

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE

TOM XIII, ZESZYT 1

Aktualne wyzwania w zarządzaniu podmiotami gospodarczymi

Redakcja

Paweł Trippner

Łódź 2012

Zeszyt recenzowany

Redaktor tematyczny: Paweł Trippner

Skład i łamanie tekstu: Barbara Lebioda

Redakcja i korekta techniczna: Jadwiga Poczyczyńska

Projekt okładki: Marcin Szadkowski

© **Copyright:** Społeczna Akademia Nauk

ISSN 1733-2486

Wydawnictwo

Społecznej Akademii Nauk (poprzednio SWSPiZ):

e-mail: **wydawnictwo@swspiz.pl**

tel. 42 632 50 23, 42 632 50 26 w. 339

www.swspiz.pl/wydawnictwo

Druk i oprawa: PPHU **TOTEM** S.C. M. Regnowski, J. Zamiara
ul. Jacewska 98, 88-100 Inowrocław, tel. 52 354 041

Spis treści

Wprowadzenie	5
Zarządzanie jako czynnik determinujący poziom efektywności funkcjonowania organizacji	
Maciej Dębski, Przedsiębiorstwa i ich rola w tworzeniu jakości produktów destynacji turystycznych.....	13
Barbara Kamińska, Źródła finansowania sektora MSP	31
Roman Lewandowski, Narzędzia doskonalenia jakości w ochronie zdrowia.....	47
Halina Sobocka-Szczapa, Zarządzanie wiedzą a bezrobocie	63
Iwona Staniec, Arkadiusz Stajuda, Metody klasyfikacji wykorzystywane w procesie zaopatrzenia.....	93
Agnieszka Ślusarczyk, Blaski i cienie zarządzania projektami w sferze kultury	113
Dominik Zimon, Proces wdrażania systemu zarządzania jakością według normy ISO 9001 oraz filozofii TQM w organizacjach.....	127
Społeczno-ekonomiczne zagadnienia dotyczące odpowiedzialności w sektorze księgowo-rachunkowym	
Justyna Fijałkowska, Społeczna odpowiedzialność wyzwaniem dla rachunkowości.....	141
Monika Sobczyk, Zintegrowane raportowanie – nowy model raportowania biznesowego	155
Paweł Żuraw, Rozważania wokół definicji i charakterystyki zawodu księgowego	171
Wybrane aspekty funkcjonowania krajów azjatyckich i Wspólnoty Europejskiej determinujące zadania stawiane przed społeczeństwem	
Amanzhayev Dovran Hurbanheldyyevych, Mortgage system development in Turkmenistan	185
Gniewomir Pieńkowski, Model współdziałania służb odpowiedzialnych za reagowanie kryzysowe w samorządzie terytorialnym na przykładzie gminy Słupsk	193

Gniewomir Pieńkowski , Zarys prawno-organizacyjnych uwarunkowań systemu bezpieczeństwa narodowego Polski.....	211
Paweł Sydor , Prawno-administracyjne ograniczenia zasady swobody umów w polskim prawie przewozowym a swoboda przepływu usług w ramach Wspólnoty Europejskiej	227

Komunikaty i głosy w dyskusji

Paweł Sydor , Uwagi (aprobuje z uwagami) do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 6 listopada 2008 roku w sprawie 30352/03.....	241
---	-----

Wprowadzenie

Początek 2012 roku jest ważnym okresem dla naszej uczelni. Została zmieniona jej nazwa na Społeczną Akademię Nauk w Łodzi. Oznacza to awans naszej Uczelni w hierarchii akademickiej i jest efektem uzyskania uprawnień do nadawania stopnia doktora w drugiej dyscyplinie po Naukach o zarządzaniu – Nauki humanistyczne w dyscyplinie językoznawstwo.

Z wielką przyjemnością oddajemy do rąk czytelników, kolejne opracowanie, będące efektem pracy wydawnictwa Społecznej Akademii Nauk w Łodzi. Jest to pierwszy zeszyt naukowy, wydany w ramach Tomu XIII z serii „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”. Zeszyt numer 1 zatytułowany *Aktualne wyzwania w zarządzaniu podmiotami gospodarczymi* składa się z 15 artykułów naukowych i jest podzielony na cztery części tematyczne:

- Zarządzanie jako czynnik determinujący poziom efektywności funkcjonowania organizacji;
- Społeczno-ekonomiczne zagadnienia, dotyczące odpowiedzialności w sektorze księgowo-rachunkowym;
- Wybrane aspekty funkcjonowania krajów azjatyckich i Wspólnoty Europejskiej, determinujące zadania stawiane przed społeczeństwem;
- Komunikaty i głosy w dyskusji.

Treść, zawartych w zeszycie publikacji jest bardzo zróżnicowana i dotyczy szeroko rozumianego obszaru nauk o zarządzaniu. Publikacja jest efektem przeprowadzonych przez autorów zarówno badań i analiz jak i studiów literatury przedmiotu.

W pierwszej części zatytułowanej **Zarządzanie jako czynnik determinujący poziom efektywności funkcjonowania organizacji**, zawartych zostało 7 opracowań, dotyczących znaczenia zarządzania w osiągnięciu i podnoszeniu efektywności funkcjonowania podmiotów gospodarczych i organizacji.

Pierwszy artykuł, autorstwa Macieja Dębskiego pod tytułem *Przedsiębiorstwa i ich rola w tworzeniu jakości produktów destynacji turystycznych*, dotyczy konkurencji w branży turystycznej. Została przeprowadzona analiza w zakresie rosnącej konkurencji w tej branży, ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia jakości produktu w funkcjonowaniu przedsiębiorstw turystycznych.

Następny artykuł, którego autorką jest Barbara Kamińska nosi tytuł *Źródła finansowania sektora MŚP*. Zwrócono w nim uwagę na znaczenie sektora Małych i Średnich Przedsiębiorstw w rozwoju gospodarczym Polski. W tych przedsiębiorstwach znajduje zatrudnienie znaczna liczba pracowników i w znacznym stopniu przyczyniają się one do wzrostu PKB Polski. Wskazano na liczne bariery, ograniczające rozwój tego sektora oraz zaproponowane zostały instrumenty, wspierania tych podmiotów gospodarczych.

Opracowanie autorstwa Romana Lewandowskiego jest zatytułowane *Narzędzia doskonalenia jakości w ochronie zdrowia*. Autor zaprezentował jakże aktualny i istotny problem jakości świadczonych usług medycznych przez różnego rodzaju placówki. Ocenie i porównaniu poddane zostały trzy najczęściej stosowane systemy zarządzania jakością w polskich placówkach medycznych: Normy ISO 9000, Modele doskonałości EFQM oraz Akredytację monitorowania jakości w polskiej służbie zdrowia. Oceniono ich wpływ na sześć wymiarów jakości, a mianowicie jakość struktury, jakość procesów, jakość wyników klinicznych, efektywność, satysfakcję klientów oraz ciągłość opieki.

Kolejnym artykułem jest praca autorstwa Haliny Sobockiej-Szczapy pod tytułem *Zarządzanie wiedzą a bezrobocie*. Autorka prezentuje rozbieżności pomiędzy ofertą edukacyjną a rzeczywistym zapotrzebowaniem na kwalifikacje na rynku pracy. W efekcie tych niedopasowań stopa bezrobocia w Polsce jest wyższa. Podkreślona została konieczność działań, mających na celu lepsze rozpoznanie oczekiwań strony popytowej na rynku pracy. Jednym z kluczowych elementów, realizacji tego celu jest proces zarządzania wiedzą (*knowledge management*).

Autorami artykułu pod tytułem *Metody klasyfikacji wykorzystywane w procesie zaopatrzenia* są Iwona Staniec i Arkadiusz Stajuda. Dotyczy on znaczenia stosowania klasyfikacji w poprawianiu jakości w procesach

zaopatrzenia. Podkreślono, że regularne stosowanie narzędzi i metod klasyfikacji podnosi jakość funkcjonowania przedsiębiorstw zaopatrzeniowych. Pomagają one również w odpowiadaniu na pytania i problemy, związane z terminowością oraz poziomem dostaw.

Kolejnym jest opracowanie zatytułowane *Blaski i cienie zarządzania projektami w sferze kultury*, którego autorką jest Agnieszka Ślusarczyk. Dotyczy ono zagadnień związanych z zarządzaniem projektami w sferze kultury. Wskazane zostały pozytywne i negatywne aspekty przedsięwzięć związanych z projektami tego typu. Wskazano na źródła pozyskiwania środków finansowych na ich realizację oraz na problemy z tym związane.

Ostatni artykuł w tej części nosi tytuł *Proces wdrażania systemu zarządzania jakością według normy ISO 9001 oraz filozofii TQM w organizacjach*, a jego autorem jest Dominik Zimon. Dotyczy on znaczenia i konieczności wdrażania w przedsiębiorstwach nowoczesnych systemów zarządzania jakością. Jest to spowodowane rosnącą konkurencją i koniecznością coraz intensywniejszej walki o klienta. Zaprezentowane zostały wytyczne właściwego wdrażania wymagań norm ISO oraz metody TQM, co powinno się przyczynić do wzrostu efektywności w funkcjonowaniu organizacji.

Druga część zeszytu zatytułowana **Spółeczno-ekonomiczne zagadnienia, dotyczące odpowiedzialności w sektorze księgowo-rachunkowym**, składa się z trzech artykułów, dotyczących problemów i wyzwań stawianych przed podmiotami świadczącymi usługi w zakresie księgowości i rachunkowości. Nosi ona tytuł

Pierwsze opracowanie autorstwa Justyny Fijałkowskiej jest zatytułowane *Spółeczna odpowiedzialność wyzwaniem dla rachunkowości*. Wskazano w nim na znaczenie rachunkowości jako bazy do podejmowania decyzji ekonomicznych w przedsiębiorstwach. Zaprezentowane zostały dwa podejścia, wpływające na obecny rozwój rachunkowości: rachunkowość odpowiedzialności społecznej (CSR) oraz rachunkowość zasobów ludzkich. Pierwsze z nich stanowi obszar tematyczny artykułu.

Kolejny artykuł nosi tytuł *Zintegrowane raportowanie – nowy model raportowania biznesowego* i jest autorstwa Moniki Sobczyk. Zaprezentowano w nim znaczenie raportowania zintegrowanego, które jest połączeniem informacji finansowych, zawartych w sprawozdaniach finanso-

wych i informacji nie finansowych, dotyczących sfery społecznej, środowiska, w jakim funkcjonuje przedsiębiorstwo. Takie połączenie informacji, stanowi pożyteczną wartość zarówno dla wewnętrznych jak i zewnętrznych ich odbiorców

Autorem ostatniego artykułu w tej części, który nosi tytuł *Rozważania wokół definicji i charakterystyki zawodu księgowego* jest Paweł Żuraw. Zaprezentowano w nim podejście do zawodu księgowego z różnych punktów widzenia i definicji z zakresu zawodoznawstwa, pedagogiki, etyki oraz rachunkowości. Jest to istotne, ponieważ osoby wykonujące usługi księgowa, z założenia wykonują zawód społecznego zaufania. Poruszony został problem rzetelności i odpowiedzialności w tym sektorze usługowym.

Trzecia część zeszytu nosi tytuł **Wybrane aspekty funkcjonowania krajów azjatyckich i Wspólnoty Europejskiej, determinujące zadania stawiane przed społeczeństwem** i składa się z trzech opracowań. Znalazły się w niej opracowania dotyczące, funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej, wyzwań i problemów stawianych przed jednostkami i narodami w ramach niej funkcjonujących.

Pierwszy artykuł autorstwa Amanzhayev Dovran Hurbanheldyevych nosi tytuł *Mortgage system development in Turkmenistan*. Zaprezentowano w nim mechanizm funkcjonowania rynku budownictwa mieszkaniowego w Turkmenistanie w latach 2000–2010. Podkreślone zostało znaczenie kredytów hipotecznych w finansowaniu i rozwoju tej dziedziny gospodarki w Turkmenistanie. Wskazano na potencjał i możliwości rozwoju rynku mieszkaniowego, przy większym zaangażowaniu kapitałów banków, poprzez wzrost udzielanych kredytów i pożyczek pod zastaw nieruchomości.

Kolejny artykuł jest zatytułowany *Model współdziałania służb odpowiedzialnych za reagowanie kryzysowe w samorządzie terytorialnym na przykładzie gminy Słupsk*, którego autorem jest Gniewomir Pieńkowski. Zaprezentowane zostało znaczenie i wpływ zarządzania kryzysowego na kształtowanie systemu bezpieczeństwa narodowego. Podkreślono, że formy i metody zarządzania kryzysowego muszą podlegać ciągłej transformacji, w wyniku szybko zmieniającej się sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej Polski.

Autorem artykułu pod tytułem *Zarys prawno-organizacyjnych uwarunkowań systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*, jest Gniewomir Pieńkowski. Wskazano w nim na znaczenie występowania właściwych struktur organizacyjnych w zapewnianiu bezpieczeństwa narodowego. Ukazano wpływ i znaczenie aktów prawnych, w tym przede wszystkim Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej na kształtowanie systemu bezpieczeństwa narodowego.

Ostatni artykuł autorstwa Pawła Sydora nosi tytuł *Prawno-administracyjne ograniczenia zasady swobody umów w polskim prawie przewozowym a swoboda przepływu usług w ramach Wspólnoty Europejskiej*. Autor dokonał porównania prawodawstwa polskiego, na tle rozwiązań w Unii Europejskiej w zakresie prawa przewozowego. Wskazane zostały sprzeczności pomiędzy obowiązującymi w Polsce prawno-administracyjnymi ograniczeniami zasad swobody zawierania umów a swobodą przepływu usług w ramach Wspólnoty Europejskiej.

Ostatnia część zeszytu, zatytułowana **Komunikaty i głosy w dyskusji** składa się z jednego opracowania. Nosi ono tytuł *Uwagi (aprobujące z uwagami) do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 6 listopada 2008 roku w sprawie 30352/03.*, zaś autorem jest Paweł Sydor. Stanowi on komentarz do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jaki został wydany w związku ze skargą obywatela polskiego na wyrok wydany przez sąd w Polsce. Wyrok ten został uchylony przez nadrzędna instytucję Wspólnoty Europejskiej.

Warto podkreślić, iż wszystkie artykuły przeszły przez kompletny proces recenzyjny. Po uwzględnieniu uwag sformułowanych przez recenzenta otrzymały zgodę na opublikowanie w wydawnictwie „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”. Oznacza to, że zamieszczone w nim opracowania charakteryzują się odpowiednim poziomem, dojrzałością przeprowadzonych analiz i stanowią cenny materiał o charakterze naukowym i dydaktycznym. Serdecznie zapraszam do lektury niniejszego zeszytu.

Paweł Trippner

**ZARZĄDZANIE JAKO CZYNNIK
DETERMINUJĄCY POZIOM EFEKTYWNOŚCI
FUNKCJONOWANIA ORGANIZACJI**

Maciej Dębski

Społeczna Akademia Nauk, Łódź

Przedsiębiorstwa i ich rola w tworzeniu jakości produktów destynacji turystycznych

Companies and their role in creating quality of tourist destinations

Abstracts. For many regions tourism is an important part of the economy. As a result of this, in last years we observe growing competition in the tourism market. Competition is especially strong between different destinations. A key element for building their competitive advantage is quality of the product. In the article the author indicates characteristics and quality structures typical for destination products, particularly concentrating on the role of local companies in the process of quality creation. To achieve this goal the article focuses and positively verifies the following hypothesis:

1. Quality is an import instrument for building product competitive advantage;
2. Quality in the case of destination products is characterized by specific features connected with the complexity of touristic products;
3. Companies have a significant influence on creating destination quality.

In the case of quality we may show different attitudes towards this topic. However it is crucial to focus on perceived quality, which is the result of consumer's product evaluation and which is the key component of brand equity. That is why it gives many advantages to brand stakeholders. In tourism it is far more complicated to create destination quality than it is in the case of traditional products. Destinations consist of different elements and there are various possibilities to create them. By large this is connected with a strong dependence of destination quality on companies, which stay in autonomy of entities responsible for destination management.

1. Wstęp

Turystyka jest ważnym segmentem gospodarki, w wielu regionach a nawet krajach pełni kluczową rolę dla ich rozwoju. Jednakże wraz z rosnącą atrakcyjnością turystyki rośnie również poziom konkurencji pomiędzy destynacjami. Podmioty, które odpowiadają za zarządzanie nimi wykorzystują coraz bardziej zróżnicowane narzędzia, starając się zwiększać ich konkurencyjność. Bardzo istotnym czynnikiem, mogącym być źródłem przewagi konkurencyjnej destynacji jest jakość jej produktu. W związku z powyższym celem poniższego opracowania jest wskazanie struktury i specyfiki jakości w przypadku produktu destynacji turystycznej, a weryfikowana hipoteza badawcza brzmi: jakość produktu destynacji jest ważnym czynnikiem stymulującym popyt, czynnik ten jednak kształtuje się w dużej mierze samoistnie, wskutek decyzji lokalnych przedsiębiorców, pozostając w silnej niezależności od podmiotów odpowiedzialnych za rozwój destynacji.

Jak zwraca uwagę M. Kachniewska (2002, s. 16) jakość nie powinna być celem absolutnym, podmioty nie powinny za wszelką cenę dążyć do podnoszenia jej poziomu oraz nie powinny popadać w przesadę w spełnianiu oczekiwań klientów, gdyż takie myślenie mogłoby przesłonić to co jest rzeczywistym celem funkcjonowania – efektywność ekonomiczną. Kontynuując powyższy tok myślenia jakość jawi się jako narzędzie realizacji tego celu, należy jednak pamiętać, że jest to narzędzie niezwykle ważne, które może zapewnić silny popyt na produkty oraz może być ważnym elementem procesu budowania więzi z konsumentem. Właśnie jakość wskazuje się nawet jako kluczowy czynnik budowania przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw turystycznych, co jednocześnie stymuluje konkurencyjność destynacji (Jones, Haven-Tang 2005, s. 3 i 6). Jednocześnie zapewnienie jakości wiąże się z ponoszeniem konkretnych kosztów, które jednak należy traktować jako inwestycję, która w przyszłości przyniesie wartość dodaną (szerzej: Hamrol 2005, s. 423–450).

Zgodnie z modelem kapitału marki opracowanym przez D. Aakera postrzegana jakość jest jednym z kluczowych elementów kapitału marki, poprzez co w silnym stopniu decyduje o wartości i sile marki. Nie inaczej jest również w przypadku destynacji turystycznych, aczkolwiek w odnie-

sieniu do nich pojęcie jakości nabiera szeregu cech charakterystycznych, wiążących się ze specyfiką produktu turystycznego. Warto również pamiętać, że właśnie jakość produktów destynacji była i pomimo poprawy sytuacji wciąż jest słabością polskiego sektora turystycznego, podobnie zresztą jak ma to miejsce w przypadku innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej (Behringer, Mester 2005, s. 274). Jednocześnie jednak wskazuje się na jakość produktów turystycznych, jako jeden z czynników, który może zapewnić wzrost ruchu turystycznego w tzw. Krajach Nowej Unii (Smith, Hall 2006, s. 41).

Należy również silnie podkreślić, że w drugiej połowie XX w., a w konsekwencji też na początku bieżącego stulecia silnie wzrosło zainteresowanie i znaczenie jakości. Jak zwraca uwagę J. Dziadkowiec niezwykle silna konkurencja międzynarodowa w latach 80. i 90. XX w. doprowadziła do szerokiego traktowania problemu jakości, zaczęto używać określenia jakość totalna, która obejmowała orientację na klienta, włączenie dostawców w proces ulepszeń, czy też odpowiedzialność całego przedsiębiorstwa za jakość (2010, s. 22–230). Jak zauważa A. Panasiuk zmiany w traktowaniu jakości wiązały się m.in. z takimi czynnikami jak:

- wzrost świadomości znaczenia marki w budowaniu przewagi konkurencyjnej, przy jednoczesnym dostrzeżeniu możliwości zwiększenia efektywności funkcjonowania poprzez doskonalenie jakości zarówno procesowej w przedsiębiorstwie jak i jakości produktów;
- nasycenie rynku produktami standardowymi związane ze wzrostem ilościowym produkcji i dobrobytu społeczeństw i powodujące wzrost oczekiwań jakościowych¹;
- silny postęp naukowo-techniczny, kreujący innowacyjność i podnoszenie standardów jakościowych;
- sukcesy przedsiębiorstw, a nawet gospodarek stosujących politykę projakościową (Panaszuk 2008, s. 46–47).

¹ Jak zwracają uwagę J. Evans i W. Lindsay (1993, s. 6) w latach 50. i 60. konsumenci kupowali produkty krajowe i bez większych zastrzeżeń akceptowali ich jakość. Jednak w latach 70., uzyskując dostęp do często lepszych produktów zagranicznych zaczęli przykładać większą uwagę do swoich decyzji nabywczych i w konsekwencji zaczęli wymagać wyższych jakościowo produktów.

Z całą pewnością w omawianym okresie rozwój jakości zaczął przynosić silne i wymierne korzyści, co zostało zauważone i w konsekwencji skutkowało wzrostem świadomości jakości oraz zainteresowania tym zagadnieniem.

2. Jakość jako element kapitału marki

P. Kotler, G. Armstrong, J. Saunders, V. Wong silnie podkreślają znaczenie jakości w procesie osiągania satysfakcji konsumentów². Zwracają ponadto uwagę, że wysoka jakość może również stanowić uzasadnienie wyższej ceny, a często może również wiązać się z niższymi kosztami (Kotler i inni 2002, s. 538). Korzyści powyższe skonsumował D. Aaker w swoim modelu kapitału marki, który został zdefiniowany jako „zbiór aktywów i pasywów związanych z marką, jej nazwą i symbolem, które dodają lub odejmują jakąś wartość do wartości dostarczonej przez produkt firmie i/lub klientowi firmy” (1991, s. 15). To właśnie kapitał marki jest tą wielkością, która decyduje o wartości marki. Należy jednak podkreślić, że ma on szersze znaczenie. Zawiera w sobie wszystkie pozytywne, czy negatywne aspekty marki, a nie tylko jej wartość finansową (Davies, Chun 2003, s. 61). Jak się podkreśla, wysoki poziom kapitału marki jest w stanie zapewnić przedsiębiorstwu szereg korzyści, do których należy zaliczyć możliwość uzyskania wyższej ceny za produkt, możliwość wzrostu i większej stabilizacji popytu, zwiększenie odporności na działania konkurentów, większą łatwość w komunikacji z klientami, możliwość rozszerzenia marki czy też silniejszą pozycję w kanałach dystrybucji (Nurittamont, Ussahawanitchakit 2008, s. 14; Herrmann i inni 2007, s. 531). Należy silnie podkreślić, że chociaż koncepcja Aakera została rozwinięta na początku lat 90. i dotyczyła przede wszystkim produktów konsumpcyjnych to jej wymiar ma charakter bardziej uniwersalny i wymienione korzyści można wskazać również jako korzyści wynikające z wysokiego poziomu kapitału marek turystycznych w tym destynacji turystycznych.

² Szerzej na temat związków pomiędzy jakością produktu, satysfakcją klienta oraz działaniami i decyzjami klienta patrz w: (Baker, Crompton 2000, ss. 785–804; Chen, Tsai 2007, ss. 1115–1122; Cronin, Brady, Hult 2000, ss. 193–218).

Do zmiennych determinujących poziom kapitału marki Aaker zaliczył 4 podstawowe składowe: świadomość marki, skojarzenia związane z marką, postrzegana jakość marki i lojalność względem marki (1991, s. 19; Dębski 2007, ss. 131–144). Wydaje się jednak, że w przypadku rozważań, których celem jest wskazanie roli przedsiębiorców w kształtowaniu konkurencyjności destynacji turystycznych szczególnego znaczenia nabiera zagadnienie jakości, gdyż to właśnie przedsiębiorcy odpowiadają w znacznej mierze za kształtowanie tego parametru produktu destynacji³.

Na wstępie należy zaznaczyć, że w literaturze istnieją różne podejścia do zagadnienia jakości (przykładowo Aaker wymieniał jakość postrzeganą, którą należało odróżnić od jakości rzeczywistej). W sposób uporządkowany potencjalne podejścia do zagadnienia jakości przedstawił Garvin (1988, ss. 45–47 cyt. za Otto 2001, ss. 134–135), wyróżniając:

- 1) Pogląd transcendentálny – jakość jest synonimem wrodzonej doskonałości. Podejście to bywa stosowane w odniesieniu do dzieł sztuki;
- 2) Pogląd bazujący na cechach produktu – jakość oceniana w odniesieniu do charakterystyk technicznych produktu, postrzegana przez mierzalne instrumenty oceny, w przypadku tym można mówić o obiektywności;
- 3) Pogląd bazujący na ocenie konsumenta – jakość zależy od oceny klienta, to nabywca decyduje czym dla niego jest jakość, a ocena w tym przypadku charakteryzuje się dużą subiektywnością;
- 4) Pogląd bazujący na ocenie procesu produkcji – jakość determinowana jest procesami technologicznymi, ocenia się ją na podstawie zgodności z procedurami (ustalane często z perspektywy wymogów kosztowych lub wydajnościowych);
- 5) Pogląd bazujący na ocenie wartości – jakość w tym przypadku definiowana jest w kategoriach cenowych i informuje o poziomie jakości w stosunku do ceny produktu.

³ Aaker w swoim modelu stawiał postrzeganą jakość jako jedną ze zmiennych determinujących poziom kapitału marki, tymczasem w przypadku turystyki i destynacji można spotkać podejścia odwracające tę zależność. Przykładowo C. Chen i D. Tsai (2007, s. 1117) w swoim modelu badawczym stawiają wizerunek destynacji jako punkt wyjścia do swoich badań, weryfikują hipotezę, że to właśnie wizerunek destynacji określa jakość podróży, która z kolei określa postrzeganą wartość determinującą satysfakcję klienta i jego zachowania w przyszłości.

Jak to wynika z zaprezentowanego zestawienia do zagadnienia jakości można podchodzić w różny sposób. Wydaje się jednak, że z punktu widzenia marketingowego szczególnego znaczenia nabierają poglądy 3 i 5. Oba podejścia w centrum oceny jakości produktu stawiają klienta i jego percepcję. W przypadku pierwszego z nich to informuje on wprost, że o jakości decyduje klient i to jak on odbiera produkt, podejście takie jest o tyle słuszne, że to klient podejmuje decyzje zakupowe i jego opinia jest najważniejsza nawet jeśli jest inna niż jakość rzeczywista produktu. Ponadto podejście to opierając się na postrzeganej jakości produktu jest zbliżone do podejścia reprezentowanego przez Aakera w jego modelu. Równie istotne jest podejście ostatnie, którego istotą jest również ocena konsumentów, aczkolwiek w tym przypadku kwestią najważniejszą jest fakt, że produkt nie musi być najwyższej jakości, aby jego jakość była pozytywnie oceniana – musi się charakteryzować wysoko ocenianą przez konsumentów relacją ceny i jakości.

Wydaje się, że dobre podsumowanie problematyki definicyjnej jakości stanowi podejście zaprezentowane przez J. Jurana (1962, ss. 1–2 cyt. za Panasiuk 2008, s. 47) i mówiące, że jest to „stopień w jakim określony wyrób zaspokaja potrzeby określonego nabywcy”. Podejście to można by nieznacznie rozszerzyć o słowo oczekiwania, w efekcie jakość byłaby rozumiana jako stopień w jakim produkt zaspokaja potrzeby i oczekiwania określonego nabywcy. Dla oceny jakości właśnie oczekiwania nabywcy mają znaczenie kluczowe. Każdy konsument nabywając dowolny produkt ma o nim i jego cechach jakieś wyobrażenie, można nawet zastosować określenie, że w jego świadomości funkcjonuje „produkt oczekiwany”. Jest on kształtowany wskutek działań promocyjnych, poprzez przekaz ustny czy wskutek wcześniejszych doświadczeń z produktem. W momencie dokonania zakupu otrzymuje on produkt rzeczywisty, który charakteryzuje się już pewnymi obiektywnymi cechami. W trakcie jego konsumpcji nabywca dokonuje weryfikacji swoich wyobrażeń. Może się wtedy okazać, że: oczekiwania były wyższe niż rzeczywistość; oczekiwania odpowiadały rzeczywistości, oczekiwania były niższe od rzeczywistości. Jedynie w drugim i trzecim przypadku jakość zostanie oceniona pozytywnie, w pierwszym natomiast może się okazać, że nawet bardzo dobry produkt zostanie źle oceniony jeśli nie sprostą on wcze-

śniejszemu wyobrażeniu. W konsekwencji może dojść do sytuacji, że produkt obiektywnie charakteryzujący się wyższymi cechami jakościowymi będzie posiadał niższą postrzeganą jakość od produktu konkurencyjnego, który będzie jednak zaspokajał oczekiwania konsumentów.

3. Przedsiębiorcy jako kreatorzy jakości destynacji

Czynnik jakości staje się również niezwykle istotnym elementem kreowania i umacniania marki destynacji turystycznej, budowania relacji z klientami destylacji, a wreszcie jest ważnym katalizatorem rozwoju konkurencyjności destynacji. W przypadku obszarowego produktu turystycznego zagadnienie jakości posiada stosunkowo silną specyfikę. Wiąże się ona przede wszystkim z faktem, że w odniesieniu do turystyki do kwestii jakości można podejść dwukierunkowo, co wiąże się charakterystyką produktu turystycznego (jakość jest jego immanentną cechą).

Najprostsza klasyfikacja produktów turystycznych dzieli je na produkty turystyczne w ujęciu wąskim i produkty turystyczne w ujęciu szerokim. W pierwszym przypadku jako produkt turystyczny rozumiany jest produkt dostarczany przez indywidualne przedsiębiorstwo. W sytuacji takiej jakość i jej ocena wiąże się z jego działalnością. Wąskie podejście nie oznacza uproszczenia zagadnienia jakości. Należy pamiętać, że w przypadku turystyki dominują usługi nad produktami materialnymi, a usługi posiadają cechy charakterystyczne, które rzutują również na zarządzanie jakością. Jak się podkreśla w przypadku usług istnieje duża różnorodność kryteriów, które mogą określać poziom jakości usługi. Przykładowo mogą to być: wiarygodność, bezpieczeństwo, dostęp, porozumiewanie się, zrozumienie klienta, elementy materialne (np. wyposażenie), solidność/niezawodność, reagowanie, fachowość, uprzejmość (Zeithmal, Parasuraman, Berry 1990 cyt. za Otto 2001, s. 144). Łatwo zauważyć, że większość wymienionych kryteriów oceny jakości dotyczy sfer niematerialnych produktu, a w związku z powyższym kluczowego znaczenia dla jakości produktu turystycznego nabierają ludzie, którzy go tworzą, a przede wszystkim osoby bezpośrednio świadczące usługi turystom (szerzej kwestię znaczenia pracowników i zarządzania nimi dla jakości oferty patrz w: Evans, Lindsay 1993, ss. 281–315).

W drugim przypadku produkt turystyczny może być rozumiany szeroko jako destynacja. W takim przypadku jest on konstrukcją, która się charakteryzuje niezwykle wysoką złożonością, a przedmiotem analizy jakości jest kompleksowa ocena oferty danego obszaru. W przypadku tym jakość jest czeto definiowana zgodnie z zaleceniami Światowej Organizacji Turystyki i jest ona wówczas traktowana jako element jakości życia w trakcie czasowego pobytu turystów poza miejscem stałego zamieszkania (Skrzytek 2001, s. 9 cyt. za Panasiuk 2008, ss. 53–54).

Do kwestii jakości produktów turystycznych można zatem w dużym uproszczeniu również podchodzić dwukierunkowo traktując ją jako jakość indywidualnego produktu turystycznego albo jako jakość produktu destynacji. Wydaje się jednak, że bardziej celowe jest prowadzenie rozważań nad jakością oferty całego obszaru recepcji turystycznej. Po pierwsze to produkt destynacji w większości przypadków jest decydujący dla decyzji wyjazdowych nabywców, po drugie zaś indywidualne produkty turystyczne są składnikami produktu destynacji i jako takie też wpływają na jego jakość. Powyższą zależność można łatwo wykazać poprzez analizę modelu produktu turystycznego destynacji. Na rys. 1 przedstawiono model produktu destynacji turystycznej opracowany przez E. Kiralovą. Jak to wyraźnie widać na produkt destynacji składają się dwie sfery: podstawowa i uzupełniająca oferta turystyczna. Pierwsza z nich zawiera atrakcje turystyczne, zarówno te które są destynacji „dane” – walory naturalne i część walorów antropogenicznych (np. zabytki) oraz atrakcje, które zostały stworzone czy to przez osoby zarządzające destynacją czy też przez różne podmioty działające na jej obszarze. Z pewnym uproszczeniem można przyjąć, że podstawowa oferta turystyczna zawiera te czynniki, które decydują o tym czy turysta do danej destynacji przyjedzie.

Natomiast uzupełniająca oferta turystyczna zawiera elementy, które wiążą się z udostępnieniem destynacji turyście. Warto podkreślić, że zgodnie z prezentowanymi wcześniej wytycznymi definicyjnymi Światowej Organizacji Turystyki to właśnie ta sfera decyduje o jakości życia turysty, a poprzez to decyduje w znacznej mierze o jego zadowoleniu z przyjazdu do destynacji oraz o ilości środków, które w danej destynacji zostawi. Na rys 1 zostały wskazane elementy składające się na tę sferę

produktu destynacji, jak można to łatwo zaobserwować są to w zdecydowanej większości elementy pozostające w gestii lokalnym przedsiębiorców, którzy, tak jak to zostało wskazane współtworzą produkt destynacji a przez to decydują również o jego jakości.

Rys. 1 Produkt destynacji turystycznej



Źródło: E. Kiralova (2003), s. 88, cyt. za: P. Gryszel (2004), s. 25.

Uwaga: W oryginalnym opracowaniu użyto nazwy regionalny produkt turystyczny.

Dwuczęściowy charakter produktu destynacji, który jest wskazywany również w innych modelach, powoduje że również jakość destynacji można rozpatrywać w podziale na dwie strefy. Po pierwsze na jakość produktu destynacji składa się jakość podstawowej oferty turystycznej,

a więc jakość jej atrakcji. W tym przypadku należy zwrócić uwagę, że jakość atrakcji naturalnych i dużej części walorów antropogenicznych (związanych z dziedzictwem historycznym) jest niezależna od zarządzających destynacją, a w zasadzie w pełni niezależne od władz lokalnych i pozostałych podmiotów funkcjonujących na terenie destynacji jest powstanie tych walorów, podmioty te, wraz z władzami wyższego szczebla odgrywają jednak silną rolę w ich ochronie i zachowaniu w jak najlepszym stanie dla przyszłych pokoleń. Degradacja tych atrakcji, np. niszczenie obszarów cennych przyrodniczo, wiązałaby się w sposób oczywisty z obniżeniem jakości destynacji. Z kolei imprezy i wydarzenia społeczno-kulturalne i część oferty antropogenicznej są świadomie tworzone i zarządzane przez lokalne podmioty, które decydują o ich jakości. Wydaje się jednak, że pierwsza grupa składowych podstawowej oferty turystycznej ma większe znaczenie dla stymulowania popytu turystycznego, a przede wszystkim jest w stanie zapewnić jego większe nasilenie i większą stabilizację. Należy również pamiętać, że w sferze atrakcji turystycznych większą rolę niż przedsiębiorcy odgrywają władze lokalne lub inne jednostki zaliczane do szeroko rozumianej administracji państwowej, które ze względu na specyficzny charakter dużej części atrakcji są ich gestorami.

Drugim elementem jakości destynacji turystycznej jest jakość uzupełniającej oferty turystycznej.⁴ W jej przypadku dominującą grupą kreatorów są przedsiębiorcy (w mniejszym stopniu odpowiadają jedynie za infrastrukturę komunikacyjną). Tak jak zostało to wcześniej wskazane ta część produktu turystycznego destynacji składa się przede wszystkim z indywidualnych produktów turystycznych, wprowadzanych na rynek przez indywidualne podmioty. Ich poziom jakości decyduje o jakości pobytu turysty w destynacji.

⁴ W powyższym opracowaniu wprowadzono podział jakości destynacji na jakość podstawowej i uzupełniającej oferty turystycznej. W literaturze przedmiotu można jednak spotkać podejścia alternatywne. Przykładowo D. Baker i J. Crompton piszą o jakości wykonania (odpowiednik jakości usług turystycznych) i jakości doświadczeń – związanej z walorami destynacji (Baker, Crompton 2000, s. 787. Z kolei P. Murphy, M. Pritchard i B. Smith wyróżniają jakość usług miejscowej infrastruktury i jakość środowiska (Murphy, Pritchard Smith, 2000, s. 46 cyt. za Żemła 2010, s. 114).

Warto zauważyć, że w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na fakt, iż w ostatniej dekadzie, wraz ze wzrostem ruchu turystycznego, można było zaobserwować, szczególnie w popularnych destynacjach spadek jakości usług związany np. z kolejkami, zatłoczonymi restauracjami, środkami transportu, czy korkami na drogach. Jak podkreślają Keller i Bieger, umasowienie turystyki, zwiększona produktywność w turystyce przekłada się na spadek jakości (2007, s. 4). Rodzi się jednak wątpliwość, po pierwsze czy tendencja ta musi się utrzymać, szczególnie gdy branża miała już doświadczenie związane z zachwianiem popytu wskutek globalnego kryzysu, a po drugie na ile ta sytuacja przekłada się na spadek konkurencyjności destynacji, gdyż zjawisko umasowienia dotyczy przede wszystkim destynacji, które charakteryzują się największą atrakcyjnością w sferze podstawowej ofert turystycznej.

4. Innowacyjność jako element postrzegania jakości produktu turystycznego

Bardzo istotnym elementem kształtowania jakości jest innowacyjność. P. Kotler, G. Armstrong, J. Saunders, V. Wong definiują ją jako „ideę, produkt lub element technologii opracowane i zaoferowane klientom, którzy uważają je za nowe lub nowatorskie” (2002, s. 662). Wydaje się, że bardzo ważnym aspektem wskazanej definicji jest podejście do zagadnienia innowacji z perspektywy klienta, to on ocenia czy produkt jest lub nie jest innowacyjny. Podejście takie jest ważne dla postrzeganej jakości produktów. Można się spodziewać, że produkt, który będzie postrzegany jako innowacyjny, z którym będą się wiązały nowości, ulepszenia, będzie również postrzegany jako produkt wyższej jakości. Ponadto kreowanie innowacji może być odpowiedzią przedsiębiorstwa na zmiany w otoczeniu, które w ostatnim okresie mają charakter silnie dynamiczny (Dwyer, Edwards 2009, ss. 321–335). W uporządkowany sposób typy innowacji prezentuje Hjalager (2010, ss. 1–12), wymieniając:

- innowacje w zarządzaniu;
- innowacje marketingowe;
- innowacje produktowe;

- innowacje produktowe;
- innowacje procesowe;

Wszystkie wymienione typy innowacji mogą prowadzić do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej destynacji turystycznej. Wydaje się jednak, że z punktu widzenia prowadzonych rozważań największego znaczenia nabierają innowacje produktowe i innowacje marketingowe. W pierwszym przypadku to przedsiębiorstwa są najsilniejszym generatorem innowacji, to one, szukając własnych korzyści, rozwijają i modyfikują swoją ofertę, a także generują pomysły związane z tworzeniem nowych produktów. Natomiast innowacje marketingowe, a w szczególności w zakresie promocji pozwalają na lepsze dotarcie do potencjalnych klientów, co z pewnością pozytywnie wpływa na siłę marki danej destynacji.

Istotnym czynnikiem generowania innowacji jest współpraca pomiędzy przedsiębiorstwami. Czynnikiem ten silnie podkreśla w swoim opracowaniu cytowana już autorka. Swoje badanie koncentruje na systemie innowacji, który w myśl przytoczonej definicji jest odpowiedzialny nie tylko za rozwój innowacji, ale i za jej dyfuzję i wykorzystanie (Hjalager 2009, ss. 266–287). Jeszcze dalej w swoich rozważaniach poszli Prats, Guia i Molina, którzy poddali analizie system innowacji w ramach destynacji turystycznych. Autorzy ci opracowali model Systemu Lokalnej Innowacyjności w Turystyce (Tourism Local Innovation System – TLIS). W systemie tym kluczową rolę odgrywali agenci turystyczni, rozumiani jako swoiści lokalni interesariusze innowacji (z lokalną społecznością włącznie) i pozostający w związkach relacyjnych, a zatem również współpracujący. To właśnie ci agenci i ich wspólna wiedza w znacznej mierze decydowały o zdolności do innowacji na terenie danej destynacji (Prats, Guia, Molina 2008, ss. 178–191).

Wydaje się, że w przypadku kreowania innowacji turystycznych można nawet mówić o swoistej kooperacji, której istotą jest znalezienie równowagi pomiędzy współpracą a konkutowaniem. Forma ta w związku z powyższym dotyczy przedsiębiorstw konkurujących, które jednak widzą korzyści ze współpracy w pewnym zakresie. Przykładem takiej sytuacji może być porozumienie nowych podmiotów mieszczących się w Kołobrzegu i oferujących usługi Spa i Wellness. Właściciele tych obiektów doszli do wniosku, że opłaca im się połączyć wysiłki, aby wspólnie

promować destynację i zachęcać turystów do przyjazdu, co jednocześnie nie eliminuje konkurencji o tych, którzy już zdecydowali się na przyjazd. Podobnym przykładem jest porozumienie hoteli warszawskich i funkcjonowanie Warsaw Destination Alliance. Powstawanie tego typu organizacji z całą pewnością ma charakter innowacyjny, a ich działalność wpływa pozytywnie na turystykę w regionie. Ważnym elementem tego typu rozwiązań jest bazowanie na strategii win-win, która gwarantuje korzyści wszystkim partnerom (Zontek, Lipianin-Zontek 2010).

5. Dyskusja i wnioski

Podsumowując należy podkreślić, że w myśl zaprezentowanych rozważań jakość produktu turystycznego jest zagadnieniem złożonym, co w znacznej mierze wynika ze złożoności i wielowymiarowości produktu turystycznego. Ponadto jak zwraca uwagę G. Jennings turystyka ma charakter dynamiczny i zmienny, co powoduje, że zmieniają się również kryteria jakości (Jennings 2005, s. 1). Zmienne są również wymagania konsumentów-turystów, jednak pomimo tych zmian jakość pozostaje wysoko w ich hierarchii wartości i można przypuszczać, że tak będzie również w przyszłości (Edgell i inni 2008, s. 341). W efekcie konieczne jest zapewnienie właściwej jakości produktów turystycznych, które są oferowane przez podmioty funkcjonujące na obszarze destynacji. Jednak, jak zauważa to A. Rapacz koncentracja jedynie na tej sferze jest niewystarczająca. Podmioty funkcjonujące w ramach destynacji powinny współpracować i koordynować działania, aby stworzyć spójny, atrakcyjny i dobrze oceniany produkt całego obszaru (2003, s. 132 cyt. za Żemła 2010, s. 114). Praktyka pokazuje, że sytuacja w tej kwestii mogłaby kształtować się lepiej, z większą korzyścią dla destynacji. Należy pamiętać, że o postrzeganej jakości produktu destynacji nie decyduje ani jakość atrakcji znajdujących się na jej obszarze, ani jakość elementów infrastruktury turystycznej, a jakość obu tych sfer jako spójnej całości.

Złożoność zagadnienia jakości w przypadku destynacji turystycznych przekłada się również na problemy z jej pomiarem (Żemła 2010, ss. 115–120; Lewandowska, Panasiuk 2008, ss. 58–61). W przypadku usług, które dominują w turystyce relatywnie ciężiej niż w przypadku

produktów materialnych jest wyznaczyć parametry umożliwiające wskazanie jej poziomu. W związku z powyższym większego znaczenia nabierają opinie konsumentów i jakość postrzegana.

Wydaje się jednak, że najważniejszą cechą charakterystyczną dla jakości w turystyce jest jej dwupłaszczyznowy charakter, sprawiający, że kreowanie wysokiej jakości jest zadaniem trudnym. Wydaje się, że najważniejszą składową jakości destynacji jest jakość podstawowej oferty turystycznej, ale w tej części która wiąże się z walorami naturalnymi i z dziedzictwem kulturowym. Ta część produktu destynacji jest jednak jej „dana” i są niewielkie możliwości jej kreowania. W tym przypadku działania zarządzających destynacją powinny koncentrować się na zachowaniu tych walorów, aby nie dopuścić do obniżenia ich jakości oraz na rozwijaniu jakości usług i infrastruktury umożliwiającej ich udostępnienie. Większe możliwości kreowania parametrów destynacji istnieją w zakresie tej części podstawowej oferty turystycznej, która nie jest „dana”, a jest kreowana przez podmioty działające na obszarze destynacji. Ta część oferty regionu powinna stanowić ważne, wysokojakościowe uzupełnienie produktu destynacji.

Pozornie największe możliwości stymulowania jakości destynacji istnieją w ramach jej uzupełniającej oferty turystycznej, stanowią ją elementy produktu destynacji, które w większości są oferowane przez konkretne przedsiębiorstwa funkcjonujące na danym obszarze. Możliwości kreowania jakości w tej sferze produktu destynacji są jednak złudne. Dla efektywnego rozwoju jej produktu konieczna jest współpraca i koordynacja działań w celu wprowadzenia na rynek turystyczny spójnego produktu. Praktyka jednak pokazuje, że ta swoista koopetycja jest trudna do osiągnięcia. Na obszarze destynacji działają podmioty konkurujące, które nie mają zaufania do potencjalnych partnerów, często nie widzą też korzyści z potencjalnej współpracy. Ponadto należy pamiętać, że uzupełniająca oferta turystyczna jest kształtowana przez podmioty autonomiczne, które pozostają niezależne od podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie destynacją. W efekcie, pomimo że teoretycznie ta sfera produktu destynacji wydaje się najłatwiejsza do kreowania to w praktyce jest ona kształtowana samoistnie, zgodnie z indywidualnymi decyzjami poszczególnych podmiotów. Jednocześnie należy podkreślić, że właśnie

przedsiębiorcy, działający w danym regionie, w znacznej mierze poprzez jakość swoich produktów, odpowiadają za budowanie relacji z turystami, a w konsekwencji za kreowanie ich lojalności w stosunku do danej destynacji. Lojalność ta w turystyce ma jednak swoją specyfikę, w wielu przypadkach nie musi ona oznaczać powtórnego przyjazdu do danej destynacji i nabywania jej produktu. Dla dużej grupy turystów wiodącym motywem uprawiania turystyki jest motyw poznawczy, w przypadku takim preferują oni wyjazdy w różne miejsca. Lojalność takich osób powinna przejawiać się tym, że rekomendują oni produkt danej destynacji kolejnym klientom.

W perspektywie prowadzonych rozważań należy zgodzić się z twierdzeniem, że jakość produktu turystycznego destynacji jest ważnym czynnikiem stymulującym osiągnięcie przewagi konkurencyjnej. Tak jak to wcześniej wskazano jej poszczególne sfery wpływają zarówno na decyzje przyjazdowe turystów, kreując popyt na produkt danej destynacji jak i wpływając na parametry cenowe destynacji, to jakość zatem silnie wpływa na to jaki segment turystów będzie do danej destynacji przyjeżdżał. Z drugiej jednak strony prawdziwe pozostaje twierdzenie mówiące, że jakość produktu destynacji jest silnie uzależniona od lokalnych przedsiębiorców, a jednocześnie pozostaje w silnej niezależności od podmiotów odpowiedzialnych za rozwój konkurencyjności destynacji.

Bibliografia

- Aaker D. (1991), *Managing brand equity*, The Free Press, New York.
- Baker D., Crompton J. (2000), *Quality, satisfaction and behavioral intentions*, "Annals of Tourism Research", vol. 27, no 3, pp. 785–804.
- Behringer Z., Mester T. (2005), *The Role of National Tourism Organization in Developing a National Tourism Quality Scheme: the Case of Hungary* [in:] E. Jones, C. Haven-Tang (eds.), *Tourism SMEs, Sevice Quality and Destination Competitiveness*, Cabi Publishing, Oxfordshire 2005.
- Chen C., Tsai D. (2007), *How destination image and evaluative factors affect behavioral intentions?*, "Tourism Management", vol. 28, no 4, pp. 1115–1122.
- Cronin J., Brady M., Hult G. (2000), *Assessing the Effects of Quality, Value and Customer Satisfaction on Consumer Behavioral Intensions in Service Environments*, "Journal of Retailing", vol. 76, no 2, pp. 193–218.

- Davies G., Chun R. (2003), *The Use of Metaphor in the Exploration of the Brand Concept*, „Journal of Marketing Management”, vol. 19, nos 1–2, pp. 45–71.
- Dębski M. (2007), *Koncepcja kapitału marki D. Aakera w zarządzaniu produktem turystycznym*, „Zeszyty Naukowe. Turystyka jako dział nowoczesnej gospodarki”, Uczelnia Warszawska, nr 22, ss. 131–144.
- Dwyer L., Edwards D. (2009), *Tourism Product and Service Innovation to Avoid ‘Strategic Drift’*, „International Journal of Tourism Research”, vol. 11, no 4, pp. 321–335.
- Dziadkowiec (2010) J., *Koncepcje zarządzania* [w:] T. Sikora (red.) *Wybrane koncepcje i systemy zarządzania jakością*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Edgell D., Allen M., Smith G., Swanson J. (2008), *Tourism Policy and Planning. Yesterday, Today and Tomorrow*, Butterworth-Heinemann, Burlington 2008.
- Evans J., Lindsay W. (1993), *The Management and Control of Quality*, West Publishing Company, New York.
- Garvin D.A. (1988), *Managing quality: the strategic and competitive edge*, The Free Press, New York.
- Gryszel P. (2004), *Regionalne i lokalne organizacje turystyczne jako instytucje wspierające rozwój regionalnego produktu turystycznego*, [w:] A. Panasiuk (red.) *Markowe produkty turystyczne*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Hamrol A. (2005), *Zarządzanie jakością z przykładami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Herrmann A., Huber F., Shao A., Bao Y. (2007), *Building Brand Equity via Product Quality*, „Total Quality Management”, vol. 18, no 5, pp. 531–544.
- Hjalager A. M. (2010), *A review of innovation research in tourism*, „Tourism Management”, vol. 31, no 1, pp. 1–12.
- Hjalager A. M. (2009), *Cultural Tourism Innovations Systems-The Roskilde Festival*, „Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism”, vol. 9, nos 2–3, pp. 266–287.
- Jennings G. (2005), *Perspectives on Quality Tourism Experiences: An Introduction*, [w:] G. Jennings, N. Nickerson (eds.), *Quality Tourism Experiences*, Elsevier Butterworth-Heinemann, Oxford.
- Jones E., Haven-Tang C. (2005), *Tourism SMEs, Service Quality and Destination Competitiveness* [in:] E. Jones, C. Haven-Tang (eds.) *Tourism SMEs, Service Quality and Destination Competitiveness*, Cabi Publishing, Oxfordshire.
- Juran J. (1962), *Quality Control Handbook*, McGraw-Hill, New York.
- Kachniewska M. (2002), *Zarządzanie jakością usług turystycznych*, Difin, Warszawa.
- Keller P., Bieger T. (2007), *Introduction* [in:] P. Keller, T. Bieger (eds.), *Productivity In Tourism. Fundamentals and Concepts for Achieving Growth and Competitiveness*, Erich Schmidt Verlag, Berlin.
- Kiralova E. (2003), *Marketing destinace cestovnicho ruchu*, Ekopress, Praha.
- Kotler P., Armstrong G., Saunders J., Wong V. (2002), *Marketing. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa.

- Lewandowska A., Panasiuk A. (2008), *Metody badań jakości obsługi w gospodarce turystycznej*, [w:] *Gospodarka turystyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Murphy P., Pritchard M., Smith I. B. (2000), *The destination product and its impact on traveler perception*, "Tourism Management", vol. 21, no 1, pp. 43–52.
- Nurittamont W., Ussahawanitchakit P. (2008), *The influences of brand equity in competitive advantage and performance of Spa Business in Thailand*, "International Journal of Business Strategy", vol. 8, no 2, pp. 14–25.
- Otto J. (2001), *Marketing relacji. Koncepcja i stosowanie*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Panasiuk A. (2008), *Podstawy jakości w gospodarce turystycznej*, [w:] *Gospodarka turystyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Prats L., Guia J., Molina F. X. (2008), *How tourism destinations evolve: The notion of Tourism Local Innovation System*, "Tourism and Hospitality Research", vol. 8, no 3, pp. 178–191.
- Rapacz A. (2003), *Współpraca regionalna i trans graniczna czynnikiem kształtowania jakości produktu turystycznego* [w:] *Kierunki rozwoju badań naukowych w turystyce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu i PWN, Warszawa.
- Smith M., Hall D. (2006), *Enlargement Implications for European Tourism* [in:] D. Hall, M. Smith, B. Marciszewska (eds.), *Tourism in the New Europe. The Challenges and Opportunities of EU Enlargement*, Cabi Publishing, Oxfordshire.
- Zeithmal V., Parasuraman A., Berry L. (1990), *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations*, The Free Press, New York.
- Zontek Z., Lipianin-Zontek E. (2010), *Strategie innowacji a współpraca na rzecz rozwoju turystyki w regionie*, wystąpienie w trakcie V Gremium Ekspertów Turystyki, Warszawa.
- Żemła M. (2010), *Wartość dla klienta w procesie kształtowania konkurencyjności obszaru recepcji turystycznej*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańskiego, Katowice.

Barbara Kamińska

Społeczna Akademia Nauk, Brodnica

Źródła finansowania sektora MSP

Financial Sources of SME Sector

Abstract. SME sector plays a great part in the overall condition of Polish economy. It is therefore arguable to seek ways in order to raise its competitiveness. However, to create optimal conditions for development and success of this group of enterprises, it is necessary to identify the limitations which impede their functioning.

The present case study elicits just the series of such limitations by paying special attention to financial constraints which rest upon a diminished access to capital. It also indicates the possibilities of acquiring the financial sources of SME sector.

1. Wprowadzenie

Sektor MSP spełnia ważną rolę w rozwoju polskiej gospodarki. Po pierwsze, stanowi wyraz rozwijających się działań przedsiębiorczych, o czym świadczy znaczący udział MSP w ogólnej liczbie przedsiębiorstw. Po drugie, zapewnia zatrudnienie wielu milionom ludzi. Po trzecie, tworzy znaczącą część PKB. Zasadne, zatem jest szukanie dróg podnoszenia jego konkurencyjności. Jednakże, aby można było stworzyć optymalne warunki rozwoju i sukcesu dla tej grupy przedsiębiorstw, konieczne jest rozpoznanie ograniczeń utrudniających ich funkcjonowanie.

W niniejszym opracowaniu wymieniono właśnie szereg takich barier, zwracając szczególną uwagę na barierę finansową, czyli niedostatek kapitałów własnych oraz trudności w pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania.

Celem artykułu jest wskazanie źródeł finansowania mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, bowiem jak podaje Skowronek-Mielczarek źródła typu: leasing, franchising, faktoring czy nawet unijne fundusze oraz dotacje i celowe subwencje są przez niektóre firmy zupełnie nieznane [Skowronek-Mielczarek 2007].

2. Rola sektora MSP w gospodarce

Pierwszy wkład sektora MSP można przypisać powojennemu rozwojowi gospodarczemu kraju. To on był wówczas zaczątkiem nowych przemysłów. Okres tej świetności nie trwał jednak długo. Ówczesna polityka w znacznym stopniu hamowała rozwój tego sektora. Dopiero lata osiemdziesiąte pozwoliły odrodzić się mu na nowo. Obecnie znaczenie społeczne i gospodarcze mikro, małych i średnich przedsiębiorstw jest sprawą bezsporną. Miernikami wkładu tych przedsiębiorstw w rozwój gospodarczy kraju jest ich udział w wytwarzaniu PKB, w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych oraz w zatrudnieniu.

W Polsce mały biznes odgrywa również ważną rolę w powstawaniu prywatnej własności środków produkcji, aktywnie uczestniczy w rozwoju infrastruktury ekonomicznej, koniecznej do efektywnego funkcjonowania systemu gospodarczego. Małe i średnie firmy odgrywają też ważną rolę w rozwoju regionów, pozwalając efektywniej wykorzystywać ich lokalny potencjał. Niewątpliwie, ta istotna rola sektora MSP w rozwoju gospodarczym kraju i wzroście jego konkurencyjności, wynika ze specyfiki i cech tych przedsiębiorstw. Przyjmuje się, że przedsiębiorstwa o mniejszych rozmiarach w wielu gałęziach przemysłu przetwórczego mogą szybciej reagować i to przy niższym koszcie na coraz szybsze tempo zmian poszukiwanych produktów i usług, procesów produkcyjnych oraz rynków. Stąd też są bardziej atrakcyjne dla agresywnych jednostek i coraz częściej działają w kooperacji z firmami międzynarodowymi [Raport PARP, 2004].

Safin, podkreślając rolę sektora MSP w gospodarce z punktu widzenia efektów wymienia [Banasiak 2011, s. 10–11]:

- efekt postępu technicznego (innowacyjność) – przewaga MSP nad dużymi przedsiębiorstwami polegająca m.in. na efektywności badań

i tempie ich wdrażania. Powyższe wynika z konieczności efektywnego wykorzystania ograniczonych zasobów i nacisku konkurencji;

- efekt zatrudnienia – MSP wnoszą duży wkład w powstawanie nowych miejsc pracy i jednocześnie dają większą pewność ich utrzymania niż duże;
- efekt ekologiczny – działalność MSP na środowisko ma charakter mniej agresywny i zdecentralizowany a ogólna szkodliwość oddziaływania jest mniejsza niż dużych firm;
- efekt makroekonomiczny – MSP wpływają na wzrost gospodarczy tworząc nowe miejsca pracy;
- efekt stabilizacyjny – MSP skuteczniej radzą sobie z kryzysem, recesją czy wahaniami koniunktury, co wynika z większej zdolności adaptacyjnej i elastyczności ich działania;
- efekt regionalnej decentralizacji – MSP mają mniejsze wymagania infrastrukturalne. Mogą powstać w miejscach, w których duże przedsiębiorstwa nie byłyby w stanie funkcjonować;
- efekt mobilizacji kapitałów – MSP wykorzystują najczęściej własne zasoby właściciela;
- efekt transformacyjny – MSP wspierają procesy transformacji rynkowej tworząc pozytywny obraz przedsiębiorczości.

3. Bariera finansowa na tle barier rozwoju sektora MSP

Powyższe rozważania dotyczące mocnych stron mikro, małych i średnich przedsiębiorstw pozwalają optymistyczne spojrzenie na dalszą ich przyszłość. Potwierdza to dotychczasowa praktyka wskazująca, iż rośnie w Polsce rola sektora MSP w rozwoju gospodarczym oraz jego konkurencyjność. Jednakże konieczne staje się umocnienie tej roli, to natomiast wymaga odpowiedniej polityki prowadzonej jednocześnie przez państwo, partnerów biznesowych, jak i osoby zarządzające tym sektorem.

Praktyka pokazuje, że funkcjonowanie mikro, małych i średnich przedsiębiorstw związane jest z pewnymi ograniczeniami utrudniającymi ich dalszy rozwój. Publikowane wyniki badań wielu autorów identyfikują ich wiele. Są to zarówno bariery wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Do

najczęściej wymienianych należą [Piątkowski 2009, s. 3; Starczewska-Krzysztozek 2008, s. 4]: brak kapitału, wysokie podatki, brak przejrzystości, jednoznaczności podatków pośrednich (VAT), ograniczenia prawno-administracyjne, nieelastyczne prawo pracy, brak środków pomocowych, niedostateczny popyt, brak wykwalifikowanych pracowników, problemy z kontrahentami, konkurencja ze strony uprzywilejowanych przedsiębiorstw, nieściągalność długów. Sułkowski natomiast oprócz wymienionych dodaje też: bariery kompetencyjne, bariery psychologiczne oraz bariery społeczno-kulturowe, dotyczące często przedsiębiorstw rodzinnych (niekompetentne osoby z rodziny na wysokich stanowiskach, wysoka rotacja kompetentnych pracowników zewnętrznych, nepotyzm, korupcja) [Sułkowski 2003, s. 444–445].

Wielu autorów analizując czynniki hamujące rozwój małych firm wskazuje na uwarunkowania organizacyjno-prawne, co jest uzasadnione. Niestabilność regulacji prawnych i ich częste nowelizacje przyczyniają się do nawarstwiania się zmian, stają się niejasne, a ich interpretacja jest możliwa tylko przy pomocy specjalistów, doradców itp., niewątpliwie wpływa to na wysokość kosztów prowadzenia działalności gospodarczej [Kochmańska 2009, s. 61].

Jednakże liczne wyniki badań, w tym również Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości wyraźnie wskazują, że w procesie prowadzenia działalności gospodarczej znacznie dotkliwiej odczuwane są przez przedsiębiorców bariery o charakterze finansowym. Zalicza się do nich: niskie zasoby kapitałowe podczas uruchamiania działalności, niewielkie możliwości pozyskiwania zewnętrznego finansowania ze względu na brak zabezpieczeń i wysokie koszty oraz skomplikowane procedury przy ubieganiu się o zewnętrzne zasilanie kapitałowe [Banasiak 2011, s. 14].

Należy nadmienić, że są to bariery występujące na szczeblu całej gospodarki. Zasadne zatem jest wskazanie barier ograniczających mniejsze firmy w skali lokalnej. W opinii przedsiębiorców poważną przeszkodą w rozwoju MSP jest utrudniony dostęp do zewnętrznych źródeł ich finansowania. Natomiast nowoczesne technologie, wprowadzanie nowych produktów wymaga nakładów finansowych. Chociaż obowiązek współfinansowania projektów kredytem zwiększył popyt na tego typu produkty bankowe, mimo to małe firmy pozostają nadal poza obszarem

zainteresowania większości banków. Dlatego też przedsiębiorcy oceniają je, jako instytucje nieprzyjazne, stawiające trudne warunki w zakresie zdolności kredytowej i oferujące drogie kredyty. Taka sytuacja powoduje, iż wśród właścicieli firm nadal utrzymuje się tendencja wykorzystywania przede wszystkim środków własnych. Przy niedofinansowaniu kapitałowym przedsiębiorstw jest to poważne ograniczenie możliwości ich rozwoju. W biznesie bowiem obowiązuje ogólna zasada, że przedsiębiorca powinien mieć wystarczające fundusze, aby pokryć wydatki na utrzymanie (eksploatację) oraz na koszty nadzwyczajne i inwestycje.

Znaczenie w funkcjonowaniu mikro, małych i średnich przedsiębiorstw i warunków, które utrudniają ich rozwój ma specyficzna gospodarka finansowa prowadzona przez właścicieli i kadre zarządzającą. Przejawia się ona w unikaniu przedsięwzięć kapitałochłonnych o dłuższym okresie zwrotu. Z reguły przedsiębiorcy nastawieni są na osiąganie efektów w krótkim okresie czasu, często nie dbają o stały wzrost i rozwój firmy. Obok niewydolności finansowej istotną przeszkodą są również bariery kompetencyjne. Zatem, aby przedsiębiorstwa mogły utrzymać przewagę konkurencyjną powinny inwestować zarówno w majątek rzeczowy, jak i w kapitał ludzki. Wszelkie zmiany w technice i organizacji mają niewątpliwie wpływ na rozwój firmy. Często wiążą się to ze zdobyciem nowych kwalifikacji, przestawieniem się na nowe metody pracy. Niskie kwalifikacje zawodowe i trudności z ich podniesieniem (mentalność społeczeństwa) są barierą, która przeciwdziała nowoczesnym zmianom. W związku z tym, konieczne jest wsparcie tego sektora poprzez ułatwienie dostępu do specjalistycznych usług doradczych i szkoleniowych, a także ich dofinansowanie.

