwa w ogóle, zarówno zdrowego jak chorego”²²⁹.

Nie ma nieszkodliwego środka farmakologicznego i każdy taki środek może okazać się bolesny. Bezpieczeństwo również może okazać się *farmakonem*. Niepodobna ustanowić stanu, w którym zagwarantuje się brak wszelkich zagrożeń. Oczywiście, starania mające na celu maksymalne zbliżenie się do niego są możliwe, a nawet konieczne. Zawsze trzeba jednak uwzględnić niewidzialną granicę, która oddziela lekarstwo od trucizny. Tą granicą jest nasza wolność; możemy w sytuacjach nadzwyczajnych ją ograniczyć, zawiesić na pewien czas – ale w żadnym razie z niej zrezygnować.

Podsumowanie

Summary

Analiza przedstawionych wyżej tekstów zdaje się prowadzić do następujących wniosków.

Ad 1) Zrezygnowano powszechnie z dbałości o bezpieczeństwo socjalne (*security*) zastępując ją staraniami na rzecz bezpieczeństwa osobistego (*safety*). To z kolei jest niemożliwe do osiągnięcia a zabiegi usiłujące je zapewnić są bardzo często świadomą manipulacją władzy, która posługując się „urzędowym strachem” tworzy jego pozory, te natomiast – przede wszystkim – ograniczają wolność jednostek i wspólnot kamuflując to ograniczenie rzekomą pieczę nad nimi.

Ad 2) Bezpieczeństwa nie można zadekretować; dobre prawo służy bezpieczeństwu, ale go nie gwarantuje. Nie zapewni się bezpieczeństwa wyłącznie poprzez inwigilację i penalizację obywateli. Rzetelne *urządzanie* bezpieczeństwa powinno być dogłębnie przemyślane i poprzedzone gruntownymi badaniami oraz przeprowadzone w sposób możliwie najbardziej „naturalny”, w żadnym razie nie arbitralnie, przy zachowaniu respektu wobec ludzkiej wolności i godności.

²²⁹ Derrida J., *Farmakon*, w (tegoż): „*Pismo filozofii*”, Kraków 1992, s.44. Znow powracamy zatem do Foucaulta i jego *urządzania bezpieczeństwa*.

Ad 3) Działania na rzecz bezpieczeństwa mogą zagrażać podstawom demokracji. Nie można zawiesić praw człowieka i dotychczasowego dorobku ludzkiej kultury dla spełnienia doraźnych celów. Należy wciąż mieć na uwadze „dwuznaczność” mechanizmów bezpieczeństwa; mogą one ograniczyć zagrożenia, ale równie dobrze mogą je spotęgować. Niczym farmakon Derridy mogą okazać się lekarstwem, ale mogą też (zastosowane w nadmiarze) przepoczwaczyć się w truciznę. A zatem: bezpieczeństwo może być też niebezpieczne.

Literatura

Bibliography

- Adorno T. W., *Cultural criticism society*, w (tegoż): “Prisms (Studies in contemporary German social thought”, Cambridge, MA: MIT Press, 1986.
- Adorno T. W., *Dialektyka negatywna*, Warszawa 1986.
- Agamben G., *Co zostaje z Auschwitz*, Warszawa 2008.
- Agamben G., *Homo sacer. Suwerenna władza i nagie życie*, Warszawa 2008.
- Agamben G., *Pochwała profanacji*, w (tegoż): „Profanacje”, Warszawa 2006.
- Agamben G., *Stan wyjątkowy. Homo sacer II*, Kraków 2008.
- Arendt H., *Eichman w Jerozolimie: rzecz o banalności zła*, Kraków 1987.
- Bachtin M., *Twórczość Franciszka Rabelais`ego a kultura ludowa średniowiecza i renesansu*, Kraków 1975.
- Barradori G., *Filozofia w czasach terroru. Rozmowy z Jurgenem Habermasem i Jacquesem Derridą*, Warszawa 2008.
- Bauman Z., *Ciało i przemoc w obliczu nowoczesności*, Toruń 1995.
- Bauman Z., *Globalizacja i co z tego dla ludzi wynika*, Warszawa 2000.
- Bauman Z., *Europa niedokończona przygoda*, Kraków 2012.
- Bauman Z., *Nowoczesność i Zagłada*, Kraków 2012.
- Bauman Z., *Płynna nowoczesność*, Kraków 2006.
- Bauman Z., *Życie na przemiał*, Kraków 2004.
- Brzeziński M., *Zamaskowana policja drogowa*, w: „Przyjaciel Kierowcy”, dodatek do tygodnika „Auto Świat”, nr 1 (902), 2 stycznia 2013.
- Czyżewski M., *Polskie przekłady literatury humanistycznej i „społeczeństwo wiedzy”*, w: „Przegląd Socjologii Jakościowej”, T.VII, Nr 2 – Lipiec 2011.
- Ćwieluch J., *Łapią i łupią*, w: „Polityka” nr 3 (2891), 16.01 – 22.01.2013.
- Derrida J., *Farmakon*, w (tegoż): „Pismo filozofii”, Kraków 1992.

- Domańska E., *Forget Foucault!*, w (tejże): „Historia egzystencjalna”, Warszawa 2012.
- Foucault M., *Bezpieczeństwo, terytorium, populacja*, Warszawa 2010.
- Foucault M., *Filozofia, historia, polityka. Wybór pism*, Warszawa – Wrocław 2000.
- Foucault M., *Historia seksualności t.1*, Warszawa 1995.
- Foucault M., *Nadzorować i karać. Narodziny więzienia*, Warszawa 1993.
- Foucault M., *Narodziny biopolityki*, Warszawa 2011.
- Foucault M., *Trzeba bronić społeczeństwa. Wykłady w Collège de France, 1976*, Warszawa 1998.
- Geremek B., *Ludzie marginesu w średniowiecznym Paryżu XIV – XV wiek*, Poznań 2003.
- Harvey D., *Neoliberalizm – historia katastrofy*, Warszawa 2008.
- Henzler M., „Goście u bram”, w: „Polityka” Nr 5 (2893), 30.01 – 5.02. 2013.
- Kafka F., *Nowele i miniatury*, Warszawa 1961.
- Karpieszuk W., *Eksport biedy z Warszawy*, w: „Gazeta Wyborcza” Nr 281, 1 – 2 grudnia 2012.
- Klein N., *Doktryna szoku. Jak współczesny kapitalizm wykorzystuje klęski żywiołowe i kryzysy społeczne*, Warszawa 2008.
- Koziej S., *Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa (skrypt internetowy)*, Warszawa/Ursynów 2010.
- Lemke T., *Narodziny biopolityki. Michela Foucaulta wykłady w Collège de France na temat neoliberalnej rządomości*, w: „Biblioteka Online Seminarium Foucault (www.ekologiasztuka.pl/seminarium.foucault)
- Marcinkowski T., *Początki profilaktyki i medycyny społecznej*, w: Brzeziński T. (red.): „Historia medycyny”, Warszawa 1988. s. 249.
- Mniej oddziałów NFZ, ale większe kompetencje; dodatkowe ubezpieczenia i karty pacjenta*, w: rynekzdrowia.pl, 21-01-2013, 08:57.
- Nikt nie jest bez winy. Rozmowa z Jacquesem Derridą o filozofii w obliczu terroryzmu*, w: Małczyński B. i Włodarczyk R. (red.): „Czytanie Derridy”, Wrocław 2005.
- Perry J., *Tortury. Bezpieczeństwo narodowe i normy etyczne*, Kraków 2008.
- Pieczywok A., *Edukacja dla bezpieczeństwa wobec zagrożeń i wyzwań współczesności*, Warszawa 2012.
- Pokruszyński W., *Filozoficzne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2011.
- Rostworowski E., *Historia powszechna wiek XVIII*, Warszawa 1980.
- Schmitt C., *Teologia polityczna i inne pisma*, Kraków 2000.
- Scott J., *Władza*, Warszawa 2007.
- Szumowski Wł., *Historia medycyny filozoficznie ujęta*, Kęty 2005.
- Wiek kłamstwa, z prof. Zygmunt Baumanem rozmawia Jacek Żakowski*, [w:] „Niezbędnik

Inteligenta” bezpłatny dodatek do tygodnika *Polityka* Nr 50 (2482), 11 grudnia 2004.
Żakowski J., *Kołysanie potwora*, w: „Polityka”, Nr 3 (2891), 16.01 – 22.01.2013.
Žižek S., *W obronie przegranych spraw*, Warszawa 2008.

Postmodernistyczne niebezpieczne bezpieczeństwo

Streszczenie

Autor wychodzi z założenia, że bezpieczeństwo jest procesem niemożliwego do pełnego zrealizowania stanu wyeliminowania wszelkich zagrożeń. Omawia następnie kwestię bezpieczeństwa obecną w myśli postmodernistycznej. Przedstawione poglądy Zygmunta Baumana, Michela Foucault, Giorgio Agambena i Jacquesa Derridy skonfrontowane zostały (na poziomie przypisów) z niektórymi aspektami polskiej rzeczywistości społecznej. Konkluzję wynikającą z analizy przedstawionych tekstów wyrazić można w słowach: bezpieczeństwo (dokładniej: działania podejmowane w celu jego ustanowienia) może być także niebezpieczne (przede wszystkim dla ludzkiej wolności). Konfrontacja owych tekstów z praktyką polityczną wskazuje na potrzebę studiowania teorii przez polityków i ich doradców: *Remember Foucault!*

Postmodern dangerous security

Summary

The author claims that security is a process of elimination from each danger that is impossible to be realized. Following on, he comments on the question of security in postmodern thought. The position taken by Zygmund Bauman, Michel Foucault, Giorgio Agamben and Jacques Derrida are confronted (in footnotes) with various aspects of social reality in Poland. The conclusion that comes from the analysis of texts presented can be expressed with these words: security, or rather the actions undertaken to achieve its realization, can also be dangerous, especially for human liberty. The comparison of these texts with political practice indicates the necessity of studying theory by politicians and their advisers: *Remember Foucault!*

WIESŁAW STACH

Wyższa Szkoła Handlu i Usług W Poznaniu

Od obrony cywilnej do zarządzania kryzysowego

From civil defense emergency management

Tematem opracowania jest problematyka obrony cywilnej, a konkretnie tych działań, które dopiero w latach II wojny światowej nazwano „obroną cywilną”, oraz tego, co w dzisiejszej rzeczywistości nadal jest istotą działania wielu instytucji, czyli ochroną ludności. Najnowsze działania administracji publicznej w tym obszarze noszą nazwę zarządzanie kryzysowe. Mają one charakter kompleksowy i najczęściej – w praktycznych działaniach – skupiają różne służby, w zakresie których znajduje się ochrona ludności. Takie kompleksowe, charakterystyczne dla czasów współczesnych podejście, jest uwidocznione w wielu aktach prawnych. Jest ono widoczne także w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podstawy programowej i wprowadzenia, po raz pierwszy, przedmiotu „Edukacja dla bezpieczeństwa”. W gimnazjalnym etapie nauki z tego przedmiotu pierwszy temat nosi nazwę „Główne zadania ochrony ludności i obrony cywilnej”²³⁰.

Próba pełnego przedstawienia tej założonej problematyki przekracza możliwość edytorskie tego opracowania, dlatego też przedstawione zostaną najważniejsze aspekty ewolucji tej problematyki.

Tak sformułowany temat wymaga także wyjaśnienia pojęcia zawartego w tytule, przede wszystkim „obrona cywilna” i dookreślenia obszaru jej zainteresowania, gdyż powszechnie obejmuje on wiele elementów związanych z funkcjonowaniem sił zbrojnych, ochrony ludności i infrastruktury kraju.

Zakres pojęciowy „obrona cywilna”

Conceptual scope of the „civil defense”

Należy przypomnieć, że przez wieki działania obejmujące dziś problematykę obrony cywilnej nie zawsze były określane za pomocą jakiejś nazwy. Tak jak wiele pojęć, także i to zmieniało swój zakres pod wpływem dokonujących się zmian, będących skutkiem przemian

²³⁰ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 roku w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, (Dz. U. z 2009 r., Nr 4, poz. 17). Nowa podstawa programowa została zatwierdzona w dniu 30 maja 2014 roku.

cywilizacyjnych. Powszechnie, „obrona cywilna” obejmuje, intuicyjnie, działania inne niż działania sił zbrojnych w sytuacji agresywnych, zbrojnych działań wobec kraju. Jednakże w licznych dokumentach prawnych i w literaturze naukowej spotykamy różne definicje tego pojęcia, które sformułowano na potrzeby konkretnej sytuacji, w konkretnym czasie, dla określenia analizowanego zjawiska. Warto zatem przytoczyć kilka z nich dla lepszego zrozumienia tego pojęcia.

W Konwencji genewskiej z 1949 roku zapisano: *określenie „obrona cywilna” oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych (...) mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyżczanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania*²³¹. W wykazie zadań wskazano, że obejmuje ona m.in. (V) ratownictwo; (VI) walkę z pożarami; (VIII) wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych; (XI) doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami; (XII) doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej; (XIV) pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania. W rozumieniu przepisów tego dokumentu obrona cywilna jest ochroną ludności tak w czasie wojny, jak i w czasie pokoju.

W prawie polskim definicja obrony cywilnej znajduje się w ustawie o powszechnym obowiązku obrony. W art. 137 zapisano, że: *Obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków*²³². Definicja ta od razu wskazuje cel i nakazuje współdziałanie z innymi podmiotami.

Szerokie badania nt. istoty obrony cywilnej w systemie obrony narodowej prowadzi Akademia Obrony Narodowej w Warszawie²³³. W jednym z opracowań grona fachowców zapisano, że: *przygotowanie powszechnej i skutecznej ochrony ludności w miejscu zamieszkania, zakładu pracy i szkołach oraz w miejscach publicznych w ramach szeroko*

²³¹ Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 roku, dotyczący Ochrony Ofiar Międzynarodowych Konfliktów Zbrojnych (Protokół I) sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 roku, Część IV „Ludność cywilna”; Dział I „Ogólna ochrona przed skutkami działań wojennych”; Rozdział VI „Obrona cywilna, art. 61, (Dz. U. z 1992 r., Nr 41, poz. 175).

²³² Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r., Nr 241, poz. 2416 j.t., ze zm.).

²³³ Zob. np. R. Jakubczak, *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, Warszawa 2004; R. Jakubczak, J. Flis, *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Warszawa 2006; J. Marczak (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa powszechnego. Samoobrona powszechna III RP*, Warszawa 2000, W. Kitler (red.), *Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005; J. Suwart, *Zarys Obrony Cywilnej w Polsce w latach 1920 – 1996*, Warszawa 2003.

*rozumianej Obrony Cywilnej jest jednym z największych potrzeb i wyzwań ochrony i obrony narodowej (...) ze względu na konieczność gotowości do codziennego sprostania zagrożeniom niemilitarnym o skutkach równie groźnych, jak wojna*²³⁴.

Podsumowując swoje rozważania nt. istoty obrony cywilnej Waldemar Kitler²³⁵ wskazał, że może być ona traktowana funkcjonalnie, strukturalnie i rozwojowo. W pierwszym ujęciu wskazał zespół czynności, który obejmuje m.in. ochronę ludności, wsparcie sił zbrojnych, ale i walkę z żywiołami. W ujęciu strukturalnym stwierdził, że są to siły i środki Obrony Cywilnej, ale i wszelkie inne siły i środki, którymi posługuje się państwo. Natomiast procesualny charakter obrony cywilnej, zdaniem autora, wynika z faktu zmiany podejścia do istoty zagrożeń i przeciwdziałania im.

Zakres ochrony ludności w II Rzeczypospolitej Polskiej

The scope of protection of the population in the Second Polish Republic

Tworzenie zrębów państwowości w 1918 roku połączone było z równoczesnymi zabiegami na rzecz zabezpieczenia kraju przed zagrożeniami wewnętrznymi, ale najwięcej wysiłku poświęcono problemowi groźby agresji zewnętrznej. Wnioski płynące z doświadczeń I wojny światowej wskazywały, że prowadzenie wojny nie jest już tylko sprawą, obowiązkiem żołnierzy, ale musi zaangażować wszystkie siły i środki oraz obejmować wszystkie struktury i wszystkich obywateli. Zatem i im należy się ochrona przed skutkami wojny. Zrozumienie tej potrzeby w Polsce, zaowocowało podjęciem wielu działań organizatorskich na rzecz utworzenia struktur, które realizowałyby te zadania.

Najwcześniej, bo już w 1919 roku powstało Polskie Towarzystwo Czerwonego Krzyża, organizacja zakładająca niesienie pomocy ludności, które od 1927 roku nosi nazwę Polski Czerwony Krzyż. Działania PCK koncentrowały się na ratownictwie sanitarnym. Do 1939 roku PCK zajmowało się organizacją drużyn ratowniczych, ich zaopatrywaniem w sprzęt, przygotowywaniem personelu sanitarnego dla obrony przeciwlotniczej, przygotowaniem cywilnych ośrodków zdrowia do leczenia zagazowanych (skażonych) oraz propagandą ratownictwa porażonych bojowymi środkami chemicznymi²³⁶.

Jednakże dominującą pozycję w zakresie ochrony ludności, tak jak i obecnie, zajmowała straż pożarna, która nigdy nie przerwała swojej działalności społecznej i

²³⁴ R. Jakubczak, J. Flis, *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Warszawa 2006, s. 244.

²³⁵ Zob. szerzej: W. Kitler, *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, Warszawa 2001, s. 20-21.

²³⁶ J. Suwart, *Zarys Obrony Cywilnej w Polsce w latach 1920 – 1996*, Warszawa 2003, s. 20.

zawodowej w tym zakresie²³⁷. Budowa struktur ogólnopolskich tej organizacji rozpoczyna się od zwołania I Ogólnopolski Zjazd Delegatów Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej, który odbył się w dniach 8 i 9 września 1921 roku. Zjazd powołał „Główny Związek Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej”, jako stowarzyszenie służb przeciwpożarowych. Rozporządzeniem Rady Ministrów stowarzyszenie Główny Związek Straży Pożarnych RP zostało uznane za stowarzyszenie wyższej użyteczności i otrzymało nazwę „Związek Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej”²³⁸.

Władze Związku podjęły działania w wielu dziedzinach swojej służby. Najpierw przystąpiono do niwelacji trudności wynikających z różnorodnych ustrojów poszczególnych związków, tradycji, zwyczajów, czy wreszcie przepisów prawnych. W tym okresie wydanych zostaje szereg koniecznych instrukcji i regulaminów. Zwrócono uwagę na organizację ćwiczeń zespołowych, wydając regulamin zjazdów i zawodów. Dopiero po 1930 roku rozpoczyna się praca bardziej systematyczna, zmierzająca do właściwego wyposażenia i wyszkolenia straży istniejących.

W dniu 19 grudnia 1926 roku odbyło się w Warszawie zebranie delegatów zawodowych straży pożarnych, korpusu inspekcyjnego Głównego Związku Straży Pożarnych RP i zarządów miast. Powołano Związek Zawodowych Oficerów Straży Pożarnych, który postawił sobie następujące zadania: zespolenie zawodowej kadry oficerskiej, podnoszenie jej fachowości, organizowanie i prowadzenie jej kształcenia i doskonalenia zawodowego²³⁹. W tym czasie powstał m.in. korpus zawodowych instruktorów i inspektorów, zwany technicznym, który rozwinął starania o motoryzację straży pożarnych.

To w Związku Ochotniczych Straży Pożarnych wypracowano pogląd, że walka z pożarami w czasie pokoju i wojny nie będzie się zbytnio różniła, co do metod, chociaż ich liczba znacznie wzrośnie.

Do pierwszych organizacji podejmujących działania w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej należy zaliczyć także Towarzystwo Ochrony Przeciwgazowej, powstałe w

²³⁷ W 1905 roku funkcjonowały 86 jednostki ochotniczych straży pożarnych, liczące 3872 członków, a w już 1914 roku, 147 straży w tym: 2 zawodowe, 112 ochotniczych i 33 przymusowe, Zob. W. Pilawski, *Chronologia powstawania Ochotniczych Straży Pożarnych na ziemiach polskich w latach 1845–1890. OSP ponadstulecie*, Warszawa 1998, s. 22.

Na przełomie 1918/1919 roku na ziemiach odradzającego się państwa istniało ok. 1600 Ochotniczych Straży Pożarnych a ruch strażacki był stosunkowo dobrze zorganizowany wewnętrznie, Zob. J. R. Szaflik, *Dzieje Ochotniczych Straży Pożarnych w Polsce*, Warszawa 2005, s. 192.

Ochrona ppoż. spoczywała wówczas na strażach ochotniczych, w 1924 roku istniało w kraju tylko 28 straży zawodowych. Zob. P. P. Bielecki, *Historia pożarniczej edukacji w zarysie* [w:] Sympozjum historyczne. Zbiór referatów, (red.), Maria Urbańska, wyd. Szkoła Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu, Poznań 2001, s. 9.

²³⁸ Dz. U. R.P. 1933, nr 102, poz. 779.

²³⁹ W. Pilawski, *Polska prasa pożarnicza 1882 – 2002*, Warszawa 2002, s. 49.

1922 roku, którego celem było upowszechnianie w społeczeństwie wiedzy na temat obrony przeciwgazowej. Ogniwo terenowe tego Towarzystwa funkcjonowało także w Poznaniu, skupiając swoją działalność na akcjach odczytowych o obronie przeciwgazowej, organizując wystawy, podejmując także działalność szkoleniową.

Bardzo szybko powstała też Liga Obrony Powietrznej, podejmująca problematykę biernej obrony przeciwlotniczej.

Koncepcja wspólnoty celów działania w zakresie ochrony ludności doprowadziła do połączenia tych organizacji i utworzenia w 1928 roku Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej. Odgrywała ona główną rolę w przygotowaniach do tzw. biernej obrony przeciwlotniczej. W ramach tworzonych struktur w Poznaniu powstał Zarząd Wojewódzki LOPP oraz utworzono stanowisko Inspektora Obrony Przeciwgazowej.

Ochrona ludności, będąca jednym z elementów obrony narodowej, konkretny wyraz znalazła dopiero w pierwszej połowie lat trzydziestych. Od 1931 roku administracja rządowa zaczęła podejmować działania zmierzające do ochrony ludności na wypadek wojny, m.in.

- w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych przystąpiono do organizacji szkolenia kadr administracyjnych, zapoczątkowano prace nad zadaniami i kompetencjami administracji ogólnej w sprawach przygotowania obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej;
- w Ministerstwie Rolnictwa i Reform Rolnych uruchomiono kursy szkoleniowe dla służb weterynaryjnych;
- w Ministerstwie Przemysłu i Handlu podjęto prace związane z utworzeniem organów obrony przeciwlotniczej w zakładach pracy;
- Ministerstwo Opieki Społecznej wspólnie z Polskim Czerwonym Krzyżem opracowało koncepcje udziału drużyn ratowniczo - sanitarnych w obronie przeciwlotniczej biernej, oraz zainicjowano szkolenie farmaceutów.

Pomimo, iż wymienione działania nie miały charakteru planowego i skoordynowanego, przyczyniły się do powstania, w drugiej połowie lat trzydziestych w Polsce, koncepcji ochrony ludności i powstania aktów prawnych regulujących te zagadnienia²⁴⁰.

W dniu 13 marca 1934 roku Sejm RP uchwalił ustawę *o ochronie przed pożarami i innymi klęskami*²⁴¹, w której określono organizację ochrony przeciwpożarowej. Ustawa

²⁴⁰ K. Gąsiorek, W. Kitler (red.), *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, Warszawa 2005, s. 83.

²⁴¹ Ustawa z dnia 13 marca 1934 roku *o ochronie przed pożarami i innymi klęskami* (Dz.U. R.P. 1934, nr 41, poz. 368).

zobowiązywała każdą osobę do udzielenia pomocy i do współdziałania podczas akcji ratowniczej i zapobiegawczej w wypadku pożarów lub innych klęsk.

W tym samym okresie, w dniu 15 marca 1934 sejm RP uchwalił ustawę *o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej*²⁴², która zainicjowała proces kształtowania się sfery obronności kraju, noszącej znamiona współczesnej obrony cywilnej. Ustawa definiowała takie pojęcia, jak kierowanie obroną przeciwlotniczą bierną w państwie, sposób przygotowania ludności i zakres przygotowań do wykonania obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej oraz organy odpowiedzialne za prace przygotowawcze w tym zakresie.

Nieco szerszego kontekstu omawianej problematyki dotyczyła ustawa z 1934 roku *o wycofaniu urzędów, ludności i mienia z zagrożonych obszarów Państwa*²⁴³.

W dniu 9 maja 1935 roku ukazuje się rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych do ustawy *o ochronie przed pożarami i innymi klęskami*²⁴⁴, w którym określono skład Stałej Komisji Doradczej do spraw ochrony przed pożarami i innymi klęskami i jej regulamin.

Dekretem z dnia 4 lipca 1936 roku Prezydent RP ustanawia urząd Inspektora Obrony Powietrznej Państwa przy Generalnym Inspektorze Sił Zbrojnych²⁴⁵, który odpowiadał za kierownictwo i zwierzchni nadzór nad organizacją i przygotowaniem obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej Państwa.

W dniu 29 kwietnia 1938 roku ukazało się rozporządzenie Rady Ministrów *o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w dziedzinach regulacji i zabudowania osiedli oraz budownictwa publicznego i prywatnego*²⁴⁶, które określało wymagania OPL odnoszące się do: planowania zabudowy, zadrzewienia terenu jako elementu maskowania, sposobu zabudowy działek i ich ogrodzenia, konstrukcji budynków oraz schronów przeciwlotniczych.

Ostatnim aktem prawnym regulującym problematykę obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w okresie II Rzeczypospolitej było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1939 roku *o obowiązkach osób fizycznych i prawnych oraz władz i instytucji w*

²⁴² Ustawa z dnia 13 marca 1934 roku *o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej* (Dz.U. R.P. z 1934 r., nr 80, poz. 742).

²⁴³ Ustawa z dnia 30 marca 1939 roku *o wycofaniu urzędów, ludności i mienia z zagrożonych obszarów Państwa*, (Dz.U. R.P. z 1939 r., nr 29, poz. 197).

²⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 maja 1935 roku wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wojskowych, Skarbu, Komunikacji oraz Przemysłu i Handlu *o składzie i regulaminie Stałej Komisji Doradczej do spraw ochrony przed pożarami i innymi klęskami*. (Dz.U. R.P. z 1935 r., Nr 37, poz. 262).

²⁴⁵ Dekret Prezydenta RP z dnia 4 lipca 1936 roku *o ustanowieniu Inspektora Obrony Powietrznej Państwa*, (Dz.U. R.P. 1936 r., nr 52, poz. 368).

²⁴⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1938 roku *o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w dziedzinach regulacji i zabudowania osiedli oraz budownictwa publicznego i prywatnego* (Dz.U. z 1938 r., Nr 32, poz. 278).

*dziedzinie przygotowania personelu obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w czasie pokoju*²⁴⁷, które określało obowiązki osób fizycznych i instytucji w zakresie obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej. Ponadto wydano szereg innych przepisów określających reguły i zasady funkcjonowania służb użyteczności publicznej, np. Związku Straży Pożarnych, Polskiego Czerwonego Krzyża, Organizacji Przysposobienia Kobiet do Obrony Kraju i innych organizacji ochotniczych.

Ochrona ludności w latach 1939 – 1945

The protection of the population in the years 1939 - 1945

Po wybuchu wojny, obrona przeciwlotnicza bierna, z powodu szybkiej porażki militarnej kraju, nie zdążyła w pełni zrealizować wszystkich stojących przed nią zadań. Mimo to w pierwszych dniach działań wojennych dobrze funkcjonowała służba dozoru i ostrzegania, wspólnie z innymi służbami w ostrzeganiu i alarmowaniu ludności o nadchodzących atakach lotniczych. W dużych miastach kopano rowy przeciwlotnicze, adaptowano piwnice na prowizoryczne schrony, przestrzegano zaciemniania oświetlenia, śpieszono z pierwszą pomocą rannym i poszkodowanym. Po zaprzestaniu działania OPL biernej jako systemu organizacyjnego, ludność kraju z własnej inicjatywy podejmowała rozliczne doraźne działania o charakterze samoobrony. Najszerzy zasięg tego typu przedsięwzięcia przyjęły m.in. w Katowicach, Chorzowie, Lublińcu, Bydgoszczy, w całej Wielkopolsce - szczególnie w Gnieźnie i w Poznaniu, a także w Gdyni. W latach 1939 - 1945 funkcjonowała Samoobrona ludności w czasie wojny i okupacji;

Zagadnienia obrony cywilnej w okresie PRL

Issues of civil defense in the PRL

W nowej rzeczywistości polityczno – militarnej po 1945 roku wszystkie działania zostały podporządkowane przygotowaniu państwa do wojny. W zakresie obrony cywilnej *...celem było zapewnienie ochrony ludności i zakładów pracy, pomieszczeń i urzędzeń*

²⁴⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1939 roku *o obowiązkach osób fizycznych i prawnych oraz władz i instytucji w dziedzinie przygotowania personelu obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w czasie pokoju* (Dz.U. R.P. z 1939 r., nr 10, poz. 54).

*użyteczności publicznej oraz dóbr kultury przed działaniami broni masowego rażenia i innymi działaniami nieprzyjaciela, jak również udzielanie pomocy poszkodowanym*²⁴⁸.

W literaturze przedmiotu z tamtych lat występuje zdecydowanie szersza definicja obrony cywilnej. Jest to *...system przedsięwzięć mających na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urzędów użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i usuwanie ich skutków. Jako jedno z głównych ogniw układu pozamilitarnego w systemie obronnym państwa przeznaczona jest do przygotowania i koordynowania przedsięwzięć planistycznych, zapobiegawczo–ochronnych i ratunkowych, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych i klęsk żywiołowych oraz przewyższanie ich bezpośrednich następstw, a także zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania*²⁴⁹.

W analizowanym szeroko pojęciu „obrona cywilna” w nowej rzeczywistości nie zaszły istotne zmiany. Obszary jej działań pozostały takie same, tzn. realizowano nadal bierną obronę przeciwlotniczą, oraz terenową obronę przeciwlotniczą, kontynuując zadania Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej. Początkowo, organy wojskowe w administracji były zobowiązane do organizowania ochrony ludności przed skutkami toczącej się jeszcze wojny. W 1946 roku szefostwo obrony przeciwlotniczej uznało aktualność ustawy z 1934 roku i rozporządzenia Rady Ministrów z 1937 roku w sprawie kształtu organizacyjnego i zakresu zadań OPL biernej²⁵⁰. Efektem dalszych zmian było utworzenie w 1950 roku Komendy Głównej Terenowej Obrony Przeciwlotniczej, której działania zapoczątkowały nowy etap obrony cywilnej w Polsce. Kierunki zmian i nowy etap działań zostały potwierdzone w ustawie z dnia 26 lutego 1951 roku o terenowej obronie przeciwlotniczej²⁵¹. W oparciu o przepisy tej ustawy utworzono w Poznaniu Wojewódzką Komendę TOPL oraz, z biegiem czasu, powołano powiatowe i miejskie komendy TOPL. W zakresie zainteresowania tej struktury były: zlokalizowanie obiektów, w których należałoby przeprowadzić przygotowania obronne; przygotowanie schronów dla ludności, prowadzenie szkolenia obronnego ludności z zakresu obrony przed skutkami użycia środków burzących, zapalających i chemicznych.

Po 1956 roku dokonano znaczącej reorientacji działań na rzecz ochrony przed skutkami działania broni jądrowej. Podstawą nowych działań były stosowne dokumenty,

²⁴⁸ Zob. J. Kaczmarek, Cz. Staciwa, S. Zapolski, *Doktryna wojenna*, Warszawa 1982, s. 193–231, cyt. za: R. Jakubczak, *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, Warszawa 2004, s. 318.

²⁴⁹ *Leksykon wiedzy wojskowej*, Warszawa 1979, s. 250.

²⁵⁰ J. Suwart, *Zarys Obrony Cywilnej w Polsce w latach 1920 – 1996*, Warszawa 2003, s. 132.

²⁵¹ Ustawa z dnia 26 lutego 1951 roku o terenowej obronie przeciwlotniczej (Dz.U. z 1951 r., nr 14).

sygnowane przez Radę Ministrów i Ministerstwo Obrony Narodowej. Głównym celem było ratowanie ludzi i niektórych obiektów.

Od 1965 roku TOPL została zastąpiona powszechną samoobroną, którą kierował Inspektorat Powszechnej Samoobrony, podległy Szefowi Sztabu Generalnego. Cel nadal pozostał ten sam, zapewnienie ochrony ludności na wypadek konfliktu zbrojnego. Efektem był rozwój formacji samoobrony. Liczebny rozwój wynikał z konieczności objęcia przygotowaniami całej ludności cywilnej. Podstawę tej struktury tworzyły terenowe i zakładowe oddziały samoobrony wspierane przez stowarzyszenia społeczne.

Konieczność dokonania zmian spowodowała, że w 1973 roku powołano do życia obronę cywilną²⁵². Nakreślony cel tej struktury sprowadzał się do zapewnienie ochrony ludności, zakładów pracy i dóbr kultury przed skutkami działania współczesnych środków rażenia. Organem obrony cywilnej w skali państwa był Szef Obrony Cywilnej Kraju. W strukturze terenowej szefami obrony cywilnej byli przewodniczący prezydiów Rad Narodowych województw, powiatów i miast oraz naczelnicy urzędów gminnych i dyrektorzy zakładów pracy. Po reformie administracyjnej kraju w 1975 roku terenowe ogniwa obrony cywilnej zostały przekształcone w miejskie i wojewódzkie inspektoraty obrony cywilnej i stały się częścią administracji terenowej. Podstawą prawną tej struktury jest rozdział VI ustawy o powszechnym obowiązku obrony²⁵³.

Nowy wymiar obrony cywilnej w Polsce po 1989

A new dimension of civil defense in Poland after 1989

Po zmianach 1989 roku, utrzymano nazwę obrona cywilna, lecz zakres zadań został zasadniczo zmieniony, a wynikał z braku zagrożeń powszechnym konfliktem zbrojnym. Wraz z przekształceniami gospodarczymi zlikwidowano szereg struktur OC, przede wszystkim w przedsiębiorstwach. Już w pierwszym dokumencie²⁵⁴ Komitetu Obrony Kraju z 1992 roku dokonano diametralnej zmiany w zakresie istoty obrony cywilnej. Na nowo określono zadania dla całej sfery pozamilitarnej, które nie miały nic wspólnego z obroną państwa przed agresją zbrojną. Ich nowa rola miała ograniczać się do ochrony ludności i struktur państwa przed katastrofalnymi zagrożeniami przemysłowymi, klęskami żywiołowymi i skutkami działań

²⁵² Uchwała Rady Ministrów nr 11/73 z dnia 18 maja 1973 roku w sprawie obrony cywilnej, (Dz. Rozk. MON z 1973 r., nr 15 i 16).

²⁵³ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2004 r., Nr 241, poz. 2416 j.t., ze zm.).

²⁵⁴ Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1992.

wojennych. Współczesne pojęcie ochrony ludności obejmuje nie tylko bezpieczeństwo osób, ale również ochronę mienia i środowiska, ponieważ bezpieczeństwo współczesnego człowieka jest uzależnione od bezpieczeństwa infrastruktury, wśród której się porusza. Stworzono tym samym drogę do pogłębienia i poszerzenia tego kierunku działania, a wyrazem jest ustawa o zarządzaniu kryzysowym²⁵⁵, która nie likwiduje i nie zastępuje Obrony Cywilnej, lecz obie struktury wzajemnie się uzupełniają.

Tworzeniu nowoczesnego systemu obrony cywilnej sprzyja fakt usytuowania jej od 1997 roku w resorcie Spraw Wewnętrznych lub Spraw Wewnętrznych i Administracji, co niewątpliwie ułatwiało kontakty z całą administracją publiczną oraz współdziałanie z pozostałymi podmiotami systemu ochrony ludności.

Obrona Cywilna nadal stanowi system o sprecyzowanych zadaniach, strukturach i formach działania, której zadaniem jest realizacja misji ochrony ludności we wszystkich stanach funkcjonowania państwa, tj. w czasie pokoju, w okresie kryzysu i w czasie wojny. Jest zespolona ze wszystkimi szczeblami administracji państwowej i samorządowej, podmiotami gospodarczymi i organizacjami społecznymi. Siłą OC zawsze była powszechność, ochrona ludzi, którzy znaleźli się w sytuacji zagrożenia.

Centralnym organem właściwym w sprawach obrony cywilnej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju, powoływany przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁵⁶. Terenowymi organami obrony cywilnej w administracji rządowej i samorządowej są wojewodowie, starostowie i wójtowie oraz burmistrzowie i prezydenci miast, jako szefowie obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Do zakresu ich działania należy kierowanie, oraz koordynowanie przygotowań i realizację przedsięwzięć z zakresu obrony cywilnej przez instytucje państwowe i samorządowe, podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne działające na ich terenach. Szefowie wykonują zadania przy pomocy podległych im urzędów oraz powołanych w ich strukturach specjalistycznych komórek organizacyjnych. Szef Obrony Cywilnej Kraju wydaje coroczne wytyczne do działalności w dziedzinie obrony cywilnej, określając w nich m.in. zasadnicze cele działania oraz priorytetowe kierunki działania²⁵⁷.

W celu dalszego doskonalenia problematyki ochrony ludności, rozpoczęto prace nad projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, która ma na

²⁵⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2007 roku *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590, ze zm.).

²⁵⁶ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 roku *w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin* (Dz.U. z 2002 r., Nr 96, poz. 850).

²⁵⁷ www.ock.gov.pl/download.php?s=22&id=686

celu uporządkowanie kompetencji i zadań wszystkich organów administracji publicznej, instytucji publicznych, organizacji społecznych oraz innych podmiotów zobowiązanych do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności. Ustawa, zdaniem wnioskodawców, powinna uregulować również sposób funkcjonowania ww. podmiotów zarówno w czasie pokoju, jak i wojny, zgodnie z Protokołem Dodatkowym. Ustawa ma stanowić także dopełnienie rozwiązań przyjętych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, co razem ma się złożyć na kompleksową regulację prawną w obszarze ochrony ludności i zarządzania kryzysowego.

Współcześnie przedsięwzięcia z zakresu ochrony ludności mieszczą się w szerszym pojęciu ochrony cywilnej. Określenie to i charakter działań nabrały nowego, szerszego znaczenia wraz z procesem przystosowania struktur do członkostwa w NATO. Przy czym definiuje się ochronę ludności z uwzględnieniem różnych kryteriów. Jeżeli zdefiniujemy ochronę ludności jako*zapewnienie bezpieczeństwa ludziom, ich mieniu, i środowisku przed wypadkami i klęskami każdego typu*, to do jej zasadniczych przedsięwzięć, obok ochrony ludności, zalicza się:

- ochronę zakładów pracy i infrastruktury,
- ochronę dóbr kultury,
- ochronę struktur władzy,
- zapewnienie funkcjonowania państwa w czasie „P” i „W”,
- organizację zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Druga z przedstawionych definicji zakłada, że jest to ...*zapewnienie bezpieczeństwa życia i zdrowia osób oraz ich mienia, a także utrzymanie sprzyjających warunków środowiskowych do ich przeżycia, pomocy socjalnej i psychologicznej poszkodowanym oraz osłony prawnej, a ponadto do ich przygotowania edukacyjnego i sprawnościowego, do radzenia sobie w czasie katastrof, klęsk żywiołowych i konfliktów zbrojnych, oraz bezpośrednio po nich*. Umożliwia ona wyodrębnienie rodzajów ochrony realizowanych zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie konfliktów zbrojnych, które możemy określić jako:

- ochronę fizyczną (ludzi, ich mienia i środowiska naturalnego),
- ochronę psychologiczną,
- ochronę prawną,

- edukację i szkolenie²⁵⁸.

Tak szerokie podejście do problematyki ochrony ludności umożliwia realizację głównego zadania, właśnie jak najlepszą jej ochronę.

Obrona cywilna i zarządzanie kryzysowe w Wielkopolsce

Civil defense and crisis management in Wielkopolska

Pojawienie się obszernego pakietu spraw związanych z zarządzaniem kryzysowym sprawiło, że komórki organizacyjne urzędów wojewódzkich zajmujące się problematyką obronną i obroną cywilną, zmieniły nazwę. I tak w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim, Wojewódzki Inspektorat Obrony Cywilnej zmienił nazwę na Wydział Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych, a następnie na Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. W powiecie poznańskim zadania z tego zakresu realizuje Wydział Bezpieczeństwa, Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obywatelskich a w mieście Wydział Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa.

Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego realizuje zadania związane z zarządzaniem kryzysowym, obroną cywilną, sprawami obronnymi, transportem drogowym towarów niebezpiecznych, bezpieczeństwem imprez masowych, a także realizuje zadania w zakresie ratownictwa medycznego, ochrony przeciwpowodziowej, łączności i prawa atomowego²⁵⁹.

Zasadniczym celem obrony cywilnej w województwie wielkopolskim w 2014 roku są następujące przedsięwzięcia:

- wdrożenie ustaleń Szefa OCK dotyczących zasad realizacji zadań Obrony Cywilnej,
- zorganizowanie ćwiczenia wojewódzkiego „Funkcjonowanie województwa wielkopolskiego w przypadku zagrożenia atakiem bioterrorystycznym w stanie podwyższonej gotowości obronnej państwa”,
- sprawdzenie w ćwiczeniach planów, procedur oraz ustaleń dotyczących współdziałania pomiędzy uczestnikami działań ratowniczych,
- upowszechnienie zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym poprzez realizację szkoleń z zakresu powszechnej samoobrony,

²⁵⁸ R. Jakubczak, *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, Warszawa 2004, s. 336.

²⁵⁹ Załącznik do zarządzenia Nr 33/09 Dyrektora Generalnego z dnia 1 września 2009 roku, Regulamin Organizacyjny Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, § 29.

- rozbudowa i doskonalenie funkcjonowania wojewódzkiego systemu łączności radiotelefonicznej oraz radiowego systemu sterowania syrenami,
- wdrożenie aplikacji "Arcus CXII" wspomagającą pracę Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego i Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego, pozwalającą na lokalizowanie miejsca zdarzenia: według współrzędnych, kilometrażu dróg, miejscowości, określania rejonów operacyjnych elektroniczne²⁶⁰.

W zasadniczej strukturze służącej ochronie ludności, straży pożarnej, zasadnicze zmiany nastąpiły wraz z przyjęciem przez Sejm w dniu 24 stycznia 1991 roku dwóch ustaw:

- o ochronie przeciwpożarowej, która określa, że ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez: zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia; zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, oraz prowadzenie działań ratowniczych. Ponadto określa ogólne podstawy prawne działań ratowniczych, uprawnienia jednostek ochrony przeciwpożarowej i świadczenia na rzecz ochrony ppoż. Ustawa wymienia także (art. 15) następujące jednostki ochrony ppoż.: jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej; jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej; zakładowa straż pożarna; zakładowa służba ratownicza; gminna zawodowa straż pożarna; powiatowa (miejska) zawodowa straż pożarna; terenowa służba ratownicza; ochotnicza straż pożarna; związek ochotniczych straży pożarnych; inne jednostki ratownicze²⁶¹.
- o Państwowej Straży Pożarnej, jako zawodowej, umundurowanej i wyposażonej w specjalistyczny sprzęt formacji, przeznaczonej do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami²⁶².

Nową jakość w zakresie ochrony ludności stworzyły decyzje powołujące Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, w oparciu o przepisy artykułu 127 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej. Swoje zadania Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy realizuje poprzez koordynację walki z pożarami i innymi klęskami oraz ratownictwa technicznego,

²⁶⁰ <http://wzk.poznan.uw.gov.pl/zadania-i-plan-dzialania-obrony-cywilnej-wojewodztwa-na-2014-rok>, stan z dnia 30.11.2014.

²⁶¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 1991 r., Nr 81 poz. 351 ze zm.).

²⁶² Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r., Nr 12 poz. 68 j.t.).

ekologicznego i medycznego na wszystkich szczeblach administracji. System jest tak skonstruowany, aby zasady realizacji podstawowych zadań ratowniczych były niezmiennie i dostosowane do wszelkiego rodzaju zdarzeń, także zdarzeń masowych lub klęsk żywiołowych, w przypadkach, kiedy siły i środki ratownicze są niewystarczające.

Natomiast w ustawie o ochronie przeciwpożarowej zapisano, że przez *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy* - rozumie się integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmującą, w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń; system ten skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych²⁶³.

W chwili obecnej, w Poznaniu, w strukturze komend powiatowych i miejskich działają 42 jednostki ratowniczo-gaśnicze. Komenda Miejska PSP w Poznaniu posiada osiem takich jednostek.

W ramach zintegrowanego systemu ratowniczego na terenie województwa wielkopolskiego działa Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy. System ten tworzą następujące podmioty:

- Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej,
- wydzielone siły i środki z poziomów powiatowych stanowiące Wielkopolską Brygadę Odwodową,
- 310 jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo Gaśniczego,
- 1978 jednostek OSP nie włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo Gaśniczego,
- inne służby, inspekcje, straże i instytucje²⁶⁴.

Powyższe struktury Państwowej Straży Pożarnej także stanowią siły i środki zarządzania kryzysowego. Podstawowym aktem prawnym regulującym tę problematykę jest ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku *o zarządzaniu kryzysowym*²⁶⁵, która określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, ich zadania w tej dziedzinie oraz zasady finansowania tych zadań.

²⁶³ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 1991 r., Nr 81 poz. 351 ze zm.), art. 2, pkt 4.

²⁶⁴ <http://www.psp.wlkp.pl/?art=48>

²⁶⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590 ze zm.).

Za zarządzanie kryzysowe na terytorium kraju, zgodnie z ustawą, odpowiada Rada Ministrów, przy której powołano Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, jako organ opiniotwórczo - doradczy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego²⁶⁶ oraz podległe Prezesowi Rady Ministrów Rządowe Centrum Bezpieczeństwa²⁶⁷, zapewniające obsługę Rady Ministrów i Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Określając struktury zarządzania zapisano, że organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda a organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego. Podobnie na terenie powiatu za zarządzanie kryzysowe odpowiada starosta, a organem pomocniczym starosty jest powiatowy zespół zarządzania kryzysowego. Natomiast organem odpowiadającym za zarządzanie kryzysowe na terenie gminy jest wójt, (burmistrz, prezydent miasta) a organem pomocniczym jest gminny zespół zarządzania kryzysowego.

Praktyczna weryfikacja dotychczasowych rozwiązań wymusiła dokonanie zmian w ustawie i jej nowelizację mocą kolejnej ustawy z dnia 17 lipca 2009 roku o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym²⁶⁸. Zmianie uległa definicja sytuacji kryzysowej. Nowa definicja uzależnia zaistnienie sytuacji kryzysowej wyłącznie od wystąpienia sytuacji *...wpływającej negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków*.

Uściślono definicję zarządzanie kryzysowe, obecnie jest to *...działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej*.

Skonkretyzowano także istotę ochrony infrastruktury krytycznej, którą należy obecnie rozumieć jako *...wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia*

²⁶⁶ Zarządzenie Nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 sierpnia 2008 roku w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (M.P. z 2008 r., Nr 61, poz. 538).

²⁶⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 roku w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz.U. z 2008 r., Nr 128, poz. 821).

²⁶⁸ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 roku o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2009 r., Nr 131, poz. 1076).

tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie.

Wprowadzono także nowe definicje pojęć niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego: cyklu planowania, siatki bezpieczeństwa, mapy zagrożenia, mapy ryzyka, zdarzenia o charakterze terrorystycznym.

Administracja rządowa i samorządowa Wielkopolski realizuje szereg zadań z szerokiego zakresu, jakim jest ochrona ludności, obrona cywilna i zarządzanie kryzysowe, mimo, że wojewoda wielkopolski, starosta poznański i prezydent Poznania nadal są szefami obrony cywilnej na obszarze swojego działania.

Literatura

Bibliography

Akty prawne

Ustawa z dnia 13 marca 1934 roku *o ochronie przed pożarami i innymi klęskami* (Dz. U. R.P. 1934, nr 41, poz. 368).

Ustawa z dnia 13 marca 1934 roku *o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej* (Dz.U. R.P. z 1934 r., nr 80, poz. 742).

Dekret Prezydenta RP z dnia 4 lipca 1936 roku *o ustanowieniu Inspektora Obrony Powietrznej Państwa*, (Dz. U. R.P. 1936 r., nr 52, poz. 368).

Ustawa z dnia 30 marca 1939 roku *o wycofaniu urzędów, ludności i mienia z zagrożonych obszarów Państwa*, (Dz. U. R.P. z 1939 r., nr 29, poz. 197).

