

GOSPODARKA I SPOŁECZEŃSTWO W EUROPEJSKIEJ PERSPEKTYWIE

**SZANSE I ZAGROŻENIA
ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO
ROLA EKONOMII SPOŁECZNEJ
W ROZWOJU SPOŁECZEŃSTW**

**REDAKCJA
PAWEŁ GALIŃSKI
IZABELA SEREDOCHA**

ELBLĄG 2019

**GOSPODARKA I SPOŁECZEŃSTWO
W EUROPEJSKIEJ PERSPEKTYWIE**

GOSPODARKA I SPOŁECZEŃSTWO W EUROPEJSKIEJ PERSPEKTYWIE

SZANSE I ZAGROŻENIA ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO. ROLA EKONOMII SPOŁECZNEJ W ROZWOJU SPOŁECZEŃSTW

Redakcja
Paweł Galiński
Izabela Seredocha

ELBŁĄSKA UCZELNIA
HUMANISTYCZNO-EKONOMICZNA



Elbląg 2019

Recenzenci

Prof. UG dr hab. Paweł Antonowicz, Wydział Zarządzania
Uniwersytetu Gdańskiego

Prof. AP dr hab. Przemysław Dąbrowski, Katedra Administracji i Socjologii
Akademii Pomorskiej w Słupsku

Dr Paweł Galiński, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego

Skład i łamanie

Oficyna Wydawnicza Edytor.org
Lidia Ciecierska

Korekta

Zofia Ciecierska

Monografia powstała we współpracy w międzynarodowym projekcie
pn. INCONE60 – Inland Blue Transport Connector E60
o nr. STHB.03.01.00-22-0132/17. Projekt jest realizowany ramach Programu Interreg
Południowy Bałtyk 2014–2020, współfinansowanego ze środków Europejskiego
Funduszu Rozwoju Regionalnego.



European
Regional
Development
Fund

Licencja

Monografia „Gospodarka i społeczeństwo w europejskiej perspektywie”
od 2019 roku jest wydawana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa
(<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>)

CC-BY 4.0 – Uznanie autorstwa. Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna
Elbląg 2019



Wydawca

Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna
ul. Lotnicza 2, 82-300 Elbląg
tel. 55 239 38 02, fax 55 239 38 01
www.euh-e.edu.pl

Druk i oprawa
Wydawnictwo „Bernardinum”, Pelplin

SPIS TREŚCI

PAWEŁ GALIŃSKI, IZABELA SEREDOCHA

Wprowadzenie. Nauki społeczne wobec rozwoju gospodarki i społeczeństw w europejskiej perspektywie 9

CZĘŚĆ I. SZANSE I ZAGROŻENIA ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO – WYBRANE ZAGADNIENIA

KRZYSZTOF LUKS

Cele i funkcje polityki gospodarczej 27

MIRON KŁUSAK

Wymóg rozwoju przy ograniczonych zasobach 43

HUBERT KOŁODZIEJSKI

Szanse i zagrożenia rozwoju transportu miejskiego w Polsce 65

MARCIN KALINOWSKI, JAKUB PIOTROWICZ

Aktywizacja społeczno-gospodarcza regionów w kontekście obsługi ładunków chłodzonych, przy wykorzystaniu morsko-lądowego łańcucha transportowego 87

RAFAŁ KOBA, MARCIN BURCHACZ

Międzynarodowa droga wodna E60 i jej wpływ na rozwój gospodarczy regionów Południowego Bałtyku 107

CZĘŚĆ II. ZASOBY FINANSOWE W ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM

NATALIIA MARYNENKO, IRYNA KRAMAR

Environmental taxation and its financial impact on the development of territories (Opodatkowanie środowiska i jego finansowy wpływ na rozwój obszarów) 127

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| TETIANA PODVIRNA, NATALIJA TYMOSHYK, IRYNA KHMYCH Financial decentralization of united territorial communities in Ukraine (Decentralizacja finansów zjednoczonych wspólnot terytorialnych na Ukrainie) | 155 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

| | |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| PAWEŁ GALIŃSKI Kryteria oceny zdolności kredytowej gmin | 169 |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|

CZEŚĆ III. EKONOMIA SPOŁECZNA JAKO CZYNNIK ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| TATYANA LIPAI, NATALIA TCHANTURIA, BELLA GODERDZISHVILI Formation of entrepreneurial potential as a necessary condition for the development of small business (on the example of Georgia) (Kształ- towanie potencjału przedsiębiorczego jako niezbędnego warunku roz- woju małych przedsiębiorstw (na przykładzie Gruzji) | 187 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| MAJKA ŁOJKO Ekonomia społeczna jako instrument integracji społeczno-zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – na przykładzie olsztyń- skiego Centrum Integracji Społecznej | 201 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

CZEŚĆ IV. ROLA BEZPIECZEŃSTWA W ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| BOŻENA DOMAGAŁA Ruch naturalny ludności czy zagrożenie społeczne (ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji na Warmii i Mazurach) | 221 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| MIŁOSZ KACZYŃSKI Wpływ procedury legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców na rozwój społeczno-gospodarczy województwa – antycypowane zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego kraju | 235 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ELŻBIETA MUDRAK Migracje klimatyczne jako nowe wyzwanie dla polityki bezpieczeń- stwa | 271 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

**CZĘŚĆ V. ZARZĄDZANIE ZASOBAMI LUDZKIMI
JAKO WAŻNY CZYNNIK SPRAWNOŚCI ORGANIZACJI**

ZBIGNIEW KORSAK

Edukacja do wielokulturowości a zarządzanie zasobami ludzkimi 293

ROMAN RYNKIEWICZ

Komunikacja w ujęciu pragmalingwistycznym jako kluczowy czynnik
rozwoju organizacji 305

IZABELA SEREDOCHA

Możliwości rozwoju zawodowego osób zajmujących stanowiska kie-
rownicze w administracji samorządowej – analiza badań 321

WYKAZ AUTORÓW 349

INFORMACJA O WYDAWNICTWIE EUHE 351

WPROWADZENIE

NAUKI SPOŁECZNE WOBEC ROZWOJU GOSPODARKI I SPOŁECZEŃSTW W EUROPEJSKIEJ PERSPEKTYWIE

Słowa kluczowe

rozwój, gospodarka, społeczeństwo

Keywords:

development, economy, society

W ramach nauk społecznych prowadzone są liczne badania dotyczące zagadnienia rozwoju gospodarki oraz społeczeństwa i ich uwarunkowań. Wyniki tych badań służą w konsekwencji do formułowania i prowadzenia polityki przez organy władzy publicznej różnego szczebla. Stąd istotna staje się ich integracja w kontekście podnoszenia skuteczności oraz efektywności działań gospodarczych. Wynika to także z faktu pojawiania się nowych wyzwań, przed którymi stają społeczeństwa zorganizowane w określonym układzie instytucjonalnym. Chodzi tu zatem o funkcjonowanie władzy publicznej szczebla centralnego oraz samorządu terytorialnego i ich wzajemnych interakcji. Dotyczy to m.in. zagadnień decentralizacji władzy czy samodzielności finansowej, które determinują sytuację finansową tych jednostek i możliwość zaspokajania potrzeb społecznych. Kreowane są w ten sposób postawy ludzi i instytucji. W rezultacie w poniższej pracy przedstawiono złożoność zagadnień z dziedziny nauk społecznych, które wpływają na rozwój gospodarczy i jakość funkcjonowania społeczeństwa.

GOSPODARKA I JEJ SFERA TRANSPORTU JAKO PRZEDMIOT PROWADZONEJ POLITYKI

Termin „polityka” ma istotne znaczenie w różnych dziedzinach nauk. Jest on związany z pojęciem „polis”, które było używane przez starożytnych Greków w kontekście oznaczania występujących tam organizacji państwowych, tzw. państw-miast. Stąd „polis” stanowiła organiczną wspólnotę wolnych obywateli, a więc społeczeństwa, podporządkowanych wspólnie przyjętym celom oraz interesom¹.

Współcześnie definiowanie polityki rozważane jest głównie poprzez określanie działalności władz państwowych w kształtowaniu stosunków wewnętrznych w państwie oraz relacji tego państwa z zagranicą bądź różnorodnymi organizacjami o charakterze międzynarodowym. Podmiotem tej polityki jest zatem władza państwowa, określona organizacja, a nawet grupa społeczna, których celem jest wpływanie na przebieg spraw publicznych. Uzupełniając zaś termin „polityka” odpowiednio dobranym określeniem, wskazuje się na szczegółowy rodzaj sprawy, będący jej przedmiotem².

Jednym z rodzajów tej polityki jest polityka gospodarcza, rozumiana jako oddziaływanie władz publicznych na zjawiska gospodarcze (ekonomiczne) za pomocą określonych narzędzi, w kontekście realizacji pewnego katalogu celów³. Bolesław Winiarski wskazuje, że chodzi tu o wpływanie na dynamikę gospodarki, jej strukturę, funkcjonowanie i stosunki ekonomiczne⁴.

Ważne staje się zatem realizowanie określonych zadań przez tę politykę, co stało się też kanwą rozważań w niniejszej publikacji. Krzysztof Luks – opisując cele i funkcje polityki gospodarczej – uważa, że „za podstawowe zadanie polityki gospodarczej można

¹ M. Chmaj, *Przyczynek do wyjaśnienia pojęcia: polityka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K” 1995/1996, vol. II/III, s. 197–198.

² B. Winiarski, *Pojęcia podstawowe*, [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 17.

³ J. Kajka, *Polityka gospodarcza. Wstęp do teorii*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007, s. 11.

⁴ B. Winiarski, *Pojęcia podstawowe*, [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza...*, s. 18.

uznać zapewnienie procesom gospodarowania tzw. efektywności makroekonomicznej". Związane jest to z pojęciem efektywności ekonomicznej, tj. działania pozbawionego marnotrawstwa oraz ukierunkowanego na osiągnięcie najlepszego rezultatu w ramach dostępnych zasobów i rozwiązań technologicznych⁵. Zadanie to wpływa w rezultacie na rozwój gospodarczy, tj. długookresowy proces przemian w gospodarce o charakterze ilościowym w zakresie wzrostu: produkcji, zatrudnienia, inwestycji, kapitału, dochodów, konsumpcji itp., jak również jakościowym – w obszarze organizacji społeczeństwa i państwa, struktury prowadzonej produkcji. Rozważany jest tu jednocześnie stan zasobów ludzkich, zasobów naturalnych, kapitału oraz technologii⁶. W rozdziale *Wymóg rozwoju przy ograniczonych zasobach* Miron Kłusak pisze, że „rozwój jest koniecznością” i wynika on ze zmiany. Autor podkreśla konieczność nieustannego tworzenia modeli ludzkich działań i zachowań oraz ich implikacji do rzeczywistości realnej w naukach społecznych. Jacency Siewierski wskazuje, że to system gospodarczy staje się współcześnie ośrodkiem presji funkcjonalnej, tzn. wywiera widoczny nacisk na pozostałe sfery życia społecznego⁷. Stąd M. Kłusak porusza również problemy uwarunkowań ekologicznych w kontekście rozwoju gospodarczego i jego interakcje z rynkiem pracy, inwestycjami publicznymi, bezpieczeństwem oraz strukturą energetyki. W tym ostatnim przypadku w literaturze wskazuje się na konieczność zwiększania efektywności energetycznej, również w Polsce⁸.

Jednym z działów gospodarki, który determinuje wielkość wypracowywanego dochodu narodowego, jest transport. Janusz Najder

⁵ M. Szudy, *Efektywność ekonomiczna w ujęciu dynamicznym a sprawność systemu gospodarczego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 176, s. 23.

⁶ M. Knapieńska, *Rozwój gospodarczy w podstawowych miernikach makroekonomicznych*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze” 2016, nr 4, s. 135.

⁷ J. Siewierski, *Determinanty rozwoju gospodarczego*, [w:] J. Gardawski, L. Gilejko, J. Siewierski, R. Towalski (red.), *Socjologia gospodarki*, Difin, Warszawa 2006, s. 42–43.

⁸ E. Latoszek, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w teorii i praktyce ONZ*, [w:] E. Latoszek, M. Proczek, M. Krukowska (red.), *Zrównoważony rozwój a globalne dobra publiczne w teorii i praktyce organizacji międzynarodowych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2016, s. 37.

podkreśla, że spełnia on funkcję usługową wobec pozostałych działów gospodarki narodowej, a od sprawnego systemu transportowego zależy jej jakość oraz konkurencyjność. Funkcją transportu jest jednocześnie tworzenie użyteczności przestrzennej dla przemieszczanych dóbr oraz użyteczności czasowej dla przemieszczanych ładunków⁹. Transport jest również: składnikiem zaopatrzenia i dystrybucji towarów, powiększania przestrzennego zasięgu rynków zbytu i zaopatrzenia, elementem prowadzonej współpracy gospodarczej i produkcji, czynnikiem integrującym gospodarkę krajową z rynkiem międzynarodowym, determinantą decyzji lokalizacyjnych w zakresie produkcji oraz czynnikiem warunkującym rozwój sfery prowadzonych usług¹⁰. Marcin Kalinowski i Jakub Piotrowicz, podejmując temat: *Aktywizacja społeczno-gospodarcza regionów w kontekście obsługi ładunków chłodzonych, przy wykorzystaniu morsko-lądowego łańcucha transportowego*, zauważają, że jednym z ważniejszych wyzwań stojących przed państwami Unii Europejskiej w tworzeniu polityki zrównoważonego transportu jest poszukiwanie optimum w sferze funkcjonowania wszystkich jego gałęzi. W kontekście wcześniej wskazanej efektywności makroekonomicznej istotne staje się tworzenie warunków dla rozwoju transportu morskiego oraz żeglugi śródlądowej. W swoich badaniach Rafał Koba, Marcin Burchacz wskazują na postępujące zmiany w obszarze działalności regionalnych portów morskich, omawiając temat: *Międzynarodowa droga wodna E60 i jej wpływ na rozwój gospodarczy regionów Południowego Bałtyku*. Według autorów „małe porty muszą funkcjonować jako system wzajemnie uzupełniających się elementów, tak aby sprawnie i efektywnie wykorzystać możliwości rozwojowe”. Można tu zatem wykorzystać efekt synergii, który jest jednym z motywów łączenia się kapitału. Łączenie takie może wynikać z umiejętności odpowiedniego wykorzystania rozwiązań strukturalnych i strategicznych¹¹.

Na rozwój gospodarczy wpływają również stosunki ekonomiczne występujące w przestrzeni poszczególnych regionów i miast. Do-

⁹ J. Najder, *Transport międzynarodowy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2019, s. 33–34.

¹⁰ Tamże, s. 35.

¹¹ D. Kozłowska-Makós, *Efekt synergii w procesach łączenia się kapitału (wybrane problemy)*, „Zarządzanie Finansami i Rachunkowość” 2015, nr 2, s. 18.

tyczy to również transportu miejskiego, którego zadaniem, jak pisze Hubert Kołodziejcki w rozdziale: *Szanse i zagrożenia rozwoju transportu miejskiego w Polsce*, „jest zaspokojenie potrzeb mieszkańców obszarów silnie zurbanizowanych w zakresie przemieszczania”. Mariusz Horoń z kolei podkreśla, że specyficznymi cechami popytu na usługi komunikacji miejskiej są: koncentracja popytu na ograniczonym przestrzennie obszarze, powszechność, nierówność rozumiana jako wahania tego popytu w ciągu doby oraz wahania kierunkowe, jak również masowość. Z kolei potrzeby przewozowe mają tu charakter m.in.: zawodowy, bytowy, rekreacyjny¹². Stąd transport ten determinuje aktywność gospodarczą na danym obszarze oraz jakość życia. Dlatego w literaturze opisywane są również kwestie efektywności wykorzystania zasobów w ramach transportu miejskiego¹³, problemy wcześniej wskazanej efektywności ekonomicznej.

INTERAKCJE POMIĘDZY DECENTRALIZACJĄ FINANSÓW PUBLICZNYCH, SAMODZIELNOŚCIĄ FINANSOWĄ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO A ICH ZRÓWNOWAŻONYM ROZWOJEM

Rozwojowi gospodarczemu kraju towarzyszy wzrost potrzeb społecznych, które – w zależności od organizacji władzy publicznej – mogą być zaspokajane między innymi przez administrację szczebla centralnego bądź przez organy władzy samorządowej. Rozważa się tu zatem samorządność władz lokalnych lub regionalnych, rozumianą jako swobodę organizowania przez te jednostki własnych działań¹⁴. Samorządność ta wynika także z zasady subsydiarności,

¹² M. Horoń, *Popyt i podaż*, [w:] O. Wyszomirski (red.), *Zarządzanie komunikacją miejską*, Gdańska Fundacja Kształcenia Menedżerów, Gdańsk 1999, s. 9–13.

¹³ U. Motowidlak, *Rola transportu miejskiego w realizacji celów gospodarki niskoemisyjnej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 249, s. 179.

¹⁴ J. Regulski, *Granice kontroli i nadzoru samorządności*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2010, nr 22, s. 19.

która odnosi się do podziału zadań pomiędzy państwem jako całość i lokalnymi wspólnotami samorządowymi¹⁵. W konsekwencji obserwowana jest decentralizacja finansów publicznych, która związana jest przede wszystkim z samodzielnością finansową jednostek samorządu terytorialnego (JST)¹⁶. Określana jest ona jako prawo do samodzielnego prowadzenia samorządowej gospodarki finansowej, rozumianej jako pobieranie określonych dochodów (władztwo dochodowe) oraz dysponowanie nimi (władztwo wydatkowe), w ustawowo określonych granicach. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że ta samodzielność finansowa nie jest kategorią stałą i niezmienną. Determinuje ją rozwój instytucjonalny, prawny, społeczny, ekonomiczny i finansowy państwa. Modyfikowane są jednocześnie prawne gwarancje tej samodzielności, których skuteczność uzależniona jest od polityki państwa w zakresie decentralizacji finansów publicznych¹⁷. Wprowadzenie tej decentralizacji jest również uważane za jedną z kluczowych reform, która determinuje różnorodne sfery działalności państwa. Problematyka ta poruszana jest m.in. w badaniach Tetiany Podvirnej, Natalii Tymoszyk i Iryny Khymych na temat decentralizacji finansów zjednoczonych wspólnot terytorialnych na Ukrainie (*Financial decentralization of united territorial communities in Ukraine*).

Poza tym na samodzielność finansową JST wpływa ich sytuacja finansowa, w tym poziom deficytu budżetowego i stan zadłużenia. Samorządy terytorialne mogą bowiem dobrowolnie decydować o przeznaczeniu swoich oszczędności i nadwyżek budżetowych z lat ubiegłych¹⁸. Zatem ograniczenia nakładane na JST w zakresie zadłużania się z jednej strony zmniejszają ich samodzielność finansową, natomiast z drugiej chronią je przed negatywnymi konsekwencjami nadmiernego wzrostu wielkości długu i jego relacji wobec określonych kategorii budżetowych, np. dochodów ogółem.

¹⁵ P. Galiński, *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 173, s. 536–537.

¹⁶ C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Temida 2, Białystok 2011, s. 480.

¹⁷ P. Galiński, *Samodzielność dochodowa...*, s. 537.

¹⁸ A. Drwiło, J. Gliniecka, *Finanse gmin*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995, s. 86.

W takich uwarunkowaniach analizowana jest m.in. zdolność kredytowa JST. Paweł Galiński – w rozdziale: *Kryteria oceny zdolności kredytowej gmin* – zauważa, że jest ona istotnym elementem prowadzonej polityki finansowej oraz gospodarczej. Wpływa bowiem na możliwość zaciągania długu, a więc pozyskiwania dodatkowych środków w ramach budżetu, a w konsekwencji na zakres realizowanych zadań.

Warto dodać, że wspomnianej wcześniej decentralizacji finansów publicznych towarzyszy zjawisko zrównoważonego rozwoju, tj. rozwoju społeczno-gospodarczego zachowującego równowagę przyrodniczą oraz trwałość procesów przyrodniczych¹⁹. Temu zaś może służyć, jak piszą Nataliia Marynenko, Iryna Kramar (*Environmental taxation and its financial impact on the development of territories*), konstrukcja systemu podatkowego, w tym opodatkowanie środowiska. Niemniej jednak, istotne znaczenie posiadają tu działania JST, które determinowane są przez ich samodzielność finansową. Od możliwości prowadzenia gospodarki budżetowej zależy bowiem stopień uwzględniania postulatów ochrony przyrody w ramach prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej na szczeblu samorządowym.

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE I BEZPIECZEŃSTWO W ROZWOJU GOSPODARCZYM A EKONOMIA SPOŁECZNA

Zarządzanie kryzysowe jest integralną częścią procesu utrzymania bezpieczeństwa narodowego. Można tu mówić o bezpieczeństwie jednostek bądź grupy, rzeczy, finansów, jak również informacji²⁰. Polega ono zatem na prowadzeniu szeregu działań w celu przeciwdziałaniu zagrożeniom, przygotowywaniu się na wypadek ich wystąpienia oraz utrzymaniu lub przywróceniu

¹⁹ P. Dahlke, *Samorząd terytorialny w procesie kształtowania rozwoju gospodarczego regionu na przykładzie województwa Wielkopolskiego*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Staszica w Pile, Piła 2017, s. 181.

²⁰ G. Pietrek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Pomorska w Słupsku, Słupsk 2013, s. 8.

stabilizacji i bezpieczeństwa obywateli, jak również wielu innych podmiotów funkcjonujących w gospodarce²¹. Jest ono także pojmowane jako działanie charakteryzujące się znaczącym tempem występujących zdarzeń i ich konsekwencji. Te zaś wymagają podejmowania decyzji w warunkach niepewności oraz ograniczeń czasowych²².

W Polsce zarządzanie kryzysowe definiowane jest przez przepisy prawa, według których to działalność organów administracji publicznej, w tym administracji samorządowej, która stanowi element kierowania bezpieczeństwem narodowym. Dąży się zatem do zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli poprzez zaplanowane działania, reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwania ich skutków oraz odtwarzania zasobów i infrastruktury krytycznej²³. Z kolei sytuacja kryzysowa to zdarzenie, które wpływa negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołuje znaczące ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej z uwagi na nieadekwatność posiadanych sił i środków²⁴.

Natomiast samo bezpieczeństwo także posiada wiele definicji. Stanisław Koziej charakteryzuje bezpieczeństwo określonego podmiotu jako dziedzinę jego aktywności, której treścią jest zapewnienie możliwości funkcjonowania (przetrwania, egzystencji) oraz swobody realizacji własnych interesów w niebezpiecznym środowisku, w wyniku wykorzystywania szans, sprostania wyzwaniom, redukcji ryzyka i przeciwdziałania zagrożeniom. Jednocześnie autor ten podkreśla, że bezpieczeństwo i rozwój to dwa podstawowe wymiary istnienia jednostek lub całych społeczeństw, w tym społeczeństw zorganizowanych instytucjonalnie²⁵.

²¹ M. Cabaj, *Zarządzanie kryzysowe – integralna część bezpieczeństwa narodowego*, „Studia z zakresu prawa, administracji i zarządzania UKW” 2014, t. 6, s. 102.

²² R. MacFarlane, *Thinking About Thinking About Crisis*, „Business Leadership Review” 2010, vol. 7, p. 3.

²³ Art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1398.

²⁴ Tamże, art. 3.

²⁵ S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 18, s. 19–20.

Ponadto w literaturze rozwijana jest problematyka bezpieczeństwa społecznego. Postrzegane jest ono w wymiarze egzystencjalnym, tj. jako ochrona podstaw życia ludzi, zaspokajanie ich potrzeb oraz umożliwianie realizacji aspiracji życiowych oraz w wymiarze działalności instytucji powołanych do minimalizowania różnorodnych zagrożeń społecznych²⁶. Występujące dysfunkcje w obszarze bezpieczeństwa społecznego mogą w konsekwencji nasilać zjawiska migracji ludności. Te zaś, jak czytamy w rozdziale Bożeny Domały: *Ruch naturalny ludności czy zagrożenie społeczne (ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji na Warmii i Mazurach)*, nie muszą przynosić korzyści społecznościom lokalnym, gdyż nie zmieniają zasadniczo ekonomicznej sytuacji danego obszaru. Mogą działać na rzecz jego stagnacji, ponieważ rozładowują niezadowolenie z powodu braku pracy i niskich zarobków poprzez wyjazd, a nie przez działania nakierowane na podejmowanie aktywności na rzecz zmiany niekorzystnej sytuacji. Z kolei Miłosz Kaczyński, pisząc o *Wpływie procedury legalizacji pobytu i pracy cudzoziemców na rozwój społeczno-gospodarczy województwa – antycypowane zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego kraju*, przytacza pogląd, że migrację zagraniczną można zakwalifikować do zbioru rutynowych zachowań ludzkich. Pojawiają się tu także nowe wyzwania dla polityki bezpieczeństwa, tj. migracje klimatyczne, które w swoim opracowaniu opisuje Elżbieta Mudrak (*Migracje klimatyczne jako nowe wyzwanie dla polityki bezpieczeństwa*).

W konsekwencji powyższych zagrożeń rozwijana jest koncepcja ekonomii społecznej. Omawiając działalność Centrum Integracji Społecznej (*Ekonomia społeczna jako instrument integracji społeczno-zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – na przykładzie olsztyńskiego Centrum Integracji Społecznej*), Majka Łojko podkreśla, że zadaniem ekonomii społecznej jest przede wszystkim przeciwdziałanie wykluczeniu i marginalizacji społecznej. Sprzyja jej kształtowana aktywna postawa bezrobotnych czy obywatelska. W związku z tym dochodzi do kreowania postaw przedsiębiorczości

²⁶ J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo społeczne jako dziedzina bezpieczeństwa narodowego*, „Historia i Polityka” 2018, nr 23, s. 25.

i spójności społecznej. W swoich analizach w zakresie rozwoju gospodarki Gruzji, Tatyana Lipai, Natalia Tchanturia, Bella Goderdzishvili wskazują, że w procesie rozwiązania problemu bezrobocia warto promować rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (*Formation of entrepreneurial potential as a necessary condition for the development of small business (on the example of Georgia)*).

ZASOBY LUDZKIE W ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM

Istotnym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego jest sprawne, skuteczne i efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi, definiowane jako ogół działań związanych z właściwym wykorzystaniem kompetencji pracowników organizacji, podejmowanych dla osiągnięcia jej celów, którym nadaje się strategiczne znaczenie. Zarządzanie to jest wyrazem postrzegania pracowników jako strategicznych cennych zasobów. Kluczową determinantą zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczeństwa o charakterze publicznym, a celem – pełnienie służebnej roli o charakterze publicznym w stosunku do mieszkańców²⁷.

Współczesne środowiska pracy ulegają dynamicznym transformacjom, wynikającym z faktu coraz intensywniejszego wykorzystywania w procesach pracy nowych technologii, szybkiego transferu wiedzy oraz zwiększenia mobilności kadr, co skutkuje wielokulturowością zespołów pracowniczych. Różnorodne wartości podzielane przez pracowników mogą polaryzować wspólnoty społeczne, rodzić sprzeczności, co ma wpływ na zarządzanie zasobami ludzkimi. W nowych uwarunkowaniach zarządzanie to wymaga innych instrumentów kształtujących pożądane postawy pracowników. Zarządzanie międzykulturowe definiowane jest jako powiązanie wiedzy, doświadczeń i umiejętności niezbędnych do tego, by postępować odpowiednio w ramach kultur narodowych i regionalnych,

²⁷ I. Seredocha, *Wpływ ISO na zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa 2015, s. 92.

z uwzględnieniem różnic między kulturami na wszystkich szczeblach organizacji i między organizacjami²⁸.

Należy o tym myśleć już na poziomie edukacji, na co zwraca uwagę Zbigniew Korsak w rozdziale pt. *Edukacja do wielokulturowości a zarządzanie zasobami ludzkimi*. Wielokulturowość – zdaniem autora – „na wysokim poziomie ogólności kojarzy się z takimi pojęciami, jak: migracja, emigracja, wielokulturowość, państwa suwerenne, państwa narodowe, wolność przemieszczania się, uchodźcy, swój, obcy, państwa ponadnarodowe i wiele innych (...). Edukacja w warunkach zmiany kulturowej – pisze Z. Korsak – staje się jednym z istotniejszych zagadnień współczesnego świata”. Wielokulturowość tworzy kategorię „dzieci trzeciej kultury”²⁹ i dotyczy ludzi wychowywanych w różnych kulturach. Autor wskazuje na fakt, że „dzieci trzeciej kultury” są prototypem człowieka XXI wieku. Proces ich formowania winien być przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nauk humanistycznych i społecznych. Edukując, należy przygotować kolejne pokolenia do zmian, do jutra, w tym do pracy w środowiskach wielokulturowych i do zarządzania tymi środowiskami.

Współczesne wielokulturowe środowiska pracy wymagają także sprawnego komunikowania się, uwzględniającego nowe kody komunikacyjne, nowe konteksty i nowe potrzeby uczestników komunikacji. Komunikacja jest bowiem procesem społecznym mającym wpływ na rozwój każdej organizacji. Problematyce tej poświęcony jest rozdział pióra Romana Rynkiewicza, pt. *Komunikacja w ujęciu pragmatyngwistycznym jako kluczowy czynnik rozwoju organizacji*.

„Pojęcie *komunikacja* ma swą etymologię w języku łacińskim i wywodzi się od czasownika *communicare*, który oznacza pozostawanie w relacji, bycie z kimś w związku, naradzanie się, jak również przekazywanie komuś informacji” – pisze R. Rynkiewicz. Z samej istoty komunikacji wynika więc jej znaczący wpływ na funkcjonowanie każdej organizacji społecznej czy gospodarczej, w której musi

²⁸ J. Szaban, *Zachowania organizacyjne. Aspekt międzykulturowy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 446.

²⁹ J. Mikułowski-Pomorski, *Jak ludzie porozumiewają się ze sobą w komunikacji międzykulturowej i komunikowaniu medialnym*, Kraków 2012, s. 466.

przebiegać sprawne przekazywanie informacji, i w której należy budować właściwe relacje interpersonalne, tak bardzo pożądane w pracy zespołowej. Organizacje samodzielnie wypracowują swój kod językowy, budują sieci znaczeń, stąd tak ważne są kompetencje komunikacyjne pracowników, a w szczególności liderów grup. Zarządzanie zasobami ludzkimi wymaga bowiem przywództwa, rozumianego jako sztuka wyzwalania dobrowolnych działań ludzi zgodnych z celami organizacji, to zwiększanie zaangażowania uczestników organizacji, zarządzanie aktywnością ludzi uwzględniające preferowane przez nich wartości. To także takie zarządzanie, które powoduje, że ludzie stają się ważni, mają poczucie wspólnoty, a pracę postrzegają jako atrakcyjną, wręcz ekscytującą. Współcześni kierownicy muszą więc być przywódcami, którzy potrafią zachęcać swoich pracowników do rozwoju. Jakość kadr ma bowiem istotny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy. Za Aleksym Pocztowskim należy przyjąć, że rozwój zawodowy stanowi zespół działań związanych ze wzbogacaniem wiedzy, rozwijaniem zdolności, kształtowaniem wartości, postaw, umiejętności i motywacji. To także zbiór przedsięwzięć związanych z dbałością o kondycje fizyczną i psychiczną osób wykonujących pracę³⁰. Prawidłowy proces rozwoju pracowników polega na harmonijnym połączeniu ich indywidualnego rozwoju, ścieżek kariery z misją, strategią i zadaniami organizacji.

Rola kadr kierowniczych w planowaniu i realizacji ścieżki rozwoju pracowników jest więc bardzo istotna. Oni sami muszą też wykazywać gotowość do ciągłego doskonalenia swoich kompetencji. Temu zagadnieniu poświęca uwagę Izabela Seredocha w rozdziale pt. *Możliwości rozwoju zawodowego osób zajmujących stanowiska kierownicze w administracji – analiza badań*. „Kierownicy nie tylko muszą podejmować wysiłek związany z doskonaleniem swoich kompetencji, ale także tworzyć dogodne warunki dla rozwoju swoich podwładnych i stosować różne formy zachęt do podwyższania wiedzy i umiejętności przez podwładnych” – podkreśla autorka.

³⁰ A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 274.

Małgorzata Sidor-Rządkowska trafnie zauważa, że współczesne organizacje coraz częściej wycofują się z projektowania tradycyjnych ścieżek kariery zawodowej, ale ciągle muszą podejmować działania zmierzające do zwiększania potencjału zatrudnionych osób przy uwzględnieniu nie tylko potrzeb organizacji, ale też aspiracji samych pracowników³¹.

Rozwój zawodowy pracowników jest kluczowym procesem zapewniającym organizacji prawidłowe i sprawne funkcjonowanie poprzez wzrost kompetencji zatrudnionych w niej osób, co docelowo ma wpływ na szereg procesów społeczno-gospodarczych. Rozwój zawodowy urzędników musi uwzględniać aktualne i przyszłe potrzeby organizacji, wynikające z realizowanych przez nią zadań oraz oczekiwań obywateli. Aparat administracji odpowiada bowiem za dogodne warunki dla funkcjonowania podmiotów gospodarczych i publicznych oraz wzrost jakości życia wspólnot lokalnych i regionalnych. Fundamentem rozwoju społeczno-gospodarczego są bowiem kompetentni pracownicy.

WNIOSKI

Rozwój gospodarczy i społeczny determinowany jest przez wiele czynników, w ramach których rozważane są jego aspekty ilościowe i jakościowe. Te drugie w coraz większym stopniu zaczynają wpływać na uwarunkowania prowadzonej polityki społeczno-ekonomicznej na szczeblu centralnym oraz lokalnym. Chodzi tu m.in. o uwarunkowania bezpieczeństwa czy zachowania zrównoważonego rozwoju. W takich okolicznościach są tworzone różnorodne strategie rozwoju, np. w dziedzinie transportu, energetyki i przedsiębiorczości. Procesy tam zachodzące formułują z kolei nowe wyzwania, przed którymi stają społeczności zorganizowane w określonym układzie instytucjonalnym. Przykładem są, scharakteryzowane w pracy, migracje ludności determinowane przez aspekty bezpieczeństwa społecznego, uwarunkowania przyrody czy strukturę gospodarki. Stąd należy poszukiwać instrumentów rozwiązujących złożone problemy rozwoju

³¹ M. Sidor-Rządkowska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, s. 79.

gospodarki. Istotne staje się tu również zapewnienie określonej samodzielności finansowej JST, które, w myśl zasady subsydiarności, są w stanie skutecznie rozwiązywać lokalne dylematy rozwoju. Struktury gospodarcze i administracyjne wymagają też nowych narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi, nowych form komunikacji, nowej koncepcji kierowania i tworzenia dogodnych warunków do wzrostu jakości kapitału ludzkiego. Sprawność i efektywność działania organizacji sektora gospodarczego i publicznego, w oparciu o świadomie kształtowane kompetencje pracowników, stanowi solidne podstawy do realizacji polityk społecznych i gospodarczych zapewniających zrównoważony rozwój.

STRESZCZENIE

Analizując rozwój gospodarczy i jakość funkcjonowania społeczeństwa, należy brać pod uwagę złożoność zagadnień gospodarczych, różnorodne mechanizmy wpływające na porządek społeczny i wzrost jakości życia na danym obszarze, w tym priorytetowe cele polityk społecznych i gospodarczych. Ich realizacja wymaga skutecznej koordynacji i przemyślanych procesów inicjowanych przez administrację publiczną różnego szczebla, które kształtują relacje ekonomiczne między poszczególnymi uczestnikami rynku oraz relacje społeczne w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Chodzi tu również o inicjowanie działań z zakresu bezpieczeństwa społecznego oraz przeciwdziałania wykluczeniu i marginalizacji społecznej. To z kolei wymaga budowania właściwych postaw przedsiębiorczości. Istotnym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego jest także jakość kadr i skuteczne nimi zarządzanie.

SUMMARY

Social sciences towards the development of the economy and societies in the European perspective

Analyzing economic development and the quality of society's functioning it should be taken into account the complexity of economic issues, various mechanisms affecting social order and the increase in quality of life in the region, including the priority objectives of social and economic policies. Their implementation requires effective coordination and deliberate processes initiated by public administration of various levels that shape economic relations between individual market participants and social relations in order to ensure sustainable development. It also includes initiating activities in the field of social security and preventing social exclusion and marginalization. This, in turn, requires building the appropriate entrepreneurial attitudes. An important issue of socio-economic development is also the quality of staff and their effective management.

BIBLIOGRAFIA

- Cabaj M., *Zarządzanie kryzysowe – integralna część bezpieczeństwa narodowego*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW” 2014, t. 6.
- Chmaj M., *Przyczynek do wyjaśnienia pojęcia: polityka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K” 1995/1996, vol. II/III.
- Dahlke P., *Samorząd terytorialny w procesie kształtowania rozwoju gospodarczego regionu na przykładzie województwa Wielkopolskiego*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Staszica w Pile, Piła 2017.
- Drwiło A., J. Gliniecka J., *Finanse gmin*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995.
- Galiński P., *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 173.
- Gierszewski J., *Bezpieczeństwo społeczne jako dziedzina bezpieczeństwa narodowego*, „Historia i Polityka” 2018, nr 23.
- Horoń M., *Popyt i podaż*, [w:] O. Wyszomirski (red.), *Zarządzanie komunikacją miejską*, Gdańska Fundacja Kształcenia Menedżerów, Gdańsk 1999.
- Kajka J., *Polityka gospodarcza. Wstęp do teorii*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007.
- Knapieńska M., *Rozwój gospodarczy w podstawowych miernikach makroekonomicznych*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze” 2016, nr 4.
- Kosikowski C., *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Temida 2, Białystok 2011.
- Koziej S., *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 18.
- Kozłowska-Makós D., *Efekt synergii w procesach łączenia się kapitału (wybrane problemy)*, „Zarządzanie Finansami i Rachunkowość” 2015, nr 2.
- Latoszek E., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w teorii i praktyce ONZ*, [w:] E. Latoszek, M. Proczek, M. Krukowska (red.), *Zrównoważony rozwój a globalne dobra publiczne w teorii i praktyce organizacji międzynarodowych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2016.
- Luks K., *Polityka gospodarcza*, Zakład Wydawnictw Naukowych Instytutu Morskiego w Gdańsku, Gdańsk 2012.
- Motowidlak U., *Rola transportu miejskiego w realizacji celów gospodarki niskoemisyjnej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2015, nr 249.
- MacFarlane R., *Thinking About Thinking About Crisis*, „Business Leadership Review” 2010, vol 7.
- Mikułowski-Pomorski J., *Jak ludzie porozumiewają się ze sobą w komunikacji międzykulturowej i komunikowaniu medialnym*, Kraków 2012.
- Najder J., *Transport międzynarodowy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2019.

- Pietrek G., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Pomorska w Słupsku, Słupsk 2013.
- Pocztowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Regulski J., *Granice kontroli i nadzoru samorządności*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2010, nr 22.
- Seredocha I., *Wpływ ISO na zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa 2015.
- Sidor-Rządkowska M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Ocena i rozwój członków korpusu służby cywilnej*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2013.
- Siewierski J., *Determinanty rozwoju gospodarczego*, [w:] J. Gardawski, L. Gilejko, J. Siewierski, R. Towalski (red.), *Socjologia gospodarki*, Difin, Warszawa 2006.
- Szaban J., *Zachowania organizacyjne. Aspekt międzykulturowy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Szudy M., *Efektywność ekonomiczna w ujęciu dynamicznym a sprawność systemu gospodarczego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 176.
- Winiarski B., *Pojęcia podstawowe*, [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.

AKTY PRAWA

- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1398.

CZĘŚĆ I

SZANSE I ZAGROŻENIA ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO – WYBRANE ZAGADNIENIA

CELE I FUNKCJE POLITYKI GOSPODARCZEJ

Słowa kluczowe

polityka, gospodarka, funkcje

Keywords

politics, economy, fuktions

WSTĘP

W niniejszej pracy przyjąłem, że istotą polityki gospodarczej jest oddziaływanie władz publicznych na gospodarkę narodową (system gospodarczy) polegające na:

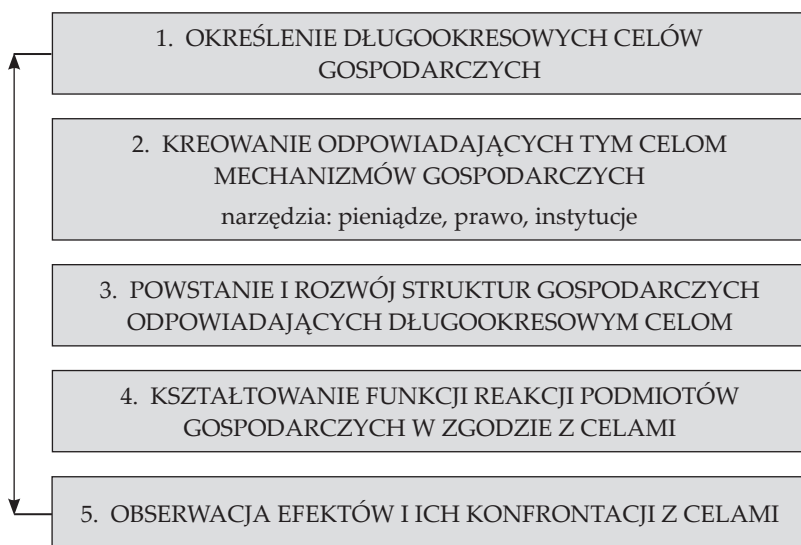
- określaniu zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego kraju,
- formułowaniu wiązki celów tego rozwoju,
- wyborze metod realizacji przyjętych celów,
- określeniu i powołaniu podmiotów oraz procedur służących realizacji poszczególnych celów,
- zapewnieniu warunków dla pozyskiwania środków dla ich realizacji i dokonania właściwego podziału,
- stałej kontroli przebiegu podejmowanych działań i dokonywaniu niezbędnych korekt.

Innymi słowy, za podstawowe zadanie polityki gospodarczej można uznać zapewnienie procesom gospodarowania tzw. efektyw-

ności makroekonomicznej, określanej jako zbiór cech charakteryzujących i określających:

- trafne określenie celów gospodarowania (w długim czasie, w miarę możliwości dłuższym niż jedna kadencja parlamentu);
- adekwatność mechanizmów ekonomicznych i struktur gospodarczych do wcześniej ustalonych celów (łącznie z ułatwieniami dostosowawczymi);
- dostosowanie struktur angażowanych środków i sposobów ich wykorzystania do istniejących warunków gospodarczych (np. określonego poziomu inflacji, bezrobocia itp.);
- możliwie dużą zgodność wszechstronnie analizowanych efektów gospodarowania z celami i pomyślną eliminacją negatywnych efektów zewnętrznych (tzw. antydóbr).

Graficzne przedstawienie zbioru tych cech zawiera rys. 1.



Rys. 1. Ogólny schemat kształtowania efektywności gospodarczej w skali makroekonomicznej

Źródło: H. Ćwikliński (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000, s. 16.

PAŃSTWO JAKO PODMIOT POLITYKI GOSPODARCZEJ

Obarczenie polityki gospodarczej zadaniem osiągnięcia i utrzymywania efektywności makroekonomicznej, czyli efektywnego gospodarowania przez społeczność zorganizowaną w państwo, stanowi konsekwencję rozwoju historycznego tej organizacji, polegającego na stałym rozszerzeniu obszaru jej interwencji.

Ludźność wytworzyła instytucję państwa nie w celu zapewnienia sobie wzrostu gospodarczego, lecz przede wszystkim, jeśli nie wyłącznie dla uzyskania bezpieczeństwa najpierw ze strony innych narodów, później także bezpieczeństwa wewnętrznego. W ten sposób wykształciły się tzw. podstawowe funkcje państwa, tj.:

- obrona narodowa,
- bezpieczeństwo wewnętrzne,
- wymiar sprawiedliwości.

Realizacja tych funkcji nie była jednak możliwa bez poniesienia określonych nakładów, na które należało wygospodarować środki. Tym samym procesy gospodarowania zostały w pewien sposób „uspołecznione” i znalazły się w orbicie zainteresowania władz państwowych. Otworzyło się pole formułowania doktryn polityki gospodarczej.

Za pierwszą z nich w czasach nowożytnych uważa się doktrynę merkantylizmu, sformułowaną i stosowaną głównie we Francji, w XVII i XVIII wieku. Doktryna ta zakłada aktywne uczestnictwo państwa w stymulowaniu procesów gospodarczych przez popieranie wytwórczości krajowej i eksportu wysoko przetworzonych wyrobów przemysłowych. Handel, a zwłaszcza eksport, uważano za podstawowy czynnik wzrostu bogactwa narodu¹. Merkantylizm odzwierciedlał w gospodarce polityczną doktrynę absolutyzmu królewskiego, którego najwyższą formę w Europie Zachodniej przedstawiała sobą Francja ostatnich Burbonów, i która tam też znalazła kres w wyniku rewolucji z 1789 roku. Niemniej jednak to właśnie ta doktryna ekonomiczna wprowadziła na stałe do świadomości

¹ B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018, wyd. 3, s. 27.

społeczeństw przekonanie o odpowiedzialności władz państwowych za stan gospodarki kraju.

Oczekiwania w tym względzie były artykułowane tym mocniej, im słabsza była gospodarka danego kraju. Efektywność makroekonomiczna daje się bowiem określić tylko w stosunku do otoczenia. Jeżeli zatem w danym kraju jest ona wyraźnie niższa niż w innych krajach, społeczeństwo oczekuje od władz integracji w celu poprawienia warunków gospodarowania, a więc w końcowym efekcie nasilenia ingerencji w procesy gospodarowania. Szczególnie pożądanym typem tej ingerencji to ochrona własnego rynku przed konkurencyjnymi towarami z zagranicy. Jest przy tym charakterystyczne, że w miarę rozwoju gospodarczego danego kraju potrzeba takiej ingerencji słabnie, a nawet staje się ona szkodliwa. Naraża bowiem na retorsję ze strony innych krajów, co utrudnia własną ekspansję. Charakterystycznym przykładem takiej zmiany poglądów mogą być losy tzw. Aktu Nawigacyjnego Cromwella z roku 1651, który stanowił, że towar sprowadzany do Anglii może być dostarczony na statku angielskim lub statku kraju pochodzenia. Zapewniał on banderze angielskiej niemal monopol na obsługę własnego handlu zagranicznego. Akt ten został zniesiony w momencie, gdy Wielka Brytania zapewniła sobie realizację zasady *two power standard*, tj. dysponowała flotą handlową i wojenną większą niż dwa następane na stosowanej liście państw.

Nie jest zatem dziełem przypadku, że krańcowo odmienna doktryna gospodarcza – doktryna liberalizmu – narodziła się w Anglii, pierwszym kraju o gospodarce kapitalistycznej, i że nastąpiło to w ostatniej ćwierci XVIII wieku – w okresie pierwszej rewolucji przemysłowej. Liberalizm w swej klasycznej postaci, przedstawianej przez ojców ekonomii klasycznej – Adama Smitha i Dawida Ricardo, głosił, że gospodarka oparta na wolnej konkurencji samoczynnie, czyli bez zewnętrznej (tj. państwowej), ingerencji dąży do równowagi. Zasada *laissez faire, laissez passer* (dajcie nam swobodę działania i ruchu) powinna stanowić przewodnią ideę ustawodawstwa i naczelną wskazówkę dla administracji państwowej. Rząd nie powinien ingerować w procesy gospodarcze, ponieważ „niewidzialna ręka rynku” dokonuje optymalnej alokacji zasobów do poszczególnych dziedzin wytwarzania; uruchamia samoregulujące mechani-

zmy gospodarki, jej ustawiczne dążenie do równowagi². Doktryna ta była od początku kwestionowana i nie doprowadziła np. do powszechnej rezygnacji z ochrony własnego rynku. Wręcz przeciwnie, rozwój gospodarki światowej w drugiej połowie XIX i XX wieku, który z jednej strony przyniósł rosnącą monopolizację gospodarki i liczne kryzysy, z drugiej natomiast dwie wojny światowe i późniejszą „zimną wojnę”, które wymusiły zaangażowanie państw w procesy gospodarcze na skalę dotąd niewyobrażalną, stworzył podstawę poglądu o decydującym znaczeniu polityki gospodarczej dla pomyślnego rozwoju gospodarki. Teoretyczną podstawę tego poglądu stworzył John Maynard Keynes w latach trzydziestych ubiegłego wieku. Istotą jego teorii jest twierdzenie, że nie istnieje w praktyce automatyzm zapewniania równowagi gospodarczej przez rynek. Wynika to z niedostatecznego popytu, co uniemożliwia pełne wykorzystanie czynników produkcji. Potrzebny jest czynnik zewnętrzny, który zapewniłby stosowaną stymulację tegoż. Tę funkcję stymulatora może i powinno spełniać państwo³. W latach następnych opracowano „katalog” własności rynku, których występowanie ma uzasadniać zaangażowanie państwa (władz publicznych) w oddziaływanie na gospodarkę. Według tego katalogu słabości „niewidzialnej ręki rynku” to:

1. nieefektywność:
 - niedoskonała konkurencja, monopole;
 - koszty zewnętrzne (społeczne), np. powodowane przez firmy prywatne naruszanie stanu środowiska naturalnego;
 - brak zainteresowania przedsiębiorców pewnymi dziedzinami działalności, zwłaszcza w sferze tzw. dóbr publicznych;
2. nierówność dochodów:
 - uznanie za nadmierne rozpiętości w poziomie dochodów i warunków życia ludności;
3. niestabilność gospodarki:
 - wahania koniunktury, recesja i niskie tempo wzrostu, bezrobocie⁴.

² R. Milewski (red.), *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 37.

³ Tamże, s. 41.

⁴ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus: *Microeconomics*, McGraw Hill, New York 1989, s. 47, cyt. za: B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza...*, s. 37.

Przyjmuje się zatem, że rynek nie jest w stanie optymalnie rozstrzygnąć takich dylematów, jak:

- rozdział między preferencjami indywidualnymi a społecznymi,
- dylemat czasu i przestrzeni,
- antynomia postulatów sprawiedliwości i efektywności.

Nie zawsze również oddziaływanie mechanizmu rynkowego zgodne jest z tradycją i przyjętymi w społeczeństwie normami etycznymi. Dotyczy to szczególnie społeczeństw ukształtowanych w etyce chrześcijańskiej. Etyka ta zawiera bowiem istotny postulat solidaryzmu społecznego i wymaga od każdego człowieka troski o innych, a od społeczeństwa i władz państwowych troski o ubogich.

Te zalecenia etyczne były przez stulecia realizowane indywidualnie (jałmużny) bądź przez instytucje pozarządowe (kościół, organizacje religijne itp.). Już jednak w roku 1601 parlament angielski uchwalił ustawę, tzw. *Poor Law Act*, uzupełnioną w 1834 roku przez poprawkę do ustawy o pomocy ubogim (*The Poor Law Amendment Act*). Ustawy te miały, co prawda, na celu głównie przeciwdziałanie włóczęgostwu, czyli zapewnienie spokoju społecznego (jak powiedzieliby marksiści) w interesie klas posiadających. Niemniej zapoczątkowały one państwową opiekę nad ludźmi starymi i chorymi⁵. Dzisiaj z działań na tym polu władza żadnego państwa zrezygnować nie może.

W istocie rzeczy również „ojcowie” liberalizmu nie kwestionowali przedstawionych wyżej pierwotnych i podstawowych funkcji państwa jako organizacji narodu (społeczeństwa). Tym samym ich postulat eliminacji władz publicznych z oddziaływania na gospodarkę nie mógł mieć charakteru absolutnego. Tym bardziej nie może mieć takiego charakteru w świecie współczesnym. Spór idzie zatem nie o to, czy państwo ma oddziaływać na gospodarkę czy nie, lecz o zakres, intensywność i sposoby tego oddziaływania. Polityka w ogóle, a tym samym polityka gospodarcza, jeśli ma być skuteczna, powinna odpowiadać potrzebom i możliwościom. Wszelki dogmatyzm należy uznać za co najmniej nieefektywny.

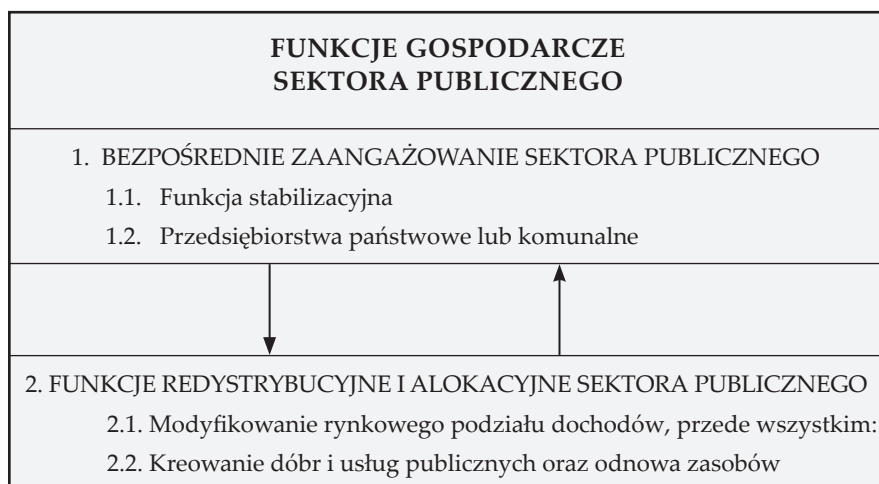
⁵ R. Milewski (red.), *Elementarne...*, s. 311.

3. FUNKCJE POLITYKI GOSPODARCZEJ

Literatura przedmiotu, a także i praktyka ukształtowana od dziesięcioleci, wyznaczają następujące podstawowe funkcje polityki gospodarczej:

- funkcję stabilizacyjną,
- funkcję redystrybucyjną,
- funkcję alokacyjną⁶.

Graficzną ilustrację tych funkcji i współzależności między nimi przedstawia rys. 2.



Rys. 2. Zakres funkcji gospodarczych sektora publicznego

Źródło: H. Ćwikliński (red.), *Polityka...*, s. 25.

Funkcje te wyróżniono na podstawie założenia, że istnieją dwie podstawowe płaszczyzny analizy wszystkich kwestii będących przedmiotem polityki gospodarczej:

a) problemy oddziaływania sektora publicznego (tzn. państwa, władz regionalnych i samorządów lokalnych) na tworzenie takiego ładu rynkowego, który będzie gwarantował stabilny rozwój gospodarczy, umożliwiając długookresowy wzrost dochodów zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i zbiorowym;

⁶ H. Ćwikliński (red.), *Polityka...*, s. 24 nn.

b) zagadnienia związane z udziałem sektora publicznego w podziale tych dochodów, które na mocy prawa są traktowane jako wspólne i przeznaczone na finansowanie takich powinności tego sektora, jak np. zapewnienie obrony narodowej, zapobieganie degradacji środowiska naturalnego, ochrona zdrowia, oświata, zapobieganie przestępczości itd.⁷ Kwestie wymienione w punkcie a) składają się na pojęcie funkcji stabilizacyjnej polityki gospodarczej, natomiast zagadnienia opisane w punkcie b) wiążą się z funkcjami redystrybucyjną i alokacyjną tej polityki⁸.

Autorzy powyższych stwierdzeń wyrażają opinię, że bezpośredni udział sektora publicznego w wytwarzaniu dochodów w przedsiębiorstwach państwowych i komunalnych nie mieści się w powyższej klasyfikacji. Stwierdzając jednak, że przedsiębiorstwa takie występują w każdym systemie gospodarczym, nie można zatem ich ignorować, umieszczają ich funkcjonowanie w pozycji: bezpośrednio zaangażowanie sektora publicznego, niejako obok funkcji stabilizacyjnej.

Nie kwestionując tezy, że „bezpośredni udział sektora publicznego w wytwarzaniu dochodów w przedsiębiorstwach państwowych i komunalnych może występować w systemie gospodarczym w ograniczonym zakresie, pod warunkiem, że nie stanowi zagrożenia dla efektywności makroekonomicznej” – nie zakłóca warunków konkurencji, stwierdzić należy, że występowanie to i jego zakres stanowi efekt wyboru polityki gospodarczej. Zaangażowanie państwa w tym względzie jest nie tylko działaniem stabilizującym dany sektor gospodarki, lecz także wyborem kierunku alokacji środków publicznych i elementem dystrybucji tych środków. Mieści się zatem w działaniach podejmowanych w ramach wszystkich wymienionych wyżej funkcji polityki gospodarczej.

Za istotę funkcji stabilizacyjnej polityki gospodarczej przyjmuje się, jak wspomniano, zapewnienie ładu ekonomicznego, który będzie gwarantował efektywne funkcjonowanie systemu gospodarczego, a w szczególności długookresowy wzrost dochodów indywidualnych i zbiorowych⁹. Oznacza to, że oczekuje się od tej funkcji państwa:

⁷ Tamże, s. 24.

⁸ Tamże.

⁹ Tamże, s. 29 i 30.

- ograniczania niepewności towarzyszącej działaniom gospodarczym,
- ułatwień w zapewnieniu gospodarce uzyskania i utrzymania konkurencyjności,
- zapewnienia ochrony kumulowanego majątku.

W wymiarze czysto ekonomicznym przyjmuje się, że państwo w ramach realizacji funkcji stabilizacyjnej dokonuje korekty „werdyktów” rynku, w celu stabilizacji koniunktury, dokonując odpowiednich zabiegów regulacyjnych wobec podmiotów gospodarczych. Takie podejście funkcji stabilizacyjnej budzi wśród ekonomistów kontrowersje i stanowi przedmiot polemik. Istnieje bowiem pogląd, że tego właśnie państwo robić nie potrafi, a już na pewno nie jest w stanie zastąpić „praw rynku”.

Pogląd na stabilizacyjną funkcję polityki gospodarczej jest osiłą sporów o rolę państwa w gospodarce. Nie zajmując w tej kwestii jednoznacznego stanowiska, wypada wskazać na pewne aspekty funkcji stabilizacyjnej państwa, które można uznać za bezdyskusyjne, a które w ferworze polemiki często znikają z pola widzenia. Chodzi mianowicie o stabilizującą rolę tradycyjnych funkcji państwa, zwłaszcza bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości. Przykład znaczenia tych funkcji zawiera tab. 1.

Tab. 1. Liczba dni potrzebnych do wyegzekwowania długu

| Najmniej dni | | Najwięcej dni | |
|------------------|----|----------------------|------|
| Tunezja | 7 | Bośnia i Hercegowina | 630 |
| Holandia | 39 | Włochy | 645 |
| Nowa Zelandia | 50 | Liban | 721 |
| Sigapur | 50 | Nigeria | 730 |
| Botswana | 56 | Angola | 865 |
| Japonia | 60 | Etiopia | 895 |
| Armenia | 65 | Polska | 1000 |
| Nikaragua | 65 | Słowenia | 1003 |
| Litwa | 74 | Serbia i Czarnogóra | 1028 |
| Korea Południowa | 75 | Gwatemala | 1460 |

Źródło: „Wprost” z 19.10.2004.

Z danych zawartych w tab. 1 wynika, że polski system prawny zapewnia wyegzekwowanie długu wobec kontrahenta w ciągu 1000 dni, tj. w ok. 2,5 roku. Nie trudno obliczyć, jaki ten stan rzeczy wywiera wpływ na sprawność obrotu gospodarczego, strategię przedsiębiorstw czy wręcz szybkość obiegu pieniądza, który, jak wiadomo, oddziałuje na jego ilość w obiegu, a w końcowym efekcie na stopę inflacji.

Wydaje się zatem uzasadniony postulat, by problemy stabilizacyjne funkcji państwa nie były ograniczane do regulacji czysto ekonomicznych, lecz były rozpatrywane w kontekście ogólnych zadań państwa. Tylko ten podmiot może bowiem efektywnie wpłynąć na tzw. koszty transakcji, które odgrywają istotną rolę w kształtowaniu konkurencyjności gospodarki.

W stosunku do funkcji redystrybucyjnej i alokacyjnej wyróżnia się dwie podstawowe płaszczyzny:

- korygowanie naturalnego, tj. rynkowego, podziału wytworzonych w systemie dochodów,
- kreowania dóbr i usług publicznych oraz odnowę zasobów ogólnodostępnych¹⁰.

Wspomniana korekta rynkowego podziału wytworzonych dóbr stanowi realizację założenia, że polityka to działanie na rzecz dobra wspólnego, o ile dotyczy ona dóbr publicznych. Dobra publiczne odróżnia od dóbr prywatnych to, że ich użytkowanie przez jedną osobę nie oznacza, że równocześnie nie mogą być użytkowane przez innych ludzi¹¹. Występuje tu tzw. zasada niewyłączności – niemożność odjęcia danej jednostki od szans na korzystanie z dóbr publicznych. Jednocześnie cechą charakterystyczną tych dóbr jest to, że nie nadają się do prywatnego wytwarzania¹². Na pierwszym miejscu na liście dóbr publicznych należy umieścić te, które są użytkiwane w ramach „tradycyjnych” funkcji państwa, czyli:

- obronę narodową,
- bezpieczeństwo publiczne,
- wymiar sprawiedliwości.

¹⁰ Tamże, s. 26.

¹¹ A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 1990, s. 42.

¹² H. Ćwikliński (red.), *Polityka...*, s. 26.

Zapewnienie odpowiedniego poziomu tych dóbr stanowi po prostu warunek skuteczności każdej polityki gospodarczej, zresztą polityki w ogóle. Jednocześnie nie istnieje dla wytwarzania tych dóbr alternatywa podmiotowa w stosunku do państwa. Żaden inny podmiot tego zadania podjąć się nie może. Świadomość tego stanu rzeczy, niestety, nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w praktyce realizacji funkcji alokacyjnej i redystrybucyjnej.

W świecie współczesnym państwo jest obciążone również zadaniem kreowania takich dóbr publicznych, jak:

- oświata i nauka;
- ochrona środowiska;
- ochrona zdrowia;
- opieka społeczna;
- zapewnienie przesyłu: dóbr i osób, energii, informacji i wody,

czyli kształtowanie infrastruktury społecznej i technicznej. W przypadku tych dóbr istnieje pewien margines swobody, co do podziału zadań między państwo (czynnik publiczny) a sektor prywatny wraz z węższym lub szerszym zastosowaniem praw rynku. Niemniej w ostatecznym efekcie za poziom tych dóbr odpowiada w świadomości społecznej państwo.

Z powyższego katalogu funkcji polityki gospodarczej wynika konieczność „dezagregacji” jej celu ogólnego, tj. zapewnienia efektywności makroekonomicznej. Tym bardziej, że ten cel ogólny jest w dzisiejszym świecie osiągalny tylko przez realizację różnych celów w sferach życia społecznego, innych niż gospodarowanie *sensu stricto*. Próbę takiej „dezagregacji” zawiera tab. 2. Wydaje się celowe dodanie do zawartych tam sformułowań pewnego komentarza.

Suwerenność wymieniona na pierwszym miejscu wśród tzw. celów generalnych jest takim celem, ale... dla narodów, które jej nie mają. Brak suwerenności oznacza jednocześnie brak państwa, a tym samym i brak możliwości prowadzenia polityki gospodarczej. Z kolei uznanie za cel pierwszoplanowy utrzymanie posiadanej już suwerenności nie jest już dzisiaj absolutnie bezdyskusyjne. W erze globalizacji i integracji wśród państw suwerennych obserwujemy raczej powolny, ale jednak proces dobrowolnego ograniczania swej suwerenności. Oczywiście odbywa się to suwerennie, czyli na podstawie własnej decyzji danego państwa, ale prowadzi jednak

do ograniczeń w tej mierze. Każda ratyfikacja konwencji międzynarodowych takie ograniczenie przecież stanowi. Ma to miejsce także w sferze gospodarki, gdzie zobowiązujemy się np. do przestrzegania określonych norm zanieczyszczania środowiska, zmniejszenia procedur. Jeszcze wyraźniej widać to zjawisko w krajach wybierających członkostwo w jakimś ugrupowaniu integracyjnym. W przypadku państw-członków Unii Europejskiej znaczna część decyzji z zakresu polityki gospodarczej podejmowana jest przez organy tej integracji. Suwerenność państwowa nabiera zatem nieco innego niż tradycyjne oblicza.

Tab. 2. Cele polityki gospodarczej

| | | | |
|------|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cele | Generalne | <ul style="list-style-type: none"> • suwerenność narodowa • sprawiedliwość • postęp społeczny • prawa człowieka | |
| | Ustrojowo-systemowe i polityczne | <ul style="list-style-type: none"> • umacnianie istniejącego ustroju społeczno-gospodarczego, zapewnianie jego ewolucji | |
| | Ekonomiczne | <ul style="list-style-type: none"> • pomnażanie bogactwa kraju • powiększanie dobrobytu | <ul style="list-style-type: none"> • efektywne wykorzystanie zasobów, wzrost gospodarczy • przemiany strukturalne • wzrost przedsiębiorczości • równowaga gospodarcza • wzrost udziału w międzynarodowym podziale pracy |
| | Społeczne | <ul style="list-style-type: none"> • sprawiedliwy podział dochodu • gwarancja zatrudnienia (pełne zatrudnienie) • wyrównane szanse awansu • dostęp do dóbr kulturalnych i oświaty • zapewnienie ochrony zdrowia • zabezpieczenie społeczne | |
| | Ekologiczne | <ul style="list-style-type: none"> • ochrona środowiska naturalnego • rekultywacja | |
| | Obronno-militarne | <ul style="list-style-type: none"> • powiększanie potencjału gałęzi o znaczeniu obronnym • zapewnienie niezbędnych rezerw mocy produkcyjnych i środków produkcji | |

Źródło: B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza...*, s. 74.

Z kolei takie cele, jak: sprawiedliwość, postęp społeczny, sprawiedliwy podział dochodu, nie są jednoznaczne. W każdym przypadku muszą być precyzowane, co odbywa się na ogół przy uwzględnieniu tradycji i obyczaju (przynajmniej w społeczeństwach wolnych) i również podlega weryfikacji przez otoczenie międzynarodowe.

Realizm ekonomiczny nie pozwala również jednoznacznie uznać za cel polityki gospodarczej pełnego zatrudnienia. Absolutyzowanie tego celu prowadzi raczej do zaostżenia się naturalnego zderzenia postulatów sprawiedliwości z postulatem efektywności i może prowadzić do trudności w zwiększaniu efektywności makroekonomicznej.

Przedstawionej liście celów polityki gospodarczej odpowiada zawarta w tab. 3 lista jej uwarunkowań.

Tab. 3. Główne uwarunkowania polityki ekonomicznej

| Uwarunkowania | |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ustrojowo-systemowe | <ul style="list-style-type: none"> • ustroj polityczno-społeczny • struktury państwowo-administracyjne i społeczne • rozwiązania instytucjonalno-systemowe w gospodarce |
| Zewnętrzne | <ul style="list-style-type: none"> • międzynarodowa sytuacja polityczna, stosunki z sąsiadami, • przynależność do międzynarodowych ugrupowań politycznych, militarnych, gospodarczych, • międzynarodowa sytuacja gospodarcza, • warunki wymiany (<i>terms of trade</i>) |
| Wewnętrzne | <ul style="list-style-type: none"> • stan i struktura zasobów: przyrodniczych, majątkowych, ludzkich • zagospodarowanie przestrzenne kraju i regionów, Wewnętrzna sytuacja polityczna, • stosunki narodowościowe, • stosunek społeczeństwa do władzy, • skład sił politycznych w kraju |

Źródło: B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza...*, s. 64.

Obszerność obu list wskazuje, jak wielkie znaczenie dla powodzenia polityki gospodarczej ma wybór właściwej, z punktu widzenia celu generalnego, hierarchii celów oraz trafne odczytanie znaczenia uwarunkowań. W tym stanie rzeczy o powodzeniu w polityce gospodarczej w znacznym stopniu decyduje też kon-

sekwentne respektowanie zasad spójności przy kształtowaniu jej podmiotów oraz wyborze i konstrukcji instrumentów.

Dla uproszczenia rozważań, niezbędnego ze względu na możliwości autora, wydaje się celowe sprowadzenie analizy celów polityki gospodarczej do takich zagadnień, jak: wzrost gospodarczy i rozwój społeczno-gospodarczy.

WNIOSKI

Na zakończenie przytoczmy za Andrzejem Wojtyną cechy ekonomicznej roli nowoczesnego państwa, które:

- stara się w sposób optymalny koordynować funkcje (cele krótko- i długookresowe, makro- i mikroekonomiczne oraz wewnętrzne i zewnętrzne);
- zdolne jest do metainterwencji, polegającej na narzuceniu sobie ograniczeń co do zakresu oddziaływania na gospodarkę, zwłaszcza, jeśli okaże się, że przestało ono już być efektywne (nawet jeśli w przeszłości charakteryzowało się znaczną skutecznością);
- nie podporządkowuje polityki ekonomicznej doraźnym celom politycznym, związanym np. z cyklem wyborczym;
- jest w stanie oprzeć się grupom, naciskowi przy formułowaniu i realizacji celów ekonomicznych (zwłaszcza w sferze podziału dochodów publicznych);
- nie traktuje funkcji opiekuńczych jako jedynej i najbardziej racjonalnej metody dynamizowania gospodarki (choć dodajmy, funkcje te nie mogą zniechęcać do pracy);
- potrafi stworzyć warunki, w których wydatki publiczne wspierają sektor prywatny, a nie konkurują z nim;
- przywiązuje duże znaczenie do wiarygodności prowadzonej polityki i roli oczekiwań podmiotów gospodarczych;
- unika decyzji dyskrejonalnych na rzecz możliwie przejrzystych reguł polityki gospodarczej;
- wykorzystuje w sposób pragmatyczny wyniki badań ekonomicznych, niezależnie od ideologicznych preferencji rządzącej partii¹³.

¹³ A. Wojtyna, *Rola państwa we współczesnej ekonomii*, Studia i Materiały Instytut Nauk Ekonomicznych PAN nr 40, Warszawa 1991, s. 31 i 32. cyt. za: H. Ćwikliński (red.) *Polityka...*, s. 34.

Można przyjąć, że polityka gospodarcza zawierająca przedstawione wyżej właściwości respektuje w pełni zasady: kompleksowości i samoograniczenia, spójności i taniości. Tym samym stwarza istotne przesłanki dla założenia, że osiągnie swój cel generalny – zapewni efektywność makroekonomiczną gospodarki i podstawy długofalowego rozwoju narodu i państwa. Rzecz tylko w tym, aby wspomniane cechy osiągnąć w praktyce. Rzeczywistość, jak i bieg dziejów, wskazują, że nie jest to łatwe.

STRESZCZENIE

Polityka gospodarcza to oddziaływanie władz publicznych na gospodarkę narodową (system gospodarczy). Jej podstawowym zadaniem jest zapewnienie procesom gospodarowania tzw. efektywności makroekonomicznej. Podmiotem polityki gospodarczej jest państwo rozumiane jako ogół władz publicznych i system ubezpieczeń społecznych. Państwo, poza podstawowymi funkcjami – obrona narodowa, bezpieczeństwo wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości – realizuje funkcję stabilizacyjną, redystrybucyjną i alokacyjną. W dobie obecnej cele realizowane w ramach tych funkcji wykraczają poza sferę gospodarczą. Ze względu na globalizację konieczne jest przewartościowanie niektórych z nich.

SUMMARY

Economic policy is the influence of public authorities on the national economy (economic system). Its basic task is to ensure the management processes of the so-called macroeconomic effectiveness. The subject of economic policy is the state seen as a whole public authorities and social security system. The state, apart from basic functions such as national defence, internal security and justice system, performs the stabilization, redistribution and allocation functions. At present, the objectives pursued by these functions go beyond the economic sphere. Due to globalisation, it is necessary to re-evaluate some of them.

BIBLIOGRAFIA

- Ćwikliński H. (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000.
- Milewski P. (red.), *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018, wyd. 3.
- Wojtyna A., *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1990.

MIRON KŁUSAK

WYMÓG ROZWOJU PRZY OGRANICZONYCH ZASOBACH

Słowa kluczowe

rozwój, środowisko, zasoby

Keywords

development, environment, resources

...należy podchodzić z nieufnością do wszelkiego rodzaju determinizmu ekonomicznego (...). Historia podziału bogactw jest zawsze historią na wskroś polityczną i nie może być sprowadzana do mechanizmów czysto ekonomicznych (...). Historia nierówności zależy od wyobrażeń uczestników życia gospodarczego, politycznego i społecznego na temat tego, co jest sprawiedliwe, a co nie, od stosunku sił między nimi, wreszcie od zbiorowych decyzji, które z tego wynikają; jest ona tym, czym ją uczynią wszystkie strony zainteresowane¹.

Thomas Piketty

WSTĘP

Rozwój jest koniecznością. Widać to na poziomie jednostki, rodziny, narodu i w wymiarze transnarodowym. Wszystko rozwija się przez zmianę – żeby przetrwać trzeba się dostosować. Bardzo

¹ T. Piketty, *W stronę pogodzenia ekonomii z naukami społecznymi. Lekcja kapitału w XXI wieku*, s. 612, [w:] *Piketty i co dalej. Plan dla ekonomii i nierówności*, Heather Boushey, J. Bradford, Marshall Steinbaum (red. nauk.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018.

dużo zależy od poziomu kompetencji elit oraz regulacji ustrojowych. Ustrój zawsze jest najważniejszy. Państwo źle zarządzane marnuje wysiłki narodu. W państwie źle zarządzanym ludzie nie podnoszą się z biedy. Zawłaszczanie państwa przez polityczne elity, centralizacja i ręczne sterowanie uruchamiają mechanizm entropii. Wszystko coraz bardziej musi schodzić do poziomu interesów politycznych decydentów, a upolitycznianie kolejnych dziedzin życia powodować będzie staczanie się w kierunku kryzysu i chaosu. Można by sobie życzyć, żeby władza miała jakiś intelektualny i moralny kompas, który pozwalałby nie mylić kierunków i unikać wykolejenia. Żeby to nie było tylko pobożnym życzeniem, to ta władza musi być starannie wybierana i żeby mogła ponosić odpowiedzialność, musi być kompetentna. W tym miejscu wyraźnie widać jak wiele zależy od poziomu świadomości obywatelskiej społeczeństwa, wyborców.

Thomas Piketty słusznie zauważa, że „jeśli demokracja ma któregoś dnia odzyskać kontrolę nad kapitalizmem, to musimy najpierw zrozumieć, że konkretne instytucje, w jakich ucieleśniają się demokracja i kapitalizm, mogą być wciąż wynajdywane na nowo”².

Należy iść z duchem czasu, ale nikt nie wie dokładnie, w którą stronę ten duch się kieruje. Nikt dokładnie nie zna ani celu, ani drogi do tego celu. Może chodzi tylko o ten dobrostan, który może będzie wystarczający; wielu mówi o szczęściu, że od losu się należy, ale jest to kolejne nieporozumienie, bo nikt dokładnie nie wie, o co chodzi z tym szczęściem. Nie może się należeć, bo nie może być gwarancji jakiegoś stanu, zawsze jest co najwyżej szansa. Los nigdy nie gwarantuje sukcesu. Często można się spotkać z poglądem, że Amerykanie w *Deklaracji Niepodległości* zapisali sobie prawo do szczęścia, co jest prawdą, tylko ma tu miejsce mijanka z jednym, ale bardzo ważnym słowem; otóż ci Amerykanie przecież wiedzieli, że nie można żądać prawa do szczęścia, wiedzieli to już od zawsze. Natomiast wiedzieli, że ważne, nadzwyczaj ważne jest dążenie do szczęścia, gdzie pojawia się odpowiedzialność i ryzyko; pojawia się jedynie szansa na coś, co nie da się zdefiniować, bo jest nadzwyczaj ulotne i ogromnie pożądane.

² Tamże, s. 631.

Uczeni w naukach społecznych, tak jak i Piketty, domagają się nieustannego rozeznawania modeli ludzkich działań i zachowań i ich implikacji do rzeczywistości realnej. Takie podejście wymusza myślenie systemowe i prowadzenie badań zarówno w ramach wąskich specjalizacji, jak i ujęć systemowych w całym obszarze nauk społecznych.

W przeszłości o podziałach i nierównościach los decydował nie przy pomocy pokojowych kompromisów czy wyborów. Przyspieszenia i ruch w społecznych strukturach i hierarchiach powodowały wojny, rewolucje i różnego rodzaju tumulty. Również kryzysy finansowe. Może się to zdarzyć również w przyszłości i to na nieporównywalnie większą skalę, dlatego należy szczególnie starannie oswajać i rozbrajać konflikty, unikając budowania sprzyjających im warunków. Nikt dokładnie nie wie, jak to zrobić. Przewidywanie jest bardzo trudne, zwłaszcza kiedy dotyczy przyszłości. Porządek wolnościowy pokazuje drogę, ale jest ona nie łatwa i potrzebuje ogromnej masy zdolności do ponoszenia odpowiedzialności. Pokazuje, że konstruowanie trwałych struktur wymaga opierania ich o wartości, i w tym miejscu jest wiele niejasności i jeszcze więcej trudności. Trudności właśnie z odpowiedzialnością i sprawiedliwością. Jasność jest właściwie w sprawie sprawiedliwości, bo już Kant pokazał, że do tego jest potrzebne społeczeństwo obywatelskie, w którym wolność jest szansą na sprawiedliwość. Tylko szansą. Ten, kto dokonuje wyboru i ma zdolność do ponoszenia odpowiedzialności, ma zdolność honorową, bo za siebie płaci i po sobie sprząta, nie oszukuje i wszystko dookoła niego jest tak proste, że nie potrzeba do tego nawet dekalogu.

Demokracja współgra z kapitalizmem, ale wymaga to ciągłego budowania na nowo zdolności do zmiany i w związku z tym nowych idei, nowych pomysłów³.

Piketty proponuje spójną i kompleksową teorię nierówności, łączącą wzrost gospodarczy, podział dochodu na dochód z kapitału i dochód w pracy, a także podział bogactwa między ludzi. Wszystko w jednym modelu⁴.

³ Tamże, s. 630–631.

⁴ P. Krugman, *Dlaczego żyjemy w nowej epoce pozłacanej*, s. 86, [w:] *Piketty i co dalej...*, s. 79–91.

Zauważa również, że większe nierówności w obszarze dochodu z kapitału odpowiadają za około jedną trzecią ogólnego wzrostu nierówności w Stanach Zjednoczonych. Równocześnie wśród najbogatszych wzrosły dochody z pracy. Zmienia swoim udziałem narrację w sprawie teorii nierówności, pokazuje możliwości reagowania, ale równocześnie zauważyć należy, że wszelkie pomysły różnego rodzaju podatków mniej lub bardziej progresywnych od kapitału i opodatkowania spadków nie będą powodować zmian w dynamice zaangażowania kapitału w gospodarce, a ci najwięksi zawsze znajdą sposoby, żeby móc, w zależności od własnych interesów czy zapartywań, angażować się bardziej lub mniej. I nie zmuszą ich do tego ani sankcje, ani egzaltowane wzniosłości. Praktycznie, ci najsilniejsi robią, co chcą i nie dają się skontrolować. Przyciśnięci, zawsze mogą zredukować swoją aktywność, a to już nie jest nikomu potrzebne.

Pamiętać należy o tym, że wszelkie tumulty i rewolucje z powodu niesprawiedliwości miały swoich przegranych i ofiary, i wszelkie regulacje na drodze siły prowadziły do nieszczęść.

Gniew choćby o krzywdę
Czyni głos szorstkim. Ach, my
Pragnący przygotować glebę pod życzliwość
Nie byliśmy sami do niej zdolni⁵.

Herbert Marcuse zauważa, że „nikt nigdy nie przejmował się ofiarami historii”⁶.

Ralf Dahrendorf: „Świat realny to taki, w którym istnieje zawsze kilka opcji, w którym istnieje konflikt i zachodzą zmiany. W istocie konflikt i zmiana to nasza wolność; bez nich wolność jest niemożliwa”⁷.

Karl Popper: „Nie wolno zdawać się na innych. Trzeba samemu odpowiadać za swój los. Trzeba zdobyć się na odwagę. Jediną drogą jest społeczeństwo otwarte”⁸.

⁵ P. Frazee, *Cztery przyszłości. Wizje świata po kapitalizmie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018, s. 125.

⁶ Tamże, s. 125.

⁷ R. Dahrendorf, *Konflikt społeczny. Esej o polityce wolności*, Czytelnik, Warszawa 1993, s. 143.

⁸ K. Popper, *Spółeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, Warszawa 1987, s. 144.

Ciągle rośnie klasa ludzi, którzy żyją z inwestowania w kapitał. Niczego nie tworzą, a przyczyniają się do powstawania baniek spekulacyjnych, które powodują sytuacje kryzysowe. Wiele pisze o tym David Stockman w swojej *Wielkiej deformacji*⁹. Konieczne są w tym względzie zdecydowane działania, których priorytety muszą być zdefiniowane w polityce.

Porządkowanie i rozumienie rzeczywistości realnej potrzebuje teorii; bez teorii nie jest to możliwe, a tylko mechanistyczne ujęcie politycznych zachowań jest nieadekwatne. W dziejach teorii – tak, jak w ogóle w dziejach kultury – toczy się walka o przetrwanie, i jeśli to możliwe – odradzanie się. Modele teoretyczne pojawiają się i odchodzą, znikają, zużywają się, co skutkuje nieustannymi zmianami paradygmatów¹⁰. Tak czy owak, nauka i teoria ciągle nie nadążają za rzeczywistością; ontologia, odnosząca się jako teoria właśnie do rzeczywistości, w słowniku języka polskiego znajduje tyle samo miejsca na objaśnienie, co słowo „onuca”.

W wolnym, demokratycznym społeczeństwie ludzie potrzebują równych szans w dostępie do zasobów i uprawnień. Dokonując wyborów i ponosząc za nie odpowiedzialność, stają się społecznie użyteczni. Tak uważa John Rawls¹¹.

„Istnieją wspólne potrzeby, które mogą być zaspokojone tylko na drodze zbiorowego działania, w związku z tym bez ograniczania wolności jednostki”¹². Realizowanie tego prostego wymogu jest zadaniem o najwyższym stopniu trudności.

Wszystkiego będzie coraz mniej, i do tego trzeba będzie się dostosować. Zachwianie równowagi w środowisku naturalnym skutkować będzie zmianami klimatu i narastającym skażeniem środowiska. W krajach biednych narastać będzie zagrożenie przyro-

⁹ D. Stockman, *Wielka deformacja, czyli jak skorumpowano amerykański kapitalizm?* Fijorr Publishing, Warszawa 2014.

¹⁰ K. von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 309.

¹¹ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 14. J. Rawls (1921–2002), amerykański filozof zajmujący się filozofią polityki i etyką, związany z Massachusetts Instytut of Technology oraz uniwersytetami w Princeton, Cornell i Harvard.

¹² F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 255.

stem demograficznym, przy coraz bardziej ograniczonych zasobach. Źle zarządzane, ustrojowo rozchwiane i niedojrzałe, z niekompetentnymi i skorumpowanymi elitami będą marnować wysiłki narodu i nie będą w stanie podnieść się z biedy. Elity pasożytujące na wysiłkach i dokonaniach narodu marnować będą jego dorobek. Narastać będą nierówności i konflikty. Część społeczeństwa zdesperowana z powodu wojen i biedy oraz degradacji środowiska naturalnego będzie orientować się na emigrację w kierunku krajów bogatych i stabilnych, nie widząc perspektyw we własnym kraju. Szczególnie Europa znalazła się w krytycznej sytuacji z powodu masowej imigracji z krajów biednych milionów ludzi kulturowo obcych i nieprzydatnych, którzy chcą żyć na swoich warunkach według swoich reguł, ale na koszt i odpowiedzialność bogatej i stabilnej Europy. Masowo aplikują do społecznej pomocy, natomiast nie przejawiają chęci, żeby pojawić się na rynku pracy; nie mają kwalifikacji. Europa, ryglując się poprawnościami i racjami godnościowymi, ryzykuje pogrążenie się w chaosie i konfliktach, ponieważ nie będzie w stanie integrować kulturowo obcych i potencjalnie wrogich mas uchodźców nieprzydatnych na rynku pracy i niezdolnych do ponoszenia odpowiedzialności za swój los. Przyjezdni chcą natychmiast tych samych praw i dostępu do zasobów i uprawnień jak tubylcy, którzy pokoleniami pracowali na osiągnięty poziom dobrobytu i stabilności. W miarę jak wzrasta ich liczebność i poczucie siły, coraz bardziej zaczynają tego wszystkiego żądać w imię racji równościowych i godnościowych głoszonych przez Europejczyków.

Turbulencje klimatyczne i skażenie środowiska oraz narastający deficyt zasobów naturalnych wymagają regulacji transnarodowych. Wymaga to odpowiednich instytucji oraz regulacji, których wdrażanie zależeć będzie od zdolności ustrojowych poszczególnych państw czy regionów. Uwarunkowania ustrojowe, to warunek najważniejszy, bo limituje zdolność do efektywności w zakresie stanowienia i egzekucji reguł. Wielkie instytucje, jak ONZ, mogą inicjować regulacje w skali globalnej, jednak efektywność w realizowaniu zaleceń zależeć będzie od zdolności poszczególnych podmiotów, których regulacje będą dotyczyć.

Wprawdzie klimat na Ziemi zależy głównie od położenia naszego układu słonecznego w stosunku do jądra galaktyki i tego nie da

się pominąć, jednak w praktyce ludzie muszą zrobić wszystko, żeby zredukować koszty eksploatacji zasobów zarówno na poziomie globalnym, jak i lokalnym. Konieczne jest dążenie do redukcji kosztów wszędzie tam, gdzie jest to możliwe. Pojedynczy obywatel, rodzina czy społeczność lokalna mają duże możliwości w tym względzie. Budownictwo może orientować się na energooszczędność. Budownictwo jednorodzinne może orientować się na dom pasywny. Można wiele zrobić w zakresie ochrony środowiska i redukcji zanieczyszczeń. Przemysł i gospodarka odpadami orientować się mogą na nowoczesne technologie sprzyjające środowisku naturalnemu.

Wszystko w tym obszarze problemowym gwałtownie się tasuje i zmienia – zagrożenia narastają i pojawiają się coraz to nowe, a degradacja środowiska narasta gwałtownie i będzie coraz trudniejsza do odwrócenia.

Ciągle trwa dyskusja na temat modeli ludzkich działań i zachowań, poszukiwań nowych idei oraz obserwacji, na ile przekładają się na różne rodzaje aktywności w rzeczywistości realnej. Dynamika i rozległość problemowa wymaga w tym niełatwym temacie podejścia holistycznego i zastosowania metod systemowych oraz systemowego myślenia w naukach społecznych. Wdzięczne zastosowanie mogą znaleźć teorie chaosu, konfliktu i teoria gier. Progiem, który ciągle będzie musiał być pokonywany na drodze rozwoju i przemian, to interesy różnych podmiotów, które będą musiały się dostosować do koniecznych uregulowań.

Nie jest specjalnie trudno, nawet w niewielkim artykule, wskazać zagrożenia od strony polityki, środowiska, klimatu i zagrożenia chaosem, natomiast nikt nie wie dokładnie, jak reagować, bo wszystko nawzajem się warunkuje i wymaga starannej diagnozy, a potem realizacji tego, co okaże się konieczne w warunkach deficytu nowych idei i gwałtownego spadku zaufania do politycznych elit. W teorii polityki wyraźnie widać, że w ostatecznym rozrachunku decydujące są interesy. Idee i wartości pozostają na wyżynach narracji towarzyszących zachodzącym zmianom, jednak rzeczywistość realna pokazuje nadrzędność interesów. Wszyscy wiedzą, że na wschód od Kalifornii, na Oceanie Spokojnym pływa wielka hałda śmieci, głównie plastikowych, o powierzchni pięciokrotnie większej niż obszar Polski, ale dokąd nie stwarza bezpośredniego

zagrożenia, to nie ma zdecydowanych reakcji. W Europie wszyscy wiedzą, że pustynnieje Afryka, pustynnieniem zagrożona jest Hiszpania, a tam gdzie jest największa bieda, jest największy przyrost demograficzny i ci ludzie, jak ich przymusi głód i bandytyzm, to ruszą w kierunku Europy i nikt ich nie zatrzyma. Bliski Wschód po Arabskiej Wiośnie i konfliktach plemiennych ciągle jest daleki od stabilizacji, a ludzie uciekają w kierunku Europy.

Prawdopodobnie narastające anomalie i gwałtowność zjawisk przyrodniczych wymusi reakcje. Skala problemu pokazuje, że wymaga on regulacji w skali globalnej. Oznacza to konieczność zdefiniowania diagnozy, zbudowania do tego odpowiednich instytucji, zapewniając im finansowanie oraz skuteczne zarządzanie. Tylko teoretycznie wydaje się to możliwe. Oczywiście należy mieć świadomość, że w jakimś momencie stanie się to konieczne.

ZACHWIANIE PORZĄDKU LIBERALNEGO

Od jesieni 2008 roku, kiedy zaczął się ostatni kryzys, mamy do czynienia z narastającym zagrożeniem demokracji, na skutek nieustającego i postępującego upolitycznienia. W konsekwencji polityczne zawirowania w Europie Południowej, autorytarny zwrot na Węgrzech, w Austrii, Polsce, Rosji i Turcji. Zachód ze swoimi tradycjami i swoim porządkiem zaczyna wpadać w polityczne turbulencje. Narastają napięcia w polityce banków centralnych i nierównowaga w systemach finansowych. W Stanach Zjednoczonych kryzys powoduje wzrost populizmu, powstanie populistycznej Tea Party, paraliż Republikanów, 9 mln rodzin straciło domy, a kolejne miliony musiało spłacać kredyty znacznie przekraczające wartość ich nieruchomości. Amerykanie sprawnie poradzi sobie z kryzysem, osiągając praktycznie pełne zatrudnienie. Winni stworzenia bańki toksycznych kredytów nie zostali ukarani.

Rządy strefy euro nie włączyły się w roku 2008 do ratowania dolara. Spadły dochody podatkowe, wzrosły wydatki socjalne, a inwestorzy przestali ufać obligacjom rządowym. W Europie kryzys uderzył nie tylko w kraje ponad stan zadłużone, jak Grecja czy Włochy, ale także w Irlandię i Hiszpanię, których zadłużenie było mniej

sze. W Niemczech rezultatem wzrostu nastrojów populistycznych jest powstanie AFD, która początkowo była ruchem przeciwko euro, dopiero potem, od roku 2015, obróciła się przeciw uchodźcom. We Włoszech rosną wpływy Ligi Północnej i partii protestu Ruchu Pięciu Gwiazd. W Grecji, Hiszpanii i Portugalii wzrasta znaczenie lewicowych populistów. Na Łotwie ceny mieszkań spadają o połowę, pensje służb cywilnych spadają o ok. 30%, a 10% ludności emigruje.

Narastają turbulencje w strefie euro. W Wielką Brytanię kryzys uderza podobnie jak USA, powodując narastanie nastrojów sprzyjających brexitowi. Kryzysowe tsunami nie omija Rosji, Turcji i Chin. Chaos coraz bardziej pogrąża Ukrainę, której stabilność od czasów rewolucji pomarańczowej w roku 2004 opierała się na zagranicznych kredytach. Teraz Kijów musiał zwrócić się do MFW o pomoc, podnieść podatki i ograniczyć wydatki.

Kryzys także spowodował i przyspieszył autorytarny zwrot w Rosji, którą wstrząsnął spadek cen ropy ze 145 dolarów za baryłkę do 34. Giełda runęła, a banki wpadły w kłopoty¹³.

W Turcji PKB obniżyło się o 15% i o tyle samo wzrosło bezrobocie. Ceny akcji spadły o 54%. Erdogan, naprawiając sytuację gospodarczą, mocno skrzył w kierunku autorytarnym¹⁴.

Na kryzysie zyskały Chiny, naciskając na USA i UE, żeby bardziej zdecydowanie reagowały na kryzys. Kanclerz Merkel, dopiero po chińsko-niemieckich rokowaniach i konsultacjach, zdecydowała się na pozostawienie Grecji w strefie euro. Chiny i USA zagroziły, że w przypadku sprzeciwu nie będą kupować obligacji rządów strefy euro¹⁵.