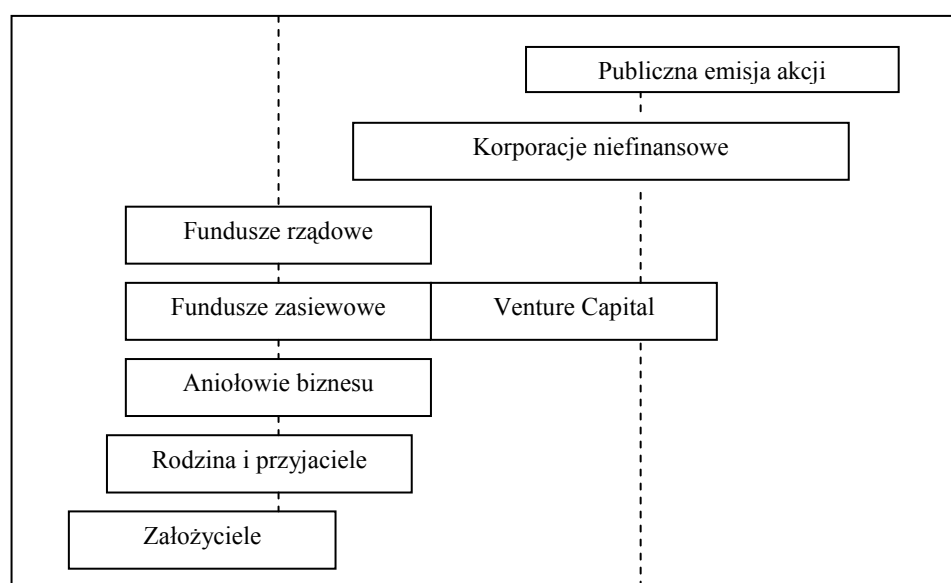
4. Możliwości pozyskiwania źródeł finansowania działalności MSP

Możliwości finansowania przedsiębiorstw można rozpatrywać z wielu punktów widzenia. Można dokonać ich podziału uwzględniając różnorodne kryteria. Podstawowym podziałem źródeł finansowania jest podział na źródła wewnętrzne i zewnętrzne oraz źródła własne i obce. Pierwsza klasyfikacja związana jest z metodami pozyskiwania kapitałów i nazywana jest

teorią hierarchii. Zakłada ona hierarchiczny dobór źródeł finansowania, przyjmując, że przedsiębiorstwa [Skowronek-Mielczarek 2007, s. 19–22]:

- preferują wewnętrzne źródła finansowania, czyli wygenerowane zyski, odpisy amortyzacyjne, wpływy ze sprzedaży;
- unikają nagłych zmian w wysokościach wypłacanych dywidend;
- jeśli zyski zatrzymane w przedsiębiorstwie są większe od potrzeb inwestycyjnych, spłacają swoje zobowiązania, a nadwyżki inwestują w łatwo zbywalne papiery wartościowe;
- jeśli wewnętrzne źródła finansowania są niewystarczające dla sfinansowania planowanych inwestycji, to w pierwszej kolejności zaciągają pożyczki, a dopiero po wyczerpaniu się tych możliwości zwiększają kapitały własne drogą pozyskiwania zewnętrznego dopływu.

Schemat 1. Źródło finansowania przedsiębiorstw a okres rozwoju



Okresy rozwoju:

Rozpoczęcie działalności → Wzrost → Dojrzałość

Źródło: A. Lumme, C. Mason, M. Suom 1998, s. 10, [w:] P. Karpuś, J. Węclawski 2003, s. 209.

Drugi podział źródeł finansowania opiera się na teorii substytucji i wyróżnia kapitały własne i obce. Mogą one być stosowane zamiennie. Najważniejsze jest jednak ustalenie ich proporcji. Praktyka pokazuje, że w fazie założycielskiej najpopularniejszym źródłem kapitału są przede wszystkim środki własne właściciela. Mają one tę zaletę, że właściciel samodzielnie nimi zarządza i sam decyduje o ich przeznaczeniu poza tym nie wymagają poręczeń i nie są obciążone odsetkami. Jednakże przyjmuje się, że w kolejnych fazach rozwoju firmy, oparcie działalności wyłącznie, czy w większości na kapitale własnym może spowodować spowolnienie jej rozwoju. Wówczas z pomocą powinien przychodzić kapitał obcy, pochodzący z zewnętrznych źródeł finansowania [Banasiak 2011, s. 17].

Wymienia się wiele form pozyskiwania źródeł finansowania skierowanych do sektora MSP. Popularnym źródłem długoterminowego finansowania różnych przedsięwzięć inwestycyjnych MSP jest **leasing**. Jest on formą uzyskiwania dóbr inwestycyjnych (maszyny, urządzenia, środki transportu) na podstawie długoterminowej umowy, w której dawca zobowiązuje się oddać do dyspozycji biorcy określone dobra w zamian za ustalone opłaty. Forma ta pozwala przyspieszyć rozwój firmy nie angażując natychmiastowo znacznego jej kapitału. Istnieje wiele rodzajów oraz form transakcji leasingowych. Wybór odpowiedniej formy najczęściej związany jest z celem leasingu, sposobem finansowania, charakterem umowy lub też okresem jej obowiązywania. Jednakże w praktyce gospodarczej największe znaczenie ma: leasing zwrotny, leasing operacyjny, leasing finansowy [szerzej: Okręglicka 2004].

Specyficzną formą wykorzystywania długoterminowych źródeł finansowania jest **franchising**. Umowa franchisingu najczęściej traktowana jest jako substytucyjne źródło finansowania rozwoju przedsiębiorstwa. Zazwyczaj dawcą jest firma o znaczącej marce, która firmuje działalność biorcy. Dzięki temu ma on możliwość wzmocnienia pozycji na rynku wobec konkurencji. Jednakże, aby móc skorzystać z omawianego źródła finansowania trzeba mieć dobry pomysł na działalność gospodarczą aby wzbudzić zainteresowanie biorców. Dla aktywnych przedsiębiorców franchising może stanowić określoną strategię rozwoju, jak i źródło bieżących dochodów [Skowronek-Mielczarek 2007, s. 96].

Formą długoterminowego finansowania MSP, szczególnie firm innowacyjnych jest **venture capital**. Polega na udostępnieniu przedsiębiorcy w fazie początkowej lub rozwojowej, nieoprocentowanego kapitału bez konieczności posiadania materialnych zabezpieczeń. Fundusze venture capital pozwalają na szybsze wdrożenie innowacyjnych przedsięwzięć, nawet obarczonych dużym ryzykiem. Finansowanie działalności przedsiębiorstw w ramach omawianego źródła zawiera się najczęściej w następujących rozwiązaniach:

- spółka venture capital wyposaża daną firmę w kapitał własny w formie udziałów. Istotne jest to, że nie wymaga zabezpieczenia oraz oprocentowania;
- spółka venture capital odpowiada za działalność tylko do wysokości wniesionych wkładów;
- spółka venture capital jest zobowiązana do pomocy w zarządzaniu firmą;
- dążenia do maksymalizacji zysków, w szczególności dotyczy zysków długoterminowych, związanych ze wzrostem wartości rynkowej przedsiębiorstwa.

Należy nadmienić, że w ramach finansowania venture capital stosowane są pewne techniki wchodzenia funduszu inwestycyjnego w daną firmę. Węclawski wymienia: *management buy-out* (MBO) – tzw. wykup menedżerski, jest formą zakupu przedsiębiorstwa przez menedżerów wewnętrznych; *management buy-in* (MBI) – oznacza zakup przedsiębiorstwa przez menedżerów zewnętrznych.

Kolejną techniką finansowania w ramach omawianego źródła jest wykup wspomagany – *leveraged buy-in* (LBI), który polega na akwizycji przedsiębiorstwa przy pomocy kapitału obcego, służącego do opłacania ceny zakupu firmy. Zazwyczaj jego spłata pochodzi z bieżących nadwyżek finansowych [szerzej: Węclawski 1997; Skowronek-Mielczarek 2007, s. 52–56].

Na polskim rynku w ostatnich latach pojawili się **aniołowie biznesu** – prywatni inwestorzy gotowi zainwestować własne środki na realizację innowacyjnych pomysłów przedsiębiorstw. Aniołowie biznesu częściej inwestują w fazę zasiewów i fazę ekspansji w rozwoju przedsiębiorstwa. Ich celem jest osiągnięcie zysku, jak też możliwość partycypacji w zarządzaniu.

Kolejnym źródłem długoterminowego finansowania mogą być **obligacje**. Należy jednak nadmienić, że niestety jest to źródło słabo dostępne dla mniejszych firm. Podobnie mniej popularnym źródłem pozyskiwania kapitału przez MSP jest **giełda** [Skowronek-Mielczarek 2007, s. 52–91].

Popularnym narzędziem wspierania MSP jest **pomoc publiczna**. Nie jest ona precyzyjnie zdefiniowana w konkretnym traktacie. Na to pojęcie składają się regulacje zawarte w wielu aktach prawnych dotyczących różnych sektorów gospodarki czy regionów. Na gruncie aktualnie obowiązujących unormowań pomoc publiczna definiowana jest, jako przyzporzenie korzyści finansowych (bezpośrednio lub pośrednio) określonego przedsiębiorcy w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, w wyniku, czego następuje wzmocnienie jego pozycji w stosunku do konkurentów. Wyodrębnia się trzy rodzaje pomocy: regionalną, horyzontalną oraz pomoc w sektorach uznanych za wrażliwe. Pomoc regionalna i horyzontalna skierowana jest głównie do MSP.

Pomoc regionalna ma na celu długookresowe pobudzenie obszarów rozwoju o poziomie PKB na jednego mieszkańca niższym niż 75% średniego PKB na jednego mieszkańca w Unii Europejskiej.

Pomoc horyzontalna jest wsparciem udzielanym między innymi na: rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, ochronę środowiska, szkolenia na potrzeby określonych przedsiębiorstw, bezpośrednio związane z rozwojem ich firm.

Ogólnie, można uznać, że oferta wymienionych źródeł finansowania przedsiębiorstw jest bogata, niestety zarządzający firmami sektora MSP nie zawsze mają informacje, gdzie jej szukać. Dlatego też ważna jest edukacja kadr w zakresie poszukiwania potencjalnych źródeł finansowania, jak też w ogóle wsparcia. Analiza wszystkich narzędzi wsparcia wymaga oddzielnego studium. Podobnie obszernego opisu wymaga analiza skutków udzielanej przez państwa pomocy dla tegoż sektora. Zdarza się, że oferowana pomoc szczególnie z Unii Europejskiej, nie zawsze znajduje w pełni efektywne wykorzystywanie, a związane z nią oczekiwania często nie odpowiadają rzeczywistym realiom. Z drugiej strony należy nadmienić, że, że w krajach o znacznie silniejszych i dłuższych niż w Polsce tradycjach przedsiębiorczości, wszechstronna pomoc na rzecz sektora MSP zarówno ze strony państwa, jak też wielu innych

instytucji jest nieporównywalnie większa. Znacznie lepszy wobec przedsiębiorców i działalności gospodarczej jest tam również społeczny klimat. Duża ilość inicjatyw gospodarczych pozwala szybciej i łatwiej pokonywać trudności i lepiej przystosowywać się do nowych warunków gospodarczych [Oleksyn 2003, s. 4–5].

5. Factoring jako forma finansowania przedsiębiorstw

Factoring został stworzony z myślą o obsłudze firm z niewielkim kapitałem własnym, które sprzedają swoje towary lub usługi z wydłużonym terminem płatności, niestety usługa ta, chociaż nie jest nowością, na naszym rynku ciągle nie jest dobrze znana wśród małych przedsiębiorstw, do których de facto jest kierowana. Niewątpliwie na taki stan rzeczy może wpływać błędna interpretacja tej usługi rozumiana, jako metoda odzyskiwania należności lub wykupu długów.

Tymczasem faktoring jest to technika zabezpieczająca bieżące finansowanie działalności przedsiębiorstwa połączone ze świadczeniem określonych usług finansowych. Dokładniej rzecz ujmując jest to rodzaj działalności finansowej, polegającej na wykupie nieprzeterminowanych wierzytelności przedsiębiorstw, należnych im od odbiorców z tytułu dostaw lub usług połączonej z finansowaniem klientów oraz świadczeniem na ich rzecz dodatkowych usług. Często traktowany jest, jako alternatywne w stosunku do kredytu obrotowego oraz handlowego źródło finansowania cyklu rozliczeniowego między dostawcą i odbiorcą [Skowronek-Mielczarek 2007, s. 117].

Wokół genezy faktoringu istnieją pewne sprzeczności wśród naukowców. Jedni uważają, że faktoring jest instytucją nową inni twierdzą, iż faktoring znany był już w XIV wieku. Jednak specjalną konwencję o faktoringu międzynarodowym uchwalono dopiero w 1988 roku w Ottawie.

Początkowo faktoring polegał na przyjmowaniu towarów od wytwórców i przypominał dzisiejszy komis. Kolejnym krokiem ewolucyjnym instytucji faktoringu było finansowanie dostawców towarów, a następnie dyskonto oraz ściąganie wierzytelności pieniężnych z przyjęciem ryzyka [www.factoring.org].

W toku rozwoju faktoringu, czynności faktora stopniowo wzbogacały się obejmując:

- usługi księgowe,
- wypłacanie zaliczek pieniężnych na poczet przyszłych należności,
- udzielanie pożyczek na środki obrotowe do dalszej produkcji,
- przyjmowanie ryzyka wypłacalności dłużnika,
- ocenę wiarygodności kredytowej dłużników.

Obecnie można stwierdzić, że faktoring spełnia takie funkcje, jak:

- finansuje bezsporne i wymagalne należności,
- prowadzi sprawozdawczość i konta dłużników,
- egzekwuje należności,
- ubezpiecza ryzyko zapłaty.

Niektóre instytucje faktoringowe oferują także wiele innych usług, jak na przykład: reklama, marketing czy składowanie towarów. W praktyce faktoring występuje w kilku wariantach [Kreczmańska 1997, s. 29].

Według umiejscowienia ryzyka niewypłacalności dłużnika rozróżnia się:

- faktoring pełny (właściwy),
- faktoring niepełny (niewłaściwy).

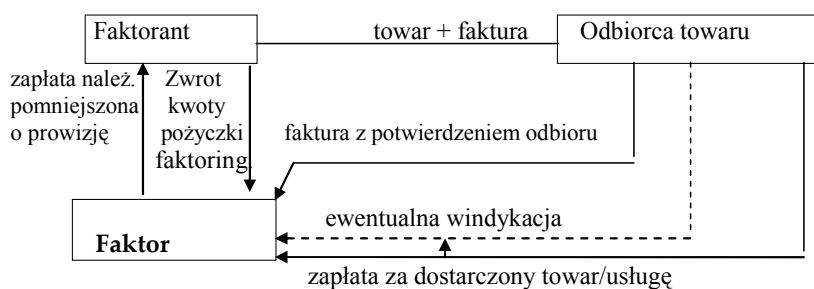
W przypadku **faktoringu pełnego** chodzi o umowę faktoringu, w której strony dokonując przelewu wierzytelności, jednocześnie postanawiają, że ryzyko wypłacalności dłużnika obarczać będzie odtąd faktora. Oznacza to, że z momentem zawarcia umowy o faktoring właściwy, faktor odpowiada również za to, że odbiorca towarów lub usług wykona ciążące na nim zobowiązania. W ten sposób faktor zabezpiecza przedsiębiorcę, który sprzedał lub dostarczył określony towar odbiorcy lub spełnił określoną usługę, przed niewypłacalnością dłużnika. W następstwie zawarcia umowy faktoringu właściwego dochodzi do definitywnego przeniesienia danej wierzytelności z przedsiębiorcy na faktora (schemat 2).

Do odmian faktoringu właściwego należy także faktoring eksportowy i międzynarodowy [Marciniak 2004, s. 248].

Faktoring niepełny (schemat 3) różni się od faktoringu pełnego tym, iż ryzyko wypłacalności dłużnika nie przechodzi na faktora. A zatem,

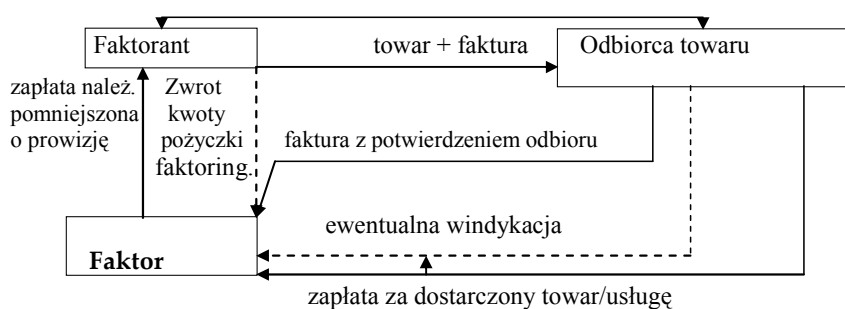
będący przedmiotem faktoringu niewłaściwego przelew wierzytelności ze sprzedawcy lub usługodawcy nie jest definitywny. Oznacza to, że w razie stwierdzenia niewypłacalności dłużnika, wierzytelność będąca przedmiotem umowy wraca do sprzedawcy. Ten rodzaj faktoringu sprowadza się do umowy pożyczki, w której sprzedawca występuje w roli pożyczkobiorcy, zaś faktor - pożyczkodawcy. Przyjmując tę koncepcję można by nazwać go w konsekwencji faktoringiem „pożyczkowym” lub „kredytowym”.

Schemat 2. Faktoring pełny



Źródło: Faktoring – specjalistyczna forma finansowania przedsiębiorstw. Materiały szkoleniowe, Międzynarodowa Szkoła Bankowości i Finansów w Katowicach 1995.

Schemat 3. Faktoring niepełny
windykacja należności za towar/usługę



Źródło: Faktoring – specjalistyczna forma finansowania przedsiębiorstw. Materiały szkoleniowe, Międzynarodowa Szkoła Bankowości i Finansów w Katowicach 1995.

Kolejny wariant, to podział według sposobu wypłacania środków pieniężnych. Rozróżnia on:

- faktoring awansowy, gdzie faktor wypłaca ustalony w indywidualnej umowie procent odkupionej wierzytelności, a pozostała część stanowi fundusz gwarancyjny. Zostaje on zwrócony faktorantowi po odzyskaniu środków od odbiorcy;
- faktoring dyskontowy, gdzie faktor wypłaca od razu całą sumę pomniejszoną o ustalone w umowie koszty i prowizję.

Popularny jest też podział ze względu na miejsce działalności podmiotów uczestniczących w transakcji i dzieli faktoring na krajowy (zawiera wszystkie formy pod warunkiem, że dotyczą transakcji na rynku krajowym) i międzynarodowy (stosowany w obrocie zagranicznym).

Zalety i korzyści faktoringu [Kreczmańska 1997, s. 3–4]:

- możliwość finansowania firm, które nie mają szans na uzyskanie kredytu;
- prostsza niż przy kredycie procedura załatwiania formalności,
- możliwość przeniesienia – częściowo lub całkowicie – ryzyka wypłacalności na dłużnika faktora;
- pojawienie się trzeciego podmiotu – faktora – w stosunkach między kontrahentami działa dyscyplinująco na terminowość wzajemnych rozliczeń,
- faktor ma większe możliwości ściągania należności niż dostawca towarów bądź usług (odpowiednie środki finansowe, specjalnie przeszkoleni w tym celu pracownicy, itp.);
- możliwość korzystania z usług związanych z faktoringiem (m.in.: prowadzenie ksiąg handlowych i rachunkowych, inkaso i monitorowanie należności, opracowywanie strategii rozwoju firmy);
- kierownictwo firmy może skupić się na podstawowej działalności firmy, czyli na produkcji lub sprzedaży, po zmniejszeniu pracochłonności obsługi wierzytelności.

Ogólnie rzecz ujmując posłużenie się instytucją faktora powoduje szybsze uzyskanie środków pieniężnych przez wierzycieli. Sprawia, że sprzedawcy czy usługodawcy mogą otrzymać należną im kwotę, zanim stanie się ona wymagalna. Co więcej, unikają oni wtedy różnego rodzaju możliwych komplikacji, związanych ze ściągalnością należności, a w szcze-

gólności z możliwą opieszałością dłużnika w zapłacie. Pozyskane wcześniej od faktora należności, sprzedawcy bądź usługodawcy mogą przeznaczyć do dalszego obrotu gospodarczego, co zwiększa ich aktywa i rekompensuje wielkość prowizji, którą uiścili faktorowi. Podobnie jest w przypadku firm eksportowych. Zawierając umowę faktoringu przenoszą oni swoje wierzytelności na faktora w rezultacie czego w stosunkowo krótkim czasie (z reguły w ciągu kilku dni roboczych) mogą otrzymać blisko 80% wartości posiadanych należności zagranicznych brutto. Pozostałą część należności otrzymują po dokonaniu zapłaty przez importera [Najlepszy 2001, s. 168–169].

Jednakże należy też zaznaczyć, że faktoring nie jest panaceum na wszystkie gospodarcze, a zwłaszcza finansowe kłopoty przedsiębiorstwa. Korzystanie z tej usługi wiąże się również z pewnym ryzykiem, jak np.:

- zerwanie więzi między producentami a odbiorcami towarów, co za tym idzie negatywny wpływ na jakość produktów,
- popadnięcie w zbytnią zależność od nowego partnera – faktora (przekazywanie informacji na temat sytuacji ekonomiczno-finansowej faktoranta, jego planów rozwoju, strategii działania itp.)

Jednak mimo wskazanych wad faktoring daje znacznie większe poczucie bezpieczeństwa niż inkaso lub nawet akredytywa. Faktor jest wprowadzie kimś zewnętrznym w stosunku do przedsiębiorstwa, niemniej określone interesy ekonomiczne, a zwłaszcza nastawione na zysk sprawiają, że przynajmniej na tej płaszczyźnie interesy sprzedawcy lub usługodawcy prowadzącego określone przedsiębiorstwo przemysłowe lub usługowe oraz faktora, prowadzącego przedsiębiorstwo faktoringowe, zbiegają się ze sobą pod wieloma względami. Sprawia to, że faktor, realizując własne interesy, przyczynia się do lepszego funkcjonowania firmy.

Korzystanie z faktoringu nie zmniejsza wiarygodności przedsiębiorstwa. Nie zmienia również niczego w relacjach firmy z jej odbiorcami. Wręcz odwrotnie poprawia przepływy finansowe i pomaga w zmniejszeniu zobowiązań. Dłużnicy mogą liczyć na dłuższe terminy płatności lub inne zachęty ze strony dostawców. Niestety brak jasnych regulacji prawnych stanowi zagrożenie dla rozwoju tego rynku. Zakazy cedowania wierzytelności, wprowadzane arbitralnie przez działające w Polsce wielkie sieci handlowe oraz dostęp do wymiany danych o niesolidnych

dłużnikach ogranicza korzystanie z tej usługi. Jednak mimo tych problemów faktoring zyskuje na znaczeniu. Sukcesywnie przybywa firm, które szukają nowych rynków zbytu w krajach unijnych i chcą swoją bieżącą działalność finansować właśnie poprzez faktoring. Na polski rynek wchodzi też nowe firmy faktoringowe, co w niedługim czasie powinno zaowocować zróżnicowaniem oferowanych usług.

6. Podsumowanie

Problemy, z którymi borykają się małe i średnie przedsiębiorstwa znacznie osłabiają ich kondycję, jednak należy przyznać, że są one efektywne pomimo tak wielu ograniczeń, o których wspomniano dokonując ich charakterystyki. Potwierdzają to liczne publikacje udowodniając, iż rola małych przedsiębiorstw w rozwoju otoczenia, w jakim działają jest bardzo duża. Mają one swój udział w zachodzących zmianach strukturalnych kraju, poprzez inicjowanie nowych dziedzin produkcji i rodzajów usług. Wnoszą istotny wkład w tworzenie miejsc pracy. Powodują wzrost dochodów ludności, co wpływa także na ogólny rozwój gospodarczy. Poza tym stanowią bazę demokratycznego porządku społeczno-ekonomicznego. Można więc podkreślić, że pełnią istotną funkcję gospodarczą oraz mają swoje odzwierciedlenie w życiu społecznym i ekologicznym [Małecka 1999, s. 12; Skowronek-Mielczarek 2007, 7–9].

Jeżeli MSP mają nadal wносить swój wkład w rozwój gospodarczy kraju, należy stworzyć im dogodne warunki, w szczególności finansowe, gdyż konkurencyjność gospodarki jest wypadkową zachowań zarówno samych przedsiębiorstw, jak też ich partnerów biznesowych zarówno państwowych i prywatnych. Oznacza to, że należy zwrócić baczniejszą uwagę na tworzenie spójnej polityki rozwoju przedsiębiorczości, która powinna być realizowana jednocześnie na trzech poziomach – krajowym, regionalnym i lokalnym. Rozwój omawianych przedsiębiorstw w znacznej mierze zależy od wielkości kapitału, który pochodzi ze źródeł własnych, jednak jak pokazują praktyki niewystarczających. Stąd też istotne jest wykorzystywanie zewnętrznych źródeł finansowania, które oferuje rynek finansowy. W niniejszym artykule pokazano, iż współcześnie stwarza on wiele możliwości pozyskiwania zewnętrznych kapitałów na finansowanie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw.

Bibliografia

- Banasiak. A. (2011), *Bariera finansowa na tle barier rozwoju przedsiębiorstw sektora MSP*, [w:] Jackiewicz A. *Finanse i rachunkowość w zarządzaniu współczesnym przedsiębiorstwem-Teoria i praktyka*, Wydawnictwo SWSPiZ, Łódź, za: Safin K (red.) (2008), *Zarządzanie małym i średnim przedsiębiorstwem*, Wydaw. AE we Wrocławiu, Wrocław.
- Bućko J. Filipowicz J, Wąsik L.T. (2000), *Ekonomika przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom.
- Factoring-specjalistyczna forma finansowania przedsiębiorstw* (1995), Materiały szkoleniowe, Międzynarodowa Szkoła Bankowości i Finansów w Katowicach, Katowice.
- Fournier Ch. (1993), *Techniki zarządzania małym i średnim przedsiębiorstwem. Podejście praktyczne*, Poltext, Warszawa.
- Głogowski E., Munch M. (1994), *Nowe usługi finansowe*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Jonasz E. (2004), *Factoring jako jedna z metod finansowania przedsiębiorstw na polskim rynku finansowym*, Wydawnictwo Promotor, Warszawa.
- Kreczmańska K. (1997), *Factoring w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Bart.
- Konieczny O., Schmidtko R. (2007), *Inwestycja w kadry. Perspektywa małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo WYG International Sp. z o.o., Kraków.
- Kochmańska M. (2009), *Barier rozwoju małych i średnich firm*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu, Sosnowiec.
- Karpuś P, Węclawski J. (2003), *Rynek finansowy*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Małecka E. (1999), *Znaczenie małych firm w okresie transformacji*, „Gospodarka w Teorii i Praktyce” Nr 1(4).
- Marciniak-Neider D. (2004), *Rozliczenia w handlu zagranicznym*, PWE, Warszawa.
- Marek S. (1994), *Podstawy ekonomiki przedsiębiorstwa*, Wyd. AAR, Zielona Góra.
- Najlepszy E. (2001), *Zarządzanie finansami międzynarodowymi*, PWE, Warszawa.
- Oleksyn T. (2003), *Zarządzanie potencjałem pracy w małych i średnich przedsiębiorstwach-istota, specyfika, wyzwania*, w: „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”.
- Piątkowski W. (2009), *Barier rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, (2004), PARP, Warszawa.
- Starczewska-Krzysztozek M. (2008), *Barier rozwoju małych przedsiębiorstw w Polsce*, „Indos – zagadnienia społeczno-gospodarcze”, nr 2.
- Sułkowski Ł. (2003), *Barier rozwoju przedsiębiorstw rodzinnych*, Wyd. AE Katowice, Katowice.
- Tokarski M. (2005), *Factoring w małych i średnich przedsiębiorstwach: forma krótkoterminowego finansowania działalności*, Oficyna Ekonomiczna Kraków.
- Węclawski J. (1997), *Venture capital. Nowy instrument finansowania przedsiębiorstw*. Warszawa.

Roman Lewandowski

Wojewódzki Szpital Rehabilitacyjny dla Dzieci w Ameryce

Narzędzia doskonalenia jakości w ochronie zdrowia

Health care quality improvement tools

Abstract. The article presents comparison of three most frequently used quality management systems in the Polish health care organizations, the family of ISO 9000 norms, EFQM Excellence Model and Monitoring Centre Quality Accreditation in Health Care for their impact on improving the quality of medical services, divided into six dimensions of quality: quality of the structure, quality of processes, quality of clinical outcomes, efficiency, patient satisfaction and continuity of care. Based on the available literature on the subject and experience of the author coverage of various dimensions of quality through quality management systems was evaluated. Examples of quality indicators of clinical outcomes are also presented.

1. Wstęp

Jakość w ochronie zdrowia może być postrzegana z różnych perspektyw, np. jako jakość systemu ochrony zdrowia, czyli sumy jakości usług zdrowotnych, które pacjenci otrzymują w trakcie pojedynczych kontaktów z placówkami medycznymi i współdziałania poszczególnych świadczeniodawców w przypadku, gdy proces leczenia wymaga udziału kilku jednostek. Jakość współdziałania z kolei jest funkcją płynności przekazywania pacjenta pomiędzy placówkami należącymi do tego samego lub różnych poziomów leczenia (np.: podstawowej opieki zdrowotnej, ambulatoryjnej opieki specjalistycznej, lecznictwa szpitalnego na pozio-

mie podstawowym i klinicznym) oraz dostępności pacjentów do tych usług, wynikającej ze sposobu finansowania i długości kolejek.

Jakość w ochronie zdrowia jest widziana inaczej przez pacjentów, inaczej przez publicznego płatnika i instytucje rządowe a jeszcze inaczej przez prywatnego ubezpieczyciela. Nawet pracownicy tej samej organizacji zwracają uwagę na inne aspekty jakości w zależności od wykonywanego zawodu. Klinicyści mogą definiować jakość z perspektywy wyposażenia szpitala w aparaturę medyczną, wielkości sal zabiegowych; instytucje rządowe mogą definiować jakość jako dobro publiczne poprawiające wskaźniki zdrowotności; płatnik publiczny definiuje jakość w publikowanych wymogach, które dotyczą minimalnej liczby personelu oraz jego kompetencji, dostępności do usług (godziny otwarcia, możliwość dojazdu) i czasu pobytu w placówce a także wiąże te cechy z wyceną usług; z kolei płatnik prywatny określa jakość jako zadowolenie klientów, procent ponownie ubezpieczających się i udział w rynku oraz wskaźnik zatrzymania zysku ze składki. Pacjenci natomiast mogą definiować jakość jako wynik procedury medycznej (poprawa zdrowia), ale również poprzez pryzmat uprzejmości i empatii personelu, szybkości reakcji na ich potrzeby, czasu, który poświęcą im pracownicy.

Ponadto, pacjenci w systemie ubezpieczeniowym, gdzie za usługi zdrowotne płaci tzw. „trzecia strona” nie wiążą jakości z ceną usługi, co potęguje wymagania. Tak więc ustalenie jednego, powszechnie akceptowanego modelu oceny jakości jest trudne.

Celem niniejszego artykułu jest ewaluacja modeli zarządzania jakością stosowanych w polskich placówkach ochrony zdrowia pod kątem ich wpływu na poszczególne wymiary jakości usług medycznych oraz wskazanie potencjalnych obszarów usprawnień.

2. Modele jakości w ochronie zdrowia

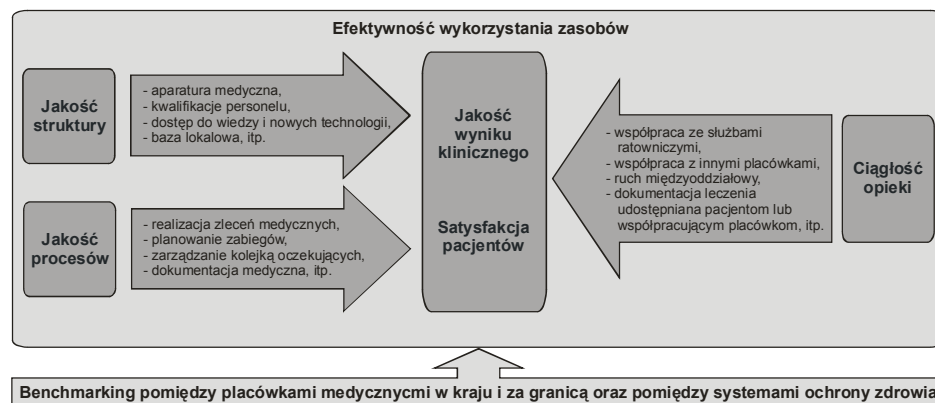
Pierwszym nowoczesnym i kompleksowym konceptem jakości usług zdrowotnych był model opracowany przez Avedisa Donabediana, który wyodrębnił trzy główne jej elementy: jakość struktury, jakość procesów i jakość wyników (Donabedian 1966, s. 166–206). Jakość struktury to wa-

runki realizacji usług, na które składają się: jakość i ilość pomieszczeń, wyposażenie i aparatura medyczna, zasoby ludzkie, ich wykształcenie i umiejętności. Procesy to działania wykonywane we właściwym czasie i kolejności z użyciem właściwych narzędzi i metod. Wynik to przede wszystkim jakość uzyskanego rezultatu medycznego, czyli stopień zbliżenia się do optymalnego efektu leczenia jaki można uzyskać wykorzystując dostępną w danym czasie wiedzę medyczną i biorąc pod uwagę stan pacjenta. W następnych latach w modelach jakości uwzględniono dodatkowo satysfakcję pacjenta. Nie powinno się też rozważać zagadnień jakości bez poruszania sfery kosztów i związanej z nimi efektywności. Rozpatrując jakość usług medycznych w szerszym kontekście poza ramami pojedynczej organizacji, powinno się uwzględniać ciągłość opieki, czyli płynność, z jaką pacjent przenoszony jest pomiędzy poszczególnymi placówkami medycznymi w przypadku, gdy proces jego leczenia tego wymaga.

Ponadto, mierząc poziom jakości usług medycznych w poszczególnych placówkach, należy ją porównywać nie tylko w obrębie jednego kraju, ale z najlepszymi organizacjami na świecie. O ile to możliwe, w procesie benchmarkingu trzeba brać pod uwagę całe systemy ochrony zdrowia i w tym kontekście mierzyć uzyskiwane rezultaty kliniczne, gdyż na przykład skuteczniejsza profilaktyka i sprawniejsza podstawowa opieka zdrowotna może wpływać na lepsze rezultaty całej branży.

W większości rozwiniętych krajów istnieje co najmniej jedna organizacja, która zajmuje się akredytacją lub certyfikacją placówek ochrony zdrowia. Na przykład w Niemczech funkcjonuje kilka takich organizacji: KTQ (Kooperation für Transparenz und Qualität im Krankenhaus) & ProCumCert, QMK (Qualitätsmodel Krankenhaus), AMIQ (Asklepios-Modell für Integriertes Qualitätsmanagement), JCAHO (standard amerykański) (Tomalka 2006, s. 79).

Rys. 1. Model jakości usług medycznych



Źródło: Opracowanie własne.

W Polsce placówki ochrony zdrowia wykorzystują najczęściej trzy modele zewnętrznej oceny jakości: Akredytację Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia z siedzibą w Krakowie (tzw. Akredytacja CMJ), rodzinę norm ISO 9000 oraz Model Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (European Foundation for Quality Management – EFQM).

3. Program Akredytacji Szpitali CMJ

Istotnym krokiem naprzód na drodze do poprawy jakości w organizacjach ochrony zdrowia w Polsce było powołanie w 1994 roku przez Ministra Zdrowia Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia z siedzibą w Krakowie. Organizacja ta wprowadziła pierwszy dedykowany placówkom ochrony zdrowia system zewnętrznej ich oceny. W pierwszej wersji „Program Akredytacji Szpitali” zawierał 209 standardów, które zostały opracowane przy udziale polskich organizacji rządowych, samorządów zawodów medycznych, stowarzyszenia menadżerów ochrony zdrowia i środowisk naukowych. W stworzeniu polskiego programu akredytacji szpitali wydatny udział miały również instytucje amerykańskie: United States Agency for International Development (USAID) oraz wymieniana wcześniej JCAHO (Kutaj-Wąsikowska 1999).

Kolejną zaktualizowaną wersję standardów wprowadzono do praktyki w 2009 roku. Dodano nową kategorię „diagnostyka obrazowa”, znaczną część standardów dostosowano do obecnie panujących przepisów oraz do zmian, które zaszły w technologiach medycznych. Nieznacznie zwiększono również liczbę standardów (Ośrodek Akredytacji Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia 2008).

W roku 2008 roku podniesiono status akredytacji, wcześniej była ona przyznawana przez Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia, obecnie, na mocy ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o akredytacji w ochronie zdrowia (Dz. U. 2009 nr 52, poz. 418), akredytacji udziela minister właściwy do spraw zdrowia na wniosek Rady Akredytacyjnej działającej przy Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia w Krakowie.

W procesie akredytacji podstawowe znaczenie mają standardy, ich zasadniczą cechą jest opisywanie wzorca oczekiwanego działania lub efektu w określonym obszarze. W swoim założeniu Akredytacja opiera się na maksymalnych wymogach, co oznacza, że standardy są tak tworzone, aby ich osiągnięcie wymagało od szpitali podjęcia pracy i wysiłku przy spełnianiu zawartych w nich wymagań. Standardy nie zawierają ogólnych wytycznych, które mogą być stosowane w organizacjach różnego rodzaju, lecz są to jednoznaczne wymogi dotyczące działalności leczniczej prowadzonej w szpitalach, które należy spełniać co najmniej w 75%, aby otrzymać akredytację.

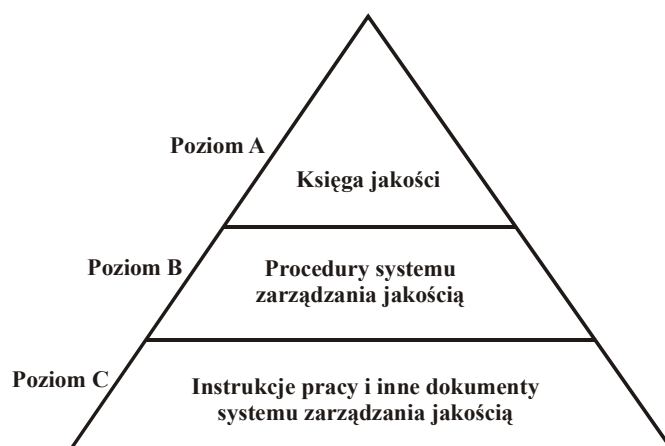
Z uwagi na swój woluntarystyczny charakter, koszty wdrożenia i brak istotnych zachęt dla jednostek medycznych, liczba placówek akredytowanych jest wciąż niewielka, znacznie poniżej 10% wszystkich placówek stacjonarnych w Polsce. Z badań przeprowadzonych w 2008 roku wynika, że było ich niecałe 5%, czyli 72 placówki akredytowane (Kautsch M., R. Lewandowski 2009, s. 13), zaś w połowie roku 2010, akredytowanych było 87 jednostek¹. Centrum Monitorowania Jakości stworzyło też standardy dla podstawowej opieki zdrowotnej, ale w tym przypadku odsetek certyfikowanych jednostek jest znikomy, wynoszący ułamek procenta (Kautsch M., R. Lewandowski 2009, s. 13).

¹ Portal Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia <http://www.cmj.org.pl/akredytacja/certyfikaty.php> (odczyt: 06.06.2010).

4. System zarządzania jakością zgodny z rodziną norm ISO 9000

Rodzina norm ISO 9000 oparta jest na ośmiu ogólnych zasadach zarządzania jakością² i składa się z 17 dokumentów³, w których skład wchodzi normy podstawowe oraz normy uzupełniające; specyfikacje techniczne i raporty techniczne wspomagające normy podstawowe, zawierające wytyczne dotyczące specyficznych zagadnień w ramach systemu zarządzania jakością. Podstawowe znaczenie dla organizacji chcących się certyfikować ma norma ISO 9001 gdyż to ona zawiera wytyczne za zgodność, z którymi uwierzytelnia się systemy zarządzania jakością. Pozostałe normy mają charakter uzupełniający, wyjaśniający i pogłębiający.

Rys. 2. Zalecana hierarchia dokumentacji systemu zarządzania jakością zgodnego z rodziną norm ISO 9000



Źródło: Opracowano na podstawie: *Raport Techniczny ISO/TR 10013 „Wytyczne dotyczące dokumentacji systemu zarządzania jakością”*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2002.

² Portal International Standardisation for Organizations http://www.iso.org/iso/iso_catalogue/management_standards/iso_9000_iso_14000/qmp/qmp-8.htm (odczyt: 10.06.2010).

³ Portal Polskiego Komitetu Normalizacyjnego <http://www.pkn.pl/index.php?m=download&debug=off&id=7680> (odczyt: 10.06.2010).

Norma PN-EN ISO 9001:2009 jest systemem ogólnych wymagań, które odnoszą się do ustanowienia, udokumentowania, wdrożenia i utrzymania systemu zarządzania jakością oraz ciągłego doskonalenia jego skuteczności. Norma w ramach podejścia procesowego wymaga od organizacji następujących działań (Polska Norma PN-EN ISO 9001:2009):

- zidentyfikowania procesów potrzebnych w systemie zarządzania jakością,
- określenia sekwencji i wzajemnego oddziaływania procesów,
- określenia kryteriów i metod niezbędnych do zapewnienia skuteczności przebiegu i nadzorowania procesów,
- monitorowania, mierzenia i analizowania zidentyfikowanych procesów,
- wdrażania działań niezbędnych do osiągnięcia zaplanowanych wyników i doskonalenia tych procesów.

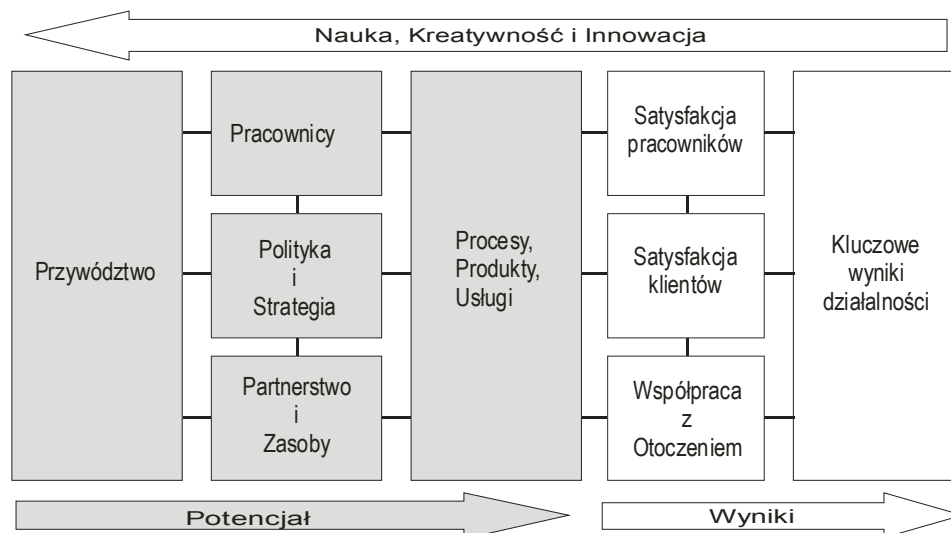
Doskonalenie systemu zarządzania jakością jest również traktowane jako jeden z procesów i podlega tym samym rygorom, co pozostałe. Ponadto, norma szczegółowo określa zalecenia dotyczące struktury i typów dokumentów, występujących w systemie zarządzania jakością. Należą do nich: polityka jakości i cele dotyczące jakości, księga jakości, udokumentowane procedury, instrukcje pracy, formularze, plany jakości, specyfikacje, dokumenty zewnętrzne oraz zapisy. Został wydany Raport Techniczny ISO/TR 10013 „Wytyczne dotyczące dokumentacji systemu zarządzania jakością”, który szczegółowo określa zalecenia dotyczące dokumentacji ISO i jej hierarchii. Przedstawiona na rysunku 2 hierarchia dokumentacji ISO może mieć różną liczbę poziomów, w zależności od potrzeb i wielkości organizacji. Poziom A zawiera opis systemu zarządzania jakością zgodnie z polityką jakości i jej celami. Poziom B zawiera opis procesów i działań oraz ich wzajemne powiązania. Poziom C zawiera szczegółowe dokumenty robocze takie jak np. instrukcje stanowiskowe (Raport Techniczny ISO/TR 10013 2002, s. 26). W pewnym uproszczeniu i z pewną przesadą można więc stwierdzić, że nie dotyczy procesów wysokiej jakości, ale w ogóle identyfikacji i obsługi procesów. Teoretycznie placówka medyczna może uzyskać certyfikat ISO robiąc coś niskiej jakości, o ile za każdym razem tak samo, czyli jeśli organizacja będzie przestrzegała przyjętych przez siebie procedur i zachowa ich powtarzalność.

Prowadzone w połowie 2008 roku badania wykazały, że ok 22% placówek stacjonarnych w Polsce posiada certyfikat ISO 9001, a biorąc pod uwagę tylko szpitale o liczbie łóżek większej niż 300, wskaźnik ten wzrasta do ponad 41% (Kautsch M., R. Lewandowski 2009, s. 13).

5. Model Doskonałości EFQM

Model Doskonałości EFQM został stworzony w 1991 roku, jako wzorzec do oceny organizacji w ramach Europejskiej Nagrody Jakości. Na model ten składa się 9 kryteriów, z których 5 określa potencjał, a 4 pozostałe określają rezultaty. Kryteria potencjału (przywództwo; polityka i strategia; zarządzanie ludźmi; zasoby; procesy, produkty, usługi) definiują, co organizacja robi, na jakich polach jest aktywna, a kryteria rezultatów (satysfakcja klientów; satysfakcja pracowników; współpraca z otoczeniem; kluczowe wyniki działalności) określają, jakie wyniki organizacja osiągnęła.

Rys. 3. Diagram obrazujący Model Doskonałości EFQM, wersja 2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *EFQM Transition Guide: How to upgrade to the EFQM Excellence Model 2010*, http://ww1.efqm.org/en/PdfResources/Transition_Guide.pdf dostęp: 17.06.2010.

Model ten wykorzystuje kilkadziesiąt tysięcy organizacji w wielu krajach Europy i stale wzrasta zainteresowanie nim w innych rejonach świata. Jest on wzorcem zarządzania, opartym na ośmiu fundamentalnych założeniach⁴: orientacji na zrównoważony wynik, wartości dla klienta, integralnym przywództwie z wizją i inspiracją, zarządzaniem poprzez procesy, sukcesowi dzięki ludziom, pielęgnacji kreatywności i innowacji, budowie partnerstwa, przejmowaniu odpowiedzialności za zrównoważoną przyszłość.

Według twórców i zwolenników modelu, jeżeli organizacja oprze swoją działalność na tych fundamentalnych zasadach i wdroży je do praktyki codziennego zarządzania, to otwiera sobie drogę do długotrwałych, doskonałych wyników. Model oparty jest na przesłance, że doskonałe rezultaty, które pojawiają się w obszarze relacji z klientami, pracownikami, otoczeniem, jak również rezultaty finansowe, uzyskuje się poprzez przywództwo jasno określające politykę i strategię, dzięki czemu strategia ta może być wypełniana przez pracowników, partnerów, optymalne wykorzystanie zasobów organizacji i efektywne procesy.

Model Doskonałości EFQM może być wykorzystywany na kilka sposobów:

1. Jako struktura systemu zarządzania organizacją.
2. Jako narzędzie samooceny:
 - a. wykorzystanie standardowych pytań modelu, jako podstawy do dyskusji o usprawnianiu poszczególnych procesów i poszukiwania obszarów wymagających poprawy,
 - b. wykorzystanie modelu i kilkadziesięciu szczegółowych kryteriów wraz z ich punktacją i wagami każdego z obszarów do wyliczenia wyniku punktowego i porównania rozwoju organizacji w stałych przedziałach czasu, np. rok do roku,
 - c. wykorzystanie modelu w ramach konkursów jakości i związanej z tym oceny przez zewnętrznych konsultantów.
3. Jako platforma do benchmarkingu z innymi organizacjami, nawet spoza swojej branży.

⁴ Oficjalna strona: European Foundation for Quality Management - <http://www.efqm.org/en/Home/aboutEFQM/Ourmodels/FundamentalConcepts/tabid/169/Default.aspx> (dostęp: 17.06.2010)

6. Wpływ modeli zarządzania jakością na poszczególne wymiary jakości w ochronie zdrowia

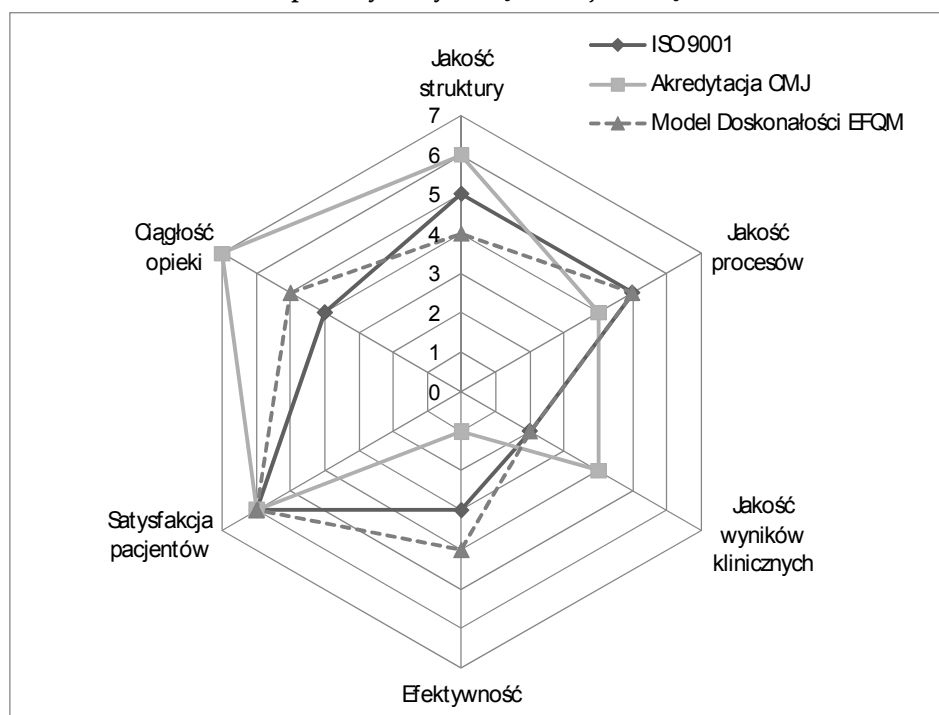
Wymienione powyżej systemy zarządzania jakością i jej zewnętrznej oceny w różnym stopniu wspierają opisane wcześniej sześć wymiarów jakości. Generalnie w niewystarczającym zakresie koncentrują się na wyniku medycznym udzielania świadczeń zdrowotnych, a swoją uwagę skupiają głównie na jakości struktury, procesów i satysfakcji pacjentów. Również dedykowana ochronie zdrowia Akredytacja CMJ nie zawiera wielu wskaźników pozwalających badać jakość uzyskiwanego rezultatu medycznego. Systemy te w ograniczonym stopniu zajmują się także efektywnością udzielania usług medycznych.

Na rysunku 4 przedstawiono pokrycie poszczególnych wymiarów jakości przez omawiane w artykule systemy zarządzania jakością. Rodzina norm ISO 9000 jest zestawem ogólnych wymagań, które stanowią ramy do opracowania przez organizację własnych procedur, których treść może być kształtowana w dużym stopniu dowolnie. Użyteczność tego systemu do podnoszenia jakości w ochronie zdrowia jest ograniczona, gdyż „słaba” placówka może określić dla siebie niskie wymagania. Zatem brak jednoznacznych kryteriów oceny jakości klinicznej udzielanych świadczeń, praktycznie uniemożliwia weryfikację skuteczności wdrożonego systemu zarządzania jakością. Również proces auditowania systemu ma ograniczony wpływ na podniesienie jakości w sferze medycznej, gdyż ogranicza się do kontroli przestrzegania opracowanych wymogów. Największe pole pokrycia badanych wymiarów jakości wykazuje Akredytacja CMJ. Szczegółowość standardów sprawia, że placówki ochrony zdrowia nie mogą się uchylać od ich wykonywania. Jednakże wysoka jakość infrastruktury i formalne wykształcenie personelu jest warunkiem koniecznym, lecz nie wystarczającym do osiągnięcia wysokiej jakości wyniku klinicznego.

Wymienione powyżej systemy mogą doprowadzić do wysokiej jakości zasobów, jednakże nie są w stanie wykryć zdarzeń związanych ze złymi wynikami pracy personelu (pomimo jego wysokich kwalifikacji formalnych), a wynikających np. ze złej woli lub zwykłego lenistwa i niedbalstwa, czy rutyny.

Wadą Akredytacji CMJ jest zamknięty katalog standardów, który ogranicza rozwój tego narzędzia jako systemu zapewnienia jakości. Natomiast seria norm ISO 9000 oraz Model Doskonałości EFQM posiadają mechanizmy, które mogą być wykorzystane do poprawy jakości wyniku klinicznego. Należy jednak zaimplementować do tych systemów wskaźniki, które będą dawały rzeczywisty obraz jakości uzyskiwanego rezultatu medycznego.

Rys. 4. Pokrycie poszczególnych wymiarów jakości w ochronie zdrowia przez systemy zarządzania jakością



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Polska Norma PN-EN ISO 9001:2009 „System zarządzania jakością: Wymagania”; Model Doskonałości EFQM w praktyce: Poradnik Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością EFQM i EFQM Transition Guide: How to upgrade to the EFQM Excellence Model 2010 http://www1.efqm.org/en/PdfResources/Transition_Guide.pdf (dostęp: 17.06.2010).; Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia, „Program Akredytacji szpitali: zestaw standardów”, Kraków 2009.

7. Wskaźniki jakości klinicznej

W krajach zachodnich, a szczególnie w USA i Wielkiej Brytanii opracowano i wdrożono szereg wskaźników jakości klinicznej usług medycznych. Niektóre z nich dotyczą pojedynczych specjalności medycznych, inne są bardziej ogólne obejmują całe poziomy leczenia np. leczenie ambulatoryjne lub szpitalne. Ciekawym przykładem są mierniki opracowane przez amerykańską organizację National Quality Forum (NQF) (Lewandowski R., I. Kowalski 2008, s. 264), oto kilka z nich:

1. Raportowanie poważnych incydentów (np.: zabieg chirurgiczny przeprowadzony na niewłaściwej części ciała; zabieg chirurgiczny przeprowadzony na niewłaściwym pacjencie; niemowlę przypisane złej osobie).
2. Domy opieki (np.: liczba pensjonariuszy, którzy zbyt dużo stracili na wadze; liczba pensjonariuszy z zakażeniem układu moczowego; liczba pensjonariuszy z obniżonym nastrojem).
3. Opieka domowa (np.: liczba pacjentów, u których nastąpiła poprawa lokomocji; liczba pacjentów, u których poprawiła się kontrola oddawania moczu).
4. Opieka ambulatoryjna (np.: procent pacjentów z diagnozą nowego epizodu depresji, którzy byli leczeni lekami antydepresyjnymi i pozostają na tych lekach dłużej niż 180 dni; procent pacjentów z najnowszymi wynikami cholesterolu LDL <130 mg/dl i <100 mg/dl).
5. Opieka nad osobami dorosłymi chorymi na cukrzycę (np.: procent pacjentów z aktualnymi wynikami badania cholesterolu LDL <130 mg/ml).
6. Opieka pielęgnarska (np.: wskaźnik śmiertelności pacjentów pooperacyjnych z poważnymi komplikacjami – błąd przy udzielaniu pomocy).
7. Zabiegi kardiochirurgiczne (np.: wskaźnik śmiertelności w trakcie zabiegu wymiany zastawki aortalnej (AVR); liczba pacjentów z przedłużoną intubacją; wskaźnik infekcji ran głębokich; pooperacyjna niewydolność nerek; liczba ponownych zabiegów w okresie tej samej hospitalizacji).

Przedstawione powyżej wskaźniki można wykorzystywać jako bazę do poprawy jakości świadczeń medycznych, porównując wyniki danej

placówki w określonych odstępach czasu. Jednak w przypadku prowadzenia pomiarów tylko w jednej placówce, nie ma możliwości ustalenia, jaki jest bezwzględny poziom jakości w danej jednostce, czy, pomimo ciągłego usprawniania, nie znajduje się ona znacznie poniżej średniej. Wykorzystanie wskaźników określających jakość wyniku klinicznego, jest szczególnie korzystne, gdy jest połączone z ich porównywaniem pomiędzy placówkami i udostępnianiem do publicznej wiadomości.

Takie rozwiązanie jest stosowane w Wielkiej Brytanii. Dane nt. jakości w poszczególnych szpitalach przekazywane są do organizacji DrFoster⁵. Organizacja ta zestawia uzyskane informacje i udostępnia je na swoich stronach internetowych do publicznej wiadomości, w takiej formie, aby społeczeństwo mogło w łatwy sposób porównywać jakość w poszczególnych placówkach. Jednym z porównywanych tam wskaźników jest Standaryzowany Wskaźnik Śmiertelności Szpitalnej (Hospital Standardised Mortality Ratio⁶ – HSMR), który określa poziom śmiertelności pacjentów w ciągu jednego roku lub trzech lat od wykonania określonego zabiegu operacyjnego. Wskaźnik ten porównuje aktualną liczbę zgonów w szpitalu z oczekiwaną (średnią) liczbą zgonów w kraju⁷. Przy obliczaniu wskaźnika HSMR brane są pod uwagę cechy pacjenta i jego środowiska życia, które są w sposób statystycznie istotny związane z umieralnością, tj.: płeć, grupa wiekowa (w przedziałach pięcioletnich do 90+), metoda przyjęcia do szpitala (nagła, planowa), socjoekonomiczny poziom obszaru, w którym żyje pacjent, podstawowe rozpoznanie medyczne, choroby współistniejące⁸, liczba wcześniejszych nagłych przy-

⁵ Dr Foster was founded on the belief that only through better information and better measurement could hospital performance be improved and variations in performance reduced (<http://www.drfoosterhealth.co.uk/about-us/>), która stawia sobie za cel poprawę jakości i efektywności systemu ochrony zdrowia.

⁶ Dr Foster Intelligence – <http://www.drfooster.co.uk/Guides/objectlist.aspx?w=31&p=320> (odczyt 25.06.2010).

⁷ W chwili obecnej standaryzowany wskaźnik śmiertelności obliczany jest tylko dla szpitali zabiegowych/trustów w Anglii. Jest on obliczany dla trustów, w większości trustów znajduje się tylko jeden lub dwa szpitale zabiegowe.

⁸ Do wyliczenia wpływu chorób współistniejących na prawdopodobieństwo zgonu w ciągu jednego roku wykorzystywany jest wskaźnik chorób współistniejących Charlsona. Więcej informacji można znaleźć w: Charlson ME, Pompei P, Ales KL, McKenzie CR

jęć do szpitala w ciągu ostatnich 12–16 miesięcy oraz to, czy pacjent był poddany opiece paliatywnej. Wskaźnik obliczany jest z wykorzystaniem regresji logarytmicznej i pod uwagę brany jest każdy zgon w szpitalu. Wynik równy 100 oznacza, że liczba zgonów w szpitalu jest równa z wartością oczekiwaną dla kraju, a wynik mniejszy oznacza mniejszą liczbę zgonów od oczekiwanej (Lewandowski, Kowalski 2008, s. 261). Dużą wartością dla pacjentów jest to, że mogą porównywać ten wskaźnik pomiędzy poszczególnymi szpitalami osobno dla leczenia poszczególnych schorzeń.

8. Podsumowanie

Stosowane obecnie w polskich placówkach ochrony zdrowia systemy zarządzania jakością nie spełniają w pełni swej roli, gdyż nie kładą dostatecznego nacisku na podnoszenie jakości bezpośrednio związanej z uzyskiwanym rezultatem medycznym. Dedykowany placówkom ochrony zdrowia zestaw standardów akredytacyjnych CMJ, w najszerszym stopniu obejmuje jakość w ochronie zdrowia, ale z uwagi na zamknięty katalog jednoznacznych i szczegółowych wymogów jest mało elastyczny w dostosowywaniu go do placówek świadczących usługi zdrowotne różnego rodzaju. Rodzina norm ISO 9000 i Model Doskonałości EFQM posiadają ogólne mechanizmy zarządzania jakością, które pozwalają adaptować je do różnego typu organizacji, również do tak odmiennych, jak placówki ochrony zdrowia. Jednakże bez opracowania szczegółowych wymogów, a przede wszystkim wskaźników, pozwalających chociażby w części mierzyć jakość uzyskiwanych wyników medycznych, są stosunkowo mało skuteczne. Dlatego w najbliższych latach należy podjąć działania zmierzające do opracowania nowych lub zaadaptowania do polskich warunków wskaźników jakości klinicznej używanych na świecie i zobligowania placówek medycznych do ich wyliczania. Ponadto powinno się stworzyć ogólnopolską platformę umożliwiającą ich porównywanie i udostępnianie ogółowi społeczeństwa.

(1987). A new method of classifying prognostic comorbidity in longitudinal studies: development and validation. *Journal of chronic diseases*, 40(5): 373–383)

Przedstawiony w artykule model jakości i wyniki ewaluacji poszczególnych systemów zarządzania jakością pod kątem pokrycia poszczególnych jej wymiarów zostały opracowane na podstawie dostępnej literatury przedmiotu i doświadczenia autora. Szersze stosowanie przedstawionych wyników wymaga prowadzenia dalszych prac w tym zakresie.

Bibliografia

- Charlson M.E., Pompei P., Ales K.L., McKenzie C.R. (1987), *A new method of classifying prognostic comorbidity in longitudinal studies: development and validation*, "Journal of chronic diseases", 40(5): 373–383.
- Donabedian A. (1966), *Evaluating the quality of medical care*, "Milbank Memorial Fund Quarterly", vol. 44, no. 3, s. 166–206.
- Kautsch M., Lewandowski R. (2009), *System certyfikacji jakości usług w systemie ochrony zdrowia*. „Polityka Społeczna” 3/2009, s. 11–16.
- Kutaj-Wąsikowska H., Bedlicki M., Ciećkiewicz J., Niżankowski R. (1999), *Akredytacja szpitali rozpoczęta*, „Gazeta Lekarska”, nr 07/08.
- Lewandowski R., Kowalski I. (2008), *W poszukiwaniu obiektywnych metod pomiaru jakości usług medycznych*, [w:] Roman Lewandowski (red.), *Współczesne wyzwania strukturalne i menedżerskie w ochronie zdrowia*, Katedra Organizacji i Zarządzania, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warmińsko Mazurskiego, Olsztyn.
- Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia, „Program Akredytacji szpitali: zestaw standardów”, Kraków 2009.
- Polska Norma PN-EN ISO 9001:2009, *System zarządzania jakością: Wymagania*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa 2001, pkt. 4.1.
- Raport Techniczny ISO/TR 10013 (2002), *Wytyczne dotyczące dokumentacji systemu zarządzania jakością*, Polski Komitet Normalizacyjny, Warszawa.
- Tomalka R., Piekarski R. (2006) „Porównanie systemów oceny jakości w ochronie zdrowia w Polsce i w Niemczech, X Ogólnopolska Konferencja Jakość w Opiece Zdrowotnej, Kraków 18-19 maja.

Halina Sobocka-Szczapa
Społeczna Akademia Nauk, Łódź

Zarządzanie wiedzą a bezrobocie

Knowledge Management and unemployment

Abstract. One cause of imbalances in the Polish labor market qualification and mismatch structures – occupational demand and supply of labor. Numerous studies and analyzes show that these mismatches are mainly due to the lack of conformity of offers educational institutions with the needs of employers. Another factor, which has undoubted importance for the existence of such discrepancies is the rapid advances in technology, information and communication, having a significant impact on all areas of individual and collective human activities on an industry, regional, national or international. The consequence of these processes may be the possibility of exclusion of certain categories of labor, which had not been professional and consistent with their expectations assistance in adapting their skills and qualifications to the expectations of employers are not able to actively participate in the process of creating knowledge-based society, as well as the information society.

These reasons make it essential problem is to recognize actions that are taken by different actors in the labor market, aimed at shaping the competitive position of the workforce, according to the preferred strategic directions of individual areas of their development. Indeed, both now and in future they can have a substantial connection with activities that substantially contribute to reducing imbalances occurring at local and regional labor markets.

Particular type of phenomenon, affecting significantly the competitive position of labor, especially the unemployed, is the willingness to take actions aimed at improving or changing their qualifications. Such actions have an essential role in shaping their competitive position in the labor market. Therefore, the aim of this paper is to present the basic conditions that allow to verify the behavior of the unemployed to education in regional labor

markets. Another research objective is to present the most important determinants of this phenomenon in relation to the population of long term unemployed, as well as an indication of the role of institutions, operating on the labor market.