Ustawa z dnia 26 lutego 1951 roku *o terenowej obronie przeciwlotniczej* (Dz. U. z 1951 r., nr 14).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2004 r., Nr 241, poz. 2416 j.t., ze zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku *o Państwowej Straży Pożarnej* (Dz. U. z 2009 r., Nr 12 poz. 68 j.t.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku *o ochronie przeciwpożarowej* (Dz. U. z 1991 r., Nr 81 poz. 351 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 lipca 2009 roku *o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. z 2009 r., Nr 131, poz. 1076).

Uchwała Rady Ministrów nr 11/73 z dnia 18 maja 1973 roku *w sprawie obrony cywilnej*, (Dz. Rozk. MON z 1973 r., nr 15 i 16).

Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1992.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 maja 1935 roku wydane w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wojskowych, Skarbu, Komunikacji oraz Przemysłu

- i Handlu o składzie i regulaminie Stałej Komisji Doradczej do spraw ochrony przed pożarami i innymi klęskami (Dz. U. R.P. z 1935 r., Nr 37, poz. 262).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1938 roku o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w dziedzinach regulacji i zabudowania osiedli oraz budownictwa publicznego i prywatnego (Dz. U. R.P. z 1938 r., Nr 32, poz. 278).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1939 roku o obowiązkach osób fizycznych i prawnych oraz władz i instytucji w dziedzinie przygotowania personelu obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w czasie pokoju (Dz. U. R.P. z 1939 r., nr 10, poz. 54).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 roku w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, (Dz. U. z 2009 r., Nr 4, poz. 17).
- Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 roku, *dotyczący Ochrony Ofiar Międzynarodowych Konfliktów Zbrojnych* (Protokół I) sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 roku, (Dz. U. z 1992 r., Nr 41, poz. 175).
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. z 2002 r., Nr 96, poz. 850).
- Zarządzenie Nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu zarządzania Kryzysowego (M.P. z 2008 r., Nr 61, poz. 538).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 roku w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz. U. z 2008 r., Nr 128, poz. 821).
- Załącznik do zarządzenia Nr 33/09 Dyrektora Generalnego z dnia 1 września 2009 roku, Regulamin Organizacyjny Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.

Pozycje zawarte

- Bielecki P. P., *Historia pożarniczej edukacji w zarysie* [w:] Sympozjum historyczne. Zbiór referatów, (red.), Maria Urbańska, Poznań 2001.
- Gąsiorek K., Kitler W. (red.), *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, Warszawa 2005.
- Jakubczak R., *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, Warszawa 2004.
- Jakubczak R., Flis J., *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Warszawa 2006.
- Kaczmarek J., Staciwa Cz., Zapolski S., *Doktryna wojenna*, Warszawa 1982.
- Kitler W. (red.), *Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005.
- Kilter W., *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, Warszawa 2001.
- Leksykon wiedzy wojskowej*, Warszawa 1979.
- Marczak J. (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa powszechnego. Samoobrona powszechna III RP*, Warszawa 2000.

Pilawski W., *Chronologia powstawania Ochotniczych Straży Pożarnych na ziemiach polskich w latach 1845–1890. OSP ponadstuletnie*, Warszawa 1998.

Pilawski W., *Polska prasa pożarnicza 1882 – 2002*, Warszawa 2002.

Pilawski W., *Ochrona Przeciwpożarowa miasta Poznania 1459 – 1950*, Poznań 2003.

Suwart J., *Zarys Obrony Cywilnej w Polsce w latach 1920 – 1996*, Warszawa 2003.

Siebel J., *Zawodowa Straż Pożarna w Katowicach 1903 – 2003*, Katowice 2003.

Szaflik J. R., *Dzieje Ochotniczych Straży Pożarnych w Polsce*, Warszawa 2005.

Sprawozdanie Poznańskiego Okręgu Wojewódzkiego Związku Straży Pożarnych RP za rok 1937/1938, [w:] „Strażak Wielkopolski” 1938, nr 7/9, s. 34.

Strony internetowe

www.ock.gov.pl/download.php?s=22&id=686

<http://wzk.poznan.uw.gov.pl/zadania-i-plan-dzialania-obrony-cywilnej-wojewodztwa-na-2014-rok, stan z dnia 30.11.2014.>

<http://www.psp.wlkp.pl/?art=48>

Od obrony cywilnej do zarządzania kryzysowego

Streszczenie

Niezależnie od rodzaju zagrożeń społecznych lub naturalnych czy charakteru konfliktu zbrojnego, ludność cywilna była najczęściej grupą najbardziej poszkodowaną. Ten fakt był inspiracją do podejmowania działań mających na celu ochronę ludności. Z czasem znalazły one określenie pod wspólnym tytułem „obrona cywilna”. W wyniku zmian społecznych, zdrowie, życie i mienie obywateli stało się priorytetem wielu działań organów administracji publicznej. Nowe działania, obejmujące podobny zakres ochrony przed zagrożeniami czasu pokoju, zagrożenia wojny przybrały nazwę „zarządzania kryzysowego”.

From civil defense emergency management

Summary

Regardless of the type of social or natural hazards and the nature of armed conflict, civilians were the most frequently injured group. This fact was the inspiration for taking measures to protect the population. For the time being, they have found the term under the title "civil defense". As a result of social, health, life and property of citizens have become a priority for many activities of the public administration. New activities, including a similar level of protection against threats peacetime, threats and war took on the name "crisis management".

Kluczowe obszary zarządzania aktywami i pasywami przedsiębiorstwa

Key aspects of Asset and Liability Management for enterprises

Wprowadzenie

Introduction

Zarządzanie aktywami i pasywami²⁶⁹ wzbudza współcześnie coraz większe zainteresowanie zarówno naukowców, jak i praktyków gospodarczych. Jako dziedzina naukowa powiązana jest z inżynierią finansową (w zakresie ryzyka i dywersyfikacji portfeli inwestycyjnych), ze strategicznymi modelami planowania przepływów pieniężnych – SAS, płynnością finansową krótko i długookresową i z zasadami alokacji: kapitałów, aktywów, majątku. Literatura z tego zakresu jest bardzo obszerna, na szczególną uwagę zasługuje dorobek Moorada Choudhry'ego²⁷⁰, a na polskim gruncie bogaty dorobek Krzysztofa Jajugi²⁷¹, w dużej części odnoszący się do zarządzania ryzykiem i płynnością.

W praktyce gospodarczej zarządzanie aktywami i pasywami stało się integralnym składnikiem działalności operacyjnej z uwagi na wzrastającą rolę wymogu utrzymania płynności w rynkowych warunkach odroczonej płatności, wymogów strategicznych wobec struktury aktywów, optymalizacji źródeł finansowania inwestowania itp. W aspekcie ryzyka – metody pomiaru, minimalizacji ryzyka, zabezpieczenia, transfer itp., w sektorach bankowym i ubezpieczeniowym, zastosowanie ALM jest nieodzowne²⁷². Inne instytucje finansowe, jak fundusze inwestycyjne, towarzystwa leasingowe, korzystają z zasad ALM, chociażby w zakresie dywersyfikacji portfeli inwestycyjnych, kreacji instrumentów finansowych, transferu ryzyka, *hedgingu* instrumentalnego i portfelowego, arbitrażu aktywów finansowych itp.

Pojęcie *zarządzania aktywami i pasywami ALM* rozumiemy jako proces kształtowania bieżącego (działalność operacyjna) i w przyszłości (planowanie) wolumenu,

²⁶⁹ W nomenklaturze angielskiej: Asset and Liability Management (ALM). Termin pojawił się w latach 70-tych w odniesieniu do bankowości, jako zasady dopasowania terminów zapadalności aktywów (kredytów i zrównanych produktów bankowych) z zapadalnością depozytów i lokat bankowych. W wąskim znaczeniu ALM optymalizował strukturę aktywów i pasywów bankowych względem norm ostrożnościowych i zasad bezpieczeństwa depozytariuszy.

²⁷⁰ M. Choudry, Bank Asset and Liability Management: Strategy, Trading, Analysis, Wiley 2007.

²⁷¹ <http://www.fire.ue.wroc.pl/index.php/publikacje>.

²⁷² Znajduje to potwierdzenie w instytucjonalnych formach profesjonalnego zarządzania. Departamenty, czy wydziały zatrudniające specjalistów z tego obszaru między innymi licencjonowanych doradców inwestycyjnych, czy maklerów giełdowych.

struktury, jakości i płynności wszystkich aktywów finansowych i niefinansowych oraz kreacja źródeł finansowania, czyli pasywów w zakresie terminów zapadalności i wymagalności, kosztów pozyskania i obsługi kredytów, a także stopnia wrażliwości na zmiany np. stóp procentowych. Ten proces realizowany jest w warunkach rynkowych, tzn. uwzględniać musi niestabilność kategorii makro i mikroekonomicznych (kursy stopy, ceny), ryzyko poniesienia strat z tytułu nieprzewidywanych zdarzeń i procesów. Celem zarządzania aktywami i pasywami ALM jest oczywiście wzrost rentowności podmiotu gospodarczego, a w dłuższym okresie wzrost wartości „firmy”²⁷³, co oczywiście skutkuje wzrostem dywidendy dla akcjonariuszy. W tak rozumianym zakresie celu mieści się również klasyczna formuła celu podmiotu w gospodarki rynkowej tj. maksymalizacja zysku²⁷⁴.

Efektom ubocznym tak rozumianego wzrostu wartości firmy winien być również wzrost kursów giełdowych, jeżeli spółka notowana jest na giełdzie²⁷⁵. Zgodnie z hipotezą rynku efektywnego cena akcji, czyli bieżący kurs giełdowy uwzględnia realną wartość bieżącą przy założeniu pełnej dostępności do informacji o aktualnym stanie spółki, jej otoczeniu oraz o ekstrapolowanej sytuacji w przyszłości. Hipoteza zakłada, że inwestorzy działają więc w warunkach ryzyka, ale ich działania są w pełni racjonalne i oparte na trafnych ocenach zmienności kursów, ryzyka, zachowania innych graczy itp.²⁷⁶. Przy przyjęciu a priori hipotezy rynku efektywnego, wycena giełdowa jest rzetelna²⁷⁷, a tym samym i wycena wartości firmy jest rzetelna.

Ewentualne zakłócenia na rynku w tym mechanizmie ustalania ceny są incydentalne, nieistotne. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy *insiderzy* korzystający z niejawnych informacji lub *pool'e* giełdowe celowo wpływają na kursy giełdowe, co najmniej w sposób nieetyczny, a najczęściej sprzeczny z prawem²⁷⁸.

Zarządzanie ryzykiem

Risk management

Pojęcie ryzyka definiowane jest w literaturze różnorako²⁷⁹, najczęściej jako:

- potencjalną stratę (korzyść), jaka może wystąpić w przyszłości,
- prawdopodobieństwo osiągnięcia zamierzonego celu,

²⁷³ Wartości wszelkich aktywów wraz z wartościami niematerialnymi (patenty, wynalazki, prawa do pożytku), ale także pozycja rynkowa, znak towarowy, prestiż firmy itp.

²⁷⁴ Pomijamy tu dyskusję dotyczącą uzasadnienia tak sformułowanego celu funkcjonowania przedsiębiorstwa w warunkach gospodarki rynkowej. W literaturze przedmiotu można znaleźć wystarczająco bogate uzasadnienie dlaczego np. „klasycznie” pojmowanej maksymalizacji zysku nie można uznać jako funkcji celu przedsiębiorstwa.

²⁷⁵ Oczywiście z przy założeniu, że spekulacja giełdowa na spadek np. z tytułu „Krótkiej Sprzedaży” nie doprowadza do „rozejścia się” relacji: WARTOŚĆ = KURS.

²⁷⁶ Por. Czekał J., Dresler Z., Podstawy zarządzania finansami firm, Warszawa 1996, Wydawnictwo Naukowe PWN, s.16.

²⁷⁷ Rzetelność ustalenia ceny akcji w tym momencie czasowym nie oznacza, że cena ta ustalona została raz na zawsze. Jeśli przesłanki do oceny firmy w przyszłości, choćby niedalekiej, zmienią się wówczas - w oparciu o tę samą hipotezę rynku efektywnego, rynek ustali nową cenę adekwatną do nowych warunków.

²⁷⁸ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, Dz. U. 2005 Nr 183 poz. 1538 Art. 39-43 a także art. 44-45.

²⁷⁹ Szerzej: J. Dubisz, Z. Olejniczak, Inwestycje kapitałowe, ryzyko, wycena, dywersyfikacja portfeli inwestycyjnych, WSZiB 2003, s. 103-138

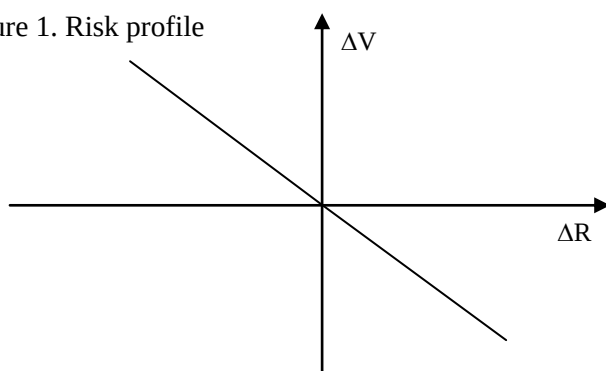
- wystąpienie stanu zmiennej lub zjawiska, którego nie da się przewidzieć, a które mogą wywołać negatywne skutki.

Większość decyzji i działań gospodarczych podejmowana jest w warunkach niepewności, decydent musi liczyć się z możliwością poniesienia strat finansowych z tytułu zdarzeń lub procesów nieprzewidywanych i niemożliwych do przeciwdziałania przed ich wystąpieniem.

Jednym z najważniejszych obszarów ALM jest zarządzanie ryzykiem. W literaturze przedmiotu nie ma jednoznacznej definicji tego pojęcia, poszczególni autorzy publikacji eksponują wybrane aspekty. Najbardziej ogólna definicja mówi, że jest to ogół działań zmierzających do stworzenia optymalnej struktury aktywów i pasywów, w ujęciu dynamicznym, takiej by ryzyko było możliwie jak najmniejsze, przy oczekiwanej stopie wzrostu wartości firmy. Relację między oczekiwaną wartością firmy (V), a ryzykiem (R) określa się mianem profilu ryzyka, prezentuje to rys. 1.

Rysunek 1. Profil ryzyka

Figure 1. Risk profile



ΔV – oczekiwany przyrost wartości firmy,

ΔR – dopuszczalne zmiany ryzyka.

Źródło: C.W. Smithson, C.W. Smith, D.S. Wilford, *Zarządzanie ryzykiem finansowym*, ABC, Kraków 2003, s. 49.

Zarządzanie ryzykiem może spowodować wzrost wartości firmy poprzez:

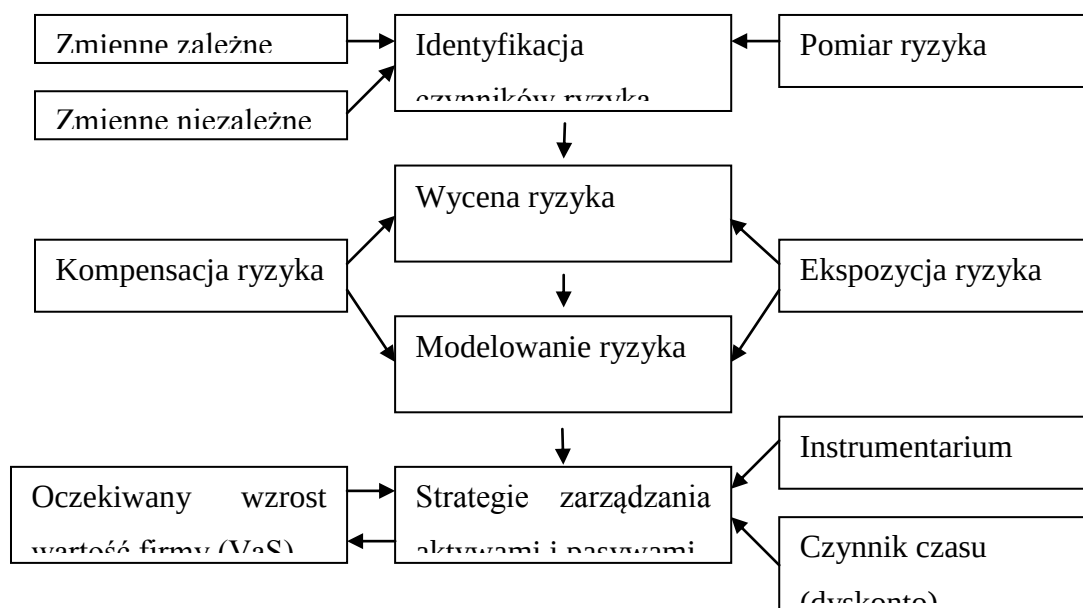
1. zmniejszenie wrażliwości strumieni finansowych (przepływów pieniężnych) na koniunkturę gospodarczą, np. zmiany cen giełdowych,
2. zmniejszenie wydatków, realnych i memoriałowych, ponoszonych na pokrycie strat z tytułu wahań kursów walutowych, stóp procentowych itp.
3. zmniejszenie kosztów transakcyjnych – zwłaszcza w zakresie transakcji walutowych i procentowych,

4. wzrost dochodów bezpośrednich ze sprzedaży towarów, usług, wzrost prestiżu, oceny ratingowej,
5. zmniejszenie strat z tytułu utraty wartości inwestycji kapitałowych, w tym z tytułu inflacji i zmian kursów walutowych,
6. wzrost wartości zabezpieczenia przy pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania, np. zabezpieczeń majątkowych kredytów bankowych,
7. zmniejszenie zobowiązań podatkowych z tytułu tarczy podatkowej, progresywnego opodatkowania, zobowiązań pozabudżetowych, np. ubezpieczenia społeczne, ulg systemowych i instrumentalnych,
8. unikanie błędów przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych.

Zarządzanie ryzykiem jest pewnym procesem zmierzającym do podjęcia optymalnych decyzji. Wyodrębnić można kilka etapów tego procesu, rys. 2.

Rysunek 2. Zarządzanie ryzykiem

Figure 2. Risk management



Źródło: Opracowanie własne.

Zarządzanie ryzykiem to w istocie kształtowanie optymalnej struktury aktywów i pasywów. Używa się pojęcia strategia decydenta, gdyż wynika z przyjętej przez decydenta koncepcji zasad dywersyfikacji aktywów, oczekiwanej stopy zwrotu z aktywów i oczekiwanej stopy wzrostu wartości firmy, od dostępnych instrumentów minimalizacji ryzyka, możliwości i zakresu stosowania *hedgingu*, czy *arbitrażu*. Konieczne jest również uwzględnienie implikacji z tytułu utraty wartości pieniądza w czasie, możliwości

ubezpieczenia się przed ryzykiem, np. wzrostu kursów walut, czy stóp procentowych. Kreacja strategii decydena obejmuje trzy fazy:

1. faza planowania – wybór celów częściowych, ustalenie struktury preferencji, określenie warunków brzegowych,
2. faza operacyjna – podjęcie decyzji (czas, walor, wolumen kapitału),
3. faza kontroli – monitoring ryzyka, akceptacja stopy zwrotu, aktywizacja portfela aktywów finansowych lub zamknięcie pozycji i akceptacja strat.

Podstawowe typy strategii zarządzania aktywami i pasywami w aspekcie ryzyka, to:

1. strategia **aktywna** – zakładająca uzyskiwanie stopy zwrotu z aktywów na poziomie wyższym od przeciętnego, ale dopuszczająca ryzyko większe od przeciętnego;
2. strategia **pasywna** – stopa zwrotu na poziomie stopy oprocentowania lokat terminowych lub portfela indeksowego, ryzyko jest niższe od przeciętnego, a skrajnym przypadkiem minimalne;
3. strategia **mieszana** – podział portfela aktywów na dwie części lub więcej części ze zróżnicowaną stopą zysku i relatywnie zależną stopą ryzyka.

Wybór strategii przynależy decydentowi, kierownictwu firmy. Duży wpływ na wybór strategii ma sposób finansowania ryzyka. Możliwe są dwa sposoby i oczywiście sposób „łączny”:

1. finansowanie wewnętrzne – polegające na pokrywaniu ewentualnych strat z dochodów generowanych przez firmę, tj. finansowanie z funduszy celowych lub rezerw;
2. finansowanie zewnętrzne – poprzez rekompensatę strat za pomocą ubezpieczeń lub transakcji zabezpieczających (*hedging*) z wykorzystaniem opcji, kontraktów terminowych, sekurytyzacji aktywów²⁸⁰ itp.

Zarządzanie aktywami trwałymi

Fixed asset management

²⁸⁰ Standardowa sekurytyzacja aktywów (zwłaszcza bankowych) realizowana jest za pośrednictwem SPV i emisji akcji zabezpieczonych aktywami samej spółki SPV i aktywami sekurytyzowanymi, np. kredytami długookresowymi - hipotecznymi. Na przełomie wieków w USA wzrosła rola funduszy hedgingowych, za pośrednictwem których realizowana jest sekurytyzacja aktywów niebankowych. Fundusze te emitują certyfikaty, czyli papiery dłużne, zabezpieczone tylko wnoszonymi aktywami, w tym i instrumentami pochodnymi, ADR'ami, ETF i innymi instrumentami o realizacji warunkowej.

Kolejnym obszarem zarządzania aktywami i pasywami jest obszar aktywów trwałych. Nie wnikając w aspekty księgowe i podatkowe, do określenia aktywów trwałych i wyodrębnienia z nich poszczególnych składowych, istotne znaczenie w ich charakterystyce ma cena nabycia i czas eksploatacji. Aktywa trwałe powstają wyłącznie w wyniku inwestycji. Wysokość aktywów trwałych firmy (domeny) zależy od:

- wielkości dotychczasowych aktywów (bilans otwarcia),
- wysokości umorzenia w okresie objętym prognozą,
- wysokości planowanych wydatków inwestycyjnych.

Oznacza to, że wartość bieżących aktywów trwałych określona jest zasadniczo przez decyzje (wydatki) inwestycyjne zrealizowane w przeszłości oraz przez obecne (planowane) decyzje inwestycyjne. Decyzje inwestycyjne wynikają natomiast z prognozowanej wielkości sprzedaży, którą firma (domena) chce (a w przeszłości chciała) - w kolejnych objętych prognozą latach - zrealizować. Na etapie planowania należy rozstrzygnąć, które z proponowanych przez struktury marketingowe i techniczne projektów inwestycyjnych są najkorzystniejsze z punktu widzenia realizacji celu głównego firmy – maksymalizacji majątku akcjonariuszy. Niezależnie od tego, czy i jaki wpływ ma kierownictwo domeny na przydział środków na inwestycje i w którym momencie (przed, w trakcie czy po ustaleniu planu dla przedsiębiorstwa jako całości) ten wpływ realizuje, kierownictwo domeny jest odpowiedzialne za wybór konkretnych projektów inwestycyjnych, jako gremium posiadające najbardziej rzetelne informacje dotyczące projektów inwestycyjnych.

Każdy projekt inwestycyjny, w rezultacie którego kształtowane są aktywa trwałe firmy (domeny), powinien być poddany ocenie z punktu widzenia realizacji celu głównego firmy. Dokonując selekcji projektów inwestycyjnych, decydenci kierują się różnymi kryteriami, wśród których wyróżnić można następujące:

1. potencjalną rentownością inwestycji,
2. okresem zwrotu nakładów inwestycyjnych²⁸¹,
3. zdyskontowanymi strumieniami pieniężnymi netto,
4. wewnętrzną stopą zwrotu.

W literaturze przedmiotu podkreśla się znaczenie dwóch ostatnich kryteriów. Warto zauważyć bezpośrednią zależność pomiędzy tymi kryteriami²⁸². Dla każdego projektu prognozuje się – wariantowo – strumienie pieniężne, które w przyszłości projekt ten będzie generować. Na przyszłe strumienie pieniężne składają się: zysk netto projektu, amortyzacja, zmiany kapitału obrotowego netto oraz wydatki inwestycyjne. Projekty, dla których NPV jest ujemne, są odrzucane, ponieważ powodują one zmniejszenie strumieni pieniężnych firmy i stąd pomniejszają wartość majątku akcjonariuszy. Natomiast projekty, dla których NPV jest dodatnie są projektami dopuszczalnymi. Spośród projektów o dodatnim NPV winien być realizowany tylko ten o najwyższej wartości NPV, ponieważ realizacja takiego projektu oznacza, że firma wybiera projekt charakteryzujący się

²⁸¹ Również w wersji zdyskontowanych wielkości, na podstawie których oblicza się okres zwrotu.

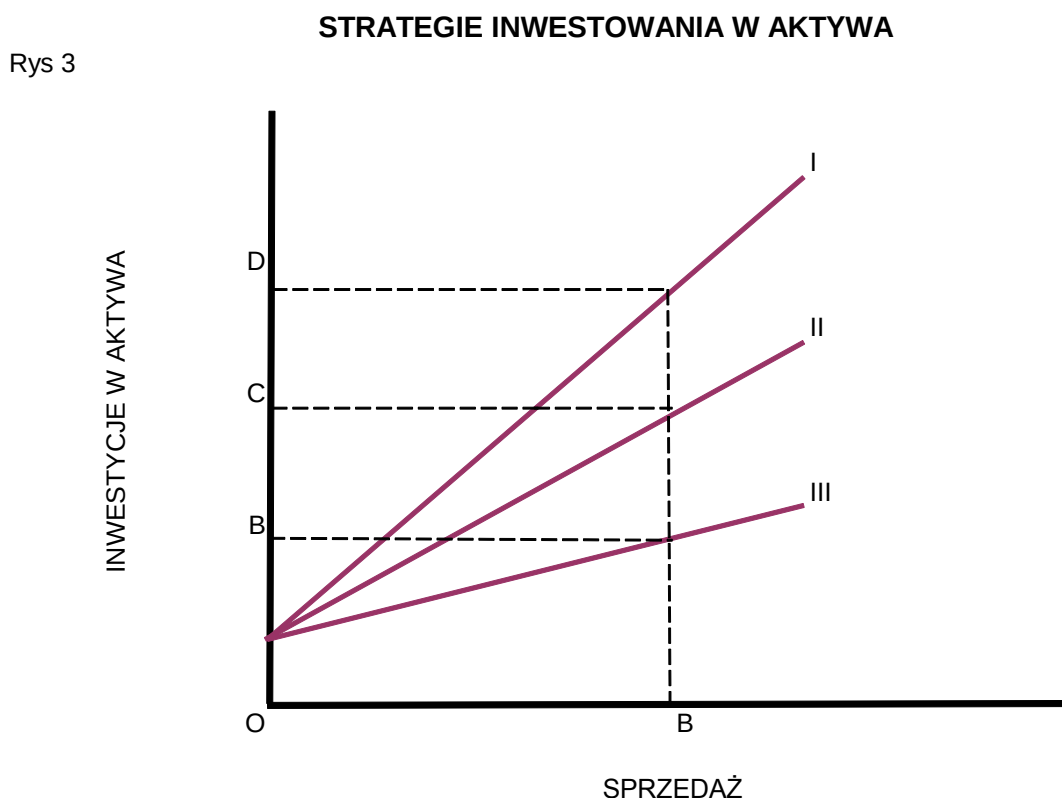
²⁸² Wewnętrzna stopa zwrotu (IRR) stanowi stopę zwrotu zerującą NPV. W tym też znaczeniu IRR jest kryterium z definicji związanym z kryterium NPV, dlatego też w dalszej części pracy kryterium NPV traktowane jest jako zasadnicze kryterium selekcji projektów inwestycyjnych.

najwyższą wartością nadwyżki strumieni pieniężnych, generowanych przez projekt nad wydatkami inwestycyjnymi. Wybór takiego projektu oznacza więc maksymalizację majątku akcjonariuszy. Kryterium NPV jest najbardziej rozpowszechnionym kryterium oceny projektów inwestycyjnych.

W zakresie zarządzania aktywami trwałymi wyróżnić można trzy zasadnicze strategie inwestowania, przedstawia to rys. 3.

Rysunek 3. Strategie inwestowania w aktywa

Figure 3. Asset investment strategies



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: E.F. Brigham, *Podstawy zarządzania finansami*, Warszawa 1996, PWE, tom 3, s. 56.

W oparciu o zaprezentowane na wykresie wielkości można wyróżnić trzy zasadnicze typy strategii inwestowania w aktywa trwałe przedsiębiorstwa, a mianowicie:

1. **Strategia łagodnego inwestowania** w aktywa trwałe lub inaczej strategia konserwatywnego inwestowania w aktywa trwałe. Polega na utrzymywaniu przez przedsiębiorstwo wysokich stanów aktywów trwałych rzeczowych i finansowych. W firmie, która prowadzi taką strategię, inwestuje się „na zapas”. Istniejące stany aktywów trwałych są za wysokie w stosunku do zadań produkcyjnych, które firma

sobie postawiła. Stąd też pojawiają się w niej często sytuacje niewykorzystywania dużej części mocy produkcyjnych. Głównym motywem stojącym za taką strategią inwestowania jest obawa przed niewykonaniem zadań produkcyjnych. Ryzyko ich niewykonania, np. mniejszym parkiem maszynowym, jest oceniane przez kierownictwo firmy na tyle wysoko, by skłonić je do stwarzania parku maszynowego w wielkościach przekraczających obiektywne potrzeby, a więc z dużymi rezerwami. Strategię tę można by nazwać również strategią chomikowania aktywów trwałych. Skoro założone zadania produkcyjne (gospodarcze) można uzyskać mniejszymi aktywami trwałymi (nakład), to zwiększanie aktywów ponad potrzeby wynikające z wielkości tych zadań jest nieracjonalne i prowadzi do spadku stopy zwrotu z aktywów (ROA) oraz stopy zwrotu z kapitału własnego (ROE).

2. **strategia agresywnego inwestowania** - przeciwstawna do tej omówionej powyżej, zwana jest także strategią restrykcyjną. Zgodnie z tą strategią firma stara się wykonać stojące przed nią zadania gospodarcze minimalnym stanem aktywów trwałych rzeczowych i finansowych. Kierownictwo firmy podejmuje bardzo oszczędnie decyzje w zakresie stwarzania aktywów trwałych. Wskutek tego firma nie posiada niezbędnych rezerw produkcyjnych na wypadek np. awarii i przestojów z przyczyn losowych bądź na wypadek gwałtownego wzrostu popytu. Takie postępowanie wyrażać się może także i tym, że urządzenia produkcyjne eksploatowane będą nadmiernie, na granicy możliwości technicznych, bez prowadzenia koniecznych remontów i konserwacji. Te i podobne temu działania prowadzić mogą do wzrostu ryzyka niewykonania założonych zadań gospodarczych. Niskie nakłady na aktywa trwałe mogą z jednej strony, oznaczać wzrost efektywności działania wyrażającej się wzrostem ROA i ROE, z drugiej jednak strony, strategia ta prowadzi do wzrostu ryzyka działalności.
3. **Strategia pośrednia**, zwana także umiarkowaną. Łączy ona elementy obydwu wyżej omówionych strategii w tym znaczeniu, że stara się pogodzić dwie przeciwstawne tendencje – nadmierne i agresywnie oszczędne inwestowanie w aktywa trwałe. Ten typ strategii umożliwia zbalansowanie ryzyka niewykonania założonych zadań gospodarczych z efektywnością mierzoną ROA i ROE.

Na decyzję o wyborze strategii wpływ mają co najmniej trzy czynniki:

1. Skłonność do ryzyka decydentów – lub odwrotność, czyli awersja do ryzyka.

2. Koszt kapitału – zarówno kapitału obcego (miarą jest stopa oprocentowania kredytów), jak i kapitału własnego (miarą jest stopa dywidendy). Przydatnym narzędziem oceny i optymalizacji kapitałów jest koncepcja średnioważonego kosztu kapitału – WACC.
3. Prognozowanie i planowanie zarówno w ujęciu średniookresowym, jak i długo okresowym – strategicznym.

Sprawnie zarządzane przedsiębiorstwo planuje swoją działalność, opierając się na prognozach sprzedaży i to zazwyczaj kilkuletnich dotyczących poszczególnych segmentów rynku. Na podstawie tych prognoz formułowana jest opinia o atrakcyjności danego segmentu rynku na podstawie przewidywanego wzrostu rynku, możliwych do osiągnięcia marż, intensywności konkurencji, itp. Zapadające decyzje dotyczą wyboru rynku docelowego. Mogą one polegać na utrzymaniu bądź powiększeniu udziału w dotychczasowych rynkach (segmentach), na wycofaniu się z dotychczasowych segmentów czy wreszcie na wejściu na nowe segmenty rynku (nowe produkty) danej domeny. Na szczeblu domeny zapadają strategiczne dla niej decyzje dotyczące określenia segmentów rynku wraz z przydziałem środków umożliwiających realizację zamierzeń. Prognozy odnoszące się do rynków docelowych stanowią podstawę do sporządzenia prognoz podstawowych sprawozdań finansowych firmy tzn. bilansu, rachunku strat i zysków oraz sprawozdania z przepływu środków pieniężnych. Innymi słowy, na podstawie prognoz sprzedaży określa się aktywa, ich wielkość i strukturę oraz przesądza się o strukturze finansowania aktywów. Proces planowania strategicznego nie jest oczywiście tak prosty²⁸³. Wymaga on wielu uzgodnień pomiędzy elementami struktury organizacyjnej firmy (domeny). Zarządzanie finansami rozpoczyna się więc na etapie planowania, przy czym winno ono być wariantowe, co zwiększa elastyczność działania podmiotu. Nie jest dobrą rzeczą, ale niestety nagminną, modyfikacja planów. W części zmiany wynikają z czynników zewnętrznych – niezależnych, często są jednak skutkiem błędów w planowaniu.

Finansowanie aktywów trwałych

Fixed asset financing

Źródłami finansowania aktywów są kapitały zwane również funduszami, dzielą się na:

I podział

- a. kapitały własne,
- b. kapitały obce.

II podział

²⁸³ Patrz Gołębiowski T., *Zarządzanie strategiczne. Planowanie i kontrola.*, Warszawa 2001, Difin, s. 51-80.

- a. długoterminowe – stanowią tzw. kapitał stały, na który składają się kapitały własne oraz kapitały obce długoterminowe,
- b. krótkoterminowe – to kredyty i pożyczki o krótkim terminie zapadalności (do 1 roku), zobowiązania bieżące, zaległości podatkowe.

W ramach zarządzania aktywami i pasywami podmiotów gospodarczych zastosowanie mają dwie grupy zasad²⁸⁴:

1. reguła pionowej struktury kapitału,
2. reguły poziomej struktury kapitału:
 - złota reguła finansowania,
 - złota reguła bilansowa.

Pierwsza z nich dotyczy proporcji pomiędzy kapitałem własnym i obcym bez wnikania w strukturę czasową kapitału i przyjmuje się, że „... idealny stosunek między nimi powinien wynosić 1:1 lub 2:1. W takim przypadku kapitał obcy jest w pełni zabezpieczony kapitałem własnym.”²⁸⁵

Reguły poziomej struktury kapitału określają proporcje pomiędzy wartością określonego rodzaju aktywów a sposobem ich sfinansowania. Złota reguła finansowania wiąże okres finansowania z okresem użytkowania danego aktywu. Zgodnie z tą regułą aktywa trwałe winny być finansowane kapitałem długoterminowym. Aktywa trwałe pozostają w firmie długo, więc powinny być finansowane kapitałem długoterminowym. Aktywa obrotowe powinny być sfinansowane kapitałem krótkoterminowym²⁸⁶.

Natomiast złota reguła bilansowa stanowi uszczegółowienie reguły poprzedniej²⁸⁷. W myśl tej reguły majątek trwały winien być sfinansowany kapitałem własnym²⁸⁸. Majątek

²⁸⁴ Borowiecki R., *Zarządzanie kapitałem trwałym w przedsiębiorstwie*, Kraków 1993, Wydawnictwo i Drukarnia „Secesja”, s. 34-35.

²⁸⁵ Borowiecki R., *ibidem*, s.35. Jednakże cytowany tu autor dodaje, że w praktyce firmy ustalają optymalne dla nich relacje, które odbiegają od wzorcowych, idealnych.

²⁸⁶ Waśniewski T. i Skoczylas W. prezentują te relacje w postaci równań i nierówności, z których wynika, że stosunek majątku trwałego do kapitału długoterminowego powinien być równy lub mniejszy od 1, a stosunek majątku obrotowego do kapitału krótkoterminowego powinien być równy bądź większy od 1. Podkreśla się tu, że „... kapitał nie może być dłużej związany czasowo z danym składnikiem majątku, aniżeli wynosi okres pozostawiania tego kapitału w przedsiębiorstwie.” Waśniewski T., Skoczylas W., *Ocena sytuacji kapitałowo-majątkowej (układ poziomy)*, w: *Rachunkowość* nr 6/93, s.206.

²⁸⁷ W wąskim ujęciu złotej reguły bilansowej majątek trwały powinien być finansowany kapitałem własnym. Również w tej wersji reguły kapitał własny finansuje stałą część aktywów obrotowych. W szerszym ujęciu złotej reguły bilansowej źródłem sfinansowania majątku trwałego powinien być kapitał własny lub kapitał stały. Aktywa długoterminowe (w tym , stała część aktywów obrotowych) powinny być finansowane kapitałem stałym. Bielawska A., *Finanse przedsiębiorstwa. Teoria i praktyka*, Szczecin 2000, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, s. 213. A. Bielawska, w cytowanej pracy, ocenia również wady i zalety złotej reguły finansowej i bilansowej dla potrzeb określenia struktury kapitałowej firmy.

²⁸⁸ Dopuszcza się też finansowanie kapitałem obcym długoterminowym. Kapitał długoterminowy własny i obcy określany jest mianem kapitału stałego.

obrotowy winien być sfinansowany kapitałem własnym oraz kapitałem obcym krótkoterminowym. Każdy inny sposób sfinansowania aktywów nie jest prawidłowy²⁸⁹.

W zakresie finansowania aktywów trwałych wyróżnia się trzy strategie:

- a. strategia konserwatywna,
- b. strategia agresywna,
- c. strategia umiarkowana.

Strategia konserwatywna polega na tym, że aktywa trwale finansowane są w całości kapitałem własnym. Jest to najbardziej zachowawczy sposób sfinansowania aktywów trwałych. Skutkiem stosowania jest rezygnacja z efektu dźwigni finansowej, ale ryzyko związane z pozyskaniem i obsługą kapitałów obcych jest zdecydowanie mniejsze. Mankamentem tej strategii jest „nacisk” na pozyskanie kapitałów własnych, np. poprzez emisję akcji. Tenże nacisk przekłada się na wzrost kosztów kapitału własnego (wyższe dywidendy). A jeżeli jeszcze dodać do tego efekt podatkowy wynikający z tzw. „tarczy podatkowej”²⁹⁰, to dochodzimy do wniosku, że omawiana strategia w gruncie rzeczy prowadzi do wzrostu kosztu kapitału.

Strategia agresywna polega na posiłkowaniu się kredytami, pożyczkami i innymi zewnętrznymi źródłami finansowania aktywów trwałych. Znane są przypadki, w których kapitał stały nie wystarczał na sfinansowanie aktywów trwałych. Potencjalnie, strategia agresywna jest najbardziej efektywną, jeśli chodzi o zyskowność kapitału własnego, ale jednocześnie najbardziej ryzykowną, jeśli chodzi o ryzyko finansowe, ryzyko utraty płynności. Można sobie wyobrazić warianty tej strategii, które różnią się pomiędzy sobą proporcjami finansowania aktywów trwałych kapitałem własnym i długiem krótko- i długoterminowym. Oferując jednocześnie niski WACC strategia ta kreuje wyższe ryzyko finansowe w miarę zwiększania się długu w finansowaniu aktywów trwałych, a długu krótkookresowego szczególności. Wierzyciele, którzy dostarczają firmie kapitał, tolerując początkowo rosnący udział długu w finansowaniu aktywów trwałych, mogą stracić cierpliwość, gdy udział ten będzie rosł a firma sięgać będzie coraz obficiej do kapitału krótkoterminowego. Rosnące wówczas lawinowo ryzyko finansowe skłoni najprawdopodobniej wierzycieli do żądania wyższych stóp zwrotu z udostępnionego firmie kapitału bądź nie odnawiania umów kredytowych, pożyczkowych. W takiej sytuacji firmie stosującej strategię agresywną trudno będzie zrefinansować kapitał na dotychczasowych warunkach i w dotychczasowych rozmiarach. Strategia ta, w najbardziej agresywnych wariantach, grozi bardzo poważnie bankructwem firmy²⁹¹.

²⁸⁹ Praktyka pokazuje, że firmy wybierają bardzo często inne proporcje finansowania jako proporcje optymalizujące strukturę kapitału za względu na cel, którym jest maksymalizacja majątku właścicieli.

²⁹⁰ Efekt „tarczy podatkowej” wynika z faktu, że odsetki od kredytów są kosztem uzyskania przychodów, natomiast dywidendy (wyplacane z zysku po opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych) są opodatkowane dodatkowo podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

²⁹¹ W początkowym okresie transformacji polskiej gospodarki to banki przyczyniały się do utrzymywania w pewnej grupie firm agresywnej struktury finansowania w najbardziej skrajnym ujęciu. W okresie tym banki nie oferowały długoterminowych kredytów na sfinansowanie inwestycji lub oferowały je w bardzo wąskim zakresie. Powstające wówczas firmy - jak również firmy już istniejące - na bazie entuzjazmu związanego z nowymi, dotychczas nie spotykanymi, możliwościami musiały w jakiś sposób finansować aktywa trwałe. Banki, w tym banki nowopowstałe, udzielały kredytów krótkoterminowych, które faktycznie finansowały aktywa długoterminowe. Brak było procedur bankowych ograniczających takie praktyki a procedury już istniejące nie były przestrzegane. Można by więc powiedzieć, że w pewnym stopniu banki były współautorami agresywnego finansowania aktywów trwałych w najbardziej agresywnej postaci.

Strategia umiarkowana - zgodnie ze strategią umiarkowaną aktywa trwałe powinny być sfinansowane głównie przez kapitał własny. Część aktywów trwałych nie sfinansowana kapitałem własnym powinna być pokryta kapitałem obcym długoterminowym. Obcy kapitał długoterminowy stanowi uzupełnienie kapitału własnego, którego wielkość jest zbyt mała, by sfinansować całość aktywów trwałych. Innymi słowy, ten typ strategii bazuje na finansowaniu aktywów trwałych kapitałem stałym²⁹². Ze względu na to, że strategia ta dopuszcza kapitał obcy długoterminowy do finansowania aktywów trwałych, powstanie szansa na wzrost stopy zwrotu z kapitału własnego (ROE). Pojawia się efekty dźwigni finansowej. W porównaniu ze strategią konserwatywną, strategią umiarkowaną charakteryzuje niższy średni koszt kapitału ze względu na oszczędności podatkowe wynikające z zaliczenia odsetek od długoterminowego długu do kosztów uzyskania przychodu. Jednocześnie istnieje będzie, ze względu na udział długu w finansowaniu, ryzyko utraty płynności. Wysokość tego ryzyka uzależniona będzie od udziału długu w finansowaniu aktywów trwałych. Przy założeniu jednak, że długoterminowy kapitał obcy uzupełnia tylko kapitał własny i nie jest kapitałem dominującym, wydaje się, że ryzyko utraty płynności jest umiarkowane.

Zarządzanie aktywami obrotowymi

Current asset management

Rys. 3 posłużyć może również do zobrazowania i wyjaśnienia strategii inwestowania w te aktywa obrotowe. Przy czym na osi y odkladać będziemy wysokość aktywów bieżących. Ze względu na różne podejście kierownictwa przedsiębiorstw do kreowania wielkości i struktury aktywów bieżących (obrotowych) wyróżnić można trzy rodzaje strategii:

Strategia konserwatywna - polega na utrzymywaniu przez przedsiębiorstwo wysokich stanów aktywów obrotowych: gotówki, papierów wartościowych przeznaczonych do obrotu, należności, zapasów. Punktem centralnym tej strategii jest dążenie do osiągnięcia przez firmę wysokiego stopnia płynności aktywów obrotowych poprzez utrzymywanie dużych, nadmiernych rozmiarów aktywów o największej płynności tzn. gotówki i łatwo zbywalnych papierów wartościowych przeznaczonych do obrotu w danym roku obrachunkowym²⁹³. Wysokie stany aktywów bieżących wynikają z oceny ryzyka zmienności warunków gospodarowania przez kierownictwo firmy i, związanego z tym ryzykiem, ryzyka utraty płynności. Im większa niepewność co do przebiegu zjawisk gospodarczych przyszłości, tym większa skłonność kierownictwa do chomikowania²⁹⁴. Większe zasoby gotówki, krótkoterminowych papierów wartościowych, należności i zapasów zwiększają prawdopodobieństwo utrzymania ciągłości procesów gospodarczych. Strategia ta charakteryzuje się również dążeniem do wzrostu sprzedaży poprzez bardziej liberalną politykę kredytową w stosunku do odbiorców²⁹⁵. Polega ona na wydłużaniu terminów płatności za dostarczone produkty, wzrost rabatów itp., co generalnie dla odbiorców oznacza większą łatwość finansowania przez dostawcę. Wskutek tej polityki wzrastają zazwyczaj należności ze wszystkimi tego stanu rzeczy konsekwencjami, a więc

²⁹² Por. również Bień. W., *Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa*, Warszawa 1996, Difin, s.144.

²⁹³ Sierpińska M., Wędzki D., *Zarządzanie płynnością finansową w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1997, Wydawnictwo Naukowe PWN, s.101-102, Brigham E.F., *Podstawy...*, op. cit., tom 3, s. 55-56., Czekał J., Dresler Z., *Podstawy...*, op. cit., s.152.

²⁹⁴ Por. między innymi Brigham E.F., *Podstawy...*, op. cit., s. 56-57.

²⁹⁵ Por. Czekał J., Dresler Z., *Podstawy...*, op. cit., s. 152. Sierpińska M., Wędzki D., *Zarządzanie...*, op. cit., s. 102.

wzrostem należności przeterminowanych i straconych. Wzrost rozmiarów aktywów bieżących sprawia, że rosną koszty utrzymywania tych aktywów, co dodatkowo obniża zyskowność firmy. W sumie więc strategia konserwatywna utrzymując wysoką płynność zmniejsza ryzyko niewypłacalności przedsiębiorstwa, lecz jednocześnie osiąga ten stan rzeczy kosztem zyskowności. Strategia ta zawsze prowadzi do wydłużenia cyklu konwersji gotówki, rozumianego jako liczba dni upływająca od daty zaangażowania gotówki w proces gospodarczy firmy do daty odzyskania gotówki w wyniku inkasa należności. Strategia ta jednocześnie prowadzi do wzrostu zapotrzebowania na kapitał obrotowy netto, powodując także wzrost kosztów wynikający z konieczności pozyskania tego kapitału.

Strategia agresywna - polega ona na kształtowaniu aktywów obrotowych na minimalnym poziomie, przede wszystkim niski stan gotówki w kasie i na kontach bankowych, dążenie do minimalizacji należności krótkoterminowych i łatwo zbywalnych papierów wartościowych, należności czy zapasów²⁹⁶. Przedsiębiorstwo prowadzi także restryktywną politykę kredytową wobec odbiorców, co oznacza minimalizację stanu należności, ale grozi zmniejszeniem sprzedaży. Niskie stany aktywów obrotowych sprawiają, że koszty ich utrzymywania są zminimalizowane. Skraca się cykl konwersji gotówki. Maleje w związku z tym zapotrzebowanie na kapitał obrotowy netto. W rezultacie tej strategii rośnie zyskowność przedsiębiorstwa przy jednoczesnym wzroście ryzyka utraty płynności.

Strategia umiarkowana - plasuje się pomiędzy obydwojema powyżej zaprezentowanymi strategiami. W rezultacie tej strategii uzyskuje się umiarkowaną płynność przy przeciętnej zyskowności.

Finansowanie aktywów obrotowych

Current asset financing

Możliwe są trzy strategie finansowania aktywów obrotowych ze względu na ich zależność od wahań gospodarczych²⁹⁷:

Strategia konserwatywna - polega ona na tym, że aktywa obrotowe, w całości lub w zdecydowanej większości, finansowane są kapitałem stałym - długookresowym. W pierwszej kolejności kapitałem własnym, w drugiej, kapitałem obcym, ale o długim terminie zapadalności²⁹⁸. O stopniu konserwatyzmu tej strategii decyduje to, w jakim

²⁹⁶ Lub inaczej strategia restryktywnego inwestowania w aktywa bieżące.

