

Czasopismo naukowe o problemach współczesnego zarządzania



# ZARZĄDZANIE INNOWACYJNE W GOSPODARCE I BIZNESIE

nr 1 (16)/2013

ISSN 1895-5088

**Dostosowanie przedsiębiorstw do wymagań globalizacyjnych**

Jerzy Telep

**Reżim języka urzędowego Unii Europejskiej** Piotr Solarz

**Unijne programy edukacyjne rozwoju innowacyjności w gospodarce i na rynku pracy** Zenon Ślusarczyk

**Partnerstwo publiczno-prywatne w prawie Unii Europejskiej i w prawie polskim** Jacek Cheda

**Ocenianie pracowników, możliwe przyczyny braku efektywności** Joanna Lipowska

**Organizowanie lokalnego rynku pracy** Tomasz Telep

**Efektywność energetyczna – w drodze do poprawy energochłonności polskiej i niemieckiej gospodarki** Arkadiusz Grabowski

**Freeganizm – nowy trend konsumencki w zachowaniach nabywczych miejskich gospodarstw domowych w Polsce w okresie kryzysu (wyniki badań)** Tomasz Zalega

**Satysfakcja klienta a pozycja konkurencyjna firmy** Jarosław Starczewski

**Wpływ biurokracji na aparat administracyjny we współczesnej Polsce** Piotr Solarz

**Controlling w małym warsztacie samochodowym** Jerzy Janczewski

**Zagrożenie bezpieczeństwa Polski w okresie międzywojennym** Dariusz Telep



**Czasopismo naukowe o problemach współczesnego zarządzania**



# **ZARZĄDZANIE INNOWACYJNE W GOSPODARCE I BIZNESIE**

**nr 1 (16)/2013**

ISSN 1895-5088

**redakcja naukowa:  
dr Jacek Cheda**

### **Redakcja czasopisma**

dr hab. prof. AHE Zenon Ślusarczyk (redaktor naczelny)  
dr Jacek Cheda (redaktor prowadzący)

### **Rada Programowa**

prof. dr hab. inż. Mariusz Bednarek (Politechnika Warszawska)  
prof. zw. dr hab. Czesław Sikorski (Uniwersytet Łódzki)  
dr hab. prof. AP Ewa Łazarow (Akademia Pomorska w Słupsku)  
dr hab. prof. UŁ Edward Stawasz (Uniwersytet Łódzki)  
dr hab. prof. UW Tomasz Zalega (Uniwersytet Warszawski)  
dr hab. prof. UŁ Tomasz Tulejski (Uniwersytet Łódzki)  
prof. nadzw. dr hab. Wasyl Marczuk (Narodowy Uniwersytet Przykarpacki  
im. Wasyla Stefanyka w Iwano-Frankowsku)

### **Redaktor naukowy numeru**

dr Jacek Cheda

### **Recenzenci**

prof. nadzw. dr hab. Bogusław Jagusiak  
Wojskowa Akademia Techniczna  
prof. dr hab. Henryk Szczerciński  
ALMAMER Szkoła Wyższa w Warszawie

### **Redaktorzy językowi**

dr Anna Fadecka, dr Mirosława Światała-Cheda

### **Redakcja „Zarządzania Innowacyjnego w Gospodarce i Biznesie”**

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi  
90-212 Łódź, ul. Sterlinga 26, budynek K, pokój K-109  
tel. (42) 63 15 042, 63 15 876; fax. (42) 29 95 786  
e-mail: [ziwgib@ahelodz.pl](mailto:ziwgib@ahelodz.pl)  
[www.ziwigib.ahelodz.pl](http://www.ziwigib.ahelodz.pl)

© Copyright by Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi  
Łódź 2013

**ISSN 1895-5088**

Wersją podstawową jest wersja elektroniczna

**Skład DTP** Monika Poradecka

**Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi**

90-222 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 64  
tel./fax 0-42 63 15 908; 63 15 926  
[wydawnictwo@ahelodz.pl](mailto:wydawnictwo@ahelodz.pl)  
[www.wydawnictwo.ahelodz.pl](http://www.wydawnictwo.ahelodz.pl)

# Spis treści

<b>Wprowadzenie.....</b>	<b>7</b>
Jerzy Telep <b>Dostosowanie przedsiębiorstw do wymagań globalizacyjnych.....</b>	<b>11</b>
Piotr Solarz <b>Reżim języka urzędowego Unii Europejskiej .....</b>	<b>23</b>
Zenon Ślusarczyk <b>Unijne programy edukacyjne rozwoju innowacyjności w gospodarce i na rynku pracy.....</b>	<b>33</b>
Jacek Cheda <b>Partnerstwo publiczno-prywatne w prawie Unii Europejskiej i w prawie polskim.....</b>	<b>39</b>
Joanna Lipowska <b>Ocenianie pracowników, możliwe przyczyny braku efektywności .....</b>	<b>53</b>
Tomasz Telep <b>Organizowanie lokalnego rynku pracy.....</b>	<b>65</b>
Arkadiusz Grabowski <b>Efektywność energetyczna - w drodze do poprawy energochłonności polskiej i niemieckiej gospodarki.....</b>	<b>77</b>
Tomasz Zalega <b>Freeganizm - nowy trend konsumencki w zachowaniach nabywczych miejskich gospodarstw domowych w Polsce w okresie kryzysu (wyniki badań).....</b>	<b>93</b>

Jarosław Starczewski	
<b>Satysfakcja klienta a pozycja konkurencyjna firmy .....</b>	<b>107</b>
Piotr Solarz	
<b>Wpływ biurokracji na aparat administracyjny</b>	
<b>we współczesnej Polsce.....</b>	<b>121</b>
Jerzy Janczewski	
<b>Controlling w małym warsztacie samochodowym .....</b>	<b>131</b>
Dariusz Telep	
<b>Zagrożenie bezpieczeństwa Polski w okresie międzywojennym .....</b>	<b>145</b>

# Contents

<b>Introduction.....</b>	<b>7</b>
Jerzy Telep	
<b>Adaptation of enterprises to globalization requirements.....</b>	<b>11</b>
Piotr Solarz	
<b>Regime of official language of the European Union .....</b>	<b>23</b>
Zenon Ślusarczyk	
<b>EU development of innovation educational programs in the economy and the labour market .....</b>	<b>33</b>
Jacek Cheda	
<b>Public-private partnerships in European Union and Polish law .....</b>	<b>39</b>
Joanna Lipowska	
<b>Evaluating employees, possible causes of inefficiency .....</b>	<b>53</b>
Tomasz Telep	
<b>Organizing local labour market .....</b>	<b>65</b>
Arkadiusz Grabowski	
<b>Energy efficiency – on the way to improve energy intensity of Polish and German Economy .....</b>	<b>77</b>
Tomasz Zalega	
<b>Freeganism – a new trend in the consumption behaviour of Polish urban households in the period crisis (the results of a survey) .....</b>	<b>93</b>
Jarosław Starczewski	
<b>Customer satisfaction and competitive position of the company.....</b>	<b>107</b>

Piotr Solarz	
<b>Impact of red tape on the administrative apparatus     in contemporary Poland .....</b>	121
Jerzy Janczewski	
<b>Controlling in a small garage.....</b>	131
Dariusz Telep	
<b>Threat of Poland safety in the interwar period .....</b>	145

## Wprowadzenie

Oddajemy kolejny, szesnasty numer czasopisma *Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie*. Jesteśmy przekonani, że poruszane tu problemy zainteresują zarówno specjalistów z zakresu zarządzania, jak i przedstawicieli innych dyscyplin naukowych.

Numer ten poświęcony jest: globalizacji, zarządzaniu w Unii Europejskiej, zarządzaniu zasobami ludzkimi, zarządzaniu w gospodarce i w gospodarstwach domowych, zarządzaniu firmą, zarządzaniu w administracji publicznej, transportowi i bezpieczeństwu.

Numer otwiera artykuł **Jerzego Telepa** *Dostosowanie przedsiębiorstw do wymagań globalizacyjnych*. Na tle zmian wymuszonych przez procesy globalizacyjne zaprezentował najważniejsze czynniki wpływające na funkcjonowanie współczesnych przedsiębiorstw. Zwrócił szczególną uwagę na cechy organizacji inteligentnych i problemy innowacyjności, podnosząc, że organizacje inteligentne są kolejnym etapem rozwoju przedsiębiorstw, w którym wykorzystuje się dodatkowy czynnik rozwoju – kapitał ludzki. W problematyce innowacyjności zasygnalizował współdziałanie placówek naukowych i badawczo-rozwojowych, w transferze nowych technologii.

Problematykę europejską otwiera artykuł **Piotra Solarza** pt. *Reżim języka urzędowego Unii Europejskiej*, w którym autor zajął się bardzo istotnym problemem Unii Europejskiej, a mianowicie, ile języków urzędowych powinno w niej obowiązywać. Szuka odpowiedzi na pytanie, na ile równouprawnienie języków urzędowych utrudnia wdrażanie wytycznych prawa UE oraz przyczynia się do niespójności i niejednorodności systemu prawa UE. Charakteryzuje zagrożenia, ale wskazuje również na pożądane kierunki zmian. W kolejnym artykule tej części pt. *Unijne programy edukacyjne rozwoju innowacyjności w gospodarce i na rynku pracy* **Zenon Ślusarczyk** omówił jeden z kluczowych czynników wpływających na wzrost gospodarczy na innowacyjność w zarządzaniu i funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych, jakim jest edukacja. Omówił istotę rozwoju społeczeństwa wiedzy i rolę, jaką w tym



zakresie odgrywa UE. Scharakteryzował programy, które UE stworzyła w celu systematycznego podnoszenia wiedzy ludzi w zarządzaniu gospodarką i swoimi kwalifikacjami, mianowicie czołowy program pod nazwą „Uczenia się przez całe życie” oraz jego konkretyzację w postaci programów: Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci i Grundtvig. Część tę kończy artykuł **Jacka Chedy** pt. *Partnerstwo publiczno-prywatne w prawie Unii Europejskiej i w prawie polskim*. Autor omówił w nim istotę, cel i genezę partnerstwa publiczno-prywatnego na świecie i w Polsce. Przedstawił prawne aspekty realizacji p.p.p., zarówno w kontekście prawa UE, jak i polskiego prawa wewnętrznego, przedstawił relacje pomiędzy tymi dwoma systemami prawnymi. W podsumowaniu odniósł się do znaczenia prawa w realizacji przedsięwzięć w ramach p.p.p.

Problematyka zarządzania zasobami ludzkimi poruszona została w dwóch kolejnych artykułach. **Joanna Lipowska** jest autorką artykułu pt. *Ocenianie pracowników, możliwe przyczyny braku efektywności*. W artykule autorka szuka odpowiedzi na pytanie, dlaczego ocena okresowa, mimo wielu spodziewanych korzyści, często kończy się negatywnymi skutkami dla pracowników oraz samej firmy. W analizie przyczyn braku efektywności systemów ocen skoncentrowała się na aspektach psychologicznych samego procesu oceniania, aspekcie udzielania informacji zwrotnych jako podstawie rozmowy oceniającej oraz na umiejętnościach interpersonalnych prowadzących oceny menedżerów. Oprócz poszukiwania przyczyn niepowodzeń systemów oceniania, autorka omówiła także dobre praktyki, które przyczyniają się do efektywności systemu ocen, ocenianej w wymiarze zarówno motywowania pracowników, jak i wskaźników finansowych firmy. Z kolei **Tomasz Telep** w artykule *Organizowanie lokalnego rynku pracy* zaprezentował propozycje zmiany funkcjonowania lokalnego rynku pracy. W części pierwszej przedstawił strukturę rynku pracy, natomiast w części drugiej zaproponował nową strukturę lokalnego rynku pracy, która polega na zmianie w podejściu do rozwiązywania problemów bezrobocia.

Zarządzaniu w gospodarce poświęcony został artykuł autorstwa **Arkadiusza Grabowskiego** pt. *Efektywność energetyczna – w drodze do poprawy energochłonności polskiej i niemieckiej gospodarki* ukazał podejście do efektywności energetycznej w Polsce i w Niemczech, w którym autor przedstawił energochłonność gospodarek oraz podkreślił znaczenie efektywności energetycznej w nowoczesnym środowisku biznesowym. W artykule autor odnosi się również do roli państwa we wspieraniu projektów poprawiających efektywność energetyczną oraz opisuje środków wsparcia i działań promocyjnych zarówno ze strony sektora prywatnego, jak i publicznego.