1. Wprowadzenie

Jedną z przyczyn występowania nierównowagi na polskim rynku pracy są niedopasowania struktury kwalifikacyjno-zawodowej popytu na pracę i podaży pracy. Liczne badania i analizy wskazują, iż niedopasowania te są przede wszystkim efektem braku zgodności ofert instytucji edukacyjnych z potrzebami pracodawców¹. Dodatkowym czynnikiem, mającym niewątpliwe znaczenie dla istnienia tego rodzaju niezgodności jest szybki postęp w dziedzinie technologii, informacji i komunikacji, mający istotny wpływ na wszystkie dziedziny indywidualnych i zbiorowych działań człowieka w skali branżowej, regionalnej, narodowej czy międzynarodowej. Konsekwencją tego typu procesów może być możliwość występowania wykluczenia społecznego pewnych kategorii zasobów pracy, które pozostawione bez fachowej i zgodnej z ich oczekiwaniami pomocy w zakresie dostosowywania swoich umiejętności i kwalifikacji do oczekiwań pracodawców, nie są w stanie aktywnie uczestniczyć w procesach tworzenia społeczeństwa opartego na wiedzy, jak również społeczeństwa informacyjnego.

Powyższe powody sprawiają, że istotnym problemem staje się rozpoznanie działań, które podejmowane są przez różnych aktorów rynku pracy, mających na celu kształtowanie pozycji konkurencyjnej zasobów pracy, zgodnych z preferowanymi na poszczególnych obszarach strategicznymi kierunkami ich rozwoju. Zarówno bowiem obecnie, jak i w przyszłości mogą one mieć istotny związek z działaniami, które w sposób zasadniczy przyczyniłyby się do ograniczenia nierównowagi, występującej na lokalnych i regionalnych rynkach pracy.

¹ Por. m.in. badania przeprowadzone przez ekspertów Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych: [Kryńska (red.), 2008, Sobocka-Szczapa, 2006, s. 134; Sobocka-Szczapa (red.) 2007, s. 61; Sobocka-Szczapa (red.), Poliwczak, 2010, s. 169].

Szczególnego rodzaju zjawiskiem, wpływającym w sposób istotny na pozycję konkurencyjną zasobów pracy, a przede wszystkim bezrobotnych, jest ich skłonność do podejmowania działań, mających na celu podwyższenie lub zmianę ich kwalifikacji. Działania tego rodzaju mają bowiem zasadnicze znaczenie dla kształtowania ich pozycji konkurencyjnej na rynku pracy. Dlatego też celem tego opracowania jest ukazanie podstawowych uwarunkowań, umożliwiających zweryfikowanie postaw osób pozostających bez pracy wobec edukacji na regionalnych rynkach pracy. Dodatkowym założeniem badawczym jest ukazanie najważniejszych determinant tego zjawiska w odniesieniu do populacji długookresowo pozostających bez pracy, jak również roli, jaką pełnią w tej dziedzinie instytucje rynku pracy.

Podstawą przeprowadzonych rozważań są dotychczas przeprowadzone badania w tej dziedzinie, znajdujące odzwierciedlenie zarówno w raportach, jak opublikowanych opracowaniach Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych wskazanych wcześniej.

2. Kształcenie ustawiczne a zarządzanie wiedzą

W Unii Europejskiej, podstawowym dokumentem, umieszczającym edukację w szerokim kontekście zmian społecznych i cywilizacyjnych jest tzw. Biała Księga Społeczna: *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways Forward Into the 21st Century* (European Commission, Brussels 1994). Podstawowe zasady i działania, których głównym celem jest promowanie kształcenia ustawicznego zawarte są również w następujących dokumentach: Wnioskach Rady z 17 lutego 1997 r. na temat rozwoju społeczności lokalnych poprzez edukację i szkolenia², Strategii Lizbońskiej (Strategii 2020), Deklaracji Kopenhaskiej³, Deklaracji Bolońskiej⁴ i „Nie-

² Council Conclusions of 17 February 1997 on local community development through education and training, Dz. U. C./nr 70/2001 (97/C 70/02)

³ Została przyjęta w 2002 r. przez Komisję Europejską i ministrów do spraw edukacji kształcenia zawodowego i szkoleń państw członkowskich Wspólnoty w Kopenhadze.

⁴ Deklaracja ta została uchwalona w 1999 r. przez ministrów do spraw kształcenia zawodowego i szkoleń państw członkowskich Wspólnoty i państw kandydujących. Państwa biorące udział w jej uchwaleniu zobowiązały się do ujednolicenia swoich systemów, zakresu i jakości kształcenia ustawicznego.

bieskiej Księdze”. Wszystkie te dokumenty zostały opracowane w celu rozwoju potencjału adaptacyjnego zasobów pracy poprzez propagowanie kształcenia ustawicznego. Znajdują się w nich wytyczne dla prowadzonej przez kraje członkowskie polityki rynku pracy, które powinny skupiać się na [Poliwczak 2008, s. 18 i nast.]:

- identyfikacji rzeczywistych potrzeb szkoleniowych społeczności lokalnych oraz tworzeniu i realizacji zgodnych z tym zapotrzebowaniem programów (Wnioski Rady z 17 lutego 1997 r. na temat rozwoju społeczności lokalnych poprzez edukację i szkolenia);
- wykorzystaniu nowoczesnej techniki komunikacji i informacji podczas tworzenia programów edukacyjnych i organizacji szkoleń (Wnioski Rady z 17 lutego 1997 r. na temat rozwoju społeczności lokalnych poprzez edukację i szkolenia);
- tworzeniu „Europy Wiedzy”, poprzez umocnienie podejmowanej na poziomie europejskim współpracy w ramach kształcenia zawodowego i szkoleń (Deklaracja Kopenhaska, 2002) oraz wymiaru intelektualnego, kulturalnego, społecznego, naukowego i technologicznego (Deklaracja Bolońska, 1999);
- utworzeniu do 2010 r. Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego, polegającego między innymi na podejmowaniu współpracy przez kraje członkowskie, która powinna mieć na celu zapewnienie wysokiej jakości szkolnictwa wyższego, promowanie europejskiego szkolnictwa wyższego, opracowanie i wprowadzenie jasno sprecyzowanych i porównywalnych systemów nadawania stopni zawodowych i naukowych oraz wprowadzenie dwu lub trzy stopniowych studiów (Deklaracja Bolońska, 1999)⁵;
- zbudowaniu gospodarki opartej na wiedzy, która zdolna byłaby do stałego wzrostu gospodarczego i gwarantowałaby więcej lepszych miejsc

⁵ W 2001 r. podczas konferencji, która miła miejsce w Pradze, obecni na niej Ministrowie Edukacji państw członkowskich UE i państw kandydujących poszerzyli listę celów zawartych w Deklaracji Bolońskiej o konieczność podjęcia działań mających na celu promowanie idei uczenia się przez całe życie.

pracy w warunkach większej spójności społecznej poprzez wzrost inwestycji w rozwój zasobów ludzkich⁶ (Strategia Lizbońska, 2000);

- zagwarantowaniu dostępu do rynku pracy wszystkim grupom społecznym (Deklaracja Kopenhaska, 2002);
- zwiększeniu udziału zasobów ludzkich w kształceniu ustawicznym za pomocą: podwyższenia nakładów na edukację (głównie publicznych, a także pochodzących od podmiotów gospodarczych), promowania idei nauki przez całe życie, usuwania przeszkód (o charakterze społecznym, psychologicznym, geograficznym) utrudniających rozwój kształcenia ustawicznego, włączenia do współpracy w propagowaniu edukacji ustawicznej partnerów społecznych, rozwoju pośrednictwa i doradztwa zawodowego, prognozowania popytu na pracę, poprawy jakości oferowanych form i metod kształcenia ustawicznego oraz zwiększenia udziału osób kontynuujących naukę (Niebieska Księga, 2003).

Poza tymi dokumentami, kwestie kształcenia ustawicznego były również przedmiotem Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r., ustanawiającej program działań w zakresie uczenia się przez całe życie⁷ (w 2007 r. w zakresie tego programu zostały powołane następujące programy szczegółowe: Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci, Grundtvig, Jean Monet oraz program międzysektorowy) oraz Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r., w sprawie jednolitych ram wspólnotowych dla przejrzystości kwalifika-

⁶ Działania te mają polegać na zwiększeniu ilości środków finansowych przeznaczanych na rozwój zawodowy kapitału ludzkiego, przebudowie istniejących szkół i ośrodków szkoleniowych w taki sposób, aby stały się nowoczesnymi, wielofunkcyjnymi, dostępnymi dla wszystkich grup społecznych centrami edukacyjnymi. Ponadto Rada Europy do priorytetów w tej dziedzinie zaliczyła utworzenie i wprowadzenie europejskiego certyfikatu, który stanowić ma potwierdzenie nabycia podstawowych umiejętności z zakresu informatyki, a także wskazanie środków, jakie należy wykorzystać, aby poprawiła się mobilność studentów i kadry pedagogicznej np.: za pomocą usuwania przeszkód utrudniających uznawanie kwalifikacji i umiejętności zawodowych oraz czasu trwania nauki.

⁷ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. ustanawiająca program działań w zakresie uczenia się przez całe życie, 1720/2006/WE, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L. 327/45/11/2006

cji i kompetencji (*Europass*)⁸. Regulacje zawarte w tym dokumencie powinny zagwarantować przejrzystość kwalifikacji i umiejętności nabywanych podczas kształcenia, jak również przysłużyć się poprawie mobilności na terenie całej Europy, osób mających zamiar się kształcić.

W Polsce istnieje wiele różnych sposobów, systemów, form i rodzajów podnoszenia, uzupełniania lub nabywania nowych kwalifikacji zawodowych. Kształcenie ustawiczne może odbywać się w formie różnego rodzaju szkoleń, czy seminariów. Może także mieć miejsce w szkołach wyższych. Formy i systemy kształcenia ustawicznego są regulowane przez prawo. Poza tym wymóg uczenia się przez całe życie jest również jedną z podstawowych wytycznych w przygotowanych przez Polskie Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu dwóch dokumentach, a mianowicie *Strategii Rozwoju Kształcenia Ustawicznego do roku 2010* [Strategia rozwoju, 2003] i *Strategii Rozwoju Edukacji na lata 2000–2013* [Strategia rozwoju, 2005]. Podstawowym celem, zawartym w pierwszym dokumencie jest podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa. Proponowany wskaźnik, czyli co najmniej 70% osób między 25 a 45 rokiem życia w 2013 r. legitymujących się posiadaniem wykształcenia co najmniej średniego został w niej uzależniony od sprawnie funkcjonującego systemu edukacji. W Strategii zwraca się również uwagę na to, że ze względu na szybkość zachodzących zmian gospodarczych niezbędne stało się podejmowanie działań zmierzających do podnoszenia wiedzy i umiejętności zawodowych osób dorosłych, co powinno skutkować zwiększeniem ich udziału w procesach kształcenia ustawicznego. Za korzystne uznane zostało również tworzenie partnerstw i podejmowanie wspólnych działań związanych z rozwojem idei kształcenia przez całe życie poprzez między innymi pracodawców, administrację publiczną, samorządy, instytucje naukowe i oświatowe oraz partnerów społecznych. Te wszystkie wymienione kierunki działań, których podjęcie twórcy strategii uznali za priorytetowe realizowane będą poprzez dalsze

⁸ Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie jednolitych ram wspólnotowych dla przejrzystości kwalifikacji i kompetencji (*Europass*), 2241/2004/WE, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L. 390/6/12/2004.

wprowadzanie zmian do istniejącego systemu edukacyjnego⁹ i dążenie do podniesienia jakości oferowanych osobom dorosłym szkoleń¹⁰.

W *Strategii Rozwoju Edukacji na lata 2007–2013* położono natomiast duży nacisk na stworzenie mechanizmów umożliwiających pozyskanie środków finansowych na kształcenie ustawiczne z następujących źródeł: budżetu państwa, środków będących w dyspozycji władz lokalnych, pracodawców i samych pracowników. Założono przy tym, że w celu promowania idei kształcenia przez całe życie, należy podjąć działania, umożliwiające ukształtowanie w zasobach pracy postaw proedukacyjnych, związanych ze zdobywaniem i podnoszeniem nie tylko kwalifikacji i umiejętności zawodowych, ale również kompetencji ogólnych. Nie małe znaczenie ma w tym przypadku skonstruowanie zasad uznawania kwalifikacji zawodowych, nabytych poza systemem edukacyjnym (np. certyfikaty, zaświadczenia, dyplomy ukończenia), jak również zwrócenie uwagi na grupy zagrożone wykluczeniem społecznym.

Propozycje rozwiązań, zawarte w zaprezentowanych powyżej dokumentach prawnych, jak również strategiach, powinny przyczynić się do udoskonalenia systemu kształcenia ustawicznego, który – jak wynika z dotychczasowych obserwacji – prezentuje się w następujący sposób. Reprezentanci zasobów pracy, chcący podnosić swoje kwalifikacje zawodowe lub nabywać nowe, mają możliwość dokonania wyboru formy i trybu kształcenia. Istnieją dwie podstawowe formy kształcenia: szkolna i pozaszkolna, przy czym w ramach każdej z nich istnieje kilka rodzajów do kształcenia bądź doskonalenia zawodowego. Organizatorami kształcenia ustawicznego w formie szkolnej są placówki edukacyjne (szkoły podstawowe, ponadpodstawowe oraz wyższe, zaś w pozaszkolnej mogą nimi być:

⁹ Wprowadzane zmiany do systemu edukacji polegać mają na: rozwoju i promocji form kształcenia na odległość, opracowaniu standardów egzaminacyjnych regulujących zasady przeprowadzania egzaminów zewnętrznych, stworzenie i wprowadzenie dokumentów prawnych regulujących w sposób szczegółowy zasady przyznawania akredytacji dla placówek kształcących w formach pozaszkolnych, usprawnienie zasad działania placówek prowadzących kształcenie ustawiczne oraz nabywanie i podnoszenie kwalifikacji przez osoby dorosłe na poziomie ogólnym i zawodowym.

¹⁰ W celu poprawy działania istniejącego systemu szkoleń zaleca się przygotowanie i rozpropagowanie standardów kwalifikacji zawodowych i nowoczesnych zasad szkoleń oraz poprawa czynników motywujących zasoby ludzkie do inwestowania w rozwój zawodowy.

- publiczne i niepubliczne placówki: kształcenia ustawicznego lub praktycznego,
- ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego,
- osoby prawne i fizyczne posiadające akredytację na całość lub część organizowanego kształcenia ustawicznego w ramach prowadzonej działalności oświatowej oraz inne instytucje¹¹.

Bezrobotny, pracujący lub bierny zawodowo może podnosić swoje kwalifikacje zawodowe lub nabywać nowe w ramach jednego z sześciu istniejących trybów kształcenia: dziennego, zaocznego, wieczorowego, kształcenia kierowanego oraz eksternistycznego lub mieszanego, w formach studiów podyplomowych, kursów, kursów zawodowych, seminariów, staży, staży specjalizacyjnych, praktyk zawodowych i samokształcenia kierowanego. Tak szeroki wybór sposobów na podwyższanie lub zmianę kwalifikacji, dostępny już w chwili obecnej powinien powodować podwyższenie skłonności do kształcenia wśród zasobów pracy. Tym niemniej – jak wynika z dotychczasowych obserwacji – nie jest to powszechna zarówno wśród pracujących, jak i poszukujących pracy praktyka powszechna. Dlatego też istotne znaczenie ma zarządzanie wiedzą, które mogłoby wpłynąć na zwiększenie zainteresowania przedstawicieli zasobów pracy procesami kształcenia, szczególnie w kontekście dużego zapotrzebowania na kadry kwalifikowane, dysponujące walorami potrzebnymi do stawienia czoła wyzwaniom współczesnych gospodarek, co związane jest z podkreślanym już wcześniej wyraźnym przyspieszeniem tempa rozwoju postępu technicznego i technologicznego, opartego przede wszystkim na rozszerzaniu komputeryzacji w przesyłaniu informacji i w technologiach produkcyjnych, co z kolei wymaga zmiany profili kwalifikacyjnych pracobiorców. Nowe technologie wymagają bowiem wyższego poziomu kwalifikacji, w tym także kwalifikacji ogólnych, nie

¹¹ Są to również osoby fizyczne i prawne, które dla działalności oświatowej prowadzonej na zasadach działalności gospodarczej nie uzyskały akredytacji, o której mowa w przepisach oświatowych. Działają one zatem w oparciu o inne przepisy. W tym przypadku warunkiem, który muszą one spełnić jest wzorowanie prowadzonej przez nie działalności szkoleniowej i dokumentacji z tego zakresu na przepisach zawartych w rozporządzeniu Ministra Edukacji i Nauki z dnia 3 lutego 2006 r. w sprawie uzyskiwania i uzupełniania przez osoby dorosłe wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych.

związanych z pojedynczym zakładem. Wiele tradycyjnych zawodów staje się zbędnych. Szybki postęp i dyfuzja nowych rozwiązań technologicznych, którym towarzyszą nowe formy organizacji pracy prowadzą do wyraźnego spadku zapotrzebowania na kadry nisko i niewykwalifikowane, co powinno skłaniać właścicieli kapitału ludzkiego do ponoszenia nakładów na jego powiększenie. W tym momencie kształcenie ustawiczne winno stać się zarówno instrumentem przywracania i utrzymywania równowagi na rynku pracy, jak i sposobem zmniejszenia ryzyka jednostek pozostania bezrobotnymi lub biernymi zawodowo.

Wiedza, to ogół umiejętności, kwalifikacji oraz predyspozycji, które posiadają zasoby pracy i wykorzystują je w procesach gospodarowania. Stanowi ona najbardziej istotny czynnik, warunkujący efektywne uczestnictwo ludzi w procesach gospodarowania organizacji, a tym samym warunkującym tempo wzrostu i rozwoju gospodarczego w skali makroekonomicznej. W chwili obecnej nie można bowiem pozwolić sobie na marnotrawstwo w tej dziedzinie tym bardziej, że wiedza może w wielu sytuacjach okazać się decydującą determinantą funkcjonowania firmy.

Wśród czynników wytwórczych, stanowiących najważniejsze elementy modelu organizacji, wiedza, którą charakteryzują się ludzie, wyróżnia się pewnymi ważnymi cechami. Po pierwsze – jest strategicznym czynnikiem sukcesu firmy poprzez obniżanie poziomu niepewności w ryzykownych przedsięwzięciach. Po drugie – ma charakter niewyczerpywany, nie zużywa się, a wprost przeciwnie – im więcej i częściej jest wykorzystywana – tym bardziej rośnie jej wartość. Po trzecie – cechuje ją symultaniczność, czyli możliwość wykorzystania przez różne organizacje w wielu miejscach naraz. Wreszcie po czwarte – ma charakter nieliniowy co oznacza, że nawet niewielka ilość wiedzy może powodować wielkie konsekwencje i odwrotnie – olbrzymia ilość wiedzy może okazać się bezużyteczna [Mikuła, Ćwiklicki, 2001, s. 21, s. 13; Strojny, 2001, s. 21].

Powyższe uwagi wskazują na to, że niezbędne jest odpowiednie kształtowanie poziomu, zakresu i jakości wiedzy pracowników w podmiotach gospodarczych, jak również bezrobotnych, stanowiących potencjalny zasób aktywnych zawodowo, które może odbywać się w ramach procesu nazywanego zarządzanie wiedzą (*knowledge management*).

Zarządzanie wiedzą trudno jest jednoznacznie zdefiniować¹². Jednocześnie bardzo często rozumie się je w sposób intuicyjny. Najczęściej określane jest ono, jako proces, system lub dyscyplina naukowa, która składa się z trzech elementów: tworzenia lub identyfikowania, upowszechniania i wykorzystywania wiedzy. Części te, prawidłowo zintegrowane powinny dać przewagę konkurencyjną firmie na rynku, pozwolić na szybsze i lepsze podejmowanie decyzji oraz efektywniejsze realizowanie działań. Zarządzanie wiedzą w tym kontekście ma niewątpliwie związek z działalnością szkoleniową przez nie prowadzoną. Realizowane przez pracodawców zadania w zakresie kształcenia pracowników mogą bowiem przyczyniać się do poprawy dostosowania umiejętności i kwalifikacji tych ostatnich do realizowanych na stanowiskach pracy funkcji. Tego samego rodzaju skutki powinny być efektem zarządzania wiedzą przez samych bezrobotnych, jak również instytucje rynku pracy, zajmujące organizacją szkoleń i dostosowywaniem kwalifikacji i umiejętności przedstawicieli strony popytowej rynku pracy do oczekiwań pracodawców i oferowanych przez nich wolnych miejsc pracy. Może to zatem stanowić przesłankę do oceny o prawidłowości podejmowanych w tej dziedzinie decyzji, a jednocześnie umożliwić określenie barier ograniczających procesy edukacyjne. Przyjrzyjmy się zatem w pierwszej kolejności wynikom badań, dotyczących zakresu aktywności edukacyjnej bezrobotnych, jak również skali podejmowanych działań oraz barierom, uniemożliwiającym tę aktywność. Następnie przeanalizujemy również działania, związane z zarządzaniem wiedzą wśród bezrobotnych, będące wynikiem działalności różnych instytucji rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem publicznych służb zatrudnienia.

3. Dotychczasowa i przewidywana aktywność edukacyjna bezrobotnych

Zdecydowana większość spośród tych, którzy uczestniczyli w badaniach, realizowanych w ramach różnych projektów przez ekspertów IPiSS, na regionalnych rynkach pracy, wypowiadała się zazwyczaj nega-

¹² Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjęto definicję Cranfield School of Management, wskazującą na to, że jest to „...ogół procesów umożliwiających tworzenie, upowszechnianie i wykorzystywanie wiedzy do realizacji celów organizacji” [por. Staniewski 2002].

tywnie o dotychczasowym i przewidywanym uczestnictwie w procesach edukacyjnych. Świadczy to o bierności edukacyjnej większości badanej populacji, co może istotne znaczenie dla szans na podjęcie przez jej przedstawicieli satysfakcjonującej pracy. Zjawisko to może wynikiem działania co najmniej dwóch – krańcowo różnych – powodów.

Po pierwsze – może być przejawem braku zainteresowania tego rodzaju postępowaniem, co byłoby raczej niezrozumiałe w kontekście deklarowanej powszechnie przez bezrobotnych dużej determinacji w znalezieniu miejsca zatrudnienia.

Po drugie – powodem braku zainteresowania kształceniem może być nieodpowiednia struktura oferowanych przez różne instytucje szkoleń i kursów, które w niewielkim stopniu powiązane są ze zwiększeniem szans na znalezienie zatrudnienia.

Wydaje się ponadto, że niski poziom aktywności edukacyjnej może być konsekwencją braku dostępu do informacji o procesach kształcenia. Formalne kontakty z bezrobotnymi nie są zbyt częste, a dodatkowe nakładanie się problemów z wyborem kierunku kształcenia – wywołuje narastanie zniechęcenia i dalsze ich ograniczenie. Częste są również przypadki niskiej oceny programów szkoleń oraz sposobu ich prowadzenia, niedostosowanego do poziomu percepcji poszczególnych uczestników.

W przypadku bezrobotnych nie można jednoznacznie wypowiedzieć się o zróżnicowaniu aktywności edukacyjnej w podziale na płeć. Na niektórych bowiem rynkach pracy w szkoleniach częściej uczestniczyli mężczyźni, zaś na innych – kobiety. Nie można więc zatem w sposób bezwzględny twierdzić, że kobiety w ogóle szkolą się rzadziej. Ich skłonność do nabywania nowych lub uzupełniania posiadanych kwalifikacji jest prawdopodobnie taka sama jak wśród mężczyzn, a zróżnicowanie wynika przede wszystkim z charakteru rynku pracy.

Aktywność edukacyjna bezrobotnych jest natomiast uzależniona od poziomu wykształcenia. Najbardziej skłonni do uczestnictwa w szkoleniach/kursach były zwykle osoby, charakteryzujące się najniższym poziomem wykształcenia, czyli zasadniczym zawodowym. W miarę wzrostu posiadanych kwalifikacji i umiejętności zdecydowanie zmniejszała się liczba deklaracji, akceptujących tego rodzaju postawę.

Niewielką zależność zauważono między chęcią do nabywania dodatkowych umiejętności a wiekiem. Można jedynie twierdzić, że w grupach, które mogą być zagrożone wykluczeniem społecznym (młodzież oraz osoby powyżej 50. roku życia) uzupełnianie lub nabywanie nowych kwalifikacji jest dość powszechne i występuje częściej w porównaniu do pozostałych kategorii wieku.

Zależność mniej więcej na tym samym poziomie, z wyraźnym ukierunkowaniem dodatnim, zaobserwowano również między aktywnością edukacyjną bezrobotnych a ich stanem cywilnym. Zdecydowanie największą skłonnością w tym zakresie charakteryzowali się ci, którzy pozostawali w stanie wolnym (kawaler/panna) oraz w związkach małżeńskich. Wskazuje to na znacznie większą aktywność edukacyjną wówczas, gdy proces edukacji został zakończony niedawno oraz wtedy, gdy posiadanie rodziny obliguje do zapewnienia jej godziwych warunków bytu.

Znacznie większą zależnością charakteryzowała się skłonność do nabywania/zmiany kwalifikacji od miejsca zamieszkania. Mieszkańcy wsi podejmowali kształcenie lub doksztalcenia znacznie częściej, co potwierdza fakt ich niższych w porównaniu do mieszkańców miast kwalifikacji, które mogłyby być przydatne pracodawcom. Wśród mieszkańców miast jedynie ci, którzy mieszkali w miastach dużych, charakteryzowali się porównywalnie wysoką skłonnością do zdobywania dodatkowych lub uzupełniania posiadanych kwalifikacji. Można to tłumaczyć przede wszystkim rozległością oferty edukacyjnej oraz dostępnością do tego typu działań właśnie na obszarze tych miast.

Kierunki wcześniejszego doksztalcenia zgłaszane przez respondentów były bardzo różnorodne. Struktura dotychczasowego kształcenia była jednak silnie skorelowana z ofertą edukacyjną, występującą na regionalnym rynku pracy oraz kształtowała się pod wpływem indywidualnej oceny bezrobotnych, co oczekiwań pracodawców. Istotnymi czynnikami różnicującymi wybór kierunków kształcenia była natomiast zróżnicowany ze względu na:

- płeć – kobiety przeważały wśród tych, którzy wybierali kursy/szkolenia w zawodach, związanych z bankowością, pedagogiką, księgowością oraz generalnie tam, gdzie mężczyźni pracują nader rzadko; mężczyźni dominowali na tych kursach/szkoleniach, które

umożliwiały nabywanie umiejętności i kwalifikacji w zawodach charakterystycznych dla danego rynku pracy;

- miejsce zamieszkania – mieszkańcy wsi kształcili się przede wszystkim w zawodach rolniczych, chociaż ich dominacja była również widoczna w kursach/szkoleniach z zakresu zarządzania i marketingu, turystyki, co świadczy o dostrzeganych przez nich możliwościach przekwalifikowania się w związku z dywersyfikacją możliwości zatrudnienia na obszarach wiejskich; natomiast bezrobotni mieszkańcy miast kształcili się głównie zgodnie z ofertą edukacyjną, funkcjonującą w miastach, a jednocześnie z ich preferencjami w zakresie zatrudnienia;
- wiek – ludzie młodzi kształcili się przede wszystkim w kierunkach, związanych z zawodami nowoczesnymi, często pojawiającymi się dopiero na rynku pracy, zaś w starszych rocznikach wieku produkcyjnego w wyborze kierunku kształcenia kierowano się przede wszystkim zapotrzebowaniem pracodawców;
- poziom wykształcenia – dokonywany wybór kierunków kształcenia był pochodną możliwości percepcyjnych, przy czym w miarę wzrostu poziomu wykształcenia, bezrobotnym chodziło przede wszystkim o poszerzenie zakresu posiadanych umiejętności, zwiększających możliwość zatrudnienia; w sposób nieznaczny wynikało to także z nieznacznej zgodności kierunku doksztalcenia z potrzebami pracodawców.

Jak przyczyny braku uczestnictwa w procesach kształcenia były uzasadniane przez ankietowanych, pokazuje jednak poniższe zestawienie:

- najczęściej zgłaszanym powodem było to, że nikt nie zaproponował bezrobotnemu udziału w kursach,
- mniejsze znaczenie miały powody finansowe,
- najrzadziej powodem był brak potrzeby uczestniczenia w tego rodzaju procesach.

Wskazuje to na dominujące znaczenie nieposiadania umiejętności poruszania się na rynku pracy przez bezrobotnych, dlatego że w świetle obecnej sytuacji prawnej, również sama osoba poszukująca pracy może zgłosić się na szkolenie. Tym niemniej w większości powody mają charakter obiektywny, a głównym z nich są względy finansowe. Niemale

znaczenie może w tym przypadku odgrywać również zniechęcenie, brak prowadzonej w odpowiedni sposób akcji informacyjnej, itp.

Przyjrzyjmy się jeszcze determinantom aktywności edukacyjnej innej kategorii bezrobotnych, a mianowicie osobom długotrwale pozostającym bez pracy. W tym przypadku możemy mieć bowiem do czynienia ze szczególnym nasilaniem się pewnych niekorzystnych zjawisk, wpływających na kształtowanie pozycji konkurencyjnej takich osób.

4. Długotrwale bezrobotni w procesach kształcenia

Osoby pozostające bez pracy przez okres powyżej 12 miesięcy, stanowią grupę zagrożoną wykluczeniem społecznym, charakteryzują się jeszcze mniejszą skłonnością do podejmowania działań, umożliwiających podwyższenie/zmianę kwalifikacji. Tym niemniej, jeśli już są skłonni uczestniczyć w procesach kształcenia, rodzaje szkoleń, którymi są zainteresowani dotyczą głównie umiejętności obsługi komputera oraz umiejętności specyficznych dla danego zawodu. Podkreślić należałoby jednak, że były to w przeważającej mierze umiejętności z zakresu zawodów nadwyżkowych, zatem nie poprawiły pozycji konkurencyjnej tej kategorii bezrobotnych na rynku pracy. Na pozytywne podkreślenie zasługuje natomiast to, że niewielka liczba osób z tej populacji kończyła również szkolenia z zakresu aktywnego poszukiwania pracy, co świadczy o chęci kształtowania umiejętności, związanych z odnalezieniem się w zmieniających warunkach rynku pracy. Jest to też jedyna subpopulacja bezrobotnych, wśród której będzie można w przyszłości zaobserwować niewielkie zwiększenie zainteresowania procesami kształcenia, przy czym podstawowym warunkiem jest w tym przypadku posiadanie środków finansowych.

Jednocześnie wśród tej zbiorowości znacznie trudniejsze może być w tym przypadku promowanie aktywności edukacyjnej, procesu kształcenia ustawicznego, ponieważ działalność szkoleniowa musi w znacznie większym stopniu gwarantować sukces na rynku pracy, a więc odpowiadać na zapotrzebowanie pracodawców. Osiągnięta w tej dziedzinie spójność może być główną determinantą poprawy sytuacji tej kategorii bezrobotnych na rynku pracy.

Do podstawowych barier aktywności edukacyjnej długotrwale bezrobotnych należałoby głównie zaliczyć:

- brak dostępu do szerokiej informacji o sytuacji na rynku pracy i możliwościach skorzystania z oferty edukacyjnej; długotrwale bezrobotni prawie wyłącznie kontaktowali się w tej sprawie z publicznymi służbami zatrudnienia;
- dość wąska i niespójna z potrzebami pracodawców oferta edukacyjna, przedstawiana przez publiczne służby zatrudnienia i w związku z tym brak poprawy ich pozycji konkurencyjnej na rynku pracy;
- niska efektywność uczestnictwa w aktywnych programach rynku pracy;
- zniechęcenie, spowodowane brakiem skuteczności podejmowanych działań edukacyjnych;
- brak środków finansowych, ze względu na słabą kondycję ekonomiczną gospodarstw domowych tej kategorii bezrobotnych.

Jak wynika z zaprezentowanego zestawienia, jedynie czynnik finansowy nie jest specyficznym stanowiskiem badanej kategorii bezrobotnych. Równocześnie najrzadziej pojawiają się argumenty, świadczące o generalnie negatywnej postawie w odniesieniu do tego typu działań.

5. Instytucje rynku pracy a zarządzanie wiedzą¹³

Podstawowym źródłem wiedzy na temat lokalnego rynku pracy są strony internetowe instytucji rynku pracy i portale o tej tematyce, tworzone przez różne podmioty. Szczególnie ważnym i wiarygodnym źródłem wiedzy są przede wszystkim analizy udostępniane przez Wojewódzkie Urzędy Pracy oraz Powiatowe Urzędy Pracy, agencje zatrudnienia, GUS czy nowinki zawarte w dodatkach z ofertami pracy w prasie codziennej, Biuletynach Informacji Publicznej. Informacje te są potrzebne do podejmowania decyzji w większym stopniu spójnych z oczekiwa-

¹³ Opracowano na podstawie badań przeprowadzonych w ramach projektu **Analiza zarządzania wiedzą przez instytucje rynku pracy w perspektywie zmiany gospodarczej**, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego [por. Sobocka-Szczapa 2011].

niami beneficjentów, do których kierowane są działania. Z punktu widzenia zarządzania wiedzą tego rodzaju postępowanie ma charakter, zasługujący na pozytywną ocenę, ponieważ bieżące rozpoznawanie potrzeb szkoleniowych/edukacyjnych w regionie lub na lokalnym rynku pracy może wpływać na zwiększenie dopasowania kwalifikacji/umiejętności zasobów pracy do oczekiwań pracodawców. Niemalą rolę w tym przypadku odgrywają różne formy dialogu społecznego (np. uczestnictwo w posiedzeniach Rad Zatrudnienia), w ramach których zapoznawano się z problemami, występującymi na lokalnym rynku pracy oraz wspólnie wypracowywano możliwe rozwiązania.

Podmioty prowadzące działalność społeczną, w tym NGO, ośrodki opieki społecznej, samorządy terytorialne czy związki zawodowe, miały także w planach – co prawda w ograniczonym zakresie – tworzenie nowych źródeł informacji na temat lokalnego rynku pracy. Dotyczyło to głównie na opracowywania na własne potrzeby rejestrów osób zainteresowanych podjęciem pracy, czy też pracodawców zainteresowanych zatrudnieniem pracowników. W mniejszym stopniu planowane były prace, związane z tworzeniem analiz, raportów czy też powoływaniem nowych podmiotów lub stanowisk (komórek funkcjonalnych), tworzących źródła informacji.

Instytucje edukacyjne, które również aktywnie uczestniczyły w tworzeniu źródeł informacji o lokalnym rynku pracy, na ogół prowadzą badania związane z określeniem pożądanych w najbliższej przyszłości (w ciągu kilku najbliższych lat) zawodów i branż. Zarządzanie wiedzą polega zatem w tych placówkach głównie na kształtowaniu adekwatnej do zmieniającej się sytuacji gospodarczej oferty edukacyjnej. Natomiast instytucje administracji publicznej tworzyły dodatkowe źródła informacji o lokalnym rynku pracy w celu określenia, czy i jak dotychczasowa pomoc społeczna (rozumiana jako aktywizacja zawodowa, wsparcie tworzenia spółdzielni socjalnych oraz przedsiębiorstw społecznych) przyczyniła się do zmniejszenia bezrobocia w regionie.

Wskazane działania miały jednak charakter sporadyczny, ponieważ większość instytucji biorących udział w indywidualnych wywiadach pogłębionych nie była zainteresowana tworzeniem źródeł informacji na temat lokalnego rynku pracy. Powodem takiego podejścia do badanej kwestii była

głównie specyfika prowadzonej działalności oraz możliwości kadrowo-finansowe jednostek. Była to również konsekwencja braku odpowiednio wykwalifikowanych pracowników, których zadaniem byłoby śledzenie rynku pracy i tworzenie źródeł informacji o nim, co w szczególności podnoszone było przez najmniejsze jednostki samorządu terytorialnego. Tym niemniej przedstawiciele takich instytucji zainteresowani byli nawiązaniem współpracy z instytucjami rynku pracy. Współpraca ta opierałaby się na bieżącym przepływie informacji o sytuacji na lokalnym rynku pracy bądź wspólnym (wraz z najważniejszymi aktorami rynku pracy) tworzeniu długoterminowych założeń dotyczących rynku pracy.

Ocena dostępności do informacji o lokalnych i regionalnych rynkach pracy miała charakter bardzo zróżnicowany. Ich przydatność z punktu widzenia reagowania na zmiany gospodarcze była przede wszystkim postrzegana, ze względu na pozytywną ocenę Internetu, jako przekaznika umożliwiającego powszechny, szybki i bezproblemowy dostęp do informacji, dostosowanych do ciągle zmieniającego się otoczenia. Ci, którzy w ten sposób podchodzili do tej kwestii generalnie uznawali, że informacje o sytuacji na rynku pracy są raczej dostateczne. Analiza dostępnych wskaźników i opracowań pozwala bowiem – ich zdaniem – na zaprogramowanie odpowiednich kierunków działań (czy to indywidualnych czy instytucjonalnych) wychodzących naprzeciw nadchodzącym zmianom gospodarczym. Generalnie nie zgłaszano również zastrzeżeń do przygotowania instytucji do reagowania na zmiany na lokalnym i regionalnym rynku pracy. Pozytywnie oceniony został zestaw instrumentów, które pozwalają na minimalizowanie oddziaływania negatywnych zmian na lokalnym rynku pracy.

Tego typu opinie, nie znalazły jednak odzwierciedlenia w wypowiedziach przede wszystkim tych badanych, którzy reprezentowali organizacje pozarządowe oraz instytucje administracji publicznej. Uznali oni, że dostępne informacje o lokalnym rynku pracy są jednak niewystarczające do szybkiego reagowania na zmiany gospodarcze. Głównym wskazanym przez tych respondentów problemem był słaby przepływ informacji między najważniejszymi instytucjami rynku pracy (urzędy pracy, agencje zatrudnienia, związki zawodowe), jak również między pracodawcami a tymi instytucjami. Zwracali oni także uwagę na ograniczony dostęp do

aktualnych informacjach o fluktuacji pracowników, które ukazują się z dużym opóźnieniem w raportach czy analizach. Nie można uzyskać informacji o tym, gdzie, ile i kiedy pracowników odeszło/przybyło oraz przede wszystkim, jaka była przyczyna rotacji/zwolnień.

Ważnym zagadnieniem, utrudniającym dostęp do informacji była też ograniczona współpraca między poszczególnymi podmiotami rynku pracy. Wynika to głównie z braku zapotrzebowania zgłaszanego przez przedsiębiorców, a także przewidywanej niechęci ze strony przedsiębiorców w dzieleniu się istotnymi informacjami, ze względu na tajemnicę handlową.

Innym argumentem przemawiającym za tym, że informacje o lokalnym rynku pracy są niewystarczające do szybkiego reagowania na zmiany gospodarcze, jest system szkoleń, oferowany przez instytucje rynku pracy. Szkolenia z reguły nie są dostosowane do zmian rynku zachodzących na rynku pracy, a powinny być ukierunkowane na zawody „przyszłościowe”, jak również zgodne z oczekiwaniami samych pracowników czy bezrobotnych oraz potencjalnych pracodawców. Podobny zarzut – nieadekwatność kształcenia do przyszłych potrzeb rynku pracy – kierowano także pod adresem szkół wyższych.

Ponadto ogólnodostępne informacje o lokalnym rynku pracy często dotyczą tylko wybranych branż i wybranych zawodów. Brakuje wyraźnego podziału na konkretne zawody, kwalifikacje. Wszystko to sprawia, że dostępne informacje o lokalnym rynku pracy umożliwiają planowanie jedynie w krótkim horyzoncie czasowym. Nie są natomiast wystarczające do przewidywania zjawisk długoterminowych.

Problemem jest także dostęp do informacji o instrumentach rynku pracy. Choć w miastach i większych miejscowościach dostęp do informacji o lokalnym rynku pracy poprzez Internet, prasę czy instytucje rynku pracy jest zadowalający, to o mniejszych miejscowościach nie można tego samego powiedzieć. Właśnie na tych obszarach daje się szczególnie zauważyć brak informacji o różnorodności form wsparcia. Zauważalny jest brak wiedzy o możliwościach aktywizacji zawodowej (stażach, pracach interwencyjnych, szkoleniach, dofinansowaniu studiów podyplomowych, przekwalifikowaniu pracowników itp.).

Dość często wyrażane przez respondentów niezadowolenie z dostępności do informacji i możliwościach jej wykorzystania w procesie zmian gospodarczych spowodowało, że przyjrzano się również kwestii najbardziej pożądanym informacji, umożliwiającym prawidłowe realizowanie zadań. Mogłoby to bowiem przyczynić się do zwiększenia skuteczności zarządzania wiedzą przez instytucje rynku pracy i partnerów społecznych.

Wśród ogółu informacji, najbardziej pożądanymi była struktura bezrobocia w regionie (wielkość i tendencje zmian stopy bezrobocia, analiza liczby i struktury osób pozostających bez zatrudnienia, w szczególności ze względu na wiek bezrobotnych). Informacje te były – w opiniach badanych – najbardziej niezbędne do określenia kierunków działania instytucji rynku pracy i stwarzały możliwość wypracowania mechanizmów reagowania na zaistniałe zmiany, np. poprzez odpowiednie kursy, szkolenia, studia podyplomowe. Innym niemniej istotnym zagadnieniem było aktualne zapotrzebowanie na określonych specjalistów na rynku pracy (informacje o zawodach czy branżach deficytowych oraz nadwyżkowych). Dane takie dają wiedzę, która jest niezbędna dla prawidłowego przekwalifikowania czy przeszkolenia zasobów pracy. Respondenci duży nacisk kładli także na potrzebę tworzenia baz danych o tworzonych miejscach pracy, bądź też o zakładach, które zwalniają bądź przyjmują pracowników, z uwzględnieniem przyczyn zwolnień/przyjęć.

Wyniki badań ujawniły zatem, że podmioty rynku pracy interesuje głównie stopa bezrobocia (wraz z jej charakterystykami demograficznymi), prognozy jej zmian oraz wszelkie informacje odnośnie nowych miejsc pracy i zapotrzebowania na pracowników o danych kwalifikacjach. Dostępne informacje, raporty, analizy lokalnego rynku pracy nie są zdaniem badanych wystarczające. Brakuje ukazujących się na bieżąco wskaźników opisujących lokalny rynek pracy (w szczególności w podziale na poszczególne gminy). Ograniczony dostęp do informacji sprawił też, że znaczna część respondentów nie zajmowała się systematycznym śledzeniem zmian na lokalnym rynku pracy, a tym bardziej prognozami zmian. Tego rodzaju aktywność na ogół nie znajdowała się w obszarze ich działalności. Brak monitorowania zmian na lokalnym rynku pracy wynikał czasem również z niedostrzegania mocy sprawczej

instytucji w tym zakresie – przekonania, że jakakolwiek interwencja jest ze strony tej instytucji możliwa. Co ciekawe, opinię taką wyrażają nawet jednostki samorządu terytorialnego. Śledzenie rynku pracy rozpoczyna się dopiero wówczas, kiedy zaistnieje potrzeba, zaś respondenci, którzy deklarowali, iż w pewnym zakresie interesują się perspektywami zmian na lokalnym rynku pracy, robią to we własnym zakresie, systematycznie, współpracując jedynie z Urzędami Pracy, czy to powiatowymi czy wojewódzkim, przy czym współpraca ta na ogół polega na korzystaniu z udostępnianych przez nie danych (analiz, raportów, ofert pracy) czy z portali internetowych zajmujących się tematyką rynku pracy. Niezbędne w związku z tym wydaje się poprawienie przepływu informacji między instytucjami i partnerami na rynku pracy co sprawiłoby, że byłoby można z nich na bieżąco korzystać i odpowiednio szybko reagować na sytuację na lokalnym rynku pracy. Tym bardziej wydaje się to konieczne, że większość badanych nie podejmowała prób przewidywania popytu na konkretne kwalifikacje na rynku, na pracę w określonych zawodach, identyfikacji zawodów w przyszłości, bądź zbierania informacji na temat planów zatrudnieniowych pracodawców. Powodem takiej sytuacji był deklarowany przez przedstawicieli instytucji rynku pracy brak potrzeby tego rodzaju działań. Ci, którzy takie działania podejmowali, reprezentowali firmy o specyficznej specjalizacji, zatrudniające/poszukujące pracowników o niestandardowych kwalifikacjach, a także agencje zatrudnienia czy pośrednictwa pracy. Szczegółowe informacje, ich zdaniem, powinny być zbierane przez powołane do tego jednostki, czy to agencje zatrudnienia czy podmioty pośrednictwa pracy.

Reagowanie na zidentyfikowane obecne lub prognozowane zmiany na lokalnym rynku pracy jest zależne od dziedziny działalności instytucji. Niewątpliwie ważną rolę w tym przypadku powinni odgrywać pracodawcy, dzięki którym można określić wielkość, częstotliwość oraz przyczyny zwolnień/zatrudnień. Ich rola w zarządzaniu wiedzą jest istotna, tym niemniej przede wszystkim dotyczy funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Zasadnicze jednak znaczenie w podejmowaniu interwencji na lokalnym rynku pracy w przypadku wystąpienia zmiany gospodarczej mają instytucje rynku pracy. One też powinny stanowić główne podmioty, zajmujące się zarządzaniem wiedzą w kontekście

zachodzących przemian społeczno-gospodarczych w skali regionalnej i lokalnej. Wyniki badań wskazują jednak na niewielką znajomość instytucji i małą orientację w prowadzonych przez nie działaniach.

Jak już zaznaczono, podstawowe znaczenie dla prowadzenia działań z zakresu zarządzania wiedzą na lokalnych i regionalnych rynkach pracy mają wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy. To one na bieżąco analizują rynek pracy, wiedzą, jakie są potrzeby i oczekiwania zasobów pracy, przeznaczają fundusze na rozpoczęcie działalności gospodarczej, aktywizują mieszkańców m.in. poprzez szkolenia i różnego rodzaju kursy. Niemniej ważną rolę odgrywają także: Wojewódzka Rada Zatrudnienia, Powiatowa Rada Zatrudnienia, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe oraz ośrodki naukowo-badawcze, choć powinny one, zdaniem badanych, bardziej angażować się w aktywne reagowanie na zmiany gospodarcze. Niezwykle rzadko natomiast podkreślane było znaczenie działania w tej dziedzinie instytucji dialogu społecznego oraz partnerstwa lokalnego. Jest to sytuacja, która znalazła odzwierciedlenie w innych badaniach [Kryńska (red.) 2011]. Potrzeba rozwoju tego rodzaju instytucji i zwiększenie ich roli w zarządzaniu wiedzą w procesach zmian wydaje jednak niepodważalna. Tworzenie partnerstw lokalnych wydaje się szczególnie pożądane na obszarach wiejskich i w małych miasteczkach, zaniedbanych w sensie cywilizacyjnym i ekonomicznym, w których idea partnerstwa w ogóle nie jest znana. W wyniku ich powstania, społeczności lokalne mogą zwiększyć nie tylko dostęp do informacji o działaniach, uruchamiających procesy rozwojowe, ale także o warunkach, jakie muszą być spełnione, aby wysiłki podejmowane lokalnie miały szansę powodzenia [Kukulak-Dolata 2011]. Ponadto, instytucjami, które powinny w większym stopniu angażować się w podejmowanie interwencji na lokalnym rynku pracy w przypadku wystąpienia istotnej zmiany gospodarczej, winny być agencje zatrudnienia, instytucje edukacyjne oraz ośrodki naukowo-badawcze. Ich rola w zarządzaniu wiedzą na lokalnych i regionalnych rynkach pracy powinna polegać na kojarzeniu ofert pracy, kształtowaniu oferty edukacyjnej w różnych formach oraz tworzeniu informacji. Dodatkowo, więcej powinno być działań, zmierzających do zwiększenia doświadczenia zawodowego (staże u pracodawców, prace interwencyjne, roboty publiczne, prace spo-

łecznie użyteczne). Wszystkie te działania wpływają bowiem zachęcająco na obie strony rynku pracy.

Ważne jest także zachęcanie do prowadzenia działalności gospodarczej poprzez jednorazowe środki na podjęcie takiej działalności, co w rzeczywisty sposób wpływa na zmniejszenie bezrobocia w regionie. Z drugiej jednak strony oczekuje się od instytucji udzielających wsparcia, iż będą one w dłuższej perspektywie czasowej wspierały prowadzenie takiej działalności (na przykład w razie wystąpienia problemów).

Podmioty, występujące na lokalnych i regionalnych rynkach pracy w różnym stopniu reagują na zaistniałe zmiany na lokalnym rynku pracy za pomocą wskazanych powyżej instrumentów. Wszystkie wymienione instrumenty cieszyły się uznaniem w oczach badanych, przy czym szczególnie zainteresowani byli nimi pracodawcy (staże, szkolenia, poradnictwo zawodowe, pośrednictwo pracy) oraz jednostki samorządu terytorialnego (prace interwencyjne, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne). Równocześnie w przypadku wystąpienia zmiany gospodarczej w największym stopniu angażują się w interwencję na lokalnym rynku pracy wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy. Niemniej ważną rolę odgrywają tu wojewódzkie i powiatowe rady zatrudnienia, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe oraz ośrodki naukowo-badawcze, aczkolwiek oczekuje się od nich jeszcze większego zaangażowania. Poza tym aktywne są ośrodki zajmujące się działalnością społeczną, w tym Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej i instytucje dialogu społecznego na rynku pracy, przy czym te ostatnie, w niewystarczający sposób reagują na zmiany na lokalnym rynku pracy, choć z drugiej strony ich aktywność na tym rynku jest zauważalna. Podobnie starostwa powiatowe, urzędy gminy/dzielnicy (tu także Gminne Centra Informacji) powinny być bardziej aktywnym uczestnikiem kształtowania sytuacji na lokalnym rynku pracy.

Badając problem współpracy między poszczególnymi instytucjami rynku pracy, należałoby podkreślić wiodącą rolę w tej dziedzinie wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy. Współpraca ta łączy się – oprócz przepływu informacji – z korzystaniem z instrumentów szybkiego reagowania (w szczególności są to staże, prace interwencyjne, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne). Podobnie oceniana jest rola w tym zakresie jednostek samorządu terytorialnego szczebla powiatowego.

wego, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie, agencji zatrudnienia, instytucji szkoleniowych, edukacyjnych oraz instytucji dialogu społecznego, chociaż w tym przypadku kontakty polegały głównie na wymianie informacji, dotyczących sytuacji na lokalnym rynku pracy oraz perspektyw na przyszłe lata. Poza tym organizacje pozarządowe (w tym przypadku głównie związki zawodowe) częściej niż pozostali deklarowały współpracę z podmiotami rynku pracy. Wiąże się to z tym, iż często aktywnie uczestniczą w kreowaniu kierunków działań instytucji rynku pracy, wynikających ze zmian na tym rynku, będąc członkiem rad zatrudnienia.

Współpraca podmiotów rynku pracy nie została oceniona pozytywnie. Zwrócono uwagę, że współdziałanie tych instytucji jest niewystarczające. Brakuje przede wszystkim płynności w przepływie informacji. Brakuje także podejmowania wspólnych działań w celu rozwiązania problemów zachodzących na lokalnym rynku pracy. W związku z tym niezbędna jest poprawa współpracy, zarówno między samymi instytucjami rynku pracy, jak również między podmiotami rynku pracy a pracodawcami, tak aby instytucje rynku pracy miały pełną wiedzę na temat zatrudnienia w danej firmie oraz planów na przyszłość. Dzięki temu zarówno instytucje szkoleniowe/edukacyjne jak i urzędy pracy, agencje zatrudnienia będą wiedzieć, w jakich kierunkach kształcić oraz przekwalifikowywać bezrobotnych. Z drugiej strony pracodawcy na bieżąco powinni być informowani o możliwych zmianach na lokalnym rynku pracy oraz o zawodach deficytowych/nadwyżkowych.

Ograniczone znaczenie współpracy przy rozwiązywaniu problemów, występujących na lokalnych i regionalnych rynkach pracy, znalazło również potwierdzenie w tym, że zdecydowana większość instytucji nie wchodzi w skład ciał międzyinstytucjonalnych. Tylko w nielicznych przypadkach związki zawodowe oraz przedstawiciele samorządu terytorialnego reprezentują interesy swojej instytucji/organizacji w wojewódzkich i powiatowych radach zatrudnienia oraz – sporadycznie w wojewódzkich komisjach dialogu społecznego.

Modelowy mechanizm reagowania po zaistnieniu zmiany gospodarczej lub uzyskaniu prognozy takiej zmiany powinien być przede wszystkim skuteczny, pozwalający zrealizować wszystkie założone cele, a przy

tym elastyczny, szybko dostosowujący się do zmieniającego się otoczenia. Mechanizm ten powinien łączyć ze sobą wszystkie rodzaje instytucji, mających wpływ na sytuację na rynku pracy, poczynając od instytucji szkoleniowych, edukacyjnych, poprzez urzędy pracy, agencje zatrudnienia, aż po pracodawców. Umożliwia to wytyczenie najbardziej korzystnej „ścieżki kariery” na najbliższe lata, pożądanych kierunków kształcenia oraz zapotrzebowania na kadrę przez pracodawców. Jest to zatem najbardziej istotny element zarządzania wiedzą w skali regionalnych i lokalnych rynków pracy, łączący wszystkich aktorów rynku pracy i wpływający na skuteczność podejmowanych działań.

Wypracowanie modelowego mechanizmu reagowania wymaga znacznie większego zaangażowania wszystkich podmiotów przede wszystkim lokalnego rynku pracy. Zasadniczym czynnikiem zwiększającym zaangażowanie instytucji rynku pracy są zasoby finansowe. Instytucje te często bowiem borykają się z niedoborem środków na aktywizację bezrobotnych, profesjonalne i częste badanie lokalnego rynku pracy. W związku z tym ich działalność jest ograniczona. Z drugiej strony ten problem także dotyczy pracodawców. Należałoby zatem zwrócić większą uwagę na pomoc finansową przedsiębiorstwom, które chętnie zwiększają etaty i są skłonne aktywnie uczestniczyć w procesach dostosowywania kwalifikacji potrzeb rynku pracy. Pomoc ta opierałaby się na np. ulgach podatkowych czy dofinansowaniu wyposażenia stanowiska pracy. Niezbędna jest również szeroko zakrojona kampania informacyjna – promocyjna. Dotyczyć ona powinna zarówno zasobów pracy (informacja o istniejących możliwościach zwiększenia kwalifikacji i o płynących z tego korzyściach), jak i pozostałych aktorów rynku pracy (rodzaje wsparcia, sposoby pozyskania środków, miejsce ich pozyskania). Ponadto należy intensyfikować przepływ informacji między wszystkimi zainteresowanymi stronami na lokalnym rynku pracy. Kampanie społeczne powinny być działaniem systemowym, wręcz obligatoryjnym. Informacje o nowych metodach/możliwościach oddziaływania na zmiany na lokalnym rynku pracy muszą być rozpowszechnione w mediach (Internet, plakaty, ulotki, broszury itp.). Konieczne jest również monitorowanie działań. W tym celu powinny zostać stworzone komisje czy grupy działania, które na bieżąco kontrolowałyby działalność takiego podmiotu.

Rozwiązaniem systemowym, mającym na celu bardziej skuteczne i efektywne reagowanie na wystąpienie zmiany gospodarczej może być także sposób współpracy czy kontaktów między instytucjami rynku pracy. Urzędy pracy powinny posiadać i aktualizować bazę danych dotyczących bezrobotnych (w tym wykształcenie, kwalifikacje, doświadczenie, oczekiwania wobec pracodawcy). Baza danych powinna być dostępna dla pracodawców poszukujących określonego typu pracowników, na prośbę pracodawcy. Informacje te powinny być udostępniane na z góry określonych zasadach, tak, aby z jednej strony nie łamać prawa (ochrona danych osobowych), a z drugiej strony zwiększyć przepływ informacji i zaangażowanie w szukanie pracowników/pracy dla bezrobotnego.

5. Podsumowanie

Zarządzanie wiedzą, rozumiane w zaprezentowanych rozważaniach, jako skłonność osób poszukujących pracy do uczestnictwa w procesach kształcenia ustawicznego w polskiej rzeczywistości gospodarczej nie znajduje jeszcze szerokiego odzwierciedlenia w praktyce. Podobne obserwacje można mieć w odniesieniu do działań prowadzonych przez różne instytucje rynku pracy. Nie można zatem z dużą pewnością mówić o uczestnictwie opisanych w opracowaniu aktorów rynku pracy w działaniach, związanych z kształtowaniem społeczeństwa opartego na wiedzy za pośrednictwem kształcenia ustawicznego. Nie można również w pełni pozytywnie ocenić sposobu zarządzania wiedzą, chociaż przeprowadzona analiza świadczy o tym, że jest ono realizowane najczęściej w sposób prawidłowy w podmiotach gospodarczych, gdzie jest ono podporządkowane osiąganiu jak największych korzyści ekonomicznych i kształtowaniu ich pozycji konkurencyjnej.

Aktywność edukacyjna **bezrobotnych** ma charakter dość ograniczony, a równocześnie koncentruje się na umiejętnościach, które dość rzadko wynikają z zapotrzebowania pracodawców. Jest to bardziej widoczne w ogólnej populacji bezrobotnych, aniżeli wśród długotrwale pozostających bez pracy. Jest to konsekwencja powszechnie występujących tendencji, dotyczących oferowanych kierunków szkoleń, które nie zawsze mają związek ze strukturą popytu na pracę. Może to mieć kluczowe zna-

czenie dla poprawy sytuacji na regionalnych rynkach pracy. Niskie bowiem wskaźniki efektywności stosowanych instrumentów wspomagania pozycji konkurencyjnej bezrobotnych, nie gwarantują zmniejszenia niedopasowań między popytem na pracę i jej podażą. W dalszym ciągu zatem kształcenie ustawiczne wśród bezrobotnych może mieć ograniczony wymiar, przede wszystkim ze względu na:

- brak wiary w skuteczność podejmowanych działań, co wywołuje konieczność opracowania całego systemu zachęt, umożliwiających zapoznanie się beneficjentów ze szczegółami prowadzonych działań;
- odbiegającą od ich oczekiwań konstrukcję zakresu merytorycznego szkoleń.

Wskazując na tego rodzaju zależności, wydaje się konieczne poszerzenie informowania społeczności lokalnych, a głównie bezrobotnych, o prowadzonych działaniach szkoleniowych. Jednak same informacje, to za mało. Niezbędne byłoby również oddziaływanie na zwiększenie mobilności przestrzennej mieszkańców. Wtedy możliwe byłoby zdyskontowanie korzyści wynikających z procesu podwyższania i zmiany kwalifikacji osób poszukujących pracy.

Generalnie, postawy reprezentowane przez bezrobotnych, odnoszące się do procesu kształcenia, są przede wszystkim konsekwencją braku związku dotychczasowego uczestnictwa w szkoleniach z efektem w postaci znalezienia adekwatnego do ich oczekiwań miejsca pracy. Tym niemniej prezentowana przez nich determinacja w poszukiwaniu pracy powinna być pozytywnym czynnikiem, wykorzystywanym w najwyższym stopniu w działaniach promujących ideę kształcenia ustawicznego. Należy jednak zwrócić uwagę na pewne istotne z punktu widzenia podejmowanych działań kwestie:

- potrzebę stosowania wielu, często niestandardowych, metod wspomagania aktywności edukacyjnej w odniesieniu właśnie do bezrobotnych, a tym samym ograniczenia destruktywnych czynników o charakterze psychologicznym, ekonomicznym i społecznym, ograniczających ich aktywizację zawodową;
- konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na efektywność oferowanych długotrwale bezrobotnym szkoleń, umożliwiających ich adaptację zawodową;

- konieczność prawidłowego konstruowania założeń merytorycznych procesu szkoleniowego, ograniczającego brak zaangażowania i możliwości percepcyjnych badanej populacji;
- konieczność uwzględnienia w procesach kształcenia indywidualnych oczekiwań ludzi młodych i kobiet, z uwagi na ich specyficzne potrzeby edukacyjne;
- związek skłonności do kształcenia z dotychczasowymi kwalifikacjami bezrobotnych, który wpływa na ich ograniczoną chęć do zmiany kwalifikacji, co wydaje się szczególnie istotne z punktu widzenia tworzenia społeczeństwa informacyjnego;
- w celu zwiększenia zainteresowania bezrobotnych procesami kształcenia niezbędna wydaje się zmiana sposobu funkcjonowania instytucji rynku pracy, polegająca na zwiększaniu dostępu do informacji o przygotowanej ofercie edukacyjnej, jak również promowanie takich kierunków kształcenia, które są oczekiwane przez pracodawców.

Powyższe problemy, powinny znaleźć odzwierciedlenie wówczas, kiedy założeniem polityki rynku pracy będzie nie tylko ograniczanie bezrobocia, ale również uczestnictwo osób pozostających bez pracy w procesach tworzenia społeczeństwa opartego na wiedzy. Właśnie wtedy podstawowym zadaniem mogłaby być również dbałość o jakość procesów kształcenia, które dziś niejednokrotnie przyczyniają się do tego, że pracodawca odmawia zatrudnienia bezrobotnego przeszkolonego w zawodzie, który był przedmiotem oferty pracy.

Działalność edukacyjna **podmiotów rynku pracy** uzależniona jest przede wszystkim od jakości i dostępności źródeł informacji. Podstawowe znaczenie w tej dziedzinie posiadają informacje generowane przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy. Większość badanych instytucji/organizacji nie czuje potrzeby powoływania nowych podmiotów tworzących źródła wiedzy o lokalnym rynku pracy, nie bierze również pod uwagę tego, że działania takie powinny być realizowane przez nich samych. Może to być konsekwencją tego, że rodzaje potrzebnych informacji są dość proste w uzyskaniu i powszechnie dostępne na stronach internetowych, jak również oceniane, jako satysfakcjonujące. Tym niemniej, w celu zwiększenia skuteczności podejmowanych działań, także wpływających na proces zarządzania wiedzą, niezbędne wydaje się tworzenie

informacji zgodnych z zapotrzebowaniem tych instytucji (nowe miejsca pracy, zapotrzebowanie na pracowników o danych kwalifikacjach, zwolnienia grupowe itd.). Ważne jest również w miarę wczesne udostępnianie bieżących wskaźników o sytuacji na rynku pracy, w szczególności w podziale na poszczególne gminy. Tego rodzaju sugestie mogłyby wpłynąć na zwiększenie efektywności reagowania na zmiany gospodarcze.

Instytucje, które na co dzień zajmują się aktywizacją zawodową, częściej niż pracodawcy deklarują śledzenie zmian na lokalnym rynku pracy. Może to wskazywać na niezbędność tego typu działań w sytuacjach, które mogłyby wpłynąć na ograniczenie skuteczności zarządzania wiedzą.

Podmioty rynku pracy w różnym stopniu reagują na zaistniałe zmiany na lokalnym rynku pracy, jednak łączy je współpraca z instytucjami rynku pracy, polegająca na korzystaniu z dostępnych instrumentów szybkiego reagowania w przypadku zaistnienia zmiany ekonomicznej. Instrumenty te cieszą się coraz większym zainteresowaniem wśród badanych. Najczęściej korzystają oni ze staży, szkoleń, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac społecznie użytecznych. Coraz bardziej popularne staje się korzystanie z jednorazowej dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Tym niemniej powinny być podejmowane dodatkowe czynności na lokalnych rynkach pracy, zachęcające i zwiększające efektywność wykorzystywanych instrumentów, umożliwiających powrót do na rynek pracy głównie osób długotrwale bezrobotnych i matek po urlopie macierzyńskim.

Wraz ze wzrostem wiedzy na temat możliwości korzystania z różnego rodzaju wsparcia, zwiększa się poparcie różnych środowisk dla tego typu działań. Ważną więc rolę odgrywają tutaj podmioty rynku pracy, wśród których, to wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy w największym stopniu angażują się w interwencję na lokalnym rynku pracy w przypadku wystąpienia zmiany ekonomicznej. Niemniej ważną rolę odgrywają wojewódzkie i powiatowe rady zatrudnienia, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe oraz ośrodki naukowo-badawcze, aczkolwiek oczekuje się on nich jeszcze większego zaangażowania.

Dla zwiększenia skuteczności zarządzania wiedzą w przypadku wystąpienia zmiany gospodarczej istotne jest nie tylko zaangażowanie w interwencję na lokalnym rynku pracy, ale także aktywność poszcze-

gólnych podmiotów rynku pracy. Dotychczasowe obserwacje wskazują na to, że nie tylko wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, edukacyjne oraz ośrodki naukowo – badawcze, które są najbardziej aktywne powinny odgrywać wiodącą rolę, ale również samorządy terytorialne powinny bardziej aktywnie uczestniczyć w działaniach na lokalnym rynku pracy.