²⁹⁷ Klasyfikacje strategii finansowania aktywów obrotowych można znaleźć w wielu pracach. Por. Brigham E.F., Podstawy..., op. cit., s.58-60., Czekaj J., Dresler Z., Podstawy..., op. cit., 186-190., Krzemińska D., Finanse przedsiębiorstw, Poznań 1996, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, s.76-77., Sierpińska M., Wędzki D., Zarządzanie..., op. cit., s.106-108, Jog V., Suszyński C., Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa, Warszawa 1995, Centrum Informacji Menedżera, s. 198-201., Zalewski H., Polityka strategii w zarządzaniu finansami firmy, Gdańsk 1999, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., s. 19-23., Kowalczyk J., Kusak A., Finanse firmy dla menedżerów, Warszawa 1995, Praktyczna Szkoła Innowacji, s.94.

²⁹⁸ W. Bień nazywa ten rodzaj strategii strategią zachowawczą, twierdząc, że zgodnie z tą strategią „...prawie całość majątku obrotowego (a więc nie tylko majątek trwały) powinna być pokryta kapitałami stałymi.” Środki pieniężne, które pojawić się mogą w przypadku zmniejszenia się stanu „niegotówkowych środków obrotowych” powinny być czasowo inwestowane w depozyty bankowe czy bony skarbowe. Te płynne inwestycje, lepiej oprocentowane niż bieżące rachunki bankowe, powinny stanowić swoisty bufor bezpieczeństwa, swoiste rezerwy służące sfinansowaniu potrzeb w przypadku konieczności powiększenia „niegotówkowych środków

stopniu zmienna część aktywów obrotowych finansowana jest przez kapitał stały (długoterminowy). W krańcowym przypadku całość majątku obrotowego finansowana jest kapitałami długoterminowymi. Pozostała część zmiennych aktywów obrotowych sfinansowana jest kapitałem obcym krótkoterminowym: kredytem krótkoterminowym, bądź/i upłynnionymi krótkoterminowymi papierami wartościowymi nagromadzonymi w czasach, w których firma inwestowała nadwyżki płynności w papiery wartościowe. W krańcowym przypadku całość majątku obrotowego finansowana jest kapitałami długoterminowymi: wyłącznie własnym²⁹⁹ bądź własnym powiększonym o kapitał obcy długoterminowy (dług długoterminowy)³⁰⁰. Strategia ta oznacza wysokie koszty finansowania ze względów, o których napisano wcześniej. Strategia konserwatywna zapewnia utrzymanie wysokiego stopnia płynności, ograniczenie ryzyka jej utraty, ale dokonuje się to kosztem zyskowności firmy. Ponadto, należy wziąć pod uwagę jeszcze jeden aspekt wiążący się z tym typem strategii. Jeśli „zawyżony” WACC jest efektem tej strategii, to analiza projektów inwestycyjnych przebiega pod dyktando wysokiej minimalnej stopy zwrotu z projektów inwestycyjnych. Zawęzi to pole wyboru akceptowalnych projektów, które sfinansowane tańszą kombinacją kapitału dałyby lepsze efekty (wyższe NPV) i przysporzyłyby właścicielom firmy więcej korzyści.

Strategia agresywna - Na drugim, przeciwnym krańcu strategii plasuje się strategia agresywna. Polega ona na tym, że tylko część (lub wcale) stałych aktywów obrotowych finansowana jest kapitałem stałym (długoterminowym). O stopniu agresywności tej strategii stanowi to, w jakiej części stałe aktywa obrotowe finansowane są kapitałem stałym. W krańcowym przypadku kapitał stały w ogóle nie jest źródłem finansowania stałych aktywów obrotowych, co więcej, część aktywów trwałych może nie być sfinansowana kapitałem stałym, lecz zobowiązaniami krótkoterminowymi³⁰¹. Aktywa obrotowe stałe, które nie zostały³⁰² sfinansowane kapitałem stałym i zmienne aktywa obrotowe finansowane są zobowiązaniami krótkoterminowymi. Ta strategia oferuje wysoką zyskowność, sprzyja wzrostowi stopy zwrotu z kapitału własnego poprzez intensywne wykorzystanie dźwigni finansowej. W wyniku zastosowania tej strategii maleje koszt kapitału ze wszystkimi konsekwencjami dla procesu wyboru projektów inwestycyjnych. Jednocześnie jest to krańcowo ryzykowny typ strategii nie tylko dlatego, że rośnie gwałtownie ryzyko utraty płynności (rośnie ryzyko finansowe rozumiane jako ryzyko wypłacalności) wynikające z dużej proporcji długu w stosunku do kapitału własnego, lecz także dlatego, że wewnętrzne proporcje długu (przewaga kapitałów obcych krótkoterminowych nad długoterminowymi) są z punktu widzenia utrzymania płynności bardzo ryzykowne³⁰³. Strategia agresywna grozi utratą płynności, a w skrajnym przypadku bankructwem firmy.

obrotowych”. Bień.W., *Zarządzanie...*, op. cit. s.149. Pozostałe typy strategii Bień określa mianem umiarkowanej i dynamicznej. Por. Bień W., *ibidem*, s.150.

²⁹⁹ Sierpińska M., Wędzki D., *Zarządzanie...*, op. cit., s.102.

³⁰⁰ Por. Brigham E.F., *Podstawy...*, op. cit., s. 60.

³⁰¹ Bień w cytowanej pracy w ten właśnie sposób definiuje strategię dynamiczną. Utrzymuje on, że w tym typie strategii aktywa obrotowe, bez względu na podział na stałe i zmienne, finansowane są zobowiązaniami krótkoterminowymi. W naszym ujęciu takie finansowanie jest krańcowym wariantem strategii agresywnej.

³⁰² Jednakże okazać się może, że wierzyciele dostarczający firmie kapitał, obserwując wzrost udziału długu w finansowaniu, a w szczególności wzrost udziału długu krótkookresowego, żądać zacząć wyższej stopy zwrotu z pożyczonego kapitału. Jeśli reakcje takie nasilą się to, wraz ze wzrostem ryzyka finansowego, wzrastać zacznie WACC.

³⁰³ Chodzi tu o krótkie terminy wymagalności istotnej części pasywów. Ryzyko utraty płynności rośnie, im większą część pasywów stanowią kapitały obce krótkoterminowe.

Strategia umiarkowana - istotą strategii umiarkowanej jest nawiązanie w niej do złotych reguł. Stałe aktywa obrotowe finansowane są kapitałem stałym długoterminowym. Zmienna część aktywów obrotowych finansowana jest kapitałami krótkoterminowymi. Stosuje się zasadę dopasowania terminów zapadalności aktywów do wymagalności pasywów, którą można by ująć następująco: korzystaj z długoterminowych źródeł finansowania jeśli twoje aktywa są długoterminowe, a z krótkoterminowych jeśli twoje aktywa są krótkoterminowe. Ponadto, staraj się dopasować również okres finansowania poszczególnych aktywów do wymagalności poszczególnych pasywów³⁰⁴. Efektem tej strategii jest umiarkowana płynność i przeciętna zyskowość.

Zarządzanie portfelem aktywów

Asset portfolio management

We wcześniejszych częściach niniejszego artykułu koncentrowaliśmy się na podziale aktywów na trwałe i obrotowe. Istnieje jeszcze inny podział aktywów na **aktywa finansowe** i **aktywa niefinansowe**. Ten podział bywa przydatny w tzw. analizie portfelowej, która też znalazła swoje eksponowane miejsce w teorii i praktyce zarządzania aktywami i pasywami. **Aktywa finansowe** to ogół posiadanych środków pieniężnych, wycenialna wartość instrumentów kapitałowych wyemitowanych przez inne jednostki, a także wynikające z kontraktu (umowy) wycenialne prawo do otrzymania w przyszłości aktywów pieniężnych lub prawo wymiany instrumentów finansowych z inną jednostką. **Aktywa niefinansowe** to przede wszystkim składniki rzeczowe majątku podmiotu gospodarczego oraz wartości niematerialne i prawne. Rozszerzająca definicja ekonomiczna zalicza również do aktywów niefinansowych wartość kadry menedżerskiej, znaku firmowego, organizacji, wycenę lokalizacji, powiązań handlowych, sieci dystrybucyjnej itp.

Warunkiem *sine qua non* przypisania do aktywów finansowych jest ich realna wycena na dany moment. Składniki, dla których nie można ustalić kwoty możliwej do uzyskania ze sprzedaży, na tzw. godziwych warunkach, nie są zaliczane do aktywów finansowych, stanowią o tym Międzynarodowe Standardy Rachunkowości definiując tzw. wartość godziwą. Warto zwrócić uwagę, że immanentną cechą wszystkich tak rozumianych aktywów jest bezpośredni lub pośredni udział w generowaniu strumienia dochodów podmiotu gospodarczego.

Portfel inwestycyjny, *portfolio*, oznacza zbiór elementów o zróżnicowanym charakterze i udziale. Określnik inwestycyjny oznacza, że jest lub będzie sfinansowany z dostępnych kapitałów. Z założenia portfel inwestycyjny to całość lub część aktywów podlegających zarządzaniu w zakresie:

- a. dywersyfikacji – kształtowanie struktury portfela,
- b. wycena elementów składowych i wolumenu portfela,
- c. wycena ryzyka składowych i wolumenu portfela,
- d. ocena rentowności – oczekiwana stopa zysku a portfela aktywów

³⁰⁴ Trudno nie zgodzić się z A. Bielawską, że informacje zawarte w bilansie firmy nie są wystarczająco szczegółowe, by wyłącznie na ich podstawie wnioskować o stopniu dopasowania. Jednakże w każdej firmie można znaleźć, poza bilansem, informacje, które to umożliwiają. Por. Bielawska A., *Finanse...*, op. cit. s. 213-214.

Najprostszym portfelem jest zbiór dwóch elementów A i B różniących się:

- a. oczekiwaną stopą zysku,
- b. dopuszczalnym ryzykiem,
- c. udziałem w portfelu inwestycyjnym,
- d. współzależnością obu elementów - autokorelacja

Najważniejsze atrybuty portfeli inwestycyjnych aktywów:

- a. zależność relacji stopa zysku – ryzyko w odniesieniu do zróżnicowanych elementów i portfela, to jest rosnąca stopa zysku obciążona rosnącym ryzykiem i vice versa,
- b. zróżnicowane ceny nabycia i aktualne wartości składowych i portfela,
- c. dozowanie – minimalna wielkość pojedynczego elementu,
- d. terminy zapadalności – zasada asymetryczności,
- e. czas trwania portfela – nie ma portfeli bezczasowych,
- f. konieczność dyskontowania przychodów z alokacji portfelowej,
- g. możliwość wyboru elementu dominującego w portfelu,
- h. celowe wykorzystanie strategii inwestycyjnych do optymalizacji portfeli

Podjęcie decyzji inwestycyjnych to wybór walorów mających tworzyć portfel inwestycyjny oraz czas dokonania transakcji kupna – czyli aktywowania portfela oraz czas sprzedaży czyli rozwiązania portfela. Istota strategii budowy portfeli i realizacji zysków z nich jest dywersyfikacja względem omawianego wcześniej ryzyka oraz prognozowanie zmian wartości portfela i jego składowych. Skala dywersyfikacji portfela jest teoretycznie nieograniczona. Jedyne ograniczenia wynikają z tzw. *warunków brzegowych*, tj. nieliniowych zmian liczby elementów i ich udziałów w portfelu oraz asymetryczności zmian stóp zwrotu. Podstawowym motywem dywersyfikacji portfeli jest wrodzona awersja do ryzyka, czyli niechęć do ponoszenia potencjalnie większych strat od wartości przyjętej umownie za graniczną. Awersja do ryzyka jest stopniowalna, najwyższy jej stopień to *crashofobia*. W przypadku portfeli inwestycyjnych składających się z papierów wartościowych notowanych na giełdzie przydatne są metody z zakresu analizy technicznej bądź fundamentalnej.

Praktyka gospodarcza wskazuje na kilka ważnych funkcji³⁰⁵ sprawnego zarządzania portfelem inwestycyjnym, zwłaszcza w zakresie minimalizacji ryzyka portfelowego. Skutkiem wypracowanych teorii, narzędzi i zasad praktycznych jest nie tylko wzrost wartości firmy, ale kilka innych pozytywnych efektów³⁰⁶. W strategii budowy portfeli i sterowania ryzykiem mogą być podejmowane dwa rodzaje działań³⁰⁷:

³⁰⁵ J. Dubisz, Z. Olejniczak, *Rynek finansowy, efektywność, wycena, ryzyko*, WSzMiZ, Leszno 2003, s. 143-144.

³⁰⁶ Szerzej J. Dubisz, Z. Olejniczak, *Rynek*, op. cit, s. 138 - 144.

³⁰⁷ W.L. Jaworski, *Współczesny bank*, Poltext, Warszawa 1998, s. 316.

- a. aktywna strategia przeciwdziałania ryzyku,
- b. pasywna strategia przeciwdziałania ryzyku.

Wyodrębnić można również dwa typy zarządzania ryzykiem portfelowym³⁰⁸:

- a. **zarządzanie ryzykiem od góry do dołu (top-down)** – polega to na ustaleniu przez zarząd instytucji określonego całkowitego poziomu ryzyka finansowego, a następnie określeniu limitów dla poszczególnych jednostek organizacji,
- b. **zarządzanie ryzykiem od dołu do góry (bottom-up)** – polega to na określeniu miejsc powstawania ryzyka, a następnie konsolidacji jego wartości w celu ustalenia całkowitego poziomu ryzyka.

Zakończenie

Conclusion

Sprawne zarządzanie podmiotem gospodarczym w tradycyjnym ujęciu kojarzone było przede wszystkim z maksymalizacją rentowności i utrzymaniem płynności finansowej. Pierwszy dezyderat wynikał z przyjęcia klasycznej funkcji celu: maksymalizacja zysku jako obowiązującego powszechnie i bezwarunkowo dogmatu, drugi wynikał z praktyki, upadłość i bankructwo firm wynika w zdecydowanej większości przypadków, nie z braku zysków, ale z tytułu utraty płynności finansowej.

Współcześnie sprawność działania podmiotu gospodarczego warunkują zmienne rynkowe, a tym samym ryzyko wszelkiego rodzaju: finansowe, niefinansowe, kursowe, walutowe, utraty płynności, inwestycyjne, operacyjne itp.

Zarządzanie aktywami i pasywami jako dziedzina naukowa, ale i praktyka gospodarcza odpowiada na współczesne zapotrzebowania menedżerów na wiedzę w zakresie kształtowania struktury aktywów, dopasowania pasywów do specyficznych atrybutów pasywów finansowych, niefinansowych, optymalizacji portfeli aktywów itd.

Niniejsze opracowanie jest próbą takiego nowego, usystematyzowanego podejścia i załącznikiem szerszego opracowania tych zagadnień.

Literatura

Bibliography

- Bielawska A., *Finanse przedsiębiorstwa. Teoria i praktyka*, Szczecin 2000, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego
- Bień W., *Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa*, Warszawa 1996, Difin.
- Borowiecki R., *Zarządzanie kapitałem trwałym w przedsiębiorstwie*, Kraków 1993, Wydawnictwo i Drukarnia „Secesja”.

³⁰⁸ www.rafa.hg.pl/ryzyko/nowe/ryzyko%20finansowe%20zarzadzanie%20ryzykiem.html, także: www.seria.home.pl/2007_zeszyt3/17_jarzebowski.pdf, oraz: http://manhaz.cyf.gov.pl/manhaz/szkola/pdf/S5/Metody%20oszac%20ryzyk_Seveso/Przewodnik/Rozdzial_4.pdf

- Choudry M., *Bank Asset and Liability Management: Strategy, Trading, Analysis*, Wiley 2007.
- Czekaj J., Dresler Z., *Podstawy zarządzania finansami firm*, Warszawa 1996, Wydawnictwo Naukowe PWN, s.16.
- Dubisz J., Olejniczak Z., *Inwestycje kapitałowe, ryzyko, wycena, dywersyfikacja portfeli inwestycyjnych*, WSZiB 2003.
- Dubisz J., Olejniczak Z., *Rynek finansowy, efektywność, wycena, ryzyko*, WSzMiZ, Leszno 2003.
- Gołębiowski T., *Zarządzanie strategiczne. Planowanie i kontrola.*, Warszawa 2001, Difin,
- Jaworski W.L., *Współczesny bank*, Poltext, Warszawa 1998.
- Kowalczyk J., Kusak A., *Finanse firmy dla menedżerów*, Warszawa 1995, Praktyczna Szkoła Innowacji.
- Sierpińska M., Wędzki D., *Zarządzanie płynnością finansową w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1997, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, Dz. U. 2005 Nr 183 poz. 1538 Art. 39-43 a także art. 44-45.
- Waśniewski T., Skoczylas W., *Ocena sytuacji kapitałowo-majątkowej* (układ poziomy), [w:] Rachunkowość nr 6/93.
- Zalewski H., *Polityka strategia w zarządzaniu finansami firmy*, Gdańsk 1999, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o.
- www.rafa.hg.pl/ryzyko/nowe/ryzyko%20finansowe%20zarzadzanie%20ryzykiem.html,
- www.seria.home.pl/2007_zeszyt3/17_jarzebowski.pdf,
- http://manhaz.cyf.gov.pl/manhaz/szkola/pdf/S5/Metody%20oszac%20ryzyk_Seveso/Przewodnik/Rozdzial_4.pdf

Kluczowe obszary zarządzania aktywami i pasywami przedsiębiorstwa

Streszczenie

W niniejszym artykule zaprezentowano najważniejsze zagadnienia z zakresu zarządzania aktywami i pasywami, ang. Asset and Liability Management (ALM). Punktem wyjścia rozważań był wzrost wartości firmy poprzez zarządzanie inwestycjami w aktywa trwałe i obrotowe oraz wybór źródeł finansowania tych inwestycji – kapitały obce i kapitały własne. Optymalizacja inwestowania i zarządzanie portfelem aktywów realizowane być może poprzez wybór właściwej strategii inwestowania i finansowania. Zarządzanie aktywami finansowymi i niefinansowymi we współczesnej gospodarce rynkowej odbywa się przy wzrastającej roli i znaczeniu ryzyka. Elementem zarządzania ryzykiem we wszystkich podmiotach są kwestie pomiaru wyceny i minimalizacji ryzyka. To z kolei wiąże się z optymalizacją portfeli inwestycyjnych.

Key aspects of Asset and Liability Management for enterprises

Summary

This article presents the key aspects of Asset and Liability Management (ALM). The starting point for the analysis was the increase of value of an enterprise by investment management into fixed and current assets and the selection of financing sources to cover those investments – foreign and owned capital. The optimization of investment and asset portfolio management can be realized by selection of the right investment and financing strategy. Management of financial and non-financial assets in the contemporary market

economy is realized by increasing role and significance of risk. The components of risk management related to all subjects are valuation measurement and risk minimization. These are, on the other hand, connected with optimization of investment portfolio.

ELZBIETA MIRECKA

Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

Działania na rzecz przestrzegania transparentności i jednocześnie ochrony interesów oazy podatkowej

Actions towards abiding of transparency and protection of tax oasis interests

Wstęp

Introduction

Współczesny świat oaz podatkowych podlega ciągłym przemianom, co jest efektem zarówno globalizującej się gospodarki, a szczególnie finansów i rosnącej konkurencji podatkowej. Brak przejrzystości funkcjonowania w oazach nadal jest zachętą dla podmiotów i osób fizycznych, aby tam lokować swój majątek w różnych formach. Nacisk wywierany przez państwa i organizacje na zmniejszanie szkodliwej konkurencji podatkowej prowadzonej w oazach powoduje poszukiwanie przez nie nowych form prawnych, które będą bezpieczne dla firm i osób fizycznych i jednocześnie będą spełniać warunki ograniczania szkodliwej konkurencji podatkowej i wzrostu transparentności działania.

Uwarunkowania oaz podatkowych

Tax oasis considerations

Współczesne oazy podatkowe ulegają ciągłym zmianom, co jest efektem wielu czynników. Na te zmiany mają wpływ zarówno globalne trendy gospodarcze, jak i działania państw, organizacji i szeregu inicjatyw na rzecz wzrostu przejrzystości funkcjonowania oaz. Pod naciskiem idei transparentności działań z jednej strony oraz chęci utrzymania swojej pozycji jako oazy z drugiej strony, obszary te zabiegają coraz

częściej o kapitał o udokumentowanym pochodzeniu i ograniczają pojawianie się kapitałów pochodzących z transakcji nielegalnych lub wręcz kryminalnych.

Polityka podatkowa ma charakter zniechęcający i może być inspiracją dla poszukiwań obszarów, gdzie jest ona łagodniejsza, niż w kraju macierzystym. Obciążenia podatkowe są trudno akceptowalne, a konkurencja podatkowa sprzyja przenoszeniu kapitałów na dogodniejsze obszary. Podmioty występujące na oazach to:

- podmioty gospodarcze,
- osoby prywatne,
- banki.

Podmioty gospodarcze to przede wszystkim korporacje zakładające swoje córki-spółki. 100 największych firm z Francji, Wielkiej Brytanii i Holandii funkcjonuje na oazach poprzez swoje córki – spółki, a 83 firmy z listy 100 największych amerykańskich firm ma na oazach swoje oddziały³⁰⁹.

Drugą grupę stanowią osoby prywatne lokujące swoje kapitały na oazach, których wartość szacowana jest na 14 bilionów USD. Przemieszczaniu się kapitałów prywatnych często towarzyszy zmiana miejsca wykonywania zawodu lub prowadzenia działalności gospodarczej, a także zmiana miejsca zamieszkania, która nie tylko związana jest z koniecznością opuszczenia państwa macierzystego, lecz często ma aspekt poprawy komfortu życia.

Banki stanowią trzecią grupę podmiotów aktywnych na oazach. Występują one w podwójnej roli ze względu na spełniane funkcje. Są pośrednikami finansowymi, gdyż obsługa kapitałów zgromadzonych na oazach odbywa się poprzez banki. Banki dokonują obsługi finansowej swoich klientów i są również aktywne jako podmioty gospodarcze posiadające swoje córki-spółki lub mające udziały w innych firmach. 6 największych banków szwajcarskich posiada ponad 40% swoich spółek-córek na oazach, a 5 największych banków niemieckich posiada 1700 swoich zależnych córek-spólek³¹⁰.

Dla uczestników oaz podatkowych już nie tylko przyjazne skale podatkowe i ulgi są ważne, ale i nowe konstrukcje prawne, nowe i bezpieczne transakcje finansowe oraz możliwości korzystania z przywilejów posiadania obywatelstwa danej oazy, a także wielopokoleniowego bezpieczeństwa ulokowanych kapitałów.

³⁰⁹ H. L. Merten, *Steuerparadiese. Ausgabe 2014*. Walhalla Fachverlag. Regensburg 2014, s. 79-80

³¹⁰ Tamże, s. 51-54

Uproszczeniem jest stwierdzenie, że cechą oaz jest stosowanie przychylnych stawek podatkowych ogółem i sektorowo. Globalizacja i liberalizacja gospodarki światowej, a szczególnie finansów przyczyniły się do umocnienia, a także do przeobrażeń oaz podatkowych. Dla uczestników oaz podatkowych ważne są także:

- stabilność polityczna i prawna gwarantowana przychylnością rządów oaz,
- liberalizacja zasad działania, łącznie z dyskrecją odnośnie pochodzenia kapitałów,
- dyskrecja i zachowanie tajemnicy bankowej,
- zabezpieczenie przed wypływem informacji z oaz,
- obecność i aktywność podmiotów gospodarczych w wyniku tylko zmiany adresu, a nie przesunięcia działalności,
- obecność osób fizycznych poprzez możliwość zmiany adresu zamieszkania,
- możliwość nabywania tzw. obywatelstwa ekonomicznego oazy ułatwiającego mobilność właściciela,
- zapewnienie dziedziczenia kapitałów,
- dobra reputacja oazy.

Inwestor zwraca także uwagę na:

- możliwość zakładania tzw. firm – skrzynek pocztowych,
- kreatywność odnośnie nowych instrumentów finansowych i konstrukcji prawnych,
- skuteczne i sprawne struktury administracyjne,
- ograniczanie korupcji,
- przychylność rządu,
- reputacja oazy.

Ostatnia cecha może wydawać się kontrowersyjna, ale ze względu na presję rządów, organizacji, instytucji na oazy w zakresie podnoszenia transparentności działania ważnym dla oaz jest wypośrodkowanie ich polityk, tak aby z jednej strony chronić interesy korzystających z oaz i jednocześnie zapewniać standardy transparentności. Oazy coraz częściej nie chcą się wiązać z kapitałami o korupcyjnej lub wręcz kryminalnej przeszłości.

Działania na rzecz ograniczania szkodliwości oaz podatkowych

Measures to reduce the harmfulness of the tax oasis

Migracja kapitałów na oazy podatkowe jest nieodwracalną stratą finansową dla państw. Migracja ta szybko wzrosła na początku lat 70-tych XX wieku jako efekt m.in.

deregulacji rynków finansowych. Usługi finansowe związane z obsługą przemieszczania się kapitałów na oazy stały się bardzo dochodowe. Według szacunków Tax Justice Network wśród 10 państw o najwyższym PKB na osobę, aż 8 to oazy podatkowe, a światowe straty z utraty podatków wyniosły w 2005 r. około 225 mln USD, natomiast w roku 2013 szacowane są na 255 mln USD.³¹¹ Tylko w USA roczne straty z utraty podatków wynoszą około 70 mln USD³¹².

Działania na rzecz ograniczania szkodliwości oaz podatkowych można podzielić na następujące grupy³¹³:

- krajowe środki prawne,
- bilateralne środki prawne,
- multilateralne środki prawne.

Krajowe środki prawne to krajowe ustawodawstwa podatkowe państw. Są to zarówno klauzule generalne, które zapobiegają unikaniu opodatkowania, jak i szczegółowe regulacje prawne w odniesieniu do zagranicznych spółek kontrolowanych.

Bilateralne środki prawne to umowy dwustronne między państwami o unikaniu podwójnego opodatkowania. Do grupy multilateralnych środków prawnych zalicza się regulacje prawne organizacji i instytucji międzynarodowych, np. ONZ, MFW czy OECD.

Działania na rzecz ograniczania szkodliwości oaz podatkowych zostały zapoczątkowane w 1970 r. przez ONZ. W ramach Financial for Development (FfD) zostały prowadzone prace nad zagadnieniem ucieczki kapitałów i podatków. Jednak ta współpraca na poziomie ministrów finansów była mało skuteczna. Efektywne metody współpracy zostały jednak stworzone przez OECD w formie zaleceń i raportów. Raport OECD w 1988 r. dotyczył międzynarodowego unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania, traktowany jest on jako pierwszy kompleksowy międzynarodowy dokument³¹⁴.

Najważniejszym jednak dokumentem jest Konwencja Modelowa opracowana przez Komitet do Spraw Podatkowych OECD. Konwencja Modelowa dotyczy podatków

³¹¹ Tax Justice Network: *The Price of Offshore*, 2005

³¹² *Offshore Financial Center – The role of the IMP*. IMF 2000

³¹³ M. Szafoni, *Międzynarodowa konkurencja podatkowa*, Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej, SGM Warszawa nr 30, 2011, str. 120

³¹⁴ I. Kuchciak, *Raje podatkowe zmniejszeniu obciążeń podatkowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 157

od dochodu i kapitału³¹⁵. Pierwsza wersja powstała w 1963 r., następne w roku 1977 i 1992. Od 1992 r. zgodnie z propozycją Komitetu dokonywane jest ciągle jej aktualizowanie zgodnie z potrzebami i miało to miejsce w latach 1994, 1995, 1997, 2000, 2003 i 2010. Ten wzorzec umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania stosowany jest zarówno przez państwa rozwinięte, jak i państwa rozwijające się. Jest to uniwersalny standard będący podstawą budowy przez państwa umów międzynarodowych o zapobieganiu podwójnemu opodatkowaniu³¹⁶.

Ważnym dokumentem, oprócz Modelowej Konwencji, jest umowa modelowa o wymianie informacji w sprawach podatkowych³¹⁷. Jest ona podstawą do zawierania bilateralnych umów TIEAs (Tax Information Exchange Agreements) z rajami podatkowymi, które zapewniają wymianę informacji dotyczących negatywnych zjawisk mających miejsce na oazach a dotyczących m.in. uchylania się od płacenia podatków czy prania pieniędzy.

Modelowa Konwencja w sprawie podatku od dochodu i kapitału oraz Umowa modelowa o wymianie informacji w sprawach podatkowych uważane są za jedne z największych osiągnięć OECD na płaszczyźnie międzynarodowego prawa podatkowego. Umowy modelowe i standardy współpracy międzynarodowej opracowane przez OECD są akceptowane zarówno przez państwa nie będące oazami, jak i przez oazy. Natomiast wszelkiego rodzaju inicjatywy przeciwko funkcjonowaniu rajów podatkowych i konkurencji podatkowej między państwami spotykają się z krytyką obszarów off-shorowych. Inicjatywy podejmowane przez OECD wzbudzają jednak pewne wątpliwości odnośnie działań, które faktycznie ograniczają suwerenność podatkową, na szczególną uwagę zwracają Luksemburg i Szwajcaria, które są jednocześnie członkami OECD i mają charakter oaz³¹⁸. Mimo tych wątpliwości działania OECD mają ogromne znaczenie dla działań na rzecz prowadzonej polityki wobec rajów podatkowych i współpracy podatkowej, a OECD jest wiodącą organizacją międzynarodową na tym obszarze.

Opublikowany przez OECD i zatwierdzony przez Radę OECD w dniu 9.04.1998 r. Raport „Szkodliwa konkurencja podatkowa: Powstające zjawisko globalne” (Harmful tax Competition: An Emerging Global Issue) można określić jako pierwszy krok w

³¹⁵ K. Godlewski, G. Domińczak, *Międzynarodowe prawo podatkowe*, Szkoła Główna Administracji i Zarządzania, Warszawa 1998

³¹⁶ R. A. Nawrot, *Szkodliwa konkurencja podatkowa*, Diffin Warszawa 2011, s. 270-271

³¹⁷ *Agreement on Exchange of Information on Tax Matters*, OECD 2002

³¹⁸ J. Artemiuk, *Raje podatkowe w prawie międzynarodowym*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2013, Nr 21, s. 172-174

kierunku budowy norm współpracy państw członkowskich ograniczającej szkodliwą konkurencję podatkową. W dokumencie wskazano na szkodliwość funkcjonowania rajów podatkowych, których istnienie powoduje zróżnicowanie obciążeń podatkowych, wzmacnia przepływy finansowe o szkodliwym charakterze, co razem przyczynia się do wzrostu kosztów związanych z utratą podatków. Zgodnie z wytycznymi Raportu za system potencjalnie szkodliwy przyjmuje się system, w którym³¹⁹:

- w stosunku do niektórych typów dochodów istnieje niski poziom opodatkowania lub jego brak,
- obok istniejącego systemu podatkowego funkcjonuje preferencyjny system podatkowy ze względu na typy kapitału lub podmiotu,
- system podatkowy jest mało transparentny,
- wymiana informacji o uprzywilejowanych podatnikach jest mało skuteczna zarówno w układzie wewnętrznym, jak i w stosunkach międzynarodowych.

W Raporcie zostało zakwalifikowanych 47 obszarów jako raje podatkowe.

Raport został wzmocniony wydaniem Rekomendacji i Wytycznych, na podstawie których na państwa członkowskie OECD został nałożony obowiązek eliminacji we własnych systemach prawnych takich rozwiązań, które stwarzają warunki szkodliwej polityki podatkowej. Powstałe Forum do Spraw Szkodliwej Konkurencji Podatkowej stało się ważnym elementem walki z oazami podatkowymi. Zakres funkcjonowania Forum to identyfikacja szkodliwych działań podatkowych wśród państw członkowskich, identyfikacja rajów podatkowych poza państwami członkowskimi OECD i koordynacja działań na rzecz ograniczania szkodliwości oaz z państwami, które nie należą do OECD.

Kolejnym ważnym dokumentem jest opublikowany 26.06.2000 r. Raport „Postęp w identyfikacji i eliminacji szkodliwej konkurencji podatkowej (Progress In Identifying and Eliminating Harmful Tax Practises). W Raporcie wymienione są państwa stosujące szkodliwą politykę podatkową, wykaz dotyczy zarówno państw członkowskich OECD, jak i spoza OECD. Przedstawiono także konieczność współpracy międzynarodowej, której efektem byłoby ograniczenie ucieczki podatkowej i prania pieniędzy.³²⁰ Raport zawiera listę 47 potencjalnie szkodliwych systemów podatkowych wśród państw członkowskich OECD i 35 państw spoza OECD. Zaproponowano tym państwom, aby do roku 2005 dokonały zmian, tak aby można było uznać, że nie stosują szkodliwej polityki

³¹⁹ *Harmful Tax Competition an Emerging Global Issue*, OECD 1998, www.oecd.org, s. 27

³²⁰ L. Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej: implikacje dla Polski*, Szkoła Główna Handlu i Prawa, Warszawa 2007, s.2

podatkowej. Opublikowano Listy Niewspółpracujących Rajów Podatkowych (List of Uncooperative Tax Heavens) spowodowało reakcje obronne państw z Listy, które twierdziły, iż nie mają one wpływu na poziom podatków w państwach trzecich, w związku z czym należy zmienić warunki, na podstawie których dany obszar uznaje się za raj podatkowy. Zmodyfikowana Lista Niewspółpracujących Rajów Podatkowych została opublikowana 18.04.2002 r., a przyjętą zasadą zaliczenia państwa do Listy były brak przejrzystych zasad opodatkowania i brak skutecznego systemu wymiany informacji o podatnikach.

Kolejny etap działań OECD to opublikowanie w 2004 r. i 2006 r. Raportu o Postępie (2004 OECD Progress Report), zostały w nim opublikowane rezultaty funkcjonowania Forum ds. Szkodliwej Konkurencji Podatkowej, a więc uchylenie 18 regulacji uznawanych za szkodliwe, w 13 przypadkach nadal utrzymano, iż nie są spełnione warunki o odejściu od szkodliwej konkurencji podatkowej. W Raporcie z 05.2006 r. uwzględniono 82 państwa i stwierdzono, iż w większości przypadków wprowadzono regulacje i dodatkowe mechanizmy zwalczające uchylanie się od podatków, jednak nadal część krajów nie wyraża chęci do współpracy³²¹.

W roku 2007 został opublikowany raport o postępie w poprawie dostępu do informacji bankowych dla celów podatkowych (Improving Access to Bank Information for Tax Purposes)³²². Kolejno ukazały się Raporty o postępie we wprowadzaniu międzynarodowo uzgodnionego standardu podatkowego, opublikowane w 2009³²³ i w 2012 roku³²⁴.

Zasięg działań i doświadczenie OECD sprawiają, iż organizacja ta stała się przodującą na obszarze walki o ograniczanie szkodliwej konkurencji podatkowej. Poza OECD także Unia Europejska posiada znaczny dorobek w tym zakresie. Przyjęty 1.12.1997 r. przez Radę Unii Europejskiej Kodeks postępowania w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw (Code of conduct for Business taxation)³²⁵ jest porozumieniem państw członkowskich, w którym zobowiązują się one do przestrzegania zasad uczciwej konkurencji i niewprowadzania środków zaliczanych do środków szkodliwej konkurencji podatkowej. Działania Unii Europejskiej wydają się być

³²¹ Tamże, s. 2

³²² *Improving Access to Bank Information for Tax Purposes*, The 2007 Progress Report, OECD, Paris 2007

³²³ OECD: *A Progress Report on the Jurisdictions Surveyed by the OECD Global Forum In Implementing The Internationally Agreed Tax Standard*, OECD Paris 2.04.2009

³²⁴ OECD: *A Progress Report on the Jurisdictions Surveyed by the OECD Global Forum In Implementing The Internationally Agreed Tax Standard*, OECD Paris 5.12.2012

³²⁵ Rezolucja rady z dnia 01.12.1997 r. w sprawie Kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw, Dz. Urz. WE C2 z 6.01.1998 r., s. 3

bardziej zdecydowane, gdyż dotyczą jej członków i mają charakter dyrektyw regulujących i ułatwiających współpracę członków UE na obszarze podatków. Spośród dyrektyw unijnych dotyczących zagadnień podatkowych najważniejszą wydaje się Dyrektywa Rady 2003/48 WE z dnia 3.06.2003 r. dotycząca opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek (Savings Tax Directive)³²⁶. Dyrektywa ta tworzy system wymiany informacji między odpowiednimi jednostkami podatkowymi, a dotyczących dochodów kapitałowych. Zabezpiecza ona opodatkowania płatności w państwie zamieszkania, a otrzymywanych na obszarze UE i innych obszarach, w tym także na obszarach off-shore. Zabezpieczenie to realizowane jest w drodze przekazania i wymiany informacji między odpowiednimi instytucjami władz fiskalnych państw UE. Także Parlament Europejski potępia raje podatkowe i wszelkie przejawy unikania i uchylania się od opodatkowania oraz działania, których celem jest odpływ kapitałów z państw macierzystych. Parlament Europejski uznał walkę z rajami za priorytet działań i wezwał państwa członkowskie Unii do podjęcia działań wobec obszarów off-shore.

Szereg innych organizacji działa na rzecz ograniczania szkodliwości oaz podatkowych. Międzynarodowy Fundusz Walutowy analizuje światowe centra finansowe także pod kątem obszarów off-shore i prania pieniędzy, które to zjawisko związane jest z oazami podatkowymi.

FATF (Financial Action Task Force) nie bezpośrednio zajmuje się oazami podatkowymi, gdyż celem tej organizacji jest ustalenie międzynarodowych standardów w zakresie przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy i finansowania terroryzmu. Opublikowane przez FATF 49 zalecenia ograniczające te zjawiska mają także wpływ na funkcjonowanie oaz podatkowych, które są związane z procesem prania pieniędzy.

Problematyka rajów podatkowych jest także w kręgu zainteresowań grupy G-20. Na szczycie grupy G-20, który odbył się w Londynie w kwietniu 2009 r. ustalono, że jednym z obszarów działań redukujących skutki światowego kryzysu finansowego z roku 2008 jest walka z rajami podatkowymi³²⁷.

Oprócz inicjatyw i działań podejmowanych przez różne organizacje, także poszczególne państwa w swoich systemach prawnych uwzględniają walkę z oazami, nadając im wyraz legislacyjny. Jednak określone są warunki, które należy spełnić w przypadku migracji osób fizycznych na obszary off-shorowe. Przykładem mogą być regulacje niemieckie zawarte w Außensteuergesetz (AStG), określające precyzyjnie

³²⁶ Dz. U. UE L 157 z 26.06.2003 r., s. 38

³²⁷ R. A. Nawrot, op. cit. s. 273

warunki, jakie muszą być spełnione przez osoby chcące zmienić miejsce zamieszkania z niemieckiego na obszar o 1/3 mniejszych obciążeniach podatkowych, do których należą m.in. obowiązek rozliczeń podatkowych minimum przez okres 5-ciu lat w ostatnich 10-ciu latach. Do tych warunków dochodzą jeszcze warunki specjalne, wynikające np. z posiadania udziałów w różnych typach spółek³²⁸.

Także regulacje prawne o charakterze krajowym mogą dotyczyć opodatkowania firm, których spółki-córki są zarejestrowane na oazach podatkowych. Przykładem może być nowelizacja ustaw podatkowych w Polsce. Zgodnie z nowymi przepisami dochody z kontrolowanych spółek zagranicznych (tzw. CFC – Controlled Foreign Corporation) mają być opodatkowane w Polsce 19% podatkiem dochodowym, jeżeli firma krajowa miałaby w podmiocie zagranicznym ponad 25% udziałów³²⁹. Zasada ma być stosowana pod warunkiem, że podatek za granicą byłby niższy o co najmniej 25% niż w Polsce, czyli jest niższy niż 14,25%, a spółka nie prowadziła tam rzeczywistej działalności. Za CFC uznany będzie także każdy podmiot położony w państwie wymienionym w wykazie krajów i terytoriów stosujących szkodliwą konkurencję podatkową oraz podmioty będące w państwie, z którym nie wymienia informacji podatkowych. Ustawa ta ma ograniczyć wyprowadzanie przez firmy zysków za granicę³³⁰, ale nie dotyczy tych spółek CFC, gdy ich przychody nie przekroczą 250 tys. euro.

Regulacje te budzą wiele wątpliwości. Bezdyskusyjnie są one wymierzone głównie w spółki cypryjskie, które są powszechni wykorzystywane optymalizacji podatkowej głównie zysków z papierów wartościowych. Jednoczenie stosowanie tych przepisów do spółek z innych państw UE będzie niezgodne z ideą prawa wspólnotowego, które będą podlegać dyskryminacji podatkowej. Zgodnie z zapisami Traktatu o funkcjonowaniu UE ustawodawstwa krajów państw członkowskich nie mają możliwości ustanowienia jakiegokolwiek dyskryminacji, w tym prawnie podatkowej i dyskryminacji spółek z innych państw UE³³¹. Znajduje to także potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE)³³².

Regulacje te spowodują z pewnością zmiany w CFC, które dotyczyć przeprowadzenia analizy struktury grupy kapitałowej, tak aby trudno było zaliczyć

³²⁸ H. L. Merten, op. cit., s. 110-111

³²⁹ art. 30f Ustawy o PIT oraz art. 24a Ustawy o CIT. Zmiany wprowadza Ustawa z dnia 29.08.2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, została podpisana przez Prezydenta 16.09.2014 r. i oczekuje na publikację w Dzienniku Ustaw

³³⁰ Ustawa o rajach podatkowych – opinie. wyborcza.biz

³³¹ Traktat o funkcjonowaniu UE (TFUE); art. 26, art. 49, art. 54 i art. 63

³³² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 11.03.2010 r. (Sygn. C-384/08 TSUE) – infor.pl

dany podmiot do CFC. Modyfikacja struktury grupy doprowadzi więc do potencjalnego zmniejszenia lub eliminacji obciążeń podatkowych. Skuteczność i konsekwencje znowelizowanej ustawy wydają się być jednak ograniczone.

Wykorzystywane formy prawne w oazach podatkowych

Legal forms used in tax oasis

Działania na rzecz utrudnienia funkcjonowania oaz podatkowych i zmniejszania szkodliwości konkurencji podatkowej prowadzone przez różne organizacje i poszczególne państwa spowodowały tworzenie nowych form prawnych i adaptację już istniejących do warunków konkurencji podatkowej obszarów off-shore. Firmy mogą angażować się bezpośrednio lub kontrolują podmioty działające na obszarach oaz. Działalność gospodarcza prowadzona jest przez spółki off-shore, czyli zarejestrowane w innym dogodniejszym systemie podatkowym i prawnym, niż system macierzysty osoby zakładającej. Zachętą są ulgi podatkowe i gwarancja dyskrecji, a także łatwość zakładania takich spółek. Mogą one mieć różne formy prawne. Fora często występującą jest spółka holdingowa, będąca spółką kapitałową, założona jako spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Tego typu spółka holdingowa zarządza podległymi podmiotami i sama nie prowadzi działalności gospodarczej, lecz sprawuje kontrolę i dokonuje optymalizacji podatkowej podległych firm. Spółki unikają płacenia podatków poprzez transferowanie majątku do kontrolowanej spółki holdingowej³³³.

Trust to także często stosowana forma prawna, w ramach której właściciel majątku przekazuje tę własność na rzecz innych osób, które zarządzają nią w celu dostarczenia korzyści osobom trzecim – znanym lub nieznanym. Dużą rolę w tej formie odgrywa zaufanie. Konstrukcja trustu zapewnia ochronę przed wywłaszczeniem, opodatkowaniem i uciążliwością kontroli finansowych. Trust zapewnia anonimowość, poufność, ciągłość pokoleniową interesów oraz różne konfigurowanie podatków³³⁴.

Spółka inwestycyjna jako kolejna forma prawna pozwala na gromadzenie i reinwestowanie zysków pochodzących z różnych źródeł. Udziela ona pożyczek, gwarancji, wykorzystywana jest do pośredniczenia inwestycyjnego. Spółki handlowe

³³³ H. Hamaekers, K. Holmes, J. Gluchowski, T. Kardach, W. Nykiel, *Wprowadzenie do międzynarodowego prawa podatkowego*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 261

³³⁴ I. Kuchciak, op. cit. s. 75

prowadzą działalność importową, eksportową, reeksportową, są pośrednikami handlowymi i kontraktowymi³³⁵.

Bardzo szeroko stosowane są spółki licencyjne (patentowe), dzięki którym unika się podatków od dochodów za prawa licencyjne do patentu. Często właściciel patentu zakłada spółkę licencyjną, która na oazie jest zwolniona z podatku lub obłożona jest minimalnym podatkiem. Założona spółka licencyjna w oazie podatkowej i posiadająca przeniesione na nią prawo do patentu może wydawać/udzielać licencje spółce-córce, w wyniku tego zabiegu należności licencyjne są obciążone niewielkim podatkiem. Wykorzystywane są tu porozumienia o unikaniu podwójnego opodatkowania.

Forma kolejna to spółka finansowa, której celem jest pośredniczenie w zaciąganiu kredytów dla zagranicznych spółek-córek. Następuje tu przekserowanie na oazy spłaty odsetek od kredytów.

Także spółka pośrednicząca, będąca pewną formą spółki finansowej, jest często stosowana w oazach. Spółka ta gromadzi dochody z tytułu odsetek według najniższych stawek wynikających z umów o unikaniu podwójnego opodatkowania³³⁶.

Sektor bankowy i finansowy oaz podatkowych oferuje szczególne formy prawne dla banków i firm ubezpieczeniowych. Forma Captive bank polega na założeniu filii banku zagranicznego na obszarze oazy. Założenie filii w oazie jest znacznie prostsze pod względem formalno-prawnym, niż w kraju macierzystym, a w szczególności brak jest rygorystycznych wymagań kapitałowych i personalnych, filie te korzystają z łagodnych przepisów podatkowych oazy. W sektorze ubezpieczeniowym występuje Captive insurance, czyli spółki ubezpieczeniowe, które częściowo lub w całości są własnością spółek zagranicznych. Grupa powiązanych podmiotów tworzy własną firmę ubezpieczeniową z siedzibą na oazie i ubezpieczają w niej swoje operacje. Konstrukcja ta wykorzystywana jest przez międzynarodowe firmy handlowe. Oprócz podstawowych ubezpieczeń firmy te ubezpieczają się we własnej firmie ubezpieczeniowej od ryzyk, których nie można ubezpieczyć w obcych firmach. Zyski osiąga się poprzez korzyści podatkowe i niższe stawki ubezpieczeniowe³³⁷.

Atrakcyjność oaz podatkowych to nie tylko różnego rodzaju korzystne przepisy i formy prawne, to także możliwość rejestracji floty i towarzystw żeglugowych lub linii lotniczych. Oazy proponują niższe stawki od posiadanych jednostek i bardziej liberalne

³³⁵ H. Hamaekers, K. Holmes, J. Gluchowski, T. Kardach, W. Nykiel, op. cit. s. 260

³³⁶ I. Kuchciak, op. cit. s. 78

³³⁷ H. Hamaekers, K. Holmes, J. Gluchowski, T. Kardach, W. Nykiel, op. cit. s. 261

wymogi techniczne przy rejestracji i przeglądach Liberia była klasycznym tego przykładem,³³⁸ natomiast aktualnie pod banderą Panamy pływa 25% światowej floty handlowej, to jest 12 000 statków.³³⁹ Z możliwością tańszej i nie wymagającej spełnienia restrykcyjnych warunków technicznych rejestracji jednostek nieodłącznie związany jest spadek bezpieczeństwa przewozów zarówno osób, jak i towarów.

Utrudnienia i zachęty stosowane przez oazy podatkowe w stosunku do osób fizycznych
Imcediments and incentives used by tax oasis for individuals

Obszary off-shore zachęcają firmy do przenoszenia najczęściej adresu na swoje terytoria. Proponowane są udogodnienia podatkowe, formalno-prawne, specyficzne nowe formy prawne, a także tajemnica, dyskrecja i bezpieczeństwo informacji.

W stosunku do osób fizycznych praktyka wygląda nieco inaczej. Migracja kapitałów nie napotyka na trudności ze strony oaz. Problemy mogą pojawić się na obszarze macierzystym, gdyż przepisy prawne wielu państw nadal nakładają ciągle lub czasowy obowiązek rozliczeń podatkowych, np. w Wielkiej Brytanii - 3 lata, Hiszpanii – 4 lata. Osoby, które wyemigrowały na oazy, a posiadają papiery wartościowe w kraju macierzystym mogą być opodatkowane specjalnym podatkiem, jeśli sprzedadzą je w okresie wcześniejszym niż przewiduje to prawo np. w Holandii – okres 10 lat³⁴⁰.