Problematyce zarządzania w gospodarstwach domowych poświęcony jest artykuł **Tomasza Zalegi** pt. *Freeganizm – nowy trend konsumencki w zachowaniach nabywczych miejskich gospodarstw domowych w Polsce w okresie kryzysu (wyniki badań)*. W artykule Autor ukazał istotę freeganizmu jako nowego trendu konsumenckiego w zachowaniach miejskich gospodarstw domowych w Polsce w okresie kryzysu. Po zaprezentowaniu metodologii badań oraz krótkiego opisu próby badaw-

czej, w dalszej części artykułu Autor skoncentrował się na konsekwencjach kryzysu gospodarczego odczuwanych przez miejskie gospodarstwa domowe. Kolejnym zagadnieniem poruszonym w artykule jest analiza freeganizmu w ankietowanych gospodarstwach domowych w okresie kryzysu gospodarczego.

W części poświęconej zarządzaniu firmą znalazł się jeden artykuł. **Jarosław Starczewski** w artykule *Satysfakcja klienta a pozycja konkurencyjna firmy* omówił podstawowe zagadnienia związane z kształtowaniem pozycji konkurencyjnej firmy: pojęcie pozycji konkurencyjnej, źródła przewagi konkurencyjnej, wybrane metody określania pozycji konkurencyjnej, zarządzanie produktem i marką firmy. Jako przykład oceny różnych elementów kształtowania przewagi konkurencyjnej podał badanie satysfakcji klientów z oferowanych produktów wybranej firmy.

Problematyką zarządzania w administracji publicznej zajął się **Piotr Solarz** w artykule *Wpływ biurokracji na aparat administracyjny we współczesnej Polsce* dokonał próby przedstawienia wpływu biurokracji na funkcjonowanie aparatu administracyjnego w Polsce po 2004 r. Wskazał, na ile biurokracja przyczynia się do wzrostu i dysfunkcji w administracji publicznej w Polsce po przystąpieniu do UE. Problematykę tę ukazał zarówno w ujęciu teoretycznym (teoria Maxa Webera), jak i praktycznym. W podsumowaniu podkreślił, że biurokracja jest formą nadużywania władzy i dysfunkcji systemu aparatu administracyjnego współczesnej Polski.

Transportowi poświęcony został artykuł pt. *Controlling w małym warsztacie samochodowym*, którego autorem jest **Jerzy Janczewski**. W artykule przedstawił wybrane zagadnienia dotyczące controllingu w zarządzaniu mikro- i małą firmą. Określił strategiczne cele w firmie, pokazał strategiczną kartę wyników oraz mapę strategii, ocenił efekty z wdrożenia controllingu w małym warsztacie zajmującym się obsługą i naprawą pojazdów samochodowych.

Problematyką bezpieczeństwa zajął się **Dariusz Telep** w artykule *Zagrożenie bezpieczeństwa Polski w okresie międzywojennym* omówił sytuację polityczno-militarną w bliższym i dalszym sąsiedztwie Polski w okresie od uzyskania niepodległości do wybuchu II wojny światowej. W oparciu o analizę stosunków Polski z państwami sąsiednimi oraz z Wielką Brytanią i Francją, a także analizę sytuacji politycznej i militarnej w tych państwach scharakteryzował stan zagrożenia Polski w tym okresie. W podsumowaniu wskazał, że Polska już od chwili odzyskania niepodległości znajdowała się w stanie ciągłego zagrożenia bezpieczeństwa, praktycznie ze wszystkich stron.

Wyrażamy nadzieję, że przedstawiona publikacja nie tylko zachęci do zapoznania się z poruszaną w niej problematyką, ale pobudzi także do dalszych studiów i badań.



**Jerzy Telep\***

## **Dostosowanie przedsiębiorstw do wymagań globalizacyjnych**

Współczesny świat opisuje się za pomocą pojęcia globalizacji. Na treść tego pojęcia składają się nałożone w czasie różne procesy umożliwiające swobodne przemieszczanie się kapitału finansowego w poszukiwaniu zyskowych inwestycji. Wymaga to deregulacji gospodarek i rynków narodowych, dzięki czemu stają się one otwarte na zagraniczną konkurencję zarówno w sferze produkcji, jak i usług. Głównymi instrumentami globalizacji są: międzynarodowy handel, przyływy finansowe, bezpośrednie inwestycje zagraniczne, powiązania międzynarodowe firm prywatnych.

Gwałtowne przyspieszenie procesu globalizacji stało się możliwe dzięki ogromnemu postępowi komunikowania się, szczególnie w odniesieniu do gromadzenia, opracowania i przesyłania informacji. Efektem tego jest odchodzenie od gospodarki bazującej na wykorzystaniu zasobów i masowej produkcji i przechodzeniu do tzw. nowej gospodarki, wykorzystującej wiedzę będącą podstawą wprowadzania innowacji i nowoczesnych technologii, ale wymagającej również odpowiednio wykształconego społeczeństwa. Przyczyną tych zmian w gospodarce stała się „rewolucja cyfrowa” komputerów i przedsiębiorczość wykorzystująca Internet. Ta nowa ekonomia wykorzystuje inne metody produkcji i obrotu towarami i usługami, odznaczające się szybkimi przyrostami wydajności możliwymi dzięki postępowi technicznemu i wydajniejszym metodom transakcji. Tak szybki wzrost wydajności jest możliwy w wyniku zastosowania nowych środków komunikacji i dystrybucji oraz rosnącej konkurencji międzynarodowej. W nowej ekonomii wiedza jest najważniejszym czynnikiem produkcji pozwalającym osiągnąć i utrzymać przewagę konkurencyjną, jest źródłem tworzenia dobrobytu. Jest traktowana jako czynnik, który ma większe znaczenie w gospodarce niż czynniki tradycyjne – ziemia, praca i kapitał. Przełom technologiczny nie byłby możliwy w skali globalnej, bez wsparcia ze strony polityki liberalizmu,

---

\* Prof. dr hab. Jerzy Telep, ALMAMER Szkoła Wyższa w Warszawie.

która umożliwiła ekspansję produkcji, inwestycji i finansów na skalę światową. Wiele krajów zobowiązało się do zapewnienia swobody przepływu kapitału. Liberalizacja transakcji kapitałowych oraz wymiany walut spowodowały, że wysokość kursów wymiany walut oraz stóp procentowych jest w coraz większym stopniu kształtowana przez rynek. Mobilność kapitału zwiększyła się na skutek liberalizacji przepisów, rozwoju nowych powiązań handlowych, zwiększenia możliwości komunikowania się oraz powstania nowych produktów finansowych (Piasecki, 2003: 77).

Według UNCTAD (United Conference on Trade and Development) przyspieszony rozwój zjawiska globalizacji w ostatnich latach spowodowały następujące czynniki:

- rozwój globalnej gospodarki (stały wzrost eksportu towarów i usług oraz przepływu kapitału, liberalizacja światowych rynków finansowych, deregulacja prawa antytrustowego oraz proliferacja fuzji i przejęć firm, pojawienie się globalnych rynków konsumenckich oraz globalnych marek firmowych);
- pojawienie się nowych podmiotów na scenie globalnej (korporacji wielonarodowych integrujących produkcję i marketing, które zdominowały produkcję światową oraz Światowej Organizacji Handlu – pierwszej wielostronnej organizacji mogącej zmuszać rządy poszczególnych państw do respektowania określonych reguł), gwałtowny rozwój organizacji pozarządowych, powstawanie i wzrost znaczenia regionalnych bloków integracyjnych oraz działanie licznych ugrupowań koordynujących politykę ekonomiczną i zagraniczną (np. G-8);
- nowe reguły i normy postępowania (prorynkowa polityka gospodarcza i demokratyczne systemy rządzenia państw, coraz powszechniejsze respektowanie praw człowieka, konsensus w sprawie celów i działań na rzecz rozwoju, rosnąca świadomość w sprawie zagrożeń ekologicznych, poszanowanie własności intelektualnej itd.);
- nowe środki komunikacji międzynarodowej (Internet, komunikacja elektroniczna i powszechne posługiwanie się komputerami, faksy i telefony komórkowe, szybsze i tańsze środki transportu itd.).

Prognozy rozwoju wskazują na eksplozję wiedzy i na Internet, który będzie popychać gospodarkę światową do przodu. Następuje globalizacja kulturowa i osłabianie znaczenia tradycji narodowych oraz zmierzch produkcji masowej, pracy przy taśmach w hierarchicznie kierowanych przedsiębiorstwach. Sektor przemysłowy będzie tracił znaczenie.

W nowej ekonomii wiedzy coraz większego znaczenia będzie nabierać indywidualizacja. Przyszły rynek wymaga stabilności, wielostronności oraz samodzielnego myślenia. Praca na całe życie, jednolite płace i warunki pracy odchodzą w przeszłość, co oznacza nowe wyzwania pojawiające się przed związkami zawodowymi (*Szansa i ryzyko...*, 2001: 619) W problemach związanych z korzyściami z globalizacji istotną rolę odgrywają innowacje i gospodarka oparta na wiedzy, wykorzystująca najważniejszy współcześnie czynnik wzrostu gospodarczego – kapitał ludzki, który jest podstawą funkcjonowania organizacji inteligentnych.

## Charakterystyka organizacji inteligentnej

Organizacja inteligentna to organizacja opierająca się na zarządzaniu wiedzą. Często nazywana jest również organizacją uczącą się lub samodoskonalącą. Według J.B. Quinna, kluczowym zasobem w produkcji i usługach jest intelekt. Ekonomiczna i produkcyjna siła nowoczesnych firm zależy bardziej od intelektualnych i usługowych kompetencji niż twardych zasobów, takich jak ziemia, rośliny czy sprzęt. Jest to organizacja kontrolująca posiadane dane i informacje, i w ten sposób zdolna do wykorzystania ich jako broni pozwalającej na uzyskanie przewagi konkurencyjnej. Wykorzystanie wiedzy w organizacji jest podstawą osiągnięcia przez nią zakładanych wyników ekonomicznych, które umożliwią funkcjonowanie organizacji na konkurencyjnym rynku. Organizacja współczesna musi wykorzystywać wiedzę dla własnego rozwoju, stosować metody i urządzenia informatyczne do gromadzenia i obróbki informacji na określone potrzeby, przekształcając je w wiedzę, a w konsekwencji w mądrość – podstawowy element optymalizacji procesów decyzyjnych. Organizacje działające według tego schematu są w stanie spożytkować na własne potrzeby ogromną ilość danych i informacji docierających do nich. Umiejętne wykorzystanie wiedzy i innych posiadanych zasobów niematerialnych (know-how, patenty, wzory użytkowe itp.) jest ważniejszym czynnikiem osiągnięcia sukcesu niż bazowanie na zasobach materialnych (PARP, 2010).

Współczesna pozycja organizacyjna firmy jest osiągnięta dzięki takim czynnikom, jak: wiedza, informacje, zaufanie kontrahentów, poziom intelektualny pracowników. Zarządzanie kapitałem intelektualnym organizacji jest jednym z podstawowych czynników uzyskiwania przewagi konkurencyjnej i dotyczy to wszystkich organizacji, niezależnie od wielkości, branży czy formy organizacyjnej firmy.

Globalizacja spowodowała zmiany w prowadzeniu działalności gospodarczej, które wyrażają się przede wszystkim:

- budowaniem społeczeństwa wiedzy i inteligentnych przedsiębiorstw;
- pojawieniem się konkurencji opartej na innowacyjnym podejściu do produkcji i procesów biznesowych, które polega na rozdzieleniu tych elementów między współpracujące ze sobą firmy;
- rozwojem Internetu.