Pomimo deklarowanych kontaktów z różnymi instytucjami, współdziałanie podmiotów lokalnego rynku pracy, gdy pojawia się zmiana gospodarcza, nie jest oceniane przez badanych, jako wystarczające. Brakuje płynności w przepływie informacji między najważniejszymi aktorami rynku pracy. Brakuje także integracji w podejmowaniu wspólnych działań w celu rozwiązania problemów zachodzących na lokalnym rynku pracy. Nic więc dziwnego, że znaczna większość instytucji nie wchodzi w skład ciał międzyinstytucjonalnych. Szczególna powinna być rola tworzonych partnerstw lokalnych, jako organizacji umożliwiających zwiększeni spójności między oczekiwaniami strony popytowej i podażowej rynku pracy.

W związku z powyższym ważne znaczenie dla zarządzania wiedzą ma modelowy mechanizm reagowania po zaistnieniu zmiany gospodarczej lub uzyskaniu prognozy takiej zmiany. Powinien on być przede wszystkim skuteczny i elastyczny, jak również zintegrowany tak, aby łączyć ze sobą wszystkie szczeble instytucji kształtujących lokalny rynek pracy, począwszy od instytucji szkoleniowych, edukacyjnych, poprzez urzędy pracy, agencje zatrudnienia, aż po pracodawców. Ważne jest więc równe zaangażowanie podmiotów rynku pracy. Głównym czynnikiem zwiększającym motywację do takiego współdziałania są środki finansowe, na deficyt których narzeka większość badanych podmiotów. Brakuje również rozbudowanej kampanii informacyjno-promocyjnej, określającej konkretne działania i środki, jakie mogą uzyskać wszyscy aktorzy rynku pracy, a w szczególności ci, którzy nie posiadają pracy.

Bibliografia

Council Conclusions of 17 February 1997 on local community development through education and training, Dz. U. C./nr 70/2001 (97/C 70/02).

- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. ustanawiająca program działań w zakresie uczenia się przez całe życie, 1720/2006/WE, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L. 327/45/11/2006.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie jednolitych ram wspólnotowych dla przejrzystości kwalifikacji i kompetencji (Europass), 2241/2004/WE, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L. 390/6/12/2004
- Kryńska E. (red.) (2008), *Kształcenie ustawiczne pracowników*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008.
- Kryńska E. (red.) (2011), *Rozwój zasobów i miejsc pracy na Mazowszu. Uwarunkowania społeczno-gospodarcze*, IPiSS, Warszawa.
- Kukulak-Dolata I., (2011), *Współpraca na rzecz tworzenia miejsc pracy mazowieckich podmiotów gospodarczych z innymi aktorami rynku pracy*, (w:) E. Kryńska (red.), *Rozwój zasobów i miejsc pracy na Mazowszu. Uwarunkowania społeczno – gospodarcze*, IPiSS, Warszawa.
- Mikuła B., Ćwiklicki M. (2001), *Integracyjna rola zarządzania wiedzą*, Przegląd Organizacji nr 4, s. 13.
- Poliwczak I., (2008), *Rozwiązania prawne wspierające aktywność edukacyjną zasobów pracy*, (w:) *Kształcenie ustawiczne pracowników*, E. Kryńska (red.), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 3 lutego 2006 r. w sprawie uzyskiwania i uzupełniania przez osoby dorosłe wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych.
- Sobocka-Szczapa H. (2006), *Potrzeby szkoleniowe grup zagrożonych wykluczeniem społecznym na regionalnym rynku pracy województwa podkarpackiego*, (w:) H. Sobocka-Szczapa (red.), *Czas na pracę – praca na czas. Wyniki analiz i badań w województwie podkarpackim*, IPiSS, Warszawa.
- Sobocka-Szczapa H. (red.) (2006), *Czas na pracę – praca na czas. Wyniki badań i analiz w województwie podkarpackim*, IPiSS, Warszawa.
- Sobocka-Szczapa H. (red.) (2007), *Bezrobotni z grup zwiększonego ryzyka. Studium przypadku województwa mazowieckiego*, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemśle „Orgmasz” – IPiSS, Warszawa.
- Sobocka-Szczapa H. (red.), I. Poliwczyk, (2010), *Mobilność zawodowa, edukacyjna i przestrzenna ludności w województwie podlaskim*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku – IPiSS, Białystok-Warszawa.
- Sobocka-Szczapa H., (2011), *Wybrane problemy zarządzania wiedzą wśród aktorów rynku pracy*, (w:) I. Kania (red.), *Dobre praktyki zarządzania wiedzą przez instytucje rynku pracy w perspektywie zmiany gospodarczej*, SWSPiZ, ECORYS, Warszawa.
- Staniewski M., (2002), *Zarządzanie wiedzą: od koncepcji do praktyki działania*, Organizacja i Kierowanie nr 3.
- Strategia rozwoju edukacji na lata 2007-2013*, (2005), MENiS, Warszawa.
- Strategia rozwoju kształcenia ustawicznego w Polsce do 2010 r.*, (2003), MENiS, Warszawa.
- Strojny M. (2001), *Zarządzanie wiedzą: wstęp do dyskusji*, Personel nr 1, s. 21.

Iwona Staniec, Arkadiusz Stajuda
Politechnika Łódzka*

Metody klasyfikacji wykorzystywane w procesie zaopatrzenia

Classification method used in the process of supply

Abstract. The aim of presented considerations is identify the importance and role classification methods used in the process of supply. Based on the survey failed to show that improve the quality of functioning of the procurement department can be obtained through regular use of classification tools.

Performing the classification of intermediate range by these methods is to distinguish among the relatively large number of those positions for which they should apply different control strategies. The classification method help primarily to answer questions related to the timeliness, quantity, or level of supply.

1. Wprowadzenie

Procesy zaopatrzeniowe towarzyszą człowiekowi i otaczającej go przyrodzie od zawsze. Wszyscy uczestnicy łańcucha dostaw dbają o jego ciągłość i zaspokajanie potrzeb poszczególnych odbiorców. Celem przedstawionych rozważań jest zidentyfikowanie znaczenia i roli wykorzystywanych w procesie zaopatrzenia metod klasyfikacji. Postawiono następującą hipotezę badawczą: poprawę jakości funkcjonowania działu zaopatrzenia można uzyskać poprzez regularne wykorzystywanie narzędzi klasyfikujących.

* Katedra Zarządzania.

Przeprowadzono w ramach rozważań badanie pełne, które swoim zakresem podmiotowym obejmuje całościowo asortyment zakupowy pewnego przedsiębiorstwa w latach 2007–2008. Przedmiotem badania jest ilość, kosztochłonność oraz ciągłość asortymentu zakupowego. W badaniach przeanalizowane zostały dane historyczne udostępnione przez przedsiębiorstwo, dotyczące struktury pozycji asortymentowych, wzbogacone informacjami z wywiadu i obserwacji z wykorzystaniem analizy wzrokowej, graficznej oraz metod klasyfikacji takich jak: ABC, XYZ, macierz portfolio.

2. Funkcje zaopatrzenia

Obecnie nie ma organizacji całkowicie niezależnych w tym sensie, że ich produkty lub usługi są wytwarzane w jednym miejscu z własnych surowców. Dlatego tak potrzebna jest obecność służby zaopatrzenia, która zaspokoi konieczność pozyskiwania wszelkiego asortymentu i usług ze źródeł zewnętrznych i koordynuje jego przejścia wewnątrz przedsiębiorstwa. Zaopatrzenie jest szczególnie ważną funkcją w przedsiębiorstwach produkcyjnych, gdyż jak wynika z badań koszt materiałów to ok. 65% kosztów ich działalności (por. Skowronek, Sariusz-Wolski 2007, s. 156).

Głównym celem działu zaopatrzenia jest zapewnienie właściwego sprzętu i wyposażenia technicznego, materiałów, półproduktów, usług oraz innych zasileń we właściwym czasie, o właściwej jakości, w odpowiedniej ilości, z odpowiednich źródeł oraz po najbardziej korzystnych cenach¹. Dział zaopatrzenia ma spełniać również funkcje doradcze w zakresie możliwych do uzyskania cen, dostaw i parametrów potrzebnego asortymentu np. podczas prac badawczych, konstrukcyjnych, czy rozwojowych (por. Mulleman, Oakland, Lockyer 2001, s. 512).

Funkcja zaopatrzenia, jak i inne funkcje organizacji, nie mogą być realizowane efektywnie w izolacji od pozostałych. Dział zaopatrzenia

¹ Według A.P. Muhlemanna, J.S. Oaklanda, K.G. Lockyera działania działu zaopatrzenia są tzw. „oknem na świat”, przez które do przedsiębiorstwa docierają informacje o każdym nowym produkcie, technologii, materiale, czy usłudze.

w strukturze organizacyjnej przedsiębiorstwa najczęściej bywa podporządkowany członkom zarządu takim jak: Główny Księgowy, Dyrektor Naczelny czy Kierownik Produkcji. Takie umiejscowienie uzasadnione jest wydatkowaniem środków finansowych, koniecznością podejmowania często strategicznych decyzji w zakresie zakupów czy dostosowywania zasobów do zmiennych potrzeb produkcyjnych. Wyróżnia się centralizację i decentralizację działu zaopatrzenia. Do zalet centralizacji należy konsekwencja w polityce zaopatrzeniowej, maksymalizacja siły przetargowej oraz jednolita dokumentacja i organizacja zakupów. Do zalet decentralizacji zaopatrzenia należą:

- większa elastyczność,
- bliższe powiązania z dostawcami,
- większe poczucie własności i odpowiedzialności.

W aspekcie utrzymania ruchu dział zaopatrzenia ma istotny wpływ na sprawne funkcjonowanie maszyn i urządzeń. To przecież dział zaopatrzenia dokonuje zakupów również z zakresu części zamiennych i eksploatacyjnych parku maszynowego należącego do przedsiębiorstwa. Zaniedbania w tym zakresie mogą spowodować kosztowne przestoje. Od tego działu zależy też poziom zapasów gromadzonych w magazynach. Zbyt wysoki ich poziom powoduje zamrażanie kapitału obrotowego organizacji, może powodować też straty związane ze starzeniem się surowców.

3. Metody klasyfikacji materiałów zaopatrzeniowych

W przedsiębiorstwach aby móc zapanować nad dużą liczbą pozycji asortymentowych posiadanych lub nabywanych, warto podzielić je w pewien określony sposób, który ułatwi skuteczne zarządzanie nimi. W praktyce stosowanych jest kilka kryteriów klasyfikacji lecz do najczęściej spotykanych należą (por. Bendkowski, Radziejowska 2005, s. 136):

- rodzajowe,
- oparte na metodzie ABC i XYZ,
- według wpływu na wyniki ekonomiczne,

- według źródeł zakupu.

Klasyfikacja rodzajowa najczęściej zakłada podział na trzy kategorie:

- surowce, materiały i komponenty,
- materiały handlowe i kooperacyjne,
- podział materiałów według pełnionej funkcji i przeznaczenia w przedsiębiorstwie.

Z punktu widzenia przebiegu procesu zakupów, taki podział pozwala na określenie czynników, które mają na niego istotny wpływ. Podział ze względu na pełnioną funkcję i przeznaczenie w przedsiębiorstwie prowadzi się do określenia materiałów podstawowych, pomocniczych, paliw, części zapasowych do maszyn i urządzeń, opakowań oraz pozostałych materiałów z uwzględnieniem odpadów.

Metoda ABC została sformułowana przez włoskiego ekonomistę Vilfredo Pareto przy okazji badań koncentracji dochodów w krajach kapitalistycznych. Metoda ABC jest znana też jako zasada 80/20, bowiem udowodniono, że ok. 20% elementów w 80% decyduje o efektach danego zagadnienia (por. Sariusz-Wolski 1998, s. 94). W zależności od wykorzystania przyjmuje się w niej różne kryteria np. liczbę poszczególnych usterek i ich udział w kosztach reklamacji, liczbę sprzedawanych produktów i ich udział w sprzedaży, liczbę produktów i ich udział w kosztach magazynowania, liczbę nabywanego asortymentu i jego udział w kosztach zakupu itp. Analiza metodą ABC znajduje zastosowanie w różnych aspektach działalności logistycznej przedsiębiorstwa. Należą do nich:

- sterowanie procesami – w organizacji, która podejmuje realizację wielu zleceń, analiza ABC ujawnia, że kontrola kilku z nich zapewnia kontrolę większości zadań;
- kontrola zużycia materiałów – analiza rocznego zużycia wykazuje zwykle skupienie wartości w stosunkowo nielicznych pozycjach;
- redukcja różnorodności – może dotyczyć różnorodności oferowanego asortymentu wyrobów lub usług, analiza Pareto może być przeprowadzona według dochodów lub udziału we wpływach ze sprzedaży;
- sterowanie jakością – podczas porządkowania przyczyn wadliwości;

- obsługa eksploatacyjna – obliczenie straconego czasu z powodu awarii maszyn i urządzeń wskutek określonych przyczyn często ułatwia planowanie programu obsługi eksploatacyjnej.

Najczęściej metoda ABC w procesie zaopatrzenia pozwala na ustalenie wśród setek pozycji asortymentowych, tych które wymagają szczególnej uwagi ze względu na ich koszty, a zwłaszcza koszty zamrożonych środków obrotowych (por. Gołębska 2002, s. 68). Zgodnie z tą metodą asortyment dzieli się na trzy grupy:

- grupa A to asortyment najdroższy, ich udział wartościowy sięga 70–80% całości i stanowi 10–20% ogólnej masy,
- grupa B do której należy asortyment średnio wartościowy, udział w ogólnych kosztach asortymentu wynosi 15%, a ilościowy udział to około 30%,
- grupa C obejmuje asortyment o charakterze masowym, niskiej wartości, o udziale w ogólnych kosztach asortymentowych wynoszących 5%, natomiast ich udział ilościowy wynosi około 50%.

Od strony zaopatrzenia najważniejszą grupę stanowi asortyment z grupy A. To on wymaga szczególnej uwagi, gdyż ma największą wartość i/lub duży udział w kosztach ogółem. Dla grupy A wymagane są precyzyjne zamówienia (liczba, jakość, czas) oraz działania zmierzające do minimalizacji poziomu zapasów, gdyż ich wysoka wartość oznacza zamrożenie dużej ilości kapitału i dlatego nawet kilkuprocentowe oszczędności przynoszą wymierne korzyści. Przeciwnieństwem grupy A jest asortyment zaliczany do grupy C. Ma on małą wartość, dlatego postępowanie w stosunku do niego może być znacznie uproszczone, obowiązywać bardziej liberalne zasady zamawiania i tworzenia zapasów. Zalecane postępowanie z asortymentem należącym do grupy B jest bardziej kłopotliwe. Dla materiałów z grupy A i B interesujące spostrzeżenia uzyskać można po wzbogaceniu analizy ABC dodatkowo klasyfikacją XYZ (por. Krawczyk 2001, s. 369).

W przypadku analizy XYZ poszczególne rodzaje asortymentów są dzielone na trzy grupy w zależności od regularności zapotrzebowania i dokładności sporządzanych prognoz zapotrzebowania – są tu wykorzystywane różne mierniki. Miernikami bywają: współczynnik zmienno-

ści, błąd prognozy, współczynnik dopasowania R^2 , itp. Współczynnik zmienności to stosunek wartości bezwzględnej miary dyspersji do średniej zużycia. Do najpopularniejszych należy współczynnik zmienności oparty na odchyleniu standardowym (por. Witkowska 2001, s. 91):

$$V_S = \frac{S}{\bar{x}} \quad \text{lub} \quad V_S = \frac{S}{\bar{x}} \cdot 100\%$$

gdzie: S – odchylenie standardowe

$\bar{x}$ – wartość średnia cechy

Poszczególne kategorie w klasyfikacji XYZ charakteryzują się odmiennymi wartościami współczynnika zmienności, nie mniej jednak generalnie grupa X oznacza regularne zapotrzebowanie na dany asortyment, grupę Y cechują wahania sezonowe występujące w popycie, a na asortyment z grupy Z zapotrzebowanie ma charakter sporadyczny. W literaturze można spotkać różne wartości graniczne współczynnika zmienności dla poszczególnych kategorii – jego wartość zależy od subiektywnej decyzji osoby, sporządzającej klasyfikację. Generalnie, jednak przyjmuje się, że wartość współczynnika zmienności poniżej 0,3 świadczy o niewielkim zróżnicowaniu, a wartości z przedziału 0,5 – 1 wskazują na umiarkowane zróżnicowanie, natomiast wartości współczynnika powyżej 1 należy interpretować jako zróżnicowanie bardzo duże. Ponadto znana jest klasyfikacja zmienności wg. Boryszewa dotycząca złóż (przytoczono za Mucha 1994, s. 155), a przedstawiona w tabeli 1.

Tabela 1. Klasyfikacja zmienności złóż wg. Baryszewa

Grupa zmienności złóż	Zmienność	V_s [%]
I	mała	0–20
II	przeciętna	20–40
III	duża	40–100
IV	bardzo duża	100–150
V	skrajnie duża	>150

Źródło: przytoczono za (Mucha 1994 s. 155).

W najnowszej literaturze przedmiotu (por. Sariusz-Wolski 2009, s. 149) bezpośrednio dotyczącej problematyki zarządzania zaopatrzeniem znaleźć można następujące wartości współczynnika zmienności dla klasyfikacji XYZ:

- kategoria X dla $V_s \in (0;0,5>$,
- kategoria Y dla $V_s \in (0,5;0,9>$,
- kategoria Z dla $V_s \in (0,9;\infty)$.

Dokonując podziału na grupy wykorzystując powyższe wartości współczynnika zmienności mamy:

- grupa X – ciągłe zużycie, wahania okazyjne równające się wielkości niedostatków $< 20\%$. Możliwe jest stosowanie prostych metod statystycznych ze względu na dużą dokładność prognoz zużycia. Nie potrzebne są wysokie zapasy bezpieczeństwa,
- grupa Y – zużycie podlega silnym wahaniom wynoszącym 20–50% stałego zużycia. Stosuje się wybrane metody statystyczne, wskazane jest utrzymywanie określonego poziomu zapasów,
- grupa Z – zużycie podlega silnym wahaniom wynoszącym $> 50\%$ stałego zużycia. Uniemożliwione jest stosowanie metod statystycznych. Przy określaniu wielkości zapasów pojawia się problem decyzyjny: czy ponosić wysokie koszty utrzymania zapasów, czy ponosić koszty związane ze specjalnymi zamówieniami.

Analiza ABC nakierowana jest na wartościowy podział analizowanych pozycji, natomiast metoda XYZ zwraca uwagę na poziom zmienności ich zużycia. Stosowanie obu metod w połączeniu ze sobą jest korzystniejsze niż każdej z osobna, gdyż ułatwia racjonalizację działań w sferze gospodarki zaopatrzeniowej przedsiębiorstwa. Połączenie obu metod daje macierz ABC/XYZ przedstawioną w tabeli 2.

Asortyment w firmie można również sklasyfikować na szczeblu strategicznym. Niektóre asortymenty są standardowe i ogólnie dostępne na rynku, a inne mogą mieć charakter strategiczny, bo są trudno dostępne i odgrywają ważną rolę dla przedsiębiorstwa.

Warto zatem podzielić asortyment na potrzebny przedsiębiorstwu w sposób dwuwymiarowy, gdzie jeden wymiar to wpływ danego asortymentu na wyniki finansowe firmy, a drugi to ryzyko związane z jego pozyskiwaniem. Podział ten pozwoli przyjąć odpowiednią strategię w relacji dostawca – odbiorca. Pomocnym w tej kwestii jest model teore-

tyczny zwany macierzą portfolio Kraljica (rysunek 1). Model ten może służyć jako podstawa teoretyczna do rozpoznania relacji, jakie powinny zachodzić między przedsiębiorstwem, a określonym dostawcą (por. Borowiecki 2007).

Tabela 2. Macierz ABC / XYZ

Dokładność diagnozy	Wartościowość		
	A	B	C
X	wysoki poziom wartości zużycia, wysoka dokładność prognozy	średni poziom wartości zużycia, wysoka dokładność prognozy	niski poziom wartości zużycia, wysoka dokładność prognozy
Y	wysoki poziom wartości zużycia, średnia dokładność prognozy	średni poziom wartości zużycia, średnia dokładność prognozy	niski poziom wartości zużycia, średnia dokładność prognozy
Z	wysoki poziom wartości zużycia, niska dokładność prognozy	średni poziom wartości zużycia, niska dokładność prognozy	niski poziom wartości zużycia, niska dokładność prognozy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Radziejowska, Mastej 1997, s. 60).

Rys. 1. Macierz Kraljica

Wysoki wpływ na wyniki przedsiębiorstwa Niski wpływ na wyniki przedsiębiorstwa	<i>Asortyment kluczowy</i> o wysokim wpływie na wynik finansowy i o stosunkowo niskim poziomie ryzyka związanym z dostawami	<i>Asortyment strategiczny</i> duży wpływ na wynik ekonomiczny jak i cechuje się dużym ryzykiem związanym z zakupem. Jest to zazwyczaj wąska grupa lecz o zasadniczym znaczeniu dla procesów przedsiębiorstwa
	<i>Asortyment zwykły</i> o małej wartości, oferowany przez wielu dostawców stanowi mały udział w wynikach finansowych firmy i niesie za sobą niski poziom ryzyka	<i>Wąskie gardło</i> duże ryzyko związane z ich zakupem przy niewielkim wpływie na wynik finansowy firmy. Są zazwyczaj na zamówienie, oferowane przez bardzo nieliczną grupę dostawców
	małe	duże

Źródło: opracowanie na podstawie: (Bendkowski, Radziejowska 2005, s. 140).

Głównymi elementami oceny ryzyka związanego z dostawami jest dokładne określenie liczby dostawców zdolnych do spełnienia stawianych wymagań dotyczących danego asortymentu oraz określenie poziomu ryzyka związanego z rezygnacją dostawcy ze współpracy. Ocena wpływu danego asortymentu na wynik finansowy jest uzależniona od obrotów osiąganych na danym asortymencie, od potencjału redukcji kosztów oraz od procentowego udziału kupowanego asortymentu w tworzeniu wartości dodanej. Do każdej z wyznaczonych grup w macierzy portfolio należy stosować odmienne strategie postępowania, które scharakteryzowano w tabeli 3.

Tabela 3. Strategie dla różnych grup zakupowych

Grupa	Strategia zakupu	Realizacja
Asortyment strategiczny	Partnerstwo Single sourcing Modular sourcing	Precyzyjne prognozy zapotrzebowania Dokładne badanie rynku Długoterminowe umowy z dostawcami Analiza ryzyka Zaangażowanie zarządu przedsiębiorstwa
Asortyment kluczowy	Global sourcing Multiple sourcing Wspólne zakupy/kooperacja Just in time sourcing	Wykorzystanie siły nabywczej grup przedsiębiorstw Redukcja liczby dostawców Ciągła ocena dostawców Współpraca logistyczna z dostawcami
Asortyment zwykły	Dual, single sourcing Outsourcing/integrated supplier Wspólne zakupy/kooperacja	Uproszczenie realizacji zamówienia Ograniczenie liczby dostawców Dążenie do standaryzacji
Wąskie gardło	Multiple sourcing	Kontrola dostawców Utworzenie zapasów bezpieczeństwa Śledzenie rynku Poszukiwanie materiałów zastępczych

Źródło: opracowanie na podstawie: (Bendkowski, Radziejowska 2005, s. 141).

Czynniki kształtujące ryzyko w procesie zakupów to przede wszystkim:

- zależności od dostawcy (mała liczba alternatywnych dostawców),
- monopol,
- tempo zmian technologicznych,
- sytuacja ekonomiczna, polityczna, społeczna,
- ograniczone możliwości produkcyjne (np. długi czas oczekiwania na produkt czy niezgodność produktu z wymaganą jakością),
- wahania walutowe,
- duży udział firmy odbiorcy w obrocie dostawcy,
- korupcja,
- oddalenie geograficzne, kulturowe od dostawcy.

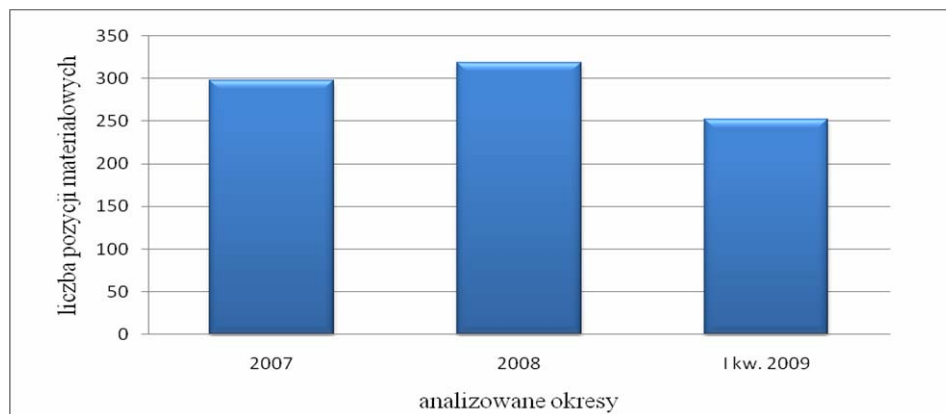
Ostatni czynnik jakim jest oddalenie kulturowe mogące wskazywać na współpracę z dostawcami zagranicznymi stanowi generalne kryterium podziału w klasyfikacji według źródeł zakupu na krajowe i importowane.

Jak widać każdy rodzaj klasyfikacji prowadzi do pewnego uporządkowania asortymentu zaopatrzeniowego. Wykorzystywane w procesie zaopatrzenia uporządkowanie powoduje, że z punktu widzenia przedsiębiorstwa proces ten staje się pomocny i logicznie uzasadniony.

4. Wykorzystanie przedstawionych metod klasyfikacji w wybranym przykładzie

Analizowane przedsiębiorstwo posiada w swojej ofercie ok. 70 produktów. Dla potrzeb takiej liczby pozycji asortymentowych wymagane jest zapewnienie ponad 250 pozycji zakupowych, wchodzących w skład gotowych wyrobów. Wykorzystywanych w 2007 roku pozycji zakupowych było 298 i w ciągu roku ich liczba ulegała zmianie, bo w roku 2008 było 319, a w 2009 – 252 (rys. 2).

Rys. 2. Liczność pozycji zakupowych w analizowanych okresach



Źródło: opracowanie na podstawie udostępnionych danych.

Oczywiste przyczyny takich rozbieżności to: po pierwsze wprowadzanie nowych produktów, po drugie zmiany technologiczne produktu, po trzecie zmieniające się rynki zbytu (pojawiają się dodatkowe zagraniczne wersje tych samych produktów), podejmowanie dodatkowych nadzwyczajnych zleceń (np. pod marką innego producenta). Znacząca redukcja liczby pozycji zakupowych w 2009 roku w stosunku do poprzednich lat spowodowana jest faktem wprowadzenia nowego komputerowego systemu wspomagania działalności działu zaopatrzenia i przy tej okazji usunięto niepotrzebne, nieaktualne i zdublowane wpisy z elektronicznej bazy danych przedsiębiorstwa.

W celu zbadania struktury asortymentowej w analizowanym przedsiębiorstwie wykorzystano dane historyczne dotyczące dokumentów zakupowych. Materiał badawczy zawierał wszystkie dokumenty z lat 2007–2008. Analizowany materiał badawczy został pozyskany z bazy danych obsługiwanej przez system komputerowy przed wprowadzeniem modyfikacji. Dokonano obróbki i analizy uzyskanych danych wykorzystując arkusz kalkulacyjny Excel. Po agregacji zebranych danych dokonano ich podziału na tygodniowe okresy obserwacyjne w celu zbadania struktury zużycia poszczególnych pozycji zakupowych. Przedstawienie danych w takiej formie pozwala na bardziej szczegółową analizę zużycia poszczególnych asortymentów. Na tym etapie za pomocą anali-

zy wzrokowej zaobserwowano, że w badanej zbiorowości występują pozycje charakteryzujące się popytem ciągłym, oraz te, na które zapotrzebowanie ma charakter nieciągły. Dodatkowo sporządzone wykresy pozwalają wnioskować, że pewne pozycje charakteryzują się stałym poziomem zużycia, inne wykazują pewne wahania sezonowe, a innych zużycie występuje w sposób sporadyczny.

Ze względu na pewne rozbieżności między danymi z roku 2007 a danymi z roku 2008 dotyczącymi pozycji zakupowych dokonano porównania obydwu lat pod względem pokrycia się zawartych w nich pozycji. W wyniku porównania okazało się że spośród 298 pozycji w 2007 oraz 319 w roku 2008 występuje 241 pozycji które nie uległy zmianie. W kolejnym kroku przeprowadzono analizę ABC i XYZ zarówno dla roku 2007 jak i 2008 w celu sprawdzenia zmian przynależności do kategorii poszczególnych pozycji zakupowych w dwóch analizowanych latach. Za podstawę do zaliczenia danego asortymentu do którejś z grup XYZ przyjęto wartość współczynnika zmienności. Poniżej przedstawiono wyniki klasyfikacji ABC w połączeniu z XYZ stosując wartości graniczne dla współczynnika zmienności określone wcześniej (dla $X - V_s \in (0;0,5>$, a dla $Y - V_s \in (0,5;0,9>$, dla $Z - V_s \in (0,9;\infty)$)).

Tabela 4. Liczba pozycji zakupowych zaliczonych do poszczególnych kategorii na podstawie danych z roku 2007

Kategoria	A	B	C	Razem
X	31	29	13	73
Y	10	13	23	46
Z	3	13	140	156
Razem	44	55	176	275

Źródło: opracowanie własne.

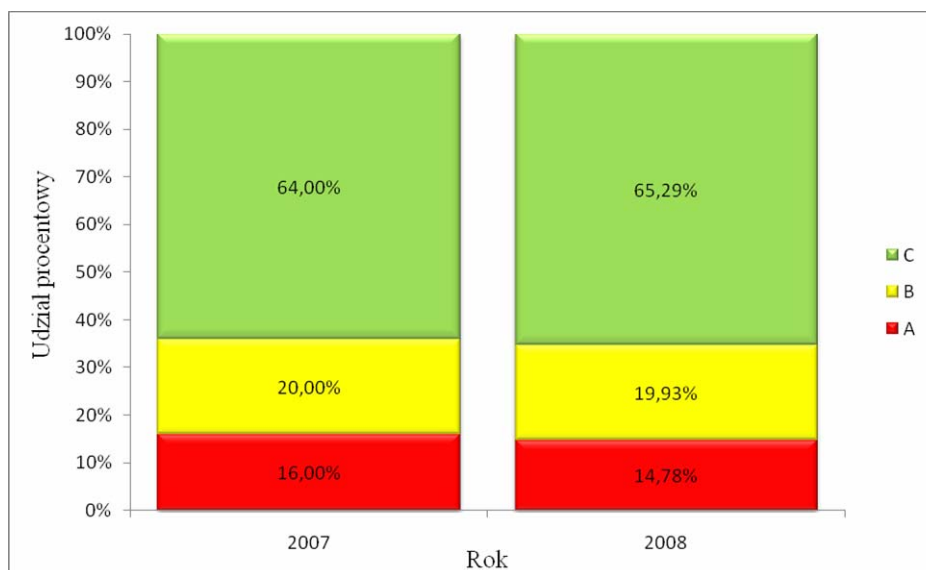
Tabela 5. Liczba pozycji zakupowych zaliczonych do poszczególnych kategorii na podstawie danych z roku 2008

Kategoria	A	B	C	Razem
X	29	27	15	71
Y	8	14	19	41
Z	6	17	156	179
Razem	43	58	190	291

Źródło: opracowanie własne.

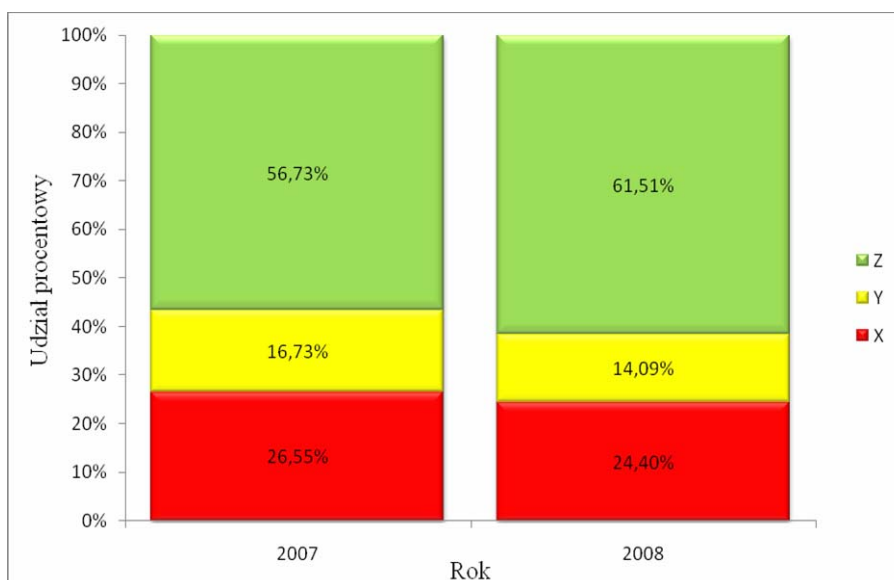
Zaobserwowano niewielkie różnice w udziale procentowym liczebności poszczególnych kategorii w dwóch analizowanych okresach. Dotyczy to zarówno liczebności w kategoriach ABC jak również w przypadku kategorii XYZ.

Rys. 3. Udział procentowy liczebności poszczególnych kategorii ABC



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 4. Udział procentowy liczebności poszczególnych kategorii XYZ



Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z oczekiwaniami, zaledwie 16% czyli 44 pozycje materiałowe w roku 2007 oraz niecałe 15% to jest 43 pozycje w roku 2008, wszystkich analizowanych asortymentów skoncentrowało niemal 80% wartości zużycia ogółem (grupa A). Dalszych 55 pozycji (20%) w roku 2007 i 58 (19,93%) w 2008 już tylko 15 % (grupa B), a pozostałe 156 (64%) w 2007, 179 (65,29%) w 2008 stanowią zaledwie 5 % wartości zużycia ogółem.

Dodatkowo sprawdzono, że 41 materiałów zaliczonych do kategorii A to te same pozycje w obydwu analizowanych latach, odpowiednio dla grupy B jest to 39 pozycji, a dla grupy C powtórzyło się ich 148. Sprawdzono także liczbę pozycji materiałowych zaliczonych do grup AX, AY oraz AZ, które pokrywają się w analizowanych okresach. Wynikiem przeprowadzenia porównania jest tabela 6.

Generalnie około 60% pozycji zakupowych nie zmienia przynależności do przypisanych kategorii w dwóch analizowanych latach. Największa liczba materiałów nie zmieniających przynależności przypisanych kategorii należy do grup AX oraz BX. Obserwuje się także stosunkowo

duży udział zakupów z grupy CZ, które pokrywają się pod względem przynależności do kategorii w dwóch obserwowanych okresach.

Zauważono również, zwiększanie się stopnia nieregularności zużycia w miarę przechodzenia od grupy A do C. Oznacza to zwiększanie się stopnia zużycia nieregularnego (grupa Y, a przede wszystkim Z). I tak o ile grupa AZ stanowiła zaledwie 1,09% w 2007 i 2,06% w 2008, a grupa BZ – odpowiednio 4,73% i 5,84%, to grupa CZ – już ponad połowę analizowanych pozycji (2007 – 50,91%, 2008r – 53,61%).

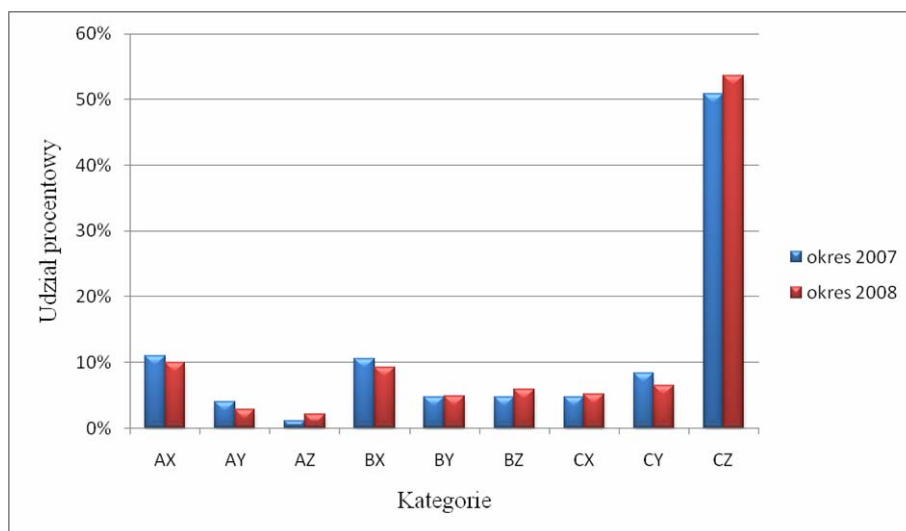
Można na tej podstawie wywnioskować, że im asortyment zaopatrzeniowy jest cenniejszy (ważniejszy) dla firmy, tym łatwiej przewidywać jego zużycie (mniejsze zróżnicowanie zużycia w kolejnych okresach). W pierwszej kolejności za asortyment charakteryzujący się ciągłością popytu uznano taki, na który popyt wystąpił w każdym z pięćdziesięciu dwóch tygodni roku.

Tabela 6. Wyszczególnienie liczby pokrywających się pozycji zaliczonych do poszczególnych kategorii

Kategoria	Liczebność poszczególnych kategorii		Liczba pozycji pokrywających się	% pokrycia w stosunku do roku 2007	% pokrycia w stosunku do roku 2008
	2007	2008			
AX	31	29	26	83,87	89,66
BX	29	27	20	68,97	74,07
CX	13	15	6	46,15	40,00
AY	10	8	5	50,00	62,50
BY	13	14	5	38,46	35,71
CY	23	19	5	21,74	26,32
AZ	3	6	2	66,67	33,33
BZ	13	17	6	46,15	35,29
CZ	140	156	90	64,29	57,69
Razem	275	291	165	60,00	56,70

Źródło: opracowanie własne.

Rys. 5. Udział ilościowy poszczególnych grup zakupowych sklasyfikowanych według macierzy ABC / XYZ w analizowanych dwóch okresach



Źródło: opracowanie własne.

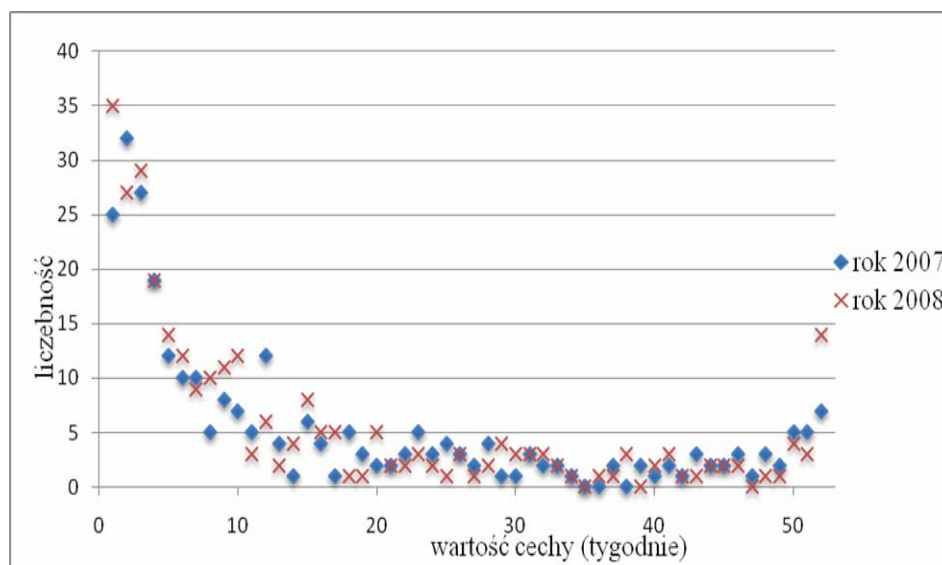
Przy takim założeniu w roku 2007 wystąpiło 7 pozycji o popycie ciągłym co stanowi jedynie 2,5% wszystkich, natomiast w roku 2008 popyt ciągły występował dla 14 pozycji stanowiących prawie 5% wszystkich. Wystąpiło 5 pozycji materiałowych które tworzą część wspólną obydwu zbiorów.

Zakładając pewien stopień tolerancji, dotyczącej ciągłości popytu, ustalonej na poziomie 10% co znaczy, że za asortyment, na który popyt (P) jest ciągły uznaje się ten, na który zapotrzebowanie występuje w granicach $52 \geq P \geq 47$ tygodni, warunek ten spełniły 23 pozycje zarówno w roku 2007 jak i w 2008. Stanowi to 8,36% wszystkich materiałów w roku 2007 oraz 7,90% w roku 2008. Spośród 23 pozycji osiemnaście z nich to te same w obydwu latach.

Otrzymany wynik znacznie odbiega od tego uzyskanego dzięki klasyfikacji XYZ (odpowiednio 26,55% i 24,40%). Należy przyrzeć się więc w ilu tygodniach w roku musi wystąpić zapotrzebowanie na daną pozycję aby wyniki klasyfikacji według obu metod były zbliżone. W tym celu zbudowano szereg rozdzielczy punktowy, w którym wartościami cechy

była liczba tygodni, w których wystąpiło zapotrzebowanie na daną pozycję. Następnie sprawdzono liczebność powstałych w ten sposób klas. Wyniki w postaci graficznej przedstawiono na rysunku 6. Z rys. 6 wynika, że asortymenty na które popyt występuje co najwyżej przez 11 tygodni w roku, stanowią bardzo liczną grupę i stanowią ponad połowę wszystkich pozycji asortymentowych zarówno w roku 2007 (56,36%) jak i w 2008 (61,17%). Tę grupę można uznać zgodnie z metodą XYZ za asortyment typu Z. Ponadto zauważono, że popyt w co najmniej 15 tygodniach dotyczy pięciu pozycji asortymentowych.

Rys. 6. Liczebność poszczególnych klas szeregu rozdzielczego punktowego dla analizowanych okresów

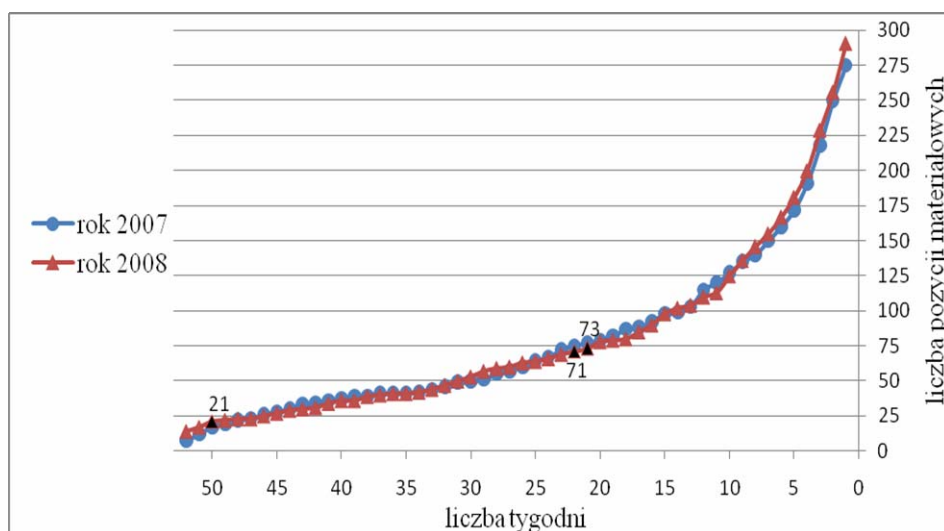


Źródło: opracowanie własne.

Wartości skumulowanego szeregu rozdzielczego przedstawiono na rysunku 7. Na osi odciętych umieszczono liczbę tygodni w których wystąpiło zapotrzebowanie na materiał natomiast na osi rzędnych liczbę pozycji asortymentowych spełniających ten warunek. Punkty na rysunku informują ile pozycji asortymentowych charakteryzuje się popytem w określonych tygodniach roku. Zatem do grupy X zaliczony byłby asortyment, na który

zapotrzebowanie wystąpiło więcej niż w 21 tygodniach roku 2007 i 22 tygodniach roku 2008, a popyt jedynie występuje w 40% okresu czasu, czyli nie jest to asortymenty ciągłego zapotrzebowania w tygodniowego.

Rys. 7. Liczba pozycji zakupowych zaliczonych do kategorii o zapotrzebowaniu regularnym dla zmniejszającego się kryterium (liczba tygodni) klasyfikacji



Źródło: opracowanie własne.

Gdyby wziąć pod uwagę okresy miesięczne to przy założeniu, że popyt jest ciągły jeżeli w każdym miesiącu w roku występuje zapotrzebowanie na dany asortyment sytuacja kształtowałaby się inaczej. W roku 2007 byłoby 78 pozycji, na które popyt jest ciągły (co stanowi aż 28% wszystkich), natomiast w roku 2008 pozycji o ciągłym zapotrzebowaniu byłoby 69 pozycji(ok. 23%). Spośród obydwu zbiorów, część wspólną stanowi 61 pozycji. Ten wynik dla grupy X jest już bardziej zbliżony do wyniku uzyskanego metodą XYZ. Zatem okres zapotrzebowania ma istotne znaczenie dla klasyfikacji. Zatem dla wartości miesięcznych wyniki analizy XYZ będą zbliżone do wyników analizy przedstawionej powyżej, jeżeli za asortyment o ciągłym zużyciu uznamy ten dla którego w każdym z 52 tygodni wystąpiło zapotrzebowanie, a wartość graniczna współczynnika zmienności dla kategorii X powinna być ustalona na

poziomie co najwyżej 0,20 co jest zgodne z wartościami współczynnika zmienności dla złóż według Boryszewa.

Przeprowadzenie klasyfikacji pozycji zakupowych według opisanych metod miało na celu wyodrębnienie spośród stosunkowo dużej liczby pozycji zakupowych, tych, dla których należy stosować odmienne strategie sterowania. Należy pamiętać, że produkty z kategorii A są dla przedsiębiorstwa najcenniejsze, a odpowiednie sterowanie nimi przyczyni się do zmniejszenia poziomu *zamrożonego* w nich kapitału. Klasyfikacja XYZ dla pracowników działu zaopatrzenia ma zasadnicze znaczenie, gdyż pomaga odpowiadać na pytania: jak często kontrolować stan zapasu?, jak często zamawiać?, jak dokładnie kontrolować terminowość dostaw?, czy negocjować wielkość partii dostawy?, jaki poziom zapasu utrzymywać?, itp.

5. Podsumowanie

Zapewnienie racjonalnego pod względem ekonomicznym i technicznym zaopatrzenie przedsiębiorstwa zasługuje na szczególną uwagę. Zaopatrzenie jest ważną, choć nie zawsze docenianą funkcją. Zapasy zakupowe stanowią składnik środków obrotowych przedsiębiorstwa, często w przeważającej części, zatem od ich dostępności zależy ciągłość i rytmiczność procesów produkcyjnych. Wybór odpowiedniego modelu uzależniony jest od charakteru zapotrzebowania na dany asortyment. Analizy pokazały, że raz sklasyfikowany asortyment nie zawsze pozostaje w danej kategorii, może je zmieniać.

Z przedstawionych rozważań wynika, że warto wykorzystywać w pracy działu zaopatrzenia narzędzia wspomagające, które w łatwy i szybki sposób przekładają się na podjęcie konkretnych działań związanych z gospodarką materiałową. Taką możliwość daje wykorzystanie metod klasyfikacji takich jak ABC, XYZ, macierzy portfolio. Dodatkowo połączenie metody ABC z metodą XYZ stwarza możliwość zróżnicowanego podejścia do zarządzania poszczególnymi pozycjami asortymentowymi, od tych najbardziej znaczących wartościowo i zużywanych w dużych ilościach (grupa AX) do mało znaczących wartościowo i zuży-

wanych sporadycznie (grupa CZ). Statyczna analiza ABC oraz dynamiczna XYZ daje również możliwość racjonalnego podejścia do gospodarki zaopatrzeniowej. Obecnie już w coraz większym stopniu wykorzystywane są w procesach zaopatrzenia systemy komputerowe, które mają wbudowane wspomagające narzędzia klasyfikujące.

Przedstawione rozważania pozwalają na pozytywną weryfikację postawionej hipotezy badawczej, czyli poprzez regularne stosowanie narzędzi klasyfikujących uzyskuje się znaczącą poprawę jakości funkcjonowania działu zaopatrzenia.

Bibliografia

- Bendkowski J., Radziejowska G. (2005), *Logistyka zaopatrzenia w przedsiębiorstwie*, wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Borowiecki M. (2007), *Powrót do macierzy. Czy dostawcom należy się równe traktowanie?*, <http://www.e-logistyka.pl/Powrot-do-macierzy-Czy-dostawcom-nalezy-sie-rowne-traktowanie/zakupy,16,1.htm> z dnia 02-06-2009.
- Gołomska E. (2002), *Kompendium wiedzy o logistyce*, PWN, Warszawa.
- Krawczyk S. (2001), *Zarządzanie procesami logistycznymi*, PWE, Warszawa.
- Mucha J. (1994), *Metody geostatystyczne w dokumentowaniu złóż*, Skrypt, Katedra Geologii Kopalnianej, AGH Kraków.
- Mulleman A.P., Oakland J.S., Lockyer K.G. (2001), *Zarządzanie – produkcja i usługi*, PWN, Warszawa.
- Radziejowska G., Mastej P. (1997) *Logistyka w przedsiębiorstwie przewodnik do ćwiczeń cz. 1*, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Sariusz-Wolski Z. (1998), *Strategia zarządzania zaopatrzeniem*, Placet, Warszawa.
- Sariusz-Wolski Z. (2009), *Zakupy z Excelem bez tajemnic*, Studio Emka, Warszawa.
- Skowronek Cz., Sariusz-Wolski Z. (2007) *Logistyka w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo PWE, Warszawa.
- Twaróg J. (2003), *Mierniki i wskaźniki logistyczne*, wyd. ILiM, Poznań.
- Waters D. (2001), *Zarządzanie operacyjne, towary i usługi*, PWN, Warszawa.
- Witkowska D. (red.) (2001), *Metody statystyczne w zarządzaniu*, Firma Księgarsko-Wydawnicza Menadżer, Łódź.

Agnieszka Ślusarczyk
Społeczna Akademia Nauk, Łódź

Blaski i cienie zarządzania projektami w sferze kultury

Pros and Cons of Cultural Project Management

Abstract. The article describes the problem of the cultural project management. The author tries to answer whether it is worth realizing cultural projects. What are profits or risks of the realization of cultural projects? The article shows the most important aspects of obtaining funding from alternative sources by cultural organizations.

Key words: cultural projects, cultural project management, source of funding for cultural activities.

1. Wstęp

Szybkie zmiany społeczne, gospodarcze, polityczne, technologiczne, kulturowe i inne, określane mianem turbulentnych, wymuszają wprowadzanie zmian w dziedzinie zarządzania organizacjami. Obok procesów w skali światowej, jak szybki postęp technologiczny, czy globalizacja, w Polsce w 1989 roku nastąpiły radykalne zmiany polityczne, społeczne i gospodarcze. Sytuacja ta wymagała od organizacji dostosowania do zmieniających się warunków otoczenia, reagowania, wykorzystywania szans. Takie nadzieje pojawiły się wraz z możliwością aplikowania o zewnętrzne środki finansowe pozwalające na realizację projektów, czyli oryginalnych, niepowtarzalnych przedsięwzięć. Z chwilą przystąpienia

Polski do struktur Unii Europejskiej pojawiły się nowe możliwości pozyskiwania środków finansowych, najczęściej w formule projektów, dostępne także dla organizacji zajmujących się działalnością kulturalną. Trzeba zaznaczyć, że nie są to tylko środki z funduszy europejskich. Źródła finansowania mogą być wielorakie, w zależności od poruszanego problemu w projekcie, formy prawnej i lokalizacji organizacji, jej zasobów finansowych, kadrowych, materiałowych, możliwości współpracy z innymi organizacjami, itp. W większości przypadków aplikując o środki zewnętrzne niezbędna jest znajomość problematyki i metodyki zarządzania projektami. Zarządzanie projektami jest dziedziną niełatwą, interdyscyplinarną i wymaga wiedzy z odległych obszarów.

Ważnym współczesnym kierunkiem w naukach o zarządzaniu jest zarządzanie projektami [Stabryła 2008, s. 11]. Projekty są siłą napędową dla wielu organizacji z różnych branż. Obecnie projekty są wszechobecne, realizowane przez wiele osób i organizacji. Mogą być impulsem do rozwoju i zmian społecznych. Dzięki skutecznemu i efektywnemu zarządzaniu, organizacje mogą przetrwać i rozwijać się w nowoczesnym świecie [Webster, Knutson 2005 s. 1]. Jest wiele definicji projektu. Z punktu widzenia zarządzania „**projekt** to zaplanowany zakres działań w określonym czasie, aby osiągnąć postawiony sobie cel”, „projekt to problem, dla którego zaplanowano rozwiązanie” [Kacuga 2008, s. 13]. Projekt dotyczy zmian, tworzenia czegoś nowego lub innego, ma swój początek i koniec. To czasowe przedsięwzięcie podejmowane w celu stworzenia unikalnego produktu usługi lub rezultatu. Projekt jest niepowtarzalny, składa się z zaplanowanych w czasie, powiązanych ze sobą działań, dąży do wysokiej jakości rezultatów, przy określonych kosztach i przy zaangażowaniu wielu zasobów [A&C Black, *Manage Projects...* 2009, s. 2]. Sposób zarządzania projektem uzależniony jest od trzech parametrów: czasu, zasobów i jakości [Webster, Knutson 2005 s. 2–3].

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie różnych aspektów zarządzania projektami w sferze kultury. Problematykę zarządzania projektami podejmowano wielokrotnie, z różnych punktów widzenia, należy jednak zaznaczyć, że niewiele uwagi poświęcono zarządzaniu projektami w sferze kultury. Specyfika projektów kulturalnych zasługuje na osobne zainteresowanie. W niniejszej pracy podjęto próbę pokazania

wielu pozytywnych stron pozyskiwania środków finansowych ze źródeł zewnętrznych. Z drugiej jednak strony trzeba zauważyć wiele barier natury mentalnej, finansowej, biurokratycznej, braku umiejętności i wiedzy kadry managerskiej i pracowników organizacji kulturalnych, udziału polityki w kulturze i innych czynników, które uniemożliwiają uczestnictwo w projektach, bądź mocno utrudniają ich realizację.

2. Dotychczasowe doświadczenia w realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych

Poprzez szereg programów wspólnotowych i strukturalnych Unia Europejska wspiera pośrednio kulturę, choć bezpośrednio sferę wsparcia nad sztuką pozostawia państwom członkowskim. Projekty artystyczne zgodnie z politykami horyzontalnymi powinny cechować się oddziaływaniem społecznym. Wspiera się mobilność artystów i ich dzieł, dialog artystyczny, międzynarodową, długofalową współpracę. Z programów strukturalnych instytucje kultury otrzymują wsparcie na budowę, przebudowę, modernizację oraz dostosowanie do nowych potrzeb obiektów kultury [Reske 2010, s. 201–202].

Doświadczenia z lat 2004–2006 wskazują, że znaczna część środków została wykorzystana na realizację projektów kulturalnych. Środki te przyczyniły się do rozwoju infrastruktury kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce. W latach 2004–2006 realizowano ponad 300 projektów współfinansowanych ze środków Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na kwotę ponad 1,7 mld zł [Możliwości finansowania... 2008, s. 5], natomiast z puli Europejskiego Obszaru Gospodarczego 32 projekty o wartości 300 mln zł. [Możliwości finansowania... 2008, s. 7]. Wiele polskich instytucji i organizacji uczestniczyło w międzynarodowych projektach w ramach Programu Kultura 2000 oraz Inicjatyw Wspólnotowych, np. INTERREG czy LEADER +.

W latach 2007–2013 na działania związane z kulturą przeznaczono kwotę 1,7 mld zł z Programu Infrastruktura i Środowisko oraz ponad 2,2 mld zł z Regionalnych Programów Operacyjnych. Projekty kulturalne można również było finansować z takich programów jak, między inny-

mi: Innowacyjna Gospodarka, Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej, Programy Wspólnotowe, w tym z Programu Kultura [*Możliwości finansowania...* 2008, s. 6]. W latach 2004–2009 w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego na priorytet dziedzictwo kulturowe przeznaczono 17,2% środków z kwoty 533,51 mln euro, natomiast na Fundusz Wymiany Kulturalnej 1,9% [*Pieniądze nie tylko z Unii...* 2010]. Obecnie zakończył się ostatni z naborów wniosków z Funduszu Wymiany Kulturalnej na lata 2008–2012.

Z chwilą przystąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej także organizacje pozarządowe zyskały nowe możliwości i źródła pozyskiwania środków finansowych. Wiele z konkursów jest adresowanych przede wszystkim do trzeciego sektora. Biorąc pod uwagę środki pozyskane ze źródeł zewnętrznych okazuje się, że 40% organizacji pozarządowych nie korzysta ze środków publicznych, ze źródeł samorządowych czerpie 51% organizacji, ze środków rządowych 23%. W latach 2009–2010 o fundusze unijne aplikowała ponad jedna czwarta organizacji pozarządowych, z czego 55% z sukcesem [Przewłocka 2011, s. 16–17]. O środki unijne starało się 19% organizacji zajmujących się sportem, turystyką czy hobby, 29% organizacji o zainteresowaniach kulturą i sztuką, 39% zajmujących się działalnością edukacyjno-oświatową, 48% rozwojem lokalnym [Przewłocka 2011, s. 18]. Jak wynika z badań są duże dysproporcje w możliwościach pozyskania dodatkowych finansów ze względu na budżety organizacji. Te z największymi budżetami mają niemal dwa razy większe szanse na dofinansowanie złożonego wniosku niż te o przychodach poniżej 10 tysięcy złotych. O dysproporcjach decyduje nie tylko wielkość budżetu, ale również lokalizacja oraz obszar działania organizacji [Herbst, Przewłocka 2011, s. 97].

3. Zarządzanie projektami w sferze kultury

Coraz częściej instytucje kultury podejmują działania w celu pozyskania dodatkowych finansów na działalność. Jedną z możliwości rozwoju instytucji jest aplikowanie o środki finansowe z różnych źródeł, między innymi z funduszy Unii Europejskiej oraz realizacja projektów z dziedziny kultury.

Zarządzanie projektami polega na określeniu celów przedsięwzięcia, gospodarowaniu niezbędnymi do realizacji zgromadzonymi zasobami w sposób efektywny i skuteczny [Pawlak 2008, s. 9]. Zarządzanie projektami to również zastosowanie wiedzy, umiejętności, narzędzi i technik do realizacji zadań dążących do osiągnięcia wyznaczonego celu [*A Guide to the Project...* 2000, s. 6]. Jest to proces składający się z programowania, identyfikacji, formułowania, implementacji, ewaluacji i audytu [*Project Cycle...* 2004 s. 16]. Zarządzanie projektami oraz aplikowanie o środki zewnętrzne wymaga od beneficjentów wiedzy interdyscyplinarnej, a także kreatywności, dobrej organizacji i umiejętności zarządczych. Obecnie twórcze, innowacyjne rozwiązania i pomysły są najbardziej cennie, poczynając od samego konceptu i zaplanowania projektu aż po osiągnięte cele, rezultaty i efekty. Ciekawy, oryginalny pomysł na rozwiązanie konkretnych problemów danej społeczności jest wyżej oceniany przez komisję oceny projektów. Innowacyjny pomysł i poruszany problem decydują o tym, czy projekt dostanie dofinansowanie oraz czy zostanie zaakceptowany podczas procedury konkursowej (o ile takiej procedurze był poddawany). Skutecznie zrealizowany projekt powinien generować nowe wartości zarówno dla samej organizacji jak i klientów/odbiorców, do których kierowane są produkt lub usługa [Walczak 2010]. Jest wiele powiązanych ze sobą czynników, mających wpływ na powodzenie projektu. Przy czym nie wszystkie z tych czynników w jednakowym stopniu, w każdym projekcie odgrywają decydującą czy istotną rolę. Podejmując próbę identyfikacji najważniejszych z nich, należy wymienić:

- rzetelne opracowanie celów, parametrów projektu,
- profesjonalnie przygotowany plan, harmonogram i budżet projektu,
- dostępne fundusze i inne niezbędne zasoby,
- dobrany zespół projektowy składający się z osób posiadających odpowiednią wiedzę i umiejętności,
- zaufanie i wzajemne zrozumienie w organizacji,
- właściwy podział zadań i obowiązków,
- niezakłócona komunikacja w projekcie,
- monitoring, raportowanie postępu prac, kontrola kosztów w projekcie,
- kontrola ryzyka w projekcie,

- ewaluacja,
- dobre relacje z interesariuszami projektu,
- zorientowanie na zmiany, umiejętność zarządzania zmianami,
- zorientowanie na cele,
- odpowiedzialny menedżer potrafiący motywować pracowników,
- techniczne umiejętności kadry,
- zaangażowanie i zmotywowanie do działania pracowników,
- stosowanie narzędzi informatycznych w organizacji [Lock 2007, eBook, s. 19].

Podczas licznych dyskusji w mediach rozważano kwestię, czy Polska zdoła wykorzystać wynegocjowane środki pomocowe z Unii Europejskiej. Dopiero na drugim planie pojawiała się analiza, na co środki te mogą być przeznaczone i jaki cel ma zostać osiągnięty [Kacuga 2008, s. 7]. Każdy projekt z założenia powinien dążyć do osiągnięcia długotrwałych efektów i rezultatów. Jednak praktyka pokazuje, że wiele z projektów osiągnęło założone w dokumentacji wskaźniki i na tym ich rola się kończyła. Badania w latach 1980 i 1990 dowiodły, że „sukces” projektu jest jednak wielowymiarowy a jego pomiary mogą się różnić w różnym czasie. Próbowano także ustalić, które wymiary sukcesu projektu są najważniejsze, co stanowi o „jakości” projektu i skuteczności działania. Jednym z wymiarów stanowiących niewątpliwie o sukcesie projektu jest zadowolenie uczestników/klientów [Bryde 2003, ss. 229–230]. Ogólnie można ująć, że najważniejszym kryterium oceny sukcesu projektu jest osiągnięcie założonych celów w wyznaczonym czasie, parametrów jakościowych projektu w ramach zaplanowanego budżetu [Walczak 2010, s. 17].

Obecnie zarządzając projektami coraz częściej odchodzi się od wykorzystania konwencjonalnych metod i technik marketingowych. Każdy projekt skierowany jest na określony cel (od celu głównego, celów pośrednich do celów niższego rzędu), składa się z wielu powiązanych ze sobą zadań, ma określone ramy czasowe – początek i koniec, jest wyjątkowy, niepowtarzalny i oryginalny, jest procesem, ma konkretne rezultaty i efekty, powinien opierać się na zasadach skuteczności i ekonomiczności [Dragičević-Šešić, Stojković 2010, s. 109–110]. Wymaga zaangażowania określonych środków finansowych, zasobów ludzkich i rzeczowych. W zależności od wielkości jednostki stosuje się różne sposoby

i metody zarządzania projektami. W obecnej perspektywie czasowej 2007–2013 aplikowania o środki unijne, projekty opierają się na modelu cyklu według metodyki PCM (Project Cycle Management – Zarządzanie Cyklem Projektu) przyjętej przez Komisję Europejską w 1992 roku. Według tej metodyki cykl życiowy projektu obejmuje kilka faz: programowanie, identyfikację, formułowanie, wdrażanie i ewaluację [Monkiewicz, Rzeźnik, Wojda 2009, s. 8]. Wdrażanie projektów „wymaga zastosowania metodyki podejścia projektowego, w tym tworzenia tymczasowych struktur i zespołów projektowych” [Lichtarski 2010, s. 378]. Metodyka PCM wymaga kilku zmian zarządczych w samej organizacji. W jednostkach sektora publicznego stosowanie zespołów zadaniowych jest pewnym novum i związane jest najczęściej z realizacją projektów unijnych, zarówno „twardych” – inwestycyjnych jak i miękkich, finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Realizowane projekty mogą przybierać różnorodne rodzaje i formy. Milena Dragičević-Šešić, i Branimir Stojković wyróżniają w kulturze następujące rodzaje projektów: „wystawa, koncert, przedstawienie, spotkanie (wykład, wieczór literacki, promocja), wydarzenie, spektakl, program interaktywny, kurs, projekcja filmowa lub wideo” [Dragičević-Šešić, Stojković 2010, s. 113–114], pięć form projektów: „wydarzenia kulturalne (festiwale, przeglądy i targi), obchody uroczystości, akcje, warsztaty, formy animacyjne” [tamże: s. 114] oraz „projekty środków masowego przekazu w kulturze: emisje radiowe, programy telewizyjne, rubryki i teksty w prasie” [tamże]. Upowszechniane są nowe formy rozpowszechniania kultury, takie jak: portale internetowe, społecznościowe, komputerowe bazy danych, telewizja kablowa i satelitarna.