Także oazy stwarzają trudności w fizycznym przemieszczaniu się osób. Obszary off-shore nie są zainteresowane w przyjmowaniu na swój obszar tzw. uciekinierów podatkowych, a więc tych, którzy nie chcą płacić podatków w państwie macierzystym. Stwarzane są trudności o charakterze podstawowym związane z możliwością nabywania nieruchomości. Praktyka ta stosowana jest w Szwajcarii, Liechtensteinie, Monako i na Wyspach Kanałowych. Utrudnienia te nie są stosowane w stosunku do znanych osobistości lub do osób, które wykazują się znacznym kapitałem. Regulacje unijne spowodowały powstanie swoistej karuzeli uchodźców podatkowych (Steuerflüchtlingskarussell). Wykształciły się kierunki przemieszczeń związanych z położeniem geograficznym, wiekiem, sytuacją gospodarczą. Wyraźne kierunki to z Holandii do Wielkiej Brytanii, z Wielkiej Brytanii do Francji, z Francji do Irlandii, z

³³⁸ J. Gluchowski, *Polskie prawo podatkowe*, Warszawa 2006, s. 171

³³⁹ H. L. Merten, op. cit., s. 80

³⁴⁰ Tamże s. 118-119

Niemiec do Włoch. Natomiast Hiszpania, Portugalia i Grecja to miejsca docelowe dla migrantów – rencistów³⁴¹.

W ostatnich latach postępuje zjawisko międzynarodowego zróżnicowania majątków, to powoduje także chęć i konieczność „umiędzynarodowienia” ich właścicieli. Prowadzenie działalności czy nabywanie nieruchomości za granicą związane jest z pobytem, który może być ograniczony przez miejscowe przepisy. W takich przypadkach rośnie też ryzyko związane z posiadaniem nieruchomości. Przypadkach takich pomocne jest otrzymanie tzw. obywatelstwa ekonomicznego danego państwa, czyli otrzymanie drugiego obywatelstwa. Oazy podatkowe oferujące drugi paszport zainteresowane są, aby zyski z kapitałów funkcjonujących poza ich obszarem były wykorzystywane na ich obszarze. Należy zaznaczyć, że nie tylko oazy podatkowe dają możliwość posiadania podwójnego obywatelstwa. Państwa, które nie są utożsamiane jako oazy realizują programy nadawania swojego obywatelstwa osobom za określone wielkości inwestycyjne lub działania określonych osób na rzecz tych państw. Należy wymienić tu USA, które przydzielają rocznie 50 tys. tzw. Zielonych kart uprawniających do migracji do Stanów Zjednoczonych. Programy przyznawania obywatelstwa istnieją także w Kanadzie i w większości państw UE: w Belgii, Wielkiej Brytanii, na Litwie, w Polsce, Portugalii, Słowacji, Hiszpanii, na Węgrzech, w Gibraltarze, Chorwacji, Szwajcarii i Serbii.

Proceder kupowania drugiego obywatelstwa występuje w państwach rozwijających się, które często też są oazami. Zasada jest przejrzysta, czym bardziej znaczące jest państwo w skali międzynarodowej, tym wyższa jest opłata za paszport. Koszty zakupu paszportu w poszczególnych państwach wynoszą:³⁴²

- Czad i Sierra Leone 5 000 euro
- Kiribati 7 500 euro
- Tonga 35 000 euro
- Belize 20 000 euro i dodatkowo 35 000 euro w ramach „Economic Citizenship Investment Programme”
- Panama 40 000 euro i dodatkowo wymagana jest inwestycja o wartości minimum 200 000 USD
- Republika Dominikany 50 000 USD
- Dominika do ustalenia, ale czas oczekiwania to 5-14 miesięcy

³⁴¹ H-L. Merten, op. cit., s. 116-117

³⁴² H-L. Merten, op. cit., s. 120-121

- | | | | |
|-------------|--|-------------------|---|
| - Antigua | 20 000 euro, | St. Kitts i Nevis | 100 000 euro, ale można negocjować cenę |
| - Mauritius | wartość inwestycji min. 500 000 USD i pobyt na stałe minimum 2 lata. | | |

Nie wszystkie państwa zezwalają swoim obywatelom posiadać podwójne obywatelstwo, np. Chiny, Dania, Indie, Indonezja, Japonia, Norwegia, Peru, Polska, Portugalia, Rumunia, Arabia Saudyjska, Republika Czech, Turcja, Wenezuela. Państwa, które akceptują podwójne obywatelstwo, to m.in. Egipt, Australia, Belgia, Niemcy, Finlandia, Francja, Grecja, Wielka Brytania, Izrael, Włochy, Łotwa, Kanada, Austria, Rosja, Serbia, Szwecja, Szwajcaria, Węgry, USA, Cypr³⁴³.

Problemem dla właścicieli kapitałów ulokowanych w oazach jest dziedziczenie majątku i jego wykorzystanie poza oazą. Spadkobiercy często stoją przed problemem, jak postępować w przypadkach odziedziczenia nie tylko legalnych kapitałów, ale i tych niezalegalizowanych „czarnych” kapitałów. Mogą odrzucać w całości spadek, a więc część udokumentowaną i część nieudokumentowaną, mogą przyjąć łącznie, nie można jednak przyjąć części udokumentowanej i odrzucić część nielegalną, która najczęściej zdeponowana jest w oazach podatkowych. Oazy podatkowe proponują wiele rozwiązań, dzięki którym nastąpić może legalizacja majątku z punktu widzenia państwa macierzystego spadkobierców, a w związku z tym zapewniony jest nie tylko dostęp do tych środków, ale także możliwość ich legalnego wykorzystania. Najczęściej proponowana jest procedura tzw. własnego doniesienia o popełnieniu przestępstwa, w tym wypadku podatkowego (Selbstanzeige) w Niemczech i w Szwajcarii.

Zapewnia ona następujące korzyści:

- jest przychylna,
- prowadzona jest z zachowaniem tajemnicy,
- uwalnia od ewentualnej kary i jej następstw.

Legalizacji nie opodatkowanego majątku dokonuje spadkodawca przed swoją śmiercią, zapobiegając w ten sposób konsekwencjom podatkowym i karnym, które byłyby wszczęte w stosunku do spadkobierców. Ważnym jest wprowadzenie po legalizacji zmian w testamencie. Majątkiem, który tylko egzystował, po legalizacji mogą legalnie dysponować spadkobiercy. Często stosowany jest także zabieg powołujący w testamencie nie spadkobierców, tylko tzw. zapisobierców. Dotyczy to przypadków

343 www.henleyglobal.com

dziedziczenia firm, kiedy zobowiązania mogą być znacznymi obciążeniami. Zapisobiorca dysponuje majątkiem, ale nie jest obciążony zobowiązaniami firmy.

Oazy podatkowe proponują różne rozwiązania dotyczące spadków w postaci różnych form majątkowych, poczynając od środków pieniężnych do rozwiązań związanych z dziedziczeniem firm. Działania oaz podatkowych w stosunku do podmiotów i osób fizycznych ulegają zmianom, co jest efektem nacisku państw i organizacji na oazy, aby stały się one bardziej przejrzyste i ograniczały szkodliwą konkurencję podatkową.

Zakończenie

Conclusion

Oazy podatkowe są integralną częścią współczesnego świata. Konkurencja podatkowa powoduje wzrost zainteresowania korzyściami osiąganymi w wyniku funkcjonowania lub bycia na obszarach off-shore, nie bacząc na konsekwencje w kraju macierzystym lub utratę reputacji w legalnym biznesie.

Naciski wywierane na oazy powodują zmiany w ich funkcjonowaniu. Starają się one zwiększyć przejrzystość funkcjonowania, wprowadzając umowy bilateralne o wymianie informacji, ale jeszcze nadal tak, aby nie naruszać tajemnicy funkcjonowania firm i osób. Z tym związane są działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa danych i informacji. Oazy, chcąc poprawić swoją reputację, zwiększają swą ostrożność w stosunku do prywatnych, nielegalnych kapitałów i podejmują działania w kierunku współpracy z organizacjami międzynarodowymi, szczególnie z OECD i FATF.

Nadal jednak są to oazy i działają na rzecz wzmocnienia swojej pozycji. W stosunku do podmiotów gospodarczych proponują nie tylko funkcjonowanie, ale bycie, czyli posiadanie adresu i oferują ułatwienia podatkowe przy pewnych formach prawnych.

Dla osób fizycznych oferowane są ułatwienia w możliwości nabywania innego obywatelstwa, ułatwiającego wykorzystanie konkurencji podatkowej oraz sposoby dziedziczenia majątków niezalegalizowanych i nieopodatkowanych w krajach macierzystych.

Literatura

Bibliography

Agreement on Exchange of Information on Tax Matters, OECD 2002

- Artemiuk J., *Raje podatkowe w prawie międzynarodowym*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2013, Nr 21.
- Dz. U. UE L 157 z 26.06.2003 r.
- Głuchowski J., *Polskie prawo podatkowe*, Warszawa 2006.
- Godlewski K., Domińczak G., *Międzynarodowe prawo podatkowe*, Szkoła Główna Administracji i Zarządzania, Warszawa 1998.
- Hamaekers H., Holmes K., Głuchowski J., Kardach T., Nykiel W., *Wprowadzenie do międzynarodowego prawa podatkowego*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- Harmful Tax Competition an Emerging Global Issue*, OECD 1998, www.oecd.org
- Improving Access to Bank Information for Tax Purposes*, The 2007 Progress Report, OECD, Paris 2007.
- Kuchciak I., *Raje podatkowe zmniejszeniu obciążeń podatkowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Merten H. L., *Steuerwesen. Ausgabe 2014*. Walhalla Fachverlag. Regensburg 2014.
- Nawrot R.A., *Szkodliwa konkurencja podatkowa*, Diffin Warszawa 2011.
- OECD: *A Progress Report on the Jurisdictions Surveyed by the OECD Global Forum In Implementing The Internationally Agreed Tax Standard*, OECD Paris 2.04.2009.
- OECD: *A Progress Report on the Jurisdictions Surveyed by the OECD Global Forum In Implementing The Internationally Agreed Tax Standard*, OECD Paris 5.12.2012.
- Offshore Financial Center – The role of the IMP*. IMF 2000.
- Oręziak L., *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej: implikacje dla Polski*, Szkoła Główna Handlu i Prawa, Warszawa 2007.
- Rezolucja Rady z dnia 01.12.1997 r. w sprawie Kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw, Dz. Urz. WE C2 z 6.01.1998 r.
- Szafer M., *Międzynarodowa konkurencja podatkowa*, Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej, SGM Warszawa nr 30, 2011.
- Tax Justice Network: *The Price of Offshore*, 2005.
- Traktat o funkcjonowaniu UE (TFUE); art. 26, art. 49, art. 54 i art. 63.
- Ustawa o rajach podatkowych – opinie. wyborcza.biz
- www.henleyglobal.com
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 11.03.2010 r. (Sygn. C-384/08 TSUE) – infor.pl

Działania na rzecz przestrzegania transparentności i jednoczesnej ochrony interesów oazy podatkowej

Streszczenie

Współczesny obraz oaz podatkowych daleki jest od pierwotnych założeń. Rozwój nowych form prawnych wykorzystywanych przez firmy i osoby fizyczne wpływa także na konieczność tworzenia i wykorzystywania nieznanych dotąd transakcji finansowych i regulacji prawnych. Oazy podatkowe ze względu na wymuszoną na nich przez różnego typu organizacje i inicjatywy państw transparentność działań, wprowadzają nowe regulacje zapewniające eliminowanie pojawiania się firm, osób fizycznych i kapitałów o wątpliwej historii. Jednocześnie zabiegają o lokowanie na ich obszarach kolejnych kapitałów tworząc nowe możliwości, które nie są sprzeczne z przyjętymi założeniami przejrzystości. Do tych rozwiązań można zaliczyć zmianę, a dokładniej posiadanie drugiego miejsca zamieszkania na oazie, a także posiadanie tzw. obywatelstwa ekonomicznego, czyli możliwości zakupu drugiego obywatelstwa. Specyfika oaz umożliwia także dziedziczenie ulokowanych tam kapitałów, co w konkretnych przypadkach

chroni spadkobierców przed koniecznością spłaty odziedziczonych długów w kraju macierzystym. Oazy podatkowe dopasowują się do kanonów przejrzystości, jednak uruchamiają nowe rozwiązania zapewniające dalsze ich funkcjonowanie.

Actions towards abiding of transparency and protection of tax oasis interests

Summary

Contemporary image of tax oasis is far from it's initial assumptions. Development of new law forms used by companies and individuals influences the need of creation and usage of unknown so far financial transactions and law regulations. Tax oasis introduce new regulations that eliminate companies, individuals and capitals of questionable origin due to the transparency enforcement by various organizations and government initiatives. At the same time they try to attract capitals by creating new possibilities that are not in conflict with transparency. Amongst such solutions there can be a change of living address or having another one in the tax oasis as well as having an economic citizenship, which allows to purchase a second citizenship. Tax oasis enable inheritance of capitals located, which in some cases protects successors from debt repayment inherited in the home country. Tax oasis adjust to transparency canons, although enable new solutions ensuring their further existence.

KAROL ANDRZEJEWSKI

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Systemy zarządzania jakością w administracji samorządowej

Quality management systems in public administration

Wstęp

Introduction

Instytucje publiczne w Polsce, za sprawą m.in. środków unijnych, przeszły w ostatnich latach wiele zmian organizacyjnych i strukturalnych. Zmiany te zapoczątkowane były przez trendy i filozofie zarządzania, które zdobyły dużą popularność i uznanie już w latach dziewięćdziesiątych, jak np. TQM – kompleksowe zarządzanie jakością, oraz NPM – nowe publiczne zarządzanie. TQM to trend w zarządzaniu organizacją ukierunkowany na zaangażowanie pracowników i kadry zarządzającej, ciągłe doskonalenie oraz procesowe podejście do zarządzania organizacją. Natomiast NPM dotyczy głównie sektora publicznego i kładzie nacisk na wykorzystywanie metod i technik zarządzania stosowanych powszechnie w sektorze prywatnym. Oba podejścia dają organizacjom publicznym podstawy umożliwiające doskonalenie swojego systemu zarządzania, jednak są to jedynie założenia, a nie konkretne

wytyczne jak osiągnąć cel, jakim jest skuteczna i dobrze zarządzana organizacja. Z tego względu pojawiła się potrzeba opracowania jasnych wytycznych mówiących w jaki sposób właściwie zarządzać organizacją w myśl nowych trendów w publicznym zarządzaniu. Wiodący w tym zakresie okazał się opracowany w roku 1987 system zarządzania jakością wg normy ISO 9001, zawierający listę jasno określonych wymagań, których spełnienie uprawniało do uzyskania międzynarodowego certyfikatu. Od roku 1987 norma doczekała się kolejnych aktualizacji w 1994 r., 2000 r. oraz 2008 r., a jej popularność jest tak duża, że liczba organizacji, które wdrożyły i certyfikowały system jakości przekroczyła milion. Dzięki takim programom, jak POKL w wielu jednostkach administracji publicznej prowadzone były liczne szkolenia i projekty wdrożeniowe związane z systemem jakości według tej międzynarodowej normy. Jednak okazało się, że przełożenie wymagań normy ISO 9001 na grunt organizacji publicznych nie jest tak łatwe, jak się tego spodziewano, stąd w wielu organizacjach system zarządzania jakością kojarzony jest ze rozrostem dokumentacji i zwiększeniem obowiązków, a nie z ciągłym doskonaleniem. Niniejszy artykuł ma na celu pokazanie jak we właściwy sposób wdrożyć wymagania tego międzynarodowego standardu w jednostce administracji publicznej.

Nowe publiczne zarządzanie **New Public Management**

W klasycznym podejściu gospodarka Rzeczypospolitej Polskiej tworzona jest przez dwa sektory – sektor publiczny i sektor prywatny. Sektor prywatny, zwany również drugim sektorem, to innymi słowy strefa biznesu obejmująca wszystkie przedsiębiorstwa i organizacje nastawione na zysk. Sektor publiczny zajmuje się natomiast dostarczaniem usług, których różnorodność i forma jest determinowana przez decyzje rządzących, odmiennie niż w przypadku sektora prywatnego przez popyt zgłaszany na rynku przez klientów danych towarów i usług. Na przestrzeni lat sektor publiczny ulegał ciągłym zmianom i przekształceniom opisanym przez Huberta Izdebskiego jako cztery etapy rozwoju³⁴⁴:

- a) „Państwo prawne” i prawo administracyjne (do końca XVIII w.),
- b) Administracja publiczna (ang. Public Administration, od połowy XIX w.) tzw. tradycyjna administracja niestety cały czas widoczna w Polskich urzędach,

³⁴⁴ Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, [w:] Hausner J. (red.), *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Kraków 2007, s. 7-21

- c) Public Management (zawierający NPM – New Public Management, od początku lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku),
- d) Public Governance (od połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku) stanowiące kontynuację i rozszerzenie zakresu NPM, przez co wielu autorów uważa, że New Public Management jest jak dotychczas ostatnim, ciągle ulepszanym etapem rozwoju administracji.

Literatura przedmiotu przywołuje wiele przyczyn odejścia od tradycyjnej administracji na rzecz NPM – nowego zarządzania publicznego. Przyczyny te mogą zostać przyporządkowane do jednej z trzech wymienianych przez Marcina Zawickiego kategorii³⁴⁵:

- a) Rozrost sektora publicznego,
- b) Kryzys gospodarczy i polityczny,
- c) Kryzys wartości administracji publicznej (tradycyjnej administracji).

Nowe zarządzanie publiczne wprowadza menedżerskie podejście do zarządzania organizacją. Nowość tego modelu zarządzania polega na adaptacji metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do warunków organizacyjnych sektora publicznego. Chodzi zwłaszcza o zmianę nastawienia tych organizacji w kierunku osiągania wyników, decentralizacji zarządzania nimi, przejęcia przez nie perspektywy strategicznej oraz wykorzystania mechanizmów rynkowych. Główne różnice pomiędzy tradycyjną administracją, a nowym zarządzaniem publicznym zostały przedstawione w poniższej tabeli.

Tabela 1. Porównanie tradycyjnej administracji i NPM

Table 1. Comparison of traditional administration and NPM

ELEMENT WYRÓŻNIAJĄCY	TRADYCYJNA ADMINISTRACJA	NEW PUBLIC MANAGEMENT
• Struktura organizacyjna	Scentralizowana	Podzielona pomiędzy jednostki zorganizowana wokół poszczególnych usług
• Relacje pomiędzy jednostkami administracji i wewnątrz ich	Nieokreślone	Bazujące na kontraktach
• Sposób działania	Nacisk na etykę rządzenia bez zmian organizacyjnych	Adopcja sposobów zarządzania z sektora prywatnego

³⁴⁵ Zawicki M., , *Nowe publiczne zarządzanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 22-23

• Sposób finansowania	Stały lub rosnący budżet	Cięcia w używaniu zasobów
• Styl zarządzania	Ważna rola umiejętności politycznych i znajomości przepisów	Przejrzyste zarządzanie
• Orientacja na wyniki	Używanie domniemanych i niejasnych standardów	Potrzeba jasno określonych celów
• Sposób kontroli	Kontrolowanie tylko procedur i reguł związanych z wydawaniem pieniędzy	Kontrola wyników i rezultatów

Źródło: opracowanie własne

Kluczowe różnice pomiędzy tradycyjną administracją, a NPM widoczne są na pierwszy rzut oka. W nowym podejściu najistotniejsze jest zarządzanie organizacją, a nie kierowanie nią jak to miało miejsce do tej pory. Stąd jednym z wymienionych wyżej elementów wyróżniających była adaptacja sposobów zarządzania z sektora prywatnego.

W publikacjach traktujących o rozwoju administracji i doskonalenia jakości świadczonych usług od wielu lat pojawia się filozofia TQM – kompleksowego zarządzania jakością, a także będący podstawą jej stosowania w praktyce, wdrożony według międzynarodowego standardu ISO 9001:2008 system zarządzania jakością. TQM (ang. Total Quality Management) jest to ideologia obejmująca działania ukierunkowane na ciągłe doskonalenie i poprawę jakości usług świadczonych przez organizacje, w celu spełnienia wymagań jej klientów oraz, w przypadku sektora prywatnego, zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstwa^{346 347}. Jednostki administracji publicznej zaczęły pod koniec XX wieku, z mniejszym lub większym powodzeniem, wdrażać systemy zarządzania oparte na międzynarodowych standardach. Do najczęściej spotykanych w administracji systemów należą:

- a) System Zarządzania Jakością według normy ISO 9001:2008,
- b) System Zarządzania Środowiskowego według normy ISO 14001:2004,
- c) System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji według normy 27001:2005

³⁴⁶ Szczepańska K., *Kompleksowe zarządzanie jakością przeszłość i teraźniejszość*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2010, s. 140 - 145

³⁴⁷ Łańcucki J., *Podstawy kompleksowego zarządzania jakością TQM*. WUE, Poznań 2006, s. 20-63.

- d) System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym stanowiący dwadzieścia siedem dodatkowych wymagań do wymagań ujętych w normie ISO 9001:2008. System ten został opracowany we współpracy z Krajową Izbą Gospodarczą.

Najczęściej spotykanym systemem zarządzania w administracji publicznej jest system zarządzania jakością według normy międzynarodowej ISO 9001:2008, którego pierwsze, zakończone uzyskaniem certyfikatu, wdrożenie miało miejsce w roku 2000 w gminie Dzierżoniów. System ten pod wieloma względami współgra z założeniami nowego zarządzania publicznego, co z pewnością przyczyniło się do jego propagowania w administracji publicznej.

Warto w tym miejscu nadmienić o zagadnieniu, które do dziś potrafi wzbudzić krew niejednego zarządzającego jednostką, a które stało się w 2009 r. wymaganiem prawnym. Mowa mianowicie o kontroli zarządczej, często błędnie utożsamianej z kontrolą finansową, którą zastąpiła w ustawie o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. Art. 68 owej ustawy zawiera stwierdzenie, iż Kontrolę Zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy³⁴⁸. Kontrola zarządcza wprowadziła zamęt i wątpliwości w wielu urzędach, ponieważ nie do dzisiaj jest jednoznaczne, jak interpretować ten pojedynczy przepis. Jedynym przewodnikiem w tym aspekcie stał się komunikat nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej, który opisuje 22 standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych jednak nie ma on mocy prawnej. Wczytując się w standardy kontroli zarządczej jak i rekomendowane przez RIO (Regionalna Izba Obrachunkowa) publikacje można zauważyć wiele podobieństw między założeniami New Public Management, systemem zarządzania jakością i Kontrolą zarządczą. Wśród największych podobieństw można wymienić: wyznaczanie celów, delegowanie uprawnień, wskazywanie kierunków rozwoju (wizja, polityka jakości) czy kontrola wyników i rezultatów³⁴⁹. W wielu jednostkach skutecznie wdrożony system zarządzania jakością uitorował drogę do wprowadzenia kontroli zarządczej, stając się jej częścią, a tym samym ułatwił rozwój w kierunku New Public Management³⁵⁰.

³⁴⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych art. 68 ust. 1

³⁴⁹ Komunikat 23 Ministra finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. *W sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*

³⁵⁰ Mazurek A., Knedler K., *Kontrola zarządcza ujęcie praktyczne*, Wydawnictwo Handicap, Warszawa 2010., s. 38 – 62

Powszechność systemów zarządzania jakością w Polsce

Popularity of quality management systems in Poland

Certyfikaty na zgodność z wymaganiami normy ISO 9001 przyznawane są już od ponad dwudziestu lat na całym świecie. Zgodnie z informacjami podanymi przez International Organization for Standardization, w ISO Survey, na koniec 2013 r. na całym świecie przyznanych było 1129446 certyfikatów, które są utrzymane na dzień badania³⁵¹. W Polsce jest to 10527 organizacji certyfikowanych na zgodność z wymaganiami ISO PN-EN 9001:2009. Warto wspomnieć w tym miejscu, że z pewnością istnieje dosyć duża grupa organizacji posiadających i utrzymujących system zarządzania, lecz nie przystępujących do recertyfikacji.

Pierwsze wydanie normy ISO 9001 pochodzi z roku 1987 r. i nie od razu standardem tym zainteresował się sektor publiczny. Rok po wydaniu pierwszej wersji normy certyfikat uzyskało kanadyjskie miasto Sain-Augustine de Desmonres, należące do wspólnoty miejskiej Quebec w Kanadzie³⁵². Natomiast w Polsce pierwszy certyfikat dla jednostki administracji został nadany w roku 2000, a uzyskała go gmina Dzierżoniów.

System jakości stał się najpopularniejszym wśród standardów wdrażanych w administracji. Istotne jest, aby zastanowić się, co przyczyniło się do największej wśród znormalizowanych systemów zarządzania popularności normy ISO 9001:2008. System zarządzania jakością okazał się z jednej strony bardzo popularnym systemem zarządzania, a z drugiej jego wymagania nie były skomplikowane.

Po roku 2005 suma przeznaczanych środków unijnych na doskonalenie zarządzania w administracji stale rosła i zaczęto masowo wręcz rozpisywać przetargi na wdrażanie tego systemu. Inną przyczyną rosnącego uznania ISO 9001 był fakt, że jego posiadanie było często dodatkowo doceniane podczas ubiegania się o środki zewnętrzne. Na początku XXI w. widoczny stał się również nacisk mediów i społeczeństwa na poprawę jakości obsługi oraz usług świadczonych w administracji publicznej. Również w tym przypadku system zarządzania jakością wg standardu ISO 9001 okazał się przydatny wprowadzając podejście procesowe, audyt wewnętrzny i okresowe badania zadowolenia klienta. Niewielką zmianą z punktu widzenia jednostek, jednakże istotną dla obywateli, było wprowadzenie pojęcia

³⁵¹ International Organization for Standardization, ISO Survey 2013.

³⁵² Bugdol M., *Zarządzanie jakością w administracji samorządowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2007, s.7.

klient, które zastąpiło dotychczas stosowane określenie petent, kojarzone z obrazem organizacji, w której urzędnik był panem sytuacji, a petent był zdany na jego łaskę. Zmiana nazewnictwa miała obrazować zmiany dokonujące się w jednostce, w której teraz klient był w centrum zainteresowania.

W roku 2013 na świecie było 8039 wdrożonych i utrzymywanych w administracji publicznej systemów zarządzania jakością według normy ISO 9001, z czego w Polsce było ich jedynie 202. Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że w wielu jednostkach do dziś funkcjonują skuteczne systemy zarządzania jakością, mimo że jednostka nie przeprowadziła ponownej certyfikacji, np. Urząd Gminy Kostomłoty czy Starostwo Powiatowe w Kamiennej Górze, lub jednostka wdrożyła autorski system zarządzania jakością oparty na normie ISO 9001, np. Starostwo Powiatowe w Bytowie, Urząd Gminy Lubowidz, itd. W urzędach wdrażających systemy autorskie lub nie przeprowadzających recertyfikacji powodem takich decyzji były głównie koszty utrzymania i wdrożenia systemu lub zmiany na stanowiskach kierowniczych. Elementem, który również nie sprzyja rozwijaniu się znormalizowanych systemów zarządzania w administracji publicznej jest kadencyjność. W wielu urzędach zmiana na stanowisku wójta, burmistrza czy prezydenta wiązała się z odejściem od ISO 9001, gdyż kolejny kierownik jednostki stwierdzał, iż nie jest to dla niego priorytetowe zadanie.

Przesłanki wdrażania systemu zarządzania jakością

Popularity of quality management systems in Poland

Wdrożony system zarządzania jakością może przyczynić się do optymalizacji mechanizmów panujących w organizacji, zmniejszenia kosztów, wzrostu efektywności zarządzania czynnikami ryzyka, podniesienia zadowolenia klientów, stworzenia struktury umożliwiającej monitorowanie i zwiększanie efektywności działań w tych obszarach.

Tabela 2. Korzyści z wdrożenia SZJ

Table 2. Benefits from the implementation of QMS

KORZYŚCI I PRZESŁANKI WDRAŻANIA SYSTEMU ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ
▪ wyeliminowanie działań zbędny i dublujących się w pracy urzędu, ▪ zapobieganie potencjalnym niezgodnościom z przepisami prawa oraz wewnętrznymi regulacjami na wszystkich etapach świadczenia usługi,

- wyróżnienie się na tle innych jednostek,
- aktualizacja zakresów uprawnień i obowiązków oraz ich weryfikacja w trakcie audytów,
- ujednolicenie zasad funkcjonowania urzędu niezależnie od wydziału czy referatu co znacznie ułatwi adaptację nowym pracownikom,
- lepsze wykorzystanie zasobów ludzkich i technicznych,
- poprawa komunikacji wewnętrznej,
- poprawa efektywności działania urzędu dzięki ciągle monitorowanemu systemowi procesów,
- ukierunkowanie na ciągłe doskonalenie działalności urzędu dzięki wyznaczanym celom oraz ich monitorowaniu i weryfikacji,
- poprawa jakości usług dzięki zastosowaniu różnych metod pomiaru zadowolenia klienta,
- poprawa wizerunku urzędu,
- wzrost zaufania ze strony klientów i przedsiębiorców dzięki ocenie niezależnych audytorów jednostki certyfikującej,
- wprowadzenie mechanizmów zapewniających dbałość o klienta i jego pozytywną ocenę świadczonych przez samorząd usług,
- status jednostki przewidywalnej w zakresie jakości,
- wprowadzenie systemu wewnętrznych audytów umożliwiającego doskonalenie jednostki,
- wzrost jakości usług,
- efekt promocyjny dla urzędu i regionu,
- możliwość podwyższenia atrakcyjności inwestycyjnej.

Źródło: opracowanie własne

Przedstawione powyżej przesłanki i korzyści z wdrożenia systemu zarządzania jakością widoczne są w różnym stopniu w jednostkach, które wdrożyły ten system zarządzania. Wynika to z faktu, że w wielu urzędach zapomina się, że samo wdrożenie wymagań standardu oraz nawet uzyskanie certyfikatu nie gwarantuje jeszcze jego skuteczności. Korzyści dla organizacji pojawiają się w większości przypadków dopiero wtedy, kiedy widoczne jest zaangażowanie pracowników na wszystkich szczeblach struktury organizacyjnej. Zaangażowanie w tworzenie i utrzymanie systemu zarządzania jakością jest niemal równie istotne u kierownictwa jak i w przypadku pracowników najniższego szczebla. Efektywność i skuteczność systemu zarządzania jakością jest zależna w pierwszej kolejności

od najwyższego kierownictwa. Jeżeli pracownicy mają odczucia, że postawa kierownictwa urzędu jest pro jakościowa, a doskonalenie systemu jakości i jednostki jest jednym z priorytetowych celów organizacji to i dla pracowników staje się to priorytetem. Natomiast często zdarza się, że rola kierownictwa kończy się w momencie podjęcia decyzji o wdrożeniu wymagań standardu. Powoduje to sytuację, w której jedynie osoby uczestniczące w pracach wdrożeniowych zaangażowane są w utrzymanie i doskonalenie systemu zarządzania jakością, lecz brak poparcia ze strony kierownictwa organizacji powoduje często lekceważenie wymagań normy przez pozostałych pracowników. Taki system zarządzania, mimo iż został wdrożony, z czasem staje się wyłącznie zbiorem dokumentacji. Odczuwają to również pracownicy, którzy z czasem zaczynają uważać, że system zarządzania jakością nie przynosi korzyści i nie usprawnia niczego w ich organizacji.

Certyfikat ISO 9001 jest potwierdzeniem spełnienia przez daną organizację wymagań ISO 9001. Dokument ten przyznają niezależne jednostki certyfikujące, które posiadają akredytację PKN, czyli są do tego uprawnione. Mogą to być organizacje polskie, jak Polskie Centrum Badań i Certyfikacji S.A., Polski Rejestr Statków, jak również międzynarodowe, jak BSI Management Systems Polska Sp. z o.o., TUV, BVC, DNV, GL.

W większości jednostek administracji publicznej pierwszym pytaniem, podczas podejmowania decyzji o wdrożeniu systemu zarządzania jakością jest pytanie dotyczące kosztów wdrożenia i utrzymania systemu. Zarówno wdrożenie jak i utrzymanie systemu zarządzania jakością, a także jego certyfikacja generują koszty. Formy finansowania oraz możliwe warianty wdrożenia SZJ przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Możliwe warianty wdrożenia, certyfikacji i utrzymania systemu

Table 3. Possible options of the implementation, certification and maintenance of the system

ŹRÓDŁO FINANSOWANIA
Wdrożenie dzięki dofinansowaniu zewnętrznemu (np. Środki unijne albo wojewódzkie)
Samodzielne finansowanie
WDROŻENIE SYSTEMU ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ
Samodzielne wdrożenie
Wdrożenie z pomocą wyspecjalizowanej firmy
PODEJŚCIE DO CERTYFIKACJI
Certyfikacja systemu zarządzania jakością
Brak certyfikacji lecz postępowanie zgodnie z wymaganiami normy
Wdrożenie systemu autorskiego w oparciu o normę ISO 9001

UTRZYMANIE WDROŻONEGO SYSTEMU ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ
Systematyczna recertyfikacja i audyty kontrolne,
Brak odnowienia certyfikatu i dalsze postępowanie wg wymagań standardu,
Kontynuacja działań związanych z wdrożonym lecz nie certyfikowanym systemem.
Brak kontynuacji działań związanych z systemem

Źródło: opracowanie własne

Najczęściej chęć utrzymywania i doskonalenia systemu zarządzania jakością w jednostce sektora publicznego wiąże się ze źródłem jego finansowania. Kiedy wdrożenie SZJ jest w pełni świadomą decyzją i wynika ze strategii organizacji, chęci uelastycznienia struktury, poprawy jakości usług, czy zwiększenia zadowolenia klientów, systemy zarządzania jakością zazwyczaj mają wtedy większą szansę przetrwania.

System Zarządzania Jakością według normy ISO 9001:2008

Conditions for the implementation of the quality management system

System zarządzania jakością według normy ISO 9001:2008 porządkuje organizację w zakresie czterech podstawowych obszarów zarządzania: dokumentacji, zasobów, świadczenia usług, doskonalenia organizacji. Wbrew powszechnej opinii norma nie została przewidziana wyłącznie dla przedsiębiorstw oraz dużych podmiotów³⁵³. Organizacje non-profit takie jak np. jednostki samorządu terytorialnego mogą równie skutecznie korzystać z tej międzynarodowej normy. Usługi z natury są niepowtarzalne, niematerialne i posiadają niestałą jakość dlatego wiele jednostek mając to na uwadze wdraża standard ISO 9001 z nadzieją, iż ułatwi on zapewnienie usług o wysokiej ale i powtarzalnej jakości.

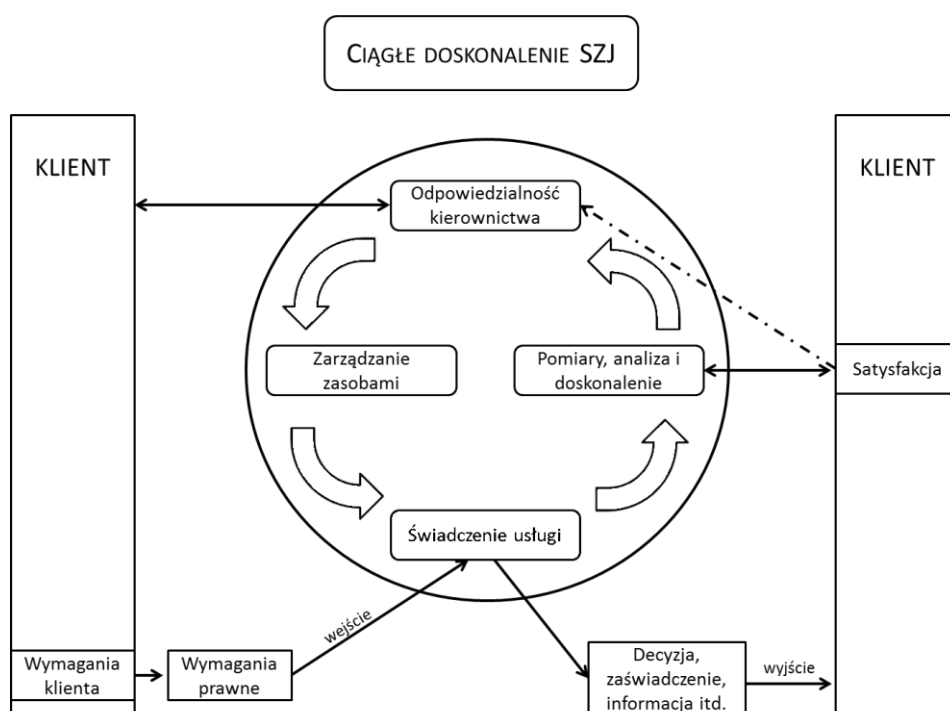
Podstawą wdrażania systemu jakości jest wprowadzenie w organizacji podejścia procesowego, co niejednokrotnie sprawia problemy w administracji publicznej charakteryzującej się bardzo sztywną strukturą. Poprzez podejście procesowe rozumie się zarządzanie zbiorem wzajemnie powiązanych lub oddziałujących procesów, które przekształcają wejścia w wyjścia. W tradycyjnej administracji każda komórka odpowiedzialna jest za realizację wąskiego zakresu obowiązków. Mimo, że w każdej komórce

³⁵³ Polski Komitet Normalizacyjny, PN-EN ISO 9001:2009 *Systemy zarządzania jakością – Wymagania*, Warszawa 2009,

zarządza się personelem, infrastrukturą, obsługuje się klientów, korzysta się z przepisów prawnych, dba się o bezpieczeństwo danych i informacji, to każda komórka organizacyjna czy wydział robi to inaczej. Im większa organizacja tym to zjawisko staje się bardziej widoczne. W takich jednostkach jak Urząd Miasta Poznania, Urząd Miasta Wrocławia czy Urząd Miasta Koszalina dostrzec można, że działalność poszczególnych wydziałów można przyrównać do działania oddzielnych organizacji, gdzie nie sekretarz czy prezydent, ale kierownik danego obszaru jest osobą najważniejszą, która decyduje o sposobie pracy pracowników. Korzyści przyjęcia tego podejścia są związane głównie z zarządzaniem nie poszczególnymi pracownikami czy działami, ale traktowanie ich jako element swoistej całości, czyli systemu. Model systemu zarządzania, którego podstawą jest proces przedstawiono na poniższym rysunku.

Rysunek 1. Cykl ciągłego doskonalenia

Picture 1. Continuous improvement cycle



Źródło: opracowanie własne na podstawie PN-EN ISO 9001:2009

Wymagania normy ISO 9001 są bardzo ogólne ponieważ standard został opracowany z myślą o organizacjach ze wszystkich branż. Często podczas pierwszych spotkań

dotyczących systemu zarządzania jakością można zaobserwować wśród pracowników przeświadczenie, że wdrażanie systemu wiąże się przede wszystkim z rozrostem dokumentacji, dodatkowymi obowiązkami i usztywnieniem zasad postępowania. Aby wszystko poszło zgodnie z planem, system był skuteczny, a pracownicy zadowoleni, kluczowe jest, aby wdrażanie wymagań standardu nie przebiegało w sposób chaotyczny. Przed przystąpieniem do działania należy dokładnie zaplanować poszczególne etapy, określić odpowiedzialności oraz produkty, a ponadto uwzględnić specyfikę instytucji publicznych oraz zapoznać się z doświadczeniami innych jednostek w zakresie wdrażanego systemu jakości³⁵⁴.

Wdrażanie SZJ według ISO 9001 na przykładzie polskich jednostek samorządu terytorialnego
Implementation of QMS according to ISO 9001 on the example of Polish local government units

Wdrażanie systemu zarządzania jakością w każdej organizacji jest poważnym przedsięwzięciem, które należy dokładnie zaplanować w oparciu o dostępność zasobów oraz możliwości organizacyjne. Wyróżnić można cztery lub pięć etapów wdrażania systemu, w zależności od decyzji odnośnie certyfikacji systemu.

Tabela 4. Etapy wdrażania ISO 9001:2008

Table 4. Stages of implementation ISO 9001:2008

ETAPY WDRAŻANIA SZJ WG NORMY ISO 9001:2008
Audyt zerowy – diagnoza stanu pierwotnego
Identyfikacja procesów
Opracowanie dokumentacji systemowej
Wdrażanie wymagań standardu
Certyfikacja

Źródło: opracowanie własne

Audyt zerowy – diagnoza stanu pierwotnego

Każda organizacja funkcjonująca w określonych realiach posiada swój indywidualny system zarządzania, choć może tego nie być nawet świadoma. W jednostkach administracji publicznej zazwyczaj system ten jest scentralizowany, w którym duży nacisk kładzie się na etykę zarządzania, zgodność z przepisami prawnymi oraz kontrolowanie jedynie reguł i procedur związanych z wydatkowaniem środków finansowych pomijając przy tym

³⁵⁴ Frąś J., *Zarządzanie jakością usług w instytucjach publicznych*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 50-56, 138-148

usprawnienia organizacyjne. Na czele jednostki nie stoi menedżer tylko bardzo często polityk, który nigdy wcześniej nie zarządzał żadną organizacją. Mając na uwadze powyższe, pierwszym etapem podczas wdrażania systemu jakości jest diagnoza stanu bieżącego oraz uświadomienie kierownictwu idących w ślad za wdrożeniem zmian w organizacji.

Identyfikacja procesów

Proces jest łańcuchem sekwencyjnych operacji, które przemieniają wejścia (materiały, informacje) w wyjścia (wyroby, usługi). Według E. Skrzypek i M. Hofmana proces może być rozumiany jako łańcuch wartości złożony z etapów i działań, z których każde ma za zadanie dodawać wartości do świadczonej usługi³⁵⁵. Natomiast E. Skrzypek zauważa, iż proces to również ciąg operacji, następujących po sobie w sposób logiczny, prowadzący do zaspokojenia oczekiwań klienta³⁵⁶.

O ile w większości przedsiębiorstw produkcyjnych dość wyraźnie widać takie procesy jak: produkcja, zarządzanie zasobami czy finanse i logistyka o tyle w jednostkach administracji publicznej dana komórka organizacyjna realizuje konkretne działania i nie jest widoczne jej powiązanie z pozostałymi wydziałami i komórkami. Komórki działają niezależnie od siebie pod jednym wspólnym przełożonym, którym jest wójt, burmistrz czy prezydent.

System procesów ukierunkowany jest na przebiegi organizacyjne, a procesy wchodzące w jego skład są podstawą podziału zadań i obowiązków, przydziału odpowiednich zasobów, działań doskonalących, szkolenia oraz motywowania pracowników³⁵⁷. Dzięki podejściu procesowemu sprawowany jest ciągły nadzór nad powiązaniem pomiędzy pojedynczymi komórkami w systemie procesów jak również ich zależnościami.

Podstawą podejścia procesowego w Urzędzie jest mapa procesów, na którą składają się:

- procesy wewnętrzne – odnoszące się do działalności organizacji i zarządzania środowiskiem wewnętrznym,

³⁵⁵ Skrzypek E., Hofman M., *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie*, Oficyna a Wolters Kluwer business, 2010, s. 11.

³⁵⁶ Skrzypek E., *Jakość i efektywność*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2002, s. 146

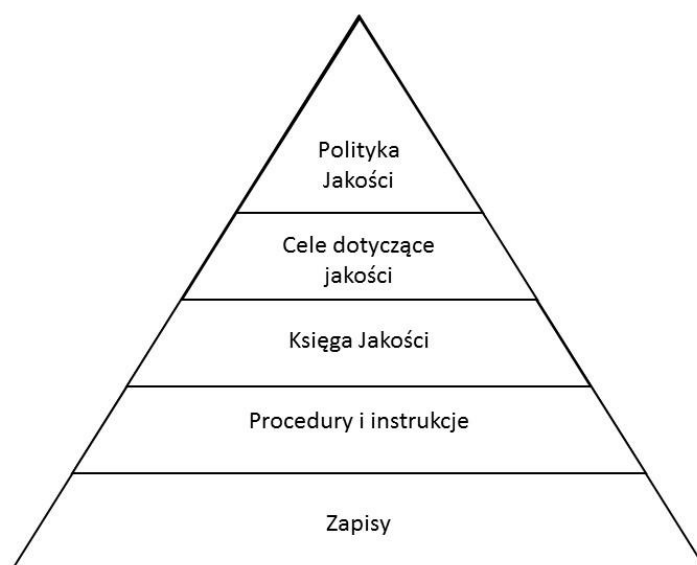
³⁵⁷ Kafel T., *Istota procesowego podejścia do zarządzania*, [w:] Czekaja J. (red.) *Zarządzanie procesami biznesowymi, Aspekt metodyczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2009, s. 41-51

- procesy zewnętrzne – niezbędne do zapewnienia możliwości świadczenia usług dla środowiska zewnętrznego.

Opracowanie dokumentacji systemowej

Kolejnym etapem po przeprowadzonej diagnozie oraz zidentyfikowaniu procesów występujących w jednostce jest opracowanie niezbędnej dokumentacji. W tym celu posłużyć się można piramidą dokumentacji.

Rysunek 2. Piramida dokumentacji w SZJ
Picture 2. Pyramid of documentation in QMS



Źródło: opracowanie własne

W większości jednostek sektora publicznego, z którymi autor miał okazję współpracować do czasu wdrożenia systemu zarządzania jakością nie istniały dokumenty strategiczne takie jak misja czy wizja organizacji. System jakości wprowadza dokument o charakterze strategicznym pod nazwą Polityka Jakości, stanowi on zazwyczaj ramy dla całego systemu zarządzania, w którym to zgodnie z punktem 5.3 normy ISO 9001:2008 określone są priorytety na podstawie których wyznacza się cele jakościowe. Kierownictwo

zobowiązuje się w Polityce Jakości do spełnienia wymagań normy ISO 9001 oraz do ciągłego doskonalenia systemu.

Dokumentem opisującym cały system zarządzania jest Księga Jakości. Jest to dokument, który w kolejnych punktach opisuje zasady funkcjonowania systemu zarządzania w organizacji. Niektóre organizacje tworzą księgę systemu opisując w jaki sposób realizują wymagania poszczególnych punktów standardu ISO 9001³⁵⁸. Norma ISO 9001 w punkcie 4.2.2 stawia trzy wymagania dotyczące Księgi Jakości:

- a) Zakres systemu zarządzania jakością, łącznie ze szczegółami dotyczącymi wszelkich wyłączeń i ich uzasadnieniem,
- b) Udokumentowane procedury ustanowione dla systemu zarządzania jakością lub powołanie się na nie,
- c) Opis wzajemnego oddziaływania między procesami systemu zarządzania jakością.

Wdrażanie wymagań standardu

W następstwie opracowanej dokumentacji i zidentyfikowanych procesów należy krok po kroku zweryfikować realizację przez organizację każdego punktu standardu. W tym celu bardzo przydatna staje się przeprowadzona uprzednio wstępna diagnoza, która miała na celu ocenę spełnienia wymagań standardu oraz wymagań prawnych. Zwykle wdrażanie systemu w jednostce podzielić można na dwa etapy:

- a) Spełnienie wymagań prawnych mających wpływ na świadczenie usług,
- b) Spełnienie wymagań standardu.

Podczas implementacji wymagań standardu ISO 9001 w jednostce sektora publicznego wymagania prawne spełniają bardzo istotną rolę, gdyż to na nich bazuje cały proces świadczenia usługi. Mimo, iż stanowią one bazę do realizacji usług bardzo często identyfikuje się znaczące odstępstwa w spełnieniu przepisów prawnych.

Wymagania normy ISO 9001 są naturalnie nowym zagadnieniem w każdej organizacji, jednakże, jak się często okazuje, pewna grupa wymagań normy jest już spełniona. Dotyczy to głównie aspektu nadzorowania dokumentacji, zasobów ludzkich i materialnych oraz nadzorowania wyrobu niezgodnego jakim w przypadku urzędu może być np. wydanie decyzji po terminie ustawowym.

³⁵⁸ Barcewicz M., *Standardy ISO i ich rola w zarządzaniu przez jakość*, [w:] Konarzewska-Gubała E. (red.), *Zarządzanie przez jakość, koncepcje, metody, studia przypadków*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 343-345

Certyfikacja

Proces wdrażania systemu zarządzania jakością, zakończyć się może na wiele sposobów. Jedną z możliwości jest certyfikacja systemu zarządzania na zgodność z międzynarodową normą przez akredytowaną jednostkę, która w wyniku audytu potwierdza spełnienie przez organizację wymagań normy ISO 9001:2008. Naturalnie nie jest to możliwe w przypadku systemów autorskich, bazujących jedynie o wymagania normy ISO 9001:2008.

Organizacje non profit nie mają przy wyborze jednostki certyfikującej tak wielkiego dylematu jak przedsiębiorstwa prywatne i kryterium decydującym w większości przypadków jest cena audytu certyfikującego oraz późniejszych audytów kontrolnych. Sama cena audytu certyfikującego dla przeciętnej wielkości urzędu gminy (40 pracowników) waha się między pięć, a nawet dwadzieścia tysięcy złotych. Różnica jest znacząca dlatego istotne jest przeprowadzenie rozeznania cenowego. Wśród działających na terytorium Polski jednostek certyfikujących do najczęściej wybieranych należą:

- a) DEKRA certification,
- b) TÜV Rheinland,
- c) NEPCon,
- d) Polski Rejestr Statków,
- e) PCBC,
- f) Bureau Veritas.