Oprócz przyczyn związanych z kryzysem istotną rolę w politycznych perturbacjach na scenie globalnej odegrały czynniki kulturowe i geopolityczne. Stany Zjednoczone w coraz większym stopniu zderzają się z ograniczonymi możliwościami decydowania o przesunięciach na geopolitycznej globalnej scenie. Na szczycie w Bukareszcie 2008 to Francja i Niemcy zablokowały Gruzji drogę do NATO, uwzględniając sprzeciw Rosji. To Sarkozy w porozu-

¹³ A. Krzemiński, *Koniec Zachodu, jaki znamy*, „Polityka” z 10–16.04.2019, s. 45–47.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Tamże.

mieniu z Putinem zakończył wojnę rosyjsko-gruzińską. To Sarkozy w tydzień po upadku banku braci Lehman pouczał na forum ONZ prezydenta USA, że świat nie jest już dwubiegunowy, tylko staje się coraz bardziej wielobiegunowy.

Kryzys 2008 miał również niewielki wpływ na załamanie się procesów demokratyzacji po arabskiej wiosnie z 2011 roku, czy na narastający kryzys uchodźczy w roku 2015.

Europa słabo radziła sobie z kryzysem, chyba z powodu braku silnych transnarodowych instytucji pozwalających na efektywne reagowanie na nierównowagę i konflikty. Europejski kapitalizm wygląda na coraz bardziej nadwyreżony z powodu zagrożenia chaosem. Ograniczanie się do zarządzania nieruchawym modelem państwa opiekuńczego, deficyt nowych idei, odejście od budowania kultury konkurencji i ryzyka powodują narastającą im mobilność oraz chaos, który zaostriżył najpierw kryzys, a potem chaotyczny i intensywny, niekontrolowany napływ uchodźców. Do tego dochodzi zagrożenie terroryzmem i napięcia geopolityczne.

Ekspansja globalnego systemu finansowego była projektem transatlantyckim, a europejskie banki, tak jak amerykańskie, chętnie sięgały po możliwości zysku. W latach 2002–2006 Grecja, Finlandia, Szwecja, Belgia, Dania, Wielka Brytania, Francja, Irlandia i Hiszpania zaliczały większy boom na rynku nieruchomości niż Stany Zjednoczone. Jeśli w Europie nie eksplodował kryzys, to dlatego, że po roku 1989 dolar stał się dominującą walutą światową, a Fed praktycznie światowym bankiem centralnym. Kryzys o tyle dotknął Europę, że w ciągu kilku tygodni zmniejszył światowy przepływ pieniądza o 90%. O ile jednak ECB był nieruchawy, to agresywnie działający Fed spowodował, że banki europejskie otrzymały połowę amerykańskiej pomocy finansowej. O spadających społecznych nastrojach zdecydowały konkretne zjawiska, jak: stagnacja płac, narastające nierówności, żywiołowa imigracja, nieufność w stosunku do elit i rządów nakręciły falę nacjonalizmów i populizmów. Ludziom młodym najbardziej odpowiada opiekuńczy model państwa; taka prawdziwa wolność, a nie wolność z odpowiedzialnością. Równocześnie to głównie ludzi młodych niepokoi przesuwane w ich kierunku zadłużenie, ryzyko zapaści systemów emerytalnych, degradacja środowiska i niepewność w sprawie przyszłości, bo powszechna staje się

świadomość, że wszystkiego będzie coraz mniej, a skoro tak, to coraz trudniej spinać się będą zasoby z uprawnieniami.

TERYTORIUM, TERYTORIALNOŚĆ I OBYWATELSKOŚĆ

Każdy jest skądś, dotyczy go jakieś miejsce, z którego jest. Ludzie w najprzeróżniejszy sposób odnoszą się do terytorium. Jedni całe życie zostają w jednym miejscu i całe życie tego miejsca się uczą, o to miejsce dbają. Na swoim terytorium, które ma granice budują swoją suwerenność, swój dobrobyt, swój los. Los osadza ich we mgle i w labiryncie. Nie znają ani celu ani drogi, a życie toczy się od przypadku do przypadku, i muszą się z tego labiryntu wygrzebać i znaleźć drogę w tej mgle. Mało komu się udaje. Warunkiem jest wolność, która nie jest możliwa bez terytorium. Przekonały się o tym narody, które z różnych powodów traciły wolność i w warunkach zależności nie mogły samodzielnie decydować o swoim losie i rozwijać się. Dla rozwoju potrzebna jest wolność, możliwość wyboru w warunkach niezależności. Porządek liberalny pokazuje na znaczenie tych wartości. Europa jest przykładem, jak wielkie były koszty wysiłków, przelanej krwi, uporządkowania terytoriów i granic. Człowiek wolny staje się obywatelem z prawami i obowiązkami, na swoim terytorium, w warunkach porządku stanowionego przez tych, którzy decydują o tych właśnie granicach i porządku w tych granicach. XX wiek pokazał Europie, jak ogromne koszty musiała ponieść w walkach o terytorium. 190 mln ofiar w najkrótszym w historii wieku, liczącym zaledwie 77 lat¹⁶. Jest to ogromna przestroga przed szaleństwami, które mogą się zdarzyć. Terytorialna stabilność, ład i porządek, dobrobyt powodują, że Europa staje się bardzo atrakcyjnym obszarem dla jej geopolitycznego otoczenia. Również

¹⁶ Według periodyzacji (umownego podziału continuum czasowego – na ery, okresy, epoki itp.) stosowanej w pracach historycznych, XX wiek, ze względu na przemiany w różnych dziedzinach życia, rozpoczął się w 1914 lub 1918 roku. Data końcowa dotąd nie została ustalona, ale w coraz liczniejszych opracowaniach uznaje się za nią 1989 lub 1991 rok. Z tego powodu XX wiek jest nazywany „najkrótszym stuleciem”, zob. K. Janicki, *Bolączki periodyzacji*, „Histmag.org”, 2.08.2008.

zdolność reagowania na stan środowiska naturalnego. Ta delikatna i skomplikowana struktura terytorialna jest szczególnie podatna na zagrożenia chaosem, stąd konieczna staranność w budowaniu instytucji i procedur zapewniających zdolność reagowania na nierównowagę i konflikt. Europa nie może sobie pozwolić na eksperymenty, które przydarzyły jej się w XX wieku. Oprócz niezbędnej dla rozwoju równowagi w gospodarce, widać wyraźnie jak ważna jest równowaga demograficzna, stan terytorium i środowiska.

W pojęciu „terytorialności” zawiera się właściwie wszystko, co jest istotne dla stabilności i rozwoju. O dostępności terytorium z zewnątrz muszą decydować ludzie, którzy za to terytorium odpowiadają, bo oni przez pokolenia tę stabilność i dobrobyt budowali i decydowali o granicach, wielokrotnie przelewając krew. To jest ich dom. W tym domu można przyjąć obcych w gości, albo ich zatrudnić, natomiast ten obcy nie może żądać tytułu do zasobów i uprawnień przysługujących właścicielowi. Obcemu, albo biednemu, można pomóc, ale nie może on tego żądać z powodów uzasadnianych wzniosłą frazeologią. Wszędzie tam, gdzie są interesy, a dotyczy to terytorium, musi być porządek. Wrogiem śmiertelnym jest chaos. Jeśli tego się nie respektuje, to konflikt jest pod gwarancją, a konflikt to bandytyzm, rewolucja i wojna, czyli miliony ofiar. Polityka dlatego wymaga staranności i odpowiedzialności, żeby do takich sytuacji nie dochodziło. Zachowując respekt dla wymogu odpowiedzialności, budujemy optymalne szanse dla rozwoju i dbałości o środowisko. Z politologicznego punktu widzenia, również obywatelskiego, racje tego rodzaju wydają się oczywiste.

Aymeric Chauprade i Francois Thual w swoim *Dictionnaire de géopolitique* nie piszą osobno o suwerenności i tożsamości. Piszą obszernie o terytorialności – *territorialité*. Piszą o terytorialności, ponieważ zauważają fundamentalny związek między wolnością, terytorialnością i tożsamością. Do budowania i ochrony tożsamości niezbędne jest terytorium, na którym człowiek wolny jest obywatelem.

« *L'analyse de la territorialité doit enfin se concentrer sur la représentation que le peuples se font du territoire. L'identitaire sacralise le territoire et le territoire sanctuarise l'identité* »¹⁷.

¹⁷ A. Chauprade, F. Thual, *Dictionnaire de géopolitique*, Ellipses, Paris 1998, p. 568.

Ludzie mają tyle przestrzeni i wolności, ile byli w stanie zdobyć, bądź dzięki swojej aktywności, bądź determinacji i woli walki. Na tej przestrzeni trzeba było stanowić granice i porządek sprzyjający rozwojowi i umożliwiający reagowanie na nierównowagę i konflikt. Własne terytorium skłaniało do dbałości o środowisko.

WYMOGI ZIELONEGO PORZĄDKU

28 marca 2019 roku amerykański Kongres głosował nad tzw. Nowym Zielonym Ładem – Green New Deal, jednym z najbardziej kompleksowych i ambitnych pakietów legislacyjnych w najnowszej historii Stanów Zjednoczonych. Projekt ma zapoczątkować nową rewolucję proekologiczną w polityce i gospodarce. Założenia nowej polityki dotyczą nie tylko walki ze skutkami zmian klimatycznych, ale także redukcji nierówności społecznych i ekonomicznych poprzez upowszechnienie zielonej gospodarki, zwłaszcza w tych regionach, które dawniej opierały się na przemyśle wydobywczym. Projekt miał stu autorów i był zwalczany przez związanych z przemysłem wydobywczym lobbystami z partii republikańskiej, którzy zarzucają autorom elitaryzm i sprzyjanie elitom z wielkich aglomeracji Nowego Yorku, Miami czy Los Angeles w Kalifornii. Na temacie zielonej rewolucji karierę zrobiła Alexandria Ocasio-Cortez, wschodząca gwiazda Partii Demokratycznej. W swoim wystąpieniu przed Kongresem udowadniała, że klimatyczne zmiany już teraz wpływają negatywnie na ok. 60% populacji Stanów Zjednoczonych. Okręgiem wyborczym nowej gwiazdy demokratów jest Bronx, gdzie z powodu zanieczyszczenia powietrza odnotowuje się najwyższy wskaźnik zachorowań na astmę wśród dzieci. Kwestia ekologicznej rewolucji w amerykańskiej polityce ciągle zyskuje na znaczeniu. W myśl zielonego projektu amerykańska gospodarka już w roku 2030 miałaby się stać gospodarką bezemisyjną, czyli w 100% opartą na odnawialnych źródłach energii.

Dla osiągnięcia tego celu potrzebna będzie nowa strategia energetyczna i koordynacja w zakresie gospodarki, inwestycji publicznych,

nakładów na badania i rozwój, a nawet na bezpieczeństwo narodowe. Oznacza to również nowy porządek na rynku pracy; również zmiany jego geografii i odejście od inwestowania tylko w Kalifornii czy na Florydzie. Należy pochylić się nad losem ludzi ze Środkowego Zachodu, tracących miejsca pracy w tradycyjnych sektorach gospodarki. Partia Republikańska z rezerwą odnosi się do zielonych pomysłów demokratów, stawiając głównie na nowe technologie, dające szanse na redukcję zagrożeń związanych ze środowiskiem naturalnym¹⁸.

Zanieczyszczone powietrze przyczynia się w Europie do śmierci blisko 800 tys. ludzi. W samej tylko Polsce 58 tys. W skali globu pociąga to za sobą śmierć 8,8 mln ludzi. Używając nowych metod badawczych, naukowcy z Katedry Kardiologii Centrum Medycznego na Uniwersytecie w Moguncji obliczyli, że w roku 2015 zanieczyszczenia powietrza były w Europie przyczyną 790 tys. zgonów w całej Europie. 659 tys. w samej Unii Europejskiej. Spośród zgonów aż 40–80% było spowodowane różnego rodzaju schorzeniami układu krążenia. To przeszło dwa razy więcej niż liczba wszystkich ofiar chorób układu oddechowego razem wziętych. Szczegóły publikuje najnowsze „European Heart Journal”¹⁹. Zanieczyszczone powietrze zabija więcej niż palenie papierosów. Palenie papierosów, zgodnie z danymi Światowej Organizacji Zdrowia, zabija jedynie 7,2 mln ludzi. Palenie można rzucić, skażone powietrze nie da się uniknąć i dotyczy wszystkich. Skażone powietrze powoduje skrócenie życia Europejczyka przeciętnie o ok. 2 lata²⁰. Spośród 790 tys. ofiar w Europie 40% to zgony z powodu choroby niedokrwiennej serca, 8% to udar mózgu, 7% zapalenie płuc, 7% rak płuc, 6% przewlekła obturacyjna choroba płuc²¹. Naukowcy z Moguncji stworzyli modele, które uwzględniają na przykład rozkład substancji chemicznych w atmosferze i ich interakcje z lądem oraz z morzami. Badali zarówno substancje chemiczne emitowane przez człowieka, jak i te wydzielane w wyniku procesów naturalnych. Te dane uzupełniają informacje dotychczasowymi wskaźnikami demograficznymi, gę-

¹⁸ M. Mazzini, *Nowe zielone porządki*, „Tygodnik Przegląd” z 15–22.04.2019, s. 38–39.

¹⁹ W. Moskal, *Złe powietrze bardziej zabija*, „Gazeta Wyborcza” z 14.03.2019, s. 16.

²⁰ Tamże.

²¹ Tamże.

stością zaludnienia, wiekiem, wskaźnikami zachorowalności oraz czynnikami ryzyka poszczególnych chorób. To wszystko zestawili z raportami dotyczącymi zanieczyszczenia powietrza. Szczególnie skupili się na stężeniu PM_{2,5} (pyłów o średnicy nie przekraczającej 2,5 mikrona) oraz na stężeniu ozonu. Zanieczyszczenia powietrza są odpowiedzialne na świecie za 120 ekstra zgonów rocznie na 100 tys. mieszkańców. W Europie jest nawet gorzej – wskaźnik wynosi 133 na 100 tys. mieszkańców. W samej Unii 129 na 100 tys. W poszczególnych krajach, np. w Niemczech, zanieczyszczenia powietrza powodowały 154 dodatkowych zgonów rocznie przypadających na 100 tys. osób i skrócenie średniej długości życia o 2,4 roku. We Włoszech – 136 i 1,9 roku życia, w Wielkiej Brytanii – 98 i 1,5 roku, a we Francji – 105 i 1,6 roku. Najgorzej wygląda sytuacja w Bułgarii, Chorwacji, Rumunii i na Ukrainie – wszędzie tam występuje powyżej 200 dodatkowych zgonów na 100 tys. mieszkańców.

W Polsce zanieczyszczenie powietrza powoduje 150 dodatkowych zgonów na 100 tys. mieszkańców. Przeciętne skrócenie wieku życia wynosi ok. 2,5 roku. Raport niemieckich naukowców podaje, że ogólna liczba zgonów w naszym kraju z powodu chorób układu krążenia to ok. 180 tys. rocznie. Z tego 33 tys. to efekt uboczny zanieczyszczenia powietrza. Z tej liczby 6 tys. umiera z powodu udaru mózgu, a 27 tys. z powodu choroby niedokrwiennej serca. Do tego należy doliczyć inne choroby, np. układu oddechowego. W sumie liczba dodatkowych zgonów związanych z zanieczyszczeniem powietrza w Polsce wynosi 58 tys. rocznie²².

Naukowcy z Moguncji nie mają wątpliwości, że głównym winowajcą, szczególnie w odniesieniu do schorzeń układu sercowo-naczyniowego oraz oddechowego, jest PM_{2,5}. Obecnie roczne stężenie PM_{2,5} w Unii Europejskiej to 25 mikrogramów na metr sześcienny. To 2,5 raza więcej niż dopuszcza w swoich wytycznych Światowa Organizacja Zdrowia (10 mikrogramów na metr sześcienny). Naukowcy zwracają uwagę, że w wielu krajach Europy te groźne wskaźniki są znacznie przekraczane. Związek między zanieczyszczeniami powietrza, a chorobami układu krążenia i oddychania jest już znakomicie rozpoznany i udowodniony. Pyły w mechanizmie

²² Tamże.

stresu oksydacyjnego uszkodzają ściany naczyń krwionośnych. To może powodować wzrost ciśnienia tętniczego, udar mózgu, zawał, niewydolność serca oraz cukrzycę – zwraca uwagę prof. Jos Lelieveld z Instytutu Chemii im. Maxa Plancka w Moguncji, kolejny autor pracy²³.

Większość zanieczyszczeń w Europie pochodzi ze spalania paliw kopalnych. Konieczne jest przestawienie się na inne źródła energii. I nie chodzi tylko o wypełnienie porozumień paryskich i ochronę klimatu, ale również o zmniejszenie o 55% liczby zgonów z powodu zanieczyszczeń na naszym kontynencie.

W Londynie grupa aktywistów klimatycznych Extinction Rebellion zorganizowała blokadę najważniejszych ulic centrum miasta, w proteście przeciw braku reakcji rządu na skażenie klimatyczne. Policja aresztowała 300 aktywistów, którzy zagrozili, że zatrzymają Londyn. Grożą paraliżem metra i żądają radykalnego ograniczenia dwutlenku węgla do 2025 roku oraz powołania zgromadzenia obywatelskiego, które opracuje plan działań w ochronie w walce z kryzysem klimatycznym. Protesty są częścią międzynarodowej kampanii Extinction Rebellion, która obejmuje 80 miast w 33 krajach na całym świecie – od Indii po Australię oraz w Europie i USA. Aktywiści Extinction Rebellion uważają, że kryzys klimatyczny zagraża życiu na Ziemi, a politycy ciągle zawodzą z radzeniem sobie z tym wyzwaniem. Aktywiści nie stosują przemocy, chociaż posługują się również niestandardowymi metodami, np. po wtargnięciu do Izby Gmin rozebrali się do naga ku ucieście zgromadzonej publiczności²⁴.

W sprawie zmian klimatycznych i stężenia dwutlenku węgla jest sporo poglądów rozbieżnych. Zarówno temperatura, jak stężenie dwutlenku węgla w atmosferze ziemskiej wzrosły w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat, ale to stężenie nie koniecznie jest rezultatem wzrostu temperatury. Przyczyny tego wzrostu temperatury uważa się również za naturalne. Poprzedni przed naszym interglacjał, cieplejszy okres w obecnej epoce lodowcowej, zwany eemianem lub interglacjałem eemskim, również stopniowo się ocieplał i ostatecznie był od współczesnego interglacjału holocenińskiego cieplejszy

²³ Tamże.

²⁴ P. Szostak, *Aktywiści klimatyczni trzeci dzień blokowali Londyn*, „Gazeta Wyborcza” z 18.04.2019, s. 8.

o ok. 1,5 stopnia. I to bez żadnego udziału człowieka i jego cywilizacji. Mamy prawdopodobnie do czynienia z przeszacowaniem wpływu dwutlenku węgla na zmiany klimatyczne. Podstawowym parametrem efektu cieplarnianego jest grubość optyczna atmosfery, czyli liczba pochłaniających i emitujących promieniowanie warstw. Tymczasem trudno znaleźć takie opisy. Zwykle podawany jest wzrost temperatury w stosunku do temperatury efektywnej, czasami wielkość wtórnego strumienia promieniowania docierającego do powierzchni z pierwszej warstwy, czyli tzw. wymuszenie radiacyjne²⁵. Ogranicza to efektywne rozeznawanie natury i struktury efektu cieplarnianego.

ANTARKTYDA I ARKTYKA

Brytyjczycy i Amerykanie kosztem 50 mln dolarów zorganizowali wyprawę na Antarktydę, żeby badać niepokojące zjawisko gwałtownego cofania się lodowca i kurczenia się zarówno od góry, jak i od dołu. Wiadomo było o tym wszystkim ze zwiadu satelitarne. Wyprawa ma za zadanie zdiagnozowanie sytuacji, żeby móc podjąć jakieś działania. Badania terenowe mają potrwać ok. 5 lat. 34 mln lat temu w wysokich pasmach górskich o wysokości przekraczającej 4 tys. metrów pojawiły się lodowce. Temperatury wciąż spadały. Lodowiec pokrył całą powierzchnię ok. 12–14 mln lat temu, a obecnie okrywa je olbrzymią białą kołdrą o grubości 4 km. Gdyby ta czasa stopniała, to poziom wód oceanów podniósłby się o 60 m. Jednak od strony zachodniej, od Pacyfiku, lodowiec cofa się coraz wyraźniej.

Wschodnia część Antarktydy to 90% lodu mniej czułego na bodźce klimatyczne. 8–10% lodu części zachodniej lądolodu topnieje znacznie szybciej. Za sprawą gazów cieplarnianych temperatura na Ziemi rośnie i nie wiadomo dokładnie, jakie mogą być tego konsekwencje. W latach 1992–2017 z zachodniej Antarktydy zniknęło ok. 3 tys. km³ wyliczyli naukowcy z grupy badawczej IMBE, działającej pod auspicjami Europejskiej Agencji Kosmicznej i NASA, a kierowanej przez Andrew Shepherdą z University of Leeds. Cała

²⁵ M. Adamczyk, *Czerń niedoskonała*, „Najwyższy Czas” z 1–14.04.2019, s. LV.

antarktyczna pokrywa lodowa to ok. 26,5 mln m³. W ciągu ostatniego ćwierćwiecza tempo topnienia lodu uległo potrojeniu. W latach dziewięćdziesiątych XX wieku Antarktyda traciła ok. 50 tys m³ lodu rocznie. Obecnie roczne straty sięgają ok. 160 tys. m³. Do końca tego wieku poziom wód oceanów i mórz podniesie się ok. 3 m²⁶. Rozpad wschodniego lądolodu Antarktydy już się zaczął.

Arktyka jest coraz ważniejszym rezerwuarem surowców energetycznych oraz wody pitnej. Na skutek topnienia lodowca pojawiają się nowe drogi transportu morskiego między Azją a Europą. Klimat w Arktyce zmienia się szybciej niż na Antarktydzie. Latem, kiedy lód się cofa, słońce podgrzewa wodę, co powoduje, że z dna morza uwalniają się do atmosfery bąble metanowe, podgrzewając temperaturę otoczenia. Na Antarktydzie pod lodem jest ląd, a w Arktyce czapa lodowa utrzymuje się na wodzie. Liczące się w Arktyce przejścia komunikacyjne są dwa. Pierwsze – północno-zachodnie – rozpoczyna się między wschodnim wybrzeżem Kanady a zachodnim wybrzeżem Grenlandii, a potem prowadzi wzdłuż północnego wybrzeża Kanady, pomiędzy tamtejszymi wyspami, a następnie wzdłuż północnego wybrzeża Alaski aż do cieśniny Beringa. Komunikacja na tym szlaku wymaga udziału lodołamaczy. Drugie przejście – północno-wschodnie – zwane przez Rosjan północną drogą morską, prowadzące od Cieśniny Beringa wzdłuż północnego wybrzeża Rosji, czyli Syberii aż do Morza Białego i do Europy. Latem oba te szlaki są wolne od lodu. Rosyjska rządowa Komisja ds. Arktyki szacuje, że od 2021 roku żegluga przez te przejścia będzie możliwa przez 8 miesięcy.

Geostrategiczne znaczenie Arktyki wielokrotnie zwiększa fakt, że kryje ogromne zasoby surowcowe oraz stanowi obszar o istotnym znaczeniu geopolitycznym i geostrategicznym. Pod dnem morskim znajduje się ok. 30% nieodkrytych zasobów gazu i 15% ropy naftowej. Amerykańskie badania pokazują co najmniej 90 mld baryłek ropy naftowej oraz 44 mld baryłek gazu skroplonego. Inne szacunki mówią o nieodkrytych jeszcze węglowodorach na 50% w skali globalnej. Kwestie terytorialne Antarktyda ma ustalone w Traktacie Antarktycznym z 1959 roku. Arktyka nie posiada ustalonego pra-

²⁶ A. Holdys, *Czasza coraz mniejsza*, „Polityka” z 20–26.03.2019, s. 58–60.

wa i podlega Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 roku i innym aktom prawnym, a także prawu zwyczajowemu. To powoduje, że zainteresowane państwa, na terenach których sytuują się te zasoby, chcą je zawłaszczyć.

Sprawy natury politycznej, w tym kwestie poszerzenia granic, są omawiane przez powołaną jeszcze w roku 1966 Radę Arktyczną, w skład której wchodzi: Rosja, USA, Kanada, Dania wraz z Grenlandią i Wyspami Owczymi, Islandia, Norwegia, Szwecja i Finlandia. Kilkanaście krajów, w tym Polska, ma status obserwatorów. Status ten mają również Chiny, Japonia i Korea. Obecnie wszystkie te państwa mają nie tylko 12-milowe morze terytorialne i 24-milową strefę przybrzeżną, ale też 200-milową, wyłączną, strefę ekonomiczną. Ta ostatnia oznacza, że dane państwo ma wyłączność np. na prowadzenie połowów rybackich, ale inne państwa mają w tej strefie zagwarantowane prawo wolności żeglugi i przelotu nad tym obszarem oraz układania podmorskich kabli i rurociągów.

Obecnie stawka w politycznej grze została znacznie podbita, ponieważ wszystkie państwa Arktyki proklamowały swoje suwerenne prawa do szelfu kontynentalnego na odległość powyżej tej wyłącznej strefy ekonomicznej na kolejne 200 mil, a w krańcowym przypadku aż do Bieguna Północnego²⁷.

Najsilniejszym i najbardziej zaangażowanym graczem w boju o Arktykę jest Rosja. Ma najdłuższe wybrzeże Oceanu Lodowatego. Ma ogromne doświadczenie w badaniach i eksploatacji terenów arktycznych. Ma również na tych obszarach ogromny potencjał wojskowy. Ma również tradycje w ekspansji terytorialnej. Rości sobie prawo do niemal 1,2 mln km², wysuwając argumenty geopolityczne i geograficzne.

Geostrategicznie Rosja określiła się w znaczącym dokumencie, którym jest „Strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej”, podpisana przez prezydenta Putina w roku 2015. Utworzona została Flota Północna, podporządkowana bezpośrednio ministerstwu i sztabowi generalnemu. Na bazie tej floty utworzono Dowództwo Strategiczne. Flota Północna to dwie trzecie rosyjskich sił morskich. Jest to jedyna formacja na świecie dysponująca

²⁷ W. Tomaszewski, *Wojna o Arktykę*. „Najwyższy Czas” z 1–14.04.2019, s. XXXIX.

lodołamaczami o napędzie atomowym. Rosja również, jako jedyne państwo, rozmieściła za Kołem Polarnym swoje siły strategiczne. Na Oceanie Lodowatym pływają bez przerwy rosyjskie okręty i łodzie podwodne o napędzie atomowym, uzbrojone w rakiety balistyczne²⁸. W takiej sytuacji nie będzie możliwa międzynarodowa kontrola Arktyki.

Aktywnym graczem w Arktyce są Chiny. W 2003 roku powstała pierwsza chińska stacja arktyczna „Żółta Rzeka”. Chińska flota penetruje akwen Oceanu Lodowatego. Arktyką interesuje się także Japonia i Korea.

WNIOSKI

W warunkach trwałego deficytu nowych idei ciągle trwają poszukiwania nowych modeli rozwoju – bardziej sprawnych, wydajnych i sprawiedliwych.

Rośnie znaczenie terytorialności, ponieważ mamy ciągle do czynienia z zapotrzebowaniem na gwarancje tożsamości i suwerenności, do czego niezbędne jest dobrze zorganizowane i stabilne terytorium. Ciągle wartością bezkonkurencyjną jest wolność, a doświadczenie pokazuje, że struktury pozwalające przetrwać należy budować w oparciu o wartości.

Ciągle przyspiesza proces rabunkowej gospodarki zasobami i degradacji środowiska, co powoduje zmiany coraz trudniejsze do odwrócenia. Jeśli w ostatnim 50-leciu ubyło ze środowiska naturalnego 60% gatunków, to jest to sytuacja alarmująca. Wprawdzie w sprawie zmiany klimatu ludzie mają małe szanse na skuteczne reakcje, to w sprawie ochrony środowiska naturalnego wszystko zależy od ludzi.

Ochrona środowiska i klimatu wymaga regulacji w skali globalnej, a więc – odpowiednich instytucji i procedur oraz konieczności zapewnienia im finansowania i organizacyjnej efektywności.

Najgroźniejsze dla kultury Zachodu jest upolitycznienie demokracji. Demokracja to porządek wynikający z wyboru wolności;

²⁸ Tamże.

różnorodność, konkurencja, wolny rynek, respekt dla prywatnej własności i państwo prawa. Wartości te nie mogą być zawłaszczane dla partykularnych interesów partii politycznej niezależnie od poziomu wzniosłości racji przez nią głoszonych.

STRESZCZENIE

Nie jest kontrowersyjny pogląd, że rozwój będzie hamowany malejącymi zasobami. Zmusza to kraje wysoko rozwinięte do zwiększenia nakładów na badania, postęp technologiczny i organizacyjny oraz budowanie kultury konkurencji i ryzyka. Przykład Europy pokazuje, że proste administrowanie stabilnym państwem opiekuńczym jest ryzykowne, skutkuje immobilnością i zagraża ryzykiem chaosu. Trwa nieustanne poszukiwanie nowych idei do rozwiązywania nowych problemów, dla których nie ma zastosowania posiadane doświadczenie. Fizyczną barierą są zmiany klimatyczne, degradacja środowiska oraz żywiołowa eksploatacja zasobów naturalnych. Zaskakujące są zmiany w strukturze i dynamice rynku pracy oraz depresja demograficzna. Rośnie znaczenie terytorialności. Europa jest atrakcyjnym przykładem, jak rozwinięte, stabilne i dobrze zorganizowane terytorium jest gwarancją suwerenności i tożsamości oraz możliwości budowania potencjału w warunkach konkurencji, kultury rywalizacji i ryzyka. Trwają poszukiwania modeli rozwoju gospodarczego współczesnego świata, bardziej eklektycznych, ale równocześnie bardziej sprawnych ekonomicznie i finansowo oraz bardziej sprawiedliwych.

SUMMARY

The demand of development at limited resources

There is not controversial view that progress will be limited with lowering resources. This will make highly developed countries more investigations, better technological and organizational progress as well as building cultural competition and risk. Simple administration of stable, protective state is risky and can cause immobility and risk of chaos. There is continuous search for new ideas in order to solve new problems if the know experience is not enough. Physical barriers are changes of climate, degradation of environment and criminal exploitation of natural resources. Astonishing changes are in structure and dynamics of labor market as well as demographic depression is. The importance of territories is increasing. Europe is an attractive example when the stable, developed and well organized territory is a guarantee of independence and identity and the possibility of building potential in conditions of competence, culture of competition and risk. There is the search for models of economic conditions, contemporary world, more eclectic and at the same time better economical and financial and more fair solutions.

BIBLIOGRAFIA

- Adamczyk M., *Czerń niedoskonała*, „Najwyższy Czas” z 1–14.04.2019.
- Beyme K.V., *Współczesne teorie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Chauprade A., Thual F., *Dictionnaire de géopolitique*, Ellipses, Paris 1998.
- Dahrendorf R., *Konflikt społeczny. Esej o polityce wolności*, Czytelnik, Warszawa 1993.
- Fraze P., *Cztery przyszłości. Wizja świata po kapitalizmie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018.
- Hayek F.A.V., *Konstytucja wolności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Hołdys A., *Czasza coraz mniejsza*, „Polityka” z 20–26.03.2019.
- Mazzini M., *Nowe zielone porządki*, „Przegląd” z 15–22.04.2019.
- Moskal W., *Złe powietrze bardziej zabija*, „Gazeta Wyborcza” z 14.03.2019.
- Krzemiński A., *Koniec Zachodu, jaki znamy*, „Polityka”, 10–16.01.2019.
- Krugman P., *Dlaczego żyjemy w nowej epoce pozłacanej*, [w:] *Piketty i co dalej? Plan dla ekonomii i nierówności*, Heather Boushey, J. Bradford, Marshall Steinbaum (red. nauk.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018.
- Piketty T., *W stronę pogodzenia ekonomii z naukami społecznymi. Lekcja kapitału w XXI wieku*, [w:] *Plan dla ekonomii i nierówności*, Heather Boushey, J. Bradford, Marshall Steinbaum (red. nauk.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2018.
- Popper K., *Spółczeństwo otwarte i jego wrogowie*, Książka i Wiedza, Warszawa 1987.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Stockman D., *Wielka deformacja, czyli jak skorumpowano amerykański kapitalizm?* Fijorr Publishing, Warszawa 2014.
- Szostak P., *Aktywiści klimatyczni trzeci dzień blokowali Londyn*, „Gazeta Wyborcza” z 18.04.2019.
- Tomaszewski W., *Wojna o Arktykę*, „Najwyższy Czas” z 1–14.04.2019.

HUBERT KOŁODZIEJSKI

SZANSE I ZAGROŻENIA ROZWOJU TRANSPORTU MIEJSKIEGO W POLSCE

Słowa kluczowe

transport miejski, rozwój transportu miejskiego, uwarunkowania rozwoju transportu miejskiego, organizacja transportu miejskiego

Keywords

urban transport, development of urban transport, conditions for the development of urban transport, organisation of urban transport

WSTĘP

Zadaniem transportu miejskiego jest zaspokojenie potrzeb mieszkańców obszarów silnie zurbanizowanych w zakresie przemieszczania. Ustawowa odpowiedzialność za realizację tego zadania spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego, które występują w roli regulatora rynku oraz organizatora transportu zbiorowego. Z budżetów jednostek samorządu terytorialnego jest także pokrywana różnica pomiędzy kosztami obsługi komunikacyjnej, a przychodami ze sprzedaży biletów. Sposób wypełniania swojej roli przez władze publiczne oraz kwota, którą można przeznaczyć z budżetu na dopłatę do funkcjonowania transportu miejskiego, wpływają na liczbę i jakość usług transportu miejskiego, a w rezultacie standard życia mieszkańców miast. Za pośrednictwem transportu miejskiego realizowane są nie tylko cele transportowe, ale również polityczne, społeczne i ekonomiczne.

Wymagania mieszkańców dotyczące parametrów obsługi transportowej obszarów silnie zurbanizowanych są uzależnione od charakteru danego obszaru, w tym liczby ludności, powierzchni, zagospodarowania przestrzennego oraz rodzaju, liczby i siły oddziaływania źródeł ruchu. Potrzeba zorganizowania zbiorowych przewozów osób wynika z konieczności codziennego przemieszczania się mieszkańców na odległości, których pokonywanie pieszo jest uciążliwe. W rezultacie mieszkańcy oczekują sprawnie funkcjonującego i dostosowanego do specyfiki danego miasta systemu transportu miejskiego. Powinien on zapewnić, przy określonych nakładach, jak najwyższy poziom usług przewozowych, właściwą dostępność komunikacyjną, optymalną przepustowość sieci drogowej, jak najlepsze wykorzystanie zdolności przewozowej oraz redukcję zanieczyszczeń środowiska naturalnego.

Wzrost stopnia zmotoryzowania społeczeństwa powoduje coraz intensywniej występujące zatory uliczne, które utrudniają ruch uliczny nie tylko samochodom, ale również pojazdom transportu zbiorowego. Kongestia wpływa na zmniejszenie prędkości eksploatacyjnej przez wydłużenie czasu jazdy oraz możliwość zaspokojenia na pożądanym poziomie takich postulatów przewozowych, jak: punktualność, pewność, niezawodność, rytmiczność, częstotliwość. Z tego względu strategiczne znaczenie mają decyzje dotyczące kształtowania podziału zadań przewozowych pomiędzy transport zbiorowy i indywidualny oraz organizacji i zarządzania transportem miejskim. Wybór strategii działania w obszarze transportu miejskiego (polityki transportowej) musi uwzględniać m.in. uwarunkowania polityczne, społeczne, gospodarcze, przestrzenne i prawne.

Nieustanny rozwój motoryzacji indywidualnej powoduje zmniejszanie się liczby pasażerów korzystających z publicznego transportu zbiorowego oraz spadek rentowności obsługi poszczególnych linii komunikacyjnych. W rezultacie wzrasta poziom dopłaty finansowej z budżetów jednostek samorządu terytorialnego przeznaczanej na pokrycie kosztów funkcjonowania deficytowych linii publicznego transportu zbiorowego. W tym kontekście, coraz częściej, zadawane jest pytanie o przyszłość publicznego transportu zbiorowego. Z tego względu za cel badawczy przyjęto określenie

szans i zagrożeń jego rozwoju w Polsce. W artykule dokonano tego przede wszystkim na podstawie analizy regulacji prawnych oraz przeglądu krajowej i zagranicznej literatury odnoszącej się do zagadnień związanych z funkcjonowaniem transportu miejskiego.

RESTRUKTURYZACJA ZARZĄDZANIA TRANSPORTEM MIEJSKIM

Zasadnicza zmiana warunków funkcjonowania miast nastąpiła po uchwaleniu w 1990 roku Ustawy o samorządzie gminnym. Ustawa ta zapoczątkowała proces restrukturyzacji transportu miejskiego w Polsce¹. Na mocy tej ustawy władze gminne, w miejsce państwowych, stały się odpowiedzialne za zapewnienie usług lokalnego transportu publicznego. Musiały one zdecydować o wyborze określonych rozwiązań w zakresie organizacji i zarządzania transportem miejskim. Gminy uzyskały możliwość deregulacji i liberalizacji rynku. Część gmin zdecydowała się skorzystać z tej możliwości i zaczęła wykorzystywać mechanizm konkurencji w celu rynkowej weryfikacji efektywności działania przedsiębiorstw transportowych oraz kreowania wysokiej jakości obsługi transportowej. Nastąpiła w tych przypadkach zmiana orientacji w kształtowaniu obsługi transportowej z produkcyjnej na marketingową. Podstawą marketingowego podejścia do klientów stały się wyniki badań rynku².

Cechą charakterystyczną początkowego okresu lat dziewięćdziesiątych XX wieku była możliwość elastycznego kształtowania zasad organizacji rynku i sposobu kontraktowania usług przewozowych. Dzięki temu część gmin rozpoczęła wdrażanie nowych modeli organizacji rynku, uznając, że dotychczasowy sposób jego organizacji – polegający na monopolu komunalnego przedsiębiorstwa łączącego funkcję organizacji i realizacji – nie zapewniał korzyści, jakie niesie ze sobą gospodarka rynkowa. Próbowano deregulować rynek, jednak w praktyce zastosowanie znalazło roz-

¹ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95.

² D. Rucińska (red.), *Rynek usług transportowych w Polsce. Teoria i praktyka*, PWE, Warszawa 2015, s. 77.

wiązanie określane mianem „konkurencji regulowanej”. W ramach tego rozwiązania w wielu dużych miastach oddzielono organizację i realizację przewozów oraz powierzono zarządzanie transportem publicznym wyspecjalizowanym jednostkom, mogącym zatrudniać konkurencyjnych operatorów. Pierwszym miastem w Polsce, w którym to uczyniono, był Białystok w 1991, a kolejnymi Gdynia i Warszawa w 1992 roku³.

Wraz z upływem czasu transport miejski jako dziedzina gospodarowania zaczął podlegać coraz większej liczbie regulacji. Jednak żadna z tych regulacji nie była przygotowana specjalnie z myślą o tym transporcie. Ich liczba bardzo szybko się zwiększała, powodując, że zamiast o zarządzaniu można było mówić o administrowaniu komunikacją miejską. Silne lobby przeciwników konkurencji w transporcie drogowym zainspirowało rozpoczęcie prac zmierzających do uregulowania zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, przede wszystkim z myślą o dostosowaniu prawa polskiego do Rozporządzenia 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku, umożliwiającego bezprzetargowe zlecenie usług podmiotowi wewnętrznemu w ramach tzw. powierzenia⁴.

W 2011 roku weszła w życie ustawa o publicznym transporcie zbiorowym⁵. W ustawie transport ten zdefiniowano jako powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej. W ustawie określono zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w transporcie publicznym. Wprowadzono w niej wiele jednolitych i stosunkowo precyzyjnych regulacji. Mają one uniwersalny charakter, przez co nie zawsze dostosowane są do specyfiki poszczególnych gałęzi i rodzajów transportu. Nowa ustawa pogarsza warunki swobodnej

³ O. Wyszomirski, *Restrukturyzacja miejskiego transportu zbiorowego w Polsce w latach 1990–2010*, „Transport Miejski i Regionalny” 2010, nr 5, s. 10.

⁴ H. Kołodziejski, O. Wyszomirski, *Organizacja transportu miejskiego w aglomeracjach w świetle Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, „Komunikacja Publiczna” 2011, nr 1, s. 19.

⁵ Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 16 grudnia 2010 r. Dz.U. 2011 nr 5 poz. 13.

i dostosowanej do potrzeb poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego organizacji transportu miejskiego. Zwiększa również stopień regulacji, oddalając możliwość wykorzystania atrybutów konkurencji, co osłabia pozycję konkurencyjną transportu zbiorowego wobec transportu indywidualnego⁶.

ORGANIZACJA TRANSPORTU MIEJSKIEGO

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, jako podstawowy akt prawny regulujący zasady organizacji i funkcjonowania transportu miejskiego, wprowadziła hierarchizację ważności jednostek samorządu terytorialnego jako organizatorów publicznego transportu zbiorowego. Jest to istotne w sytuacji, w której bardzo często kompetencje jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla w dziedzinie transportu zbiorowego przenikają się. W rezultacie w roli regulatora, w zależności od rodzaju przewozów, występować może jednocześnie gmina, powiat i samorządowe województwo, przy czym na danym obszarze w roli regulatora może występować więcej niż jedna gmina lub powiat. Gmina jako regulator przewozów może swoje zadanie związane z transportem zbiorowym realizować samodzielnie albo w drodze porozumienia międzygminnego przekazać je do realizacji innej gminie. Alternatywnym rozwiązaniem jest powołanie przez gminy związku międzygminnego do wspólnej realizacji zadania polegającego na zaspokojeniu potrzeb mieszkańców w zakresie przemieszczania. Analogiczne możliwości dotyczące sposobu realizacji swoich zadań występują w przypadku powiatów. Ponadto, na mocy ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, w latach 2018–2019 rozpoczęto wdrażanie nowatorskiego w Polsce rozwiązania, w wyniku którego utworzono jednego organizatora transportu w całej Górnos Śląsko-Zagłębiowskiej Metro-

⁶ H. Kołodziejski, O. Wyszomirski, *Ekonomiczne aspekty integracji transportu zbiorowego na przykładzie Metropolii Zatoki Gdańskiej*, „*Ekonomika Transportu i Logistyka*”, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego 2013, nr 48, Problemy funkcjonowania transportu i rynku transportowego, s. 131.

polii⁷. Istotnym aspektem wsparcia państwa na rzecz tego obszaru jest przeznaczenie dodatkowych, znaczących środków finansowych z budżetu państwa na realizację zadań związku metropolitalnego. Ocena tego rozwiązania może w przyszłości wyznaczyć nową drogę rozwoju i zasad funkcjonowania polskich metropolii.

Zgodnie z zapisami ustawy, organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze, przy czym organizator publicznego transportu zbiorowego jest właściwym organem, o którym mowa w przepisach Rozporządzenia 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady. Oznacza to, że organizatorem publicznego transportu zbiorowego może być:

- gmina – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, lub której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin, które zawarły porozumienie;

- związek międzygminny – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin tworzących związek międzygminny;

- powiat – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich lub któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między powiatami – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich, na obszarze powiatów, które zawarły porozumienie;

- związek powiatów – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich, na obszarze powiatów tworzących związek powiatów;

- województwo – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich oraz w transporcie morskim lub właściwe ze względu na najdłuższy odcinek

⁷ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz.Ust. z 6.04.2017 poz. 730.

planowanego przebiegu linii komunikacyjnej, w uzgodnieniu z województwami właściwymi ze względu na przebieg tej linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich przewozach pasażerskich lub któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między województwami właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich, na obszarze województw, które zawarły porozumienie;

- minister właściwy do spraw transportu – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym.

Ustawa przyznaje wyższą rangę organizatorom, których obszar działania (właściwość miejscowa) obejmuje powierzchnię rozciągającą się na obszar więcej niż jednego organizatora danego szczebla samorządowego, jako rezultat zawarcia porozumienia lub powołania związku. W przypadku nakładania się właściwości organizatorów publicznego transportu zbiorowego, ze względu na obszar działania i ze względu na zasięg przewozów, właściwym organizatorem jest nie pojedyncza jednostka samorządu terytorialnego, lecz jednostka, której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia lub w wyniku powołania związku tych jednostek. Określone w ustawie zadania organizatora wykonuje, w przypadku:

- gminy – wójt, burmistrz albo prezydent miasta,
- związku jednostek samorządu terytorialnego – zarząd tego związku,
- miasta na prawach powiatu – prezydent miasta na prawach powiatu,
- powiatu – starosta,
- województwa – marszałek województwa.

Swoje zadania ww. organy wykonawcze mogą realizować w ramach struktury urzędu lub za pośrednictwem wyodrębnionego z tej struktury organizatora.

W sferze realizacji przewozów mogą występować operatorzy i przewoźnicy. Operator wykonuje przewozy na zlecenie organizatora przewozów, w oparciu o przekazywane przez niego środki

finansowe. Operatorem publicznego transportu zbiorowego może być samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie. Oznacza to, że dla posiadania statusu operatora niezbędne jest posiadanie umowy z organizatorem transportu. Natomiast przewoźnicy, to przedsiębiorcy działający na zasadach komercyjnych i ponoszący ryzyko związane z prowadzoną działalnością. Przewóz osób w zakresie publicznego transportu zbiorowego realizowany przez przewoźnika może być wykonywany po zgłoszeniu do organizatora zamiaru wykonania takiego przewozu i wydaniu przez tego organizatora potwierdzenia zgłoszenia przewozu. Przewoźnik decyduje samodzielnie o najważniejszych parametrach oferowanych przez siebie usług – w tym o cenach.

UWARUNKOWANIA ROZWOJU PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO

Rozwój i funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego w dużym stopniu zależą od wyboru polityki transportowej przez władze centralne i władze jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla oraz od sposobu realizacji tej polityki. Kluczowe znaczenie ma określenie pożądanego podziału zadań przewozowych pomiędzy publicznym transportem zbiorowym i indywidualnym oraz strategii działania umożliwiającej osiągnięcie wyznaczonego celu. Znaczenie prowadzenia odpowiedniej polityki transportowej rośnie wraz ze wzrostem poziomu motoryzacji indywidualnej, który silnie oddziałuje na warunki funkcjonowania i konkurencyjność transportu zbiorowego oraz zanieczyszczenie środowiska naturalnego. Wzrost stopnia zmotoryzowania społeczeństwa, poza utratą pasażerów, powoduje coraz intensywniej występujące na obszarach silnie zurbanizowanych zatory uliczne, które utrudniają poruszanie się nie tylko samochodom, ale również pojazdom publicznego transportu zbiorowego. Kongestia wpływa na wzrost kosztów funk-

cjonowania publicznego transportu zbiorowego poprzez zmniejszenie prędkości eksploatacyjnej, powodującej wydłużenie czasu jazdy oraz zwiększenie zapotrzebowania na pojazdy transportu zbiorowego w celu zapewnienia realizacji rozkładów jazdy bez zmiany częstotliwości – w porównaniu do sytuacji, w której kongestia nie występowała. Ponadto ograniczona zostaje możliwość zaspokojenia na pożądanym poziomie takich postulatów przewozowych, jak: prędkość, punktualność, pewność, niezawodność, rytmiczność, częstotliwość. W rezultacie następuje obniżenie atrakcyjności publicznego transportu zbiorowego, w szczególności tych środków transportu, które nie poruszają się po wydzielonych torowiskach lub pasach ruchu oraz zwiększenie kosztów funkcjonowania transportu zbiorowego i stopnia jego deficytowości.

Polityka transportowa regulatora rynku warunkuje efektywność ekonomiczną systemu publicznego transportu zbiorowego i jego rozwój. Brak możliwości znaczącego zwiększenia publicznych środków finansowych, które mogą być przeznaczone na pokrycie kosztów bieżących i infrastruktury, powinien sprzyjać ukształtowaniu otwartej, konkurencyjnej struktury rynku. Bariery jednak jest konieczność realizacji za pośrednictwem transportu zbiorowego celów politycznych i społecznych, które aspekty ekonomiczne spychają na dalszy plan.

Rozwój transportu miejskiego może być rozpatrywany jednocześnie w kategoriach ilościowych i jakościowych lub wyłącznie w kategoriach jakościowych. Określenie tego, na czym ten rozwój ma polegać wymaga znajomości potrzeb przewozowych i zachowań komunikacyjnych mieszkańców. Warto zwrócić uwagę, że rozwoju jakościowego nie należy rozpatrywać jedynie w odniesieniu do innowacji, których przejawem jest modernizacja lub wprowadzanie nowych elementów suprastruktury i infrastruktury. Rozwój to także zmiany strukturalne oraz w dziedzinie organizacji i zarządzania.

W odniesieniu do rosnących wymagań jakościowych zgłaszanych pod adresem transportu miejskiego oraz na podstawie wytycznych zawartych w dokumentach programowych Unii Europejskiej należy z myślą o rozwoju publicznego transportu publicznego prowadzić działania na rzecz integracji tego transportu. Dla pasażerów najważniejsza jest integracja taryfowo-biletowa,

informacyjna oraz funkcjonalna wszystkich podmiotów oferujących usługi transportu zbiorowego na wspólnym obszarze. Należy także poszukiwać rozwiązań integrujących rynki publicznego transportu zbiorowego o różnym zasięgu, np. transportu miejskiego z przenikającymi je rynkami transportu regionalnego i krajowego. Szczególnego znaczenia nabiera integracja na obszarach silnie zurbanizowanych, na których następuje ewolucja charakteru relacji występujących pomiędzy powiązаныmi ze sobą strefami. Specyfika tych obszarów wynika z dużej koncentracji ludności, zabudowy, przedsiębiorstw, handlu, placówek oświatowych powodującej kumulację funkcji i działalności mających podstawowe znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego nie tylko tego obszaru, ale również dla rozwoju w skali regionalnej, krajowej, a nawet światowej⁸. Z tego względu na obszarach miejskich, jak również w całych regionach, powinna następować centralizacja zarządzania publicznym transportem zbiorowym, umożliwiająca stosowanie zintegrowanych rozwiązań na całym powiązanym funkcjonalnie obszarze.

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ TRANSPORTU MIEJSKIEGO

Podejście, polegające na dążeniu do zapewnienia sprawności funkcjonowania transportu w mieście przy nadaniu odpowiedniej roli środkom transportu zbiorowego zapewniającej ich konkurencyjność w stosunku do transportu indywidualnego, nazywane jest polityką zrównoważonego rozwoju. Działania realizowane w ramach polityki zrównoważonego rozwoju powinny pozwolić na obniżenie całkowitych kosztów funkcjonowania transportu miejskiego (w tym kosztów zewnętrznych), poprawić jakość życia w mieście i zmniejszyć negatywne oddziaływanie transportu miejskiego na środowisko naturalne. Polityka zrównoważonego rozwoju powinna zapewniać nie więcej niż 50% udziału samochodów

⁸ M. Castells, *Local and Global: Cities in the Network Society*, "Journal of Economic and Social Geography" 2002, no. 93 (5), p. 548–558.

osobowych w podróżach realizowanych łącznie tymi pojazdami i transportem zbiorowym. Zrównoważony rozwój transportu zbiorowego powinien uwzględniać oczekiwania społeczne dotyczące powszechnej dostępności usług transportu zbiorowego i ograniczenia negatywnego wpływu transportu miejskiego na środowisko naturalne.

Transport zbiorowy w polityce zrównoważonego rozwoju powinien realizować trzy podstawowe cele⁹:

1. zapewniać możliwość przemieszczeń tym wszystkim mieszkańcom, którzy nie mogą lub nie chcą korzystać z samochodów osobowych (cel socjalny);

2. umożliwić w akceptowalnym czasie podróży przemieszczanie się w obszarach, w których wykorzystanie samochodu jest niewskazane ze względów ekologicznych lub nieefektywne z powodu przeciążenia układu drogowego (cel funkcjonalny);

3. stanowić alternatywę dla wykorzystania samochodu osobowego (cel funkcjonalny).

Tak określone cele polityki transportowej mogą być osiągnięte poprzez działania ukierunkowane na:

- ulepszenie sterowania i organizacji ruchu,
- zwiększenie zakresu wykorzystania środków transportu,
- rozbudowę infrastruktury transportowej i zwiększenie potencjału przewozowego oraz zmianę jego struktury,
- stosowanie środków eliminacji i ograniczania ruchu samochodów osobowych,
- kształtowanie wielkości i struktury przestrzennej miasta, w tym lokalizacji źródeł i celów ruchu na obszarze miasta.

Należy przy tym podkreślić, że zrównoważony rozwój transportu miejskiego powinien być realizowany z uwzględnieniem ochrony środowiska naturalnego. Władze samorządowe mogą bowiem wprowadzać regulacje i rozwiązania wpływające na zachowania użytkowników transportu miejskiego, w tym ograniczające negatywny wpływ tych zachowań na środowisko naturalne. Dotyczyć to może podsystemu transportu zbiorowego, np. poprzez eks-

⁹ Z. Kemar, *Trendy w doskonaleniu transportu zbiorowego w miastach na podstawie doświadczeń zagranicznych*, „Transport Miejski” 2001, nr 5, s. 7.

plaatowanie pojazdów niskoemisyjnych.

Zrównoważony rozwój transportu oraz spełnienie oczekiwań mieszkańców dotyczących zapewnienia im większej mobilności jest też rekomendowany w Białych Księgach UE. Także Międzynarodowe Stowarzyszenie Transportu Publicznego (UITP) przyjęło długookresową strategię rozwoju transportu publicznego. Założono w niej podwojenie do 2025 roku udziału miejskiego transportu zbiorowego w podróżach na obszarach silnie zurbanizowanych. Ideą tej strategii nie jest redukcja ruchu samochodów osobowych na obszarach zurbanizowanych, lecz pozostawienie liczby podróży realizowanej nimi na dotychczasowym poziomie. Dodatkowy popyt na rynku transportu miejskiego ma zostać zaspokojony przez transport zbiorowy i transport niezmotoryzowany. Podwojenie udziału transportu zbiorowego w latach 2005–2025 oznacza konieczność trzykrotnego zwiększenia liczby przejazdów tym transportem. Wymaga to zwiększenia nakładów finansowych przeznaczanych na funkcjonowanie miejskiego transportu zbiorowego. Największym problemem będzie zmiana zachowań transportowych osób realizujących przejazdy miejskie, natomiast w krajach rozwijających się niezbędna będzie profesjonalizacja organizacji i zarządzania miejskim transportem zbiorowym¹⁰.

Przyjęcie tak odległego okresu realizacji strategii zmierzającej do podwojenia w roku 2025 udziału transportu zbiorowego w podróżach miejskich wynika z powolnej ewolucji zachowań komunikacyjnych i ograniczonej efektywności działań ukierunkowanych na zmianę tych zachowań. Skomplikowanym procesem jest także zmiana zasad organizacji i zarządzania miejskim transportem zbiorowym. Szybkie uzyskanie efektów jest także trudne ze względu na brak wystarczających publicznych środków finansowych zarówno na rozwój i modernizację infrastruktury miejskiego transportu zbiorowego, jak i na zwiększenie zdolności przewozowej.

INWESTYCJE JAKO STYMULATOR ROZWOJU

¹⁰ J. Pourbaix, *Towards a smart future for cities: urban transport scenarios for 2025*, "Public Transport International" 2011, nr 3, p. 27.

PUBLICZNEGO TRANSPORTU PUBLICZNEGO

Rozwój systemu miejskiego, regionalnego i krajowego publicznego transportu zbiorowego wymaga dokonywania inwestycji infrastrukturalnych oraz wprowadzania do eksploatacji nowych pojazdów transportu zbiorowego w celu podnoszenia jakości oferty przewozowej. Inwestycje takie są w ostatnich latach intensywnie realizowane przy wykorzystaniu funduszy Unii Europejskiej. W latach 2007–2013 ponad 4,2 mld euro zostało przeznaczonych na inwestycje transportowe, przede wszystkim za pośrednictwem regionalnych programów operacyjnych. Najwięcej środków finansowych skierowano na modernizację i rozbudowę sieci dróg. Niemniej jednak ok. 30% środków finansowych przeznaczono na rozwój różnych gałęzi publicznego transportu zbiorowego, w tym na promocję oraz wdrażanie inteligentnych systemów zarządzania ruchem pojazdów¹¹.

Możliwość pozyskiwania na inwestycje transportowe środków finansowych z funduszy Unii Europejskiej pozwoliła na znaczący rozwój publicznego transportu zbiorowego i zachęca do realizacji kolejnych przedsięwzięć. Projekty te muszą jednak przynosić określone korzyści. Za ich osiągnięcie odpowiadają najczęściej władze publiczne, występujące w roli inwestora zapewniającego środki finansowe, stanowiące wkład własny i będące jednocześnie inicjatorem realizacji projektu. Niezbędne jest zatem, na etapie planowania inwestycji stanowiącej element rozwoju publicznego transportu zbiorowego, przyjęcie określonych założeń, w jaki sposób nowa infrastruktura będzie wykorzystana. Wymaga to zaplanowania odpowiedniego standardu obsługi komunikacyjnej, lecz nie tylko w odniesieniu do nowych, prorozwojowych elementów, ale całego systemu transportowego. Konieczne jest podejście kompleksowe, wymagające dobrej diagnozy popytu i umiejętnego projektowania rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Należy zapewnić sprawność funkcjonowania całego systemu transportu, przy nada-

¹¹ R. Janecki, S. Krawiec, *Stymulowanie rozwoju transportu w polskich regionach przez środki finansowe Unii Europejskiej w nowym okresie programowania 2007–2013*, „Transport Miejski i Regionalny” 2007, nr 9, s. 26.

niu odpowiedniej roli środkom transportu zbiorowego, zapewniającej ich konkurencyjność w stosunku do transportu indywidualnego. Działania realizowane w ramach polityki zrównoważonego rozwoju powinny pozwolić na obniżenie całkowitych kosztów funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego (w tym kosztów zewnętrznych), poprawić jakość życia mieszkańców i zmniejszyć negatywne oddziaływanie transportu zbiorowego na środowisko naturalne.

Prawidłowo zaprojektowana i realizowana oferta publicznego transportu zbiorowego wpływa na decyzje ludności dotyczące różnych form aktywności społeczno-gospodarczej oraz determinuje potencjał konkurencyjności poszczególnych obszarów. Należy dążyć do zapewnienia atrakcyjnej i różnorodnej oferty, przy wykorzystaniu nowych technologii związanych z przewozem oraz pozostałymi elementami wchodzącymi w skład całego procesu obsługi pasażerów. W szczególności należy zwracać uwagę na zapewnienie odpowiedniej dostępności przestrzennej i czasowej publicznego transportu zbiorowego.

Poprawa dostępności oddziałuje na wzrost gospodarczy, przyczynia się do powstania nowych miejsc pracy i warunkuje produktywność zainwestowanych kapitałów. Pozwala to na wygenerowanie dodatkowego popytu na usługi publicznego transportu zbiorowego oraz na utrzymanie lub zwiększenie udziału tego transportu w obsłudze potrzeb przewozowych. Miarą dostępności przestrzennej publicznego transportu zbiorowego jest gęstość pokrycia tego obszaru trasami, liniami i przystankami obsługiwanymi przez pojazdy transportu zbiorowego. Natomiast wyznacznikiem dostępności czasowej są pory dnia i tygodnia, w których realizowane są kursy oraz częstotliwość tych kursów¹².

Przejawem dążenia do rozwoju miejskiego transportu zbiorowego w polskich miastach jest realizacja, najczęściej z wykorzystaniem funduszy Unii Europejskiej, inwestycji polegających na:

¹² J. Witkowski, B. Rodawski, T. Kołakowski, *Uproszczona metodyka diagnozowania popytu i jakości transportu zbiorowego w dużych aglomeracjach miejskich*, „Transport Miejski i Regionalny” 2011, nr 2, s. 17.

- budowie nowych i modernizacji istniejących linii tramwajowych i trolejbusowych oraz zakupie nowoczesnego, niskopodwoziowego taboru przeznaczonego do obsługi tych linii;
- budowie nowych linii kolejowych oraz metra jako podsystemu miejskiego transportu zbiorowego oraz zakup taboru kolejowego i metra;
- zakupie ekologicznego, niskopodłogowego taboru autobusowego o zróżnicowanej pojemności;
- budowie zintegrowanych międzygałęziowych węzłów przesiadkowych;
- wprowadzaniu Inteligentnych Systemów Transportowych umożliwiających usprawnienie i optymalizację funkcjonowania miejskiego transportu zbiorowego;
- wprowadzaniu Systemów Informacji Pasażerskiej, w tym udostępnianiu w czasie rzeczywistym informacji o ruchu pojazdów miejskiego transportu zbiorowego;
- wprowadzaniu systemów biletu elektronicznego;
- wprowadzaniu systemów monitoringu wizyjnego w pojazdach i na przystankach miejskiego transportu zbiorowego.

Oprócz zmian wynikających z realizowanych inwestycji wprowadzane są także zmiany o charakterze organizacyjno-zarządczym, takie jak:

- utworzenie samorządowych przedsiębiorstw zajmujących się przewozami kolejowymi i metrem, w celu zapewnienia funkcjonalnej i taryfowo-biletowej integracji tego transportu z miejskim transportem zbiorowym;
- integracja aglomeracyjnego i regionalnego transportu kolejowego z miejskim, w tym w zakresie taryfowo-biletowym;
- tworzenie systemów „park and ride” i „kiss and ride”.

WYZWANIA ROZWOJOWE TRANSPORTU MIEJSKIEGO

W świetle rekomendacji zawartych w dokumentach programowych Unii Europejskiej dotyczących transportu miejskiego, konieczne jest doprowadzenie do istotnego przełomu technologicznego

w sposobie zasilania pojazdów oraz poszerzenia dostępności do tych sposobów przemieszczania, które stanowią alternatywę wobec przejazdów realizowanych samochodami osobowymi. W wielu europejskich miastach, także w Polsce, rozpoczęto już próby, które mają stanowić podstawę strategicznych przemian, a w kilku takie przełomowe rozwiązania wdrożono.

W publicznym transporcie zbiorowym wiodącą technologią może stać się zastosowanie do napędu autobusów energii elektrycznej. O przełomie jednak będzie można mówić wtedy, kiedy nie będzie to zasilanie uzupełniające (hybryda), tylko podstawowe. Dzięki temu pojazdy będą bardziej energooszczędne, ciche, bezpieczne i dostępne dla wszystkich użytkowników. W szerokim zakresie takie rozwiązanie wprowadzono już w Jaworznie i Zielonej Górze. Kolejne miasta w najbliższym czasie zamierzają wprowadzać do eksploatacji autobusy elektryczne. Ponad 100 pojazdów tego typu będzie wkrótce wprowadzonych do eksploatacji w Warszawie.

Szanse rozwoju ekologicznego transportu wykorzystują też miasta, w których funkcjonują trolejbusy. Pojazdy te, po wyposażeniu w dodatkowe akumulatory, mogą poza siecią przejechać ok. 30 km. W rezultacie mogą być one traktowane jako elektrobusesy, których dodatkową zaletą jest to, że doładowanie baterii nie odbywa się w trakcie postoju, lecz w trakcie jazdy, z wykorzystaniem zasilania z sieci trakcyjnej.

Ważnym czynnikiem rozwoju transportu miejskiego jest szersze spojrzenie na kwestie mobilności. Powstają substytucyjne i komplementarne w stosunku do usług transportu zbiorowego rozwiązania, które wpływają na jego funkcjonowanie. Poprawia się dzięki temu jego dostępność. Przejawem takiego podejścia jest budowa infrastruktury dla rowerów (dróg, parkingów) oraz powstawanie systemów roweru miejskiego. Upowszechniają się także systemy współdzielenia samochodów osobowych zarówno w ramach carpoolingu, jak i carsheringu.

Wzrost motoryzacji indywidualnej w powiązaniu z procesem „rozlewania się miast”, zmianą funkcji poszczególnych obszarów miejskich i podmiejskich, powstawaniem nowych źródeł ruchu oraz przeobrażeniami gospodarki spowodował spadek liczby przewożonych pasażerów w miejskim transporcie zbiorowym. Ten-

dencja ta została w ostatnich latach wyhamowana, niemniej jednak problem utraty pasażerów nie został jeszcze rozwiązany i wymaga marketingowej orientacji oraz odpowiednich kompetencji zarówno od regulatorów rynku, jak i od podmiotów występujących w roli organizatorów oraz realizatorów usług miejskiego transportu zbiorowego na obszarach metropolitalnych. Konieczne jest uwzględnianie w polityce transportowej wyzwań stojących przed transportem zbiorowym w związku z zachodzącymi w Polsce zmianami demograficznymi, w szczególności na implikacje wynikające z dwóch głównych trendów – starzenia się społeczeństwa oraz zmiany stylu życia młodych ludzi, których przejawem jest m.in. spadek dzietności¹³. Zmiany te mają wpływ na zmianę struktury i wielkości popytu na usługi transportu zbiorowego.

Coraz ważniejszym problemem w rozwoju miejskiego transportu zbiorowego jest również dbałość o ochronę środowiska, a wręcz promocja ekologicznych usług transportowych. Przyjazność środków transportu dla środowiska jest istotnym argumentem przemawiającym na korzyść transportu zbiorowego. Można przypuszczać, że wraz z kształtowaniem ekologicznych postaw społeczeństwa zwiększać się będzie liczba osób, która będzie wybierać transport zbiorowy, jeżeli będą one wiedzieć, że tym samym przyczyniają się do ochrony środowiska naturalnego.

Możliwość modelowania i kształtowania transportu miejskiego jest determinowana rozmieszczeniem źródeł ruchu i elementów systemu transportowego. Z tego względu bardzo ważny jest etap programowania i planowania rozwoju obszaru silnie zurbanizowanego. Na tym etapie powinno zakładać się koegzystencję różnych użytkowników infrastruktury umożliwiającej zaspokajanie potrzeb transportowych. Doświadczenia krajów o kulturze komunikacyjnej rozwiniętej bardziej niż w Polsce, w tym związanych z kształtowaniem miasta w układach satelitarnych, pionową segregacją ruchu, strefowaniem miasta i wyznaczeniem w jego granicach obszarów funkcjonalnych wskazują, że¹⁴:

¹³ M. Beim, A. Radzinski, *Wybrane aspekty wpływu zmian demograficznych na transport publiczny*. „Transport Miejski i Regionalny” 2009, nr 6, s. 7.

¹⁴ A. Farian, *Zintegrowane planowanie transportu jako odpowiedź na założenia rozwoju zrównoważonego miast*, „Transport Miejski i Regionalny” 2010, nr. 6, s. 26.

- rozwój obsługi transportowej powinien przede wszystkim polegać na doskonaleniu już istniejących systemów;
- rozwiązania jednolite dla całego obszaru powinny być zastępowane przez różnorodne rozwiązania dostosowane do specyfiki poszczególnych części składowych tych obszarów;
- priorytetem powinny być działania na rzecz poprawy jakości życia w mikroskali poprzez preferencje dla ruchu pieszego i rowerowego oraz działania na rzecz środowiska.

Zintegrowane podejście do kwestii planowania transportu w miastach i funkcjonalnie powiązanych z nimi obszarach może przyczyniać się do likwidacji jego dysfunkcji, tworzenia rozwiązań podnoszących jakość obsługi transportowej oraz ograniczających straty czasu związane z przemieszczaniem oraz negatywny wpływ transportu na środowisko naturalne. Zapewnienie harmonijnego i niezakłóconego rozwoju obszaru metropolitalnego, w warunkach ograniczenia zasobów, szczególnie przestrzeni i środków finansowych, wymaga formułowania dostosowanej do specyfiki danego obszaru polityki transportowej. Ponadto kształtowanie rozwoju transportu nie powinno być rozpatrywane tylko przez pryzmat potrzeb przewozowych, ale także generowania kosztów zewnętrznych, w tym kongestii, zanieczyszczenia powietrza, hałasu oraz przekształcenia środowiska¹⁵.

WNIOSKI

Możliwości rozwoju transportu miejskiego uzależnione są od wielu uwarunkowań natury prawnej, ekonomicznej, społecznej i politycznej. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego są autonomiczne w zakresie swoich decyzji, dotyczących organizacji i finansowania publicznego transportu zbiorowego. W rezultacie szczegółowa analiza szans i zagrożeń rozwoju transportu miejskiego uzależniona jest od specyfiki cząstkowych rynków transportu miejskiego. Niemniej jednak można wskazać na podstawowe szanse i zagrożenia rozwoju transportu miejskiego.

¹⁵ P. Sośnicki, J. Szołtysek, *Modelowanie zachowań komunikacyjnych mieszkańców metropolii*, „Transport Miejski i Regionalny” 2010, nr 5, s. 28.

Do podstawowych szans zaliczyć można:

- uchwalenie przez jednostki samorządu terytorialnego planów zrównoważonego rozwoju transportu jako prawa miejscowego,
- coraz większą rangę nadawaną przez władze publiczne publicznemu transportowi zbiorowemu jako alternatywie dla przejazdów miejskich realizowanych samochodami osobowymi,
- szersze spojrzenie na kwestie przemieszczeń mieszkańców na obszarach silnie zurbanizowanych przez władze jednostek samorządu terytorialnego, powodujące zastępowanie polityki transportowej – polityką (strategią) mobilności,
- wprowadzanie priorytetów w ruchu drogowym dla transportu publicznego oraz ograniczeń związanych z wykorzystywaniem samochodów osobowych,
- budowę nowej i modernizację istniejącej infrastruktury transportu zbiorowego,
- możliwość realizacji przedsięwzięć związanych z rozwojem transportu miejskiego przy wykorzystaniu środków finansowych z funduszy Unii Europejskiej,
- zmianę zachowań komunikacyjnych mieszkańców preferujących wykorzystywanie ekologicznego transportu zbiorowego zamiast samochodu osobowego,
- wzrost jakości usług publicznego transportu zbiorowego,
- wzrost liczby osób uprawnionych do przejazdów bezpłatnych,
- wspieranie elektromobilności w transporcie miejskim przez Państwo,
- integrację transportu autobusowego, tramwajowego i trolejbusowego z kolejowym.

Natomiast za najważniejsze zagrożenia można uznać:

- wzrost stopnia zmotoryzowania społeczeństwa,
- nasilanie się zjawiska kongestii,
- wzrost kosztów funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w tym związanych z eksploatacją elektrobusesów,
- brak możliwości zwiększania wydatków na dopłatę do transportu miejskiego z budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- zmiany w strukturze demograficznej społeczeństwa, ograniczające popyt na usługi transportu zbiorowego,

▪ ograniczanie dostępu do rynku dla prywatnych operatorów, powodujące brak możliwości wykorzystania mechanizmu konkurencji.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że w najbliższych latach będzie występowało wiele szans umożliwiających rozwój transportu miejskiego. Ich wykorzystanie zależy jednak przede wszystkim od władz gmin odpowiedzialnych za organizację i jego funkcjonowanie.

W praktyce można zaobserwować, że szanse te łatwiej wykorzystywać w największych miastach, w których transport miejski najdynamiczniej się rozwija. W miastach tych rośnie jednak udział środków budżetowych w pokryciu kosztów funkcjonowania transportu. Przychody z biletów pokrywają tylko od 20% do 40% tych kosztów, a pozostałą część stanowi dopłata budżetowa. W największych miastach wydatki na funkcjonowanie transportu stanowią też największą część budżetu. Wśród 31 największych polskich miast procentowo Warszawa wydaje najwięcej na transport zbiorowy 16% budżetu, a w dalszej kolejności Poznań (ok. 480 mln zł, tj. 12% budżetu), Łódź (420 mln zł, 10% budżetu), Gdańsk (315 mln zł, tj. 10% budżetu), Tychy (96 mln zł, 10% budżetu), Gdynia (162 mln zł, 10% budżetu), Bydgoszcz (178 mln zł, 9% budżetu), Kraków (520 mln zł, 9% budżetu), Białystok (116 mln zł, 9% budżetu) i Wrocław (406 mln zł, 9% budżetu)¹⁶.

STRESZCZENIE

Gminy odpowiadają za funkcjonowanie transportu miejskiego. Za jego pośrednictwem realizują cele z zakresu polityki transportowej i społecznej. Istotny wpływ na realizację tych celów ma poziom dofinansowania transportu miejskiego środkami finansowymi z budżetu miasta. W tym kontekście należy rozpatrywać szanse i zagrożenia rozwoju transportu miejskiego. W artykule przedstawiono uwarunkowania i perspektywy rozwoju transportu miejskiego w Polsce.

¹⁶ <https://www.forbes.pl/gospodarka/transport-publiczny-w-polsce-w-latach-1989-2018/6r7jjxw> [dostęp: 25.03.2019].

SUMMARY

Opportunities and threats to the development of urban transport in Poland

Municipalities are responsible for the functioning of urban transport. They pursue goals in the field of transport and social policy. Level of co-financing of transport by municipal funds from the city budget has a significant impact on the implementation of these goals. In this context, opportunities and threats to the development of urban transport should be considered. This article presents the conditions and perspectives of urban transport development in Poland.

BIBLIOGRAFIA

- Beim M., Radzimski A., *Wybrane aspekty wpływu zmian demograficznych na transport publiczny*. „Transport Miejski i Regionalny” 2009, nr 6.
- Castells M., *Local and Global: Cities in the Network Society*, “Journal of Economic and Social Geography” 2002, no. 93 (5).
- Farian A., *Zintegrowane planowanie transportu jako odpowiedź na założenia rozwoju zrównoważonego miast*, „Transport Miejski i Regionalny” 2010, nr. 6.
- Janecki R., Krawiec S., *Stymulowanie rozwoju transportu w polskich regionach przez środki finansowe Unii Europejskiej w nowym okresie programowania 2007–2013*, „Transport Miejski i Regionalny” 2007, nr 9.
- Kemar Z., *Trendy w doskonaleniu transportu zbiorowego w miastach na podstawie doświadczeń zagranicznych*, „Transport Miejski” 2001, nr 5.
- Kołodziejcki H., Wyszomirski O., *Ekonomiczne aspekty integracji transportu zbiorowego na przykładzie Metropolii Zatoki Gdańskiej*, „Ekonomika Transportu i Logistyka”, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego 2013, nr 48, Problemy funkcjonowania transportu i rynku transportowego.
- Kołodziejcki H., Wyszomirski O., *Organizacja transportu miejskiego w aglomeracjach w świetle Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, Komunikacja Publiczna 2011, nr 1.
- Pourbaix J., *Towards a Smart Future for Cities: Urban Transport Scenarios for 2025*, “Public Transport International” 2011, nr 3.
- Rucińska D. (red.), *Rynek usług transportowych w Polsce. Teoria i praktyka*, PWE, Warszawa 2015.
- Sośnicki P., Szoltysek J., *Modelowanie zachowań komunikacyjnych mieszkańców metropolii*, „Transport Miejski i Regionalny” 2010, nr 5.
- Witkowski J., Rodawski B., Kołakowski T., *Uproszczona metodyka diagnozowania popytu i jakości transportu zbiorowego w dużych aglomeracjach miejskich*, „Transport Miejski i Regionalny” 2011, nr 2.
- Wyszomirski O., *Restrukturyzacja miejskiego transportu zbiorowego w Polsce w latach 1990–2010*, „Transport Miejski i Regionalny” 2010, nr 5.

AKTY PRAWNE

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 16 grudnia 2010 r. Dz.U. 2011 nr 5 poz. 13.

Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95.

Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim z dnia 9 marca 2017 r., Dz.Ust. z 6.04.2017 poz. 730.

AKTYWIZACJA SPOŁECZNO-GOSPODARCZA REGIONÓW W KONTEKŚCIE OBSŁUGI ŁADUNKÓW CHŁODZONYCH PRZY WYKORZYSTANIU MORSKO-LĄDOWEGO ŁAŃCUCHA TRANSPORTOWEGO

Słowa kluczowe

Łańcuchy lądowo-morskie, transport morski, ładunki chłodzone,
transport drogowy

Keywords

Land and sea chains, sea transport, refrigerated cargo, road transport

WSTĘP

Jednym z kluczowych wyzwań stojących przed państwami Unii Europejskiej (UE) w budowaniu polityki zrównoważonego transportu jest poszukiwanie optimum w sferze funkcjonowania wszystkich gałęzi transportu. W ostatnich dokumentach polityki transportowej UE nie ma już tak wyraźnie zaakcentowanego wsparcia dla gałęzi transportu (lub łańcuchów transportowych z ich dominującym udziałem) stanowiących alternatywę dla przewozów drogowych, jak miało to miejsce w Białej Księdze z 2001 roku. Nie oznacza to jednak odejścia od polityki zachęcania do większego zaangażowania w przewozy ładunkowe inne niż transport samochodowy. Jest to szczególnie ważne w przypadku przewozów realizowanych między

partnerami mającymi swoje lokalizacje w krajach położonych w znacznej odległości od siebie, co w przypadku UE28¹ nie jest rzadkim przypadkiem.

Wspieranie rozwoju morsko-lądowych łańcuchów transportowych jest więc nadal jednym z głównych priorytetów polityki UE, czego wyrazem są zapisy zawarte w najważniejszych dokumentach strategicznych szczebla europejskiego. W *Strategii Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* kładzie się silny nacisk na działania zmierzające do stworzenia zmodernizowanych, inteligentnych i zintegrowanych sieci infrastruktury transportowej. Rozwojowi tego typu łańcuchów sprzyjają zapisy zawarte w Białej Księdze z 2011 roku *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu* (*White Paper 2011. Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system, European Commission, Brussels, 28.03.2011*). Jest to dokument o charakterze strategicznym wyznaczającym cele transportu w UE do roku 2050.

Ponadto konieczność wprowadzania w procesie organizacji transportu rozwiązań efektywnych i proekologicznych sygnalizowana jest w innych dokumentach europejskich:

- *The Greening Transport Package – European Commission*; pakiet wskazuje nowe działania w celu uczynienia transportu drogowego i kolejowego bardziej przyjaznym dla środowiska. Podnosi między innymi kwestię winiet w transporcie drogowych czy hałasu w transporcie kolejowym;

- *A Sustainable Future for Transport: Towards an Integrated, Technology-Led and User-Friendly System: Sustainable Development Knowledge Platform*;

- *Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europy, Komitetu Regionów i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*; Europa w Ruchu z 31 maja 2017r. W komunikacie Komisja przedstawia program działań dotyczący przyszłości mobilności w UE, zatrudnienia, wzrostu gospodarczego i sprawiedliwych społecznie przemian. W dokumencie określono, że kompleksowy

¹ UE28 – 28 państw członkowskich Unii Europejskiej.

pakiet środków regulacyjnych i wspierających może przyczynić się do urzeczywistnienia ogólnodostępnej czystej, konkurencyjnej i opartej na sieci mobilności oraz umożliwić Europie zajęcie pozycji światowego lidera w kształtowaniu przyszłości mobilności.

Biała Księga UE z 2011 roku zawiera postulat, by przewozy na odległość ponad 300 km przeniesione zostały na inne niż transport samochodowy środki transportu (kolej, transport wodny) w 30% do roku 2030, zaś do 2050 roku – w 50%. Integracja żeglugi morskiej z transportem lądowym przy zwiększeniu roli portów morskich ma przyczynić się do osiągnięcia zakładanych w dokumencie celów. Komisja Europejska przyjęła w Białej Księdze z 2011 roku plan działania zawierający 40 inicjatyw, w celu utworzenia wydajnego i konkurencyjnego systemu transportowego w UE, dostrzegając potrzebę ujednoczenia systemów transportowych zachodniej i wschodniej części Europy. Efektami wdrożenia inicjatyw powinny być: zwiększona mobilność transportu, usunięcie głównych barier rozwoju w kluczowych obszarach, a także redukcja emisji dwutlenku węgla w transporcie o 60% do roku 2050 (w stosunku do poziomu z roku 1990).

Realizacja tego celu zależy nie tylko od kierunków polityki związanej z rozwojem infrastruktury transportowej (stwarzanie dogodnych warunków), ale przede wszystkim od decyzji gestorów ładunków w zakresie konfiguracji łańcucha transportowego. Kluczową kwestią jest to, aby przewóz w ramach morsko-lądowego łańcucha transportowego był dla gestorów ładunków korzystny pod względem ekonomicznym.

Jak wskazują dane dotyczące wymiany handlowej, aż 98% przewozów ładunków chłodzonych przewożonych pomiędzy analizowanymi rynkami – Hiszpanią a Polską – obsługiwana jest przez transport lądowy, głównie samochodowy. Każdego dnia granice Hiszpanii przekracza ponad 2000 samochodów ciężarowych udających się w kierunku Polski. Tak znaczące przewozy realizowane na średnie odległości rzędu ponad 2,5 tys. km dzielące oba kraje nasuwają pytanie, czy rzeczywiście najlepsze rozwiązanie z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju stanowi absolutna dominacja w tej obsłudze transportu samochodowego. Według danych Centrum Analitycznego Administracji Celnej, obroty towarowe Polski

i Hiszpanii w 2017 roku wynosiły 3.605.456 ton, z czego ponad 22% stanowiły ładunki chłodzone.

Stworzenie warunków dla przewozów ładunków chłodzonych między Hiszpanią a Polską drogą morską i dalszego ich przemieszczenia lądowymi gałęziami transportu jest w pełni zgodne z zaprezentowanymi priorytetami rozwoju systemu transportowego UE. Kluczową kwestią pozostaje zgodność oferty strony podaźowej (przewoźników, operatorów portowych etc.) z preferencjami gestorów ładunków.

Zarówno Polska, jak i Hiszpania w założeniach do swoich narodowych strategii rozwoju transportu wskazują zainteresowanie rozwojem żeglugi morskiej bliskiego zasięgu i autostrad morskich oraz współdziałaniem transportu morskiego z lądowymi gałęziami transportu w ramach morsko-lądowych łańcuchów transportowych. Wynika to przede wszystkim z potrzeby większej dywersyfikacji gałęziowej transportu, w obawie o niewydolność infrastruktury transportu samochodowego, przy rosnącej presji na zmniejszenie niekorzystnego wpływu tej gałęzi transportu na środowisko naturalne oraz zdrowie i życie ludzi.

UWARUNKOWANIA PRAWNE ZWIĄZANE Z OBSŁUGĄ ŁADUNKÓW CHŁODZONYCH W RAMACH MORSKO-ŁĄDOWYCH ŁAŃCUCHÓW TRANSPORTOWYCH

Transport produktów chłodzonych jest jednym z najważniejszych rodzajów transportu, ponieważ dotyczy głównie przewozów produktów żywnościowych. Produkty te muszą być dostarczone w stanie, który jest bezpieczny dla zdrowia, dlatego właśnie tak ważne jest, by odbywał się w zgodzie z obowiązującymi przepisami. Produkty powinny dotrzeć do miejsca docelowego bez zakażeń i uszkodzeń. Powinno się wyeliminować wszystkie czynniki wpływające na ładunek podczas prac załadunkowych, magazynowych, a także transportowych.

Osoby, które są odpowiedzialne za łańcuch przewozowy ładunków spożywczych powinny umiejętnie dopasować zarówno tempe-

ratę i wilgotność, czas transportu, jak i odpowiednich kierowców oraz odpowiednie środki transportowe.

Transport artykułów spożywczych regulowany jest przez przepisy krajowe, jak i unijne. Do głównych przepisów prawnych należą²:

- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. 2016 poz. 1760 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2200, z późn. zm.),
- Umowa o międzynarodowych przewozach szybko psujących się artykułów żywnościowych i o specjalnych środkach transportu przeznaczonych do tych przewozów (ATP) (Dz.U. 1984 nr 49 poz. 254),
- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. 2006 nr 171 poz. 1225),
- Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych,
- Rozporządzenie (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego,
- Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności.

Przedsiębiorstwa, które prowadzą działalność z zakresu produkcji i obrotu żywności mają obowiązek dokonywania rejestracji i uzyskiwania decyzji właściwego Państwowego Inspektoratu Sanitarnego (PIS). Wszystkie posiadane przez ten podmiot gospodarczy środki transportu są traktowane jako część przedsiębiorstwa, która również podlega zatwierdzeniu w decyzji PIS. Przepisy te stosowane są nie tylko do przedsiębiorstw produkcyjnych branży spożywczej, ale również sklepów spożywczych i firm transportowych. Obowiązkiem przedsiębiorcy jest dostarczanie organom nadzoru

² M. Baryła-Paśnik, W. Piekarski, A. Dudziak, *Systemy funkcjonowania transportu żywności w aspekcie regulacji prawnych* „Logistyka” 2013, nr 5, s. 71–74.

aktualnych informacji z zakresu prowadzonych usług oraz informowanie o każdej istotnej zmianie działalności. Do tych obowiązków należy m.in. informowanie PIS o liczbie i rodzajach wykorzystywanych środków transportu dla celów transportu żywności. Nowo zakupione środki transportu nie mogą zostać wykorzystane do transportu żywności bez ich uprzedniego zgłoszenia i przeprowadzenia czynności sprawdzających.

Do obowiązków każdego przedsiębiorstwa spożywczego (w tym transportowego) należy opracowanie stałych procedur postępowania, zgodnych z europejskim systemem HACCP (System Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontroli). Gwarantuje on wysokie standardy przewozu żywności, co pozwala na zachowanie wysokiej jakości produktów. W tym celu należy określić Krytyczne Punkty Kontroli (CCP), dzięki którym możliwe jest monitorowanie najbardziej wrażliwych miejsc podczas całego procesu transportu. Punkty te dotyczą przyjęcia produktów spożywczych (poprzez określenie dostawcy, warunków transportowych oraz jakości produktów), warunków, w jakich żywność była przechowywana w zakładzie oraz czasu i temperatury przechowywania. Każde przedsiębiorstwo może wprowadzony przez siebie system poddać certyfikacji, jest to jednak działanie dobrowolne³.

W głównej mierze transport towarów wymagających kontrolowanej temperatury regulują przepisy zawarte w międzynarodowej umowie ATP. Wytyczne podzielone są na dwie grupy. Są to przepisy odnoszące się do: 1) artykułów zamrożonych lub głęboko mrożonych oraz 2) artykułów, które nie są głęboko mrożone ani zamrożone.

W przypadku artykułów zamrożonych lub głęboko mrożonych należy pamiętać, że przechowywanie produktów spożywczych w takim stanie całkowicie niweluje oddziaływanie mikroorganizmów.

Odporność i jakość żywności zamrożonej zależna jest od:

- stanu oraz postaci produktu, jak i sposobu przetworzenia i przygotowania przed zamrożeniem;
- doboru opakowań i ich stopnia ochrony przed utlenieniem i wysuszeniem;
- środowiska magazynowania i transportu artykułu.

³ Tamże.

Podczas transportu produktów zamrożonych wyeliminować należy załadunki do pojazdów nieschlodzonych czy schlodzonych do temperatury, która jest nieodpowiednia dla transportu danego ładunku. Należy również chronić towar przed nasłonecznieniem oraz wahaniami temperatur podczas przeładunku.

Podobne środki ostrożności stosowane są przy transporcie ładunków niezamrożonych. Temperatura przewozu również regulowana jest w umowie ATP. Wyjątkiem są jednak świeże warzywa i owoce. Transport tych produktów określany jest przez dodatkową wiedzę dotyczącą m.in. szybkości zachodzących zmian związanych z dojrzewaniem czy też temperatury oddychania.

Przepisy umowy ATP stosowane są w ramach:

- transportu samochodowego oraz kolejowego (również łączonego) środkami transportu chłodzonymi, ogrzewanymi lub izolowanymi cieplnie przy przewozie żywności;
- transportu morskiego (odległości nie większe niż 150 km), w przypadku gdy dowóz transportem lądowym odbędzie się bez przeładunku;
- nie obowiązują one dla kontenerowego transportu lądowego bez przeładunku, w przypadku gdy były one wcześniej transportowane drogą morską.

Umowa ATP dokładnie określa maksymalne temperatury dla transportu danego artykułu. Każdy środek transportu musi być przygotowany w ten sposób, aby cała usługa transportowa (zaczynając od załadunku, poprzez transport i wyładunek) odbyła się w temperaturze nieprzekraczającej określonych norm. Krótkotrwałe podwyższenia temperatury powierzchni ładunkowej (do 3°C) są dopuszczalne przy niektórych operacjach technicznych (np. przy rozmrażaniu parownika w pojeździe chłodniczym).

Również przewoźnicy są zobowiązani do kontrolowania temperatury w skrzyni ładunkowej podczas wykonywania przewozu. Możliwe jest to dzięki zamontowanym w pojazdach urządzeniom rejestrującym wysokość temperatury oraz dzięki termografom z możliwością wydruku.

Zgodnie z przepisami ATP, wszystkie środki transportu do przewozów ładunków chłodzonych muszą być wyposażone w przyrządy, dzięki którym możliwy jest częsty i regularny po-

miar temperatury wewnątrz nadwozia. Taki przyrząd musi zostać zatwierdzony przez odpowiednią jednostkę akredytowaną, a cała dokumentacja zapisu musi być dostępna dla właściwych organów ATP. Mierniki te muszą spełniać normy EN 12830 oraz EN 13486. Każdy pomiar temperatury musi być datowany. W zależności od rodzaju transportowanej żywności, konieczne jest też przechowywanie tych pomiarów przez co najmniej rok. Termografy służące do zapisu temperatury coraz częściej wyposażone są również w szereg innych funkcji, m.in. regulacji termostatu lub monitorowania otwarcia drzwi.

Dla każdego środka transportu wymagana jest również dokumentacja przewozowa. Dla transportu artykułów spożywczych powinna się ona składać z dodatkowych dokumentów:

- świadectwa jakości towarów żywnościowych,
- świadectwa stanu technicznego chłodni (certyfikat ATP),
- decyzji dopuszczającej środek transportu do przewozu żywności,
- orzeczenia zdolności kierowcy w zakresie przewozu żywności (dla celów sanitarnoepidemiologicznych),
- karty badania kierowcy na nosicielstwo pałeczek S-S,
- książeczki zdrowia kierowcy,
- książki kontroli sanitarnej pojazdu,
- świadectwa dezynfekcji pojazdu,
- wydruku pomiarów temperatury.

Dodatkowo, dla roślin i produktów roślinnych, które przywożone są do Polski z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej konieczna jest również kontrola fitosanitarna. Zgodnie z ustawą z dnia 18 grudnia 2003 roku o ochronie roślin⁴ graniczna kontrola obejmuje:

1. kontrolę dokumentów, w tym sprawdzenie, czy do roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów zostały dołączone wymagane dokumenty lub czy są one prawidłowo oznakowane,
2. kontrolę tożsamości,
3. kontrolę zdrowotności roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów.

Kontrola dokumentów musi zostać przeprowadzona w wyznaczonym punkcie wwozu, natomiast pozostałe etapy kontroli mogą

⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 2138, z 2018 r. poz. 810, 1616.

zostać przeprowadzone w innych miejscach (zatwierdzonych przez Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa).

Świadectwo fitosanitarne jest to dokument określający stan zdrowotności roślin lub produktów roślinnych. Zasady dotyczące wystawiania świadectw są określone w prawie międzynarodowym – Międzynarodowej Konwencji Ochrony Roślin IPPC FAO oraz Międzynarodowych Standardach dla Środków Fitosanitarnych⁵.