4. Powody dla których warto realizować projekty w sferze kultury

Projekty współfinansowane ze środków Funduszy Strukturalnych mają bezpośredni wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy oraz podniesienie jakości życia mieszkańców. Turystyka kulturalna, przemysły kultury generują znaczne dochody, tworzą nowe miejsca pracy, zwiększają atrakcyjność lokalizacyjną [Możliwości finansowania kultury... 2008., s. 5].

W związku ze zmianą ustroju politycznego w Polsce nastąpił szereg negatywnych zjawisk w społeczeństwie. Transformacja społeczno-ustrojowa i gospodarcza spowodowały, że znaczna część społeczeństwa nie odnalazła się w nowej sytuacji. Niektóre z problemów zostaje rozwiązanych lub ich uciążliwość zmniejszona metodą projektu. Wiele obszarów do zagospodarowania jest dla organizacji pozarządowych, które najlepiej znają problemy swojego lokalnego środowiska i najskuteczniej potrafią je rozwiązać [Kacuga 2008, s. 9].

Dla organizacji zajmujących się działalnością kulturalną uczestnictwo w realizacji projektów to znaczne wyzwanie, ale także:

- szansa na pozyskanie partnerów;
- poszerzenie kręgu odbiorców i pozyskanie nowych;
- współpracę międzynarodową;
- nabywanie doświadczeń;
- profesjonalizację działań;
- poszerzenie oferty;
- rozwój organizacji, wypracowanie stabilnej pozycji w lokalnym środowisku, a często także na arenie międzynarodowej;
- pozyskanie dodatkowych środków na działalność, poprawę wyposażenia;
- inwestycje w publiczną infrastrukturę kulturalną (budowa, przebudowa, rozbudowa, remont budynków), przyczyniające się do stworzenia oferty kulturalnej na wysokim poziomie i zwiększenia aktywnego udziału społeczeństwa w życiu kulturalnym;
- zmiany wewnątrz samej organizacji, struktury, pobudzenie kreatywności i innowacyjności instytucji, zarządu i pracowników;
- usprawnienie efektywności gospodarowania posiadanym majątkiem,
- możliwość realizacji oryginalnego projektu, ciekawych, niekonwencjonalnych inicjatyw i pomysłów, promocji na szerszą skalę, dzięki którym organizacja może zaistnieć i być rozpoznawalna;
- nowe źródła inspiracji.

5. Trudności w zarządzaniu projektami w sferze kultury

Wprowadzenie zarządzania działalnością instytucji kultury opartej między innymi na myśleniu projektowym wymaga dostosowania metodologii zarządzania projektami do realiów instytucji, przeorganizowania funkcjonowania instytucji kultury, od dostosowania dokumentów po budżet i przekonanie pracowników, że ten sposób zarządzania ma im pracę ułatwiać a nie utrudniać [Miśtał 2009, s. 157]. Realizacja projektów wiąże się niekiedy z napięciami i konfliktami w samej instytucji. W celu ich uniknięcia bardzo ważne jest precyzyjne zdefiniowanie przez osoby zarządzające wzajemnych relacji i podziału zadań, niekiedy konieczne jest stworzenie dodatkowej komórki wyspecjalizowanej w zakresie zarządzania projektami. Interesy instytucji i cele projektu powinny być zbieżne. Osiągnięciem jest nie tylko pozyskanie środków unijnych, ale także właściwe ich wykorzystanie i rozliczenie. „W zasadzie każdy projekt realizowany z udziałem funduszy unijnych przez jednostki sektora publicznego znajduje się pod lupą zarówno społeczeństwa, jak i władz wyższych szczebli. Taka drobiazgowa i wnikliwa analiza skuteczności i efektywności wykorzystania funduszy unijnych wiąże się z koniecznością właściwego zarządzania ogromnymi (pod względem zarówno kosztowym, jak i zakresowym) przedsięwzięciami” [Fedyszak, D. Kuchta 2010, s. 99]. Stąd może niechęć niektórych organizacji do pozyskiwania środków zewnętrznych. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez organizację Klon/Jawor aż 76% organizacji pozarządowych w ogóle nie kontaktowało się z instytucjami odpowiedzialnymi za dystrybucję funduszy europejskich, tylko 4% ma regularne kontakty. Ponad 70% z organizacji pozarządowych deklaroowało, że będzie ubiegać się o dofinansowanie z unijnych funduszy. Należy jednak zauważyć, że często są to tylko puste obietnice, a przedstawiciele tych organizacji są słabo przygotowani merytorycznie [Fundraising to sztuka... 2005, s. 11].

Z realizacją projektów wiążą się liczne trudności nie tylko organizacyjne, ale przede wszystkim finansowe. Większość organizacji ma problemy z pozyskaniem środków na wkład własny. W przypadku organizacji pozarządowych środki te niekiedy są pożyczane od osób prywatnych, bądź artyści inwestują własne oszczędności [Morawicz 2008, s. 23].

Niepokojącym zjawiskiem jest coraz częstsza rezygnacja gmin z dotacji unijnych i niechęć do realizacji inwestycji długoterminowych. W 2011 roku umowy o dotacje rozwiązało 86 jednostek samorządu terytorialnego, czyli dwa razy więcej samorządów niż w 2010 roku [Przybylski, *Za biedni...*]. Powodem takich decyzji są ograniczone własne środki finansowe. Jednostki samorządu terytorialnego muszą wybierać projekty priorytetowe i inwestycje, które są dla nich w danym roku budżetowym najważniejsze. Jest to efektem formuły oszczędnościowej wdrożonej przez ministra finansów Jacka Rostowskiego. Zmiany w ustawie o finansach publicznych i program oszczędnościowy w zakresie redukcji zadłużenia w sektorze samorządowym spowodowały, że zrezygnowano także z wielu inwestycji w dziedzinie kultury, np. samorządy zrezygnowały z realizacji następujących projektów:

- „Adaptacja Kaplicy Różańcowej w Czernichowie na Gminną Galerię Sztuki” w gminie Czernichów,
- „Budowa Centrum Turystyczno-Rekreacyjnego w Łapach” w gminie Łapy,
- „System działań informacyjnych i wydarzeń kulturalnych dotyczących obchodów 770 rocznicy bitwy pod Legnicą” w gminie Legnickie Pole,
- „Wsparcie infrastruktury użytkowej przez instytucję pełniącą kluczową funkcję społeczną na rzecz społeczności lokalnej obszaru wsparcia poprzez modernizację Ząbkowickiego Ośrodka Kultury” w gminie Ząbkowice Śląskie [tamże].

Oprócz trudności finansowych w realizacji projektów pojawiają się problemy beneficjentów związane z nieumiejętną współpracą, brakiem zaufania i zaangażowania [Morawicz 2008, s. 31], mało precyzyjnymi wstępnymi ustaleniami i podziałem obowiązków, brakiem przyjęcia koncepcji rezerwowej oraz minimalizacji zagrożeń i ryzyka, brakiem przemyślanej strategii zapewnienia płynności finansowej, dostosowaniem „wielkości” projektu do zasobów finansowych, ludzkich i materialnych danej organizacji. Do zagrożeń w efektywnym zarządzaniu projektami należy dodać także: różnice kursowe, niespójność prawa polskiego z unijnym, luki prawne, biurokratyczne procedury, żmudny sposób rozliczania i raportowania, niewystarczające lub brak umiejętności.

Aby zrealizować swoje zamierzenia organizacje pozarządowe często nie potrzebują bardzo dużych pieniędzy, wystarczy zaangażowanie i praca wolontariuszy, czy wsparcie rzeczowe [*Fundraising to sztuka...* 2005, s. 14]. W skutecznym pozyskiwaniu środków fundraiserzy mają kilka zasad, które można przenieść na inne obszary pozyskiwania funduszy i mogą dotyczyć także innych organizacji, np. tych publicznych. Podstawowe z tych zasad to: określenie, co organizacja chce osiągnąć i jaki jest koszt tego przedsięwzięcia, pozyskiwanie funduszy powinno być zaplanowaną a nie dorywczą akcją, ważna jest współpraca w zespole i rzetelny podział obowiązków i zadań między wszystkich członków organizacji, przygotowana oryginalna oferta/projekt powinny jasno określać, jakie cele organizacja osiągnie, jakie będą wymierne skutki i efekty tych działań, budżet organizacji powinien opierać się na różnych źródłach finansowania [*Fundraising to sztuka...* 2005, s. 14–15]. Szansą dla organizacji pozarządowych jest szukanie nisz projektowych, tematycznych, obszarów do tej pory niezagospodarowanych, pamiętać o zasadzie, że „pieniądze nie są dla podmiotów, tylko na działania”, pożądana jest współpraca z partnerami innych sektorów [Kolankiewicz, Komorowska, Wasilewska (red.) 2008, s. 85–86].

6. Podsumowanie

Jak widać z doświadczeń ostatnich lat wiele organizacji wykorzystało szanse i możliwości, jakie pojawiły się w pozyskiwaniu środków finansowych z nowych źródeł, w tym funduszy unijnych. Zarządzanie projektami jest praktyczną wiedzą, która zyskuje coraz większe znaczenie w działalności organizacji działających w sferze kultury.

Realizacja projektów jest przyczyną wielu trudności dla samej instytucji. Są to problemy natury organizacyjnej, zarządczej (zmiana lub dostosowanie metod zarządzania do metodyki projektowej), mentalnej (przekonania pracowników do ważności i celowości podejmowanych działań), logistycznej, finansowej (zapewnienia wkładu własnego i później płynności finansowej), itp.

Z drugiej strony trzeba zauważyć wiele aspektów pozytywnych wynikających z realizowanych projektów, między innymi takich jak: wypraco-

wanie marki i pozycji społecznej organizacji, realizowanie przedsięwzięć wyjątkowych, unikatowych, a w przypadku organizacji pozarządowych często dzięki pozyskanym środkom projektowym możliwość funkcjonowania.

Doświadczenia i zdobyta lub wytworzona wiedza w czasie realizacji projektów często nie są wykorzystywane po jego zakończeniu. Konieczność sprawnej realizacji niepowtarzalnych przedsięwzięć powinny zagościć na stałe w aktywności organizacji. Zbieranie doświadczeń projektowych na bazie praktycznych przypadków to jeden z najlepszych sposobów nauki i doskonalenia zarządzania projektami. W czasach, gdy organizacje konkurują ze sobą szybkością i sprawnością działania, a nie tylko wielkością i potencjałem, umiejętność skutecznego zarządzania projektami zyskuje szczególnie na znaczeniu.

Kluczowym wnioskiem płynącym z artykułu jest podkreślenie roli zarządzania projektami kulturalnymi w organizacjach (niezależnie od formy prawnej) oraz dzięki temu budowaniu i utrzymywaniu przewagi konkurencyjnej organizacji.

Bibliografia

- A Guide to the Project Management Body of Knowledge*, (2000), PMBOK Guide, Project Management Institute, Newtown Square, USA.
- Black A&C, (2009), *Manage Projects Successfully. How to make things happen on time and on budget*, A&C Black, London.
- Bryde D. J., (2003), *Modelling project management performance*, „International Journal of Quality & Reliability Management”, Vol. 20, No. 2.
- Dragičević-Šešić M., Stojković B., (2010), *Kultura: zarządzanie, animacja, marketing*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
- Fedyszak M., Kuchta D., (2010), *Zrównoważone podejście do zarządzania ryzykiem projektów europejskich*, [w:] *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, red. T. Dudycz, G. Osbert-Pociecha, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Fundraising to sztuka, której można się nauczyć. Dobre pomysły na pozyskiwanie funduszy w lokalnej społeczności*, (2005), red. B. Tokarz, Akademia Rozwoju Filantropii, Warszawa.
- Herbst J., Przewłocka J., (2011), *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport i badania 2010*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Kacuga K., (2008), *Projekt – od pomysłu do realizacji*, Fundacja Edukacja dla Demokracji, Warszawa.

- Kolankiewicz E., Komorowska Z., Wasilewska M. (red.), *Organizacje pozarządowe a fundusze strukturalne. Podsumowanie wykorzystania funduszy strukturalnych przez organizacje pozarządowe w Polsce w latach 2004–2006 i perspektywy na okres 2007–2013*, (2008), Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
- Lichtarski J. M., (2010), *Innowacje w obszarze struktur organizacyjnych przedsiębiorstw i jednostek sektora publicznego*, [w:] *Innowacje w zarządzaniu przedsiębiorstwem oraz instytucjami sektora publicznego. Teoria i praktyka*, red. H. Bieniok, T. Kraśnicka, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Lock D., (2007), *Project Management*, Ashgate Publishing Limited, eBook, 9th ed.
- Miśtał Z., (2009), *Zarządzanie projektami w muzeum na przykładzie Muzeum Historycznego Miasta Krakowa*, [w:] *Zarządzanie w kulturze*, t. 10, red. E. Orzechowski, K. Plebańczyk, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Monkiewicz W., Rzeźnik G., Wojda M., (2009), *Zarządzanie cyklem projektu. Skuteczne aplikowanie i zarządzanie projektami europejskimi w małych organizacjach pozarządowych*, Polski Instytut Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Morawicz I., (2008), *Studium przypadku*, [w:] *Zasady finansowania i rozliczania projektów realizowanych w ramach programu Kultura 2007–2013*, Instytut Adama Mickiewicza, Warszawa.
- Możliwości finansowania kultury z funduszy europejskich w latach 2007–2013*, (2008), red. Departament Funduszy Europejskich, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa.
- Pawlak M., (2008), *Zarządzanie projektami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pieniądze nie tylko z Unii. Wsparcie rozwojowe z krajów EFTA – Islandii, Liechtensteinu, Norwegii*, (2010), http://www.eog.gov.pl/EOG_2004_2009/dzialania_promocyjne/mf_publicacje_09/Strony/publikacja_mechanizmy_rozwoju_polski.aspx (data pobrania 8.12.2011).
- Project Cycle Management Guidelines*, (2004), European Commission, http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid_adm_pcm_guidelines_2004_en.pdf (data pobrania 10.12.2011).
- Przewłocka J., (2011), *Polskie organizacje pozarządowe. Najważniejsze pytania, podstawowe fakty*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Przybylski M., *Za biedni na dotacje*, http://www.samorząd.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorząd.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dep=100848 (data pobrania 10.12.2011).
- Reske G., (2010), *Źródła finansowania działalności w sferze kultury*, [w:] *Poradnik Managera. Materiały uzupełniające do kursu realizowanego w ramach projektu „Manager Kultury”*, Lublin.
- Stabryła A., (2008), *Zarządzanie projektami ekonomicznymi i organizacyjnymi*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Walczak W., (2010), *Uwarunkowania i czynniki wpływające na sukces projektu, „e-mentor”, nr 3(35)*.
- Webster F., Knutson J., (2005), *Project Management Concepts and Methodologies*, [w:] red. P.C. Dinsmore, J. Cabanis-Brewin, *AMA Handbook of Project Management*, AMACOM Books, Saranac Lake, NY, USA.

Dominik Zimon
Politechnika Rzeszowska

Proces wdrażania systemu zarządzania jakością według normy ISO 9001 oraz filozofii TQM w organizacjach

A process of implementation of quality management system according to ISO 9001 and TQM philosophy in organization

Abstract. The functioning of organizations in conditions of intense competition for customers and the need of product adopt to their requirements force on members of the organizations to implement modern quality management systems. The process is extremely complex and requires specialized knowledge that includes the specifics of quality management systems. Therefore the main purpose of the organization's management should be to learn the ways to implement the system requirements for science-based solutions and thoughtful.

1. Wstęp

Wdrażanie nowoczesnych systemów zarządzania jakością ze względu na wzrost znaczenia obsługi klienta oraz dostosowanie jakości świadczonych usług do jego wymagań stało się w ostatnich latach niezwykle popularne. Wśród nowoczesnych podejść do zarządzania jakością prym wiodą systemy zarządzania jakością według normy ISO 9001 oraz filozofia kompleksowego zarządzania jakością (TQM). Kompleksowe zarządzania jakością rozpatruje się jako model zarządzania przedsiębiorstwem obejmujący kierownictwo oraz pracowników skupionych we

wszystkich działach i komórkach organizacyjnych przedsiębiorstwa oraz wszystkie procesy i zależności między nimi występujące prowadzące do wytworzenia produktu spełniającego przyjęte standardy obsługi klienta. Filozofia TQM zachęca ponadto kierownictwo organizacji do stosowania nowoczesnych narzędzi, metod oraz modeli służących do usprawniania i podnoszenia poziomu jakości. Normy ISO serii 9000 są natomiast zbiorem praktyk zarządzania opracowanych przez Międzynarodowa Organizację Normalizacyjną, których stosowanie zapewnia spełnienie oczekiwań klienta oraz stworzenie klarownego systemu zarządzania jakością w organizacji.

Celem publikacji jest próba wskazania organizacjom schematów wdrażania omawianych systemów zarządzania jakością obejmujących wszystkie kluczowe procesy, których ujęcie na etapie projektowania systemu znacząco ułatwi jego późniejszą implementację i prawidłowe funkcjonowanie.

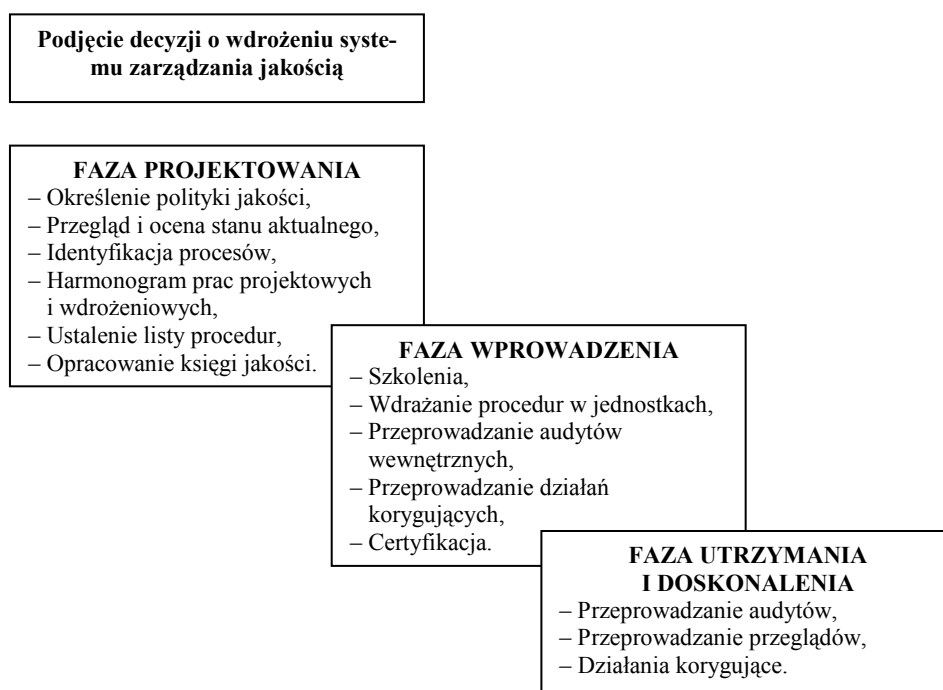
2. System zarządzania jakością według normy ISO 9001

Główne wymagania w stosunku do systemu zarządzania jakością, jakie proponuje norma ISO 9001 można przedstawić następująco (Kowalczyk 2005, s.18):

1. System powinien określać:
 - strukturę organizacyjną,
 - ogólną i szczegółową odpowiedzialność za jakość na wszystkich poziomach zarządzania,
 - uprawnienia do wykonywania zadań,
 - sposób przepływu poleceń,
 - działania wykonywane w zakresie jakości.
2. System powinien funkcjonować tak, aby:
 - był efektywny,
 - wyroby spełniały wymagania i oczekiwania klienta,
 - nacisk położony był na prewencję.
3. System powinien umożliwiać stałą i odpowiednią kontrolę nad całą działalnością w zakresie jakości.

Decydując się na proces wdrażania systemu zarządzania jakością według normy ISO 9001 należy uwzględnić powyższe wymagania już na etapie projektowania systemu. Na rys. 1. przedstawiono schemat planu wdrażania w organizacji systemu zarządzania jakością proponowany przez A. Hamrola i W. Manturę (Hamrol, Mantura 2002, s. 201).

Rys. 1 Schemat wdrażania systemu zarządzania jakością według normy ISO 9001



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Hamrol, Mantura 2002, s. 201.

Proces wdrażania systemu zarządzania jakością według normy ISO 9001, powinien być zainicjowany przez przedstawicieli najwyższego kierownictwa. Kwestia ta jest istotna, ponieważ norma ISO 9001 wymaga od kierownictwa ciągłego i znacznego zaangażowania w cały proces wdrażania i funkcjonowania systemu. Dopiero, gdy kierownictwo jest zdecydowane na wdrożenie systemu i świadome jak dużego nakładu pracy ten proces wymaga, można przejść do pierwszej fazy wprowadzania systemu. Pierwszą fazę tzw. fazę projektowania rozpoczyna się od

określenia polityki jakości lub jeżeli kierownictwo nie ma wystarczającej wiedzy na temat funkcjonowania dotychczasowego systemu zarządzania w organizacji od przeglądu i oceny stanu aktualnego. Przeprowadzenie przeglądu powinno dać odpowiedzi na pytania obejmujące następujące zagadnienia (Hamrol, Mantura 2002, s. 203):

- jaka jest świadomość „projakościowa” wśród kadry i pracowników?
- w jakim stopniu istniejący w danej organizacji system jakości spełnia wymagania normy?
- w jakim stopniu wyroby spełniają oczekiwania klientów?
- jakie procesy podstawowe, pomocnicze i zarządzania można wyróżnić?
- jakie jest miejsce istniejących służb jakości w systemie zarządzania?

Na podstawie przeglądu ustala się harmonogram prac projektowych i wdrożeniowych, który jest różny w zależności od indywidualnych cech organizacji (z reguły nie przekraczający osiemnastu miesięcy). Kolejny etap to opracowanie procedur i instrukcji. Norma ISO 9001 zawiera szczegółowe wytyczne odnośnie wymaganej dokumentacji, która powinna zawierać (PN-EN ISO 9001:2000, s. 21):

- udokumentowane deklaracje polityki jakości i celów dotyczących jakości,
- księgę jakości,
- udokumentowane procedury wymagane postanowieniami normy ISO 9001,
- dokumenty potrzebne organizacji do zapewnienia skutecznego planowania, przebiegu i nadzorowania jej procesów,
- zapisy wymagane postanowieniami normy.

Norma wymaga, aby dokumenty niższego rzędu spójne były z dokumentami nadrzędnymi. Pierwszym dokumentem jaki powinna stworzyć organizacja jest polityka jakości definiuje się w niej czym jest jakość dla organizacji oraz wyznacza strategię, główne cele i zadania zarządzania jakością. Zakres, forma i rodzaj dokumentacji jest ustalany przez kierownictwo w zależności od specyfiki danej organizacji. Zaleca się objąć dokumentacją wszelkie główne procesy zachodzące w organizacji. Liczba procedur i instrukcji powinna być dobrana niezwykle rozważnie gdyż tworzenie ich nadmiaru prowadzi do biurokratyzacji i spowolnienia pracy organizacji. W proces tworzenia procedur i instrukcji powinny być

włączone osoby, które w przyszłości będą z nich korzystać. Ostatnim elementem w fazie projektowania jest opracowanie księgi jakości. Jest ona najważniejszym dokumentem systemowym niejako „wizytówką” organizacji zawierającą szczegółowy opis systemu zarządzania jakością, procedur oraz procesów wraz z ich wzajemnymi zależnościami. Opracowanie księgi jakości kończy pierwszą fazę inicjującą wprowadzanie systemu zarządzania jakością.

Drugi etap rozpoczyna się od przeprowadzenia szeregu szkoleń, którymi należy objąć pełnomocnika do spraw systemu zarządzania jakością, audytorów oraz każdego pracownika. Liczba i charakter szkoleń jest uzależniony od wiedzy i świadomości załogi oraz zakresu obowiązków poszczególnych osób. Celem szkoleń jest zapoznanie pracowników z wymaganiami normy ISO 9001, z zasadami współtworzenia systemu zarządzania jakością oraz zakresem niezbędnych do wykonania prac wdrożeniowych (Jazdon 2001, s. 103). Prawidłowo przeprowadzone szkolenia są niezwykle ważnym aspektem gdyż rozwój kapitału intelektualnego w organizacji nie tylko ułatwia proces wdrażania i doskonalenia systemu, ale jest również elementem pozwalającym uzyskać organizacji przewagę konkurencyjną (Skrzypek, Hofman 2008, s. 14).

Kolejny krok obejmuje wdrażanie procedur w poszczególnych komórkach organizacji. Podczas tego etapu konieczne jest prowadzenie audytów wewnętrznych. Audyt wewnętrzny przeprowadzany jest przez organizację w odniesieniu do prowadzonej przez nią działalności, podczas którego ocenia się przede wszystkim zgodność zastosowanych rozwiązań systemowych, ich skuteczność oraz efektywność (Kloze 2010, s. 33). Powinien on swym zakresem obejmować wszystkie procesy wyodrębnione w przedsiębiorstwie. Szczególną uwagę należy poświęcić prawidłowości prowadzenia dokumentacji i zapisów, ponieważ znaczna część zastrzeżeń i niezgodności podczas audytów certyfikujących dotyczy braku: podpisów, dat, niewypełnienia istotnych informacji (Wawak 2007, s. 105). W razie spostrzeżenia błędów należy wprowadzić działania korygujące. Jeżeli audyt zakończy się sukcesem można ubiegać się o certyfikację systemu zarządzania jakością. Certyfikacja jest procesem, którego celem jest weryfikacja i potwierdzenie spełnienia przez organizację wymogów określonych w normach. Głównym jej etapem jest audyt cer-

tyfikujący, w trakcie, którego audytor zewnętrzny dokonuje sprawdzenia całego zakresu działalności przedsiębiorstwa pod kątem spełniania wymagań. Efektem tych działań powinno być wydanie certyfikatu (Bagiński 2004, s. 111) – jednostka certyfikująca może, bowiem odmówić przyznania certyfikatu na podstawie błędów w dokumentacji oraz niepokojących wyników audytu. Certyfikat przyznawany jest zazwyczaj na okres trzech lat, w ciągu, których jednostka certyfikująca dokonuje nadzoru nad nowo certyfikowanym systemem i w uzasadnionych przypadkach ma prawo do cofnięcia lub zawieszenia certyfikatu (Borys, Rogala 2007, s. 108–109). Po pomyślnym ukończeniu procesu uzyskania certyfikatu należy skupić się na doskonaleniu systemu zarządzania jakością poprzez przeprowadzanie audytów wewnętrznych, przeglądów oraz badanie satysfakcji klienta i na podstawie zgromadzonych danych wprowadzać działania zapobiegawcze lub korygujące.

Korzyści z prawidłowego wdrożenia systemu zarządzania jakością według normy ISO 9001 jest bardzo wiele. Ranga i znaczenie poszczególnych z nich będą oczywiście inne dla różnych organizacji. Do najczęściej wymienianych w literaturze zalicza się (Kowalczyk 2005, 33–34):

I. Korzyści wewnętrzne:

- większe zaangażowanie pracowników w podnoszenie jakości swoich działań na wszystkich poziomach organizacji;
- uporządkowanie podstawowych obszarów działalności organizacji, takich jak planowanie, produkcja, zakupy, sprzedaż itd.;
- usprawnienie systemu decyzyjnego oraz przepływu informacji;
- obniżenie kosztów działalności poprzez monitorowanie i zarządzanie procesami w organizacji;
- usprawnienie przebiegu procesów;
- zapewnienie stabilnych, powtarzalnych wyrobów i usług, co zmniejsza potencjalną liczbę reklamacji i skarg klientów, a tym samym zwiększa wiarygodność organizacji;
- zwiększenie wydajności pracy;
- przejrzysty podział uprawnień i odpowiedzialności, co eliminuje możliwość dublowania działań oraz redukuje groźbę konfliktów pomiędzy komórkami organizacyjnymi i pracownikami;

- kształtowanie projakościowej kultury organizacji oraz właściwej komunikacji wewnętrznej.

II. Korzyści zewnętrzne:

- poprawa wizerunku organizacji,
- wzrost wrażliwości organizacji na zachowania klientów i konkurentów,
- poprawa konkurencyjności na rynku,
- łatwiejszy dostęp do rynków międzynarodowych,
- zwiększenie zaufania jednostek zewnętrznych do organizacji.

3. Implementacja zasad filozofii TQM

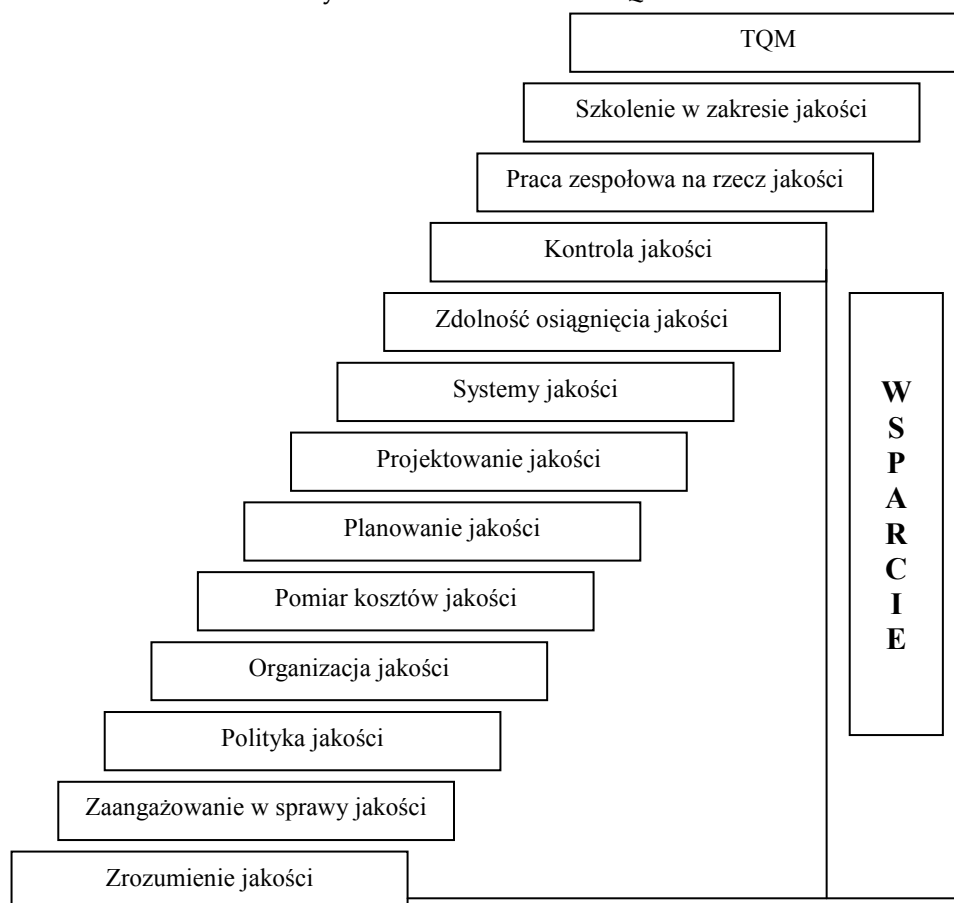
Wdrażanie zasad TQM jest procesem trudnym i niezwykle czasochłonnym, wymagającym od organizacji całkowitego przeobrażenia w wielu aspektach funkcjonowania, ponadto nie może zakończyć się sukcesem bez pełnego zaangażowania wszystkich pracowników. Często pierwszym krokiem, ułatwiającym wprowadzenia zasad kompleksowego zarządzania jakością jest wdrożenie systemu zarządzania jakością według normy ISO 9001, co pozwala uporządkować pracę organizacji. Nie jest to jednak wymogiem, lecz niewątpliwie pomaga. Podstawą do opracowania planów i harmonogramów rozbudowy istniejącego systemu jakości w stronę filozofii TQM mogą być (Łunarski 2008, s. 482):

- norma PN – EN ISO 9004:2009;
- kryteria nagród PNJ lub EQA;
- szczegółowa analiza SWOT (lub inna, np. BCG), wskazująca silne i słabe strony organizacji oraz szanse i zagrożenia zewnętrzne, co pozwala ukierunkować działalność na likwidowanie słabych stron, wzmacnianie silnych, minimalizację zagrożeń, realizacja takiego kompleksu działań umożliwia poprawę systemu zarządzania i organizacji przedsiębiorstwa;
- opracowanie zindywidualizowanych planów rozwojowych opartych na przeświadczeniu, że wszelkie działania na rzecz usatysfakcjonowania klienta zewnętrznego i wewnętrznego będą sprzyjać wdrażaniu zasad TQM.

Niezwykle ważne jest, aby wdrażać zasady TQM w sposób przemyślany, a nie chaotyczny. Kierownictwo wielu organizacji nie wie, w jaki

sposób przygotować grunt pod skuteczne wdrożenie kompleksowego zarządzania jakością. Bardzo pomocne w tej kwestii wydają się być tak zwane „kroki krytyczne”, przez które należy przeprowadzić organizację by osiągnąć powodzenie przy wdrażaniu zasad TQM. Kroki te zilustrowano na rys. 2.

Rys. 2. Schemat wdrażania TQM



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Oakland 2002, s. 45.

Pierwszy krok to zrozumienie jakości jest to fundament, na którym bazuje cały proces implementacji kompleksowego zarządzania jakością. Dobrym pomysłem na tym etapie jest udział zarządu i kierownictwa

w szkoleniach prowadzonych przez specjalne jednostki konsultingowe, co jak pokazuje doświadczenie wielu organizacji okazuje się bardzo pomocne w zrozumieniu filozofii TQM. Następnie należy ustalić, kim są nasi klienci i odbiorcy, jakie mają oczekiwania oraz jak postrzegają jakość naszych produktów i usług. Wiele organizacji bagatelizuje ten krok doprowadzając już na samym początku do uchybień w procesie wdrażania zasad TQM. Warto podkreślić, iż samo zrozumienie jakości nie wystarczy, sztuką jest przekształcenie rozumienia w pełne zaangażowanie całej organizacji w politykę jakości. Aby tak się stało niezbędna jest gruntowna wiedza z dziedziny zarządzania jakością, spokój i czas. Kolejny krok to organizacja jakości wymusza ona na przedsiębiorstwie (w zależności od jego wielkości i charakteru działalności) stworzenie struktur, zespołów, komórek sekcji, departamentów i jednostek odpowiedzialnych za poszczególne procesy. Następnie należy oszacować koszty jakości uwzględniając w nich koszty wynikłe z przyczyn uchybień wewnętrznych i zewnętrznych oraz wydatki związane z inspekcją i kontrolą. W kolejnych krokach bardzo ważne jest, by program TQM został skorelowany ze strategicznymi potrzebami biznesu. Można tego dokonać posługując się technikami zarządzania jakością procesu lub metodą „wyrównania kompleksowej jakości” (TQA).

Głównym założeniem TQA jest dostosowanie procesu, poczynając od deklaracji misji, analizy wpływów na misję, rozwinięcia krytycznych czynników sukcesu oraz identyfikacji kluczowych dla działalności organizacji procesów o potencjalnie największych możliwościach poprawy. Jasne zdefiniowanie misji oraz identyfikacja krytycznych czynników sukcesu umożliwia wypracowanie polityki jakości i pozwala ustalić stosowną strukturę organizacyjną zarówno do celów zarządzania, jak i dla przełamania oporów w angażowaniu się na rzecz jakości poprzez pracę zespołową (Oakland 2002, s. 45).

Kluczowym czynnikiem, od którego zależy powodzenie TQM jest kultura organizacji. Należy szczególnie się skupić na stworzeniu efektywnych zespołów pracowniczych, które uważa się za jądro kompleksowego zarządzania jakością. Pracownicy wchodzący w skład zespołów powinni być gruntownie przeszkoleni z zakresu podstawowych i zaawansowanych zasad TQM oraz obsługi klienta. W początkowym etapie szkoleń zalecane jest

korzystanie z usług profesjonalnych jednostek konsultingowych, co daje gwarancję uzyskania zadowalających efektów. Ostatnim krokiem jest wdrożenie zasad filozofii TQM, podtrzymywanie jej i ciągłe doskonalenie.

Do głównych korzyści ze stosowania zasad TQM można zaliczyć (Barcik, Jakubiec 2008, s. 23–24):

- TQM w znacznym stopniu przyczynia się do podniesienia jakości produktu lub usługi;
- TQM zdecydowanie ogranicza straty w sferze zarządzania zasobami;
- wzrost wydajności (pracownicy efektywniej wykorzystują czas pracy);
- poprawę jakości produktów i usług znajdującą odzwierciedlenie w długoterminowym wzroście udziałów organizacji na rynku, prowadzącym do zdobycia trwałej przewagi nad konkurencją;
- intensyfikację motywacji pracowników;
- poprawę zadowolenia klienta.

Warto podkreślić, iż na pozytywne efekty wynikające z wdrożenia zasad TQM trzeba poczekać gdyż system ten „dojrzewa” powoli wraz z zachodzącymi zmianami w kulturze i filozofii działania przedsiębiorstwa. Znacznym niebezpieczeństwem na etapie początkowym w każdej organizacji jest zbyt pochopne stwierdzenie przez zarząd i załogę, „że jeżeli system jest wdrożony to od tego momentu działa on bez zarzutu”. Negatywną konsekwencją takiego myślenia jest niewystarczające zaangażowanie kierownictwa i pracowników w poprawę i doskonalenie systemu, co w konsekwencji zaburza jego prawidłowe funkcjonowanie.

4. Podsumowanie

Wdrażanie systemu zarządzania jakością jest dla organizacji ogromnym obciążeniem oraz wyzwaniem inwestycyjnym nierzadko zmuszającym do całkowitej przebudowy dotychczasowego systemu zarządzania. Metoda, jaka zostanie wybrana podczas wdrażania systemu zarządzania jakością w dużym stopniu warunkuje jego późniejszą skuteczność i efektywność. Decydując się na wdrożenie systemu zarządzania jakością należy czynić to w sposób przemyślany i rozważny gdyż błędy popełnione na etapie projektowania, tworzenia oraz implementacji systemu na pewno

dadzą o sobie znać i wpłyną negatywnie na dalsze funkcjonowanie przedsiębiorstwa. Dlatego niezmiernie istotne jest, aby kierownictwo organizacji dysponowało znaczną wiedzą z zakresu funkcjonowania systemów zarządzania jakością oraz swobodnie poruszało się w obszarze wymagań systemowych. Jeżeli wiedza okazuje się niewystarczająca zalecane jest zlecenie procesu wdrażania systemu zarządzania jakością zewnętrznym jednostkom konsultingowym. Zatrudniając konsultanta do pomocy przy wdrożeniu systemu organizacja zyskuje gruntowną wiedzę oraz doświadczenie z zakresu wdrażania norm w wielu przedsiębiorstwach. Ponadto jednostka zewnętrzna służy pomocą podczas przygotowywania dokumentacji, wyboru procedur oraz dysponuje narzędziami do identyfikacji procesów.

Bibliografia

- Bagiński J. (2004), *Zarządzanie jakością*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Barcik R., Jakubiec M. (2008), *Kompleksowe zarządzanie jakością. Ustalenie kolejności działań w strategii TQM*, [w:] *Koncepcje zarządzania jakością. Doświadczenia i perspektywy*, Wyd. UE, Kraków.
- Borys T., Rogala P. (2007), *Systemy zarządzania jakością i środowiskiem*, Wyd. AE, Wrocław.
- Hamrol A., Mantura W. (2002), *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa-Poznań.
- Jazdon A. (2001), *Doskonalenie zarządzania jakością*, Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego, Bydgoszcz.
- Kloze T. (2010), *Wartość dodana z auditu*, ABC Jakości, nr 3–4.
- Kowalczyk J. (2005), *Konsultant w dziedzinie zarządzania jakością*, CeDeWu, Warszawa.
- Kowalczyk J. (2005), *Szef firmy w systemie zarządzania przez jakość ISO 9001 – TQM*, CeDeWu, Warszawa.
- Łunarski J. (2008), *Zarządzanie jakością – standardy i zasady*, Wyd. Naukowo-Techniczne, Warszawa.
- Oakland J. (2002), *Kompleksowe zarządzanie jakością*, [w:] *Podręcznik zarządzania jakością*, PWN, Warszawa.
- PN-EN ISO 9001:2000.
- Skrzypek E., Hofman M. (2008), *Rola i funkcje systemu zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwach – wyniki badań*, *Towaroznawcze Problemy Jakości*, nr 2 (15).
- Wawak S. (2007), *Podręcznik wdrażania ISO 9001:2000*, Helion, Gliwice.

**SPOŁECZNO-EKONOMICZNE ZAGADNIENIA
DOTYCZĄCE ODPOWIEDZIALNOŚCI
W SEKTORZE KSIĘGOWO-RACHUNKOWYM**

Justyna Fijałkowska

Spółeczna Akademia Nauk, Łódź

Spółeczna odpowiedzialność wyzwaniem dla rachunkowości

Abstract. An increasing number of managers consider the issue of responsible business in the activities of their companies. Companies recognize the increasing importance of ethical behaviour in business, and are open to the needs of local communities, people in need, educational institutions, and NGOs. Many companies have introduced, or just start to implement the principles of Corporate Social Responsibility(CSR). However, a serious dilemma appears about companies' ability to inform their stakeholders about CSR activities and measurable results of these actions in a fair, truthful, understandable and useful way. This article concentrates on the necessity and possibility of expanding traditional accounting system by implementation of CSR accounting approach, that is one of the main challenges facing accounting today.

1. Wstęp

Rachunkowość ma na celu odzwierciedlanie rzeczywistości ekonomicznej oraz stanowi bazę dla podejmowania decyzji ekonomicznych. Rozwój rachunkowości zarządczej w szczególności, ale również rachunkowości finansowej w epoce postindustrialnej kształtowany jest w dużym stopniu przez dwa podejścia; rachunkowość odpowiedzialności społecznej oraz rachunkowość zasobów ludzkich, czy też szerzej kapitału intelektualnego (por. Szychta 2007, s. 71). Obie te koncepcje, niezwykle

istotne dla rozwoju przedsiębiorstw wywierają ogromny wpływ na rachunkowość i są dla niej wyzwaniem. Rozważania dotyczące pierwszej z nich – istoty społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, zwanej CSR (*Corporate Social Responsibility*) oraz konieczności, a także realnych możliwości pomiaru i komunikowania działań z nią związanych są głównym tematem niniejszego artykułu.

2. Rozwój koncepcji *Corporate Social Responsibility*

CSR sięga swoimi korzeniami wczesnej koncepcji rachunkowości odpowiedzialności społecznej¹, która zrodziła się ona na przełomie lat 50. i 60. w Stanach Zjednoczonych i wynikała bezpośrednio ze specyfiki uwarunkowań społecznych w tym okresie oraz kryzysu ideologicznego, którego przedłużające się trwanie wymagało zastosowania nowatorskich i radykalnych sposobów jego przełamania. W roku 1973 na III Europejskim Sympozjum Zarządzania sformułowano tzw. Manifest z Davos, który był pierwszą oficjalną próbą określenia zasad odpowiedzialnego biznesu podjętą przez środowisko biznesowe. W ślad za działaniami praktyków zarządzania uformowała się nowa gałąź rachunkowości, tj. rachunkowość odpowiedzialności społecznej. To nowatorskie podejście zaadoptowane przez niektóre przedsiębiorstwa wiązało się jednocześnie z koniecznością wprowadzenia do systemu rachunkowości nowych rozwiązań, dotyczących rozliczania się przedsiębiorstw ze swoich dokonań. W ramach rachunkowości zaczęto podkreślać konieczność wypracowania odpowiednich metod pomiaru i prezentacji wpływu przedsiębiorstw (korporacji) na środowisko naturalne. Rozpoczęto wówczas dyskusję nad stworzeniem systemu sprawozdawczości wewnętrznej i zewnętrznej obejmującej społeczną odpowiedzialność. Jego podstawą stała się tzw. rozliczalność (*accountability*), która obejmuje odpowiedzialność za

¹ Koncepcja ta była tematem prac badawczych prowadzonych w Katedrze Rachunkowości Uniwersytetu Łódzkiego pod kierunkiem prof. Alicji Jarugowej, których wyniki zawarto m. in. w: Jaglińska, Z., *Rachunkowość społecznej odpowiedzialności korporacji amerykańskich – bariery rozwoju* – praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. zw. dr hab. Alicji Jarugowej w 1983 roku w Katedrze Rachunkowości Uniwersytetu Łódzkiego, patrz też: Jarugowa, Jaglińska 1978; oraz Jarugowa (1984, s. 5–14); Marcinkowska (1999).

realizowane działania oraz za dostarczanie rozrachunku z tych działań. Od tego czasu zaczęto podejmować pierwsze próby w zakresie uwzględniania społecznej odpowiedzialności w strategii przedsiębiorstw, pomiaru kosztów i efektów tych strategii oraz raportowania działań społecznie odpowiedzialnych. Za pierwszą publikację o CSR można uznać *Social Responsibilities of the Businessman* z 1953 roku autorstwa H. R. Bowena (wyd. New York: Harper & Row), a jednymi z pierwszych autorów publikacji o znaczeniu rachunkowości dla CSR byli M. Epstein, E. Flamholtz i J. McDonough, (*Corporate Social Performance, National Association of Accountants*, New York, 1977), czy L.A. Gordon (ed.), (*Accounting and Corporate Social Responsibility*, The University of Kansas, Lawrence, Kansas 1978).

Od początku lat 70. rachunkowość odpowiedzialności społecznej wywierała coraz większy wpływ na rozwój rachunkowości zarządczej i finansowej. Społeczeństwo zaczęło postrzegać przedsiębiorstwa, a także w ujęciu bardziej globalnym, postęp we wszystkich dziedzinach życia, jako źródło ogromnych kosztów, często przewyższających korzyści wynikające z tego postępu. W związku z tym próbowano rozładować napięcie społeczne, „wymuszając” niejako na dużych prywatnych korporacjach, będących często bardzo wpływowymi ośrodkami kształtowania polityki i gospodarki, przyjęcie większej odpowiedzialności społecznej. Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw może być w tym przypadku rozumiana jako, z jednej strony, minimalizacja negatywnych wpływów na otoczenie społeczne, z drugiej strony zaś, jako czynne angażowanie się przedsiębiorstwa w sprawy i problemy tego otoczenia. W ten sposób zmienione zostało założenie teorii ekonomii obowiązujące w krajach kapitalistycznych do lat 70., że przedsiębiorstwa są odpowiedzialne jedynie za dostarczanie dóbr i usług oraz zapewnienie miejsc pracy przy wzroście dobrobytu właścicieli. Zgodnie z nową koncepcją przedsiębiorstwa miały kompensować niedoskonałości rynku wprowadzając kompromis pomiędzy sprzeczne interesy stron. Przyjęcie odpowiedzialności społecznej przez przedsiębiorstwa było wyrazem oczekiwań członków społeczeństwa, którzy postrzegali przedsiębiorstwa jako jednostki, które powinny chronić swoich pracowników, konsumentów, środowisko naturalne zachowując uczciwość, jawność i sprawiedliwość w działaniu. Zgodnie z założeniami tej koncepcji rachunkowości przedsiębiorstwa

były odpowiedzialne za skutki swojej działalności nie tylko przed właścicielami kapitału, ale również przed społeczeństwem, jako całością.

Pod koniec lat 70. wraz z recesją gospodarczą oraz w związku z dyskusją i głosami krytyki w stosunku do koncepcji przyjmowania na siebie przez przedsiębiorstwa odpowiedzialności za problemy społeczne oraz w związku z głosami, że może to zmniejszać efektywność ekonomiczną przedsiębiorstw, prowadzić do większych kosztów, tracenia czasu przez kierownictwo i powstawania konfliktu interesów w jednostkach związanych z wyborem programów społecznych, wymagających wsparcia finansowego – odsunięto te kwestie na plan dalszy. Jednak zmiany warunków w otoczeniu ekonomicznym przedsiębiorstw w latach 90. sprawiły, że powrócono do tych zagadnień, kładąc głównie nacisk na ujęcie w rachunkowości kwestii dotyczących **odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw** (rozumianej szeroko, jako odpowiedzialność wobec społeczności lokalnej, pracowników, społeczeństwa w całości a nawet przyszłych pokoleń), **ekologii** (ochrony i restytucji środowiska naturalnego) oraz **zrównoważonego rozwoju** (rozumianego jako trwałość ekologiczna, rozwój ekonomiczny i sprawiedliwość społeczna). Jako odpowiedź na presję społeczną, ekonomiczną i dotyczącą ochrony środowiska naturalnego, odpowiedzialność przedsiębiorstw znów została więc poszerzona.

3. Obecne rozumienie *Corporate Social Responsibility*

Coraz większa liczba menedżerów uwzględnia w działalności kierowanych przez nich przedsiębiorstw zagadnienia odpowiedzialnego biznesu. Nie istnieje jednoznaczna definicja społecznej odpowiedzialności biznesu ani w literaturze przedmiotu, ani w działalności praktycznej. CSR jest wielowymiarową działalnością, a na ostateczny kształt CSR ma wpływ wiele czynników, takich jak procesy globalizacji, wzrost konkurencji, rozwój mediów, zwiększanie się świadomości społecznej. CSR jest takim sposobem prowadzenia firmy, by najważniejszym celem było osiągnięcie równowagi między efektywnością działań i wynikami ekonomicznymi a interesem społecznym. Komisja Europejska definiuje CSR jako koncepcję dobrowolnego uwzględniania przez firmę aspektów spo-

łecznych i ekologicznych podczas prowadzenia działań handlowych i w kontaktach z interesariuszami. Zainteresowanie tematyką odpowiedzialnego prowadzenia biznesu jest duże i rośnie z roku na rok. Przedsiębiorstwa coraz większą wagę przykładają do zachowań etycznych w działalności gospodarczej, są otwarte na potrzeby społeczności lokalnych, osób potrzebujących, instytucji oświatowych, czy organizacji pozarządowych. Ponadto, coraz powszechniejsze jest przekonanie, że realizacja długookresowych wyników ekonomicznych możliwa jest jedynie przy jednoczesnym stworzeniu odpowiednich relacji z pracownikami i z otoczeniem (klientami, dostawcami i społecznością lokalną).

Dziś coraz częściej podkreśla się, że przedsiębiorstwa powinny być odpowiedzialne nie tylko za rezultaty finansowe i rzeczowe swoich działań, ale również za efekty społeczne i ekologiczne (Burzym, 1990, Cordazzo, 2007). Stąd wiele przedsiębiorstw wprowadza zasady CSR do swojej strategii. Jednocześnie pragną one komunikować interesariuszom ponoszone na te działania wysiłki, nakłady finansowe i ich efekty, mimo braku takiego wymogu prawnego w zdecydowanej większości państw, w tym w Polsce. Poważnym dylematem jest to, czy przedsiębiorstwa są w stanie w poprawny, zgodny z prawdą, zrozumiały i przydatny sposób informować swoich stakeholders o działaniach związanych z CSR i o wymiernych wynikach tych działań. Przyjmuje się, że powinny one mieć odzwierciedlenie w systemie rachunkowości (nastąpiło więc poszerzenie zakresu przedmiotowego rachunkowości). Jaglińska zaznacza (1984, s. 17) „przedsiębiorstwo kapitalistyczne (jego kierownictwo) było tradycyjnie odpowiedzialne przed właścicielami kapitału (akcjonariuszami).

Obecnie próbuje się tę odpowiedzialność rozszerzyć na inne grupy społeczne i społeczeństwo jako całość”. Aby rachunkowość mogła być zbliżona do interesu publicznego, należy dodać do jej zakresu społeczną sprawozdawczość przedsiębiorstw (Gray, Owen, Adams, 1996 s. 81). Zdaniem Jarugowej (1991 s. 38) „rachunek odpowiedzialności społecznej jest odpowiedzią na koszty społeczne powodowane przez przedsiębiorstwo i można go zidentyfikować jako: identyfikację, pomiar, komunikowanie informacji wewnętrznych i zewnętrznych, związanych z wpływem podmiotu (przedsiębiorstwa) i jego działalności na społeczeństwo”.

Współcześnie, jak podkreśla Szychta (2003, s. 133) celem rachunkowości jako działalności praktycznej staje się „dostarczanie finansowych i niefinansowych informacji użytecznych do podejmowania decyzji ekonomicznych, społecznych i ekologicznych, poprzez różnych interesariuszy oraz do dokonywania rozrachunku z odpowiedzialności ekonomicznej i środowiskowej za działalność jednostki – dla zapewnienia dobrobytu społecznego”. Jak zaznacza Komisja Europejska (2001): „te nowe społeczne cele nie zakłócają celów ekonomicznych przedsiębiorstw, ale uzupełniają decyzje finansowe o aspekt etyczny, który przyczynia się do ochrony środowiska naturalnego i lepszego społeczeństwa²”.

4. Implementacja CSR do systemu rachunkowości

Nowe podejście coraz szerzej wdrażane przez przedsiębiorstwa wiąże się z koniecznością wprowadzenia do systemu rachunkowości nowych rozwiązań, dotyczących rozliczania się przedsiębiorstw ze swoich dokonań. Rachunkowość, jako nauka, której celem jest wierne odwzorowanie stosunków społeczno-gospodarczych w ujęciu mikropodmiotów, nie może pozostawać w tyle za dokonującymi się przemianami. Koniecznością staje się wypracowanie odpowiednich metod pomiaru i prezentacji wpływu przedsiębiorstw (korporacji) na zachowanie środowiska naturalnego. Wyzwaniem dla dzisiejszej rachunkowości jest więc stworzenie systemu sprawozdawczości wewnętrznej i zewnętrznej, tak by potrzeby informacyjne o społecznych skutkach działalności gospodarczej przedsiębiorstw wszystkich użytkowników informacji finansowej zostały zaspokojone, a jednocześnie by stały się one transparentne i porównywalne.

Na ogół, w ramach rachunkowości społecznej odpowiedzialności w sensie mikro wyodrębnia się trzy grupy informacji:

- 1) wydatki i świadczenia dla pracowników (pracodawca odpowiedzialny za poziom życia i zadowolenie pracowników);

² European Commission, (2001), *Green Paper. Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility*, European Commission, Brussel.

- 2) wydatki i świadczenia na rzecz otoczenia i środowiska naturalnego (odpowiedzialność za środowisko i społeczność lokalną);
- 3) wydatki na świadczenia na rzecz całego społeczeństwa, w tym na rzecz konsumentów (np. odpowiedzialność za zapewnienie odpowiedniej jakości produkowanych wyrobów).

Ponadto, ważnym elementem poza wewnętrznym pomiarem tych wydatków jest komunikowanie ich dla użytkowników informacji z systemu rachunkowości. Narzędziem komunikowania jest sprawozdanie finansowe. Powszechny jest pogląd, że globalizacja gospodarki powoduje szybszy przepływ informacji, funkcjonowanie przedsiębiorstw w erze Wiedzy i Informacji prowadzi do zmiany systemów zarządzania, sposobów tworzenia wartości przedsiębiorstw, ale powoduje również wzrost ryzyka inwestowania. Użytkownicy raportów finansowych wymagają większej transparentności informacji komunikowanych przez przedsiębiorstwa, w związku z tym potrzeby informacyjne użytkowników raportów publikowanych przez przedsiębiorstwa są coraz większe. Świadomość potrzeby poszerzenia tradycyjnej sprawozdawczości finansowej i konieczność ujawniania informacji o społecznie odpowiedzialnej działalności przedsiębiorstw jest coraz większa. Jednak wiedza na temat raportowania społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw wciąż nie jest usystematyzowana.

W ramach obecnego wzoru i obligatoryjnych wymagań dotyczących sprawozdawczości, polskie przedsiębiorstwa, które przyjęły strategię dużego nacisku na zachowania społecznie odpowiedzialne w szerokim rozumieniu tego pojęcia, nie znajdują możliwości wystarczającego komunikowania informacji z nimi związanych. Aby rachunkowość była bardziej użyteczna dla podejmowania decyzji i rozliczania zarządu z powierzonego majątku i gospodarowania nim, szczególnie w zakresie odpowiedzialności wobec środowiska i społeczeństwa, konieczne jest poszerzenie modelu raportowania biznesowego (Gray 1990; Guthrie, Parker 1989, 1990; Roberts 1992; Gray, Bebbington i Walters 1993; Deegan, Rankin 1997; Mathews 1997; Marcinkowska 1999 oraz Cordazzo 2007). Działania związane ze społeczną odpowiedzialnością są coraz powszechniejsze. Menedżerowie zdają sobie sprawę z faktu, że społeczeństwo rozlicza ich nie tylko z uzyskanych efektów ekonomicznych,

ale również z tego, jak przedsiębiorstwa, którymi oni zarządzają, wpływają na otoczenie, środowisko, społeczność, z którymi wchodzi w interakcje. Informacje o tym wpływie nie mogą być postrzegane ani przez podmioty je przygotowujące, ani przez ich adresatów, jako narzędzie gry marketingowej. Powinny one być nawiązaniem dialogu przedsiębiorstwa z otoczeniem, a przekaz powinien być kompletny, wiarygodny, użyteczny i porównywalny z okresu na okres. Odpowiednim narzędziem dla takiego przekazu jest poszerzone zintegrowane raportowanie biznesowe. Badania dotyczące konieczności włączenia CSR do raportowania biznesowego i korzyści z tego wynikających są prowadzone przez największe światowe spółki konsultingowe (np. prace KPMG od 1993 roku), instytucje takie jak Bank Światowy (CSR Implementation Guide. Non-legislative Options for the Polish Government, WB Development Communication Division and WB ECCU7 Office, The World Bank, November 2006), ONZ (The Principles for Responsible Investment, United Nations-backed Principles for Responsible Investment Initiative, 2006), międzynarodowe organizacje rachunkowości (np. CIMA, Adams C.A., Frost G., Accounting for ethical, social, environmental and economic issues: towards an integrated approach, "Research Executive Summaries Series", Vol. 2, No. 12, 2006, Developments in New Reporting Models. Information for Better Markets, The Institute of Chartered Accountants in England and Wales, December 2009). Duże znaczenie dla praktycznej implementacji koncepcji związanych z rachunkowością środowiskową mają opracowania wydawane przez ONZ, Komisję Europejską (2001), Federację Europejskich Ekspertów ds. Rachunkowości (FEE 1993, 1995, 1996, 2000).

W Polsce coraz częściej przedsiębiorstwa podejmujące na szeroką skalę działania dotyczące CSR i zrównoważonego rozwoju pragną komunikować ich rezultaty. Na naszym rynku ukazało się już dwadzieścia pozycji książkowych dotyczących wagi społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, wciąż przybywa artykułów, opracowań, organizowane są konferencje poświęcone tematyce społecznej odpowiedzialności. Wiedza na temat CSR jest więc dostępna i można przyjąć, że istnieje już solidna podbudowa teoretyczna, unaoczniająca istotność samego zjawiska. Przeprowadzane są również rankingi społecznie odpowiedzialnych

przedsiębiorstw, jednak dotyczą one głównie działań przedsiębiorstw ku zrównoważonemu rozwojowi, a nie sposobów i efektywności ich komunikowania. Znacząca część dużych przedsiębiorstw w Polsce dysponuje już wiedzą teoretyczną dotyczącą społecznej odpowiedzialności, próbuje wdrażać ją do praktyki i przyjmuje się, że systemy zarządzania tych przedsiębiorstw będą coraz bardziej nastawione na uznanie społecznej odpowiedzialności za podstawę działalności w ujęciu strategicznym i w działalności operacyjnej. Z tych działań trzeba się rozliczać z otoczeniem, należy je efektywnie komunikować, a takim narzędziem komunikowania dla przedsiębiorstw powinny być raporty biznesowe, które w swojej obecnej formie nie spełniają oczekiwań ich adresatów (podkreślają to m.in. OECD, Komisja Europejska, Bank Światowy).

Mimo istnienia teoretycznej wiedzy, dotyczącej istoty samego zjawiska i mimo działań praktycznych włączających zagadnienie CSR do codziennej działalności przedsiębiorstw, z punktu widzenia rachunkowości nadal niejednolita i mało eksplorowana jest metodologia przygotowywania raportów, zawierających informacje związane ze społeczną odpowiedzialnością przedsiębiorstw. Samo uświadomienie sobie wagi zjawiska jest ważne, ale bez jego umiejętnego pomiaru i komunikowania jest ono zupełnie poza kontrolą zarówno przedsiębiorstw, jak i stakeholders społecznie odpowiedzialnych przedsiębiorstw. Informowanie o społecznej odpowiedzialności to już norma wśród dużych polskich przedsiębiorstw. Informacje dotyczące CSR umieszczane są na portalach internetowych przez 300 z 500 największych firm w Polsce. Około 100 polskich przedsiębiorstw publikuje informacje dotyczące działań CSR, kilka tworzy specjalne satelitarne do obligatoryjnego sprawozdania finansowego. Przykładami takich przedsiębiorstw są: Kampania Piwowska, spółka PBG, czy Enea. Dziś wiele przedsiębiorstw w Stanach Zjednoczonych i w Europie przygotowuje podobne sprawozdania³. Jednak w związku z brakiem uregulowań dotyczących tych sprawozdań zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym, zawartość tych sprawozdań

³ Ustawowy obowiązek ujawniania danych środowiskowych we wszystkich lub wybranych branżach istnieje m.in. w: Stanach Zjednoczonych, Hiszpania, Holandia, Dania, Szwecja, Norwegia i Włochy. W Stanach Zjednoczonych na przykład regulacje Komisji Papierów Wartościowych (SEC) zobowiązuje przedsiębiorstwa do pomiaru a także ujawniania zobowiązań i rezerw związanych ze środowiskiem.

jest bardzo różna, prezentowane informacje nie są systematyczne i są często oparte na dowolnych wyborach przedsiębiorstwa w prezentowaniu informacji subiektywnie uznanych za ważne. Dowolność prawna powoduje przyjmowanie przez praktykę zróżnicowanych podejść prowadzących do różnorodności i braku porównywalności publikowanych informacji, których interpretacja jest dodatkowo utrudniona brakiem ich spójności, obiektywności, dowolnością doboru zmiennych i wciąż częstym traktowaniem upubliczniania tych informacji jako narzędzia promocji dla przedsiębiorstwa, a nie jako obiektywnego i wiarygodnego przedstawiania rzeczywistego ich obrazu. W związku z tym praktyczna użyteczność tych sprawozdań nie jest zadowalająca.

Jak podkreśla Rok B., (2011) z Centrum Etyki Biznesu Akademii A. Koźmińskiego „Zbyt często zdarza się, że specjaliści od komunikacji korporacyjnej wykorzystują ten przyjemnie brzmiący termin bez głębszego zrozumienia”. Jest to zgodne np. z V Rankiem Odpowiedzialnych Firm 2011, z którego wynika, że w Polsce dialog z interesariuszami jest najsłabszą stroną działań związanych z CSR wśród firm odpowiedzialnych społecznie, lub uważających się za takie.

Sethi International Center for Corporate Accountability (SICCA) z siedzibą w Nowym Jorku wydało Sethi CSR Monitor Report, który stanowi próbę pierwszej systematycznej analizy korporacyjnych raportów odpowiedzialności społecznej i zrównoważonego rozwoju, publikowanych przez największe korporacje z całego świata. W monitorze tym dokonano klasyfikacji i porównania informacji zawartych w 477 raportach CSR i raportach zrównoważonego rozwoju z 43 krajów. Informacje zawarte w sprawozdaniach podzielono na następujące 12 grup: ochrona środowiska, obywatelstwo korporacyjne, komunikacja zarządów, zapewnienie integralności, zaangażowanie interesariuszy, ogólne stosunki pracownicze, traktowanie pracowników produkcji, zarządzanie łańcuchem dostaw, kodeksy postępowania, ład korporacyjny, przekupstwa i korupcje oraz reputacja firmy. Liderami z punktu widzenia jakości prezentowanej informacji wśród firm publikujących raporty CSR i zrównoważonego rozwoju okazały się spółki z Australii (najwyższa ocena – spółka BP Billiton – z branży metali i górnictwa, Australia) oraz spółki z Europy (wśród nich w kolejności: Bayer – opieka zdrowotna, Niemcy, UniCredito Italiano – finanse, Włochy, Iberdrola – energetyka, Hiszpa-

nia, BT Group – telekomunikacja, Wielka Brytania oraz L'Oreal – dobra konsumpcyjne, Francja). Najniższa jakość raportów została zaobserwowana w Stanach Zjednoczonych Ameryki – najsłabsze notowania wśród analizowanych spółek uzyskały spółki 3M Company, Deutsche Boerse i Morgan Stanley⁴. Główne wnioski raportu potwierdzają, że wysokiej jakości sprawozdania CSR pomagają przedsiębiorstwom poprawić ich reputację i ograniczyć przyszłe ryzyko związane z regulacjami prawnymi niepewnością finansową, naciskami opinii społecznej, czy publicznym niezadowoleniem. jednocześnie jednak raport wskazuje, że jakość publikowanych raportów jest generalnie niska, ponad 60% analizowanych sprawozdań uzyskała wynik poniżej 50% maksymalnej punktacji możliwej do osiągnięcia.