Proces certyfikacji sprowadza się do wykonania audytu zewnętrznego tzw. audytu trzeciej strony. Audyt polega na systematycznym, niezależnym i udokumentowanym pozyskiwaniu dowodów z audytu oraz ich oceny celem określenia stopnia spełnienia kryteriów audytu³⁵⁹. Audyty certyfikujące analogicznie jak audyty wewnętrzne prowadzone są

w oparciu o normę ISO 19011, która określa zasady i wytyczne audytowania systemów zarządzania jakością i środowiskiem³⁶⁰. Audytor weryfikuje stosowanie i poziom wdrożenia wymagań normy ISO 9001. Jeżeli podczas audytu certyfikacyjnego stwierdzone zostaną niezgodności to certyfikat może zostać przyznany wyłącznie po usunięciu owych

³⁵⁹ Polski Komitet Normalizacyjny, PN-EN ISO 9000:2006 *Systemy zarządzania jakością – Podstawy i terminologia*, Warszawa 2006,

³⁶⁰ Matuszak-Flejszman A., *Istota audytu certyfikacyjnego – charakterystyka etapów i wyróżniki jakościowe*, [w:] Łuczak J. (red.) *Jakość usług certyfikacyjnych systemów zarządzania*, Oficyna Współczesna, Poznań 2004, s. 45-49.

niezgodności. W wyniku audytu opracowany zostaje raport z audytu na podstawie którego jednostka podejmuje decyzję o przyznaniu certyfikatu. Ważność certyfikatu ISO 9001 to okres 3 lat, pod warunkiem, iż audyty kontrolne są zakończone z wynikiem pozytywnym.

Audyty kontrolne lub inaczej nadzorujące wykonywane są podczas 3 letniego okresu ważności certyfikatu i odbywają się corocznie. Termin audytów jest zawsze konsultowany z organizacją, aby możliwe było przygotowanie się do niego.

Po upływie trzech lat od otrzymania certyfikatu przeprowadzony zostaje audyt wznawiający zwany także recertyfikacyjnym. Audyt ten przebiega analogicznie jak audyt certyfikacyjny i powinien zostać przeprowadzony przed upływem ważności certyfikatu.

Systemy zarządzania są coraz częściej wdrażane w administracji publicznej co pokazuje wyraźną potrzebę zmian w funkcjonowaniu obecnej administracji. Konieczne jest aby pamiętać, że samo wdrożenie nie daje gwarancji skuteczności systemu i poprawy jakości świadczonych usług. Jest to jedynie pierwszy krok w kierunku usprawnienia administracji publicznej, natomiast kolejne kroki wykonane muszą być przez zaangażowanych kierowników jednostek, którzy motywować będą swoich podwładnych. System zarządzania jakością wg normy ISO 9001 to nie dokumentacja lecz ludzie którzy go tworzą i działają w myśl ciągłego doskonalenia i spełnienia wymagań klienta.

Wnioski ***Conclusions***

Popularność systemów zarządzania w administracji publicznej stale rośnie. Pojawiają się kolejne systemy i metody zarządzania, jednak zawsze są one spójne z normą ISO 9001, która jest swojego rodzaju prekursorem w opisywaniu zasad zarządzania organizacją. Niesamowita powszechność wdrażania tego standardu stała się też jego wadą ponieważ coraz częściej organizacje wdrażają ten system, nie w celu doskonalenia, a celem uzyskania certyfikatu, który np. ułatwia pozyskanie środków zewnętrznych. Jak pokazują badania nad administracją bardzo często system ten staje się zbiorem dokumentów, nie mających odzwierciedlenia w działaniach jednostki, opracowanych jedynie w celu spełnienia wymagań standardu.

System oparty o wspomniany standard daje wiele przydatnych narzędzi umożliwiających poprawę jakości świadczonych przez organizację usług. Narzędzia takie jak audyt wewnętrzny, prowadzenie analizy zadowolenia klienta czy planowanie działań korygujących mogą bardzo pomóc w zarządzaniu jednostką, a podejście procesowe pozwala zwiększyć zaangażowanie pracowników i lepiej zrozumieć funkcjonowanie organizacji.

Właściwe i przemyślane wdrożenie systemu daje wiele korzyści, co najlepiej mogą potwierdzić same organizacje, jak np. urząd gminy Długołęka, który wielokrotnie otrzymał nagrody jakości, czy urząd miasta Koszalin. Jednostki te działają zgodnie z wymaganiami normy ISO 9001, a wdrożony system zarządzania stanowi integralny element ich codziennej pracy i procesu doskonalenia organizacji. Podsumowując, samo uzyskanie certyfikatu nie zapewnia wysokiej jakości świadczonych usług, to zaangażowanie pracowników wszystkich szczebli oraz przemyślana implementacja wymagań standardu tworzy ramy systemu i umożliwia doskonalenie organizacji oraz jakości świadczonych usług.

Literatura

Bibliografia

- Barcewicz M., , *Standardy ISO i ich rola w zarządzaniu przez jakość*, [w:] Konarzewska-Gubała E. (red.), *Zarządzanie przez jakość, koncepcje, metody, studia przypadków*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- Bugdol M., *Zarządzanie jakością w administracji samorządowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2007.
- Frąś J., *Zarządzanie jakością usług w instytucjach publicznych*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
- Izdebski H. *Od administracji publicznej do public governance*, [w:] Hausner J. (red.), *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Kraków 2007.
- Kafel T., *Istota procesowego podejścia do zarządzania*, [w:] Czekaja J. (red.) *Zarządzanie procesami biznesowymi, Aspekt metodyczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2009.
- Łańcucki J., *Podstawy kompleksowego zarządzania jakością TQM*. WUE, Poznań 2006.
- Matuszak-Flejszman A., *Istota auditu certyfikacyjnego – charakterystyka etapów i wyróżniki jakościowe*, [w:] Łuczak J. (red.) *Jakość usług certyfikacyjnych systemów zarządzania*, Oficyna Współczesna, Poznań 2004.
- Mazurek A., Knedler K., *Kontrola zarządcza ujęcie praktyczne*, Wydawnictwo Handicap, Warszawa 2010,.
- Szczepańska K., *Kompleksowe zarządzanie jakością przeszłość i teraźniejszość*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2010 2002,.
- Skrzypek E., *Jakość i efektywność*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2002.
- Skrzypek E., Hofman M., *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie*, Oficyna a Wolters Kluwer business, 2010.
- Komunikat 23 Ministra finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. *W sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych art. 68 ust. 1

Zawicki M., *Nowe publiczne zarządzanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.

Polski Komitet Normalizacyjny, PN-EN ISO 9001:2009 Systemy zarządzania jakością – Wymagania, Warszawa 2009.

Polski Komitet Normalizacyjny, PN-EN ISO 9000:2006 Systemy zarządzania jakością – Podstawy i terminologia, Warszawa 2006.

International Organization for Standardization, 2013, ISO Survey 2013.

Systemy zarządzania jakością w administracji samorządowej

Streszczenie

W ostatnich latach bardzo często można usłyszeć o znormalizowanych systemach zarządzania takich, jak ISO 9001, ISO 14001 i innych. Do niedawna systemy zarządzania były kojarzone wyłącznie z przedsiębiorstwami prywatnymi, w szczególności takimi nastawionymi na produkcję wyrobów. Jednak wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej i napływem kapitału zagranicznego, przybyły także nowe trendy w zarządzaniu publicznym. Mowa o New Public Management, którego najważniejsze założenia dotyczą stosowania w administracji publicznej metod zarządzania z sektora prywatnego. W ten sposób pojawiła się w polskiej administracji publicznej pewna moda na systemy zarządzania, które w pełni odpowiadają założeniom nowego publicznego zarządzania. System zarządzania jakością wg normy ISO 9001:2008 stał się najczęściej wdrażanym system na świecie. System ten jest dosyć łatwy do wdrożenia, a jednocześnie może przynieść duże korzyści dla organizacji dlatego jego popularność stale rośnie, istotne jest jednak aby zrobić to w należyty sposób.

Quality management systems in public administration

Summary

In recent years, very often could be heard about standardized management systems such as ISO 9001, ISO 14001 and others. Until recently, management systems have been associated only with private enterprises, particularly geared to the products production. However, with the Polish accession to the European Union and the influx of foreign capital, came also new trends in public management. The most important was the New Public Management, which the most important assumptions concerning the application in public administration management practices from the private sector. In this manner appeared in the Polish public administration a trend for management systems that fully comply with the principles of the new public management. The quality management system according to ISO 9001:2008 has become the most frequently implemented system in the world. This system is

fairly easy to implement, and at the same time can bring great benefits to the organization that's why its popularity is constantly growing, it is however essential to do it properly.

BERNADETA HÓLDERNA-MIELCAREK

Wyższa Szkoła Handlu i Usług w Poznaniu

Inscenizacja produktu turystycznego jako element koncepcji zarządzania marketingowego miejscem recepcji turystycznej w ekonomii doświadczeń.

Staging a tourism product as the element of the concept of tourist reception marketing management in the experience economy.

Wprowadzenie

Introduction

Celem artykułu jest przedstawienie idei inscenizacji produktu turystycznego, jako elementu koncepcji zarządzania marketingowego miejscem recepcji turystycznej wobec kształtowania się nowych zachowań konsumpcyjnych ukierunkowanych na przeżycia i doznania, związane z konsumpcją produktu turystycznego i rozwojem nowej orientacji w kreowaniu wartości dla klienta opartej na doświadczeniach.

Na rozwój ekonomii doświadczeń (po ekonomii agrarnej, industrialnej i usług) oraz progresję wartości ekonomicznej (surowce, produkty, usługi, doświadczenia), zwrócili uwagę J.B. Pine II i J.H. Gilmore. Według cytowanych autorów, wyróżnikami ekonomii doświadczeń są: inscenizacja jako funkcja ekonomiczna, niezapomniany charakter oferty,

osobisty kluczowy atrybut, sposób dostawy ujawniony przez czas trwania, sprzedawca – inscenizator, kupujący – gość, czynniki popytu: odczucia/wrażenia³⁶¹.

W literaturze przedmiotu przedstawia się nowe tendencje w konsumpcji oraz idee i koncepcje zarządzania z nimi związane, w kontekście przemian kulturowych przypisywanych postmodernizmowi np. koncepcję marketingu doświadczeń. Stąd w artykule uwzględnione zostały wybrane aspekty, które stanowią przykład wpływu postmodernizmu na kształtowanie się oczekiwań współczesnego turysty wobec produktu turystycznego. Następnie zaprezentowana została istota kreowania wartości produktu turystycznego opartej na doświadczeniach, w literaturowym ujęciu idei inscenizacji podaży miejsca recepcji turystycznej H. Müllera i R. Scheurera³⁶² oraz modelu doświadczeń J.P. Pine i J.H. Gilmore³⁶³. Ostatnia część artykułu poświęcona została przedstawieniu możliwości wykorzystania modelu inscenizacji i modelu doświadczeń w formułowaniu koncepcji zarządzania marketingowego miejscem recepcji turystycznej.

Wybrane aspekty oczekiwań postmodernistycznego turysty wobec produktu turystycznego.

Chosen aspects of expectations towards a tourist product expressed by a postmodern tourist.

Jedną z wymienionych przez K. Mazurek – Łopacińską wartości postmodernistycznej kultury konsumpcyjnej jest pluralizm. Cytowana autorka podkreśla m.in. znaczenie relatywizmu wartości fundamentalnych, szczególnie w masowych formach kultury współczesnej, w których akceptacja różnych form ideologii, zwłaszcza, jeśli wpisują się w nurt hedonizmu, prowadzi do pobudzania przyjemności poprzez różne formy atrakcji i staje się ważnym wymiarem wartości oferowanej na rynku³⁶⁴. Zorientowany na przyjemności styl życia współczesnego turysty, wiąże się z oczekiwaniami przyjemnych doznań podczas pobytu w miejscu recepcji turystycznej i korzystania z różnych atrakcji i form aktywności turystycznej. Ponadto, jak pisze Ł. Iwasiński, „konsumenci czerpią radość z pogoni za

³⁶¹ B.J. Pine II, J.H. Gilmore, Welcome to the experience economy, Harvard Business Review, July-August, 1998, s.98

³⁶² H. Müller, R. Scheurer, Angebots-Inszenierung in Tourismus-Destinationen, Jahresbuch der Schweiz. Tourismus Wirtschaft 2004 (IDT), Bern, 2004, ss. 6-9

³⁶³ B.J. Pine II, J.H. Gilmore, op.cit, ss. 101-102

³⁶⁴ K. Mazurek – Łopacińska, *Postmodernistyczna kultura konsumpcyjna w kształtowaniu popytu i stylów życia współczesnego konsumenta*, Konsumpcja i rozwój nr 1, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, Warszawa, 2011, s.48

nowymi nie doznawanymi jeszcze przeżyciami”³⁶⁵. Za jeden z kluczowych wyznaczników postmodernizmu, cytowany autor uważa, zanegowanie racjonalizmów i przywrócenie emocjom utraconą godność. Jak pisze, „rację bytu odzyskało to co niewyjaśnione, mało tego: to co niewyjaśnione w kategoriach użyteczności i celowości”³⁶⁶. Do uwarunkowań rozwoju współczesnej konsumpcji turystycznej zaliczyć można też inne wartości postmodernistycznej kultury konsumpcyjnej, do których K. Mazurek-Łopacińska zalicza zróżnicowanie oraz wspólnoty plemienne i charakteryzuje je takimi cechami jak, m.in. poszukiwanie indywidualnej tożsamości i zaspokajanie potrzeb przynależności plemiennej³⁶⁷. Można przyjąć, że stanowią one przesłankę kreowania produktów turystycznych, które umożliwiają turystom samorealizację, interakcje społeczne i rozwój zainteresowań. Przykładami mogą być różnego rodzaju wydarzenia kulturalne i sportowe, które jako nośniki doznań i przeżyć, mogą służyć wyrażeniu własnej tożsamości i przynależności do wspólnoty zainteresowań. W analizie kształtowania się nowych tendencji w konsumpcji turystycznej nie można pominąć wpływu globalizacji i technologii informacyjnych na zachowania konsumpcyjne turystów. Można uznać, że procesy globalizacji, aktywizują udział w konsumpcji turystycznej, wynikający z podnoszenia się poziomu jakości życia, jak i z rozwoju łatwo dostępnej podaży turystycznej, która stwarza wiele możliwości wyboru produktów turystycznych. O ile, walory naturalne i kulturowe stanowią element różnicujący produkty turystyczne, to jednak orientacja współczesnych turystów na doznania i przeżycia, wynikająca ze stylu życia postmodernistycznych konsumentów, określa potrzebę inscenizacji produktu turystycznego, która stanowić będzie nośnik owych doznań, z możliwością wykorzystania walorów naturalnych i kulturowych miejsca recepcji turystycznej. Ponadto, orientację kreowania produktów turystycznych opartych na doświadczeniach, można uzasadnić także procesami ujednolicania się globalnej podaży turystycznej. W przypadku braku możliwości jej różnicowania w oparciu o walory naturalne i kulturowe, istnieje potrzeba poszukiwania nowych wartości dla klienta, wspierających konkurencyjność produktów turystycznych, za którą można uznać doświadczenia wynikające z inscenizacji produktu turystycznego. Do wywołania nowych doznań i doświadczeń turystów przyczyniają się technologie informacyjne, których wykorzystanie umożliwia turystom doznania/doświadczenia związane

³⁶⁵ Ł. Iwasiński, *Cywilizacyjne uwarunkowania współczesnego konsumpcjonizmu. Czy postmodernizm sprzyja ekspansji rynku i konsumpcjonizmowi?*, Folia Sociologica 33, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2008, s.269

³⁶⁶ ibidem, s.267

³⁶⁷ K. Mazurek-Łopacińska, op.cit. ss.47-48

m.in. z tworzeniem indywidualnej kompozycji usług turystycznych, samodzielną penetracją przestrzeni turystycznej, kształtowaniem rzeczywistości wirtualnej.

Przedstawione, wybrane aspekty postmodernistycznej konsumpcji turystycznej, można uznać za przesłankę kreowania wartości produktu turystycznego opartej na doświadczeniach.

Kreowanie wartości produktu turystycznego miejsca recepcji turystycznej opartej na doświadczeniach.

Creating an experience-based tourism product value of a tourist reception centre

Przeżycia i doświadczenia stanowią charakterystyczną cechę penetracji przestrzeni turystycznych. Są one związane z kontaktami turysty z różnymi elementami podaży w miejscu recepcji turystycznej, zarówno pierwotnej, jak i wtórnej. Kreowanie wartości produktu turystycznego miejsca recepcji turystycznej opartego na doświadczeniu polega na stworzeniu określonej propozycji komponentów przestrzeni turystycznej i związanym z nimi ich emocjonalnym oddziaływaniem, która umożliwi turystom pozytywne emocjonalne przeżycia i doświadczenia.

Uznaną koncepcją, której istotą jest umożliwienie turystom (gościom) pozytywnych przeżyć i doświadczeń podczas pobytu w miejscowości turystycznej jest koncepcja inscenizacji podaży miejsca recepcji turystycznej H. H. Müllera i R. Scheurera. Koncepcja opiera się na dwóch głównych założeniach: 1) indywidualne bodźce i ich konstelacja w określonym miejscu wydarzeń lub sytuacji tworzą określone emocjonalne oddziaływanie, które przez twórców koncepcji, zostaje określone jako „atmosfera”, 2) turyści poszukują otoczenia, które wyzwala pozytywne uczucia. Stąd atmosfera otoczenia zostaje, w przyjętej koncepcji, uznana za decydującą przesłankę optymalizacji wakacyjnych przeżyć, a celem kreowania turystycznej podaży jest stworzenie na określonym obszarze takiej atmosfery, która umożliwi turystom pozytywne emocjonalne przeżycia. Emocjonalne oddziaływanie określonej przestrzennej sytuacji przedstawione zostało przez H. Müller i R. Scheurer w modelowym ujęciu czterech rodzajów ogólnej atmosfery, opisanych zmiennymi: przyjemność/zadowolenie – obojętność/apatia, pobudzenie – spokój:

atmosfera pobudzająca (miła/ujmująca/przyjemna – ekscytująca/pobudzająca),

atmosfera uspokajająca (miła/ujmująca/przyjemna – uspokajająca),

atmosfera przygnębiająca (obojętność/apatia – uspokajająca),

atmosfera agresywna (obojętność/apatia- ekscytująca/pobudzająca)³⁶⁸.

W przedstawionej koncepcji, za instrument służący stworzeniu, zorientowanej na docelowy segment rynku, atmosfery, która umożliwiałaby pozytywne emocjonalne przeżycia, uznana została inscenizacja³⁶⁹.

Emocjonalne doznania turystów związane z ich aktywnością turystyczną w miejscu recepcji turystycznej można scharakteryzować w oparciu o wymiary (kategorie) doświadczeń przedstawione przez J.B. Pine II i J.H. Gilmore.

J.B. Pine II i J.H. Gilmore dokonują klasyfikacji i charakterystyki doświadczeń, przyjmując dwa kryteria: uczestnictwo klienta w wydarzeniu oraz jego relację z otoczeniem: 1) uczestnictwo klienta w wydarzeniu może być: aktywne (klienci odgrywają kluczową rolę w wydarzeniu, a nawet uczestnicząc w oglądaniu zawodów narciarskich, nie są pasywni – przyczyniają się do doświadczenia wizualnego i fonetycznego) lub pasywne (klienci występują jako obserwatorzy/słuchacze), 2) relację klienta z otoczeniem: zanurzenie w obrazy, dźwięki, zapachy lub absorpcja - wchłanianie (wykładu, sztuki teatralnej).

W następstwie wyróżniają cztery kategorie doświadczeń:

1) doświadczenia o charakterze rozrywkowym (np. film, teatr: pasywne uczestnictwo klienta i wchłanianie wydarzenia),

2) doświadczenia o charakterze edukacyjnym (np. kurs narciarski, aktywne uczestnictwo klienta, ale nie całkowite zanurzenie w wydarzenie),

3) doświadczenia o charakterze eskapistycznym (np. gra w teatrze, w orkiestrze: aktywne uczestnictwo i zanurzenie w wydarzenie),

4) doświadczenia o charakterze estetycznym (np. gość w galerii, turysta, który ogląda widoki: uczestnicy zanurzeni w wydarzenie, ale sami mają niewielki wpływ na nie)³⁷⁰.

Wiedza o charakterze doświadczeń może zostać wykorzystana w kreowaniu podaży turystycznej w miejscu recepcji turystycznej, która dostarczać będzie turystom emocjonalnych przeżyć i doświadczeń.

Ch. Kronenberg przedstawia przykłady implementacji wymiarów doświadczeń J.B. Pine II i J.H. Gilmore w turystyce. Do klasycznych przykładów rozrywki w *kategorii przeżyć/doświadczeń o charakterze rozrywkowym*, zalicza: sztukę teatralną, koncerty, czytanie, w których gość uczestniczy, ale się sam nie udziela. Przeżycia polegają tu na pasywnej absorpcji przez narządy zmysłu. Przykład, przedstawiony w *kategorii*

³⁶⁸ ibidem, s.7

³⁶⁹ ibidem, s.8

³⁷⁰ por. B.J. Pine II, J.H. Gilmore, *Welcome to the experience economy*, Harvard Business Review, July-August, 1998, ss.101-102

przeżyć/doświadczeń o charakterze edukacyjnym, stanowi wędrówka odwiedzających np. wzdłuż leśnej ścieżki, podczas której poznają w rzeczywistości różne gatunki drzew i krzewów. Charakterystycznymi cechami tego wymiaru są absorpcja wrażeń, które się przed odwiedzającymi rozgrywają i ich aktywne uczestnictwo. Przykładami przedstawionymi w kategorii *przeżyć/doświadczeń o charakterze eskapistycznym* są: parki tematyczne, parki rozrywki, w których odwiedzający aktywnie uczestniczy w procesie przeżyć. Do tej kategorii Ch. Kronberg zalicza też wiele form zajęć sportowych, takich jak np. kanioning, rafting, kolarstwo górskie, w których odwiedzający aktywnie uczestniczy i zanurza się w inscenizowaną sytuację/otoczenie („nowy świat”). Jak podkreśla, ten wymiar zostaje zawsze określony przez temat, w którym gość aktywnie uczestniczy i zaczyna zapominać o „świecie zewnętrznym”. Kategoria *przeżyć/doświadczeń o charakterze estetycznym*, w której gość zanurza się całkowicie w otoczenie, względnie wydarzenie, jednak bez wpływu na nie, zostaje, według Ch. Kronberga, w największym zakresie wykorzystywana przez „światy przeżyć”, w których odwiedzający przez estetyczne, odpowiadające tematowi, cechy, zanurza się pasywnie w wydarzenie, w celu stworzenia większego odczucia³⁷¹.

Można zatem przyjąć, że rozpoznanie oczekiwań turystów wobec określonej kategorii przeżyć, jakie wiążą z konsumpcją turystyczną jest przesłanką stworzenia wydarzenia lub sytuacji, które są nośnikiem emocjonalnych przeżyć. Dążeniu do zaistnienia, zorientowanych na docelowy segment rynku, bodźców sprzyjających wywołaniu oczekiwanych doznań, związanych z konsumpcją produktu turystycznego w miejscu recepcji turystycznej, służyć może opracowany przez H. Müllera i R. Scheurera model inscenizacji miejsca wydarzeń lub sytuacji. Model ten składa się z siedmiu, hierarchicznie ułożonych instrumentów inscenizacji:

- 1) temat jako instrument przewodni,
- 2) koncepcja inscenizacji jako instrument planowania i koordynacji,
- 3) atrakcje i aktywności, sceneria, zarządzanie strumieniami gości, zarządzanie dobrostanem gości, odwiedzający i goście jako instrumenty wspierające „atmosferę”.

Jak podkreślają twórcy modelu, instrumenty inscenizacji są ze sobą powiązane i jedynie uwzględnienie wszystkich instrumentów oznacza, że koncepcja jest kompletna i umożliwia spełnienie różnych wymagań gości³⁷².

Poszczególnym instrumentom inscenizacji przypisane zostały określone cele i założenia. Określenie tematu przeżycia/doświadczenia wymaga zapewnienia spójności,

³⁷¹ por. Ch. Kronenberg, *Inszenierungen im alpinen Tourismus*, ss.212-213, [w:] K.Weiermair, A.Brunner-Sperdin (Hrsg.), *Erlebnissinszenierung im Tourismus, Erfolgreich mit emotionalen Produkten und Dienstleistungen*, Erich Schmidt Verlag GmbH &Co., Berlin, 2006

³⁷² H. Müller i R. Scheurer, op.cit. s. 9

autentyczności i silnego oddziaływania na docelowy segment rynku. Temat ma służyć także kreowaniu marki. Za najlepsze kategorie tematów uznane zostały: kultura, historia, mity i legendy związane z miejscem recepcji turystycznej. Zwrócona została uwaga na kompleksowy charakter produktu turystycznego miejsca recepcji turystycznej, który stwarza możliwości określenia wielu tematów, z uwzględnieniem ich hierarchicznego układu i związku z tematem przewodnim (parasolowym). Opracowanie koncepcji inscenizacji obejmuje: wyróżnienie rynków docelowych i rozpoznanie oczekiwań i zachowań gości, zaplanowanie i skoordynowanie pozostałych instrumentów inscenizacji oraz utworzenie platformy, służącej koordynacji zaangażowanych podmiotów w celu optymalizacji inscenizacji. Atrakcje miejsca recepcji turystycznej i różne formy aktywności służą wykreowaniu wydarzeń, które mają umożliwić emocjonalne przeżycia turystom. Wydarzenia powinny pasować do tematu oraz odpowiadać oczekiwaniom i potrzebom gości, a także być wspierane przez pozostałe instrumenty. Sceneria w miejscowościach turystycznych jest zdominowana przez naturalne bodźce, w szczególności, krajobraz, pogoda, światło mają na nią duży wpływ. Jest ona także kształtowana lub niszczona przez architekturę, oświetlenie, interwencję w krajobraz lub różnego rodzaju elementy zagospodarowania. Postrzeganie scenerii miejsca recepcji turystycznej jest silnie uzależnione od oczekiwań gości. Przez emocjonalne oddziaływanie ukształtowanego otoczenia, sceneria wspiera przebieg wydarzeń tzn. oddziaływanie atrakcji i różnych form aktywności oraz organizacji ich udostępniania (kierowania strumieniami turystów). Dwa kolejne, powiązane ze sobą instrumenty wspierają pozytywne doświadczenia i zadowolenie turystów, wynikające z zarządzania strumieniami gości poprzez opracowanie koncepcji informacji i sygnalizacji oraz utworzenie takich elementów jak: bramy, miejsca odpoczynku, platformy widokowe, które oddziałują na strumienie odwiedzających. Założeniem zarządzania dobrym samopoczuciem gości jest stworzenie poczucia dobrostanu, który przyczynia się do pozytywnych doświadczeń. Jego celem jest zaspokojenie psychologicznych potrzeb podstawowych i zapewnienie bezpieczeństwa. Celem ostatniego instrumentu inscenizacji jest monitoring zachowań gości i ich potrzeb wobec roli, jaką chcieliby pełnić w atrakcji turystycznej oraz ocena zastosowanych instrumentów inscenizacji. To odwiedzający / goście decydują ostatecznie, czy przeżycie pozostanie zapamiętane jako doświadczenie pozytywne czy negatywne³⁷³.

Przykładem ukazującym znaczenie idei inscenizacji są przedstawione przez J. Burkarta wyniki badań ankietowych, dotyczące oceny inscenizacji wjazdu kolejką linową na

³⁷³ H. Müller i R. Scheurer, op.cit, ss.8-9

Zugspitze i jej potencjału. Wyniki potwierdziły emocjonalne oddziaływanie bodźców zewnętrznych na całkowite przeżycie turystów, ich związek z oczekiwaniami docelowego segmentu rynku oraz utylitarny charakter koncepcji inscenizacji. Na podstawie zaprezentowanych wyników badań, z których wynika, że dla 76,6 % gości, oczekiwane przeżycie, stanowił widok i które zostało znacząco słabiej przez nich ocenione podczas złych warunków atmosferycznych (np. mgła) niż w dobrych, J. Burkart wskazuje na oczywisty wniosek dla inscenizacji oferty turystycznej, która umożliwiłaby odwiedzającym przeżycia/doznania, będące niezależne od pogody. Kontynuując, podkreśla, że świadczą o tym zadeklarowane życzenia wobec przeżyć: 58,7% oczekiwałoby bardziej intensywnych i szczególnych przeżyć wiążących się z lodowcem, których, jak pisze J. Burkart, inscenizacja może być całkowicie niezależna od pogody. Zaproponowanym, przez cytowanego autora, tematem inscenizacji jest: „wieczny śnieg i lód”, który poprzez odpowiednią kompozycję atrakcji i aktywności, może umożliwić przeżycia w wielu sferach np. „soft adventure”, „explore zone”. Przeżycia te, byłyby nie możliwe, bez skorzystania z wjazdu kolejką linową. Wyniki badań wskazują także, że umożliwienie gościom przeżyć związanych z wjazdem na Zugspitze, nie musi koniecznie być związane z inscenizacją lodowca. Goście oczekiwaliby również wzmocnionych przeżyć związanych z pogodą, z naturą, fauną, szczytem górskim lub przeżycia związane z przygodą, akcją i wysokością. Zidentyfikowany został też znaczący związek pomiędzy wiekiem respondentów a stopniem spełnienia oczekiwań, który ogólnie, wraz z wiekiem wzrasta. J. Burkart uzasadnia wyższe wymagania młodszych grup wiekowych generacją zorientowaną na przeżycia. Jeżeli oczekiwane przeżycia nie zostaną umożliwione, spada również zadowolenie. Respondenci w wielu 0-35 lat oczekują przede wszystkim przeżyć związanych z lodowcem (59%), z przygodą, akcją i wysokością (46%). Wyniki badania można także odnieść do klasyfikacji kategorii przeżyć/doświadczeń J.B. Pine II i J.H. Gilmore. Jak pisze J. Burkart, oczekiwania wobec przeżyć związanych z odwiedzeniem Zugspitze, wskazują na przeżycia/doświadczenia o charakterze estetycznym, które cytowany autor klasyfikuje w wymiarze „soft adventure”, „explorer zone”. Goście mają możliwość takich samych przeżyć/doświadczeń jak alpinści, bez posiadania wymaganych umiejętności. J. Burkart przedstawia również propozycję zaprojektowania pozostałych dwóch instrumentów inscenizacji tj. zarządzania strumieniem gości i dobrym samopoczuciem. Sugeruje ukształtowanie w zabawny i interesujący sposób, czasu oczekiwania na wjazd kolejką. Zaprojektowane w tym celu atrakcje (np. krótkie filmy o wjeździe na szczyt i regionie, odpowiednio ukształtowana sala stacji wjazdowej kolejki, które

oferują rodzaj Pre –Show), powinny ukierunkowywać gości na przyszłe przeżycia i przyczyniać się do pozytywnego ogólnego nastroju podczas wjazdu na szczyt³⁷⁴.

Wykorzystanie modelu inscenizacji i modelu doświadczeń w koncepcji zarządzania marketingowego miejscem recepcji turystycznej.

Applying the staging model and the experience model in the concept of tourist reception marketing management.

Rozwój koncepcji zarządzania marketingowego miejscem recepcji turystycznej w oparciu o wartość, jaką stanowią doświadczenia wiążące się z konsumpcją produktu turystycznego, wynika z reakcji na wieloaspektowe przemiany kulturowe zachodzące na rynku turystycznym.

Wyrazem integracji wartości produktu turystycznego opartej na doświadczeniach w długofalową koncepcję zarządzania marketingowego miejscem recepcji turystycznej jest dążenie do kształtowania bodźców otoczenia, które dostarczają pozytywnych przeżyć emocjonalnych, oczekiwanych przez potencjalne segmenty docelowe rynku turystycznego. Identyfikację poszczególnych wymiarów (kategorii) przeżyć/doświadczeń wspiera model doświadczeń J.B. Pine II i J.H. Gilmore, a kształtowanie odpowiednich bodźców otoczenia, dostarczających oczekiwane przeżycia/doświadczenia – model inscenizacji podaży turystycznej H. Müllera i R. Scheurera.

Każda koncepcja wymaga powstania określonej struktury działań i systemu zarządzania, które w przypadku kreowania wartości produktu turystycznego opartego na doświadczeniach mogą zostać wzorowane na modelu inscenizacji H. Müllera i R. Scheurera. Pierwszym komponentem koncepcji jest analiza zasobów turystycznych miejsca recepcji turystycznej i identyfikacja mocnych stron, które mogą stanowić podstawę dla określenia tematu lub tematów przeżycia/doświadczenia. Przykładami kategorii tematów, których atrakcyjność i zainteresowanie wśród współczesnych turystów można zaobserwować są m.in.: muzyka, film, fantastyka, historia, mity i legendy, kuchnie świata, przygoda, sport, gry i zabawy, sztuka przetrwania. Jak pisze K. Dziewanowska, motyw kreuje określone oczekiwania i wyobrażenia (często już sama nazwa zawiera w sobie pewną obietnicę) i powinien służyć zdefiniowaniu sceny dla doznań³⁷⁵.

³⁷⁴J.Burkart, *Möglichkeiten der Erlebnisszenierung beim Bergbahnenunternehmen auf Beispiel der Bayerischen Zugspitzbahn Bergbahn AG*, , ss.12-13

³⁷⁵por. K..Dziewanowska, op.cit., s. 23

Kolejnym komponentem koncepcji jest wybór nadających się wydarzeń i określenie ich profilu, który implikuje przeżycia potencjalnych rynków docelowych. Wydarzenia, ze względu na atrybuty takie jak: inscenizacja, interaktywność, multisensoryczność, stanowią mogą nośnik doznań, wrażeń i przeżyć turystów. Do współczesnych trendów w rozwoju wydarzeń na rynku turystycznym zaliczyć można m.in.: festiwale, koncerty, zloty, maratony, rekonstrukcje wydarzeń historycznych, spływy kajakowe, rafting, kanioning jak i inne eventy kulturalne i sportowe. Wydarzenia stwarzają wiele możliwości wprowadzania nowych i oryginalnych rozwiązań, które prowadzą do emocjonalnych przeżyć m.in. poprzez oddziaływanie na wszystkie zmysły, możliwość współtworzenia wydarzenia, poczucie przynależności do wspólnoty zainteresowań, możliwość rozwijania umiejętności, „ucieczki od rzeczywistości”.

Przykłady atrakcji i aktywności, które mogą przyczynić się do pozytywnych emocjonalnych przeżyć turystów stanowią mogą przedstawione przez A. Stasiaka, sposoby intensyfikacji wrażeń i emocji turystów, do których należą: 1) przekształcenie infrastruktury turystycznej w unikatowe atrakcje turystyczne (np. tematyczne parki rozrywki, ekstrawaganckie kompleksy sportowo-rekreacyjne, niekonwencjonalna architektura, unikatowa lokalizacja obiektów hotelarskich i ich usług, atrakcyjna aranżacja wnętrz), 2) wzbogacenie starych form produktu turystycznego o doświadczenia i emocje (m.in. interpretacja dziedzictwa kulturowego poprzez wykorzystanie oryginalnych obiektów, różnych mediów i środków przekazu oddziałujących na wszystkie zmysły, zwiedzanie interaktywne, trasy miejskie z mikroeventami, gry miejskie, geocaching, guesting, oferowanie produktów w nietypowym czasie i scenerii jak np. noc muzeów, konsumpcja posiłków w ciemności), 3) kreowanie tzw. rozszerzonej rzeczywistości (m.in. wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjnych poprzez dodawanie modeli lub scen generowanych komputerowo w celu przeobrażenia statycznej przestrzeni turystycznej w interaktywny świat edukacji, ekscytacji i zabawy, tworzenia subiektywnego poczucia uczestniczenia w wykreowanej rzeczywistości i udziału w jej kreowaniu np. wirtualne spacer po rekonstrukcjach zniszczonych budynków, nieistniejących miast, muzeach a także inne postaci łączenia rzeczywistości z wykorzystaniem aplikacji mobilnych, umożliwiające przedstawienie dodatkowych informacji tekstowych, graficznych i dźwiękowych), 4) oferowanie możliwości wizualnej konsumpcji miejsc tzn. oglądania i robienia fotografii, stanowiących dowód i potwierdzenie przeżyć wakacyjnych, które poddawane zostają natychmiastowej selekcji i upublicznianiu, 5) odkrywanie nowych przestrzeni turystycznych, które mają zapewnić niepowtarzalne przeżycia, a czasami wręcz ekstremalne doznania, 6)

rozwój nowych form turystyki dostarczających oryginalnych, ponadprzeciętnych emocji, a także rozwijających umiejętności, kreatywność i osobowość turysty³⁷⁶.

Kompleksowość i komplementarność atrakcji turystycznych i oferowanych aktywności rekreacyjnych oraz komponentów przestrzeni turystycznej związanych z wykreowaniem wartości opartej na doświadczeniach, wymaga zdefiniowania modelu zarządzania, który przyczynia się do wystąpienia pozytywnych i eliminowania negatywnych bodźców otoczenia, sprawności organizacji wydarzeń i zarządzania strumieniami turystów, zapewnienia dobrostanu gości poprzez określenie nowych relacji pomiędzy współpracującymi podmiotami. Zmiany te mogą prowadzić do restrukturyzacji procesów, których celem jest poprawa skuteczności zarządzania marketingowego w zakresie kooperacyjno - koordynacyjnych funkcji nowych struktur i ich potencjału kompetencyjnego.

Zakończenie

Conclusion

Wartość produktu turystycznego oparta na doświadczeniach stanowi nowy wymiar koncepcji marketingowego zarządzania miejscem recepcji turystycznej. W kontekście współczesnych trendów w konsumpcji zorientowanych na przeżycia i doświadczenie, produkty turystyczne oparte na wartości doświadczenia mogą stać się czynnikiem zwiększającym atrakcyjność i konkurencyjność miejsca recepcji turystycznej oraz tworzenia, utrzymania i rozwijania relacji z docelowymi segmentami rynku. Warto, zatem badać oczekiwania turystów wobec przeżyć, jakie wiążą z konsumpcją produktu turystycznego i kreować wydarzenia i sytuacje, które sprzyjają oczekiwany przeżyciom i refleksji, by zaistniały pozytywne i niezapomniane doświadczenia. Inscenizację produktu turystycznego można uznać za ważny element koncepcji marketingowego zarządzania miejscem recepcji turystycznej i instrument służący dostarczeniu emocjonalnych przeżyć i doświadczeń turysty.

Bibliografia:

J.Burkart, *Möglichkeiten der Erlebnissinzenierung beim Bergbahnunternehmen auf Beispiel der der Bayerischen Zugspitzbahn Bergbahn AG*

A. Dziewanowska, *Nowe oblicze marketingu – koncepcja marketingu doświadczeń*, Marketing i Rynek 1/2013

Ł. Iwasiński, *Cywilizacyjne uwarunkowania współczesnego konsumpcjonizmu. Czy postmodernizm sprzyja ekspansji rynku i konsumpcjonizmowi?*, Folia Sociologica 33, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2008

³⁷⁶ por. A. Stasiak, *Produkt turystyczny w gospodarce doświadczeń*, Turyzm 23/1, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2013, ss. 30-35

Ch. Kronenberg, *Inszenierungen im alpinen Tourismus*, ss.212-213, [w:] K.Weiermair, A.Brunner-Sperdin (Hrsg.), *Erlebnissinszenierung im Tourismus, Erfolgreich mit emotionalen Produkten und Dienstleistungen*, Erich Schmidt Verlag GmbH &Co., Berlin, 2006

K. Mazurek – Łopacińska, *Postmodernistyczna kultura konsumpcyjna w kształtowaniu popytu i stylów życia współczesnego konsumenta*, Konsumpcja i rozwój nr 1, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, Warszawa, 2011

H. Müller, R. Scheurer, *Angebots-Inszenierung in Tourismus-Destinationen, Jahresbuch der Schweiz*. Tourismus Wirtschaft 2004 (IDT), Bern, 2004

B.J. Pine II, J.H. Gilmore, *Welcome to the experience economy*, Harvard Business Review, July-August, 1998

A.Stasiak, *Produkt turystyczny w gospodarce doświadczeń*, Turyzm 23/1, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2013

Inscenizacja produktu turystycznego jako element koncepcji zarządzania marketingowego miejscem recepcji turystycznej w ekonomii doświadczeń

Streszczenie

W artykule przedstawiona została idea inscenizacji produktu turystycznego, jako elementu koncepcji zarządzania marketingowego miejscem recepcji turystycznej wobec kształtowania się nowych zachowań konsumpcyjnych ukierunkowanych na przeżycia i doznania, związane z konsumpcją produktu turystycznego i rozwojem nowej orientacji w kreowaniu wartości dla klienta opartej na doświadczeniach. Rozważania opierają się na przedstawionej przez H. Müller i R. Scheurer idei inscenizacji podaży miejsca recepcji turystycznej oraz na wymiarach doświadczeń J.P. Pine i J.H. Gilmore i ich wykorzystaniu w koncepcji zarządzania marketingowego miejscem recepcji turystycznej.

Staging a tourism product as the element of marketing managing concept of a tourist reception centre in the experience economy

Summary

The article presents the idea of staging a tourism product as the element of marketing managing concept of a tourist reception centre in the light of new consumption behaviours evolving, aiming at experiences and sensations related to tourism product consumption, as well as the development of a new orientation in creating an experience-based value for a customer. The deliberation is based on the idea presented by H. Müller and R. Scheurer, of staging a tourist reception centre supply, as well as on the experience dimensions by J.P. Pine and J.H. Gilmore and their application in the concept of tourist reception marketing management.

MARCEL KAMBA-KIBATSHI

Cardinal Stephan Wyszyński in Warsaw University

The Constraint to the development of the private sector and poverty in the Democratic Republic of the Congo

Ograniczenia w rozwoju sektora prywatnego i ubóstwo w Demokratycznej Republice Konga

Introduction

Wprowadzenie

Democratic Republic of Congo is a country located in the heart of Africa (centre) African continent³⁷⁷. It is not the desert because of its location in the river basin of Congo, and in the vicinity of the Atlantic, is considered to be a country rich in drinking water. After the recent dissolution of neighbouring Sudan and division in the two countries (Sudan Southern and Sudan North), and the Democratic Republic of Congo is now the second largest African country of territorial area conceding only Algeria³⁷⁸. The territorial area Democratic Republic of the Congo represents five (5) times greater than the France, eighty (80) times greater than the Belgium and one-quarter (1/4) of all countries of the European Union, one and a half (1½) times greater than Quebec (Canada)³⁷⁹, Or even better as part of the United States is located to the east of the river Mississippi, the DRC is the eleventh (11) country in the world in terms of volume, this is because the surfaces of 2 345 410 km². The capital of DRC is Kinshasa (12 million people). It is located on the river Congo and the majestic is in the same time zone in Brussels and Paris³⁸⁰. The Democratic Republic of the Congo is divided into 9.165 km common border with 9 neighbouring countries. The map 1 DRC below gives all of these borders with neighbouring countries.

³⁷⁷ Bellamy, C., 1999, Classement : L'indice des risques pour les enfants, Le progrès des Nations 1999, Unicef, 1999, pp. 4-5.

³⁷⁸ Vanthmesche Guy, (2005), *un essai sur la « vie sociale » des chefs-d'œuvre du musée de Tervuren*, Tervuren, Musée royal de l'Afrique centrale, Paris, L'Harmattan, pp. 164-165

³⁷⁹ A. Cohen, A.C. Dustan and JG Petrie, 'Modelling Dewatering Behaviour through an Understanding of Solids Formation Processes. Part II - Solids Separation Considerations', *Advances in Colloid and Interface Science*, Vol 113/2-3, pp 85-97, 2005

³⁸⁰ Bakutuvuidi, M., Kinavuidi L. N. et Way A., 1995, Planification familiale. Fécondité et santé familiale au Zaïre 1992-1994, Rapport sur les résultats d'une enquête régionale sur la prévalence contraceptive, Institut National de la Statistique et Westinghouse Public Applied Systems, Kinshasa



Source: Department of the Ministry of environmental protection of the DRC

Źródło: Departament Ministerstwa Ochrony Środowiska DR Konga

The Democratic Republic of the Congo (DRC) is bordered so from:

- to the West by the Atlantic ocean, the Enclave of Cabinda and the Republic of the Congo (Congo Brazzaville);
- to the North by the Central African Republic and the Sudan;
- to the East by Uganda, Rwanda, Burundi and Tanzania;
- to the South by Zambia and Angola³⁸¹.

This country has a narrow opening maritime economy: Atlantic coast, and the coast does not exceed 50 km where pull slices of Congo river estuary³⁸². The above-mentioned river Congo gives country first and foremost its mouth on the Atlantic Ocean and the town Banana port on the Atlantic coast between north of the river and the border with the neighbouring republic of the Congo)³⁸³. The country crosses equator and includes three climates: equatorial, tropical and mountain³⁸⁴.

The flaws inherent in the management and operation of the private sector

Wady nieodłącznie związane z zarządzaniem i funkcjonowaniem sektora prywatnego

³⁸¹ Braeckman Colette, 2010, A Framework for Analysis of Industrial Networks', in Dynamics of Industrial

³⁸² Cohen A, Tong A.R., Casaroli S.J.G. and J.G. Petrie, 'Technical note: Precipitation of iron from concentrated chloride solutions: literature observations, challenges and preliminary experimental results', Minerals Engineering, Volume 18, Issues 13-14, November 2005, Pages 144-146.

³⁸³ Braeckman Colette, 2010, A Framework for Analysis of Industrial Networks', in Dynamics of Industrial Ecosystems, M. Ruth and B. Davidsdottir (eds.), for publication late 2010. pp.109-110

³⁸⁴ Gambembo, G, 1999, Les Violences faites à la femme, Unicef, Kinshasa, p.82-84.

The IMF accuse some flaws inherent to the management and operation whereas stigmatising to attract the attention of their decision-makers. These faults relate inter alia to their credibility, to the normal competition, skills of human resources employed, the nature of the services they offer and the poor formulation of strategies³⁸⁵. There is also that microfinance institutions evolve without measuring the impact on competition on the part of major financial institutions (savings banks) and the proliferation of informal savings schemes on the decrease in the number of savers. A good number of houses lack technicality to manage savings and credit. Indeed, several local actors acting in amateur and have no sufficient control over the practices of the micro – finance³⁸⁶. Their leaders themselves manifest of complacency in the granting of credit. They are poorly equipped for a good review of credit due to the inadequacy of the training of the personnel, absenteeism of officials and their scatter in various occupations, diversification of financial products offered and their wait in the attraction of clients. The lack of systematic follow-up of activities, ignorance and the incorrect application of the basic principles of management and ignorance of the huge risks to financial transactions without warranty also negatively affect the performance of the micro-finance institutions³⁸⁷. He's also suitable to mention ultimately under information on the results of the new techniques and research, the late allocation of resources by the partners, repetitive between bodies and conflict as the partial availability of facilitators and lack of professionalization of the actors, and the difficulties of access to the media for the dissemination of a culture of savings and credit³⁸⁸. The other management problems such as difficulties in use of the sequence savings microcredit, rigidity in the process of decision making (formalism), conflict and confusion between (often fixed) Management Committee and other members cooperating or savers, consideration frequent agencies as cows to milk by the members of the supervisory boards who are untimely and boring control visits the strong dependence of management agencies. General in what (mobilizing savings) initiatives and day-to-day management, as well as the narrowness of the structures should be the subject of more attention³⁸⁹. In relation to management structure, MFIS must improve their management methods that are still artisanal and increase the

³⁸⁵ Gambembo, G, 1999, Les Violences faites à la femme, Unicef, Kinshasa, p.82-84.