IDENTYFIKACJA I CHARAKTERYSTYKA GRUPY ŁADUNKÓW CHŁODZONYCH

Wprowadzona 23 lipca 1987 roku przez Radę Wspólnot Europejskich Nomenklatura Scalona (CN) ma na celu zbieranie oraz wymianę danych statystycznych dotyczących handlu zagranicznego Wspólnoty. Aby równocześnie spełnić wymagania statystyczne i taryfowe, zastąpiła ona dotychczas istniejącą Wspólną Taryfę Celną oraz nomenklaturę Nimexe. Nomenklatura Scalona obejmuje System Zharmonizowany (zastępujący Konwencję z dnia 15 grudnia 1950 roku w sprawie nomenklatury klasyfikacji towarów w taryfie celnej) oraz „podpozycje CN” – wspólnotowe podpodziały nomenklatury w przypadkach, gdy określona jest odpowiadająca stawka celna⁶.

Nomenklatura Scalona stanowiąca załącznik wyżej wymienionego rozporządzenia jest co roku aktualizowana i publikowana jako samodzielne rozporządzenie w Dzienniku Urzędowym UE. Takie aktualizacje uwzględniają wszelkie zmiany uzgadniane na poziomie międzynarodowym w ramach Światowej Organizacji Celnej (WCO), w odniesieniu do nomenklatury Systemu Zharmonizowanego (HS) albo w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO), w odniesieniu do konwencjonalnych stawek celnych. Inne zmiany mogą nastąpić jako reakcja na zmiany, np. polityki handlowej czy wymogów technologicznych lub statystycznych⁷.

⁵ Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa.

⁶ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej.

⁷ EUROSTAT.

W tabeli będącej częścią Załącznika nr 1 zestawiono wszystkie ładunki wrażliwe, które wymagają chłodzenia, z podziałem według klasyfikacji CN.

Handel ładunkami wrażliwymi, które wymagają odpowiednich temperatur przewozu, od ponad 20 lat systematycznie rośnie. Składa się na to wiele czynników, m.in. bogacenie się społeczeństw, co przekłada się na zwiększone zapotrzebowanie na zdrową i urozmaiconą dietę bogatą w produkty pochodzące z różnych części świata. Zauważalna jest również dodatnia korelacja pomiędzy dochodem przypadającym na jednego mieszkańca a wielkością ładunków chłodzonych w imporcie żywności⁸.

Dzięki procesom globalizacji znacznie zmniejszyły się względne odległości pomiędzy regionami świata. Bardzo ważną kwestią pozostają jednak odległości fizyczne. Razem z odległością pomiędzy regionami zwiększa się również prawdopodobieństwo uszkodzenia ładunku, w trakcie któregoś ze złożonych etapów procesu transportowego. Niektóre towary mogą zostać uszkodzone przez wstrząsy, podczas gdy inne mogą ulec zniszczeniu przez nadmierne zmiany temperatury. W przypadku wielu z towarów określanych jako wrażliwe, w szczególności żywności, ich jakość ulega pogorszeniu wraz z upływem czasu. W większości przypadków można złagodzić ten efekt poprzez utrzymanie niższej temperatury⁹.

Spośród wszystkich ładunków, które wymagają kontrolowanej temperatury, 37% stanowią ładunki mrożone, natomiast 63% stanowią ładunki chłodzone¹⁰.

Wyróżnia się pięć kategorii ładunków o odmiennej podatności na temperaturę¹¹:

⁸ M. Klopott, *Tendencje na rynku morskich przewozów ładunków chłodzonych i ich wpływ na chłodnicze łańcuchy dostaw*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2015, z. 382, Strategie i logistyka w warunkach kryzysu, s. 195–204.

⁹ J.-P. Rodrigue, C. Comtois, B. Slack, *The Geography of Transport Systems*, Third Edition, Routledge, New York 2013.

¹⁰ M. Klopott, *Ubezpieczenie ładunków chłodzonych i mrożonych w transporcie morskim*, „Logistyka” 2014 nr 6 (CD 2), s. 804–812.

¹¹ P. Wojciechowski, *Specyfika zimnego łańcucha dostaw na przykładzie branży farmaceutycznej*, TransLogistics 2014, s. 5–13.

1. Deep freeze (-30°C do -28°C) – kategoria ta zawiera najniższe możliwe do osiągnięcia temperatury, do tej kategorii należy transport owoców morza;

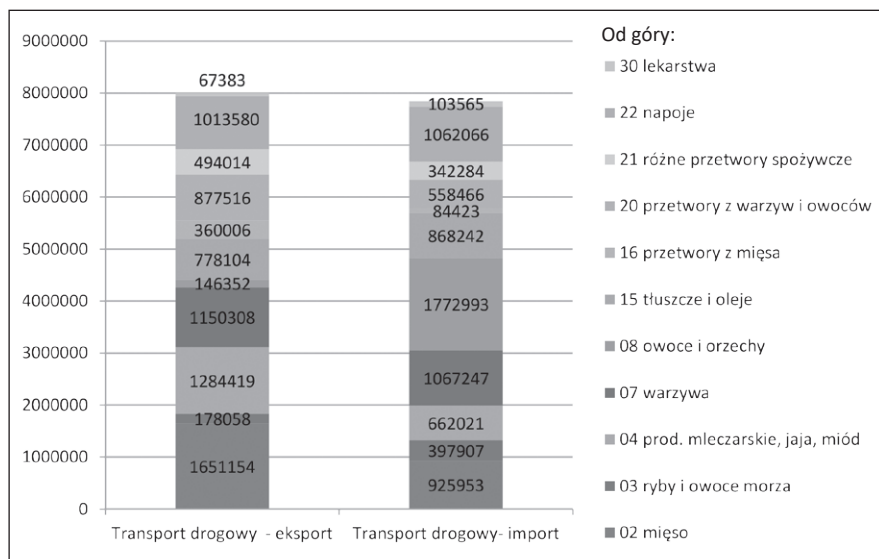
2. Frozen (-20°C do -16°C) – kategoria ta odnosi się głównie do transportu mięsa;

3. Chill (2°C do 4°C) – kategoria temperatur średnich, w temperaturze tej przechowywane są owoce i warzywa, co zapewnia im optymalną świeżość;

4. Pharmaceutical (2°C do 8°C) – ta kategoria ładunku odnosi się w głównej mierze do towarów farmaceutycznych, np. szczepionek;

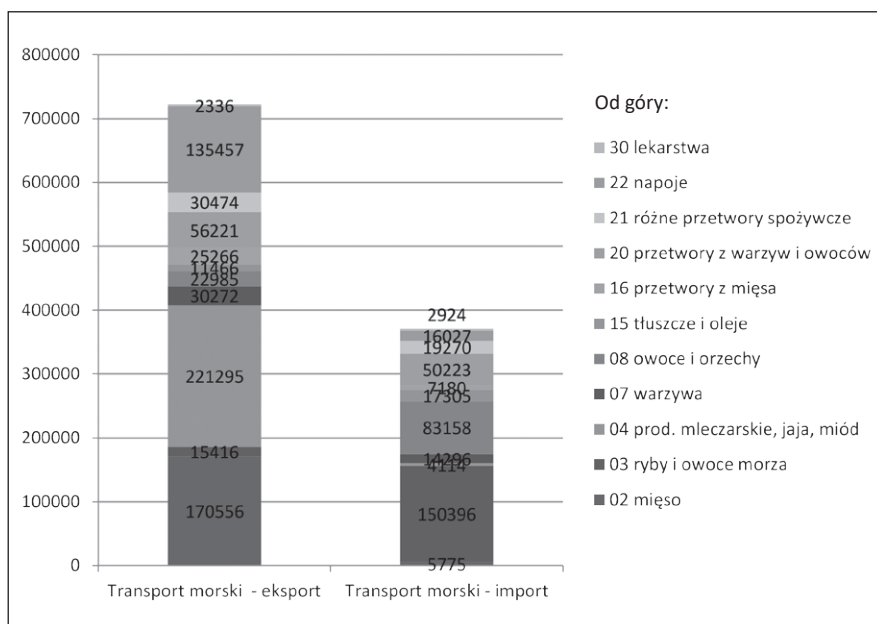
5. Banana (12°C do 14°C) – jest to zakres temperatury, który zapewnia kontrolowane dojrzewanie bananów.

Każdą z tych grup charakteryzują odrębne wymagania dotyczące metod transportu, czy też zabezpieczania towarów podczas ich transportu. Dla każdej z grup stosowane są też inne techniki i urządzenia mające na celu zapewnienie stałej temperatury podczas całego procesu transportowego.



Rys. 1. Polski eksport i import towarów chłodzonych przewożonych transportem drogowym w podziale na poszczególne grupy towarowe w 2015 r. [t]

Źródło: oprac. własne na podst. danych GUS



Rys. 2. Polski eksport i import towarów chłodzonych przewożonych transportem morskim w podziale na poszczególne grupy towarowe w 2015 r. [t]

Źródło: oprac. własne na podst. danych GUS.

OFERTA MORSKO-LĄDOWYCH ŁAŃCUCHÓW TRANSPORTOWYCH W OBSŁUDZE ŁADUNKÓW CHŁODZONYCH

Na polskim rynku funkcjonuje wiele firm zajmujących się organizacją i/lub transportem ładunków. Najczęściej są to firmy przewozowe posiadające własne środki transportu i prowadzące własną obsługę spedycyjną (morską i lądową), posiadające licencje na świadczenie usług w transporcie międzynarodowym oraz certyfikaty wymagane przez Unię Europejską na wszystkie środki. Świadczą one szeroki wachlarz usług, począwszy od przewozu pojedynczej partii ładunku do realizacji skomplikowanego projektu logistycznego, w kraju i poza jego granicami. Firmy te prowadzą kompleksową

obsługę transportowo-spedycyjną ładunków, w zależności od potrzeb klienta, w serwisie „port to port”, „port to door”, „door to port” lub „door to door”. Często oferują one również obsługę portową, magazynowanie ładunków w portach, obsługę celną, ubezpieczenia ładunków itp. Z reguły posiadają własne środki transportu, magazyny lub centra magazynowo-logistyczne. W ramach serwisu celnego firmy świadczą również inne usługi, takie jak: wystawianie dokumentów i dokonywanie zgłoszeń celnych, uiszczanie należności i opłat celnych oraz udzielanie zabezpieczeń długu celnego, reprezentowanie klienta przed UC oraz pośrednictwo w wystawianiu dokumentów WPT i zgłaszaniu towarów do odpraw celnych ostatecznych w krajach UE.

Ze względu na to, że w transporcie morskim ładunki chłodzone przewożone są głównie w kontenerach chłodniczych, ich obsługa w portach morskich odbywa się najczęściej w terminalach kontenerowych. Obecnie centrum przeładunków owoców południowych znajduje się w portach wybrzeża wschodniego.

W portach w Gdańsku i Gdyni funkcjonują cztery specjalistyczne terminale kontenerowe, realizujące kompleksową obsługę kontenerów (przeładunek, składowanie, formowanie i rozformowywanie kontenerów, naprawy i mycie kontenerów). Wszystkie terminale mają możliwość składowania również kontenerów chłodniczych. Dotychczas terminale te obsługują jednak w zasadzie tylko połączenia feederowe, które łączą Polskę z portami bazowymi Europy Zachodniej. Wysoka zdolność przeładunkowa oraz plany rozwojowe terminali zapewniają możliwość rozszerzenia usług przeładunkowych oraz obsługi nowych połączeń żeglugowych, w tym ewentualnej linii żeglugowej do portów hiszpańskich.

W porcie Gdynia znajduje się Bałtycki Terminal Kontenerowy (BCT), będący obecnie jednym z większych terminali w rejonie Morza Bałtyckiego. Terminal posiada zdolność przeładunkową dającą mu możliwość obsługi do 1.200 tys. TEU¹². W 2017 roku wielkość przeładunków w terminalu BCT wyniosła 363.462 TEU¹³. Od czerwca 2003 roku właścicielem BCT jest międzynarodowy operator terminali

¹² Kontenerów 20-stopowych.

¹³ Dane Bałtyckiego Terminala Kontenerowego (BCT).

kontenerowych International Container Terminal Services Inc. (ICTS). Aktualnie terminal obsługuje statki w ramach 9 regularnych połączeń żeglugowych z portami Europy Zachodniej i Wschodniej.

Właścicielem drugiego terminalu kontenerowego w Gdyni jest Gdynia Container Terminal S.A. GCT jest członkiem Grupy Hutchison Port Holdings (spółki zależnej międzynarodowego koncernu Hutchison Whampoa Limited), będącej wiodącym na świecie inwestorem, deweloperem i operatorem portowym na 251 nabrzeżach w 43 portach wraz z szeregiem firm transportowych.

W porcie Gdańsk funkcjonuje największy w kraju głębokowodny terminal kontenerowy DCT Gdańsk SA. W 2017 roku terminal odnotował rekord w ilości obsługiwanych ładunków, przeładowując prawie 1,6 mln TEU. W 2017 roku oddano do eksploatacji terminal T2, który podwoił możliwości przeładunkowe DCT oraz umożliwił rozwój relacji z aliansem 2M, a także wprowadzeniem w maju 2018 roku nowego aliansu OCEAN. Współpraca z dwoma największymi sojuszami linii kontenerowych na świecie, które zapewniają bezpośrednie połączenia oceaniczne, wysyłając swoje największe statki z Dalekiego Wschodu, potwierdza duży potencjał terminalu DCT w obsłudze kontenerów nie tylko w kraju, ale i w całym Basenie Morza Bałtyckiego.

PRZESŁANKI INTEGRACJI MIĘDZYGAŁĘZIOWEJ W TRANSPORCIE

Łańcuch transportowy jest niezwykle istotnym zespołem zdarzeń w procesie transportowym, którego istotą jest przewóz towarów. W jego skład wchodzi operacje wykonywane na ładunku i wszelka działalność związana z transportem, m.in.: wysyłanie ładunku, jego przyjęcie, planowanie przewozu oraz jego kontrola.

Efektom procesów integracyjnych zachodzących w transporcie są łańcuchy transportowe. Wraz z umiędzynarodowieniem procesów gospodarczych nastąpiła potrzeba ściślejszej współpracy handlu międzynarodowego z transportem, a w samym procesie transportowym – współpracy wszystkich uczestniczących w nim gałęzi transportowych. W efekcie powstały międzynarodowe kor-

poracje transportowe, które zaczęły przejmować organizację całego procesu transportowego¹⁴.

Przykładem integracji gałęziowej wdrożonej przez globalnego lidera transportu morskiego jest Maersk Polska. Przewoźnik morski do swojego morskiego łańcucha transportowego wprowadził ofertę połączeń kolejowych na trasie z portu gdańskiego do Sławkowa. To drugi w Polsce serwis kolejowy największego na świecie operatora żeglugowego. Poprzez integrację międzygałęziową nowa usługa podniesie efektywność łańcucha transportowego oraz usprawni ruch kontenerów na odcinku lądowym.

Łańcuch transportowy łączy terminal kontenerowy DCT w gdańskim porcie z terminalem w Sławkowie w województwie śląskim. Serwis kolejowy został nazwany Maersk Baltic Express i uzupełnia ofertę połączenia kolejowego Maersk Amber Express. Pociąg wyrusza z Gdańska dwa razy w tygodniu, w piątki i wtorki. W poniedziałki i czwartki natomiast wyjeżdża ze Sławkowa. Pociąg kursujący na tej trasie obsługuje wyłącznie kontenery transportowane przez Maerska – rozładowywane z statków z serwisu AE10, łączącego Gdańsk z portami Dalekiego Wschodu oraz z połączeń feederowych. Rozkład pociągu zsynchronizowany został z terminami, w których statki należące do koncernu przebywają w gdańskim porcie. W tym przypadku integracja międzygałęziowa usprawnia transport kontenerów i daje możliwość wysyłki i odbioru towarów bez konieczności osobnego organizowania transportu lądowego.

Integracja międzygałęziowa podnosi jakość usług oraz zwiększa ich dostępność. Dostawy są bardziej terminowe, maleje ryzyko uszkodzenia towaru oraz wzrasta aspekt ekologiczny. Partnerem Maerska w projekcie jest CTL Logistics oraz Euroterminal Sławków Sp. z o.o. Maersk Polska ma w swoich planach sukcesywny rozwój połączeń kolejowych z innymi regionami Polski uzupełniających serwis AE10.

Efektywny międzygałęziowy łańcuch transportowy maksymalnie wykorzystuje potencjał konkurencyjny poszczególnych gałęzi transportu i usprawnia przemieszczanie się ładunków w ramach systemu transportowego. Ta forma integracji stanowi alternatywę,

¹⁴ I. Kotowska, *Żegluga morska bliskiego zasięgu w świetle idei zrównoważonego rozwoju transportu*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Morskiej, Szczecin 2014, s. 20.

choćby dla wiodącej w Polsce gałęzi transportu drogowego. Przewozy samochodowe posiadają liczne atuty (w tym wysoką dostępność, elastyczność i szybkość dostaw), ale jednocześnie są uznane za generujące wysokie koszty zewnętrzne¹⁵.

Druga płaszczyzna integracji w transporcie wyraża się w spójności ekonomicznej, techniczno-technologicznej, organizacyjno-prawnej oraz politycznej systemu gałęziowego transportu. Proces integracji poszczególnych gałęzi transportu wymaga silnej harmonizacji warunków ich działania, przede wszystkim w zakresie zasad dostępu do rynku, jakości użytkowanej infrastruktury, świadczonych usług oraz systemów podatkowych¹⁶.

Rozwój różnych form i technologii przewozów międzygałęziowych łączących poszczególne gałęzie transportu stworzył potrzebę – czy nawet konieczność – ujednoczenia elementów składowych procesu transportowego. Związki między różnymi elementami w poszczególnych gałęziach objęły, na skutek rozwoju nowoczesnych technologii przewozowych, cały system transportowy¹⁷. Powstała więc konieczność międzygałęziowej integracji procesów transportowych na podstawowych płaszczyznach¹⁸:

- technicznej i technologicznej (wzajemne dopasowanie środków transportu, infrastruktury liniowej i punktowej);
- organizacyjnej (jeden operator);
- ekonomicznej (np. podobne zasady ustalania cen za przewóz środkami różnych gałęzi transportu);
- organizacyjno-prawnej (jednolity system regulacji odpowiedzialności);
- informacyjnej (stosownie ujednoczonych systemów informacyjnych obejmujących kilku uczestników łańcucha transportowego).

¹⁵ I. Kotowska, *Żegluga...*, s. 58.

¹⁶ E. Załoga, G. Stepień, *Uwarunkowania rozwoju zintegrowanych łańcuchów transportowych*, [w:] *Zintegrowane łańcuchy transportowe – przesłanki i warunki rozwoju*, Wydawnictwo Fundacji na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 63.

¹⁷ J. Wronka, *System transportu kombinowanego jako zintegrowany łańcuch transportowy*, [w:] *Zintegrowane łańcuchy transportowe – przesłanki i warunki rozwoju*, Wydawnictwo Fundacji na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 57.

¹⁸ W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król, *Współczesne problemy polityki transportowej*, PWE Warszawa 1997, s. 130–131.

Integracja i logiczne dopasowanie wszystkich powyższych elementów oraz integracja międzygałęziowa stały się podstawą tworzenia łańcuchów transportowych¹⁹, tj. najwyższej formy integracji w transporcie, przynoszącej liczne korzyści zarówno dla klientów, jak i samych uczestników łańcucha. Pod pojęciem łańcucha transportowego należy rozumieć, „skoordynowane z punktu widzenia technicznego, technologicznego, organizacyjnego i handlowego racjonalne następowanie po sobie czynności procesów przewozu, przeładunku i składowania – mające na celu przemieszczanie dóbr niezbędnych do funkcjonowania gospodarki”²⁰.

STRATEGIA AKTYWIZACJI SPOŁECZNO- -GOSPODARCZEJ NADMORSKICH OBSZARÓW PERYFERYJNYCH – ZAŁOŻENIA

Podstawowe założenia strategii aktywizacji nadmorskich obszarów peryferyjnych można sformułować następująco:

- zbudowanie sprawnego, zintegrowanego wewnątrznie systemu transportowego łączącego obszary nadmorskie pomiędzy sobą oraz z otoczeniem krajowym i bałtyckim;
- wspieranie innowacyjnych sektorów wytwórczości, które mają korzystne warunki rozwoju na obszarach przybrzeżnych i morskich (energetyka odnawialna, wykorzystanie gospodarcze zasobów morza);
- zapewnienie udziału gmin nadmorskich w planowaniu gospodarczym i przestrzennym obszarów morskich;
- konieczność systemowego wsparcia wybranych obszarów działalności portów lokalnych (żegluga kabotażowej, zwłaszcza pasażerskiej, niektórych składników infrastruktury portowej) z wykorzystaniem środków europejskich;
- wykorzystywanie portów lokalnych do kształtowania lokalnej polityki rozwoju gmin nadmorskich, gdyż z punktu widzenia

¹⁹ J. Wronka, *System...*, s. 57.

²⁰ J. Naider, D. Marciniak-Neider, *Transport. Transport intermodalny*, PWE, Warszawa 1997, s. 22.

interesów gmin najważniejsze są efekty pośrednie, związane z aktywnością portową (niezależnie od stosunków własnościowych port lokalny jest zawsze zasobem gminnym, a wpływ samorządu na jego rozwój jest bezdyskusyjny).

Główną zasadą powinna być zasada harmonijnego rozwoju, co oznacza równorzędność realizowania celów ekonomicznych, społecznych i ekologicznych.

WNIOSKI

Wspieranie rozwoju morsko-ładowych łańcuchów transportowych jest więc nadal jednym z głównych priorytetów polityki UE. Biała Księga UE z 2011 roku zawiera postulat, by przewozy na odległość ponad 300 km przeniesione zostały na inne niż transport samochodowy środki transportu (kolej, transport wodny) w 30% do roku 2030, zaś do 2050 roku – w 50%. Integracja żeglugi morskiej z transportem lądowym przy zwiększeniu roli portów morskich ma przyczynić się do sprawniejszej i bardziej zrównoważonej organizacji transportu.

Kluczową kwestią jest to, aby przewóz w ramach morsko-ładowego łańcucha transportowego był dla gestorów ładunków oraz regionów impulsem do rozwoju społeczno-gospodarczego, korzystnym pod względem ekonomicznym i społecznym.

Według danych Centrum Analitycznego Administracji Celnej obrotu towarowe Polski i Hiszpanii w 2017 roku wynosiły 3.605.456 ton, z czego ponad 22% stanowiły ładunki chłodzone. Jak wskazują dane dotyczące wymiany handlowej, aż 98% przewozów ładunków chłodzonych przewożonych pomiędzy Hiszpanią a Polską obsługiwana jest przez transport lądowy, głównie samochodowy. Rozwój różnych form i technologii przewozów międzygałęziowych, łączących poszczególne gałęzie transportu, stworzył potrzebę (czy nawet konieczność) ujednolicenia elementów składowych procesu transportowego. Związki między różnymi elementami w poszczególnych gałęziach objęły, na skutek rozwoju nowoczesnych technologii przewozowych, cały system transportowy²¹.

²¹ J. Wronka, *System...*, s. 57.

STRESZCZENIE

Integracja żeglugi morskiej z transportem lądowym przy zwiększeniu roli portów morskich ma przyczynić się do aktywizacji społeczno-gospodarczej regionów. Jak wskazują dane dotyczące wymiany handlowej, aż 98% przewozów ładunków chłodzonych przewożonych pomiędzy Hiszpanią a Polską obsługiwana jest przez transport lądowy, głównie samochodowy. Każdego dnia granice Hiszpanii przekracza ponad 2000 samochodów ciężarowych udających się w kierunku Polski. W artykule przedstawiono charakterystykę grupy ładunków chłodzonych oraz uwarunkowania prawne i operacyjne ich obsługi. Na koniec przedstawiono założenia aktywizacji społeczno-gospodarczej nadmorskich regionów peryferyjnych.

SUMMARY

Socio-economic activation of regions in the context of refrigerated cargo handling using the sea-land transport chain

The integration of maritime shipping with land transport while increasing the role of seaports is to contribute to the socio-economic activation of the regions. According to data on trade, as much as 98% of refrigerated cargo transports transported between Spain and Poland is served by land transport, mainly by car. Every day, for example, Spain exceeds over 2,000 trucks traveling to Poland. The article presents the characteristics of refrigerated loads groups as well as the legal and operational conditions of their service. At the end, the assumptions of socio-economic activation of coastal peripheral regions are being presented.

BIBLIOGRAFIA

- Burnewicz J., *Nowa era technologiczna zrównoważonego transportu*. „Przegląd Komunikacyjny” 2009, nr 6.
- Czermańska R. z zespołem, *Ocena możliwości uruchomienia zintegrowanego serwisu „door to door” żeglugi bliskiego zasięgu w przewozach ładunków pomiędzy Hiszpanią a Polską*”, Wyd. Wew. IM w Gdańsku Nr 6414, Gdańsk 2008.
- Filina-Dawidowicz L., Kaup M., Wiktorowska-Jasik A., *Zintegrowany transport wodny i lądowy*, Wydawnictwo Naukowe ZUT, Szczecin 2014.
- Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, *Polski handel zagraniczny artykułami rolno-spożywczymi w 2006 r.*, kwiecień 2007, Warszawa.
- Grzelakowski A.S., Matczak M., *Współczesne porty morskie. Funkcjonowanie i rozwój*, Wyd. Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2012.
- Kabossa A.B., Venkatraman S., *Supply Chain Management Integration: Critical Problems and Solutions*, Operations and Supply Chain Management 7 (1) pp. 23–31; Laboratory of Logistics & SCM, Sepuluh Nopember Institute of Technology 2014.
- Kotowska I. (2014), *The Competitiveness of Feeder Shipping Compared to Road Transport*, “Journal of Maritime Research” 2014, vol. XI, no. II.

- Kotowska I., *Żegluga morska bliskiego zasięgu w świetle idei zrównoważonego rozwoju transportu*, Wyd. Naukowe Akademii Morskiej w Szczecinie, Szczecin 2014.
- Kotowska I., Mańkowska M., Pluciński M., *Morsko-lądowe łańcuchy transportowe*, Praca Naukowa Uniwersytetu Szczecińskiego, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Szczecin 2016.
- Kowalczyk U., Burchacz M., Czermańska R., Kalinowski M., Piotrowicz J., *Transport morski jako korzystna alternatywa wobec transportu lądowego pomiędzy Polską a Hiszpanią. Przewóz owoców południowych*, Gdańsk 2009.
- Kubicki T., *Konieczność uproszczenia procedur kontrolnych i diametralnego skrócenia czasu odpraw granicznych w polskich portach morskich jako warunek odzyskania ładunku polskiego handlu zagranicznego*, Conference "II Intermodal Transport Forum FRACHT 2014", Gdańsk 2014.
- Mańkowska M., Pluciński M., *Analiza możliwości uruchomienia stałego połączenia morskiego między Polską a Hiszpanią*, Innowacje w Transporcie Technologie i Procesy. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010.
- Perenc J., Wronka J., Pluciński M., Drożdż W., Mańkowska M., Mańkowski M., Szwankowski S., *Potentiality of short sea shipping as a modality of merchandises traffic between the Atlantic and polish ports. Viability of a shipping line between Vigo and Gdynia-Szczecin-Gdańsk (SEAMOTRA)*, Szczecin 2008.
- Stefaniak, L. (2009): *Weterynaria na granicy*. „Namiary na Morze i Handel” 2009, nr 4.
- Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030), Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa, 22 stycznia 2013.
- Szwankowska B., Szwankowski S., *Studium przypadku. Współczesne procesy transformacji zdegradowanych obszarów portowych Gdańska i Gdyni*, [w:] *Transformacja zdegradowanych struktur przestrzennych metropolii polskich*, Biuletyn KPZK PAN, z. 223, Warszawa 2005.
- Szwankowski S., *Lądowo-morskie łańcuchy transportowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.
- White Paper, *European Transport Policy for 2010: Time to Decide*, Luxemburg 2001.
- Wielądek A., *Koszty zewnętrzne transportu*, [w:] L. Mindur (red.), *Współczesne technologie transportowe*, Radom 2004.
- Wiśnicki B., Dyrda A., *Analysis of the Intermodal Transport Efficiency in the Central and Eastern Europe*, OUR SEA, "International Journal of Maritime Science & Technology", vol. 63, no. 2 May 2016.
- Wiśnicki B., Czarnecki M., *Procesy logistyczne portowego terminalu kontenerowego*, [w:] H. Salmonowicz, *Systemy zarządzania logistycznego w transporcie morskim*, Wydawnictwo Zapol, Szczecin 2013, s. 233–240.

MIĘDZYNARODOWA DROGA WODNA E60 I JEJ WPŁYW NA ROZWÓJ GOSPODARCZY REGIONÓW POŁUDNIOWEGO BAŁTYKU

Słowa kluczowe

E60, morski szlak przybrzeżny, żegluga, region Południowego Bałtyku

Keywords

E60, seashore route, shipping, South Baltic region

WSTĘP

Międzynarodowa droga wodna E60 (MDW E60) ma znaczący potencjał turystyczny i handlowy dla regionów Południowego Bałtyku i może się stać bardzo ważnym łącznikiem między morskimi portami lokalnymi. Szlak ten jest istotny szczególnie dla Polski i Litwy, które jednak w znikomym zakresie wykorzystują go do transportu.

Obecnie regularna żegluga w Polskiej części MDW E60 prawie nie istnieje. Potwierdzają to mapy natężenia ruchu statków w tym regionie¹. W związku z tym podjęto działania w celu dokładnego zbadania problemu i stworzenia planu uruchomienia regularnej żeglugi oraz opracowania zestawu narzędzi wspomagających rozwój żeglugi morskiej bliskiego zasięgu na omawianej drodze wodnej.

¹ HELCOM AIS.

Badania te prowadzone są w ramach międzynarodowego projektu INCONE60 – Inland Blue Transport Connector E60, współfinansowanego z środków Unii Europejskiej z Programu Interreg Południowy Bałtyk 2014–2020 z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W związku ze znacznym zakresem obszaru badawczego na potrzeby niniejszego artykułu ograniczono się do przedstawienia wpływu międzynarodowej drogi wodnej na gospodarkę Polski.

MIĘDZYNARODOWA DROGA WODNA E60

Międzynarodowa droga wodna E60 jest śródlądową drogą wodną/morskim szlakiem przybrzeżnym, którego główna trasa biegnie od Gibraltaru na północ wzdłuż wybrzeży Portugalii, Hiszpanii, Francji, Belgii, Holandii, Niemiec, Polski, Litwy, Łotwy, Estonii, Rosji do drogi wodnej Sankt-Peterburg–Wołga–Bałtyk, dalej przez Kanał Bałtycko-Białomorski, następnie wzdłuż wybrzeża Morza Białego do Archangielska (rys. 1)².

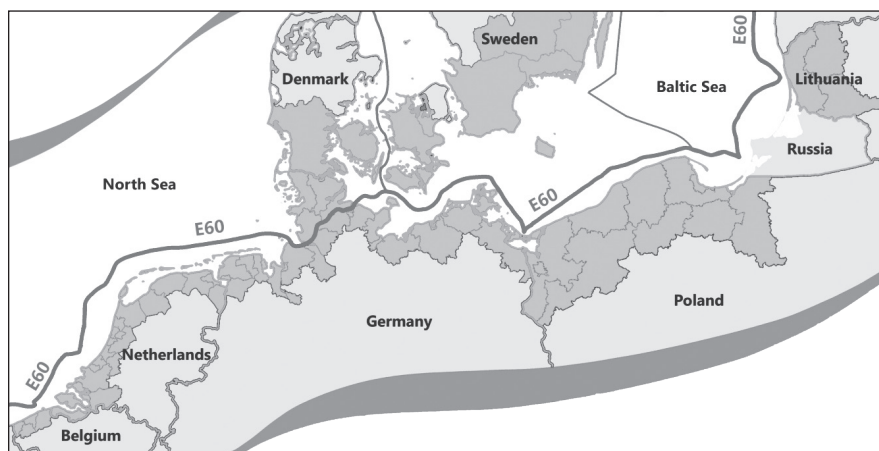
MDW E60 w regionie Południowego Bałtyku przebiega wzdłuż 25 podregionów (rys. 2). Długość szlaku, mierząc od najdalej wysuniętego na zachód punktu – niemieckiego podregionu Nordwestmecklenburg, wzdłuż jej przebiegu, aż do najdalej wysuniętego na północ punktu litewskiego podregionu Kłajpeda, wynosi ok. 900 km. Obszary te łącznie zajmują powierzchnie równą 132.359,6 km², a w roku 2017 zamieszkiwało je 9.962.269 ludzi. Jest to nieco więcej niż całkowita wielkość populacji zamieszkująca Węgry – 9.805.000 (rok 2018). Taka liczba ludności oznacza ogromny potencjał społeczny, który ma istotny wpływ na gospodarkę poszczególnych krajów i całej Europy.

² European Agreement on Main Inland Waterways of International Importance (AGN), Economic Commission for Europe Inland Transport Committee, Geneva 1996.



Rys. 1. Przebieg międzynarodowej drogi wodnej E60 na mapie Europy

Źródło: oprac. własne na podst. portalu internetowego d-maps.com

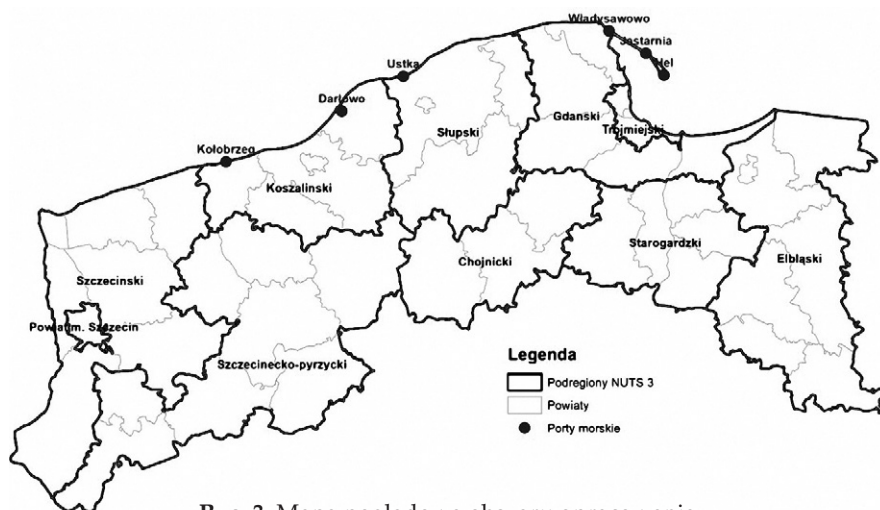


Rys. 2. Szczegółowy przebieg MDW E60 na odcinku Belgia–Litwa

Źródło: oprac. własne na podst. © EuroGeographics
for the administrative boundaries

POTENCJAŁ GOSPODARCZY

W Polsce międzynarodowa droga wodna E60 oddziałuje na wszystkie podregiony położone w obrębie województwa pomorskiego i województwa zachodniopomorskiego oraz na podregion elbląski zlokalizowany w województwie warmińsko-mazurskim. Możliwości wykorzystania tej drogi wodnej zależą w dużej mierze od potencjału gospodarczego regionów leżących w obszarze ciężenia MDW E60 (rys. 3). Należy zatem zastanowić się, czy wspomniane regiony mają wystarczający potencjał, aby uruchomić regularną żeglugę, z wykorzystaniem lokalnych portów morskich. Do jego oszacowania wzięto pod uwagę podział na jednostki NUTS³.



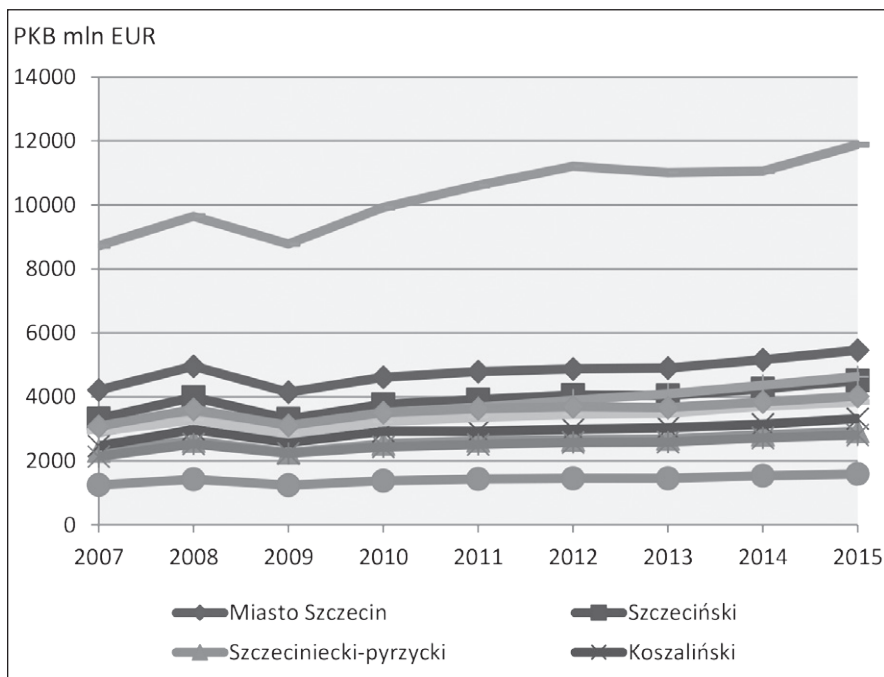
Rys. 3. Mapa poglądowa obszaru opracowania

Źródło: oprac. własne na podst. © EuroGeographics for the administrative boundaries

Badane podregiony są silnie zróżnicowane pod względem rozwoju gospodarczego. Ich PKB waha się pomiędzy ok. 1500 mln euro

³ NUTS – klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych (z j. francuskiego: Nomenclature des Unités territoriales statistique) jest geograficzną nomenklaturą, dzielącą terytorium Unii Europejskiej na regiony o trzech różnych poziomach (NUTS 1, 2 i 3). NUTS 3 to regiony i powiaty.

w podregionie chojnickim do aż ok. 12.000 mln euro w podregionie trójmiejskim⁴. Pomimo takiego zróżnicowania, we wszystkich badanych jednostkach można zauważyć tendencję wzrostową, która została zapoczątkowana po kryzysie z 2008 roku. Trend ten zobrazowano na rys. 4.



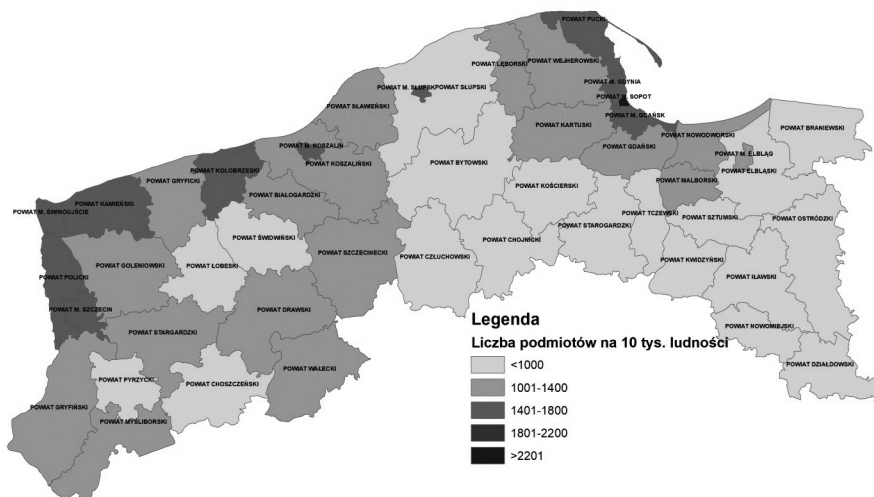
Rys. 4. Produkt Krajowy Brutto w badanych podregionach

Źródło: oprac. własne na podst. danych EUROSTAT, appsso.eurostat.ec.europa.eu, [dostęp: 21.04.2019]

O poziomie aktywności gospodarczej danego region wiele mówi rejestr REGON. Najwięcej podmiotów znajdujących się w rejestrze REGON położonych jest na terenie województwa zachodniopomorskiego. W północnej części województwa pomorskiego oraz na badanym obszarze województwa warmińsko-mazurskiego zlokalizowane są powiaty o najniższym stosunku podmiotów

⁴ Na podstawie danych z EUROSTAT, appsso.eurostat.ec.europa.eu [dostęp: 21.04.2019].

zarejestrowanych do liczby ludności. Należy zwrócić również uwagę, że korzystne wyniki charakteryzują większość powiatów zlokalizowanych na wybrzeżu Morza Bałtyckiego, co przedstawiono na rys. 5.



Rys. 5. Podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności w 2017 roku w powiatach z obszaru opracowania

Źródło: oprac. własne na podst. danych GUS oraz © EuroGeographics for the administrative boundaries

Zgodnie z danymi pozyskanymi z Głównego Urzędu Statystycznego, większość obszarów przybrzeżnych, za wyjątkiem powiatu słupskiego, charakteryzuje się znaczącym wskaźnikiem przedsiębiorczości. Oznacza to, że regiony te mają wystarczający potencjał do generowania ładunków, które mogą być transportowane wzdłuż MDW E60 do sąsiednich regionów w Polsce i za granicą.

Jednak aby przedsiębiorcy zauważyli możliwości, jakie daje MDW E60 i dostrzegli korzyści wynikające z wykorzystania transportu morskiego zamiast transportu lądowego, konieczna jest modernizacja infrastruktury portów lokalnych oraz poprawa świadomości społeczeństwa odnośnie korzyści z przeniesienia ładunków z dróg lądowych na drogi wodne. O ile stan infrastruktury, w dużej mierze dzięki funduszom europejskim, z roku na rok się

poprawia, o tyle znacznie trudniej jest wpłynąć na wybór przedsiębiorców w sprawie docelowego środka transportu.

Bez wątplenia można stwierdzić, że wolumen transportowanych ładunków systematycznie rośnie. Na podstawie danych dotyczących przewozów ładunków w Polsce widać wyraźnie, że tendencja ta w nadchodzących latach będzie się utrzymywać. W latach 2005–2017 w Polsce nastąpił wzrost całkowitej masy transportowanych towarów o ponad 50%⁵, co przedstawia tabela 1.

Tab. 1. Wielkość transportowanych ładunków w podziale na środki transportu w Polsce w latach 2005–2017

| Rok | Transport samochodowy | Transport kolejowy | Żegluga śródlądowa | Żegluga morska | Razem |
|------|-----------------------|--------------------|--------------------|----------------|---------|
| | mln ton | | | | |
| 2005 | 1 079,8 | 232,8 | 9,6 | 9,4 | 1 331,6 |
| 2006 | 1 113,9 | 238,1 | 9,3 | 10,0 | 1 371,3 |
| 2007 | 1 213,2 | 245,3 | 9,8 | 11,4 | 1 479,7 |
| 2008 | 1 339,5 | 248,9 | 8,1 | 10,4 | 1 606,9 |
| 2009 | 1 424,9 | 222,6 | 5,7 | 9,4 | 1 662,6 |
| 2010 | 1 491,3 | 234,6 | 5,1 | 8,4 | 1 739,4 |
| 2011 | 1 596,2 | 248,6 | 5,1 | 7,7 | 1 857,6 |
| 2012 | 1 493,4 | 230,9 | 4,6 | 7,5 | 1 736,4 |
| 2013 | 1 553,1 | 232,6 | 5,0 | 7,0 | 1 797,7 |
| 2014 | 1 547,9 | 227,8 | 7,6 | 6,8 | 1 790,1 |
| 2015 | 1 505,7 | 224,3 | 11,9 | 7,0 | 1 748,9 |
| 2016 | 1 546,6 | 222,5 | 6,2 | 7,3 | 1 782,6 |
| 2017 | 1 747,3 | 239,5 | 5,8 | 8,3 | 2 000,9 |

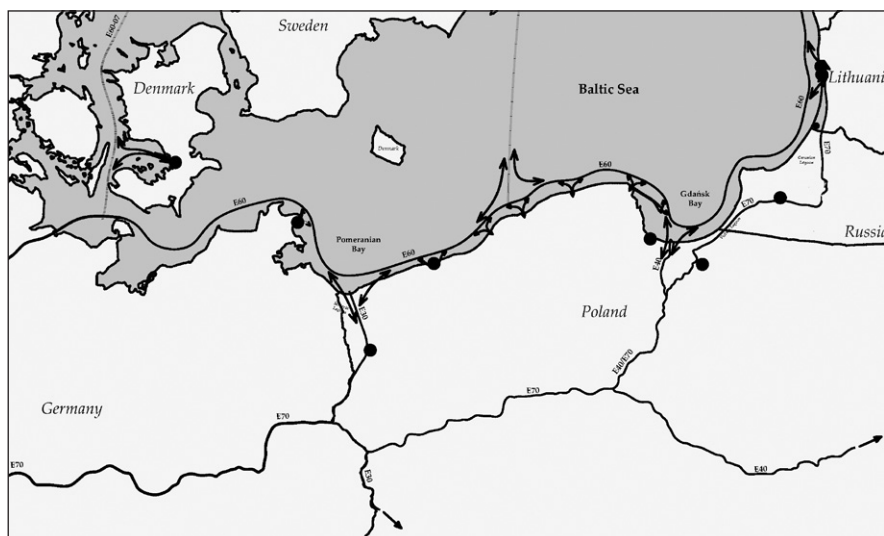
Źródło: GUS, Transport – wyniki działalności w 2017 r. Warszawa–Szczecin 2018.

Wolumen transportowanych ładunków rośnie, a przepustowość dróg samochodowych w regionach przybrzeżnych już na obecnym etapie nie jest wystarczająca. W przyszłości będzie to wpływać na spadek efektywności transportu samochodowego, z korzyścią dla transportu morskiego. Najlepszą alternatywą dla transportu ładunków

⁵ GUS, Transport – wyniki działalności w 2017 r. Warszawa–Szczecin 2018.

wzdłuż obszarów położonych na Polskim wybrzeżu będzie wykorzystanie żeglugi kabotażowej pomiędzy lokalnymi portami morskimi.

MDW E60 – oprócz połączenia z siecią dróg samochodowych i kolejowych poprzez porty morskie – stanowi również część śródlądowego wodnego systemu transportowego, łącząc się z innymi międzynarodowymi drogami wodnymi, m.in. E30, E40 i E70 (rys. 6). Jest to istotne w kontekście obecnej polityki państwa, ukierunkowanej na rozwój tych szlaków wodnych. Powinno się dążyć do utrzymania tego kierunku i – z wykorzystaniem morsko-rzecznych barek – wzmocnić udział żeglugi w ogóle masy transportowanych ładunków.



Rys. 6. Połączenie MDW E60 z innymi śródlądowymi drogami wodnymi w Polsce

Źródło: oprac. własne na podst. © EuroGeographics for the administrative boundaries

LOKALNE PORTY MORSKIE NA TRASIE MDW E60

Potencjał gospodarczy MDW E60 należy rozpatrywać głównie w kontekście wykorzystania lokalnych portów morskich do obsługi pasażerów i ładunków. W rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia

1996 r. o portach i przystaniach morskich⁶ i programów rozwoju polskich portów⁷, w Polsce funkcjonuje obecnie 28 portów morskich niemających podstawowego znaczenia dla polskiej gospodarki narodowej. Są to porty: Darłowo, Dziwnów, Dźwirzyno, Elbląg, Frombork, Hel, Jastarnia, Kamień Pomorski, Kąty Rybackie, Kołobrzeg, Krynica Morska, Lubin, Łeba, Mrzeżyno, Nowa Pasłęka, Nowe Warpno, Police, Przytór, Puck, Rowy, Sierosław, Stepnica, Tolkmicko, Trzebież, Ustka, Wapnica, Władysławowo oraz Wolin. Porty morskie będące przedmiotem badań autorów artykułu zlokalizowane są w trzech podregionach oraz 4 różnych powiatach (tab. 2).

Tab. 2. Położenie małych portów morskich będących przedmiotem badania

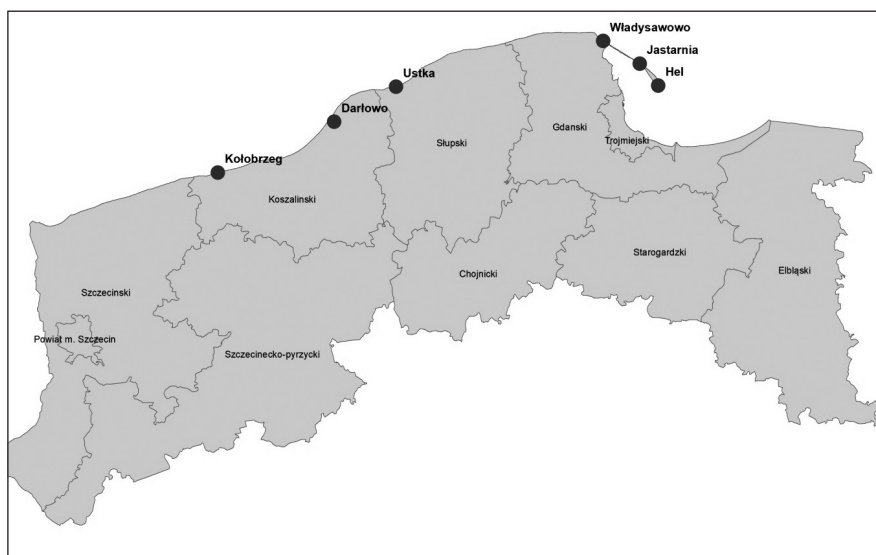
| Podregion NUTS 3 | Powiat | Port morski |
|------------------|------------|--------------|
| Koszaliński | kołobrzegi | Kołobrzeg |
| | sławieński | Darłowo |
| Słupski | słupski | Ustka |
| Gdański | pucki | Władysławowo |
| | | Jastarnia |
| | | Hel |

Źródło: oprac. własne.

Porty te można podzielić na dwie grupy: są to porty regionalne i porty lokalne. Porty regionalne charakteryzuje ponadlokalny (wykraczający poza granicę gminy) zasięg oddziaływania, a także znaczny potencjał gospodarczy. Do portów regionalnych z największym potencjałem i jednocześnie największymi możliwościami wykorzystania MDW E60 można zaliczyć: Darłowo, Hel, Kołobrzeg, Ustkę i Władysławowo. Portu Elbląg nie brano pod uwagę podczas analiz, ze względu na aktualny brak dostępu do badanego szlaku. Analizy zostaną skorygowane po zakończeniu budowy kanału żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną.

⁶ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1933.

⁷ Program rozwoju polskich portów morskich do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku), Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Warszawa, 2018.



Rys. 7. Regionalne porty morskie mające obecnie największy potencjał wykorzystania MDW E60 do transportu

Źródło: oprac. własne na podst. © EuroGeographics for the administrative boundaries

Ze względu na swój lokalny charakter, małe porty muszą funkcjonować jako system wzajemnie uzupełniających się elementów, tak aby sprawnie i efektywnie wykorzystać możliwości rozwojowe. Rozwiązaniem służącym sieciowej integracji małych portów morskich powinno być uruchomienie żeglugi kabotażowej wzdłuż wybrzeża, z krótkimi postojami w kolejnych portach, wykorzystując międzynarodową drogę wodną E60.

Regionalne porty morskie przechodzą obecnie szereg zmian. Zaobserwować można spadek znaczenia funkcji rybackiej tych portów. Aby zilustrować postępujące zmiany w tabeli 3 zestawiono flotę kutrową stacjonującą w małych portach morskich w ostatnich czterech latach.

W większości z regionalnych portów morskich polskiego wybrzeża następuje spadek liczby kutrów rybackich. Najbardziej drastyczny spadek w ostatnich latach zanotowano w Darłowie. Liczba kutrów spadła z trzynastu w 2014 roku do zaledwie czterech w roku 2017 (spadek o 69%).

Tab. 3. Flota kutrowa małych portów morskich w Polsce
w latach 2014–2017

| PORTY | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | |
|--------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|
| | liczba kutrów | przec. wiek | liczba kutrów | przec. wiek | liczba kutrów | przec. wiek | liczba kutrów | przec. wiek |
| OGÓŁEM | 153 | 41,4 | 153 | 42,4 | 134 | 42,5 | 130 | 42,9 |
| Darłowo | 13 | 52,2 | 13 | 53,2 | 6 | 49,5 | 4 | 46,3 |
| Hel | 8 | 39,4 | 8 | 40,4 | 9 | 40,9 | 9 | 41,9 |
| Jastarnia | 15 | 54,5 | 15 | 55,5 | 13 | 55,7 | 13 | 56,7 |
| Kołobrzeg | 41 | 23,5 | 41 | 24,5 | 38 | 26,0 | 34 | 28,2 |
| Ustka | 33 | 41,2 | 33 | 42,2 | 26 | 43,0 | 26 | 43,7 |
| Władysławowo | 43 | 37,7 | 43 | 38,7 | 42 | 39,7 | 44 | 40,8 |

Źródło: Instytut Morski w Gdańsku, *Gospodarka morską. Przegląd statystyczny 2018*, Gdańsk 2018.

PORTY LOKALNE JAKO CENTRA ROZWOJU GOSPODARCZEGO

Lokalne porty morskie stanowią centra rozwoju gospodarczego na poziomie lokalnym i regionalnym. Istniejący obecnie potencjał portów lokalnych może być impulsem rozwojowym dla społeczności gmin nadmorskich. Ważną rolę w aktywizacji wszystkich funkcji gospodarczych portu czy przystani odgrywają uwarunkowania transportowe, związane z położeniem transportowym portu w ujęciu lokalnym, a także regionalnym i ponadregionalnym.

Porty lokalne jako struktury gospodarczo-przestrzenne, a zarazem punkty węzłowe infrastruktury transportu, spełniają również podstawowe funkcje gospodarcze w regionie:

- transportową – związaną z obsługą ładunków i wykonywaniem przeładunków oraz magazynowaniem i składowaniem towarów;
- przemysłową – wiążącą się z wykonywaniem na terenach portowych działalności przemysłowej (remonty i budowa małych jednostek pływających oraz remonty sprzętu połowowego oraz jego wyrób);

- handlową – nawiązującą do roli i funkcji jakie port morski pełni w procesie dystrybucji towarów, np. sortowanie, przepakowywanie, realizacja kontraktów kupna-sprzedaży, usługi finansowe i prawne;

- obsługę rybołówstwa bałtyckiego – obejmującą usługi przeladunku, magazynowania i przetwórstwa rybnego oraz obsługę kutrów i łodzi rybackich korzystających z portu;

- turystyczno-rekreacyjną – wiążącą się z obsługą pasażerskiego ruchu międzynarodowego oraz statków pasażerskich, jednostek pasażerskich żeglugi przybrzeżnej, jachtingu, jak również różnych form uprawiania sportów wodnych i rekreacji (wędkarstwo, nurkowanie itp.).

Ważnym rodzajem działalności, który może zwiększyć wykorzystanie nadmorskiego położenia portów i przystani oraz ich infrastruktury, są usługi oparte na wiedzy i na nowoczesnych technologiach.

W pierwszej kolejności chodzi o usługi związane z wykorzystaniem polskiej strefy ekonomicznej na Bałtyku, takie jak:

- obsługa i konserwacja instalacji farm wiatrowych na morzu;
- obsługa działalności badawczej i poszukiwawczej w polskiej strefie ekonomicznej;
- obsługa floty i urzędzeń pozyskujących kopaliny podmorskie (np. na Ławicy Słupskiej).

Dogodne warunki dla rozwoju w małych portach i przystaniach znajdują również następujące rodzaje działalności:

- szkolenia związane z podnoszeniem kwalifikacji i kompetencji zawodowych osób zatrudnionych w gospodarce morskiej, umożliwiające otrzymanie certyfikatów kompetencji zawodowych, kursy nakierowane na przekwalifikowanie grup zawodowych;

- tworzenie centrów symulacyjnych (wirtualnych terminali, systemów zarządzania ruchem statków, obsługi portowej) opartych na technologiach informatycznych przeznaczonych do prowadzenia badań i szkoleń pracowników portowych i załóg pływających;

- wykorzystywanie istniejącej infrastruktury transportowej i portowej do organizacji ośrodków szkoleniowo-treningowych dla określonych grup zawodowych (ośrodki szkolenia pilotów morskich, załóg holowników, wykorzystujące akwatorium portu) lub

testowania systemów bezpieczeństwa i ochrony portów i statków, ćwiczeń związanych z ochroną środowiska, koordynacją akcji ratowniczych i systemów ratownictwa morskiego;

- wykonywanie usług związanych z rekrutacją i szkoleniem marynarzy do pracy na statkach i zarządzaniem technicznym statków (agencje zatrudnieniowe marynarzy zajmujące się techniczną obsługą statków), a także wykorzystywanie na zasadach outsourcingu innych usług na rzecz przedsiębiorstw armatorskich, portowych i pozostałych podmiotów związanych z gospodarką morską.

Usługi oparte na wiedzy i nowoczesnych technologiach wykazują dużą współzależność w rozwoju (powstanie jednego rodzaju działalności pociąga za sobą rozwój kolejnych usług) i przyczyniają się do aktywizacji zarówno portów, przystani, jak i rozlokowanych wokół nich miejscowości nadmorskich.

KORZYŚCI Z UŻEGLOWNIENIA MDW E60

Użegłownienie międzynarodowej drogi wodnej E60 oraz innych połączonych z nią dróg wodnych będzie miało ogromny wpływ na gospodarkę i społeczeństwo, szczególnie na poziomie lokalnym i regionalnym. Przyniesie to wiele korzyści, które w większości są bardzo trudne do oszacowania. W związku z tym można wyszczególnić główne korzyści niepoliczalne, do których należą:

- możliwość obsługi zaplecza portów morskich, położonych wzdłuż szlaku, przez żeglugę śródlądową;
- poprawa dostępności transportowej i atrakcyjności (konkurencyjności regionów przyległych do drogi wodnej);
- rozwój przemysłu związanego z budową, remontem i obsługą taboru pływającego, jako gałęzi innowacyjnych i proekologicznych;
- poprawa warunków życia ludności, a w szczególności poprawa zdrowia;
- stymulowanie rozwoju regionów, w szczególności na skutek realizacji nowych inwestycji związanych z rewitalizacją dróg wodnych oraz modernizacją i budową portów rzecznych;
- wzrost atrakcyjności inwestycyjnej regionów;
- aktywizacja turystyki wodnej;
- rozszerzenie oferty usługowej ośrodków gospodarczych itp.

Powyższe korzyści wpływają na wzrost atrakcyjności żeglugi kabotażowej wzdłuż MDW E60. W przyszłości z pewnością wzmocnią ten środek transportu i zwiększą udział w masie transportowanych ładunków. Wartość dodaną użegłownienia MDW E60 należy upatrywać głównie w ww. korzyściach, które w odpowiednich warunkach gospodarczych wpłyną na rozwój żeglugi morskiej bliższego zasięgu i pośrednio będą oddziaływać na rozwój społeczny i gospodarczy regionów przybrzeżnych.

WNIOSKI

Międzynarodowa droga wodna E60 jest śródlądową drogą wodną/morskim szlakiem przybrzeżnym, którego główna trasa biegnie od Gibraltaru do Archangielska, wzdłuż wybrzeża Europy. Ma znaczący potencjał turystyczny i handlowy dla regionów Południowego Bałtyku i może stać się bardzo ważnym łącznikiem między morskimi portami lokalnymi. Oddziałuje ona na wszystkie podregiony położone w obrębie województwa pomorskiego i województwa zachodniopomorskiego oraz na podregion elbląski zlokalizowany w województwie warmińsko-mazurskim.

W celu optymalnego wykorzystania potencjału MDW E60 konieczna jest modernizacja infrastruktury portów lokalnych oraz poprawa świadomości społeczeństwa odnośnie korzyści płynących z przeniesienia ładunków z dróg lądowych na drogi wodne.

Masa transportowanych ładunków rośnie, a przepustowość dróg samochodowych w regionach przybrzeżnych charakteryzuje się zmniejszającą się efektywnością. Najlepszą alternatywą dla transportu ładunków wzdłuż obszarów położonych na polskim wybrzeżu powinno być wykorzystanie żeglugi kabotażowej pomiędzy lokalnymi portami morskimi.

Potencjał gospodarczy MDW E60 należy rozpatrywać głównie w kontekście wykorzystania lokalnych portów morskich do obsługi pasażerów i ładunków. Stanowią one centra rozwoju gospodarczego na poziomie lokalnym i regionalnym. Istniejący obecnie potencjał portów lokalnych może być impulsem rozwojowym społeczności gmin nadmorskich. Porty mogą wpływać na aktywizację gospodarki regio-

nów, stanowiąc podstawę zróżnicowanej działalności gospodarczej. Ważnym rodzajem działalności, który może zwiększyć wykorzystanie nadmorskiego położenia portów i przystani oraz ich infrastruktury, są usługi oparte na wiedzy i nowoczesnych technologiach.

Użegłownienie MDW E60 przyniesie wiele niepoliczalnych korzyści, które pośrednio wpłyną na społeczno-gospodarczy rozwój regionów przybrzeżnych. W związku z tym należy dążyć do uruchomienia regularnej żeglugi wzdłuż MDW E60. Przyczyni się to znacząco do zmiany struktury transportu ładunków – z transportu drogowego na transport morsko-rzeczny.

STRESZCZENIE

Międzynarodowa droga wodna E60 jest śródlądową drogą wodną/morskim szlakiem przybrzeżnym, którego główna trasa biegnie od Gibraltaru do Archangielska wzdłuż wybrzeża Europy. W regionie Południowego Bałtyku przebiega wzdłuż 25 podregionów o znaczącym potencjale społecznym, który ma istotny wpływ na gospodarkę poszczególnych krajów i całej Europy. W obszarze ciężenia tej drogi wodnej znajduje się wiele lokalnych portów morskich. Stanowią one centra rozwoju gospodarczego i generują istotne impulsy rozwojowe. Użegłownienie międzynarodowej drogi wodnej E60 i wykorzystanie jej przez porty lokalne do transportu ładunków i pasażerów wpłynie pozytywnie na rozwój gospodarczy regionów przybrzeżnych. Obecnie żegluga w Polskiej części tego szlaku wodnego występuje sporadycznie. W związku z tym podjęto kroki w celu utworzenia koncepcji uruchomienia regularnej żeglugi i opracowania zestawu narzędzi wspomagających jej rozwój.

SUMMARY

The international waterway E60 and its impact on the economic development of the South Baltic regions

The international waterway E60 is an inland waterway / offshore coastal route whose main route runs from Gibraltar to Archangel along the coast of Europe. In the South Baltic region, there are 25 subregions with significant social potential that have a large impact on the economies of individual countries and Europe. In the catchment area of this waterway there are many local seaports. They constitute centers of economic development and generate significant development impulses. The deployment of the international waterway E60 and its use by local ports for transporting cargo and passengers will have a positive impact on the economic development of coastal regions. Currently, navigation in the Polish part of this waterway is almost non-existent. Therefore, steps were taken to create a concept for launching regular shipping and developing a set of tools to support its development.

BIBLIOGRAFIA

- Darłowska Lokalna Grupa Rybacka, Lokalna Strategia Rozwoju na lata 2014–2020 Darłowskiej Lokalnej Grupy Rybackiej, Darłowo 2015.
- Economic Commission for Europe Inland Transport Committee, European Agreement on Main Inland Waterways of International Importance (AGN), Geneva 1996.
- EUROSTAT, appsso.eurostat.ec.europa.eu.
- EUROSTAT, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/gisco/geodata/reference-data/administrative-units-statistical-units/nuts>.
- GUS, Transport – wyniki działalności w 2017 r. Warszawa–Szczecin 2018
- Instytut Morski w Gdańsku, *Gospodarka morską. Przegląd statystyczny 2018*, Gdańsk 2018.
- Kuszeński W., *Identyfikacja potencjalnych warunków determinujących rozwój portów lokalnych w aspekcie niebieskiego i zielonego wzrostu*, Gdańsk 2017.
- Kuszeński W., *Przegląd prowadzonych badań nad niebieskim i zielonym rozwojem portów lokalnych*, Gdańsk 2017.
- Luks K., *Polityka wobec portów lokalnych na przykładzie Portu Elbląg*, Elbląg 2009.
- Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Program rozwoju polskich portów morskich do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku), Warszawa 2018.
- Miszczuk J., *Problemy małych i średnich portów morskich z punktu widzenia administracji państwowej*, Szczecin 1999.
- Nowaczyk P., *Małe porty morskie w strategiach rozwoju gmin nadmorskich*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XVI, z. 4, cz. I, s. 57–72.
- Nowaczyk P., *Znaczenie działalności rybackiej małych portów morskich w Polsce dla lokalnego rynku pracy*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis. Oeconomica” 2013, nr 71.
- Polskie i Litewskie morskie porty lokalne jako centra rozwoju regionalnego. Praca zrealizowana w ramach projektu Europejskiego SB LocPorts – Development of South Baltic coastal regions through close cooperation of local ports, Gdańsk 2017.
- Północnokaszubska Lokalna Grupa Rybacka, Lokalna Strategia Rozwoju na lata 2014–2020 dla obszaru funkcjonowania Stowarzyszenia Północnokaszubska Lokalna Grupa Rybacka, Władysławowo 2012.
- Stowarzyszenie Północnokaszubskie Lokalna Grupa Rybacka, Strategia Rozwoju Ziemi Puckiej na lata 2016–2025, kwiecień 2016, Władysławowo.
- Słowińska Grupa Rybacka, Lokalna Strategia Rozwoju Słowińskiej Grupy Rybackiej 2014–2020, Ustka 2016.
- Stowarzyszenie Lokalna Grupa Rybacka Pradolina Łęby, Lokalna Strategia Rozwoju Obszarów Rybackich, Gniewino 2013.
- Wydział Zarządzania Strategicznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego, Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2030 – projekt, Szczecin, kwiecień 2017.

United Nations Economic Commission for Europe, *Inventory of Main Standards and Parameters of the E Waterway Network*, „Blue Book”, Third Revised Edition, New York and Geneva 2012.

Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach, Dz.U.2002, nr 110, poz. 967, z późn. zm.

Zieziula J., Nowaczyk P., *Tendencje i czynniki zmian w działalności małych portów morskich w Polsce w latach 2009–2014*, „Marketing i Zarządzanie” 2015, nr 1 (42), 217–228.

CZEŚĆ II

ZASOBY FINANSOWE W ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM

ENVIRONMENTAL TAXATION AND ITS FINANCIAL IMPACT ON THE DEVELOPMENT OF TERRITORIES

Słowa kluczowe

podatek środowiskowy, dochody z podatku środowiskowego, wydatki na ochronę środowiska

Keywords

environmental tax, environmental tax revenue, environmental protection expenditure

INTRODUCTION

Tax system instruments are one of the methods to be used for solving and removing the problem of negative environmental processes taking place nowadays. In recent years, tax policy has become a central pillar of government measures to boost the economy and tackle social and environmental issues¹. Environmental taxation has not developed in a significant way so far, but there is potential for it to become a major source of revenue in a world where climate change and other environmental threats are taken more seriously².

¹ Taxation Trends in the European Union. Data for the EU member states, Iceland and Norway, 2018 edition [online], https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_trends_report_2018.pdf [accessed: 10.01.2019].

² *Paying Taxes 2018*: PwC Ukraine team presented results of a joint project with the World Bank Group [online], <https://www.pwc.com/ua/en/press-room/2017/paying-taxes-2018-press-briefing.html>, p. 41 [accessed: 12.01.2019].

The aim of these taxes is both to encourage companies to change behaviours so that they operate in a way which benefits the environment, and to achieve specific environmental objectives and targets set by government and international bodies³.

In Ukraine environmental tax has been imposed on enterprises polluting in 2011 but most of the environmental problems still are to be resolved as the system of environmental taxation in Ukraine is not optimal. A large part of its elements do not cause a multiplicative effect aimed at reduction of the negative impact on the environment. So, an adequate assessment of the efficiency of the environmental taxation system in Ukraine functioning is urgent.

The analysis of indicators for comparison and concluding is carried out for the period of the environmental tax existence in Ukraine (2011–2018). For the European Union (EU) data are available till 2017 (including).

The aim of the article is to analyze the current situation in environmental taxation in Ukraine in terms of identifying main problems existing in this area, compare Ukraine's performance with the EU countries for studying best practice within the issues discussed and provide recommendations for the environmental taxation improvement and efficiency increase in Ukraine.

ENVIRONMENTAL TAXATION BASIC PRINCIPLES, FUNCTIONS AND FEATURES: AN OVERVIEW

In "Environmental taxes – a statistical guide" issued by European Commission (2013)⁴ the environmental tax is defined as "a tax whose tax base is a physical unit (or a proxy of a physical unit) of something that has a proven, specific negative impact on the envi-

³ *Paying Taxes 2009: The global picture*, World Bank Group and PwC [online], <https://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/assets/paying-taxes-2009.pdf>, p. 60 [accessed: 13.01.2019].

⁴ *Environmental taxes – a statistical guide* [online], <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5936129/KS-GQ-13-005-EN.PDF>, p. 9, p. 13 [accessed: 09.02.2018].

ronment". The same definition is used in the European system of accounts⁵ and Regulation (EU) No 691/2011 on European environmental economic accounts⁶.

Basic subgroups within environmental taxes are as follows⁶:

1. Energy taxes (including fuel for transport, in which CO₂ taxes).
2. Transport taxes (excluding fuel for transport).
3. Pollution taxes. This group includes taxes on measured or estimated emission to air (except CO₂ taxes) and water, on the management of waste and noise.
4. Resource taxes covers taxes on extraction of raw materials, with the exception of oil and gas.

In Ukraine, the environmental tax was enacted in 2011 with the adoption of the Tax Code [4, article 240] and charge the taxpayers engaged in the following⁷:

- 1) emissions of pollutants into the air from stationary sources of pollution;
- 2) discharges of pollutants directly into water bodies;
- 3) waste disposal (except for placement of certain types (classes) of waste as secondary raw material to be placed on its own territory of economic entities);
- 4) the generation of radioactive waste (including already accrued);
- 5) temporary storage of radioactive waste over the deadline.

In addition, there are environmental taxes regulating the use of natural resources, which are not a component of the environmental tax. These include rental fee for the following:

- 1) use of mineral resources and the radio frequency resource of Ukraine;
- 2) special use of water and forest resources, as well as land tax.

⁵ *Glossary: European system of national and regional accounts (ESA 2010)* [online], [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:European_system_of_national_and_regional_accounts_\(ESA_2010\)](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:European_system_of_national_and_regional_accounts_(ESA_2010)) [accessed: 10.02.2018].

⁶ *Regulation (EU) No 691/2011 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2011 on European environmental economic accounts* [online], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:02011R0691-20140616> [accessed: 10.02.2018].

⁷ *Tax Code of Ukraine* [online], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17?lang=en> [accessed: 20.01.2019].

Ukrainian legislation, unlike foreign ones, already defines the types of activities that are the basis of environmental taxation in the definition of environmental taxes, and specifies which radioactive waste is taxed, that is, the definition of environmental tax by the Tax Code of Ukraine is excessively detailed. In Ukraine there are taxes/fees that regulate the use of natural resources, electricity and the use of vehicles, however, they are not part of the environmental tax. But this aspect of the national taxation system should not be taken critical, as many countries have the experience of gradually transforming some national taxes into environmental ones, e.g. United Kingdom⁸.

Various types of environmental taxes that can be levied in the EU countries partially coincide with the components of the environmental tax in Ukraine: for example, pollution taxes and, partially, energy taxes in the EU, and such components of the environmental tax in Ukraine as emissions of pollutants into the atmospheric air, discharges of pollutants to water bodies, waste disposal, taxes on volumes of electric energy produced by operating organizations of nuclear installations (nuclear power plants).

Also, EU environmental taxes include taxes that are distinct from environmental in Ukraine: for example, transport taxes and taxes on EU resources and rental fees for special use of forest resources, water, use of minerals etc. in Ukraine.

It should also be taken into account that during their comparisons the total correspondance of the EU environmental taxes and environmental taxes in Ukraine is not ensured as environmental payments are considered only as revenues from the environmental tax by the State Statistics Service of Ukraine.

Environmental taxes have many important advantages, such as environmental effectiveness, economic efficiency, the ability to raise public revenue, and transparency. Also, environmental taxes have been successfully used to address a wide range of issues including waste disposal, water pollution and air emissions.

In the Organisation for Economic Co-operation and Develop-

⁸ S.M. Kozmenko, T.V. Volkovets. Features of environmental taxation in foreign countries, *Bulletin of Sumy State University*, 2012, No. 1, pp. 11–18, p. 12.

ment (OECD) countries effective environmental taxes are designed on the following principles:

1. Environmental tax bases should be targeted to the pollutant or polluting behavior.
2. The scope of an environmental tax should ideally be as broad as the scope of the environmental damage.
3. Environmental taxes should apply uniformly with few (if any) exceptions.
4. The tax rate should be commensurate with the environmental damage.
5. The tax must be credible and its rate predictable in order to motivate environmental improvements⁹.

But according to¹⁰ the environmental tax has a non-tax nature, since the compensation is a feature of non-tax payments.

Environmental taxes have three key roles and functions: internalization of external costs (i.e. optimal tax rate should correspond to overall social marginal costs of pollution, the so-called Pareto efficiency of environmental use), educational (serve to encourage potential pollutants, i.e. emitters of harmful substances to reach a decision about whether to pay an additional tax unit or to give up emission of additional unit of pollution, an end result being levelled marginal costs of pollution of all emitters), and financial (all taxes are usually financially generous, and collected funds could serve in environment protection). In addition to these functions, environmental taxes have the function of improving environmental quality¹¹.

Environmental taxation functions are also identified as: fiscal (is realized through raising budget revenue), environmental protection (is achieved by financing environmental programs aimed at solving environmental quality problems) and incentive (such taxes are intended to stimulate the environmental behavior of taxpayers, which

⁹ *Environmental Taxation. A Guide for Policy Makers* [online], <https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/48164926.pdf> [accessed: 14.01.2019].

¹⁰ T.M. Shulha, Formation and development of environmental taxation in Ukraine. *Scientific Bulletin of the International Humanitarian University. series: Jurisprudence*, 2013, No. 6–3, Vol. 2, pp. 68–70, p. 69.

¹¹ S. Hodžić, V. Bratić, Comparative analysis of environmental taxes in EU and Croatia. *Ekonom. Misao i Praksa DBK. GOD XXIV*, 2015, BR. 2, pp. 555–578., p. 560–561.

should reduce the burden on the environment and ensure its protection). In order to reduce environmental payments to the budget, an entity should reduce the level of environmental pollution caused by its economic activity, which is impossible without investing in resource-saving, wasteless technologies etc.¹²

Trade-offs between fiscal (revenue raising) and environmental objectives should be addressed. In the long-term, if environmental taxes are effective, revenues will decline as a result of behavioural change. This is a natural consequence of the application of an environmental tax. To stabilise revenues in the short-term, governments might find it useful to index the tax rate to inflation or gross domestic product (GDP) growth or to foresee regular tax increases.

The criteria used for the impact of environmental taxes on environmental degradation, social equity and the economy are: environmental effectiveness (analysing whether the tax is capable of leading to an overall reduction in pollution and/or result in reduced consumption of energy or other scarce resources); social impacts (including indirect impacts, resulting from changing relative prices, and the potential for regressive impact of the tax); economic and fiscal impacts, including impacts on GDP, international competitiveness, employment, and government revenues¹³.

One of the criteria for the effectiveness of the taxation system is also the degree of integration, coherence and a combination of environmental and tax interests of the state, taxpayers and citizens¹⁴.

Due to many developing countries' capacity constraints, it might be advisable to first target a tax base for which existing effective collection mechanisms exist. Revenues can subsequently be used to improve fiscal capacity. In developing countries, fiscal space is limited and environmental policies tend not to be prioritised. In this context, loose symbolic earmarking, or even legal earmarking of

¹² Yakusha Ya. Problems of the European experience of environmental taxation adaptation to Ukrainian conditions, *Economy of the Crimea*, 2011, No.3 (36), pp. 73–77.

¹³ J. Cottrell, T. Falcão, *A Climate of Fairness. Environmental Taxation and Tax Justice in Developing Countries* [online], 2018, p. 9, https://www.globaltaxjustice.org/sites/default/files/A_Climate_of_Fairness.pdf [accessed: 02.03.2019].

¹⁴ Bets M.T., Bezpalova O.V. Environmental taxation in Ukraine and its prospects. *Scientific Bulletin*, Iss. 14.7, 2004, Lviv: UkrSFTU, pp. 154–158, p. 155.

a proportion of revenues, can be an important tool to raise awareness of the implementation of the tax, gain popular support, and to ring fence funds for a specific environmental cause¹⁵.

UKRAINE'S PERFORMANCE: KEY FEATURES AND FINDINGS IN ENVIRONMENTAL TAXATION ISSUES

At the macro level, an important aspect in the field of environmental taxation is the distribution of funds between the levels of the budget system and the directions of their spending. Throughout the period of the environmental tax existence and the previous fees and charges for pollution of the environment, the proportions of distribution of tax revenues in Ukraine between the budgets and the regulatory legal base that determines them have constantly changed. This fact makes it impossible to formulate consistent policy of environmental activities and the implementation of multi-year programs in this area¹⁵.

The distribution of the amounts of environmental tax is carried out in the following proportions¹⁶:

- 45% of the tax – to the general fund of the State Budget of Ukraine (except for the tax, which is charged for carbon dioxide emissions from stationary sources of pollution, which is transferred to the general fund of the state budget in full; the tax that is charged for the generation of radioactive waste (including already accrued) and / or temporary storage of radioactive wastes by their producers above the established by the license term, which is transferred to the special fund of the state budget in full);

- 55% – to the special fund of local budgets (except for the tax that is charged for the generation of radioactive waste), including:

- to rural, city budgets, budgets of united territorial communities, created in accordance with the law and a prospective plan for the formation of community territories – 25%;

¹⁵ Kanonishena-Kovalenko K. *Environmental Tax from A to Z*. Kyiv: Foundation «Vidkryte Suspilstvo», 2017, 108 p., pp. 6–7.

¹⁶ <http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/podatkovye-zakonodavstvo/listi-dps/73141.html> [online] [accessed: 25.01.2019].

– regional budgets and the budget of the Autonomous Republic of Crimea – 30%;

– budgets of the cities of Kyiv and Sevastopol – 55%.

It is important to identify the budget funds that were earmarked for environmental taxation, where significant changes took place: from the formation of extra-budgetary funds, from which revenues could be spent only on environmental protection measures (until 1998) to transfer of these revenues to the budget. Since 2012, the proportions of the distribution of revenues from the environmental tax and its funds have changed every year (table 1). As a result, the environmental tax could not perform its functions in full due to misplaced revenues from it, and budget planning on environmental tax revenues and environmental protection expenditures could not be effectively realized in the medium and long term. Revenues transferred to the special budget fund can be spent only on specific goals, whereas transfer of environmental tax revenues to the general fund of budgets contradicts the nature of this tax – such funds are not directed towards compensation for the damage to the environment done, and are distributed to the budget without further targeted use¹⁷.

Tab. 1. Environmental tax revenues distribution between general and special funds in state, local and consolidated budgets of Ukraine, 2011–2018 [mln. UAH]

| Environmental tax revenues | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------------------|---------|---------|--------|--------|--------|---------|----------|---------|
| State budget | 1085, 3 | 1263, 6 | 2364,9 | 3614,5 | 1105,4 | 1619,1 | 1720, 7 | 2779, 6 |
| General fund | – | – | – | 2585,9 | 1105,4 | 1619,1 | 1720, 7 | 2266, 0 |
| Special fund | 1085, 3 | 1263, 5 | 2364,9 | 1028,6 | – | – | – | 513, 5 |
| Local budgets | 1190, 5 | 1552, 4 | 1534,5 | 1216,4 | 1585,6 | 3368, 2 | 2977, 6 | 2141, 8 |
| General fund | – | – | – | – | 1585,6 | | – | – |
| Special fund | 1190, 5 | 1552, 4 | 1534,5 | 1216,4 | – | 3368, 2 | 2977, 6 | 2141, 8 |
| Consolidated budget | 2275, 8 | 2816, 0 | 3899,5 | 4830,9 | 2691,0 | 4987, 4 | 4 698, 4 | 4921, 5 |
| General fund | – | – | – | 2585,9 | 2691,0 | 1619, 1 | 1720, 7 | 2266, 0 |
| Special fund | 2275, 8 | 2816, 0 | 3899,5 | 2245,0 | – | 3368, 2 | 2977, 6 | 2655, 4 |

Source: Reports on the state budget execution, <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu> [accessed: 01.04.2019].

The structure of the distribution of environmental taxes is tied to the territory of its formation, which prompts local budgets to receive their own revenues. A positive fact is that the increase in revenues of local budgets and the distribution of the share of environmental taxes between the levels of budgets are vertical, which makes it possible to adhere to the polluter pays principle¹⁷.

Environmental tax revenues (table 2) from the time of its introduction until 2014 increased, but a significant decrease has been recorded in 2015. A considerable increase again took place in 2016. As a whole, the amount of the environmental tax paid in Ukraine in the period analyzed has doubled.

Table 2. Dynamics of the environmental tax revenues to the consolidated budget of Ukraine for 2011–2018

| Indicator | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------------------------------------------------------|---------|---------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|
| Total budget revenue (excluding inter-budget transfer payments), mln. UAH | 398 5,5 | 445 5,2 | 4427,8 | 4560,6 | 6520,3 | 7828,5 | 1016, 9 | 1184, 2 |
| % to GDP | 29,8 | 29,7 | 28,2 | 28,0 | 32,8 | 32,8 | 34,1 | 33,7 |
| Total tax revenue, mln. UAH | 3346,9 | 3605,6 | 3539,6 | 3675,1 | 5076,3 | 6507,8 | 8281,5 | 9863,4 |
| % to GDP | 28,1 | 23,8 | 22,4 | 22,4 | 25,5 | 27,3 | 27,8 | 27,8 |
| % to total budget revenue | 84,0 | 80,9 | 79,9 | 80,6 | 77,9 | 83,1 | 81,4 | 83,3 |
| Environmental tax, mln. UAH | 2275, 8 | 2816, 0 | 3899,4 | 4830,9 | 2691,0 | 4987, 4 | 4698, 4 | 4921,5 |
| % to GDP | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,16 | 0,14 |
| % to total budget revenue | 0,6 | 0,6 | 0,9 | 1,1 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,4 |
| % to total tax revenue | 0,7 | 0,8 | 1,1 | 1,3 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,5 |

Source: Reports on the state budget execution, <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu> [accessed: 01.04.2019].

¹⁷ Chala O.A. Modern aspects of the environmental tax distribution in the context of ensuring the ecologization of the national economy, *Effective economy*, No. 3, 2015 [online], <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3908> [accessed: 26.01.2019].

One of the reasons for the constant increase in environmental taxes revenues may be due to the increase in environmental tax rates, continuously being increased throughout the environmental tax existence period. Commencing 1 January 2018, the payers of environmental tax had to apply the respective tax rates increased by 11.2 percent. From January 1, 2019, the rate of carbon dioxide tax rate by stationary sources increased by 24.4 times (from 0,41 UAH per tonne till 10 UAH per tonne) with the aim of stimulating polluting enterprises to reduce environmental pollution, as well as approximating greenhouse gas emission rates to the EU countries' ones; rent for oil extraction increased by 2%; the rate for iron ore mining increased by 0.8%; the rent for the special use of forest resources, for the purchase of wood of main and minor forest species increased by 50%¹⁸.

Table 3. Environmental tax revenues and environmental protection expenditures in local, state and consolidated budgets of Ukraine in 2011–2018 [mln. UAH].

| Budget | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | |
|---------------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|--------------|
| | Revenues | Expenditures | Revenues | Expenditures | Revenues | Expenditures | Revenues | Expenditures | Revenues | Expenditures | Revenues | Expenditures | Revenues | Expenditures | Revenues | Expenditures |
| Consolidated budget | 2 275,8 | 3 891,0 | 2 816, 0 | 5 298,0 | 3 899, 4 | 5 594,0 | 4 830, 9 | 3 482,0 | 2 691, 0 | 5 530,0 | 4 987, 4 | 6 255,0 | 4 698, 4 | 7 349,0 | 4 921,5 | 8 242,0 |
| State budget | 1 085, 3 | 3 008,3 | 1 263, 5 | 4 135,0 | 2 364, 9 | 4 595,0 | 3 614, 4 | 2 597,0 | 1 105, 4 | 4 053,0 | 1 619, 1 | 4 772,0 | 1 720, 7 | 4 740,0 | 2 266,0 | 5 241,0 |
| Local budgets | 1 190, 5 | 882,0 | 1 552, 4 | 1 163,0 | 1 534, 5 | 999,0 | 1 216, 4 | 885,0 | 1 585, 6 | 1 477,0 | 3 368, 2 | 1 484,0 | 2 977, 6 | 2 609,0 | 2 655,4 | 3 001,0 |

Source: Reports on the state budget execution, <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu> [accessed: 01.04.2019].

¹⁸ <http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/podatkovye-zakonodavstvo/listi-dps/73141.html>, <http://www.visnuk.com.ua/uk/news/100011175-u-2019-rotsi-zastosovuyutsya-novi-stavki-rentnoyi-plati> [accessed: 28.02.2019].

When analyzing the fiscal role of an environmental tax, its share in total budget revenues and tax revenues is important. Data given in Table 2 testify that the share of environmental tax revenues in the total tax revenues in consolidated budget varies in the range of only 0,5–1,3%. In general (table 3, figure 1), environmental tax revenues account for a very small portion in the consolidated budget revenues – from 0.41% to 1.06%.

In the state budget’s revenues, the share of environmental tax ranges from 0.21% to 1.02%, and in total revenues of local budgets – up to 2%.

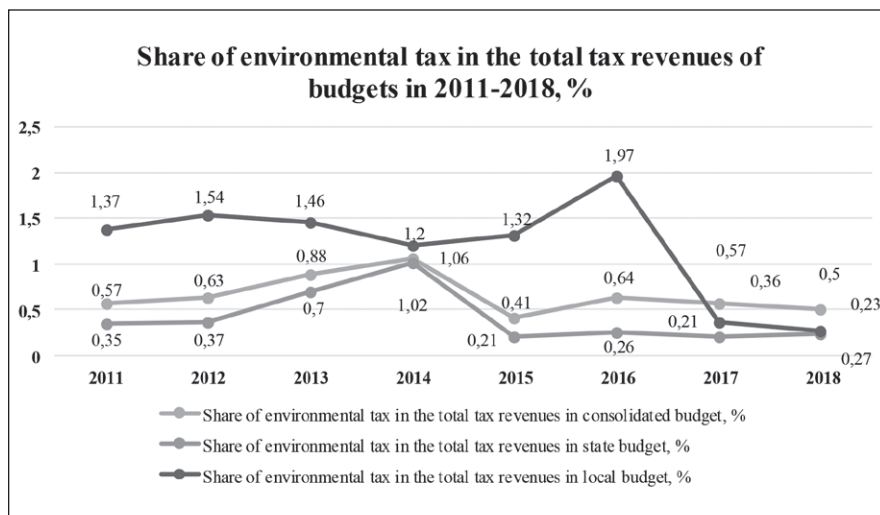


Figure 1. Share of environmental tax revenues in the total tax revenues of local, state and consolidated budgets of Ukraine in 2011–2018.

Source: Reports on the state budget execution, <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu> [accessed: 01.04.2019]

The fiscal role of the environmental tax for local budgets in general and for the state and consolidated budgets is insignificant.

ENVIRONMENTAL TAXATION IN THE EU: LESSONS FOR UKRAINE

Since the environmental tax is currently not performing its functions in Ukraine, the environmental tax system needs to be improved. In addition, the international obligations undertaken by Ukraine (Association Agreement between Ukraine and the EU signed in 2014) are challenged by the need to modernize the system of environmental taxation. Therefore, it is useful to study the European experience in managing environmental taxation.

The main feature of the environmental policy of the EU countries is that it aims at preventing the occurrence of environmental pollution by conducting an environmental assessment through Environmental Impact Assessment (EIA) and Strategic Environmental Assessment (SEA)¹⁹. As to the Ukraine, without an effective EIA it would steadily move towards a resource-dependent country, where the quality of life of the population will grow much more slowly than the GDP. Unlike environmental monitoring, EIA is carried out at a stage where the pollution is not yet taking place and there is the possibility of minimizing or even eliminating it. EIA are a key element in preventing environmental damage when planning and granting permissions for industrial (production) activities²⁰. The Unified Register of Environmental Impact Assessment is operating as of January 2018²¹.

Implementation of the system of environmental payments in Europe was taking place at the end of the past century within the so-called green tax reforms –restructuring of tax systems by the introduction of environmental payments and simultaneous reduction of

¹⁹ Naidenko O. Ye. Problems of environmental taxation and ways of their solution [online], *Economy and Society*, Iss. 8, 2017, pp. 627–633, http://www.economyandsociety.in.ua/journal/8_ukr/105.pdf [accessed: 05.03.2019].

²⁰ Andrusevych A. Live like in Europe: an assessment of the environmental impact and quality of life [online], <https://dt.ua/ECOLOGIZHITI-PO-YEVROPEYSKI-OCINKA-VPLIVU-NA-DOVKILLYA-TA-YAKIST-ZHITTYA-.html> [accessed: 5.03.2019].

²¹ Myron B. Rabij, Igor Davydenko, and Anzhelika Livitska. Ukraine: Kyiv Environment Newsletter [online], <http://www.mondaq.com/x/666250/Clean+Air+Pollution/Kyiv+Environment+Newsletter> [accessed: 23.02.2018].

the tax burden on labor remuneration. These resulted in a “win-win situation”: economic incentives for environmental protection and environmental management through the introduction of environmental taxes while reducing the tax burden on other taxation objects^{22, 23}.

In order to avoid comparison of Ukraine’s and the EU performance in monetary units because of the effect of exchange rate, it is worth considering the share (percentage of total revenues from taxes and social contributions) of environmental tax in tax revenues of the budgets of countries (table 2, table 4).

The share of environmental tax in tax revenues in Ukraine (0.5–1.3% throughout the analyzed period) is almost 10 times lower compared the European countries where it ranges from 4 to 12%. For example, Bulgaria, Greece, Croatia, Latvia, Malta, Netherlands, Romania and Slovenia stand out among EU countries with the share of 9–11%, 8–10%, 7–9%, 10–12%, 8–9%, 9–10%, 7–9%, 10–11% correspondingly; data provided for Serbia testify about the share of 8–12%. The share in Estonia, Cyprus, Italy, Poland accounts for around 8%, in the UK is more or less than 7%, in Germany and France – around 4–5%, overallly in the EU (28 countries) – around 6% (table 4).

²² Yatsyshin Yevhenii. Ecological taxation: Ukrainian realities and European practice, No. 23 (625) [online], <http://yur-gazeta.com/publications/practice/ekologichne-pravo-turistichne-pravo/ekologichne-opodatkovannya-ukrayinski-realiyi-ta-evropeyska-praktika.html> [accessed: 16.01.2019].

²³ Shevchenko I.V. Ecological taxation: foreign experience and Ukraine, *Strategic priorities*, No. 2 (31), 2014, pp. 55–60.