Dla prawidłowego raportowania CSR i zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw konieczne staje się wypracowanie spójnych zasad w formie rekomendacji dla przyjęcia istniejących wytycznych (np. bazujących na GRI 2006, Standard AA 1000APS, Standard SA 8000), prowadzących w przyszłości do ustanowienia obowiązujących regulacji, ewentualnie zestawu najlepszych praktyk, które umożliwiłyby koherentne podejście do sprawozdawczości przedsiębiorstw, skutkujące zunifikowaną formą informacji publikowanej w zintegrowanym raporcie biznesowym, który nie byłby traktowany jako narzędzie promocji przedsiębiorstwa, a stałby się wiarygodnym i użytecznym źródłem istotnej ekonomicznie informacji dla podejmowania racjonalnych decyzji i rozliczania przedsiębiorstw. Takie zasady byłyby z korzyścią dla wszystkich interesariuszy raportów biznesowych, a samym przedsiębiorstwom ułatwiłyby przygotowanie zintegrowanego raportu biznesowego.

5. Podsumowanie

Zagadnienie włączenia pomiaru i sprawozdawczości działań przedsiębiorstw w ramach CSR jest nowatorski i trudny, a rozwiązanie problemu efektywnej komunikacji, czyli odpowiedniego raportowania biznesowego jest zagadnieniem ogromnie ważnym i stanowi wyzwanie dla

⁴ Szerzej patrz: „Making Sense of CSR 2010”, S-CSR Monitor Report. An Independent Monitor of CSR Reporting Techniques, http://www.sicca-ca.org/scsr_monitor.php

polских przedsiębiorstw. W dzisiejszych warunkach funkcjonowania przedsiębiorstw etyczne postępowanie, zgodne z ideą społecznej odpowiedzialności biznesu, często warunkuje długookresową obecność na rynku. Zysk finansowy jest ogromnie ważny, ale o możliwości jego generowania w pierwszym rzędzie przesądza stworzenie pozytywnych relacji z klientami, partnerami biznesowymi, pracownikami i społecznością lokalną. Oddziaływanie przedsiębiorstwa na otoczenie jest niezmiernie istotne. Kluczowe jednak staje się nie tylko działanie. Konieczny jest pomiar rezultatów tego działania, w myśl zasady, że tylko to, co uda się zmierzyć może podlegać zarządzaniu (Kaplan, Norton 2004 i Roos *et al.*, 1997). Natomiast pomiar bez komunikowania nie ma sensu. Narzędzie komunikowania to przede wszystkim raport finansowy. Zadaniem rachunkowości jest przedstawienie wiernego i rzetelnego obrazu przedsiębiorstwa oraz komunikowanie go adresatom sprawozdań finansowych, stąd konieczne staje się włączenie informacji o działaniach w ramach CSR do jej systemu. Jest to niezbędne dla dalszego rozwoju rachunkowości. Rachunkowość musi więc wyjść naprzeciw wymogom jej użytkowników. Rachunkowość musi więc sformułować odpowiednie narzędzia dla pomiaru i umożliwić prawidłowe komunikowanie rezultatów. Tylko wtedy będzie mogła rozwijać się i zachować swoją funkcję użyteczności przy podejmowaniu racjonalnych ekonomicznie decyzji. I tylko wtedy polskie przedsiębiorstwa będą miały szansę tworzyć i powiększać ich kapitał społeczny (czy też szerzej – kapitał intelektualny) oraz z sukcesem konkurować na arenie międzynarodowej. Prawidłowe komunikowanie CSR w sprawozdaniach ma na celu przyciągnięcie kapitału, zwiększenie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw, ich wzrost i rozwój, przy jednoczesnym promowaniu zachowań etycznych i społecznie odpowiedzialnych, co powinno przyczynić się do zwiększenia dobrobytu społeczeństwa i ogólnie rozwoju cywilizacyjnego.

Bibliografia

- Bowena, H.R. (1953), *Social Responsibilities of the Businessman*, Harper & Row, New York.
Burzym, E., (1990), *Rola i funkcje rachunkowości w 2000*, Zeszyty Teoretyczne Rady Naukowej, t. XVI, SKwP, Warszawa.

- Cordazzo, M., (2007), *IC Statement vs. Environmental and Social Reports: An Empirical Analysis of their Convergence in the Italian Context*, w: red. Zambon, S., Marzo, G., *Visualising Intangibles: Measuring and Reporting in the Knowledge Economy*, ASHGATE.
- Deegan, C., Rankin, M. (1997), *The materiality of environmental information to users of annual reports*, "Accounting, Auditing and Accountability Journal", 10:4, pp. 562–583.
- Epstein, M., Flamholtz, E. i McDonough, J. (1977), *Corporate Social Performance*, National Association of Accountants, New York.
- Gordon, L.A. (red.), (1978), *Accounting and Corporate Social Responsibility*, The University of Kansas, Lawrence, Kansas.
- Gray, R., (1990), *The Greening of Accountancy: The Profession After Pearce*, Certified Record Report 17, ACCA London.
- Gray, R., Bebbington, J., Walters, D., (1993), *Accounting for the Environment*, Chapman, London.
- Gray, R., Owen, D., Adams, C., (1996), *Accounting and Accountability*, Prentice Hall Europe, Harlow, London.
- GRI (2006), *Sustainability Reporting Guidelines*, Version 3.1. <https://www.globalreporting.org/resource/library/G3.1-Sustainability-Reporting-Guidelines.pdf>.
- Guthrie, J., Parker, L.D. (1989), *Corporate Social Reporting: A Rebuttal of Legitimacy Theory*, "Accounting and Business Research", 9:76, str. 343-352
- Guthrie, J., Parker, L.D. (1990), *Corporate Social Disclosure Practice: A Comparative International Analysis*, "Advances in Public Interest Accounting, JAI Press, 3, pp. 159–175.
- Jaglińska, Z. (1983), *Rachunkowość społecznej odpowiedzialności korporacji amerykańskich – bariery rozwoju*, praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. zw. dr hab. A. Jarugowej w Katedrze Rachunkowości Uniwersytetu Łódzkiego.
- Jaglińska, Z., (1984), *Rachunkowość społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw kapitalistycznych (zarys problemu)*, „Zeszyty Teoretyczne Rady Naukowej”, nr. 7, Warszawa, s. 15–21.
- Jaruga, A., (1991), *Niektóre wyznaczniki rozwoju rachunkowości*, w: A. Jaruga, (red), *Współczesne problemy rachunkowości*, PWE, Warszawa.
- Jarugowa, A. (1984), *Rachunkowość społeczna na tle tendencji rozwoju rachunkowości*, „Zeszyty Teoretyczne Rady Naukowej”, tom , SKwP, Warszawa, s. 5–14.
- Jarugowa, A. Jaglińska, Z. (1978), *Nowe spojrzenie na rachunkowość społeczną*, „Zeszyty Teoretyczne Rady Naukowej SKwP”, nr 2, Warszawa.
- Kaplan R., Norton D. (2004), *Strategy Maps: Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*, "Harvard Business School Publishing Corporation".
- Komisja Europejska (2001), *Green Paper. Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility*, European Commission, Brussel.
- Making Sense of CSR 2010", S-CSR Monitor Report. An Independent Monitor of CSR Reporting Techniques, http://www.sicca-ca.org/scsr_monitor.php
- Marcinkowska, M. (1999), *Wpływ przedsiębiorstw na środowisko naturalne – co pokazać w systemie rachunkowości?*, „Zeszyty Teoretyczne Rady Naukowej SKwP” nr 50, 1999, s. 92–111.

- Mathews, M.R. (1997), *Twenty-five years of social and environmental accounting research. Is there a silver jubilee to celebrate?*, "Accounting, Auditing & Accountability Journal", 10:4, pp. 481–531.
- Roberts, R.W. (1992), *Determinants of corporate social responsibility disclosure: an application of stakeholders theory*, Accounting, "Organizations and Society", 17:6, pp. 595–612.
- Rok, B., (2011), *Za dużo teorii, a ciągle za mało praktyki*, w: V Ranking odpowiedzialnych firm 2011, FOB, PwC, Dodatek do Dziennika Gazety Prawnej Nr 73, s. 32.
- Roos, G., Roos, J., Dragonetti, N., Edvinsson, L. (1997), *Intellectual capital: navigating in the new business landscape*, New York University Press, New York.
- Standard AA1000 APS (2008) <http://www.accountability.org/standards/aa1000aps.html>
- Standard SA 8000 (Social Accountability 8000)
- Szychta, A., (2003), *Cele rachunkowości jednostek gospodarczych a główne tendencje rozwoju praktyki i teorii rachunkowości*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości”, t. 17, (73), SKwP, Warszawa, s. 121–143.
- Szychta, A., (2007), *Etapy ewolucji i kierunki integracji metod rachunkowości zarządczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Monika Sobczyk

Społeczna Akademia Nauk, Łódź*

Zintegrowane raportowanie – nowy model raportowania biznesowego^{**}

Integrated reporting - a new business reporting model

Abstract. This article poses the thesis that an integrated report puts together a financial and non-financial information, namely on profit-oriented, social, environmental and governance issues, shows spending on this activities and their effects, and consequently provides consistent picture of the sustainability development. In this way, the integrated report stands an incredible value for the reporters and its stakeholders, so that it becomes desirable. On the other hand, business reporting makes high demands for the reporters. Companies are thus towards integrated reporting, but for now the goal of integrated reporting is far to reach.

1. Wstęp

Znakiem dzisiejszych czasów jest szeroko i szybko dostępna informacja, także o różnych aspektach działalności wszystkich uczestników rynku. Obecnie powszechnie wykorzystywany model raportowania biz-

* Katedra Rachunkowości, Wydział Zarządzania, SAN.

** Publikacja powstała w ramach projektu badawczego pt.: Zintegrowane raportowanie – nowy model komunikowania dokonań, zrównoważonego rozwoju i odpowiedzialności wyzwaniem dla polskich przedsiębiorstw. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/B/HS4/04993.

nesowego, obejmujący sprawozdanie finansowe, sprawozdanie zarządu z działalności (*Management Commentary*), raport nt. ładu korporacyjnego i wynagradzania (*Governance and Remuneration*) oraz raport zrównoważonego rozwoju (*Sustainability Reports*), jest w stanie sprostać wymogom informacyjnym tylko w połowiczny sposób. Okazuje się bowiem, że kilka różnych raportów biznesowych, owszem, przedstawia działalność jednostki w wielu przekrojach, ale informacja o ich dokonaniach i rokowaniach na przyszłość nie jest spójna. Istnieje wobec tego potrzeba takiego raportu, który byłby wszechstronny, spójny, rzetelny, ale i zwięzły. W odpowiedzi na tę potrzebę powstała idea raportowania zintegrowanego.

W artykule tym stawia się tezę, że zintegrowany raport ujmuje łącznie informacje finansowe oraz niefinansowe, tj. o działaniach nastawionych zarówno na zysk, jak i uwzględniających kwestie społeczne, środowiskowe i z zakresu ładu korporacyjnego, przedstawia nakłady na te działania i ich efekty, a w konsekwencji dostarcza spójny obraz zrównoważonego rozwoju jednostki. W ten sposób stanowi niezwykle wartość dla samej jednostki raportującej, jak i dla jej interesariuszy (odbiorców raportów), dzięki czemu staje się pożądanym. Z drugiej jednak strony raportowanie biznesowe stawia przed raportującymi wysokie wymagania, które stanowią bariery dla rozwoju idei i modelu raportowania zintegrowanego.

Celem artykułu jest przedstawienie idei oraz procesu powstawania i osadzenia w rzeczywistości gospodarczej zintegrowanego raportu jako nowego modelu raportowania biznesowego, stanowiącego dla jednostek raportujących i ich otoczenia ogromną korzyść, ale i wyzwanie na przyszłość. W związku z tym przybliża się otoczenie przedsiębiorstw i jego wpływ na zintegrowane raportowanie, tj. instytucje regulujące sprawozdawczość i ich stanowisko względem raportów zintegrowanych, inicjatywy organizacji wspomagających sporządzanie tych raportów oraz oczekiwania interesariuszy przedsiębiorstw wobec raportów biznesowych. Wobec tego rysuje się miejsce raportu zintegrowanego, jakie obecnie zajmuje on w świadomości i praktyce uczestników gry rynkowej.

2. Istota zintegrowanego raportowania

Zintegrowane raportowanie to holistyczne podejście umożliwiające interesariuszom organizacji zrozumienie tego, jak ta organizacja funkcjonuje. Zintegrowany raport ujawnia związki istniejące pomiędzy finansowymi i niefinansowymi (społecznymi, środowiskowymi i z zakresu ładu korporacyjnego) aspektami działania organizacji oraz wynikające z tego szerokie i długofalowe konsekwencje.

Warunkiem powodzenia zintegrowanego raportowania jest uwzględnienie go w strategii organizacji i procesie podejmowania decyzji. Wtedy przynosi ono wartość tak ekonomiczną, jak i dla zrównoważonego rozwoju organizacji.

Zintegrowany raport odsłania zaplecze informacyjne menedżerów najwyższego szczebla, pozwala na analizę łańcucha wartości oraz szans i zagrożeń dla niego istotnych, przez co odzwierciedla wybraną przez organizację strategię tworzenia i utrzymywania wartości dla akcjonariuszy, i zapewnia rozliczalność za działania podejmowane przez menedżerów. Wspiera także inwestorów w podejmowaniu decyzji, wskazując na ich szerokie i długoterminowe skutki¹.

Dosyć jasne i zrozumiałe spojrzenie na zintegrowane raportowanie i jego produkt, zintegrowany raport, wyraża firma audytorsko-doradcza KPMG, co przedstawia tabela 1.

**Tabela 1. Zintegrowane raportowanie i zintegrowany raport
– czym jest a czym nie jest**

✓	Raportowanie jest procesem komunikowania dokonań. Zintegrowane raportowanie jest procesem myślenia łącznie o działaniach prospołecznych, z zakresu ochrony środowiska i ładu korporacyjnego jako o rdzeniu procesów biznesowych i komunikowaniem o tym szerokiemu gronu interesariuszy.	✗	Zintegrowane raportowanie nie jest po prostu połączeniem rocznego sprawozdania finansowego z informacjami o ochronie zdrowia, zapewnianiu bezpieczeństwa, dbaniu o środowisko naturalne czy społeczną odpowiedzialnością przedsiębiorstwa.
---	--	---	--

¹ Więcej: IIRC 2011.

Tabela 1 (cd.)

✓	Zaangażowanie interesariuszy jest kluczowe. Jednostka raportująca powinna zidentyfikować kluczowych interesariuszy i ich zaangażować tak, aby poznać i zrozumieć ich obawy i potrzeby. Zintegrowany raport powinien przedstawiać kompleksowe podejście do kluczowych interesariuszy.	✗	Odpowiadając na liczne obawy interesariuszy, zintegrowane raportowanie nie powinno być ani zbyt pobieżne, ani zbyt szczegółowe. Jednostka raportująca musi zidentyfikować kluczowe problemy biznesowe oraz odpowiednio i kompleksowo na nie reagować.
✓	Skuteczne zintegrowane raportowanie polega na efektywnym sprostaniu wymaganiom, co do raportowania, a także na zapewnieniu wszystkim zainteresowanym takich informacji, które zaspokoją zarówno ich żądania, jak i będą przydatne dla samych jednostek raportujących.	✗	Jako że dyrektorzy są coraz bardziej wymagający a kontrola zewnętrzna informacji o zrównoważonym rozwoju jest coraz większa, informacje umieszczane przez jednostki powinny być prawdziwe i wiarygodne.
✓	Umieszczanie obok siebie informacji finansowych i niefinansowych oznacza, że wszystkie one podlegają takiej samej kontroli zewnętrznej. Zintegrowany audyt wymaga wobec tego przyjęcia tych samych zasad potwierdzania wiarygodności, co audyt finansowy.	✗	Informacje niefinansowe nie mogą być zwolnione z kontroli zewnętrznej. Podczas gdy firmy mają pewną swobodę w procesie raportowania, interesariusze będą oczekiwać zapewnienia, że raporty zostaną przynajmniej poddane kontroli zewnętrznej.
✓	Zintegrowany raport powinien być przygotowywany corocznie. Wymaga to przyjęcia zasady ciągłości i porównywalności. Może dzięki temu stanowić materiał do dyskusji tak o zdarzeniach ekonomicznych, jak i środowiskowych, społecznych i z zakresu ładu korporacyjnego przedsiębiorstwa. Staje się przyczynkiem do ewolucji postrzegania raportowania zintegrowanego, od takiego, które warto, do takiego, które trzeba wykonywać.	✗	Zintegrowany raport to niekoniecznie jeden raport. Zasadnicza jest zasada przewagi treści nad formą. Jeśli zaś zintegrowany raport obejmuje więcej niż jeden dokument, wszystkie one powinny być udostępniane w tym samym czasie i przedstawiane jako raport zintegrowany.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: KPMG 2011a, s. 2.

3. Proces powstawania nowej idei raportowania

Debata nad zintegrowanym raportowaniem rozpoczęła się kilka lat temu i została podjęta przez organizacje biznesowe, regulatorów rynków, krajowych i międzynarodowych, oraz same przedsiębiorstwa.

W 2004 r. Jego królewska Mość, Księżę Walii, powołał projekt pod nazwą „Accounting for Sustainability” (A4S). Jego celem jest pomoc w zapewnieniu tego, aby zrównoważony rozwój, na który ostatnio zapanała moda, był nie tylko przedmiotem rozmów, ale został rzeczywiście osadzony w organizacjach, osiągnięcie wspólnego podejścia do tworzenia i realizowania strategii zrównoważonego rozwoju, propagowanie idei włączania tej strategii do głównej strategii organizacji i nakłanianie do ujawniania informacji o zrównoważonym rozwoju w głównym nurcie raportów biznesowych.

Promocją zrównoważonego rozwoju zajmuje się również Global Reporting Initiative (GRI). Jest to organizacja non-profit, składająca się z przedstawicieli biznesu. Jej największym osiągnięciem są wytyczne raportowania kwestii zrównoważonego rozwoju (Wytyczne GRI). Obejmują one zestaw wskaźników dla raportowania kategorii ekonomicznych, środowiskowych, odpowiedzialności wobec społeczeństwa, odpowiedzialności za produkt, dotyczących praktyki zatrudniania i godnej pracy oraz respektowania praw człowieka. Raport wg GRI jest wystandaryzowany i może zostać sporządzony na trzech podstawowych poziomach aplikacji z wytycznymi (GRI 2011).

Z inicjatywy tych dwóch organizacji, A4S i GRI w 2010 r. powołana została organizacja International Integrated Reporting Committee (IIRC). Tworzą ją światowi liderzy biznesu – przedstawiciele firm, inwestorów, rachunkowców, giełd, regulatorów rynku, społeczności akademickiej i osób prywatnych. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom interesariuszy podmiotów gospodarczych co do informacji ujawnianych przez te podmioty, IIRC przedstawił w 2011 r. do publicznej dyskusji projekt ram raportowania zintegrowanego „Towards Integrated Reporting. Communicating Value In the 21st Century”. W projekcie tym przedstawiono ideę zintegrowanego raportu, zaargumentowano potrzebę jego sporządzania oraz nakreślono korzyści z jego publikowania i wynikające z tego dla

raportujących podmiotów szanse (IIRC 2011). Ponadto, 40 organizacji wzięło udział w pilotażowym programie zaadoptowania tej idei do swojej strategii. Wyżej wymieniony projekt został poprzedzony szeregiem obrad tzw. okrągłego stołu nt. zintegrowanego raportowania, podczas których wymieniano poglądy na jego temat.

Zintegrowanemu raportowaniu poświęcono też osobną sesję na Światowym Forum Ekonomicznym, które odbyło się w 25-30.01.2011 w Davos.

Biorąc pod uwagę ogrom nakładu czasu i pracy wykorzystany do przygotowania ram raportowania zintegrowanego, zasadne jest pytanie o prawdopodobieństwo jego zaakceptowania przez praktyków i regulatorów rynku. W tym też celu należy zbadać, czy istnieje zapotrzebowanie interesariuszy na nowy model raportowania, przeanalizować korzyści, koszty (bariery) zastosowania tego nowego modelu oraz prześledzić działania regulatorów sprawozdawczości w poszukiwaniu oznak ich zainteresowania tym modelem.

4. Oczekiwania interesariuszy wobec raportów biznesowych

Raport biznesowy to forma komunikacji jednostki gospodarczej z jej otoczeniem. Menedżerowie przedstawiają w nim obraz dokonań osiągniętych przez określony czas i rysujących się w określonej przyszłości, dając tym samym podstawę do rozliczenia menedżerów z zarządzania jednostką.

Mając na uwadze, iż raportowanie biznesowe w dzisiejszym rozumieniu zostało zapoczątkowane w latach 70. XX w.², do dnia dzisiejszego przeszło ono wiele przemian. Od roku 1973 zaczęły być sporządzane sprawozdania finansowe zgodne z Międzynarodowymi Standardami Rachunkowości oraz amerykańskimi standardami US GAAP. W latach 80. i 90. pojawiły się nowe raporty biznesowe, tj. sprawozdania zarządu z działalności (*Management Commentary*), raporty nt. ładu korporacyjnego i wynagradzania (*Governance and Remuneration*) oraz raporty środowiskowe (*Environmental Reports*), później raporty zrównoważonego rozwoju (*Sustainability Reports*), ale wtedy nie były dość popularne i dopiero na

² Przyjęto lata 70. XX w. z uwagi na opracowanie w tym okresie Międzynarodowych Standardów Rachunkowości oraz amerykańskich standardów US GAAP.

początku XXI w. upowszechniły się. Od kilku lat praktykowane są zaś raporty zintegrowane (*Integrated Reports*).

Ostatnie wyniki badania KPMG nt. zintegrowanego raportowania unaocniają, że choć praktyka ta jest dość nowa, to jest zauważalna. Otóż niewiele ponad 25% badanych firm z grupy G250³ zadeklarowało, że informacje niefinansowe, tj. traktujące o działaniach z zakresu społecznej odpowiedzialności, ujmuje w sprawozdaniu finansowym, sprawozdaniu zarządu lub w obu tych dokumentach (KPMG 2011b). Może to oznaczać zmianę trendu w raportowaniu od sporządzania kilku osobnych raportów do raportu zintegrowanego.

Na ten trend niewątpliwie wpływ mają sami raportujący, ale także odbiorcy tych raportów, zwani interesariuszami, co przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Wpływ interesariuszy i raportujących na raportowanie biznesowe

Wpływ interesariuszy na raportowanie	Wpływ raportujących na raportowanie
1	2
Interesariusze wykorzystują raporty do podejmowania decyzji inwestycyjnych, zakupowych, czy nawiązywania współpracy.	Raportujący uwzględniają w swojej strategii potrzeby interesariuszy związane z podejmowaniem przez nich decyzji inwestycyjnych, zakupowych, czy nawiązywania współpracy.
Interesariusze nie odnajdują siebie wśród zaangażowanych w proces raportowania.	Zaangażowanie interesariuszy w raportowanie i samo raportowanie nie są pojęciami odrębnymi czy wymiennymi. Raportujący tworzą więc strategię włączania interesariuszy w raportowanie tak, by była ona komplementarna wobec strategii raportowania.
Zaufanie interesariuszy do raportów opiera się na wiarygodnym, transparentnym obrazie dokonań.	Raportujący wykorzystują doświadczenie nabyte przy sporządzaniu sprawozdań finansowych do sporządzania innych raportów biznesowych. Przenoszą obraz dokonań zaprezentowany w sprawozdaniach finansowych do innych raportów. Najlepszą praktyką jest zaś łączenie sprawozdań finansowych z raportami zrównoważonego rozwoju w jeden obszerny wyczerpujący raport.

³ Chodzi o 250 przedsiębiorstw wybranych spośród 500 zamieszczonych w rankingu *Fortune Global 500 List* (G250)

Tabela 2 (cd.)

1	2
Interesariusze nie darzą zaufaniem raportów, które nie przedstawiają zgodnego i wyważonego obrazu dokonań.	Raportujący biorą w raportach pod uwagę tak samo niepowodzenia, jak i sukcesy biznesowe.
Interesariusze konfrontują ze sobą to, czego dowiedzieli się z raportów na temat jednostki raportującej.	Raportujący przekazują informacje w sposób zapamiętywalny dla odbiorców, przy użyciu wszelkich dostępnych kanałów informacji.
Interesariusze są globalni.	Raportujący doceniają i uwzględniają w raportach różnice kulturowe interesariuszy.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Futerra Sustainability Communication Ltd et al. 2010, s. 27.

Ważna jest wobec tego nieustanna interakcja między raportującymi a odbiorcami raportów, tak aby informacje wypływające z jednostek raportujących były coraz bardziej przydatne i dostępne dla wszystkich zainteresowanych.

Wyniki wywiadów przeprowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej (KE) pokazują, że wielu czytelników raportów biznesowych oczekuje, że raporty zrównoważonego rozwoju zostaną zintegrowane ze sprawozdaniami finansowymi (Wensen, Wijnand, Klein and Knopf 2011, s. 102). Zauważają oni, że raporty zintegrowane generują szereg korzyści, choć nie można ignorować barier ich sporządzania, których pokonanie jest niewątpliwym wyzwaniem dla organizacji raportujących.

5. Implikacje zintegrowanego raportowania

Zintegrowane raportowanie i jego produkt w postaci zintegrowanego raportu, implikują szeregiem korzyści dla organizacji raportujących i ich otoczenia, a bariery stojące na drodze do ich osiągnięcia stanowią wyzwanie, co przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Implikacje zintegrowanego raportowania

Korzyści ze sporządzania raportów zintegrowanych	Bariery sporządzania raportów zintegrowanych	Wyzwania dla organizacji raportujących
1	2	3
Całościowy obraz dokonań finansowych oraz z zakresu społecznej odpowiedzialności (środowiskowych, społecznych i dotyczących ładu korporacyjnego).	Warunkiem powodzenia działań z zakresu społecznej odpowiedzialności jest uwzględnienie ich w strategii, co na razie dokonuje się niezwykle rzadko.	Zintegrowane raportowanie o wszystkich działaniach i efektach musi zostać oparte na zintegrowanym myśleniu o nich. W tym celu niezbędna jest zmiana mentalności menedżerów firm. Decydenci muszą rozumieć potrzebę działania zgodnego ze społeczną odpowiedzialnością, uwzględniać ją w strategii przedsiębiorstwa, przekonać do niej i zaangażować w nią wszystkich pracowników.
	Nie wszyscy zainteresowani informacjami zintegrowanymi są włączeni w proces ich identyfikacji i pozyskiwania.	Włączenie w strategię raportowania zintegrowanego wszystkich zainteresowanych. Zintegrowane raporty zyskują na znaczeniu wobec raportów satelitarnych ze względu na wysoki poziom zaangażowania wszystkich zainteresowanych.
	Dominowanie informacji finansowych nad niefinansowymi, lub odwrotnie, co zaburza całościowy obraz dokonań.	Zbalansowanie informacji finansowych i niefinansowych.
Spójny obraz dokonań.	Skoro informacje niefinansowe mają być prezentowane obok informacji finansowych, dla jednych i drugich trzeba stosować te same zasady dotyczące pomiaru i raportowania. Wciąż mało rozpowszechnione są jednak mierniki dokonań niefinansowych.	Wyzwaniem jest zastosowanie mierników do działań trudno kwantyfikowalnych. Pomocne są tu wytyczne czy standardy raportowania, tj. G3.1 Guidelines. Dzięki temu informacje niefinansowe zyskują zainteresowanie np. inwestorów giełdowych, nastawionych na dane materialne.

Tabela 3 (cd.)

1	2	3
Przydatność dla różnych grup interesariuszy.	Nietrafienie w potrzeby informacyjne interesariuszy.	Zidentyfikowanie potrzeb informacyjnych interesariuszy.
	Przesycenie informacjami, chaos informacyjny.	Zastosowanie zasady istotności - wyśrodkowanie pomiędzy wieloma odmiennymi potrzebami informacyjnymi różnych grup interesariuszy i wybranie kilku istotnych dla tych grup. W raporcie zintegrowanym można też streścić informacje niefinansowe i zrobić odniesienie do osobnego sprawozdania, np. sprawozdania zrównoważonego rozwoju zamieszczonego na stronie internetowej (Arnold 2008, s. 26). Pomocna jest w tym elektroniczna (internetowa) forma raportu interaktywnego.
	Brak porównywalności informacji niefinansowych.	Zastosowanie zasady ciągłości i porównywalności.
Podstawa do podejmowania decyzji przez organizację raportującą i jej interesariuszy.	Brak wiarygodności informacji niefinansowych.	Audyt zewnętrzny zintegrowanego raportu.
Możliwość analizy łańcucha wartości oraz szans i zagrożeń dla niego istotnych. Odzwierciedlenie wybranej przez organizację strategii tworzenia i utrzymywania wartości dla akcjonariuszy.	Niewłaściwa identyfikacja wszystkich obszarów działania organizacji, szans bądź zagrożeń.	Właściwa identyfikacja wszystkich obszarów działania organizacji, tworzących łańcuch wartości, stanowiących dla niego szanse bądź zagrożenia.
Zapewnienie rozliczalności za nakłady na działania z zakresu społecznej odpowiedzialności i ich efekty.	Brak wyznaczonej osoby lub komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację procesu społecznej odpowiedzialności.	Wyznaczenie takiej osoby lub komórki i rozliczanie jej z nakładów i efektów.

Tabela 3 (cd.)

1	2	3
Zapewnienie rozliczalności za podejmowane w przeszłości przez menedżerów działania.	Brak poczucia odpowiedzialności kadry menedżerskiej za całość dokonań.	Wpisanie celów z zakresu społecznej odpowiedzialności do procesów rozliczania kadry menedżerskiej czy rekrutacji.
W zintegrowanym raporcie działania społeczne i środowiskowe organizacji są prezentowane w taki sposób, że wydają się istotne dla działalności biznesowej, dzięki czemu propagują je, a nawet mogą do nich zachęcać [Wensen, Wijnand, Klein, Knopf 2011, s. 103].	Zbyt mało organizacji raportujących w sposób zintegrowany lub/i zbyt wąskie kanały informacji.	Propagowanie idei zintegrowanego raportowania.

Źródło: Opracowanie własne.

Jakkolwiek zintegrowane raporty są korzystne dla samych organizacji raportujących, jak i dla całego środowiska biznesowego, zwraca się uwagę, że przejście z dotychczasowego systemu raportowania na system raportowania zintegrowanego będzie czasochłonny, kosztochłonny i uciążliwy dla raportujących (KE 2011a, s. 15). Każde wyzwanie trzeba jednak spróbować podjąć i mu sprostać.

6. Zaangażowanie UE w zintegrowane raportowanie

Do dnia dzisiejszego jednolite stanowisko Unii Europejskiej (UE) co do rachunkowości społecznej odpowiedzialności, w tym sprawozdawczości społecznej odpowiedzialności (CSR), wyrażone zostało w Dyrektywie 2003/51/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, zgodnie z którą sprawozdania finansowe mają zawierać również informacje niefinansowe, które zapewnią „rzetelną ocenę”, czyli informacje o wpływie na ochronę środowiska i na sprawy społeczne (Dyrektywa 2003/51/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (...), art. 1, pkt 14 i art. 2, pkt. 10). Ponad-

to, UE, przyjmując do swego prawodawstwa MSR 1, zgadza się co do tego, że wiele jednostek sporządza również raporty i sprawozdania, takie jak na przykład raporty o wpływie jednostki na środowisko naturalne, gdzie czynniki związane ze środowiskiem naturalnym są znaczące, ale zaznacza, że są one wyłączone z uregulowań MSSF (Rozporządzenie Komisji (WE) NR 1274/2008 (...), pkt 14). Wobec powyższego kwestia raportowania o działaniach społecznych i środowiskowych jest poza uregulowaniami legislacyjnymi UE.

Nie oznacza to jednak, iż UE nie podejmuje inicjatyw na rzecz szerzej rozumianej sprawozdawczości. W latach 2009-2010 zorganizowano szereg warsztatów poświęconych ujawnieniom o dokonaniach społecznych i środowiskowych. W ich następstwie Komisja Europejska sfinansowała badania nt. obecnych (2010 r.) praktyk i wyzwań w sprawozdawczości dotyczącej zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw UE. Raport z badania wskazuje, że potrzeby użytkowników raportów biznesowych zaspokojone są wtedy, gdy raportowanie jest ogólnie regulowane, są w nie zaangażowani interesariusze, a raportowanie CSR jest zintegrowane ze sprawozdaniami finansowymi (Wensen, Wijnand, Klein and Knopf 2011).

Pod koniec 2010 r. UE poddała pod publiczną dyskusję kwestię ujawniania przez przedsiębiorstwa informacji niefinansowych, w tym w ramach raportu zintegrowanego (KE, Disclosure of Non-Financial Information by Companies, 2010, http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/non-financial_reporting/overview_en.pdf). Większość (ok. 70%) respondentów poparła koncepcję zintegrowanego raportowania i wspieranie jej w ramach polityki UE, szczególnie w perspektywie średniookresowej. Istnieje jednak przekonanie, że obecnie istniejące standardy / wytyczne, tj. G3.1 Guidelines, są wystarczające do ujawniania informacji niefinansowych, a przedstawiciele firm wypowiedzieli się przeciwko ich obowiązkowemu stosowaniu, z czym zgodzili się księgowi i audytorzy. Ponadto, część respondentów wyraziła niezdecydowanie względem zintegrowanego raportowania, co wskazuje, że aby stało się ono głównym nurtem w raportowaniu przedsiębiorstw, konieczne są dalsze wysiłki na rzecz jego rozwoju (KE 2011b).

W 2011 r. ustanowiono strategię UE na lata 2011-2014 w obszarze CSR. UE wyraża w niej zdanie, że ujawnianie informacji społecznych

i środowiskowych może ułatwić zaangażowanie interesariuszy i identyfikację różnych rodzajów ryzyka. Jest również ważnym elementem rozliczalności przedsiębiorstw z otoczeniem i może przyczynić się do budowania w nim zaufania, w związku z czym Komisja Europejska zamierza z żywym zainteresowaniem śledzić prace International Integrated Reporting Committee (IIRC) (KE 2011a).

7. Stanowisko Rady Międzynarodowych Standardów Rachunkowości w sprawie zintegrowanego raportowania

W roku 2011 zintegrowana sprawozdawczość stała się przedmiotem zainteresowania Rady Międzynarodowych Standardów Rachunkowości. W zgłoszonej do konsultacji agendzie prac Rady na kolejne lata zasugerowano, że jednym z obszarów, jaki może zostać poddany badaniu, z uwagi na możliwość odegrania w przyszłości kluczowej roli w rozwoju sprawozdawczości finansowej, a tym samym może zostać uwzględniony w procesie tworzenia przez Radę standardów, jest zintegrowana sprawozdawczość (IASB 2011, s. 10). Rada otrzymała 245 odpowiedzi od organizacji stanowiących krajowe regulacje rachunkowości, tj. Polski Komitet Standardów Rachunkowości, stowarzyszeń księgowych, przedsiębiorstw, innych organizacji i osób prywatnych. Nie wszyscy ustosunkowali się do zintegrowanego raportowania, a wśród tych, którzy się tego podjęli, zdania były podzielone.

Polski Komitet Standardów Rachunkowości w przesłanym do Rady dokumencie lakonicznie stwierdził, że Rada powinna kontynuować strategiczne badania nad przyszłymi potrzebami w zakresie sprawozdawczości finansowej⁴. Austriacki Komitet Sprawozdawczości Finansowej i Audytu wskazał, że Rada powinna spróbować wziąć pod uwagę

⁴ Ten oraz wszystkie dalej przytoczone odpowiedzi przesłane do IASB w sprawie „Agenda Consultation 2011” znajdują się pod adresem internetowym IASB, tj. <http://www.ifrs.org/IASFCMS/Templates/Project/LetterList.aspx?NRMODE=Published&NRNODEGUID=%7b9FF52689-B743-498B-B35B-781B05D155B3%7d&NRORIGINALURL=%2fCurrent%2bProjects%2fIASB%2bProjects%2fIASB%2bagenda%2bconsultation%2fagenda%2bconsultation%2b2011%2fcomment%2bletters%2fcl%2ehtm&NRCACHEHINT=Guest>

zasady zintegrowanego raportowania podczas prac nad Ramami Konceptualnymi i spójnością MSSF. Obok tego Fédération des Experts comptables Européens (FEE) zgodziła się, że Rada powinna być dalej zaangażowana w rozwój zintegrowanej sprawozdawczości, monitorować go i mieć na niego wpływ poprzez współpracę z IIRC. Zwraca jednak uwagę, że Rada w pierwszym rzędzie powinna usprawnić sprawozdawczość finansową.

Peter Walton reprezentujący European Accounting Association wyraził zdanie, że istnieją podstawy do tego, by Rada zastanowiła się, czy jej obecne podejście do tworzenia standardów nie jest zbyt wąskie poprzez koncentrowanie się tylko na sprawozdaniu finansowym.

Jeszcze bardziej sceptyczne podejście do zaangażowania Rady w zintegrowane raportowanie zaprezentowała EFRAG (European Financial Reporting Advisory Group). Według niej działania Rady powinny być ograniczone do monitorowania obszarów, które mogą mieć wpływ na sprawozdawczość finansową. Tak więc, nawet jeśli zintegrowane raportowanie może w przyszłości odgrywać znaczącą rolę, Rada nie powinna nadawać mu priorytetowego znaczenia. Podobnego zdania był Accounting Standards Board w Zjednoczonym Królestwie czy Australia Government Financial Reporting Council.

Z kolei Chiński Komitet Standardów Rachunkowości wyraził opinię, że Rada nie powinna dokładać się do badań nad zintegrowanym raportowaniem dopóki nie pojawi się prawdziwa potrzeba jego istnienia.

Za to Norweska Rada Standardów Rachunkowości, podobnie jak Szwedzka Rada Sprawozdawczości Finansowej, uważa, że RMSR powinna skupiać się na kwestiach, które wpisują się w koncepcję sprawozdawczości finansowej ogólnego przeznaczenia, do których, jej zdaniem, nie należy zintegrowane raportowanie.

Ogólnie rzecz ujmując, Rada otrzymała wiele odpowiedzi uzasadniających to, by w najbliższych latach nie zajmowała się zintegrowanym raportowaniem. Ponadto zgłoszono Radzie, że w ubiegłych latach jej grafik działań był zbyt napięty, zaistniało wiele zmian w MSR/MSSF, których zastosowanie kosztowało spółki wiele czasu, pracy i pieniędzy, wobec czego oczekuje się tzw. „okresu wyciszenia”. Wobec powyższego nie zapowiada się na to, by Rada w najbliższej przyszłości podjęła się

opracowania standardu dotyczącego zintegrowanego raportowania, czy chociażby poszerzenia zakresu dotychczasowych standardów o kwestie odpowiedzialności społecznej.

8. Zakończenie

Obecny klimat społeczny i gospodarczy sprzyja dobrowolnemu raportowaniu o kwestiach społecznych, środowiskowych i z zakresu ładu korporacyjnego w dowolnej formie. Raporty zrównoważonego rozwoju służą zazwyczaj uzupełnieniu obowiązkowych sprawozdań finansowych, ale to zaczyna się powoli zmieniać. W ślad za inkorporowaniem strategii zrównoważonego rozwoju do ogólnej strategii przedsiębiorstw, zaczynają powstawać raporty zintegrowane. Odzwierciedlają one w jednym czasie i miejscu wszystkie aspekty działalności jednostki, dzięki czemu stanowią solidną podstawę do podejmowania decyzji zarządczych przez samą jednostkę, jak i decyzji względem jednostki przez jej otoczenie.

Przedsiębiorstwa znajdują się więc na drodze ku zintegrowanemu raportowaniu, ale na razie cel w postaci zintegrowanych raportów jest daleki do osiągnięcia.

Bibliografia

- Arnold M. (2008), Non-financial Performance Metrics for Corporate Responsibility Reporting Revisited; <http://www.som.cranfield.ac.uk/som/dinamic-content/research/doughty/wp1.pdf>.
- Dyrektywa 2003/51/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 czerwca 2003 r. zmieniająca dyrektywy 78/660/EWG, 83/635/EWG i 91/674/EWG w sprawie rocznych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych niektórych rodzajów spółek, banków i innych instytucji finansowych oraz zakładów ubezpieczeń, L 178/16, 17.7.2003, s. 273
- Futerra Sustainability Communication Ltd, SustainAbility Ltd and KPMG (2010), Reporting Change: Readers & Reporters Survey 2010; http://www.kpmg.com/UA/en/Issue-sAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Reporting_Change.pdf.
- IASB (2011), Agenda Consultation 2011; <http://www.ifrs.org/NR/rdonlyres/4EBC32E9-FAFD-4ADD-8757-340009332756/0/AgendaConsultation072011.pdf>.

- IIRC (2011), Towards Integrated Reporting. Communicating Value In the 21st Century; http://theiirc.org/wp-content/uploads/2011/09/IR-Discussion-Paper-2011_spreads.pdf.
- KE (2010), Disclosure of Non-Financial Information by Companies; http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/non-financial_reporting/overview_en.pdf.
- KE (2011a), A renewed EU strategy 2011-2014 for Corporate Social Responsibility, http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/_getdocument.cfm?doc_id=7010.
- KE (2011b), Summary Report of the Responses Received to the Public Consultation on Disclosure of Non-Financial Information by Companies; http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/non-financial_reporting/summary_report_en.pdf.
- KPMG (2011a), Integrated reporting – Understanding the requirements; <http://www.kpmg.com/ZA/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/General-Industries-Publications/Documents/Integrated%20reporting%20-%20Understanding%20the%20requirements.pdf>.
- KPMG (2011b), International Survey of Corporate Responsibility Reporting 2011; <http://www.kpmg.com/PT/pt/IssuesAndInsights/Documents/corporate-responsibility2011.pdf>.
- GRI (2011), G3.1 Guidelines; <https://www.globalreporting.org/reporting/latest-guidelines/g3-1-guidelines/Pages/default.aspx>.
- Rozporządzenie Komisji (WE) NR 1274/2008 z dnia 17 grudnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1126/2008 przyjmujące określone międzynarodowe standardy rachunkowości zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do Międzynarodowego Standardu Rachunkowości (MSR) 1, L 339/3, 18.12.2008.
- Wensen K. van, Wijnand B., Klein J., Knopf J. (2011), The state of play in sustainability reporting in the EU; ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6727&langId=en.

Paweł Żuraw

Spółeczna Akademia Nauk, Świdnica

Rozważania wokół definicji i charakterystyki zawodu księgowego

Deliberations on a definition and characteristics of the accounting profession

Abstract. This articles aim is to present some terms showing the accounting profession in the aspect of chosen definitions from the range of job studies, pedagogy, ethics, and accounting. The accounting profession is shown in the axiological, namely evaluative dimension. One of the motivating premises clarifying this issue, is presenting the profession of the high degree of authoritativeness in the national and international scale. A person doing the job connected with accounting and finances is commonly regarded trustworthy, reliable, responsible, and prudent. Such traits are particularly important nowadays, as all-human values are not fully appreciated, although the society of XXI century possesses the rich accumulated experience on the basis of daily practice and developing scientific theories.

1. Przesłanki wyboru obszaru badawczego

Celem artykułu jest zogniskowanie pojęć definiujących „zawód księgowego”. Przedstawiony cel może skłaniać do zastanowienia, dlaczego właśnie ten obszar ludzkiej aktywności, jest przedmiotem zainteresowania autora. Motywem, który decyduje o przesłankach realizacji postawionego celu, jest oddanie szacunku i honoru osobom, które zajmują się rachunkowością. Zawód księgowego odgrywa bardzo istotną rolę

w życiu gospodarczym. Księgowy zajmuje się gromadzeniem i przetwarzaniem informacji ekonomicznych. Informacje te służą realizacji celów zarządzania organizacją. Zawód księgowego jest bardzo uniwersalny. Bez rachunkowości nie mogłaby funkcjonować żadna jednostka gospodarcza. Trudno jest podejmować decyzje nie dysponując wiarygodną i rzetelną informacją. Księgowy, oprócz wiedzy merytorycznej, musi mieć świadomość, że jakość jego pracy zależy również od wartości jakimi kieruje się w swoim postępowaniu. Ważne są tutaj walory etyki zawodowej, które pomagają postępować zgodnie z zasadami rachunkowości, które określone są w ustawie o rachunkowości.

Dlatego drugą przesłanką motywującą do poświęcenia czasu tej problematyce jest prezentacja zawodu cieszącego się wysokim stopniem autorytatywności nie tylko w Polsce, ale również na całym świecie. W powszechnych opiniach, osoba wykonująca pracę związaną z rachunkowością, czy finansami uznawana jest za godną zaufania. Jest to szczególnie ważne w czasach, w których następuje deprecjacja ogólnoludzkich norm na korzyść eskalacji negatywnych emocji w życiu społecznym, zawodowym, publicznym, politycznym.

2. Praca i zawód – interpretacja pojęć

W. Irek w książce pt. *Spółeczność w świetle rozumu i wiary* [por. Irek 2005, s. 241] pisze, że praca i zawód są filarami, które zakorzeniają człowieka w społeczności. Praca ludzka, jako nieodzowny element życia społecznego, jest siłą sprawczą więzi międzyludzkich w środowisku pracy, a w konsekwencji – czynnikiem budowania wspólnoty pracy, w której ludzie uczą się wzajemnej współpracy i współżycia¹, co podkreśla społeczną współzależność człowieka. Praca ma wymiar społeczny, co oznacza, że otwiera ona człowieka na innych ludzi w sposób szczególny, tj. przez wspólne z nimi tworzenie nowych wartości, przez współtworzenie i współuczestnictwo w tych wartościach. Autor podkreśla, że człowiek wykonujący pracę przekracza siebie w podwójnym kierunku: w stronę wartości, które tworzy oraz w stronę innych ludzi, z którymi

¹ Autor powołuje się na opracowanie Z. Gałdickiego z 1996 r.

i dla których ją współtworzy. Tak rozumiana praca określa postawę społeczną, miejsce człowieka we wspólnocie ludzkiej, kształtuje również jego osobowość. Otwiera człowieka na innych ludzi i jednocześnie go do nich zbliża², ma również znaczenie w doskonaleniu samego siebie.

Interpretacją terminologii związanej z zawodoznawstwem zajmują się różne dziedziny nauki, takie jak: socjologia, psychologia, ekonomia, etyka, prawo, politologia. Daje to podstawę do stwierdzenia, że termin „zawód” ma charakter wielowymiarowy. W głównej mierze jest on używany do oznaczenia określonego, wyodrębnionego w ramach społecznego podziału pracy zespołu czynności, które dana jednostka wykonuje stale lub dorywczo. Czynności te stanowią tym samym źródło jej utrzymania, prestiżu i niekiedy władzy. Cechą charakterystyczną zawodu jest to, że wymaga on odpowiedniego przygotowania (kwalifikacji).

Jak podaje *Słownik pedagogiki* [1986, ss. 415–416]³ praktyka współczesnego życia pokazuje, że duże znaczenie ma odróżnianie zawodu wyuczonego – stanowiącego zespół wiadomości i umiejętności nabytych w toku przygotowania zawodowego, od zawodu wykonywanego – będącego zespołem czynności stanowiących główne źródło utrzymania danej jednostki i ewentualnie jej rodziny. Każdy zawód określa w istotny sposób miejsce i rolę człowieka w tzw. społecznym procesie reprodukcji. Ma on tym samym charakter zmienny, jest uwarunkowany historycznie, rozwija się zgodnie z postępem naukowo-technicznym i społecznym. Zawody obowiązujące w danym kraju są ujęte w spisy urzędowe (które przykładowo w Polsce określane są mianem nomenklatury bądź klasyfikacji zawodów – specjalności).

Autorzy książki pt. *Profesjologia w zarysie* [por. Czarnecki, Karaś 1996, ss. 17–18] stwierdzają, że zawód jest określoną **wartością** dla człowieka (podobnie uważa cytowany wyżej W. Irek), która jednocześnie dynamizuje, ukierunkowuje i reguluje jego rozwój, życie, zachowanie i działanie. Ważnymi atrybutami zawodu są: **kwalifikacje, kompetencje i uprawnienia zawodowe człowieka, jak również dojrzałość i przydat-**

² Autor powołuje się na opracowanie J. Majki z 1997 r.

³ W definicji oparto się na *Nomenklaturze zawodów i specjalności szkolnictwa zawodowego* z 1978 r., *Socjologii zawodów* z 1965 r., *Przewodniku encyklopedycznym po zawodach i specjalnościach szkolnictwa zawodowego* z 1973 r. oraz opracowaniu W. Okonia z 1981 r.

ność zawodowa do pracy⁴. Z terminu tego wynika określenie „rozwój zawodowy”. Według autorów niniejszej pozycji literaturowej jest to społecznie pożądaný i ukierunkowany proces przemian ilościowych i jakościowych człowieka warunkujących jego świadomy, celowy, aktywny, kontrolowany i odpowiedzialny udział w kształtowaniu samego siebie i przez to swojego bliższego i dalszego otoczenia⁵.

R. Tokarczyk w książce pt. *Etyka prawnicza* [2005, ss. 21–22] stwierdza, że w języku polskim najbliższe terminowi „zawód” są pojęcia: „fach” oraz „profesja”. Słowo „fach” ma niemieckojęzyczną etymologię, „profesja” zaś – anglojęzyczną. Jak autor wskazuje, z punktu widzenia kultury języka polskiego, pierwszy termin (czyli „zawód”) jest najbardziej neutralny, drugi – nieco trywialny, trzeci zaś – zbyt pretensjonalny. Bez względu jednak na to, które z tych trzech pojęć jest najczęściej używane, każde z nich oznacza to samo. Przy okazji definiowania tych znaczeń autor podkreśla, że **wybór określonego zawodu, fachu czy też profesji ma zawsze duży wpływ na kształtowanie osobowości jednostki – przyjmowane przez nią systemy wartości, wzory zachowania, aspiracje i ambicje życiowe**.

Odnosząc się do etymologii terminu „zawód”, warto sięgnąć do treści książki autorstwa M. Rutkowskiej pt. *Samorządy zawodowe w okresie transformacji w Polsce* [2004, ss. 13–15]. Autorka podaje, że z określeń tego pojęcia można wyodrębnić trzy kategorie znaczeń, mianowicie związane z: wyścigami i biegami, stanem zawiedzenia pokładanych nadziei oraz ukazaniem zawodu w szerokim kontekście: od posiadanego fachu, poprzez rzemiosło i zatrudnienie, aż po sposób na życie i powołanie⁶. M. Rutkowska powołuje się na książkę M. Webera pt. *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, który etymologię słowa „zawód” wywodzi z języka hebrajskiego. Trzon tego słowa oznacza „posyłać”, co świadczy o tym, że zawód był tożsamy z zadaniem. M. Weber zauważa, że początkowo wyraz ten miał związek wyłącznie z czynnościami kapłańskimi związanymi z urzędem królewskim. W kolejnych okresach jego zakres znaczeniowy

⁴ Autorzy powołują się na opracowanie K. Korabiowskiej-Nowackiej z 1980 r.

⁵ Autorzy powołują się na opracowanie K. Czarneckiego z 1986 r.

⁶ Autorka powołuje się na *Słownik etymologiczny języka polskiego* z 1985 r., *Słownik staropolski* z 1998 r., *Słownik języka polskiego* z 1927 r.

się zwiększył, obejmując m.in.: służbę urzędnika królewskiego, pracę nadzorcy robotników, pracę niewolnika, pracę polową, pracę rzemieślnika i handlarza oraz każdą inną pracę zawodową.

Ekonomiczna interpretacja zawodów powstała na fundamencie klasycznej teorii ekonomii, której głównym przedstawicielem był A. Smith. Jest on twórcą modelu *homo oeconomicus* – człowieka podejmującego działalność gospodarczą w sposób racjonalny w celu maksymalizacji swoich korzyści. Założenie to, odnoszące się do natury człowieka gospodarującego, składa się z trzech stwierdzeń [por. Rutkowska 2003, s. 263]:

- 1) człowiek dąży do zgromadzenia i zdobycia jak największej ilości dóbr zaspokajających jego potrzeby,
- 2) działa (postępuje) racjonalnie,
- 3) zmierza do maksymalizacji własnych korzyści, nie biorąc pod uwagę korzyści innych.

Dwa z tych punktów wydają się być kwestią bezdyskusyjną, natomiast trzeci, na gruncie przedstawionych informacji, skłania do zastanowienia. Czy słuszne jest stwierdzenie, iż człowiek powinien dążyć do maksymalizacji własnych korzyści, nie uwzględniając korzyści innych ludzi? Można odnieść wrażenie, że jest to teza kontrowersyjna, oznacza bowiem przyjmowanie w życiu postawy egocentrycznej.

3. Powołanie księgowego

Z pewnością osoby zawodowo zajmujące się rachunkowością, jak również ci, którzy przymierzają się do wykonywania tej profesji zastanawiali się, co charakteryzuje zawód księgowego, jaka jest jego specyfika, jak wyglądała praca w tym zawodzie w przeszłości, a jak wygląda obecnie. W czasach współczesnych pytania te oscylują wokół kwestii zasadniczych, mianowicie: Kim jest polski księgowy XXI w.? Jakie są perspektywy tego zawodu?

W trzynastowiecznej Italii, w której należy się doszukiwać początków rachunkowości, przedsiębiorcy sami prowadzili swoje księgi handlowe. W następnych wiekach do tego celu potrzebni już byli księgowi.

Księgowi i adwokaci to najstarsze znane grupy zawodowe. Rachunkowość i prawo praktykowane były łącznie przez skrybów – czyli pisarzy. Korzenie zawodu księgowego sięgają czasów rewolucji przemysłowej w Anglii, kiedy pojawili się pierwsi jego przedstawiciele. Upłynęło jednak dużo czasu, zanim zawód ten się rozwinął, aczkolwiek nie można powiedzieć, że w czasach współczesnych osiągnął on pełną dojrzałość. Jego specyfika wymaga permanentnego dostosowywania się do zmieniających się warunków otoczenia [por. Hendriksen, van Breda 2002, s. 67; Paryziński 1970, s. 12; Solomon, Vargo, Schroeder 1983, s. 4].

Autorzy książki pt. *Zawód z pasją. Nauka. Praca. Kariera* [zob. Hebda, Madejski 2004, ss. 538-539] podają, że **księgowy to fachowiec zajmujący się szeroko pojętą rachunkowością w przedsiębiorstwie**. Odpowiada on za sporządzanie dokumentacji dotyczącej zasad polityki rachunkowej podmiotu gospodarczego (instytucji), ewidencjonuje zdarzenia gospodarcze na podstawie dowodów księgowych, prowadzi księgi rachunkowe, ustala oraz sprawdza drogą inwentaryzacji rzeczywisty stan aktywów i pasywów, dokonuje ich wyceny, ustala wynik finansowy, gromadzi i przechowuje dowody księgowe, sporządza sprawozdania finansowe, współpracuje z biegłym rewidentem, a także – co wiąże się z jego dużą odpowiedzialnością – dysponuje kontem firmowym.

Współczesne wymagania stawiane księgowemu są coraz wyższe, oddziałują tym samym na jego rosnącą pozycję zawodową. W tym środowisku zawodowym uważa się, że księgowym powinien być analityk posiadający umiejętności logicznego wyciągania wniosków oraz osoba, którą można obdarzyć zaufaniem. **Specyfika tego zawodu wymaga pewnych cech osobowości i charakteru, wśród których najważniejsze to:**

- staranność,
- dokładność,
- cierpliwość
- uczciwość,
- komunikatywność.

W przypadku tej ostatniej cechy chodzi o umiejętność precyzyjnej wymiany informacji z podwładnymi, kierownictwem i pozostałymi osobami zatrudnionymi w przedsiębiorstwie lub instytucji, co wpływa m.in.

na prawidłowość ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych zachodzących w tych jednostkach. W tym miejscu trzeba podkreślić, że: talent księgowego, zakres posiadanej przez niego wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych często przerastają wymagania i oczekiwania decydentów firmy. Oczywiście (mówiąc kolokwialnie – „jak pokazuje obserwacja życia”) może również mieć miejsce sytuacja odwrotna.

W wielu przedsiębiorstwach (instytucjach) – w zależności od charakteru i rozmiarów prowadzonej działalności – tworzy się stanowisko głównego księgowego. W niektórych z nich jest ono połączone z funkcją dyrektora finansowego oraz kontrolera finansowego (dokonującego audytu finansowego, którego celem jest zapewnienie poprawności i wiarygodności podstawowych wskaźników prezentowanych w raportach i sprawozdaniach finansowych). Na rozdzielenie tych funkcji mogą sobie pozwolić duże przedsiębiorstwa, wówczas cały nadzór nad właściwym wykorzystaniem zasobów finansowych firmy pełni dyrektor finansowy. W mniejszych jednostkach główny księgowy wykonuje więcej zadań: oprócz wykonywania wymienionych wcześniej czynności – w ramach rachunkowości – zajmuje się często czynnościami technicznymi. Jeżeli pełni funkcję głównego księgowego jednoosobowo i sam wykonuje czynności techniczne, a poniekąd również inne zlecone funkcje i zadania (np.: w sprawach osobowych, płacowych, ubezpieczeniowych, administracyjnych i kancelaryjnych), to staje się wielozadaniowym pracownikiem.

Odnosząc się do kwestii nazewnictwa tego zawodu i przenosząc ją na grunt polski, trzeba podkreślić, że przed II wojną światową, a więc do 1939 r., księgowy – w rozumieniu osoby odpowiedzialnej za rachunkowość – nazywany był księgowym uprawnionym, księgowym – bilansistą, pomimo że jego kwalifikacje nie były potwierdzane stosownym atestem. Po wojnie, od roku 1945, stosowano nazwę starszy księgowy, później zaś – główny księgowy [por. Feliński 2006, ss. 163–166; Adamska 2004, ss. 14–15; Messner 2007, s. 3]).

Kodeks etyki zawodowych księgowych IFAC używa terminów „zawodowy księgowy” oraz „zawodowy księgowy wykonujący wolny zawód”. W rozumieniu kodeksu zawodowym księgowym jest osoba wykonująca wolny zawód (także indywidualni przedstawiciele zawodu zrzeszeni w spółkach osobowych lub kapitałowych) lub zatrudniona w przemyśle,

handlu, sektorze publicznym lub szkolnictwie, należąca do organizacji członkowskich Międzynarodowej Federacji Księgowych IFAC.

Z kolei zawodowym księgowym wykonującym wolny zawód jest każdy partner lub osoba zajmująca analogiczne stanowisko oraz każda osoba zaangażowana w wykonywanie zawodu i świadczenie usług zawodowych dla zleceniodawcy, niezależnie od klasyfikacji funkcjonalnej (np. badanie, podatki lub konsulting), a także pracujący w zawodzie zawodowi księgowi pełniący funkcje kierownicze. Termin ten stosuje się również do firm audytorskich skupiających zawodowych księgowych wykonujących wolny zawód [*Biuletyn...* nr 6 2002, s. 12].

Przedstawiona definicja nie ma jednoznacznego brzmienia w każdym kraju członkowskim Unii Europejskiej. W niektórych z nich mianem zawodowych księgowych określa się zawodowych doradców podatkowych czy też ekspertów zajmujących się rachunkowością zarządczą. Termin ten często jest używany zamiennie z terminem „biegły rewident” określającym osobę uprawnioną przede wszystkim do badania sprawozdań finansowych. Definicja ta nie obejmuje księgowych, którzy nie są członkami organizacji zrzeszonych w Międzynarodowej Federacji Księgowych. Prawo Unii Europejskiej nie wprowadziło wspólnych standardów dotyczących podejmowania zawodu księgowego. Jedynym wyjątkiem w tym względzie jest grupa zawodowa biegłych rewidentów, która zaliczona jest do profesji uregulowanych. Na tej płaszczyźnie różnicowaniu podlegają również formalne wymagania odnośnie do zawodowego świadczenia usług księgowych. Przykładowo w Niemczech, Austrii, czy we Francji tego rodzaju wymagania nie istnieją [por. Andrzejewski, Krasodomska, Świetla 2007, ss. 55–56; Karwatowicz 2004, s. 18].

4. Księgowy w praktyce życia gospodarczego

Encyklopedia rachunkowości [2005, s. 445] podaje za ustawą o rachunkowości, że księgowy nie może być utożsamiany jedynie z osobą fizyczną wykonującą wymienione czynności samodzielnie lub pod kierunkiem głównego księgowego. Obowiązujące przepisy stanowią bowiem, że obok posiadających odpowiednie kwalifikacje zawodowe osób fizycz-

nych księgi rachunkowe mogą być prowadzone poza siedzibą zarządu jednostki również przez osoby prawne i jednostki nieposiadające osobowości prawnej, którym odpowiednie przepisy pozwalają na prowadzenie takiej działalności usługowej. W związku z tym przez pojęcie „księgowy” można rozumieć: 1) osoby fizyczne zatrudnione na umowę o pracę lub umowę-zlecenie, bezpośrednio w jednostkach prowadzących rachunkowość; 2) osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, doradców podatkowych prowadzących działalność usługową w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych jednostki; 3) biegłych rewidentów i podmioty posiadające uprawnienia do badania sprawozdań finansowych [Ustawa z dnia 29 września 1994 r. ...].

Poruszając kwestię posiadania przez księgowych certyfikatu na usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych, warto przytoczyć refleksyjną opinię E. Misiaczek – zwyciężczyni VIII edycji konkursu „Księgowy Roku 2006”, która uważa, że wśród tej grupy osób są zarówno takie, które sprawdzają się w tym zawodzie, jak i takie, które się do tego nie nadają. Laureatka podaje, że w swoim życiu zawodowym zetknęła się już z przypadkami, kiedy np. biuro rachunkowe popełniało kardynalne błędy będące wynikiem nie braku wiedzy, lecz braku należytej staranności. W jej opinii żaden egzamin nie zweryfikuje cech osobowych kandydata. Według niej to życie weryfikuje umiejętności, które nie są oparte wyłącznie na znajomości przepisów prawnych i podatkowych. Miernemu księgowemu trudniej znaleźć dobrą pracę w dużej firmie, niż temu, który ma duże kwalifikacje, umiejętności i predyspozycje osobowościowe na to stanowisko [por. Pokojska 2007, s. 2].

Praktyka życia gospodarczego pokazuje, że zawód księgowego wykonują osoby o niejednorodnych kwalifikacjach, którym prawo stawia różne wymagania. W związku z tym można zadać kolejne pytanie: Czy taki stan prawny powinien dotyczyć zawodu, o którym mówi się, jako o jednym z tych zawodów, które należą do zawodów zaufania publicznego? Trzeba się zgodzić z tym, że certyfikacja jest elementem gwarantującym doprowadzenie do stworzenia standardu zawodu. Pytanie jest tylko takie: Jaki to ma być standard? Niewątpliwie ma mieć on taki wymiar, zgodnie z którym księgowy wykonujący określone czynności, do wykonywania których posiada uprawnienia i za które ponosi odpowiedzial-

ność, będzie osobą o określonych kwalifikacjach i pewnym bagażu doświadczeń (niezależnie czy prowadzi księgi jako pracownik podmiotu, czy jako zewnętrzny partner), działającą (co jest bardzo istotne) na podstawie norm etycznych [por. Koczar 2006, ss. 49-50].

Mówiąc o certyfikacie księgowego, nie sposób nie wspomnieć o najbardziej autorytatywnych współcześnie certyfikatach kompetencji zawodowych. Do najbardziej cenionych można zaliczyć: certyfikat ACCA (Association of Chartered Certified Accountants), będący jednym z prestiżowych świadectw kwalifikacji zawodowych o randze światowej (jest formalnie uznawany przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, poświadczając wiedzę z zakresu finansów i rachunkowości), CIA (Certified Internal Auditor) – potwierdzający wiedzę i umiejętności z zakresu audytu wewnętrznego, CIMA (Chartered Institute of Management Accountants) – którego głównym obszarem zainteresowania jako kwalifikacji jest zarządzanie przedsiębiorstwem i umiejętność wykorzystania strategicznej informacji zarządczej w tym procesie [por. Luty, Biernacki 2007, s. 6].