³⁸⁶ Lututala M., Ngondo A Pitshandenge et Mukeni, 2005, Enquête sur la dynamique et l'accès de femmes à l'éducation, Kinshasa, p.132-133

³⁸⁷ Mabi Mulumba, 2009, Perspectives économiques et démographiques en République démocratique du Congo, pp. 157-159

³⁸⁸ Ibidem, pp. 161-163

³⁸⁹ Kodila Tedika, 2002, Ministère du Plan de la République démocratique du Congo, 1er Plan quinquennal de développement économique et social 1986-1990, Kinshasa, pp. 315-316

members to increase the volume of savings and credits. General in what (mobilizing savings) initiatives and day-to-day management, as well as the narrowness of the structures should be the subject of more attention. In relation to management structure, MFIS must improve their management methods that are still artisanal and increase the members to increase the volume of savings and credits³⁹⁰. The impact of the IMF on the social conditions of their members is even lower. In addition to the increase or their members, MFIS should seek other financial institutions to help to increase and intensify their activities thanks to grant credits. Compared to their extension, these MFIS are faced with the constraint of their activities increase. They should also develop incentive mechanisms appropriate and implement a consistent outreach program geared towards the general public to effectively combat hoarding, the low level of culture of savings and credit, the lack of associative activity if structurally atomized, and insolvency or the bad faith of the members³⁹¹. Regarding the safety of the savings of depositors, the constraints to cope for themselves as savers the microcredit system cover inter alia on maintaining the value of the currency against monetary erosion, protection against theft and embezzlement by collectors, the maintenance of corresponding withdrawals cash, and the correct calculation of interest payable to investors. It should also finally noticed the little centring of the strategy of the micro-credit to one of their most important players: women and business sector of the informal market and elsewhere. The women are not always involved appropriately in the implementation of the activities of microfinance policies³⁹². Cashiers, they should sit more in management boards and committees of credit not only because they are those who are especially survival and production activities, but also because this policy could lead to an increase of female adherents to the movement and drain the surplus of money that they hoard or invest in jewellery.

The structures of the difficulties in the management of the private sector

Trudności w strukturze zarządzania sektorem prywatnym

The MFIS structures remain modest, but times custom with a certain amount of patronage. A great job should be done at the level of each MFI for a profound restructuring in relation to the size of the unit and the actual description of the jobs³⁹³. The restructuring must

³⁹⁰ Wutibaal Kumaba Mbuta, 2002, République démocratique du Congo, Aperçu économique, p.93

³⁹¹ Ngalasso Mwatha Musanji, 2006, Le renouveau du système financier de la République Démocratique du Congo. Priorités et alternatives, pp.163-164

³⁹² Mwamba Tshibangu, 2008, Document intérimaire de stratégies pour la Réduction de la Pauvreté, p. 234

³⁹³ Maric Nkandamana Joseph, RDC, Ministère du Plan et du Commerce, 2001, Programme Triennal Minimum Actualisé 1999-2001, Volume 1, Kinshasa, p.14-15

be accompanied by to strengthen from the organizational point of view the capacity of the institution (logistic function, line of credit, visits and exchanges on ground). This work should concern instruments of management and actual structures. For sheets, the character diversified of fiches a fill makes it is difficult, even while being in good faith, avoidance of temperatures and overloads when handling in one day both plugs³⁹⁴. As a result, to reduce the costs of print, it would be desirable that the following actions are envisaged:

- Design a model document able to learn on the day the day on the level of savings of each Member;
- Design a model document showing daily volume of total savings held by each collector to the Agency and each agency branch.

The consider the standardization of tools for all microfinance by implementing a common manufacturing and supply unit or by creating a pool of collective procurement to benefit from economy of scale³⁹⁵. Regarding the actual structures, it would be desirable to establish a general observatory which will serve as service control and inspection to go collect data on the ground from savers to confront them with those submitted to the Agency by collectors or follow and verify the degree of customer satisfaction. It is important to also strengthen everywhere the service responsible for follow-up and crossover of the credits and make a wise choice for the location of agencies and branches, result of a prior feasibility study. Instead of location and visibility are important elements to attract customers, serve as the known target groups and remain responsive to their needs³⁹⁶. As the communication system for the decision, it is important to ease decision-making, fairly rigid and legalistic process within the IMF, to ensure strengthening of microcomputers and software adaptation to the needs of the operators and make an effort to gradually improve the systems and modes of communication taking into account the psychology of savers and borrowers³⁹⁷.

Save savings and credit process

Proces wprowadzenia kasy oszczędnościowo-kredytowej

³⁹⁴ Vanthmesche Guy, Systems Analysis Tools for Promoting Effective Energy/Minerals Partnerships in Regional Development', paper presented at Green Processing conference, Fremantle, pp.10-12 May 2005

³⁹⁵ Musualuendu Buyamba A., (2012), La conceptualisation des situations de travail dans la formation des compétences, *Éducation Permanente*, n° 123/2, pp. 13-31.

³⁹⁶ Mbungu Nkandamana Joseph, (2008), Analyse des pratiques et évaluation formative d'un curriculum, in *Évaluer l'évaluation*, Dijon, INRAP, pp. 352-360

³⁹⁷ Van Reybrouck David, 2005, République démocratique du Congo, INS, Aperçu économique et démographique, Kinshasa, pp. 45-46

Facing a non-banked population, MFIS have tended to favour the guarantees related to the personality of the borrowers. The intangible elements such as morality, the collateral security, permanent contacts are the most used. Adding salaries and wages³⁹⁸. However, in the long run, they will become difficult to operate and prevent the gradual professionalization of the savings and credit should be considered a system of protection of the low-income people through a joint security structure, as well as the possibility of developing a system of insurance against the risk of bad payers. To secure investors, their savings must be indexed currency standard to combat inflation until the moment where the economy will be covered with his health. Similarly, the term savings can benefit at the start of an interest rates much lower or equal to half of the interest rate fixed for the granting of the credit. Its improvement would gradually be based on improving the professionalism and performance in the area of credit³⁹⁹. An appropriate percentage of the amount of savings should be daily kept by the Agency for the purposes of reimbursement.

This can be done also by establishing a bond of cooperation or sponsorship with a bank or a public institution or a business with strong liquidity and stimulating and encouraging the IMF to carry out the investment of their assets in reliable and viable banks. Regarding credit, refunds should generate revenues for MFIS to ensure the continuation of the chain of credit. Therefore the IMF should ensure a regular monitoring of credit management to allow or help debtors to repay on time⁴⁰⁰. It should also promote Rotary character credit circles requiring a mutual deposit on the part of the identified beneficiaries. The use of guarantees is decisive as the continuity of the activities of the IMF in the event of non reimbursement. That means relying on organizations and mutual nuclei. Due to operating expenses that weigh on each MFI, they are forced to adopt too small structures believed to be tailored to their organization. What makes the tedious work and inefficient because the transactions are not well recorded and there is lack of control. Given this difficulty, they are obliged to join in networks, hoping to find material for an efficient organization and especially fresh money to respond to the multiple demands of the members. Several actions and services can be undertaken jointly to reduce expense, including supply office paper and sheet, and recovery⁴⁰¹.

The various constraints microeconomic

Różne poziomy ograniczeń mikroekonomicznych

³⁹⁸ MALU-MALU Jean-Jacques Arthur, *le Congo Kinshasa*. Clamecy : Karthala, mai 1999, p.183-185

³⁹⁹ Marysse, S., and Reyntjens, F. (dir.), *L'Afrique des Grands lacs*. 2002, Paris, L'Harmattan, pp. 54-55

⁴⁰⁰ Coyen A., « 50 années de vie coloniale belge. » Société belge des ingénieurs et des industriels, Bulletin mensuel, n°7-8, 2001, pp.123-124

⁴⁰¹ Gambembo, G, 1999, Les Violences faites à la femme, Unicef, Kinshasa, pp.82-84.

To succeed an activity, it must meet the basic requirements and have the skills, qualities, skills. Thus, a good number of African companies undergo several constraints, between other socio-cultural, technological constraints, strategic marketing (quality standard), managerial and psychological. The socio-cultural, family and psychological environment can be seen as a cause of premature bankruptcy where very often the heritage of the company and that of the leader are confused⁴⁰². Therefore, a good contractor should present attitudes and values to the people and professional responsible and acceptable. Family occupies a very important place in Central African society⁴⁰³. It can be seen as a cause of premature bankruptcy where very often the heritage of the company and that of the leader are confused. The leader then tends to adjust its spending with the budget of the company. Incapacity or death of the leader, the estate can be source of non growth because is not leader competent but rather a successor parent of the deceased or of the incapacitated person. The character personal or family of the small and medium enterprise (SME) causes conflicts of persons or succession⁴⁰⁴. In summary, the Customs and traditions therefore constitute an obstacle to the rational nature of the business in the context of our society. A good contractor should present attitudes and values to the people and following professional:

- confident in himself: he feels and expresses confidence in its ability to carry out a difficult task or face a challenge. He is optimistic and follows his own judgment against an opposition or a first failure;
- innovator: the contractor still refuses to imitate others without making its own innovation;
- the quest for information: contractor who succeeds, it is one that investigated his personal a product or a service that it wants to develop, consult the opinion of more experienced, he knows how to use a network of information and contacts for the useful information;
- tenacious and persevering: contractor who succeeds is one who does not give up faced with a difficulty and that leaves will not disarm easily;

⁴⁰² Buyamba Musualuendu Albert, « Comment Kabila finance-t-il la guerre dont le Congo est victime de la part d'une alliance Rwanda, Burundi, et Ouganda soutenu puissamment par une certaine oligarchie internationale ? », *Débat national, Congo Presse Service*, 1999, pp. 51-53

⁴⁰³ BISCHOFF Alain, *Congo-Kinshasa, la décennie 1997-2007*. Éditions du Cygne, avril 2008, pp.240-241

⁴⁰⁴ Kodila Tedika and Francklin Kyayima Muteba, Sources de la croissance en RDC d'avant l'Indépendance. Une analyse par la cointégration, CRE Working paper, n°02/10, juin 2010, pp.62-63

- patient: A good entrepreneur is one who does not budge after a failure is also a person who discourages easily;
- a good Communicator: contractor who succeeds it is he who finds the right arguments to defend, support and sell or sell his ideas.

Therefore, we find that several “Central African entrepreneurs” have not if enough all of these desired attitudes⁴⁰⁵. It comes to difficulties relating to production equipment and different standards of quality of the products and services offered by these small and medium-sized enterprises and very small businesses. In the Democratic Republic of the Congo, the small and medium enterprise lacks heavy equipment appropriate to its activities and generally use needs of production which do not meet the legal standards or which are no longer topical⁴⁰⁶. What is a major constraint for the production of quality products external to the satisfaction of the customer and quality internal by the improvement of the functioning of the company. We usually encounter poorly equipped units (more likely); the moderately equipped units and units with fewer heavy equipment. The mode of supply of raw materials and relevant labour: in most trades bodies, supplies passed depend on advance payments to the command by the customers. At the level of the trade: the flow of craft products for example is facing a number of bottlenecks marked inter alia by: the nature and the structure of the application; the quality of the products exclusively for tourism or export⁴⁰⁷. Also, the competitive environment is unfavourable because of high production costs and the advent of the Chinese products that put these local units or family in huge trouble (problem of competitiveness).

CONCLUSION FINAL

In this reflection, it was especially question to analyse the possibilities of realization of the Democratic Republic of the Congo which aroused much hope. Experience shows that many attempts to subregional integration have not enjoyed the success expected⁴⁰⁸. Moreover, it is taken in its entirety or at the level of its sub regional spaces, the Democratic Republic of the Congo has non huge convergences which might impede the achievement of economic development of the country. Quite simply, to 5 provinces, any agreement becomes almost impossible not not only because of the number of partners but also of the extreme disparity of

⁴⁰⁵ OBOTELA Rashidi, « La bonne gouvernance encore et toujours désirée », in Congo- Afrique, no 411, Janvier 2007, Kinshasa, CEPAS, 2007, pp.87-88 .

⁴⁰⁶ Luwansangu Paul, *Bilan économique de la RDC 2001-2005 : est-ce la fin de la malédiction ?*, Journal Le Potentiel, n° 3467, 6 juillet Luwansangu Paul, 2005, pp.69-71

⁴⁰⁷ Mwamba Tshibangu, 2002, Les Banyamulenge (Congo-Zaïre) entre deux guerres (préface de B. Jewsiewicki), Paris, Éditions l'Harmattan, pp.298-299

⁴⁰⁸ Tambwe Ngongo, « La corruption dans l'Administration publique Congolaise: de la corruption survie à la privatisation de l'Etat », in Analyses sociales, Vol X, oct.- 2007, Kinshasa, pp.37-39.

their economic and financial situations. Under this article one understands perfectly the laborious totally inefficient compromises which have, during thirty years, completely paralyzed the country. The Organization of the convergence applies to the first Governor of the province⁴⁰⁹. The criteria that have been defined from the theory and practice of economic unions are not met or know little success in several provinces. Besides, often there is the debate on the convergence of the Congolese economies as an academic debate, there is nothing because convergence is a theoretical form of a practical problem which is formulated as follows: can we create an economic union without coordinating different policies? The answer is no because the lack of coordination leads to negative externalities. And Moreover, growing gaps in policies and performance result always totally divergent behaviours that will help to weaken the cohesion and effectiveness of the proposed grouping. The major constraints related to the financing of commercialization in the Democratic Republic of the Congo are functioning as a whole⁴¹⁰. The producers, conditioners, exporters and processors, we are all links in a chain. For chain remains solid, it requires that all the links are strong and have the same resistivity. Hand in hand, look in the same direction and explore solutions to the problem of the financing of the sector as a whole. That this workshop is not a meeting as many others whose conclusions have remained a dead letter. Turn to the practical experimentation of the solutions outlined in this workshop⁴¹¹. We studied in this thesis the resolution of scheduling by constraint programming problems. Sustained attention has been brought to the interactions between several essential components of a programming approach by constraints: the model; the level of filtering constraints; and search algorithms⁴¹². Thus, our work on the problems of workshop have shown that most search algorithms were very sensitive to the model and the selected propagators. Indeed, significant performance variations were observed for models logically equivalent depending on the level of filtering and the employed search algorithm. Among others, these experiments have questioned the use of global constraints coupled with complex propagators since their presence sometimes degraded performance, or worse, caused a conflict with the search algorithm. Furthermore, it was not possible to bring up a single dominant configuration, but rather limited a set of very good configurations. After a preliminary modelling work of our problem of batches, our work focused on reasoning related to the optimality of solutions. We have shown that the

⁴⁰⁹ Wutibaal Kumaba Mbuta, *L'ONU et la diplomatie des conflits : le cas de la République démocratique du Congo*, Paris L'Harmattan 2012, pp.215-217

⁴¹⁰ Braeckman Colette, Le Congo et ses amis chinois le Monde diplomatique, septembre 2009, pp.58-60

⁴¹¹ Damien Millet, La dette de Mobutu, Comité pour l'annulation de la dette du tiers monde, septembre 2004, pp.73-74

⁴¹² Munsala Buakasa, « Des milliards USD chinois à la portée de la RDC », Journal L'Observateur, n° 2804 du 28 janvier 2008, p. 86

integration of filtering rules based on the fees in a classical search algorithm greatly improves the resolution of the problem of batches processed in this thesis. Indeed, a better lower bound to avoid exploration of large sections of the search space. Regarding our contributions on the coco Solver, we have mainly sought to promote the techniques proposed in this thesis. However, this work resulted in reflections and more general contributions on the modelling language, the internal architecture of the Solver, or even its flexibility⁴¹³. We faced from difficulties of coexistence within the Solver techniques redundant, or even contradictory. In fact, the simplicity of the declarative modelling language and the principle of the black box hide internal mechanisms and the implementation of the solvers. If this choice has advantages some for new users or when simple problem resolution, it can become an obstacle to the resolution of complex problems for which an understanding of the functioning of the Solver may be necessary. Thus, we have justified our choice of implementation and we offer several reformulation and configuration tools to compare models, levels of filtering and search algorithms. Throughout this thesis, we discussed certain limitations and prospects for the proposed approaches. We now recall the most relevant prospects looking from a global point of view.

Bibliography

Literatura

Bakutuvuidi, M., Kinavuidi L. N. et Way A., Family planning. Fertility and family health in Zaire 1982-1984, report on the results of a regional survey on contraceptive prevalence, National Institute of statistics and Westinghouse Public Applied Systems, Kinshasa 1995,

Bellamy, C., Classification: The index of risk to children, the progress of Nations 1999, Unicef, 1999,

Bolie Nomkwa, Evaluation of the implementation of the Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against women, Unicef, Kinshasa, p. 96

Beckman Colette, the constraints and opportunities of the trade in services in the DRC, CERDI, UMR, CNRS 2009, Kinshasa 1996,

Coyen A., The economic prospects in the DRC, CERDI, UMR-CNRS Kinshasa 2010,

Bischoff Alain, the demography Department of the University of Kinshasa (DDK), 1998, the demographic issue in Democratic Republic of the Congo, Kinshasa,

Gambembo G., 1999, The violence against women, Unicef, Kinshasa,

⁴¹³ Luwansangu Paul, *Bilan économique de la RDC 2001-2005 : est-ce la fin de la malédiction ?*, Journal Le Potentiel, n° 3467, 6 juillet 2005

Kadima Kamuleta, 1993, The incorporated by De Saint Moulin, l., 1991, growth in urban historians in Zaire, in Helin, e., 1991, and Populations, Contributions collected by the Société Belge de demography, Academia, Louvain,

Kabuya Kalala, F., et Tshiunza Mniye, "The Congolese economy in in 2002-2005: contraction, fractionation, and getting bogged down." Marysse, s., and Reyntjens, f. (eds.), Africa's Great Lakes. Directory 2000-2001, Paris, L'Harmattan, 2002

Lututala M., Ngondo A., Investigation on the dynamics and the access of women to education, Kinshasa 1996,,

Luwansangu Paul, The DRC 2001 - 2005 Economic Review: is this the end of the curse?, Journal potential, no. 3467, 6 July 2005

Mabi Mulumba, The currency in the economy, Kinshasa, CERDI, 2001,

Mertens, W, The 1994 International Conference on Population and Development (ICPD), Context and characteristics, Policy and Research Papers, n° 7, IUSSP, ., 1995,

Kodila Tedika, Nations Unies, PNUD, World report on human development, Paris, Unicef, 1990, children of first New York 2002,

Mugangu Mabaro, RDC, Ministry of Social Affairs, survey on domestic violence in the Kinshasa 1997,.

Malu-Malu, RDC, Department of Plan and development, Programme Triennial Minimum 1997-1999, Kinshasa 1997,

Muyamba Musualuendu, RDC, Ministry of the Plan and trade, Programme Triennial Minimum updated 1999-2001, Volume 1, Kinshasa 1999,,

Obotela Rashidi, RDC/PNUD, , Review common country, Kinshasa, Bilan Commun Pays, Kinshasa 1999,

Mbungu Nkandamana Joseph, Maric Nkandamana Joseph, DRC, PNLS, Prevalence of HIV/AIDS, Communication World Population Day, Kinshasa 2001,

Ngalasso Mwatha Musanji. RDC/FNUAP, National evaluation of population programmes operation, Kinshasa 2001,,

Mwamba Tshibangu, RDC/Unicef, National survey on the situation of children and women MICS2, analysis report, Kinshasa 2002,

Wutibaal Kumaba Mbuta, RDC, DSRP, Interim document of strategies for the Reduction of poverty, 2002, NkongoloJean-Jacques, RDC, Ministry of Social Affairs, National program for the Promotion of Congolese women, Kinshasa 2002,

Vanthmesche Guy, RDC/ World Bank, 2005, *the revival of the education system of the Democratic Republic of the Congo. Priorities and alternatives.*

***The Constraint to the development of the private sector and poverty
in
the Democratic Republic of the Congo***

Summary

Democratic Republic of Congo (DRC) is the largest country in sub-Saharan Africa (SSA) – and the third State by population (after Nigeria and Ethiopia). The natural resources of the country are among the richest in the region: petroleum, timber, and minerals. The DRC gained independence in 1960. At that time, was the second most in South Africa economy therefore migrating, and GDP amounted to \$ 325 per capita.

Currently, the DRC is among the poorest countries in the world, according to United Nations ' ranking is 176 for 182 countries and GDP per capita is only \$ 97 (2009). Three decades of mismanagement under the leadership of Mobutu Sese Seko (1965-1997) have undermined all sectors of the economy. Since 1996, a violent civil war, in which participated the troops of several other African countries, has resulted in over 3 million deaths and the collapse of the economy. In 2001, after the onset of peace, has been the reorganization of the economy, which allowed the international community to resume the dialogue with the DRC. Were resumed aid from abroad. The Government, with the help of the international community, committed itself to a number of economic reforms, which resulted in a stabilisation of the economy. The first took place in 2006, for over 50 years, democratic elections.

In 2009, due to a strong drop in prices of raw materials on the world markets as a result of the financial crisis, there has been a slowdown in economic activity. At the same time, the escalation of the conflict in the eastern provinces has resulted in an increase in spending on security, increase the budget deficit and threatened the macroeconomic stability of the country. Currently, the creation of wealth and employment is the main task of the private sector, in order to ensure an increase in the production of goods and services, and the essential role of Government is to create favourable conditions and climate that will encourage investment and economic growth. The overall expansion of the private sector will be possible only under certain conditions, on which businesses can rely on, and for which the public sector is accountable. Open and effective functioning of the public administration, that make it easier for economic life, it is the proper functioning of the procurement of the goods, the availability of financial services and clear tax rules, make it easier for the establishment of small businesses. At the same time satisfactory technical and social infrastructure development, creating conditions for training employees and raising their qualifications.

Despite the many opportunities offered through Central Africa to the private sector, for small and medium-sized enterprises, major obstacles or restrictions remain. At the level of endogenous main limitations for private sector development in Africa are related to socio-cultural factors, psychological and family (Customs and traditions, attitudes and values, professional and Republican) and management errors. On the other hand, this problem is related to the lack of technical and social infrastructure, and a large lack of legal and institutional solutions. However, it can be concluded that they are prepared and sought appropriate solutions. Transport infrastructure vulnerability due to a very poorly developed road network, it's very bad quality of the territory of the country.

Ograniczenia w rozwoju sektora prywatnego i ubóstwo

w Demokratycznej Republice Konga

Streszczenie

Demokratyczna Republika Konga (DRK) jest największym krajem w subsaharyjskiej Afryce (SSA) - i trzecim państwem według liczby ludności (po Nigerii i Etiopii). Zasoby naturalne kraju należą do najbogatszych w regionie: ropa naftowa, drewno i wiele minerałów. DRK uzyskała niepodległość w 1960 roku. W tym czasie była drugą najbardziej uprzemysłowioną gospodarką w Afryce po RPA, a PKB wynosił 325 dolarów na 1 mieszkańca.

Obecnie DRK jest wśród najbiedniejszych krajów świata, według rankingu Organizacji Narodów Zjednoczonych zajmuje 176 miejsce na 182 kraje, a PKB na głowę wynosi tylko 97 \$ (2009 r.). Trzy dekady złego zarządzania pod przewodnictwem Mobutu Sese Seko (1965-1997) osłabiły wszystkie sektory gospodarki. Od 1996 r. gwałtowna wojna domowa, w której brały udział wojska z kilku innych krajów afrykańskich, spowodowała ponad 3 miliony zabitych oraz upadek gospodarki. W 2001 r. po nastaniu pokoju, dokonano reorganizacji gospodarki, co pozwoliło wspólnocie międzynarodowej na wznowienie dialogu z DRK. Zostały wznowione środki pomocowe z zagranicy. Rząd, z pomocą społeczności międzynarodowej, zobowiązał się do kilku reform gospodarczych, co dało w efekcie stabilizację gospodarki. W 2006 r. miały miejsce pierwsze, od ponad 50 lat, wybory demokratyczne.

W 2009 r. z powodu silnego spadku cen surowców na rynkach światowych w efekcie kryzysu finansowego, nastąpiło spowolnienie działalności gospodarczej. Równocześnie eskalacja konfliktu we wschodnich prowincjach spowodowała wzrost wydatków na bezpieczeństwo, zwiększenie deficytu budżetowego i zagrażała stabilności

makroekonomicznej państwa. Obecnie tworzenie bogactwa i wzrost zatrudnienia jest głównym zadaniem sektora prywatnego, by zapewnić wzrost produkcji towarów i usług, a zasadniczą rolą rządu jest tworzenie sprzyjających warunków i klimatu, który będzie zachęcać do inwestycji i wzrostu gospodarczego. Ogólna ekspansja sektora prywatnego będzie możliwa tylko pod pewnymi warunkami, na których firmy mogą polegać, a za które sektor publiczny jest odpowiedzialny. Otwarte i skuteczne zasady działania administracji publicznej, które ułatwiają życie gospodarcze, to prawidłowe funkcjonowanie zamówień na towary, dostępność usług finansowych i jasne zasady podatkowe, ułatwienia dla zakładania małych przedsiębiorstw. Równocześnie zadowalający rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, tworzenie warunków dla przeszkolenia pracowników oraz podnoszenia ich kwalifikacji .

Pomimo wielu możliwości oferowanych za pośrednictwem Centralnej Afryki dla sektora prywatnego, dla małych i średnich przedsiębiorstw, poważne przeszkody lub ograniczenia pozostają. Na poziomie endogennym główne ograniczenia rozwoju sektora prywatnego w Afryce są związane z czynnikami społeczno-kulturowymi, rodzinnymi i psychologicznymi (zwyczaje i tradycja, postawy i uznawane wartości, profesjonalne i republikańskie) i błędami zarządzania. Z drugiej strony ten problem związany jest z niedostatkiem infrastruktury technicznej i społecznej, oraz dużym brakiem prawnych i instytucjonalnych rozwiązań. Jednakże można uznać, że są przygotowane i poszukiwane odpowiednie rozwiązania. Luki w infrastrukturze transportu wynikają z bardzo słabo rozwiniętej sieci drogowej, jej bardzo złej jakości na terytorium kraju.

Institute of Sociology / Preference Economy

Department of historical Sciences and social

JOANNA ŚNIADEK

Akademia Wychowania Fizycznego im. E. Piaseckiego w Poznaniu

Problem oceny efektywności wydatków samorządów terytorialnych na kulturę fizyczną

The issue of evaluating the efficiency of local governments' spending on physical culture

Wstęp

Introduction

Efektywność wydatków publicznych jest od wielu lat przedmiotem dyskusji i zaawansowanych badań. Ich znaczenie jest dziś szczególnie istotne z uwagi na szybko dokonujące się - zarówno w Polsce, jak i w całej Europie - zmiany o charakterze społecznym i ekonomicznym, powodujące wzrost popytu na usługi publiczne z jednej strony a problemy z ich finansowaniem z drugiej. Wśród usług publicznych szczególne miejsce zajmują usługi społeczne, ukierunkowane na rozwój wspólnoty lokalnej i służące zaspokajaniu potrzeb mieszkańców. Zalicza się do nich przede wszystkim usługi z zakresu ochrony zdrowia, edukacji i oświaty, pomocy społecznej, a także z zakresu kultury, turystyki oraz kultury fizycznej. Usługi te są istotnym elementem skutecznej realizacji praw podstawowych, a u podstaw ich funkcjonowania leży zasada solidarności i poszanowania ludzkiej godności, będąca jedną ze wspólnych wartości europejskiego modelu społecznego. Podejmowanie i wspieranie (finansowe i organizacyjne) działań z zakresu kultury fizycznej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego (JST) każdego szczebla, a spełnienie tego obowiązku wiąże się z ponoszeniem przez JST określonych wydatków z ich budżetów. Efektywność tych wydatków pozostaje jednak wciąż niezbadana, zwłaszcza z powodu braku znajomości odpowiednich metod, jak również chęci do ich zastosowania. Celem artykułu jest próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy dokonywanie pomiaru efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego (JST) na kulturę fizyczną jest konieczne oraz czy istnieją stosowne narzędzia umożliwiające taki pomiar.

Kultura fizyczna jako sfera usług publicznych

Physical culture as a public service

Usługa publiczna jest świadczeniem, którego celem jest bieżące, nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczeń powszechnie dostępnych⁴¹⁴. Pod pojęciem usług publicznych rozumie się najczęściej system usług komunalnych, społecznych i administracyjnych, w których ważną rolę, z przyczyn ustrojowych, politycznych, społecznych, majątkowych, ekonomicznych, finansowych i ekologicznych odgrywają organy administracji rządowej i samorządowej⁴¹⁵. Usługi publiczne obejmują dobra publiczne, w odniesieniu do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Są to dobra, od których oczekuje się określonej jakości, niezależnie od liczby korzystających, a każdy nowy konsument nie narusza uprawnień pozostałych. Usługi publiczne obejmują zarówno dobra materialne, jak i niematerialne, których dostarczanie – z przyczyn głównie ekonomicznych – nie może być zagwarantowane w obrocie cywilnoprawnym (ryc.1). A zatem, są to takie usługi, które oprócz typowych cech (atrybutów), dodatkowo charakteryzują się:

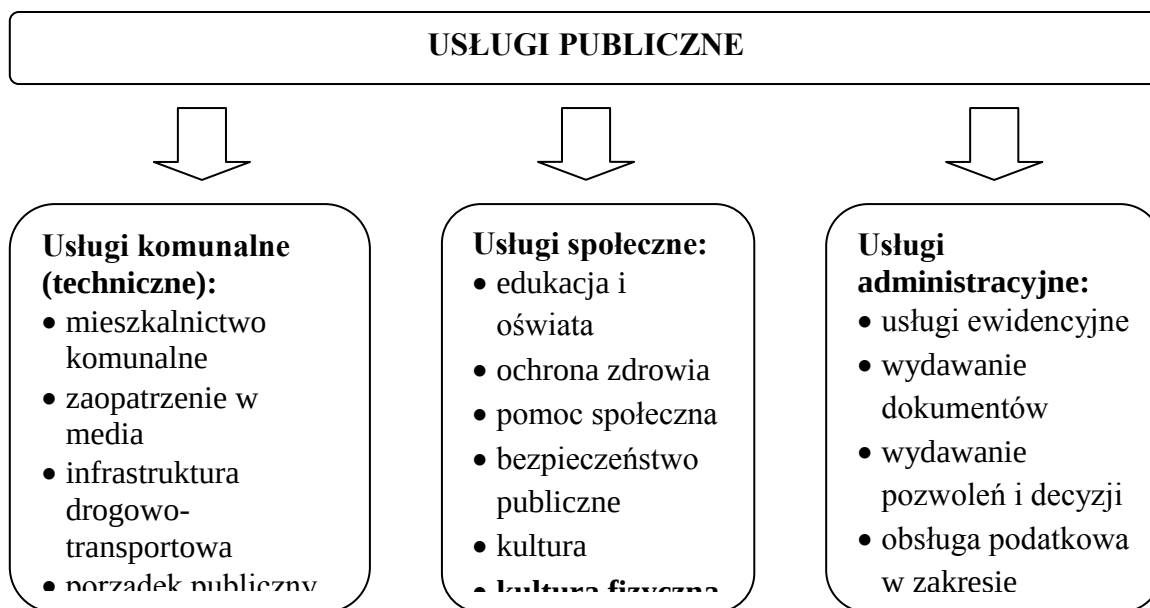
- brakiem możliwości wykluczenia kogokolwiek z konsumpcji
- brakiem naruszania wolności wyboru
- użytecznością publiczną
- specyficznymi zasadami ustalania odpłatności.

Rysunek.1. Podział usług publicznych według kryterium rodzajowego

Figure 1. Types of public services

⁴¹⁴ T.Papaj, *Jakość usług w administracji publicznej*, „Problemy Jakości” 9/2002, s.30

⁴¹⁵ G.Dziarski, W.Kłosowski, *Usługi publiczne, w tym komunalne*, FDRL, Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT, Warszawa 2003, s.8-9



Źródło: opracowanie własne na podstawie: L.Borowiec, *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Wolters Kluwer Polska Sp.z oo., Warszawa 2007.

Obowiązek zaspokojenia potrzeb wspólnoty w zakresie kultury fizycznej wynika bezpośrednio z *Ustawy o samorządzie terytorialnym* oraz z *Ustawy o sporcie*⁴¹⁶. Zgodnie z tą pierwszą, obowiązkiem samorządu jest realizowanie zadań publicznych, których celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Zadania te są wykonywane w ramach samodzielnie prowadzonej gospodarki finansowej, na podstawie corocznie uchwalanego budżetu, a ich realizacja jest możliwa na bazie posiadanego majątku oraz uzyskiwanych dochodów budżetowych. Zadania w zakresie kultury fizycznej i turystyki są realizowane przez wszystkie szczeble samorządu terytorialnego tj. samorząd gminny, powiatowy i wojewódzki.

Uchwalona przez sejm w dniu 26 czerwca 2010 roku *Ustawa o sporcie* co prawda zawęziła zakres kultury fizycznej (do sportu, wychowania fizycznego i rehabilitacji ruchowej), jednak przepisy tej ustawy nie naruszyły w żaden sposób uprawnień jednostek samorządu terytorialnego do wspierania kultury fizycznej na podstawie przepisów odrębnych (o czym mówi art. 27 ust. 3). Zamysłem ustawodawcy było stworzenie nowego aktu prawnego, regulującego w niezbędnym minimum całość spraw związanych ze sportem i zwiększającego możliwość wspierania sportu właśnie przez samorządy terytorialne. Zgodnie z literą tej ustawy, tworzenie warunków, zwłaszcza organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego, a organ

⁴¹⁶ Ustawa z dnia 8.03.1990 o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, nr 216, poz.95 oraz Ustawa z dnia 25.06.2010 o sporcie, Dz.U.2010, nr 127, poz.857

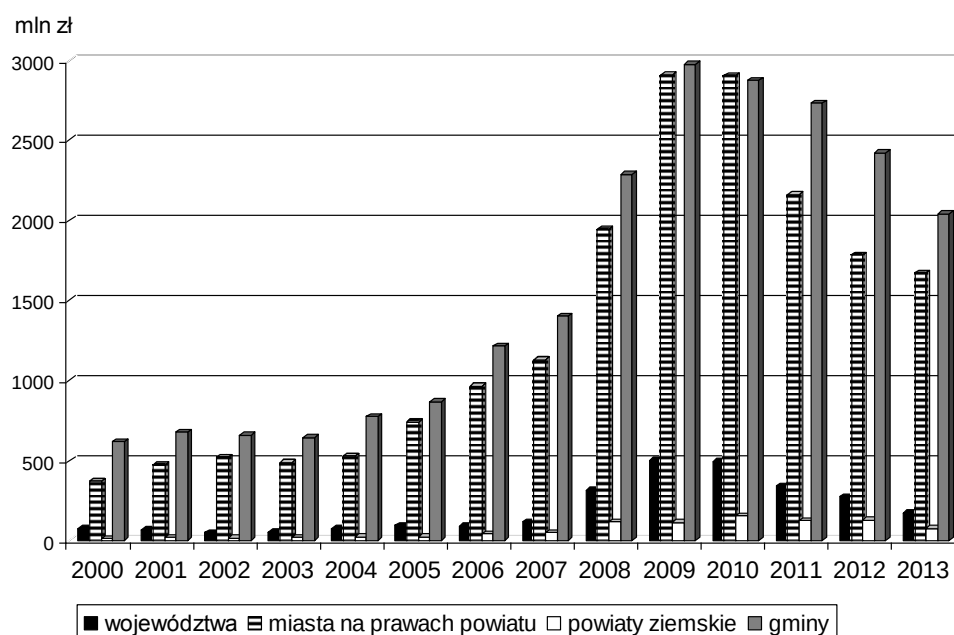
stanowiący JST ma prawo określać w drodze uchwały warunki i tryb finansowania zadań z tego zakresu. Ustawa określa również, że samorząd terytorialny może finansować zadania zlecane klubom sportowym, takie jak realizacja programu szkolenia sportowego, zakup sprzętu sportowego, pokrycie kosztów uczestnictwa lub organizacji imprez sportowych, pokrycie kosztów korzystania z obiektów sportowych dla celów szkolenia sportowego, a także stypendia dla sportowców i wynagrodzenie kadry szkoleniowej. Gminy mogą także uczestniczyć kapitałowo w klubach sportowych działających jako spółki kapitałowe.

Obszar usług publicznych z zakresu kultury fizycznej obejmuje szeroki zakres aktywności jednostki samorządu terytorialnego, przybierający różnorodne formy organizacyjne. W organizację i/ lub świadczenie tych usług zaangażowane mogą być urzędy, jednostki budżetowe (np. domy kultury), zakłady budżetowe (np. ośrodki sportu i rekreacji), spółki prawa handlowego (np. kluby sportowe działające w formie spółek z udziałem gminy). Świadczenie usług kultury fizycznej bardzo często jest zlecane podmiotom zewnętrznym, na mocy *Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*⁴¹⁷. Zauważyć należy, że administracja samorządowa dysponuje dużą swobodą w zakresie kształtowania standardów realizacji tych usług i ma możliwość prowadzenia swobodnych działań strategicznych w obszarze kultury fizycznej (jeżeli posiada odpowiednie środki lub potrafi zapewnić finansowanie zewnętrzne). Analiza wydatków budżetowych JST za lata 2000-2013 pozwala zauważyć, że największe środki na kulturę fizyczną przeznaczają gminy oraz miasta na prawach powiatu, natomiast najmniejsze powiaty ziemskie (ryc.2). Udział wydatków na kulturę fizyczną w wydatkach ogółem budżetów gmin oraz miast na prawach powiatu oscylował w tym okresie między 2 a 5%. Udział analogicznych wydatków w wydatkach budżetów województw mieścił się między 1 a 2%, a w wydatkach budżetów powiatów ziemskich nie przekroczył 1% (ryc.3). Szczególnie wysoki poziom wydatków obserwowany był w latach 2009-2011, co tłumaczyć można znaczącymi inwestycjami realizowanymi przez władze samorządowe w związku z organizacją UEFA EURO 2012 oraz programem „Orlik”. W tym okresie również powstawało wiele obiektów sportowo-rekreacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych UE (ramy finansowe 2007-2013). Szczyt wydatków na kulturę fizyczną w JST wszystkich szczebli przypadł na rok 2009, kiedy łącznie przeznaczono na tę sferę zadań publicznych ponad 6,5 mld zł.

Rysunek 2. Wydatki samorządów terytorialnych na kulturę fizyczną i sport ogółem w latach 2000-2013

⁴¹⁷ Ustawa z dnia 24.04.2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2003, nr 96, poz.873

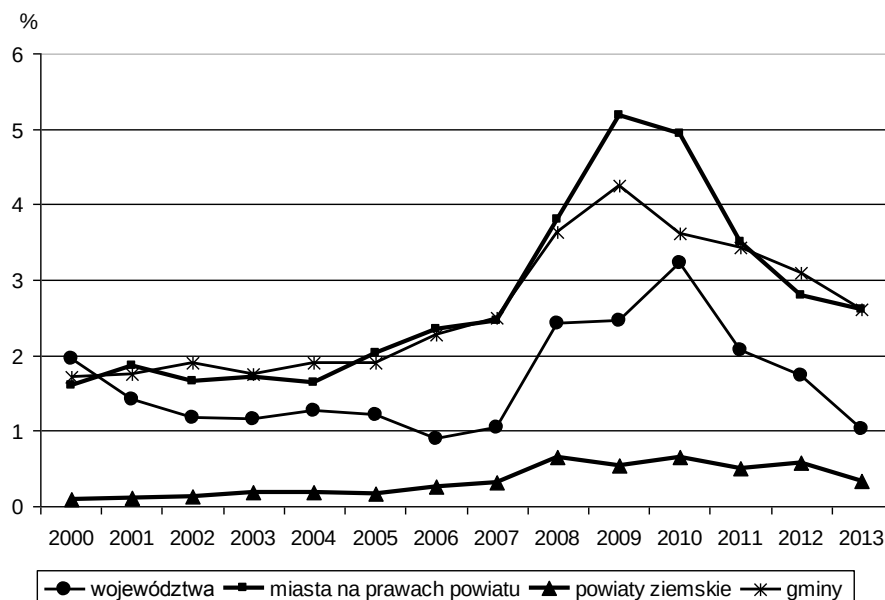
Figure 2. Total physical culture and sports' expenditure of local governments in years 2000-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych GUS

Rys.3. Udział wydatków na kulturę fizyczną w wydatkach jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000-2013

Figure 3. Public expenditure on physical culture as % of total local government expenditure in years 2000-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych GUS.

Od roku 2010-go widoczne jest ograniczanie wydatków na kulturę fizyczną, co z jednej strony związane jest z kończącymi się inwestycjami w infrastrukturę sportowo-rekreacyjną, z

drugiej zaś może być albo skutkiem wysokiego zadłużenia wielu samorządów i zmniejszeniem wydatków na zadania nieobligatoryjne (a do takich należą zadania z zakresu kultury fizycznej), albo mieć swoje źródło częściowo także w racjonalizacji wydatków. Odpowiedź na pytanie, czy istotnie samorządom udaje się gospodarniej wydatkować środki na kulturę fizyczną nie jest prosta, albowiem samo pojęcie efektywności jest wciąż dyskusyjne i rozmaicie interpretowane, zależnie od skali działania, sektora działalności, podmiotu, itp.

Efektywność wydatków publicznych i sposoby jej pomiaru

Efficiency of public spending and means of measuring it

Efektywność jest jednym z istotnych atrybutów nowoczesnego państwa. W szerokim ujęciu można ją wiązać z takimi kategoriami jak ekonomiczność, gospodarność, sprawność, wydajność, użyteczność czy funkcjonalność. Najczęściej podnoszonymi aspektami efektywności ludzkiego działania jest efektywność ekonomiczna (odniesienie wyników do nakładów) oraz skuteczność (odniesienie wyników do celów). Opracowanie narzędzi umożliwiających ich pomiar i racjonalizację, znalazłoby zdaniem B.Filipiaka, wymierne odzwierciedlenie w jakości funkcjonowania instytucji państwa i samorządu terytorialnego oraz lepszym zaspokajaniu potrzeb społecznych⁴¹⁸. Zauważyć należy, że gospodarkę finansową samorządu terytorialnego w Polsce cechuje ograniczoność środków finansowych w stosunku do zakresu przypisanych ustawowo zadań i skali istniejących potrzeb⁴¹⁹. W tych warunkach przed władzami lokalnymi stoją wyzwania związane z koniecznością stosowania mechanizmów racjonalizujących gospodarkę budżetową i zwiększających efektywność ponoszonych z budżetu wydatków. Rozwiązanie tego problemu jest tym trudniejsze, że dziedziny, na które ponosi się wydatki na ogół nie są podatne na stosowanie pomiaru efektywności tych wydatków np. wydatki na pomoc społeczną, kulturę, sport czy turystykę⁴²⁰. Dodatkowym utrudnieniem jest fakt, iż kształtowanie wydatków publicznych jest procesem uwarunkowanym politycznie. Wysokość wydatków i ich struktura odzwierciedlają w sposób

⁴¹⁸ por. B.Filipiak, *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?*, Zeszyty Naukowe Nr 10, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2011, s.223

⁴¹⁹ por. *Sektor publiczny w Polsce i na świecie: między upadkiem a rozkwitem*, J. Kleer (red.), CeDeWu, Warszawa 2005; *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, W.Kosiedowski (red.), Tow. Naukowe Org. i Kierownictwa Stow. Wyższej Użyteczności Dom Organizatora, Toruń 2005; A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2007

⁴²⁰ por. S.Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005, s.245

znaczący realizowaną przez władze politykę społeczno-gospodarczą⁴²¹. Doświadczenia krajów zachodnich wskazują, że nie ma w praktyce uniwersalnej metody planowania i oceniania słuszności wydatków, nie oznacza to jednak, że wydatki mają być określone intuicyjnie, i że ich planowania nie można zracjonalizować, a efektów próbować oceniać i mierzyć. Próbę modelowej systematyzacji różnych podejść do efektywności podjęła M.Holstein-Beck, która wyłoniła 6 kategorii składających się na rozumienie treści i zakresu terminu efektywność⁴²². Zgodnie z jej koncepcją, efektywność podmiotu określa się według tego, czy osiągnięte przez niego cele są jednocześnie ekonomiczne i wydajne, kompetentne, sprawne, funkcjonalne, komunikatywne i moralne. Tak szerokie pojmowanie efektywności jest jednak niezwykle trudne do zoperacjonalizowania. Dlatego też, w praktyce ocena efektywności wydatków publicznych jest mocno zawężona i na ogół sprowadzona do ustalenia celowości i legalności wydatków (zgodności z prawem)⁴²³.

Zdaniem B.Guziejewskiej na drodze naukowej trudno jest rozstrzygnąć dylemat, czy ważniejsza jest efektywność gospodarcza wydatków publicznych czy społeczna. Zależy to od przyjętej i realizowanej w praktyce doktryny społeczno-ekonomicznej, a ostateczne rozstrzygnięcia przynoszą wybory polityczne⁴²⁴. Można również spotkać poglądy, iż efektywność ekonomiczna i społeczna są nierozdzielne, i należy szukać możliwości jej zwiększania w każdym z tych wymiarów. Dlatego też postulowany model oceny efektywności wydatków publicznych powinien obejmować dwa poziomy:

1. finansowy, który odnosi się do takiego gospodarowania środkami budżetowymi jednostki samorządu terytorialnego, w którym zadania realizowane są w sposób rzetelny, przy jednoczesnym możliwie niskim poziomie wydatkowania tych środków
2. społeczny – dotyczący jakościowych i ilościowych zmian zachodzących w społeczności lokalnej dzięki świadczonym usługom publicznym.

W ostatnich latach, zarówno w literaturze zagranicznej, jak i krajowej coraz mocniej akcentuje się potrzebę poddania wydatkowania środków publicznych wymogom efektywności, proponując rozmaite metody i wskaźniki służące jej pomiarom. Na polskim gruncie, najpełniejszy przegląd metod, z podziałem na parametryczne, nieparametryczne i

⁴²¹ por. W.Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, WSB, Poznań 2005

⁴²² M.Holstein-Beck, *Być albo nie być menedżerem*, InfoorBook, Warszawa 1997, s.63

⁴²³ M.Kachniarz, *Efektywność usług publicznych. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012, s.67

⁴²⁴ B.Guziejewska, *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*, „Gospodarka Narodowa” nr 5-6/2008, s.73

wskaźnikowe, przedstawiła G.Kozuń-Cieślak⁴²⁵. W wielu publikacjach odnaleźć można propozycje zastosowania metody analizy kosztów i korzyści CBA (*Cost-Benefit Analysis*) oraz metody DEA (*Data Envelopment Analysis*). Zdaniem M.Kachniarza, ta ostatnia jest obecnie najczęściej proponowaną metodą pomiaru efektywności wydatków publicznych⁴²⁶. Inicjatywy związane z pomiarem efektywności wydatków publicznych podejmowane są także przez same samorządy. Pierwszą taką inicjatywą był *System Analiz Samorządowych*, realizowany etapami już od 1996 roku. Efektem tych oraz kilku innych oddolnych działań samorządowców są tzw. zbiory dobrych praktyk. Obszarami, w których najczęściej realizowano pilotażowe programy są oświata, pomoc społeczna, opieka zdrowotna, transport komunalny czy gospodarka mieszkaniowa. Zdaniem M.Kachniarza, poważną przeszkodą dla dokonywania kompleksowych pomiarów efektywności wydatków publicznych jest brak odpowiednich danych, zarówno liczbowych, a w szczególności jakościowych⁴²⁷.

Możliwości pomiaru efektywności wydatków samorządowych na kulturę fizyczną

Possibilities of measuring the efficiency of local government spending on physical culture

Konieczność efektywnego gospodarowania posiadanymi środkami nakazuje samorządom terytorialnym *Ustawa o finansach publicznych*⁴²⁸. Stanowi ona, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Także w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* znajduje się zapis mówiący, że współpraca organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi odbywać się ma na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności oraz, że organ zlecający zadanie publiczne zobowiązany jest do oceny efektywności wykonania zadania. W praktyce, ocena efektywności wydatków JST na kulturę fizyczną sprowadza się do kontrolowania wydatków pod względem formalnym i finansowym (m.in. analiza sprawozdań, kontrola dokumentów finansowych, kontrola stopnia realizacji zadań).

⁴²⁵ G.Kozuń-Cieślak, *Przegląd metod pomiaru efektywności w aspekcie zastosowania do oceny działalności podmiotów sektora publicznego*, w: *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki*. Finanse publiczne, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 173, Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2011

⁴²⁶ M.Kachniarz, op.cit.s. 82

⁴²⁷ Ibidem

⁴²⁸ Ustawa z dnia 27.08.2009 o finansach publicznych, Dz.U. 2013, poz.885

M.Gniatkowski podkreśla, że władze samorządowe praktycznie nie dysponują narzędziami do oceny efektywności zadań zlecanych klubom sportowym i organizacjom pozarządowym⁴²⁹. Problem ze skonstruowaniem narzędzi umożliwiających pomiar efektywności wydatków na sport, wychowanie fizyczne, rekreację czy turystykę wynika w dużej mierze ze specyfiki tych dziedzin. Finansowanie kultury fizycznej wywołuje bowiem nie tylko zmiany ilościowe (np. wzrost liczby obiektów, liczby ćwiczących, liczby imprez rekreacyjnych), ale przede wszystkim zmiany jakościowe (wzrost zadowolenia z miejsca zamieszkania, integracja społeczna, tożsamość lokalna, itp.). W niektórych przypadkach (np. w sporcie) osiągnięcie celu - niezależnie od nakładów finansowych - jest nieprzewidywalne. Narzędzia pomiarowe, które miałyby posłużyć do tej oceny powinny uwzględniać kilka perspektyw, tj:

- perspektywę władzy lokalnej, organizującej i finansującej usługi publiczne z zakresu kultury fizycznej
- perspektywę operatorów, faktycznie realizujących usługi (np. gminny ośrodek sportu i rekreacji, klub sportowy, stowarzyszenie kultury fizycznej, szkoła),
- perspektywę użytkownika usługi publicznej (klienta, uczestnika), zainteresowanego wysoką jakością usług i dostępnością, przy jednoczesnym braku lub jak najniższym wkładzie własnym,
- perspektywę wspólnoty lokalnej, która z jednej strony razem z władzami uczestniczy w decydowaniu o wydatkach na sferę publiczną, a z drugiej stanowi zbiór użytkowników usług
- perspektywę produktu, gdyż usługa publiczna powinna być traktowana jako produkt⁴³⁰.