Table 4. Environmental tax revenues in the EU in 2011–2017 [EUR million and % of GDP]

| Year | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | |
|---------------------------------------|---------------------|--------------------------------|---------------------|-------------------|---------------------|-------------------|---------------------|-------------------|---------------------|-------------------|---------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| | Total, million euro | % of total reven. ¹ | Total, million euro | % of total reven. | Total, million euro | % of total reven. | Total, million euro | % of total reven. | Total, million euro | % of total reven. | Total, million euro | % of total reven. | Total, million euro | % of total reven. |
| EU ² (current composition) | 317 172,46 | 6,18 | 327 510,87 | 6,16 | 332 668,05 | 6,13 | 344 118,88 | 6,14 | 360 145,98 | 6,13 | 364 780,16 | 6,11 | 368 796,24 | 5,97 |
| Euro area (19 countries) | 229 595,52 | 5,89 | 235 135,02 | 5,86 | 240 129,61 | 5,84 | 245 751,28 | 5,84 | 251 161,16 | 5,79 | 259 857,91 | 5,83 | 265 578,91 | 5,72 |
| Belgium | 8 529,3 | 4,87 | 8 313,7 | 4,54 | 8 129 | 4,3 | 8 337,3 | 4,33 | 8 659,4 | 4,43 | 9 374,9 | 4,73 | 9 826,7 | 4,74 |
| Bulgaria | 1 107,66 | 10,59 | 1 119,38 | 10 | 1 174,6 | 9,9 | 1 167,82 | 9,61 | 1 315,89 | 10 | 1 334,32 | 9,57 | 1 383,89 | 9,07 |
| Czechia | 3 846,08 | 6,94 | 3 606,43 | 6,52 | 3 359,89 | 6,11 | 3 281,3 | 6,18 | 3 490,56 | 6,08 | 3 725,42 | 6,07 | 3 974,74 | 5,86 |
| Denmark | 9 957,41 | 8,68 | 10 098,54 | 8,46 | 10 712,52 | 8,76 | 10 621,61 | 8,02 | 10 847,43 | 8,4 | 11 065,4 | 8,38 | 10 878,28 | 7,98 |
| Germany | 58 691 | 5,61 | 58 274 | 5,38 | 57 947 | 5,17 | 58 292 | 5,02 | 58 063 | 4,79 | 58 449 | 4,6 | 59 259 | 4,46 |
| Estonia | 454,26 | 8,59 | 489,06 | 8,56 | 484,64 | 8,04 | 533,07 | 8,22 | 562,83 | 8,14 | 645,19 | 8,81 | 680,76 | 8,73 |
| Ireland | 4 206,32 | 8,5 | 4 168,74 | 8,16 | 4 425,35 | 8,32 | 4 629,43 | 8,02 | 4 927,07 | 7,88 | 5 059,07 | 7,71 | 5 148,92 | 7,46 |
| Greece | 6 017 | 8,05 | 6 265 | 8,45 | 6 585 | 9,45 | 6 628 | 9,49 | 6 749 | 9,57 | 6 656 | 9,01 | 7 162 | 9,5 |
| Spain | 16 885 | 4,92 | 16 339 | 4,75 | 19 622 | 5,63 | 19 382 | 5,41 | 20 857 | 5,59 | 20 754 | 5,44 | 21 382 | 5,32 |
| France | 39 614 | 4,24 | 40 946 | 4,21 | 42 897 | 4,26 | 43 716 | 4,26 | 47 493 | 4,53 | 50 128 | 4,71 | 52 925 | 4,77 |
| Croatia | 1 200,72 | 7,62 | 1 124,97 | 7,13 | 1 248,92 | 7,86 | 1 379,96 | 8,66 | 1 502,95 | 9,04 | 1 625,71 | 9,21 | 1 679,78 | 9,08 |
| Italy | 49 980 | 7,31 | 56 315 | 7,98 | 55 320 | 7,88 | 58 175 | 8,26 | 56 067 | 7,85 | 58 705 | 8,17 | 57 384 | 7,85 |
| Cyprus | 545,5 | 8,68 | 502,5 | 8,15 | 494 | 8,62 | 536,8 | 9,13 | 525,3 | 8,9 | 536,6 | 8,81 | 572,9 | 8,62 |
| Latvia | 604,8 | 10,5 | 660,4 | 10,21 | 723,46 | 10,71 | 790,25 | 11,16 | 859,36 | 11,63 | 907,89 | 11,54 | 941,53 | 11,11 |

| | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------|--------------|------|--------------|------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|-------|
| Lithuania | 527,68 | 6,12 | 548,13 | 6,02 | 587,27 | 6,16 | 633,88 | 6,24 | 691,52 | 6,33 | 747,92 | 6,41 | 807,4 | 6,42 |
| Luxembourg | 1 018,61 | 6,13 | 1 038,78 | 5,9 | 1 003,92 | 5,44 | 975,26 | 5,03 | 948,5 | 4,74 | 928,95 | 4,42 | 946,69 | 4,25 |
| Hungary | 2 656,42 | 7,15 | 2 594,59 | 6,79 | 2 554,75 | 6,6 | 2 621,76 | 6,51 | 2 823,5 | 6,55 | 2 986,41 | 6,67 | 3 141,88 | 6,6 |
| Malta | 211,27 | 9,24 | 205,49 | 8,52 | 205,67 | 7,97 | 239,77 | 8,42 | 269,9 | 8,84 | 277,14 | 8,34 | 303,05 | 8,16 |
| Netherlands | 22 224 | 9,46 | 21 178 | 8,98 | 21 564 | 8,91 | 22 216 | 8,8 | 22 925 | 8,86 | 23 754 | 8,62 | 24 563 | 8,49 |
| Austria | 7 508,22 | 5,76 | 7 663,47 | 5,65 | 7 724,33 | 5,49 | 7 973,44 | 5,51 | 8 201,85 | 5,43 | 8 382,56 | 5,53 | 8 841,99 | 5,64 |
| Poland | 10 018,44 | 8,04 | 10 072,65 | 7,83 | 9 521,62 | 7,32 | 10 581,94 | 7,83 | 11 423,25 | 7,97 | 11 579,8 | 7,87 | 12 536,76 | 7,65 |
| Portugal | 4 078,24 | 6,53 | 3 637,59 | 6,27 | 3 761,42 | 5,94 | 3 933,9 | 6,13 | 4 341,62 | 6,52 | 4 811,43 | 7,04 | 5 041,16 | 7,02 |
| Romania | 2 573,54 | 6,89 | 2 632,32 | 7,12 | 2 890,02 | 7,36 | 3 493,06 | 8,45 | 3 888,33 | 8,66 | 3 962,9 | 8,77 | 3 577,68 | 7,39 |
| Slovenia | 1 276,81 | 9,36 | 1 389,15 | 10,3 | 1 428,2 | 10,65 | 1 452,74 | 10,51 | 1 509,36 | 10,53 | 1 563,87 | 10,46 | 1 602,27 | 10,13 |
| Slovakia | 1 278,5 | 6,3 | 1 252 | 6,07 | 1 274,35 | 5,67 | 1 349,44 | 5,68 | 1 392,45 | 5,47 | 1 467,39 | 5,58 | 1 497,53 | 5,32 |
| Finland | 5 945 | 7,16 | 5 949 | 6,95 | 5 953 | 6,69 | 5 957 | 6,6 | 6 118 | 6,63 | 6 709 | 7,03 | 6 693 | 6,88 |
| Sweden | 9 740,19 | 5,58 | 10 216,22 | 5,6 | 10 257,76 | 5,42 | 9 547,29 | 5,11 | 9 929,55 | 5,07 | 10 376,07 | 5 | 10 258,22 | 4,8 |
| United Kingdom | 46 476,47 | 6,94 | 50 910,75 | 7,06 | 50 818,36 | 7,13 | 55 672,85 | 7,17 | 63 763,36 | 7,11 | 58 266,22 | 6,94 | 55 786,1 | 6,75 |
| Liechtenstein | 39,24 | : | 38,7 | : | 37,13 | : | 41,78 | : | 46,95 | : | 46,27 | : | : | : |
| Norway | 9 015,06 | 5,98 | 9 360,81 | 5,68 | 9 279,08 | 5,9 | 8 817,51 | 6,03 | 8 234,67 | 6,15 | 8 135,1 | 6,26 | 8 202,85 | 5,95 |
| Switzerland | 8 639,62 | 6,36 | 8 910,38 | 6,35 | 8 684,76 | 6,19 | 8 918,76 | 6,19 | 10 299,66 | 6,09 | 10 438,18 | 6,21 | 10 542,15 | 6,15 |
| Serbia | 1 106,24 | 8,85 | 982,48 | 8,36 | 1 147,04 | 9,15 | 1 303,15 | 10,46 | 1 384,87 | 11,09 | 1 516,05 | 11,41 | : | : |
| Turkey | 21 403,55 | : | 23 148,97 | : | 26 024,24 | : | 23 839,13 | : | 26 459,7 | : | 26 534,3 | : | 24 392,9 | : |

Source: Eurostat. Environmental tax revenues, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en [accessed: 20.02.2019].

Despite doubled environmental tax revenues in Ukraine in 2016–2018 compared to previous periods (table 2), environmental pollution rates remain steady, and environmental studies testify about a permanent environmental crisis.

The volume of environmental protection expenditures (expenditures for radioactive safety are not taken into account) increases as a whole (table 3) but it is important to compare them with

Dynamics of environmental tax revenues and environmental protection expenditures

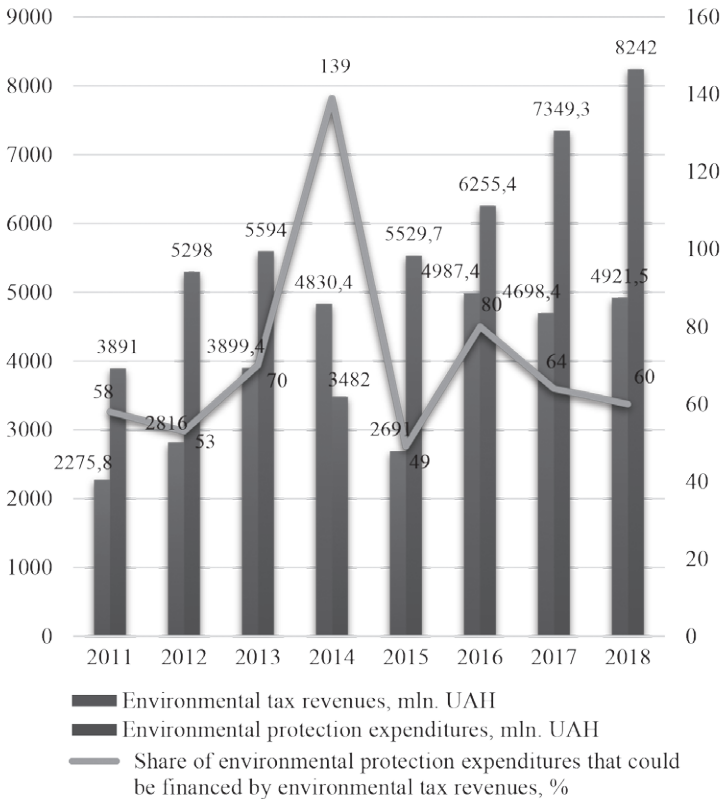


Figure 2. Dynamics of environmental tax revenues and environmental protection expenditures (consolidated budget) for Ukraine in 2011–2018, (mln. UAH).

Source: Reports on the state budget execution, <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu> [accessed: 01.04.2019].

the environmental tax revenues: during the whole period of the environmental tax existence (except for 2014), expenditures exceeded the amount of environmental tax revenues. From 50 to 80% (139% in 2014) of environmental protection measures could be financed by the environmental tax revenues (figure 2).

But the distribution of environmental tax revenues between special and general funds is changed constantly which doesn't make it possible to use them fully for financing environment protection measures as stated above.

The inefficiency of the local authorities decision-making concerning the use of the environmental tax revenues is testified by the fact that only 32% of them were adequately used in 2016 from local budgets, none of the region (oblast) has used the environmental tax in full²⁴.

In the study²⁵ it is stated that the highest level of comfort of life is found out in the regions, in which the share of expenditures for environment protection exceeds the share of the environmental tax revenues. In this regard, a conclusion on the casual nature of the environmental tax, environmental activities of pollutants and the level of comfort of life in the region is drawn.

Most Ukrainian enterprises are not able to implement measures for the rational use of natural resources and environmental protection by themselves, to use low-cost, resource-saving and energy-saving technologies under current economic situation in the country. Entities require government support in the form of introducing tax privileges on environmental taxes, thus funds received as a result of preferential regime of paying environmental tax could be directed by enterprises on environmental measures, in particular, for complying with international environmental commitments by Ukraine²⁶.

²⁴ Local authorities managed to disburse only one third of the funds from the environmental tax, the Ministry of Environment and Natural Resources of Ukraine [online], <https://menr.gov.ua/news/31607.html> [accessed: 18.02.2019].

²⁵ Shako Olena. Efficiency of environmental taxation in Ukraine, *Finance, accounting and audit*, 2015. Issue 1 (25), pp. 156–169.

²⁶ Environmental tax-2019 in Ukraine: "hot" changes as a step towards a European model of development or an element of increasing pressure on business? *Ecobusiness. Ecology of the enterprise*, No.1, 2019 [online], <http://ecolog-ua>.

Therefore, the compensatory and fiscal functions of the environmental tax are not realized.

At the same time, in European countries environmental tax performs both compensatory (tax revenues are several times higher than government expenditures on environmental measures) and fiscal (environmental tax accounts for up to 10% of all tax revenues) functions (table 4, figure 3). Significant volumes of environmental tax revenues in the EU countries determine the possibility for financing necessary environmental protection measures by governments.

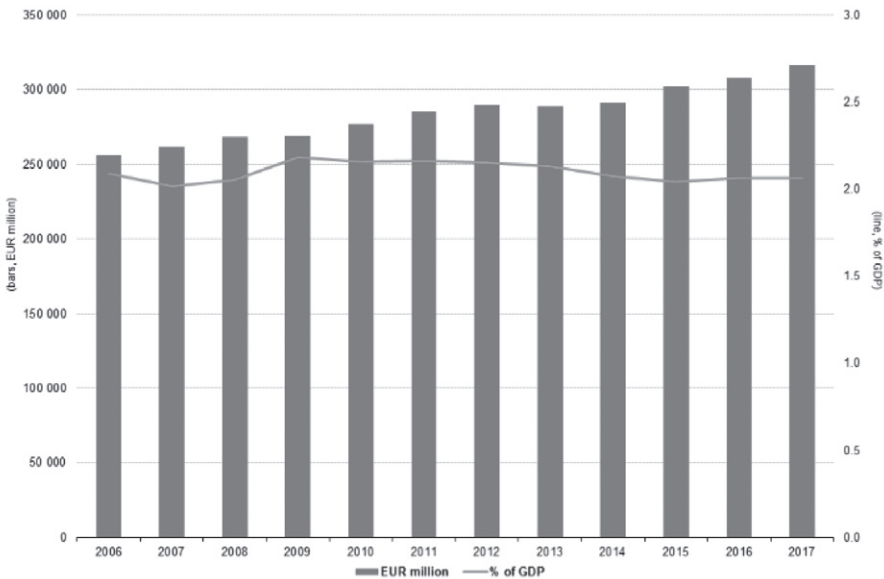


Figure 3. National expenditure on environmental protection, EU-28, 2006–2017, (EUR million and % of GDP).

Source: Eurostat. National expenditure on environmental protection, EU-28, (env_ac_pepsgg), (env_ac_pepssp), (env_ac_pepsnsp) and (nama_10_gdp), [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:National_expenditure_on_environmental_protection,_EU-28,_2006-2017_\(EUR_million_and_%25_of_GDP\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:National_expenditure_on_environmental_protection,_EU-28,_2006-2017_(EUR_million_and_%25_of_GDP).png) [accessed: 10.03.2019]

com/articles/ekologichnyy-podatok-2019-v-ukrayini-garyachi-zminy-yak-krok-do-veyropeyskoyi-modeli [accessed: 01.02.2019]

Ukraine has introduced a program of preferential financing of environmental programs for the modernization of enterprises of the largest polluters of the environment, but the interest of the business sector in using such programs and carrying out modernization is low. The amount of environmental tax paid by enterprises is insignificant and does not stimulate a high-value modernization²⁷.

Only one company in 2016 took advantage of such opportunity. The Ministry of Ecology and Natural Resources, together with PJSC CB "UkrGasbank" and international partners, offered preferential eco-loans to enterprises from the list of «TOP-100 largest pollutants». PJSC "Zaporizhstal" (Metinvest Group) used such a loan to replace the furnace filter, another 16 enterprises were negotiating for such a loan²⁸. Therefore, the stimulating function of environmental taxation in Ukraine is also not realized.

In addition to the stated above, administration and control over the environmental tax in Ukraine is characterized by inconsistency as the interaction between the fiscal services and the environmental expertise is not regulated, the functions of different agencies are not clearly defined. Around 300 legal acts are accounted in the field of environmental legislation in Ukraine, many of which are not coordinated with each other.

The experience of countries with developed market economy convinces that the main purpose of environmental taxes (fees) is not the budget revenue raising, but provision of incentives to the taxpayer for a positive and responsible attitude towards environment. Money received can be used as incentives for environmental protection by pollutants, developing and implementing wasteless technologies, waste utilization etc.²⁹

²⁷ Kanonishena-Kovalenko K. *Environmental Tax from A to Z*. Kyiv: Foundation «Vidkryte Suspilstvo», 2017, 108 p.

²⁸ Semerak Ostep. During the year, only one company took advantage of an eco-loan for the modernization of production, the Ministry of Environment and Natural Resources of Ukraine [online], <https://menr.gov.ua/news/31608.html> [accessed: 22.01.2019]

²⁹ Serebrianskyi D.M., Yushchenko Yu.V. European experience in the introduction and functioning of the environmental taxation system: lessons for Ukraine, *Bulletin of the Tax Service of Ukraine*, 2009, No. 41, pp. 41–45.

As to one of the most drastic environmental problems in Ukraine – waste management, at the first meeting of the Coordinating Council on the implementation of the National Waste Management Plan in Ukraine until 2030, which was adopted by the Cabinet of Ministers of Ukraine on February 20, 2019³⁰, Deputy Prime Minister of Ukraine, Minister of Regional Development, Construction, Housing and Communal Services of Ukraine Hennadii Zubko said that today, 2,7% of waste is burned in Ukraine, and in the EU as an example, this figure goes up to 26%. If we talk about recycling, the situation is much worse: 43% of waste in the EU is recycled and returned to consumption, while in Ukraine this figure accounts only 3%. According to H. Zubko, the implementation of the National Plan is very important for the development of the regions. Key points within it are as follows: a package of tasks for each type of waste (from the adoption of the necessary legal framework to specific measures for the collection, processing and recycling); development of regional waste management plans; construction of non-hazardous waste landfills; construction of regional complexes for the restoration of domestic waste; adoption of the bill on “municipal waste” development of new state building standards for landfills. The program is aimed at constructing a waste management system in Ukraine based on EU standards and a closed loop economy³¹.

It takes a year or two to build a waste recycling plant, but this is not possible at present due to the imperfection of national legislation. Waste is a resource that can and must be recycled to produce secondary raw materials or energy, but its processing is more expensive than the output received. So, for creating waste recycling industry in the country, it is necessary to impose a tariff for waste processing, which will be an unpopular decision for any authorities³².

³⁰ <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnogo-planu-upravlinnya-vidhodami-do-2030-roku> [online] [accessed: 10.03.2019].

³¹ <http://www.minregion.gov.ua/press/news/uryad-shvaliv-natsplan-upravlinnya-vidhodami-do-2030-roku-zubko/> [online] [accessed: 10.03.2019].

³² Mamaieva Mariia. The emergence of waste processing plants in Ukraine takes several years [online], <https://www.unn.com.ua/uk/exclusive/1791584-napoyavu-v-ukrayini-smittyepererobnikh-zavodiv-potribno-kilka-rokiv> [accessed: 06.04.2019].

Based on the study of scientific findings of ³³ et al. and having made own conclusions upon the research conducted, for improvement of the environmental taxation in Ukraine it is recommended to:

³³ Budko O.V. Improvement of environmental taxation as a component of sustainable development of the enterprise, *Investments: practice and experience*, 2015, No. 22, pp. 46–50.

Mandryk V.O., Novak U.P. New environmental tax in Ukraine: state of affairs and ways of improvement, *Scientific Bulletin of NFTU of Ukraine*, 2011, Iss. 21.9, pp. 93–99.

Veklych O. Taking into account the foreign experience of environmental taxation in order to increase fiscal efficiency of environmental taxes in Ukraine, *Ecological taxation: a collection of scientific works on the results of scientific and practical events; Research Institute of Financial Law*, Kyiv: Alerta, 2013, pp. 128–133.

Nikitishyn Andrii. Tax regulation as an instrument of the state environmental policy, *Foreign trade: economy, finance, law*, 2017, No. 2, pp. 126–137.

Novytska N.V. Causes and consequences of reforming the environmental tax in Ukraine, *Scientific Bulletin of the National University of the State Tax Administration of Ukraine (Economics and Law)*, 2011, No. 1(52), pp. 187–194.

Economic aspects of natural resource management and sustainable development under decentralization of power in Ukraine [ed. by M.A. Khvesyuk, S.O. Lyzun]; K.: SE IENRSD of the NAS of Ukraine, 2015, p. 72.

Rybachok N.P. Modern Theoretical and Legislative Basis of Environmental Taxation in Ukraine, *Financial Law*, No. 4 (26), 2013, pp. 15–18.

Matviichuk N.M. Environmental taxation as an instrument of state financing of environmental protection measures, *Global and National Problems of Economy*, 2017, Issue 15, pp.445–450.

Naidenko O. Ye. Problems of environmental taxation and ways of their solution [online], *Economy and Society*, Iss. 8, 2017, pp. 627–633, http://www.economyandsociety.in.ua/journal/8_ukr/105.pdf [accessed: 05.03.2019].

Harkushenko O.N. The state of affairs and prospects of the implementation of environmental taxes in Ukraine, *Economy of Industry*, 2013, No.3 (63), pp. 37–46.

Avramenko N.L., Shpylkyvska Z.V. Ways of Improving the Environmental Tax System in Ukraine, *Young Scientist*, 2015, No. 2 (17), pp. 58–63.

Yakusha Yana. Ecological taxation as a component of ecological policy of the state [online], *Collection of scientific works of the ChSTU*, Series “Economic sciences”, 2013, Issue 35, Part 1, pp.181–187. file:///D:/Download/Znpchdntu_2013_35(1)__29.pdf [accessed 05.03.2019].

Shevchenko I.V. Ecological taxation: foreign experience and Ukraine, *Strategic priorities*, No. 2 (31), 2014, pp. 55–60.

Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine [online] <https://menr.gov.ua/en/> [accessed 25.03.2019]

Boyko, L.I., Mazievich T.A. 2018. Changes in the tax regulation of environmental processes. *Young Scientist*, No. 3 (55), pp. 316–321.

– intensify the transfer of the tax burden from labor and capital to environmental taxes and resource payments by increasing the share of such taxes while maintaining the total amount of taxes (fiscal neutrality), stimulating so the modernization of production, reduction of unemployment etc.;

– change the Tax Code of Ukraine in the context of putting limits on emission, pollutants discharges and waste disposal due to the fact that environmental tax in terms of all its components does not foresee such limits, which, in turn, does not stimulate companies to the pollution reduction by introducing new resource-saving technologies and equipment. Excessive volumes should be taxed at higher rates, thus, rates scale for the volumes of excess emissions of pollutants and waste disposal should be developed. Special accounts at enterprises for accumulating some share of funds from environmental taxes are to be opened;

– exempt from taxation the enterprises for the period of their reconstruction and modernization aimed at increasing the environmental sustainability of production;

– introduce taxation of hazardous products that harm environment (e.g., packaging materials, fertilizers, electrical and electronic equipment etc.).

– impose penalties for environmental offenses;

– expand the scope of transport taxes by introducing railway taxes, taxes on traffic and taxes on the used (decommissioned) cars etc.;

– expand the range of tax agents paying the environmental tax;

– use stimulating prices and allowances for eco-friendly products;

– transfer the environmental tax revenues only to the special fund of the state and local budgets and to abolish rules of the Budget Code that allow local authorities to spend environmental tax revenues on financing activities that are not related to the environment protection;

– differentiate environmental tax rates by increasing it in more “polluted” regions, which will make it possible to improve the environmental situation in these territories faster and stimulate business entities to purchase advanced technologies and modern equipment being safe for environment;

- implement quarterly indexation of environmental tax rates taking into account the inflation rate at the end of the reporting quarter;
- introduce the EU experience in fertilizer and pesticide taxation as Ukraine is an agrarian country;
- use an accelerated depreciation, which will make it possible to update fixed assets faster;
- introduce preferential rates or value-added tax exemptions for the sale of eco-friendly technologies;
- introduce a preferential taxation regime of real estate used as environmental protection facilities;
- reduce environmental tax payments by the amount of expenditures faced by enterprises for environmental protection measures;
- unify approaches to the main groups of environmental taxes determination and attribution of each tax to one of the groups
- energy, transport, resource or pollution ones in accordance with the practice of foreign countries;
- improve fiscal and tax legislation in terms of increasing financial discipline;
- put into action the environmental tax for mobile sources of pollution again etc.

CONCLUSION

In foreign practice it is determined that environmental taxes include payments according to the “polluter pay principle” – the polluting economic agent should aim at increasing the natural resources use efficiency and improvement of the environment, and only then fiscal function of environmental tax comes into force. But in Ukraine revenue generation is still prioritised.

Environmental policy in the EU is based on the market signals to the private sector – creating conditions under which businesses become more profitable by reducing environment pollution.

The use of taxes, payments and fees of environmental nature in European countries testifies that they include all of them related to the environment. In Ukraine, other taxes, payments and fees (which, similar to foreign experience, could be considered as environmental

ones) alongside with the environmental tax are levied, however, neither legally nor statistically, they are not recognized as such.

In order to achieve environmental goals, it is necessary to ensure the targeted and efficient disbursement of environmental tax funds and to stimulate the modernization of polluting enterprises. Despite the fact that a significant part of environmental protection expenditures can be financed by the environmental tax revenues received, an important question about how the envisaged measures can eliminate the negative environmental impacts of pollutants arised.

As to the increase of the environmental tax rates to the level of foreign countries, it should be done carefully and gradually, taking into account the level of economic development of Ukraine and all subsequent consequences for industrial enterprises, as the increase in environmental tax rates will seriously concern taxpayers in terms of how to maintain the profitability and implement environmentally safe technologies.

Analysis of the environmental taxation in Ukraine makes it possible to state that environmental taxes, in contrast to the EU countries, do not perform neither fiscal, nor compensatory or incentive functions. The current system of environmental taxation in Ukraine needs to be improved, as enterprises are not interested in solving ecological and economic problems, including environmental protection. Only some enterprises try to implement rational environmental management.

The inconsistency of legislative acts also puts forward the necessity to further develop domestic system of environmental management.

Improvement of the environmental taxation system will result in Ukraine's compliance with the terms of the Ukraine – EU Association Agreement, enhancing Ukraine's competitiveness and bringing the system of environmental management at local and national levels closer to the best international practice.

STRESZCZENIE

Opodatkowanie środowiska i jego finansowy wpływ na rozwój obszarów

W pracy zbadano cechy, trendy i sprzeczności opodatkowania środowiska na Ukrainie. Przeprowadzono analizę porównawczą ukraińskiego i europejskiego

opodatkowania środowiska. Określono, że podatek środowiskowy na Ukrainie wykonuje funkcje fiskalne, kompensacyjne i motywacyjne w sposób nieefektywny. Przyczyny takiej sytuacji są następujące: przy stałym wzroście stawek podatku środowiskowego od momentu jego wprowadzenia wielkość przychodów z tego podatku i jego udział w całkowitych dochodach podatkowych pozostają nieznaczące i niewystarczające do sfinansowania niezbędnych środków ochrony środowiska; niewłaściwe wydatkowanie dochodów; niezdolność większości ukraińskich przedsiębiorstw do wdrożenia środków ochrony środowiska; niespójna administracja i kontrola opodatkowania środowiskowego, liczne akty prawne w dziedzinie prawodawstwa dotyczącego środowiska nie są ze sobą skoordynowane; brak zachęt do pozytywnego i odpowiedzialnego podejścia do środowiska przez podmioty gospodarcze itp.

Stwierdzono, że dochody z podatków środowiskowych w UE przekraczają takie dochody na Ukrainie dziesięciokrotnie, uwzględniając udział w całkowitych dochodach podatkowych. Dochody podatkowe w krajach europejskich są kilkakrotnie wyższe niż wydatki rządowe na środki ochrony środowiska w przeciwieństwie do Ukrainy. Przedstawiono zalecenia dotyczące opodatkowania środowiska na Ukrainie.

SUMMARY

Environmental taxation and its financial impact on the development of territories

Features, trends and contradictions of environmental taxation in Ukraine are researched. A comparative analysis of Ukrainian and European environmental taxation is carried out. It is defined that the environmental tax in Ukraine performs fiscal, compensatory and incentive functions inefficiently. The reasons for such situation are identified as follows: with the constant increase of environmental tax rates since its introduction, the volume of revenues from this type of tax and its share in the total tax revenues remain insignificant and insufficient to finance the necessary environmental protection measures; misuse of existing revenues takes place; inability of the majority of Ukrainian enterprises to implement environmental protection measures; inconsistent administration and control over the environmental taxation, numerous legal acts accounted in the field of environmental legislation are not coordinated with each other; lack of incentives for a positive and responsible attitude towards environment by economic agents etc.

It is found out that environmental tax revenues in the EU exceed such revenues in Ukraine by ten times, taken their share in the total tax revenue. Tax revenues in the European countries are several times higher than government expenditures on environmental measures unlike Ukraine. Recommendations for the environmental taxation in Ukraine improvement are provided.

REFERENCES

- Andrusevych A. Live like in Europe: an assessment of the environmental impact and quality of life [online], <https://dt.ua/ECOLOGY/zhiti-po-yevropeyski-ocinka-vplivu-na-dovkillya-ta-yakist-zhittya-.html> [accessed: 05.03.2019].
- Avramenko N.L., Shpylkyvska Z.V. Ways of Improving the Environmental Tax System in Ukraine, *Young Scientist*, 2015, No. 2 (17).
- Bets M.T., Bezpalova O.V. Environmental taxation in Ukraine and its prospects. *Scientific Bulletin*, Iss. 14.7, 2004, Lviv: UkrSFTU.
- Boyko, L.I., Mazievich T.A. 2018. Changes in the tax regulation of environmental processes. *Young Scientist*, No. 3 (55).
- Budko O.V. Improvement of environmental taxation as a component of sustainable development of the enterprise, *Investments: practice and experience*, 2015, No. 22, pp. 46–50.
- Chala O.A. Modern aspects of the environmental tax distribution in the context of ensuring the ecologization of the national economy, *Effective economy*, No. 3, 2015 [online], <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3908>
- Economic aspects of natural resource management and sustainable development under decentralization of power in Ukraine* [ed. by M.A. Khvesyuk, S.O. Lyzun]; K.: SE IENRSD of the NAS of Ukraine, 2015, 72 p.
- Environmental tax-2019 in Ukraine: “hot” changes as a step towards a European model of development or an element of increasing pressure on business? *Eco-business. Ecology of the enterprise*, No.1, 2019 [online], <http://ecolog-ua.com/articles/ekologichnyy-podatok-2019-v-ukrayini-garyachi-zminy-yak-krok-do-yevropeyskoyi-modeli> [accessed: 01.02.2019]
- Environmental Taxation. A Guide for Policy Makers* [online], <https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/48164926.pdf> [accessed: 14.01.2019]
- Environmental taxes – a statistical guide* [online], <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5936129/KS-GQ-13-005-EN.PDF>, p. 9, p. 13.
- Eurostat. Environmental tax revenues*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en [accessed: 20.02.2019]
- Eurostat. National expenditure on environmental protection, EU-28, (env_ac_pepsgg), (env_ac_pestsp), (env_ac_pepsnsp) and (nama_10_gdp), [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:National_expenditure_on_environmental_protection_EU-28_2006-2017_\(EUR_million_and_%25_of_GDP\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:National_expenditure_on_environmental_protection_EU-28_2006-2017_(EUR_million_and_%25_of_GDP).png) [accessed: 10.03.2019]
- Glossary: European system of national and regional accounts (ESA 2010)* [online], [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:European_system_of_national_and_regional_accounts_\(ESA_2010\)](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:European_system_of_national_and_regional_accounts_(ESA_2010)) [accessed: 10.02.2018]
- Harkushenko O.N. The state of affairs and prospects of the implementation of environmental taxes in Ukraine, *Economy of Industry*, 2013, No.3 (63), pp. 37–46.
- Jacqueline Cottrell, Tatiana Falcão. *A Climate of Fairness. Environmental Taxation and Tax Justice in Developing Countries* [online], 2018, p. 9, https://www.globaltaxjustice.org/sites/default/files/A_Climate_of_Fairness.pdf [accessed: 02.03.2019]

- Kanonishena-Kovalenko K. *Environmental Tax from A to Z*. Kyiv: Foundation «Vidkryte Suspilstvo», 2017, 108 p.
- Kozmenko S.M., Volkovets T.V. Features of environmental taxation in foreign countries, *Bulletin of Sumy State University*, 2012, No. 1, pp. 11–18, p. 12.
- Local authorities managed to disburse only one third of the funds from the environmental tax, the Ministry of Environment and Natural Resources of Ukraine [online], <https://menr.gov.ua/news/31607.html> [accessed: 18.02.2019].
- Mamaieva Mariia. The emergence of waste processing plants in Ukraine takes several years [online], <https://www.unn.com.ua/uk/exclusive/1791584-na-poyavu-v-ukrayini-smittyepererobnikh-zavodiv-potribno-kilka-rokiv> [accessed: 06.04.2019]
- Mandryk V.O., Novak U.P. New environmental tax in Ukraine: state of affairs and ways of improvement, *Scientific Bulletin of NFTU of Ukraine*, 2011, Iss. 21.9. pp. 93–99.
- Matviichuk N.M. Environmental taxation as an instrument of state financing of environmental protection measures, *Global and National Problems of Economy*, 2017, Issue 15, pp.445–450.
- Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine [online] <https://menr.gov.ua/en/> [accessed 25.03.2019]
- Myron B. Rabij, Igor Davydenko, and Anzhelika Livitska. Ukraine: Kyiv Environment Newsletter [online], <http://www.mondaq.com/x/666250/Clean+Air+Pollution/Kyiv+Environment+Newsletter> [accessed: 23.02.2018]
- Naidenko O. Ye. Problems of environmental taxation and ways of their solution [online], *Economy and Society*, Iss. 8, 2017, pp. 627–633, http://www.economyandsociety.in.ua/journal/8_ukr/105.pdf [accessed: 05.03.2019]
- Nikitishyn Andrii. Tax regulation as an instrument of the state environmental policy, *Foreign trade: economy, finance, law*, 2017, No. 2.
- Novytska N.V. Causes and consequences of reforming the environmental tax in Ukraine, *Scientific Bulletin of the National University of the State Tax Administration of Ukraine (Economics and Law)*, 2011, No. 1(52).
- Paying Taxes 2009: The global picture*, World Bank Group and PwC [online], <https://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/assets/paying-taxes-2009.pdf>. [accessed: 13.01.2019]
- Paying Taxes 2018: PwC Ukraine team presented results of a joint project with the World Bank Group* [online], <https://www.pwc.com/ua/en/press-room/2017/paying-taxes-2018-press-briefing.htmlp>, [accessed: 12.01.2019]
- Regulation (EU) No 691/2011 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2011 on European environmental economic accounts* [online], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:02011R0691-20140616>.
- Reports on the state budget execution, <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu> [accessed: 01.04.2019]
- Rybachok N.P. Modern Theoretical and Legislative Basis of Environmental Taxation in Ukraine, *Financial Law*, No. 4 (26), 2013.

- Sabina Hodžić, Vjekoslav Bratić. Comparative analysis of environmental taxes in EU and Croatia. *Ekon. Misao i Praksa DBK*. GOD XXIV, 2015, BR. 2, pp. 555–578.
- Semerak Ostap. During the year, only one company took advantage of an eco-loan for the modernization of production, the Ministry of Environment and Natural Resources of Ukraine [online], <https://menr.gov.ua/news/31608.html> [accessed: 22.01.2019]
- Serebrianskyi D.M., Yushchenko Yu.V. European experience in the introduction and functioning of the environmental taxation system: lessons for Ukraine, *Bulletin of the Tax Service of Ukraine*, 2009, No. 41.
- Shako Olena. Efficiency of environmental taxation in Ukraine, *Finance, accounting and audit*, 2015. Issue 1 (25).
- Shevchenko I.V. Ecological taxation: foreign experience and Ukraine, *Strategic priorities*, No. 2 (31), 2014.
- Shulha T.M. Formation and development of environmental taxation in Ukraine. *Scientific Bulletin of the International Humanitarian University. series: Jurisprudence*, 2013, No. 6–3, Vol. 2.
- Tax Code of Ukraine* [online], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17?lang=en> [accessed: 20.01.2019]
- Taxation Trends in the European Union. Data for the EU member states, Iceland and Norway, 2018 edition [online], https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_trends_report_2018.pdf [accessed: 10.01.2019]
- Veklych O. Taking into account the foreign experience of environmental taxation in order to increase fiscal efficiency of environmental taxes in Ukraine, *Ecological taxation: a collection of scientific works on the results of scientific and practical events; Research Institute of Financial Law*, Kyiv: Alerta, 2013.
- Yakusha Ya. Problems of the European experience of environmental taxation adaptation to Ukrainian conditions, *Economy of the Crimea*, 2011, No.3 (36).
- Yakusha Yana. Ecological taxation as a component of ecological policy of the state [online], *Collection of scientific works of the ChSTU*, Series “Economic sciences”, 2013, Issue 35, Part 1, pp.181–187. file:///D:/Download/Znpchdtu_2013_35(1)_29.pdf [accessed 05.03.2019]
- Yatsyshin Yevhenii. Ecological taxation: Ukrainian realities and European practice, No. 23 (625) [online], <http://yur-gazeta.com/publications/practice/ekologichne-pravo-turistichne-pravo/ekologichne-opodatkovannya-ukrayinski-realityi-ta-evropeyska-praktika.html> [accessed: 16.01.2019]
- sfs.gov.ua/zakonodavstvo/podatkovye-zakonodavstvo/listi-dps/73141.html [online] [accessed: 25.01.2019]
- www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnogo-planu-upravlinnya-vidhodami-do-2030-roku [online] [accessed: 10.03.2019]
- www.minregion.gov.ua/press/news/uryad-shvaliv-natsplan-upravlinnya-vidhodami-do-2030-roku-zubko/ [online] [accessed: 10.03.2019]
- www.visnuk.com.ua/uk/news/100011175-u-2019-rotsi-zastosovuyutsya-novistavki-rentnoyi-plati [accessed: 28.02.2019].

TETIANA PODVIRNA NATALIIA TYMOSHYK,
IRYNA KHYMYCH

FINANCIAL DECENTRALIZATION OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

Słowa kluczowe

zjednoczona wspólnota terytorialna, budżet lokalny, transfer między budżetami, subwencja, dotacja

Keywords

united territorial community, local budget, inter-budget transfer, subvention, governmental grant

INTRODUCTION

Since 2014, Ukraine has undergone dramatic changes in the direction of power's decentralization and the reform of local self-government was started. Prior to the reform, the overwhelming majority of Ukrainian territorial communities, having the right to resolve local issues, could not perform them, due to lack of own funds, decay or absence of infrastructure (necessary buildings, structures, roads etc.), as well as lack of the appropriate personnel's qualification. Much of the local issues were not adequately addressed – schools and hospitals and other buildings of communal property were not kept, landscaping, street lighting etc. were not provided.

The basis for the decentralization of power and financial authorities of the states was the reform of financial decentralization, which in this regard involved the process of distribution of functions, pow-

ers, financial resources and responsibilities between central and local levels of government, as a result of what happened not only the improvement of the efficiency of management of budgetary funds, but also reducing of the center's impact on the development of regions and regional economies. In general, financial decentralization was intended to strengthen the capacity of the united territorial communities (hereinafter the UTC) and increase the level of socio-economic development of the regions.

DEVELOPMENT OF DECENTRALIZATION

One of the most significant reforms since the independence of Ukraine was the decentralization of local self-government. It covered various areas: education, health, urban planning, state registration, administrative services, social sphere, sphere of land relations etc.

The aim of the reform of local self-government is, first of all, ensuring its financial ability independently, at the expense of its own resources, to resolve issues of local importance. It is about mobilizing the internal reserves of territorial communities.

The capable territorial community are territorial communities that, as a result of a voluntary association, can independently or through appropriate local self-government bodies provide the appropriate level of service provision, in particular in the field of education, culture, health care, social protection, housing and communal services, taking into account personnel resources, financial support and infrastructure development of the corresponding administrative-territorial unit¹.

Financial decentralization began with the adoption of amendments to the Budget and Tax Codes of Ukraine in 2014 and a number of important laws, in particular: the Law of Ukraine "On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Certain Legislative Acts of Ukraine on Tax Reform", the Law of Ukraine "On Amendments to

¹ Formation of capable territorial communities. Practical Guide, The website of Ukrainian's cities Association, <https://www.auc.org.ua/vydannya/formuvannya-spromozhnyh-terytorialnyh-gromad-0> [accessed: 11.05.2017].

the Budget Code of Ukraine on the Reform of the Intergovernmental Relations”, the Law of Ukraine “On Amendments to the Budget Code of Ukraine regarding the peculiarities of formation and implementation of budgets of the united territorial communities” etc. Namely these laws and acts² that determine the mechanism and conditions for the formation of capable territorial communities and regulate the relations that arise in the process of voluntary association of territorial communities of villages, settlements and cities.

Moreover, these laws refer to the transfer of additional budgetary powers and stable sources of income to local governments for their implementation; encouraging territorial communities to become united and move to direct intergovernmental fiscal relations with the state budget with the adequate resources at the level of cities of regional importance, introduction of legal principles for the formation of capable territorial communities by increasing their financial and economic capacity etc.

It means that from the state budget of the UTC can be directly received money for education, medicine, sports, culture, and social protection. Also by virtue of public money, own projects can be realized. The more active community is the more projects will be implemented. Therefore UTC can earn more and spend more on the development of territories, which will further improve the people’s living standard.

The mentioned legislative acts provided the local authorities with the opportunity to develop and approve, in the regions, the perspective plans for the formation of the territorial communities of the respective regions and submit them for approval by Government.

The process of association of the territorial communities in Ukraine was started in 2015, during which 159 united territorial communities were formed. The next two years there was a significant increase in the formation of the UTC, their number was 655 united territorial communities, but as can be seen from Table 1 the dynamics in 2018 began to decline.

² Law of Ukraine “On voluntary unification of territorial communities” from 05.02.2015 №157–19, the site of Verkhovna Rada of Ukraine, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157–19> [accessed: 15.02.2015].

Table 1. Dynamics of creation of the united territorial communities of Ukraine for 2015–2018

| | Total | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------------------------------------------------------|-------|------|------|------|------|
| Number of UTCs | 806 | 159 | 207 | 299 | 141 |
| Number of inhabitants in the UTC, millions of persons | 9,1 | 1,4 | 1,8 | 2,5 | 3,4 |
| Area of the UTC, thousand sq. km ² | 209,6 | 36,9 | 52,3 | 77,6 | 42,8 |
| Number of the territorial communities that united and joined | 4010 | 816 | 968 | 2397 | 829 |

Source: https://www.driv.gov.ua/portal/!cm_core.cm_index?option=ext_gromada&prejim=1&pmn_id=145 [10.01.2019]

Thereby, according to the results of 2015–2018, 806 the UTCs were created consisting of 4015 settlements. The largest number of the UTCs was created in Dnipropetrovsk – 63, Zhytomyr – 56 and Cherkasy – 55 regions. The total area of all UTCs was 209,6 thousand sq. km², which occupied 37,6% of the total area of Ukraine (excluding the temporarily occupied territories). 9.1 million people live in the UTC, which is 25,5% of the total population of Ukraine. Although the percentage of the united communities, namely 37,6%, is spectacular, there is still no statutory deadline for completing of this process.

THE STRUCTURE OF LOCAL BUDGETS OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

Newly created territorial bodies of self-government received extended powers and additional financial resources. The united territorial communities received 60% of the tax to the individual person's income (hereinafter TIPI). In the course of the reform local councils received their own land tax, whose rates in each territory were determined by each council on its own. At the same time, all the land of the relevant community, including outside settlements, was transferred to the jurisdiction of each council. Also was introduced a compulsory local tax on real estate, as in other eligible municipal

governments. The decision on its implementation and its rates were also taken by each local council on its own.

Communities also received 5% of sales of alcohol and tobacco products. Initially, local governments were entitled to set an additional fee of up to 5% for the sale of excisable goods in their territory. In the long run, this rate became fixed, after all local governments set the maximum rate. In addition, local government budgets would retain 100% of the single tax and other local taxes and fees.

Local budgets are budgets that were formed to fulfill the powers of local self-government's bodies. They had income and expense items. Local budgets in their structure were divided into general, special funds and transfers.

Incomes of the general fund of the budget were formed at the expense of tax incomes, administrative services etc. Individual fines and penalties for violations committed on the territory of a particular administrative-territorial unit filled the local budgets of the united territorial communities. In Table 2 we will consider more in detail, at the expense of which income generates the general budget of the UTC.

Table 2. Incomes of the general fund of local budgets of the united territorial communities

| Incomes' item | The amount of incomes (%) to the UTC's budget |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Tax to individual person's income | 60 |
| Tax to income of enterprise and financial establishments of communal property | 100 |
| Rental fee for: | |
| • use of mineral resources for the extraction of national importance minerals | 5 |
| • use of mineral resources for the extraction of local importance minerals | 100 |
| • special use of water for water bodies of local importance | 100 |
| • special use of forest resources | 100 |
| • special use of forest resources in the part of the timber harvested in the order of cutting of the main use | 37 |

| Incomes' item | The amount of incomes (%) to the UTC's budget |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| • use of mineral resources for the extraction of oil, natural gas and gas condensate | 3 |
| Excise tax on fuel produced in Ukraine and imported into the customs territory of Ukraine | 13,44 |
| Excise tax on the sale by business entities of the retailing of excisable goods | 100 |
| Tax to real estate: | 100 |
| • tax to real estate excluding the land plot | 100 |
| • payment for the land | 100 |
| • transport tax | 100 |
| Single tax | 100 |
| Fee for parking vehicles | 100 |
| Tourist tax | 100 |
| Fee for placing temporarily free funds from local budgets | 100 |
| Fee for licenses for certain types of economic activity and certificates | 100 |
| Administrative fines and other sanctions | 100 |
| Administrative fee for state registration of material rights to real estate and their encumbrances | 100 |
| The funds from the sale of the ownerless property | 100 |
| Fee for providing other administrative services that are realized according to the place of service providing | 100 |

Source: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/369/2019.pdf> [29.01.2019].

During 2018, the revenues of own incomes to the general fund of local budgets of Ukraine (income excluding intergovernmental transfers) amounted to 234,1 billion UAH, which was 41,4 billion UAH or by 21,5% more, in comparison to 2017.

According to the results of 2018, the own funds of general fund per one resident increased, compared to 2017, by 21,5% and amounted to 6032,9 UAH (see Fig. 1). The volume of revenues to individual person incomes per resident increased by 25,5% and amounted to 3557,9 UAH, local taxes and fees per resident increased by 16,1% and amounted to 1570,6 UAH.

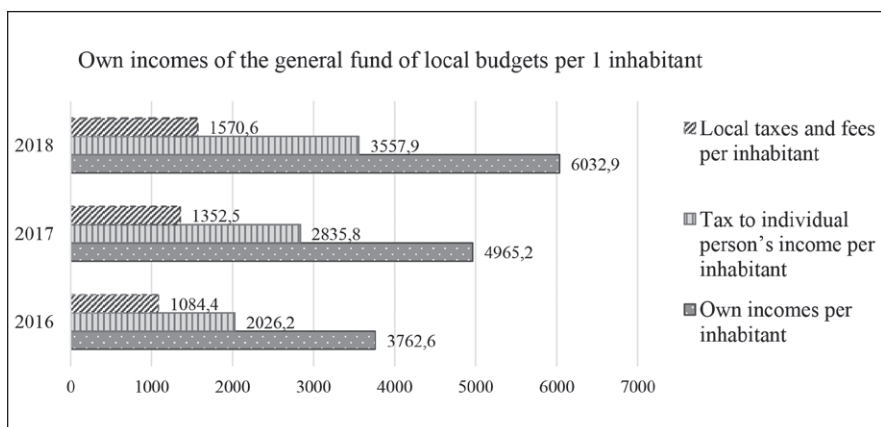


Figure 1. Own incomes of the general fund of local budgets per 1 inhabitant

Source: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/389/10.03.2019.pdf> [12.03.2019].

In own incomes of the general fund of local budgets the largest share is received from the payment of individual person's income tax – 138,1 billion UAH or 59% of the total local budgets' own revenue. Compared to 2017, total inflow of TIPI in Ukraine increased by 27,5 billion UAH or by 24,9%.

In the structure of general fund revenues, 26,1% is the share of local taxes and fees, which in 2018 amounted to 60,9 billion UAH. In all local budgets of Ukraine, the growth of local taxes and fees in relation to 2017 is 16,1%, according to budgets of cities of regional significance – 12,6% [6]. According to the budgets of 665 UTCs, local taxes and fees increased by 19,4%, which is 3,3% higher than the average growth rate of local budgets in Ukraine.

With the inauguration of financial decentralization, local budget incomes have grown rapidly: if in 2014 their volume amounted to 68,6 billion UAH, then in five years, it is expected that they will increase almost 4 times and in the result of 2019 will amount to 267 billion UAH.

The special budget fund includes revenue for a specific purpose and expenditures that are made on account of these incomes. As part of the special fund of the local budget, a development budget has been formed, the income items are given in the Table 3.

Table 3. Incomes of the local budgets' special fund

| Incomes' item | The amount of incomes (%) to the UTC's budget |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Environmental tax | 25 |
| Revenue of funds from compensation for losses of agricultural and forestry production | 75 |
| Pecuniary charges for damage caused by violation of the legislation on environmental protection due to economic and other activities | 50 |
| Percentage for use of state preferential credit granted to individual rural developers | 100 |
| Percentage for use of a long-term loan provided from local budgets to young families and single young citizens for building and buying of a living house | 100 |
| Concessional payments for communal property objects (which have a target direction in accordance with the law) | 100 |
| Own revenues of budget institutions | 100 |
| Trust funds, created by local self-government bodies and local executive bodies | 100 |
| Dividends (income) accrued on shares (parts, portions) of economic partnerships, in the authorized capital of which the property is the communal property | 100 |
| Funds of share participation in the development of the settlement's infrastructure | 100 |
| Funds from alienation of property in communal ownership | 100 |
| Funds from the sale of non-agricultural land owned by the state | 90 |
| Funds from the sale of non-agricultural land which is in the communal ownership | 100 |

Source: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/369/2019.pdf> [29.01.2019]

The dynamics of revenues to the budgets of the UTCs is ahead of the growth rate of income at other levels of local budgets. Taking

into account that the new 299 UTCs, in which the first local elections were held in 2017, received only 60% of the income from personal income tax to their budgets in 2018, their own resources, as compared to the same period last year, increased by 2, 7 times and amounted to 9,7 billion UAH (+6, 2 billion UAH).

At the same time, the growth rate of own revenues of 366 UTCs (formed in 2015–2016), which in 2017 already received the enrollment of 60% of the PITI to their budgets, which is + 19,8% (UAH +1,8 billion). Receipt of own revenues of local budgets of 665 UTCs for 2018 increased by 62,1% and amounted to 20,9 billion UAH (+8,0 billion UAH).

THE MAIN TYPES OF INTER-BUDGET TRANSFERS INCLUDED IN THE BUDGETS OF THE UTCs

It is almost unrealistic to finance building and repairing of roads, schools, ambulances, stadiums, CNACs (Centers for the delivery of administrative services) etc. by local budgets – especially in rural areas – because of lack of their funds.

Therefore, each year from the state budget, through the mechanisms of subventions and project financing, financial resources are allocated to the territorial communities to support their socio-economic development. And although the amounts represent less than 10% of the total amount of funds transferred from the state budget to local, they are almost the only source of financing development of certain territorial communities.

Inter-budget transfers are money received from other bodies of state power, bodies of local self-government, other states or international organizations on a gratuitous and irrevocable basis.

The main types of inter-budget transfers the UTCs' budgets are composed of:

- basic, stabilization and additional governmental grant from the state budget to local one for only the utility rates of education and health institutions to be paid by local governments within decentralization;

- subventions from the state budget to local: to implement measures for the socio-economic development of certain territories; to

provide state support to people with special educational needs; to conduct elections of deputies of local councils and village, town and city mayors; on the formation of the infrastructure of the united territorial communities; for educational and medical subventions.

In total, 5 billion UAH should be allocated to the subvention aimed at developing the health care system in rural areas (4 of which were allocated in 2017), and in 2019, as in 2018, it allocated 1 billion UAH. Today, at various stages of implementation, there are 517 new construction projects for outpatients in primary care in all regions of Ukraine.

The subvention for infrastructure formation in 2019 is directed only to the budgets of the united territorial communities, and region, district and city budgets do not receive it. Each UTC will receive a share of the subvention, based on its area and the size of the rural population.

The subvention's appointment is quite broad: from improving of the administrative services' quality to the construction and repair of the streets, roads and bridges. In 2019, this substitute set 2,1 billion UAH in the budget of Ukraine, which is 200 million UAH more than in 2018 year.

The scope of use of the subvention funds for the implementation of measures for the socio-economic development of certain territories is considerable: from the purchase of equipment for libraries and clubs, the implementation of environmental and nature's protecting measures to the construction and repair of houses and roads of communal property. The volume of the subvention, established for 2019, practically has not changed comparatively to the previous year and will amount to 4.9 billion UAH.

In 2012, the State Fund for Regional Development (SFRD) was specially created, through which the state finances projects aimed at the development of regions. The range of funding submitted to projects varies from projects to restore historical monuments to the construction and repair of schools, ambulances, roads, sports grounds. Each project should provide co-financing from local budgets at 10% of its value. In 2019, the volume of SFRD will amount to 7,7 billion UAH oppose to 6 billion UAH in 2018. According to the Budget Code of Ukraine, its volume should amount to 9,2 billion UAH. It

means that the most progressive from all mechanisms of the state financial support of region's development is underfinanced.

The subvention to financial support for the construction, reconstruction, repair and maintenance of the public roads of local importance, streets and roads of communal property in settlements in 2019 increased by 28%, compared with 2018, to 14,7 billion UAH. The main purpose of this subvention is roads' repairing and construction. Financing is realized through the State Road Fund, which is created as part of a special state budget fund (namely it has narrow target appointment).

In total, for support of the development of territorial communities at the expense of the state budget, more than 30 billion UAH are envisaged, and in 2018, 25,4 billion UAH was allocated to the state subvention.

However, the most representative indicator of the financial capacity of the UTCs is the necessity in governmental grants by newly formed communities. It testifies about the real volume of filling budgets of the newly formed UTCs'. According to the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine [7], only 25% of the UTCs (166) do not receive governmental grants from the state budget and are self-sufficient (table 4).

Table 4. Financing of the united territorial communities budgets by the governmental grants

| Indicators | Number of UTCs | Share, % | Number of UTCs | Share, % | Number of UTCs | Share, % |
|-----------------|----------------|----------|----------------|----------|----------------|----------|
| more than 50% | 22 | 13,8 | 1 | 0,3 | 10 | 1,5 |
| 30,00–50,00% | 30 | 18,9 | 37 | 10,1 | 72 | 10,8 |
| 10,00–30,00% | 52 | 32,7 | 138 | 37,7 | 225 | 33,9 |
| up to 10% | 21 | 13,2 | 113 | 30,9 | 191 | 28,8 |
| self-sufficient | 34 | 21,4 | 77 | 21 | 166 | 25 |
| Total | 159 | 100,0 | 366 | 100 | 664* | 100 |

* Due to the lack of an approved budget, Tairove UTC is not included into the rating

Source: <https://decentralization.gov.ua/news/10674> [25.02.2019].

The worst financial performance indicators are in Ivano-Frankivsk region as 22 UTCs of 23 receive the basic governmental grant from the state budget. Also, UTCs in this region demonstrate the highest level of being financed by governmental grants among all the UTCs in Ukraine: 5 communities have a percentage of more than 50% of governmental grants in total revenues, in 13 communities this indicator ranges from 30% to 48% and in 3 UTCs – above 20%.

Velymche UTC of Volyn region is the one being most financed by the governmental grant (60.3%) in Ukraine.

Great performance indicators are in Poltava region – out of 39 UTCs from the state budget a basic grant receive 17 communities, and 14 transfer the reverse grant. The level of subsidization of existing communities is not high, with only two basic grants in the total amount of income is about 20%, and in 15 below 10%.

The financial indicators of territorial communities indicate that the basic payment is negatively affected by the solvency and stability of local budgets if its size in relation to its own income is more than 50% (calculation is made by dividing the amount of the basic grant into the total amount of own income and basic subsidy). The level of basic subsidy is within the range of 20–30% absolutely uncritical for the budget. At the same time, the significant dependence of the budget on external transfers can affect the timeliness and quality of social and other services financed by the budget, as well as complicate the planning and implementation of infrastructure and other development projects. In general, only 25% of all UTCs that were created since the beginning of decentralization are not subsidies.

CONCLUSIONS

The conducted analysis testifies that most of the created UTCs are not sufficiently able to successfully fulfill their new responsibilities and remain highly dependent on financing from the state budget. In order, for communities, to become more independent, financially capable, first of all, they should focus on supporting innovative projects, projects that promote the export of business products, and the creation of jobs for the economic development of communities.

STRESZCZENIE

Decentralizacja finansów zjednoczonych wspólnot terytorialnych na Ukrainie

W artykule zanalizowano cele wprowadzenia na Ukrainie zjednoczonych wspólnot terytorialnych i ich specyfikę. W celu zwiększenia chęci społeczeństwa do aktywnego łączenia się w społeczności, a także zapewnienia środków na finansowania wydatków, przeanalizowano zmiany i charakter tworzenia budżetów lokalnych. Szczególną uwagę zwrócono na transfery budżetowe, które stanowiły największą część dochodów w większości zjednoczonych wspólnot terytorialnych. Ustalono, że subwencje w budżetach tych wspólnot na Ukrainie stanowią 75%, co oznacza, że tylko 25% tych jednostek może w pełni wykonywać swoje funkcje bez pomocy państwa.

SUMMARY

The purpose of conducting and peculiarities of financial decentralization of the united territorial communities of Ukraine are analyzed. In order to boost population's desire to unite each other actively into communities, and also aimed at providing a resource base for financing expenditures, changes and characteristics in the formation of local budgets were analyzed. Particular attention was paid to inter-budget transfers that composed the largest share of incomes in major part of the united territorial communities. It has been established that governmental grants in the budgets of the communities of Ukraine make up 75%, that is, only 25% of all communities can fully perform their functions without state's help

REFERENCES

- Analysis of the budgets of 665 UTCs for 2018 through the prism of regions, <https://decentralization.gov.ua/news/10674> [accessed: 25.02.2019].
- Central Election Commission website 6. Financial decentralization: results of 2018 and prospects 2019, https://www.dr.v.gov.ua/portal/cm_core.cm_index?option=ext_gromada&prejim=1&pmn_id=145 [accessed: 10.01.2019].
- Financial decentralization: 2018 results and 2019 prospects, <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/382/Fourpager.pdf> [accessed: 22.02.2019].
- Formation of capable territorial communities. Practical Guide, website of Ukrainian's cities Association, <https://www.auc.org.ua/vydannya/formuvannya-spromozhnyh-terytorialnyh-gromad-0> [accessed: 11.05.2017].
- Law of Ukraine "On voluntary unification of territorial communities" from 05.02.2015 №157–19, site of Verkhovna Rada of Ukraine, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [accessed: 15.02.2015].
- Monitoring of the process of decentralization of power and reform of local self-government, <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/389/10.03.2019.pdf> [accessed: 12.03.2019].
- Sources of local budgets revenues in 2019, <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/369/2019.pdf> [accessed: 29.01.2019].

KRYTERIA OCENY ZDOLNOŚCI KREDYTOWEJ GMIN

Słowa kluczowe

zdolność kredytowa, ocena, gmina

Keywords

creditworthiness, assessment, municipality

WSTĘP

Zdolność kredytowa gmin jest jednym z kluczowych elementów determinujących ich funkcjonowanie w kontekście prowadzonej polityki finansowej oraz gospodarczej. Wpływa bowiem na możliwość zaciągania długu, a więc pozyskiwanie dodatkowych środków w ramach budżetu. Z jednej strony determinuje to zdolność do realizacji określonej struktury wydatków, w tym przede wszystkim wydatków inwestycyjnych. Z drugiej zaś oddziałuje na poziom ryzyka finansowego, które związane jest z decyzjami kształtującymi źródła i strukturę finansowania jej zadań¹. Utrzymywanie właściwej zdolności kredytowej umożliwi również wykorzystywanie określonych źródeł dochodów (np. środków z budżetu Unii Europejskiej), które wymagają wsparcia z przychodów zwrotnych (finansują wkład własny w ramach projektów i programów). Finansowanie długiem nie powinno jednak doprowadzić do pogorszenia

¹ R. Kata, *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2015, nr 4, s. 56.

sytuacji ekonomicznej jednostki i jej zdolności kredytowej. Istotne staje się zatem określenie obszarów ją determinujących i zarządzanie nimi. Stąd celem niniejszej pracy jest przedstawienie różnych podejść i ich uwarunkowań w procesie oceny zdolności kredytowej gmin. W rezultacie dokonano przeglądu literatury, jak również metodyki tej analizy, którą stosują poszczególne agencje ratingowe i inne podmioty.

ISTOTA I UWARUNKOWANIA ZDOLNOŚCI KREDYTOWEJ GMIN

Zdolność kredytowa gmin jest pojęciem różnorodnie definiowanym, analizowanym i ocenianym zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w praktyce. Jest ona rozpatrywana pod względem formalno-prawnym jako możliwość skutecznego podejmowania czynności prawnych (np. zawierania umów kredytowych), jak merytorycznym, tj. zdolność spłaty zaciągniętych zobowiązań. Ta ostatnia zawiera w sobie dwa aspekty, tj. o charakterze osobowym (podmiotowym) i ekonomicznym.

Uwarunkowania osobowe wynikają głównie ze stanu majątkowego potencjalnego dłużnika, dotychczasowego doświadczenia ze współpracy z nim bądź z jego reputacji. Aspekty ekonomiczne ocenia się zaś przy wykorzystaniu grupy zobiektywizowanych mierników (np. wskaźników finansowych), które charakteryzują dotychczasową i przyszłą kondycję finansową gminy².

Zdolność kredytowa gmin rozpatrywana jest również poprzez pryzmat przepisów prawa bankowego. W tym przypadku chodzi o analizowanie zdolności do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w zawartej umowie³. Stanowi ona zatem pochodną zdolności dłużnika/gminy do wykonywania zobowiązania, czyli szczególną kwalifikację o charakterze faktycznym. Uwzględnia się tu osobiste zdolności dłużnika, kwalifikacje

² M. S. Wiatr, *Ryzyko kredytowe*, [w:] W.L. Jaworski (red.), *Współczesny bank*, Poltext, Warszawa 2001, s. 370–371.

³ Art. 70 ust. 1, *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe*, t.j. Dz. U 2017 poz. 1876, 2361.

(w przypadku gmin są to kwalifikacje pracowników odpowiedzialnych za zarządzanie finansami), umiejętności (poza zasobami ludzkimi oceniana może być jakość i skuteczność zachodzących tam procesów), stan majątku i perspektywy jego zdobycia/poszerzenia oraz inne cechy istotne w tym zakresie dla wierzyciela⁴. Powyższe kryteria tej zdolności i zasady jej oceny pozostają jednak w gestii samych banków, które mogą wykorzystywać przy tym oceny agencji ratingowych, raportów Biura Informacji Kredytowej czy biur informacji gospodarczych⁵.

Zdolność kredytowa gmin może być również charakteryzowana jako sprostanie wymaganiom kredytodawcy w zakresie jego standardów oceny ryzyka, związanego z danym instrumentem finansowym. Chodzi tu w rezultacie o ocenę możliwości spłaty ściśle określonego tytułu dłużnego⁶. Niemniej jednak determinowana jest ona także przez uwarunkowania ochrony wierzycieli w przypadku wystąpienia niewypłacalności jednostki⁷.

Zdolność kredytowa jest często używana zamiennie z takimi terminami jak: wiarygodność kredytowa, jakość kredytowa⁸, wypłacalność, kondycja finansowa, których zakres pojęciowy może być niejednorodny⁹. Wiarygodność kredytowa oznacza bowiem zdolność do spłaty długu wraz z odsetkami, zdeterminowaną przez otoczenie, w którym funkcjonuje dana jednostka oraz jej wolę do tej spłaty¹⁰. Jest ona przedmiotem ocen nadawanych przez agencje

⁴ A. Stangret-Smoczyńska, *Zdolność kredytowa w ujęciu prawa polskiego*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 309.

⁵ A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 346.

⁶ G. E. Peterson, *Measuring Local Government Credit Risk and Improving Creditworthiness*, World Bank, Washington 1998, s. 1.

⁷ M. Connolly, *International Business Finance*, Routledge, New York 2007, p. 4.1.

⁸ M. Wiśniewski, *Ocena zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia BAS” 2011, nr 4, s. 155.

⁹ M. Ziolo, *Metodyka oceny zdolności kredytowej gminy i jej determinanty*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 2012, nr 46 (3), s. 122.

¹⁰ M. Wiśniewski, *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa 2011, s. 44 oraz M. Ziolo, *Metodyka oceny zdolności kredytowej gminy i jej determinanty*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 2012, nr 46 (3), s. 122.

ratingowe. W literaturze przedmiotu funkcjonuje również pogląd, iż istnieje różnica pomiędzy zdolnością (wiarygodnością) kredytową a zdolnością do spłaty długu. Pierwszy termin wyraża bowiem „chęć”, zaś drugi „finansową możliwość”. Stąd zdolność do spłaty zadłużenia jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym w kontekście oceny zdolności kredytowej¹¹. Z kolei jakość kredytowa utożsamiana jest *sensu stricte* ze zdolnością kredytową¹² oraz z oceną nadawaną przez wspomniane agencje ratingowe w procesie oceny wiarygodności kredytowej¹³. Kondycja finansowa wyraża natomiast zdolność jednostki do: generowania środków niezbędnych do spłaty zobowiązań, gromadzenia dochodów w celu sfinansowania wydatków budżetowych w danym roku, możliwości długookresowego finansowania (planowania) swoich wydatków w warunkach realizowania usług publicznych na oczekiwanym przez mieszkańców poziomie¹⁴.

Zdolność kredytowa gmin jest również jednym z elementów kształtujących jej zdolność płatniczą. W praktyce bankowej oba pojęcia pozostają we wzajemnych relacjach z wiarygodnością finansową, przez którą rozumie się także możliwość bieżącego wywiązywania się przez jednostkę ze swoich zobowiązań, przy określonym poziomie ryzyka i jego struktury¹⁵. Jednakże funkcjonuje pogląd, iż zdolność kredytowa nie może być utożsamiana z „solidnością” w dokonywaniu różnorodnych płatności¹⁶.

¹¹ R. Patterson, *Kompendium terminów bankowych po polsku i angielsku*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 2002, s. 545.

¹² J. Wyrobek, *Sekurytyzacja aktywów przez banki*, [w:] E. Miklaszewska (red.), *Bank na rynku finansowym: Problemy skali, efektywności i nadzoru*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 261.

¹³ J. Czempas, T. Kobiński, K. Marcinek, *Rating jako narzędzie oceny wiarygodności kredytowej inwestora samorządowego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 177, s. 112–124.

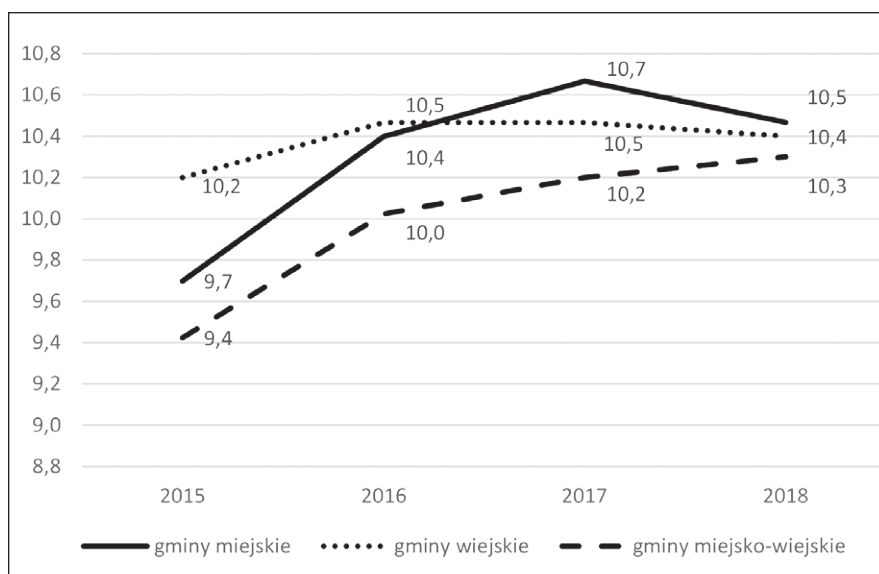
¹⁴ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 119–120.

¹⁵ M. Zdebel, *Prawno-finansowe ograniczenia w dostępie do kredytów bankowych jako metoda racjonalizacji finansów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Szołno-Koguc, A. Pomorska (red.), *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 513.

¹⁶ Z. Ofiarski, *Prawo bankowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 503.

Zdolność kredytowa gmin bywa również rozumiana poprzez pryzmat funkcjonującego w nich indywidualnego zadłużenia. Wskazuje się tu na zdolność kredytową o charakterze prawnym¹⁷.

W latach 2014–2018 w Polsce maksymalny poziom zadłużenia (tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia) gminy w danym roku kalkulowany był przez nią indywidualnie. W konsekwencji udział łącznej kwoty długu (kredyty i pożyczki oraz wykup papierów wartościowych) do spłaty w danym roku (wraz z odsetkami) w dochodach ogółem nie mógł przewyższać średniego poziomu z trzech lat poprzedzających udziału nadwyżek operacyjnych (dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) wraz z dochodami ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem.



Rys. 1. Kształtowanie się indywidualnego wskaźnika zadłużenia w gminach miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce w latach 2015–2018

Źródło: oprac. własne na podst.: Ministerstwo Finansów, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2014*, Warszawa 2015 (załączniki); Ministerstwo Finansów, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015–2017*, Warszawa 2018 (załączniki)

¹⁷ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Ranking zmian zadłużenia jednostek samorządowych „Wspólnota” 2018*, nr 24 (1264), s. 3.

W latach 2015–2018 doszło do poprawy indywidualnego wskaźnika zadłużenia we wszystkich typach gmin (rys. 1). W rezultacie w 2018 roku kształtował się on w nich na zbliżonym poziomie. Zatem w 2018 roku udział długu do spłaty wraz z odsetkami w dochodach ogółem nie mógł przekroczyć: 10,5% w gminach miejskich, 10,4 w gminach wiejskich oraz 10,3 w gminach miejsko-wiejskich.

OBSZARY ANALIZY ZDOLNOŚCI KREDYTOWEJ GMIN W KONTEKŚCIE OCEN RATINGOWYCH

Pierwszym etapem oceny zdolności kredytowej gmin jest ocena formalnoprawna. Obejmuje ona identyfikację osób uprawnionych do zaciągania zobowiązań w jej imieniu, weryfikację złożonych dokumentów, jak również sprawdzenie czy zaciągnięcie zobowiązania nie spowoduje przekroczenia limitu zadłużenia danej gminy. Drugi etap dotyczy natomiast merytorycznej analizy wniosku kredytowego, a w rezultacie scharakteryzowanie sytuacji ekonomicznej i społecznej jednostki, w celu oceny ryzyka zaangażowania środków przez wierzyciela/kredytodawcę¹⁸. Wykorzystywane są tu zatem skonstruowane przez poszczególne instytucje finansowe metodyki oceny takiej zdolności. W konsekwencji charakteryzuje się i mierzy poszczególne czynniki determinujące wspomniane ryzyko, tj. o charakterze¹⁹:

- ilościowym – wyznaczone głównie przez wskaźniki sytuacji finansowej budżetu gminy, w tym znaczenia i struktury zadłużenia;
- jakościowym – określanym m.in. poprzez pryzmat atrakcyjności jednostki, wywiązywania się z dotychczasowych zobowiązań (historia kredytowa), jej stanu majątkowego, jakości planowania i zarządzania jednostką, w tym potencjału jej zasobów ludzkich, w tym funkcjonowania jej organów.

Według innego kryterium podziału tych czynników, dzielią się one na²⁰:

¹⁸ W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008, s. 51–52.

¹⁹ Tamże, s. 52–51.

²⁰ M. Wiśniewski, *Ocena zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia BAS” 2011, nr 4, s. 155–156.

1) egzogeniczne, na które gmina nie posiada bezpośredniego wpływu, w tym:

- prawne – regulacje dotyczące zadłużenia się, uwarunkowania jej działalności (samodzielność finansowa), poziom decentralizacji władzy publicznej, stabilność przepisów prawa;
- gospodarcze – tempo wzrostu gospodarczego, struktura i rodzaj produkcji oraz zatrudnienia, uwarunkowania zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej, udzielane preferencje podatkowe itp.
- demograficzne i społeczne – struktura wiekowa mieszkańców oraz ich aktywność ekonomiczna;
- geograficzne – zasoby naturalne, położenia, stopień narażenia na klęski żywiołowe, otoczenie środowiskowe itp.;
- polityczne – autonomiczność organów władzy publicznej szczebla samorządowego, jakość władzy publicznej oraz organów jednostki itp.

2) endogeniczne, które zdeterminowane są przez działania gminy, w tym uwarunkowania gospodarowania jej majątkiem, budżetem, organizacją jednostki w ramach zachodzących tam procesów gospodarczych.

Metodyka oceny zdolności kredytowej gminy może również przebiegać w trzech kierunkach. Analizie poddawane są tu czynniki jakościowe, ilościowe oraz pozostałe, które charakteryzują obszary ryzyka jej działalności. Do czynników jakościowych zalicza się m.in. dotychczasowe doświadczenia ze współpracy z jednostką, opinie Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO)²¹, wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK) i innych uprawnionych podmiotów, jak również rodzaje prawnych i organizacyjnych form prowadzenia działalności (rodzaje jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych czy spółek komunalnych) i ich oddziaływanie na budżet gminy. Ponadto oceniana jest tu jakość zarządzania daną jednostką i kwalifikacje osób zasiadających w organach władzy wykonawczej i stanowiącej (np. wykształcenie, posiadane

²¹ Negatywna opinia Regionalnej Izby Obrachunkowej nie zawsze musi przekładać się na odmowę udzielenia kredytu określonej jednostce, a więc negatywną ocenę jej zdolności kredytowej przez bank. L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 488.

umiejętności i doświadczenie, reprezentacja polityczna itp.). W obszarze oceny jakościowej analizuje się także majątek gminy, stan infrastruktury będącej przedmiotem jej gospodarowania, lokalną przedsiębiorczość i inne uwarunkowania kształtujące potencjał rozwojowy. Z kolei w ramach oceny ilościowej dokonywana jest analiza finansowa budżetu jednostki, w tym wskaźniki charakteryzujące dochody, wydatki czy zadłużenie²². Dokonuje się tu kontroli struktury dochodów jednostki w przekroju ich źródeł, monitoringu bieżącej płynności finansowej, równowagi budżetowej i efektywności wykorzystania środków budżetowych²³. W tej analizie szczególnej ocenie poddawana jest wysokość generowanej – obecnie i w przyszłości – nadwyżki operacyjnej, tj. różnicy pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Kształtuje ona bowiem zdolność jednostki do spłaty nowego zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi²⁴. W przypadku oceny zadłużenia analizuje się uwarunkowania zaciągania długu, jego wielkość, strukturę i znaczenie, w tym w perspektywie wieloletniej, jak również dopasowanie terminu zaciągnięcia zadłużenia do terminów realizacji określonych przedsięwzięć. Natomiast aktywność inwestycyjna, poza weryfikacją wydatkowanych tu środków, oceniana jest poprzez pryzmat budowy planów i programów inwestycyjnych, struktury inwestycji oraz źródeł ich finansowania (przeгляд strategii rozwoju jednostki), zestawienia wielkości inwestycji rozwojowych w stosunku do odтворzeniowych i ich wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy, jak również istnienia alternatywnych wariantów programów inwestycyjnych i wieloletniego planowania inwestycyjnego²⁵.

W grupie pozostałych czynników determinujących zdolność kredytową jednostki uwzględnia się zaś czynniki środowiskowe,

²² A. Korzeniowska, *Postrzeganie zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim przez banki oraz władze samorządowe*, [w:] J. Węclawski, M. Kicia, *Analiza zdolności kredytowej gmin w województwie lubelskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007, s. 119–120.

²³ J. Nargiełło, *Zdolność kredytowa jako element potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego*, „*Studia Regionalne i Lokalne*” 2006, nr 3, s. 105.

²⁴ K. Spearman, *Financial Management for Local Government*, vol. 1: *Creating a Financial Framework*, UN-HABITAT, Nairobi 2007, s. 230.

²⁵ J. Nargiełło, *Zdolność kredytowa...*, s. 105.

w tym warunki klimatyczne, częstotliwość występowania klęsk żywiołowych (tu poddawany jest analizie charakter wsparcia ze środków zewnętrznych, tj. dotacji, w przypadku ich wystąpienia) i funkcjonujący w tym zakresie system reagowania (system zarządzania kryzysowego).

Wskazuje się, że w ocenie zdolności kredytowej gminy występują pewne specyficzne uwarunkowania, tj.²⁶:

- uzależnienie jej dochodów i wydatków (sytuacji budżetu) od decyzji organów władzy publicznej szczebla centralnego i uregulowań prawnych z tym związanych;

- związek pomiędzy wysokością pozyskiwanych dochodów własnych a kondycją lokalnej gospodarki, jej mieszkańców i przedsiębiorstw;

- uzależnienie wydatków od stanu infrastruktury technicznej, realizowanych działań inwestycyjnych oraz sytuacji finansowej i ekonomicznej podmiotów powiązanych kapitałowo z jednostką, tj. spółek komunalnych;

- stabilność i jakość prowadzonej polityki gospodarczej i finansowej przez władze lokalne.

W procesie oceny zdolności gminy do wykonywania swoich zobowiązań, należy również oceniać rzetelność prowadzenia ksiąg rachunkowych²⁷, które powinny odwzorowywać jej rzeczywistą sytuację finansową. Dotyczy to m.in. analizy struktury i wielkości zadłużenia w kontekście wykorzystywania niestandardowych instrumentów finansowania potrzeb pożyczkowych (np. finansowanie kapitałowe, sprzedaż zwrotna, leasing zwrotny, płatność ratalna, subrogacja)²⁸. Zdarzają się bowiem przypadki niewykazywania tych operacji jako tytułów dłużnych bądź ujmowania ich jako kredytów i pożyczek, co utrudnia ich identyfikację²⁹ oraz ocenę ryzyka w kontekście możliwości zaniechania spłaty zadłużenia.

²⁶ A. Korzeniowska, *Postrzeganie zdolności kredytowej jednostek...*, s. 119.

²⁷ T. Juszczynska, M. Majdrowicz-Dmitrzak, *Zdolność kredytowa gmin w opiniach regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 6, s. 28.

²⁸ Szerzej na ten temat: P. Galiński, *Uwarunkowania wykorzystywania niestandardowych instrumentów finansowania potrzeb budżetowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Zarządzanie i Finanse”, nr 3 (1), s. 133–142.

²⁹ *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Łódź 2016, s. 41–42.

Na zdolność kredytową gmin wpływa w rezultacie kilka podstawowych czynników, tj.³⁰:

- sytuacja gospodarcza i demograficzna regionu;
- uwarunkowania fiskalne w jednostce;
- ograniczenia prawne i nadana im autonomia;
- wielkość długu i inne czynniki finansowe.

Powyższe czynniki wynikają z doświadczeń agencji ratingowych i innych firm w obszarze badań wiarygodności kredytowej (rating kredytowy) jednostek samorządu terytorialnego. Można bowiem zauważyć pewne cechy wspólne tych ocen³¹. Uwzględniane są tu czynniki dotyczące: instytucjonalnych ram działalności jednostki, sytuacji gospodarczej, w której ona funkcjonuje, kondycji finansowej jej budżetu, oceny znaczenia zadłużenia i jego struktury, jak również uwarunkowań systemu zarządzania jednostką.

W praktyce działalności agencji INC Rating jednym z pierwszych etapów procesu ratingu kredytowego jest przeprowadzany audyt. Dokonywana jest tu ocena stanu, w jakim znajduje się gospodarka gminy. Jednocześnie obszarowi temu przypisywana jest waga 20%. W kolejnym etapie charakteryzuje się perspektywę makroekonomiczną (waga 4%). W przypadku gmin ocenia się oddziaływanie w kontekście funkcjonowania regionalnie (w województwie) oraz w kraju. Z kolei w analizie mikroekonomicznej (waga 8%) dokonywany jest wielowymiarowy przegląd gminy, którego podstawą są dane pochodzące z jej najbliższego otoczenia. Analiza zarządcza, której waga wynosi 12%, polega zaś na bezstronnej ocenie sprawności i skuteczności działania gminy. Najwyższą wagę w ocenach tej agencji, tj. 56% przypisuje się analizie finansowej. W konsekwencji przyznana ocena ratingowa w dużym stopniu zależy od wyników analizy finansowej budżetu jednostki³².

³⁰ G. Palumbo, R. Shick, M. Zaporowski, *Factors Affecting A Municipality's Bond Rating: An Empirical Study*, „Journal of Business & Economics Research” 2006, vol. 4, no 11, p. 37.

³¹ P. Galiński, *Uwarunkowani oceny zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 6, s. 19–20.

³² *Rating kredytowy jst. Gmina Lesznowola – rating A, perspektywa stabilna*, INC Rating, 17.08.2018.

Tabela 1. Obszary oceny wiarygodności kredytowej gmin w działalności agencji ratingowych i innych podmiotów

| Agencja (podmiot) | Kryteria ocen ratingowych |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Moody's | 1) Fundamenty gospodarcze 2) Ramy instytucjonalne 3) Sytuacja finansowa i profil długu 4) Sprawowanie władzy i zarządzanie |
| Fitch Ratings | 1) Ramy instytucjonalne 2) Zadłużenie i inne zobowiązania długoterminowe 3) Gospodarka 4) Sytuacja finansowa i fiskalna 5) Zarządzanie i administracja |
| Standard and Poor's | 1) Ramy instytucjonalne 2) Profil indywidualny: <ul style="list-style-type: none"> • Gospodarka • Zarządzanie finansami • Elastyczność budżetu • Wyniki budżetu • Płynność • Obciążenie długiem • Zobowiązania warunkowe |
| INC Rating | 1) Audyt 2) Analiza finansowa 3) Analiza makroekonomiczna 4) Analiza mikroekonomiczna 5) Analiza zarządcza |
| ARC Ratings | 1) Środowisko ekonomiczne i operacyjne 2) Ramy prawne i instytucjonalne 3) Sytuacja finansowa i analiza wskaźnikowa 4) Profil finansowania i płynność 5) Zarządzanie i struktura administracyjna |
| Capital Intelligence Ratings Ltd. | 1) Ramy instytucjonalne i prawne 2) Stan otoczenia jednostki 3) Rządzenie i zarządzanie 4) Sytuacja budżetu i elastyczność finansowa 5) Dług, płynność i zobowiązania warunkowe 6) Wsparcie nadzwyczajne |

| Agencja (podmiot) | Kryteria ocen ratingowych |
|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Rating and Investment Information, Inc. | 1) Czynniki makroekonomiczne 2) Czynniki mikroekonomiczne: <ul style="list-style-type: none"> • sytuacja gospodarcza regionu • poziom zadłużenia • sytuacja fiskalna • polityka i zdolność w zakresie zarządzania fiskalnego i administracją • przedsiębiorstwa komunalne i trendy w gospodarce pozabudżetowej • płynność |
| China Chengxin (Asia Pacific) Credit Ratings Company Limited | 1) Siła gospodarcza 2) Otoczenie instytucjonalne 3) Sytuacja finansowa 4) Zdolność obsługi długu 5) Uwarunkowania specyficzne |
| PICM | 1) Fundamenty ekonomiczne 2) Prawo i polityka 3) Finanse, majątek i dług 4) Ład administracyjny oraz zarządzanie |

Źródło: *Rating Methodology: Regional and Local Governments*, Moody's Investors Service, 16.01.2018r.; *International Local and Regional Governments Rating Criteria Outside the United States. Master Criteria*, Fitch Ratings, 18.04.2016; *Methodology For Rating International Local And Regional Governments*, Standard & Poors, 20.09.2010; *Rating kredytowy jst. Gmina Lesznowola – rating A, perspektywa stabilna*, INC Rating, 17.08.2018; *Local Government Rating Methodology*, ARC Ratings, 07.03.2017; *CI's Approach to Rating Local and Regional Governments. Introduction and Overview*, [w:] <http://www.ciratings.com/page/rating-methodologies/local-government-ratings> (dostęp dnia 13.03.2019); *R&I's Analytical Approach to Local Governments*, 10.03.2016; *Rating Methodology for Regional and Local Governments*, China Chengxin (Asia Pacific) Credit Ratings Company Limited, Hong Kong 2017; *Metodologia oceny kredytowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Polski Instytut Credit Management, Kraków, sierpień 2015.

Jeżeli zaś chodzi o agencję Moody's, to kryteria: fundamenty gospodarcze i ramy instytucjonalne posiadają wagi na poziomie 20%. W obszarze fundamentów gospodarczych analizowana jest siła gospodarcza i wahania jej koniunktury, a w obszarze ram instytucjonalnych oceniane są uwarunkowania prawne i elastyczność finansowa, którą posiada jednostka w systemie finansów publicznych.

Natomiast waga kryterium sytuacji finansowej i profilu długu wynosi w tej agencji 30%. Oceniane są tu m.in.: wynik operacyjny, obciążenie odsetkami, płynność finansowa, obciążenie długiem i jego struktura. Podobną wagę, tj. 30%, posiada tam kryterium: sprawowania władzy i zarządzanie. W tym obszarze analizowany jest funkcjonujący w danej jednostce system kontroli ryzyka i zarządzania jej finansami, zarządzanie inwestycjami i długiem oraz transparentność i jawność informacji³³. Natomiast według agencji Standard and Poor's ocena gospodarki posiada wagę 20%, zarządzania finansami 20%, elastyczność budżetu 10%, wyniki budżetu 10%, płynność 20%, a obciążenie długiem i zobowiązania warunkowe po 10%.

WNIOSKI

Zdolność kredytowa gmin należy do obszarów analizy ich sytuacji finansowej, która jest różnorodnie definiowana w literaturze i praktyce działalności wielu podmiotów. W konsekwencji uwzględniane są tu liczne uwarunkowania funkcjonowania tych jednostek, tj. z uwagi na posiadane zasoby finansowe i majątkowe, zachodzące w jednostce procesy ekonomiczne, społeczne, prawne i polityczne, w określonym układzie gospodarczym, terytorialnym oraz instytucjonalnym. Zdolność ta bywa także określana z uwagi na wysokość indywidualnego wskaźnika zadłużenia (zdolność kredytowa o charakterze prawnym), co umożliwia porównywanie wielu jednostek. Wynika to także z samej konstrukcji tego wskaźnika, który uwzględnia wielkość generowanej nadwyżki operacyjnej. Niemniej jednak istotne staje się określenie jednolitej metodyki badania zdolności kredytowej gmin o charakterze ekonomicznym. Umożliwiłoby to porównywanie określonych jednostek i tworzyłoby punkt odniesienia do tego typu analiz prowadzonych przez różnorodne podmioty.

³³ *Rating Methodology: Regional and Local Governments*, Moody's Investors Service, 16.01.2018r.

STRESZCZENIE

W pracy opisano kryteria oceny zdolności kredytowej gmin. Scharakteryzowano jej istotę, różnorodne sposoby definiowania, tj. pod względem prawnym i ekonomicznym oraz wskazano na zbliżony charakter do analizy wiarygodności kredytowej. Przedstawiono zatem obszary tego typu analizy oraz ich znaczenie w kontekście nadawania gminom ocen ratingowych. W rezultacie omówiono aspekty metodyki oceny zdolności kredytowej tych jednostek. Omówiono także kształtowanie się indywidualnego wskaźnika zadłużenia poszczególnych typów gmin w Polsce, tj. gmin miejskich, gmin wiejskich i gmin miejsko-wiejskich w latach 2015–2018. Wskaźnik ten uznawany jest bowiem w Polsce, jak przedstawiono w pracy, jako prawne kryterium oceny tej zdolności w gminach.

SUMMARY

Criteria of the assessment of the creditworthiness of municipalities

The work describes the criteria of assessing the creditworthiness of municipalities. Its essence and various definitions were characterized, i.e. in legal and economic terms, as well as a similar character to the analysis of credit rating. Therefore, the areas of this type of appraisal and their significance in the context of assessing credit rating of municipalities were presented. As a result, aspects of the methodology for analysing the creditworthiness of these entities were described. The individual debt ratios of particular types of municipalities in Poland, i.e. urban, rural and urban-rural between 2015 and 2018 were also discussed. This indicator is considered in Poland, as presented in the work, as a legal criterion for the assessment of this capability in the municipalities.

BIBLIOGRAFIA

- CI's Approach to Rating Local and Regional Governments. Introduction and Overview*, [w:] <http://www.ciratings.com/page/rating-methodologies/local-government-ratings>.
- Connolly M., *International Business Finance*, Routledge, New York 2007.
- Czempas J., Kobiński T., Marcinek K., *Rating jako narzędzie oceny wiarygodności kredytowej inwestora samorządowego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 177.
- Galiński P., *Uwarunkowani oceny zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 6.
- Galiński P., *Uwarunkowania wykorzystywania niestandardowych instrumentów finansowania potrzeb budżetowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Zarządzanie i Finanse” 2018, nr 3 (1), s. 133–142.

- International Local and Regional Governments Rating Criteria Outside the United States. Master Criteria*, Fitch Ratings, 18.04.2016.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Juszczynska T., Majdrowicz-Dmitrzak M., *Zdolność kredytowa gmin w opiniach regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 6.
- Kata R., *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2015, nr 4.
- Kawulski A., *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Korzeniowska A., *Postrzeganie zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim przez banki oraz władze samorządowe*, [w:] J. Węclawski, M. Kicia, *Analiza zdolności kredytowej gmin w województwie lubelskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Local Government Rating Methodology*, ARC Ratings, 7.03.2017.
- Methodology For Rating International Local And Regional Governments*, Standard & Poors, 20.09.2010.
- Metodologia oceny kredytowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Polski Instytut Credit Management, Kraków, sierpień 2015.
- Ministerstwo Finansów, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015–2017*, Warszawa 2018 (załączniki).
- Ministerstwo Finansów, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2014*, Warszawa 2015 (załączniki).
- Misterek W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008.
- Nargiełło J., *Zdolność kredytowa jako element potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 3.
- Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Łódź 2016.
- Ofiarski Z., *Prawo bankowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Peterson G. E., *Measuring Local Government Credit Risk and Improving Creditworthiness*, World Bank, Washington 1998.
- Patterson R., *Kompendium terminów bankowych po polsku i angielsku, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce*, Warszawa 2002.
- Palumbo G., Shick R., Zaporowski M., *Factors Affecting A Municipality's Bond Rating: An Empirical Study*, „Journal of Business & Economics Research” 2006, vol. 4, no. 11.
- Rating kredytowy jst. Gmina Lesznowola – rating A, perspektywa stabilna*, INC Rating, 17.08.2018.
- Rating Methodology: Regional and Local Governments*, Moody's Investors Service, 16.01.2018.
- Rating kredytowy jst. Gmina Lesznowola – rating A, perspektywa stabilna*, INC Rating, 17.08.2018.

- R&I's Analytical Approach to Local Governments*, 10.03.2016; *Rating Methodology for Regional and Local Governments*, China Chengxin (Asia Pacific) Credit Ratings Company Limited, Hong Kong 2017.
- Spearman K., *Financial Management for Local Government. Vol 1: Creating a Financial Framework*, UN-HABITAT, Nairobi 2007.
- Stangret-Smoczyńska A., *Zdolność kredytowa w ujęciu prawa polskiego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Ranking zmian zadłużenia jednostek samorządowych „Wspólnota” 2018*, nr 24 (1264).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe*, t.j. Dz. U 2017 poz. 1876, 2361.
- Wiśniewski M., *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa 2011.
- Wiśniewski M., *Ocena zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia BAS” 2011, nr 4.
- Wiatr M. S., *Ryzyko kredytowe*, [w:] W. L. Jaworski (red.), *Współczesny bank*, Poltext, Warszawa 2001.
- Wyrobek J., *Sekurytyzacja aktywów przez banki*, [w:] E. Miklaszewska (red.), *Bank na rynku finansowym: Problemy skali, efektywności i nadzoru*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Zdebel M., *Prawno-finansowe ograniczenia w dostępie do kredytów bankowych jako metoda racjonalizacji finansów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Szolno-Koguc, A. Pomorska (red.), *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Zioło M., *Metodyka oceny zdolności kredytowej gminy i jej determinanty*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 2012, nr 46 (3).