5. Podsumowanie

Na zakończenie niniejszego opracowania charakteryzującego zawód księgowego warto zacytować słowa długoletniego księgowego, zaczerpnięte z cyklu artykułów dotyczących wspomnień księgowych. G. Pitek ocenia swoją pracę w księgowości z sentymentem: „Coraz mniej wykonuję obowiązków księgowego, zostałem dyrektorem finansowym i członkiem zarządu, ale w dalszym ciągu najchętniej posługuję się pieczęcią głównego księgowego. Uważam ją za solidniejszy wyraz moich kompetencji niż pieczęć dyrektora (księgowym się jest, a dyrektorem tylko bywa). Trochę mi także żal, że w końcu będę musiał ją oddać swojemu następcy, bo wiąże się z nią solidny kawałek mojego życia, a ja ciągle czuję się przede wszystkim księgowym. Skąd taki sentyment? Bycie księgowym wymaga sumienności i uporządkowania. Moim zdaniem wymaga także uczciwości. Księgowy to jak gdyby zawodowy urzędnik służby cywilnej (mam na myśli ideę a nie jej realizację w naszej ustawie): Powinien być bezstronny i profesjonalny. Jego szefowie mogą się zmie-

niać i mieć różne pomysły, ale księgowy powinien kierować się ściśle określonymi zasadami powszechnie obowiązującego prawa oraz unikać zaangażowania w niepewne przedsięwzięcia. Równocześnie księgowy powinien być doradcą swojego szefa, i w granicach prawa, a przynajmniej w obszarze niezabronionym przez prawo, poszukiwać rozwiązań jak najkorzystniejszych dla swojej firmy” [por. Baliński 2007, s. 53].

Bibliografia

- Adamska A. (2004), *Rola i zadania dyrektora finansowego*, Oficyna Ekonomiczna, Oddział Polskich Wydawnictw Profesjonalnych Sp. z o.o., Kraków.
- Andrzejewski M., Krasodomska J., Świetla K. (2007), *Organizacyjnoprawne instrumenty regulacji rachunkowości i zawodu księgowego w Unii Europejskiej*, [w:] B. Micherda (red.), *Perspektywy rachunkowości w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin sp. z o.o., Warszawa.
- Baliński J. (2007), *Ze wspomnień księgowych*, „Rachunkowość” nr 8.
- Biuletyn Krajowej Rady Firm Audytorskich* nr 6. Wydanie specjalne. *Kodeks etyki zawodowych księgowych IFAC* (2002), Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa.
- Czarnecki K., Karaś S. (1996), *Profesjologia w zarysie*, Wydawnictwo i Zakład Poligrafii Instytutu Technologii Eksploatacji, Radom.
- Feliński J. R. (2006), *Zasady rachunkowości dla przedsiębiorców z komentarzem*, Wydawnictwo SIGMA, Skierniewice.
- Gmytrasiewicz M. (red.) (2005), *Encyklopedia rachunkowości*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Hebda P., Madejski J. (2004), *Zawód z pasją. Nauka. Praca. Kariera*, Wydawnictwo Pork Sp. z o.o., Bielsko-Biała.
- Hendriksen E. A., van Breda M. F. (2002), *Teoria rachunkowości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Irek W. (2005), *Spółeczność w świetle rozumu i wiary*, Papieski Wydział Teologiczny, Wrocław.
- Karwatowicz K. (2004), *Księgowy w Unii*, „Twoja Gazeta Podatkowa”, nr 43.
- Koczar J. (2006), *Księgowi a certyfikacja*, materiały XIV Konferencji Naukowej „Standaryzacja rachunkowości i rewizji finansowej (wymiana doświadczeń zawodowych – bieżących rewidentów i pracowników naukowych)”, Wrocław.
- Koczniewska-Zagórska L., Nowacka T.W., Wiatrowski Z. (red.) (1986), *Słownik pedagogiki pracy*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław.
- Luty Z., Biernacki M. (2007), *Certyfikaty i kwalifikacje zawodowe w rachunkowości*, „Nieależna Gazeta Studentów Best”, wydanie kwietniowe, Wrocław.
- Messner Z. (2007), *Kilka refleksji w roku Jubileuszu Stulecia Stowarzyszenia Księgowych w Polsce*, „Rachunkowość”, nr 3.

- Paryziński Z. (1970), *Prekursorzy zawodu księgowego* (na podst. Stone W.E., *Antecedents of the Accounting Profession*, „The Accounting Review”, kwiecień 1968, „Rachunkowość”, nr 1.
- Pokojska A. (2007), *Najlepszą polską księgową została Ewa Misiaczek*, „Gazeta Prawna”, nr 10.
- Rutkowska M. (2003), *Europejskie standardy wykonywania wolnych zawodów [w:] Europejskie standardy etyki i społecznej odpowiedzialności biznesu*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa.
- Rutkowska M. (2004), *Samorządy zawodowe w okresie transformacji w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Solomon L. M., Vargo R. J., Schroeder R. G. (1983), *Accounting principles*, Harper & Row, Publishers, New York.
- Tokarczyk R. (2005), *Etyka prawnicza*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.

**WYBRANE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA
KRAJÓW AZJATYCKICH I WSPÓLNOTY
EUROPEJSKIEJ DETERMINUJĄCE ZADANIA
STAWIANE PRZED SPOŁECZEŃSTWEM**

Amanzhayev Dovran Hurbanheldyyevych*

Kyiv National Taras Shevchenko University

Mortgage system development in Turkmenistan

Abstract. The paper analyzed the performance of mortgage Turkmenistan for the period 2000–2010 rr. Presented data on the state of the housing market and the proposed model and the proposed extended-open model of mortgage lending.

Keywords: extended-open model, mortgage, mortgage capital, mortgage market, housing, socio-economic policy.

Production problems in general and its relationship to important scientific and practical tasks. Mortgage requires investment of resources in its development of long-term basis. But in terms of risk inherent in financial and economic crisis, investors are unwilling to invest in long-term projects.

Experience has shown that in terms of financial and economic crisis of 2008–2010 years. Turkmenistan has managed to retain the volume of housing construction, but also to increase them because of the country experience in forming strategic directions of the mortgage market is very interesting.

Analysis of recent studies and publications which discuss the problem. The institutionally issues of the mortgage market were a number of domestic and foreign scientists.

However, participation in state funding the mortgage market are not sufficiently open. World economic crisis 2008–2010 years found inadequate secondary market for mortgage-backed securities in the U.S. and led to the revised methodology for its operation. In this context, interest-

* Institute of Management and Finance at Kyiv National Taras Shevchenko University, II year graduate school, in "Finance".

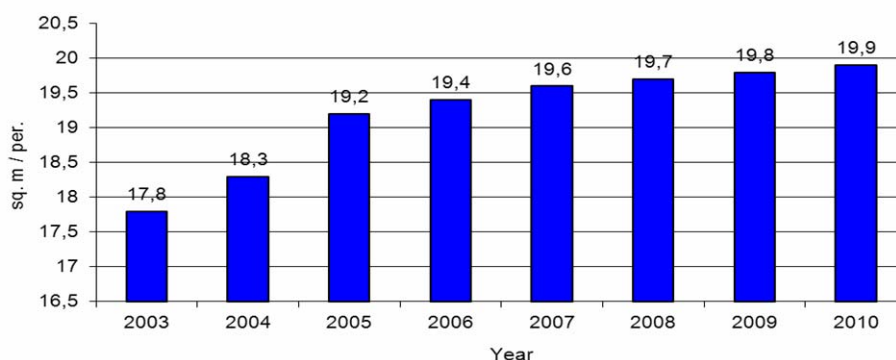
ing experience for the Turkmenistan government involvement in the scheme of mortgage population. The purpose of the study. The article aims at forming areas of the mortgage market in Turkmenistan.

The main material research justification of scientific findings.

Turkmenistan belongs to the Central Asian countries, which are rapidly growing. One of the main tasks of the social unit of government is to provide housing. Economic resources for housing in this state is, but given the low wage population, the main source of funding for housing should be mortgages. New challenges, including in light of the Declaration Millennium Development Goals (adopted by the UN in 2000 year), which was signed among the 189 countries and Turkmenistan, have been formulated and put into the national program of social and economic development of Turkmenistan for 2011–2020 years [National Program of President of Turkmenistan...].

Provision of population with a total area of housing for the period 2003–2010 years. (an average of Turkmenistan) is shown in fig. 1.

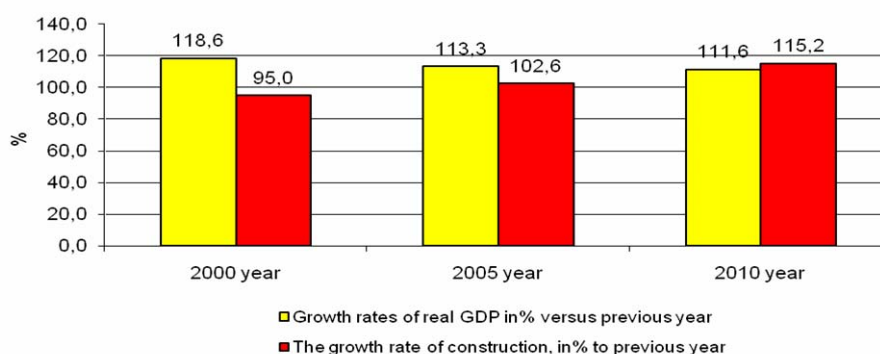
Fig. 1. Provision of population with a total area of housing, m for the period 2003–2010 (an average of Turkmenistan)



Source: Ministry of Construction of Turkmenistan. [Electronic resource]. Mode of access: URL: <http://www.construction.gov.tm>

As shown in fig. 2, the provision of public housing Turkmenistan each year is growing and as of 01.01.2012 r. it was 19.9 sq. m/person.

Fig. 2. Dynamics of real GDP growth and construction



Source: State Committee of Turkmenistan on Statistics. [Electronic resource]. Mode of access: <http://www.stat.gov.tm>

As shown in fig. 2 on a background of slower growth in real GDP growth rate of construction of Turkmen increase. In 2000 the growth rate of construction in the country was 95% (i.e. in 2000 year the country was built on 5% less than the social and industrial sector compared to 1999 year), but in 2010 compared to 2009 data objects was constructed by 15.2% more [Ministry of Construction of Turkmenistan].

An important impetus for the development of mortgage is the fact that companies that produce raw materials for production of building materials, pay tax at the rate – 5% of the proceeds without the VAT collected from sales. The Resolution of President of Turkmenistan on March 20, 2000 № 4611 "On amending the order of assessment for royalty" [Resolution of President of Turkmenistan from 20.03.2000. № 4611] taxpayers are legal entities and individuals engaged in mining and chemical elements and compounds that are mined from underground and surface waters.

Sources of housing finance of Turkmenistan is [Ministry of Finance of Turkmenistan]:

- public funds;
- means the population;
- borrowings (bank loans).

Given the inability of people paying 100% of homes at once, the main source of housing finance is mortgages.

In order to encourage opportunities to people of their own homes and increase housing government of Turkmenistan adopted a number of measures. According to the decree number 9361 of the President of Turkmenistan on January 11, 2008 every citizen who wants to build a house with two floors of an existing or previously leased land in cities, towns and villages may enter into contract terms with the state construction organizations [Resolution of President of Turkmenistan № 9361].

Contractor at his own expense or interest-free loans the bank makes building a house. After completion of the customer accepts construction. The house owner can obtain a mortgage loan long-term (1%) for up to 30 years with a grace period of repayment (the first five years without payment of principal). As a subcontractor in the construction of houses above method may also involve private entrepreneurs. In Ashgabat ministries and departments and the building of luxury houses with improved comfort, implemented employee pay them 50% of the total value of the apartment, the other 50% reimbursed by the state. Upon receipt of housing apartment owner initially pays 10% of sales price. On the other amount the owner is entitled to an apartment on the security of the apartment to get long-term mortgage of up to 30 years, from 1% per year and five-year grace period of repayment. Apartments in residential buildings, built by the budget funds allocated socially unprotected categories of citizens, in accordance with housing legislation of Turkmenistan [Ministry of Construction of Turkmenistan].

Turkmenistan Banks allowed to issue mortgage loans to purchase houses, built according to these instructions, for 30 years at 1 percent per annum on deferred payments for 5 years. The collateral is housing that is built. These changes in mortgage lending allow virtually any citizen of the country to take ownership of an apartment or own home due to long-term bank loans.

In 2010–2011 in Turkmenistan at the state and foreign investment is planned to build properties for various purposes worth 23.6 billion dollars. Among the planned construction of – modern houses, schools, kindergartens, libraries, museums, industrial plants, office buildings, hotels, sports complexes, facilities of transport and communication infrastructure [Ministry of Construction of Turkmenistan].

So, mortgages are a significant incentive and effective mechanism of providing citizens. The organization lending business as a set of specific actions of those responsible for commercial banks (creditors) and their clients (borrowers). Analysis of these actions can determine the main directions of improving the credit relationship. In this regard, it is necessary to increase the role of credit management as a commercial bank and enterprise. There is constant penetration of bank management and bank financial technology in the real economy. Getting more and more volumes of information internal nature, controlling the use and circulation credit, banks are important actors in making and testing of financial and economic activity of enterprises - debtors, including businesses.

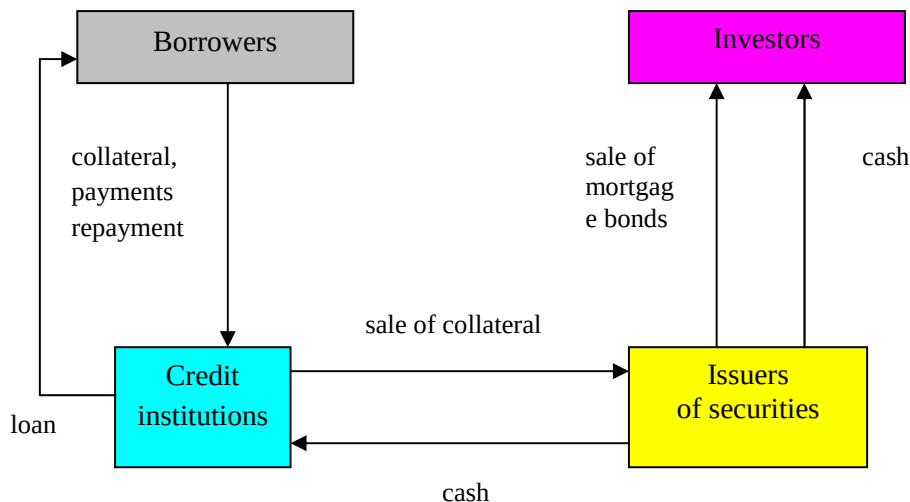
Analysis of Turkmenistan showed the effectiveness of state participation in financing mortgages. In general, living standards in Turkmenistan higher than in all the countries of Central Asia, except Kazakhstan [Doing Business in Turkmenistan: 2010]. Thus, the main factors that provide relatively affordable access to basic goods, have the financial capacity of the state that are due to proceeds from the sale of gas relative sparse population, significant scale government social support and mental features of Turkmen society. Experience in Turkmenistan should be implemented in Ukraine, thus to avoid disparities at regional level in the development of housing for the population should be used equity model of regional and local budgets in the residential mortgage lending.

Economy of Turkmenistan today is a market with elements of a strong influence of the public sector. Given the limited development of financial instruments in the economy, truncated-open model is not able to provide mortgage lending because of the low diversification of funds. Therefore, considering the mentality of conservatism inherent in the eastern state, the author considers most appropriate to apply the terms of the socio-economic development of Turkmenistan's extended-open model mortgage. This model is considered optimal because of its predictability provided strong government support socially vulnerable people [Turkmenistan – 2011: New Projects...].

Extended-open model (fig. 3) involves the use of two-tier market model. Bank issues a mortgage borrower in exchange for a commitment for a certain period of monthly transfer to the bank a fixed amount. This

obligation secured by the mortgage borrower's home, which received. Bank sells a loan to one of the mortgage agencies, while also transferring the obligation to provide credit. Agency shall reimburse the bank paid money to the borrower, and bank transfers received from the borrower's monthly payments except their profit (margin) in the agency. The value of monthly payments, that is a bet on which the agency agrees to purchase mortgage loans, the agency sets on the basis of requirements for investors to return financial instruments [Кручок, 2003, p. 45].

Fig.3. Scheme extended-open mortgage system [1, p. 45]



Source: Кручок 2003, p. 45

Agency, bought a number of mortgage loans in commercial banks, collect them in pools and create based on each new security, the source of payments on which are payments the borrowers. These payments are guaranteed not secured by real estate, and the agency as a legal entity. Agencies sell mortgage securities at the stock market and then also act as intermediaries, passing the investor that bought the securities, agency payments to the bank with the exception of the margin.

The US model of mortgage lending intended to enter the market of mortgage loans cheaper and long-term funds. Similar funds have pen-

sion funds and insurance companies. Thus, solved the main problem of housing finance – the problem of long-term credit.

Implementation extended-open model is possible for a ramified infrastructure of the mortgage market. With the specialized agencies of the government can provide support to banks in matters of refinancing mortgage transactions, to provide a high ratio mortgage loans, directing for this purpose as the budget and long-term investors funds through issuance of mortgage bonds. Submission of state agencies clear requirements for banks by purchasing mortgage loans allows to control the quality of mortgage agreements, and implement uniform standards for real estate transactions.

In addition, control over the operation of the mortgage market allows the state to direct the development of mortgage lending in accordance with state social and economic policy.

Benefits extended-open model of mortgage lending are: self-reliance and self-financing, stability, because the majority of securities that provide income credit in the system have previously announced profitability and maturity, the housing market is the guarantor of stability of national financial system.

Disadvantages of two-level model of mortgage lending are: being open and oriented to obtain credit from a free capital market system of independent investors, this model undergoes a significant impact on the financial situation and credit market that brought the world financial and economic crisis of 2008-2010 years. Therefore, the widely used two-level model should be in countries with a stable economy, the complexity of the mechanism in terms of economic regulation.

Conclusions

Thus, the mortgage market actively operating in the developed countries of the world and the state's role in it pretty good. This is due to several factors. First, the involvement of long-term funds for housing reduces the pressure of money supply in the state's economy, which in turn lowers inflation. Second, using the mechanism mortgage helps solve

the housing problem as a component of social and economic policies. Third, the mortgage – a form of investment in the real economy that promotes animated reproduction of capital. Fourth, mortgage mechanism is part of a national system of savings. That is why mortgage as a means of financial policy is an effective mechanism.

The development of mortgage lending in Turkmenistan depends largely on the success of economic policy in general. Thus, housing in Turkmenistan is funded entirely by state revenues from oil and gas abroad. Consequently, any external problems directly affect the pace and volume of construction.

References

- Кручок С.І. Іпотечне кредитування: європейська практика та перспективи розвитку в Україні. — К.: Урожай, 2003 — 207 с.
- National Program of President of Turkmenistan on the transformation of social conditions of life of villages, towns, cities and etrapiv etrapyskyh centers (districts and district centers) for the period up to 2020 [electronic resource]. Mode of access: URL: <http://www.turkmenlegaldatabase.info/ru/documents.html>
- Resolution of President of Turkmenistan from 20.03.2000. № 4611 "On amending the order of assessment for royalty" [electronic resource]. Mode of access: URL: <http://www.turkmenlegaldatabase.info/ru/documents.html>
- Resolution of President of Turkmenistan № 9361 from 11.01.2008r. "On the development of the method of allocation to citizens of Turkmenistan loans secured by real estate" [electronic resource]. Mode of access: URL: <http://www.turkmenlegaldatabase.info/ru/documents.html>
- Central Bank of Turkmenistan [electronic resource]. Mode of access: URL: <http://www.cbt.tm>
- Ministry of Finance of Turkmenistan [electronic resource]. Mode of access: URL: <http://www.minfin.gov.tm>
- Ministry of Construction of Turkmenistan [electronic resource]. Mode of access: URL: <http://www.construction.gov.tm>
- Turkmenistan – 2011: New Projects to turn yubyleynoho year, [electronic resource]. Mode of access: URL: <http://ru.trend.az/news/politics/1825040.html>
- Doing Business in Turkmenistan: 2010 Country Commercial Guide for U.S. Companies // Doing Business in Turkmenistan: 2010 Country Commercial Guide for U.S. Companies

Gniewomir Pieńkowski

Społeczna Akademia Nauk, Łódź

Model współdziałania służb odpowiedzialnych za reagowanie kryzysowe w samorządzie terytorialnym na przykładzie gminy Słupsk

The model of local crisis management system: the commune of Słupsk example

Abstract. The hereby thesis concerns the role of crisis management on ability of development of local security system. The article shows the transformation of local crisis management. The object of the analysis is to demonstrate the influence of local crisis management on development of specific forms of national security system. The aim of the analysis is the research on the actions provided by the government and local authorities. The aim of the thesis is to present stages of government and local authorities actions. With regard to the above, I included three issues into the article:

- I analysed the model of the local crisis management (example the commune of Słupsk);
- I presented development of local crisis management (example the commune of Słupsk);
- I showed the influence of local crisis management on ability of development of national security.

I think that this article presents the phenomenon of local crisis management from a certain perspective which makes it possible to understand actions undertaken by government and local authorities.

1. Wstęp

Zarządzanie kryzysowe jest integralną częścią zarządzania organizacją. Państwo jest wielkim zbiorem na bazie, którego można zbudować wiele systemów, ale każdy z nich może zawierać w sobie elementy będące jednocześnie częścią, któregoś z pozostałych systemów. Budowa relacji (reguły) między elementami tego samego zbioru tworzy złożoną strukturę. Takie podejście pozwala zrozumieć zawłość istnienia różnych systemów w sferze bezpieczeństwa narodowego (np.: obronnego, ochrony ludności, ochrony porządku publicznego), których częściami są podobne elementy lub ich znaczne części. Zarządzanie kryzysowe jest najistotniejszym elementem systemu bezpieczeństwa państwa.

Analizując poglądy teoretyczne i praktyczne rozwiązań stosowanych w materii zarządzania kryzysowego można stwierdzić, że najważniejszą funkcją współczesnego państwa jest zapewnienie obywatelom podstawowych warunków ochrony przed potencjalnymi i realnymi niebezpieczeństwami związanymi z występowaniem katastrof naturalnych, awarii technicznych i zagrożeń.

Organy władzy lub administracji publicznej zmuszane są do podjęcia określonych czynności, których celem powinno być przejęcie kontroli nad zaistniałą sytuacją kryzysową na drodze zaplanowanych działań. Dlatego podstawową funkcją państwa jest zapewnienie obywatelom elementarnych warunków ochrony przed potencjalnymi i realnymi niebezpieczeństwami związanymi z występowaniem katastrof naturalnych, awarii technicznych i zagrożeń. Zapewnienie bezpieczeństwa wiąże się zatem z działaniem wielu organów administracji rządowej i samorządowej, podmiotów pozarządowych oraz obywateli [Gryz, Kitler, 2007].

Lokalne, krajowe oraz międzynarodowe systemy ochrony ludności przed możliwymi zagrożeniami mają na celu przeciwdziałać niebezpiecznym wydarzeniom, wczesnym wykrywaniem takich zdarzeń, przedsięwzięciami zapobiegawczo-ochronnymi, w tym alarmowaniem i organizowaniem ewakuacji ludności, podejmowaniu działań ratowniczych, udzielaniem pomocy poszkodowanym, koniecznej pomocy medycznej oraz usuwaniem destrukcyjnych skutków zdarzeń.

Mimo dobrej organizacji systemu mogą pojawić się zdarzenia nieoczekiwane, które stworzą prawdziwą sytuację kryzysową. Czy na obecnym etapie tworzenia systemu reagowania kryzysowego można skonstruować efektywny system? Tak, jeżeli w sposób systematyczny będą identyfikowane sytuacje kryzysowe, nadawane będą im stosowne priorytety. Analiza ich i podejmowanie działań strategicznych pozwoli opracować programy działania, które pozwolą właściwie planować działania i aktywnie nimi zarządzać w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowej.

2. Efektywność systemu zarządzania kryzysowego na przykładzie gminy Słupsk

Kluczowym elementem sprawnie działającego systemu zarządzania kryzysowego są gminne, powiatowe i wojewódzkie zespoły zarządzania kryzysowego oraz Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego wraz z centrami zarządzania kryzysowego w ramach powyższych struktur [Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym].

Najważniejszym ogniwem w działaniach operacyjnych jest powiat. Ze względu na odległość od źródła zagrożenia, ale i możliwości prawne, finansowe oraz dostępność sił i środków. Do gminnego, powiatowego i wojewódzkiego zespołu należy w szczególności ocena potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń, przygotowywanie propozycji działań i przedstawienie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w planie reagowania kryzysowego. Dodatkowe zadania dla zespołu to przede wszystkim przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami, opiniowanie planów odnoszących się do ochrony ludności. W skład zespołu powiatowego, którego pracami kieruje starosta wchodzi osoby powołane spośród osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespołonych służb, inspekcji i straży powiatowych oraz przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych. Głównym zadaniem centrów jest całodobowe pozyskiwanie informacji ze wszystkich możliwych źródeł,

np. systemów monitorowania i wykrywania zagrożeń, ośrodków reagowania służb ratowniczych i komunalnych [Kepka, 2009, s. 130–131].

Aktualnie obowiązujący, trójstopniowy podział administracyjny – województwo, powiat, gmina w Krajowym Systemie Ratownictwa i Zarządzania Kryzysowego preferuje poziom powiatu, na którym stosuje się Powiatowe Centra Powiadamiania Ratunkowego (PCPR). W normalnych warunkach PCPR dyżurują profesjonalne służby straży pożarnej np. z komendy miejskiej, które w sytuacji kryzysowej wspomagane są przez pracowników starostwa i urzędu miejskiego [Ficoń, 2007, s. 275].

Podstawowym zadaniem KCZK jest przygotowanie i dostarczenie syntetycznych informacji strategicznych niezbędnych do podejmowania decyzji na szczeblu rządowym. Bezpośrednim źródłem informacji są poszczególne służby publiczne, jednostki ratowniczo-gaśnicze oraz inne organa i instytucje władzy publicznej [Ficoń, 2007, s. 275].

Samorząd gminny realizuje zadania publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone dla innych organów. Zadania te, służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, są wykonywane jako zadania własne. Organy gminy są upoważnione również do nakładania świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obronności na podstawie wniosków organów wojskowych [Jakubczak, Flis, 2006, s. 179].

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest głównym organizatorem przedsięwzięć w zakresie bezpieczeństwa społeczności lokalnych i odpowiada przed nią za stan bezpieczeństwa na administrowanym terenie. Wójt jest obowiązany do podejmowania koniecznych i niezbędnych działań zaradczych w warunkach zagrożenia życia, zdrowia, mienia i środowiska [Jakubczak, Flis, 2006, s. 179].

Celem działania Wójta Gminy jest wdrażanie w życie Planu Reagowania Kryzysowego Gminy. System reagowania kryzysowego łączy się z rzetelną analizą zagrożeń, która powinna obejmować aspekty administracyjne, techniczne, organizacyjne, prawne i ekonomiczne. W procesie analizy powinny być wykorzystane wszelkie informacje m.in. informacje zapisane w elektronicznych bazach danych. Dane i materiały powinny być pozyskiwane od osób i służb, które są odpowiedzialne za bezpieczeństwo na terenie Polski.

Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego prowadzi stały dyżur całodobowy, który w razie wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej informuje Szefa Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, który powiadamia PCZK oraz Komendanta Gminnego Związku Ochotniczej Straży Pożarnej.

Następnie prowadzona jest analiza ryzyka, której składową są analizy scenariuszy skutków ze zidentyfikowanych źródeł ryzyka. Budowa scenariuszy rozwoju sytuacji pozwoli orientacyjnie określić ilość potrzeb sił i środków, włączając w to decyzje osób odpowiedzialnych za akcję ratowniczą i kierowanie nią. Scenariusze pozwolą przeanalizować ewentualne etapy możliwych kierunków rozwoju sytuacji, a poprzez to przewidzieć ewentualne możliwe skutki określonej sytuacji kryzysowej. Analiza ryzyka powinna opierać się w głównej mierze na skutkach uwzględniających zidentyfikowane zagrożenie oraz określić nowe miejsca ich występowania. Należy uwzględnić, że w czasie podejmowania działań życie i zdrowie ludzi jest najważniejsze. W celu redukcji poziomu ryzyka prowadzona jest analiza możliwych opcji, które będą odpowiadały wcześniej opracowanym scenariuszom. Pozwoli to na drodze konsultacji zaakceptować ryzyko jakie zostaje podjęte w czasie określonych działań. Akceptowalny poziom ryzyka wyznaczony jest poprzez poziom przygotowania instytucji do zwalczania niekorzystnego zdarzenia. W ramach sterowania i zarządzania ryzykiem opracowana jest metoda, której celem jest zmniejszenie ryzyka poprzez planowanie, lepsze wykorzystanie zasobów materialnych i ludzkich. Zastosowany jest monitoring zmieniających się źródeł zagrożenia w celu modernizacji podejmowanych działań w czasie prowadzonych akcji ratowniczych.

Skuteczność prowadzonych działań uzależniona jest od ich dobrego rozpoznania, czyli stwierdzenia zaistnienia sytuacji kryzysowej. Wówczas podejmowane są działania ratownicze. Zgodnie z Ustawą o Zarządzaniu Kryzysowym z 2007 r. i jej nowelizacją z 2009 r. Starosta w ramach działań z zakresu zarządzania kryzysowego jest zobligowany do realizacji zadań z zakresu planowania cywilnego, kieruje monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu. Zatwierdza gminne plany reagowania kryzysowego. Przekazuje zalecenia do powiatowych planów zarządzania kryzysowego.

Obszar przedstawionych działań ma ukazać koordynację reagowania kryzysowego gminy Słupsk w ramach podjętych działań ratowniczych. Działania ratownicze muszą przebiegać według wcześniej opracowanych planów. Można wówczas uruchomić procedury działania służb ratowniczych, które dzięki sprawnie przygotowanej akcji ratowniczej ograniczą straty w ludziach, mieniu i środowisku. Wykrycie i identyfikacja zdarzeń związanych z klęską naturalną prowadzić będzie do współpracy wielu podmiotów i źródeł informacji w zakresie wymiany, przetwarzania i analizy danych w celu wypracowania rozwiązań o charakterze systemowym. Większość placówek jest wyposażona w komputery i linie telefoniczne, które można wykorzystać do przesyłania raportów.

Modułowa konstrukcja systemu pozwoli na przesyłanie informacji, ale oprócz tego może stać się bazą danych, które mogą być wykorzystywane przy obliczaniu prawdopodobieństwa występowania zdarzeń i przeprowadzania różnych analiz. Dzięki przekazanej informacji uruchamiają swą działalność służby specjalne, służby ratownicze, służby policyjne i Siły Zbrojne. Jeżeli w trakcie reagowania kryzysowego wystąpi brak odpowiedniej ilości sił i środków reagowania z pomocą przychodzi wolontariat i mieszkańcy.

Głównym celem Planu Reagowania Kryzysowego Gminy Słupsk jest stworzenie ludności zamieszkującej teren gminy warunków, które umożliwiłyby skuteczną ochronę przed wystąpieniem zagrożenia, zarówno tych spowodowanych działalnością sił natury jak i w czasie wojny. Jej zasadniczym celem jest zapewnienie systemowego, skoordynowanego oraz efektywnego reagowania kryzysowego na terenie gminy na sytuacje kryzysowe o różnej skali natężenia – zarówno na te najmniejsze jak i największe. W ostatnim przypadku umożliwia określenie warunków, które są konieczne do wystąpienia o pomoc do sąsiednich gmin i powiatów.

Podstawą prawną do jej funkcjonowania jest Ustawa o Zarządzaniu Kryzysowym z 2007 r. [Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590] oraz jej nowelizacja z 2009 [Dz. U. z 2009 r., nr 131, poz. 1076] oraz rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie tworzenia gminnego zespołu reagowania kryzysowego, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji i ich funkcjonowania [Dz. U., nr.215, poz. 1818 z późn. zm.] i artykuł 18 punkt 4 Ustawy o administracji

rządowej w województwie [Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590].

Tak skonstruowany Plan Reagowania Kryzysowego odnosi się do:

1. Sytuacji kryzysowych, które powstają w wyniku nieprzewidywalnego działania przyrody; rozwoju cywilizacyjnego i związanymi z tym zagrożeniami – katastrofami oraz wypadkami; zdarzeń, które naruszają bezpośrednio bezpieczeństwo ludności gminy (mogących zagrażać życiu oraz zdrowiu dużej grupy mieszkańców lub gospodarce na terenie uważanym za zagrożony).
2. Wykorzystania dostępnych zasobów do prowadzenia działań ratowniczych w czasie sytuacji kryzysowej, a także w stanach nadzwyczajnych i w czasie wojny w ramach przeciwdziałania występowaniu sytuacji kryzysowych.
3. Jak najlepszego przedstawienia gminnego na o poziome zarządzania (reagowania) kryzysowego na terenie gminy poprzez Rady Sołeckie, kierownictwa zakładów pracy, szkół i innych.

Do najważniejszych zagrożeń naturalnych, które warunkują odpowiednie przygotowanie planu reagowania kryzysowego gminy Słupsk należą m.in.: pożary, powódzie, ekstremalne warunki powodziowe oraz zagrożenia epidemiologiczne. W przypadku pożaru funkcją, którą pełni dany budynek jest najważniejszą determinantą charakteru powstających zagrożeń w momencie różnego rodzaju zdarzeń – zwłaszcza podczas pożarów. Zasadnicza klasyfikacja budynków określa ich rodzaje oraz funkcjonalność. Do podstawowych grup zaliczamy budynki: mieszkalne, użyteczności publicznej, produkcyjne, magazynowe, a także inwentarskie. Oprócz tego „jakość” przebywających w nim osób decyduje o powstaniu zagrożenia.

Pożary budynków mieszkalnych prowadzą do sytuacji, w której istnieje duże zagrożenie ludzi oraz jego mienia, zwłaszcza przez:

1. Bardzo szybkie rozprzestrzenianie się ognia.
2. Wydzielanie się toksycznych środków trujących.
3. Tworzenie się stref szkodliwego zadymienia w pomieszczeniach oraz klatkach schodowych.
4. Możliwość występowania dużych zniszczeń stropów, ich zawalania, a także innych zawałów.

5. Możliwość występowania znacznych zakłóceń w zaopatrywaniu w wodę akcji gaśniczych.
6. Występowanie pożarów w zwartej zabudowie, zwłaszcza w rejonach typowo wiejskich (w obrębie gospodarstw rolnych), powodujące szybkie przemieszczanie się ognia (utrudniające zarazem szybki dojazd do miejsca powstania pożaru).
7. Nieprzygotowaniem podziału na strefy pożarowe.
8. Mniejszą niż sugerowana odległością pomiędzy poszczególnymi budynkami [Słupsk – Gminny Plan Reagowania Kryzysowego, 2008, s. 13].

Ogólne doświadczenia zwalczania pożarów umożliwiają stwierdzenie, że bardzo ważnym czynnikiem jest stałe prowadzenie prac profilaktycznych z mieszkańcami budynków. Zmniejsza to znacznie niepewność czynnika ludzkiego w momencie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Bardzo ważnymi elementami tych działań są działania profilaktyczne mające na celu przygotowanie do gaszenia pożaru w chwili jego powstania oraz ukazanie konieczności przestrzegania w codziennym życiu przepisów o ochronie bezpieczeństwa przeciwpożarowego, a także znajomość numerów telefonicznych Państwowej Straży Pożarnej oraz Ochotniczej Straży Pożarnej, co pozwala na szybkie wezwanie jednostek ratowniczych do pożaru. Z kolei w przypadku organów nadrzędnych ważne staje się natychmiastowe wprowadzenie do akcji sił ratowniczych oraz planów reagowania w zakresie ewakuacji ludności z budynków, w celu zminimalizowania strat wśród ludności cywilnej. Oprócz tego ważne jest prowadzenie działań informacyjnych mających na celu uświadomienie mieszkańcom konieczności dbania o stan techniczny posiadanych urządzeń grzewczych oraz instalacji elektrycznej, a także gazowej (zmniejszenie możliwości zaistnienia pożarów).

Zaistnienie na terenie zakładu przemysłowego zagrożenia w postaci pożaru jest dużym niebezpieczeństwem zarówno dla bezpieczeństwa ludzi jak i bezpieczeństwa ekonomicznego regionu. W tym celu należy podejmować działania mające na celu:

1. Wprowadzenie na terenie fabryki systemu monitorującego powstawanie zagrożeń.
2. Wprowadzanie działań zapobiegawczych, które prowadziłyby do znacznego zmniejszenia się lub pełnego ograniczenia się możliwości

rozprzestrzenienia się pożaru oraz ewakuacji ludności i wartościowego mienia z terenu fabryki, a także skuteczną lokalizację i ugaszenie pożaru.

3. Współpracę z Państwową Strażą Pożarną oraz Ochotniczymi Strażami Pożarnymi, w ramach polepszenia systemu łączności na terenie gminy, a także z sąsiadami.
4. Zapewnienie bezpieczeństwa własnych sił i środków gaszenia pożarów, w chwili powstania sytuacji kryzysowej.
5. Stworzenie odpowiedniego systemu zabezpieczania w wodę, która byłaby przeznaczona tylko i wyłącznie do gaszenia pożarów.
6. Zapewnienie odpowiednich warunków do ewakuacji ludności oraz mienia, a także dróg ewakuacyjnych.

Na terenie gminy Słupsk znaczne zagrożenie pożarowe stwarzają jednostki specjalizujące się w produkowaniu dużych ilości surowców oraz substancji łatwo polanych, należą do nich zwłaszcza: Fabryka Przekładni Kątowych w Bierkowie, Fabryka Markos w Głobinie, Słupska Fabryka Obuwia NORD w Strzelinku, Słupskie Zakłady WYROBÓW GUMOWYCH GUMA POMORSKA w Głobinie, oraz inne podmioty, specjalizujące się zwłaszcza w stolarce meblowej oraz budowlanej. Znaczna część zagrożeń w tych jednostkach wynika z tego, że większość wykonywanych prac technologicznych, do których możemy zaliczyć np. szlifowanie, malowanie, lakierowanie, klejenie prowadzona może być przy nieprzestrzeganiu najbardziej elementarnych warunków bezpieczeństwa, np. przy wyłączonej wentylacji niebezpieczne są miejscowe składowiska dość dużych ilości łatwopalnych substancji i materiałów oraz brak przestrzegania podstawowych zasad bhp zarówno przez pracodawców jak i pracowników. Zwarta zabudowa obiektów, a także łatwopalna konstrukcja ścian i dachów to kolejny element, który zwiększa możliwość wystąpienia pożaru [Słupsk – Gminny Plan Reagowania Kryzysowego, 2008, s. 14].

W przypadku ludności cywilnej należy również zwrócić uwagę na problem zagrożenia pożarowego budynków użyteczności publicznej, które stanowią duże zagrożenie. Niezależnie od pełnionych zadań budynki te mają jedną główną cechę – w jednej chwili może znajdować się

tam znaczna ilość osób, która w danej chwili może mieć znacznie ograniczone możliwości przemieszczania się.

Do najważniejszych obiektów tego typu należy zaliczyć: Halę widowiskowo sportową w Jezierzycach; Gminny Ośrodek Kultury w Głobinie; Dolinę Charlotty (pensjonat, hotel, restauracja); Hale sportowe w Bierkowie, Wrześciu, Redzikowie; Szkoły we Wrześciu, Siemianicach, Jezierzycach, Redzikowie, Głobinie, Włynkówku i Bierkowie; Ośrodki Zdrowia we Wrześciu, Jezierzycach, Głobinie, Bruskowie Wielkim; Dom Pomocy Społecznej w Lubuczewie [Słupsk – Gminny Plan Reagowania Kryzysowego, 2008, s. 15].

Występowanie zagrożeń oraz ich charakter warunkowany jest w czasie pożaru w omawianych obiektach przez: miejsce, w którym znajduje się dany budynek, a także jego stan techniczny; odległości dzielące dane miejsce od znajdujących się w pobliżu jednostek PSP lub OSP oraz zbiorników umożliwiających efektywne zaopatrzenie się danej jednostki w wodę; określeniu ilości kondygnacji budynku, a także wykorzystaniu jego innych elementów (poddasze, piwnice, klatki schodowe).

Oceniając możliwość przeciwdziałania powstawaniu zagrożenia pożarowego, należy stwierdzić, że efektywność określonych działań ratowniczo – gaśniczych w budynkach jest warunkowana w znacznym stopniu przygotowaniem samego obiektu, a także jego bliskiego otoczenia do prowadzenia działań przez wyspecjalizowane jednostki. W tym przypadku nie można zapominać również o jakości służb ratowniczych i ich przygotowaniu do prowadzenia działań w omawianym zakresie.

Znaczna część tych działań polega na odpowiednim przygotowaniu zagrożonego terenu, a co za tym idzie skutecznego zapewnienia dostępu do wody, dostosowania znajdujących się w pobliżu budynku dróg oraz ich przygotowania do prowadzenia akcji przez wyspecjalizowane jednostki, a także stworzenia warunków w samym budynku do jak najszybszego przeprowadzenia działań (przygotowanie dróg ewakuacyjnych oraz stworzenie i utrzymanie systemów odpowiadających za wczesne ostrzeżenie o pożarach, a także odpowiednich instalacji gaśniczych). Ważnym elementem jest także prowadzenie działań ratowniczych, do których należy zaliczyć: ewakuację ludności i zwierząt, pierwszą pomoc medyczną, odnalezienie źródła pożaru oraz jego gaszenie.

W planach działania uwzględnione są pożary lasów na terenie gminy Słupsk. Umożliwi to określenie celów i zadań ochrony przeciwpożarowej w regionie w zakresie przeciwdziałania pożarom lasów. Najważniejszym jej celem jest prowadzenie działań prewencyjnych na szeroką skalę. Bardzo ważne staje się umożliwienie odpowiednich warunków do prowadzenia działań, zarówno zapobiegawczych jak i ratowniczych przez właścicieli, kierowników obszarów leśnych. W znacznej części zadania te polegają na przygotowywaniu tablic informacyjnych oraz ostrzegawczych, w miejscach warunkujących efektywność prowadzonych działań, czyli przy wjazdach do lasów, a także przy okolicznych parkingach. Z kolei prowadzenie akcji informacyjnych wśród miejscowej ludności pozwala lepiej ją uwrażliwić na problematykę pożarów na terenach leśnych i w ich okolicach.

Kolejnym ważnym zagrożeniem naturalnym jest powódź. Jak już wspomniano powódź jest to czasowe wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach lub na morzu, polegające na tym, że woda natychmiast po przekroczeniu stanu brzegowego zalewa doliny rzeczne, tereny depresyjne prowadząc do zagrożenia dla ludzi i mienia. Powódź tego typu może być spowodowana najczęściej znacznymi i intensywnymi opadami deszczu. Zagrożone są miejscowości o słabej infrastrukturze technicznej (np. brak kanalizacji burzowej) [Słupsk – Gminny Plan Reagowania Kryzysowego, 2008, s. 18].

W przypadku tego typu zagrożenia bardzo ważne staje się sprawdzenie stanu melioracji, przepustowości przepustów, które są odpowiedzialne za odprowadzanie wód z zagrożonych terenów. Konieczne jest również kontynuowanie zaopatrywania Ochotniczych Straż Pożarnych w motopompy pływające i szlamowe, a także w innego typu sprzęt pomocniczy, który umożliwiałby zmniejszenie poziomu zagrożenia, a także usunięcie skutków zaistniałej sytuacji kryzysowej. Duże, intensywne opady deszczu mogą prowadzić do sytuacji, w której znacznie utrudniona zostałaby komunikacja (zalane drogi samochodowe i kolejowe), doszłoby do utraty mienia, zniszczenie środowiska naturalnego, a także upraw rolnych [Słupsk – Gminny Plan Reagowania Kryzysowego, 2008, s. 18].

Kolejnym rodzajem powodzi jest powódź sztormowa, która może być powodowana przez sztormy na Morzu Bałtyckim z kierunkiem pół-

nocnym wiatru, który spycha wodę z morza w stronę brzegu, prowadząc do jej wpływania bezpośrednio w ujęcia rzeczne. Należy jednak zauważyć, że mimo istnienia zapisów, które dotyczyłyby tego rodzaju powodzi nie istnieje bezpośrednio większe zagrożenie tego typu [Słupsk – Gminny Plan Reagowania Kryzysowego, 2008, s. 18].

Znacznie większe zagrożenie istnieje ze strony szybko topiącego się śniegu (tzw. powódź roztopowa, zasilana deszczami przy zamrożonym gruncie). Najbardziej zagrożone miejsca w gminie znajdują się dolinach, w okolicach pagórkowatych, które byłyby bezpośrednio nachylone w ich stronę, a także poldery, na których znajduje się zabudowa mieszkalna i gospodarcza. Służby ratownicze zobowiązane są do przygotowania odpowiednich sił i środków do przeciwstawienia się sytuacji powodziowej.

Z kolei powódź zatorowa powstaje w momencie zamarzania rzek, w momencie kiedy w wodzie zaczynają powstawać kryształki lodu (sryż), które mogą w znaczącym stopniu spowolnić przepływ wody, a także doprowadzić do sytuacji, w której zaczną się tworzyć zatory lodowe przy mostach oraz przepustach. W gminie Słupsk największe zatory powstają na rzece Słupi, w okolicach mostów we Włynkówku oraz Bydlinie. W tym przypadku plan reagowania kryzysowego nie przewiduje większego zagrożenia dla mienia i ludzi.

Największym niebezpieczeństwem dla omawianego obszaru jest wystąpienie powodzi zalewowej, która mogłaby wystąpić w momencie zniszczenia lub uszkodzenia zapory wodnej na Słupi, która piętrzy wodę, jeziora w Krzyni – Młyn Wodny oraz zaporą w okolicach ul. Wiejskiej w Słupsku. Sytuacja kryzysowa tego typu mogłaby doprowadzić do licznych podtopień łąk oraz pastwisk w okolicach Włynkówka, Włynkowa i Bydlina. Zagrożony teren liczy około 80 ha, lecz nie jest zamieszany przez duże skupiska ludności. Należy stwierdzić, że oceniając zagrożenie w tym zakresie zauważamy, że największe straty w regionie będą związane z brakiem możliwości korzystania z łąk i pastwisk przez właścicieli, a także zniszczeniem zbiorów siana.

Ważnym zagrożeniem wchodzących w skład zagrożeń naturalnych są ekstremalne warunki pogodowe. Wysokie temperatury są niebezpieczne dla życia i zdrowia mieszkańców gminy, a także zwierząt domowych, ptaków i dzikich zwierząt. Prowadzić mogą do tak zwanego

urazu termicznego, do którego możemy zaliczyć uraz termiczny (poparzenia słoneczne), albo przegrzanie organizmu. Z kolei zagrożenie lokalnej gospodarki może być spowodowane suszą glebową, która w następstwie prowadzi do suszy biologicznej. Prowadzi ona do olbrzymich strat w rolnictwie, wysychania drzew owocowych, przydrożnych oraz w najbardziej skrajnych przypadkach – lasów. W przypadku długotrwałego braku opadów, można się spotkać również ze suszą hydrologiczną, która prowadzi do obniżania się źródeł wód gruntowych, a także stopniowego wyschnięcia małych cieków wodnych. Kolejnym zagrożeniem wynikającym z wysokich temperatur są pożary, które w bardzo szybkim tempie mogą zniszczyć całe wsie jak i tereny leśny.

Z kolei intensywne opady deszczu oraz gradu na terenie gminy Słupsk mogą prowadzić do powstania licznych sytuacji kryzysowych, do których możemy zaliczyć m.in.: zalania piwnic, budynków mieszkalnych, a także szkół i zakładów pracy. Jest to jednak typ zagrożenia, który nie powoduje bezpośredniego zagrożenia dla ludzkiego życia. Jedną z głównych przyczyn powstawania gradobicia jest powstawanie chmur gradowych w wyniku mocnych, pionowych ruchów powietrza występujące najczęściej w czasie lata. Grad występuje najczęściej pod postacią lodowych brył o wielkości od 0,8 mm do 4 cm i większych. Gradobicie to krótkotrwały proces, lecz powodujący dość duże szkody – niszczenie kwiatów oraz początków roślin, łamanie zbóż i gałęzi, zabijanie drobnego ptactwa, a także zwierząt. W miejscach, które zostały uszkodzone w wyniku gradobicia (m.in. na drzewach jak i na warzywach) zaczynają się pojawiać pasożyty. Z kolei w przypadku wystąpienia dużych gradobici możemy zauważyć powstawanie dużych szkód w budynkach, głównie na terenach wiejskich gminy. Nie można również zapominać o tym, że omawiane zjawisko stanowi duże zagrożenie dla ludności.

Oceniając zagrożenia związane z wystąpieniem intensywnych opadów deszczu możemy stwierdzić, że zjawisko to nie jest bezpośrednim zagrożeniem dla ludzkiego życia. W przypadku zalania budynków jest zwrócenie uwagi ludności na konieczność zawiadomienia Państwowej Straży Pożarnej lub Ochotniczej Straży Pożarnej w celu usunięcia nadmiaru wody z zalanych miejsc. Z kolei w przypadku gradobicia można stwierdzić, że jest to znacznie większe zagrożenie, które determinuje

podejmowane działania. W tym celu niezbędne jest uświadomienie mieszkańcom następujących czynności: ubezpieczenia posiadanego mienia (mieszkań, domów, samochodów, zwierząt domowych oraz gospodarskich, upraw polowych) od skutków gradobicia; zapisywania i zapamiętywania kluczowych numerów telefonów do najważniejszych służb (m.in. pogotowia ratunkowego, służb weterynaryjnych); przygotowania miejsca zamieszkania do panujących warunków atmosferycznych oraz innych urządzeń, które mogłyby ulec zniszczeniu (zabezpieczanie rynien, lamp); zabezpieczenie oraz utrzymywanie w dobrym stanie technicznym urządzeń ostrzegawczych oraz alarmowych; zapewnienie odpowiednich sił i środków umożliwiających prowadzenie działań ratowniczych; tworzenie komisji, których głównym zadaniem byłaby ocena strat i szkód związanych ze zjawiskiem gradobicia na terenie gminy; informowanie lokalnej ludności o konieczności nieopuszczania mieszkań w czasie powstania zjawiska gradobicia, a jeśli doszłoby do takiej sytuacji – ukrycia się w bezpiecznym miejscu; informowanie o występujących zdarzeniach – pogotowie ratunkowe, wójta, Państwową Straż Pożarną oraz Policją.

Z kolei opady śniegu warunkują uzupełnianie istniejących zasobów wodnych, a także zapewniają ochronę zbóż ozimych przed występującymi „na zewnątrz” niskimi temperaturami. Można stwierdzić zatem, że pełnią ważną i pożyteczną funkcję. Z drugiej zaś strony duże opady – powyżej normy (zawieje i śnieżyce), mogą doprowadzić do klęsk żywiołowych w omawianym regionie. Opady śniegu mogą doprowadzić do dużych zakłóceń w transporcie oraz komunikacji oraz prowadzić do niszczenia lasów i drzew owocowych. Oprócz tego w wyniku opadów śniegu (zwłaszcza tych gwałtownych) może dochodzić do występowania innych, niekorzystnych czynników – m.in. dużych skoków temperatury oraz oblodzenia. Oblodzenie stanowi duże niebezpieczeństwo dla napowietrznych linii przesyłowych, linii łączności, a także sieci trakcyjnego transportu zelektryzowanego, ruchu kołowego i pieszego. W licznych przypadkach może prowadzić do zawalania się obiektów przemysłowych, użyteczności publicznej itp. Możliwe w przypadku omawianej sytuacji kryzysowej jest również występowanie zagrożeń dla zdrowia i życia ludzi i zwierząt. Opady śniegu wymagają więc podjęcia działań

mających na celu zapewnienie zaplecza medyczno-sanitarnego dla ludności gminy. Oprócz tego możliwe jest powstawanie zakłóceń w przemieszczaniu się ludności, w tym także uczniów szkół na terenie gminy oraz przerywanie dostaw energii elektrycznej do budynków, szkół i zakładów pracy, a także uszkodzeń elementów systemu łączności.

W ramach działań prewencyjnych należy: w ramach dostępnych środków prowadzić akcje odśnieżania gminnych i w razie konieczności powiatowych dróg; organizować i utrzymywać systemy łączności komórkowej z sołtysami, zakładami pracy oraz szkołami; prowadzić działania mające na celu usuwanie zalegającego na dachach strategicznych obiektów śniegu; organizować system zaopatrzenia mieszkańców gminy w żywność; prowadzić działania mające na celu ocenę powstałych strat i szkód; przygotować miejscową ludność na okoliczność przeprowadzenia ewakuacji z zagrożonego obszaru.

Z kolei występowanie silnych wiatrów i huraganów związane jest często z szybko przesuwanymi się aktywnymi niżami. Najaktywniejsze są w okresie wiosennym i jesiennym. Wiatry te osiągają bardzo często znaczne prędkości, które przekraczają 120 km/h, a co za tym idzie posiadają olbrzymią moc niszczycielską. Oprócz tego w licznych przypadkach towarzyszą im ulewny deszcz lub śnieżyca. Mimo, że występują na niewielkich obszarach, prowadzą do olbrzymich zniszczeń w skali lokalnej, zarówno w gospodarce, własności prywatnej jak i państwowej, a także w środowisku. W skrajnych przypadkach mogą prowadzić nawet do śmierci mieszkańców lub utraty przez nich zdrowia. W wyniku wystąpienia silnego wiatru lub huraganu mogą występować przerwy w łączności oraz przekazie prądu (w miejscach gdzie występują napowietrzne linie energetyczne i telefoniczne), a także zatory komunikacyjne dróg. W celu przeciwdziałania skutkom wystąpienia tego zjawiska na terenie gminy Słupsk podejmowane są następujące działania:

1. Tworzone są systemy wychowawczo-profilaktyczne, która mają za zadanie uczenie mieszkańców podstawowych metod zachowania się i postępowania w przypadku wystąpienia silnych wiatrów i huraganów.
2. Informowanie ludności zamieszkującej teren gminy o zbliżającym się zagrożeniu w postaci silnego wiatru.

3. Zabezpieczenie podstawowej pomocy sanitarno-medycznej dla osób poszkodowanych.
4. Zabezpieczenie sił i środków do prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych.
5. Zapewnienie bezpieczeństwa mieszkań, domów, budynków zakładów pracy, szkół i użyteczności publicznej przed działaniem niszczycielskiego wiatru.

Ważnym elementem zagrożeń naturalnych są także zagrożenia epidemiologiczne. Dochodzić do nich może na różne sposoby – kiedy wdychamy skażone powietrze, spożywamy skażoną żywność, wodę, lekarstwa oraz przez dotyk. Innym rodzajem wystąpienia zagrożenia epidemiologicznego jest aktywne działanie człowieka w tym zakresie (zarówno w czasie pokoju jak i wojny). Oceniając zagrożenie wyodrębnić można trzy podstawowe grupy chorób, wywoływanych przez wirusy, bakterie i grzyby: choroby zakaźne, które oddziałują na ludzi, niewystępujące jednak na terenie danego państwa; choroby zakaźne nieaktywne; choroby zakaźne występujące w danym okresie czasu na terenie kraju.

Tworzone są i doskonalone lokalne, krajowe i międzynarodowe systemy ochrony ludności przed możliwymi zagrożeniami czasu pokoju, kryzysu i wojny. Zadania tych systemów związane są przede wszystkim z przeciwdziałaniem niebezpiecznym zdarzeniom, wczesnym wykrywaniem takich zdarzeń, przedsięwzięciami zapobiegawczo-ochronnym, w tym alarmowaniem i organizowaniem ewakuacji ludności, podejmowaniem działań ratowniczych, udzielaniem poszkodowanym koniecznej pomocy medycznej i innej oraz usuwaniem destrukcyjnych skutków zdarzeń niekorzystnych [Kępka, 2009, s. 149].

3. Podsumowanie

Obecnie w Polsce nie istnieje jednolity i spójny system reagowania kryzysowego. Model zarządzania bezpieczeństwem na poziomie państwa jest nieefektywny, pozostający w gestii poszczególnych służb nadzorowanych przez premiera lub poszczególnych ministrów zgodnie z ustawą o działaniach administracji rządowej [Gryz, Kitler, 2007, s. 199].

Obecna organizacja systemu zarządzania kryzysowego, oparta jest na wielu niespójnych regulacjach prawnych oraz doraźnie tworzonych strukturach pomocniczych. Ważnym mankamentem obecnej sytuacji jest to, że Zespół do Spraw Kryzysowych, zwoływany doraźnie, zasadniczo nie jest zdolny do podejmowania natychmiastowych działań mających na celu przeciwdziałanie zaistniałym zagrożeniom. Hierarchiczny układ władzy przenoszony jest na organizację całego systemu reagowania kryzysowego. Brak jest korelacji działań organów władzy nie tylko w układzie „pionowym”, lecz także „poziomym”.

Model współdziałania służb odpowiedzialnych za reagowanie kryzysowe w samorządzie terytorialnym pozwala wyodrębnić zasadnicze cechy tego modelu:

1. Warunki wprowadzane do opracowania związane są z klęską żywiołową, łączą się z analizą ryzyka, gdyż zjawisko np. powodzi zaliczamy do zjawisk nieprzewidywalnych. Właściwe podjęcie działań pozwoli przygotować siły i środki adekwatne do poziomu zagrożenia. Wówczas można ocenić i ewentualnie zmodernizować formy przygotowania się do łagodzenia skutków zdarzenia;
2. W trakcie prowadzonych działań zostaje zachowana autonomia wykonywanych działań przez poszczególne służby, straże i inspekcje. Współdziałanie i współpraca, bądź koordynacja prowadzona jest przez właściwy organ administracyjny.
3. Współdziałanie z Zespołami Zarządzania Kryzysowego pozwala na jednakową interpretację zdarzeń oraz ewentualne likwidowanie konfliktów merytorycznych, które mogą wystąpić pomiędzy służbami wojskowymi a cywilnymi.
4. Zbudowanie wielobranżowego systemu reagowania w oparciu o kompetencje wojewody, pozwoli uprościć struktury współdziałania z Siłami Zbrojnymi.

Działania organów władzy powinny cechować się integracją wysiłków poszczególnych służb w celu opanowania sytuacji kryzysowej, minimalizacji lub usunięcia jej skutków [Gryz, Kitler, 2007, s. 202]. W istniejącym systemie brak jest systemowego podejścia do rozwiązywanych problemów, które łączą się z jednolitym planowaniem oraz budowaniem

struktur kierowania i dowodzenia działaniami wielopodmiotowymi struktur organizacyjnych.

Bibliografia

- Gryz J., Kitler W., *System reagowania kryzysowego*, wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2002.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania, Dz. U. nr.215, poz. 1818 z późn. zm.
- Słownik języka polskiego*, t. III, Warszawa 1978.
- Słupsk – Gminny Plan Reagowania Kryzysowego, Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego, Słupsk 2008.
- Stahl M. (red.), *Materialne prawo administracyjne, pojęcie, instytucje, zasady*, Warszawa 2002.
- Ustawa o administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr.91, poz.577.
- Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007 r., nr. 89, poz. 590.
- Ustawa o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2009 r., nr.131, poz. 1076.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. 2002, nr. 62, poz. 598.

Gniewomir Pieńkowski

Spółeczna Akademia Nauk, Łódź

Zarys prawno-organizacyjnych uwarunkowań systemu bezpieczeństwa narodowego Polski

The role of law and organisational structures factors in national security system in Poland

Abstract. The hereby thesis concerns the role of law on ability of development of national security system in Poland. The article shows the transformation of organisational structures of national security under constitutional law of Poland. The object of the analysis is to demonstrate the influence of law on development of specific structures of national security system. The aim of the analysis is the research on the actions provided by the government. With regard to the above, I included three issues into the article:

- I analysed the polish constitutional law;
- I presented development of specific national security organisational structures;
- I showed the influence of law (constitutional law example) on ability of development of specific organisational structures of national security in Poland.

I think that this article presents the phenomenon of national security system in Poland in a certain perspective which makes it possible to understand actions undertaken by government.

1. Wstęp

Prawodawstwo Polski stanowi integralną część systemu prawnego organizacji. Poznanie metod, procedur i sposobów działania pozwala dokonać ich obiektywnej oceny. Państwo tworzy mechanizmy mające na celu opracowanie i rozwój systemów bezpieczeństwa narodowego, któ-

rych fundamentem jest prawo. Kontrola ludzkich zachowań jest możliwa na różne sposoby. W artykule ukazane zostaną czynniki, które wywierają znaczący wpływ na budowę modelu systemu bezpieczeństwa narodowego RP. Pozwoli to zrozumieć nadrzędną funkcję prawa w procesie tworzenia struktur organizacyjnych systemu. Dynamika zmian legislacyjnych często jest adekwatna do panujących warunków otoczenia i zależna od rozwoju sytuacji kryzysowej.

Podstawą sprawnego kierowania bezpieczeństwem narodowym jest przyjęty system regulacji prawnych określających kompetencje organów władzy i podmiotów bezpieczeństwa narodowego oraz relacje między nimi. Stan (wartość, doskonałość) prawa oraz mechanizmy jego postrzegania i egzekucji stanowią podstawowy i konieczny warunek sprawności państwa we wszystkich dziedzinach życia. Współcześnie polskie prawo ujmuje stosunkowo szeroko sprawy bezpieczeństwa narodowego, ale w swojej formie jest ono rozproszone (zdekoncentrowane), w przeciwieństwie do innych państw o utrwalonych demokracjach, np. we Francji, Szwecji, Niemczech [Jakubczak, Flis 2006, s. 170].

System bezpieczeństwa narodowego ulega procesowi przemian ewolucyjnych. Modernizowana jest teoria, która w warunkach pokoju rzadko może zostać dokładnie przetestowana w praktyce. Społeczeństwo jest często nieświadome niebezpieczeństw dlatego państwo winno jednak ustrzec je przed zagrożeniem tworząc efektywny system bezpieczeństwa. Poznanie słabości legislacyjnych pozwala wyeliminować błędy na szczeblu strategicznym. Polski system prawodawstwa jest tworzony na bazie „czasu pokoju”. Na progu XXI wieku przy uwzględnieniu zarówno doświadczeń z przeszłości, jak i dynamiki rozwoju zagrożeń. Głównym wyzwaniem w organizacji bezpieczeństwa narodowego musi być „twórcza strategia”, a nie „strategia odwlekania”.

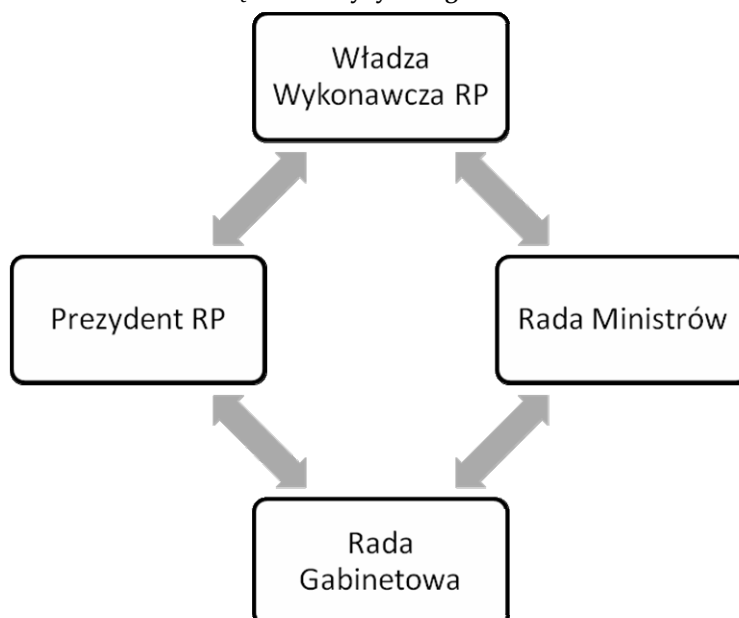
2. Konstytucja RP a tworzenie i funkcjonowanie struktur organizacyjnych odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego RP

Podstawowym stwierdzeniem, dotyczącym polskiego systemu bezpieczeństwa narodowego jest całościowe określenie porządku prawnego, który określa relacje zależności pomiędzy nadrzędnymi strukturami

funkcjonalnymi władz państwowych [Słaby 1996, s. 5–30]. Odniesienia do tej tematyki odnajdujemy w Konstytucji RP. Artykuł 10 ustęp 1 i 2 Konstytucji RP mówi, że ustrój Polski opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały [Konstytucja RP, 1997, s. 5]. Dzięki analizie przedstawionego artykułu można zauważyć, że w polskim systemie istnieją dwa współzależne ośrodki wykonawcze, czyli Prezydent i Rada Ministrów [Banaszak, 2008, s. 602]. W ten sposób możemy zauważyć, że wszelkiego rodzaju podejmowanie decyzji z zakresu bezpieczeństwa narodowego na poziomie nadrzędnym odbywa się według istniejących zależności pomiędzy tymi dwiema strukturami [Ustawa o Zarządzaniu Kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 roku].