Zmiany te kształtują nowy model działalności gospodarczej obejmujący zmiany struktur organizacyjnych przedsiębiorstw, ich sposób działania i metod zarządzania. W przedsiębiorstwach tradycyjnych struktura jest dostosowana do procesów, w których realizowane są różne projekty, natomiast w przedsiębiorstwach inteligentnych realizowane są projekty, do których są każdorazowo dostosowywane procesy. Wymaga to zmiany struktur organizacyjnych z hierarchicznych na spłaszczone o małej liczbie szczebli decyzyjnych. Struktury hierarchiczne są wieloszczeblowe, tzn. polecenia płyną przez kolejne szczeble w hierarchii służbowej od najwyższego do najniższego, zaś informacje zwrotne odwrotnie, z zachowaniem drogi służbowej. W organizacjach inteligentnych działacze będą specjalistami, zaś kierownicy będą wydawcami

polecenia zapewniające przestrzeganie wymagań i porządku oraz wspierać i koordynować działania specjalistów dla osiągnięcia założonego celu. W inteligentnej organizacji zwiększa się stopień i sposób wykorzystania wiedzy ludzi oraz intensyfikuje pozyskiwanie, tworzenie, wykorzystywanie i obrót kapitałem intelektualnym.

## Ocena polskich przedsiębiorstw jako organizacji inteligentnych

Stan zaawansowania polskich przedsiębiorstw w zakresie wymagań organizacji inteligentnych oceniono w ramach projektu badawczego „Inteligentne organizacje – zarządzanie wiedzą i kompetencjami pracowników” zrealizowanego na zlecenie Polskiej Agencji Przedsiębiorczości<sup>1</sup>.

W ramach badań określono cztery kryteria, które powinna spełniać organizacja inteligentna:

- sformalizowana (spisana) strategia rozwoju, w której określono długoterminowe cele rozwojowe oraz sposoby ich osiągnięcia;
- sformalizowana (spisana) polityka zarządzania kadrami (w tym rekrutacja, wynagrodzenia i rozwój kadr);
- strona internetowa, wewnętrzna sieć komputerowa i specjalistyczne programy informatyczne;
- wymiana informacji z otoczeniem.

Badane firmy spełniały powyższe kryteria w następującym stopniu:

- sformalizowaną strategię rozwoju posiadało 27% badanych firm;
- sformalizowaną politykę zarządzania kadrami posiadało 32% badanych firm; rozwiązania informatyczne posiadało 53% badanych firm;
- wymianą wiedzy z otoczeniem dysponowało 38% badanych firm.

Wszystkie cztery kryteria organizacji inteligentnej spełniało 12,4% badanych firm, trzy kryteria spełniało 11,3%, dwa kryteria 18,1%, jedno kryterium 23,8%, żadnego kryterium nie spełniało 34,5% badanych firm. Z wyników tych badań wynika, że około połowa polskich firm z sektora MSP posiada wyposażenia informatyczne wymagane od organizacji inteligentnych, ale pozostałe trzy kryteria spełnia tylko około 1/3 firm. Najbardziej zaawansowane w osiągnięciu warunków organizacji inteligentnych są firmy większe, o utrwalonej pozycji rynkowej, których głównym klientem są instytucje publiczne, które posiadają normy jakości, wykazują aktywność innowacyjną, dbają o kwalifikacje swoich pracowników i aktywnie uczestniczą w pracach badawczo-rozwojowych. Jest to uzasadnione głównie kosztami związanymi ze spełnieniem kryteriów organizacji inteligentnej, na które mogą sobie pozwolić firmy o dużych obrotach, posiadające stabilną pozycję na rynku.

<sup>1</sup> Wyniki badań zaprezentowano na konferencji pt. „Organizacja inteligentna: Zarządzanie wiedzą i kompetencjami pracowników” zorganizowanej w Warszawie w dniu 26 października 2010 r. przez PARP.

Firmy małe i średnie muszą stopniowo wprowadzać elementy przybliżające je do organizacji inteligentnych.

Wyniki badań porównawczych elementów poszczególnych kryteriów w grupie organizacji inteligentnych i pozostałych przemawiają zdecydowanie na korzyść organizacji inteligentnych. Podejmowaniem decyzji strategicznych dotyczących rekrutacji, wynagrodzenia i rozwoju pracowników w 54% organizacji inteligentnych zajmują się oddzielnie komórki organizacyjne, zaś w innych organizacjach komórki takie posiada tylko 14% organizacji, a w 83% funkcje te pełni dyrektor generalny.

Elementy strategii zarządzania personelem są zdecydowanie bardziej sformalizowane w organizacjach inteligentnych:

- polityka szkoleń i rozwoju pracowników jest sformalizowana w organizacjach inteligentnych w 40%, w innych organizacjach – w 26%;
- polityka motywacji i wynagrodzeń w organizacjach inteligentnych jest sformalizowana w 75%, w innych organizacjach – w 57%;
- polityka rekrutacji w organizacjach inteligentnych jest sformalizowana w 70%, w innych organizacjach – w 30%.

Oceny okresowej pracowników dokonuje 78% organizacji inteligentnych i tylko 39% pozostałych organizacji. Organizacje inteligentne w większym stopniu motywują pracowników, stosując większą gamę instrumentów motywacyjnych, również pozamaterialnych. Premie za wyniki w organizacjach inteligentnych otrzymuje 82%, szkoleniami i stażami jest nagradzane 52% pracowników. W innych organizacjach dane te wynoszą odpowiednio 66% i 26%. W organizacjach inteligentnych więcej pracowników uczestniczy w szkoleniach.

Szkolenia w organizacjach inteligentnych są oceniane pod względem efektywności w 64% organizacji, zaś w pozostałych w 27%. Bardziej zróżnicowane są również formy i metody szkolenia, w tym również wykorzystujące potencjał uczelni i innych instytucji naukowo-badawczych.

System wynagradzania w organizacjach inteligentnych jest bardziej przejrzysty, dostępny i elastyczny, dostosowany do zmian strategii firmy. Porównanie tego kryterium potwierdza, jak wielką wagę przywiązują współczesne organizacje do czynnika kapitału ludzkiego. Problemami rekrutacji, selekcji, rozwoju, oceny i motywacji pracowników w firmie intelektualnej zajmują się wyspecjalizowane komórki organizacyjne, których działania opierają się na regułach opracowanych na podstawie osiągnięć nauki ciągle doskonalonych w wyniku systematycznego badania efektów tych działań.

Firmy inteligentne muszą dysponować narzędziami informatyczno-telekomunikacyjnymi oraz aplikacjami informatycznymi, które są wykorzystywane do komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, tworzenia wizerunku firmy i jako platformy dla klientów do korzystania z ich produktów i usług.

Instrumentami uczenia się organizacji i jednocześnie kanałami przekazywania informacji są relacje zewnętrzne z klientami i dostawcami. Relacje z klientami są ka-



nałem wymiany informacji dotyczących potrzeb i oczekiwań klientów oraz funkcjonalności produktu, a także wizerunku firmy i konkurencji. Relacje z dostawcami są źródłem wiedzy o technologiach, współpracy z dostawcami, konkurencji i potrzebach zmian w działalności firmy.

W ramach badań dokonano również oceny barier wdrażania rozwiązań właściwych organizacjom inteligentnym, wyróżniając następujące grupy barier: mentalne, kulturowe, finansowe, organizacyjne, umiejętności, inne. Bariery mentalne w organizacjach inteligentnych to brak skoncentrowania pracowników na interesie klienta. Mają miejsce w większych organizacjach, zaś w pozostałych organizacjach to sceptycyzm klientów i niechęć do nowych rozwiązań; występują w firmach o różnej liczbie zatrudnionych. Bariery kulturowe w organizacjach inteligentnych to niechęć do współpracy z innymi instytucjami, zaś w organizacjach pozostałych – to niechęć do dzielenia się wiedzą. Występują częściej w większych firmach. Bariery finansowe w organizacjach inteligentnych to brak funduszy na tworzenie stanowisk dla specjalistów zarządzania wiedzą i zmniejszają się wraz ze wzrostem rozmiarów firmy, zaś w pozostałych organizacjach to wysokie koszty szkoleń, które rosną z wielkością firmy. Bariery umiejętności w organizacjach inteligentnych to wiedza i znajomość narzędzi stosowanych do zarządzania wiedzą; występują silniej w większych organizacjach. W pozostałych organizacjach barierą tę stanowi brak umiejętności zdobywania wiedzy, co jest bardziej odczuwalne w mniejszych organizacjach. Bariery organizacyjne w organizacjach inteligentnych to brak uzasadnienia wydatków na zarządzanie wiedzą; są poważniejsze w większych organizacjach. W organizacjach pozostałych barierą organizacyjną stanowi brak komunikacji między kierownikami w firmie i jest bardziej odczuwalna w mniejszych organizacjach. Inną barierą w organizacjach inteligentnych jest niska jakość oferowanych szkoleń, zaś w pozostałych organizacjach barierą tą jest niska jakość oprogramowania informatycznego. Wyniki badań wskazują, że 1/8 polskich przedsiębiorstw (ok. 12%) spełnia kryteria organizacji inteligentnych. Są to większe firmy funkcjonujące w obszarze usług, handlu i przemysłu. W firmach tych najważniejszym zasobem jest kapitał ludzki, stąd duże znaczenie w tych firmach mają problemy zarządzania zasobami ludzkimi, w dużej mierze sformalizowane i wykorzystujące dorobek naukowy.

Dojście polskich firm do poziomu organizacji inteligentnych jest hamowane powyższymi barierami w różnym stopniu dla firm sektora MSP. Najbardziej uciążliwe są bariery finansowe dlatego w rekomendacjach zespołu badawczego zaleca się rozszerzenie usług doradczych w zakresie metod zarządzania wiedzą, szacowania kosztów wdrożenia systemów zarządzania wiedzą oraz możliwości pozyskiwania środków na funkcjonowanie tych działań. Zaleca się również promowanie szkoleń rozwijających umiejętności psychospołeczne pracowników i doskonalących zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie, stosując narzędzia e-learningowe, jako podstawową metodę pozwalającą obniżyć koszty związane z dojściem firm do poziomu organizacji inteligentnych.

Podstawą przekształcania się przedsiębiorstw w organizacje inteligentne, uczące się, jest tworzenie klimatu sprzyjającego poszerzeniu wiedzy oraz wykorzystania jej dla przekształcenia organizacji. Dzięki temu uczący się pracownicy wzbogacają, rozwijają i wykorzystują w działaniu zdobywaną wiedzę. W koncepcji inteligentnej firmy przyjmuje się, że pracownicy prezentują pozytywne nastawienia do procesów uczenia się, gdyż tego oczekuje od nich firma i do tego zapewnia im odpowiednie warunki. W ten sposób wszyscy pracownicy organizacji wspierają procesy zmian, ukierunkowane na zwiększenie efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa. Sukces organizacji będzie zależał w głównej mierze od poziomu posiadanej wiedzy i stopnia jej wykorzystania. Rozwój będzie również wymagał nowych rozwiązań technologicznych, organizacyjnych i w zakresie przedsiębiorczości społecznej. Istotnym czynnikiem będzie czas osiąganych dochodów z kapitału ludzkiego w procesach gospodarczych. Nadzwyczajne korzyści odniosą organizacje, które zrobią to pierwsze.

Podstawowym warunkiem spełnienia tych wymagań przez organizacje działające w dobie postępującej globalizacji jest współpraca przedsiębiorców z placówkami naukowo-badawczymi. Współpraca ta w warunkach polskich jest dopiero zapoczątkowana. Ocena współpracy dokonywana na podstawie badań przeprowadzonych przez Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym przedstawia się następująco (Bąk, Kulawczuk (red.), 2009). „Większość (59%) badanych przedsiębiorców stwierdziła, że nie współpracuje z placówkami naukowymi. Ścisłą współpracę zadeklarowało około 10% ankietowanych. Z punktu widzenia naukowców znacząco lepiej wygląda kwestia współpracy z przedsiębiorcami. Ponad 60% ankietowanych twierdziło, że spotyka się z propozycjami współpracy, otrzymywanymi od firm. To może oznaczać, że przedsiębiorstwa, którym zależy na współpracy, albo też takie, które przekonane są o celowości takiej formy kooperacji, potrafią dotrzeć do uczelni i nawiązać współpracę z naukowcami. Oznacza to, że przedsiębiorcy znacznie częściej inicjują kontakty niż pracownicy naukowo-badawczy, co z kolei świadczyć może o niskim poziomie inicjatywy przedstawicieli świata naukowego.

Największe znaczenie dla przedsiębiorstwa ma doradztwo w zakresie wykorzystania techniki i technologii oraz znajdowanie inspiracji w zakresie kierunków rozwoju nowych technologii. Pozytywnie można ocenić podobieństwo odpowiedzi dotyczące oczekiwanego modelu udziału w korzyściach (podział korzyści). Obie strony uważają, że najlepszy z ich punktu widzenia byłby model zapłaty za usługę, czyli współpraca ukierunkowana na realizację konkretnego zlecenia.