CZĘŚĆ III

EKONOMIA SPOŁECZNA
JAKO CZYNNIK ROZWOJU
SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

TATYANA LIPAI, NATALIA TCHANTURIA,
BELLA GODERDZISHVILI

FORMATION OF ENTREPRENEURIAL POTENTIAL AS A NECESSARY CONDITION FOR THE DEVELOPMENT OF SMALL BUSINESS (ON THE EXAMPLE OF GEORGIA)

Słowa kluczowe

potencjał przedsiębiorczości, mały biznes, zatrudnienie, samozatrudnienie

Keywords

Entrepreneurial potential, small business, employment, self-employment

INTRODUCTION

The relevance of this topic is due, firstly, to the activation of this process by the state itself, as a way to solve the problem of growing unemployment, leading to economic, psychological and social losses, costs are growing even more, since the government has to pay more benefits to the socially needy (growing social services, financing benefits, health care etc.) and, secondly, exacerbated the state's need for regulating the work of an entrepreneur as a profession and creating conditions that increase their productivity; thirdly, the need to take into account entrepreneurship as a factor in the development of productive forces arising in the transition to a mixed economy, with all the ensuing consequences, namely, diagnosing opportuni-

ties and development trends, and fourthly, satisfying the need for self-realization of a person as a useful creative work and recognition his society¹.

In economically developed countries, entrepreneurship is recognized as the driving force of the economy, and the degree of its development depends on the formation and implementation of entrepreneurial potential. Being a type of labor potential, entrepreneurial potential nevertheless possesses specific features determined by the nature of a particular type of entrepreneurial activity and the features of a given economic system. For the post-Soviet economic system, the study of entrepreneurial potential is fairly new, since in the Soviet period the existence of such an economic category as „entrepreneurial potential” was not recognized.

„Entrepreneurial potential” is a fundamentally new and relevant research topic, especially for countries with developing economies, since until recently the labor behavior of an entrepreneur was not the subject of its study.

The entrepreneurial potential of the individual has been researched by economists in the context of entrepreneurship, understood as the activity of creating economic innovations, the form of realization of the role function, the end product of economic creativity etc., starting from the XVIII century. R. Cantillon and his followers J. Thunen, G. Mangoldt and F. Knight identified risk-taking as one of the elements of entrepreneurial potential; J. Schumpeter considered innovation and creativity as the leading ability of an entrepreneur; L. Mises, F. Hayek, I. Kirzner focused on such individual psychological characteristics of an entrepreneur as managerial skills, independence in choosing and making decisions, the ability to respond to changes in the economic and social situation².

The economic needs of modern society have long ago made adjustments to the structure of entrepreneurial potential — elements

¹ Cheplyaeva Irina Evgenievna. Entrepreneurial potential (Problems of formation and use in the Russian economy): Dis. Cand. econ Sciences: 08.00.07: Saratov, 1999 168 c. RSL OD, 61: 00–8 / 776–7.

² Cheplyaeva Irina Evgenievna. Entrepreneurial potential (Problems of formation and use in the Russian economy): Dis.... Cand. econ Sciences: 08.00.07: Saratov, 1999 168 c. RSL OD, 61: 00–8 / 776–7.

such as professional knowledge, innate and acquired abilities, innovative potential, and functional skills and qualifications appeared in it.

The goal is to disclose the content of the economic category „entrepreneurial potential”, the specifics of its formation and the most effective use in practice, which basically means:

- Identification of the essence of entrepreneurial potential as an economic category;
- Consideration of the formation of entrepreneurial potential;
- Identification of the features of the formation of entrepreneurial potential in the economic reality of Georgia.
- Determination of conditions for effective use of entrepreneurial potential;

The subject of the research is the problems and conditions for the formation and effective use of the entrepreneurial potential in Georgia.

The object of the research is the study of the entrepreneurial potential of young people.

METHODOLOGY

The basis of our general conclusions and judgments are:

1. Research on the predisposition of the entire population of Georgia to entrepreneurship, conducted by Global Entrepreneurship Monitor (GEM) – the globally recognized research organization Global Growth 2014 [2, 5], and systematized the results³.

2. A large-scale study in the format of the project “Support for youth entrepreneurship in Georgia”, in cooperation with Georgia and the Economic Development Center HEDC, conducted in 2015. The goal of the project was to develop youth entrepreneurship in Georgia and expand its access to financial resources. Within

³ Lezhava, B., Brekashvili P., Melua I., (2015). Global Entrepreneurship Monitor, 2014 Georgia Report). http://www.cu.edu.ge/images/caucasus_university/docs/csb/GEM%20Georgia/Georgia_GEM_National_Report_2014%20final_CS.pdf [Accessed 20 December 2016].

the framework of the project, seminars, discussions, trainings and a grant competition were held in 7 regional cities. [3]

3. A study of the predisposition of youth entrepreneurship conducted at Tbilisi State University. Javakhishvili in 2017, the target group of which was the student youth of 18–24 years old category. The questionnaire was developed on the basis of the methodology presented in the research report “Global Monitoring of Youth Entrepreneurship Entrepreneurship” GEM⁴. [4]

These studies showed that being a successful entrepreneur in Georgia is enviable – 75.9 per cent of the working-age population of all ages believe that entrepreneurship is a good career choice, but in fact only 7.2 per cent of them are going to open or already have their own business (enterprise). Motivation of entrepreneurial activity necessitated by necessity-need (necessity) (48.6%) is almost equal to entrepreneurial activity caused by opportunity (opportunity driven) (50.6%) [2. p 8].

Compared to EU countries and non-EU countries, the percentage of Georgia’s population is high, which considers that:

- 1) Starting a business is a good career choice;
- 2) Successful entrepreneurs have a high status in society;
- 3) Media attention to entrepreneurship and, therefore, recognition in society is high. This indicator of Georgia is comparatively higher than in Estonia, the country accepting participation in the project [2.p. 25]⁵.

Despite this, involving young people in the private sector, increasing their motivation and activation is a challenge. It is well known that young people are a vital force for developing countries, and the state itself should be interested in realizing its potential by participating in economic activities. The studies on which we were based, conducted in the Kakheti region, but on realities, the awareness of young people about the efforts of the Georgian authorities to promote business activity among the population, is rather low, due

⁴ Ia Natsvlishvili. Characteristics of Youth Entrepreneurial Attitudes in Georgia (Case of University Students).

⁵ Ia Natsvlishvili. Characteristics of Youth Entrepreneurial Attitudes in Georgia (Case of University Students).

to several factors – for example, many of them they have a business idea, but they do not have the ability to attract financial resources and ways to search for a market later for the realization of a product. Labor migration is also a significant factor – most active young people rush to big cities, preferring to reveal their abilities there or go abroad, and in most cases stay there. This leads to a shortage of educated and highly qualified personnel in the region⁶.

The second serious obstacle to the successful and long-term self-employment of the population of Georgia is the high level of secret hidden unemployment.

According to the data of the National Statistical Office of Georgia, in 2016, for every 1,000 people of economically active population aged 15 years, 118 were unemployed, 11.8% (235.1 thousand people), although in reality, about 40% of the population perceived themselves as unemployed. Interestingly, the self-perception of unemployment among people often does not correspond to the level of employment by a certain official statistical methodology in Georgia. For example, a certain part of the population that does not have the desired “decent” work, but earns a part-time job, considers itself unemployed. In the Georgian labor market, in this group are included: certified taxi drivers, small traders engaged in retail trade, agricultural population employed in agriculture, private teachers – tutors etc. According to official statistics, they are not unemployed, but create an impressive cluster of hidden unemployment.

The government can not solve the problem of unemployment only by increasing employment in the public sector, this could lead to an increase in bureaucratic costs burdening the economy. Therefore, the solution is to strengthen the private sector.

The ratio of people employed in the public and private sectors over the last decade has slightly changed in favor of the latter – according to Geostat⁷ data for 2007–2016, a larger number of workers

⁶ N. Tchanturia, A. Shubitidze, Development of entrepreneurial potential as a way of a solution the employment problem in Georgia. Georgian Technical University 2-nd International Scientific Conference „Globalization and Modern Business Challenges” 2018 May 25–26.

⁷ http://www.geostat.ge/index.php?action=page&p_id=145&lang=geo.

employed in Georgia were self-employed or employed in small and medium-sized enterprises, in agriculture and retail trade. etc.) Of the 2.0 million people (2016, see 1) — of the entire employed population, about 1.01 million (57%) — are self-employed. As it turns out, the majority of the population employed in this way are not happy with the place of work (or informally) or do not indicate the area and place of work at all (4.1% in 2016) believing that it does not correspond to their education and social status. That leads to a steady growth in the level of informal employment in 2016–2017, in informal employment in the private sector among women 33–35%, and 33–39% among men, which negatively affects the state budget.

One of the most important tasks of the above studies was to study and analyze the integration of the mentioned unemployed into the labor market and identify what should be effective assistance from the banking, financial, educational and government sectors.

Entrepreneurship is a very complex system that reveals the connection between social values, individual characteristics and various forms of entrepreneurship. Entrepreneurship is a kind of intermediary between socio-economic conditions, social values and new jobs.

The study of entrepreneurial mood-predisposition among the unemployed young population was based on the following main indicators:

1. Social values and attitude of the target society to entrepreneurial activity
 - Perception of stability
 - Opportunities to exit the business, other risks;
2. Evaluation of the individual characteristics of potential entrepreneurs
 - Entrepreneurial skills and capabilities
 - Entrepreneurial attitude
3. Perception and assessment of the entrepreneurial ecosystem:
 - Government policy
 - Government programs to support entrepreneurship
 - Entrepreneurial education
4. Introduction of scientific, technical and technological innovations
 - Market openness
 - Cultural and social values.

The survey results show optimistic expectations and positive attitudes of young people towards entrepreneurship and entrepreneurship. An interesting material for analysis is the fact that the majority of respondents have a desire to start their own business, to the question: "Do you want to become an entrepreneur?" "86.8% of respondents answered positively, and only 12% of respondents answered negatively. Although this number of people willing to engage in entrepreneurship, in our opinion, is explained by the above phenomenon "Motivation of entrepreneurial activity caused by necessity-need".

According to the respondents, the first three main obstacles to starting entrepreneurship are as follows: 44.5 percent of respondents believe that limited funding opportunities are the main obstacle to starting a business, 26.4 percent consider the lack of knowledge, experience, main obstacles to starting a business vocational training and education, and 14.2% of respondents say that an unfavorable production and environment in the country is a decisive obstacle.

The survey results provide information on the potential sources of acquiring individual skills needed for entrepreneurship. Most respondents believe that they lack the knowledge and experience to start an entrepreneurial activity. 58.7% of respondents believe that such skills are generated in the process of working at an enterprise / organization, 21.3% believe that these skills can be acquired during training, and only 4.9% of respondents believe that socialization in a business environment develops the skills necessary for entrepreneurship. 70.2% of the students surveyed are personally acquainted with people who have started an entrepreneurial activity in the last two years. Acquaintance with entrepreneurs and successful examples of their activities have a positive effect on the entrepreneurial intentions of young people and their attitudes towards the entrepreneurship process. Thanks to personal contacts with entrepreneurs, young people can acquire knowledge and experience for entrepreneurial activities.

Research proves that it is advisable to carry out entrepreneurial education in such a way that the educational process includes extended contacts with young successful entrepreneurs. In addition, it is recommended to increase the component of practice and intern-

ships at enterprises in higher and vocational schools in business education.

Public opinion surveys and Geostat⁸ data show that the general public has a positive attitude towards the private sector.

With regard to entrepreneurial activity, guided by current employment data, the most attractive for them are the following five sectors: banking, financial and insurance services, trade (commerce, tourism) resort facilities, agriculture and processing of agricultural products, hotel business and catering.

It follows from the above that the formation of entrepreneurial potential in Georgian society and especially among unemployed youth should be carried out primarily by raising the level of motivation and changes in consciousness, including entrepreneurial personal and psychological skills – the low level of psychological readiness for entrepreneurial activities of the population. One of the main limiting factors in the development of the private sector in Georgia is that, under other equal conditions, it happens in the development of society and the economy, so that all sectors, including government, education, non-governmental and private, actively work to develop and stimulate the unemployed population in the direction of self-employment and self-sufficiency. This task is complex and requires the development of a consistent and long-term strategy. Young people should familiarize themselves with examples of success and believe in themselves. The correct formation of entrepreneurial potential is significantly influenced by close contacts with successful entrepreneurs, with their way of working and living. Thanks to these contacts, young people will be able to acquire the knowledge and experience, the proper incentive and motivation to start an entrepreneurial activity, which will shape their personal and psychological readiness for entrepreneurial activity.

To solve problems in this direction, the Georgian authorities are already taking serious steps. Of these, especially, in our opinion, the following are noteworthy:

1. In 2014, the piloting program of the “Entrepreneurship Club” began at the level of general and vocational education, under which

⁸ http://www.geostat.ge/index.php?action=page&p_id=146&lang=eng.

pupils of secondary schools and vocational colleges had the opportunity to observe and take direct part in generating business ideas, in creating businesses, in organizing, in management and liquidation process. Entrepreneurship education will eventually become an indispensable component for all programs. Consequently, the process of developing and introducing new modular programs continues intensively.

2. For the first time in Georgia, the Center for Development of High Technologies and Innovations (Technological Park) was established, which began its operation in January 2016. Technologies are equipped with the latest technology, equipped with laboratories. Technopark is a space for creativity, cooperation and development.

3. An Industrial Innovation Laboratory (FabLab) was created – a laboratory space consisting of the latest technologies and highly qualified specialists in modeling and prototypes.

4. Since 2016, the incubator for start-up companies (Start-up Incubator) – offers a variety of consulting services. In order to conduct technical and business training on startups and SME, FabLab together with the Tbilisi Technopark implemented the project “Start a business with FabLab”. International companies demonstrate functional spaces with equipment from Intel, HP, Autodesk, Samsung, Cisco, Epson and actively demonstrate the latest products of high-tech companies⁹.

5. From July 1, 2018, the turnover tax of small entrepreneurs is reduced by 5 times – from 5% to 1%. Parliament supported the initiative and approved amendments to the tax code, which entered into force on July 1. In addition to tax cuts, another, very important change is foreseen – until July 1, a business with an annual turnover of no more than 100,000 GEL was considered small, now this figure will grow to 500,000.

6. At the end of 2018, in the regime of eliminating surplus loans from the poor and in order to support the self-employment process and entrepreneurship, the government and donor organizations of Georgia zeroed debts of up to GEL 2,000 to 500,000 insolvent persons blacklisted by private credit organizations.

⁹ <http://startup.gov.ge/geo/home>.

Projects and programs to support and stimulate small and medium-sized businesses that are implemented and implemented by international donor organizations and the government of Georgia are important and diverse and help to solve specific problems in certain periods of time. However, the problem of unemployment and self-employment is still a serious challenge for the country, which, in our opinion, is caused by the following factors:

1. Increasing the level of entrepreneurial education and knowledge – part of the population, is aware of the need to improve the level of business skills and relevant knowledge, both in the process of developing an idea and for doing business. It would be important for the central government to coordinate this process in order to ensure that all regions are covered in this direction.

2. Collaboration with the private sector and creating opportunities for mentoring. The absence of practical experience is one of the most important risk factors for the development of entrepreneurship. Experienced entrepreneurs can provide mentoring assistance to start-up entrepreneurs. Expanding access to business services is especially important after receiving a grant / financing.

3. Identification of priority areas for starting a business at the regional level in accordance with the requirements of the local and export markets. This problem can be solved by determining the profiles of the regional economy and assessing the potential of existing resources. The availability of such information would greatly help donor organizations to make the best financing decision.

4. Expanding access to financial resources for start-up small businesses. Although non-governmental and donor organizations provide such opportunities, the low level of self-employment motivation is to start their own entrepreneurial activities, the population – especially the youth – is very limited in their ability to independently attract financial resources.

CONCLUSION

It can be concluded that the formation and implementation of entrepreneurial potential among the population is a complex problem and involves complex solutions, of which we are following:

- Development and formation of multi-level educational bases and programs to support entrepreneurship: Family – School – Professional College – University – post-support;
 - The level of informativeness of the general public about programs providing support for self-employment and entrepreneurship is very low; (The absence of a complete, accessible database of implemented measures for the promotion of small business projects hinders the assessment of the effectiveness of projects, technical and other assistance to sustainability in the field of small business promotion);
 - There is an acute shortage of information about the deep and comprehensive Free Trade Area (DCFTA) and key global markets, although small and medium-sized enterprises show great interest in exporting the manufactured product;
 - Potential entrepreneurs and owners of existing companies do not have sufficient information on the necessary procedures for preparing a product for export, and do not adequately assess their capabilities in the adaptation process;
 - It is important to create a personal and psychological readiness of society for entrepreneurial activity, which implies a systematic development of intellectual, emotional, behavioral and motivational qualities and skills, which are clearly in short supply in modern Georgia;
 - The correct formation of entrepreneurial potential is significantly influenced by close contacts with successful entrepreneurs, with their way of working and living. Thanks to these contacts, young people can acquire the knowledge and experience, the proper incentive and motivation to start a business;
 - The issue of creating information centers on the “one-stop” principle, which helps to raise awareness of young people through social networks, Internet resources, public links and popular means of info-communication, is becoming increasingly important;
 - It is important to conduct permanent research on the formation and development of entrepreneurial potential in society, which will be based on personal transformation of the psycho-social readiness of the population, which will positively affect employment statistics in modern Georgia.

STRESZCZENIE

Kształtowanie potencjału przedsiębiorczego jako niezbędnego warunku rozwoju małych przedsiębiorstw (na przykładzie Gruzji)

W konsekwencji, w perspektywie krótkoterminowej, rzeczywistym sposobem rozwiązania problemu bezrobocia jest promowanie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, co jest obecnie najważniejszym kierunkiem reform gospodarczych. Skuteczne realizowanie tych reform jest bezpośrednio związane z identyfikacją i rozwojem potencjału przedsiębiorczości wśród bezrobotnych młodych ludzi, z utworzeniem odpowiedniej bazy edukacyjnej i wsparciem przedsiębiorczości na poziomie państwa. Dlatego badanie potencjału przedsiębiorczego ludności ma zasadnicze znaczenie dla całościowego planowania instrumentów polityki przedsiębiorczej kraju. Wynika to z faktu, że „potencjał przedsiębiorczości” jest zasadniczo nowym i istotnym tematem badawczym, szczególnie dla krajów o gospodarkach rozwijających się.

SUMMARY

Formation of entrepreneurial potential as a necessary condition for the development of small business (on the example of Georgia)

Consequently, in the short term, the real way to solve the problem of unemployment is to promote the development of small and medium-sized business, which is currently the most important direction of economic reforms. The effective functioning of these reforms is directly related to the identification and development of entrepreneurial potential among the unemployed young people, with the creation of an appropriate educational base and support for entrepreneurship at the state level. Therefore, the study of the entrepreneurial potential of the population is essential for the planning of measures of the entrepreneurial policy of the country as a whole. It is due to the fact that „entrepreneurial potential” is a fundamentally new and relevant research topic, especially for countries with developing economies.

REFERENCES

- Baker, C.D. (2013, September 4). Sam's Club Giving \$ 700k to Future Business Leaders // The Black Enterprise website.
- Cheplyaeva Irina Evgenievna. Entrepreneurial potential (Problems of formation and use in the Russian economy): Dis.... Cand. econ Sciences: 08.00.07: Saratov, 1999 168 c. RSL OD, 61: 00-8 / 776-7.
- Education for entrepreneurship http://www.cedefop.europa.eu/studyvisits/assets/upload/documentation/documents_per_theme/2011_BGD_Entrepreneurship_EN.pdf.

- Employment and unemployment in Georgia. http://www.geostat.ge/? Action = page & p_id = 145 & lang = geo.
- Entrepreneurial potential and its role in ensuring the sustainable functioning of a higher educational institution in market conditions. <https://creativeeconomy.ru/lib/5355>.
- Griffiths, S. (2013, June 23). Charity aims to bring entrepreneurial spirit to schools // *The Sunday Times*.
- Khashchenko T.G., Khashchenko A.V. The system of psychological and acmeological support of the formation of readiness of the individual for entrepreneurial activity in agricultural education / under general ed. T.G. Hashchenko. Monograph. – Ulyanovsk, 2006.
- Lezhava, B., Brekashvili P., Melua I., (2015). Global Entrepreneurship Monitor., 2014 Georgia Report), http://www.cu.edu.ge/images/caucasus_university/docs/csb/GEM%20Georgia/Georgia_GEM_Natio nal_Report_2014% 20final_CS.pdf [Accessed 20 December 2016].
- Ia Natsvlshvili. Characteristics of the Case of University Students in Georgia. https://www.researchgate.net/publication/323513569_akhalgazrdobis_samet-sarmeo_gantsqobebis_taviseburebebi_sakartveloshi_universitetis_studentebis_magalitze.
- NDI studies in Georgia: Population concerned about unemployment and economic conditions <https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI-August-2015-Press%20Release-Geo.pdf>.
- Report on the implementation of the Action Plan for 2016–2017 on the development strategy of small and medium enterprises in Georgia. International Labor Organization. <http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>.
- Small Business Saturday – A Big Day for Small Business (2010, November 18) // *Extravaganzi*.
- The Law on Social Assistance in Georgia http://ssa.gov.ge/files//01_GEO/KANONMDEBLOBA/Kanonmdebloba/kanoni_socialuri_daxmarebis_shesaxeb_kodificirebuli_2017_wlis_ianvris_mdgomareobiT.pdf.
- Youth entrepreneurship assesment report. Published: September 15, 2015, by the Business Consulting Network in Georgia, in collaboration with the Harju Economic Development Center (HEDC) in 2015. <http://www.economists.ge/en/publications/109-youth-entrepreneursip-assesment-report>.

EKONOMIA SPOŁECZNA JAKO INSTRUMENT
INTEGRACJI SPOŁECZNO-ZAWODOWEJ
OSÓB ZAGROŻONYCH WYKLUCZENIEM
SPOŁECZNYM NA PRZYKŁADZIE
OLSZTYŃSKIEGO CENTRUM INTEGRACJI
SPOŁECZNEJ

Słowa kluczowe

ekonomia społeczna, spółdzielnia socjalna, wykluczenie społeczne, reintegracja społeczno-zawodowa, marginalizacja społeczna

Keywords

social economy, social cooperative, social exclusion, socio-professional reintegration, social marginalization

WSTĘP

Transformacja polskiej gospodarki po 1989 roku przyniosła ze sobą zmiany w gospodarce i polityce. Wówczas to pojawiło się wiele nowych zjawisk i problemów, z którymi społeczeństwo wcześniej nie miało do czynienia, bądź też stykało się z nimi bardzo rzadko. Negatywnym rezultatem tych zmian stał się problem wielowymiarowej ekskluzji społecznej, który osiągnął niespotykane – w porównaniu z okresem wcześniejszym – rozmiary. Niepokojący szeroki zasięg zjawiska wykluczenia nadal jest istotnym wyzwaniem dla polskiej ekonomii społecznej. Problematyka ta była i jest żywo dys-

kutowana wśród teoretyków, jak i praktyków zajmujących się zagadnieniami rynku pracy.

Niewystarczające efekty działań podjętych przez instytucje pomocy społecznej i urzędy pracy zmusiły polskiego ustawodawcę do poszukiwania dodatkowego systemu, który uzupełniłby braki w istniejącym krajowym porządku prawnym, co doprowadziło do powstania nowego uregulowania systemu zatrudnienia socjalnego¹. Wprowadzenie w 2003 roku możliwości tworzenia centr integracji społecznej (CIS) stworzyło ogromną szansę profesjonalnej i wielopłaszczyznowej pomocy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej, często odciętych od realnych szans powrotu (lub wejścia) na rynek pracy.

CIS JAKO PODMIOT EKONOMII SPOŁECZNEJ – UWARUNKOWANIA PRAWNE I ORGANIZACYJNE

Ekonomia społeczna (dalej: ES) w Polsce to sektor, który od kilku lat rozwija się niezwykle dynamicznie. Traktowany jest jako ważny i innowacyjny sposób wzmacniania integracji społecznej. O jego znaczeniu decyduje nie tyle wzniosłość idei, co przyziemność działań skupionych wokół praktycznej realizacji założeń aktywnej polityki społecznej. Zadaniem ES jest przede wszystkim przeciwdziałanie wykluczeniu i marginalizacji społecznej, poprzez kształtowanie aktywnej postawy bezrobotnych, budowanie postaw obywatelskich i reintegrację z rynkiem i społeczeństwem. W związku z tym kreuje ona szczególny rodzaj przedsiębiorczości – chodzi głównie o kwestię spójności społecznej, dbałość o tworzenie nowych miejsc pracy, wspieranie działań o charakterze społecznym opartych na demokracji oraz solidarności². Nie jest to gospodarka wielkich gabarytów, ale najczęściej działalność w skali mikro, lokalnie zakorzeniona i podejmowana z myślą o osobach bezradnych

¹ P. Kawka, *Centrum Integracji Społecznej i jego rola w realizacji założeń systemu zatrudnienia społecznego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2016, t. XXVI, nr 4, s. 205.

² B. Szopa, *Teorie ekonomiczne a ekonomia społeczna*, [w:] M. Frączak, J. Hausner, S. Mazur (red.), *Wokół ekonomii społecznej*, Kraków 2012, s. 14.

i wykluczonych³. Oferuje odmienne podejście w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu niż tradycyjna polityka społeczna. O ile w tradycyjnym modelu beneficjentów postrzega się jako biernych odbiorców usług dostarczanych przez wyspecjalizowane grupy profesjonalistów (często model ten nie zakłada aktywnego uczestnictwa w procesie reintegracji samych zainteresowanych i w dużej mierze opiera się o środki pozyskane z budżetu bądź darczyńców), o tyle podmioty ekonomii społecznej z założenia są zorientowane na integrację społeczną przez aktywizację zawodową i usamodzielnienie osób wykluczonych⁴.

Przykładem takiego podmiotu jest Centrum Integracji Społecznej (dalej: CIS), który stanowi alternatywę dla wszystkich tych, którzy pozostają bez pracy i nie mają perspektyw na przyszłość. Jest szansą powrotu na ścieżkę życia zawodowego i społecznego poprzez realizację zadań wynikających z ustawy o zatrudnieniu socjalnym⁵. Idea jego tworzenia oparta jest na koncepcji aktywnej polityki społecznej – stanowiąc ważne jej ogniwo, tworząc nowe możliwości wsparcia staje się swoistego rodzaju pomostem pomiędzy systemem pomocy społecznej a rynkiem pracy. Aktualnie CIS należą do kluczowych podmiotów ekonomii społecznej, będąc jednocześnie istotnym elementem polityki rynku pracy. Bez wątplenia traktować je należy jako pierwszy etap na drodze do zawodowej i społecznej aktywności osób wykluczonych. Wprawdzie podmiotów tych nie można uznać za przedsiębiorstwa, ale mogą one przygotowywać do pracy lub prowadzenia przedsiębiorstwa społecznego.

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi działalność centrum są: ustawa o zatrudnieniu socjalnym⁶, ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁷ oraz ustawa o finansach

³ J. Hausner, *Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju*, [w:] J. Hausner (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, Wyd. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2008, s. 15.

⁴ Tamże, s. 15.

⁵ P. Narodowicz, A. Juros W. Bylicki i in., *Zakładanie i prowadzenie Centrum Integracji Społecznej*, Bractwo Miłosierdzia im. Św. Brata Alberta, Lublin 2010, s. 21.

⁶ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. 2003 nr 122 poz. 1143.

⁷ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001.

publicznych⁸. Jego uczestnikami są osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, przy czym ustawa definiuje je jako „osoby, które podlegają wykluczeniu społecznemu, ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie zaspokoić własnym staraniem swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym”⁹.

CHARAKTERYSTYKA CENTRUM INTEGRACJI SPOŁECZNEJ W OLSZTYNIE

Centrum Integracji Społecznej w Olsztynie jest jedną z pierwszych tego typu placówek w Polsce, powołane przez Prezydenta Olsztyna w 2004 roku i postrzegane jako wzorcowa placówka realizująca „(...) przemyślany i sprawdzony w działaniu zbiór metod i procedur wzmacniania klientów jako uczestników życia społecznego”¹⁰. Na początku było gospodarstwem pomocniczym działającym w strukturach przy Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej”.

⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240.

⁹ Art. 1 ust. ustawy o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 r., Dz.U.2011 nr 43 poz. 225 z późn. zm. Mimo że katalog osób podlegających wykluczeniu społecznemu nie jest ograniczony jedynie do osób, które zostały w nim enumeratywnie wymienione, może być zawsze rozszerzony o inne kategorie osób, które zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2008 nr 69 poz. 415 z późn. zm.) znajdują się w szczególnej sytuacji na rynku pracy i posiadają ograniczone możliwości funkcjonowania w życiu społecznym i zawodowym. Mogą to być na przykład osoby w wieku 50+, rodzice samotnie wychowujący dzieci, wyrażający chęć powrotu na otwarty rynek pracy itp. Jednakże przyszły uczestnik CIS nie może posiadać prawa do zasiłku dla bezrobotnych, do zasiłku i świadczenia przedemerytalnego, renty strukturalnej, renty z tytułu niezdolności do pracy, emerytury, za: M. Półtorak, M. Borowski, M. Kowalska (i in.), *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej* (prezentacja), Olsztyn 2011.

¹⁰ E. Subocz, *Aktywna polityka społeczna wobec osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego)*, „Rozprawy Społeczne” 2017, t. 11, nr 3, s. 38 za: A. Karwacki, T. Kaźmierczak, M. Rymsza, *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014, s. 245–246.

W czasie tworzenia CIS głównym problemem społecznym w całym regionie warmińsko-mazurskim było zjawisko bezrobocia, w tym bezrobocia długookresowego. Zgodnie z danymi z Głównego Urzędu Statystycznego w 2004 roku (gdy zapadała decyzja o utworzeniu Centrum) stopa bezrobocia rejestrowanego w Olsztynie wynosiła 11,0%, z tego prawie połowa bezrobotnych pozostawała poza rynkiem pracy w okresie dłuższym niż rok¹¹. Po czternastu latach, mimo znacznego spadku stopy bezrobocia do poziomu 3,4%, wciąż bezrobocie długookresowe znajduje się na niepokojąco wysokim poziomie¹², a stopa bezrobocia w całym regionie Warmii i Mazur znacznie przekracza średnią wartość przyjętą dla Polski. Brak zatrudnienia przekłada się na niski poziom zamożności mieszkańców oraz wskazuje na potrzebę zintensyfikowania działań różnych podmiotów i instytucji do tworzenia nowych miejsc pracy, w tym w podmiotach ekonomii społecznej¹³.

W sierpniu 2009 roku, w związku z nowelizacją ustawy o finansach publicznych przewidującą likwidację gospodarstw pomocniczych, olsztyńskie CIS z dniem 1 stycznia 2011 roku (na podstawie Uchwały Rady Miejskiej z 29 września 2010 roku¹⁴), zmieniło formę organizacyjną i stało się jednostką organizacyjną samorządu terytorialnego funkcjonującą w formie samorządowego zakładu budżetowego¹⁵.

¹¹ W tym czasie w całym regionie warmińsko-mazurskim stopa bezrobocia kształtowała się na poziomie 29,2% (dla porównania – w Polsce wynosiła 19,0%), a liczba osób poszukujących pracy przez okres powyżej 12 miesięcy wyniosła 84,9 tys. osób, co stanowiło 52,3% ogólnej liczby zarejestrowanych. Była to najwyższa stopa bezrobocia w kraju. Niemniej jednak stopa bezrobocia w Olsztynie jest najniższa wśród wszystkich powiatów województwa warmińsko-mazurskiego i nadal wykazuje tendencję spadkową.

¹² Według danych Miejskiego Urzędu Pracy w Olsztynie nadal ok. 50% zarejestrowanych bezrobotnych należy do kategorii długotrwale bezrobotnych, stan z października 2018 roku.

¹³ Wojewódzki Program Rozwoju Ekonomii Społecznej Warmia i Mazury 2015–2020, Olsztyn 2015, s. 32.

¹⁴ Uchwała nr LXVI/761/10 Rady Miasta Olsztyn z dnia 29 września 2010 r.

¹⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r. nr 157 poz. 1240.

CIS w Olsztynie nie posiada osobowości prawnej, działa na podstawie następujących przepisów:

- 1) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁶,
- 2) ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym¹⁷,
- 3) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁸,
- 4) ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹,
- 5) statutu (załącznik do Uchwały Nr LXVI/761/10 Rady Miasta Olsztyn z dnia 29 września 2010 r.)

Obszarem jego działania jest gmina Olsztyn, jednak dla właściwej realizacji zadań i celów może prowadzić działalność poza granicami Miasta Olsztyn. Nadzór nad bieżącą działalnością CIS sprawuje Prezydent Miasta Olsztyn.

Zgodnie z ustawą o zatrudnieniu socjalnym oraz obowiązującym statutem, placówka może prowadzić

- działalność usługową, w szczególności: reintegrację społeczną i zawodową osób długotrwale bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym, sprzątanie i utrzymanie czystości, pielęgnację terenów zielonych, świadczenie usług opiekuńczych, przewóz osób starszych i niepełnosprawnych, szkolenie i edukację, realizację zleconych projektów, usługi remontowe, wynajem pomieszczeń na zlecenie, organizację imprez okolicznościowych i kulturalnych;
- handlową, m.in. sprzedaż wyrobów wytworzonych przez uczestników Centrum Integracji Społecznej, w szczególności: rękodzieło, wyroby artystyczne,
- sprzedaż wyrobów spożywczych przygotowanych przez uczestników, catering)
- oraz wytwórczą (m.in. wytwarzanie wyrobów artystycznych i rękodzieła).

¹⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2001 nr 142 poz. 1591 z późn. zm.

¹⁷ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. 2003 nr 122 poz. 1143.

¹⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm.

¹⁹ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. z 2019 r. poz. 351.

KIERUNKI I ZAKRES DZIAŁAŃ REINTEGRACJI SPOŁECZNO-ZAWODOWEJ CIS W OLSZTYNIE

Centrum Integracji Społecznej, realizując zatrudnienie socjalne, prowadzi rozbudowaną działalność w obszarze społecznym (reintegracja społeczno-zawodowa) i łączy ją z aktywnością ekonomiczną. Jest specjalistyczną placówką aktywizującą zawodowo i społecznie osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, a jego główną misją jest odbudowanie i podtrzymanie u osób zagrożonych wykluczeniem lub wykluczonych zdolności do samodzielnego i efektywnego pełnienia ról społecznych, jak również samodzielnego poruszania się po rynku pracy, prowadzącego do zatrudnienia u pracodawcy, na własny rachunek lub w spółdzielniach socjalnych.

Działaniami CIS objęci są przede wszystkim: długotrwale bezrobotni (zarejestrowani w PUP co najmniej 12 miesięcy w ostatnich 2 latach); zwolnieni z zakładów karnych, mający trudności w integracji ze środowiskiem w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej; uzależnieni od alkoholu (poddający się procesowi leczenia lub po jego ukończeniu); bezdomni (realizujący indywidualny program wychodzenia z bezdomności). Są to najczęściej osoby legitymujące się wykształceniem podstawowym, gimnazjalnym lub zawodowym, wśród których przeważają osoby powyżej 45 roku życia oraz w wieku 25–35 lat²⁰.

Rekrutacja uczestników Centrum jest prowadzona przez odpowiedzialnych pracowników CIS cyklicznie, tj. w ciągu miesiąca, przed uruchomieniem poszczególnych edycji zajęć i szkoleń. Polega ona na selekcji kandydatów z listy osób posiadających skierowanie do CIS, wydane przez MOPS (bez preferowania którejkolwiek z grup wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym) i obejmuje m.in.: przeprowadzenie rozmowy diagnostycznej z kandydatem na uczestnika CIS, uzyskanie opinii psychologa z adnotacją m.in. o zakwalifikowaniu lub nie do udziału w zajęciach okresu próbnego, uzyskanie opinii doradcy zawodowego z określeniem m.in. preferowanego rodzaju pracy²¹.

²⁰ E. Subocz, *Aktywna polityka społeczna...*, s. 38.

²¹ M. Staszewski, *Zatrudnienie socjalne jako instrument działań na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – wystąpienie pokontrolne NIK, Olsztyn 2013*, s. 5.

Zajęcia z zakresu reintegracji społecznej realizowane są równoległe z programem reintegracji zawodowej i stanowią integralną część procesu przywracania do życia społecznego i zawodowego uczestników, którzy z różnych przyczyn znaleźli się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej i nie potrafią sprostać problemom związanym z zabezpieczeniem bytu sobie i najbliższej rodzinie²².

Wiele dotychczas podejmowanych działań przez olsztyński CIS realizowanych jest w ramach programu operacyjnego Kapitał ludzki, który otwiera nowe możliwości i sposoby pozyskiwania środków finansowych na działania w sferze pomocy i integracji społecznej. Wszystkie podejmowane działania ukierunkowane są na powrót uczestników na otwarty rynek pracy. Często bowiem podstawowe wykształcenie, brak kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, a co za tym idzie, długotrwałe bezrobocie są najczęstszymi przyczynami wykluczenia społecznego i pierwszym krokiem do wejścia w krąg świadczalnioborców pomocy społecznej. Przy planowaniu konkretnych działań uwzględnia się aktualną strukturę uczestników i zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy.

CIS w Olsztynie, chcąc zaktywizować zagrożonych wykluczeniem, przygotowuje szereg działań z zakresu aktywnej integracji. Jego podstawowym działaniem jest realizacja pełnego programu zatrudnienia socjalnego, umożliwiającego walkę z ubóstwem i bezrobociem. Głównym celem tych działań jest odbudowanie i podniesienie wśród uczestników szeroko pojętej zdolności do podejmowania zatrudnienia na otwartym rynku pracy, poprzez działania z zakresu zarówno reintegracji społecznej, jak i zawodowej. Zdaniem pracowników placówki, taka naprzemienna reintegracja jest dobrą i sprawdzoną metodą pracy, która przynosi wymierne efekty w postaci zatrudnienia uczestników na otwartym rynku pracy.

Działania Centrum mają też na celu promowanie nowych rozwiązań w zakresie lokalnej polityki społecznej, a w konsekwencji podnoszenie poziomu jakości życia mieszkańców miasta, dzięki

²² Raport o stanie ekonomii społecznej w województwie warmińsko-mazurskim w 2016 r. Monitoring wdrażania Wojewódzkiego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej Warmia i Mazury 2015–2020, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego w Olsztynie, Olsztyn 2017, s. 14.

oddziaływaniom terapeutycznym, poradnictwu specjalistycznemu, przyuczeniu do zawodu, czy też możliwości przekwalifikowania lub podwyższenia kwalifikacji, aż po zatrudnienie wspierane. Ponadto, centrum umożliwia wyprowadzenie z systemu pomocy społecznej uczestników programu i ich rodzin. Realizowane w centrum zatrudnienie socjalne, a przede wszystkim związana z nim reintegracja zawodowa i społeczna, jest gwarancją zapobiegania wykluczeniu społecznemu, ubóstwu oraz kumulacji bezrobocia w rodzinach korzystających ze wsparcia pomocy społecznej. Umożliwia również nabycie samodzielności życiowej beneficjentów tych programów²³.

Zgodnie z przyjętym ustawodawstwem, kluczowym warunkiem niezbędnym do udziału w zajęciach CIS jest zawarcie Indywidualnego Programu Zatrudnienia Socjalnego. Jest to rodzaj dwustronnej umowy pomiędzy CIS a uczestnikiem. W jego wypracowaniu biorą udział pracownicy CIS: pracownik socjalny, którego zadaniem jest przeprowadzenie rozmowy z uczestnikiem, ukierunkowanej na wstępną diagnozę jego sytuacji społecznej, doradca zawodowy wskazujący właściwy profil grupy zawodowej lub rodzaj szkoleń zawodowych najodpowiedniejszych dla danego uczestnika, psycholog (opcjonalnie pedagog), dyrektor CIS, który ostatecznie zatwierdza program oraz uczestnik, którego sugestie i oczekiwania są podstawą do dokonania ostatecznego wyboru grupy zawodowej i kursu zawodowego. Niemniej jednak na każdym etapie opracowywania programu uczestnik ma możliwość wnoszenia uwag i sugestii, które są dyskutowane z pracownikami biorącymi udział w opracowywaniu programu, w celu maksymalnej indywidualizacji zadań reintegracji zawodowej do jego potrzeb i możliwości psychofizycznych²⁴.

Na treść programu składa się m.in. określenie zakresu i form reintegracji, rodzajów sprawności psychofizycznych niezbędnych do podjęcia pracy i metod ich doskonalenia. Program umożliwia sprecyzowanie oczekiwań wobec osób, których dotyczą, indywi-

²³ <http://olsztyn.cis.bip.waw.pl/index.php?k=S:m/363/1> [dostęp: 20.12.2018].

²⁴ B. Ciepielewska, *Centrum Integracji Społecznej (CIS) jako podmiot aktywnej polityki społecznej i przedsiębiorstwo społeczne. Case studies*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2011, s. 28.

dualizują zadania określone ustawami, wyznaczają konkretne cele, których osiągnięcie pozwala przezwyciężyć trudną sytuację życiową ich adresatów, ponadto ułatwia kontrolę nad wykorzystaniem przysługujących im świadczeń²⁵ – jest więc nie tylko warunkiem udzielenia wsparcia, ale również motywacją do poprawy sytuacji życiowej osób korzystających z różnych form pomocy społecznej²⁶.

Uczestnicy CIS realizują 12 miesięcy program reintegracji społecznej i zawodowej²⁷. W tym czasie organizowane i prowadzone są kursy, szkolenia zawodowe czy też warsztaty psychoedukacyjne i terapeutyczne, prowadzone przez doświadczonych specjalistów – zgodnie z ich predyspozycjami i doświadczeniem. Przy planowaniu tego typu zajęć bierze się również pod uwagę możliwość zatrudnienia w danym zawodzie na otwartym rynku pracy.

Jednym z wielu działań w ramach zajęć reintegracji społeczno-zawodowej są warsztaty skutecznego poruszania się na rynku pracy. Uczestnicy poznają metody poszukiwania pracy, uczą się przygotowania dokumentów aplikacyjnych czy też przygotowania do rozmów kwalifikacyjnych. Ważnym działaniem jest podnoszenie wiedzy na temat samozatrudnienia, dzięki czemu uczestnicy mają szansę na udział w szkoleniach z zakresu przedsiębiorczości, ze szczególnym uwzględnieniem przygotowania i prowadzenia spółdzielni socjalnych, jako jednej z form funkcjonowania ekonomii społecznej. Olsztyńska placówka od lat organizuje wizyty studyjne, podczas których uczestnicy mają możliwość poznania takich spółdzielni w praktyce. Oprócz zajęć prowadzonych przez specjalistów, organizowane są zajęcia dodatkowe (m.in. kursy komputerowe, nauka wizażu, pierwsza pomoc, poradnictwo prawne). Dodatkową

²⁵ Uczestnictwo CIS zaliczane jest do okresu składkowego. Każdy uczestnik otrzymuje świadczenie integracyjne w wysokości 100% zasiłku dla bezrobotnych (w pierwszym miesiącu, tzw. próbnym, wysokość świadczenia to 50% wysokości zasiłku), jeden posiłek dziennie, odzież roboczą, środki ochrony osobistej, badania lekarskie oraz szkolenie BHP.

²⁶ P. Narodowicz, *Efektywność podejmowanych działań z zakresu reintegracji społecznej i zawodowej w Centrum Integracji Społecznej w Chełmie*, CIS, Chełm 2011, s. 12.

²⁷ Udział uczestników w centrum, zgodnie z ustawą, ma charakter czasowy (do 12 miesięcy), w szczególnie uzasadnionych przypadkach może objąć dłuższy okres (do 18 miesięcy).

formą wsparcia jest realizacja programu kulturalnego – teatr, kino, wizyty studyjne w innych ośrodkach. Takie działania mają na celu pokazanie różnych czynnych form spędzania czasu.

W ramach reintegracji zawodowej uczestnicy mają też możliwość praktyk i bloków zawodowych u olsztyńskich pracodawców. Nadrzędnym celem tych praktyk jest przyuczenie do zawodu. Podjęcie praktyki w rzeczywistych warunkach pracy jest ważnym czynnikiem kształtowania prawidłowych postaw i cech niezbędnych do pełnienia roli pracownika (punktualność, systematyczność, odpowiedzialność, umiejętność pracy w zespole). W tym obszarze do współpracy CIS pozyskuje wielu olsztyńskich pracodawców, m.in. Bank Żywności, hotel Omega, domy pomocy społecznej²⁸. Kończąc proces reintegracji społeczno-zawodowej, uczestnicy zajęć uzyskują tytuł „absolwent CIS”, co pozwala skorzystać ze środków Funduszu Pracy na rozpoczęcie procesu tworzenia własnych miejsc pracy (samodzielna działalność gospodarcza czy też w formie spółdzielni socjalnej)²⁹.

Przy ustalaniu kierunków reintegracji zawodowej uwzględniane są następujące czynniki:

1. rozpoznanie nisz na lokalnym rynku dóbr i usług oraz zapotrzebowania lokalnych pracodawców;
2. dostęp do zleceń jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych – w tym przypadku zasadniczy wpływ na rozwój i działalność Centrum ma ścisła współpraca z gminą i jej jednostkami organizacyjnymi;
3. wykorzystanie dostępnych zasobów sprzętowych;
4. dostępne zasoby kadr instruktorskich;
5. dokładna analiza uczestników pod kątem ich możliwości, posiadanych kwalifikacji, umiejętności oraz oczekiwań.

Na szczególną uwagę zasługuje duża aktywność opisywanego CIS w zakresie dostosowania profilu zawodowego uczestników do potrzeb i nisz lokalnego rynku dóbr i usług oraz aktualnej sytuacji na rynku pracy. Przygotowanie szczegółowej diagnozy

²⁸ Aktywna integracja drogą do zatrudnienia. Materiały informacyjne CIS w Olsztynie.

²⁹ Raport o stanie ekonomii społecznej..., s. 14.

lokalnego rynku pracy (na podstawie analizy dostępnych ofert pracy i w porozumieniu ze służbami zatrudnienia), stanowi punkt wyjścia do dalszego procedowania w zakresie uruchamiania poszczególnych typów warsztatów czy też szkoleń zawodowych³⁰.

ZASADY FINANSOWANIA

Podstawą gospodarki finansowej olsztyńskiego CIS jest roczny plan finansowy obejmujący przychody, w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem jednostki samorządu terytorialnego. CIS wpłaca do budżetu samorządu terytorialnego nadwyżkę środków obrotowych ustaloną na koniec okresu sprawozdawczego (chyba że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego postanowi inaczej).

W planie finansowym mogą nastąpić zmiany w ciągu roku, w przypadku realizowania wyższych od planowanych przychodów i kosztów, pod warunkiem, że nie spowoduje to zmniejszenia wpłat do budżetu jednostki samorządu terytorialnego ani też zwiększenia dotacji z tego budżetu. Ponadto może otrzymywać z budżetu jednostki samorządu dotacje: przedmiotowe, celowe na zadania bieżące, finansowane z udziałem środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, podmiotową oraz jednorazową na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe. Dotacje jednak nie mogą przekroczyć 50% kosztów jego działalności, za wyjątkiem dotacji inwestycyjnych oraz dotacji otrzymywanych w związku z realizacją projektu lub zadania współfinansowanego ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności Unii Europejskiej³¹.

³⁰ B. Ciepielewska, *Centrum Integracji Społecznej...* s. 37–38.

³¹ A. Trzeciński, *Centra i Kluby Integracji Społecznej – dorobek okresu 2004–2011*. (Materiał informacyjny na posiedzenie Konwentu Centrów i Klubów Integracji Społecznej – Białobrzegi 2011), IRSS, Warszawa 2011, s. 11–12.

Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego w Olsztynie podaje, że działalność wszystkich centrów³² w regionie finansowana jest głównie z dwóch źródeł: ze środków o charakterze dotacji (Fundusz Pracy, środki z budżetów gmin) i ze środków unijnych, natomiast 10,35% to środki wypracowywane w ramach prowadzonej działalności przez te jednostki organizacyjne (np. realizacja usług opiekuńczych, odpłatny transport osób niepełnosprawnych)³³.

Działalność CIS oparta jest na systemie dotacji ze środków publicznych. Głównym źródłem przychodów są dotacje przyznawane zgodnie z ustawą o finansach publicznych i ustawą o zatrudnieniu socjalnym, przychody z prowadzonej działalności wytwórczej, handlowej i usługowej, przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, przychody uzyskiwane od osób fizycznych i prawnych, środki z Unii Europejskiej, zgodnie z obowiązującymi przepisami (z Europejskiego Funduszu Społecznego z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie I. Priorytet VI i VII), które CIS otrzymuje na realizację zadań w obszarze reintegracji społeczno-zawodowej oraz przychody z innych źródeł³⁴. Zgodnie z ustawą o zatrudnieniu socjalnym³⁵ kwota dotacji przedmiotowej dla CIS jest ustalona jako iloczyn kosztów reintegracji zawodowej i społecznej w przeliczeniu na jednego uczestnika oraz liczby uczestników zajęć reintegracji zawodowej i społecznej prowadzonych w Centrum i liczby pracowników Centrum, pomniejszonej o przychód uzyskany z działalności CIS i określana corocznie przez radę gminy³⁶.

³² Według stanu na 31 grudnia 2017 roku, w rejestrze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego wpisanych było dziesięć centrów integracji społecznej.

³³ Raport o stanie ekonomii społecznej w województwie warmińsko-mazurskim w 2017 r. Monitoring wdrażania Wojewódzkiego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej Warmia i Mazury 2015–2020, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego w Olsztynie, Olsztyn 2018, s. 15.

³⁴ Załącznik do uchwały nr LXVI/761/10 Rady Miasta Olsztyn z dnia 29 września 2010 r – Statut Centrum Integracji Społecznej w Olsztynie, rozdział 5, § 17.

³⁵ Dz.U. z 2011 r., nr 43, poz. 225; nr 105, poz. 1211.

³⁶ Dla przykładu: stawka dotacji przedmiotowej ustalonej na 2016 roku dla CIS w Olsztynie, jako samorządowego zakładu budżetowego, wynosiła 4367,09 zł na jednego uczestnika i na jednego pracownika Centrum, zapewniając pokrycie kosztów realizacji reintegracji społecznej i zawodowej 134 uczestników CIS, przy zapewnieniu zatrudnienia 24 pracowników.

Uzyskane środki finansowe przeznaczone są m.in. na:

- wypłatę świadczeń integracyjnych dla uczestników;
- zakup materiałów, energii, innych usług niezbędnych do działalności Centrum;
- koszty najmu lokalu i remonty pomieszczeń;
- podatki opłacane przez Centrum;
- wynagrodzenia pracowników Centrum i ich pochodne;
- realizację reintegracji zawodowej i społecznej oraz niezbędną obsługę działalności Centrum w tym zakresie;
- szkolenia pracowników Centrum związane z działalnością CIS;
- wydatki na ubezpieczenie mienia Centrum oraz inne wydatki związane z działalnością Centrum³⁷.

WNIOSKI

Z uwagi na charakter uczestników, którzy z różnych względów nie są w stanie samodzielnie funkcjonować na otwartym rynku pracy, często też nie potrafią działać w zespole i niejednokrotnie przejawiają krytycznie niską samoocenę, prowadzenie CIS nie jest ani łatwym ani też prostym zadaniem. Działalność CIS nie jest też tania, bowiem nie jest to przedsięwzięcie ekonomiczne i bez sporych dotacji praktycznie nie ma szans na skuteczne funkcjonowanie³⁸. Ale z drugiej strony, Centra przez blisko 16 lat swojego funkcjonowania w Polsce ugruntowały swoją pozycję w sektorze ES i odgrywają dziś niezwykle ważną rolę w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu. Działając zarówno przy organizacjach pozarządowych, jak i przy samorządzie terytorialnym, podejmują próbę przywrócenia do społeczeństwa i na rynek pracy osób, które z różnych względów nie są w stanie własnym staraniem i możliwościami zaspokoić podstawowych potrzeb życiowych – znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym³⁹.

³⁷ P. Pniewski, *Centrum Integracji Społecznej*, „Pozarządowiec” 2010, nr 7, s. 15.

³⁸ Tamże, s. 13.

³⁹ P. Narodowicz, *Efektywność podejmowanych...*, s. 47.

Wprawdzie realizowane w CIS zatrudnienie socjalne nie jest pracą zarobkową, ale dzięki różnym aktywnościom uczestnicy zdobywają umiejętności zawodowe, a co najważniejsze odzyskują godność i wiarę w siebie. Opisane w artykule Centrum Integracji Społecznej w Olsztynie niewątpliwie podejmuje bardzo ważne i zróżnicowane, a zarazem fachowe działania, które wpływają na ich efektywność, przyczyniając się tym samym do wszechstronnego wsparcia i pomocy.

STRESZCZENIE

Ekonomia społeczna w Polsce stanowi kluczowy element aktywnej polityki społecznej i nieustannie poszukuje nowych, trwałych i efektywnych rozwiązań na rzecz osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji zawodowej i materialnej. Centra integracji społecznej należą do tych podmiotów sektora ekonomii społecznej, które w sposób kompleksowy przygotowują program reintegracji społecznej i zawodowej, a ich celem jest realizowanie pełnego zakresu programu zatrudnienia socjalnego umożliwiającego walkę z ubóstwem, marginalizacją i wykluczeniem społecznym.

Celem niniejszego opracowania jest prezentacja oraz ocena najważniejszych rozwiązań normatywnych, mających służyć integracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych lub dotkniętych wykluczeniem społecznym. Tekst opiera się na źródłach zastanych. Analizie opisowej poddano olsztyńskie CIS jako przykład jednostki działającej w dużej aglomeracji miejskiej, z dynamicznie rozwijającym się w ostatnich latach sektorem usług oraz niewielką – w porównaniu do całego regionu – stopą bezrobocia.

SUMMARY

Social economy as an instrument for socio-professional integration of people who are at risk of social exclusion (as illustrated by the example of the Olsztyn center of social integration)

The social economy in Poland is a key element of an active social policy and is constantly looking for new, lasting and effective solutions for people in a particularly difficult professional and material situation. Social integration centers belong to those entities of the social economy sector that comprehensively implement the social and vocational reintegration program, and their aim is to implement the full scope of the social employment program enabling the fight against poverty, marginalization and social exclusion.

The aim of this study is to present and evaluate the most important normative solutions aimed at the social and professional integration of people at risk or

affected by social exclusion. The text is based on existing sources. The Olsztyn CIS was analyzed as an example of an entity operating in a large urban agglomeration with dynamically developing service sector in recent years and a small scale – in comparison with the entire region – of the unemployment rate.

BIBLIOGRAFIA

- Ciepielewska B., *Centrum Integracji Społecznej (CIS) jako podmiot aktywnej polityki społecznej i przedsiębiorstwo społeczne. Case studies*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2011.
- Hausner J., *Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju*, [w:] J. Hausner (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, Wyd. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2008.
- Karwacki A., Kaźmierczak T., Rymsza M., *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.
- Kawka P., *Centrum Integracji Społecznej i jego rola w realizacji założeń systemu zatrudnienia społecznego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2016, t. XXVI, nr 4.
- Narodowiec P., Juros A., Bylicki W. (i in.), *Zakładanie i prowadzenie Centrum Integracji Społecznej*, Bractwo Miłosierdzia im. Św. Brata Alberta, Lublin 2010.
- Narodowiec P., *Efektywność podejmowanych działań z zakresu reintegracji społecznej i zawodowej w Centrum Integracji Społecznej w Chełmie*, CIS, Chełm 2011.
- Pniewski P., *Centrum Integracji Społecznej*, „Pozarządowiec” 2010, nr 7.
- Półtorak M., Borowski M., Kowalska M. (i in.), *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej (prezentacja)*, Olsztyn 2011.
- Raport o stanie ekonomii społecznej w województwie warmińsko-mazurskim w 2017 r. Monitoring wdrażania Wojewódzkiego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej Warmia i Mazury 2015–2020, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego w Olsztynie, Olsztyn 2018.
- Raport o stanie ekonomii społecznej w województwie warmińsko-mazurskim w 2016 r. Monitoring wdrażania Wojewódzkiego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej Warmia i Mazury 2015–2020, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego w Olsztynie, Olsztyn 2017.
- Staszewski M., *Zatrudnienie socjalne jako instrument działań na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – wystąpienie pokontrolne NIK*, Olsztyn 2013.
- Subocz E., *Aktywna polityka społeczna wobec osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego)*, „Rozprawy Społeczne” 2017, t. 11, nr 3.
- Szopa B., *Teorie ekonomiczne a ekonomia społeczna*, [w:] M. Frączak, J. Hausner, S. Mazur (red.), *Wokół ekonomii społecznej*, Kraków 2012.

- Trzeciecki A., Centra i Kluby Integracji Społecznej – dorobek okresu 2004 –2011 (materiał informacyjny na posiedzenie Konwentu Centrów i Klubów Integracji Społecznej – Białobrzegi 2011), IRSS, Warszawa 2011.
- Załącznik do uchwały nr LXVI/761/10 Rady Miasta Olsztyn z dnia 29 września 2010 r – Statut Centrum Integracji Społecznej w Olsztynie.
- Wojewódzki Program Rozwoju Ekonomii Społecznej Warmia i Mazury 2015–2020, Olsztyn 2015.
- Uchwała nr LXVI/761/10 Rady Miasta Olsztyn z dnia 29 września 2010 r.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. 2003 r., nr 122, poz. 1143.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240.
- <http://olsztyn.cis.bip.waw.pl/index.php?k=S:m/363/1>.

CZĘŚĆ IV

ROLA BEZPIECZEŃSTWA
W ROZWOJU SPOŁECZNO-
-GOSPODARCZYM

MIGRACJE NA WARMII I MAZURACH. RUCH NATURALNY LUDNOŚCI CZY ZAGROŻENIE SPOŁECZNE?

Słowa kluczowe

Migracja, Warmia i Mazury, wyludnianie

Keywords

Migration, Warmia and Masuria, depopulation

WSTĘP

Koniec II wojny światowej oznaczał zagładę Prus Wschodnich jako prowincji i części Niemiec. Na tym obszarze dokonała się niespotykana w dziejach tego regionu wymiana ludności. Była ona wynikiem strat wojennych, ewakuacji, ucieczki i późniejszych przymusowych wysiedleń ludności niemieckiej. Na opuszczone przez Niemców ziemie, które po części przypadły Polsce, zaczęli napływać nowi mieszkańcy. Jedni przybywali tu dobrowolnie, a inni zmuszeni sytuacją geopolityczną (kresowiaczy) lub w ramach akcji deportacyjnych (Ukraińcy z Akcji „Wisła”).

Jak pisze znawca tych procesów prof. Andrzej Sakson, nowi przybysze z trudem zakorzeniaли się w nowej ojczyźnie. Potrzebne było wiele lat, by poczuli się „u siebie”, przewyżczyli skutki wojennych zniszczeń i grabieży niszczących gospodarkę regionu, a także kulturowe i psychologiczne konsekwencje trwających przez całe

lata czterdzieste minionego wieku wędrówek ludów. W wielkim skrócie określał to mianem „zderzenia kultur”. Do tego dochodziły negatywne skutki rewolucji politycznej, dla której Warmia i Mazury miały się stać szczególnym polem doświadczalnym. W konsekwencji nowo tworząca się społeczność regionu doświadczała skutków wielowymiarowej deprywacji¹. Zdaniem Jana Szczepańskiego, proces tworzenia społeczności lokalnych na Warmii i Mazurach był nie tylko emanacją społeczeństwa polskiego, ale także swoistym testem wartości tego społeczeństwa i jego zdolności do rozwiązywania nowych zadań, wynikających z sytuacji niezwykłych i nieznanych w tradycyjnym sposobie życia, obecnie zaś doświadczonych wielorakimi skutkami migracji.

PROCESY MIGRACJI NA WARMII I MAZURACH PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ

Podstawą teoretyczną tworzącą kontekst rozważań problemów postmigracyjnego społeczeństwa Warmii i Mazur jest koncepcja niespójnego i destrukcyjnego społecznie procesu globalizacyjnego, w którym wzrasta rola zglobalizowanego centrum i maleje znaczenie marginalizowanych peryferiów. Jednym z wymiarów tego procesu, jego przyczyną a zarazem skutkiem, są migracje. Powiązania między centrum a peryferiom interesować mnie będą nie tyle jako układ władzy, dominacji czy podległości, lecz jako relacja funkcjonalna, gdzie peryferie to przede wszystkim regiony wolniej rozwijające się pod względem gospodarczym i zagrożone destabilizacją społeczną. Badania pokazują, że współczesne centra cechuje silna koncentracja kapitału ekonomicznego i jego przewaga nad innymi typami kapitału. Logika kapitału ekonomicznego łączy nierówność społeczną (aspekt stratyfikacji) z nierównością przestrzenną, co ma swoje bezpośrednie przełożenie na kierunki i zasięg współczesnych migracji. W rezultacie peryferia to nie tylko obszary zagrożone ubóstwem, ale i takie, które cechuje znaczny stopień niestabilności

¹ A. Sakson, *Od Kłajpedy do Olsztyna. Współcześni mieszkańcy byłych Prus Wschodnich: Kraj Kłajpedzki, Obwód Kalingradzki, Warmia i mazury*, Poznań 2011, s. 219.

społecznej; zdaniem wielu badaczy stopień stabilności systemów ekonomicznych jest tak samo dobrym, o ile nie lepszym, miernikiem statusu danego regionu².

Jeśli chodzi o badanie migracji i ich znaczenia dla regionów peryferyjnych, to ważny jest również kontekst kulturowy, który wskazuje, że migracje nie tylko pogłębiają nierównowagę ekonomiczną poszczególnych regionów i destabilizują więzi społeczne, ale także powodują przerwanie ciągłości tożsamości. Jak pisze Elżbieta Budakowska, podstawowe wartości konstytuujące tożsamość kulturową w warunkach migracji ulegają przeobrażeniom. ponieważ w procesach kreowania nowej tożsamości migrantów zachowanie ciągłości kulturowej staje się szczególnie trudnym wyzwaniem. polegającym przede wszystkim na tym. by w nowych warunkach zachować tożsamość indywidualną, regionalną czy narodową. Zdaniem autorki: „Poprzez wyruszenie z własnego środowiska zostają naruszone więzy wspólnego zamieszkania i społecznego umiejscowienia. Migrant wychodzi poza krąg bezpośrednich uwarunkowań kulturowo-narodowościowych. W nowej sytuacji bytowej może poszukiwać więzi zastępczej i alternatywnych wspólnot, rekompensujących frustrację i osamotnienie. Dawne zakorzenienie we własnej zbiorowości przekształca się w wykorzenienie i zepchnięcie do innego układu dystansów społecznych”³.

Procesy migracji na Warmii i Mazurach można określić, odnosząc się do dwóch, a nawet trzech ich etapów, które cechuje inny kierunek, dynamika i społeczne skutki. Pierwszy etap związany był bezpośrednio ze skutkami II wojny światowej, exodusem ludności niemieckiej i zakrojoną na szeroką skalę akcją zasiedlania opustoszałych obszarów, podjętą przez polską administrację. Drugi natomiast można traktować jako efekt nieudanej próby zbudowania na tych ziemiach socjalistycznego społeczeństwa i fiaska kolejnych projektów jego modernizacji.

² T. Zarycki, *Peryferie. Nowe ujęcia zależności centro-peryferyjnych*, Warszawa 2009.

³ E. Budakowska, *Współczesne migracje a nowe wyzwania wobec identyfikacji narodowo-kulturowej*, [w:] E. Budakowska (red.), *Tożsamość bez granic. Współczesne wyzwania*, Warszawa 2005, s. 55.

Jeśli chodzi o pierwszy etap migracji – w znacznej części wymuszony wojną, powojennymi wysiedleniami i przesiedleniami – to rozpoczął się on już w 1945 roku. Po wielkiej ucieczce Niemców w 1944/1945 i po wysiedleniu tych, którzy pozostali, Prusy Wschodnie opustoszały. Z ok. 2 mln jego niemieckich mieszkańców zostało mniej niż 20%, które postanowiono repolonizować. Już wiosną 1945 roku, gdy polską część Prus Wschodnich zaczęła przejmować polska administracja, rozpoczął się etap wielkiej wędrówki ludów. Na Warmię i Mazury zaczęli przybywać osadnicy z różnych części Polski. Statystyki pokazują, że w tym okresie, tj. do połowy lat pięćdziesiątych XX wieku, przybyło tutaj ok. 200 tys. ludności z Polski centralnej – przede wszystkim z północnego Mazowsza, lubelskiego i białostockiego, ok. 143 tys. z Kresów Wschodnich i ok. 55 tys. deportowanych z Polski południowo-wschodniej⁴. Szacunki pokazujące proces masowego zasiedlania województwa ludnością napływową obrazują skalę migracji. Przedstawiają się one następująco: w 1945 roku dodatnie saldo migracji wynosiło 103,1 tys. osób, w 1946 – 122,8 tys. osób, w 1948 już tylko 31,0 tys. osób, a w 1949 roku – 22,8 tys. osób, co daje w sumie 391,9 tys. osób. Następny okres pięcioletni 1951–1955 charakteryzował się znacznie mniejszymi współczynnikami salda migracji, które było jednak ciągle dodatnie⁵.

Ważny był kontekst polityczny tej migracji. Dla nowej władzy zaludnienie i zagospodarowanie opuszczonych przez Niemców ziem pruskich było priorytetem, a zarazem sprawdzianem nie tylko jej zdolności administracyjnych, ale nośności ideologicznych haseł o historycznym powrocie na prastare, Piastowskie ziemie. Mit ziem odzyskanych legitymizował ich zajęcie i pozwalał na wypracowanie bezpiecznej perspektywy „bycia u siebie”, stawiając jednak przed budującą się administracją ogromne wyzwanie nie tylko polityczno-ideologicznej, ale przede wszystkim gospodarczej integracji tych ziem z resztą Polski. Warto w tym miejscu przywołać ulotkę Centralnego Komitetu Przesiedleńczego z roku 1945, która powojenne migracje interpretowała w kategoriach wielkiego,

⁴ A. Sakson, *Od Kłajpedy do Olsztyna...*, s. 211.

⁵ S. Żyromski, *Bilans demograficzny województwa olsztyńskiego*, „Komunikaty Mazursko-Warmińskie” 1969, nr 4, s. 613.

pionierskiego przedsięwzięcia – objęcia w posiadanie powracających do macierzy terytoriów: „Chłopi! Nie musicie już migrować za morze. Chcecie chleba – na zachodzie jest chleb. Chcecie ziemi – na zachodzie jest ziemia. Zasiane łąny zbierzemy do własnych stodół i spichlerzów. Miejska ludność znajdzie porzucone przez Niemców placówki rzemieślnicze i sklepy. Inteligencja zawodowa pracę w biurach i urzędach”⁶. Te hasła znajdowały odzew. Jak pisał A. Sakson: „Na ówczesne Ziemie Odzyskane, nazywane popularnie «Zachodem» (a także «Ziemiemi Wyzyskanymi» ze względu na kontrybucję płaconą ZSRR węglem), jechali ci, którzy musieli szukać nowego miejsca na ziemi, bo stare na wschodzie znalazło się niespodziewanie poza granicami Polski, lub osoby ze zmienionymi nazwiskami i nowymi życiorysami. Jedni przybyli tu z własnej woli, inni pod przymusem, w transportach kolejowych, w asyście wojska i milicji. Byli także ludzie szukający tu szansy powetowania sobie lat wojny, z której wyszli pozbawieni wszystkiego (lub «wyzwoleni z wszystkiego») i tacy, którzy naprawdę wierzyli w misję zagospodarowania tych ziem lub traktowali te ziemie jako nie mający właścicieli skarbiec”⁷.

Odwrócenie migracyjnych trendów na Warmii i Mazurach, a co za tym idzie, zmiana ich charakteru i typu, nastąpiło stosunkowo szybko, bo już w latach 1956–1960. Wydawało się, że po wielkiej wędrówce ludów nastąpi etap stabilizacji i cały wysiłek przybyłych na Warmię i Mazury osadników zostanie skierowany na adaptację w nowym środowisku. Tak się jednak nie stało. Gdy skończyły się migracje wywołane bezpośrednio skutkami II wojny światowej, zaczęły się migracje wywołane czynnikami ekonomicznymi, tj. brakiem sukcesów w modernizacji nowo przyłączonych ziem. W latach 1956–1960, mimo wznowienia akcji przesiedleńczej ze Związku Radzieckiego, w wyniku której przybyło na teren województwa ok. 31 tys. ludzi, saldo migracji stało się ujemne i oznaczało ubytek 20,6 tys. osób w tym okresie. Statystyki ruchu wędrownego na Warmii i Mazurach w latach 1953–1960 odnotowują blisko 460 tys. zmian miejsca zamieszkania, przy czym ponad 191 tys. to wyjazdy

⁶ Cyt. za: A. Sakson, *Od Kłajpedy do Olsztyna...*, s. 212.

⁷ Tamże, s. 212.

poza teren województwa. Również następne pięćdziesiąt lat – lata 1961–1965 – odznaczało się wzmożonym ruchem wędrownym, których saldo pozostawało ujemne. Jeżeli mimo to liczba mieszkańców regionu systematycznie wzrastała, to był to efekt wysokiego przyrostu naturalnego, który w rekordowym roku 1955 osiągnął wartość 29 promili⁸. Dzięki wysokiej stopie urodzeń w roku 1969, czyli po prawie 25 latach od zakończenia wojny i przejścia tej części byłych Prus Wschodnich, liczba ludności ówczesnego województwa wzrosła do 980 tys. i tym samym przekroczyła liczbę mieszkańców przed II wojną światową⁹.

W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych województwo olsztyńskie charakteryzowało się najwyższym wskaźnikiem ruchliwości przestrzennej wewnętrznej spośród wszystkich województw w Polsce. Świadczyć może o tym fakt, że w 1988 roku 63% mieszkańców województwa olsztyńskiego urodziło się w innej miejscowości niż obecne miejsce zamieszkania.

Efektom mobilności przestrzennej jest wzrastający znacząco wskaźnik urbanizacji; w 1970 roku mieszkańcy miast stanowili już 40% populacji regionu. Najwyższy przyrost migracyjny miasta Warmii i Mazur zanotowały w latach 1975/1976. Oblicza się, że w wyniku tych migracji wieś w województwie olsztyńskim w latach 1975–1984 zmniejszyła swój potencjał prawie o 62%, a do miast napłynęło ok. 60 tys. ludzi. Co ciekawe, blisko połowa wyjeżdżających ze wsi kierowała się wprost do Olsztyna, z pominięciem etapu miast powiatowych. Olsztyn – zresztą na mocy decyzji politycznych – miał pełnić rolę lokalnego centrum przemysłowego, ściągającego nadwyżki siły roboczej z całego regionu. W końcu lat sześćdziesiątych uruchomiono w Olsztynie OZOS, czyli fabrykę opon samochodowych, następnie Olsztyńskie Zakłady Graficzne, Olsztyńskie Fabryki Mebli, Zakład Wytwórczy Maszyn i Urządzeń Przemysłu Spożywczego „Spomasz”, Węzeł Polskich Kolei Państwowych. Jak pisze A. Sakson: „W wyniku gierkowskiej «modernizacji na kredyt» w latach siedemdziesiątych wyraźnie rozwinęło się budownictwo mieszkaniowe. Tak jak i w innych miastach Polski,

⁸ S. Żyromski, *Bilans demograficzny województwa...*, s. 613.

⁹ Tamże, s. 607.

również w Olsztynie wybudowano wiele podobnie wyglądających osiedli z wielkiej płyty (...). Istotnym czynnikiem modernizacyjnym, przyczyniającym się do uporządkowania miasta i powstania nowych obiektów (hala widowiskowo-sportowa, Planetarium, stadion OZOS, nowe drogi itp.), były zorganizowane w dniu 10 września 1978 roku ogólnopolskie dożynki. Udział w nich wziął Edward Gierek i inni «przywódcy partii i państwa». Odbywały się one pod hasłem «Aby Polska rosła w siłę, a ludzie żyli dostatniej»¹⁰.

Podejmowane ze znacznym opóźnieniem w stosunku do reszty Polski i ograniczone jedynie do większych miast próby industrializacji regionu nie mogły zmienić faktu, że od początku region ten znajdował się na uboczu zmian cywilizacyjnych, których doświadczała Polska w czasach PRL. Stał się on nie tylko prowincją ówczesnej Polski, ale i jej peryferium, miejscem, które przestało przyciągać osadników niemal nazajutrz po zakończeniu administracyjnie sterowanej akcji osiedleńczej. Ci, którzy na Warmii i Mazurach pozostali musieli się zmagać nie tylko z trudnościami adaptacji w nowym środowisku, lecz także z niedoborami i brakami socjalistycznej gospodarki, zwłaszcza na wsi, gdzie rolnictwo chłopskie miało swego silnego konkurenta w postaci faworyzowanych przez państwo PGR-ów. Zdaniem autorów raportu „Kultura pod pochmurnym niebem”, przygotowanego dla olsztyńskiego Centrum Edukacji i Inicjatyw Kulturalnych w 2012 roku, nad społecznościami lokalnymi Warmii i Mazur w dalszym ciągu ciąży „kłątwa” wiecznego początku, związana z mitem założycielskim „przybycia na obcą ziemię”. Województwo warmińsko-mazurskie do dzisiaj boryka się z „nierozbrojoną historią”, w którą wpisane jest doświadczenie mniej lub bardziej przymusowej migracji. Doświadcza także trudnych problemów ekonomicznych i społecznych, począwszy od wykorzenienia i dezintegracji, poprzez migracyjny drenaż społeczny i bezrobocie, problemy ze składem społecznym, szansami życiowymi czy nasileniem patologii¹¹.

¹⁰ A. Sakson, *Od Kłajpedy do Olsztyna...*, s. 353.

¹¹ „Kultura pod pochmurnym niebem”. Dynamiczna diagnoza stanu kultury województwa warmińsko-mazurskiego. Raport przygotowany pod kier. B. Fatygi, Olsztyn 2012; www.ceik.eu [dostęp: 30.08.2018].

CECHY WSPÓŁCZESNEJ MIGRACJI I JEJ SKUTKI

Obecnie liczba mieszkańców Warmii i Mazur nieznacznie przekracza 1,4 mln. Stale (choć nieznacznie) spada wskaźnik przyrostu naturalnego, przyczyniając się do pełzającej depopulacji regionu, który jest bardzo słabo zaludniony (gęstość zaludnienia to ok. 59 osób/m², podczas gdy średnia krajowa to 122 osoby/m²). O sytuacji ekonomicznej świadczy zjawisko tzw. dywergencji, czyli braku spójności gospodarczej regionu z resztą kraju. Co więcej, Warmia i Mazury notowały w pierwszej dekadzie XXI wieku ok. 75% średniej krajowej, jeśli chodzi o wzrost gospodarczy, a ich udział w krajowym PKB wynosił 2,8%, podczas gdy np. mazowieckiego 22%. Jest to także region o najwyższym wskaźniku bezrobocia. W dalszym ciągu wynosi ono ponad 20% (podczas gdy Wielkopolska to niewiele ponad 10%)¹². Sytuacja ekonomiczna, czyli różnica stopnia zamożności i wskaźnik bezrobocia (dostępność rynku pracy), zdecydowały o natężeniu i kierunkach migracji, szczególnie po roku 2005, czyli po otwarciu granic UE dla polskich pracowników.

Badania zrealizowane przez ks. Krzysztofa Bielawnego wskazują na demograficzną zapaść, wynikającą z ubytku blisko 20% mieszkańców. Badania te dotyczą, co prawda, tylko części regionu – diecezji warmińskiej, ale ze względu na zastosowaną metodę zbierania danych przynoszą prawdziwszy obraz sytuacji demograficznej niż np. wyniki spisu powszechnego. Z badań wynika, że brak pracy „wygonił” co piątego mieszkańca diecezji. W ciągu ostatnich lat (badania przeprowadzono w maju 2013 roku) ubyło 17,5% jej mieszkańców, choć są powiaty, np. Kętrzyn, Reszel, Pieniężno, gdzie było to ponad 30%. W momencie gdy Polska wchodziła do UE, diecezję obejmującą w przybliżeniu połowę województwa (8 powiatów) zamieszkiwało 700 tys. ludzi, obecnie oficjalne statystyki mówią o 674 tys., ale jak pokazują badania ks. Bielawnego mieszka tutaj zaledwie 556 tys.

Województwo ma nie tylko ujemne saldo migracji, ale też w liczbach bezwzględnych wyludnia się i to w szybkim tempie. Oprócz

¹² J. Poniedziałek, *Warmińsko-mazurskie. Perspektywy rozwoju*, Warszawa 2012, s. 22–29.

skutków demograficznych związanych z faktem, że migracja przybiera formę drenażu ludzi młodych, lepiej wykształconych, wskazać można na bezpośrednie skutki gospodarcze. Jak pisze ks. Bielawny: „Z krajobrazu naszego regionu znika tradycyjny model rodzinnego gospodarstwa rolnego, mającego kilkanaście lub kilkadziesiąt hektarów. Ziemię wykupują obszarnicy, gromadząc kilkaset, kilka tysięcy czy nawet kilkadziesiąt tysięcy hektarów. Na mapie naszego regionu pojawiają się nabywcy z Niemiec, Włoch, Szwecji, Holandii czy Danii. Najprawdopodobniej wiele wiosek w regionie z czasem przestanie istnieć”¹³.

Kierunek podejmowanych przez mieszkańców regionu decyzji wyjazdowych wskazuje na charakterystyczne przesunięcie. Już nie tylko miasta regionu (poza Olsztynem i jego bezpośrednimi okolicami), ale także najbliższe metropolie, takie jak Warszawa czy Gdańsk, straciły na atrakcyjności jako cel migracji. Punktem docelowym migracji po 2005 roku stały się wielkie metropolie europejskie: Londyn, Berlin, Bruksela czy Wiedeń, gdzie od niedawna, w związku z uruchomieniem tanich linii lotniczych, nie tak trudno dotrzeć. Jak pokazują badania, wielu mieszkańców Warmii i Mazur ma wystarczające kontakty, by tam dobrze funkcjonować, zdobyć pracę i mieszkanie, nawet przy znikomej znajomości języka czy kultury. Te jednostkowe (zawsze względne) sukcesy migracyjne przynoszą poprawę życia jednostkom, ale niekoniecznie społecznościom lokalnym. Nawet, jeśli przynoszą dodatkowy strumień pieniędzy, to nie zmieniają zasadniczo ekonomicznej sytuacji regionu; przeciwnie – mogą działać na rzecz jego stagnacji, ponieważ rozładowują niezadowolenie z powodu braku pracy i niskich zarobków poprzez wyjazd, a nie poprzez podejmowania działań na rzecz zmiany tej sytuacji.

Migracje utrwalają postawy bezczynności, niechęci do działania na miejscu i szukania dobrych rozwiązań lokalnych problemów tu, gdzie one powstały¹⁴. Ci, którzy mówią migracji jako jedynej realnej perspektywie mają często poczucie beznadziejności życia w swoim

¹³ K. Bielawny, *Zmiany demograficzne w wyniku emigracji w archidiecezji warmińskiej na koniec 2012 roku*, Olsztyn 2013, s. 49.

¹⁴ P. Koryś, *Peryferyjność a migracja niepełna*, w: E. Jaźwińska, M. Okólski (red.), *Ludzie na huśtawce*, Warszawa 2001, s. 205.

lokalnym środowisku, tak jak młodzi mieszkańcy Gołdapi. Badania przeprowadzone w tym mieście pokazują, że uczniowie szkół średnich chwalili, a nawet idealizowali, miejsce, w którym żyją, dostrzegali i podkreślali jego urodę i walory położenia z dala od zgiełku wielkich miast, ale swoje indywidualne strategie życiowe lokowali poza regionem. Więcej – swoje małomiasteczkowe i regionalne pochodzenie postrzegali jako barierę w osiągnięciu zawodowego sukcesu: „Mimo ciepłych uczuć żywionych dla miejsca zamieszkania młodzi ludzie stwierdzają *en bloc*, że Gołdap nie stwarza im szans życiowych i możliwości rozwoju zawodowego, w związku z czym ponad połowa respondentów planuje wyjechać z rodzinnych stron”¹⁵.

Młodzi mieszkańcy Warmii i Mazur gremialnie chcą zasilać szeregi ludzi tłoczących się u wrót bogatego świata i w ten sposób uciec przed nędzą, w jakiej żyją ich rodacy w kraju. Muszą się jednak liczyć z tym, że czekające na nich bogactwo często okazuje się iluzją. Nie powstrzymuje to migracji ponieważ, jak pisze londyński „Standpoint”, Polacy nie tyle szukają szczęścia na Wyspach, co uciekają przed beznadzieją życia w ojczyźnie, nawet jeżeli w warstwie prywatnych emocjonalnych więzi z pięknym krajobrazem i sprzyjającym człowiekowi środowiskiem jest ona uznawana za ważną dla ich tożsamości wartość. Może to rodzić poważne problemy adaptacji tych ludzi w nowych środowiskach, zwłaszcza jeżeli decyzje o migracjach są podejmowane *ad hoc*, bez większej znajomości języka i kultury krajów, do których się wyjeżdża.

Interesuje nas wpływ tych masowych ruchów migracyjnych na sytuację demograficzną regionu. Okazuje się, że według danych WUS, liczba ludności województwa warmińsko-mazurskiego (według stanu na 31.12.2017 roku) wyniosła 1 433,9 tys. osób, i była o ok. 5,73 tys. osób mniejsza niż w 2015 roku (spadek o 0,40%). Największe tempo spadku liczby ludności zarejestrowano w przygranicznych gminach, tj. Barciany, Sępopol, Górowo Iławeckie, Banie Mazurskie, Budry i Lelkowo. Spadek liczby mieszkańców wzglę-

¹⁵ P. Adamska, B. Tolak, *Między rozwojem lokalnym a indywidualnym – powiatowa strategia rozwoju a plany młodego pokolenia gołdapien*, [w:] W. Łukowski, H. Bojar i B. Jałowicki (red.), *Spółeczność na granicy*, Warszawa 2009, s. 248.

dem 2015 roku w tych gminach oscylował w granicach 3%. Wzrastała natomiast liczba ludności w gminach podolsztyńskich. Na przykład w gminie Stawiguda liczba mieszkańców w stosunku do bazowego roku 2015 zwiększyła się o niemal 13%. Pozytywny trend zaobserwowano także w innych peryferyjnych względem Olsztyna gminach: Jonkowo, Barczewo, Dywity, Gietrzwałd, Purda.

Negatywne zmiany zachodzące w sytuacji demograficznej regionu przejawiają się nie tylko spadkiem liczby mieszkańców, ale również postępującym starzeniem się społeczeństwa. W 2017 roku zarejestrowano spadek liczby osób w wieku 14 lat i mniej. Zmniejszenie liczby wskazanej grupy względem 2015 roku wyniosło 1,49 tys. osób, co stanowiło spadek o 0,67%. Znacznie większy ubytek, w wysokości 1,08 tys. osób, zarejestrowano wśród mężczyzn niż wśród kobiet. Pozytywne zmiany dotyczące liczby osób w wieku 14 lat i mniej zarejestrowano w niecałych 30% gmin województwa, z czego największy wzrost odnotowano w gminie Stawiguda (22,70%). W większości przypadków nastąpiły niekorzystne zmiany struktury wieku mieszkańców, z czego w 18 gminach zarejestrowane spadki przekroczyły aż 5%. Największą redukcję liczby ludności w wybranej grupie zanotowano w gminie Stare Juchy (-9,56%), Kalinowo (-8,89%), Budry (-8,56%), Braniewo (-7,62%), Sępólno (-7,21%). Ograniczenie liczby ludności w wybranej kategorii wiekowej zarejestrowano również w pozostałych gminach województwa.

Potwierdzeniem tych negatywnych zmian – zachodzących zresztą nie tylko na Warmii i Mazurach, ale i w całym kraju – jest wzrost odsetka osób w wieku poprodukcyjnym. W 2017 roku w regionie odnotowano o 18,92 tys. osób więcej w danej grupie w porównaniu z 2015 roku (wzrost o 7,41%). Przy jednoczesnym kurczeniu się liczby osób w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym, wzrost liczebności osób w wieku emerytalnym znacząco wpływa na zmianę struktury wiekowej ludności regionu. Według zgodnej opinii demografów, negatywne skutki zmian demograficznych będą miały istotny wpływ na przyszłą sytuację społeczno-gospodarczą regionu. Najwyższe tempo wzrostu liczby ludności w wieku poprodukcyjnym w regionie zarejestrowano dla gminy Stawiguda (18,14%), w której odnotowano wzrost liczby ludności w każdej kategorii oraz

gmin: Milejewo (14,45%), Gronowo Elbląskie (14,16%) i Elbląg (gmina wiejska) (13,51%).

W większości gmin województwa w latach 2015–2017 zaobserwowano zjawisko starzenia demograficznego. Jedynie w gminie Jonkowo, Stawiguda oraz gminie wiejskiej Elk zarejestrowano większy przyrost liczby osób w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym niż w wieku poprodukcyjnym. Wskazuje na to tzw. wskaźnik obciążenia demograficznego osobami starszymi (w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym). W ostatnich latach uległ on pogorszeniu w każdym powiecie. Największe obciążenie osób w wieku produkcyjnym w 2017 roku zarejestrowano w powiecie m. Olsztyn oraz m. Elbląg, w których na 100 osób w ww. wieku przypadało kolejno 36 oraz 31,6 osób w wieku poprodukcyjnym.

W powiatach tych zarejestrowano również najszybszy przyrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym, który wyniósł 3,8 osoby w powiecie m. Elbląg oraz 3,7 osoby w powiecie m. Olsztyn. W skali całego województwa w 2017 roku na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało 30,6 osób w wieku poprodukcyjnym. Na podobną tendencję, jeśli chodzi o wielkość tzw. obciążenia demograficznego, wskazują liczby osób w wieku nieprodukcyjnym przypadające na 100 osób w wieku produkcyjnym. W województwie warmińsko-mazurskim wartość tego wskaźnika w 2017 roku ukształtowała się na poziomie 60 osób. Inny wskaźnik – mianowicie stosunek liczby osób w wieku poprodukcyjnym w relacji do osób w wieku przedprodukcyjnym – jest również niekorzystny i wynosi 104,2. W dziesięciu powiatach województwa liczba osób w wieku poprodukcyjnym przekraczała w 2017 roku liczebność osób w wieku do 17 roku życia. Najmniej korzystną sytuację zarejestrowano w m. Elbląg (135,2 osób), m. Olsztyn (127,7 osób) oraz w powiecie węgorzewskim (125,2 osób). Niekorzystną przewagę osób w wieku poprodukcyjnym zarejestrowano ponadto w powiecie: ostródzkim, bartoszyckim, braniewskim, giżyckim, kętrzyńskim, lidzbarskim oraz mrągowskim. Dodatkowo w m. Elbląg oraz powiecie węgorzewskim zarejestrowano jeden z najwyższych przyrostów wskaźnika, który wyniósł 10,4 osoby w stosunku do 2015 roku. Najkorzystniejsza sytuacja pod tym względem wystąpiła w m. Olsztyn, w którym przyrost wskaźnika

wyniósł 6,1 osoby. Najniższy poziom obciążenia demograficznego w regionie zaobserwowano natomiast w powiecie nowomiejskim (84,3 osoby), oraz olsztyńskim (87,8 osób)¹⁶.

WNIOSKI

Najbliższe lata pokażą, na ile zarysowane powyżej niekorzystne tendencje doprowadzą do poważnego zachwiania równowagi demograficznej w regionie. Czy będzie on nadal się wyludniał, albo co gorsza, także deurbanizował w wyniku tych migracji. Jeżeli tak, to rodziłoby to nie tylko poważne problemy społeczno-gospodarcze, ale także polityczne, prowadząc do podważenia tezy o trwałej integracji Ziem Zachodnich i Północnych z resztą Polski.

STRESZCZENIE

Warmia i Mazury, które po II wojnie światowej zostały przyłączone do Polski, w swojej powojennej historii doświadczyły wielorakich skutków migracji. O ile jednak w pierwszych dekadach powojennych, mimo demograficznego wyniszczenia kraju, migracje odegrały pozytywną rolę, odbudowując ludnościowy i ekonomiczny potencjał regionu, tak od połowy lat dziewięćdziesiątych ta tendencja uległa odwróceniu. Wyludnianie się regionu ma negatywne konsekwencje ekonomiczne i polityczne. Na wsi jest to przyszłość rodzinnych gospodarstw chłopskich. Małe i średnie miasta nie będą mogły utrzymać dawnej pozycji i będą istniały tylko jako lokalne, administracyjne i handlowo-usługowe centra. Polityczne konsekwencje dotyczą niepewnej przyszłości regionu jako integralnej części Polski.

SUMMARY

Warmia nad Masuria which after World War II were attached to Poland experienced in their post-war history different effects of migration. However, while in the first post-war decades despite the demographic destruction of Poland, migrations had a positive effects in rebuilding population and economical potential of the region, in the mid-1990s this positive tendencies were reversed. The process of depopulation has economic and political consequences. In the countryside it is doubted future of peasant farms. Small and medium-sized towns can't maintain their potential and will exist only as a administration and local-services centres. Political consequence concerns about uncertain future of region as a integral part of Poland.

¹⁶ Analiza sytuacji społeczno-ekonomicznej województwa warmińsko-mazurskiego w obszarach oddziaływania Europejskiego Funduszu Społecznego, Olsztyn 2018, s. 3–9.

BIBLIOGRAFIA

- Adamska P., Tolak B., *Między rozwojem lokalnym a indywidualnym – powiatowa strategia rozwoju a plany młodego pokolenia gołdapien*, [w:] W. Łukowski, H. Bojar, B. Jałowiecki (red.), *Spoleczność na granicy*, Warszawa 2005.
- Analiza sytuacji społeczno-ekonomicznej województwa warmińsko-mazurskiego w obszarach oddziaływania Europejskiego Funduszu Społecznego, Olsztyn, grudzień 2018, <https://rpo.wamia.mazury.rpo>.
- Bielawny K., *Zmiany demograficzne w wyniku emigracji w archidiecezji warmińskiej na koniec 2012 roku*, Olsztyn 2013.
- Budakowska E., *Współczesne migracje a nowe wyzwania wobec identyfikacji narodowo-kulturowej*, [w:] E. Budakowska (red.), *Tożsamość bez granic. Współczesne wyzwania*, Warszawa 2005.
- Koryś P., *Peryferyjność a migracja niepełna*, [w:] E. Jaźwińska i M. Okólski (red.), *Luździe na huśtawce*, Warszawa 2001.
- „Kultura pod pochmurnym niebem”. Dynamiczna diagnoza stanu kultury województwa warmińsko-mazurskiego. Raport przygotowany pod kier. B. Fatygi, Olsztyn 2012, www.ceik.eu.
- Poniedziałek J., *Warmińsko-mazurskie. Perspektywy rozwoju*, Warszawa 2012.
- Sakson A., *Od Klajpedy do Olsztyna. Współcześni mieszkańcy byłych Prus Wschodnich: Kraj Klajpedzki, Obwód Kaliningradzki, Warmia i Mazury*, Poznań 2011.
- Zarycki T., *Nowej ujęcia zależności centro-peryferyjnych*, Warszawa 2009.
- Żyromski S., *Bilans demograficzny województwa olsztyńskiego*, „Komunikaty Mazursko-Warmińskie” 1969, nr 4.