W tej sytuacji rozwój polskiego systemu bezpieczeństwa narodowego nie może przebiegać w sposób niezakłócony [Sienkiewicz 2007 s. 252–269]. Częste zmiany na szczeblu najwyższych władz zarówno na poziomie państwowym jak i lokalnym destabilizują istniejące systemy bezpieczeństwa oraz uniemożliwiają tworzenie nowych koncepcji [Nowakowska 2009 s. 2]. Jedyna możliwość rozmów pomiędzy jednym a drugim członem systemu jest oparta o konstytucyjny zapis o powstaniu tzw. Rady Gabinetowej, która nie ma jednak uprawnień prawodawczych a służy jako organ pomocniczy dla rozwiązywania problemów i wypracowywania wspólnego stanowiska [Leszczyńska 2007, s. 39]. Konstytucja mówi, że: „W sprawach szczególnej wagi Prezydent Rzeczypospolitej może zwołać Radę Gabinetową. Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej. Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów” (zobacz: rys. 1 [Konstytucja RP 2009, s. 75]).

Rys. 1 Schemat zasadniczego podejmowania decyzji z zakresu zarządzania kryzysowego w Polsce



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Konstytucja RP 1997, s. 5. – Artykuł 10 oraz Artykuł 141.

Rada Gabinetowa (RG) określona została jako nadrzędny organ polityczny, stanowiący forum współdziałania Prezydenta RP oraz Rady Ministrów. Współdziałanie owych organów opiera się na dobrej woli stron, gdyż konstytucja nie precyzuje podziału kompetencji między nimi, ani też nie wskazuje procedur wykonania wspólnych uzgodnień na forum Rady Gabinetowej. Znaczenie Rady Gabinetowej nie podlega dyskusji, jest bowiem instytucją integrującą dwa ośrodki władzy politycznej w Polsce i najwyższej wykonawczej zarazem w jeden organizm formułujący rozstrzygnięcia polityczne o losach państwa i narodu w sytuacjach szczególnych zagrożeń. Rada Gabinetowa nie posiada uprawnień władczych, co sprawia, że istnieje potrzeba ustawowego doprecyzowania roli organów na nadrzędnym poziomie wykonawczym. W obecnym stanie prawnym role te pełnią Prezydent RP oraz Rada Ministrów. Każdy z tych organizmów ma wyraźnie określone kompetencje konstytucyjne, lecz ich doprecyzowanie na mocy ustawy jest wręcz pilną koniecznością [Gryz, Kitler 2007, s. 266].

Kompetencje z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa narodowego przez Prezydenta RP określają m.in. artykuły 126, 134, 135, 136 Konstytucji. Artykuł 126 określa urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako: „[...]najwyższego przedstawiciela RP, będącego gwarantem ciągłości władzy państwowej, który czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji oraz stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium” [Konstytucja RP, 1997, s. 27].

Z kolei artykuł 134 Konstytucji określa uprawnienia Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa narodowego w czasie pokoju i wojny. Określa Prezydenta RP jako: „[...]najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych”. Ustęp 2 tego artykułu przedstawia jego uprawnienia w czasie pokoju. Prezydent ma prawo do sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (MON). Prezydent RP mianuje także Szefa Sztabu Generalnego i dowódców poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony”. Z kolei według ustępu 4: „Na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. W tym samym trybie może on Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych odwołać”. Ustęp 5 artykułu 134 Konstytucji RP mówi również o uprawnieniach Prezydenta RP do nadawania określonych stopni wojskowych na wniosek Ministra Obrony Narodowej [Konstytucja RP 1997, s. 30].

Artykuł 135 Konstytucji RP określa organ doradczy Prezydenta RP w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego – Radę Bezpieczeństwa Narodowego [Konstytucja RP, 1997, s. 30]. Artykuł ten mówi, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na jego podstawie ma prawo powołać Radę Bezpieczeństwa Narodowego. W skład Rady Bezpieczeństwa Narodowego zazwyczaj powołani zostają m.in.: Prezes Rady Ministrów; Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji; Marszałek Sejmu RP; Marszałek Senatu RP; Minister Obrony Narodowej; Minister Spraw Zagranicznych; Szef BBN – Sekretarz RBN [Kępka, 2009, s. 75–76]. Jest to najważniejszy organ doradczy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jego rola w związku z określonymi ustawowo regułami stanu wojennego jest coraz większa www.wprost.pl/ar/129641/Co-robi-Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego/. Nie jest to organ stały, nie zajmuje się zabezpieczeniem bezpieczeństwa

narodowego w sposób ciągły, ale działa wydając opinie na temat aktualnych zagadnień bezpieczeństwa [www.rp.pl/arttykul/179823_Nowa_Rada...]. Rada Bezpieczeństwa Narodowego doradza w zakresie zapewnienia wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa Polski. Głównym zadaniem Rady jest m.in.: określanie podstawowych założeń bezpieczeństwa narodowego; celów polityki zagranicznej, kierunku rozwoju Sił Zbrojnych RP [www.bbn.gov.pl/porta1/pl/15/18/Rada_Bezpieczenstwa_Narodowego.html]. Oprócz tego jej zadaniem jest także wyrażanie opinii dotyczących generalnych założeń bezpieczeństwa państwa, w tym zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego i środków ich przeciwdziałania oraz rozpatrywanie kwestii dotyczących bezpieczeństwa. Rada zwoływana jest z inicjatywy Prezydenta RP, który ustala także porządek obrad, a obsługą merytoryczną, organizacyjną, techniczną i finansową Rady zajmuje się Biuro Bezpieczeństwa Narodowego [Kępka 2009, s. 75–76].

Prezydent ma prawo zarządzić (zgodnie z artykułem 136 Konstytucji RP) w przypadku bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa, na wniosek Prezesa Rady Ministrów powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych RP do obrony państwa [Konstytucja RP, 1997, s.30]. Z kolei kompetencje Rady Ministrów określa Artykuł 146 Konstytucji RP, który stwierdza, że do najważniejszych uprawnień Rady Ministrów w sferze bezpieczeństwa narodowego należą: „[...] zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego, zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa oraz sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej” [Konstytucja RP 1997, s. 33] (zobacz: tabela 1).

W wyniku przeprowadzenia analizy Konstytucji RP można stwierdzić, że rola prezydenta w systemie bezpieczeństwa narodowego RP jest uzależniona od sytuacji panującej w danym momencie w kraju [Trzciński, 1997, s. 45–55]. Z jednej strony w czasie pokoju Prezydent podejmuje strategiczne decyzje dotyczące obronności państwa – mianuje na określone stanowiska wojskowe a także powołuje Radę Bezpieczeństwa Narodowego, z drugiej strony w sytuacji wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa narodowego ten szereg uprawnień jest uzależniony od efektywnej współpracy z Radą Ministrów [Bidwell, Wójtowicz 2004, s. 43–53]. Dlatego ko-

nieczne stać się określenie wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi stronami [Pleśniak, Łuczak, Wprost nr 11(955)/2001r]. Rola Prezydenta RP powinna być ograniczona do podejmowania najważniejszych decyzji oraz określenia poszczególnych celów strategicznych, które byłyby związane z ustaleniem organizacyjno-funkcjonalnych zasad działalności państwa w czasie rozwoju sytuacji kryzysowej [Sarnecki, 1997, s. 9–31].

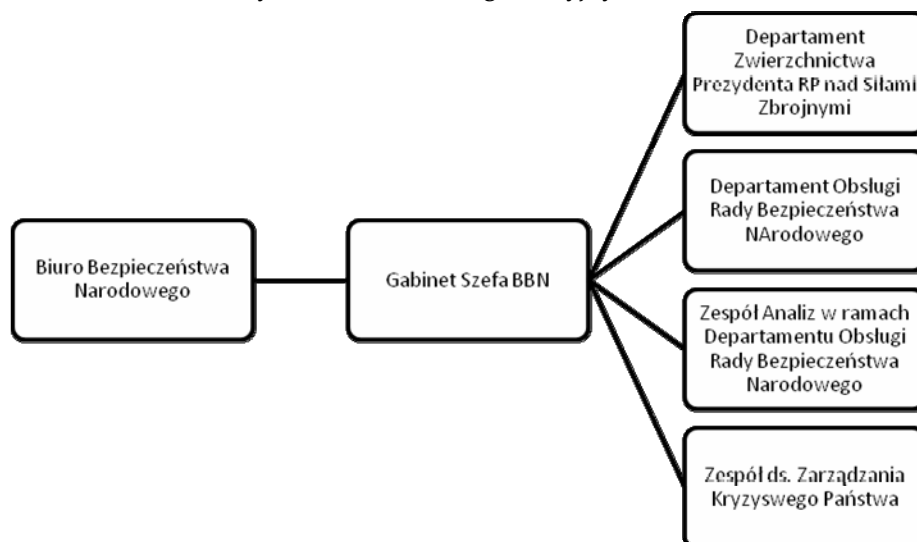
Tabela 1 Kompetencje Prezydenta RP w zakresie obronności i bezpieczeństwa

W czasie pokoju	W sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa
Mianowanie szefa Sztabu Generalnego.	Mianowanie naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych.
Mianowanie dowódców poszczególnych rodzajów sił zbrojnych.	Zarządzanie częściową lub całkowitą mobilizacją na wniosek premiera.
Mianowanie na pierwszy stopień oficerski oraz stopnie generalskie.	Wprowadzanie, na wniosek Rady Ministrów, stanu wyjątkowego lub wojennego.
Powoływanie Rady Bezpieczeństwa Narodowego – organu doradczego w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa.	

Źródło: Kompetencje Prezydenta RP, www.politologia.wroc.pl/studenci/informacje_od_pracownikow/ralberski/KOMPETENCJE%20PREZYDENTA%20RP.pdf

Organem doradczym Prezydenta jest Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN) – utworzone na podstawie artykułu 11 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Do działań BBN w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa należy realizowanie powierzonych przez Prezydenta RP zadań w zakresie bezpieczeństwa narodowego, wynikających z jego konstytucyjnej roli – najwyższego przedstawiciela państwa i gwaranta ciągłości władzy oraz obowiązków czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, a także nienaruszalności, niepodzielności jego terytorium i sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi. Biuro jest także merytoryczno – organizacyjnym zapleczem Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego odpowiada za jego działalność przed Prezydentem RP [Kępka, 2009, s. 76] (zobacz: rys. 2).

Rysunek 2 Schemat organizacyjny BBN



Źródło: opracowanie na podstawie: Kępka 2009, s. 76.

Rada Ministrów jest głównym ogniwem władzy wykonawczej, kierowanym przez Premiera Rzeczypospolitej Polskiej. Prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Do jej kompetencji należy też zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, a także bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Rada Ministrów zadania te wykonuje między innymi poprzez kierowanie administracją rządową. Sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie współpracy międzynarodowej z innymi państwami oraz instytucjami. Zadania w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa Rada Ministrów wykonuje poprzez odpowiednich ministrów zgodnie z przyjętą polityką. Dodatkowe zadania na Radę Ministrów nakłada ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP. W świetle jej przepisów do zadań Rady Ministrów wykonywanych w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju należy, między innymi planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa, zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk

sojuszniczych, a także przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, przygotowywanie organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania, określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa i dla obronności oraz przygotowywanie ich szczególnej ochrony [Kępka 2009, s. 77].

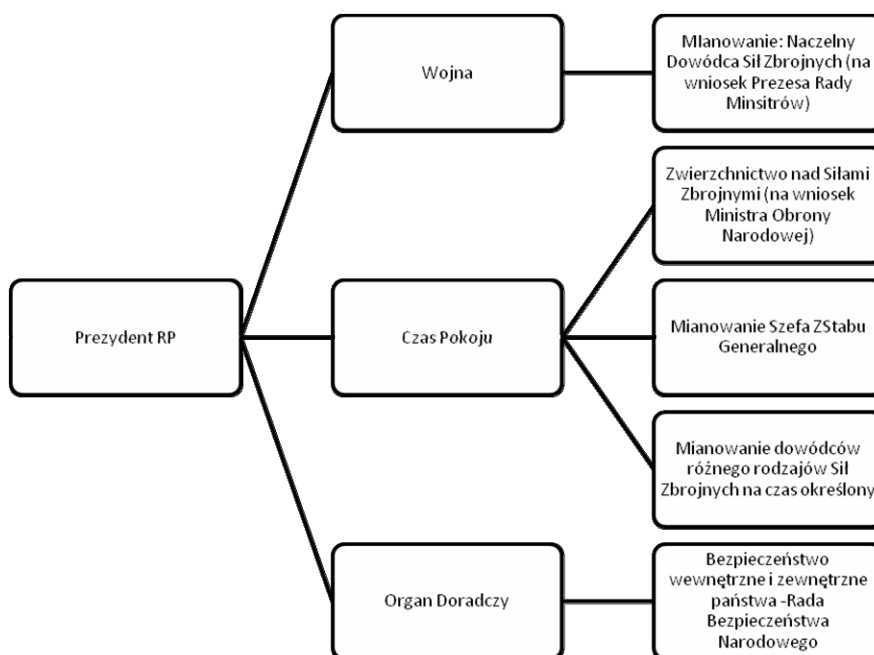
Kolejnymi zadaniami Rady Ministrów jest prowadzenie działalności w oparciu o aktualne tendencje rozwoju kraju w zakresie zarządzania kryzysowego oraz przygotowywaniu projektu budżetu dla wyspecjalizowanych w tym celu podmiotów [Graniecki 1999, s. 9–16]. W ten sposób możliwe staje się osiągnięcie porozumienia pomiędzy najważniejszymi częściami składowymi systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym [Ciapała 1998, s. 9–31]. Podejmowanie odpowiednich decyzji przez dwa ośrodki władzy jest niezwykle skomplikowane zwłaszcza w obecnych warunkach kultury politycznej [Małajny, 2009, s. 81–105]. Dlatego niezbędna staje się wzajemna kontrola i współdziałanie obydwu tych organów w zakresie ustawowo podporządkowanych jednemu z nich [Szymanek 2007, s. 35–64].

Przykładowo Prezydent RP [Kępka 2009, s. 74–75] odpowiada za przygotowanie odpowiednich strategii działalności państwa w razie rozwinięcia się kryzysu w wojnę a Rada Ministrów ma prawo decydować w przystosowaniu budżetu państwa do zaistniałej sytuacji, czyli zwiększenia lub zmniejszenia nakładów finansowych w zależności od etapu cyklu „życia” sytuacji kryzysowej. Prezydent ma w tym przypadku tylko pewny wpływ na całkowity kształt założonej strategii. Rada Ministrów warunkuje utrzymanie stosownego poziomu bezpieczeństwa narodowego decyduje o metodach wprowadzania poszczególnych działań do systemu tworząc próby przygotowywania określonych, długoterminowych strategii działań związanych z obronnością państwa [Konstytucja... 2009; Piotrowski 2007, s. 113–126; Bałaban 2007, s. 127–149; Słomka 2005, s. 45–57].

Reasumując, można stwierdzić, że podział zadań pomiędzy Prezydenta RP a Radę Ministrów wymusił szukanie metod i środków, których celem jest łączenie poszczególnych kompetencji tych organów w zakresie zarządzania bezpieczeństwem narodowym. W tym przypadku najważ-

niejsze wydaje się być określenie metod funkcjonowania oraz celów strategicznych Rady Gabinetowej, która jako jeden z niewielu elementów konstytucyjnych umożliwia dialog pomiędzy tymi dwoma organami władzy wykonawczej (zobacz: rys. 3) [Chorażewska 2005, s. 59–82; Ciapała 2005, s. 101–120; Patyra 2001, s. 9–24; Więckowska 2004].

Rysunek 3 Uprawnienia Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa narodowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kępka 2009, s. 73–74.

Szczególną rolę pełnią także komitety Rady Ministrów, do października 2001 roku były takie dwa działające w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów (KSORM) oraz Komitet Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych (KRMdsZwSK). W październiku 2001 roku Rada Ministrów zlikwidowała powyższe komitety, a na ich miejsce zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów powołano jeden stały zespół Rady Ministrów, zwany Komitetem Rady Ministrów – KRM. Przewodniczącym KRM jest wiceprezes Rady Ministrów, a członkami wiceprzewodniczący powoływani

ze składu Rady Ministrów, sekretarze stanu w ministerstwach oraz szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo wyznaczony przez niego sekretarz stanu (podsekretarz stanu) w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także inne osoby według decyzji premiera albo przewodniczącego KRM. Komitet ten pełni rolę organu opiniodawczo – doradczego w sprawach należących do zakresu działania Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów [Gryz, Kitler 2007, s. 267].

Oprócz tego zgodnie z Konstytucją RP, Sejm i Senat stanowią władzę ustawodawczą. Ponadto rola obu izb Parlamentu polega na powoływaniu i odwoływaniu konstytucyjnie wskazanych centralnych organów państwa oraz na prawie do kontroli przestrzegania ustaw. Parlament odgrywa także szczególną rolę w systemie bezpieczeństwa i obrony państwa. Sejm i Senat, wybierany jest w drodze wyborów powszechnych. W strukturach Sejmu powoływane są komisje parlamentarne pełniące funkcje kontrolne bądź pomocnicze i odgrywające znaczącą rolę w zakresie bezpieczeństwa narodowego np. Komisja ds. Służb Specjalnych, Komisja Obrony Narodowej. Uprawnienia Sejmu określa Konstytucja RP, częściowo powiązane są one z uprawnieniami Prezydenta, Premiera i Rady Ministrów:

1. Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju;
2. Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzeniu, o stanie wojny postanawia Prezydent Rzeczypospolitej [Kępka, 2009, s. 73].

Oprócz tego obie izby parlamentu odgrywają rolę kreacyjną polegającą na powoływaniu i odwoływaniu konstytucyjnie wskazanych centralnych organów państwa, mają także prawo kontroli wykonywania ustaw, a Sejm dysponuje prawem kontroli rządu i ministrów. Może także stosować środki odpowiedzialności parlamentarnej (wotum nieufności) zarówno w stosunku do rządu (odpowiedzialność solidarna – art. 158), jak i poszczególnych ministrów (odpowiedzialność indywidualna – art. 159). W przypadku naruszenia konstytucji lub ustaw, także w razie popełnienia przestępstw przez członków Rady Ministrów, Sejm ma prawo stawiania ich w stan oskarżenia

przed Trybunałem Stanu. Natomiast Zgromadzenie Narodowe może podjąć taką uchwałę w stosunku do Prezydenta RP – odpowiedzialność konstytucyjna (art. 145). Rola kontrolna parlamentu przejawia się również w działalności organów wewnętrznych Sejmu i Senatu spełniających funkcję pomocniczą. Chodzi tu przede wszystkim o komisje parlamentarne, np. Komisję Obrony Narodowej, Komisję Spraw Zagranicznych i Komisję ds. Służb Specjalnych, które odgrywają ważną rolę w działalności parlamentu w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Zakres kompetencji Komisji Obrony Narodowej obejmuje sprawy obrony państwa dotyczące zwłaszcza działalność sił zbrojnych, systemu oraz funkcjonowania obrony terytorialnej kraju i obrony cywilnej, wykonywania obowiązków w dziedzinie wzmacniania obronności przez organy państwowe i przedsiębiorstwa, organizacje społeczne i społeczne oraz przez obywateli, a także sprawy przemysłu obronnego. Szczególną funkcję spełnia Komisja ds. Służb Specjalnych. Zgodnie z treścią rozdziału 12 regulaminu Sejmu RP komisja opiniuje nie tylko projekty ustaw, lecz również projekty rozporządzeń wykonawczych dotyczących służb specjalnych oraz ocenia akty normatywne w zakresie ich działalności. Ponadto do jej uprawnień należy też opiniowanie kierunków pracy służb specjalnych na podstawie informacji przedstawianych przez szefów tych służb; opiniowanie wniosków w sprawie powołania poszczególnych osób na stanowiska szefów i zastępców oraz opiniowanie projektu budżetu w części dotyczącej służb specjalnych. Komisja dokonuje również oceny współdziałania cywilnych i wojskowych służb z organami ścigania oraz bada zasadność i przedmiot skarg dotyczących służb specjalnych. Formą działań kontrolnych parlamentu jest również wyrażanie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, a także na wprowadzenie stanu wyjątkowego i wojennego lub przedłużeni, okresu stanu klęski żywiołowej i stanu wyjątkowego [Jakubczak, Skrabacz, Gąsiorek 2008, s. 69–70].

Podsumowanie

Reasumując należy stwierdzić, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej daje istotne wskazówki co do struktury systemu bezpieczeństwa narodowego, regulując podstawy ustrojowe władzy w Polsce i jednocześnie definiując je w ujęciu dynamicznym, lecz tylko związanym z możli-

wymi zmianami stanu prawnego w państwie. Ujęcie dynamiczne nie wypełnia jednak potrzeb państwa wynikających z niemal żywiołowego tempa zmian w sferze zagrożeń. Normalny model systemu bezpieczeństwa narodowego sprawia na pierwszy rzut oka wrażenie klarownego. Regulacji prawnej umykają (lub są trudne do ujęcia) zjawiska dynamiczne. Dynamika procesów żywiołowych powoduje, że przypisanie kompetencji sztywnym strukturom nie wystarcza do rozwiązania problemu. Konstytucja RP nie rozwiązała wszystkich problemów w tym zakresie i trudno od niej tego oczekiwać, inne zaś akty rangi ustawowej są daleko w tyle za rzeczywistymi potrzebami. Postanowienia ustawy zasadniczej oraz szeregu innych ustaw, po niezbędnych korektach pozwalają na zbudowanie zoptymalizowanego modelu systemu bezpieczeństwa narodowego, w czasie normalnego funkcjonowania państwa, kryzysu (o różnym charakterze, stopniu powagi i intensywności) i wojny [Gryz, Kitler, 2007, s. 264–265].

Katastrofalne wydarzenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego Polski, jakie miały miejsce na przełomie XX i XXI wieku (m.in. powódź w 1997 r., globalna walka z terroryzmem, masowe migracje, epidemie) wymuszają dokonywanie zasadniczych zmian w polskim ustawodawstwie, mających na celu dostosowanie go do wyzwań XXI wieku. Chodzi tu głównie o nowelizację zapisów w Konstytucji dotyczących bezpieczeństwa narodowego, ochrony i obrony narodowej oraz systemu wojskowego (brak oddzielnych rozdziałów, jak w poprzednich konstytucjach). Konieczne jest opracowanie oddzielnej ustawy o bezpieczeństwie narodowym oraz opracowanie nowoczesnej strategii ochrony i obrony narodowej [Jakubczak, Flis, 2006, s. 180].

Bibliografia

- Bałaban A., *Sześć funkcji Sejmu RP*, „Przegląd Sejmowy”, 4(81)/2007.
Banaszak B., *Prawo Konstytucyjne*, CH. Beck, Warszawa 2008.
Bidwell S., Wójtowicz K., *Non – Military Security Issues in Central Europe*, „International Realations”, vol. 18/2004.
Chorażewska A., *Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencki*, Przegląd Sejmowy 6(71)/2005.

- Ciapała J., *Pozycja Sejmu w dziedzinie polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych*, Przegląd Sejmowy 6(29)/1998.
- Ciapała J., *Zagadnienie odpowiedzialności prawnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy 6(71)/2005.
- Dorn L., *Nowa Rada Bezpieczeństwa Narodowego potrzebna od zaraz*, http://www.rp.pl/artukul/179823_Nowa_Rada_Bezpieczenstwa_Narodowego_potrzebna_od_zaraz_.html
- Graniecki M., *Proces prawotwórczy pod rządami nowej Konstytucji RP*, Przegląd Sejmowy 1(30)/1999.
- Gryz J., Kitler W., *System Reagowania Kryzysowego*, wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Jakubczak R., Skrabacz A., Gąsiorek K. (red.), *Obrona Narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa Polski w XXI wieku*, BELLONA, Warszawa 2008.
- Kępka P., *Bioterroryzm: Polska wobec użycia broni biologicznej*, Difin, Warszawa 2009.
- Konieczny J., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach, katastrofach*, Garmond, Poznań–Warszawa 2001.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, VOLUMEN, Katowice 1997.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: Stan prawny na 2009 rok*, Wolters Kluwer 2009.
- Kosta A.R., *Terroryzm jako zagrożenie dla bezpieczeństwa cywilizacji zachodniej w XXI wieku*, wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Kotler K., *Marketing: analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, wyd. REBIS, Poznań 2005.
- Koźmiński A.K. (red.), *Współczesne koncepcje zarządzania*, PWN, Warszawa 1985.
- Koźmiński A.K., Jemielniak D., *Zarządzania od podstaw*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Koźmiński A.K., *Zarządzanie w warunkach niepewności*, PWN, Warszawa.
- Kuriata R., *Wybrana problemy zarządzania kryzysowego*, w: *Zarządzanie organizacjami w świecie wyzwań XXI wieku – od teorii do praktyki*, tom I, Wyższa Szkoła Kupiecka, Łódź 2004.
- Kuźniar R., Lachowski Z., *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – Koncepcje – Instytucje*, PISM, Warszawa 2003.
- Kuźniar R., *Polityka i Siła. Studia Strategiczne – Zarys Problematyki*, Scholar, Warszawa 2006.
- Lerbinger O., *The Crisis Manager: Facing Risk and Responsibility*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah – Nowy Jork 1997.
- Leszczyńska K., *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej 1989–2005: skład, organizacja i tryb funkcjonowania*, Wyd. Adam Marszałek, 2007.
- Lichtarski J. (red.), *Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1997.
- Lund M., *Preventing Violent Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Waszyngton 1996.
- Łunarski J. (red.), *Zarządzanie Innowacjami: Podstawy zarządzania innowacjami*, Ofic. Wyd. Politechniki Rzeszów, Rzeszów 2007.
- Madaj M., *Zagrożenia Asymetryczne: Bezpieczeństwa Państw Obszaru Transatlantyckiego*, PISM, Warszawa 2007.

- Malone David M., *From Reaction to Conflict Prevention: Opportunities for the United Nations System*, Lynne Rienner, Boulder 2002.
- Małajny R. M., *Idea rozdziału władzy państwowej i jej interpretacje*, Przegląd Sejmowy 1(90)/2009.
- March G., Simon A., *Teoria organizacji*, PWN, Warszawa 1964.
- Marfo Yiadom E., *Zasady Zarządzania*, Wyd. WSHE, Łódź 2008.
- Mason A.T., Beaney W.M., *American Constitutional Law: Introductory Essays & Selected Cases*, Prentice Hall, New York 1954.
- Nowakowska A., *Kryzysowa koalicja*, Gazeta Wyborcza 1 czerwca 2009, nr 127.
- Pap, *Co robi Rada Bezpieczeństwa Narodowego?*, <http://www.wprost.pl/ar/129641/Co-robi-Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego/>
- Patyra S., *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, Przegląd Sejmowy 1(42)/2001.
- Piotrowski R., *Zasada podziału władz w konstytucji RP*, Przegląd Sejmowy 4(81)/2007
- Pleśniak R., Łuczak M., *Konstytucja fikcji*, Wprost nr 11(955)/2001.
- Rada Bezpieczeństwa Narodowego, http://www.bbn.gov.pl/porta1/pl/15/18/Rada_Bezpieczenstwa_Narodowego.html
- Sarnecki P., *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 2007 r.*, Przegląd Sejmowy 5(22)/1997.
- Sienkiewicz P., *Teoria i Inżynieria Bezpieczeństwa Systemów*, Zeszyty Naukowe AON nr 1(66)/2007.
- Słaby J., *Zadania i obowiązki organów samorządu terytorialnego, podmiotów gospodarczych i osób fizycznych na rzecz obrony i bezpieczeństwa państwa*, Warszawa, AON 1996.
- Słomka T., *Style Prezydentury. Analiza Porównawcza*, Przegląd Sejmowy 6(71)/2005.
- Sułkowski Ł., *Epistemologia w Naukach o Zarządzaniu*, PWE, Warszawa 2005.
- Sułkowski Ł., Marjański A.(red.), *Zarządzanie Bezpieczeństwem Narodowym*, SWSPiZ, Łódź 2008.
- Szymanek J., *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, Przegląd Sejmowy 1(78)/2007.
- Trzcirski J., *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. — analiza kompetencji Sejmu*, Przegląd Sejmowy 5(22)/1997.
- Ustawa o Zarządzaniu Kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 roku, Dz. U. z 2007 r., nr 89 poz. 590.
- Więckowska A., *Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej po wejściu w życie Konstytucji z 1997 roku*, Przegląd Sejmowy 4(63)/2004.

Paweł Sydor

Spółeczna Akademia Nauk, Łódź

Prawno-administracyjne ograniczenia zasady swobody umów w polskim prawie przewozowym a swoboda przepływu usług w ramach Wspólnoty Europejskiej

1. Wprowadzenie

Umowa przewozu jest jedną z umów nazwanych regulowanych przepisami tytułu XXV, działu I–III, części III. Kodeksu cywilnego (w skrócie kc), tj. art. 774 i nast., ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r., nr 50, poz. 601 ze zm.), jak i konwencji międzynarodowych, w tym konwencji genewskiej z 19 maja 1956 roku o umowie międzynarodowego przewozu drogowego (w skrócie CMR – Dz. U. z 1962 r., nr 49, poz. 238) oraz konwencji berneńskiej z 9 maja 1980 roku o międzynarodowym przewozie kolejami (w skrócie CIM, Dz. U. z 1985 r., nr 34 poz. 158) [por. szerzej: Stec 2005; *Komentarz do kodeksu...* 1999, s. 330 i nast.]. Stosownie do przepisu art. 774 kc – *przez umowę przewozu przewoźnik zobowiązuje się w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa do przewiezienia za wynagrodzeniem osób lub rzeczy.*

Umowa przewozu jest, zatem jedną z tzw. kwalifikowanych umów, czyli umów, gdzie jedna ze stron, dla skutecznego jej zawarcia musi posiadać określony przymiot – w tym przypadku być przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą [Górski, *Charakter prawny umowy...*]. Z uwagi na tematykę artykułu wskazać należy, że może posiadać ten przymiot stosownie do przepisów nie tylko wewnątrz – krajowych, ale

również unijnych. Zgodnie z zasadami prawa cywilnego, strony zawierając umowę kierują się zasadą swobody umów regulowaną min. art. 353 (1) kc, zgodnie, z którym *strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego*. Wykonywanie usług przewozu jest, z uwagi na swoją specyfikę, regulowane administracyjnie, w zakresie usług przewozu osób, poprzez wymóg wprowadzenia przez przewoźnika rozkładów jazdy itp. (art. 2(1) ustawy prawo przewozowe), nie zmienia to jednak faktu, że strony umowy – przewoźnik i korzystający ze środka transportu zawierają umowę w ramach swojej swobody kontraktowej. Jednakże przepisy prawa przewozowego zawierają regulacje zgodnie, z którymi, w wypadku zaistnienia określonych w nich okoliczności przewoźnik ma obowiązek zawarcia umowy przewozu. Sposób zaś nałożenia na przewoźnika tego obowiązku, w mojej ocenie, wyłącza bynajmniej jego swobodę w zawarciu umowy. Wobec zaś braku szczegółowej określenia tej kwestii we wskazanych umowach międzynarodowych, powstaje problem ewentualnego stosowania tychże przepisów do podmiotów świadczących usługi w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego i prawa przewozowego oraz stosownych konwencji, na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym mogą to być również podmioty zagraniczne. By przedstawić zarysowany problem w pierwszym rzędzie należy zastanowić się nad „zawartością” jurystyczną cytowanych przepisów, z uwagi na występujące w ich treści zarówno elementy cywilistyczne, jak i administracyjne. Następnie przedstawię możliwe interpretacje zastosowania tychże przepisów w przestrzeni prawa unijnego, przy uwzględnieniu multientryczności prawa, a zatem również przy uwzględnieniu wykładni Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

2. Kompetencje organów administracji publicznej w prawie przewozowym

Stosownie do powyższych uwag wskazać należy, że, poza wymogiem opracowywania i przedstawienia właściwym organom rozkładów jazdy, przy stałych przewozach pasażerskich, przepisy art. 8, 9 i 9a usta-

wy prawo przewozowe regulują możliwość administracyjnego ograniczenia bądź, stosownie do wykładni językowej [Morawski 2002, s. 115 i nast.] – nakazywania zawierania określonego rodzaju umów, z uwagi na zaistnienie przesłanek ogólnych w postaci zagrożenia bezpieczeństwa, itd. Zgodnie z treścią art. 8 ust. 1. Obowiązek przewozu może być ograniczony przez:

- 1) ministra właściwego do spraw transportu, a w odniesieniu do wojewódzkiego, powiatowego albo gminnego regularnego przewozu osób odpowiednio przez wojewodę, starostę, wójta albo burmistrza (prezydenta miasta) - ze względu na potrzeby obronności lub bezpieczeństwa państwa albo w przypadku klęski żywiołowej;
- 2) przewoźnika – w razie klęski żywiołowej, przerwy w eksploatacji, szczególnych trudności spowodowanych przez klienta, z przyczyn ekonomicznych, których przewoźnik nie mógł przewidzieć, jak również z uwagi na bezpieczeństwo ruchu za zgodą i na warunkach ustalonych przez:
 - a) ministra właściwego do spraw transportu albo wojewodę – w odniesieniu do przewoźników, wobec których odpowiednio minister albo wojewoda pełni funkcję organu założycielskiego;
 - b) ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa – w odniesieniu do przewoźników, wobec których minister pełni funkcję organu założycielskiego albo wykonuje uprawnienia z akcji lub udziałów;
 - c) marszałka województwa albo starostę – w odniesieniu do przewoźników, wobec których odpowiednio zarząd województwa albo powiatu wykonuje uprawnienia z akcji lub udziałów.

Zgoda nie jest wymagana, jeżeli ograniczenie obowiązku przewozu następuje na okres nie dłuższy niż 7 dni.

Ograniczenia mogą polegać na całkowitym lub częściowym zawieszeniu przewozu, wyłączeniu z przewozu określonych kategorii przesyłek, relacji przewozowych lub punktów odprawy, zawieszeniu przewozu we wskazanych dniach albo uzależnieniu przewozu od spełnienia określonych warunków. Ograniczenia przewozu podaje się do wiadomości publicznej w sposób zwyczajowo przyjęty.

Stosownie do art. 9 ust. 1 Minister właściwy do spraw transportu może nałożyć na przewoźnika obowiązek zawarcia umowy o wykonanie zadania przewozowego, jeżeli jest to niezbędne ze względu na potrzeby obronności lub bezpieczeństwa państwa bądź w przypadku klęski żywiołowej, zaś zgodnie z ust. 2. w przypadku klęsk żywiołowych obowiązek, o którym mowa w ust. 1, może nałożyć odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub wojewoda. Wreszcie ust. 3 reguluje kwestie związane z odpłatnością, albowiem, zgodnie z tym przepisem w wypadkach określonych w ust. 1 i 2 organ nakładający obowiązek zapewnia przewoźnikowi środki finansowe niezbędne do wykonania nałożonego zadania lub wskazuje podmiot, który na podstawie umowy z przewoźnikiem zapewni środki finansowe na wykonanie tego zadania.

Z kolei zgodnie z art. 9a w przypadku wystąpienia poważnych zakłóceń na rynku usług przewozowych w żegludze śródlądowej, w tym nadmiernej podaży usług przewozowych, minister właściwy do spraw transportu może, w drodze rozporządzenia, wprowadzić ograniczenia w przewozie rzeczy w żegludze śródlądowej, określając czas ich obowiązywania oraz zakres przedmiotowy lub terytorialny ich stosowania, biorąc pod uwagę środki podjęte przez Komisję Europejską na podstawie właściwych przepisów Unii Europejskiej.

Regulacja ta wydaje się nie budzić w literaturze wątpliwości, poza art. 9a, którego zamieszczenie uważane jest przez niektórych autorów za swoistą pomyłkę ustawodawcy [Szanciło 2008, s. 82 i nast.]. Aczkolwiek regulacja zawarta w treści art. 9a wydawać się może regulacją kwestii wypadkowej, która to regulacja mogłaby, z osiągnięciem tego samego celu legislacyjnego, zostać zamieszczona w innym, niż prawo przewozowe akcie prawnym, to jednakże, stosownie do wykładni systemowej oraz kierując się teleologicznym ujęciem grupy wskazanych powyżej przepisów, stwierdzić należy, że art. 8, 9 i 9a ustawy stanowią odrębną całość regulacji dotyczącej właśnie możliwości ingerencji administracyjnej tak w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej poszczególnych przedsiębiorców, jak też w zasadę swobody zawieranych przez nich umów.

Oczywiście różnica semantyczna między treścią art. 8 i 9 ustawy prawo przewozowe, wskazywać może, że każdy z tych przepisów odnosi się do innej sytuacji – art. 8 wprowadza możliwość ograniczenia przewozów, art. 9 wręcz przewiduje możliwość nałożenia obowiązku zawar-

cia umowy przewozu, to jednakże, semiotycznie, przy uwzględnieniu specyfiki prowadzenia działalności gospodarczej, konkurencji i możliwych sytuacji kryzysu w tym fragmencie gospodarki, kwestia obowiązku zawarcia umowy jawić się może, jako uprzywilejowanie jednego z przewoźników, z kolei ograniczenie przewozu również łączyć się może z uprzywilejowaniem jednego z przewoźników, który np. spełnia wcześniej nie wymagane kryteria itp.

Generalnie, zatem przepisy te regulują kwestię występowania elementu władztwa publicznego w prawie przewozowym, czyniąc to jednocześnie na zasadzie wyjątku, albowiem lektura tak ustawy prawo przewozowe jak i konwencji międzynarodowych w zakresie przewozu oraz rozdziału kodeksu cywilnego kwestii tych w sposób szczegółowy nie regulują. Pytanie, które należy postawić i do, którego nawiązuje tytuł artykułu dotyczyć musi kwestii relacji regulacji zawartych w art. 8–9a prawo przewozowego do fundamentalnych zasad funkcjonowanie Wspólnoty Europejskiej tj do zasady swobody przepływu usług¹. Właściwe przedstawienie tych relacji, oczywiście przy uwzględnieniu ram artykułu, wymaga, w mojej ocenie, w pierwszym rzędzie, prześledzenia toku możliwego postępowania administracyjnego w ramach, którego na przewoźnika jest nakładany wskazany w przepisie obowiązek, z uwzględnieniem zasad oznaczenia stron i ich reprezentacji w postępowaniu administracyjnym, następnie rozważenie z przewagą, jakich elementów – czy cywilno czy administracyjno-prawnych mamy do czynienia w tym przypadku. Ustalenie charakteru tego stosunku prawnego oraz wskazanie sposobu określania strony w tym postępowaniu, umożliwi odniesienie kwestii ingerencji organu administracji w świadczenia usług przewozu przez podmioty „zagraniczne” w sensie unijne oraz, jakże istotny z punktu widzenia każdego postępowania tryb odwoławczy.

¹ Pamiętać należy, że zasada swobody przepływu usług odnosi się również do swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców (Wright of establishment), połączonego również z zakazem dyskryminacji rezydentów z państw członkowskich w zakresie ograniczeń w świadczeniu usług, por. szerzej: *[Integracja Europejska, 2004, s. 177 i nast.]*. Problematyka swobody przepływu usług była również wielokrotnie przedmiotem orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości – por. np. sprawa 2/74, Zb. Orz. 1974, s. 631, sprawa 205/84 Zb. Orz. 1986, s. 3755, sprawa 81/87 Zb. Orz. 1988, s. 5483. Por. również: *Prawo Wspólnot Europejskich 2001*.

3. Decyzja czy umowa. Nakaz zawarcia umowy przewozu w polskim prawie przewozowym

Niewątpliwie treść art. 9 wskazuje na pewien dysonans, który nakazuje rozważyć treść przepisu na płaszczyźnie ewentualnego błędu hipostazowania, to jest jednoczesnego umiejscowienia tej regulacji na dwóch, z goła odmiennych płaszczyznach prawnych tj. prawa prywatnego i prawa publicznego. Przepis ten, rzecz by można dialektycznie, zestawia dwa sprzeczne ze sobą, z uwagi na charakter, źródła zobowiązania. Ustawodawca upoważnił Ministra właściwego ds. transportu oraz inne wskazane w przepisie organy do *nałożenia na przewoźnika obowiązku zawarcia umowy*. Zastanowić się, zatem należy, co jest źródłem zobowiązania. Interpretacja zaproponowana przez komentatorów a wskazująca na umowę, jako źródło zobowiązania, zaś nałożenie obowiązku, w trybie przewidzianym przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, czyli w formie decyzji administracyjnej, jako źródło pośrednie [Szanciło 2008, s. 79] wydaje się nie do końca uzasadniony, z uwagi właśnie na przełamanie, w mojej ocenie, zasady swobody umów. Przedsiębiorca – przewoźnik, zostaje decyzją administracyjną, bo tylko w takiej formie sformułowana być może norma indywidualna – konkretna, wiążąca daną osobę, zobowiązany do określonego zachowania – wykonania przewozu. Same warunki przewozu określić ma zaś umowa, zawarta w wykonaniu decyzji administracyjnej. Wydaje się, że ustawodawca w sposób wielopłaszczyznowy reguluje powstały skutek wydania decyzji stosunek prawny. Na płaszczyźnie administracyjnej, a więc publiczno-prawnej, przewoźnik jest związany treścią wydanej decyzji i w ten sposób zmuszony do określonego zachowania na rzecz państwa. Jednocześnie wykonanie samego obowiązku odbywać się ma według zasad kontraktowych, w tym, siłą rzeczy, poprzez odesłanie do przepisów kodeksu cywilnego i innych ustaw określony standard usługi i wzajemne obowiązki stron, regulujących. Za taką interpretacją wydaje się również przemawiać treść przepisu §3 cytowanego przepisu, zgodnie, z którym przewoźnik nie otrzymuje wynagrodzenia², ale zapewniane są mu środki finansowe na wykonanie określonego zadania [Szanciło 2008, s. 81].

² W rozumieniu kodeksu cywilnego, jako zapłaty za wykonaną usługę, zawierającą również zysk przedsiębiorcy, por. *Komentarz...*, s. 331 i nast.

W ramach tej regulacji mieści się również sytuacja, gdy przekazane środki finansowe wystarczą jedynie na pokrycie kosztów własnych przewoźnika bez możliwości uzyskania dodatkowych środków netto. Powyższe wskazuje, w mojej ocenie, że to nie umowa, a właśnie decyzja jest pierwotnym źródłem zobowiązania, zaś warunki umowy wyznaczają reżim oceny wykonania zobowiązania wraz ze standardami świadczenia. Problem ten rzutuje na prawidłowe wskazanie trybu postępowania odwoławczego. Przyjęcie, że pierwotnym źródłem zobowiązania jest umowa, wskazywałoby na możliwość odwołania w trybie cywilno – prawnym, z tym, iż wątpliwym pozostaje czy w tym trybie przewoźnik mógłby kwestionować samo powstanie zobowiązania, z uwagi na publiczno – prawny charakter nałożenia takiego obowiązku. Uważam, że w takim przypadku właściwym byłaby ścieżka postępowania sądowo – administracyjnego [por. odp. Chmielnicki, *Glosa do wyroku...*, 2004/6/59].

4. Treść jurydyczna zasady swobody przepływu usług

Jednym z filarów wspólnotowej polityki gospodarczej i społecznej jest, obok swobody przepływu kapitału, dóbr i pracy, swoboda przepływu usług. Swoboda ta rozumiana jest jako zakaz dyskryminacji rezydentów z innych krajów unijnych i związana z tym zasada równego traktowania. Oczywiście swoboda przepływu usług łączy się nierozzerwalnie z wolnością kontraktowania, stosownie do powszechnie obowiązujących w państwach europejskich, zasad kontraktowania. Wszelkie ingerencje w swobodę świadczenia usług, łącznie z wolnością ich świadczenia, przez orzecznictwo ETS rozważane są na płaszczyźnie potencjalnego naruszenia zasad ochrony własności [Dybowski 2007, s. 48 i nast.].

Oczywiście rozważając wolność umów w oparciu o konstytucjonalistyczną koncepcję rozróżnienia zasad i reguł, wolność kontraktowania postrzegalibyśmy, jako zasadę, od której oczywiście możliwe są wyjątki, w sytuacjach gdy musi być uwzględniony interes ogólny. Tak Europejski Trybunał Sprawiedliwości, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka niejednokrotnie wskazywały, iż interes ogólny nie może stanowić klauzuli generalnej umożliwiającej każdorazowo ograniczenie podmiotowych praw i wolności przedsiębiorców czy obywateli państw uznających

kognicję tychże Trybunałów. Istotnym jest tu zachowanie zasady minimalizacji dolegliwości związanej z wprowadzeniem danego rozwiązania prawnego [Dybowski 2007, s. 154].

Lektura cytowanych przepisów prawa przewozowego wydaje się nie nasuwać wątpliwości, co do tego, że przesłanki ekstraordynaryjne, przy zaistnieniu, których organy administracji publicznej mogą nałożyć określone obowiązki, wydają się być adekwatne do potrzeb zaspokojenia interesu ogólnego, w rozumieniu jak wyżej. Tym samym przepisy te stanowią dopuszczalną przez Trybunały ingerencję w swobodę świadczenia usług i, *a maiori ad minus*, na obszarze Unii, transferu tych usług do innych niż państwo siedziby, państw oraz nie naruszają związanego immanentnie z prowadzeniem działalności gospodarczej, prawa własności. Z uwagi jednakże na specyfikę świadczenia usług w zakresie przewozu, jako usług udzielanych na znacznych obszarach i odległościach, z drugiej zaś strony niewątpliwie nagłości powstania okoliczności, zmuszających organy administracji do wydawania określonych decyzji, należy zastanowić się nad właściwością organów administracji uprawnionych do nakładania obowiązków zawarcia umowy, w szczególności czy obowiązująca procedura administracyjna umożliwia tymże organom administracji nakładanie obowiązku zawarcia umowy przedsiębiorcom świadczącym usługi z zakresu przewozu, a mających siedziby poza granicami RP.

5. Właściwość organów administracji w odniesieniu do podmiotów zagranicznych w ramach regulacji art. 9 prawa przewozowego

Właściwość organów administracji określają przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, w tym przede wszystkim przepis art. 21 §1 kpa. Właściwość miejscową organu administracji publicznej ustala się:

- 1) w sprawach dotyczących nieruchomości – według miejsca jej położenia; jeżeli nieruchomość położona jest na obszarze właściwości dwóch lub więcej organów, orzekanie należy do organu, na którego obszarze znajduje się większa część nieruchomości;

- 2) w sprawach dotyczących prowadzenia zakładu pracy – według miejsca, w którym zakład pracy jest, był lub ma być prowadzony;
- 3) w innych sprawach – według miejsca zamieszkania (siedziby) w kraju, a w braku zamieszkania w kraju – według miejsca pobytu strony lub jednej ze stron; jeżeli żadna ze stron nie ma w kraju zamieszkania (siedziby) lub pobytu – według miejsca ostatniego ich zamieszkania (siedziby) lub pobytu w kraju.

§ 2. Jeżeli nie można ustalić właściwości miejscowej w sposób wskazany w § 1, sprawa należy do organu właściwego dla miejsca, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące wszczęcie postępowania, albo w razie braku ustalenia takiego miejsca – do organu właściwego dla obszaru dzielnicy Śródmieście w m. st. Warszawie.

Wykładnia językowa przepisu prowadzić musi do wniosku, że właściwym do wydania stosownej decyzji jest organ administracji miejsca siedziby przedsiębiorcy, co de facto wyłączałoby kognicję organów administracyjnych RP do nakładania stosownych obowiązków na podmioty zagraniczne. Odwołując się jednakże do wykładni celowościowej oraz do treści przepisu pkt. 3 cytowanego artykułu *in fine*, wskazać należy, iż wydaje się zasadnym przyjęcie, że właściwość w tym przypadku wyznacza miejsce świadczenia usług, nie zaś miejsce siedziby przedsiębiorcy [por. odp.: Smoktunowicz 1995, s. 101 i nast.; por. również argumentację Przytoczną przez T. Stręka w zakresie wskazywania właściwości organów inspekcji pracy – Stręka 1995/6/69]. W takiej sytuacji decyzje organów administracji państwa polskiego byłyby wiążące dla przedsiębiorców podlegających, poza prawem unijnym, co do zasady – reżimowi prawnemu państw, w których mają swoje siedziby. To otwiera oczywiście pytanie o drogę postępowania odwoławczego – czy odwołanie winno następować według przepisów postępowania cywilnego, z uwzględnieniem różnic w tym zakresie w poszczególnych ustawodawstwach, czy też w reżimie prawnym polskiego postępowania administracyjnego. Aktualność zachowują, również w tym wypadku, rozważania dotyczące właściwości poczynione powyżej w odniesieniu do podmiotów „polskich”. Wydaje się, że zastosowanie znajdzie zasada równego traktowania przedsiębiorców, wpisana niejako w zasadę swobody przepływu usług w ramach Unii Europejskiej. Problem ten dotyczy również ewen-

tualnego pominięcia przedsiębiorstwa zagranicznego przy typowaniu podmiotów odpowiednich do nałożenia na nich obowiązku zawarcia umowy w rozumieniu przepisów wyżej cytowanych.

5. Złożony charakter faktyczno-prawny „obowiązku zawarcia umowy”

Przepis art. 9 cytowanej ustawy Prawo przewozowe określa sytuację, w których zastosowany może być przymus władztwa publicznego, który siłą rzeczy kojarzyć się może z obowiązkiem nałożonym przez organ administracji. Taka ocena jawi się jednakże, jako wysoce jednostronna. Istotą prowadzenia działalności gospodarczej jest podejmowanie racjonalnych decyzji zmierzających do pozyskania środków umożliwiających dalsze prowadzenie działalności oraz pomnażanie kapitału przedsiębiorcy [Milewski (red.) 1998, s. 163 i nast.; Juchnowicz (red.) 2007]. Niewątpliwie w obrocie gospodarczym mogą wystąpić również sytuacje, gdy ten potencjalnie niechciany obowiązek jest, wobec np. sytuacji kryzysu w danej branży, stać się może swoistym przywilejem związanym z pozyskaniem środków pieniężnych, aczkolwiek obliczonych, jak wskazywałem powyżej, w inny sposób niż wynagrodzenie w rozumieniu kodeksowym, to niemniej jednak związanych z pozyskaniem aktywów. Czy zatem w sytuacji, gdy podmiot świadczący usługi na danym terenie został pominięty przy wskazywaniu przez organ administracji podmiotów, na które nałożono obowiązek zawarcia umowy, ma on prawo skarżyć to zaniechanie administracji i ewentualnie, w jakim trybie. Wydaje się, iż do zarysowanej sytuacji może dojść w przypadku podjęcia przez organ administracji w sposób arbitralny decyzji, co do wybrania jedynie niektórych podmiotów, ewentualnie w sytuacji, gdy organ administracji w inny sposób niż wskazany powyżej określi swoją właściwość, co również, w sposób znaczący, wpłynąć może na zakres podmiotowy przedsiębiorców „branych pod uwagę” przy wskazywaniu podmiotu właściwego. W mojej ocenie, w takim przypadku, przedsiębiorcy nie będzie służyło prawo skarżenia określonej decyzji administracyjnej, albowiem nie był on jej stroną, niemniej jednak, na zasadach ogólnych wynikających tak z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, jak

i przepisów prawa cywilnego, przysługiwać mu będzie roszczenie odszkodowawcze, w przypadku oczywiście stwierdzenia, że organ administracji działał w sposób sprzeczny z prawem. W tym też zakresie przedsiębiorcy, również zagranicznemu przysługiwać będzie prawo wniesienia skargi do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, którego orzeczenie, wiązać będzie państwo polskie, niezależnie od prawomocności wydanych w RP orzeczeń sądowych i administracyjnych, stosownie znów do zasady multicentryczności prawa, wpisanej w sposób działania prawa europejskiego.

6. Podsumowanie

Celem artykułu była niewątpliwie pewna prowokacja intelektualna dotycząca tak wykładni przepisów ustawy Prawo przewozowe, w szczególności art. 9 tej ustawy, jak i jednej z fundamentalnych zasad funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej, tj zasady swobody przepływu usług. Użycie słowa prowokacja jest, w mojej ocenie, adekwatne, tak z uwagi na brak, wydaje się „na szczęście” ugruntowanego orzecznictwa i wypowiedzi doktryny tej materii dotyczącego, jak i samego sformułowania ustawowego zawartego w art. 9 tejże ustawy, a dającego organom administracji kompetencje do „nakładania obowiązku zawarcia umowy”. Sformułowanie to otwiera drogę do dyskusji co do źródła zobowiązania, która to dyskusja dotyczyć musi, wobec obecności Polski w strukturach europejskich, praktycznego wymiaru funkcjonowania zasady swobody przepływu usług w ramach Wspólnoty. Formułując główne tezy tejże prowokacji i ustosunkowując się jednocześnie do możliwych problemów interpretacyjnych, chciałem wykazać, że cytowane przepisy ustawy stanowią zwartą juretycznie regulację dotyczącą możliwej ingerencji administracji w swobodę zawierania umów, przy czym przepis art. 9a w sposób bezpośredni wskazuje na paneuropejskie racje przemawiające za wprowadzaniem określonych ograniczeń. W mojej ocenie implikuje to stricte administracyjno-prawny charakter nakładanego obowiązku, przy odwołaniu się do przepisów kontraktowych, jako jedynie regulujących kwestie związane z terminowością, starannością i innymi kwestiami wypadkowymi. Co za tym idzie to tryb administra-

cyjno-prawny jawi się jako właściwy, również dla podmiotów zagranicznych, tak w przypadku nałożenia takowego obowiązku, jak i pominięcia danego przedsiębiorcy przy jego nakładaniu. Jednym zaś z punktów odniesień dla oceny potencjalnego naruszenia prawa i zasady równego traktowania podmiotów w zakresie swobody przepływu usług jest, wobec wytycznych płynących z orzeczeń ETS, kwestia ewentualnego naruszenia prawa do własności w procesie „wyważania” interesu ogólnego i interesu jednostkowego.

Bibliografia

- Stec M., *Umowa przewozu w transporcie transportowym*, Zakamycze 2005,
Komentarz do kodeksu cywilnego. Zobowiązania, red. G. Bieniek, t. II, Warszawa 1999.
- Górski W., *Charakter prawny umowy o przewóz towarów*, GSP 1999/2/107, wyrok WSA w Warszawie z 22 marca 2007 roku, VISA/Wa 79/07, nie publ.
- Morawski L., *Wykłady w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002.
- Szanciło T., *Prawo przewozowe. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa 2008.
- Marszałek A. (red.), *Integracja Europejska*, Warszawa 2004
- Czapliński W. (red.), *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, Warszawa 2001.
- Chmielnicki P., *Glosa do wyroku TK z 9 grudnia 2003 roku (P 9/02)*, Samorząd Terytorialny, 2004/6/59.
- Dybowski M., *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, C. H. Beck, Warszawa 2007.
- Smoktunowicz E., *Kodeks postępowania administracyjnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego. Wykłady prawa administracyjnego, Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1995.
- Stręś T., *Właściwość organów inspekcji pracy w postępowaniu administracyjnym*, Radca Prawny 1995/6/69;
- Milewski R. (red.), *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 1998.
- Juchnowicz M. (red.), *Elastyczne zarządzanie kapitałem ludzkim w organizacji wiedzy*, Warszawa 2007.

KOMUNIKATY I GŁOSY W DYSKUSJI

Paweł Sydor

Spółeczna Akademia Nauk, Łódź

Uwagi (aprobujące z uwagami) do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 6 listopada 2008 roku w sprawie 30352/03

Wskazany orzeczeniem wydanym na podstawie skargi obywatela polskiego dotyczącego orzeczenia, wydanego w reżimie prawnym polskiego kodeksu postępowania karnego i kodeksu karnego, przepadku pieniędzy, jakie skarżący posiadał przy sobie, próbując dokonać ich przemytu, Trybunał uwzględnił skargę. Pieniądze pochodziły ze źródła legalnego – otrzymanego spadku, skarżący nie był osobą notowaną, nie ustalono, że przemyt pieniędzy miał dotyczyć popełnienia innego czynu zabronionego, w szczególności związanego z międzynarodowym terroryzmem, praniem brudnych pieniędzy itp., skarżący nie zadeklarował zaś przewożonej kwoty w odpowiednim organie administracyjnym.

Stan faktyczny i prawny, z punktu widzenia norm państwa polskiego wydaje się nie budzić żadnych wątpliwości, co również podkreślił Trybunał, wskazując, iż przepisy krajowe były w tym przypadku przewidywalne przy jego stosowaniu, z tym zastrzeżeniem, że Trybunał w sposób wydaje się uzasadniony z przyczyn metodologicznych dokonał swoistego utożsamienia narzędzia przestępstwa z przedmiotem przestępstwa. Treść przepisu rozdziału 25. kodeksu postępowania karnego wskazuje na konieczność podejmowania decyzji procesowych, co do przedmiotów ujawnionych i zabezpieczonych w toku postępowania, matrycową podstawą zaś materialną stanowią, również w odniesieniu

do pozakodeksowych przepisów karnych, przepisy kodeksu karnego, w szczególności, z punktu widzenia przedmiotu orzeczenia, art. 44 kodeksu karnego. Przepis ten zawiera, w swym §1, obligatoryjny przepadek przedmiotów pochodzących z przestępstwa¹, zaś w §2 fakultatywny przepadek rzeczy, jeżeli służyły lub mogły służyć do popełnienia przestępstwa. Przepisy §3 i 7 wskazują na możliwość poprzestania, w sytuacji wskazanej w §2 na nawiazce w sytuacji, gdy orzeczenie przepadku byłoby niewspółmierne oraz zawierają restrykcje związane z orzekaniem przepadku przedmiotów, które stanowią własność innych osób.

Wskazane orzeczenie jest jednakże istotne z powodu zasady ogólnej, do której odwołał się Trybunał rozpatrując sprawę, to jest do zasady interesu ogólnego², który w tym przypadku rozumiany jest, jako powszechny interes społeczeństwa mogący być zrealizowanym poprzez ingerencję ustawodawcy w prawo do własności. Niewątpliwie środek karny przepadku przedmiotów wskazany w art. 44 kodeksu karnego jest naruszeniem prawa własności sprawcy lub innych osób, w przypadku stwierdzenia, że dane przedmioty pochodzą z przestępstwa lub mogą służyć do jego popełnienia. Zarysowana dychotomia między *producta sceleris a instrumenta sceleris*³ jest w orzeczeniu ETPC pomijana, co znajduje, jak wskazałem, metodologiczne uzasadnienie w bazie aksjologicznej argumentacji przytoczonej przez Trybunał⁴. Wychodząc, zatem z założenia, iż interes ogólny jest pewną zasadą prawa wspólnotowego, jak i praw krajowych, w imię jego realizacji dopuszczalne jest ograniczenie

¹ Por. postanowienie SA w Katowicach z 1 kwietnia 2009 roku, II AKz 194/09, Biul. SaKa 2009/2/4, w którym to orzeczeniu podkreślono obligatoryjny charakter przepadku przedmiotów pochodzących z przestępstwa, a co za tym idzie nieadekwatność oceny ekonomicznej.

² Por. odp. M. Dybowski, *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, C. H. Beck, Warszawa 2007, s. 148 i nast.

³ Por. wyrok SN z 15 kwietnia 2008 roku, IIKK 29/08, Prok i Pr 2008/10/2 wraz z aprobowaną glosą J. Raglewskiego, publ. Lex/El 2008; przy czym w przedmiotowym stanie faktycznym trudno przyjąć by kwota pieniężna stanowiąca przedmiot przemytu mogła być uznana za przedmiot pochodzący z przestępstwa. Należy jednakże wskazać, że przedmiotowe środki stanowiły przedmiot czynności wykonawczej przemytu w rozumieniu znamienia czynu.

⁴ Aczkolwiek budzić może wątpliwości brak bliższych rozważań co do istotnych różnic w brzmieniu i zastosowaniu przepisów art. 44§1 i 44§2 kk – przyp. P. S.

praw podmiotowych, w tym prawa do własności, z tym zastrzeżeniem, że ingerencja ta musi być ingerencją proporcjonalną odpowiadającą ciężarowi naruszenia a nie ciężarowi domniemanego naruszenia, w sposób abstrakcyjny określonego przez ustawodawcę. Trybunał podkreśla, zatem, że dla oceny zastosowanej normy punktem odniesienia jest czyn zarzucony skarżącemu, nie zaś jedynie jego kwalifikacja umożliwiająca, niejako automatyczne zastosowanie normy prawno-karnej w cytowanej powyżej treści. Przedmiotem oceny pozostaje w związku z tym nie kwestia zgodności przepisu krajowego z innym porządkiem prawnym, a adekwatność reakcji prawno-karnej w odniesieniu do danego czynu, rozpatrywana z punktu widzenia przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i interpretacji tychże przepisów dokonywanej w drodze wykładni Trybunału. Ocena dokonana przez Trybunał doprowadziła do wydania opisywanego orzeczenia, z którego, w mojej ocenie wynikają dla polskiego systemu prawnego trzy istotne wnioski:

- 1) system prawa krajowego w zakresie możliwości orzekania środka karnego przepadku rzeczy służących lub mogących służyć do popełnienia przestępstwa odpowiada, co do zasady stawianym przez Trybunał warunkom. Rezygnując z wprowadzenia arbitralnego nakazu orzekania przepadku rzeczy niezależnie od okoliczności faktycznych popełnienia danego czynu, daje, w ramach sądowego wymiaru kary określonego w art. 53 kodeksu karnego, orzekanie w sposób adekwatny do okoliczności czynu z ewentualnym zaniechaniem orzeczenia przepadku rzeczy i poprzestania na orzeczeniu na rzecz Skarbu Państwa nawiazki;
- 2) w ramach dokonywanej wykładni przepisów dotyczących orzekania środka karnego przepadku rzeczy sądy winne stosować się, w granicach zakreślonych przepisami art. 44§2 kodeksu karnego *in extenso* w połączeniu z treścią art. 53 kodeksu karnego, stosownie do, którego wymiar kary (i odpowiednio środka karnego) winien odpowiadać stopniowi społecznej szkodliwości czynu, postulatowi w zakresie prewencji indywidualnej i powszechnej oraz potrzeb w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa, jak i, co wydaje się szczególnie istotne z punktu widzenia praw oskarżonego i reali-

zacji zasady proporcjonalności ingerencji w prawo własności do interesu ogólnego, wymiar ten nie może przekraczać stopnia winy;

- 3) stosownie do uwag poczynionych wyżej, niewykluczonym jest konieczność uelastycznienia możliwości orzekania sądów w sytuacjach wskazanych w art. 44§1 kk, wobec obligatoryjnego charakteru tego przepisu, co wychodziłoby naprzeciw postulatowi Trybunału zawartego w treści orzeczenia – holistycznego ujmowania środków wskazanych w art. 44 kodeksu karnego.

Reasumując – w mojej ocenie Trybunał wskazał na potrzebę relacjonowania oceny czynu i związanej z tym reakcji prawno – karnej do jego wagi, nie zaś jedynie wagi naruszonego przepisu ocenianej w ramach wykładni systemowej. Niewątpliwie obowiązujące w tym zakresie na terenie RP przepisy taką relatywizację umożliwiają, zakreślając szeroki, w ramach sędziowskiego wymiaru kary, katalog możliwych rozwiązań prawnych dotyczących orzeczenia przypadku przedmiotów. Wątpliwość może jedynie budzić automatyzm orzekania przypadku wskazany w §1 art. 44 kodeksu karnego, z tym, iż jako dotyczący przypadku rzeczy pochodzących z przestępstwa nie może dotyczyć przedmiotów, których obecność w czynie rozumianym ontologicznie, stanowi znamię tegoż czynu⁵.

⁵ Co siłą rzeczy zmienia zakres przedmiotowy dyskursu w tym zakresie – por. wyrok SN z 14 lipca 2010 roku, VKK 126/10, nie publ.