Przedsiębiorcy nie są usatysfakcjonowani ofertami otrzymywanymi ze strony świata nauki i uważają, że naukowcy chcą dla siebie większości korzyści, mało dając od siebie... natomiast spora część naukowców twierdzi, że zwraca się z propozycjami współpracy adresowanymi do sfery biznesowej (zaledwie 15% deklarowało, że nigdy z tego typu propozycją nie występowało). Najczęściej deklarowanymi, realizowanymi formami współpracy było doradzanie lub przygotowanie ekspertyz,

najrzadziej występowała organizacja wspólnych przedsięwzięć biznesowych (niecałe 5% wskazań).

Z badań wynika, że uczelnie, które wystąpią z propozycjami realizacji wspólnych projektów, mogą liczyć na odzew ze strony firm. Nie zawsze jednak udaje się tak dopracować współpracę, żeby korzyści z niej były obopólne. Strony nawiązały wprawdzie kontakty, ale często są to doraźne działania, dotyczące rozwiązywania bieżących problemów firmy. Niestety tylko nieco więcej niż co czwarta uczelnia, która współpracuje z podmiotami gospodarczymi, sprzedaje przedsiębiorstwom usługi badawczo-rozwojowe. Widać więc, że projekty mogące w największym stopniu poprawić konkurencyjność przedsiębiorstw, umożliwiające wypracowanie znaczących wartości intelektualnych stanowią stosunkowo niewielki odsetek.

Głównym problemem współpracy wydaje się brak znajomości oferty badawczo-rozwojowej placówek naukowych oraz trudność w uzyskaniu wyczerpującej informacji na temat potencjału badawczego uczelni” (tamże).

Innowacyjność przedsiębiorstw powinna być również wspierana przez sektor badawczo-rozwojowy. W warunkach polskich jest to znaczny potencjał, wykorzystywany jednak w niewystarczającym stopniu. Wnioski z badań nt. powiązań między sektorem badawczo-rozwojowym a przedsiębiorstwami potwierdzają istotne niedociągnięcia tej współpracy. Szczególnie niskim poziomem odznacza się transfer technologii, np. w połowie pierwszej dekady XXI w. zaledwie 8,9% firm z sektora MŚP współpracowało z instytucjami o charakterze naukowym, badawczo-rozwojowym lub zajmującymi się transferem technologii. Niepokojący jest niski stopień współpracy przedstawicieli nauki z przedsiębiorstwami w prężnie rozwijającym się sektorze usług, co może w niedalekiej przyszłości zahamować rozwój tego sektora.

Do przyczyn takiego stanu rzeczy zalicza się (tamże: 127–132) :

- małą aktywność placówek o charakterze naukowo-badawczym w podejmowaniu współpracy z przedsiębiorstwami;
- brak doświadczenia przedsiębiorców w organizowaniu współpracy z placówkami naukowo-badawczymi i badawczo-rozwojowymi;
- brak świadomości przedsiębiorców korzyści z tej współpracy;
- dążenie do osiągnięcia zysku w krótkim czasie, bez uwzględnienia perspektywicznych zmian jakości produktu i kosztów jego wytwarzania, brak strategii długookresowych;
- wysokie koszty ponoszone na działalność badawczo-rozwojową;
- wysokie koszty wdrożenia nowych technologii;
- konieczność podnoszenia kwalifikacji zasobów ludzkich, stosownie do zmian technologicznych;
- ryzyko związane z nowym produktem, szczególnie z popytem na ten produkt;
- ograniczone przychody przedsiębiorstw, szczególnie w sektorze MŚP;
- słabo funkcjonujący system informacyjny o nowych technologiach i działalności placówek naukowych i badawczo-rozwojowych;

- brak jednolitego systemu porządkującego funkcjonowanie placówek naukowych i badawczo-rozwojowych w zakresie prac na rzecz nowych technologii, które powinny być przekazywane przedsiębiorstwom;
- brak jednolitego systemu finansowania i rozliczania działalności placówek naukowych i badawczo-rozwojowych;
- brak inicjatywy środowisk naukowych w podejmowaniu współpracy z przedsiębiorstwami;
- niedostosowanie ofert placówek naukowych i badawczo-rozwojowych do potrzeb gospodarki;
- brak jednolitego systemu przygotowania i podnoszenia kwalifikacji kadr dostosowanych do potrzeb gospodarki;
- słaba infrastruktura transferu technologii;
- niedoskonały system instytucjonalny w zakresie koordynacji działalności naukowej i badawczo-rozwojowej z potrzebami przedsiębiorstw.

Chcąc zmienić te opinie i skłonić polskich przedsiębiorców do wykorzystania istniejącej oferty technologicznej instytucji sektora B+R (przede wszystkim jednostek badawczo-rozwojowych) oraz do podejmowania kooperacji w ramach wspólnych projektów badawczych, powinno się prezentować dorobek rzeczowy tych jednostek, czyli praktyczne rezultaty prowadzonych prac B+R oraz korzyści odnoszone przez partnerów przemysłowych ze współpracy technologicznej z naukowcami. Przelamanie wskazanych barier współpracy wymaga zmiany świadomości małych i średnich przedsiębiorców i zwiększenia ich gotowości do wykorzystywania innowacji jako przewagi konkurencyjnej.

Warunkiem koniecznym sukcesu przedsiębiorstw w dobie globalizacji jest również sprawny system przepływu informacji. Wykorzystywaniu wiedzy sprzyja zastosowanie współczesnych urządzeń technicznych, które powodują wzrost wydajności pracy pracowników umysłowych, w tym kadr zarządzających współczesnymi organizacjami. W *Raporcie o stanie świata* znajdujemy stwierdzenie: „Wiedza o świecie przyrody znacznie wyprzedziła naszą mądrość w jej wykorzystywaniu”.

W tym stwierdzeniu zawiera się postulat konieczności kształtowania społeczeństwa dla uniknięcia negatywnych następstw spowodowanych nieodpowiednim wykorzystaniem wiedzy. Edukacja powinna polegać na dzieleniu się mądrością, którą uzyskujemy z posiadanych informacji i wiedzy, a nie tylko przekazywaniem samych informacji, które w tak ogromnych ilościach bez odpowiedniej obróbki, mogą wypaczać postrzeżenie rzeczywistości.

„Rządy muszą odgrywać ważną rolę w swoich krajach i współpracować z innymi rządami. Przedsiębiorstwa będą musiały podjąć ryzykowane działania, wprowadzając wiele innowacji i tworząc nowe miejsca pracy. Do takich działań i rządy i przedsiębiorstwa będą dopingować społeczeństwo obywatelskie oparte na wykształconych obywatelach. Ale przyniesie to korzyści, jak zdrowe powietrze, bezpieczna woda pitna, ochrona różnorodności gatunków, zapewniając, że Ziemia stanie

się planetą, jaką będziemy mogli z dumą pozostawić naszym dzieciom” (Brown, Flavin, Frencz, 2000: 241–242). Wymaga to połączonych wysiłków rządów i przedsiębiorstw podejmowanych w skali globalnej w zakresie zarządzania wiedzą, edukacji ogólnej, przygotowania i doskonalenia zawodowego oraz transferu nowych technologii z placówek naukowych i badawczo-rozwojowych do przedsiębiorstw.

## Podsumowanie

Na funkcjonowanie współczesnych przedsiębiorstw wpływają głównie dwa czynniki: dochodzenie do poziomu organizacji inteligentnej i innowacyjność.

W prezentowanym artykule omówiono kryteria, które powinna spełniać organizacja inteligentna oraz zaprezentowano wyniki badań polskich przedsiębiorstw z sektora MSP, dotyczące spełnienia przez te przedsiębiorstwa powyższych kryteriów. Wyszczególniono bariery dochodzenia polskich firm do poziomu organizacji inteligentnych. W zakresie współpracy polskich przedsiębiorców z placówkami naukowo-badawczymi dokonano oceny wyników badań dotyczących tej współpracy, przeprowadzonych przez Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, przedstawionych w opracowaniu M. Bąka i P. Kulawczuka pt. „Warunki skutecznej współpracy pomiędzy nauką a przedsiębiorstwami”, Warszawa 2009. Autorzy opracowania zwracają uwagę na niski poziom inicjatywy w tym zakresie ze strony pracowników naukowo-badawczych oraz wskazują na brak informacji dotyczącej oferty badawczo-rozwojowej placówek naukowych.

### Summary

#### Adaptation of enterprises to globalization requirements

The most important factors affecting contemporary enterprises were presented against the background of changes forced by globalization processes. Special attention was paid to features of intelligent organizations and problems associated with innovation. Intelligent organizations are the next stage of enterprises development in which one uses an additional developmental factor – human capital.

In the innovation field cooperation between academic and research-and-development institutions was mentioned in the transfer of new technologies.

**Keywords:** development, enterprise, human capital, innovation, intelligent organization, globalization, company, adaptation

## **Bibliografia**

- Bąk M., Kulawczuk P. (red.) (2009), *Warunki skutecznej współpracy pomiędzy nauką a przedsiębiorstwami*, Warszawa.
- Brown L.R., Flavin Ch., French H.F. (2000), *Raport o stanie świata. U progu nowego tysiąclecia*, Warszawa.
- PARP (2010), Materiały konferencji na temat „Organizacja inteligentna: zarządzanie wiedzą i kompetencjami pracowników” zorganizowanej w Warszawie w dniu 26 października 2010 r. przez PARP, Warszawa.
- Piasecki R. (2003), *Rozwój gospodarczy a globalizacja*, Warszawa.
- Szanse i ryzyko globalizacji. Wielka kronika dziejów świata* (2001), Warszawa.



**Piotr Solarz\***

## **Reżim języka urzędowego Unii Europejskiej**

### **Wstęp**

Alcide de Gasperi<sup>1</sup>, jeden z tak zwanych „ojców założycieli obecnej Unii Europejskiej”, wskazał na problem, przed jakim stanie wspólna Europa. Problem ten dotyczył języka, jakim posługują się narody Europy. Otóż obywatele Unii Europejskiej posługują się wieloma językami. Ta różnorodność językowa niesie ze sobą nie tylko problem jednolitego komunikowania się, ale co ważniejsze – wprowadzania do krajowych porządków prawnych prawa UE. Oznacz to, że każda regulacja prawna powinna być przełożona na jeden z wielu języków urzędowych obecnej UE.

Stąd głównym celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie: Czy UE uda się uporać z problemem – jeden czy wiele języków urzędowych w UE? Tezą główną artykułu jest: Równouprawnienie 24 języków urzędowych stawia system instytucjonalno-prawny UE przed trudnymi problemami nad wykładnią prawa UE. Konkretyzacją wymienionego celu ogólnego, a także tezy głównej, są hipotezy szczegółowe, które zostały sformułowane w formie tez pomocniczych:

Teza 1: Równouprawnienie języków urzędowych utrudnia wdrażanie wytycznych prawa UE.

Teza 2: Równouprawnienie języków urzędowych przyczynia się do niespójności i niejedności systemu prawa UE.

W części pierwszej zostanie omówiona istota to jest zakres znaczeniowy podstawowych pojęć dla prezentowanego zagadnienia do których zaliczam pojęcia: „języka urzędowego”, „języka autentycznego traktatów” oraz „języka roboczego”, jak również zostanie przedstawiona geneza języka urzędowego UE.

---

\* Dr hab. Piotr Solarz, Katedra Europeistyki na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Dziekan Wydziału Politologii Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie.

<sup>1</sup> Alcide de Gasperi (1881–1954) pierwszy Przewodniczący Europejskiej Wspólnoty Węgła i Stali.