MIŁOSZ JAN KACZYŃSKI

WPŁYW PROCEDURY LEGALIZACJI POBYTU I PRACY CUDZOZIEMCÓW NA ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO- MAZURSKIEGO

Słowa kluczowe

karta pobytu, zezwolenie na pracę, pobyt czasowy, województwo, ryzyko

keywords

residence card, work permit, temporary stay, voivodeship, risk

WSTĘP

Wraz z rozwojem gospodarczym Polska stała się nie tylko krajem tranzytowym dla ludzi starających się dotrzeć ze wschodu do krajów Europy zachodniej, lecz jest także miejscem docelowym dla milionów cudzoziemców. Z tego powodu Polska gospodarka w coraz większej mierze zaczyna być zależna od pracy obcokrajowców. Z danych statystycznych wynika, że, co prawda, do Polski imigrują duże liczby obywateli Białorusi, Rosji, Wietnamu bądź Nepalu, jednakże największą grupę stanowią Ukraińcy¹. Szacuje się,

¹ <http://www.dlahandlu.pl/detal-hurt/wiadomosci/najwiecej-cudzoziemcow-pracujacych-w-polsce-pochodzi-z-ukrainy-bialorusi-i-nepalu,71284.html>; <http://>

że w Polsce może przebywać od 1 do 3 mln Ukraińców². Od ponad 5 lat można zauważyć zwiększoną imigrację obywateli Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, której przyczyny należy szukać przede wszystkim w wybuchu konfliktu w Donbasie³. Z informacji pozyskanych w trakcie pracy w latach 2017–2018 w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie można wnioskować, że znaczna część Ukraińców uciekła do Polski z obawy przed wojną z Rosją, z czym wiąże się m.in. nabór do armii ukraińskiej⁴. Dlatego też stanowią największą grupę reprezentującą cudzoziemców imigrujących do Polski (nie tylko w celach zarobkowych).

LEGALIZACJA POBYTU OBYWATELI UNII EUROPEJSKIEJ

Jak twierdzą badacze problemu, w obecnych czasach migrację zagraniczną można zakwalifikować do „zbioru rutynowych zachowań ludzkich”. Każdy z mieszkańców Ziemi, może stać się uczestnikiem migracji międzynarodowej. Słusznie przyjmuje się, że proces migracji utracił poprzedni „wymiar” nadzwyczajności i wyjątkowości, w związku z ogromną liczbą osób migrujących⁵. Na potrzeby

warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,24018417,przybywa-cudzoziemcow-w-warszawie-najwiecej-z-ukrainy-pojawil.html [dostęp: 29.12.2019].

² <http://wyborcza.pl/7,156282,24522397,smartfony-policzyly-ukraincow-ile-ukrainek-planuje-miec-dzieci.html#S.srodkowaNajwieksza-K.C-P.-B.3-L.1.duzy> [dostęp: 29.12.2019].

³ <https://nczas.com/2019/01/22/zapomniana-wojna-w-europie-trwa-onz-przedstawilo-smiertelne-statystyki-w-donbasie-to-tysiace-cywilnych-ofiar> [dostęp: 29.03.2019].

⁴ <https://pl.sputniknews.com/swiat/201708036012362-Poroszenko-zapowiedzial-rychle-zakonczenie-naboru-do-armii-zawodowej/>; <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/wojna-ukrainie-zolnierze-lapowki-lekarczy,158,0,2375838.html> [dostęp: 29.12.2019].

⁵ P. Kaczmarczyk, M. Okólski, *Migracje specjalistów wysokiej klasy w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Analiz i Strategii, Warszawa 2005, s. 7.

niniejszej pracy wskazana zostanie jedynie różnica między legalizacją wjazdu i pobytu na terytorium Polski obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej a cudzoziemcami spoza UE⁶.

Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin⁷ określa zasady i warunki wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobytu oraz wyjazdu z tego terytorium, nie tylko obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, lecz również obywatele państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, obywatele Konfederacji Szwajcarskiej oraz członków rodzin obywateli, o których mowa powyżej, którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają.

Warunki pobytowe obywateli UE na terytorium RP są ułatwione, w przeciwieństwie do warunków pobytowych cudzoziemców spoza UE. Wynika to z faktu, że obywatele UE mogą wjechać na terytorium RP bez uprzedniego uzyskania wizy oraz mają prawo przebywać na terytorium RP przez okres 3 miesiące bez konieczności zarejestrowania pobytu. W przypadku, gdy pobyt na terytorium RP przekracza okres 3 miesiące, wówczas obywatel UE jest zobowiązany do zarejestrowania swojego pobytu na terytorium RP. Rejestracja może nastąpić jedynie na osobisty wniosek cudzoziemca złożony osobiście do wojewody właściwego ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca, najpóźniej następnego dnia po upływie 3 miesięcy od dnia wjazdu na terytorium RP. Obywatele UE, którzy planują przebywać powyżej 3 miesięcy na terytorium województwa

⁶ Autor nie będzie zagłębiał się w rodzaje migracji, różnice między migracjami zewnętrznymi oraz wewnętrznymi lub różnice pomiędzy migrantami bądź uchodźcami, ponieważ zagadnienia te zostały już dokładnie opisane w literaturze przedmiotu, zob. I. Szczygielska, *Migracje zarobkowe kobiet i ich wpływ na funkcjonowanie rodzin*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, s. 15–20; J.Z. Holzer, *Demografia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003, s. 271.

⁷ Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 293 ze zm. (dalej: ustawa o wjeździe na terytorium RP).

warmińsko-mazurskiego, mogą złożyć wniosek o zarejestrowanie pobytu jedynie w Oddziale Legalizacji Pobytu Cudzoziemców Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie⁸.

Rejestrowanie pobytu obywateli UE jest objęte pewnymi wymogami. Oprócz tego, że muszą złożyć wniosek o zarejestrowanie pobytu na właściwym formularzu i dołączyć do niego wymagane dokumenty⁹, to także jedynie w określonych przez ustawodawcę przypadkach mogą taki wniosek złożyć. Otóż obywatelowi UE przysługuje prawo pobytu przez okres dłuższy niż 3 miesiące, gdy np. jest pracownikiem lub osobą pracującą na własny rachunek na terytorium RP lub jest małżonkiem obywatela polskiego (art. 16 ustawa o wjeździe na terytorium RP).

Zarówno obywatel UE, jak i członek rodziny niebędący obywatelem UE, nabywają prawo stałego pobytu po upływie 5 lat nieprzerwanego pobytu na terytorium RP (art. 42 i 43 ustawy o wjeździe na terytorium RP). W zależności od długości stażu pracy cudzoziemiec może nabyć prawo do stałego pobytu przed upływem 5-letniego okresu pobytu na terytorium RP (art. 47 ustawy o wjeździe na terytorium RP).

Wydanie dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu obywatela UE oraz karty stałego pobytu członka rodziny obywatela UE następuje jedynie na osobisty wniosek. W przypadku województwa warmińsko-mazurskiego czynności tej można dokonać jedynie w Oddziale Legalizacji Pobytu Cudzoziemców Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie¹⁰. Oba doku-

⁸ Informacja o zarejestrowaniu pobytu obywatela ue, http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urzed_wojewodzki/zalatwianie_spraw/legalizacja_pobytu_cudzoziemcow/obywatele_ue/zarejestrowanie_pobytu_obywatela_ue; zob. Wydanie karty pobytu członka rodziny obywatela Unii Europejskiej, http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urzed_wojewodzki/zalatwianie_spraw/legalizacja_pobytu_cudzoziemcow/obywatele_ue/ [dostęp: 2.04.2019].

⁹ Wzór formularza określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 sierpnia 2006 r. w sprawie wniosków i dokumentów w sprawach prawa pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1969 ze zm.

¹⁰ informacja__prawo_stalego_pobytu_obywatela_ue, http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urzed_wojewodzki/zalatwianie_spraw/legalizacja_pobytu_cudzoziemcow/obywatele_ue/prawo_stalego_pobytu_obywatela_ue [dostęp: 2.04.2019].

menty są ważne 10 lat i uprawniają do przebywania na terytorium RP i przekraczania jej granicy bez jakichkolwiek ograniczeń.

Należy zauważyć, że w przypadku rejestracji pobytu na terytorium RP, w przeciwieństwie do cudzoziemców spoza UE, obywatele UE są w pewien sposób uprzywilejowani. Otóż polskie i unijne normy prawne nie przewidują opłat za złożenie wniosku o zarejestrowanie pobytu obywatela UE, jego członka rodziny, bądź o wydanie dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu. Ponadto obywatele UE i członkowie ich rodzin nie ponoszą żadnej odpowiedzialności karnej za niewywiązanie się w terminie z obowiązku zarejestrowania swojego pobytu.

LEGALIZACJA POBYTU CUDZOZIEMCÓW SPOZA UNII EUROPEJSKIEJ

WIZY

Podstawowym dokumentem uprawniającym cudzoziemca do wjazdu na terytorium RP jest wiza. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach¹¹ rozróżnia wizę krajową oraz wizę Schengen. Ta pierwsza jest wizą, o której mowa w art. 18 Konwencji Wykonawczej z dnia 19 czerwca 1990 r. do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach¹², wydaną przez organ polski. Natomiast wiza Schengen jest wizą, o której mowa w art. 2 pkt 2–5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustana-

¹¹ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2094 ze zm.

¹² Konwencja Wykonawcza z dnia 19 czerwca 1990 r. do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz.Urz. UE L 239 z 22.09.2000, s. 19, ze zm.

wiąjącego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy)¹³. Wizy wydawane są w różnych celach, co wynika z adnotacji „cel wydania” na naklejce wizowej w polu „uwagi” (§ 2 rozporządzenia MSWiA z dnia 6 lutego 2018 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców)¹⁴. Należy podkreślić słuszność twierdzenia Rafała Rogala¹⁵, że pomimo że art. 60 ustawy o cudzoziemcach zawiera enumeratywne wyliczenie celów, dla których może zostać wydana wiza (np. w celu turystycznym, szkolenia zawodowego, leczenia), to ust 1 pkt 25 tego przepisu przewiduje wydanie wizy w innym celu niż wymienione w ustawie. Tym samym katalog celów wjazdu i pobytu przewidziany ustawą o cudzoziemcach trzeba traktować jako katalog otwarty.

Okres ważności wizy krajowej nie przekracza 1 roku. Na podstawie wizy Schengen cudzoziemiec może przebywać na terytorium RP do 90 dni w okresie 180 dni. Wizę krajową wydaje lub odmawia jej wydania konsul, a wizę Schengen wydaje na granicy lub odmawia jej wydania komendant placówki Straży Granicznej. Właściwa instytucja wydaje wizę jedynie na wniosek cudzoziemca złożony na właściwym formularzu (art. 59, 66 ustawy o cudzoziemcach)¹⁶. Zależnie od informacji zawartych we wniosku o wizę konsul lub komendant placówki Straży Granicznej wpisuje, na ile dni wiza ma być ważna. Należy odróżnić okres ważności wizy, od liczby dni jakie cudzoziemiec może przebywać na terytorium RP. Jak najbardziej możliwe jest wydanie wizy krajowej, której okres ważności wynosi rok, ale w ciągu 365 dni może cudzoziemiec spędzić na terytorium RP jedynie 20 dni, ponieważ osoba zapraszająca wskazała, że ma fundusze na utrzymanie cudzoziemca tylko przez taki okres.

W wyjątkowych sytuacjach istnieje możliwość przedłużenia zarówno wizy krajowej, jak i wizy Schengen, np. z powodu niepla-

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), Dz.Urz. UE L 243 z 15.09.2009, str. 1, z późn. zm.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2018 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców, Dz.U. z 2018 r. poz. 343 ze zm.

¹⁵ R. Rogala, [w:] J. Chlebny (red.), *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, C.H. Beck Warszawa 2015, Legalis.

¹⁶ Wzór formularza o wydanie wizy krajowej określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2018 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców.

nowanego pobytu w szpitalu po upływie ważności wizy (art. 82 ustawy o cudzoziemcach)¹⁷.

ZAPROSZENIE

Z zagadnieniem wiz nierozzerwalnie związana jest instytucja wpisania zaproszenia do ewidencji zaproszeń. Otóż wpis ten jest dokumentem potwierdzającym posiadanie środków finansowych wystarczających na pokrycie kosztów związanych z planowanym pobytem na terytorium RP, w tym kosztów zakwaterowania i żywienia, oraz na pokrycie kosztów podróży powrotnej do państwa pochodzenia lub zamieszkania albo kosztów tranzytu do państwa trzeciego, które udzieli pozwolenia na wjazd. Zgodnie z art. 49 ustawy o cudzoziemcach o zaproszenie może wystąpić:

- 1) obywatel polski zamieszkujący na terytorium RP,
- 2) obywatel innego państwa członkowskiego UE, państwa członkowskiego Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej lub członek jego rodziny, zamieszkujący na terytorium RP i posiadający prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na tym terytorium, lub
- 3) cudzoziemiec przebywający bezpośrednio przed wystawieniem zaproszenia legalnie i nieprzerwanie co najmniej przez okres 5 lat na terytorium RP lub posiadający zezwolenie na pobyt stały lub zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE, lub
- 4) osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej mające siedzibę na terytorium RP.

Z rozmów przeprowadzonych z klientami Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego wynika, że zapraszającymi są najczęściej Polacy mający rodzinę zamieszkującą kraje dawnego ZSRR, chcący zaprosić np. rodziców małżonka lub ciotki i kuzynów na wakacje bądź święta. Często też Polacy zapraszali swoich konkubentów, np. w celu

¹⁷ Informacja___przedluzenie_wizy_krajowej; informacja___przedluzenie_wizy_schengen, http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urzed_wojewodzki/zalatwanie_spraw/legalizacja_pobytu_cudzoziemcow/cudzoziemcy_przedluzenie_wiz [dostęp: 2.04.2019].

załatwiania formalności związanych ze ślubem. W większości przypadków cudzoziemcami, którzy korzystali z prawa wpisania zaproszenia do ewidencji zaproszeń, byli rodzice pracujący w Polsce, chcący zaprosić swoje dzieci na ferie lub wakacje do Polski.

Zapraszający może złożyć wniosek listownie, osobiście lub przez pełnomocnika do wojewody właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę zapraszającego. W przypadku województwa warmińsko-mazurskiego przyjmuje wnioski i wydaje zaproszenia nie tylko Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, lecz również delegatury tego urzędu w Elblągu oraz Ełku¹⁸.

Aby otrzymać wpis zaproszenia do ewidencji zaproszeń zapraszający musi złożyć wypełniony właściwy formularz o wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń oraz dokumenty:

1) potwierdzające możliwość pokrycia kosztów związanych z pobytem cudzoziemca, w tym kosztów zakwaterowania i wyżywienia, przeznaczone dla niego samego, każdego członka rodziny pozostającego na jego utrzymaniu oraz każdego zaproszonego cudzoziemca;

2) pokrycia kosztów podróży powrotnej do państwa pochodzenia lub zamieszkania albo kosztów tranzytu do państwa trzeciego, które udzieli pozwolenia na wjazd w wysokości stanowiącej równowartość biletu do tego państwa;

3) dokument potwierdzający tytuł prawny do lokalu mieszkalnego (wraz ze zgodą współwłaściciela), jeżeli jako miejsce zakwaterowania zapraszanego cudzoziemca został wskazany lokal mieszkalny zapraszającego, albo dokument potwierdzający możliwość zapewnienia cudzoziemcowi zakwaterowania w innym miejscu¹⁹.

¹⁸ Informacja__zaproszenie_cudzoziemca, http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urząd_wojewodzki/zalatwianie_spraw/legalizacja_pobytu_cudzoziemcow/wydawanie_zaproszen [dostęp: 2.04.2019].

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie wzoru zaproszenia, wzoru formularza wniosku o wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń oraz wysokości środków, które powinien posiadać zapraszający, Dz.U. z 2018 r. poz. 1526 ze zm.

KARTA POBYTU CZASOWEGO

Po przekroczeniu polskiej granicy cudzoziemcy spoza UE mogą zalegalizować swój pobyt na dłuższy okres lub na stałe na podstawie:

- 1) zezwolenia na pobyt czasowy,
- 2) zezwolenia na pobyt stały,
- 3) zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE.

W większości przypadków bezwzględnym warunkiem ubiegania się o zezwolenie na pobyt na terytorium RP jest legalne przebywanie na jego terytorium. Innymi słowy, jeżeli cudzoziemiec nie jest zwolniony z obowiązku posiadania wizy, aby móc złożyć wniosek o jedno z ww. zezwoleń, musi wjechać do Polski na wizie uzyskanej, np. w wyniku wpisania zaproszenia do ewidencji zaproszeń bądź w ramach ruchu bezwizowego i w trakcie legalnego pobytu zgłosić się do wojewody właściwego ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca²⁰. Jeśli wniosek nie zostanie złożony osobiście lub zostanie wysłany pocztą – po doręczeniu wniosku do wojewody cudzoziemiec zostanie wezwany do osobistego stawiennictwa w terminie nie krótszym niż 7 dni od doręczenia wezwania pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania (art. 105, 202 ustawy o cudzoziemcach).

Na potrzeby opisu legalizacji pobytu emigrantów na terytorium RP należy przypomnieć, że powody migracji mogą być: ekonomiczne; naukowe; biznesowe; zapewnienie bezpieczeństwa; środowiskowe²¹.

Jak wynika z literatury przedmiotu najistotniejszą przyczyną migracji jest kwestia ekonomiczna, wynikająca z różnic w korzyściach ekonomicznych netto, tj. w poziomie wynagrodzeń za pracę²². Oznacza to, że powody migracji z przyczyn ekonomicznych są wynikiem chęci poprawienia swoich warunków bytowych²³.

²⁰ <https://udsc.gov.pl/cudzoziemcy/obywatele-panstw-trzecich/chce-przyjechac-do-polski/czy-potrzebuje-wizy/> [dostęp: 2.04.2019].

²¹ www.ceo.org.pl/sites/default/files/news-files/m3_migracje_na_swiecie.pdf [dostęp: 3.04.2019].

²² I. Szczygielska, *Migracje zarobkowe kobiet...*, s. 93.

²³ A. Maryański, *Migracje w świecie*, PWN, Warszawa 1984, s. 12.

Najbardziej popularnym wśród obcokrajowców spoza UE sposobem legalizacji pobytu na terytorium RP jest zezwolenie na pobyt czasowy, ponieważ dzięki jednemu z jego rodzajów mogą zalegalizować jednocześnie pobyt i pracę na okres do trzech lat. Z wyjątkiem zezwolenia na pobyt czasowy udzielanego ze względu na okoliczności wymagające krótkotrwałego pobytu, przesłanki do wydania zezwolenia na pobyt czasowy, okoliczności, które są podstawą ubiegania się o to zezwolenie, muszą uzasadniać pobyt cudzoziemca na terytorium RP przez okres dłuższy niż 3 miesiące (art. 98 ust 2 ustawy o cudzoziemcach).

Oczywiste jest, że cel zarobkowy nie jest jedynym powodem, dla którego cudzoziemcy ubiegają się o pobyt czasowy na terytorium RP. Ustawa o cudzoziemcach przewiduje również zezwolenia na pobyt czasowy, m.in. w celu kształcenia się na studiach, prowadzenia badań naukowych, czy ze względu na okoliczności wymagające krótkotrwałego pobytu.

Otóż zgodnie z art. 144 ustawy o cudzoziemcach, o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy z tytułu podjęcia lub kontynuacji stacjonarnych studiów wyższych lub studiów doktoranckich może ubiegać się cudzoziemiec, którego celem pobytu jest odbywanie nauki na terytorium Polski, o ile okoliczność ta uzasadnia pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres dłuższy niż 3 miesiące, spełni odpowiednie warunki i złoży do wojewody wniosek na właściwym formularzu²⁴. Nie mogą się ubiegać o zezwolenie na pobyt czasowy z tytułu podjęcia lub kontynuacji stacjonarnych studiów wyższych lub studiów doktoranckich cudzoziemcy, którzy wykonują pracę lub prowadzą działalność gospodarczą na terytorium RP, chyba że ubiegają się o udzielenie kolejnego zezwolenia w celu kształcenia się na studiach²⁵.

²⁴ Wzór formularza określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 lutego 2018 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy, Dz.U. z 2018 r. poz. 333 ze zm.

²⁵ pobyt_czasowy__studia, http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urząd_województwa/ki/zalatwianie_spraw/legalizacja_pobytu_cudzoziemcow/cudzoziemcy___zezwolenia_na_pobyt_czasowy_na_terytoryum_rp/cudzoziemcy [dostęp: 3.04.2019].

KARTA POBYTU STAŁEGO

Kolejnym rodzajem legalizacji pobytu na terytorium RP jest zezwolenie na pobyt stały. Katalog warunków jego udzielenia jest enumeratywnie wymieniony w art. 195 ustawy o cudzoziemcach. Zezwolenie na pobyt stały udzielane jest cudzoziemcowi na jego wniosek²⁶, na czas nieoznaczony, jeżeli np.:

1) jest dzieckiem obywatela polskiego pozostającym pod jego władzą rodzicielską, lub

2) jest osobą o polskim pochodzeniu i zamierza osiedlić się na terytorium RP na stałe, lub

3) pozostaje w uznawanym przez prawo RP związku małżeńskim z obywatelem polskim i pozostawał w tym związku małżeńskim przez co najmniej 3 lata przed dniem, w którym złożył wniosek o udzielenie mu zezwolenia na pobyt stały, i bezpośrednio przed złożeniem tego wniosku przebywał nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres nie krótszy niż 2 lata, na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z pozostawaniem w związku małżeńskim z tym obywatelem polskim lub w związku z uzyskaniem statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej lub zgody na pobyt ze względów humanitarnych, lub

4) udzielono mu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej azylu, lub

5) posiada ważną Kartę Polaka i zamierza osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe.

Przykładowo, jeżeli cudzoziemiec chce otrzymać zezwolenie na pobyt stały z tytułu związku małżeńskiego z obywatelem polskim, to poza uzupełnieniem właściwego formularza i uiszczeniem opłaty w wysokości 640 zł, musi doręczyć:

- aktualny odpis aktu małżeństwa (wydany nie wcześniej niż 3 miesiące przed złożeniem wniosku);
- kopię dowodu osobistego małżonka (oryginał do wglądu);

²⁶ Wzór formularza określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały, Dz.U. z 2014 r. poz. 568 ze zm.

▪ dokumenty potwierdzające, że pobyt na terytorium Polski był nieprzerwany lub dokumenty stwierdzające przyczyny wystąpienia przerw w pobycie²⁷.

ZEZWOLENIE NA POBYT REZYDENTA DŁUGOTERMINOWEGO UE

Ostatnią z instytucji przewidującą zalegalizowanie pobytu cudzoziemców spoza UE na terytorium RP jest zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE, które udziela się cudzoziemcowi na czas nieoznaczony, na jego wniosek²⁸, jeżeli przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej legalnie i nieprzerwanie co najmniej przez 5 lat bezpośrednio przed złożeniem wniosku i spełnia łącznie następujące warunki:

1) posiada źródło stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu;

2) posiada ubezpieczenie zdrowotne w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²⁹ lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

3) posiada potwierdzoną znajomość języka polskiego (art. 211 ustawy o cudzoziemcach)³⁰.

²⁷ informacja_pobyt_staly___malzonek_obywatela_polskiego, http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urząd_województki/zalatwianie_spraw/legalizacja_pobytu_cudzoziemcow/cudzoziemcy/pobyt_staly [dostęp: 3.04.2014].

²⁸ Wzór formularza określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, Dz.U. z 2014 r. poz. 569 ze zm.

²⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1510, ze zm.

³⁰ Zob. informacja___pobyt_rezydenta_dlugoterminowego_ue, http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urząd_województki/zalatwianie_spraw/legalizacja_pobytu_cudzoziemcow/cudzoziemcy___zezwozenie_na_pobyt_rezydenta_dlugoterminowego_ue [dostęp: 2.04.2019].

LEGALIZACJA ZATRUDNIENIA CUDZOZIEMCÓW

Cudzoziemcy, którzy nie są zwolnieni z ubiegania się o zezwolenie na zatrudnienie na terytorium RP, mogą legalnie pracować na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wpisanego do ewidencji oświadczeń, zezwolenia na pracę cudzoziemca na terytorium RP oraz zezwolenia na pobyt czasowy i pracę³¹.

W przypadku dwóch pierwszych instytucji wnioski o legalizację zatrudnienia składają pracodawcy. Oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi składa pracodawca w powiatowym urzędzie pracy właściwym ze względu na siedzibę lub miejsce pobytu stałego. Składając oświadczenie do rejestracji, pracodawca przedstawia dowód dokonania wpłaty w wysokości 30 zł, oświadczenie o niekaralności, ważny dokument tożsamości, kopię wszystkich wypełnionych stron ważnego dokumentu podróży cudzoziemca lub kopię innego ważnego dokumentu tożsamości cudzoziemca, a jeżeli cudzoziemiec nie przebywa na terytorium RP – kopię stron dokumentu podróży z danymi osobowymi cudzoziemca³².

Okres wykonywania pracy przez cudzoziemca nie może przekraczać 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy, niezależnie od liczby pracodawców powierzających mu pracę na podstawie oświadczenia. Przy zliczaniu okresów wykonywania pracy na podstawie oświadczenia pod uwagę będą brane okresy, na jakie oświadczenie zostało zarejestrowane³³.

Inny tryb uproszczony, nazywany także „procedurą oświadczeniową” pozwala obywatelom jednego z 6 państw: Republiki Armenii, Republiki Białoruś, Republiki Gruzji, Republiki Mołdawii, Federacji Rosyjskiej i Ukrainy wykonywać pracę w Polsce przez 6 miesięcy w okresie 12 następujących po sobie miesięcy, bez konieczności

³¹ <https://zielonalinia.gov.pl/-/zezwozenia-na-prace-32236> [dostęp: 3.04.2019].

³² <http://mupolsztyn.praca.gov.pl/dla-pracodawcow-i-przedsiębiorcow-dawcow-i-przedsiębiorcow/zatrudnianie-cudzoziemcow/zezwozenia-na-prace> [dostęp: 3.04.2019].

³³ <http://wupolsztyn.praca.gov.pl/dla-pracodawcow-i-przedsiębiorcow/zatrudnianie-cudzoziemcow/powierzenie-pracy-na-podstawie-oswiadczenia> [dostęp: 3.04.2019].

uzyskania zezwolenia na pracę. Warunkiem wykonywania pracy w ramach procedury uproszczonej jest wpisanie przez powiatowy urząd pracy oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń, oraz posiadanie przez cudzoziemca dokumentu potwierdzającego tytuł pobytowy w RP, który uprawnia do wykonywania pracy na terytorium RP³⁴.

Z danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wynika, że w roku 2018 powiatowe urzędy pracy w całej Polsce wpisały do ewidencji ponad 1,58 mln oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcom, z czego ponad 90% trafiło do obywateli Ukrainy. Należy również doliczyć aż 121,4 tys. zezwoleń na prace sezonowe, także przede wszystkim dla pracowników z Ukrainy³⁵.

Po zakończeniu okresu zatrudnienia cudzoziemca na oświadczeniu, pracodawca może złożyć wniosek do właściwego wojewody o zezwolenie na pracę cudzoziemca na terytorium RP na okres do 3 lat. W celu przyspieszenia postępowania ustawodawca zdecydował, że jeżeli po upływie 3 miesięcy zatrudnienia cudzoziemca na podstawie umowy o pracę zgodnie z oświadczeniem, pracodawca złoży wniosek o wydanie zezwolenia na pracę na tym samym stanowisku, zezwolenie wydawane jest w trybie uproszczonym, tj. z pominięciem konieczności uzyskania informacji starosty przewidzianej art. 88c ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³⁶.

Zgodnie z art. 88 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, jest kilka rodzajów zezwoleń na pracę cudzoziemca (A, B, C i D). Najczęstszym zezwoleniem wydawanym przez wojewodę jest zezwolenie typu A, czyli gdy cudzoziemiec ma wykonywać pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy

³⁴ Tamże; Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2273 ze zm.

³⁵ <https://www.rp.pl/Rynek-pracy/302059909-Trudniej-o-pracownikow-zza-wschodniej-granicy.html> [dostęp: 3.04.2019].

³⁶ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1265 ze zm.

z podmiotem, którego siedziba lub miejsce zamieszkania albo oddział, zakład lub inna forma zorganizowanej działalności znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³⁷.

O zezwolenie na pobyt czasowy i pracę może ubiegać się cudzoziemiec, którego celem pobytu na terytorium RP jest wykonywanie pracy (art. 114 ustawy o cudzoziemcach). Zezwolenie to nie dotyczy cudzoziemców:

- prowadzących działalność gospodarczą na terytorium Polski,
- delegowanych do pracy na terytorium Polski przez pracodawcę mającego siedzibę poza granicami Polski,
- wykonujących pracę sezonową³⁸.

Warunkiem komentowanego zezwolenia jest złożenie właściwego wniosku wraz z odpowiednimi załącznikami. Polscy pracodawcy często pomagają cudzoziemcom w uzupełnieniu dokumentacji wymaganej do złożenia wniosku o zezwolenie na pobyt czasowy i pracę, a nawet dokonują w imieniu przyszłych pracowników opłaty skarbowej w wysokości 440 zł (pozostałe zezwolenia na pobyt czasowy 340 zł) oraz opłatę za wydanie karty pobytu – 50 zł.

Od powyższych procedur istnieje wiele wyjątków³⁹. Na przykład w wyniku tego, że w Polsce wciąż jest mowa o niedoborze specjalistów, np. elektryków, spawaczy, mechaników, hydraulików czy kierowców, zwłaszcza samochodów ciężarowych⁴⁰, należy ocenić pozytywnie wydane – na podstawie art. 90 ust. 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie

³⁷ Informacja__zezwolenie_na_prace, http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urząd_województki/zalatwianie_spraw/legalizacja_pobytu_cudzoziemcow/zatrudnienie_cudzoziemcow [dostęp: 3.04.2019].

³⁸ Pobyt_czasowy__wykonywanie_pracy, http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urząd_województki/zalatwianie_spraw/legalizacja_pobytu_cudzoziemcow/cudzoziemcy__zezwolenia_na_pobyt_czasowy_na_terytoryum_rp/cudzoziemcy [dostęp: 3.04.2019].

³⁹ Zob. <https://udsc.gov.pl/nowelizacja-ustawy-o-cudzoziemcach> [dostęp: 3.04.2019].

⁴⁰ <https://www.rp.pl/Rynek-pracy/312309966-To-bedzie-dobry-rok-dla-fachowcow-i-wiekszosci-specjalistow.html> [dostęp: 3.04.2019].

na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców⁴¹, zgodnie z którym w konkretnych przypadkach wojewoda wydaje zezwolenie na pracę bez konieczności uzyskania informacji od starosty.

Także wojewoda ma uprawnienia do ułatwienia i przyspieszenia procedury zatrudnienia cudzoziemców na terytorium podlegającego mu województwa. Otóż na mocy art. 10 ust 3 i 4 ustawy o promocji zatrudnienia wojewoda warmińsko-mazurski wydał zarządzenie⁴², na mocy którego na terytorium podległego mu województwa wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty, np. zawód fryzjera, kierowcy autobusu, samochodu ciężarowego, mechanika pojazdów samochodowych, pielęgniarki bez specjalizacji lub w trakcie specjalizacji, pielęgniarki specjalistki i spawaczy.

ZAGROŻENIA JAKIE WIĄŻĄ SIĘ Z POBYTEM I PRACĄ CUDZOZIEMCÓW W POLSCE

Międzynarodowy ruch ludności zawsze wiązał się będzie z ryzykiem zaistnienia niepożądanych zjawisk. Poza tym, poszerzenie obszaru Schengen ułatwia proces współpracy grup przestępczych z różnych krajów UE. Dlatego też słusznie strony Układu z Schengen I, tzw. Schengen Agreement, uznały, że stopniowe znoszenie kontroli granicznej dla ułatwienia swobodnego przepływu osób czy dóbr wiąże się z potrzebą ustanowienia wzmożonej współpracy służb policyjnych. W tym celu Państwa Układu zdecydowały uzupełnić treść postanowień poprzez przyjęcie 19 czerwca 1990 r. Schengen II, tj. Konwencji Wykonawczej Schengen⁴³.

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, tekst jedn. Dz.U. z 2019 poz. 154 ze zm.

⁴² Zarządzenie nr 119 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 15 kwietnia 2016 r. w sprawie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, Dz.Urz. Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 20 kwietnia 2016 r. poz. 1782 ze zm.

⁴³ P. Wawrzyk, *Współpraca policyjna, system informacyjny Schengen II*, wyd. akademickie i profesjonalne, Warszawa 2008, s. 25.

Głównymi zagrożeniami w tej kwestii jest zjawisko terroryzmu oraz handlu ludźmi⁴⁴. Między innymi dlatego Polska jest stroną wielu porozumień i umów międzynarodowych, dzięki którym bierze czynny udział w transgranicznej współpracy organów ścigania⁴⁵. Przykładem może być członkostwo w Europolu⁴⁶ lub Eurojust⁴⁷.

⁴⁴ Z powodu ograniczeń ramowych tekstu autor nie będzie opisywał dokładnie zależności pomiędzy migracją a terroryzmem, zob. <https://www.tvp.info/42017436/tarczynski-ani-jeden-nielegalny-imigrant-nie-przyjedzie-do-polski?fbclid>; www.rmf24.pl/fakty/swiat/news-rok-temu-kanclerz-merkel-zaprosila-uchodzcow-pokazala-tym-sw,nId,2261354; www.tvp.info/22027201/przybywa-krajow-ktorenie-chca-systemu-rozdzielania-uchodzcow-sprzeciw-polski-pewny; www.tvp.info/39440393/to-jest-zgubna-polityka-rzad-nie-zmieni-zdania-ws-przymusowej-relokacji-uchodzcow; <https://www.tvn24.pl/maroko-pakt-w-sprawie-migracji-przyjety-polska-nie-podpisala,890997,s.html> [dostęp: 2.04.2019].

⁴⁵ Zob. <https://encyklopedia.interia.pl/slownik-ue/news-struktura-trevi,nId,2112867>; <https://www.cepol.europa.eu/pl>; http://publications.europa.eu/resource/cellar/a9f2dcc0-947f-4fca-b628-065d77004d49.0017.01/DOC_12; <http://www.policja.pl/pol/sirene/biuro-sirene/7842,Co-to-jest-BIURO-SIRENE.html>; www.eur-lex.europa.eu; <https://www.gov.pl/web/mswia/zarządzanie-granicami-zewnetrznymi> [dostęp: 2.04.2019]; Rozporządzenie (WE) Nr 1920/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2219 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL) oraz zastępujące i uchylające decyzję Rady 2005/681/WSiSW; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar; Rozporządzenie Rady (WE) nr 871/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. dotyczące wprowadzenia niektórych nowych funkcji Systemu Informacyjnego Schengen, włączając walkę z terroryzmem, Dz.Urz. UE L 162 z 30 kwietnia 2004 r., s. 29–31.

⁴⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol); https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol_pl [dostęp: 2.04.2019].

⁴⁷ Decyzja Rady UE z dnia 28 lutego 2002 r. ustanawiająca Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością (2002/187/WSiSW); Decyzja Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wzmocnienia Eurojustu i w sprawie

Wraz ze wzrostem migracji wzrosło również ryzyko rozwoju jednego z rodzajów handlu ludźmi, jakim jest przemyt migrantów⁴⁸. Odbywa się on przy udziale zorganizowanych grup przestępczych. W dużej mierze polega on na próbach przemycania cudzoziemców, m.in. z krajów byłego ZSRR, do krajów strefy Schengen. Jedną z dróg przemytu jest tzw. zielona granica pomiędzy województwem warmińsko-mazurskim a Obwodem kaliningradzkim. Jest to stosunkowo nowy rodzaj przestępczości, który narodził się w momencie wzmożonych migracji⁴⁹. Pomimo że zjawisko jest nowe, nie należy go bagatelizować, ponieważ zarówno „uchodźcy i migranci mają prawo do tych samych uniwersalnych praw człowieka i podstawowych wolności, które muszą być niezmiennie respektowane, chronione i realizowane”⁵⁰.

Oprócz ww. zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego kraju i UE są uprzedzenia i agresja zarówno wobec uchodźców, jak i emigrantów⁵¹. W Polsce wciąż odczuwalne są uprzedzenia, a przede wszystkim stereotypy, wobec obywateli Niemiec, Ukrainy i Rosji w związku z wybuchem II wojny światowej bądź z Rzezią Wołyńską⁵². Co jakiś czas dochodzi do zamieszek z przyczyn rasistowskich⁵³.

zmiany decyzji 2002/187/WSiSW ustanawiającej Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością (2009/426/WSiSW).

⁴⁸ <https://www.tvp.info/43220525/810-tys-euro-za-migranta-z-afganistanu-zlikwidowano-kanal-przemytu>; <https://www.newsweek.pl/polska/nielegalni-imi-granci-ciagna-do-polski/3wqj2k6> [dostęp 1.04.2019].

⁴⁹ I. Malinowska, W. Szczepański, *Współdziałanie Policji z wybranymi podmiotami w zwalczaniu handlu ludźmi*, „Obronność. Zeszyty Naukowe” 2013, nr 15, s. 175–177.

⁵⁰ <http://n-0-117.dcs.redcdn.pl/file/o2/tvn/web-content/m/p1/f/8c3039bd-5842dca3d944faab91447818/da399d40-ed44-4a01-b1bc-15cf4d063137.pdf> [dostęp: 2.04.2019].

⁵¹ <https://www.newsweek.pl/polska/spoleczenstwo/uprzedzenia-i-agresjako-go-polacy-nie-lubia-najbardziej/reg59nt> [dostęp: 2.04.2019].

⁵² <http://gazetaolsztynska.pl/506353,Zniewazyl-Ukrajncow-mieszkajacychw-Olsztynie-teraz-za-to-odpokutuje.html?sort=newest> [dostęp: 2.04.2019].

⁵³ <https://www.newsweek.pl/polska/spoleczenstwo/zamieszki-w-elku-pozabojstwie-21-latka-zatrzymano-kilkanascie-osob/x69zf3w>; <https://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/539184,zabojstwo-elk-kebab-zrzuty-zamieszki-obcokrajowcy.html> [dostęp: 2.04.2019].

Niestety zjawiska te występują w różnych krajach, nie tylko w Polsce. Ponadto, np. we Włoszech, z przyczyn ekonomicznych w szkołach gorzej traktowane są dzieci cudzoziemców, których nie było stać na wykupienie obiadów w stołówce⁵⁴. Innym zjawiskiem dyskryminacji we Włoszech jest nieprzyjmowanie nieszczepionych dzieci do żłobków i przedszkoli. Nie można tego ściśle wiązać z globalnym ruchem tzw. antyszczepionkowców, ponieważ zdarza się, że emigranci nie są szczepieni przeciwko chorobom, które w kraju, do którego imigrowali, od wielu lat już nie występują.

Duże zagrożenie dla bezpieczeństwa polskiego społeczeństwa, które wynikało z nieszczepienia cudzoziemców, zaczęło się w ostatnich latach także w powiatach olsztyńskim i ostródzkim⁵⁵. W powiatach tych są duże zakłady produkcyjne zatrudniające tysiące Ukraińców, którzy w większości nie byli szczepieni przeciwko odrze, a tym samym zarażali kolejnych pracowników i lokalne społeczeństwo, z którym mieli kontakt po pracy. Gdy liczba chorych zaczęła robić się zbyt wysoka, grożąc epidemią w skali całego kraju, rząd i pracodawcy pod naciskiem mediów pochyliли się nad problemem⁵⁶. Niemniej jednak, stanowisko Rządu polskiego wciąż nie jest jednolite w tej sprawie. Raz Główny Inspektorat Sanitarny twierdzi, że problem odrzy dotyczy jedynie cudzoziemców, innym razem, że główną przyczyną zachorowań nie są cudzoziemcy, lecz uchylanie się od obowiązkowych szczepień dzieci⁵⁷. Pomysłów na rozwiązanie tej kwestii jest wiele, np. darmowe szczepienia i kampanie promujące zasadność szczepienia. Jednakże pomimo tego, że pra-

⁵⁴ <https://www.tvn24.pl/magazyn-tvn24/segregacja-dzieci-we-wloszech-to-zmierza-w-strone-rasizmu,182,3117> [dostęp: 2.04.2019].

⁵⁵ <http://gazetaolsztynska.pl/492673,To-juz-pewne-Odra-dotarla-do-Olsztyna.html>; <https://www.tvn24.pl/magazyn-tvn24/do-wybuchu-epidemii-wystarczy-jeden-zarazony-smiertelna-choroba-wraca,182,3115>; <https://kresy.pl/wydarzenia/regiony/polska-regiony/morliny-6-ukraincow-chorych-odre-zakladzie-trwaja-szczepienia-700-pracownikow/> [dostęp: 28 marca 2019].

⁵⁶ <http://gazetaolsztynska.pl/581645,Odra-O-krok-od-epidemii.html> [dostęp: 2.04.2019].

⁵⁷ <http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,24415468,odra-nie-plynie-ze-wschodu-to-efekt-uchylania-sie-od-obowiazkowych.html>; <https://oko.press/odra-jest-wsrod-cudzoziemcow-pis-zrywa-z-antyszczepionkowcami-i-szukawinnych/> [dostęp: 1.04.2019].

codawcy zapłacili za grupowe szczepienie wszystkich swoich pracowników, problem nie został zupełnie wyeliminowany, ponieważ ze Wschodu przyjeżdżają wciąż nowi, nieszczepieni cudzoziemcy⁵⁸.

Ryzyko zachorowań na choroby, które nie powinny występować wśród osób zaszczepionych, doprowadziło do tego, że niektóre polskie żłobki i przedszkola mają obowiązek nieprzyjmowania dzieci nieszczepionych⁵⁹. Na przykład w Olsztynie Rada Miasta przyjęła poprawkę do statutu żłobków miejskich, zgodnie z którą warunkiem przyjęcia do miejskiego żłobka będzie konieczność posiadania obowiązkowych szczepień. To znaczy, że do tych żłobków będą mogły dostać się jedynie te dzieci, które zostały zaszczepione, zgodnie z kalendarzem szczepień, ewentualnie są chore i nie mogą być szczepione⁶⁰. Oczywiście, nie w całej Polsce wprowadzono powyższe wymogi. *Ad exemplum* w 2017 i 2018 roku elbląski samorząd wprowadził program darmowych szczepień przeciw pneumokokom dla najmłodszych⁶¹.

Ponadto istotną kwestią w omawianej tematyce jest także bezpieczeństwo kulturowe. W związku z tym, że większość emigrantów wjeżdżających do Polski to Słowianie (Ukraina, Rosja, Białoruś)⁶² – jesteśmy zbliżeni kulturowo, więc nie powinno dochodzić do znac-

⁵⁸ <http://olsztyn.wm.pl/564118,Nowe-przypadki-swinskiej-grypy-i-odry-w-Olsztynie-i-regionie.html>; <http://olsztyn.wyborcza.pl/olsztyn/7,48726,24417026,swinska-grypa-i-odra-w-olsztynie-jak-sie-bronic.html>; <https://kresy.pl/wydarzenia/polska/na-ukrainie-szaleje-odra-ukraincy-przywozaja-do-polski/> [dostęp: 1.04.2019].

⁵⁹ <http://olsztyn.wyborcza.pl/olsztyn/7,48726,24164156,petycja-by-zlobki-byly-tylko-dla-szczepionych.html>; <https://bezprawnik.pl/nieszczepione-dzieci-przed-szkole/> [dostęp: 1.04.2019].

⁶⁰ <http://olsztyn.wyborcza.pl/olsztyn/7,48726,24591380,antyszczepionkowcy-beda-mieli-w-olsztynie-pod-gorke.html>; <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2019-03-28/nieszczepione-dzieci-nie-zostana-przyjete-do-miejskiego-zlobka-w-olsztynie-decyzja-radnych/> [dostęp: 1.04.2019].

⁶¹ <http://dziennikelblaski.pl/564669,Do-zlobka-i-przedszkola-tylko-po-obowiazkowym-szczepieniu.html>; <http://dziecko.elblag.net/artykuly/obowiazkowe-zaswiadczenia-o-szczepieniu-przed-przyjeciem-do-zlobka-przedszkola-i-szkoly,31166.htm> [dostęp: 1.04.2019].

⁶² <https://migracje.gov.pl/statystyki/zakres/polska/typ/dokumenty/widok/tabele/rok/2019> [dostęp: 1.04.2019].

nych nieporozumień. Nic bardziej mylnego, ponieważ przekonanie o bliskości kulturowej może być dość mylące. Na przykład pozostawienie wielu ukraińskich studentów bez porządnej znajomości języka polskiego, spycha ich na margines polskiego społeczeństwa i uniemożliwia im rozwój kariery zawodowej w Polsce⁶³.

Ukraińcy, Białorusini i Rosjanie żyją zazwyczaj w zamkniętych grupach, wychodząc jedynie po pracy ze stacji do sklepu po podstawowe artykuły spożywcze. Nie przyczynia się to do asymilacji emigrantów z polskim społeczeństwem. Ponadto nieznamość języka polskiego oraz niechęć do nauki czytania i pisania stwarza wiele problemów obu stronom.

Wraz ze wzrostem liczby emigrantów wzrosła rejestrowana przez statystyki policyjne przestępczość dokonywana przez cudzoziemców. Najczęstszymi przestępstwami są: kradzieże, włamania, wandalizm oraz prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu⁶⁴. Nie powinno jednak budzić zastrzeżeń stwierdzenie, że wzrost przestępczości kryminalnej następuje proporcjonalnie do napływu imigrantów⁶⁵.

Ryzykiem jest też nieznamość różnicy w mentalności, przyzwyczajen i kultury obywateli z innych krajów. I to właśnie strach przed tą innością, wywołuje po obu stronach bezzasadną agresję.

SZANSE NA ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Należałoby sądzić, że liczba imigrantów mieszkających na terytorium Polski nie będzie maleć, a wręcz wzrośnie⁶⁶. Nie ma powodów aby województwo warmińsko-mazurskie było wyjątkiem

⁶³ <https://www.rp.pl/Rynek-pracy/309309994-Student-z-Ukrainy---szansa-dla-polskich-uczeln-i-polskich-firm.html> [dostęp: 2.04.2019].

⁶⁴ <https://kresy.pl/wydarzenia/ambasada-ukrainy-ukraincy-sa-zatrzymywani-w-polsce-glownie-za-jazde-pod-wplywem-alkoholu/>; <https://www.rp.pl/Przestepczosc/303219904-Cudzoziemcy-popelniaja-coraz-wiecej-przestepstw-w-Polsce.html> [dostęp: 2.04.2019].

⁶⁵ <https://kresy.pl/wydarzenia/ukraincy-popelniaja-w-polsce-coraz-wiecej-przestepstw/> [dostęp: 1.04.2019].

⁶⁶ <https://prawy.pl/71838-ilu-przyjelismy-imigrantow-w-2018-r> [dostęp: 1.04.2019].

w skali kraju. Zarówno sektor prywatny, jak również państwowy powinien wykorzystać istniejące zjawisko dla zabezpieczenia swoich interesów w przyszłości w skali mikro i makro. Jak była mowa na wstępie, cudzoziemcy nie traktują Polski jedynie jako kraju tranzytowego. Zostają na dłużej lub planują pozostać na stałe. Dlatego też, już nie tylko coraz więcej restauracji ma menu w językach wschodniosłowiańskich, lecz także banki w bankomatach, oprócz języka polskiego, angielskiego i niemieckiego, wprowadzają również menu w języku ukraińskim⁶⁷. Kina coraz częściej grają filmy z dubbingiem lub napisami w języku ukraińskim⁶⁸. Wynika to z faktu, że cudzoziemcy stanowią coraz większy odsetek mieszkańców polskich miast i wsi⁶⁹.

Natomiast ustawodawca powinien pochylić się nad problemem, że pomimo różnych działań Rządu, jak np. ulgi podatkowe na dzieci, bądź program 500+, wciąż liczba zgonów Polaków jest wyższa od liczby urodzeń⁷⁰. W związku z ujemnym przyrostem naturalnym GUS wyliczył, że przez najbliższe ok. 25 lat liczba ludności Polski zmniejszy się o 2,8 mln osób⁷¹. Między innymi w związku ze starzeniem się polskiego społeczeństwa, a tym samym ciągłym brakiem pracowników, imigracja cudzoziemców na terytorium Polski ma duży wpływ na rozwój gospodarki oraz pomimo niżu demograficz-

⁶⁷ <https://pieniadze.rp.pl/oszczednosci/konta-bankowe/19901-bankomaty-ukraina> [dostęp: 1.04.2019].

⁶⁸ <http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,24170368,ukrainski-dubbing-w-polskich-kinach.html>; <https://www.wprost.pl/prime-time/10172736/ukrainski-dubbing-zagosci-w-polskich-kinach-pomysl-heliosa-przyciagnal-tlumy.html>; <https://pl.sputniknews.com/polska/201811239246455-Ukraincy-w-Polsce-kina-Helios-dubbing-po-ukrainsku/>; <http://cojestgrane24.wyborcza.pl/cjg24/1,13,24174215,0,Helios-zaprasza-na-seanse-z-ukrainskim-dubbingiem-.html> [dostęp: 1.04.2019].

⁶⁹ <https://www.tvp.info/40452348/raport-co-10-mieszkancie-metropolii-poznanskiej-to-ukrainiec> [dostęp: 1.04.2019].

⁷⁰ <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1189252,liczba-urodzen-i-zgonow-w-polsce-2018.html>; <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114883,24427099,w-2018-roku-zmarlo-414-tys-mieszkancow-polski-tylu-polakow.html> [dostęp: 1.04.2019].

⁷¹ <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/liczba-urodzen-dzieci-w-2018-r-pytania-o-500-plus/ey4p2x7> [dostęp: 2.04.2019].

nego może przyczynić się do wzrostu liczby uczniów, w tym studentów na wyższych uczelniach.

STUDENCI Z ZAGRANICY

Na mocy art. 323 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁷², cudzoziemcy mogą podejmować i odbywać studia, kształcenie w szkołach doktorskich, studia podyplomowe, kształcenie specjalistyczne i inne formy kształcenia oraz uczestniczyć w prowadzeniu działalności naukowej lub w prowadzeniu kształcenia.

Uczelnie wyższe powinny nie tylko otwierać się na studentów z zagranicy, lecz również zachęcać ich do podjęcia studiów w Polsce. Największa uczelnia w regionie, tj. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, od lat promuje program Erasmus⁷³, poprzez podpisywanie kolejnych umów z innymi europejskimi uczelniami. Dzięki temu studenci z UWM mogą studiować w innych krajach przez jeden lub dwa semestry, a studenci z zagranicy chętnie przyjeżdżają i studiują w Olsztynie. Uczelnie m.in. pomagają cudzoziemcom w nauce języka polskiego, dopasowują kierunki studiów pod cudzoziemców⁷⁴, lecz także coraz więcej przedmiotów prowadzonych jest w języku angielskim.

Sami studenci, dzięki organizacji ESN, której głównym mottem jest „Students helping Students”⁷⁵, również mają swój udział w zwiększaniu ilości uczestników wymian międzynarodowych, np. poprzez pomoc w nauce języka polskiego przy szukaniu stacji czy organizacji imprez integracyjnych⁷⁶.

⁷² Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2018 r. poz. 1668 ze zm.

⁷³ <http://www.uwm.edu.pl/dane-statystyczne-dot-studentow>; <http://www.erasmus.org.pl/> [dostęp: 2.04.2019].

⁷⁴ <http://www.uwm.edu.pl/egazeta/politologia-na-uwm-atrakcyjna-dla-studentow-ukrainy> [dostęp: 2.04.2019].

⁷⁵ <https://uwm.esn.pl/pl/o-nas> [dostęp: 2.04.2019].

⁷⁶ Autor z własnego doświadczenia wie (jako członek ESN Olsztyn i uczestnik programu Erasmus), że otwartość pracowników uczelni i życzliwość studen-

Dla polskiego szkolnictwa niewątpliwie najbardziej korzystnym rozwiązaniem jest, aby studenci po spełnieniu właściwych, krajowych wymagań, podejmowali studia różnego stopnia w innych krajach, nie tylko w ramach wymiany studenckiej⁷⁷. Już w 2016 roku wyliczono, że w skali globalnej rynek studiów międzynarodowych przynosi krajom goszczącym studentów zagranicznych ok. 100 miliardów dolarów rocznie. Natomiast w Polsce szacunkowy wkład studentów zagranicznych do gospodarki to w 2016 roku ok. 150 mln euro rocznie⁷⁸.

Obecnie ok. 5% studentów na polskich uczelniach wyższych to cudzoziemcy. Liczba studentów podejmujących studia nie w kraju ojczystym wzrasta w skali światowej z roku na rok. Także w Polsce tendencja jest wzrostowa, ponieważ obecnie 72,7 tys. cudzoziemców planuje studiować w RP przynajmniej jeden rok akademicki (w tym ponad połowa z Ukrainy). Aż 81% Ukraińców jest zadowolonych ze studiów i pobytu w Polsce. Z roku na rok przyjeżdża także coraz więcej studentów z Białorusi, Indii, Niemiec, Czech czy Rosji. Ankietowani studenci zagraniczni stwierdzili, że wybrali Polskę do studiowania, przede wszystkim z tego powodu, że jest krajem przyjaznym, ceny utrzymania się są znacznie niższe niż w krajach Europy Zachodniej, jakość studiów w Polsce się podnosi, a dyplom polskich uczelni uznawany jest w UE⁷⁹. Niestety większość studentów zagranicznych nie wiąże swojej kariery zawodowej z Polską.

tów w pomaganiu cudzoziemcom w nowym dla nich miejscu, owocuje tym, że ci, którzy kończą wymianę studencką nakłaniają kolejne roczniki na wyjazdy na studia zagraniczne, bądź planują wrócić (nawet na stałe) do tego kraju do pracy, bądź na studia III stopnia.

⁷⁷ http://www.migrant.info.pl/Studia_w_Polsce.html; <https://www.pw.edu.pl/Kandydaci/Studia-dla-cudzoziemcow> [dostęp: 1.04.2019].

⁷⁸ http://www.perspektywy.pl/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2899:w-polsce-studiuje-57-119-studentow-zagranicznych-ze-157-krajow [dostęp: 1.04.2019].

⁷⁹ <https://www.wirtualnemedi.pl/artykul/70-tys-zagranicznych-studentow-w-polsce-polowa-z-nich-z-ukrainy>; <https://www.rp.pl/Rynek-pracy/309309994-Student-z-Ukrainy---szansa-dla-polskich-uczelni-i-polskich-firm.html>; http://www.perspektywy.pl/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2899:w-polsce-studiuje-57-119-studentow-zagranicznych-ze-157-krajow [dostęp: 3.04.2019].

Cudzoziemcy mogą także stanowić dużą szansę dla rozwoju prywatnych uczelni. Dlatego też Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna w swojej strategii na lata 2019–2025 liczy na możliwości pozyskiwania kandydatów na studia z zagranicy, szczególnie studentów z Obwodu Kaliningradzkiego. Oczywiście wiązać się to będzie z intensywnymi działaniami promocyjnymi, mającymi na celu pozyskanie studentów z Obwodu Kaliningradzkiego, stworzeniem systemu zachęt, w tym wsparciem nauki języka polskiego oraz dostosowaniem oferty do specyfiki oczekiwań kaliningradzkiego rynku pracy⁸⁰.

WPLYW CUDZOZIEMCÓW NA GOSPODARKĘ

Kolejnym pozytywnym aspektem imigracji cudzoziemców do Polski jest m.in. uzupełnienie braków kadrowych na rynku pracy⁸¹. Wiąże się to niestety z pewnym ryzykiem, ponieważ niektóre branże, jak transport, handel czy gastronomia są już od pracowników z zagranicy silnie uzależnione. Można wręcz powiedzieć, że część gospodarstw rolnych nie jest w stanie w ogóle funkcjonować bez pracowników sezonowych z zagranicy⁸².

Jak już była mowa, najwięcej imigrantów zarobkowych jest z Ukrainy i to właśnie oni wskazują, że Polska jest dla nich przyjaźniejsza językowo i mentalnie niż inne kraje, ale pojawia się problem. Pracownicy z Ukrainy pomagają zlikwidować nie tylko niedobór siły roboczej w Polsce, ale także w innych krajach UE⁸³. Polscy pracodawcy muszą zacząć starać się o pracowników zagranicznych,

⁸⁰ Strategia rozwoju Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej do roku 2025, EUH-E, Elbląg 2019, s. 11 i 15.

⁸¹ Zob. <https://www.rp.pl/Rynek-pracy/190229524-Zatrudnienie-w-Polsce-juz-nie-rosnie.html>; <https://www.tvp.info/39588979/rekordowo-niskie-bezrobocie-rosnie-produkcja>, (dostęp 1.04.2019).

⁸² <https://www.rp.pl/Rynek-pracy/302249940-Ukrajnicy-szykuja-sie-do-wyjazdu.html>; <https://www.rp.pl/Rynek-pracy/302229957-Ukrajnicy-ucza-sie-niemieckiego-To-przygotowania-do-wyjazdu-z-Polski.html> [dostęp: 1.04.2019].

⁸³ <https://www.tvp.info/39687713/nad-polskim-rynkiem-pracy-zawislo-widmo-odplywu-ukraincow-na-zachod> [dostęp: 1.04.2019].

ponieważ coraz więcej krajów, jak np. Niemcy, Słowacja czy Węgry, mają problem z „brakiem rąk do pracy”. Ponadto w Słowacji czy Czechach można już zarobić o 20% więcej, a w samych Niemczech nawet trzy, cztery razy więcej niż w Polsce⁸⁴.

Niemcy planują od 2020 roku otworzyć rynek na pracowników spoza UE⁸⁵. Wiąże się to z ogromnym ryzykiem znaczącego spowolnienia gospodarczego dla Polski, które może wywołać odpływ ponad pół miliona pracowników z Ukrainy na Zachód Europy. Szacuje się, że z Polski do Niemiec wyjedzie 37–60% Ukraińców⁸⁶, co może przyczynić się do obniżenia PKB nawet o 1,6%⁸⁷.

Jeśli liczba wakatów w gospodarce po wyjeździe Ukraińców przekroczy pół miliona, polscy przedsiębiorcy nie będą w stanie realizować zamówień, spadnie produkcja⁸⁸. Dlatego też należy ocenić pozytywnie fakt, że cudzoziemcy nie zarabiają już tylko pensji minimalnej. Na przykład w 2018 roku ponad 75% pracowników z Ukrainy zarabiało ponad 2,5 tys. zł, gdy pensja minimalna wynosiła 1530 zł⁸⁹. Co prawda, podstawowym rozwiązaniem jest podwyższenie wynagrodzenia, jednakże, coraz więcej polskich pracodawców oprócz konkurencyjnego wynagrodzenia zapewnia zagranicznym pracownikom co najmniej mieszkanie i wyżywienie.

⁸⁴ <https://www.rp.pl/Rynek-pracy/181109688-Exodus-Ukrajncow-z-Polski-grozny-dla-naszej-gospodarki.html> [dostęp: 1.04.2019].

⁸⁵ <https://www.heise.de/tp/features/Polen-Exodus-der-Ukrainer-befuerchtet-4208403.html>; <https://dorzeczy.pl/swiat/82065/Szykuje-sie-exodus-Ukrajncow-Wyjada-z-Polski-do-Niemiec.html>; <https://pl.jobble.org/praca-ukraina/Niemcy>; <https://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/wiadomosci/arttykul/ukraincy-w-polsce-praca-niemcy,165,0,2419877.html> [dostęp: 1.04.2019].

⁸⁶ <https://www.rp.pl/Rynek-pracy/302059909-Trudniej-o-pracownikow-zza-wschodniej-granicy.html>; <https://www.rp.pl/Rynek-pracy/310049964-Klopoty-na-rynku-pracy-Niemcy-zabiora-nam-Ukrajncow.html>; <https://www.rp.pl/Rynek-pracy/302229957-Ukrajncy-ucza-sie-niemieckiego-To-przygotowania-do-wyjazdu-z-Polski.html> [dostęp: 1.04.2019].

⁸⁷ <https://www.tvp.info/40021218/ukrainscy-pracownicy-uciekna-z-polski-do-niemiec-moze-to-obnizyc-pkb-polski-o-16-proc> [dostęp: 1.04.2019].

⁸⁸ <https://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/wiadomosci/arttykul/ukraincy-w-polsce-praca-niemcy,165,0,2419877.html> [dostęp: 1.04.2019].

⁸⁹ <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/ukraincy-w-polsce-zarabiaja-coraz-lepiej,66,0,2413890.html> [dostęp: 1.04.2019].

Poza mniejszą różnicą kulturową, jednym z głównych kryteriów wyboru Polski do pracy jest możliwość pracy w nadgodzinach. Przepisy niemieckiego prawa pracy są bardziej restrykcyjne i uniemożliwiają dorobienia ponad ustawowy limit pracy. Większość cudzoziemców przyjeżdża do Polski tylko na jakiś okres, a wręcz tylko na kilka miesięcy, do pracy sezonowej. Z tego powodu, wydają w Polsce jak najmniej, chcąc zarobić jak najwięcej, zgadzają się na pracę 6 dni w tygodniu powyżej 8 godzin na dobę. Aż 49,5% ankietowanych Ukraińców stwierdziło, że preferowana przez nich liczba godzin pracy to 10–12 dziennie⁹⁰.

Poziom zatrudnienia cudzoziemców w województwie warmińsko-mazurskim należy do jednych z najniższych w Polsce, ponieważ według Urzędu ds. Cudzoziemców liczba cudzoziemców posiadających ważne dokumenty uprawniające do pobytu w Polsce w tym województwie wynosi niecałe 7 tys. (52% z nich to Ukraińcy⁹¹). Największym zainteresowaniem cieszy się województwo mazowieckie (116 tys. osób), małopolskie (40 tys.), dolnośląskie (32 tys.) oraz wielkopolskie (31 tys.). Jedyne w województwie świętokrzyskim wskaźnik jest jeszcze niższy (4,1 tys.)⁹².

Z rozmów przeprowadzonych w trakcie pracy w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego autor doszedł do wniosku, że liczba pracowników z zagranicy w tym województwie jest wciąż za niska. Należy zauważyć, że stopa bezrobocia w Polsce w lutym 2019 roku w województwie warmińsko-mazurskim wyniosła 10,8%⁹³, gdy w skali Polski jedynie 6,1%. Wciąż rozwijająca się infrastruktura dro-

⁹⁰ <https://www.rp.pl/Rynek-pracy/311299865-Ukrajnicy-chca-pracy-po-godzinach.html> [dostęp: 1.04.2019].

⁹¹ <http://gazetaolsztynska.pl/519013,ZUS-Coraz-wiecej-cudzoziemcow-pracuje-na-nasze-emerytury.html>; <http://gazetaolsztynska.pl/388401,52-cudzoziemcow-pracujacych-w-regionie-to-Ukrajnicy-W-Polsce-ich-liczba-rosnie.html> [dostęp: 1.04.2019].

⁹² <https://podroze.onet.pl/polska/cudzoziemcy-w-polsce-ilu-ich-jest/7w6zfys>; <https://udsc.gov.pl/malopolskie-drugim-wojewodztwem-pod-wzglem-liczby-cudzoziemcow/> [dostęp: 1.04.2019].

⁹³ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/bezrobotni-zarejestrowani-i-stop-a-bezrobocia-stan-w-koncu-lutego-2019-r-,2,79.html> [dostęp: 1.04.2019].

gowa, powstające nowe, duże zakłady pracy, lecz także turystyczny charakter regionu sprawia, że pracodawcy-petenci, z którymi rozmawiał autor, skarżyli się na ciągły brak pracowników w branży przetwórstwa przemysłowego, transportu, gospodarki magazynowej, handlu, hotelarstwa i gastronomii czy budownictwa.

Niemniej jednak, to rolnictwo jest w największym stopniu uzależnione od pracy cudzoziemców. Pracodawcy, a zwłaszcza rolnicy, wskazują że zasadne byłoby wprowadzenie trendu zamiany sezonowej, dorywczej pracy na stabilne, długoterminowe zatrudnienie, będące bardziej korzystne dla przedsiębiorców i dla gospodarki⁹⁴. Na przykład praca przy chowie bydła wymaga całorocznej pracy, a nie jedynie w okresie letnim. Stąd też powstało zjawisko, występujące w całej Polsce, polegające na tym, że cudzoziemcy pracujący także w województwie warmińsko-mazurskim najczęściej wykonują prace inne niż posiadane wykształcenie, także poniżej swoich kwalifikacji⁹⁵. Dzięki bezpośrednim kontaktom z ludźmi zajmującymi się legalizacją zatrudnienia cudzoziemców i aktualnym informacjom, autor może stwierdzić, że większość cudzoziemców „za wschodniej granicy” podejmuje w Polsce najprostsze prace, niewymagające wysokich kwalifikacji zawodowych.

WNIOSKI

Niemal każde zjawisko społeczne ma swoje wady i zalety. W przypadku wad należy wskazać, że co prawda nigdy nie da się wykluczyć powstawania nowych rodzajów przestępstw wynikających z ruchu ludności, jednakże polskie służby wciąż rozwijają współpracę transgraniczną, co odzwierciedla się m.in. w liczbie akcji zakończonych sukcesami w walce z przestępczością, związanych z przemytem migrantów lub rozwojem terroryzmu.

Ponadto zarówno Polacy, jak i obywatele innych krajów, mają własne zwyczaje, zasady kulturowe, będące często wyzwaniem dla

⁹⁴ <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/rzeczpospolita-naplyw-chcaczych-pracowac-ukraincow-nie-maleje/9kxqvy2>.

⁹⁵ <https://www.tvp.info/40452348/raport-co-10-mieszkaniec-metropolii-poznanskiej-to-ukrainiec> [dostęp: 1.04.2019].

nowo przybyłych cudzoziemców. Zamiast reagować agresją bądź złością na zachowanie cudzoziemców wbrew przyjętym konwansom, powinniśmy otworzyć się na ich inność i pomóc im odnaleźć się w nowym miejscu. Autor ma wielką nadzieję, że wraz ze wzrastającą liczbą studentów zagranicznych w Polsce oraz Polaków wyjeżdżających na studia za granicę, społeczeństwo polskie będzie coraz bardziej otwarte na międzykulturowy dialog czy akceptację innych poglądów.

Nie tylko studenci, lecz również naukowcy, przyjeżdżają do Polski. Uczelnie wyższe, np. Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, przyciągają zagranicznych wykładowców do współpracy w ramach konferencji międzynarodowych.

Handel międzynarodowy wciąż się rozwija, np. w województwie warmińsko-mazurskim z Obwodem kalininradzkim⁹⁶. Polska staje się coraz atrakcyjniejszym partnerem do współpracy dla zagranicznych przedsiębiorców. Dlatego też do pozytywnych cech migracji należy zaliczyć to, że coraz więcej przedsiębiorców zagranicznych deleguje swoich pracowników do RP lub do wykonywania pracy w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa. Przykładowo, francuscy studenci odbywają staże zawodowe w fabryce opon Michelin w Olsztynie.

W coraz większej liczbie krajów europejskich pojawia się zjawisko tzw. rynku pracownika, na którym to pracodawca musi zabiegać o kandydata. Między innymi z tego powodu aż 90% cudzoziemców pracujących w naszym kraju nie planuje w nim pozostać na stałe. Dlatego też zasadne, w kontekście gospodarczym, byłoby stworzenie przejrzystej ścieżki uzyskania prawa stałego pobytu, a następnie – obywatelstwa dla imigrantów zza wschodniej granicy Polski. Przyczyniłoby się do tego ułatwienie podejmowania nie tylko tymczasowego, lecz również długoterminowego (kilkuletniego), zatrudnienia przez cudzoziemców, przynajmniej na okres kilku lat. Może się to przyczynić do pozostania pracowników legitymujących się wysokimi kwalifikacjami zawodowymi lub tych, którzy dopiero te kwalifikacje u nas zdobywają.

⁹⁶ <https://www.wprost.pl/56709/Wojewodztwo-kalininradzkie> [dostęp: 1.04.2019].

Także studenci zagraniczni po zakończeniu nauki w Polsce przeważnie wyjeżdżają na Zachód Europy. Wciąż brakuje przemysłanego programu wykorzystywania talentów zza granicy, które same trafiają do naszego kraju, ale nie otrzymują zachęty do zostania w nim. Kształcimy wielu fachowców, np. lekarzy, którzy niestety nie wiążą swojej przyszłości z Polską.

Skończył się już czas, kiedy Polska była jedynym rynkiem pracy dla cudzoziemców ze wschodniej Europy. Problem jest dość pilny ponieważ inne kraje europejskie również są zainteresowane zatrudnianiem m.in. Ukraińców i konkurują z Polską, np. wyższymi pensjami. Wiąże się to z dużym ryzykiem, ponieważ cudzoziemcy są już istotnym elementem polskiej gospodarki⁹⁷. Pomimo że coraz więcej branży jest uzależnionych od pracowników z zagranicy, ustawodawca nie podejmuje wystarczających kroków, aby zachęcić – przede wszystkim Ukraińców – do pozostania w Polsce.

STRESZCZENIE

W poniższej pracy wymieniono wszystkie procedury legalizacji pobytu i zatrudnienia cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Na początku zwrócono uwagę na różnice w legalizacji pobytu obywateli z i spoza UE. Podane są najczęstsze przypadki legalizacji pobytu, np. wizy i karty pobytu. Warto zauważyć, że przyczyny ekonomiczne nie są głównym powodem imigracji do Polski. Autor wskazał również, jakie wymogi prawne stawia polski ustawodawca, aby móc legalnie zatrudnić cudzoziemca spoza Unii Europejskiej. W dalszej części zidentyfikowane są zarówno zagrożenia, jak i korzyści ekonomiczne, kulturowe i inne, związane z imigracją cudzoziemców do Polski, zwłaszcza do województwa warmińsko-mazurskiego.

SUMMARY

The influence of the procedure of legalization of the stay and work of foreigners on the socio-economic development of the Warmian-Masurian Voivodeship

In his work, the author listed all the procedures for legalizing the residence and employment of foreigners on the territory of the Republic of Poland. At the beginning, the differences in the legalization of the residence of citizens from and

⁹⁷ <https://www.money.pl/emerytury/zus-ukraincy-uzbierali-najwiecej-sprawdz-ilu-pracownikow-zza-granicy-ma-swoje-konta-w-polsce-6348655790839937a.html> [dostęp: 1.04.2019].

outside the EU were pointed out. The most frequent cases of legalization of stay, eg visas and residence cards, are given. It is worth noting that the economic reasons are not the main reason for immigration to Poland. The author also indicated what legal requirements the Polish legislator puts to be able to legally hire a foreigner from outside the European Union. In the further part, both threats and economic, cultural and other benefits are identified, which are related to the immigration of foreigners to Poland.

BIBLIOGRAFIA

AKTY PRAWNE

- Konwencja Wykonawcza z dnia 19 czerwca 1990 r. do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz.Urz. UE L 239 z 22 września 2000, s. 19 ze zm.
- Decyzja Rady UE z dnia 28 lutego 2002 r. ustanawiająca Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością (2002/187/WSiSW).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 871/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. dotyczące wprowadzenia niektórych nowych funkcji Systemu Informacyjnego Schengen, włączając walkę z terroryzmem, Dz.Urz. UE L 162 z 30 kwietnia 2004 r., s. 29–31.
- Rozporządzenie (WE) Nr 1920/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii.
- Decyzja Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wzmocnienia Eurojustu i w sprawie zmiany decyzji 2002/187/WSiSW ustanawiającej Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością (2009/426/WSiSW).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), Dz.Urz. UE L 243 z 15 września 2009 r., s. 1 ze zm.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2219 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL) oraz zastępujące i uchylające decyzję Rady 2005/681/WSiSW.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1265 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1510, ze zm.
- Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 293 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2094 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2018 r. poz. 1668 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 sierpnia 2006 r. w sprawie wniosków i dokumentów w sprawach prawa pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1969 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 154 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały, Dz.U. z 2014 r. poz. 568 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, Dz.U. z 2014 r. poz. 569 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2273 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 lutego 2018 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy, Dz.U. z 2018 r. poz. 333 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2018 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców, Dz.U. z 2018 r. poz. 343 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie wzoru zaproszenia, wzoru formularza wniosku o wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń oraz wysokości środków, które powinien posiadać zapraszający, Dz.U. z 2018 r. poz. 1526 ze zm.

Zarządzenie nr 119 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 15 kwietnia 2016 r. w sprawie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, Dz.Urz. województwa warmińsko-mazurskiego z 20 kwietnia 2016 r. poz. 1782 ze zm.
Strategia rozwoju Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej do roku 2025, EUH-E, Elbląg 2019.

LITERATURA

- Chlebny J. (red.), *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2015.
Holzer J.Z., *Demografia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003
Kaczmarczyk P., Okólski M., *Migracje specjalistów wysokiej klasy w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Analiz i Strategii, Warszawa 2005.
Malinowska I., Szczepański W., *Współdziałanie Policji z wybranymi podmiotami w zwalczaniu handlu ludźmi*, „Obronność. Zeszyty Naukowe” 2013, nr 15.
Maryański A., *Migracje w świecie*, PWN, Warszawa 1984.
Szczygielska I., *Migracje zarobkowe kobiet i ich wpływ na funkcjonowanie rodzin*, wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.
Wawrzyk P., *Współpraca policyjna, system informacyjny Schengen II*, wyd. akademickie i profesjonalne, Warszawa 2008.

NETOGRAFIA

- <http://cojestgrane24.wyborcza.pl/cjg24/1,13,24174215,0,Helios-zaprasza-na-seanse-z-ukrainskim-dubbingiem-.html> [dostęp: 1.04.2019].
<http://dziecko.elblag.net/artykuly/obowiazkowe-zaswiadczenia-o-szczepieniu-przed-przyjeciem-do-zlobka-przedszkola-i-szkoly,31166.htm> [dostęp: 1.04.2019].
<http://dziennikelblaski.pl/564669,Do-zlobka-i-przedszkola-tylko-po-obowiazkowym-szczepieniu.html> [dostęp: 1.04.2019].
<http://gazetaolsztynska.pl/> [dostęp: 1.04.2019].
<http://mupolsztyn.praca.gov.pl/dla-pracodawcow-i-przedsiębiorcow/zatrudnianie-cudzoziemcow/zezwozenia-na-prace> [dostęp: 1.04.2019].
<http://mupolsztyn.praca.gov.pl/dla-pracodawcow-i-przedsiębiorcowdawcow-i-przedsiębiorcow/zatrudnianie-cudzoziemcow/zezwozenia-na-prace> [dostęp: 1.04.2019].
<http://n-0-117.dcs.redcdn.pl/file/o2/tvn/web-content/m/p1/f/8c3039bd5842d-ca3d944faab91447818/da399d40-ed44-4a01-b1bc-15cf4d063137.pdf> [dostęp: 1.04.2019].
<http://olsztyn.wm.pl/564118,Nowe-przypadki-swinskiej-grypy-i-odry-w-Olsztynie-i-regionie.html> [dostęp: 1.04.2019].
<http://olsztyn.wyborcza.pl> [dostęp: 1.04.2019].
http://publications.europa.eu/resource/cellar/a9f2dcc0-947f-4fca-b628-065d77004d49.0017.01/DOC_12

- <http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,24018417,przybywa-cudzoziemcow-w-warszawie-najwiecej-z-ukrainy-pojawil.html> [dostęp: 29.12.2019].
- <http://warszawa.wyborcza.pl/> [dostęp: 1.04.2019].
- <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114883,24427099,w-2018-roku-zmarlo-414-tys-mieszkancow-polski-tylu-polakow.html> [dostęp: 1.04.2019].
- <http://wupolsztyn.praca.gov.pl/dla-pracodawcow-i-przedsiębiorcow/zatrudnianie-cudzoziemcow/powierzenie-pracy-na-podstawie-oswiadczenia> [dostęp: 1.04.2019].
- <http://www.dlahandlu.pl/detal-hurt/wiadomosci/najwiecej-cudzoziemcow-pracujacych-w-polsce-pochodzi-z-ukrainy-bialorusi-i-nepalu,71284.html> [dostęp: 1.04.2019].
- <http://www.erasmus.org.pl/> [dostęp: 1.04.2019].
- http://www.migrant.info.pl/Studia_w_Polsce.html [dostęp: 1.04.2019].
- http://www.perspektywy.pl/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2899:w-polsce-studiuje-57-119-studentow-zagranicznych-ze-157-krajow [dostęp: 1.04.2019].
- <http://www.policja.pl/pol/sirene/biuro-sirene/7842,Co-to-jest-BIURO-SIRENE.html> [dostęp: 1.04.2019].
- <http://www.uwm.edu.pl> [dostęp: 1.04.2019].
- <http://wyborcza.pl/7,156282,24522397,smartfony-policzyly-ukraincow-ile-ukrainek-planuje-miec-dzieci.html#S.srodkowaNajwieksza-K.C-P.-B.3-L.1.duzy> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://bezprawnik.pl/nieszczepione-dzieci-przedszkole/> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/liczba-urodzen-dzieci-w-2018-r-pytania-o-500-plus-ey4p2x7> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://dorzeczy.pl/swiat/82065/Szykuje-sie-exodus-Ukraińców-Wyjada-z-Polski-do-Niemiec.html> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://encyklopedia.interia.pl/slownik-ue/news-struktura-trevi,nId,2112867> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://www.cepol.europa.eu/pl> [dostęp: 1.04.2019].
- https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol_pl [dostęp: 1.04.2019].
- <https://kresy.pl> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://migracje.gov.pl/statystyki/zakres/polska/typ/dokumenty/widok/tabele/rok/2019> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://msp.money.pl/wiadomosci/ukraincy-nie-wyjada-z-polski-do-niemiec-powod-nowe-przepisy-6355006276933249a.html> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://nczas.com/2019/01/22/zapomniana-wojna-w-europie-trwa-onz-przedstawilo-smiertelne-statystyki-w-donbasie-to-tysiace-cywilnych-ofiar> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://oko.press/odra-jest-wsrod-cudzoziemcow-pis-zrywa-z-antyszczepionkowcami-i-szuka-winnych/> [dostęp: 1.04.2019].

- <https://pieniadze.rp.pl/oszczednosci/konta-bankowe/19901-bankomaty-ukraina> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://pl.jooble.org/praca-ukraina/Niemcy> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://pl.sputniknews.com> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://podroze.onet.pl/polska/cudzoziemcy-w-polsce-ilu-ich-jest/7w6zfys> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://prawy.pl/71838-ilu-przyjelismy-imigrantow-w-2018-r/> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/bezrobotni-zarejestrowani-i-stopa-bezrobocia-stan-w-koncu-lutego-2019-r-,2,79.html> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://udsc.gov.pl/> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://uwm.esn.pl/pl/o-nas> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/539184,zabojstwo-elk-kebab-zrzuty-zamieszki-obcokrajowcy.html> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/rzeczpospolita-naplyw-chcaczych-pracowac-ukraincow-nie-maleje/9kxqvy2>
- <https://www.cepol.europa.eu/pl> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://www.donald.pl/artykuly/SYhnDiu/niemieckie-miasto-organizuje-dla-uchodzcow-speed-dating-z-pracodawcami> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1189252,liczba-uroden-i-zgonow-w-polsce-2018.html> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://www.gov.pl/web/mswia/zarządzanie-granicami-zewnetrznymi> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://www.heise.de/tp/features/Polen-Exodus-der-Ukrainer-befuerchtet-4208403.html> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://www.money.pl/> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://www.newsweek.pl/> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2019-03-28/nieszczepione-dzieci-nie-zostana-przyjete-do-miejskiego-zlobka-w-olsztynie-decyzja-radnych> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://www.pw.edu.pl/Kandydaci/Studia-dla-cudzoziemcow> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://www.rp.pl/> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://www.tvn24.pl> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://www.tvp.info> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://www.wirtualnemedi.pl/artykul/70-tys-zagranicznych-studentow-w-polsce-polowa-z-nich-z-ukrainy> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://www.wprost.pl> [dostęp: 1.04.2019].
- <https://zielonalinia.gov.pl/-/zezwozenia-na-prace-32236> [dostęp: 1.04.2019].
- Informacja o zarejestrowaniu pobytu obywatela ue, http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urząd_województki/zalatwianie_spraw/legalizacja_pobytu_cudzoziemcow/obywatele_ue/zarejestrowanie_pobytu_obywatela_ue [dostęp: 1.04.2019].
- informacja__pobyt_rezydenta_dlugoterminowego_ue, http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urząd_województki/zalatwianie_spraw/legalizacja_pobytu_cudzo

- ziemcow/cudzoziemcy__zezwolecie_na_pobyt_rezydenta_dlugoterminowego_ue [dostęp: 1.04.2019].
- Informacja__prawo_stalego_pobytu_obywatela_ue, http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urzed_wojewódzki/zalatwianie_spraw/legalizacja_pobytu_cudzoziemcow/obywatele_ue/prawo_stalego_pobytu_obywatela_ue [dostęp: 1.04.2019].
- Informacja__przedluzenie_wizy_krajowej, http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urzed_wojewódzki/zalatwianie_spraw/legalizacja_pobytu_cudzoziemcow/cudzoziemcy_przedluzenie_wiz [dostęp: 1.04.2019].
- Informacja__przedluzenie_wizy_schengen, http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urzed_wojewódzki/zalatwianie_spraw/legalizacja_pobytu_cudzoziemcow/cudzoziemcy_przedluzenie_wiz [dostęp: 1.04.2019].
- Informacja__zaproszenie_cudzoziemca, http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urzed_wojewódzki/zalatwianie_spraw/legalizacja_pobytu_cudzoziemcow/wydawanie_zaproszen [dostęp: 1.04.2019].
- informacja__zezwolecie_na_prace, http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urzed_wojewódzki/zalatwianie_spraw/legalizacja_pobytu_cudzoziemcow/zatrudnienie_cudzoziemcow [dostęp: 1.04.2019].
- informacja_pobyt_staly__malzonek_obywatela_polskiego, http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urzed_wojewódzki/zalatwianie_spraw/legalizacja_pobytu_cudzoziemcow/cudzoziemcy/pobyt_staly [dostęp: 1.04.2019].
- pobyt_czasowy__studia, http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urzed_wojewódzki/zalatwianie_spraw/legalizacja_pobytu_cudzoziemcow/cudzoziemcy__zezwolecie_na_pobyt_czasowy_na_terytoryum_rp/cudzoziemcy [dostęp: 1.04.2019].
- www.ceo.org.pl/sites/default/files/news-files/m3_migracje_na_swiecie.pdf [dostęp: 1.04.2019].
- www.eur-lex.europa.eu [dostęp: 1.04.2019].
- www.rmfm24.pl/fakty/swiat/news-rok-temu-kanclerz-merkel-zaprosila-uchodzcow-pokazala-tym-sw,nId,2261354 [dostęp: 1.04.2019].
- Wydanie dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu obywatela unii europejskiej, http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urzed_wojewódzki/zalatwianie_spraw/legalizacja_pobytu_cudzoziemcow/obywatele_ue [dostęp: 1.04.2019].
- Wydanie karty pobytu członka rodziny obywatela Unii Europejskiej, http://bip.uw.olsztyn.pl/pl/bip/urzed_wojewódzki/zalatwianie_spraw/legalizacja_pobytu_cudzoziemcow/obywatele_ue/ [dostęp: 1.04.2019].

MIGRACJE KLIMATYCZNE JAKO NOWE WYZWANIE DLA POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA

Możemy nie być tego świadomi, ale zmiany klimatu wpływają na nas wszystkich: rolników, rybaków, chorych na astmę, osoby starsze, niemowlęta, mieszkańców miast, narciarzy, plażowiczów itd. Ekstremalne zjawiska pogodowe, takie jak powodzie i fale sztormowe, mogą rujnować małe społeczności – a nawet regiony i kraje.

Europejska Agencja Środowiska

Słowa kluczowe

zmiany klimatu, migracja klimatyczna, uchodźca klimatyczny, konflikt, bezpieczeństwo

Keywords:

climate changes, climatic migration, climate refugees, conflict, safety

WSTĘP

Ulrich Beck uważa, że żyjemy na krawędzi „cywilizacyjnego wulkanu”, w nowym typie społeczeństwa, które określa mianem społeczeństwa ryzyka. O ile dawnej ryzyko związane było z naturalnie zachodzącymi zjawiskami, o tyle dzisiaj jest ono wyprodukowane przez ludzi i posiada wiele zróżnicowanych odmian. Jedną z nich

stanowi ryzyko ekologiczne, zagrażające życiu na Ziemi, związane z zatruciem środowiska, jak również ze zmianami klimatycznymi¹.

Rozwój cywilizacji prowadzi do ekspansywnego podporządkowywania otoczenia pod ludzkie potrzeby. Aktywność człowieka nie polega tylko i wyłącznie na korzystaniu z tego, co ofiaruje natura, ale również na intensywnym jej przekształcaniu. Coraz częściej pojawia się w literaturze określenie obecnej epoki mianem „antropocenu”². Z każdym dniem, intensywniej zaczynamy zdawać sobie sprawę z tego, że „zniszczyliśmy las i warstwę orną gleby, zmieniliśmy skład atmosfery, zmniejszyliśmy rozmiar ochraniającej nas ozonosfery, manipulowaliśmy klimatem, zatruliśmy powietrze i wody (...). Zmieniliśmy się w rabusiów biosfery, arogancko uzurpując sobie do niej prawo, zawsze biorąc, nigdy nie dając. I tak staliśmy się zagrożeniem dla siebie samych oraz dla innych istot, z którymi dzielimy planetę”³. Słowa Carla Sagana dobitnie podkreślają nasz nieograniczony apetyt na panowanie. Prowadzona przez ludzi rabunkowa gospodarka narusza w nieodwracalny sposób ekosystem. Antropopresja może spowodować masowe wymieranie gatunków, poprzez niszczenie ich naturalnych siedlisk. „Proces ten jest dziś bardziej nasilony niż w ciągu ostatnich 500 mln lat, a jego tempo wciąż rośnie”⁴ – ostrzegają specjaliści. Doprowadziliśmy do sytuacji, która lada moment może zacząć przypominać okres spustoszenia sprzed 65 mln lat, kiedy to w Ziemię najprawdopodobniej uderzyła planetoida. Wyginęły wtedy nie tylko dinozaury, ale również plezjozaury, pterozaurowe i amonity. Zgodnie z Raportem Global Warming of 1,5°C, postępujące globalne ocieplenie wpłynie na ekosystemy na całej kuli ziemskiej, prowadząc do przemieszczeń gatunków, jak również wymierania niektórych z nich⁵.

¹ U. Beck, *Spoleczeństwo ryzyka. W drodze do nowej rzeczywistości*, Warszawa 2002.

² E. Kolbert, *Nowa epoka antropocen*, „National Geographic” 2011, nr 12, s. 82.

³ C. Sagan, *Miliardy, miliardy. Rozmyślenia o życiu i śmierci u schyłku tysiąclecia*, Warszawa 2001, s. 134–135.

⁴ E. Kolbert, *Nowa epoka...*, s. 84.

⁵ M.R. Allen, O.P. Dube, W. Solecki, F. Aragón-Durand, W. Cramer, S. Humphreys, M. Kainuma, J. Kala, N. Mahowald, Y. Mulugetta, R. Perez, M. Wairiu, and K. Zickfeld: *Framing and Context*, [in:] Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special

ZMIANY KLIMATYCZNE JAKO JEDNO Z GŁÓWNYCH ZAGROŻEŃ WSPÓŁCZESNEGO ŚWIATA

Kwestia zmian klimatycznych jest jedną z wiodących we współczesnym świecie, prowadzi jednak do polaryzacji stanowisk odnośnie ich przyczyn. O ile trudno przyznać, że zmiany klimatu nie mają miejsca, o tyle nie wszyscy są zgodni, co do tego, czy rzeczywiście stoi za nimi działalność człowieka. Zasadniczym argumentem wykorzystywanym w prowadzonych dyskusjach jest fakt, że zmiany klimatu pojawiają się na Ziemi cyklicznie, wobec czego trudno upatrywać w ich istnieniu winy gatunku ludzkiego⁶. Przebieg procesów cyklicznych zmian temperatury, okresów ociepleń kończących epokę lodowcową nazywa się cyklami Milankovica. Zgodnie z założeniami jego koncepcji ocieplenie kończące epokę lodowcową stanowi skutek zmiany w ruchu obrotowym Ziemi⁷. Jednak nawet gdy w pełni uznamy wpływ sił natury na obecne zmiany klimatyczne, nie sposób z ignorancją odnosić się do rozwoju światowej gospodarki, a tym samym przemysłu związanego z wydobywaniem surowców mineralnych, wzrostu poglobienia zwierząt hodowlanych, intensyfikacji upraw, przy jednoczesnym karczowaniu lasów, które stanowią czynniki ryzyka⁸. Problem jest na tyle poważny, że staje się przedmiotem organizowanych szczytów klimatycznych, publikowanych raportów, prowadzi do powstawania organizacji badających go, a nawet mobilizuje do prowadzenia indywidualnych obserwacji i pomiarów.

Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty, 2018 [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)] <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/chapter-1-pdf/> [dostęp 30.04.2019].

⁶ Potwierdzają to badania rdzeni lodowych z Grenlandii i z Antarktydy.

⁷ D. Drzewiecki, *Bezpieczeństwo obszarów nadbrzeżnych w południowej części basenu morza Bałtyckiego w oparciu o najnowszy raport IPPC (AR5)*, „Przegląd Geopolityczny” 2015, nr 12, s. 13.

⁸ Tamże, s. 14.

Z raportów opracowywanych przez EFA⁹ wynika, że „Ekstremalne zjawiska pogodowe, jak również stopniowe zmiany klimatu – takie jak podnoszący się poziom mórz i ocieplanie się oceanów – nadal będą występowały. Co więcej, należy oczekiwać, że zjawiska te staną się częstsze i bardziej intensywne w przyszłości”¹⁰. W dużej mierze wpływają na to zmiany klimatu Arktyki.

Klimat Arktyki zmienia się w zastraszająco szybkim tempie. Zmiany dotyczą znikania letniego lodu, szybkości ubywania lodu zimowego. W ciągu 40 lat zasięg letniej pokrywy lodu na Oceanie Arktycznym skurczył się o połowę, co zaskoczyło nawet badaczy zjawiska, przewidujących takie zmiany, ale w bardziej odległej przyszłości. Kolejna anomalia dotyczy tajania wiecznej zmarzliny. Domy na niej wzniesione, rosnące drzewa, wybudowane drogi tracą stabilne podłoże, przez co zawalają się, wyginają. Dodatkowo roztopianie się materii organicznej uwięzionej od setek lat w zmarzlinie prowadzi do procesów wytwarzania dwutlenku węgla – co przyspiesza globalne ocieplenie, a także automatycznie proces dalszego rozmarzania. Eksperti ostrzegają, że „wszystkie te zmiany oznaczają kłopoty dla ludzi na całym globie”¹¹. „Trwające od epoki przedprzemysłowej do chwili obecnej ocieplenie, będące skutkiem emisji antropogenicznych, będzie zachodzić dalej przez stulecia, a nawet tysiąclecia, a jego skutkiem będą dalsze długoterminowe zmiany w systemie klimatycznym, takie jak podnoszenie się poziomu morza i wynikające z niego konsekwencje”¹². Jenifer A. Francis zajmująca się zmianami klimatycznymi w Arktyce zauważa, że 125 tys. lat temu, gdy Arktyka była trochę cieplejsza, poziom oceanów był wyższy od obecnego od 4 do 6 metrów. Zaistnienie podobnych warunków

⁹ Zmianami klimatycznymi zajmuje się m.in. Europejska Agencja Środowiska (EFA). Jest to agencja Unii Europejskiej, której działalność polega na dostarczaniu obiektywnych i rzetelnych informacji, które dotyczą środowiska, <https://www.eea.europa.eu/pl/about-us> [dostęp 21.04.2019].