W tym kontekście, pomiar efektywności wydatków na kulturę fizyczną wymagałby wykorzystania licznych danych ilościowych (pochodzących z oficjalnej statystyki publicznej oraz specjalnie w tym celu utworzonych baz), jak i jakościowych, pochodzących z badań opinii mieszkańców, opinii ekspertów, itp. (tab.1). Mogłyby one być wykorzystane do pomiaru efektywności wydatków JST na kulturę fizyczną opartej na benchmarkingu, w tym także z zastosowaniem metody DEA.

⁴²⁹ por. M.Gniatkowski., *Efektywność wydatków publicznych przeznaczonych na sport w świetle wyników badań przeprowadzonych wśród wielkopolskich gmin*, w: *Finansowanie sportu ze środków publicznych*, A.Babczuk, A.Talik (red.), Wydawnictwo Beck, Warszawa 2014, ss.213-222

⁴³⁰ por. S.Barczyk, M.Baron, J.Biniecki, F.Kuźnik, A.Ochojski, B.Szczupak, *Efektywne świadczenie miejskich usług publicznych. Analiza – zarządzanie – polityka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice 2013, s.19

Tabela 1. Przykładowe mierniki i wskaźniki dla pomiaru efektywności wydatków JST na kulturę fizyczną

Table 1. Examples of measures and indicators for measuring local government spending on physical culture

przykładowe mierniki	przykładowe wskaźniki ilościowe	przykładowe wskaźniki jakościowe
- wielkość wydatków na kulturę fizyczną i ich struktura - liczba obiektów sportowo-rekreacyjnych - powierzchnia terenów sportowo-rekreacyjnych - liczba organizowanych imprez sportowo-rekreacyjnych - liczba uczestników tych imprez - liczba klubów sportowych - liczba ćwiczących w klubach - liczba instruktorów sportu i trenerów - liczba organizacji pozarządowych działających w obszarze kultury fizycznej - liczba złożonych ofert na realizację zadań publicznych z zakresu kultury fizycznej - kwota przyznanych dotacji na realizację zadań publicznych z zakresu kultury fizycznej - liczba wolontariuszy kultury fizycznej - liczba godzin sportowych zajęć pozalekcyjnych finansowanych z budżetu JST - liczba uczniów korzystających z tych zajęć - przychody JST z kultury fizycznej - liczba pracowników administracji samorządowej (etatów) zajmujących się sprawami kultury fizycznej - wyniki sportowe np. liczba medali zdobytych przez sportowców (kluby sportowe) finansowane przez JST - liczba turystów przyjeżdżających w celach związanych ze sportem (udział w imprezie sportowej) - wydatki mieszkańców na usługi kultury fizycznej	- wskaźnik nasycenia obszaru w obiekty infrastruktury sportowo-rekreacyjnej (powierzchnia obiektów w stosunku do powierzchni obszaru) - wskaźnik efektywności realizacji zadań zleconych (stosunek kosztów obsługi do środków przyznanych na ten cel) - wskaźnik skuteczności realizacji dotacji (stosunek wykorzystanych środków do ogółem przyznanych środków na ten cel) - wskaźnik dostępności kadr kultury fizycznej (stosunek liczby instruktorów/ trenerów do liczby mieszkańców) - wskaźnik aktywności sportowo-rekreacyjnej mieszkańców (liczba mieszkańców aktywnych pod względem sportowo-rekreacyjnym w stosunku do ogółu mieszkańców) - wskaźnik efektywności szkolenia sportowego finansowanego z budżetu JST (np. liczba medali lub innych wyników sportowych w stosunku do wielkości dotacji dla klubu/ zawodnika) - wskaźnik aktywności wolontarystycznej w obszarze kultury fizycznej (liczba wolontariuszy w odniesieniu do liczby mieszkańców) - udział wydatków na kulturę fizyczną w wydatkach budżetów gospodarstw	- poziom zadowolenia mieszkańców z możliwości aktywnego spędzania czasu wolnego w miejscu zamieszkania - poziom zadowolenia mieszkańców z jakości usług kultury fizycznej - grupa wskaźników dotyczących poziomu sprawności fizycznej i stanu zdrowia mieszkańców - opinia mieszkańców na temat polityki władz lokalnych w zakresie kultury fizycznej - zbieżność priorytetów mieszkańców z priorytetami władz lokalnych w obszarze kultury fizycznej - opinia mieszkańców na temat dostępności usług kultury fizycznej - grupa wskaźników skuteczności działań promujących aktywność fizyczną (np. wskaźnik zmiany postaw netto) - inne

- inne	domowych - inne	
--------	--------------------	--

Źródło: opracowanie własne

Podsumowanie

Summary

Podstawowym celem działania samorządu terytorialnego jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty, w tym potrzeb z zakresu kultury fizycznej. Jednakże ocena czy cel ten został zrealizowany nie powinna opierać się tylko na sprawdzeniu legalności podejmowanych działań i wydatkowanych środków. Nie należy również przyjmować założenia, że im wyższy poziom wydatków na kulturę fizyczną, tym samorząd lepiej wywiązuje się ze swoich zadań. Należy poszukiwać możliwości opracowania precyzyjnych i jednocześnie jak najprostszych narzędzi pomiaru efektywności wydatków budżetów JST na kulturę fizyczną, których wdrożenie ułatwi władzom lokalnym prowadzenie racjonalnej polityki w tym niezwykle istotnym obszarze.

Literatura

Bibliography

Barczyk S., Baron M., Biniecki J., Kuźnik F., Ochojski A., Szczupak B., *Efektywne świadczenie miejskich usług publicznych. Analiza – zarządzanie – polityka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013.

Borowiec L., *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Wolters Kluwer Polska Sp.z oo., Warszawa 2007.

Dziarski G., Kłosowski W., *Usługi publiczne, w tym komunalne*, FDRL, Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT, Warszawa 2003.

Filipiak B., *Efektywność w zarządzaniu finansami samorządowymi. Skutek kryzysu czy obiektywna konieczność?*, Zeszyty Naukowe Nr 10, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2011.

Gniatkowski M., *Efektywność wydatków publicznych przeznaczonych na sport w świetle wyników badań przeprowadzonych wśród wielkopolskich gmin*, w: *Finansowanie sportu ze środków publicznych*, A.Babczuk, A.Talik (red.), Wydawnictwo Beck, Warszawa 2014.

- Guziejewska B., *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*, „Gospodarka Narodowa” nr 5-6/2008.
- Holstein-Beck M., *Być albo nie być menedżerem*, InforBook, Warszawa 1997.
- Kachniarz M., *Efektywność usług publicznych. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012.
- Kozuń-Cieślak G., *Przegląd metod pomiaru efektywności w aspekcie zastosowania do oceny działalności podmiotów sektora publicznego*, w: *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse publiczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 173, Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2011.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005.
- Papaj T., *Jakość usług w administracji publicznej*, „Problemy Jakości” 9/2002.
- Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Kosiedowski W. (red.), Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenia Wyższej Użyteczności Dom Organizatora, Toruń 2005.
- Sektor publiczny w Polsce i na świecie: między upadkiem a rozkwitem*, Kleer J. (red.), CeDeWu, Warszawa 2005.
- Zalewski A., *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2007.
- Ziółkowska W., *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, WSB, Poznań 2005.

Problem oceny efektywności wydatków samorządów terytorialnych na kulturę fizyczną **Streszczenie**

Efektywne wydatkowanie pieniędzy publicznych jest jednym z atutów nowoczesnego państwa i jednocześnie zasadą określoną przepisami prawa. Jednakże pojęcie efektywności wydatków publicznych jest niejednoznacznie definiowane w literaturze i jak dotąd nie opracowano jednolitych standardów w zakresie jej oceny. Znaczący poziom wydatków jednostek samorządu terytorialnego na kulturę fizyczną skłania do postawienia pytania, czy środki te są właściwie planowane i rozdysponowane. Celem artykułu jest przedstawienie problematyki badania efektywności wydatków publicznych na zadania z zakresu kultury fizycznej wraz ze wskazaniem przykładowych wskaźników służących do jej pomiaru.

The issue of evaluating the efficiency of local governments' spending on physical culture

Summary

The efficient utilisation of public funds is a virtue of the modern state, as well as a rule defined by law. However, the concept of efficient public expenditure is defined rather ambiguously by literature and so far, there have been no uniform criteria as to its' evaluation. The considerable public spending on physical culture by local governments brings about a question whether these resources are planned and made use of with proper care. The aim of the paper is to illustrate the issue of investigating the efficiency of physical culture spending and to present examples of its' indicators.

AGNIESZKA WARTECKA-WAŻYŃSKA

Akademia Wychowania Fizycznego im. Eugeniusza Piaseckiego w Poznaniu

Wyższa Szkoła Handlu i Usług w Poznaniu

Spoleczne aspekty rynku pracy absolwentów Uczelni Wychowania Fizycznego

Social aspects of graduates of Physical Education Institutions on the labour market

Wstęp

Introduction

Rynek pracy jest to ogół wymiennych stosunków społeczno-ekonomicznych zachodzących między oferującymi zdolność do pracy pracownikami i taką zdolność mającymi (strona podaźowa siły roboczej) a kupującymi tę zdolność do pracy pracodawcami, nabywcami ze względu na zapotrzebowanie na siłę roboczą przy danej cenie (oferowanej płacy), w określonym czasie i w odpowiednim miejscu (strona popytowa na siłę roboczą). Podaż siły roboczej łączy się z określoną liczbą ludzi w wieku zdolności do pracy i taką zdolność mających, gotowych podjąć pracę za oferowaną płacę w określonym czasie i miejscu. Mają na nią wpływ m.in. takie czynniki, jak: przyrost ludności i proporcja ludności w wieku aktywności zawodowej do ludności pozostałej; czas spędzany poza pracą przez ludność w wieku aktywności zawodowej (szkoła); ustawowa długość tygodnia pracy; poziom

i rodzaj kwalifikacji; poziom płac realnych; stosunek czasu pracy do czasu wolnego; poziom konsumpcji.

Popyt na siłę roboczą tworzy określona liczba ludzi w wieku zdolności do pracy i taką zdolność mających, na którą jest zapotrzebowanie przy danej płacy w określonym czasie i miejscu przez pracodawców. Popyt ten determinują m.in. takie czynniki, jak: liczba i rodzaj pracodawców; poziom techniki i technologii; sposób zarządzania zakładami pracy; opodatkowanie dochodów pracodawców; stopa kredytów inwestycyjnych; popyt na produkty i usługi pracodawców; znaczenie „czarnego” rynku pracy; rola związków zawodowych; ustawodawstwo prawne dotyczące organizacji i ochrony pracy.

Wzajemne oddziaływanie podaży i popytu na pracę zależne jest od określonego poziomu zatrudnienia w społeczeństwie, od określonego poziomu płac jako ceny siły roboczej na rynku pracy, oraz od występowania bezrobocia. Bezrobotnymi najogólniej są ludzie w wieku zdolności do pracy i mający tę zdolność, ale z różnych powodów nie mogący znaleźć pracy⁴³¹.

Przedstawione pojęcie rynku pracy wskazuje na społeczny charakter zawartej w niej problematyki. Należałoby przeto podkreślić, iż rynek pracy pełni szereg funkcji społecznych. Funkcje, czyli zadania społeczne rynku pracy określają organizacyjno-prawne, polityczne, społeczno-demograficzne, kulturowe podstawy tworzenia wzajemnych relacji między pracownikami a pracodawcami. Stosunki te dotyczą norm i ocen zachowań wobec siebie pracowników i pracodawców, pełnionych przez nich ról społeczno-zawodowych w pracy, rodzinie i środowisku, możliwości pracy zawodowej, współpracy w zespołach pracowniczych, skali bezrobocia, możliwości kształcenia się i rozwoju zawodowego, sytuacji rodziny, patologii społecznych.

W artykule zwrócono uwagę na wybrane społeczne zadania rynku pracy, takie jak: prestiż społeczny zawodu, wynagrodzenie, zadowolenie i niezadowolenie z wykonywanej pracy, awans zawodowy, jakość stylu życia oraz potrzebę dalszego doksztalcenia się i wzrostu kwalifikacji zawodowych. Aspekty te, jakie stawia współczesny rynek w Polsce odnosimy do absolwentów uczelni wychowania fizycznego.

Podstawą napisania artykułu jest analiza literatury przedmiotu zwartej i czasopiśmienniczej oraz przemyslenia autorki.

Prestiż społeczny zawodu absolwenta uczelni wychowania fizycznego

⁴³¹ S. Marciniak (red.), *Makro i mikroekonomia. Podstawowe problemy*. Wydanie trzecie, zmienione. Powszechne Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2002, s. 148.

The social prestige of a profession of the higher physical education institution graduates

Prestiż jest indywidualnym, subiektywnym poczuciem wyższości-niższości między osobami, albo stosunkiem wyższości-niższości między grupami społecznymi, których wzajemne oddziaływania zostają zobiektywizowane przez zachowania zgodne z zwyczajem, system prawnym, etycznym lub system materialny, ekonomiczny.

Prestiż jest „psychologiczną i hierarchiczną sumą” wybranych cech indywidualnych jednostki oraz cech grupy zawodowej, kalkulowaną z uwzględnieniem systemu wartości i statusu ekonomicznego. Inaczej ujmując, prestiż można określić jako społeczne poważanie jednostki lub grupy społecznej, jako przypisywany im „honor społeczny”, szacunek i uznanie wynikający nie z cech właściwości osobistych ocenianych pozytywnie, ale ze względu na funkcję i pozycję społeczną, zawodową, którą zajmują i sankcje, które może w odniesieniu do nich zastosować lub do których może się odwołać⁴³².

Działalność zawodowa zaliczana do kultury fizycznej stanowi swoisty rodzaj usług. Jest ona uzależniona od społeczno-kulturowego i gospodarczego rozwoju społeczeństwa. Pozostaje przejawem i czynnikiem tego rozwoju, zwłaszcza w jego fazie przemysłowej i postprzemysłowej⁴³³. Uprzemysłowienie gospodarki i towarzysząca mu urbanizacja społeczeństwa pociągnęły za sobą rozwój usług, obejmujących rozbudowę infrastruktury miejskiej oraz odpowiednich urządzeń komunalnych. Obejmują one dwie grupy usług: społeczne i kompensacyjne. Do tych pierwszych zaliczyć należy działalność systemu edukacyjnego, służby zdrowia oraz szeroko pojętej instytucji kultury. Zaś usługi kompensacyjne obejmują te rodzaje działalności, które są niezbędne do prawidłowego funkcjonowania sprawności fizycznej człowieka i jego sił witalnych o złożonym fizyczno-psychicznym charakterze. Należą do nich m.in.: turystyka, sport, a także działalność rekreacyjna, resocjalizacyjna, rehabilitacyjna i wypoczynkowa, a w pewnym zakresie również profilaktyka⁴³⁴.

Najpowszechniejszą i najszerszą formą kultury fizycznej jest niewątpliwie wychowanie fizyczne. Jest ono realizowane w ramach działalności edukacyjnej przez system szkolny. Drugi rodzaj działalności, poprzez który dokonuje się upowszechnianie kultury fizycznej, prowadzony jest przez działalność profilaktyczną i rehabilitacyjną służby zdrowia.

⁴³² N. Goodman, *Wstęp do socjologii*. Zysk i Spółka Wydawnictwo, Poznań 2010, s. 140.

⁴³³ *Socjologia kultury fizycznej*, red. Z. Dziubiński, Z. Krawczyk, AWF w Warszawie, Warszawa 2011, s. 374.

⁴³⁴ Tamże, s. 374.

Jej zasięg i powszechność występowania są jednak znacznie mniejsze niż w przypadku wychowania fizycznego⁴³⁵.

Pozostałe rodzaje kultury fizycznej tworzą mozaikę tzw. usług kompensacyjnych. Obejmuje one różne formy działalności turystyczno-rekreacyjnej i sportowej. W odróżnieniu od usług społecznych usługi kompensacyjne charakteryzują się różnorodnością ich realizacji. Oprócz działalności rekreacyjnej i wypoczynkowej prowadzona jest także działalność turystyczna i sportowa o bardzo zróżnicowanym profilu⁴³⁶.

Sport, w tym sport zawodowy jest jednym z przykładów procesów profesjonalizacji kultury fizycznej. Bowiem już wcześniej ukształtowały się specjalności, a następnie zawody, które wymagały fachowego przygotowania, a jednocześnie wiązały się z względnie ustalonym zakresem czynności oraz płacą za wykonywaną pracę. Należą tu przede wszystkim: nauczyciele wychowania fizycznego, trenerzy, kinezoterapeuci, instruktorzy rekreacji ruchowej, specjaliści obsługi ruchu turystycznego oraz pracownicy administracji kultury fizycznej. Wszystkie te zawody można objąć wspólną nazwą pracowników kultury fizycznej. Bowiem dziś absolwent uczelni wychowania fizycznego posiada specjalistyczne wykształcenie i zazwyczaj wykonuje określone obowiązki zawodowe w szkole, klubie sportowym, szpitalu, w zakładzie penitencjarnym, w ośrodku rekreacyjnym, w przedsiębiorstwie turystycznym itp.⁴³⁷.

Wśród wyodrębniających się stopniowo zawodów w obrębie kultury fizycznej najbardziej rozbudowany i ukształtowany jest zawód nauczyciela wychowania fizycznego. Łączy się on przede wszystkim z faktem, iż olbrzymia większość absolwentów uczelni wychowania fizycznego zatrudniona jest w szkole i innych placówkach oświatowych jako pierwszym, a więc podstawowym miejscu pracy. Ponadto zawód ten ma bogate tradycje. Nauczyciele wychowania fizycznego posiadają bowiem dojrzałą świadomość własnego miejsca w społeczeństwie⁴³⁸.

Jako drugi pod względem stopnia krystalizacji zawodowej można wyróżnić zawód fizjoterapeuty. Wiąże się on z wyraźnym zakresem czynności zawodowych oraz ze względną odrębnością oddziaływania ruchem na organizm ludzki w porównaniu z innymi formami wychowania fizycznego i sportu. Ponadto wysoki prestiż, jakim w naszym społeczeństwie cieszy się zawód lekarski podnosi w pewnym stopniu także rangę fizjoterapeuty jako interesującej i pożytecznej dziedziny aktywności zawodowej. Wśród zawodów kultury

⁴³⁵ Tamże, s. 375.

⁴³⁶ Tamże, s. 376.

⁴³⁷ Tamże, s. 379.

⁴³⁸ Tamże, s. 384.

fizycznej najbardziej kontrowersyjny jest prestiż zawodu trenera. Jest to profesja o bardzo fascynującej, ale jednocześnie niestabilizowanej i niedookreślonej roli społecznej. Opinia ta wynika między innymi z tego zawodu, które wskazują, że wewnętrznych sprzeczności nie ma w sporcie oczywistych, wypróbowanych i preferowanych metod postępowania wobec sportowców⁴³⁹.

Poza omawianymi dotąd zawodami, występującymi w obszarze kultury fizycznej, pojawiły się i rozwijają jeszcze inne zawody. Są to przede wszystkim zawody związane z pracą w rekreacji, turystyce oraz organizacji kultury fizycznej. Odsetek zatrudnionych w tych dziedzinach fachowców ciągle wzrasta, a szansa zatrudnienia nowych pracowników będzie się zwiększać. Obecnie zawody te podlegają bardzo silnej transformacji. Chodzi tutaj przede wszystkim o pojawiającą się specjalność menedżerską, która zasadniczo różni się od roli zawodowej tradycyjnego pracownika w organizacji kultury fizycznej. Natomiast praca w rekreacji i turystyce obecnie jest dość ustabilizowana. Dotyczy ona przeważnie mikro i małych prywatnych multifunkcyjnych ośrodków turystyki, rekreacji, wypoczynku, odnowy i innych instytucji pielęgnacji ciała⁴⁴⁰, którymi przeważnie zarządzają kierownicy jako wyspecjalizowani menedżerowie.

Wynagrodzenie

The salary

Wykonywanie pracy łączy się z odpowiednim wynagrodzeniem jako wartością społecznie cenioną. W skład systemu wynagrodzenia pracownika wchodzi wynagrodzenie finansowe (płaca stała i zmienna) oraz świadczenia pracownicze. System ten obejmuje również wynagrodzenia pozafinansowe (uznanie, pochwały, wyróżnienia, osiągnięcia, rozwój osobisty)⁴⁴¹.

Absolwenci uczelni wyższych u progu kariery zawodowej spodziewają się, że otrzymają wymarzoną i dobrze płatną pracę. Pragną znaleźć odpowiednią, zgodną z zainteresowaniami i posiadanymi umiejętnościami zawodowymi przynoszącą zadowolenie pracę, którą będą wykonywać z pasją za satysfakcjonujące ich wynagrodzenie.

Wynagrodzenie absolwentów uczelni wychowania fizycznego uzależnione jest od ukończonego kierunku i specjalności na studiach. Zróżnicowanie kształtują się płace

⁴³⁹ Tamże, s. 384.

⁴⁴⁰ Tamże, s. 384.

⁴⁴¹ M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 497.

absolwentów kierunku wychowania fizycznego, turystyka i rekreacja, rehabilitacja czy sportu. Nauczyciele wychowania fizycznego oraz pozostali nauczyciele otrzymują wynagrodzenie uzależnione od stopnia awansu zawodowego i dodatku doliczanego do pensji np. motywacyjnego, wychowawczego, funkcyjnego oraz za warunki pracy. Jak wynika z Ogólnopolskiego Badania Wynagrodzeń przeprowadzonego przez Sedlak & Sedlak w 2011 roku, szkolnictwo obok kultury i sztuki należy do najgorzej opłacanych branż w kraju⁴⁴².

Z badań tych wynika, że podwyżki jakie otrzymali nauczyciele w 2012 roku były ściśle powiązane ze szczeblem awansu zawodowego. W odniesieniu do wynagrodzeń zawodowych nauczycieli z tytułem magistra i przygotowaniem pedagogicznym (95% ogółu) wyniosły one odpowiednio 83 zł dla nauczyciela stażysty, 85 zł kontraktowego, 97 zł mianowanego i 114 zł dyplomowanego w wskazanym roku.

W porównaniu do wynagrodzenia absolwentów wyższych uczelni słabo zarabiają absolwenci kierunków pedagogicznych, w tym wychowania fizycznego, fizjoterapii oraz turystyki i rekreacji. Wśród absolwentów (studiów zawodowych i magisterskich) najwyższe wynagrodzenie tuż po ukończeniu studiów otrzymywali ci, którzy ukończyli uczelnie o profilu technicznym. Mediana⁴⁴³ ich zarobków w 2012 roku wyniosła 3000 zł. O 200 zł mniej zarabiał osoby, które ukończyły kierunki ścisłe. 2700 zł otrzymywały osoby posiadające wykształcenie ekonomiczne. Najniższe wynagrodzenie miesięczne otrzymywali w 2012 roku absolwenci kierunków pedagogicznych związanych z edukacją, w tym absolwenci wychowania fizycznego – 2000 zł oraz turystyki i rekreacji (usługi dla ludności – np. hotelarstwo, gastronomia – 2250 zł).

Absolwenci kierunków związanych ze sportem i rekreacją po ukończeniu studiów zarobili 2100 zł. miesięcznie⁴⁴⁴. W Polsce, jak wynika z raportu Sedlak & Sedlak, wynagrodzenie absolwentów uczelni wyższych w ciągu pierwszych czterech lat zatrudnienia determinowane są nie tylko kierunkiem ukończonych studiów i branżą zatrudnienia, lecz również miejscem pracy, wielkością firmy, a także płcią. Tak więc absolwenci uczelni wychowania fizycznego należą do branż zatrudnienia o najniższych zarobkach.

W świetle przedstawionej analizy otrzymywane wynagrodzenie za pracę zawodową przez absolwentów uczelni wychowania fizycznego ma nie tylko aspekt ekonomiczny

⁴⁴² www.wynagrodzenie.pl Sedlak and Sedlak 30.12.2014 r.

⁴⁴³ Mediana jest to wartość dzieląca wszystkie dane na pół. Poniżej i powyżej mediany znajduje się dokładnie po 50% danych. Innymi słowy, jeżeli mediana wynosi 2000 zł, to znaczy, że wynagrodzenie na danym stanowisku jest w połowie zakładów pracy niższe, a w połowie wyższe od 2000 zł. Mediana jest miarą statystyczną, która lepiej niż średnia oddaje tendencje centralną wyników, ponieważ średnia może być zaburzona przez wyniki skrajne.

⁴⁴⁴ Wyniki ogólnopolskiego badania wynagrodzeń przeprowadzonego przez firmę Sedlak & Sedlak. Raport na stronie www.wynagrodzenie.pl (12.03.2013)

gwarantujący poziom i skalę zaspokojenia potrzeb, lecz również społeczny wskazujący na prestiż i awans zawodowy, na jakość stylu życia, a tym samym na pracę wykonywaną w kraju lub za granicą. Sytuacja ta wpływa na poziom zadowolenia lub niezadowolenia menedżerów i pracowników podmiotów turystycznych ze świadczonych usług oraz poziom satysfakcji samych turystów korzystających z tych usług.

Zadowolenie i niezadowolenie z pracy

The satisfaction and dissatisfaction resulting from the occupation

Praca jest nieodłącznym elementem aktywności człowieka, bowiem jest podstawowym źródłem zaspakajania jego potrzeb. Najogólniej przyjmuje się, że praca jest to świadoma i celowa działalność człowieka zorganizowana we współpracy z innymi ludźmi, połączenia z wysiłkiem fizycznym i umysłowym, wykonywana za pomocą określonych środków rzeczowych w celu zaspokojenia ludzkich potrzeb (zarówno pierwotnych, jak i wtórnych). Przez pracę człowiek nie tylko przekształca przyrodę, dostosowując ją do swoich potrzeb, ale także urzeczywistnia siebie jako człowieka, a także poniekąd bardziej „staje się człowiekiem”⁴⁴⁵.

Z pracą zawodową łączy się zadowolenie z jej wykonywania. Zadowolenie z pracy jest kategorią psycho-socjologiczną stanowiącą wypadkową działania wielu czynników materialnych i niematerialnych środowiska pracy oraz cech osobowościowych pracownika. Zadowolenie z pracy oznacza pozytywną postawę pracowników wobec powierzonych im zadań, warunków pracy, przełożonych i współpracowników. Jest to również stan emocjonalny pracownika wynikający z stanu realizacji jego potrzeb, wynikających np. takich by praca stwarzała intelektualne wyzwania, poczucie sukcesu, satysfakcję z rozwoju zawodowego i samorealizacji oraz potrzeb identyfikacji z wykonywaną pracą. Źródłem zadowolenia z pracy, pozytywnego nastawienia są czynniki zewnętrzne pracownika związane z warunkami pracy oraz czynniki wewnętrzne dotyczące potrzeb i motywacji rozwoju osobowościowego pracownika. Do pierwszej grupy zaliczamy np. wymagania uznane za godne i sprawiedliwe, odpowiednie warunki materialne środowiska pracy związane z bezpieczeństwem wykonywanej pracy, dobre stosunki z przełożonymi i współpracownikami, adekwatny styl kierowania zespołami pracowników. Drugą grupę czynników zadowolenia z pracy tworzą

⁴⁴⁵ L. Dyczewski, *Godność osoby ludzkiej w przedsiębiorstwie*, [w:] *Człowiek w pracy i polityce społecznej*. Red. J. Szambelańczyk, M. Żukowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010, s. 185.

m.in. możliwość uczenia się, podnoszenia kwalifikacji, ponoszenia odpowiedzialności, uznanie ze strony zwierzchników, możliwość zaangażowania w pracę oraz wykorzystanie umiejętności i uzdolnień, możliwość samorealizacji, wzrost poczucia własnej wartości⁴⁴⁶.

Odnosząc się do ogólnopolskich badań nad zadowoleniem z pracy przeprowadzonych w 2008 r.⁴⁴⁷ można stwierdzić, że absolwenci uczelni wychowania fizycznego, interesują się warunkami pracy (fizycznymi i ekonomicznymi) oraz społecznymi funkcjami i cechami własnego zawodu. Na gruncie refleksji i przemyśleń, zdobytych doświadczeń zawodowych tworzy się charakterystyczny emocjonalny i racjonalny stosunek do zawodu, wykonywanej pracy zawodowej. Postawa taka nie pozostaje bez wpływu na rezultaty pracy, stosunek do współpracowników, przełożonych oraz na satysfakcję zawodową⁴⁴⁸. Utożsamianie się pracownika z pełnioną przez niego rolą zawodową oraz z grupą zawodową w konsekwencji wpływa na rzetelne wypełnianie obowiązków zawodowych, a także korzystanie z praw jakie daje wykonywany zawód.

Okazuje się, że powyższe wyniki badań nad zadowoleniem i niezadowoleniem z pracy nauczycieli wychowania fizycznego zbieżne są z jeszcze innymi badaniami prowadzonymi na temat czynników zniechęcających tę kategorię zawodową do wykonywania zawodu (J. Bielski, R. Cieśliński, H. Kwiatkowska, K. Buchta). Można zatem zauważyć, iż od wielu lat nauczyciele wychowania fizycznego wskazywali i wskazują na te same determinanty utrudniające wykonywanie zawodu i wpływające na niezadowolenie z pracy. Wydaje się, iż jednym ze sposobów łagodzenia przedstawionej sytuacji powinna być potrzeba dalszego awansu zawodowego, dająca wewnętrzne zadowolenie z zawodu oraz na tej podstawie odpowiednią gratyfikację ekonomiczną.

Awans zawodowy

The professional advance

Pracownik w miejscu pracy dostrzega potrzebę samorealizacji i rozwoju zawodowego. Realizacja tej potrzeby łączy się z karierą zawodową, w której istotną rolę spełnia awans. Kariera zawodowa jest ważnym elementem kariery życiowej człowieka i odnosi się do każdego pracownika. Kariera zawodowa jest bowiem sekwencją zawodów i stanowisk pracy,

⁴⁴⁶ M. Juchnowicz, *Zadowolenie z pracy i satysfakcja zawodowa pracowników w Polsce a praktyka. Zarządzanie zasobami ludzkimi*, [w:] *Człowiek w pracy i praktyce społecznej*, Poltext Warszawa, s. 199.

⁴⁴⁷ Tamże, s. 200

⁴⁴⁸ Z. Krawczyk, *Absolwenci uczelni wychowania fizycznego: studium socjologiczne zawodu*, AWF, Warszawa 1978, s. 73

jakie zajmował pracownik w czasie zatrudnienia w określonym zakładzie pracy lub w całym okresie aktywności zawodowej⁴⁴⁹.

Absolwenci uczelni wychowania fizycznego w zależności od ukończonego kierunku studiów i specjalizacji mogą podejmować zatrudnienie w szkolnictwie, klubach sportowych, ośrodkach zdrowia, obiektach turystycznych i rekreacyjnych. Ich zakres oddziaływania na instytucjonalną rzeczywistość społeczno-zawodową jest bardzo szeroki i zbliżony do zakresu działalności nauczyciela, pracownika kultury i lekarza.

Awans zawodowy nauczycieli wychowania fizycznego determinowany jest przeważnie czynnikami instytucjonalnymi, zewnętrznymi niezależnymi od nauczyciela. Zaliczyć do nich należy politykę oświatową państwa, gminy, politykę kadrową władz szkoły, społeczne środowisko zawodowe (koleżanki, koledzy)⁴⁵⁰. W Polsce w roku szkolnym 2009/2010 w szkołach publicznych: podstawowych, gimnazjalnych i średnich zatrudnionych było 52238 nauczycieli wychowania fizycznego, co stanowiło 8,5% ogółu nauczycieli (614129 osób). Najwyższy stopień awansu zawodowego, tj. stopień nauczyciela dyplomowanego, we wszystkich typach szkół posiadało 46,3% nauczycieli wychowania fizycznego (21200 osób). Wraz z grupą nauczycieli mianowanych – 20,6% (10774 osób) stanowili oni 66,9% ogółu nauczycieli wychowania fizycznego zatrudnionych w tych szkołach. Nauczyciele wychowania fizycznego kontraktowi stanowili 29,6% (15481 osób) a nauczyciele stażyści 3,2% (1665 osób). Należałoby jednak zauważyć, iż szkolnictwo podstawowe, gimnazjalne i ponadgimnazjalne będzie nadal podstawowym, chociaż z każdym rokiem mniej pojemnym rynkiem pracy dla absolwentów uczelni wychowania fizycznego, szczególnie kierunku wychowania fizycznego⁴⁵¹.

Dynamicznie rozwijającą się branżą oraz potężnym rynkiem pracy na wysoko wykwalifikowane kadry jest turystyka i rekreacja. Dlatego też branża turystyczna przyczyniła się do popularności kształcenia na kierunku turystyka i rekreacja. Programy kształcenia na tym kierunku wskazują, iż magister turystyki posiada szerokie teoretyczno-praktyczne przygotowanie zawodowe do pracy w: hotelach; ośrodkach wypoczynkowych, sportowych i rekreacyjnych; biurach podróży; centrach rekreacji i odnowy biologicznej; w administracji rządowej i samorządowej; organizacjach społecznych, fundacjach i stowarzyszeniach; szkolnictwie po ukończeniu specjalności nauczycielskiej. Po uzyskaniu odpowiednich uprawnień absolwenci tego kierunku mogą prowadzić zajęcia z gier zespołowych, tańca,

⁴⁴⁹ H. Januszek, J. Sikora, *Socjologia pracy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2000, s. 101

⁴⁵⁰ Tamże, s. 27

⁴⁵¹ A. Wartecka-Ważyńska, *Absolwenci uczelni wychowania fizycznego na rynku pracy w Polsce*. AWF, Poznań 2014, s. 83.

nauki i doskonalenia pływania, żeglarstwa, windsurfingu, narciarstwa, pilotażu, przewodnictwa. Mogą również prowadzić własną działalność gospodarczą w branży turystycznej. W instytucjach tych zajmują stanowiska referenta, specjalisty, kierowników różnych szczebli zarządzania (zespołu, działu, dyrektora, prezesa obiektu, sieci obiektów turystycznych).

Można zatem zauważyć, że absolwenci kierunku turystyka i rekreacja mają dużo większe możliwości pracy oraz rozwoju zawodowego, awansów wspartych mniej sformalizowanymi wynagrodzeniami, niż absolwenci kierunku wychowanie fizyczne. Podejście takie wspiera m.in. ostatnia deregulacja zawodów, która m.in. objęła zawody wykonywane w branży turystyczno-rekreacyjnej (pilot wycieczek, przewodnik turystyczny miejski, przewodnik turystyczny terenowy, przewodnik turystyczny górski, międzynarodowy przewodnik wysokogórski),

Sport w większości jest skomercjalizowany. Działalność sportowców i instytucji sportowych, oraz trenerów, menedżerów sportu determinuje podstawowy i zasadniczy cel, jakim jest uzyskanie wymiernych efektów finansowych, lub krócej zysku⁴⁵². „Dzisiaj sportowiec, zawodowiec to żywy przykład komercjalizacji usług sportowych dla klientów pisze K. Doktor, i co za tym idzie silna motywacja do bicia rekordów i osiąganie niebosiężnych dochodów jako gratyfikacji dla profesjonalistów. To oznacza oczywiście zaniechanie arystokratycznego stylu uprawiania sportu w „białych rękawiczkach”, i pozbycie się złudzeń czystego olimpizmu z czasów baronów strzegących amatorstwa w międzynarodowym ruchu olimpijskim”⁴⁵³.

Osób zawodowo aktywnych w sporcie jest dużo. Są to nie tylko zawodnicy lecz także lekarze sportowi, fizjoterapeuci, dziennikarze sportowi, organizatorzy imprez sportowych, menedżerowie sportu. Profesję specjalistów zatrudnionych w sporcie tworzą trenerzy, instruktorzy sportu oraz wspomniani już nauczyciele wychowania fizycznego.

W instytucjach sportowych, jakimi są m.in. kluby sportu kwalifikowanego specjalizacja podziału ról i stanowisk pracy oraz ruchliwości awansowej jest wyraźnie zróżnicowana. System ten tworzą prezes klubu, właściciel akcji w spółce, dyrektor zarządu, specjaliści w sztabie doradczym, trenerzy, czynni zawodowcy i „bierni członkowie”. Pełnione role w organizacjach sportowych, wyróżnienia, awanse są zwykle normowane w sposób

⁴⁵² H. Januszek, J. Sikora, *Socjologia pracy*, op. cit., s. 273.

⁴⁵³ K. Doktor, *Zarys socjologii zarządzania sportem*, Polska Korporacja Menedżerów Sportu, Warszawa 2005, s. 40

nieformalny „żywiolowy”, i sformalizowane poprzez regulaminy, plany szkoleniowe, statuty, i inne umowy⁴⁵⁴.

Znaczącym podmiotem sportowych organizacji są szkoleniowcy (trenerzy, instruktorzy, pedagodzy). Oni podobnie jak zawodnicy motywują się tym samym dążeniem, by wytrenowany zawodnik osiągnął sukcesy, a nagrodą była godziwa zapłata. Wyższe szkolnictwo wychowania fizycznego, organizowane kursy instruktorskie stanowić powinny przykład do selekcji zawodu trenera w klubie sportowym. W tym przypadku, podobnie jak w turystyce, zawód trenera uległ deregulacji (trener I klasy, trener II klasy, trener klasy mistrzowskiej, instruktor sportowy). Trenerzy poprzez swój system kształcenia, awansowanie, zasady opłacania, ubezpieczeń, wyróżnień, system postępowania dyscyplinarnego mają swój pełny status zawodowy.

W klubach sportowych, ośrodkach sportu i rekreacji, stowarzyszeniach kultury fizycznej ważną rolę pełnią menedżerowie, zarządcy, kadra kierownicza, którzy kierują się motywami sprawnego działania, własnej zawodowej kariery (awansów) i służebności wobec pracodawców i mocodawców. Z przykrością należy zauważyć, iż w polskich realiach sportowych brakuje dobrze, merytorycznie wykwalifikowanych specjalistów od zarządzania sportem. Awanse na te stanowiska mają często charakter przypadkowy, a nie profesjonalny.

Trenerów i instruktorów sportowych w bezpośredniej pracy wspomagają inni specjaliści, jak instruktorzy odnowy biologicznej, fizjoterapeuci oraz przede wszystkim lekarze sportowi. Zadaniem ich jest przywracanie normalnych ról sportowych sportowcom okresowo niepełnosprawnym oraz przeciwdziałanie stosowaniu środków dopingujących. Pracę na stanowisku fizjoterapeuty umożliwia ukończenie kierunku fizjoterapia na uczelni wyższej.

Kariera zawodowa i awanse absolwentów kierunku fizjoterapia wynikają ze struktury organizacyjnej, w której są zatrudnieni. Przeważnie zaczynają pracę od stanowiska asystenta, a po osiągnięciu I i II stopnia specjalizacji mogą awansować na stanowisko starszego asystenta. Kolejne możliwe do osiągnięcia stanowiska to kierownik działu, zakładu, pracowni, zespołu fizjoterapii. Wszystko to łączy się z ustawicznym kształceniem zawodowym. Głęboko ludzki charakter ich pracy, jej doniosłość dla zdrowia zawodników i innych ludzi tworzy wielki prestiż tego zawodu porównywalny z zawodem lekarza, też lekarza sportowego⁴⁵⁵.

⁴⁵⁴ Tamże, s. 40

⁴⁵⁵ Z. Dziubiński, Z. Krawczyk (red.) *Socjologia kultury fizycznej*, AWF, Warszawa 2011.

Słusznie zauważa Z. Krawczyk, że lokując specjalistów kultury fizycznej w grupie pracowników szkolnictwa, oświaty, kultury, sportu, wypoczynku oraz służby zdrowia podkreślamy, iż działalność ich traktować należy jako integralną część szerszej sfery świadczeń usług na rzecz społeczeństwa, mieszczących się w dziedzinie kształtowania i upowszechniania szeroko pojętej kultury⁴⁵⁶. Realizacja tych celów, motywacyjne zachowania spełnienia kariery zawodowej, osobistego awansu społecznego i zawodowego, odpowiednie do wykonywanej pracy wynagrodzenie zawsze będą determinowane wymaganiami instytucji kultury fizycznej i pracodawców, którzy niewątpliwie tworzą jakość stylu życia.

Jakość stylu życia

The assessment of lifestyle

Styl życia to zakres i formy codziennych zachowań jednostek lub grup, specyficzne dla ich usytuowania społecznego. To manifestowane położenie społeczne, postrzegane jako charakterystyczne dla danej zbiorowości umożliwiające szeroko rozumianą społeczną lokalizację innych ludzi. Styl życia jest określeniem relatywnym. Istotne są tu bowiem te rodzaje zachowań, które – bądź w intencji osób zachowujących się, bądź przez obserwatora zewnętrznego – uznawane są za takie, po których można „poznać” kogoś, to znaczy zdefiniować go, zlokalizować społecznie („zlokalizować” nie tylko w kategoriach przynależności społeczno-zawodowej, ale i ze względu na inne kryteria, doniosłe w danym społeczeństwie – np. wykształcenie, zawód, czy nawet przynależność do szerszej lub węższej wspólnoty kulturowej). Inaczej mówiąc, są to zachowania „znaczące”⁴⁵⁷.

Styl życia sprzężony jest z „jakością życia” (zarówno osiągniętą, jak i uznawaną za pożądaną), a także z nadrzędnymi wartościami i celami akceptowanymi przez grupę i jednostki. Istnieje zresztą powiązanie pomiędzy wspomnianymi wartościami nadrzędnymi a jakością życia. Jakość życia przesądza zarówno o zakresie jak i sposobie zaspokajania potrzeb jednostki, grup i określonego społeczeństwa jako całości. Styl życia jest swoistą konfiguracją zachowań zależną w znacznym stopniu od dostępnej jakości życia⁴⁵⁸.

⁴⁵⁶ Tamże, s. 385

⁴⁵⁷ Tamże, s. 19

⁴⁵⁸ Tamże, s. 139

Pojawienie się problematyki zdrowego stylu życia, będącego miarą społecznego stosunku do wartości, jaką stanowi zdrowie jest w Polsce zjawiskiem stosunkowo nowym. Gospodarka wolnorynkowa umożliwiła powstanie rynku zdrowych produktów żywnościowych i różnorodnych usług oferujących pomoc w uprawianiu sportu lub rekreacji. Jednocześnie zaczęły powstawać rozmaitego typu ośrodki rekreacyjne i sportowe wyposażone w najnowocześniejszy sprzęt, służący również rehabilitacji. Zdrowy styl życia propagują różnego rodzaju instytucje związane z profilaktyką zdrowotną oraz czasopisma, telewizja⁴⁵⁹. Na problem ten zwraca uwagę S. Kowalik, według którego istotnym elementem jakości stylu życia jest stan zdrowia fizycznego i psychicznego. Czynnikiem ten decyduje o poziomie zadowolenia z życia oraz o funkcjonowaniu innych czynników tworzących tzw. hedonistyczną teorię dobrostanu stylu życia⁴⁶⁰.

Wśród elementów składających się na zdrowy styl życia istotne miejsce zajmuje wypoczynek. Jest on niezbędny do regeneracji sił fizycznych, stanowi formę relaksu i odprężenia od stresów dnia codziennego. Jest też świadectwem dbałości o zdrowie własne i członków rodziny, a także różnicującym elementem stylu życia. Zgodnie z powszechnie panującymi przekonaniem, a także zaleceniami specjalistów w tej dziedzinie, nieodłącznym elementem wypoczynku powinna być zmiana środowiska społecznego i ekologicznego⁴⁶¹.

Odnosząc styl życia do absolwentów uczelni wychowania fizycznego, z badań przeprowadzonych przez Z. Żukowską wynika, że absolwentów uczelni wychowania fizycznego można zaliczyć do aktywnych społecznie, identyfikujących się ze sprawami swojego miasta, regionu, co stanowi oczywisty walor w ocenie możliwości ich wpływu na kształtowanie zaangażowanych postaw młodzieży. Przejawy aktywności ruchowej, kulturalnej i społecznej absolwentów uczelni wychowania fizycznego, dbanie o rozwój infrastruktury sportowo-rekreacyjnej są silnie powiązane z wykonywanym zawodem i zainteresowaniami sportowymi⁴⁶². Fakt ten pobudza do refleksji nad przebiegiem studiów wyższych wychowania fizycznego i przygotowaniem absolwentów nie tylko do wykonywania zawodu w rozumieniu instrumentalnym, ale również do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, w kulturze fizycznej w swoich środowiskach⁴⁶³.

⁴⁵⁹ R. Kostka, *Zdrowy styl życia Polaków*, [w:] *Wartości, praca, zakupy... O stylach życia Polaków*. CBOS, Warszawa 1997, s. 210

⁴⁶⁰ S. Kowalik, *Jakość życia związana ze stanem zdrowia*, [w:] *Społeczny kontekst jakości życia*, S. Kowalik (red.), Wydawnictwo Uczelniane WSG, Bydgoszcz 2007, s. 147

⁴⁶¹ Tamże, s. 212

⁴⁶² Wyniki przeprowadzonych badań wzbogaciły teorię w zakresie funkcji przypisanych stylowi życia w zawodzie pedagoga w ogóle, a nauczyciela wychowania fizycznego w szczególności.

⁴⁶³ Z. Żukowska, *Styl życia, absolwentów uczelni wychowania fizycznego*, Wydawnictwo AWF, Warszawa 1979, s. 237

Analiza systemu wartości wśród absolwentów uczelni wychowania fizycznego np. wśród instruktorów rekreacji ruchowej wynikających z ogólnopolskich badań przeprowadzonych przez W. Siwińskiego⁴⁶⁴ wskazuje, że w systemie wartości badanych dominuje „udane życie rodzinne”, „ciekawa praca, którą się lubi”, „spokojna i etycznie wykonywana praca”, „zamożność i stabilność materialna”, „awans, osiągnięcia zawodowe i uznanie w pracy przez przełożonych i współpracowników”. Można stwierdzić, że wartości te są pewnego rodzaju korelatami wobec siebie, jako że awans, osiągnięcia w pracy zapewniają większe wynagrodzenie, co wszystko wpływa na sytuację życia rodzinnego. Badania te pokazały również, iż w sferze świadomościowej instruktorów rekreacji ruchowej występuje stała degradacja zawodu, szczególnie w porównaniu z pracą w administracji i samorządzie terytorialnym, gdzie pracownicy zarabiają o wiele więcej niż instruktorzy. Wskazały też na malejącą rolę etosowych funkcji pracy w zawodzie instruktora rekreacji ruchowej, zmniejszające się poczucie użyteczności społecznej wykonywanej pracy w obszarze usług rekreacyjnych i zdrowotnych. Zjawisko to niewątpliwie rzutuje na dotychczasową rangę pracy w systemie wartości przedstawicieli kultury fizycznej, jakimi są instruktorzy rekreacji ruchowej, na ich niski prestiż zawodowy. Konieczne jest zatem uświadomienie wszystkim przedstawicielom zawodów w kulturze fizycznej potrzeby ustawicznego kształcenia. Potrzeba ta często rekompensuje niedostatki rynku pracy, o których jest mowa, ale również jest nieodłącznym elementem współczesnego stylu życia.

Potrzeba dalszego kształcenia

The inclination to further vocational training

W funkcjonowaniu rynku pracy dostrzegana jest potrzeba inwestowania w kapitał ludzki, skierowana na kształcenie i podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Kształcenie i rozwój kapitału ludzkiego można zdefiniować jako proces uzupełniania przez pracowników wiedzy oraz doskonalenia ich umiejętności i kompetencji niezbędnych do prawidłowego wykonywania zadań na aktualnym stanowisku pracy oraz tworzenia możliwości dodatkowego

⁴⁶⁴ W. Siwiński, *System wartości, a pozycja zawodowa instruktora rekreacji ruchowej*. [w:] Roczniki Naukowe AWF w Poznaniu, Zeszyt 50-2001, Wydawnictwo Akademia Wychowania Fizycznego w Poznaniu, Poznań 2001, s. 125.

rozwoju wiedzy, umiejętności i kompetencji pod kątem awansu, przesunięcia lub zmiany pracy⁴⁶⁵.