W drugiej części zostaną omówione regulacje prawne języka urzędowego UE, z podziałem na prawo pierwotne i wtórne. Aktualny stan prawny reżimu języka urzędowego UE jest wynikiem rozwoju od lat 50. Podstawą prawną dzisiejszej regulacji o językach urzędowych UE są od 1958 r.: art. 314 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (dalej w skrócie Traktu WE) oraz art. 290 Traktatu WE, jak również art. 225 Traktatu ustanawiającego Europejskie Stowarzyszenie Energii Atomowej oraz od 1993 r. art. 53 Traktatu ustanawiającego UE. Z artykułów wynika zasada równouprawnienia języków krajowych traktowanych jako język urzędowy. Jednak w praktyce funkcjonowania systemu instytucjonalno-prawnego UE pojawiają się problemy z równouprawnieniem. Na przykład: szczególne uregulowania językowe odnoszą się do takich instytucji UE, jak na przykład: Komisja Europejska lub Trybunał Sprawiedliwości UE. Problem przy ustalaniu języków procedury jurysdykcji zgodnie z art. 29 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości UE – wybiera powód. W ten sposób może on posługiwać się swoim językiem ojczystym. W przypadku spraw przeciwko państwu członkowskiemu, wychodzących z KE językiem postępowania sądowego jest język urzędowy tego państwa. Ważnym wyjątkiem jest praktyka stosowania przed Sądem I Instancji – wewnętrznym językiem jest język francuski (Opperman, 2009: 2).

Trzecia część to próba przedstawienia problemów z wykładnią prawa UE z uwagi na równouprawnienie 24 języków urzędowych UE. Równouprawnienie 24 języków urzędowych stawia europejską jurysdykcję przed trudnymi problemami nad jej wykładnią, gdyż bardzo często się zdarza, że poszczególne wersje odbiegają od normy prawa UE w różnych językach (Michałowska-Gorywoda, 2002: 30). Rozbieżności między wersjami językowymi tego samego aktu prawnego mogą wynikać z niewłaściwie dobranych słów mających odmienne znaczenie w różnych systemach prawnych. Zdarza się też, że w aktach pojawiają się poważniejsze błędy, polegające na pominięciu słowa lub nawet fragmentu tekstu, co zazwyczaj zmienia całkowicie sens przepisu. Z taką sytuacją spotkali się polscy przedsiębiorcy transportowi niedługo po akcesji Polski do UE. Wybrane przykłady potwierdzają zarówno tezę główną, jak i tezy pomocnicze.

## **Istota języka urzędowego UE**

Problem z definicją języka urzędowego UE polega na tym, że w literaturze oraz w prawie UE występuje wiele różnorodnych definicji tego pojęcia, takich jak „języki robocze”, „języki autentyczne traktatów”, poprzez które definiuje się pojęcie „języka urzędowego UE”. Stąd pojawia się pewien problem z przyjęciem definicji pojęcia „języka urzędowego UE”. Aby rozwiązać ten problem, należy precyzyjnie zdefiniować wyżej wymienione pojęcia.

Po pierwsze, pojęcie „języki robocze UE” – to inaczej języki pracy, są to języki wszystkich państw członkowskich, ale używane jedynie na potrzeby codziennej

pracy w instytucjach i organach UE, ale nie mające statusu formalno-prawnego. Po drugie, „języki autentyczne traktatów” to języki urzędowe wszystkich państw członkowskich, mają zastosowanie do traktatów. Każdy z tych języków ma jednakową moc wiążącą i jednakowe znaczenie. Po trzecie: pojęcie „języka urzędowego UE”, nazywanego w literaturze językiem oficjalnym, obejmuje 24 języki państw członkowskich UE (Opperman, 2009:). W UE mamy mniej języków urzędowych niż państw. Wynika to z faktu, że Niemcy i Austria używają tego samego języka, Belgia i Luksemburg posługują się językiem niemieckim, francuskim i niderlandzkim, natomiast Grecja i Cypr posługują się greką.

## **Geneza języka urzędowego UE**

### **Język urzędowy UE w prawie pierwotnym**

Aktualny stan prawny reżimu języka urzędowego UE jest wynikiem rozwoju od lat 50. Podstawą prawną dzisiejszej regulacji o językach urzędowych UE są od 1958 r.:

- art. 314 Traktatu o WE oraz art. 290 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską;
- art. 225 ESEA;
- art. 53 Traktatu ustanawiającego UE (od 1993 r.) (Wojtaszek-Mik, Mik, 2000: 34).

### **Język urzędowy UE w prawie wtórnym**

Problem językowy reguluje Rozporządzenie nr 1 z 15 kwietnia 1958 r., wielokrotnie nowelizowane, zgodne z artykułem 290 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Szczególne uregulowania językowe odnoszą się do niektórych instytucji i organów UE, na przykład Komisji Europejskiej czy Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej w skrócie TS UE). W przypadku spraw przeciwko państwu członkowskiemu, wychodzących z Komisji Europejskiej językiem postępowania sądowego jest język urzędowy tego państwa. Ważnym wyjątkiem jest praktyka stosowania przed Sądem Pierwszej instancji – wewnętrznym językiem konsultacji sędziów jest język francuski (Florianowicz-Błachut, Kulikowska, Wilk, Wróbel, 2007: 8).

W Europejskim Banku Centralnym uzgodniono dla wewnętrznych transakcji język angielski jako wspólny język roboczy. W Europejskim Urzędzie Patentowym w Monachium oprócz trójjęzycznych uregulowań (niemiecki, angielski, francuski) istnieją dalsze specjalne uregulowania językowe. W Europejskim Urzędzie ds. Rynku w Alicante (Hiszpania) tak samo – jest to zgodne z art. 115 Dyrektywy numer 40/94 o rynkach wspólnotowych, do języków urzędowych Urzędu ds. Rynku dołączyły włoski i hiszpański jako dalsze języki urzędowe Urzędu ds. Rynku. W przypadku takich decyzji widoczna jest potęga zasady równouprawnienia, która może być obciążeniem praktycznego funkcjonowania instytucji ([www.coe.int](http://www.coe.int), dostęp dnia 30.03.2013 r.).

## **Problemy z wykładnią prawa UE z uwagi na równouprawnienie 24 języków urzędowych UE**

Równouprawnienie 24 języków urzędowych stawia europejską jurysdykcję przed trudnymi problemami nad jej wykładnią, gdyż bardzo często się zdarza, że poszczególne wersje odbiegają od normy prawa UE w różnych językach. Poniższy schemat przedstawia reżim 24 języków urzędowych UE.

### **Języki urzędowe UE**

W UE obowiązują 24 języki urzędowe, które są jednocześnie językami roboczymi, a mianowicie:

- angielski
- bułgarski
- chorwacki
- czeski
- duński
- estoński
- fiński
- francuski(\*\*)
- grecki
- hiszpański
- irlandzki (\*)
- litewski
- łotewski
- maltański
- niderlandzki (\*\*)
- niemiecki (\*\*)
- polski
- portugalski
- rumuński
- słowacki
- słoweński
- szwedzki
- węgierski
- włoski (\*\*).

(\*) Język irlandzki jest tzw. „językiem traktatów” od 1973 r. Język baskijski, kataloński i galicyjski mają specjalny status od 2006 r.

(\*\*) Języki te używane były w Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali, która została utworzona w 1950 r. Była ona pierwszym krokiem w kierunku obecnej struktury UE. W 1958 r. języki urzędowe określono w rozporządzeniu Rady nr 1, które zmieniano za każdym razem, gdy nowe kraje przystępowały do UE.

Rozbieżności między wersjami językowymi tego samego aktu prawnego mogą wynikać z niewłaściwie dobranych słów mających odmienne znaczenie w różnych

systemach prawnych. Zdarza się też, że w aktach pojawiają się poważniejsze błędy, polegające na pominięciu słowa lub nawet fragmentu tekstu, co zazwyczaj zmienia całkowicie sens przepisu.

Z taką sytuacją spotkali się polscy przedsiębiorcy transportowi niedługo po akcesji Polski do UE. Zgodnie z ówczesnym prawem unijnym obowiązek posiadania urządzenia kontrolno-rejestrującego (tzw. tachografu) nie dotyczył m.in. wykorzystywanych do przewozu osób pojazdów, których droga przebiegu nie przekraczała 50 km. W wersji angielskiej omawiane postanowienie kończyło się zwrotem „does not exceed 50 kilometres”. W polskiej wersji językowej pominięto jednak tłumaczenie partykuły „not”, a więc polskiego „nie” co spowodowało, iż przepis ten brzmiał „przekracza 50 km”. W konsekwencji autokary wykorzystywane do przewozu osób, których droga przebiegu przekraczała 50 km, nie były obowiązane do posiadania tachografów, a busy wykorzystywane do przewozów lokalnych już tak. Pomyłka ta nie przeszkodziła polskim organom w nakładaniu kar na przedsiębiorców, którzy zgodnie z polską wersją językową rozporządzenia poruszali się pojazdami niepodlegającymi obowiązkowi montowania tachografów. W kilku takich przypadkach decyzje głównego inspektora transportu drogowego stały się przedmiotem kontroli sądów administracyjnych, a te często opowiadały się po stronie przedsiębiorców.

W uzasadnieniu podejmowanych wyroków sądy przypominały, iż w świetle utartej linii orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej w skrócie TS UE) nie jest możliwe powoływanie się wobec jednostki na przepisy prawa unijnego przez organy państwa członkowskiego, jeżeli przepisy te nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE w języku tego państwa (wyrok TS UE z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie Skona-Lux, syg. C-161-06). Zdaniem polskich sądów możliwość powoływania się na przepisy unijne wykluczona jest nie tylko w przypadku braku publikacji w ogóle, ale również w przypadku publikacji wadliwej. Sąd w tej sprawie stwierdził, iż nie można zarzucić skarżącemu, że nie zastosował się do prawidłowej wersji rozporządzenia. Działał on bowiem w zaufaniu do treści przepisu w polskiej wersji językowej. Nie powinien ponosić odpowiedzialności za błędne tłumaczenie tego aktu prawnego, bo to na unijnej administracji ciążył obowiązek udostępniania całego dorobku UE we wszystkich językach urzędowych UE. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, syg. VI SA/WA 2469/08 podobnie VI SA/Wa 1030/08). Orzeczenia te pozwalają polskiemu przedsiębiorcy na uchylanie się od odpowiedzialności za naruszenie przepisów, z którymi we właściwym dla siebie języku nie mógł się zapoznać lub które w rzeczywistości mają inną treść niż ogłoszona po polsku. Tym bardziej, że jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z ostatnich wyroków, polska administracja ma wynikający z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami) obowiązek stosowania prawa UE w języku polskim (por. wyrok NSA z dnia 4 października 2011 r., sygn. I GSK 561/10).

Sytuacje, w których w danej wersji aktu prawnego pomija się fragment tekstu, są rzadkie. Jednak często zdarzają się przypadki, że przepis prawa UE zawiera zwro-

ty, których znaczenia nie można ustalić wprost przez odwołanie się do terminologii prawa krajowego lub krajowego dorobku doktryny i orzecznictwa.

TS UE stoi na stanowisku, że co do zasady takie ustalenia znaczenia przepisów UE nie powinny mieć miejsca. W wielu orzeczeniach TS UE podnosił, że w przypadku braku wyraźnego odesłania do prawa państwa członkowskiego w celu ustalenia znaczenia danego przepisu unijnego jego treści należy nadać wykładnię niezależną od prawa krajowego i jednolitą dla całej UE. Będzie to służyć zasadzie równości podmiotów wobec prawa (wyrok TS UE z dnia 27 stycznia 2008 r. ws. Junk sygn. C-188/03).

Jak doprowadzić do jednolitej wykładni? Szansę daje przyjęcie założenia, że przy interpretacji przepisów unijnych nie jest zasadne opieranie się wyłącznie na jednej wersji językowej aktu prawnego. Konieczne jest rozważenie wszystkich wersji językowych, z uwzględnieniem kontekstu powstawania danej regulacji oraz celu, który dana regulacja powinna osiągać (wyrok. TS UE z dnia 7 lipca 1988 r. ws. Moskal v balm, sygn. 55/87 i inne). Wykładnia ta powinna zapewniać skuteczność prawa unijnego.

Było tak w sprawie przywołanej wyżej, to jest Junk sygn. C-188/03. W sprawie tej sąd niemiecki powziął wątpliwość, jak należy rozumieć zwrot „zwolnienie” (*Entlassung*) użyty w Dyrektywie Rady nr 98/59/WE z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych (OJ. L 225, 12.8.1998, p. 16–21; Dz.Urz. UE polskie wyd. specj. 05, t. 3, s. 327).