¹⁰ <https://www.eea.europa.eu/pl/sygna142y/sygnały-2015/artykuły/czy-jesteśmy-gotowi-na-zmiany-klimatu> [dostęp 20.04.2019].

¹¹ J.A. Francis, *Wielkie topnienie*, „Scientific American” 2018, nr 5, s. 44.

¹² M.R. Allen, O.P. Dube, W. Solecki, F. Aragón-Durand, W. Cramer, S. Humphreys, M. Kainuma, J. Kala, N. Mahowald, Y. Mulugetta, R. Perez, M. Wairiu, and K. Zickfeld: *Framing and Context...*

ków oznaczałoby zagładę wielkich miejskich aglomeracji, takich jak Nowy Orlean, Miami, Nowy York, Wenecja, Szanghaj, ale też wysp na Pacyfiku czy państw położonych poniżej poziomu morza. Ten apokaliptyczny scenariusz jest bardzo możliwy do spełnienia, ponieważ woda spływająca z topniejących lodowców, jak również z lodowej czasy Grenlandii, nieubłaganie kształtuje globalny poziom wód. Zgodnie z raportem IPCC, poziom mórz będzie podnosić się coraz szybciej, powodując dynamiczne zmiany linii brzegowych¹³. Globalny wzrost temperatury prowadzi do topnienia lodu, a zimna woda spływająca do oceanu zmienia kierunek prądów morskich, w tym *jet streamu*, czego konsekwencją stają się extrema pogodowe. Fale gorąca, ekstremalne susze i katastrofalne nawałnice mogą zmienić życie milionów ludzi na całej planecie¹⁴.

Raporty publikowane przez EFA zwracają szczególną uwagę na prawdopodobne nasilanie się ekstremalnych warunków pogodowych w całej Europie. Mieszkańcy tego kontynentu mogą spodziewać się przede wszystkim większego narażenia na nietypowe, ekstremalne temperatury. Równie problematyczny stanie się rozkład opadów, w wyniku czego wilgotne regiony w Europie stają się ogólnie jeszcze bardziej wilgotne, a regiony suche jeszcze bardziej suche. Zwiększenie poziomu pary wodnej w atmosferze może prowadzić do intensywniejszych opadów deszczu na niektórych obszarach, podczas gdy inne regiony mogą doświadczać trudniejszych warunków suchych, zwłaszcza w miesiącach letnich¹⁵.

Kolejny problem, który generują zmiany klimatu, to zmniejszenie dostępności słodkiej wody w wielu regionach. Ziemia nazywana jest błękitną kropką¹⁶, ponieważ znaczną jej część stanowi właśnie woda. Jej objętość, która powstała w ciągu 3,5 mld lat, jest niezmienna i szacuje się ją na ok. 1,4 mld km³. Wody Ziemi są przede wszystkim słone. Wody słodkie stanowią zaledwie 2,5% całkowitych

¹³ D. Drzewiecki, dz. cyt., s. 16.

¹⁴ J.A. Francis, dz. cyt., s. 46–47.

¹⁵ <https://www.eea.europa.eu/pl/sygna142y/sygnały-2018/artykuly/zmiennosc-klimatu-a-woda-2014> [dostęp 30.04.2019].

¹⁶ Określenie to pojawiło się w książce Carla Sagana, *Błękitna kropka. Człowiek i jego przyszłość w kosmosie*, „Świat Książki, Warszawa 1994.

zasobów i aż 68,7% uwięzione jest w lodowcach i śniegach¹⁷. Coraz częściej występujące susze, jak również powodzie, wywołane globalnym ociepleniem prowadzą do odcinania lokalnych społeczności od źródeł czystej wody. Z raportu „Towards a Water and Food Secure Future” wynika, że skażenie środowiska naturalnego prowadzi do katastrofalnej wręcz sytuacji – niemal połowa największych rzek na świecie jest poważnie zatruta lub zagrożona wyschnięciem, a każdego dnia do światowych zasobów wody trafia ok. 2 mln ton zanieczyszczeń. Problem pogarsza rozwój rolnictwa, które zużywa ogromne ilości czystej wody, by sprostać wzrastającemu popytowi. Prognozowane jest, że do 2050 roku będzie potrzebne nawet do 60% – a w krajach globalnego Południa nawet do 100% więcej żywności niż obecnie. Oznacza to dodatkową presję na dostawy wody, ale także wzrost cen żywności. Rabunkowa gospodarka prowadzona przez korporacje zmniejsza powierzchnię lasów, które w naturalny sposób sprzyjają utrzymaniu hydrologicznej równowagi¹⁸.

Raport „Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene: 2017 Update and Sustainable Development Goal Baselines” prezentuje pierwsze dane o charakterze globalnym dotyczące dostępu do wody pitnej. Spośród 2,1 mld osób pozbawionych dostępu do czystej wody, 844 mln nie ma dostępu do wody pitnej¹⁹.

Tadeusz Zieliński wymienia siedem obszarów zagrożeń, jakie generują przedstawione zmiany klimatyczne²⁰.

Po pierwsze są to konflikty pojawiające się z powodu ograniczenia zasobów, w tym bezpieczeństwa żywnościowego, na skutek spadku wydajności rolnictwa w wyniku niedoborów wody. Odczuwają to w szczególności regiony o dużej populacji, np. Afryka.

¹⁷ <http://www.pfozw.org.pl/zrodlo-wiedzy/w-budowie-3> [dostęp 30.04.2019].

¹⁸ Towards a Water and Food Secure Future Critical Perspectives for Policy-makers <http://www.fao.org/3/a-i4560e.pdf> [dostęp 23.04.2019].

¹⁹ Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene: 2017 Update and Sustainable Development Goal Baselines; https://www.unicef.org/publications/index_96611.html [dostęp 23.04.2019].

²⁰ T. Zieliński, Obszary zagrożeń dla bezpieczeństwa globalnego, https://www.researchgate.net/publication/326176221_Obszary_zagrozen_dla_bezpieczenstwa_globalnego [dostęp 19.04.2019].

Po drugie zmiany klimatyczne, w tym podnoszenie poziomu wód i natężenie klęsk żywiołowych, będą wpływać bezpośrednio na powstawanie szkód gospodarczych oraz zagrożeń w stosunku do miast przybrzeżnych i infrastruktury krytycznej (gazoporty, porty). W ujęciu globalnym szczególnie narażone jest wschodnie wybrzeże Chin i Indii, a także region Karaibów i Ameryki Środkowej.

Po trzecie, zmiany klimatyczne zwłaszcza podnoszenie poziomu wód albo długotrwała susza mogą bezpośrednio prowadzić do utraty terytoriów, a tym samym wpłynąć na zwiększenie liczby sporów granicznych. Sytuacja taka dotknie w szczególności kraje wyspiarskie oraz Afrykę.

Po czwarte, bezpośrednim następstwem zmian klimatycznych będą masowe migracje. Określone grupy społeczne w poszukiwaniu lepszych warunków zdrowotnych będą opuszczały swoje terytoria i przemieszczały się wewnątrz kraju, a nawet poza jego granice. Ten rodzaj migracji może nasilić konflikty na terytoriach tranzytowych i w miejscach docelowych.

Po piątę, zmiany klimatyczne mogą powodować napięcia wewnątrz państw, głównie na tle etnicznym czy religijnym, prowadząc do destabilizacji państwa oraz dużego prawdopodobieństwa eskalacji na sąsiednie kraje.

Po szóste, zmiany klimatyczne dotyczące obszarów zasobnych w surowce odpowiedzialne za produkcję energii mogą przyczynić się do wzrostu konfliktów o sprawowanie kontroli nad nimi, a tym samym destabilizacji danego regionu. Może to powodować zwiększenie niepewności w zakresie zaopatrzenia w energię oraz wzrost rywalizacji o zasoby.

Po siódme, brak adaptacji do zmian klimatycznych oraz przeciwdziałanie niekorzystnym zjawiskom pogodowym będą przyczynić się do zwiększonej presji na struktury międzynarodowe. W sytuacji braku skutecznych rozwiązań rozpocznie się poszukiwanie winnych, co stanie się przyczyną napięć i nacisków, zagrażając globalnej stabilności i współpracy.

Zagrożenia związane ze zmianą klimatu zostały podzielone przez Departament Obrony Stanów Zjednoczonych na dwa typy. Typ pierwszy to zagrożenia bezpośrednie, które uderzają w infrastrukturę. Typ drugi to zagrożenia pośrednie, związane z destabilizacją

porządku społecznego²¹. Zaistnienie każdego z nich pociąga za sobą straty, narusza bezpieczeństwo i może prowadzić do masowych migracji.

Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM) za najbardziej pilne sprawy w naszych czasach uznaje zmiany klimatyczne i migracje, jak również dostrzega między nimi związek. „Społeczność międzynarodowa zauważa ścisły związek pomiędzy zwiększoną zmiennością klimatu i dostępnością zasobów wodnych, który z kolei negatywnie wpływa na bezpieczeństwo żywnościowe i stabilność społeczną oraz generuje i wzmacnia procesy migracyjne na całym świecie”²².

MIGRANT ŚRODOWISKOWY CZY UCHODŹCA KLIMATYCZNY? PROBLEMY DEFINICYJNE

Przemieszczenia ludności wynikające z czynników środowiskowych trudno uznać za zjawisko nowe. Susze, podtopienia czy oziębienie klimatu niejednokrotnie przyczyniały się do konieczności opuszczania przez ludzi ich dotychczasowych siedlisk i poszukiwania nowych miejsc do egzystowania. Miało to jednak miejsce w nieco innym pod względem geopolitycznym świecie, w odmiennych warunkach, jak również skala zjawiska była nieporównywalnie mniejsza. Być może nałożenie się tak wielu czynników jednocześnie spowodowało zainteresowanie zjawiskiem wielu kręgów życia społeczno-gospodarczego. Temat stał się nośny medialnie, ale prowadzi do problemów związanych z precyzyjnym nazwaniem tej kategorii *ekologicznie wywłaszczonych osób*²³.

Na łamach artykułów naukowych, w codziennej prasie czy podczas medialnych dyskusji padają różne określenia; migranci kli-

²¹ A. Holland, *Zapobiec przyszłym wojnom klimatycznym*, „Scientific American” 2016, nr 7, s. 56.

²² <http://www.unic.un.org.pl/dekada-wody/budowanie-bazy-wiedzy-naukowej-wspierajacej-poszczegolne-panstwa-w-dzialaniach-ulepszajacych-gospodarowanie-zasobami-wodnymi/3210> [dostęp 12.04.2019].

²³ Termin „ekologiczne wywłaszczenie” pojawia się w książce U. Becka, dz. cyt., s. 51.

matyczni (*climate migrants*), migranci środowiskowi (*environmental migrants*), uchodźcy środowiskowi (*environmental refugees*), uchodźcy klimatyczni (*climate refugees*) czy osoby wysiedlone ze względów środowiskowych (*environmentally displaced persons*). Prowadzi to do swoistego zamętu terminologicznego i w konsekwencji może odsuwać uwagę od szczególnych potrzeb tej nowej kategorii migrantów, a uchodźcy są kategorią szczególną.

Według Konwencji Genewskiej za uchodźcę uważa się osobę, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa, i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa²⁴. Najważniejszym postanowieniem Konwencji Genewskiej jest zasada niewydalania i niezawracania (*non-refoulement*) (oznaczająca zakaz przymusowych powrotów), zawarta w art. 33, stanowi fundament ww. reżimu. Zgodnie z tą zasadą, uchodźców nie wolno wydalać ani zawracać do miejsc, w których ich życie lub wolność byłyby zagrożone²⁵.

W rozumieniu obowiązującego prawa międzynarodowego uchodźcami są osoby, które przekroczyły granicę zamieszkiwanego kraju z przyczyn zależnych od człowieka, tj. prześladowań. W takim ujęciu prawnym uchodźcą nie może być osoba, która nie przekroczyła granicy państwa, a została wewnątrznie przesiedlona, czyli jest „uchodźcą wewnętrznym (*internally displaced person IDP*)”²⁶. Konwencja genewska nie przewiduje żadnych innych przesłanek do nadawania statusu uchodźcy, wobec czego nie ma zastosowania do osób, które z przyczyn zmian klimatycznych zostały zmuszone

²⁴ Art. 1A ust. 2 Konwencji Genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r., Dz.U. 1991 nr 119 poz. 515.

²⁵ Art. 33 Konwencji Genewskiej...

²⁶ Internal Displacement Monitoring Centre, Guiding Principles on Internal Displacement, <http://www.internal-displacement.org> [dostęp 20.04.2019].

do opuszczenia miejsca zamieszkania i przekroczenia granicy. Tym samym problem uchodźstwa ekologicznego czy też klimatycznego, który dotyczy coraz większej liczby osób, w świetle prawa po prostu nie istnieje i nie ma w nim zastosowania. Należy zauważyć, że Konwencja Genewska powstała w odpowiedzi na szczególną sytuację po II wojnie światowej. Od tamtego momentu doszło do przemian o ogólnoświatowym charakterze, które przyniosły nowe problemy. Stąd być może potrzebna jest jej pilna rewizja. Z całą pewnością nie jest to zadanie łatwe, gdyż ewentualne poszerzenie ram dla przesłanek obejmujących osoby, które można uznać za uchodźców, to zobowiązania niosące za sobą potężne obciążenia – w tym finansowe.

Piotr Krajewski i Kamila Groszkowska zauważają, że teksty prawne, dotyczące uchodźców, uciekinierów, azylantów, migrantów itp. niemal wyłącznie odnoszą się do osób, które przemieszczają się z powodu ich przynależności etnicznej, ideologicznej bądź religijnej²⁷. Ewidentnie brakuje ogólnie przyjętej definicji tych, którzy opuszczają swoje siedliska z przyczyn środowiskowych. Autorzy próbują dociec przyczyn tego stanu, uznając, że jednym z kluczowych powodów prowadzących do braku jednomyślności w definiowaniu, są prawie zawsze towarzyszące migracjom klimatycznym czynniki ekonomiczne. „Chcąc zatem mówić o migracjach, należałoby najpierw wykazać, że zjawisko migracji klimatycznych w ogóle ma miejsce, co – jak się okazuje – nie zawsze jest takie oczywiste, ponieważ ostateczna decyzja o opuszczeniu dotychczasowego miejsca bytowania bardzo często wynika z przyczyn ekonomicznych, które z kolei są bezpośrednią konsekwencją wcześniej zaistniałych zmian klimatycznych (gdy np. permanentny lub okresowy brak wody nie pozwala już na uprawę roślin lub hodowlę zwierząt, pozbawiając tym samym ludzi możliwości wytwarzania czy zdobywania pożywienia).

Wykazanie tych powiązań przyczynowo-skutkowych jest dość problematyczne, szczególnie, że mamy do czynienia zarówno z migracją przymusową, jak i tą z wyboru. Próba zdefiniowania i sklasyfikowania migracji klimatycznych stanowi zatem punkt wyjścia dla osób zajmujących się tematem”²⁸.

²⁷ P. Krajewski, K. Groszkowska, *Environmental migration in international law and politics*, “Journal of Modern Science” 2018, no. 1, p. 145.

²⁸ Tamże.

Istnieją także inne, bardziej neutralne i szersze terminy, które mogą być wykorzystywane w odniesieniu do osób przemieszczających się poza granice swojego państwa. Zdecydowanie najszerszym pojęciem jest cudzoziemiec (*foreigner*). Zgodnie z ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, uznaje się za nie osoby nieposiadające obywatelstwa kraju, w którym przebywają²⁹. Inny dość popularny i często wykorzystywany termin to imigranci (*immigrants*). Przyjęto, że są nimi osoby przybyłe z zagranicy do danego kraju, w celu osiedlenia się (zamieszkania na stałe) lub na pobyt czasowy³⁰.

Wobec tego, że nie ma jednolitej i ogólnie przyjętej definicji osób, które z przyczyn zmian klimatycznych zostały zmuszone do przemieszczania się często poza granice swojego państwa, istnieje pilna potrzeba podjęcia zdecydowanych działań w tym kierunku. Wiąże się to chociażby z zakresem możliwej do udzielenia pomocy³¹, której bez wątpienia ludzie ci będą wymagać.

MIGRACJE KLIMATYCZNE JAKO ZAGROŻENIE DLA BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO I ŚWIATOWEGO

XXI wiek przyniósł zainteresowanie środowisk naukowych próbą ustalenia związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy zmianami klimatycznymi a konfliktami i migracjami. Okazuje się, że odchylenia od normalnych opadów i łagodnych temperatur systematycznie zwiększają ryzyko konfliktu. Według badaczy uwiadczenia się to zarówno w mikroskali, za jaką można uznać budynek mieszkalny, jak i w makroskali, którą jest kula ziemiska.

Badanie populacji po 1950 roku wskazuje, że istnieje znacząca oraz istotna statystycznie zależność ($P < 0,001$) pomiędzy zmianami

²⁹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz.U. z 2011 r. poz. 1573, z późn. zm.

³⁰ <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/723,pojecie.html> [dostęp 18.04.2019].

³¹ J. Mc Adam, *Climate change displacement and international law, Side Event to the High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges*, 8 December 2010, Palais des Nations, Geneva, p. 1, za: P. Krajewski, K. Groszkowska, dz. cyt.

klimatu a współczesnymi konfliktami. Każda zmiana klimatu w kierunku cieplejszych temperatur lub bardziej ekstremalnych opadów zwiększa częstotliwość przemocy interpersonalnej o 4%, a konflikt międzygrupowy o 14%³².

Autorzy innego badania poddali wnikliwym analizom wnioski o azyl w Unii Europejskiej w latach 2000–2014 oraz aplikacje z informacjami o czynnikach środowiskowych, jak również konfliktach i zawirowaniach politycznych. „Okazało się, że najwięcej wniosków o azyl pochodziło z krajów, gdzie średnia temperatura zaczynała odbiegać w górę od dogodnego dla uprawy roślin średniego poziomu 20 st. C. Osób chętnych do osiedlenia się w Europie pochodzących z obszarów o niższej temperaturze było mniej”³³. Umiarkowane temperatury – ok. 20°C – minimalizują liczbę składanych wniosków o azyl. Zarówno zimniejsze, jak i cieplejsze temperatury zwiększają przepływy migracyjne³⁴.

Pogarszające się warunki klimatyczne doprowadziły do fal migrantów, zwłaszcza na Bliskim Wschodzie. Okazuje się, że był to ważny statystycznie czynnik, jeśli chodzi o migrantów z krajów takich jak: Syria, Libia, Jemen, Tunezja, Egipt. Właśnie tam warunki klimatyczne zwiększyły dotkliwość suszy i prawdopodobieństwo konfliktu zbrojnego³⁵.

Z rysunku 1 wynika, że można założyć istnienie związku pomiędzy zmianami klimatycznymi a konfliktami, głównie na tle ograniczonych zasobów i migracją. Zmiany klimatyczne prowadzą do migracji ludności, a ta może z kolei stać się zarzewiem konfliktu. Istnieje także alternatywa – zmiany klimatyczne mogą prowadzić do konfliktu, stając się *akceleratorami niestabilności*³⁶, a ten będzie wy-

³² S.M. Hsiang, M. Burke, E. Miguel, Quantifying the Influence of Climate on Human Conflict, Science 13 september, 2013 <https://science.sciencemag.org/content/341/6151/1235367> Research Article [dostęp 01.05.2019].

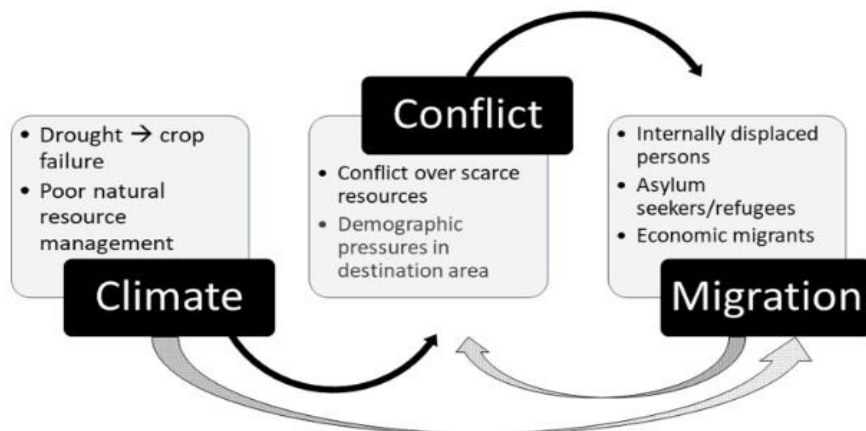
³³ A. Missirian, W. Schlenker, Asylum applications respond to temperature fluctuations, Science 22 Dec 2017 <https://science.sciencemag.org/content/358/6370/1610> [dostęp 01.05.2019].

³⁴ Tamże.

³⁵ G.J. Abela, M. Brottrager, J.C. Cuaresma, R. Muttarak, *Climate, conflict and forced migration*, „Global Environmental Change” 2019, no. 54, pp. 239–249.

³⁶ Quadrennial Defense Review 2014 https://archive.defense.gov/pubs/2014_quadrennial_defense_review.pdf [dostęp 05.05.2019].

woływać dezorientację i migracje. W jednym i drugim przypadku dojdzie do przemieszczania się ogromnej i trudnej do wyobrażenia liczby ludności z niejasnym statusem prawnym.



Rys. 1. Teoretyczny model dotyczący związku pomiędzy zmianami klimatu, konfliktami i migracją

Źródło; G.J. Abela, M. Brottrager, J.C. Cuaresma, R. Muttarak, *Climate, conflict and forced migration*, Global Environmental Change 2019, no. 54, p. 242.

Na uwagę zasługują wstępne szacunki dotyczące liczby ludności mającej opuszczać swoje siedliska. Organizacja Narodów Zjednoczonych, bez podawania konkretnych liczb, przewiduje, że do 2020 roku będą miliony migrantów „środowiskowych”, a zmiany klimatu staną się jednym z głównych czynników potęgujących to zjawisko. Również Bank Światowy w raporcie „Groundswell. Preparing for Internal Climate Migration” ostrzega, że do 2050 roku w Afryce Subsaharyjskiej, Azji Południowej oraz w Ameryce Łacińskiej będzie egzystować 143 mln wewnętrznych uchodźców klimatycznych³⁷. Tylko w basenie Jeziora Czad ponad 5 mln uchodźców, przesiedleńców wewnętrznych i osób powracających zmagają się

³⁷ Groundswell. Preparing for Internal Climate <http://documents.worldbank.org/curated/en/846391522306665751/pdf/124719-v2-PUB-PUBLIC-docdate-3-18-18WBG-ClimateChange-Final.pdf> [dostęp 05.05.2019].

z konsekwencjami przymusowych wysiedleń³⁸. Z kolei w Pakistanie od 2015 roku wymuszona została migracja 14,57 mln ludzi za sprawą deszczy monsunowych oraz trzęsienia ziemi³⁹.

Należy przy tym podkreślić, że szczególnie newralgicznym kontynentem jest Afryka. Z jednej strony potęgujące się susze i brak wody pitnej, z drugiej przewidywany przyrost naturalny nie pozwalają na kreowanie optymistycznych scenariuszy mogących rozegrać się tam zdarzeń. Potwierdza to „Raport Global Warming of 1.5°C”, zgodnie z którym Afryka to obok Azji kontynent objęty wysokim stopniem ryzyka w sektorach energetycznym, spożywczym i wodnym na skutek wzrastającej temperatury⁴⁰. Warto podkreślić, że to kontynent afrykański przyczyni się do trwania bomby demograficznej. Ponad połowa z 1,2 mld jego mieszkańców to osoby wchodzące w dorosłość, co będzie potęgować reprodukcję. Prognozuje się, że do 2100 roku tamtejsza populacja może przekroczyć liczbę 6 mld⁴¹. Jest to o tyle istotne i niepokojące, że jeśli mieszkańcy Afryki zostaną zmuszeni do przesiedleń, skutki mogą okazać się wręcz nieprzewidywalne, uwzględniając ich liczbę. Spośród 150 tys. uchodźców, którzy w 2015 roku dotarli do Włoch, 84% pochodziło z Afryki⁴². W sytuacji przerażenia Europejczyków 2,5 mln uchodźców w Unii Europejskiej tylko do końca 2015 roku⁴³, prognozy ONZ czy Banku Światowego do 2050 roku, stawiają pod dużym znakiem zapytania granice społecznej tolerancji.

³⁸ Sahel Over View of Humanitarian Needs and Requirements <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Sahel%20HNRO%202018.pdf> [dostęp 02.05.2019].

³⁹ Displacement Tracking Matrix. Migration Flows from Afghanistan and Pakistan Towards Europe. Understanding Data Gaps and Recommendations. International Organization for Migration, Geneva, Switzerland 2016 https://afghanistan.iom.int/sites/default/files/Reports/dtm_2016__migration_flows_from_afghanistan_and_pakistan_towards_europe._understanding_data_gaps_and_recommendations.pdf [dostęp 01.05.2019].

⁴⁰ M.R. Allen, O.P. Dube, W. Solecki, F. Aragón-Durand, W. Cramer, S. Humphreys, M. Kainuma, J. Kala, N. Mahowald, Y. Mulugetta, R. Perez, M. Wairiu, and K. Zickfeld, dz. cyt.

⁴¹ R. Engelman, *Sześć miliardów w Afryce*, „Scientific American” 2016, nr 3, s. 56.

⁴² R. Kunzig, *Nowe oblicze Europy*, „National Geographic” 2016, nr 10, s. 54.

⁴³ Tamże.

Uwzględniając demograficzne prognozy dla Europy, pojawiają się kolejne niewiadome. Społeczeństwo europejskie należy do starzejącego się. Na świecie największy odsetek ludzi w wieku 65 lat i więcej odnotowuje się właśnie w Europie, w tym w krajach Unii Europejskiej. Europa jest również regionem, który ma najwyższy odsetek subpopulacji w najbardziej zaawansowanej kategorii wieku 80 lat i więcej⁴⁴.

Jednym z aspektów starzenia się społeczeństwa jest postępujące starzenie się samej starszej części ludności, gdyż relatywna liczebność osób bardzo starych rośnie w szybszym tempie niż jakikolwiek inny segment wiekowy ludności. Przewiduje się, że odsetek osób w wieku 80 lat lub starszych w liczbie ludności UE-28 wzrośnie ponad dwukrotnie w okresie od 2016 do 2080 roku – z 5,4% do 12,7%⁴⁵. Prognozy zakładają, że do 2030 roku ok. 12% wszystkich Europejczyków osiągnie wiek 75 lat i więcej, a 7% przekroczy wiek 80 lat. W latach 2016–2080 odsetek ludności w wieku produkcyjnym będzie stopniowo spadał do roku 2050, po czym nieco się ustabilizuje, a osoby starsze będą prawdopodobnie stanowiły rosnący udział ogółu ludności; do 2080 roku osoby w wieku 65 lat i starsze będą stanowiły 29,1% ludności UE-28, w porównaniu z 19,2% w 2016 r.⁴⁶

Dane te są o tyle ważne, że powinny uruchomić refleksję odnoszącą się chociażby do zdolności obrony terytorialnej. Jak wypadnie ewentualna konfrontacja młodych, ubogich i niewykształconych przybyszów z Afryki z wyedukowanym, zamożnym, lecz niedołączonym społeczeństwem europejskim? Dodatkowym czynnikiem mogącym wywoływać konflikt są różnice kulturowe i religijne.

Prognozowane zjawisko nasilonych migracji klimatycznych można uznać za efekt bumerangowy⁴⁷. Określenie wprowadzone przez Becka obejmuje nie tylko zatrutą żywność, ale także zmiany klimatu. Przyczyniają się do nich głównie społeczeństwa przemys-

⁴⁴ P. Szukalski, Starzenie się ludności – wyzwanie XXI wieku, <http://dSPACE.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/5423/Skrypt%20Szukalski.pdf?sequence=12004> [dostęp 25.04.2019].

⁴⁵ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_structure_and_ageing/pl [dostęp: 24.04.2018].

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ U. Beck, dz. cyt., s. 49.

słowe – Chiny i USA. Konsekwencje ponoszą na pierwszym etapie niestety ubogie społeczeństwa rozwijające się. W wyniku utraty możliwości egzystowania na dotychczasowym terytorium, ludność zostaje zmuszona do opuszczania dotychczasowych siedzib i przemieszczania się. Ostatecznie zdesperowani uciekinierzy staną się obciążeniem dla krajów rozwiniętych, poszukując na ich terytorium możliwości rozpoczęcia nowego życia. Jak pokazuje sytuacja z ostatnich lat, nie wszystkie państwa są zainteresowane przyjmowaniem cudzoziemców z krajów rozwijających się. Nie chcą podjąć solidarności, dotyczącej podziału ryzyka. W konsekwencji może to naruszyć stosunki dyplomatyczne i wywołać konflikt na skalę międzynarodową, a także prowadzić do poszukiwania winnych za mający miejsce stan rzeczy.

Skutki zjawiska migracji klimatycznych są trudne do dokładnego przewidzenia. Nie można jednak w żaden sposób wykluczyć ich głębokiego wpływu na bezpieczeństwo tak w skali globalnej, jak i lokalnej.

WNIOSKI

Zmiany klimatu na Ziemi są faktem i mają progresywny charakter. Ich dalszy niekontrolowany rozwój zagraża życiu na Ziemi. Postępująca globalizacja doprowadziła do sytuacji, w której wszyscy staliśmy się członkami „światowej wspólnoty niebezpieczeństw”. Niebezpieczeństwa nie są już wewnętrzną sprawą kraju, w którym się narodziły i żaden kraj nie może samotnie ich zwalczać⁴⁸. Przygotowanie do mających nastąpić zdarzeń powinno rozpocząć uporządkowanie na szczeblu międzynarodowym nomenklatury dotyczącej osób opuszczających miejsce zamieszkania z przyczyn zmian klimatycznych. Być może powinna być to odrębna od uchodźców kategoria, z katalogiem przysługującej pomocy, praw i obowiązków. Nie można tej kwestii bagatelizować. Chociaż liczba uchodźców przybywających do Europy spada z roku na rok, to globalnie liczba migrantów zwiększa się i wiele wskazuje na to, że ludzi chcących zmienić

⁴⁸ Tamże, s. 348.

kraj zamieszkania będzie coraz więcej między innymi na skutek zmian klimatycznych. „Kraje Unii, postrzegane jako świat dobrobytu, pozostaną dla migrantów atrakcyjnym celem. Jednocześnie polityka migracyjna jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych tematów omawianych w unijnych instytucjach i głębokie reformy na razie wydają się politycznie nieosiągalne”⁴⁹. Wyłaniające się z badań wnioski dotyczące związków pomiędzy zmianami klimatycznymi a wybuchającymi konfliktami i migracją trudno ignorować. Stają się one wyzwaniem dla polityki bezpieczeństwa globalnego i lokalnego. Wymagają przede wszystkim tego, aby w krajach rozwijających się polityka była ukierunkowana na to, by lepiej przystosować się do skutków zmian klimatu, przeciwdziałać ich pogłębianiu się, co może zmniejszyć prawdopodobieństwo wystąpienia wymuszonej migracji i konfliktu⁵⁰. Dokonując ostatecznego podsumowania, można odwołać się do spostrzeżeń Karola Darwina. Kwestia dotycząca zmian klimatycznych pojawia się w jego rewolucyjnym dziele „O powstawaniu gatunków drogą doboru naturalnego”. Autor poświęca im swoją uwagę, ponieważ zmiany klimatu stanowiły jego zdaniem istotny czynnik wpływający na przemieszczanie się gatunków, jak również ich przekształcanie⁵¹. Migracje klimatyczne można wobec tego uznać za jedną z sił napędowych ewolucji.

STRESZCZENIE

Publikacja podejmuje problem związany z ruchem ludności, określanej mianem migracji klimatycznych. Migracje towarzyszą ludzkości od zarania dziejów i zawsze odgrywały ogromne znaczenie w kształtowaniu składu etnicznego każdego z kontynentów i państw. Do wędrówek popychała ludność ciekawość, poszukiwanie lepszego życia, a czasami przymus związany z zagrożeniem zdrowia i życia. Obecnie na skutek głębokiej ingerencji człowieka w środowisko naturalne wyłania się nowa kategoria trudna do określenia – migrantów – uchodźców klimatycznych. Przynosi ona szereg problemów, zaczynając od kwestii definicyjnych, przez status prawny, po wynikający z niego zakres możliwej do udzielenia pomocy. Z racji prognozowanej wręcz masowej skali tego typu przemieszczeń, której towarzyszyć będą inne zjawiska demograficzne, jak również konflikty, z całą pewnością wiele

⁴⁹ S.M. Hsiang, M. Burke, E. Miguel, dz. cyt.

⁵⁰ G.J. Abelaa, M. Brottrager, J.C. Cuaresma, R. Muttarak, dz. cyt., s. 239–249.

⁵¹ K. Darwin, *O powstawaniu gatunków drogą doboru naturalnego czyli o utrzymaniu się ras doskonałych w walce o byt*, Warszawa 1959, s. 413–446.

państw stanie przed koniecznością zmierzenia się z nowymi wyzwaniami. Stąd już teraz należy podjąć dyskusję, włączając w nią różne kręgi życia społecznego, w tym środowisko akademickie.

SUMMARY

Environmental migration as a new challenge to security policy

The publication deals with the problem of population movement called climate migration. Migrations have accompanied humanity for a long time and have always played a significant role in the ethnic composition of each continent and country. People's curiosity and the search for a better life, sometimes coercion connected with the threat to health and life, sought to wander. Currently, due to deep human interference in the natural environment, emerging a new category difficult to quantify – migrants – climate refugees. It brings many of problems, beginning with the definition issues through legal status to the extent of the help that can be given. Due to the forecasted mass scale of this type of displacements which will be accompanied by other demographic phenomena as well as conflicts with certainty many countries will face the necessity to face new challenges. Therefore, it is now necessary to take the disk, including various circles of social life, scientific community.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Beck U., *Spółczesność ryzyka. W drodze do nowej rzeczywistości*, Wyd. Scholar, Warszawa 2002.
- Darwin K., *O powstawaniu gatunków drogą doboru naturalnego czyli o utrzymaniu się ras doskonałych w walce o byt*, Wyd. Rolnicze i Leśne, Warszawa 1959.
- Sagan C., *Miliardy, miliardy. Rozmyślenia o życiu i śmierci u schyłku tysiąclecia*, Wyd. Prószyński i Sówka, Warszawa 2001.

CZASOPISMA

- Abelaa G.J., Brottrager M., Cuaresma J.C., Muttarak R., *Climate, conflict and forced migration*, „Global Environmental Change” 2019, no. 54.
- Drzewiecki D., *Bezpieczeństwo obszarów nadbrzeżnych w południowej części basenu morza Bałtyckiego w oparciu o najnowszy raport IPPC (AR5)*, „Przegląd Geopolityczny” 2015, nr 12.
- Engelman R., *Sześć miliardów w Afryce*, „Scientific American” 2016, nr 3.
- Francis J.A., *Wielkie topnienie*, „Scientific American” 2018, nr 5.
- Holland A., *Zapobiec przyszłym wojnom klimatycznym*, „Scientific American”, 2016 nr 7.

- Kolbert E., *Nowa epoka antropocen*, „National Geographic” 2011, nr 12.
- Krajewski P., Groszkowska K., *Environmental migration in international law and politics*, „Journal of Modern Science” 2018, no. 1.
- Kunzig R., *Nowe oblicze Europy*, „National Georgraphic” 2016, nr 10.

AKTY PRAWNE

- Konwencja Genewska z dnia 28 lipca 1951 r., Dz.U. 1991 nr 119 poz. 515.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz.U. z 2011 r. poz. 1573, z późn. zm.

NETOGRAFIA

- Allen M.R., O.P. Dube, W. Solecki, F. Aragón-Durand, W. Cramer, S. Humphreys, M. Kainuma, J. Kala, N. Mahowald, Y. Mulugetta, R. Perez, M. Wairiu, and K. Zickfeld, 2018: Framing and Context. In: *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)] <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/chapter-1-pdf/>
- Displacement Tracking Matrix. Migration Flows from Afghanistan and Pakistan Towards Europe. Understanding Data Gaps and Recommendations. International Organization for Migration, Geneva, Switzerland 2016 https://afghanistan.iom.int/sites/default/files/Reports/dtm_2016_migration_flows_from_afghanistan_and_pakistan_towards_europe_understanding_data_gaps_and_recommandations.pdf
- Groundswell. Preparing for Internal Climate <http://documents.worldbank.org/curated/en/846391522306665751/pdf/124719-v2-PUB-PUBLIC-docdate-3-18-18WBG-ClimateChange-Final.pdf>
- Hsiang S.M, Burke M, Miguel E, Quantifying the Influence of Climate on Human Conflict, *Science* 13 september, 2013 <https://science.sciencemag.org/content/341/6151/1235367> Research Article
- Internal Displacement Monitoring Centre, Guiding Principles on Internal Displacement, <http://www.internal-displacement.org>
- Missirian A, Schlenker W, Asylum applications respond to temperature fluctuations, *Science* 22 Dec 2017 <https://science.sciencemag.org/content/358/6370/1610>
- Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene: 2017 Update and Sustainable Development Goal Baselines; https://www.unicef.org/publications/index_96611.html

- Sahel Over View of Humanitarian Needs and Requirements <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Sahel%20HNRO%202018.pdf> (dostęp 02.05.2019)
- Szukalski P., Starzenie się ludności – wyzwanie XXI wieku <http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/5423/Skrypt%20Szukalski.pdf?sequence=12004>
- Towards a Water and Food Secure Future Critical Perspectives for Policy-makers <http://www.fao.org/3/a-i4560e.pdf>
- Quadrennial Defense Review 2014 https://archive.defense.gov/pubs/2014_quadrennial_defense_review.pdf
- Zieliński T., Obszary zagrożeń dla bezpieczeństwa globalnego https://www.researchgate.net/publication/326176221_Obszary_zagrozen_dla_bezpieczenstwa_globalnego
- <https://www.eea.europa.eu/pl/sygna142y/sygnaly-2015/artykuly/czy-jest-esmy-gotowi-na-zmiany-klimatu>
- <https://www.eea.europa.eu/pl/sygna142y/sygnaly-2018/artykuly/zmiennosc-klimatu-a-woda-2014>
- http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_structure_and_ageing/pl
- <http://www.pfozw.org.pl/zrodlo-wiedzy/w-budowie-3/>
- <https://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/723,pojecie.html>
- <http://www.unic.un.org.pl/dekada-wody/budowanie-bazy-wiedzy-naukowej-wspierajacej-poszczegolne-panstwa-w-dzialaniach-ulepszejacych-gospodarowanie-zasobami-wodnymi/3210>
- Quadrennial Defense Review
„Groundswell. Preparing for Internal Climate Migration”.

CZĘŚĆ V

ZARZĄDZANIE ZASOBAMI LUDZKIMI
JAKO WAŻNY CZYNNIK SPRAWNOŚCI
ORGANIZACJI

ZBIGNIEW KORSAK

EDUKACJA DO WIELOKULTUROWOŚCI A ZARZĄDZANIE ZASOBAMI LUDZKIMI

Słowa kluczowe

współczesność, zmiana kulturowa, edukacja do wielokulturowości, dzieci trzeciej kultury

Keywords

present day, cultural change, education, children of the third cultur,
multiculturalism, open school

WSTĘP

W obecnej dobie, kiedy cywilizacja staje się coraz bardziej złożona, a jej przemiany następują w coraz szybszym tempie, przygotowanie ludzi aktywnie uczestniczących w tych procesach nabiera szczególnej wagi. Stąd też od wielu lat obserwujemy nasilenie zainteresowania problemami pedagogicznymi, a edukacja stanowi istotny problem współczesnego świata. W wielu dyskusjach na temat edukacji zwraca się uwagę na jej bardzo złożone związki z przemianami politycznymi, uwarunkowaniami kulturowymi, rozwojem nowoczesnej techniki, zwiększającą się w szybkim tempie ekspansją środków komunikowania się itp.

Dramat współczesnej edukacji polega na tym, że możemy wyróżnić dwie skrajne postawy, jakie są widoczne w refleksji nad edukacją.

Pierwsza polega na wierze w możliwości wychowania i przekonanie o istotnych zadaniach, jakie społeczeństwo stawia przed instytucjami oświatowymi, przede wszystkim zaś przed szkołą, natomiast druga przekreśla sens wszystkich poczynań pedagogicznych, z uwagi na to, że pozbawiają one wychowanków prawa do autonomicznego, nieskrępowanego rozwoju.

Postawę pierwszą można określić w dużej mierze jako tradycyjną, która akceptuje określone zasady, np. istnienie instytucji edukacyjnych, wzajemne powiązania między społeczeństwem a wychowaniem, które do życia w tym społeczeństwie przygotowuje.

Postawa druga, kojarzona z przedstawicielami antypedagogiki, koncentruje swoją uwagę przede wszystkim na „kryzysach paradygmatycznych”, występujących w kulturze i nauce, pedagogice, szukając kolejnych przykładów na potwierdzenie swoich założeń. Można zauważyć, że konfrontacja pedagogiki tradycyjnej i pedagogiki alternatywnej dynamizuje rozwój interdyscyplinarnej refleksji nad szeroko pojętą edukacją, wywierając duży wpływ na teorię i praktykę pedagogiczną, mimo że między tymi postawami nigdy nie dojdzie do uzgodnień. Trafnie to zauważył Zygmunt Bauman, opisując zjawisko intertekstualności jako „nieskończenie złożone przeplatanie się związków, niekończącą się konwersację między tekstami, bez żadnej perspektywy dojścia kiedykolwiek do uzgodnionego punktu, lub zatrzymania się w nim”¹.

SYMPTOMY ZMIANY KULTUROWEJ

Kultura współczesna XX i XXI wieku – chcąc nie chcąc – kształtuje audiowizualne doświadczenie świata, polegające na wydobywaniu napływających informacji aspektów audialnych i wizualnych. Dorośli funkcjonują w mediach tradycyjnych (głównie telewizja, prasa), natomiast młodzież w mediach nowych (media społecznościowe poprzez Internet).

Przyja to wypracowaniu – jak zauważyła Maryla Hopfinger – integralnego mechanizmu odbiorczego, który nazwała syndromem

¹ M. Hopfinger, *Kultura współczesna – audiowizualność*, Warszawa 1985, s. 57–58.

audiowizualnym. Wiąże się to z pojawieniem w kulturze zjawiska ekranowego, które ulega ciągłym przemianom i nie daje się jednoznacznie zdefiniować. Jest to efektem coraz szybciej zachodzącej zmiany kulturowej.

Edukacja w warunkach zmiany kulturowej staje się jednym z istotniejszych zagadnień współczesnego świata. Powstaje zatem pytanie, jak przygotować nowe pokolenie do przyszłości XXI wieku, jaka rodzi radykalną niepewność, której przejawami są pojawiające się elementy /symptomy/ zmiany kulturowej.

Są one następujące:

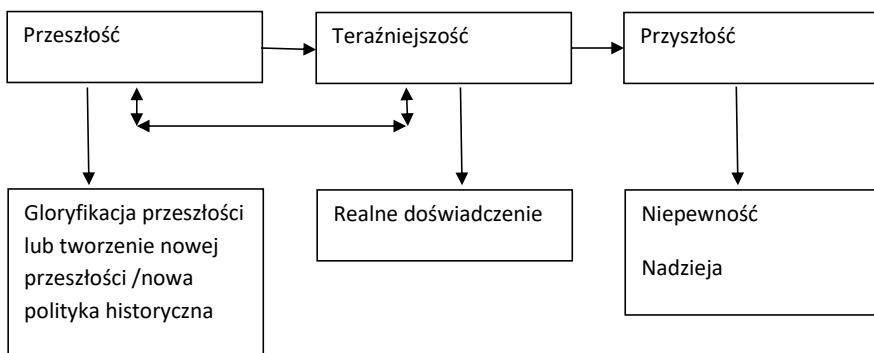
- protest przeciwko globalizacji,
- negacja podstawowych ustaleń nauki,
- dominacja myślenia historycznego,
- zmiana znaczenia podstawowych i zdefiniowanych pojęć,
- dominacja postaw fundamentalistycznych,
- dominacja przekazu medialnego, potocznego, religijnego,
- tworzenie nowej polityki historycznej,
- uproszczony/zredukowany obraz świata,
- zanik lub pozoracja dialogu społecznego,
- migracja, emigracja,
- dzieci trzeciej kultury,
- nowe podejście do kultury obyczajowej,
- inne².

PRZESZŁOŚĆ – TERAŹNIEJSZOŚĆ – PRZYSZŁOŚĆ

Do każdego z wymienionych elementów zmiany kulturowej można wskazać znaczące atrybuty, które już się uwidoczniły i utrwaliły, inne zaś dopiero nabierają coraz szybszego tempa. Wszystkie te atrybuty możemy analizować w triadzie przeszłość – teraźniejszość – przyszłość.

² Z. Korsak, *Rozumienie współczesności – zmiana kulturowa*, [w:] *Gospodarka i społeczeństwo w Europejskiej perspektywie. Funkcjonowanie sektora publicznego i gospodarczego w warunkach zmiany*, I. Seredocha (red.), Elbląg 2017, s. 30.

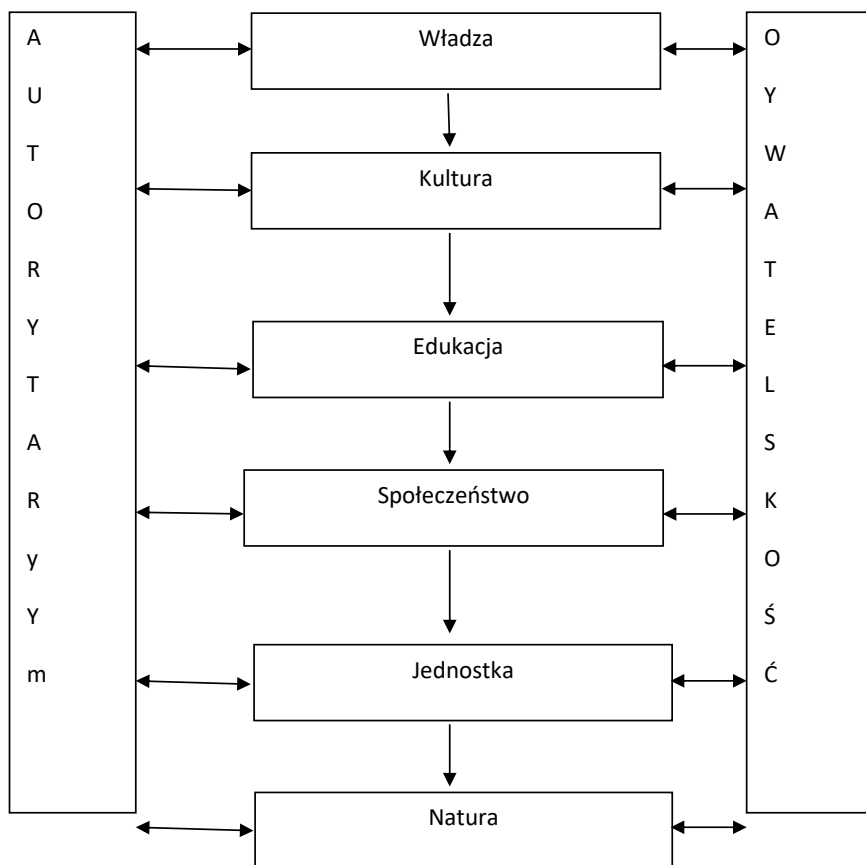
Rysunek 1 ukazuje różne podejścia do kategorii rozwoju społecznego. Może on przebiegać w kierunku przyszłości, albo też może w obawie przed niepewnością jutra szukać oparcia w powrocie do przeszłości – przykładem może być obecna reforma szkolna (niektórzy publicyści, teoretycy i praktycy edukacji mówią o deformie). Zwolennicy przeszłości mówią, że zapewnia ona względny spokój i chroni przed niepewnością przyszłości. Cechą charakterystyczną tego podejścia jest odwołanie się do potocznego i religijnego rozumienia rzeczywistości, który dociera do odbiorców za pośrednictwem mediów publicznych podporządkowanych aktualnej władzy politycznej. Stąd w tym opisie rzeczywistości dominuje nowa polityka historyczna.



Rys. 1. Triada zmian kulturowych

Źródło: oprac. własne

Zwolennicy widzenia w przyszłości nadziei twierdzą, że szkoła powinna uczyć takich umiejętności jak: krytycznego myślenia, komunikacji (w tym także komunikacji wielokulturowej), kooperacji i kreatywności. Koncepcja pierwsza powiela schemat reprodukcji społecznej z pokolenia na pokolenie, natomiast koncepcja druga dostrzega potrzebę zmiany i wyjścia naprzeciw nowościom przyszłości. Różnice między tymi koncepcjami – na wysokim stopniu ogólności – sprowadza się do relacji autorytaryzm–obywatelskość. Ilustruje to rys. 2.



Rys. 2. Relacja autorytaryzm a obywatelskość

Źródło: oprac. własne

Amerykański badacz przyszłości Alvin Toffler przedstawił dzieje ludzkości w trzech fazach: feudalna, przemysłowa i globalizacyjna³. W każdej z tych faz człowiek pełnił inną rolę społeczną – od poddanego, poprzez pracownika, do obywatela.

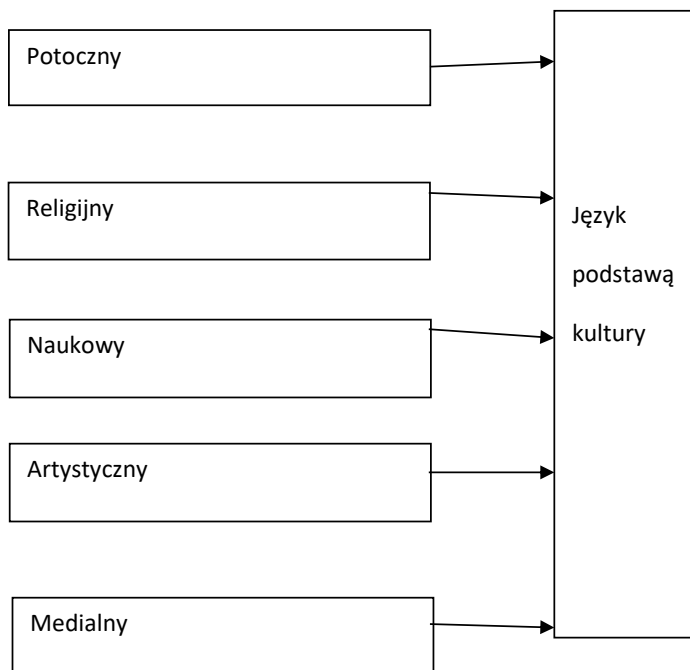
W każdej z tych faz funkcjonowały koncepcje kultury, które próbowały interpretować świat zgodnie z koncepcją władzy, np. kultura to całokształt dziedzictwa ludzkiego przekazywanego z pokolenia na pokolenie; kultura należy do systemów wtórnie

³ A. Toffler, *Trzecia fala*, Warszawa 1989, s. 153.

modelujących rozumienie świata; kultura to całokształt zobiektywizowanych i niezobiektywizowanych elementów dorobku ludzkiego przekazywanych z pokolenia na pokolenie; kultura to względnie zintegrowana całość, obejmująca zachowanie ludzi, przebiegające według wspólnych dla zbiorowości społecznej wzorów wykształconych i przyswajalnych w toku interakcji oraz zawierająca wytwory takich zachowań.

JĘZYK PODSTAWĄ KULTURY

Jedną z ciekawszych definicji jest ta, która mówi o kolektywnym programowaniu umysłu. Od nas dorosłych zależy, czy poprzez edukację zaprogramujemy młode umysły na przeszłość, czy też na przyszłość, jako nadzieję.



Rys. 3. Język jako podstawowy element kultury

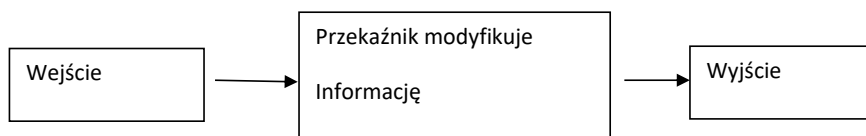
Źródło: oprac. własne

Interesująco pisze Yuval Noah Harari, „nie liczcie za bardzo na dorosłych. Większość z nich ma dobre zamiary, ale po prostu nie rozumieją świata”⁴. Stąd też język jest podstawą kultury.

Na przełomie XX i XXI wieku dominującym przekazem kultury jest przekaz medialny poprzez nowe media (telefon mobilny, Internet, media społecznościowe), zanika natomiast oddziaływanie mediów tradycyjnych (prasa, radio, telewizja) na młode pokolenie. Dodatkowo spełnia się sugestia Marshalla McLuhana⁵, że przekazaźnik staje się przekazem, to znaczy, że przekazaźnik w istotny sposób modyfikuje treść przekazu.

Wspomniana sytuacja stawia przed odbiorcą dwa fundamentalne pytania:

1. Co media robią z ludźmi?
2. Co ludzie robią z mediami?



Rys. 4. Proces modyfikacji przekazu przez przekazaźnik

Źródło: oprac. własne

UMIĘDZYNARODOWIENIE ZJAWISK KULTUROWYCH

Dziś, w dobie umiędzynarodowienia wszelkich zjawisk kulturowych, dokonuje się proces funkcjonalnego integrowania się całych grup społecznych (bezpośrednio lub pośrednio), których członkowie wywodzą się z różnych, do niedawna jednorodnych, wspólnot kulturowych. W krajach Europy Zachodniej ten proces zaczął się znacznie wcześniej, natomiast w Europie Środkowej i Wschodniej dopiero się zaczyna. Cechą charakterystyczną jest zjawisko wielokulturowości, które dla wielu państw Europy Zachodniej

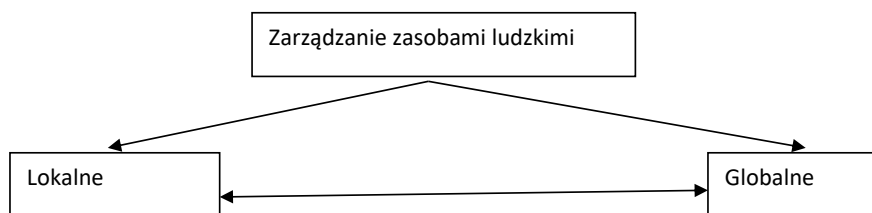
⁴ Y.N. Harari, *21 lekcji na XXI wiek*, Kraków 2018, s. 340.

⁵ M. McLuhan, *Wybór pism*, Warszawa, 1989. s. 31–37.

jest zjawiskiem znanym – z wszystkimi atrybutami pozytywnymi i negatywnymi – dla innych państw zaś zjawiskiem względnie nowym. Na wysokim poziomie ogólności kojarzy się z takimi pojęciami jak: migracja, emigracja, wielokulturowość, państwa suwerenne, państwa narodowe, wolność przemieszczania się, uchodźcy, swój, obcy, państwa ponadnarodowe i wiele innych.

Wymaga to na nowo zdefiniowania pojęcia socjalizacji, wychowania w różnych kulturach, a przede wszystkim – pojęcia wielokulturowości, a tym samym edukacji do wielokulturowości.

Wszystko to powoduje nowe podejścia do problemów XXI wieku, np. zarządzania zasobami ludzkimi. Europę czeka kolejna faza napływu uchodźców z innych części świata.



Rys. 5. Nowe ujęcie zarządzania zasobami ludzkimi

Źródło: oprac. własne

Na poziomie lokalnym (państwa) zarządzanie zasobami ludzkimi musi brać pod uwagę następujące czynniki: wiek emerytalny (ludzie żyją coraz dłużej), specyfikę pracy, kształcenie ogólne i zawodowe, mobilność zawodową itp. Na poziomie globalnym: migracje ludności z przyczyn politycznych, ekonomicznych, klimatycznych itp.

EDUKACJA DO WIELOKULTUROWOŚCI

Wszystko to powoduje, że będziemy mieli (lub już mamy) nowe zjawisko będące efektem wielokulturowości, a mianowicie „dzieci trzeciej kultury”⁶. Zjawisko to dotyczy ludzi wychowywanych

⁶ J. Mikułowski-Pomorski, *Jak ludzie porozumiewają się ze sobą w komunikacji*

w różnych kulturach. Można już powiedzieć, że „dzieci trzeciej kultury” są prototypem człowieka XXI wieku. Zjawisko to powinno być przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nauk humanistycznych i społecznych. Niesie ono bowiem wiele elementów pozytywnych, jak i negatywnych.

Stąd też edukacja do wielokulturowości jest zjawiskiem interdyscyplinarnym dotyczącym wszystkich ludzi, czyniąc tę edukację globalną.

Warto w tym miejscu przywołać rozważania Floriana Znanieckiego, który dostrzegał problem szkoły zamkniętej i otwartej. M. McLuhan⁷ – autor określenia „globalna wioska” – uważał, że szkoła przechodzi przez trzy etapy: szkołę zamkniętą, szkołę otwartą i szkołę-całą planetę. Tak pisał już w latach osiemdziesiątych XX wieku: „Zrozumiemy wówczas, że nasza szkoła to cały świat, cała kula ziemiska. Pewnego dnia wszyscy będziemy żyć w tej szkole: świecie. I to wszystko dzięki mediom i nowoczesnej technologii”.

Edukacja do wielokulturowości będzie posiadała swoisty charakter, odmienny od pozostałych dziedzin kształcenia w szkole. Winna być realizowana w szkole i poza szkołą; powinna posiadać zintegrowany charakter; wymaga tworzenia swoistych sytuacji wychowawczych; powinna odwoływać się do doświadczeń odbiorcy; powinna uwzględniać przemiany zachodzące w kulturze i w refleksji nad nią; powinna mieć otwarty charakter; powinna się odwoływać do tekstów kulturowych, które odbiorcy czytają, oglądają i słuchają codziennie.

WNIOSKI

Rozumienie współczesnej rzeczywistości wymaga przyjęcia określonej perspektywy. Jej metaforą jest obserwator ulicy w wieżowcu. Obserwując ulicę z parteru, dostrzeże masę drobiazgów/szczegółów. Im wyżej będzie wchodził, tym mniej dostrzeże szczegółów, ale ma szansę na uchwycenie tendencji dominującej. To, co dobre dla jednostki, nie musi być dobre dla społeczeństwa, i to, co dobre dla społeczeństwa, nie musi być dobre dla jednostki.

międzykulturowej i komunikowaniu medialnym, Kraków 2012, s. 466.

⁷ M. McLuhan, *Szkoła Anno 1989*, podaje za: „Forum” 1968 nr 36. s. 22.

Pogodzenie tych sprzeczności jest wyzwaniem dla polityki rozumianej jako całość regulacji powiązanych ze sprawowaniem władzy w różnych dziedzinach życia społecznego.

Jedną z tych dziedzin jest szeroko rozumiana edukacja, która powinna być edukacją do przyszłości, nie negując teraźniejszości i przeszłości.

Wielokulturowość powinna być jej atrybutem nadrzędnym, tak by uczyć nasze dzieci, żeby je przygotować na świat jutra.

Yuval Noah Harari pisze tak o świecie: „w takim świecie ostatnią rzeczą, którą powinna przekazywać swym uczniom nauczycielka w szkole, są kolejne informacje. Dzieci i tak mają ich za dużo. Zamiast coraz większej ilości informacji, ludziom potrzebna jest zdolność ich rozumienia, odróżniania tego, co ważne, od tego, co nie, przede wszystkim zaś zdolność łączenia wielu bitów informacji w szerszy obraz świata”⁸.

STRESZCZENIE

W artykule autor omawia zagadnienie edukacji do wielokulturowości na różnych poziomach kultury. Efektem tej analizy jest zwrócenie uwagi na znaczący wpływ zmiany kulturowej na współczesne i przyszłe życie społeczne. Zdaniem autora potrzebna jest zmiana polityki edukacyjnej w sferze globalnej, jak i lokalnej. Zmiana kulturowa kształtuje nowy typ człowieka określanego jako „dzieci trzeciej kultury”.

SUMMARY

Education for multiculturalism and management of human resources

In the article author discusses the issue of education and multiculturalism at various levels of culture. The effect of this analysis is to draw attention to the significant impact of cultural change on contemporary and future social life. According to the author, there is a need to change education policy in the global and local sphere. The cultural change shapes a new type of human being described as third culture kids.

⁸ Y.N. Harari, *21 lekcji na XXI wiek*, Kraków 2018, s. 333–334.

BIBLIOGRAFIA

- Goban-Klas T., *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*, Kraków 2000.
- Harari Y.N., *21 lekcji na XXI wiek*, Kraków 2018.
- Harari Y.N., *Homo deus*, Kraków 2018.
- Korsak Z., *Kultura filmowa – edukacja filmowa. Koncepcje. Badania. Uwarunkowania*, Włocławek 2004.
- McLuhan M., *Wybór pism*, Warszawa 1976.
- Mikułowski Pomorski J., *Jak narody porozumiewają się ze sobą w komunikacji międzykulturowej i komunikowaniu medialnym*, Kraków 2012.
- Sztompka P., *Socjologia zmian społecznych*, Kraków 2010.
- Znaniński F., *Socjologia wychowania*, Warszawa 1973.

ROMAN RYNKIEWICZ

KOMUNIKACJA W UJĘCIU PRAGMALINGWISTYCZNYM JAKO KLUCZOWY CZYNNIK ROZWOJU ORGANIZACJI

Słowa kluczowe

komunikacja, pragmalingwistyka, akt mowy, akt komunikacji, komunikacja performatywna

Keywords

Communication, pragmalinguistics, speech act, act of communication, performative communication

WSTĘP

Pojęcie *komunikacja* ma swą etymologię w języku łacińskim i wywodzi się od czasownika *communicare*, który oznacza pozostawanie w relacji, bycie z kimś w związku, naradzanie się, jak również przekazywanie komuś informacji. Drugim źródłem pochodzenia pojęcia *komunikacja* jest łaciński rzeczownik *communio*, oznaczający poczucie wspólnoty, łączności i wspólności. Bardziej współczesna forma pojęcia *communicatio*, rozumianego jako utrzymywanie z kimś relacji, stosunków, wejście we wspólnotę, występuje w języku łacińskim od XIV wieku¹. Wraz z rozwojem połączeń drogowych i poczty

¹ B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

w XVI wieku pojęcie *communicatio* nabrało kolejnego znaczenia, a mianowicie: przekaz, transmisja. Natomiast po raz pierwszy w języku polskim odnotowano w XVI wieku użycie słowa *komunikacja* (we wskazanej pisowni) w znaczeniu wspólnoty ludzi lub ludzi i Boga. Kolejne użycie pojęcia *komunikować* (we wskazanej pisowni) w znaczeniu przyjmowania komunii w kościele, porozumiewanie się, oznajmianie². Współcześnie w języku polskim rzeczownik „komunikacja” jest bardzo pojemny i oznacza porozumiewanie się ludzi, transport lądowy i wodny, jak również telegraf i pocztę. Biorąc pod uwagę niniejsze przesłanki etymologiczne, „komunikację” będziemy rozumieli jako poczucie, tworzenie wspólnoty, utrzymywanie i budowanie więzi społecznych; proces, którego celem jest przekazywanie, transmisja idei, wiedzy, informacji, emocji, uczuć itp. Jak łatwo zauważyć, niniejsza definicja wpisuje się w całości jako narzędzie do budowania organizacji i to na każdym poziomie, zarówno organizacyjnym, budowania więzi społecznych wokół misji organizacji, jej celów, strategii i metod działania, poprzez budowanie poczucia wspólnoty członków danej organizacji.

KOMUNIKACJA W UJĘCIU HOLISTYCZNYM

Współcześnie zagadnienie komunikacji jest ujmowane holistycznie, nie tylko na płaszczyźnie językowej, ale również na płaszczyźnie pozajęzykowej, w szeroko rozumianym kontekście, dyskursie argumentacyjnym. Jednakże proces komunikacji najczęściej kojarzony jest z działaniami językowymi. Mówiąc o działaniach językowych, należy się odnieść do zagadnień związanych z retoryką. Retoryka w sposób kompleksowy odnosi się do procesu komunikacji, wskazując na nadawcę komunikatu, jego odbiorcę, jak również kontekst, cel i zamierzony efekt. Należy również zauważyć, że wywieranie wpływu za pomocą komunikacji rozumianej jako działania językowe to najpopularniejsza forma wywierania wpływu, perswazji, jak również manipulacji. Za prekursora badań zjawisk językowych jest uważany Arystoteles – twórca retoryki jako dziedziny nauki. Jego

² W. Pisarek, *Wstęp do nauki o komunikowaniu*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

zasługą jest ustrukturyzowanie zasad retoryki. Według Arystotelesa, „retoryka, jest to zdolność wykrywania w każdym przypadku możliwości przekonywania”³. Współcześnie retorykę postrzega się i definiuje w zróżnicowany sposób. Dominującym poglądem określającym retorykę jest postrzeganie jej jako zespół metod, zasad, których celem jest efektywna komunikacja⁴. Podstawowym narzędziem w retoryce jest argumentacja. „Argumentacja nigdy nie przebiega w pustce. Ze względu na to, że celem argumentacji nie jest wyprowadzenie określonych konsekwencji z określonych przesłanek, lecz wywołanie lub wzmocnienie poparcia audytorium dla tez, przedkładanych mu do akceptacji, argumentacja zakłada w istocie umysłowy kontakt między mówcą a jego słuchaczami: mowa musi być wysłuchana, książka przeczytana, bez tego oddziaływanie byłoby żadne”⁵. Z tego względu według Jerzego Ziomka, „najprościej by było zdefiniować retorykę jako sztukę argumentacji, czyli perswazji”⁶. Z kolei efektem działań argumentacyjnych jest perswazja.

Podczas działań komunikacyjnych człowiek używa rozmaitych narzędzi, instrumentów, środków przekazu, form wyrazu. Są to m.in. słowa, znaki, wszelkiego rodzaju gesty, mowa ciała, barwy, obrazy itp. Wskazane środki wyrazu stanowią swoiste *symbole* komunikacyjne, za pomocą których realizowane są cele komunikacyjne. Poza tym zagadnienie posługiwania się symbolem jest spójne z koncepcją komunikacji, zgodnie z którą działanie komunikacyjne różni się od innych zachowań tym, że ma charakter symboliczny (zgodny z określoną konwencją, zwyczajem, kulturą), a w założeniu nie jest instynktowny. Z tego też względu symbol będzie rozumiany jako wszystko to, za pomocą czego ludzie ze sobą się komunikują, tj. zarówno słowo, jak i gest, barwa czy też określony ruch, np. taniec⁷.

³ H. Cichocka, J. Lichański, *Zarys historii retoryki od początku do upadku cesarstwa bizantyjskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1995, s. 29.

⁴ Tamże.

⁵ C. Perelman, 2002. *Imperium retoryki: Retoryka i argumentacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 22–23.

⁶ J. Ziomek, *Retoryka opisowa*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław 1990, s. 15.

⁷ M. Wendland, *Konstruktywizm komunikacyjny*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2011.

Proces komunikacji za pośrednictwem *symboli* przybiera wielorakie formy, czego konsekwencją staje się konstruowanie różnych światów w przestrzeni ogólnie rozumianego świata ludzkiego, zależnie od intencji, potrzeby, użytych *symboli* oraz formy interakcji. Ludzie posługują się *symbolami*, podobnie jak narzędziami w prze-różny sposób, a rola symbolu, owego narzędzia nie sprowadza się jedynie do jego funkcji reprezentatywnej, np. konwencja graficzna znaku drogowego⁸. Należy również zauważyć, że zarówno sam symbol, jak również komunikacja z jego użyciem, nie jest jedynie reprezentowaniem przedmiotu, zagadnienia, idei, wydarzenia, ale również, a może przede wszystkim, konstruowaniem, tworzeniem nowej rzeczywistości, ma wartość performatywną⁹. „Każda słowna manifestacja w pewnym sensie stylizuje i przetwarza rzeczywistość, którą opisuje. Decyduje tendencja, patos, adresat, przedwstępna „cenzura”, zasób gotowych schematów”¹⁰.

Każdy akt komunikacji zawsze jest realizowany w określonej społeczności, za pomocą języka, kodu, systemu znaków. W drugiej połowie XX wieku rozwinęła się pragmalingwistyka jako dziedzina wiedzy łącząca ze sobą zdobycze językoznawstwa oraz filozofii języka. Pragmalingwistyka wiąże wiedzę o określonym języku oraz o cywilizacji, w obrębie której jest on stosowany. Pragmalingwistyka bada z jednej strony zależności pomiędzy słownymi znakami a odbiorcami komunikatu (interpretatorami), z drugiej zaś znaczenie użytego tekstu w zależności od określonego kontekstu. Podsumowując, pragmalingwistyka analizuje posługiwanie się językiem w ujęciu kontekstowym, jak również sposoby przekazywania informacji nie wprost, kontekstowych, jak również mechanizmy, które pozwalają je rozumieć¹¹.

⁸ I. Kurcz, *Psychologia języka i komunikacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000.

⁹ R. Searle, *Czynności mowy*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1987.

¹⁰ R. Jakobson, *W poszukiwaniu istoty języka*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1989.

¹¹ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1991.

FILOZOFIA JĘZYKA I AKTÓW MOWY

Wszelkie działania komunikacyjne realizowane są na płaszczyźnie językowej i za pomocą języka. Z tego też powodu poświęcimy nieco uwagi zagadnieniom związanym z pojęciem i funkcjami języka, wraz z całym kontekstem jego użycia. Kontynuując nasze rozważania dotyczące komunikacji, a zarazem i języka, zastanówmy się, jakiego narzędzia potrzebuje człowiek w procesie myślenia, formułowania myśli. Badania naukowe wskazują jednoznacznie, że szeroko rozumiany język jest swoistym środkiem, narzędziem niezbędnym do realizacji procesu komunikacji międzyludzkiej. Według Witolda Doroszewskiego, język jest aparatem, który służy do produkowania, generowania myśli, jak również stanowi narzędzie do reprezentacji uczuć i postaw¹². „Wyodrębniamy dwie główne funkcje języka – reprezentatywną wobec rzeczywistości i komunikacyjną, służącą porozumiewaniu się ludzi, którzy posługują się w tym celu językiem. Język jest narzędziem wyrażania takiej reprezentacji i narzędziem komunikacji”¹³.

W tym miejscu warto odnieść się do rozważań Ludwiga Wittgensteina, który w swych późnych dziełach traktuje język jako swoistą skrzynkę z narzędziami, a znaczenie słów jako strategię użycia jego w grze językowej. Zapoczątkował on podejście do zagadnień związanych z językiem jako narzędzia niezbędnego do konstruowania własnego świata przez podmiot¹⁴. To właśnie Ludwig Wittgenstein wprowadza zarówno do filozofii języka, jak i językoznawstwa pojęcie „gry językowej” i postuluje, by znaczenie słowa traktować jako strategię, sposób posługiwania się tym słowem w określonej grze językowej, rozumianej jako proces komunikacji. „Tego typu propozycja rozumienia języka jest zdecydowanie bliższa podejściu pragmatycznemu aniżeli poprzednie: forma logiczna została zastąpiona

¹² W. Doroszewski, *Językoznawstwo a kultura umysłowa społeczeństwa*, „Poradnik Językowy” 1967, z. 1.

¹³ I. Kurcz, *Psychologia języka i komunikacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000, s. 20.

¹⁴ K. Gurczyńska-Sady, *Podmiot jako byt otwarty. Problematyka podmiotowości w późnych pismach Wittgensteina*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007.

„formą życia”, a struktura logiczna zdania uzupełniona o kontekst wypowiedzi”¹⁵. Według tego podejścia, proces komunikacji, użycia języka nie ogranicza się do jego bezpośredniego użycia, ale również jest uwikłany w kontekst określonej sytuacji. W procesie komunikacji następuje konstruowanie rzeczywistości językowej, świata owej gry. „Grą językową nazywać też będę całość złożoną z języka i z czynności, w które jest on wpleciony”¹⁶. L. Wittgenstein zapoczątkował postrzeganie języka nierozzerwalnie powiązanego z innymi czynnościami kontekstowymi, które można zaobserwować w czasie jego użycia. Zapoczątkował on również podejście do użycia języka jako czynności samej w sobie. Język staje się rodzajem działania, formą ludzkiej aktywności, która w tym momencie nie ogranicza się wyłącznie do opisu zastanej rzeczywistości, ale również, a może i przede wszystkim, do kreowania świata, nowej rzeczywistości za pomocą właśnie tego języka, do działań performatywnych, np. nadawanie imion, nominacja na stanowisko itp.

Gry językowe, o których pisze Wittgenstein, współcześnie można rozumieć jako rodzaj gier komunikacyjnych. Osoby uczestniczące w danej grze językowej to z całą pewnością również określona wspólnota komunikacyjna, która na potrzeby tej gry, w tym czasie ustala zasady i reguły gry – komunikacji. Podobnie jest w każdej organizacji, która określa zasady, normy i reguły komunikacji (gry językowej) zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Każda gra językowa, komunikacyjna jest tworzeniem i uczestnictwem w kolejnym, różnym świecie. Równie nowatorskie jest podejście Wittgensteina do pojęcia i rozumienia *słowa*, które według niego jest środkiem służącym komunikacji międzyludzkiej, stanowiącym rodzaj narzędzia. „Pomyśl o narzędziach w skrzynce z narzędziami: jest tam młotek, są obcęgi, piła, śrubokręt, całówka, garnek do kleju, klej, gwoździe i śruby. – Jak różne są funkcje tych przedmiotów, tak różne są funkcje wyrazów”¹⁷. Pojawienie się koncepcji gry językowej, rozumianej

¹⁵ M. Wendland, *Konstruktywizm komunikacyjny*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2011, s. 126.

¹⁶ L. Wittgenstein, *Dociekania filozoficzne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 12.

¹⁷ L. Wittgenstein, *Tractatus logico-philosophicus*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 81.

jako gra komunikacyjna oraz znaczenia jako algorytmu użycia słowa są niezwykle istotne. Jak pisał Wittgenstein: „Granice mojego języka oznaczają granice mojego świata”¹⁸. Czyli „język obrazował to, co pozajęzykowe, stawiając granice względem tego, co niewyrażalne i leżące już poza złożonym z faktów i stanów rzeczy światem, o tyle w *Dociekaniach*... owe granice zostają w gruncie rzeczy zatarte. (...) Gdyby bowiem sprowadzać język tylko do roli pewnego systemu odzwierciedleń stanów rzeczy, jak czyniła większość wcześniejszych filozofów języka, wówczas pominęlibyśmy olbrzymią liczbę innych «ról», w jakich język może występować”¹⁹. (Na temat funkcji języka w procesie komunikacji przedstawimy informacje w dalszej części artykułu.) Podsumowując dociekania na temat języka, gier językowych i gier komunikacyjnych w filozofii Wittgensteina, należy zauważyć, że jest on postrzegany jako czynnik wyłącznie społeczny, a rozpatrywanie wskazanych zagadnień ma jedynie sens w kontekście wspólnoty komunikacyjnej.

Rozwinięcie filozofii Ludwiga Wittgensteina stanowi teoria aktów mowy Johna L. Austina, który jest również uznawany za przedstawiciela nurtu filozofii lingwistycznej, jak również za autora teorii aktów mowy. Austin przeciwstawił się powszechnemu w tym czasie pogładowi, według którego główną, o ile nie jedyną funkcję języka stanowiło opisywanie zastanej rzeczywistości, konstatającą rzeczywistość. Austin zauważa, że poza funkcją deskrypcyjną, język jako narzędzie komunikacji posiada wiele innych funkcji, możliwości. W procesie komunikacji za pomocą języka można zadawać pytania, wydawać rozkazy, dawać polecenia. Ta forma komunikacji językowej jest dość szczególna, przybiera ona zazwyczaj formę zdań gramatycznie poprawnie zbudowanych, o których jednak nie można w żaden sposób rozstrzygnąć czy są prawdziwe, czy nieprawdziwe. „Istnieje pewien taki rodzaj użycia języka, który chcę tu zbadać. Chcę rozważyć pewien rodzaj wypowiedzi wyglądających niczym zdania, które pod względem gramatycznym uznałoby się, jak przypuszczam, za zdania niebędące nonsensami, a które

¹⁸ Tamże, s. 64.

¹⁹ M. Wendland, *Konstruktywizm komunikacyjny*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2011, s. 128.

jednak nie są ani prawdziwe, ani fałszywe”²⁰. Przykładem może być pytanie: czy jest Pan ubezpieczony? Zdanie to pod względem gramatycznym jest zbudowane poprawnie, samo w sobie nie opisuje rzeczywistości, jak również nie można orzekać o jego prawdziwości lub fałszywości. J. Austin, stwierdził, że wszelkie akty mowy, akty komunikacyjne można podzielić na dwie grupy: pierwsza z nich to akty komunikacji deskryptywne, konstytutywne, opisujące rzeczywistość oraz akty komunikacji performatywne, tworzące rzeczywistość. Ten drugi rodzaj aktów komunikacji, użycia języka nie tyle polega na sprawozdaniu, opisie rzeczywistości, a bardziej na kreowaniu, wykonywaniu jakichś czynności, robieniu czegoś, zmienianiu za pomocą samego języka, stąd miano wypowiedzi *performatywnej* (czasem określanej jako *dokonaawczej*). Zdaniem Austina wypowiedzi performatywne: „A. w ogóle nie „opisują”, nie „zdają sprawy” z niczego i nie konstatują niczego, nie są „prawdziwe ani fałszywe”; oraz B. wypowiedzenie danego zdania jest w całości lub w części wykonaniem jakiejś czynności, której z kolei nie opisałoby się normalnie jako mówienia czegoś”²¹.

Jest wiele aktywności społecznych, które są możliwe wyłącznie na płaszczyźnie językowej, w trakcie aktu komunikacji, np. nadanie imienia dziecku w czasie ceremonii chrztu, mianowanie na stanowisko, przyjęcie do pracy, zakładanie się o coś, przyrzekanie, modlitwa. Wypowiedzi tego typu nie są sprawozdaniem, opisem wykonywanych czynności, ale same w sobie dokonują czegoś, zmieniają rzeczywistość. Również należy zauważyć, że nie można o nich powiedzieć, że są fałszywe lub prawdziwe (np. nadają ci imię Franciszek), lecz mogą być fortunate i niefortune (udane lub nieudane). Aby wypowiedź można było uznać za udaną, fortunną muszą zostać spełnione określone warunki kontekstowe, reguły gry komunikacyjnej opisanej przez Wittgensteina, a mianowicie: nadanie imienia jest ważne, jeśli odbywa się w określonej ceremonii, nadane przez osobę do tego upoważnioną, np. księdza. Podobnie z przyjęciem do pracy: „od dziś jest pani pracownikiem naszej firmy” – stwierdzenie niniejsze jest

²⁰ J. Austin, 1993. *Mówienie i poznawanie. Rozprawy i wykłady filozoficzne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 313.

²¹ Tamże, s. 554.

fortunne, jeśli zostało wypowiedziane przez osobę do tego umocowaną, po spełnieniu określonych warunków, np. złożeniu kompletu dokumentów, wskazaniu swoich kwalifikacji zawodowych.

Austinowską teorię aktów mowy kontynuował i rozwinął John Searle. W swych rozważaniach wprowadził szerszy kontekst społeczny, a nacisk kładzie na pragmatyczno-społeczny przejaw użycia języka i działań komunikacyjnych. „Z tego punktu widzenia język jawi się przede wszystkim jako działanie. A mówiąc ściślej, Searle’a interesuje nie tyle sam język, nie tyle same słowa, ile właśnie używanie słów, działanie słowami, czyli czynności mowy jako podstawowe jednostki komunikacji językowej”²². W rozważaniach na temat performatywności aktów mowy, aktów komunikacyjnych również można odnaleźć nawiązanie do filozofii Wittgensteina w kontekście gier językowych, a mianowicie: „Mówienie językiem jest uwikłaniem się w (wysoce złożoną) rządzoną regułami formę zachowania”²³.

W ciągu ostatnich kilku dekad nastąpił znaczący rozwój koncepcji zarządzania, które mają swą etymologię w nurcie symboliczno-interpretywnym. Opierają się one na założeniach zaczerpniętych z humanistyki, tj. z antropologii kulturowej, socjologii, filozofii i lingwistyki. Epistemologicznym odniesieniem staje się perspektywa uwikłanego w relacje z członkami społeczności, refleksyjnego podmiotu poznającego. Natomiast społeczny konstruktywizm oznacza akceptację założenia, w myśl którego rzeczywistość społeczna jest współtworzona przez wszystkich uczestników danej społeczności. „Więzi między ludźmi, komunikacja w grupie, sprawowanie władzy, przywództwo czy kierowanie nie są bytami ani relacjami obiektywnie istniejącymi. Są one intersubiektywne, a więc stanowione przez grupowe i indywidualne procesy negocjowania znaczeń. Ich status ontologiczny jest inny niż obiektów materialnych. Stojąc na gruncie realizmu, nie można jednak ignorować faktu, że świat organizacji opiera się również na podstawach materialnych, które co prawda niosą określone znaczenia, ale nie są tylko znaczeniami”²⁴.

²² M. Wendland, *Konstruktywizm komunikacyjny*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2011, s. 132.

²³ R. Searle, *Czynności mowy*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1987, s. 24.

²⁴ Ł. Sułkowski, *Epistemologia w naukach o zarządzaniu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne SA, Warszawa 2005, s. 76–77.

W znaczeniu obiektywnym i dosłownym organizacja jako taka nie istnieje, ale przedstawia czasowy i zbiorowy konsensus, umowę określonej grupy społecznej. Sam proces internalizacji logiki organizacyjnej, instytucjonalizacji powstaje w świadomości określonej grupy społecznej, a przejawia się działaniami komunikacyjnymi, w wyniku których następuje negocjowanie znaczeń i interesów. Dzięki rozwojowi nauk humanistycznych, filozofii języka, lingwistyki wiele nauk społecznych przyjmuje założenie, że to język jest podstawą poznawczą odkrywania i jednocześnie rozumienia świata²⁵. Kognitywna rola języka w organizacji jest stosunkowo odległa od sformalizowanego i wyidealizowanego języka, a bliższa rozumieniu społecznemu i kulturowemu. Bliska jest przede wszystkim filozofii Wittgensteina, w odniesieniu do płynności znaczeń nadawanym określonym pojęciom, użyciu języka, a przede wszystkim gry językowej i komunikacyjnej. Płynna sieć znaczeń jest tworzona przez wielość interpretacji i konstrukcji językowych. A sam język wyznacza granice poznania²⁶.

EFEKTYWNOŚĆ KOMUNIKACJI

Sieć znaczeń w organizacji nadawana jest w czasie aktów komunikacji przy użyciu języka do celów społecznych, by prowadzić rozmowy, grać, bawić się, uczyć się lub „czynić rzeczy”. W tym celu niezbędna jest kompetencja komunikacyjna, która jest rozumiana jako umiejętne korzystanie z języka adekwatnie do słuchaczy i do kontekstu sytuacyjnego. „Kompetencją tą zajmują się psycholingwiści zainteresowani pragmatyką językową, tzn. warunkami efektywności porozumiewania się językowego. Oczywiście stanowi też ona przedmiot zainteresowań socjolingwistyki czy socjologii języka (...), a także psychologii społecznej, w której poznanie społeczne traktuje się jako zakorzenione w interakcjach międzyludz-

²⁵ B. Whorf, *Język, umysł i rzeczywistość*, „Język, Myśl i Rzeczywistość” 2002.

²⁶ L. Wittgenstein, *Tractatus logico-philosophicus*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

kich o charakterze komunikacyjnym"²⁷. Z pragmatycznego punktu widzenia, aby proces komunikacji był efektywny, interlokutorzy powinni kierować się dwiema zasadami, tj. zasadą rzeczywistości i zasadą kooperacji²⁸.

Na współczesną filozofię języka i teorię komunikacji ogromny wpływ wywarły prace Paula Grice'a. Traktuje on proces komunikacji jako jeden z rodzajów ludzkiej aktywności, współpracy, gdzie na jego prawidłowy i rzeczowy przebieg ma wpływ racjonalne podejście uczestników. „Współpraca może być racjonalna tylko wtedy, gdy posunięcia uczestników są w jakimś stopniu przewidywalne. Przewidywalność zaś oznacza istnienie reguł, których ludzie muszą się trzymać, jeśli chcą uchodzić za rozsądnych”²⁹. Pierwsza wspomniana zasada rzeczywistości jest związana z treścią wypowiedzi, a mianowicie, w myśl tej zasady słuchacz dokonuje interpretacji otrzymywanych sądów, informacji jako związanych ze światem realnym i sensownych. Jeśli występuje inna sytuacja, powinien słuchacz być o tym poinformowany, np. „a teraz usłyszysz bajkę”. Niniejsza zasada jest dla słuchacza niezwykle użyteczna, ponieważ pomaga interpretować dwuznaczności w oparciu o kontekst sytuacyjny. Zasada ta pozwala na zorientowanie się, czy rozmówca ma do czynienia z aktem mowy bezpośrednim czy pośrednim, jak również uzyskuje informację o metaforyczności danego zdarzenia komunikacyjnego³⁰.

Kolejna to zasada kooperacji, która obliguje uczestników aktu komunikacji do utrzymania pewnego porządku wypowiedzi, tak aby akt komunikacyjny realizował określony cel i założoną formę dyskursu. Aby ułatwić realizację tej zasady, Grice sformułował cztery maksymy, które narzucają określone obowiązki w trakcie aktu komunikacyjnego.

²⁷ I. Kurcz, *Psychologia języka i komunikacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000, s. 130.

²⁸ M. Tokarz, *Argumentacja, perswazja, manipulacja. Wykłady z teorii komunikacji*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Sopot 2006.

²⁹ Tamże, s. 74.

³⁰ I. Kurcz, *Psychologia języka i komunikacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000.

Tab. 1. Maksymy Paula Grice'a

| | |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Maksyma ilości | Uczyń swój wkład na tyle informacyjnym, na ile wymaga tego aktualny stan dyskursu |
| Maksyma jakości | Mów o tym, na co masz dowody i o czego prawdziwości jesteś przekonany/-a |
| Maksyma relacji | Mów na temat |
| Maksyma sposobu | Unikaj dwuznaczności. Unikaj niejasności. Unikaj pustosłowania. Bądź logiczny/-a |

Źródło: I. Kurcz, *Psychologia języka i komunikacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000, s. 136.

Interesującym przykładem zastosowania pragmalingwistyki w komunikacji biznesowej jest arkusz Analizy Potrzeb Klienta (APK) opracowany w PZU Życie SA (wykorzystane za zgodą PZU Życie SA). Przykładowe, standardowe pytania zaprezentowane zostały w tabeli 2.

Tab. 2. Analiza Potrzeb Klienta PZU Życie SA – przykładowe pytania

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Ochrona bliskich:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Za kogo czuje się Pan/Pani odpowiedzialny finansowo? • Jak Pana/Pani najbliżsi poradzą sobie z kosztami, gdyby Pana/Pani nagle zabrakło? • Jak Pan/Pani już zabezpieczył(a) się finansowo gdyby coś się stało? • Jakie są bieżące koszty utrzymania? (budżet domowy) • Na ile lat chciałby/chciałaby Pan/Pani zabezpieczyć bliskich? | <p>Oszczędzanie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jakie ma Pan/Pani marzenia/plany? • Kiedy chciałby/chciałaby Pan/Pani zrealizować swój plan/marzenie? • Jaki kapitał do realizacji tego planu/marzenia będzie potrzebny? • W jakim stopniu zostały już zrealizowane? |
| <p>Ochrona zdrowia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jak wygląda Pana/Pani normalny dzień w pracy? • Jak często pan/Pani korzysta z usług medycznych? A kiedy ostatnio? • Ile to Pana/Panią kosztowało? • Jakie jest zagrożenie, że coś się przydarzy? • Jak długo poradzi sobie Pan/Pani w przypadku długotrwałego leczenia i/lub rehabilitacji? | <p>Emerytura</p> <ul style="list-style-type: none"> • W jakim wieku zamierza Pan/Pani przejść na emeryturę? • Jakiej emerytury spodziewa się Pan/Pani z ZUS i OFE? • Jak wyobraża Pan/Pani sobie życie na emeryturze? |

Źródło: oprac. własne na podst. APK PZU Życie SA (za zgodą PZU Życie SA).

APK jest to specjalnie przygotowany arkusz wypełniany przez agenta ubezpieczeniowego wspólnie z klientem. Cała rozmowa jest ustrukturyzowana, przebiega w czterech obszarach: ochrona bliskich, ochrona zdrowia, oszczędzanie, emerytura. Ze względu na temat artykułu omówiony zostanie tylko fragment tego arkusza, w którym najwyraźniej wykorzystuje się pragmalingwistykę i komunikację. Rozmowa prowadzona jest z wykorzystaniem dialogu sokratejskiego, a szczególnie zasad majeutyki. Zadawane pytania otwierają kolejne światy, wprowadzają w grę językową, grę komunikacyjną, pomagają odkryć nieuświadomioną prawdę i własne potrzeby. Pytania zawarte w tym arkuszu prowokują do odpowiedzi nie tylko konstytutywnych, ale przede wszystkim performatywnych, kreujących rzeczywistość, a często nastawionych na przyszłość. Przykładem może być sekwencja dwóch rodzajów pytań:

- (1) Za kogo czuje się Pan/Pani odpowiedzialny/a finansowo?
- (2) Jakiej emerytury spodziewa się Pan/Pani z ZUS i OFE?

W tym przypadku odpowiedź jest stosunkowo prosta, konstytutywna, opisująca zastaną rzeczywistość:

- (1) Za dzieci, rodzinę itp.
- (2) Myślę, że 2000 PLN.

Kolejne pytania nie są już takie proste i zmuszają rozmówcę, w tym przypadku klienta, do performowania rzeczywistości, a może i przyszłości. Odnoszą się do tego, co przyszłe i nie znane, a jednocześnie kontekstowo nawiązują do zdarzeń przeszłych, do bezpośrednich i pośrednich doświadczeń klienta.

(3) Jak Pana/Pani najbliżsi poradzą sobie z kosztami, gdyby Pana/Pani nagle zabrakło?

- (4) Jak wyobraża Pan/Pani sobie życie na emeryturze?

Na tak zadane pytania można spodziewać się odpowiedzi:

- (5) Nie poradzą sobie, będzie im bardzo ciężko.

(6) Nie wyobrażam sobie życia na emeryturze za 2000 PLN przy poziomie obecnych kosztów.

Akt komunikacyjny poprowadzony za pomocą tego arkusza wykorzystuje zasady efektywnej komunikacji sformułowane przez Grice'a, a mianowicie zasadę rzeczywistości – rozmowa odnosi się do stanu rzeczywistego, jest bezpośrednia – metafory są od razu odkrywane, jak również wykorzystuje zasadę kooperacji, ponieważ

stymuluje porządek w rozmowie, wypowiedzi sekwencyjne, na określony temat i w odpowiedniej formie. W trakcie takiego aktu komunikacyjnego wykorzystywane są wszystkie maksymy Grice'a opisane w tabeli 1. Rozmowa prowadzona w ten sposób prowadzi najczęściej od odkrycia świata, w którym żyje człowiek obecnie, jak również odkrycia świata możliwego, alternatywnego, w którym będą zrealizowane wszelkie jego potrzeby w określonym zakresie – w naszym przypadku potrzeby bezpieczeństwa i spokoju. Cały ten nowy świat, nieuświadomione do tej pory potrzeby zostały odkryte lub wykreowane za pomocą wyłącznie performatywnych działań językowych.