Kształcenie ustawiczne szczególnie jest istotne m.in. w branży turystyczno-rekreacyjnej. Stawiane pracownikom turystyki i rekreacji obowiązki i właściwe ich wykonywanie, wymagają od nich podnoszenia kwalifikacji, doskonalenia zawodowego, szczególnie w zakresie treści humanizacyjno-etycznych. Obecna jest zatem potrzeba ustawicznego kształcenia w tej branży w ujęciu formalnym – zinstytucjonalizowanym oraz nieformalnym – samokształceniowym⁴⁶⁶.

Wśród absolwentów uczelni wychowania fizycznego istotne miejsce zajmują nauczyciele wychowania fizycznego. W rozwoju zawodowym nauczyciela coraz mocniej toruje sobie drogę pogląd, że rozwój ten trwa nieustannie, obejmuje całą osobę nauczyciela i polega na równoległej i powiązanej ze sobą ewolucji jego praktyczno-moralnych i technicznych kompetencji. Podkreśla się ponadto, że intencją rozwoju zawodowego nauczyciela jest przejście od niższego do wyższego szczebla profesjonalizmu. Rozwój ten przebiega od stadium wchodzenia w rolę zawodową (stadium przedkonwencjonalne), poprzez pełną adaptację w tej roli (stadium konwencjonalne), ku fazie twórczego jej przekraczania i zastępowania przypisanej roli tożsamością osobową, tj. taką wiedzą o sobie i własnych powinnościach, która daje świadomość siebie jako osoby (stadium postkonwencjonalne). Stadium przedkonwencjonalne to przede wszystkim okres kopiowania wzorów, często tych, które są najbardziej pożądane i nagradzane w danym środowisku zawodowym, choć nie zawsze w pełni przez nauczyciela uświadomione. Kolejne stadium konwencjonalne – to faza adaptacji do roli zawodowej (tożsamość roli), w której nauczyciel jest w pełni świadomy swego działania i potrafi je w pełni uzasadnić. Sprawnie posługuje się wiedzą i umiejętnościami, czyni to jednak w ramach obowiązującej konwencji (przepisów roli zawodowej) oraz zinstytucjonalizowanych wzorów postępowania pedagogicznego Stadium postkonwencjonalne to etap dużego doświadczenia zawodowego, służenia osobistą radą i autorytetem nie tylko wychowankom lecz młodszym współpracownikom⁴⁶⁷.

Stawiane nauczycielom wymagania, w tym nauczycielom wychowania fizycznego wyzwalają nowe potrzeby edukacyjne. Szczególnym ogniwem na drodze doskonalenia

⁴⁶⁵ B. Hołderna-Mielcarek, A. Wartecka-Ważyńska, *Kompetencje zawodowe i ich znaczenie we współczesnym przedsiębiorstwie turystycznym*, [w:] *Nauka i dydaktyka w turystyce i rekreacji*. S. Tanaś (red.), Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2010, s. 248.

⁴⁶⁶ V. Cuffy, J. Tribe, D. Airey, *Lifelong learning for tourism*, *Annals of Tourism Research*, volume 39, Issue 3, July 1402-1424

⁴⁶⁷ G. Kosiba, *Rozwój i doskonalenie zawodowe nauczycieli - kilka uwag w kontekście reformy szkolnego wf*. *Wychowanie Fizyczne i Zdrowotne*, 8, s. 8.

zawodowego stały się w ostatnich latach studia podyplomowe, które mają charakter nie tylko edukacyjno-udokształcający, ale również promocyjny. Akademie Wychowania Fizycznego proponują absolwentom wyższych uczelni bardzo bogatą ofertę studiów podyplomowych, kursów kwalifikacyjnych i przedmiotowo- metodycznych. Wśród oferty studiów podyplomowych są studia skierowane wyłącznie dla nauczycieli wychowania fizycznego, ale również innych nauczycieli. Możliwość doskonalenia zawodowego a także drogi awansu zawodowego nauczycieli to główne motywy decydujące o wyborze tych kierunków studiów. Uczelnie wychowania fizycznego przygotowały również różnorodne studia podyplomowe dla absolwentów wszystkich swoich kierunków (wychowanie fizyczne, fizjoterapia, sport, turystyka i rekreacja), których celem jest doskonalenie zawodowe. W ten sposób uczelnie te mogą też utrzymywać kontakty i monitorować losy swoich absolwentów.

Podsumowanie

Conclusion

Uczelnie wychowania fizycznego stanowią jeden z elementów systemu edukacji w Polsce, które zapewniają w wymiarze dydaktycznym, badawczym i praktyczno-użytkowym realizację wartości związanych z kulturą fizyczną⁴⁶⁸.

Uczelnie wychowania fizycznego stanowią skromną część publicznych szkół wyższych, a jeszcze mniejszą całego systemu szkolnictwa wyższego w Polsce. Absolwenci sześciu państwowych uczelni wychowania fizycznego w ostatnich latach stanowili od 1,6 do 1,8% absolwentów ogółem szkół wyższych. Posiadają bogatą ofertę dydaktyczną, dostosowaną do potrzeb i wymagań rynku pracy. Kształcą bowiem studentów na kierunkach: wychowania fizyczne, turystyka i rekreacja, fizjoterapia, sport, kosmetologia, pielęgniarstwo.

Wokół kształcenia w zakresie kultury fizycznej toczą się dyskusje środowiskowe na temat nie tylko kierunków kształcenia, jakości kształcenia studentów, lecz również poprawy zatrudnienia absolwentów akademii wychowania fizycznego⁴⁶⁹. W systemie tej edukacji szczególnie ważne są społeczne zadania rynku pracy, takie m.in. jak: prestiż społeczny zawodów z zakresu kultury fizycznej, zadowolenie i niezadowolenie z pracy, awans zawodowy, jakość i styl życia absolwentów oraz problem ustawicznego kształcenia, wokół których należy prowadzić szersze badania naukowe.

⁴⁶⁸ Z. Dziubiński, K. Krawczyk (red.), *Socjologia kultury...*, op. cit., s. 40.

⁴⁶⁹ K. Buchta, *Badania i ocena jakości kształcenia na kierunku wychowanie fizyczne w wybranych akademiach wychowania fizycznego*, Akademia Wychowania Fizycznego w Warszawie, Wydział Wychowania Fizycznego i Sportu, Biała Podlaska 2013, s. 7.

Literatura

Bibliography

- Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002.
- Buchta K., *Badania i ocena jakości kształcenia na kierunku wychowanie fizyczne w wybranych akademiach wychowania fizycznego*, Akademia Wychowania Fizycznego w Warszawie, Wydział Wychowania Fizycznego i Sportu, Biała Podlaska 2013.
- Cuffy V., Tribe J., Airey D., *Lifelong learning for tourism*, Annals of Tourism Research, volume 39, Issue 3, July 1402-1424
- Doktor K., *Zarys socjologii zarządzania sportem*, Polska Korporacja Menedżerów Sportu, Warszawa 2005.
- Dyczewski L., *Godność osoby ludzkiej w przedsiębiorstwie*, [w:] *Człowiek w pracy i polityce społecznej*. Red. J. Szambelańczyk, M. Żukowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010.
- Dziubiński Z., Krawczyk Z. (red.) *Socjologia kultury fizycznej*, AWF, Warszawa 2011.
- Goodman N., *Wstęp do socjologii*. Zys i Spółka Wydawnictwo, Poznań 2010.
- Hołderna-Mielcarek B., Wartecka-Ważyńska A., *Kompetencje zawodowe i ich znaczenie we współczesnym przedsiębiorstwie turystycznym*, [w:] *Nauka i dydaktyka w turystyce i rekreacji*. S. Tanaś (red.), Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2010.
- Januszek H., Sikora J., *Socjologia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2000.
- Juchnowicz M., *Zadowolenie z pracy i satysfakcja zawodowa pracowników w Polsce a praktyka. Zarządzanie zasobami ludzkimi*, [w:] *Człowiek w pracy i praktyce społecznej*, Poltext Warszawa.
- Kosińska G., *Rozwój i doskonalenie zawodowe nauczycieli - kilka uwag w kontekście reformy szkolnego wf*. Wychowanie Fizyczne i Zdrowotne, 8.
- Kostka R., *Zdrowy styl życia Polaków*, [w:] *Wartości, praca, zakupy... O stylach życia Polaków*. CBOS, Warszawa 1997.
- Kowalik S., *Jakość życia związana ze stanem zdrowia*, [w:] *Społeczny kontekst jakości życia*, S. Kowalik (red.), Wydawnictwo Uczelniane WSG, Bydgoszcz 2007.
- Krawczyk Z., *Absolwenci uczelni wychowania fizycznego: studium socjologiczne zawodu*, AWF, Warszawa 1978.
- Marciniak S. (red.), *Makro i mikroekonomia. Podstawowe problemy*. Wydanie trzecie, zmienione. Powszechne Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2002.
- Siwiński W., *System wartości, a pozycja zawodowa instruktora rekreacji ruchowej*. Roczniki Naukowe AWF w Poznaniu, Zeszyt 50-2001, Wydawnictwo Akademia Wychowania Fizycznego w Poznaniu, Poznań 2001.
- Socjologia kultury fizycznej*, red. Z. Dziubiński, Z. Krawczyk, AWF w Warszawie, Warszawa 2011.
- Wartecka-Ważyńska A., *Absolwenci uczelni wychowania fizycznego na rynku pracy w Polsce*. AWF, Poznań 2014.
- Wrzesień W., *Style zachowań w pokoleniu końca wieku*, [w:] *Nowe style zachowań*, red. nauk. M. Golka, Wyd. Fundacji Humaniora, Poznań 2001.
- Żukowska Z., *Styl życia, absolwentów uczelni wychowania fizycznego*, Wydawnictwo AWF, Warszawa 1979.
- www.wynagrodzenie.pl Sedlak and Sedlak 30.12.2014 r.

Społeczne aspekty rynku pracy absolwentów uczelni wychowania fizycznego

Streszczenie

W artykule przedstawiono wybrane społeczne zagadnienia rynku pracy absolwentów uczelni wychowania fizycznego. Szczególną uwagę zwrócono na: prestiż społeczny zawodu, awans zawodowy, jakość stylu życia oraz potrzebę dalszego kształcenia się.

Podstawą napisania artykułu jest analiza literatury przedmiotu oraz przemyslenia i obserwacje autorki.

Social aspects of graduates of physical education institutions on the labour market

Summary

The paper presents selected social issues of graduates of physical education institutions on the labour market. Particular focus was on the following: the social prestige of a profession, salary, professional advance, and levels of satisfaction and dissatisfaction resulting from the occupation, the assessment of lifestyle and the inclination to further vocational training.

The basis for this paper is analysis of the literature on the subject as the author's own considerations and observations.

MAGDALENA EWA KOZERA, OLGA MARIA GRABIWSKA-CHENCZKE
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Rola usług szkoleniowych w sytuacji pogłębiającego się kryzysu pracy na świecie

The role of training services in a situation of deepening the job crisis of the world

Wprowadzenie

Introduction

Z punktu widzenia praktyki gospodarowania aktywne partycypowanie w kształtowaniu przyszłości nie jest nowością. Postępujące procesy globalizacyjne sprawiają jednak, że wśród stosowanych współcześnie metod prognostycznych na znaczeniu zyskują sposoby oferujące narzędzia kompleksowe, o długim okresie przewidywania. Istotne stają się techniki wykorzystywane przez badania typu foresight, które umożliwiają identyfikację

długofalowych zmian określanych mega trendami⁴⁷⁰. Umiejętność ich rozpoznania i monitorowania może mieć znaczący wpływ na bieżące i przyszłe działania poszczególnych przedsiębiorstw i całych gospodarek.

W artykule zaprezentowano wpływ wybranych mega trendów na rynek usług szkoleniowych przez pryzmat zasobów pracy oraz jej jakości i dostępności. Wskazano przy tym na rosnące zapotrzebowania na nowoczesne i kompleksowe usługi edukacyjno-trenerskie skierowane zarówno do pracodawców, jak i do pracobiorców. Wykorzystano w tym celu publikacje o charakterze prognostycznym przygotowywane między innymi przez takie instytucje, jak European Forum for Forward Look Activities, World Bank czy International Labour Organisation. Analizowano również publikacje z dziedziny futurologii gospodarczej, zarządzania strategicznego oraz foresightu. Opracowanie ma charakter przyczynkowy i stanowi nawiązanie do toczących się dyskusji o kryzysie pracy oraz roli jaką w tej sytuacji mają do odegrania specjalistyczne usługi doradcze.

Mega trendy rynku pracy

Labour market megatrends

Globalizacja i liberalizacja procesów wymiany oraz wielokierunkowość oddziaływania na światową gospodarkę przyczynia się do przyspieszenia tempa zmian zachodzących w większości sfer jej funkcjonowania. Relatywnie trwałe przez lata systemy gospodarcze tracą stabilność, zmienia się też układ czołówki światowych liderów gospodarczych⁴⁷¹. Obok wskaźników finansowych w grupie kryteriów podejmowania decyzji coraz większego znaczenia nabierają subiektywnie rozumiane korzyści ekonomiczne, społeczne i polityczne. Okoliczności te przyczyniają się do powstawania znaczących dysproporcji w wykorzystywaniu zasobów pracy w różnych rejonach świata. Konsekwencjami przesunięcia działalności biznesowej w kierunku rejonów o taniej sile roboczej są m.in. narastające zjawisko bezrobocia w tzw. krajach uprzemysłowionych oraz uwidaczniające się zjawisko deficytu talentów tj. niewystarczającej liczby pracowników o rzadkich i poszukiwanych

⁴⁷⁰ Naisbitt J., *Megatrends Asia: Eight Asian megatrends that are reshaping our world*, wyd. Simon & Schuster, New York 1996; Hajkowicz S.A, Cook H, Littleboy A., *Our Future World: Global megatrends that will change the way we live*. The 2012 Revision. CSIRO, Australia 2012.

⁴⁷¹ Koga N., *The World at a Crossroads: The employment challenge facing the world today*. Keynote Speech by José Manuel Salazar-Xirinachs Executive Director for Employment, ILO at Rokin-ILO International Symposium 25 th November, 2012, Osaka, Japan, Available at: http://www.ilo.org/employment/about/executive-director-office/statements-speeches/WCMS_193611/lang--en/index.htm [stan na 20 czerwiec 2013]; Hajkowicz i in. op. cit.;

kompetencjach, którzy pozwoliliby przedsiębiorstwu uzyskać przewagę konkurencyjną. Wszystko to przyczynia się do powstawania nowych wyzwań i zagrożeń dla rynku pracy, wpływając na działania przedsiębiorców zarówno w skali lokalnej, jak i światowej.

Z punktu widzenia zmian globalnego rynku pracy istotne wydają się trzy podstawowe mega trendy: zmiany społeczne, (w tym feminizacja i starzenie się społeczeństw), zmiany techniczne oraz rozwój cywilizacji informacyjnej⁴⁷². Każda z tak zdefiniowanych tendencji wpływa w określony sposób na sytuację rynku pracy. Konsekwencje te mogą być rozważane w perspektywie krótko i średnio okresowej, a także przez pryzmat długookresowych zmian w zakresie wiedzy, postaw i wartości (tab.1).

Wśród głównych zagrożeń rynku pracy wymienia się zmiany o charakterze demograficznym, a wśród nich starzenie się ludności. Wynika to z faktu, że chociaż starość jest pojęciem względnym, to w praktyce, w skali świata, średni czas życia wynosi zaledwie 60

Tabela 1. Kluczowe mega trendy wpływające na światowy rynek pracy oraz ich konsekwencje

Table 1. Key megatrends that influence global labour market and their consequences

Mega trend	Starzenie się społeczeństwa	Zmiany techniczne	Cywilizacja informacyjna
Procesy	• Zanik międzypokoleniowego transferu wiedzy • Spadek innowacyjności • Przegrupowania na rynku pracy • Malejąca skłonność do ryzyka • Kompleksowość i brak przejrzystości stosunków społecznych • Ograniczona możliwościami opieka socjalna państwa	• Rosnące zapotrzebowanie na usługi telematyczne • Rozwój komunikacji multimedialnej • Konwergencja technologii • Rozwój bio- i nano techniki • Rosnące zastosowanie technologii w ochronie i odnowie środowiska	• Dezaktualizacja wiedzy • Dematerializacja pracy
Konsekwencje krótko i średnio okresowe	• Ograniczenie chłonności nowych technik dla nie przygotowanych laików • Międzynarodowa konkurencja na rynku pracy • Dezaktualizacja wiedzy i powstawanie nowych zawodów • Zróżnicowanie opinii na temat postrzegania zjawisk wewnątrz poszczególnych	• Wprowadzanie systemów informowania, wskaźników elektronicznych, komunikatorów itp. • Postęp w komunikacji organizacyjnej i osobistej • Powszechność metod	• Zmiana lub zanik starych zawodów, • Pojawianie się nowych zawodów • Nowe zjawiska na rynku pracy: ○ Wycofywanie się z rynku grupy „50+” ○ Freelancing ○ Outplacement ○ Coworking

⁴⁷²Naisbitt J., op. cit.; Dixon P., *Futurewise: Six Faces of Global Change*, London business School, 1999.

	dziedzin wiedzy	i narzędzi informatycznych • Poprawa efektywności wykorzystania energii • Wzrost szybkości przepływu i przetwarzania danych • Praktyczne zastosowania dla bio- i nano technologii • Rozwój technologii mało- i bezodpadowych	○ Flexicurity
Konsekwencje długookresowe	Polaryzacja systemu wartości	Polaryzacja wiedzy	Potrzeba transferu wiedzy

Źródło: opracowanie na podstawie: *Frost&Sullivan identyfikuje globalne megatrendy i uruchamia wizjonerski program badań nad innowacjami*; dostęp on-line: <http://www.frost.com/prod/servlet/press-release.pag?docid=230031765>; stan na 27-10-2012; Koga N. (2012): *The World at a Crossroads: The employment challenge facing the world today*. Keynote Speech by José Manuel Salazar-Xirinachs Executive Director for Employment, ILO at Rokin-ILO International Symposium 25 th November, 2012, Osaka, Japan; Naisbitt J. (1996): *Megatrends Asia: Eight Asian megatrends that are reshaping our world*, wyd. Simon & Schuster, New York; Hajkowicz S.A, Cook H, Littleboy A., *Our Future World: Global megatrends that will change the way we live*. The 2012 Revision. CSIRO, Australia 2012: .

lat⁴⁷³. Sam proces starzenia się ma jednak charakter jednostkowy. Nie pozostaje to bez wpływu na aktywność zawodową osób u schyłku życia zawodowego. Ponadto w okresie szybkich przemian cywilizacyjnych proces starzenia się nabiera wymiaru mentalnego, związanego z ograniczeniem chłonności nowej wiedzy, (zwłaszcza z zakresu IT) oraz dezaktualizacji wiedzy dotychczas posiadanej.

Podobne konsekwencje wynikają z oddziaływania mega trendów zmian technicznych oraz rozwoju cywilizacji informatycznej. Z punktu widzenia rynku pracy może to oznaczać wycofywanie się z rynku znacznej grupy osób w wieku produkcyjnym (zwłaszcza osób z populacji 50+), a w efekcie dalszy spadek produktywności pracy. Spadek ten, (zarówno w kwestii przyrostu zatrudnienia, jak i produktywności pracy), uwidocznił się w warunkach kryzysu gospodarczego zapoczątkowanego w USA w 2007 r.. Przewiduje się przy tym, że ta tendencja spadkowa odwrócona zostanie dopiero pod koniec drugiej dekady XXI wieku. (tab.2).

Tabela 2. Zmiany zatrudnienia i produktywności pracy na świecie i wybranych regionach (w %, wybranych latach)

⁴⁷³ Wolański N., *Rozwój biologiczny człowieka. Podstawy auksologii, gerontologii i promocji zdrowia*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 5-6.

Table. 2. Employment and labour productivity growth, world and regions (% p.a., selected periods)

Wyszczególnienie	Średni roczny przyrost zatrudnienia				Średni roczny wzrost produktywności pracy			
	2002-07	2008-11	2012-13	2014-16	2002-07	2008-11	2012-13	2014-16
WORLD	1,8	1,1	1,4	1,3	2,5	1,6	2,6	3,2
Developed Economies and EU	1,0	-0,3	0,4	0,6	1,4	0,5	1,5	2,0
CSEE (non-EU) and CIS	1,1	0,8	0,5	0,3	6,1	1,1	3,5	4,0
East Asia	1,2	0,6	0,6	0,3	8,6	7,8	7,5	8,1
South-East Asia and the Pacific	1,8	1,9	1,6	1,4	4,1	2,6	3,5	4,0
South Asia	2,2	1,0	2,0	1,9	5,4	6,1	4,8	5,4
Latin America and the Caribbean	2,5	1,9	1,8	1,7	1,4	1,0	1,7	1,8
Middle East	4,5	3,2	2,8	2,5	0,9	0,9	1,2	2,0
North Africa	3,4	2,0	2,2	2,3	1,4	1,8	0,8	2,8
Sub-Sahara Africa	3,1	2,8	3,0	3,0	2,5	1,5	2,3	1,9

Źródło: ILO: *Global Employment Trends 2012*, Preventing a deeper jobs crisis, International Labour Office Geneva, dostęp on-line: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_123835.pdf

Warto przy tym wskazać na jeszcze jedno istotne dla rynku pracy zjawisko, tj. feminizację. W skali świata wzrasta aktywność zawodowa kobiet, rośnie poziom ich wykształcenia oraz determinacja w jego zdobywaniu⁴⁷⁴. Dodatkowo atrakcyjność kobiet dla rynku pracy wiąże się również z tym, że kobiety żyją średnio o 6 lat dłużej niż mężczyźni, dłużej utrzymują aktywność zawodową, są też bardziej skłonne do poznawania i przyswajania innowacji. Przewiduje się, że poziomu zaangażowania kobiet w biznes do roku 2020 wzrośnie i będą one stanowić 1/3 osób pracujących ogółem⁴⁷⁵.

Nowe realia rynku pracy jako wyzwanie dla sektora usług szkoleniowych

The new realities of the labor market as a challenge for the training service sector

Z zaprezentowanej w sposób syntetyczny analizy mega trendów kształtujących rynek pracy wynika, że w okresie najbliższych 10-20 lat niezbędnym będzie stałe aktualizowanie wiedzy i kwalifikacji pracowników. Coraz większego znaczeni nabierze także moderowanie ich systemu wartości w kierunku etycznej kultury pracy oraz społecznej odpowiedzialności.

⁴⁷⁴ Van Horn C. E. Mega-trends In the American workforce. *Human Resource Development Quarterly*, Volume 17, Issue 4, pages 475–479, Winter 2006; Kabeer N. (2012): Women's economic empowerment and inclusive growth: labour markets and enterprise development. *SIG WORKING PAPER 2012/1, Reports supported by the UK's Department for International Development (DFID) and the International Development Research Centre (IDRC)*; dostęp on-line: <http://www.idrc.ca/EN/Documents/NK-WEE-Concept-Paper.pdf>

⁴⁷⁵ Kabeer. op. cit., *Women are less likely than men to participate in the labor market in most countries* Data from the World Bank's fund for the poorest 03/20/2013 - 13:27 (on-line): <http://data.worldbank.org/news/women-less-likely-than-men-to-participate-in-labor-market?print>

Ewolucja na rynku pracy będzie wiązała się także ze zmianą stylów życia, co wpłynie na powstawanie nowych zawodów i usług, w większości wiedzy chłonnych. Nastąpią także przeorientowania w hierarchii wartości. Klienci oczekiwać będą nie tylko doskonałego produktu, ale także przekonania o tym, że kupili go od firmy etycznej, uczciwej, określanej jako „przyjazna”. Podobne będą oczekiwania pracowników. Ich ranga wzrośnie z powodu uelastycznienia form zatrudnienia. Następować będą eksternalizacja i poszukiwanie nowych partnerów, zacieśnianie współpracy z dostawcami i klientami, ale także poszukiwanie partnerów pośród dotychczasowych konkurentów. Zmieni się także charakter zatrudnienia. Praktyka dowodzi, że w przedsiębiorstwach wyłonią się trzy grupy pracowników: związani z firmą na stałe (realizujący kluczowe procesy biznesowe), tymczasowi (sezonowi) oraz grupa zewnętrznych konsultantów, wykonawców usług itd.

Istotną konsekwencją rozwoju technik teleinformatycznych będzie też zdominowanie tradycyjnej ruchliwości zawodowej przez e-mobilność (rozumianą nie tylko jako elektronika i techniki IT, ale także jako ekologia i bezpieczne środowisko). Nastąpi ponadto rozwój społecznościowego networkingu (rozumianego jako skupienie się na usługach geograficznych i możliwościach związanych z geokodowaniem i geoznaczaniem, co w praktyce znacznie rozwinie i poprawi możliwości porozumiewania się)⁴⁷⁶. Całość tych procesów spowoduje z jednej strony gwałtowny rozwój metod komunikowania, co otworzy całkowicie nowe możliwości szkolenia i rozwoju, z drugiej jednak strony spowoduje wiele problemów związanych z rozwojem kompetencji społecznych w tym zakresie (utrudnienia komunikacji międzyludzkiej, zwłaszcza w wymiarze F2F). Kwestie te w aspekcie merytorycznym stanowią istotny aspekt rozwoju przyszłej działalności sektora usług szkoleniowych, stanowiąc dla niego spore wyzwanie.

Według autorów raportu „Przywództwo 2030 – zmieniające się oblicze świata biznesu” nastąpi dalszy wzrost znaczenia potencjału ludzkiego organizacji, (szczególnie nowych generacji młodych pracowników przedsiębiorstw), kładący w sposób szczególny nacisk na kompetencje przywódcze. Przypisuje się im nawet kluczowe znaczenie dla sukcesu lub porażki organizacji w zmieniającym się otoczeniu. Wśród megatrendów identyfikowanych i analizowanych z punktu widzenia niezbędnych w przyszłości kompetencji przywódczych, (zarówno na poziomie organizacyjnym, jak i z perspektywy poszczególnych zespołów oraz pojedynczych pracowników), wskazuje się na przyspieszenie tempa

⁴⁷⁶ *Frost&Sullivan identyfikuje globalne megatrendy i uruchamia wizjonerski program badań nad innowacjami*; dostęp on-line: <http://www.frost.com/prod/servlet/press-release.pag?docid=230031765>; stan na 27-10-2012

globalizacji, zmiany klimatyczne, cyfryzację życia oraz „nowe oblicze świata i przywództwa”⁴⁷⁷. Pierwszy z czynników tj. globalizacja będzie charakteryzowała się przede wszystkim rosnącym zróżnicowaniem zespołów, co łączyć się będzie z osłabianiem więzów lojalnościowych, które stanowiły dotąd silny czynnik wiążący organizacje i pracowników (kultura organizacyjna). W obliczu zaostrzającej się konkurencji oraz przesunięcia się środka ciężkości świata ekonomicznego w kierunku Azji, koniecznym okaże się być wzrost elastyczności i umiejętności współpracy zarówno na poziomie organizacyjnym, jak i przywódczym i pracowniczym. Niezbędnym okaże się również zwiększenie mobilności kapitału ludzkiego, a także poprawa wrażliwości na odmienną kulturę. W warunkach globalizacji tj. w obliczu ryzyka, zarządzania nim, a także zagrożeń i niepewności, nieodzowne będzie też posiadanie przez liderów wysokich umiejętności myślenia koncepcyjnego i strategicznego. Umiejętności te wykorzystane powinny zostać w celu rozwiązania problemów związanych z kolejnym mega trendem tj. wzrostem emisji gazów cieplarnianych i średniej temperatury na świecie. Problemy, wobec rozwiązania których staną przywódcy, to rosnąca produkcja odpadów (komunalnych i przemysłowych) oraz kurczenie się zasobów surowców strategicznych, w tym zwłaszcza wody, minerałów i paliw kopalnych. Procesy te mogą doprowadzić do wzrostu cen i globalnych konfliktów. Rośnie zatem rola kompetencji negocjacyjnych i umiejętności radzenia sobie z konfliktami. Nasilającym się mega trendem jest Społeczna Odpowiedzialność Przedsiębiorstw w wymiarze finansowym, środowiskowym i ludzkim.

Dla kształtu przywództwa istotne są także kwestie rozwoju technologicznego, które w coraz większym stopniu zacierają granicę między życiem zawodowym i prywatnym. Technologia sprawi, że niezbędni okażą się pracownicy posiadający biegłość w „cyfrowym świecie”, mogących pracować w dowolnym miejscu na świecie. Dla przywódców organizacji przyszłości niezbędne stanie się docenienie wpływu „cyfrowych tubylców” na sukces organizacji. Wyzwaniem będzie właściwe rozpoznanie tego typu pracowników, umiejętne wykorzystanie ich kompetencji, a przede wszystkim zacieśnienie współpracy pomiędzy nimi a tradycyjnymi pracownikami. Wysiłku wymagać będzie też zachęcenie ich do większej otwartości i integracji, aby zbudować zręby względnej stabilności organizacji w warunkach transparentnego świata.

Przywódca przyszłości to w świetle przewidywań omawianych raportów osoba wyjątkowa, elastyczna, prowadząca swoją organizację tak, aby zrewolucjonizować ich

⁴⁷⁷ Kuczkiewicz M., *Przywództwo 2030 – zmieniające się oblicze świata i biznesu*. [w] *Przywództwo*, Trendy rynkowe 11/06/2012

kulturę, strukturę, systemy i procesy. Istotna prognozowana zmiana to dalsza decentralizacja władzy, a w zasadzie jej wyrzeczenie się na rzecz decyzji podejmowanych kolegiąlnie wewnątrz i na zewnątrz organizacji⁴⁷⁸.

W kontekście tak rozległych zmian na rynku pracy sektor usług szkoleniowych zmuszony będzie bardziej intensywnie niż dotąd poszukiwać szans w rozwoju technologii informatycznych. IT sukcesywnie przyczyniają się bowiem do powstawania się nowych nośników, środków oraz metod przesyłania informacji możliwych do wykorzystania tak w marketingu tj. dotarciu do klienta, jak i w dydaktyce (tab.3). Tradycyjne, instytucjonalne systemy edukacyjne pozostają dość sceptyczne wobec nowości. Tymczasem skuteczne ich wykorzystanie w działalności edukacyjnej przez prywatny sektor usług szkoleniowych przyczynić się może do jego sukcesu.

Tabela 3. Rozwój technik IT oraz możliwości ich wykorzystania

Table 3. The development of IT technology and the possibility of their use

	1940 -1950	1960-1970	1980 -1990	2000 -2010	2010-2020
Programowanie liniowe	Komputer				
Programowanie rozgałęzione		Pierwszy komputer w nauczaniu			
Multimedia			MS-DOS, IBM PC, Mikroprocesor		
www. Sieci komputerowe				Platformy LMS, ITS- inteligentne systemy nauczające	
?					?

Źródło: opracowanie podstawie: 2011 Cisco Connected World Technology Report dostęp on-line: <http://www.cisco.com/en/US/solutions/ns341/ns525/ns537/ns705/ns1120/2011-CCWTR-Chapter-3-All-Finding.pdf> [stan na 1-06-2014]

Współczesne firmy szkoleniowe konsekwentnie rozwijają nowe drogi dotarcia do potencjalnego klienta za pośrednictwem komputerowych kanałów informacyjnych. Wiele wiąże z nimi swoją przyszłość. Do dróg tych należą między innymi: e-learning, webinaria, elektroniczne biblioteki publikacji szkoleniowych (repozytoria wiedzy) oraz internetowe platformy edukacyjne⁴⁷⁹.

⁴⁷⁸ Dixon P. (1999): Futurewise: Six Faces of Global Change, London business Schooll; Van Horn C. E. (2006) op. cit. str.475–479; Kabeer N. (2012) op. cit., Hajkowicz i in. (2012) op. cit.

⁴⁷⁹2011 Cisco Connected World Technology Report op. cit.

W „erze człowieka” oczekuje się, że społeczeństwo będzie nieustannie poszukiwać informacji, zdobywać wiedzę oraz nią skutecznie operować, a także rozwijać i doskonalić⁴⁸⁰. Odpowiedzią na te oczekiwania może być elastyczna forma kształcenia na odległość, drogą internetową, określana jako e-learning⁴⁸¹. Znacznie poszerza ona i uelastycznia tradycyjne metody nauczania wprowadzając dowolność co do terminu korzystania oraz zakresu możliwej do zdobycia wiedzy, realizując przez to zasadę „3J” tj. just form me, just in time oraz just enough. Pozwala na wykorzystanie z różnorodnych sposobów transmisji obrazu, dźwięku oraz tekstu. Poszerza ponadto znacząco ilość uczestników, jaka w sposób jednorazowy może korzystać z określonego zasobu wiedzy. Kształcenie w formie e-learningu może przybierać postać określaną jako Computer Based Training (CBT), przy czym jako nośnik materiałów edukacyjnych wykorzystuje się tu głównie płyty CD, DVD oraz inne zewnętrzne nośniki danych lub Web Based Training (WBT), gdzie do przekazywania treści edukacyjnych wykorzystywany jest internet lub zamknięte sieci komputerowe (intranet, extranet)⁴⁸². Kształcenie e-learningowe może być prowadzone w trybie asynchronicznym lub być zsynchronizowane. W pierwszym przypadku komunikacja nie zachodzi w czasie rzeczywistym, a do jej realizacji wykorzystywane jest oprogramowanie wspierające komunikację grupową. Przykładami tego trybu są np. forum dyskusyjne, listy dyskusyjne, poczta elektroniczna itp. W drugim przypadku tj. w trybie synchronicznym wymiana wiedzy odbywa się w czasie rzeczywistym, np. prowadzone są tzw. wirtualne zajęcia (lub np. zsynchronizowany czat tekstowy, komunikacja głosowa, wideokonferencja czy wirtualna tablica).

Współczesne firmy sektora usług szkoleniowych stosują zróżnicowany wachlarz szkoleń e-learningowych. Dotyczy to zarówno samych treści szkolenia, jak i zasad jego doboru do potrzeb klienta. Z tego punktu widzenia w port folio firm szkoleniowych znaleźć można szkolenia tzw. gotowe, związane z udzieleniem odpowiedzi na typowy problem, szkolenia spersonalizowane tj. gotowe szkolenia zaadoptowane do wybranych aspektów potrzeb klienta, a także szkolenia dedykowane, tj. takie, które tworzone są w całości według oczekiwań klienta i w odpowiedzi na jego specyficzne potrzeby. W praktyce działania firm

⁴⁸⁰ Bocheńska-Włostowska K. (2008): *E-learning- szansa, konieczność czy chwilowo moda?* – relacja z seminarium. [w] e-mentor Nr 5(27)/2008, wersja drukowana internetowego czasopisma e-mentor.edu.pl s. 27

⁴⁸¹ Schröder R., Wankelmann D., *Theoretische Fundierung einer e-Learning-Didaktik und der Qualifizierung von e-Tutoren*, Universität Paderborn 2002, s. 14.; Drzewińska A *Internetowe platformy edukacyjne a proces uczenia się i nauczania języka obcego*. [w] e-mentor Nr 5(27)/2008, wersja drukowana internetowego czasopisma e-mentor.edu.pl „2008, s. 28-31

⁴⁸² Schröder, Wankelmann, op. cit., Kritzenberger H., *Multimediale & interaktive Lernräume*, Oldenbourg Verlag, Monachium 2004.

szkoleniowych i proporcje rodzajów szkoleń są mocno zróżnicowane. Wśród firm najbardziej okrzepłych na rynku, o wieloletnich tradycjach i doświadczeniu dominującą pozycję zdobywają szkolenia dedykowane, połączone z elementami tzw. blended learning tj. szkoleń mieszanych. Wynika to z faktu niewielkich barier wejścia do sektora zwłaszcza w aspekcie prawnym i finansowym. Przyczynia się to do znacznej dynamiki podmiotów rynku usług szkoleniowych przy jednocześnie znaczącej ich fluktuacji.

Wśród podmiotów korzystających z usług e-learningowych, (zarówno oferentów, jak i nabywców), wzrasta stopniowo zainteresowanie inną, bardziej sformalizowaną formą korzystania z nowoczesnych technik informatycznych. Jest nią tzw. internetowa platforma edukacyjna. Jest to system informatyczny o określonych właściwościach, którego zadaniem jest integrowanie dostępnych w sieciach komputerowych kanałów informatycznych oraz oferowanie użytkownikom określonych narzędzi służących np. wyszukiwaniu czy eksploracji zasobów sieci⁴⁸³. Platformy tego typu tworzone są przede wszystkim przez duże organizacje komercyjne, lub przez instytucje oświatowe, m.in. przez uczelnie wyższe. Stanowią rodzaj infrastruktury systemowo- narzędziowej, która ułatwia pracę w środowisku elektronicznym, pozwala przy tym na sprawne zarządzanie klientami / studentami oraz kursami. Pozwala również na gromadzenie danych o postępach zalogowanych uczestników, dostarczanie im przygotowywanych w zależności od potrzeb i zaawansowania materiałów, a także ocenę ich aktywności.

Dodatkową formą dostarczania wiedzy są tzw. repozytoria wiedzy. Są one tworzone zarówno przez firmy szkoleniowe, jak i przez przedsiębiorstwa. Stanowią rodzaj powszechnego źródła informacji, do którego może odwołać się każdy użytkownik. Mogą tworzyć bazę skodyfikowanej wiedzy pracowników, procedur lub rozwiązań konkretnych problemów, uzupełnionych często studiami przypadków, jakie miały miejsce w firmie. Repetytoria te mają szczególne znaczenie dla nowo zatrudnianych pracowników, którzy mają dzięki nim możliwość zapoznania się z funkcjonującymi rozwiązaniami lub uzupełnić potrzebną wiedzę. Wadą repozytorium jest czasochłonność ich aktualizacji i przeszukiwanie, co sprawia, że ich popularność i przydatność szkoleniowa są ograniczone.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że wprowadzenie do praktycznego użycia narzędzi opartych na technologiach informatycznych powoduje również konieczność przewartościowania dotychczasowego spojrzenia na rolę nauczyciela / trenera. Przestaje on być już źródłem wiedzy, stając się doradcą uczestnika szkolenia studenta / pracownika. Jego

⁴⁸³ Woźniak K., (red), *Współczesne narzędzia doskonalenia systemów zarządzania organizacjami*, Wyd. Mfiles.pl, Kraków 2012, s. 71

zadaniem nie jest już przekazywanie wiedzy, ale pomoc w jej rozumieniu oraz sposobie uczenia się.

Z punktu widzenia wykorzystania takich nowoczesnych form świadczenia usług szkoleniowych, jak e-learningu, internetowe repozytoria wiedzy, czy platformy edukacyjne warto zastanowić się nad warunkiem niezbędnym skuteczności tej metody. Jest nim tzw. „alfabetyzacja komputerowa” społeczeństwa, oraz alfabetyzacja w zakresie nowoczesnych technologii informatycznych. W tym kontekście definiowane są „nowe” umiejętności i kompetencje tj.:

- umiejętność użycia nowych mediów, przede wszystkim Internetu, w celu zapewnienia sobie sprawnego dostępu do informacji i możliwości ich przekazywania tzw. alfabetyzm technologiczny,
- umiejętności w zakresie pozyskania, organizowania, selekcji i oceniania informacji raz formowania właściwych opinii na ich podstawie tzw. alfabetyzm informacyjny,
- umiejętność tworzenia komunikatów w mediach - coraz większa liczba osób na świecie wytwarza i przekazuje informacje dla innych, licznych odbiorców,
- rozwój kompetencji społecznych i odpowiedzialności – szczególnie ważnych w komunikowaniu online i dla młodocianych odbiorców komunikatów⁴⁸⁴.

Istnienie lub brak tych umiejętności stwarzają kolejne wyzwanie dla firm sektora usług szkoleniowych.

Zróżnicowanie dostępu do infrastruktury informatycznej w różnych rejonach świata sprawia, że istotnymi formami świadczenia usług szkoleniowych są wciąż uczenie się podczas pracy (learning by doing and action learning), mentoring oraz coaching⁴⁸⁵. W pierwszym przypadku nauka może być prowadzona na terenie organizacji przez trenera z jej wnętrza, lub w warunkach symulacyjnych na poza organizacją. Jej idea sprowadza się do poznawania realnych sytuacji w realnym czasie oraz sprawdzenia reakcji na nie⁴⁸⁶. W przypadku coachingu i mentoringu istotą działań trenera jest wspieranie pracownika w jego indywidualnym uczeniu się w miejscu pracy. Obie te formy różnią się okolicznościami, w jakich są stosowane, odpowiedzialnością trenera i mentora oraz charakterem relacji. Coaching zazwyczaj dotyczy czynności manualnych i nastawiony jest na szybkie wyniki. Mentor natomiast skupia się na doskonaleniu działania pracownika w znacznie szerszym wymiarze.

⁴⁸⁴ Drzewińska A. op. cit. s. 28-31

⁴⁸⁵ 2011 Cisco Connected World Technology Report op. cit.

⁴⁸⁶ Tabor J. : op. cit. s. 58-64

Podsumowanie

Summary

Jak słusznie zauważa Tofler przyspieszenie wywołane rozwojem metod i technik komunikowania się, spowodowało ogromne zmiany społeczne, które w konsekwencji znacznie zmieniły światową gospodarkę⁴⁸⁷. Rozwój technik informatycznych przyczynia się do przekształcania rzeczywistości świata pracy i przynosi wiele wyzwań związanych ze społeczną, techniczną i organizacyjną sferą życia. Dynamika transformacyjna środowiska pracy i różnych obszarów życia jest tak duża, że posiadana wiedza, szybko podlegająca dezaktualizacji, przestaje wystarczać. Jednocześnie rozluźnieniu ulegają więzi międzyludzkie, maleją też kompetencje społeczne w zakresie komunikacji. Powstają nowe zawody i nowe potrzeby kształcenia w ich kierunku. Światowy rynek pracy przechodzi swego rodzaju kryzys. Starzenie się społeczeństw, przy dynamicznym rozwoju technologii i informatyzacji życia, powodują wychodzenia z rynku pracy osób, które chociaż wciąż w wieku produkcyjnym (populacja 50+) napotykają na barierę braku kompetencji lub ich szybkiej utraty. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera rozwój sektora usług szkoleniowych, którego zadaniem jest nie tylko rozpoznanie i zaspokojenie potrzeb rynku pracy, ale również ich przewidywanie. Ponadto firmy szkoleniowe coraz częściej zmuszone są rozszerzyć swoją ofertę o szkolenia związane z kwestiami rosnącej roli kobiet na rynku pracy oraz tzw. deficytem talentów. Wyzwaniem będzie dla nich również możliwość wykorzystania potencjału osób starszych, a także pojawianie się nowych zawodów. Aby temu sprostać wykorzystywać będą w coraz większym stopniu informatyczne kanały komunikacyjne, które zapewnią kompleksowe wsparcie procesów szkoleniowych. Zmieniający się rynek pracy stanowić będzie wyzwanie nie tylko dla firm szkoleniowych o zasięgu międzynarodowym, lecz również wyspecjalizowanych, mniejszych jednostek, których działanie ukierunkowane będzie na zaspokajanie potrzeb lokalnych odbiorców.

Literatura

Bibliography

2011 Cisco Connected World Technology Report dostep on-line:

<http://www.cisco.com/en/US/solutions/ns341/ns525/ns537/ns705/ns1120/2011-CCWTR-Chapter-3-All-Finding.pdf>

⁴⁸⁷ Toffler A., *Trzecia fala*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1995, s. 44-46

Bocheńska-Włostowska K., *E-learning- szansa, konieczność czy chwilowo moda?* – relacja z seminarium. [w] e-mentor Nr 5(27)/2008, wersja drukowana internetowego czasopisma e-mentor.edu.pl Dixon P. (1999): *Futurewise: Six Faces of Global Change*, London business Schooll,

Drzewińska A. *Internetowe platformy edukacyjne a proces uczenia się i nauczania języka obcego*. [w] e-mentor Nr 5(27)/2008, wersja drukowana internetowego czasopisma e-mentor.edu.pl .

Frost&Sullivan identyfikuje globalne megatrendy i uruchamia wizjonerski program badań nad innowacjami; dostęp on-line: <http://www.frost.com/prod/servlet/press-release.pag?docid=230031765>; stan na 27-10-2012

Hajkowicz S.A, Cook H, Littleboy A. *Our Future World: Global megatrends that will change the way we live*. The 2012 Revision. CSIRO, Australia 2012.

ILO: *Global Employment Trends 2012, Preventing a deeper jobs crisis*, International Labour Office Geneva, dostęp on-line: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_123835.pdf

Kabeer N., *Women's economic empowerment and inclusive growth: labour markets and enterprise development*. SIG WORKING PAPER 2012/1, Reports supported by the UK's Department for International Development (DFID) and the International Development Research Centre (IDRC) 2012; dostęp on-line: <http://www.idrc.ca/EN/Documents/NK-WEE-Concept-Paper.pdf>

Koga N., *The World at a Crossroads: The employment challenge facing the world today*. Keynote Speech by José Manuel Salazar-Xirinachs Executive Director for Employment, ILO at Rokin-ILO International Symposium 25 th November, 2012, Osaka, Japan, Available at: http://www.ilo.org/employment/about/executive-director-office/statements-speeches/WCMS_193611/lang--en/index.htm (stan na 20- 06- 2014).

Kritzenberger H., *Multimediale & interaktive Lernräume*, Oldenbourg Verlag, Monachium 2004.

Kuczkiewicz M. *Przywództwo 2030 – zmieniające się oblicze świata i biznesu*. [w] *Przywództwo*, Trendy rynkowe 11/06/2012

Naisbitt J. *Megatrends Asia: Eight Asian megatrends that are reshaping our world*, wyd. Simon & Schuster, New York 1996.

Schröder R., Wankelmann D. , *Theoretische Fundierung einer e-Learning-Didaktik und der Qualifizierung von e-Tutoren*, Universität Paderborn, 2002.

Tabor J., *Programy rozwojowe- jak kształcić talenty w organizacjach*. [w] e-mentor Nr 5(27)/2008, wersja drukowana internetowego czasopisma e-mentor.edu.pl

Toffler A., *Trzecia fala*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1995.

Van Horn C. E., *Mega-trends In the American workforce*. Human Resource Development Quarterly, Volume 17, Issue 4, 2006.

Wolański N., *Rozwój biologiczny człowieka. Podstawy auksologii, gerontologii i promocji zdrowia*. Wyd. PWN, Warszawa 2006.

Women are less likely than men to participate in the labor market in most countries Data from the World Bank's fund for the poorest 03/20/2013 - 13:27 (on-line): <http://data.worldbank.org/news/women-less-likely-than-men-to-participate-in-labor-market?print> [stan na 21-06-2014].

Woźniak K. (red, *Współczesne narzędzia doskonalenia systemów zarządzania organizacjami*, Wyd. Mfiles.pl, Kraków 2012.

Rola usług szkoleniowych w sytuacji pogłębiającego się kryzysu pracy na świecie

Streszczenie

W artykule podjęto dyskusję nad perspektywami rozwoju rynku usług szkoleniowych w sytuacji pogłębiającego się kryzysu pracy na świecie. Rozważania oparto o wnioski płynące z analizy mega trendów rozwoju gospodarczego oraz statystyk i ekstrapolacji trendów rynku pracy. Wskazano na szereg zjawisk społecznych, między innymi na rosnącą feminizację rynku pracy oraz starzenie się społeczeństw. Zjawiska te generują między innymi zapotrzebowanie na nowe zawody i usługi. Zmiany gospodarcze przyczyniają się do wzrostu zapotrzebowania na usługi wiedzochłonne, przede wszystkim na o charakterze szkoleniowym. Zadaniem firm w tym kontekście będzie szybkie dostarczanie ukierunkowanej wiedzy zarówno dla przedsiębiorstw, jak i pojedynczych pracowników szukających pracy na zmieniającym się rynku. W artykule zostaną zaprezentowane również przykłady rozwiązań praktycznych, dzięki którym firmy szkoleniowe w innowacyjny sposób odpowiadają na aktualne potrzeby rynku pracy.

The role of training services in a situation of deepening the job crisis of the world

Summary

The purpose of the article is to analyze the megatrends of economic development in the context of their impact on the global and local training needs crucial for the labour market. Particular attention was directed to socio-economic problems in Poland gradually gaining access to the EU labour market. Representatives of the training industry were also interviewed to define expectations and attitudes of training companies towards local and global labour market changes. Analysis of the megatrends pointed to the necessity of labour market changes, especially in the face of population ageing, which in turn generates demands for new professions and services, including knowledge-intensive services. The article structures the challenges facing Polish labour market and training services market.