Sąd nie był pewny, czy powyższe sformułowanie w rozumieniu dyrektywy odnosi się do pierwszej czynności zmierzającej do zakończenia stosunku pracy (tj. wypowiedzenia – *Kündigung*), czy do momentu faktycznego rozwiązania umowy o pracę (*Entlassung*). Od tego momentu bowiem zależy prawidłowe ustalenie terminu zawiadomienia rady pracowniczej o planowanych zwolnieniach w celu przeprowadzenia procedury zwolnienia grupowego. TS UE zauważył, iż w niemieckiej wersji posłużono się terminem (*Entlassung*), który oznacza moment faktycznego rozwiązania umowy o pracę. Po przeprowadzeniu analizy pozostałych wersji językowych dyrektywy, w ramach jednolitej wykładni, przy uwzględnieniu celu przepisu, TS stwierdził, iż informowanie powinno mieć miejsce przed wypowiedzeniem stosunku pracy (*Kündigung*).

Wadliwość polskich tłumaczeń aktów UE może stanowić problem nie tylko dla przedsiębiorcy. Nie trudno sobie wyobrazić, że źle przetłumaczony akt w swojej wersji literalnej może w błędny sposób określać zakres kompetencji samego państwa członkowskiego, co może skutkować nie tylko ich rozszerzeniem, lecz także spowodować nieuzasadnione ich zwężenie. Z taką sytuacją mamy do czynienia przy zmianach w prawie transportowym. Najważniejszym z nowych aktów jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 października 2009 ustanawiające wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego (Dz.U.UE.L.2009.300.72), które weszło w życie 4 grudnia 2011 roku. Zgodnie z art. 9 tego rozporządzenia w polskiej wersji językowej, państwa człon-

kowskie mogą podjąć decyzję o zwolnieniu z egzaminu sprawdzającego kompetencje zawodowe osób „które wykazały, że przez okres 10 lat od dnia 4 grudnia 2009 roku nieprzerwanie zarządzały przedsiębiorstwem transportu drogowego” Z literalnego brzemienia wynika, że zwolnienie to może być skutecznie zastosowane dopiero po 2009 roku. W wersji angielskiej ten sam fragment stanowi: „for the period of 10 years before 4 December 2009”, co oznacza, że chodzi o okres przed 4 grudnia 2009. Podobnie w wersji niemieckiej (in dem Zeitraum von 10 Jahren vordem 4. Dezember 2009”) (Opperman, 2009: 56–60).

Różnica jest zasadnicza. Posługując się jedynie polską wersją językową, organ nie ma podstaw, aby zwolnić kogokolwiek z egzaminu kompetencyjnego. Błąd ten prowadzi to ograniczenia kompetencji państwa członkowskiego i wpływa na pogorszenie sytuacji polskich przedsiębiorców. Nie pozwala bowiem polskim organom na podjęcie decyzji korzystnej dla przedsiębiorców, choć możliwe jest to w innych krajach. Może być to poważne naruszenie zasady równości. Mając na uwadze, iż jest to błąd w przekładzie, polska administracja powinna podjąć kroki w kierunku sprostowania polskiej wersji rozporządzenia 1071/2009.

## Podsumowanie

Przedstawione zagadnienie dotyczące problemu języka urzędowego UE potwierdza w pełni tezę główną, to jest fakt, iż równouprawnienie 24 języków urzędowych stawia system instytucjonalno-prawny UE przed trudnymi problemami nad wykładnią prawa UE – co zostało omówione w poszczególnych częściach wykładu i na co wskazuje literatura przedmiotu, do której zaliczyć można wybrane pozycje z literatury międzynarodowej.

### Summary

#### Regime of official language of the European Union

The institutions of the European Union work in 24 official languages in order to ensure that all citizens, regardless of whether they speak one of the major European languages or the lesser-used ones, have equal access to policies and legislation. There are 24 official languages of the European Union. When a new country joins the EU, the national language of the country usually becomes the official language of the EU. The decision is taken by the Council of Ministers. This allows citizens to use, when dealing with the EU and its institutions, the same language they use in dealing with national authorities at home.

Likewise, all of new rules adopted by the EU are translated into all official languages so that every concerned citizen of the Union knows what they contain and how they should be applied as soon

as possible. All language versions of EU law have the same legal force. In this way the absence of discrimination between citizens is ensured, the language spoken by a large group of people and other citizens who use lesser-used languages. For example, in the European Parliament Members may speak at meetings in the language of the nations they represent. Slovenian MPs have exactly the same rights as German to use the language of their constituents.

**Keywords:** equality of official languages of the EU, language regime, the official language of the EU, working languages, authentic language of treaties

## Bibliografia

- Michałowska-Gorywoda K. (2002), *Służby lingwistyczne w procesie decyzyjnym w UE*, [w:] K. Michałowska-Gorywoda *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Opperman T. (2009), *Das Sprechenregime der Europäischen Union – reformbedürftig? Ein Thema für den Post-Nizza-Prozess*, „Zeitschrift für Europarechtliche Studien“, 4. Jahrgang.
- Wojtaszek-Mik E., Mik C. (2000), *Traktaty europejskie*, Zakamycze, Kraków. [www.coe.int](http://www.coe.int), dostęp dnia 30.03.2013 r.
- Yannic Y. (2003), *Sprachenvielfalt Und europäischen Einheit – zur Reform des Sprechenregimes der Europäischen Union*, *Europarecht*, 38 Jahrgang.

## Wykaz aktów prawnych

- Dyrektywa Rady nr 98/59/WE z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych (OJ. L 225, 12.8.1998, p.16 – 21; Dz.Urz. UE polskie wyd. spec. 05, t.3, s. 327).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 października 2009 ustanawiające wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przevoźnika drogowego (Dz.U.UE.L.2009.300.72)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami.)
- Wyrok TS UE z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie Skona-Lux, sygn. C-161-06.
- Wyrok TS UE z dnia 27 stycznia 2008 r. ws. Junk sygn. C-188/03.
- Wyrok. TS UE z dnia 7 lipca 1988 r. ws. Moskal v balm, sygn. 55/87.
- Wyrok NSA z dnia 4 października 2011 r., sygn. I GSK 561/10.

---

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, syg. VI SA/WA 2469/08 podobnie VI SA/Wa 1030/08.





**Zenon Ślusarczyk\***

## **Unijne programy edukacyjne rozwoju innowacyjności w gospodarce i na rynku pracy**

### **Wstęp**

Edukacja jest obecnie jednym z kluczowych czynników wpływających na wzrost gospodarczy, na innowacyjność w zarządzaniu i funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych. W skrócie określa się to w literaturze jako rozwój społeczeństwa wiedzy. Wiedza ta ma, odpowiednio do wymogów współczesności, stymulować konkurencyjność gospodarek państw członkowskich i całej UE, wspomagać rozwój rynku pracy poprzez wzrost poziomu innowacyjności w edukacji szkolnej i pozaszkolnej.

Unia Europejska, uznając suwerenność państw członkowskich w zakresie systemów i programów edukacji szkolnej, opracowała szereg programów wspólnych mających na celu systematyczne podnoszenie wiedzy ludzi w zarządzaniu gospodarką i swoimi kwalifikacjami. Do programów tych zaliczyć należy czołowy program pod nazwą „Uczenia się przez całe życie” oraz jego konkretyzację w postaci programów: Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci i Grundtvig.

### **Podstawowe cele i zadania edukacji w Unii Europejskiej**

Powtórzmy to, co już zaznaczyliśmy we wstępie, że wykształcenie, wiedza, umiejętności, zaradność i przedsiębiorczość ludzi są dzisiaj czynnikami stymulującymi rozwój i wzrost gospodarczy (Pierścionek, 1996: 11). Rośnie zatem rola edukacji, rozumianej nie tylko jako pewien zasób zdobytej wiedzy akademickiej, ale także jako umiejętność pozyskiwania i wykorzystania informacji z różnych źródeł w celu osiągnięcia pożądanego efektu. Stąd pogląd, iż jest to proces współcześnie zasadniczy, choć wieloaspektowy (Armstrong, 2000: 497). Budowanie gospodarki innowacyjnej (konkurencyjnej) za-

\* Dr hab. Zenon Ślusarczyk, profesor w Katedrze Europeistyki i Stosunków Międzynarodowych Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.

leży w dużym stopniu od poziomu wiedzy o jej działaniu, sterowaniu nią (Redło, 2003: 21). A także od odpowiedniego powiązania ze strukturami biznesu.

Podstawowe cele i zasady tej strategii zostały zawarte w Strategii Lizbońskiej z marca 2000 r. (tamże, s. 24). Zwracano w niej uwagę m.in. na konieczność zwiększenia inwestycji „w kapitał ludzki”, powiązań między szkołami a przedsiębiorstwami oraz harmonizację działań w tym zakresie między krajami UE. W tym głównie na rozwój interakcji między uczelniami wyższymi krajów UE, na ułatwienia w uznawaniu ważności okresu (kierunku) studiów i dyplomów, co sprzyja mobilności studentów i osiągnięcia porównywalnej wiedzy.

Celem tych programów jest także wspólne wdrażanie kształcenia na odległość, a więc ułatwień w zdobywaniu wiedzy i umiejętności praktycznych obywateli. Cel ten jest realizowany głównie przez programy Socrates i Leonardo da Vinci (patrz: <http://eacea.ec.europa.eu>, dostęp dnia 30.03.2013 r.).

Istotnym, wcześniejszym krokiem UE w tych sprawach była tzw. Deklaracja Bolońska z czerwca 1999 r., w której ministrowie edukacji państw członkowskich UE przyjęli zobowiązanie wprowadzenia Europy bez granic i barier w dziedzinie edukacji, czyli otwartej przestrzeni edukacyjnej w państwach UE (Mazińska, 2004: 126–127).

Na podstawie tego skróconego (ze względów objętościowych) przeglądu zasadniczych aktów prawnych i stanowisk UE w opisywanym problemie, stwierdzamy tylko, że generalnie zbliżenie współpracy systemów edukacyjnych państw członkowskich UE oznacza głównie przyjmowanie wspólnych priorytetów edukacyjnych, zwracanie uwagi na równość szans kształcenia i jego poprawę. Unia zachęca w tych (i innych jeszcze) zakresach do odpowiedniego wykorzystania środków (dotacji) w tych dziedzinach. Mają one charakter środków wspomagających działalność państw członkowskich w rozwoju edukacji (Maziński, Zawisłański, 2003: 11–15). Bardziej szczegółowo na ten temat napisali m.in.: P. Grzybowski (2007) i J. Kość (2009).

## **Program uczenia się przez całe życie (Lifelong Learning Program)**

Wyjściowym założeniem tego programu jest, że współcześnie kształcenie nie może ograniczać się do pierwszych etapów życia, a powinno trwać przez całe życie (patrz: *Polityka edukacyjna i programy edukacyjne w Unii Europejskiej*, 2003: 4–15). A głównym celem tego programu jest rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy, zgodnie z celami Strategii Lizbońskiej.

Wspierając i uzupełniając działania państw członkowskich, program ten sprzyja wymianie, współpracy i mobilności pomiędzy systemami kształcenia i szkoleń w obrębie UE. Priorytetem programu jest zwiększenie zatrudnienia, zwłaszcza młodzieży. Celami szczegółowymi są m.in.: propagowanie najlepszych wyników w zdobywaniu wiedzy, rozwój kreatywności, przygotowanie do podjęcia i prowadzenia własnego biznesu, wspieranie nauczania języków obcych. Beneficjentami są uczniowie, studenci, praktykanci, uczestnicy szkoleń itp., a także przedsiębiorstwa i organizacje

pozarządowe. Programem kieruje i zarządza dotacjami Komisja Europejska w porozumieniu z odpowiednimi agencjami państw członkowskich. Budżet programu na lata 2008–2012 wynosił 6,97 mld euro. Program podzielony jest na sześć programów szczegółowych, z których cztery są sektorowe. Są to: Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci, Grundtvig oraz program międzysektorowy Jean Monet (<http://europa.eu>, dostęp dnia 30.03.2013 r.).