Cała rozmowa, spotkanie z agentem może skończyć się podpisaniem umowy i wówczas za pomocą działań językowych zostaje zmieniona rzeczywistość, świat klienta, a mianowicie: „od tej chwili jest Pan ubezpieczony”. Bez względu na to, czy to oświadczenie zostanie zrealizowane w formie werbalnej, czy za pomocą tekstu, będzie to działanie performatywne i fortunne, wykonane przez osobę umocowaną.

WNIOSKI

Komunikacja jest najbardziej powszechnym procesem społecznym, o którym również można powiedzieć, że jest niezwykle złożony. Współczesne badania pragmatolingwistyczne ukazują jego złożoność, kontekstowość, jak również możliwość wpływania i kreowania rzeczywistości za pomocą samych działań językowych.

Nauki o zarządzaniu, choć współcześnie są ściśle związane z ekonomią, powinny rozwijać się, czerpiąc również z nauk humanistycznych. Współczesna organizacja powstaje i funkcjonuje w różnych sferach, np. ekonomicznych, politycznych, socjologicznych, ale również kulturowych i językowych. „Wartości ekonomiczne opierają się na wydajności, kulturowe na samorealizacji jednostek, polityczne zaś na ideałach równości. Wartości mogą popadać w sprzeczność, a zatem wymagają procesu interpretacji i negocjacji”³¹. Cały ten pro-

³¹ Ł. Sułkowski, *Epistemologia w naukach o zarządzaniu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne SA, Warszawa 2005, s. 76–77.

ces odbywa się na płaszczyźnie językowej, za pomocą aktów mowy. Świadome i celowe korzystanie z wiedzy dotyczącej komunikacji w ujęciu pragmalingwistycznym pozwoli organizacji optymalnie wykorzystać zasoby, którymi dysponuje, np. czas pracy. Jak powiedziano we wstępie, komunikacja jest podstawowym procesem społecznym, niezbędnym do zbudowania, rozwoju i utrzymania każdej organizacji, jak również wszystkich cywilizacji.

STRESZCZENIE

Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, w jaki sposób współczesne organizacje wykorzystują komunikację w ujęciu pragmalingwistycznym dla swego rozwoju. Komunikacja stanowi najstarszy proces społeczny i jest nieodłącznym elementem wszelkich przestrzeni działalności człowieka. Cały proces komunikacji jest niezbędnym warunkiem powstania i rozwoju cywilizacji. Możemy również powiedzieć, że komunikacja jest niezbędnym i kluczowym czynnikiem powstania i rozwoju każdej organizacji.

SUMMARY

Communication in the pragmalinguistic approach as a key factor of organization development

The purpose of this article is to answer the question: how modern organizations are using communication in pragmalinguistic way for their development. Communication is the oldest social process and is an essential element of all areas of human activity. The entire communication process is a necessary condition for the creation and development of civilization. We can also say that communication is an essential key factor during creation and development of every organization.

BIBLIOGRAFIA

- Austin J.L., *Mówienie i poznawanie - rozprawy i wykłady filozoficzne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.
- Cichocka H., Lichański J., *Zarys historii retoryki od początku do upadku cesarstwa bizantyjskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1995.
- Dobek-Ostrowska B., *Komunikowanie polityczne i publiczne. Podręcznik akademicki*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Doroszewski W., *Językoznawstwo a kultura umysłowa społeczeństwa*, „Poradnik Językowy” 1967, z. 1.

- Gurczyńska-Sady K. *Podmiot jako byt otwarty. Problematyka podmiotowości w późnych pismach Wittgensteina*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007.
- Jakobson R., *W poszukiwaniu istoty języka*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1989.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1991.
- Kurcz I., *Psychologia języka i komunikacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000.
- Perelman Ch., *Imperium retoryki: retoryka i argumentacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Pisarek W., *Wstęp do nauki o komunikowaniu*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Searle R.J., *Czynności mowy*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1987.
- Sułkowski Ł., *Epistemologia w naukach o zarządzaniu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne SA, Warszawa 2005.
- Tokarz M., *Argumentacja, perswazja, manipulacja. Wykłady z teorii komunikacji*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Sopot 2006.
- Wendland M., *Konstruktywizm komunikacyjny*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2011.
- Whorf B., *Język, umysł i rzeczywistość*, „Język, Myśl i Rzeczywistość” 2002, s. 329–361.
- Wittgenstein L., *Dociekania filozoficzne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Wittgenstein L., *Tractatus logico-philosophicus*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Ziomek J., *Retoryka opisowa*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław 1990.

IZABELA SEREDOCHA

MOŻLIWOŚCI ROZWOJU ZAWODOWEGO
OSÓB ZAJMUJĄCYCH STANOWISKA
KIEROWNICZE
W ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ –
ANALIZA BADAŃ

Słowa kluczowe

kierownik, urząd, rozwój, szkolenia

Keywords:

manager, office, development, training

WSTĘP

Nie ma rozwoju społeczno-gospodarczego bez wzrostu jakości kapitału ludzkiego i jakości kadr w sektorze publicznym. Rozwój zawodowy urzędników musi uwzględniać aktualne i przyszłe potrzeby organizacji, wynikające z realizowanych przez nią zadań oraz oczekiwań obywateli. Ważną rolę w zapewnianiu właściwej jakości kadr odgrywa w każdej organizacji kadra kierownicza, wykazująca gotowość do doskonalenia kompetencji własnych i kompetencji podwładnych oraz odpowiedzialna za kształtowanie kultury organizacyjnej sprzyjającej różnym procesom uczenia się, w tym samodoskonaleniu. Praca nad własnym rozwojem została wpisana w zakres obowiązków każdego pracownika samorządowego.

Mówi o tym art. 24 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych¹. Kierownicy jako liderzy zespołów powinni stanowić przykład rozwojowych zachowań, uwzględniających potrzeby organizacji i sprofilowanych na różne formy uczenia się i doskonalenia swoich umiejętności.

Celem niniejszego opracowania jest określenie możliwości rozwoju zawodowego pracowników samorządowych, pełniących w jednostkach administracji samorządowej funkcje kierownicze oraz ocena poziomu odpowiedzialności kierownika za ten rozwój i budowanie marki osobistej, na podstawie przeprowadzonych badań własnych. W badaniach posłużono się metodą sondażu diagnostycznego.

Analiza materiału empirycznego została poprzedzona analizą literatury z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej.

KIEROWNICY JAKO LIDERZY ROZWOJU

Za Tadeuszem Oleksynem można stwierdzić, że kierowanie ludźmi na tzw. średnim szczeblu zarządzania, a takie jest przedmiotem zainteresowania w niniejszym artykule, wymaga profesjonalnego przygotowania. Kierowanie to „dobór ludzi i budowanie zespołów, inspirowanie, motywowanie i integrowanie, ocena pracowników i ukierunkowanie ich rozwoju zawodowego, komunikacja interpersonalna, rozwiązywanie konfliktów, pełnienie funkcji łącznika między naczelnym kierownictwem a ludźmi w powierzonym sobie obszarze działania oraz ich reprezentowanie”².

W samej istocie kierowania tkwi więc aktywność związana z rozwojem współpracowników. Także praca nad swoim rozwojem została uznana za jedną z ważnych kompetencji osób

¹ Art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 902.

² T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji*, wyd. IV zaktualizowane i rozszerzone, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 178.

piastujących stanowiska kierownicze. Wynika to z badań przeprowadzonych na grupie osób zajmujących stanowiska kierownicze w administracji samorządowej. Osoby te za kluczowe i szczególnie ważne kompetencje i umiejętności potrzebne kierownikom w realizacji swoich ról uznały w kolejności: wiedzę specjalistyczną, fachową, znaczną wiedzę z zakresu zarządzania, znaczne doświadczenie zawodowe, ścisłe przestrzeganie procedur, przepisów i norm prawnych, umiejętność rozwiązywania konfliktów, zdolność przewidywania i analizy faktów oraz samodoskonalenie, chęć podnoszenia kwalifikacji i zdobywania wiedzy³.

Kierownicy muszą się więc rozwijać, by móc dobrze wykonywać powierzone im zadania i brać odpowiedzialność za powierzony im zespół. Rozwój, definiowany jako zwiększanie lub realizacja zdolności i potencjału danej osoby poprzez odpowiednie doświadczenia związane z uczeniem się i edukacją⁴, musi być planowany, inicjowany i realizowany w każdym zespole organizacyjnym. Kierownicy w tym wypadku winni pełnić rolę liderów rozwoju i poprzez jakość swojej pracy dawać dowód zasadności wysiłku związanego z doskonaleniem zawodowym.

Dobrze przygotowani do pełnienia swojej funkcji kierownicy racjonalnie gospodarują czasem pracy, eliminują zbędne zadania, trafnie określają priorytety i koncentrują się na najważniejszych zadaniach, realnie je planują, ciągle też doskonałą (lub powinni) własne kompetencje kierownicze, starają się poznawać najnowsze teorie organizacji i zarządzania, w celu usprawnienia swojej pracy i pracy podwładnych⁵.

³ Badanie empiryczne przeprowadzono na grupie 208 osób zajmujących stanowiska kierownicze w 75 różnych urzędach województwa śląskiego, więcej: B. Hysa, P. Kowalczyk, *Kluczowe kompetencje kierowników średniego szczebla administracji samorządowej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, seria: Organizacja i Zarządzanie 2014 z. 69, s. 73–83.

⁴ M. Armstrong, S. Taylor, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, wyd. VI zmienione, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 348.

⁵ A. Sajkiewicz (red.), *Kompetencje menedżerów w organizacji uczącej się*, Difin, Warszawa 2008, s. 221–225.

WSPIERANIE ROZWOJU PRACOWNIKÓW JAKO ZADANIE KIEROWNIKÓW

Kierownicy nie tylko muszą podejmować wysiłek związany z doskonaleniem swoich kompetencji, ale także tworzyć dogodne warunki dla rozwoju swoich podwładnych i stosować różne formy zachęt do podwyższania wiedzy i umiejętności przez podwładnych. Prawidłowy proces rozwoju pracowników polega na harmonijnym połączeniu ich indywidualnego rozwoju, ścieżek kariery z misją, strategią i zadaniami organizacji. Jak podkreśla Jolanta M. Szaban, szefowie organizacji powinni perspektywicznie oceniać zapotrzebowanie na dane kompetencje. Rozwój pracowników w wielu wypadkach może wyprzedzać potrzeby organizacji⁶. Takie analizy muszą dotyczyć również stanowisk kierowniczych i być podstawą do planowania ścieżek kariery.

Osoby zajmujące stanowiska kierownicze ponoszą odpowiedzialność za atmosferę sprzyjającą rozwojowi pracowników, stymulują ten rozwój. Bezpośredni przełożony (także przełożony kierownika) staje się naturalnym sprzymierzeńcem pracownika w rozwoju jego kariery zawodowej⁷. Wymaga to szczególnie starannego doboru kadry kierowniczej⁸, która nie obawia się samodzielnie kształtować swoich następców, zachęca pracowników do rozwoju, tworzy im ku temu dogodne warunki. Kierownicy zobowiązani są także do regularnego oceniania kompetencji swoich pracowników i świadomego ich kształtowania oraz przewidywania potrzeb organizacyjnych w tym zakresie.

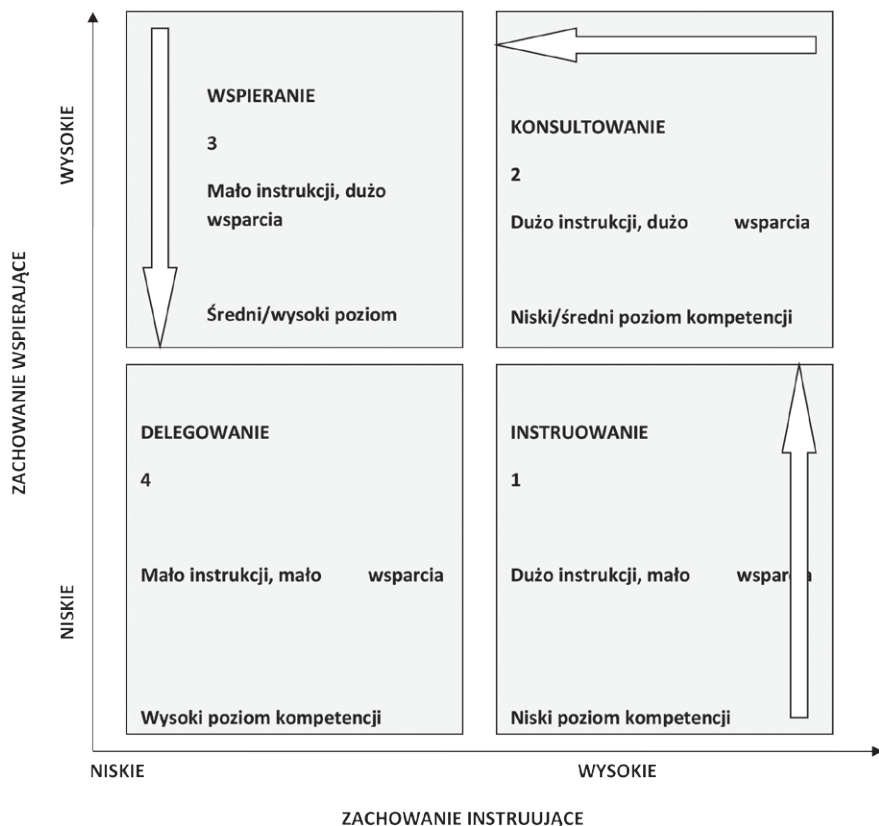
Przekonanie, że głównym zadaniem kierownika jest wspieranie rozwoju zawodowego podwładnych stało się podstawą kluczowych założeń modelu przywództwa sytuacyjnego SL II Kena Blancharda i jego współpracowników. W modelu tym zakłada się, że pracownicy chcą i potrafią się rozwijać, a warunkiem skutecznego wspiera-

⁶ J.M. Szaban, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2011, s. 289.

⁷ M. Suchar, *Kariera i rozwój zawodowy*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2003, s. 74.

⁸ Ten fakt podkreśla T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami...*, s. 106.

nia pracowników jest dostosowanie stylu przywództwa do sytuacji i etapów rozwoju podwładnego. Model ten prezentuje rys. 1.



Rys. 1. Model przywództwa sytuacyjnego SL II Kena Blancharda

Źródło: K. Blanchard, G. Ridge, *Jak zwyciężać w pracy. Przywództwo wyższego stopnia w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 78, [za:] M. Sidor-Rządkowska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Ocena i rozwój członków korpusu służby cywilnej*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2013, s. 100–101.

Styl przywództwa zwany instruowaniem odnosi się do entuzjastycznego debiutanta (1). Debiutant wykazuje niski poziom kompetencji i wysokie zaangażowanie. Wymaga od przełożonego dokładnych instrukcji i częstszego nadzoru. Najchętniej uczy się

na przykładzie w warunkach niskiego ryzyka, wzoruje się na doświadczonych już pracownikach. Rozczarowany adept (2) wymaga przywództwa konsultacyjnego. Wykazuje niski lub średni poziom kompetencji oraz niskie zaangażowanie. Oczekuje od przełożonego dialogu, uwzględniania swoich sugestii. Kierownik nadal dostarcza mu wskazówek i monitoruje jego postępy, ale też pozwala wspólnie podejmować decyzje, buduje poczucie wartości u pracownika i wierzy w jego możliwości. Kompetentny, lecz ostrożny praktyk (3) wykazuje średni lub wysoki poziom kompetencji oraz zmienne zaangażowanie, dobrze wykonuje swoje zadania, nie do końca jednak w to wierzy.

Role kierownika jest w tym wypadku wspieranie podwładnego, bycie w pobliżu, stwarzanie takiej sytuacji, by pracownik sam wybierał najwłaściwszy sposób postępowania. Czwarta kategoria to pracownik wykazujący wysoki poziom kompetencji i wysokie zaangażowanie. Oczekuje od przełożonego delegowania uprawnień, zaufania, doceniania efektów pracy. Wymaga też zachęty do dalszego rozwoju⁹.

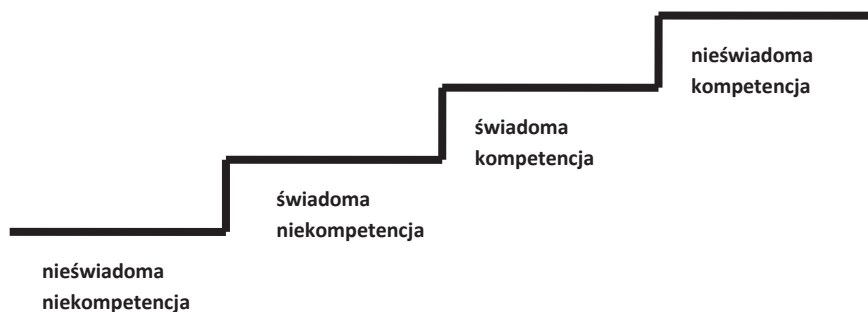
Na każdym etapie rozwoju kompetencji i zaangażowania pracownicy oczekują od bezpośredniego kierownika różnych form wsparcia i zróżnicowanych narzędzi motywowania zachęcających do poszerzania kompetencji i systematycznego rozwoju. Kierownicy zobowiązani są również do systematycznej oceny poziomu wiedzy i umiejętności każdego pracownika.

Przełożony dostarcza pracownikom informacji o celach organizacji, działu czy danej komórki organizacyjnej i formułuje oczekiwania związane z zajmowanym przez pracownika stanowiskiem. W tym kontekście powinien być definiowany indywidualny plan rozwoju. Należy pamiętać, że kierownicy liniowi, średniego szczebla mają także swoich przełożonych. I pod ich adresem kierują swoje oczekiwania związane z własną ścieżką kariery.

⁹ M. Sidor-Rządowska, *Zarządzanie zasobami...*, s. 101–104.

WPŁYW POZIOMU KOMPETENCJI I KATEGORII UMIEJĘTNOŚCI NA ŚCIEŻKĘ KARIERY

Rozwój wiedzy i umiejętności pracownika można sklasyfikować za pomocą tzw. drabiny kompetencji. Prezentuje ją rys. 2. Najczęściej to kierownicy zobowiązani są do wnikliwej analizy potencjału rozwojowego swoich podwładnych. Analiza ta ma charakter hierarchiczny. Kierownicy średniego szczebla oraz liniowi również oczekują od swoich przełożonych oceny swoich możliwości zawodowych i pomocy w ich właściwym wykorzystaniu i rozwoju.



Rys. 2. Drabina kompetencji

Źródło: M. Kossowska, I. Sołtysińska, *Szkolenia pracowników a rozwój organizacji*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 87.

Nieświadoma niekompetencja oznacza stan – „nie wiem, że nie potrafię”, świadoma niekompetencja – „wiem, że nie potrafię czegoś zrobić”, świadoma kompetencja – „wiem, że potrafię” i nieświadoma kompetencja – „wykonuje swoje zadania, za bardzo w ich realizację się nie angażuję”. Ten ostatni poziom kompetencji niesie ze sobą ryzyko rutyny, stagnacji, rodzaj wypalenia zawodowego. Może przerodzić się w nieświadomość niekompetencji – „zawsze to robię i nie zauważam, że trzeba już robić inaczej”¹⁰. Problem ten często dotyczy osób na stanowiskach kierowniczych. Osoby te nie zawsze mogą być ponownie awansowane, w organizacji może brakować dla nich stanowisk, natomiast cofnięcie na poprzednie sta-

¹⁰ M. Sidor-Rządowska, *Zarządzanie zasobami...*, s. 82.

nowisko może być odebrane jako degradacja i drastycznie obniżyć poziom motywacji kierownika. Osoby te wymagają szczególnie starannie przemyślanych działań zachęcających ich do rozwoju, wpisyjących się w obszar ich zawodowych zainteresowań.

O modelu kariery zawodowej rozumianej jako ciąg doświadczeń zawodowych mogą przesądzać określone umiejętności, stanowiące determinantę zawodowych wyborów oraz odzwierciedlające określone potrzeby pracownika. Wyróżnia się tu umiejętności menedżerskie, specjalistyczne, oparte na przedsiębiorczości, oparte na potrzebie bezpieczeństwa lub na potrzebie autonomii i niezależności. Prezentuje je tabela 1.

Tab. 1. Wpływ posiadanych umiejętności na karierę zawodową

| Rodzaj umiejętności | Wpływ na karierę |
|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Umiejętności menedżerskie | Celem zawodowym pracownika staje się zdobycie wysokiej pozycji organizacyjnej i prestiżu. Jego kariera polega na awansowaniu w górę w hierarchii organizacyjnej, umożliwienie zdobycia doświadczeń w dziedzinie zarządzania i kierowania ludźmi, rozwinięcie zdolności przywódczych. |
| Umiejętności specjalistyczne | Celem zawodowym pracownika staje się zdobycie pozycji eksperta w danej dziedzinie. Osoby te nie są zainteresowane stanowiskami kierowniczymi, kariera specjalisty wymaga pokonywania szczebli w hierarchii kwalifikacji. |
| Umiejętności oparte na przedsiębiorczości | Celem zawodowym pracownika jest wprowadzanie innowacji i ulepszeń, niechęć do sztywnych procedur, ściśle określonego czasu pracy. Pracownicy tacy chętnie przechodzą do innych organizacji, bo poszukują „nowego”. |
| Umiejętności oparte na potrzebie bezpieczeństwa | Celem zawodowym pracownika jest dążenie do budowania swojej kariery w warunkach stabilizacji, cechuje je silny związek emocjonalny z organizacją, awans hierarchiczny jest pożądanym, ale tylko w obszarze znanej pracownikowi komórki organizacyjnej. |
| Umiejętności oparte na potrzebie autonomii i niezależności | Celem zawodowym pracownika jest uzyskanie maksymalnej niezależności zawodowej. Pracownicy tacy nie są zainteresowani stanowiskami kierowniczymi, niekomfortowo czują się w klasycznej sytuacji podwładnych, z reguły cechuje je wysoka dyscyplina i odpowiedzialność, mogą być cenni dla organizacji. |

Źródło: M. Sidor-Rządkowska, *Zarządzanie zasobami...*, s. 84–85.

Kierownik odpowiedzialny za zespół winien właściwie identyfikować te umiejętności, by projektować rozwój pracownika, uwzględniając jego predyspozycje i oczekiwania. W przypadku obsady stanowisk kierowniczych, ważna jest trafna ocena umiejętności menedżerskich wykazywanych przez kandydata na to stanowisko. Oznacza to potrzebę zdobycia przez daną osobę wysokiej pozycji organizacyjnej i prestiżu oraz zgromadzenie doświadczeń w dziedzinie zarządzania i kierowania ludźmi czy rozwinięcie zdolności przywódczych.

Sytuacja, gdy osiągnięte przez pracownika efekty na danym stanowisku są poniżej oczekiwań, wymaga natychmiastowych działań zmierzających do ich poprawy, co najczęściej wiąże się z doskonaleniem umiejętności i skorelowaniem ich z zakresem zadań w taki sposób, by były satysfakcjonujące dla pracownika.

SZKOLENIA JAKO JEDNA Z METOD ROZWOJU PRACOWNIKA

Jedną z podstawowych form rozwoju pracowników i kierowników są szkolenia, definiowane jako zespół systematycznie podejmowanych działań przez organizację, zmierzających do poszerzania wiedzy, rozwoju umiejętności i kreowania pożądaných postaw. Są ukierunkowane na poprawę efektywności pracy oraz umożliwienie osiągnięcia obecnych i przyszłych celów zarówno przez organizację, jak i przez pracownika¹¹. Szkolenie to systematyczna realizacja modelu przekazywania określonych treści, aby ułatwić pracownikom nabywanie umiejętności, pozwalających na skuteczne wykonywanie pracy. Uczenie się jest domeną poszczególnych osób, zaś szkolenie – domeną organizacji¹².

U podstaw działalności szkoleniowej organizacji leży przede wszystkim funkcja rozwojowa, zapewniająca dostosowanie wiedzy

¹¹ U. Pauli, *Rozwój pracowników*, [w:] A. Poczrowski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi na rynkach międzynarodowych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015, s. 150.

¹² M. Armstrong, S. Taylor, *Zarządzanie zasobami...*, s. 348.

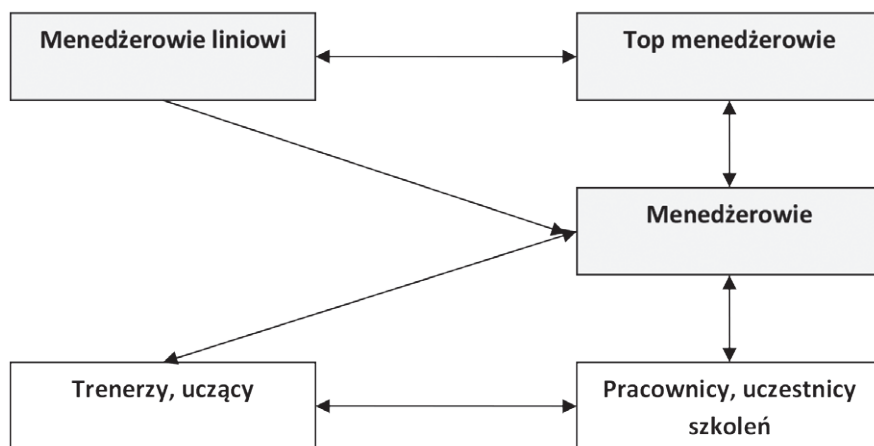
i umiejętności pracowników i całej organizacji do nowych warunków działania. Szkolenia pełnią też funkcję integrującą, społeczną, motywacyjną, informacyjną, innowacyjną i wizerunkową (tab. 2). Umacniają więzi między organizacją a pracownikami, wpływając na zwiększenie poziomu satysfakcji z pracy. Umożliwiają dostęp do nowych kompetencji oraz dostarczają ważnych informacji o oczekiwaniach organizacji wobec pracowników i efektów ich pracy.

Tab. 2. Funkcje i cele działalności szkoleniowej

| Funkcja | Cele |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Rozwojowa | Zwiększenie poziomu wiedzy pracowników, rozwój ich umiejętności, zmiana postaw, dostosowanie wiedzy i umiejętności do nowych warunków działalności. |
| Integrująca | Wypracowanie wspólnych standardów działania, zapoznanie z obowiązującymi procedurami, ujednolicanie sposobów działania w różnych lokalizacjach, zapoznanie z zależnościami i powiązaniem wewnątrz organizacji. |
| Społeczna | Budowanie relacji wewnętrznych i rozwój współpracy zespołowej, poprawa komunikacji wewnętrznej, nawiązanie nowych kontaktów i budowanie sieci współpracy. |
| Motywacyjna | Zwiększanie poziomu satysfakcji z pracy i motywacji, umożliwienie samorealizacji, poszerzenie możliwości inwestycji w kapitał ludzki, partycypacja w rozwoju kariery zawodowej. |
| Informacyjna | Przekazanie oczekiwań na temat pożądaných efektów, sposobów pracy, przekazanie informacji na temat strategii organizacji, określenie głównych kierunków działania. |
| Innowacyjna | Pozyskanie nowej wiedzy, dotąd niewykorzystanej w organizacji, pozyskanie nowych umiejętności, zapoznanie się z najbardziej efektywnymi sposobami działania, poszerzenie potencjału pracowników. |
| Wizerunkowa | Zwiększenie poczucia identyfikacji pracownika z organizacją, możliwość utrzymania pracowników w organizacji, budowanie pozytywnego wizerunku organizacji w otoczeniu, budowanie wizerunku organizacji jako pożądanego pracodawcy. |

Źródło: U. Pauli, *Rola Szkoleń pracowników w rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2014, s. 102.

W organizację szkoleń powinien być zaangażowany tzw. kwintet szkoleniowy, zaproponowany przez Leslie Rae¹³. Prezentuje go rys. 2. Duża rola w organizacji szkoleń spoczywa na kierownikach liniowych i kierownikach HR, którzy muszą w tym wypadku współpracować z potencjalnymi kandydatami na szkolenia. Współpraca powinna dotyczyć przede wszystkim tematyki i zakresu szkoleń. Tematyka szkoleń winna uwzględniać zainteresowania i oczekiwania pracowników, ale też potrzeby i oczekiwania organizacji. Stąd właśnie konieczność stworzenia kwintetu.



Rys. 3. Uczestnicy procesu organizowania szkoleń

Źródło: J.M. Szaban, *Zarządzanie zasobami...*, s. 300.

POTRZEBA TWORZENIA KULTURY WSPIERAJĄCEJ UCZENIE SIĘ

Uczenie się jako proces nabywania i rozwijania wiedzy, umiejętności, zdolności, zachowań i postaw jest związane z modyfikacją zachowania przez doświadczenie i przez formalne metody¹⁴.

¹³ L. Rae, *Planowanie i projektowanie szkoleń*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.

¹⁴ M. Armstrong, S. Taylor, *Zarządzanie zasobami...*, s. 348.

Zapewnienie organizacji właściwych kompetencji wymaga stworzenia korzystnego klimatu dla rozwoju zarówno kadry kierowniczej, jak i pracowników niższego szczebla, wymaga więc kultury organizacyjnej zwanej kulturą uczenia się. Kultura ta powoduje, że kadra kierownicza oraz pracownicy uważają uczenie się za niezbędny proces organizacyjny, w który stale się angażują. Oparta jest na samodzielnie kierowanym uczeniu się, na długoterminowym budowaniu potencjału i na upodmiotowieniu (w odróżnieniu od nadzoru)¹⁵.

Tworzenie kultury uczenia się zdaniem Jake Reynoldsa wymaga:

- stworzenia i zaakceptowania wizji pożądanej przyszłości organizacji;
- przyznania pracownikom „autonomii ze wsparciem”, tj. ograniczonej określonymi ramami swobody wykonywania pracy przy zapewnianiu pomocy, jeśli zajdzie taka potrzeba;
- delegowania podejmowania decyzji i odpowiedzialności za nie na pracowników (zmiana stylu zarządzania);
- stworzenia pracownikom przyjaznego środowiska nauki (np. uczenie się poprzez sieć koleżeńską, zagwarantowanie czasu na naukę);
- wykorzystanie coachingu w celu odkrywania talentów pracowników poprzez zachęcanie ich do poszukiwania możliwości i samodzielnego rozwiązywania problemów;
- pomaganie pracownikom w realizacji ich zadań, zapewnienie im potrzebnego czasu oraz informacji zwrotnych;
- uznanie znaczenia menedżerów jako wzorców ról;
- zachęcanie do tworzenia sieci – grup zainteresowań;
- pozbycie się biurokratycznych systemów, które zamiast ułatwiać pracę, piętrzą trudności;
- doskonalenie systemów do przyjętej w organizacji wizji¹⁶.

Uczenie się samodzielne wiąże się z zachęcaniem pracowników do podejmowania odpowiedzialności za swoje potrzeby rozwojowe, tak by mogli poprawić efektywność wykonywanej pracy lub zaspokoić aspiracje dotyczące kariery zawodowej. Uczenie się takie bywa

¹⁵ Tamże, s. 352.

¹⁶ Tamże.

nazywane autorefleksyjnym¹⁷. W dużym stopniu dotyczy osób na stanowiskach kierowniczych.

CELE BADAŃ, PREZENTACJA GRUPY BADAWCZEJ

Celem badania było określenie możliwości rozwoju zawodowego pracowników samorządowych pełniących w jednostkach administracji samorządowej funkcje kierownicze. Celem badania była także ocena poziomu odpowiedzialności kierownika za ten rozwój i budowanie marki osobistej.

Cele badawcze warunkowały dobór metod, technik i narzędzi badawczych. Analiza materiału empirycznego została poprzedzona analizą literatury z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej. W badaniu posłużono się metodą sondażu diagnostycznego. Narzędziem badawczym był kwestionariusz badawczy, często stosowany w naukach społecznych¹⁸. Zawierał on 14 pytań zamkniętych¹⁹. Były to pytania:

- z odpowiedzią jednoznaczną,
- z zestawem możliwych odpowiedzi do wyboru,
- niektóre pytania dawały możliwość zredagowania własnej odpowiedzi, jeśli żadna z zaproponowanych nie odzwierciedlała opisywanego zjawiska czy sytuacji lub uzasadnienia swojego stanowiska.

W pracy wykorzystano też metodę analizy i krytyki piśmiennictwa, analiza materiału empirycznego została poprzedzona analizą literatury z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Posłużono się też metodą dedukcji²⁰ i metodą statystyczną²¹. Uzyskane wyniki dały podstawę do oceny opinii respondentów na temat rozwoju zawodowego na aktualnym stanowisku pracy

¹⁷ Tamże, s. 364.

¹⁸ E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 276–285.

¹⁹ S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, PWN, Warszawa 1995, s. 31–39.

²⁰ P. Francuz, R. Mackiewicz, *Liczy nie wiedzą, skąd pochodzą. Przewodnik po metodologii i statystyce nie tylko dla psychologów*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005, s. 17–18.

²¹ J. Apanowicz, *Metodologia nauk*, Dom Organizatora, Toruń 2003.

oraz przebiegu ich kariery zawodowej i procesu budowania marki osobistej.

Badanie ankietowe miało charakter anonimowy. Przeprowadzono je w okresie od listopada 2016 do końca lutego 2017 roku. Opracowanie danych zakończono w grudniu 2017 roku.

W określeniu grupy badawczej zastosowano dobór nieprobali-
styczny²², nielosowy. Warunkiem doboru celowego była możliwość
przeprowadzenia badań w danym urzędzie, uwarunkowana kon-
taktami personalnymi ankietera²³. Kluczowe cechy tej zbiorowości
to praca na stanowisku kierowniczym w wybranej kategorii urzędu:
urzędzie miasta, urzędzie miasta i gminy, urzędzie gminy, staro-
stwie, urzędzie marszałkowskim. Kwestionariusz ankiety wypeł-
niło łącznie 217 kierowników. Byli oni zatrudnieni w 32 urzędach
administracji samorządowej zlokalizowanych w 7 województwach:
warmińsko-mazurskim, pomorskim, kujawsko-pomorskim, ślą-
skim, lubelskim, świętokrzyskim i mazowieckim.

W grupie badawczej 90 osób (41,48%) zatrudnionych było
w urzędach gminy, 74 (34,10%) w urzędach miasta, 15 (6,91%)
w urzędach miasta i gminy, 25 (11,52%) w starostwach powiatow-
wych, a 13 (5,99%) w urzędach marszałkowskich.

Tab. 3. Charakterystyka grupy badawczej – kierownicy

| Kryterium | Płeć | | Wykształcenie | | | Stanowisko | | | |
|-----------|------------------|-------|---------------|--------|----------|--------------------------------|--------|---------|-------|
| | K | M | Średnie | Wyższe | Doktorat | Kierownicze | | | |
| Liczba | 143 | 74 | 15 | 201 | 1 | 217 | | | |
| % grupy | 65,90 | 34,10 | 6,91 | 92,63 | 0,46 | 100 | | | |
| Kryterium | Kategoria urzędu | | | | | Staż pracy w admin. publicznej | | | |
| | UG | UM | UMiG | SP | UM | < 3 | >4< 10 | >11< 15 | >15 |
| Liczba | 90 | 74 | 15 | 25 | 13 | 8 | 50 | 65 | 94 |
| % grupy | 41,48 | 34,10 | 6,91 | 11,52 | 5,99 | 3,69 | 23,04 | 29,95 | 43,32 |

Źródło: oprac. na podst. badań.

W grupie respondentów 143 osoby to były kobiety, co stanowi
65,90%. Dyplom wyższej uczelni posiadało 201 badanych, co stano-

²² E. Babbie, *Badania społeczne...*, s. 204.

²³ S. Nowak, *Metodologia badań...*, s. 299–301.

wi 92,63% badanej grupy, 15 respondentów, czyli 6,91% legitymowało się wykształceniem średnim, jedna osoba miała stopień naukowy doktora – 0,46%. Najbardziej liczna grupa respondentów, bo 94 osoby, pracowała w administracji dłużej niż 15 lat, stanowi to 43,32%, 65 (29,95%) osób posiadało staż pracy między 11 a 15 lat, 50 (23,04%) pracowników było zatrudnionych w administracji publicznej od 4 do 10 lat, grupa najmłodsza stażem liczyła 8 osób, co stanowi 3,69% badanej grupy. Charakterystykę grupy badawczej zawiera tabela 3.

OMÓWIENIE WYNIKÓW BADAŃ

Kwestionariusz badawczy zawierał prośbę o wybór stwierdzenia, z którym badani kierownicy się utożsamiają. Dotyczyło ono zależności między stabilizacją zatrudnienia a posiadaną wiedzą, uczeniem się. 69,59% grupy badawczej (151 osób) identyfikowało się ze stwierdzeniem, że „nabywanie nowych umiejętności i doświadczeń to warunek zapewnienia sobie zatrudnienia”. W ich przekonaniu, raz zdobyta wiedza i doświadczenie takiej pewności zatrudnienia nie gwarantują.

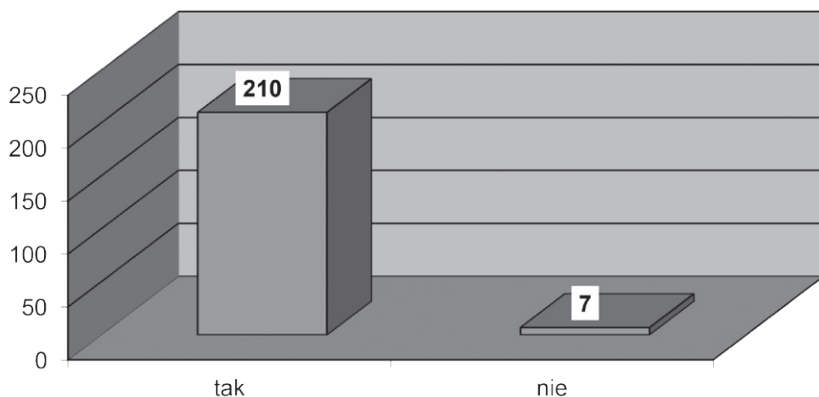
Tab. 4. Stałość zatrudnienia a uczenie się

| Kategoria odpowiedzi | Liczba wskazań | % |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|--------|
| Dobre wykonywanie pracy, bazujące na raz zdobytej wiedzy i umiejętnościach, zapewnia stabilizację zatrudnienia. | 66 | 30,41% |
| Nabywanie nowych umiejętności i doświadczeń to warunek zapewnienia sobie zatrudnienia. | 151 | 69,59% |
| Razem: | 217 | 100% |

Źródło: oprac. na podst. badań.

Można więc stwierdzić, że ta grupa ma świadomość konieczności poszerzania zakresu swojej wiedzy zawodowej. Niewiele ponad 30% badanych (66 osób) uznało, że raz zdobyta wiedza i umiejętności w połączeniu z solidnością wystarczą, by zapewnić sobie stabilizację zatrudnienia (tab. 4). Może to budzić obawy, szczególnie

w odniesieniu do stanowisk kierowniczych, które wymagają ciągłego doskonalenia wiedzy i to z różnych obszarów. Trudno też oczekiwać, by kierownik bazujący na raz zdobytych kompetencjach potrafił właściwie diagnozować i przewidywać potrzeby kompetencyjne organizacji, w której pracuje. Trudno też oczekiwać, by był ważnym partnerem dla swoich podwładnych i pełnił rolę eksperta, mentora czy coacha. Aż 96,77% badanych (210 osób) potrafiło określić swoje zdolności i predyspozycje zawodowe, które stanowią ich mocne strony. Z pewnością świadomość tych mocnych stron warunkuje trafność wyborów zawodowych i skuteczność w osiągnięciu sukcesu, ma też wpływ na sposób kierowania i relacje z podwładnymi. Tylko 7 osób (3,23%) przyznało, że nie potrafi określić swoich zdolności zawodowych (rys. 4).

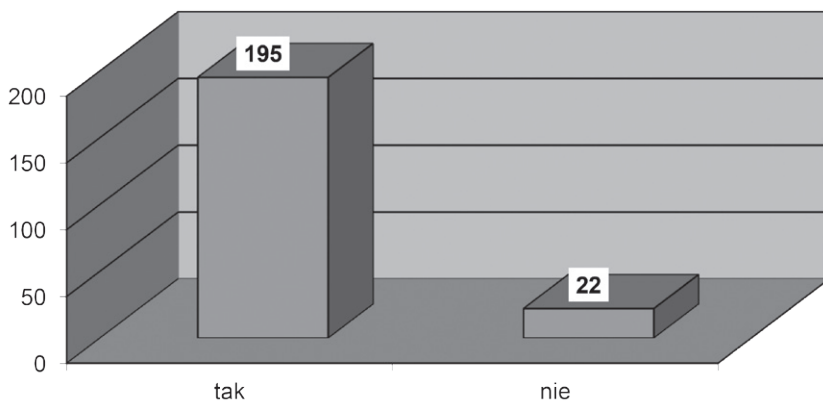


Rys. 4. Świadomość własnych zdolności i predyspozycji zawodowych

Źródło: oprac. na podst. badań.

Badani potwierdzili, że uświadamiane predyspozycje zawodowe i uzdolnienia są adekwatne do zajmowanego obecnie stanowiska pracy. Tak stwierdziło 195 osób, co stanowi 89,86% badanej grupy. Należy zakładać, że osoby te odnajdują się w roli kierowników i wykorzystują na zajmowanym stanowisku swoje talenty. Postrzegają również urząd jako właściwe miejsce dla swojej aktywności zawodowej. W badanej grupie 22 osoby (10,14%) nie dostrzega takiej zgodności (rys. 5). Taka ocena może być wynikiem niespełnio-

nych w danym momencie ambicji zawodowych. Być może osoby te widziałyby się na innym stanowisku, np. zwiększającym zakres ich władzy organizacyjnej lub zmieniającym charakter zadań. Takie postrzeganie siebie w organizacji może też być odzwierciedleniem niechęci do wykonywanych zadań administracyjnych i specyfiki urzędu jako organizacji zbiurokratyzowanej i zhierarchizowanej.



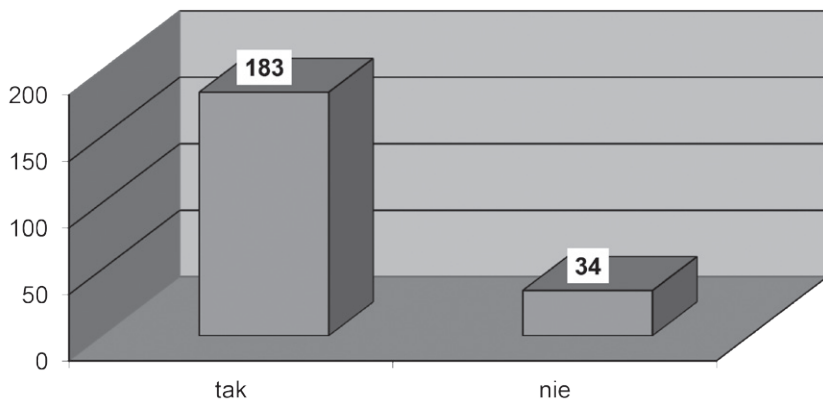
Rys. 5. Zgodność zdolności z aktualnym miejscem pracy

Źródło: oprac. na podst. badań.

Respondenci zostali też zapytani o możliwości rozwoju zawodowego na zajmowanym stanowisku pracy, bo powierzone zadania do tego zobowiązują. W badanej grupie 183 osoby, czyli 84,33% przyznały, że mają taką możliwość. Pozostałe 34 osoby (15,67%) takiej możliwości w swoim miejscu pracy nie dostrzegają (rys. 6). Oznaczać to może, że powierzone im zadania są poniżej ich kompetencji i postrzegane są jako rutynowe i nużące. Łatwe i powtarzalne czynności wykluczają też możliwość uczenia się samodzielnego, autorefleksyjnego, które w pewnym stopniu zaspokajają aspiracje dotyczące kariery zawodowej specjalisty – eksperta.

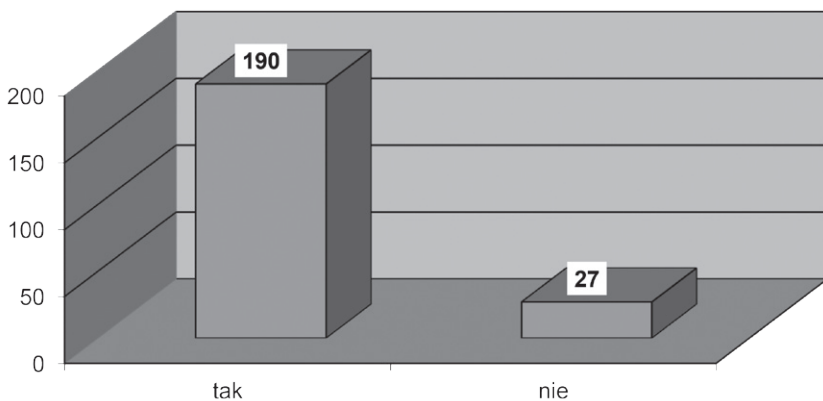
Badani przyznali, że są gotowi do ponoszenia wyrzeczeń w związku z inwestowaniem w swoją wiedzę i umiejętności. Tak uznało 190 osób, czyli 87,56%. Tylko 27 osób z grupy (12,44%) takiej gotowości do wyrzeczeń nie zadeklarowało (rys. 7). Biorąc pod uwagę fakt, że osoby te pełnią funkcje kierownicze w urzędzie, wy-

nik badań może niepokoić. Wskazuje bowiem na rodzaj intelektualnego lenistwa. Przełożony, któremu „się nie chce” stanowi też zły wzór dla pracowników.



Rys. 6. Możliwość rozwoju zawodowego na stanowisku pracy

Źródło: oprac. na podst. badań.

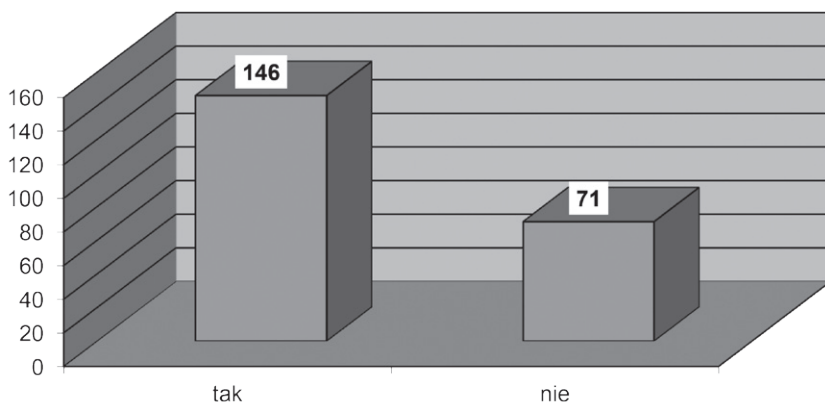


Rys. 7. Gotowość do ponoszenia wyrzeczeń na rzecz rozwoju osobistego

Źródło: oprac. na podst. badań.

W grupie badanych 146 osób, co stanowi 67,28%, przyznało, że w aktualnym miejscu pracy mogą liczyć na wsparcie finansowe i organizacyjne pracodawcy w przypadku zgłoszenia potrzeb związanych z rozwojem osobistym. Natomiast 71 osób (32,72%) na taką

pomoc nie może liczyć (rys. 8). Odsetek osób na stanowiskach kierowniczych, które nie mogą liczyć w tym zakresie na wsparcie organizacji, jest wysoki. Oznacza to, że takiego wsparcia nie otrzymają także podwładni, w imieniu których kierownik będzie zgłaszał potrzeby szkoleniowe. Tymczasem organizacje mają w tym przypadku do zrealizowania trzy ważne obowiązki: muszą wiedzieć, jakich kompetencji będą potrzebować w przyszłości, muszą (lub powinny) pomagać pracownikom w zaspokojeniu ich aspiracji zawodowych oraz integrować te dwa elementy²⁴. Obowiązki te nabierają szczególnego znaczenia, gdy skonfrontuje się je z zapisem ustawodawcy, określającym rozwój pracownika samorządowego jako jedno z ważnych zobowiązań wobec organizacji.



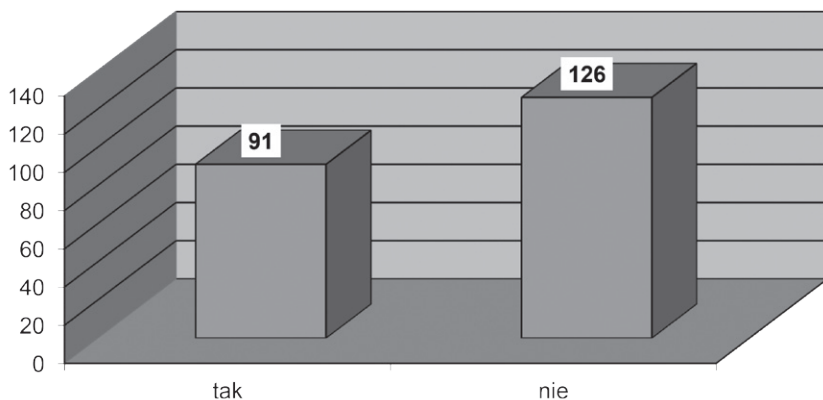
Rys. 8. Możliwość uzyskania wsparcia pracodawcy na realizację potrzeb związanych z rozwojem osobistym

Źródło: oprac. na podst. badań.

Organizacje powinny też stale monitorować posiadane przez pracowników kompetencje i szacować ich potencjał rozwojowy. Muszą to robić na tyle starannie, by nie popełnić błędu niedoszacowania potencjału zawodowego pracownika, by nie przeszacować ten potencjał lub nietrafnie ukierunkować daną osobę, co ma potem

²⁴ A. Mayo, *Kształtowanie strategii szkoleń i rozwoju organizacji*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2002, s. 102.

wpływ na poziom motywacji i satysfakcji z pracy²⁵. Tymczasem, tylko 91 badanych (41,94%) potwierdziło, że w komórce organizacyjnej, do której przypisane jest ich stanowisko pracy, prowadzona jest analiza wiedzy i kwalifikacji pracowników pozwalająca na długoterminowe planowanie szkoleń i ścieżek kariery. 126 osób (58,06%) zaprzeczyło takim działaniom (rys. 9). Oznacza to, że takiej analizy nie przeprowadzają sami badani, choć powinni być do tego zobligowani, pełniąc funkcje kierownicze, ani też taka analiza nie jest prowadzona w stosunku do kadry kierowniczej w danym urzędzie. Być może badani kierownicy nie zostali do takich analiz i planowania karier zobowiązani, co z pewnością ma niekorzystny wpływ na poziom efektywności systemu zarządzania pracą.



Rys. 9. Analiza wiedzy i kwalifikacji pracowników w celu planowania szkoleń i ścieżek kariery

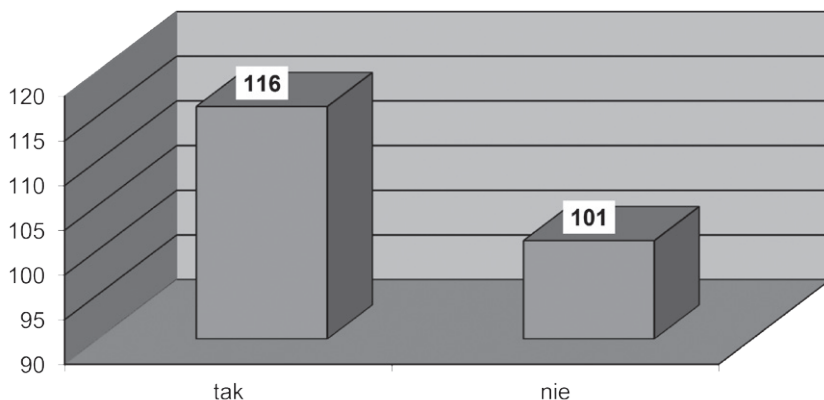
Źródło: oprac. na podst. badań.

Nie jest więc zaskoczeniem fakt, że tylko 116 badanych (53,46%) jest usatysfakcjonowanych działaniami podejmowanymi w urzędzie na rzecz rozwoju pracowników, w przypadku 101 badanych (46,54%) działania te nie spełniają ich oczekiwań (rys. 10). Należałoby się zastanowić, w jakim stopniu badani kierownicy mogą wpły-

²⁵ M. Suchar, *Kariera i rozwój zawodowy*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2003, s. 95–97, [za:] M. Sidor-Rządkowska, *Zarządzanie zasobami...*, s. 80.

wać na te działania, planować je i inicjować. Jak zauważa T. Oleksyn, wyposażenie średniej i niższej kadry w prawo do podejmowania działań z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi ma wpływ na poziom kompetencji pracowników. Decyzje podejmowane na wyższych szczeblach zarządzania, często bez dobrej znajomości pracowników i realiów, są zazwyczaj gorsze²⁶.

Wynik badań może dać podstawy do twierdzenia, że kierownicy w tym wypadku przyjmują pozycję bierną, wyczekującą, zamiast kreować zmiany organizacyjne i współtworzyć kulturę uczenia się.

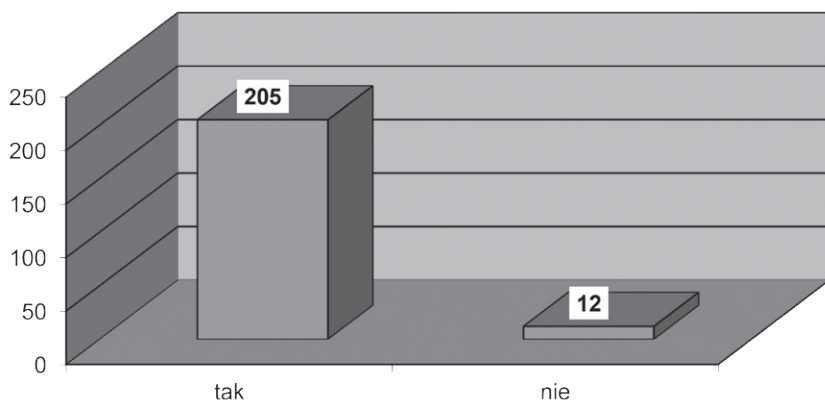


Rys. 10. Satysfakcja z działań pracodawcy na rzecz rozwoju pracowników

Źródło: oprac. na podst. badań.

Badani kierownicy mają natomiast poczucie marki osobistej, rozumianej jako wszystko to, co nas wyróżnia wśród innych, co możemy zaoferować potencjalnym odbiorcom naszej osoby – pracodawcom czy też klientom, i z czym kojarzymy się osobom w ramach naszej sieci kontaktów. Tak stwierdziło 205 osób, co stanowi 94,47% grupy, 12 (5,53%) badanych nie ma poczucia własnej marki (rys. 11).

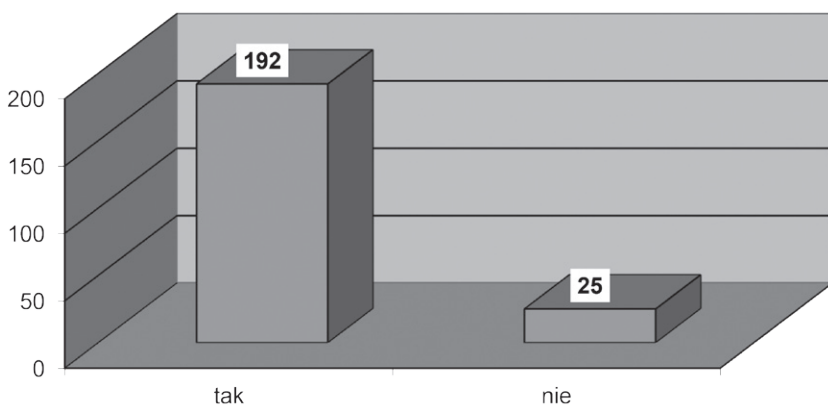
²⁶ T. Oleksyn, *Zarządzanie zasobami...*, s. 74.



Rys. 11. Poczucie marki osobistej

Źródło: oprac. na podst. badań.

W badanej grupie 192 osoby, a więc 88,48% świadomie kształtuje swoją markę osobistą, 25 osób (11,52%) nie poświęca temu uwagi (rys. 12). Wynik wskazuje na pewną prawidłowość w zachowaniach kierowników, którzy z racji pełnionej funkcji powinni być zainteresowani kształtowaniem swojego wizerunku, transparentnością i wyrazistością swoich mocnych stron oraz potencjalnych korzyści dla partnerów sieci zawodowej. Silna marka pozwala też skuteczniej rozbudowywać sieć relacji zawodowych i towarzyskich, ma wpływ na ocenę zachowań kierowniczych, które ciągle są formułowane w otoczeniu.

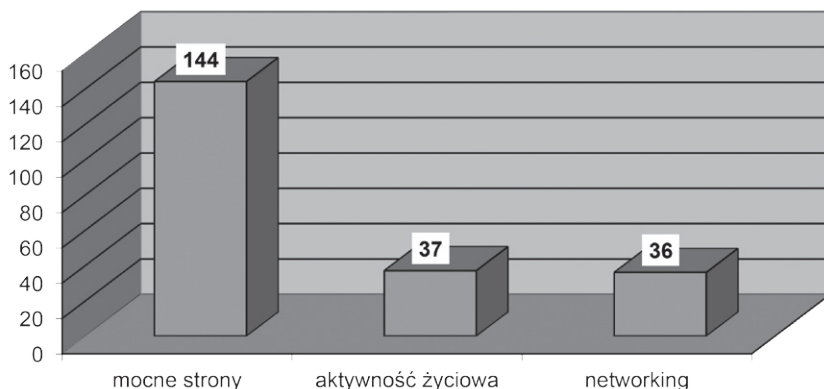


Rys. 12. Świadome kształtowanie marki osobistej

Źródło: oprac. na podst. badań.

Za najbardziej pożądaną w budowaniu marki osobistej respondenci uznali swoje aktualnie mocne strony – 144 wskazania (66,36%), na drugim miejscu znalazła się aktywność życiowa – 37 wskazań (17,05%), a na trzecim networking – 36 (16,59%). Dane prezentuje rys. 13.

Świadomość kluczowej roli mocnych stron w budowaniu marki osobistej oznacza także świadomość ciągłej pracy nad tym, co robi się już dobrze, jest więc ważnym bodźcem determinującym potrzebę ciągłego rozwoju.



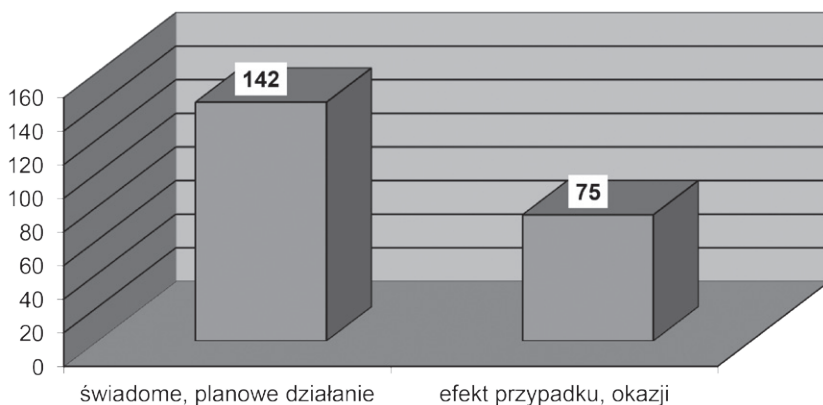
Rys. 13. Najbardziej pożądanego narzędzia budowania marki osobistej

Źródło: oprac. na podst. badań.

W grupie respondentów 142 osoby (65,44%) uznały, że ich kariera jest świadomym, planowanym działaniem, 75 osoby (34,56%) stwierdziło, że jest efektem przypadku i nadarzających się okazji (rys. 14).

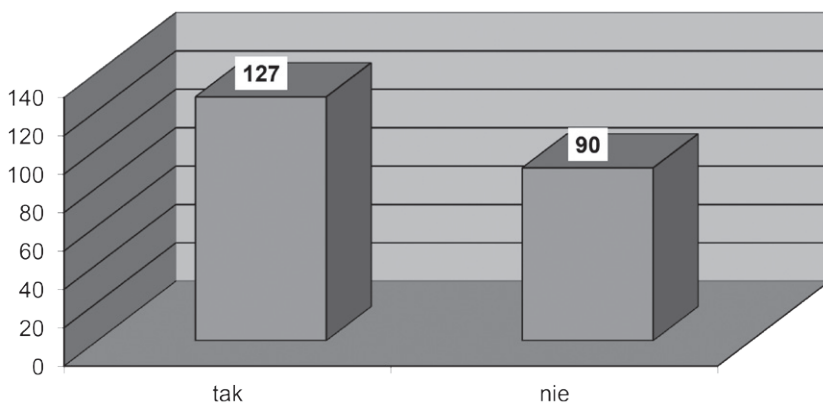
Nieco mniej respondentów, bo już 127 osób (58,53%) przyznało się do planów związanych ze ścieżką kariery zawodowej, co oznacza projektowanie dalszych zmian w swoich doświadczeniach i aktywnościach zawodowych. Takich planów nie miało 90 badanych (41,47%). Dane prezentuje rys. 15.

Można więc zakładać, że postrzegają oni swoje stanowisko pracy jako docelowe, zaspokajające ich aspiracje bądź też czekają na tzw. nadarżające się okazje, sprzyjające budowaniu ich sukcesu zawodowego.



Rys. 14. Czynniki wpływające na przebieg osobistej kariery

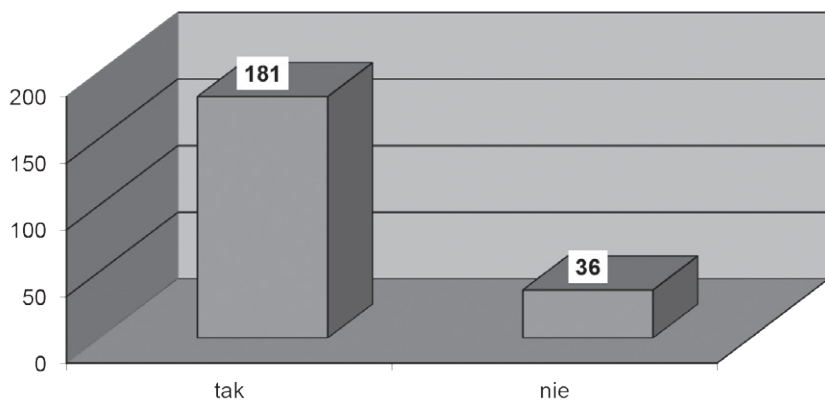
Źródło: oprac. na podst. badań.



Rys. 15. Plany dotyczące kariery zawodowej

Źródło: oprac. na podst. badań.

Badani mieli też odpowiedzieć na pytanie: „Czy chciałby Pan/Pani łączyć swoją przyszłość zawodową z aktualnym miejscem pracy?”. 181 respondentów (83,41%) odpowiedziało twierdząco (rys. 16). Wiązanie swojej przyszłości z aktualnym miejscem zatrudnienia może oznaczać wyższy poziom identyfikacji z organizacją i lojalności. Z pewnością jest też wynikiem oceny różnych wariantów zawodowych i możliwości. I ta ocena wypada korzystnie dla urzędu, co powinno się przekładać na postawy organizacyjne badanych kierowników i jakość ich pracy.



Rys. 16. Przyszłość zawodowa oceniana w perspektywie aktualnego miejsca pracy

Źródło: oprac. na podst. badań.

36 osób (16,59%) stwierdziło, że nie chciałoby łączyć swojej przyszłości zawodowej z urzędem, w którym aktualnie pracują, co oznacza, że mogą szukać zatrudnienia w innej organizacji. „Nie” jest też przejawem niezadowolenia pracownika, z pewnością wpływa to na jego postawę w miejscu pracy. Na ten fakt zwraca uwagę T. Oleksyn, twierdząc, że „ludzie, których niepokoi tempo własnego rozwoju zawodowego i nie satysfakcjonuje zajmowana w organizacji pozycja, wykazują naturalną tendencję do zmiany firmy”²⁷.

WNIOSKI

Tradycyjnie przyjmuje się pogląd, że organizacja nie musi troszczyć się o rozwój menedżerów/kierowników, bo ludzie rodzą się menedżerami, a nie zostają nimi. Sami menedżerowie są w dużej mierze odpowiedzialni za swój rozwój osobisty, lecz potrzebują także wskazówek, wsparcia i zachęty ze strony przełożonych i działu HR²⁸. Stąd być może wynika dosyć krytyczna ocena działań organizacji na rzecz rozwoju pracowników wystawiona przez

²⁷ Tamże, s. 179.

²⁸ M. Armstrong, S. Taylor, *Zarządzanie zasobami...*, s. 401–402.

kadre kierowniczą jednostek administracji samorządowej. Prawie 47% badanych nie jest usatysfakcjonowanych działaniami podejmowanymi w urzędzie na rzecz rozwoju pracowników. Ocena ta z pewnością została wystawiona z perspektywy własnych potrzeb poznawczych i oczekiwań związanych z aspiracjami zawodowymi. Należy jednak pamiętać, że sami badani ponoszą w jakimś stopniu odpowiedzialność za rozwój swoich podwładnych i powinni pracować nad tworzeniem dogodnych warunków dla różnych form uczenia się w organizacji.

Niekorzystnie też wypada ocena działań związanych z przeprowadzaniem analizy wiedzy i kwalifikacji pracowników, pozwalającej na długoterminowe planowanie szkoleń i ścieżek kariery. Ponad 58% respondentów zaprzeczyło takim działaniom. Oznacza to, że takiej analizy nie przeprowadzają sami badani, choć pełniona funkcja kierownika ich do tego zobowiązuje. Taka analiza nie jest prawdopodobnie prowadzona w stosunku do kadry kierowniczej w danym urzędzie, co oznacza, że nie planuje się ścieżek kariery kadry kierowniczej.

Badani kierownicy mają natomiast poczucie własnej marki osobistej i świadomie ją kształtują, wykorzystując w tym celu przede wszystkim swoje mocne strony. Ponad 83% badanych chce łączyć swoją przyszłość zawodową z aktualnym miejscem pracy, co może implikować wyższy poziom identyfikacji z organizacją i pełnioną funkcją oraz przekładać się na relacje z klientami urzędu.

STRESZCZENIE

Osoby zajmujące stanowiska kierownicze w organizacji powinny cechować się złożonymi potrzebami poznawczymi i ciągłą gotowością do poszerzania swoich kompetencji oraz zdolnością tworzenia warunków dogodnych dla rozwoju swoich podwładnych. Rozwój zawodowy pracowników jest bowiem kluczowym procesem zapewniającym organizacji prawidłowe i sprawne funkcjonowanie.

W artykule za literaturą omówiono zadania i rolę kadr kierowniczych dotyczące rozwoju zawodowego. Część empiryczna stanowi opracowanie badań, których celem było określenie możliwości rozwoju zawodowego pracowników samorządowych zajmujących stanowiska kierownicze w urzędach oraz ocena poziomu odpowiedzialności za ten rozwój i budowanie marki osobistej.

SYNOPSIS

The opportunities of professional development for people holding managerial positions in local government bureaucracy.

Those who hold managerial positions in an organisation should be characterised by complex cognitive needs and constant readiness to expand their competences as well as their ability to create conditions conducive to their subordinates' development. Employees' professional development is thus a key process ensuring the organisation's proper and efficient operation. The article, following the literature, discusses the tasks and role of the managerial staff relating to professional development. The empirical part includes the analysis of the research, whose purpose was to delineate the opportunities of professional development for local government employees holding managerial positions in public offices and evaluate the level of responsibility for this development and building a personal brand.

BIBLIOGRAFIA

- Apanowicz J., *Metodologia nauk*, Dom Organizatora, Toruń 2003.
- Armstrong M., Taylor S., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, wyd. VI zmienione, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Francuz P., Mackiewicz R., *Liczby nie wiedzą, skąd pochodzą. Przewodnik po metodologii i statystyce nie tylko dla psychologów*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005.
- Hysa B., Kowalczyk P., *Kluczowe kompetencje kierowników średniego szczebla administracji samorządowej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, seria: Organizacja i Zarządzanie 2014, z. 69.
- Kossowska M., Sołtysińska I., *Szkolenia pracowników a rozwój organizacji*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002.
- Mayo A., *Kształtowanie strategii szkoleń i rozwoju organizacji*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2002.
- Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, PWN, Warszawa 1995.
- Oleksyn T., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji*, wyd. IV zaktualizowane i rozszerzone, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Pauli U., *Rola Szkoleń pracowników w rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2014.
- Pauli U., *Rozwój pracowników*, [w:] A. Poczowski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi na rynkach międzynarodowych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.
- Poczowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.

- Rae L., *Planowanie i projektowanie szkoleń*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.
- Sajkiewicz A. (red.), *Kompetencje menedżerów w organizacji uczącej się*, Difin, Warszawa 2008.
- Sidor-Rządkowska M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Ocena i rozwój członków korpusu służby cywilnej*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2013.
- Suchar M., *Kariera i rozwój zawodowy*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2003.
- Szaban J.M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2011.

AKTY PRAWNE

- Ustawa z dn. 21 listopada 2008 o pracownikach samorządowych, tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 902.

WYKAZ AUTORÓW

Galiński Paweł – dr, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna

Goderdzishvili Bella – asystent profesora Gruzjiński Uniwersytet Techniczny w Tbilisi

Domagała Bożena – dr hab. prof. UWM, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Lipai Tatyana – prof. dr, Miński Instytut Rozwoju Edukacji w Mińsku

Kaczyński Miłosz – dr, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna

Kalinowski Marcin – mgr inż., Zakład Ekonomiki i Prawa, Instytut Morski w Gdańsku

Khymych Iryna – prof. nadz. dr, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Wydział Ekonomii i Finansów, Narodowy Uniwersytet Techniczny im. Ivana Puliya w Tarnopolu

Kłusak Miron – dr hab. prof. EUH-E, Wydział Administracji i nauk Społecznych, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna

Koba Rafał – mgr inż., Zakład Ekonomiki i Prawa, Instytut Morski w Gdańsku

Kołodziejski Hubert – dr, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni

Korsak Zbigniew – dr hab. prof. EUH-E, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna

Kramar Iryna – prof. nadz. dr – Wydział Ekonomii i Finansów, Narodowy Uniwersytet Techniczny im. Ivana Puliya w Tarnopolu

Luks Krzysztof – prof. dr hab., Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna w Elblągu

Łojko Majka – dr, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

- Marynenko Nataliia** – prof., Wydział Ekonomii i Zarządzania, Wydział Ekonomii i Finansów, Narodowy Uniwersytet Techniczny im. Ivana Puliya w Tarnopolu
- Mudrak Elżbieta** – dr, Wydział Nauk Społecznych, Wyższa Szkoła Informatyki i Ekonomii TWP w Olsztynie
- Podvirna Tatiana** – dr, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Wydział Ekonomii i Finansów, Narodowy Uniwersytet Techniczny im. Ivana Puliya w Tarnopolu
- Rynkiewicz Roman** – mgr, doktorant na Wydziale Neofilologii UAM w Poznaniu, właściciel firmy consultingowej „Lider” w Elblągu
- Seredocha Izabela** – dr, prof. EUH-E, Wydział Administracji i Nauk Społecznych Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna
- Skorupka Alfred** – dr, Wydział Inżynierii Materiałowej i Metalurgii, Politechnika Śląska w Gliwicach
- Tchanturia Natalia** – prof. nadz. Gruziński Uniwersytet Techniczny w Tbilisi
- Tymoshyk Nataliia** – prof. nadz. dr, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Wydział Ekonomii i Finansów, Narodowy Uniwersytet Techniczny im. Ivana Puliya w Tarnopolu



INFORMACJA O WYDAWNICTWIE EUH-E

Uczelnia posiada wydawnictwo umożliwiające rozpowszechnianie publikacji pracowników uczelni zarówno w kraju, jak i zagranicą. Wydawnictwo stwarza pracownikom uczelni warunki do publikowania podręczników akademickich, monografii i artykułów będących rezultatem badań własnych.

Owocem działalności wydawnictwa od 2002 roku jest 100 pozycji z różnych dziedzin nauki. Są to publikacje:

1. Magdalena Dubiella-Polakowska, „Życie społeczne Elbląga w latach 1945–2000 (oświata, kultura, opieka, pomoc, sport i rekreacja)”, EUH-E, Elbląg 2002, ss. 580, 24 cm.
2. „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 1, EUH-E, Elbląg 2003, ss. 301, 24 cm.
3. „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 2, EUH-E, Elbląg 2004, ss. 547, 24 cm.
4. „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 3, EUH-E, Elbląg 2005, ss. 477, 24 cm.
5. Jurij Głazunow, „Matematyka Wyższa. Zbiór zadań z analizy funkcji jednej zmiennej”, EUH-E, Elbląg 2003, ss. 284, 24 cm.
6. Norbert Michta, Jan Sobczak, „Zapomniany polemista i apostata doktryny Róży Luksemburg. Stanisław Trusiewicz-Zalewski (1871–1918)”, EUH-E, Elbląg 2004, ss. 262, 24 cm.
7. Józef Borzyszkowski, „O Kaszubach w Kanadzie. Kaszubsko-kanadyjskie losy i dziedzictwo kultury”, Instytut Kaszubski, Uniwersytet Gdański, EUH-E, Gdańsk–Elbląg 2004, ss. 628, 24 cm.
8. Józef Borzyszkowski, „The Kashubs, Pomerania and Gdańsk”, Instytut Kaszubski, Uniwersytet Gdański, EUH-E, Gdańsk–Elbląg 2004, ss. 271, 24 cm.
9. Mieczysław Płopa (red.), „Człowiek u progu trzeciego tysiąclecia. Zagrożenia i wyzwania”, t. 1, EUH-E, Oficyna Wydawnicza Impuls, Elbląg 2005, pp. 588, 24 cm.

10. Mieczysław Plopa, „Psychologia rodziny. Teoria i badania”, EUH-E, Oficyna Wydawnicza Impuls, Elbląg 2005, ss. 452, 24 cm.
11. Jurij Głazunow, „Metody wariacyjne”, EUH-E, Elbląg 2005, ss. 404, 24 cm.
12. Urszula Sokal, „Więzi uczuciowe dorosłych dzieci z rodzicami w rodzinach rozwiedzionych”, EUH-E, Oficyna Wydawnicza Impuls, Elbląg 2005, ss. 212, 24 cm.
13. Jan Gancewski, Jan Sobczak (red.), „Europa a Rosja. Przeszłość, teraźniejszość, przyszłość”, EUH-E, Oficyna Wydawnicza Impuls, Elbląg 2005, ss. 650, 24 cm.
14. Waldemar Górski, „Cantata Elbingensis. Twórczość chóralna Janusza Jędrzejewskiego i działalność kulturalna Stowarzyszenia Miłośników muzyki Cantata w Elblągu”, EUH-E, Elbląg-Gdańsk 2005, ss. 244, 24 cm.
15. Danuta Rucińska, Henryk Horbaczewski (red.), „Gospodarka i społeczeństwo w europejskiej perspektywie”, EUH-E, Elbląg 2005, ss. 270, 24 cm.
16. Andrzej Sylwestrzak (red.), „Strategia i współpraca w Regionie Bałtyku”, EUH-E, Elbląg 2006, ss. 222, 24 cm.
17. Józef Borzyszkowski, „Tradycje akademickie Elbląga – dawniej i dziś. Materiały pokonferencyjne”, EUH-E, Elbląg 2006, ss. 135, 24 cm.
18. „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 4, EUH-E, Elbląg 2006, ss. 480, 24 cm.
19. Mieczysław Plopa (red.), „Polish Journal of Social Science”, Vol. I, no. 1, EUH-E, Elbląg 2006, pp. 264, 24 cm.
20. Danuta Rucińska, Henryk Gawroński (red.), „Region Warmii i Mazur w zintegrowanej Europie”, EUH-E, Elbląg 2007, ss. 235, 24 cm.
21. Andrej Kibitkin, „Oszacowanie stabilności skomplikowanych układów ekonomicznych”, EUH-E, Elbląg 2007, ss. 195, 24 cm.
22. Sławomir Kapłon, „Piłkarska Olimpia. Z dziejów sekcji piłki nożnej klubu sportowego Olimpia Elbląg 1945–2006”, EUH-E, Elbląg 2007, ss. 305, 22 cm.
23. Mieczysław Plopa (red.), „Człowiek u progu trzeciego tysiąclecia. Zagrożenia i wyzwania”, t. 2, EUH-E, Oficyna Wydawnicza Impuls, Elbląg 2007, pp. 549, 24 cm.
24. Mieczysław Plopa (red.), „Polish Journal of Social Science”, Vol. 2, no. 1, EUH-E, Elbląg 2007, pp. 228, 24 cm.
25. Henryk Gawroński (red.), „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 5, Prawo. Administracja Zarządzanie publiczne, nr 1, EUH-E, Elbląg 2007, ss. 328, 24 cm.
26. Izabela Seredocha, „Strategie marketingowe uczelni prywatnych w Polsce”, EUH-E, Elbląg 2007, ss. 266, 24 cm.

27. Eugeniusz Bojanowski, Henryk Gawroński (red.), „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 6, Prawo. Administracja. Zarządzanie publiczne, nr 2, Elbląg 2008, ss. 270, 24 cm.
28. Danuta Rucińska, Michał Makowski (red.), „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 7, Nauki ekonomiczne i polityczne, nr 1, EUH-E, Elbląg 2008, ss. 318, 24 cm.
29. Henryk Horbaczewski, Danuta Rucińska, Tłoczyński Dariusz (red.), „Gospodarka i społeczeństwo w europejskiej perspektywie. Region Warmii i Mazur w zintegrowanej Europie” EUH-E, Elbląg 2008, ss. 286, 24 cm.
30. Krzysztof Kalka, „Zarys historii i filozofii”, EUH-E, Elbląg 2008, ss. 164.
31. Joanna Stanisława Nowak, „Psychospołeczne uwarunkowania przestępczości nieletnich dziewcząt”, EUH-E, Elbląg 2008, ss. 184.
32. Mieczysław Płopa (red.), „Polish Journal of Social Science”, Vol. II, no. 1, EUH-E, Elbląg 2008, pp. 258, 24 cm.
33. Mieczysław Płopa (red.), „Człowiek u progu trzeciego tysiąclecia. Zagrożenia i wyzwania”, t. 3, EUH-E, Oficyna Wydawnicza Impuls, Elbląg 2009, ss. 549, 24 cm.
34. Paulus Herrmann, „Relacja o czasach polskich i rosyjskich w Elblągu od stycznia 1945 do maja 1946 roku”, Instytut Kaszubski, EUH-E Gdańsk-Elbląg 2009, ss. 127, 21 cm.
35. Henryk Gawroński, Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 8, Prawo. Administracja. Zarządzanie publiczne, nr 3, EUH-E, Elbląg 2009, ss. 260, 24 cm.
36. Krzysztof Luks, „Port Elbląg w polityce morskiej państwa”, EUH-E, Elbląg 2009, ss. 278, 20 cm.
37. Józef Borzyszkowski (red.), „Pro memoria Tadeusz Polakowski (1925–2007)”, EUH-E, Elbląg 2009, ss. 287, 20 cm.
38. Krzysztof Kalka, Adam Musielewicz (red.), „Człowiek w zmieniającej się współczesnej kulturze”, EUH-E, Elbląg 2009, ss. 297, 24 cm.
39. Danuta Rucińska, Henryk Horbaczewski (red.), „Gospodarka i społeczeństwo w europejskiej perspektywie. Zrównoważony rozwój regionu Warmii i Mazur”, EUH-E, Elbląg 2009, ss. 198, 24 cm.
40. Mieczysław Płopa (red.), „Polish Journal of Social Science” 2009, Vol. IV, no. 1, EUH-E, Elbląg, pp. 230, 24 cm.
41. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 9, Nauki ekonomiczne, nr 2, EUH-E, Elbląg 2010, ss. 363, 24 cm.

42. Mieczysław Plopa (red.), „Polish Journal of Social Science” 2010, Vol. V, no. 1, EUH-E, Elbląg, pp. 160, 24 cm.
43. Bożenna Janikowska, wstęp Józef Borzyszkowski, „Dwadzieścia lat samorządu elbląskiego (1990–2010)”, EUH-E, Elbląg 2011, ss. 551, 24 cm.
44. Bogumił Przeździak, „Historia protetyki, ortotyki i pomocy lokomocyjnych”, EUH-E, Elbląg 2011, ss. 135, 24 cm.
45. Eugeniusz Bojanowski, Henryk Gawroński (red.), „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 10, Prawo. Administracja. Zarządzanie publiczne, nr 4, Elbląg 2011, ss. 255, 24 cm.
46. Marzena Sobczak, Jacek Perliński (red.), „Acta Elbingensia. Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 11, Nauki o zdrowiu, nr 1, Biopsychospołeczny wymiar zdrowia rodziny, Elbląg 2011, ss. 318, 24 cm.
47. Mieczysław Plopa (red.), „Człowiek u progu trzeciego tysiąclecia. Zagrożenia i wyzwania”, t. 4, EUH-E, Oficyna Wydawnicza Impuls, Elbląg 2011, ss. 427, 24 cm.
48. Wiesław Golnau, Izabela Seredocha (red.), „Gospodarka i społeczeństwo w europejskiej perspektywie. Współczesne zarządzanie – uwarunkowania, kierunki rozwoju, perspektywy”, EUH-E, Elbląg 2011, ss. 474, 24 cm.
49. Mieczysław Plopa (red.), „Polish Journal of Social Science” 2011, Vol. VI, no. 1, EUH-E, Elbląg, pp. 192, 24 cm.
50. Cezary Obracht-Prondzyński, Karolina Ciechorska-Kulesza (red.), „Organizacje pozarządowe w Elblągu. Ludzie – działania – współpraca z samorządem”, EUH-E, Elbląg 2012, ss. 185, 24 cm.
51. Kamila Zdanowicz-Kucharczyk, „Codzienność uliczna z perspektywy dziecka”, EUH-E, Elbląg 2012, ss. 247, 24 cm.
52. A.W. Salikhov, „Kapitał ludzki i edukacja. Cele, środki i realia”, EUH-E, Elbląg 2012, ss. 173, 24 cm.
53. Eugeniusz Bojanowski, Henryk Gawroński (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 12, Prawo. Administracja. Zarządzanie publiczne, nr 5, Elbląg 2012, ss. 126, 24 cm.
54. Michał Wojciech Płachta, Izabela Justyńska (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 13, Prawo. Administracja. Zarządzanie publiczne, nr 6, Elbląg 2012, ss. 185, 24 cm.
55. Henryk Gawroński, Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 14, Nauki ekonomiczne, nr 3, EUH-E, Elbląg 2012, ss. 107, 24 cm.
56. Andrzej Sylwestrzak, Henryk Gawroński (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 15, Prawo. Administracja. Zarządzanie publiczne, nr 4, EUH-E, Elbląg 2012, ss. 130, 24 cm.

57. Mieczysław Plopa (red.), „Polish Journal of Social Science” 2012, Vol. VII, no. 1, EUH-E, Elbląg, pp. 194, 24 cm.
58. Joanna Nowak (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 16, Pedagogika, nr 1, EUH-E, Elbląg 2013, ss. 100, 24 cm.
59. Mieczysław Plopa (red.), „Człowiek we współczesnym świecie. Zagrożenia i wyzwania: perspektywa interdyscyplinarna”, t. 5, EUH-E, Elbląg 2013, ss. 480, 24 cm.
60. Henryk Gawroński, Tadeusz Liziński, Izabela Seredocha (red.), „Wpływ tymczasowego zatrudnienia wysoko wykwalifikowanej kadry na wzrost innowacyjności i konkurencyjności MŚP. Badanie ewaluacyjne dotyczące wpływu projektu i nowoczesnych form zatrudnienia na rozwój przedsiębiorczości w województwie warmińsko-mazurskim”, Gmina miasto Elbląg, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, Elbląg 2013, ss. 200, 24 cm.
61. Joanna Nowak (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 17, Pedagogika, nr 2, EUH-E, Elbląg 2013, ss. 104, 24 cm.
62. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 19, Prawo. Administracja. Zarządzanie publiczne, nr 8, Elbląg 2013, ss. 128, 24 cm.
63. Mieczysław Plopa (red.), „Polish Journal of Social Science” 2013, Vol. VIII, no. 1, EUH-E, Elbląg, pp. 182, 24 cm.
64. Henryk Gawroński, Izabela Seredocha, „Przekształcenia Zakładów Opieki Zdrowotnej w Polsce. Raport z badań z uwzględnieniem spostrzeżeń uczestników projektu »Profesjonalne zarządzanie w systemie ochrony zdrowia«”, EUH-E, Elbląg 2014, ss. 186, 21 cm.
65. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2014, t. 20, nr 1, Prawo. Administracja. Zarządzanie publiczne, z. 9, EUH-E, Elbląg 2014, ss. 158, 24 cm.
66. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2014, t. 21, nr 2, Nauki ekonomiczne, z. 4, EUH-E, Elbląg 2014, ss. 146, 24 cm.
67. Mieczysław Plopa (red.), „Polish Journal of Social Science” 2014, Vol. IX, no. 1, EUH-E, Elbląg, pp. 270, 24 cm.
68. Kamila Zdanowicz-Kucharczyk (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2014, t. 22, nr 3, Nauki społeczne, z. 11, EUH-E, Elbląg 2014, ss. 156, 24 cm.
69. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2014, t. 23, nr 4, Prawo. Administracja. Zarządzanie publiczne, z. 10, EUH-E, Elbląg 2014, ss. 126, 24 cm.

70. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2015, t. 24, nr 1, Nauki ekonomiczne, z. 5, EUH-E, Elbląg 2014, ss. 176, 24 cm.
71. Krzysztof Luks, Izabela Seredocha (red.), „Gospodarka i Społeczeństwo w Europejskiej Perspektywie. Nowe trendy i zjawiska w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski i Unii Europejskiej”, EUH-E, Elbląg 2015, ss. 400, 23,5 cm.
72. Miron Kłusak, „Kompōst, czyli meandry myśli obywatelsko-patriotycznej”, EUH-E, Elbląg 2015, ss. 216, 24 cm.
73. Mieczysław Plopa (red.), „Polish Journal of Social Science” 2015, Vol. IX, no. 1, EUH-E, Elbląg 2015, pp. 272, 24 cm.
74. Anna Skuzińska (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2015, t. 25, nr 2, Nauki społeczne, z. 12, EUH-E, Elbląg 2015, ss. 106, 24 cm.
75. Wojciech J. Janik, „Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wybrane organizacje”, wybór tekstów z komentarzem, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 614, 23,5 cm.
76. Miron Kłusak, „Geopolityka i geostrategia Europy na początku XXI wieku”, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 216, 23,5 cm.
77. Jarosław Jaszczur-Nowicki, Marzena Sobczak (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2015, t. 26, nr 3, Nauki o zdrowiu, z. 3, EUH-E, Elbląg 2015, ss. 132, 24 cm.
78. Miron Kłusak, „Polityczne konsekwencje kryzysu w Unii Europejskiej na początku XXI wieku”, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 144, 23,5 cm.
79. Wojciech J. Janik, „Logistyka współczesnego terroryzmu”, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 352, 23,5 cm.
80. Miron Kłusak, „Państwo w polityce. Kryzys europejskiego modelu przywództwa”, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 232, 23,5 cm.
81. Krzysztof Kubiak, Wojciech J. Janik, Tomasz Szulc, „Wybrane aspekty współczesnego bezpieczeństwa narodowego. Od antyterroryzmu po bezpieczeństwo energetyczne”, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 160, 23,5 cm.
82. Miron Kłusak, „Od literatury do polityki”, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 185, 20,5 cm.
83. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2016, t. 28, nr 1, Prawo, Administracja, Bezpieczeństwo publiczne, z. 11, EUH-E, Elbląg 2014, ss. 232, 24 cm.
84. Miron Kłusak, „Od polityki regionalnej do lokalnej w warunkach kryzysu”, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 184, 23,5 cm.
85. Krzysztof Kubiak, Wojciech J. Janik, Tomasz Szulc, „Wybrane aspekty współczesnego bezpieczeństwa narodowego. Od antyterroryzmu po bezpieczeństwo energetyczne”, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 157, 24 cm.

86. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2016, t. 29, nr 2, Nauki ekonomiczne, Zarządzanie publiczne, z. 6, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 186, 24 cm.
87. Kamila Zdanowicz-Kucharczyk (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2016, t. 30, nr 3, Nauki społeczne, z. 13, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 100, 24 cm.
88. Mieczysław Plopa (red.), „Człowiek we współczesnym świecie. Zagrożenia i wyzwania, perspektywa interdyscyplinarna”, t. 6, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 586, 24 cm.
89. „Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna 2001–2016”, oprac. zespół: Tomasz Borkowski, Henryk Fall, Ireneusz Modzelewski, Cezary Obracht-Prondzyński, Sylwia Sobkowiak, Sylwia Szadok, EUH-E, Elbląg 2016, ss. 100, 21,5 cm.
90. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2017, t. 32, nr 1, Prawo, Administracja, Bezpieczeństwo publiczne, z. 12, EUH-E, Elbląg 2017, ss. 158, 24 cm.
91. Mieczysław Plopa (red.), „Polish Journal of Social Science” 2016, Vol. XI, no. 1, EUH-E, Elbląg 2016, pp. 228, 24 cm.
92. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2017, t. 32, nr 1, Prawo, Administracja, Bezpieczeństwo publiczne, z. 12, EUH-E, Elbląg 2017, ss. 158, 24 cm.
93. Mieczysław Plopa (red.), „Polish Journal of Social Science” 2017, Vol. XII, no. 1, EUH-E, Elbląg 2017, pp. 278, 24 cm.
94. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2017, t. 33, nr 2, Nauki ekonomiczne, Zarządzanie publiczne, z. 7, EUH-E, Elbląg 2017, ss. 154, 24 cm.
95. Anna Skuzińska, Kamila Zdanowicz-Kucharczyk (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2017, t. 34, nr 3, Nauki społeczne, z. 14, EUH-E, Elbląg 2017, ss. 160, 24 cm.
96. Izabela Seredocha (red.), „Gospodarka i społeczeństwo w europejskiej perspektywie. Problemy funkcjonowania sektora publicznego i gospodarczego w warunkach zmian”, EUH-E, Elbląg 2017, ss. 270, 23,5 cm.
97. Sztambuch. Księga pamiątkowa z okazji 80-lecia JM Rektora Zdzisława Dubielli, oprac. Tomasz Borkowski, Magdalena Dubiella-Polakowska, Henryk Fall, Cezary Obracht-Prondzyński, Sylwia Sobkowiak, EUH-E, Elbląg 2018, ss. 116, 24,5 cm.
98. Bezpieczeństwo narodowe w epoce terroryzmu, pod red. nauk. W.J. Janika, EUH-E, Elbląg 2018, ss. 224, 23,5.

99. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2018, t. 36, nr 1, Nauki ekonomiczne, Zarządzanie publiczne, z. 8, EUH-E, Elbląg 2018, ss. 196, 24 cm.
100. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2018, t. 37, nr 2, Prawo, Administracja, Bezpieczeństwo publiczne, z. 13, EUH-E, Elbląg 2018, ss. 220, 24 cm.
101. Jarosław Jaszczur-Nowicki (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2018, t. 38, nr 3, Nauki o Zdrowiu, z. 6, EUH-E, Elbląg 2018, ss. 118, 24 cm.
101. Piotr Kulikowski (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2018, t. 39, nr 4, Nauki społeczne, z. 15, EUH-E, Elbląg 2018, ss. 134, 24 cm.
102. Izabela Seredocha (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2019, t. 40, nr 1, Nauki ekonomiczne, Zarządzanie publiczne, z. 8, EUH-E, Elbląg 2019, ss. 128, 24 cm.
103. Izabela Seredocha, Miłosz M. Kaczyński (red.), „Acta Elbingensia. Kwartalnik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2019, t. 41, nr 2, Prawo, Administracja, Bezpieczeństwo publiczne, z. 14, EUH-E, Elbląg 2019, ss. 174, 24 cm.

**Informacje o dystrybucji wymienionych wydawnictw można uzyskać
w bibliotece Uczelni**

**Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna w Elblągu
ul. Lotnicza 2, 82-300 Elbląg
Tel. (48 55) 239 38 02 fax (48 55) 239 38 01
<http://www.euh-e.edu.pl>**



ISBN 978-83-89113-90-0