## **Program Comenius – edukacja szkolna**

Program ten dotyczy głównie rozwiązywania potrzeb dydaktycznych osób na poziomie podstawowym aż do ukończenia szkoły średniej, a także instytucji i organizacji zapewniających kształcenie na tych poziomach. Głównym celem programu jest pomaganie młodzieży w nabyciu podstawowych umiejętności i kompetencji życiowych niezbędnych dla rozwoju osobistego, przyszłego zatrudnienia i aktywnego obywatelstwa w UE. Na etapie edukacji przedszkolnej promuje się rozszerzanie prowadzonej edukacji i zwiększanie liczby dzieci nią objętych, a także wprowadzanie nowych usług, jak np. uczęszczanie dzieci do przedszkola w niepełnym wymiarze czasu czy uczestnictwo rodziców w procesie edukacyjnym przedszkolaków, a ponadto obniżenie kosztów ponoszonych w tym zakresie przez rodziny. Z kolei na etapie edukacji podstawowej i średniej, program ma na celu: przeciwdziałanie niepowodzeniom uczniów w nauce i zapobieganie przedwczesnemu odchodzeniu ze szkoły, podniesienie poziomu kształcenia (m.in. poprzez zapewnianie możliwości wyboru przez uczniów zindywidualizowanych ścieżek edukacji), wprowadzanie nowych technologii i metod nauczania oraz kształcenia interdyscyplinarnego. Kładzie się duży nacisk na rozwijanie wśród uczniów umiejętności obejmujących nie tylko tzw. wiedzę podstawową, ale także na indywidualny rozwój intelektualny, umiejętności samodzielnej nauki itp. (patrz: <http://comenius.org.pl>, dostęp dnia 30.03.2013 r.).

W ramach programu wspiera się wymianę uczniów i kadry nauczycielskiej, szkolenia dla nauczycieli, partnerstwo między szkołami w celu rozwijania wspólnych projektów oświatowych lub w celu wspierania współpracy regionalnej, wymiany doświadczeń, popularyzacji dobrych praktyk oraz innowacji.

## **Erasmus – szkolnictwo wyższe**

Program Erasmus utworzono w 1987 r. Jego główną ideą i celem było i jest rozwijanie międzynarodowej współpracy między uczelniami. Aktualnie głównym celem programu jest wspieranie realizacji utworzenia europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego oraz wzmocnienie jego wkładu w realizację procesu innowacji w gospodarce (biznesie) i zarządzaniu. Założeniem jest podnoszenie jakości kształcenia poprzez współpracę i wymianę doświadczeń w tym zakresie oraz osiągnięcie

przejrzystości i zgodności nabytych kwalifikacji przez absolwentów. Popierane są innowacyjne praktyki i związana z nimi mobilność studentów i wykładowców (patrz: [www.erasmus.org.pl](http://www.erasmus.org.pl), dostęp dnia 30.03.2013 r.).

O stypendium z programu może ubiegać się każdy student, a otrzymanie stypendium jest możliwe tylko jeden raz w okresie studiów. Warunki rekrutacji studentów ubiegających się o stypendium określają dziekani poszczególnych wydziałów uczelni, wyznaczając tzw. semestry krytyczne. Uczelnie podpisują między sobą umowy bilateralne o wzajemnej wymianie studentów i wykładowców. Stypendium przydzielane jest na okres od 3 do 10 miesięcy (2 semestry). Wysokość kwoty stypendium z Erasmusa zależy od: wysokości środków przeznaczanych uczelni przez agencje krajowe, liczby ubiegających się i zakwalifikowanych studentów, rzeczywistego czasu studiów oraz grupy krajów, do których dana uczelnia należy. W Polsce minimalna wysokość tego stypendium wynosi 200 euro miesięcznie. Studenci wyjeżdżający w ramach programu mają takie same prawa, jak studenci uczelni przyjmujących. A punkty uzyskane przez studentów liczą się odpowiednio w ich uczelniach macierzystych (patrz: Rabczuk, 2007: 86–90).

## **Leonardo da Vinci – kształcenie i szkolenia zawodowe**

Program ten skierowany jest głównie do instytucji zajmujących się rozwojem kształcenia zawodowego, a więc do szkół zawodowych, uczelni i przedsiębiorstw. Jego priorytetem jest modernizacja kształcenia zawodowego tak, aby lepiej spełniało ono potrzeby i wymagania pracodawców. Wspiera więc innowacje w edukacyjnym przygotowaniu zawodowym.

W jego ramach realizowane są następujące projekty pilotażowe:

- projekty dla poprawy jakości kształcenia;
- wymiany i staże – łączące teorię z praktyką i doskonaleniem znajomości języka obcego;
- badania i analizy – dotyczą dofinansowania projektów badawczych (Por. *Polityka...*, tamże: 3–4).

Beneficjentami programu mogą być praktykanci i osoby uczące się w szkołach średnich, poszukujący pracy, nauczyciele, szkoleniowcy (i inni) oraz organizacje zaangażowane w szkolenie i doskonalenie zawodowe (patrz: <http://ec.europa.eu> i <http://leonardo.org.pl>, dostęp dnia 30.03.2013 r.).

## **Grundtvig – języki i technologie informacyjne i komunikacyjne w edukacji**

Program przeznaczony jest dla osób dorosłych i ma na celu podnoszenie poziomu ich wiedzy, umiejętności i kompetencji. Program obejmuje wszystkie poziomy i sektory edukacji oraz wszystkie formy kształcenia: formalne, pozaformalne i nie-

formalne. W ramach programu tworzone są wielostronne projekty pozwalające łączyć wiedzę i doświadczenie na rzecz osiągnięcia innowacyjnych rezultatów w pracy zawodowej (patrz: <http://grundtvig.org.pl>, dostęp dnia 30.03.2013 r.).

## Program Jean Monnet

Program ten zajmuje się głównie kwestiami związanymi z integracją europejską. Stymuluje dążenia do doskonalenia metod i form w nauczaniu, badaniach i debatach w zakresie studiów nad integracją europejską w szkołach wyższych na terenie UE i poza nią. Główne zadanie to poszerzanie wiedzy w tym zakresie (patrz: <http://eacea.ec.europa.eu>, dostęp dnia 30.03.2013 r.).

## Podsumowanie

Obecne przemiany cywilizacyjne, kulturowe, gospodarcze, społeczne itp. wymagają nowego podejścia (i realizacji) w edukacji szkolnej i pozaszkolnej. Unijne programy edukacyjne mają na celu przygotowanie młodzieży do współuczestnictwa w dokonujących się przeobrażeniach społeczno-gospodarczych. Celem programów jest więc odpowiednie zaspokojenie potrzeb rynku pracy w innowacyjnych i mobilnych pracobiorców. Każdy z krótko opisanych programów posiada własną witrynę, z której można się dowiedzieć, gdzie składać wnioski o dotacje, jakie wymagania należy spełnić, co oferuje dany program itp.

### Summary

#### **EU development of innovation educational programs in the economy and the labour market**

In the article the author discussed one of the key factors affecting the growth of innovation in management and operation of businesses namely education. Both knowledge society and the role of the European Union were characterized in this respect. The author described programmes developed by the EU in order to improve systematically people's knowledge related to their qualifications and managing economy, namely Lifelong Learning Programme and its concrete expression in the form of Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci and Grundtvig.

**Keywords:** the European Union, educational programmes, innovation, economy, labour market

## Bibliografia

- Armstrong M. (2000), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków.
- Grzybowski P. (2007), *Edukacja europejska – od wielokulturowości ku międzykulturowości*, Kraków.
- <http://comenius.org.pl>, dostęp dnia 30.03.2013 r.
- <http://eacea.ec.europa.eu>, dostęp dnia 30.03.2013 r.
- <http://ec.europa.eu>, dostęp dnia 30.03.2013 r.).
- <http://europa.eu>, dostęp dnia 30.03.2013 r.
- <http://grundtvig.org.pl>, dostęp dnia 30.03.2013 r.).
- <http://leonardo.org.pl>, dostęp dnia 30.03.2013 r.).
- Kość J. (2009), *Europeizacja polskiej oświaty realizowana poprzez urzeczywistnianie europejskiego wymiaru edukacji*, Poznań.
- Maziarski J., Zawiślański S. (2003), *Polska w Unii Europejskiej od A do Z*, Warszawa.
- Mazińska M. (2004), *Polityka edukacyjna Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Pierścionek Z. (1996), *Strategie rozwoju firm*, Warszawa.
- Rabczuk W. (2007), *Europejskie spektrum edukacji – program Erasmus*, [w:] S. Szczurowska, M. Łopaciński (red.), *Europejski wymiar edukacji w świetle projektu* (red.), Warszawa.
- Redło M.J. (2003), *Wyzwanie konkurencyjności. Strategia Lizbońska w poszerzonej Unii Europejskiej*, Warszawa.
- UKiE (2003), *Polityka edukacyjna i programy edukacyjne w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- [www.erasmus.org.pl](http://www.erasmus.org.pl), dostęp dnia 30.03.2013 r.

**Jacek Cheda \***

## **Partnerstwo publiczno-prywatne w prawie Unii Europejskiej i w prawie polskim**

### **Wstęp**

Obowiązkiem każdego państwa jest zaspokajanie potrzeb wszystkich swoich obywateli. Stworzenie jednak dla nich odpowiednich warunków życia pociąga za sobą konieczność posiadania odpowiedniej kadry urzędniczej, infrastruktury i środków finansowych. Obserwowana w wielu krajach, szczególnie na przełomie lat 80-tych i 90-tych poprzedniego stulecia, niewydolność funkcjonowania władzy publicznej, prowadziła do obniżenia skuteczności realizacji zadań przez podmioty publiczne. Przyczyn takiego stanu rzeczy było wiele, natomiast za główną uznano zwiększającą się liczbę zadań publicznych przypisanych tym organom do realizacji. Wykonywanie tych zadań przez podmioty publiczne było utrudnione ze względu na ograniczone środki, które państwo mogło przeznaczyć na finansowanie spoczywających na nich zadań. Wobec powyższego zaczęto poszukiwać dodatkowych źródeł kapitału, które można by wykorzystać w przedsięwzięciach realizowanych przez administrację publiczną (Cenkier, 2009: 24–26). Poszukiwanie nowych rozwiązań o charakterze organizacyjno-finansowym doprowadziło do głębszej współpracy z podmiotami znajdującymi się na zewnątrz struktury władzy publicznej. Duże nadzieje łączono ze współpracą z podmiotami prywatnymi. Stwierdzono, że część zadań publicznych może ulec prywatyzacji, część może być realizowana wspólnie przez władze publiczne i podmioty prywatne. W wielu dziedzinach prywatyzacja zadań nie jest możliwa lub też wskazana, dlatego też szczególną uwagę zwrócono na rozwiązania, które umożliwiają zaangażowanie podmiotów prywatnych w realizację zadań publicznych bez konieczności prywatyzacji tych zadań. Poszukując sposobów na realizację zadań

---

\* Dr Jacek Cheda, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.



publicznych przez podmioty publiczne z podmiotami prywatnymi, zwrócono uwagę na partnerstwo publiczno-prywatne (w skrócie p.p.p.).

## Istota partnerstwa publiczno-prywatnego

Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji zadań publicznych znana jest w większości krajów świata. Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego (ang. *public-private partnership*) wywodzi się ze Stanów Zjednoczonych. Terminem tym określano wspólne finansowanie przez sektor publiczny i prywatny programów edukacyjnych, a następnie instalacji komunalnych. W latach sześćdziesiątych XX w. zaczęto określać tym terminem wspólne inwestycje publiczno-prywatne w zakresie renowacji miast (Zieniewski, Sześciło, 2008: 6). Pojęcie to, dzisiaj powszechnie stosowane, nie ma jednak jednolitej definicji. W ujęciu szerokim może oznaczać każdą współpracę sektora publicznego z sektorem prywatnym. Związane jest z mnogością rozwiązań praktycznych podejmowanych na podstawie całej gamy aktów prawnych, dających się jednak sprowadzić do pewnej ogólnej metody realizacji zadań publicznych przy zaangażowaniu sektora prywatnego (Kornberger-Sokołowska, 2008: 11). W ujęciu wąskim może oznaczać te wspólne przedsięwzięcia, które mają na celu realizację jedynie stonkowo dużych projektów. Biorąc pod uwagę zakres podmiotowy i przedmiotowy p.p.p., można je zdefiniować jako formę długoterminowej współpracy sektora publicznego i prywatnego służącą realizacji zadań publicznych. Komisja Europejska (dalej KE) przyjmuje, że p.p.p. jest partnerstwem między sektorem publicznym oraz prywatnym w celu przedstawienia projektu lub świadczenia usługi tradycyjnie świadczonej przez sektor publiczny (Komisja Europejska, 2003: 17).

## Cel partnerstwa publiczno-prywatnego

Celem przedsięwzięć realizowanych w ramach p.p.p. jest taka współpraca pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi, która służy osiągnięciu obopólnych korzyści, zarówno przez podmiot publiczny (zaspokojenie potrzeb społecznych), jak i przez podmiot prywatny (osiągnięcie celu o charakterze komercyjnym). Wynika z tego, że osiągnięcie dobrego wyniku finansowego to cel podmiotu prywatnego, jednak nie można zapominać, że wymiar finansowy ma również znaczenie dla podmiotu publicznego, dla którego p.p.p. ma być również mniej kosztowną formą realizacji zadań publicznych. Zatem należy zauważyć, że celem przedsięwzięć p.p.p. jest optymalizacja wykonywania zadań publicznych. Zaangażowanie podmiotu prywatnego w realizację zadań publicznych daje podmiotowi publicznemu, z jednej strony, możliwość skorzystania – przy realizacji przedsięwzięcia – z doświadczeń i rozwiązań stosowanych w sektorze prywatnym (przez wielu postrzeganym jako bardziej wydolnym i lepiej przystosowanym się do potrzeb rynku), z drugiej zaś – umożliwia

skoncentrowanie się na uzyskaniu efektu końcowego danej inwestycji, bez konieczności angażowania się w różne etapy jej realizacji (Bejm, Bogdanowicz, Piotrowski, 2010: 10). P.p.p. stało się standardem współpracy pomiędzy sektorem publicznym a sektorem prywatnym i uznawane jest za bardzo korzystną formę realizacji inwestycji o charakterze infrastrukturalnym w wielu państwach. Stosowanie tej formy realizacji zadań publicznych może się przyczynić do znacznych oszczędności na etapie realizacji projektów w związku z obniżką kosztów inwestycyjnych, a także do obniżenia kosztów świadczenia usług użyteczności publicznej (Potempa, 2009).

## **Partnerstwo publiczno-prywatne na świecie**

P.p.p. ma bardzo bogatą historię. Intensywny rozwój współczesnego p.p.p. przypada na lata osiemdziesiąte XX w. i związany był z kryzysem gospodarczym w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej, który skłonił rządy państw do szukania nowych rozwiązań dających możliwość utrzymania tempa rozwoju gospodarczego i społecznego. W tym okresie uległ zatrzymaniu wzrost gospodarczy, co negatywnie wpłynęło na sytuację finansową państw, wysoką inflację oraz spowodowało znaczące cięcia budżetowe. Wyczerpaniu uległ również potencjał tradycyjnego zarządzania w sektorze publicznym. W praktyce usługi publiczne dostarczane były w sposób mało efektywny (niska jakość przy wysokich kosztach usługi). Korzystnego rozwiązania upatrywano we włączeniu kapitału prywatnego w inwestycje o charakterze publicznym. Oprócz wsparcia finansowego podmiotów prywatnych współpraca umożliwiła skorzystanie z ich wiedzy, doświadczenia oraz zaplecza technicznego (Skoczyński, 2011: 11). We Francji współpraca ta dotyczyła głównie budowy kanałów i mostów, natomiast w Wielkiej Brytanii systemu wodociągowego oraz dróg. Wraz z rozwojem sieci kolejowej w krajach, między innymi takich, jak: Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Belgia, Francja podjęto intensywną współpracę z partnerem prywatnym (Brzozowska, 2010: 11–14). Obecnie p.p.p. wdrażane jest w większości państw UE, Australii, Japonii, Korei Południowej i Kanadzie. Ta forma współpracy jest szczególnie popularna, jak już wspomniano, w Wielkiej Brytanii, ale także w Hiszpanii, Portugalii, Francji oraz w Niemczech, w których wykorzystanie p.p.p. spowodowane było wysokim długiem publicznym. Należy zauważyć, że tego typu rozwiązania stają się coraz bardziej popularne w państwach Europy Środkowo-Wschodniej oraz na Bałkanach. Wiele przedsięwzięć realizowanych jest w Rumunii, Czechach, Słowacji, Węgrzech, Bułgarii oraz oczywiście w Polsce. Udział kapitału prywatnego może dotyczyć właściwie projektu z każdego sektora, pod warunkiem, że daje inwestorowi szansę na stopę zwrotu zainwestowanych środków. Ze względu na zakres zastosowania p.p.p. jest instrumentem, który z powodzeniem jest używany w większości krajów w następujących dziedzinach:

- transport (drogi, autostrady, lotniska, porty, metro, komunikacja miejska, koleje, mosty, tunele);

- budownictwo komunalne
- zaopatrzenie w wodę i odbiór ścieków
- odpady komunalne
- ochrona środowiska
- rewitalizacja miast
- energetyka
- telekomunikacja
- edukacja
- sport i rozrywka
- usługi komunalne
- więziennictwo
- obrona narodowa (Grzybowski, 2007: 92).

Należy podkreślić, że w ramach p.p.p. realizowane są zarówno bardzo duże inwestycje (np. budowa kanału La Manche), jak również drobne przedsięwzięcia o charakterze lokalnym (takie jak budowa szkół, dróg lokalnych czy też szpitali).

Właściwy rozwój p.p.p. jest uzależniony od wsparcia prawnego i ekonomicznego ze strony państwa. Ten oczywisty wymóg spowodował, że w wielu krajach uchwalono akty regulujące p.p.p. Przykładami takich państw są Włochy, Czechy, Portugalia, Irlandia, Belgia, Hiszpania, Brazylia, Grecja, Francja i Rosja. Także i Polska stworzyła normatywne podstawy p.p.p., o czym mowa w dalszej części artykułu.

## **Partnerstwo publiczno prywatne w prawie Unii Europejskiej**

W odróżnieniu od innych dziedzin, p.p.p. w Unii Europejskiej nie jest regulowane przepisami prawa wtórnego o charakterze wiążącym. Komisja Europejska (dalej w skrócie: KE) wydała jednak szereg aktów o charakterze niewiążącym, w których określiła zasady, na podstawie których państwa członkowskie powinny realizować przedsięwzięcia w ramach p.p.p. Na uwagę zasługują przede wszystkim wydane przez KE:

- Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego, Komisja Europejska, Bruksela 2003, (EC (2003), tzw. Wytyczne;
- Zielona Księga w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji, COM (2004) 327, Bruksela 2004, tzw. Zielona Księga p.p.p.;
- Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie stosowania prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanego PPP (ZPPP), COM (2007) 6661, Bruksela 2008, tzw. Komunikat;
- Rezolucja PE w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji (2006/2043(INI)), Dziennik Urzędowy UE C 313 E/447, tzw. Rezolucja.

Wytyczne określają, w jaki sposób p.p.p. może wkomponować się w system pomocy udzielanej przez KE. Przede wszystkim wskazują podstawowe problemy i kierunki przyszłych rozwiązań prawnych, ułatwiających podmiotom gospodarczym z całego obszaru UE dostęp do świadczenia usług użyteczności publicznej w sposób zapewniający poszanowanie swobód konkurencji. Jednocześnie stanowią *sui generis* poradnik dla pomiotów publicznych dotyczący tego, jak zawierać i wykonywać kontrakty w modelu p.p.p. Zielona Księga p.p.p. określa zasady unijne, które powinny być stosowane na etapie wyboru partnera prywatnego i na etapach następnych. Natomiast w Komunikacie wyjaśnione zostały problemy prawne związane ze stosowaniem przepisów zamówieniowych dotyczących zawiązywania zinstytucjonalizowanego p.p.p. (spółki o kapitale mieszanym). Wyżej wymienione opracowania wyraźnie wskazują, że przedmiotem zainteresowania prawnego KE odnośnie p.p.p. jest zapewnienie jak największej konkurencji, otwartości i jawności procedur w dostępie do tego rynku dla wszystkich zainteresowanych podmiotów. Dlatego KE postuluje jak najszersze stosowanie procedur zamówieniowych i koncesyjnych. Niebagatelne znaczenie dla prawno-unijnego umocowania p.p.p. ma również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, które wyraźnie nakreśla wymogi proceduralne dotyczące powstawania partnerstwa publiczno-prywatnego (Korbus, Srokosz, Wawrzyniak, 2010: 29). Rezolucja zawiera wytyczne, które zdaniem Parlamentu Europejskiego powinny stanowić podstawę do właściwego wyboru i zatrudniania partnerów prywatnych przy realizacji publicznych zamówień budowlanych lub usługowych w formie p.p.p. Zamówienia te powinny przyjąć formę zamówień publicznych lub koncesji.

Zauważyć jednak należy, że o ile p.p.p. nie doczekało się wydania aktu prawa UE o charakterze wiążącym, to szczegółowo określone zostały procedury udzielania zamówień publicznych wykorzystywane przy realizacji przedsięwzięć p.p.p. Chodzi tu przede wszystkim o Dyrektywę 2004/18/WE PE i Rady z dnia 31.3.2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004, s. 114; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 6, t. 7) oraz Dyrektywę 2004/17/WE PE i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 6, t. 7).

Nie można zapominać, że źródłem finansowania p.p.p. mogą być zarówno środki budżetowe, środki prywatne (od instytucji finansowych, inwestorów prywatnych itp.), jak i, w odniesieniu do państw członkowskich UE, środki pochodzące z funduszy strukturalnych utworzonych przez tę organizację międzynarodową. Dlatego też, mówiąc o systemie prawa UE w odniesieniu do p.p.p., nie można zapominać o regulacjach prawnych dotyczących pozyskiwania środków unijnych, zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne (szerzej na ten temat: Cheda, 2012; 67–83).

## Partnerstwo publiczno prywatne w Polsce – geneza i istota

Samo pojęcie p.p.p. jest stosunkowo nowe w polskiej terminologii. Zostało ono zastosowane w Polsce w wyniku realizowania programów pomocowych, współtworzonych przez zagranicznych konsultantów i finansowanych ze środków europejskich i amerykańskich. Do rozpowszechnienia tego pojęcia przyczyniły się także konferencje krajowe i międzynarodowe oraz opracowania naukowe i publicystyczne (Moszoro, 2010: 41–42). Realizowanie wspólnych przedsięwzięć przez podmioty publiczne i prywatne znane było w Polsce już w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Przedsiębiorstwa komunalne z tego okresu możemy klasyfikować ze względu na formę organizacyjno-prawną w następujący sposób:

- przedsiębiorstwa pozostające pod własnym zarządem:
  - publiczno-prawnym, niewydzielone lub wydzielone z centralnej administracji komunalnej;
  - prywatno-prawnym, występujące w formie spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością;
- przedsiębiorstwa komunalne mieszane (posiadające udziały kapitału prywatnego lub spółdzielczego), występujące w formie spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością;
- przedsiębiorstwa koncesjonowane/wydzierżawione (Dziembowski, 1991: 7).

W każdej z tych form znajdziemy nawiązania do idei współczesnego p.p.p. (Grzymała, 2009: 201). Oczywiście, w okresie powojennym wspólna realizacja przedsięwzięć przez podmioty publiczne i prywatne nie była możliwa. Dopiero w wyniku zmian ustrojowych w Polsce z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. doszło do pierwszych prób realizacji inwestycji o charakterze publicznym przy wsparciu partnerów prywatnych. Brak odpowiedniej regulacji powodował jednak ograniczenie inwestycji o charakterze p.p.p.

## Partnerstwo publiczno-prywatne w prawie polskim

Realizacja w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia pierwszych inwestycji przy współudziale podmiotów prywatnych odbywała się w oparciu o różne podstawy prawne, w szczególności w oparciu o przepisy: ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. nr 165, poz. 1591 z późniejszymi zmianami, dalej w skrócie: u.z.p.) lub ustawę z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. nr 230, poz. 1370 z późniejszymi zmianami, dalej w skrócie: k.c.). Jednocześnie rozpoczęto prace nad stworzeniem odrębnego aktu prawnego regulującego problematykę p.p.p. Celem ustawodawcy było stworzenie wyraźnych ram organizacyjnych dla p.p.p. w Polsce oraz warunków, w których pojawią się oszczędności wynikające z obniżenia wydatków budżetowych przeznaczonych na inwestycje publiczne. Uważano, że ustawowa re-

gulecja będzie miała wpływ na podniesienie konkurencyjności regionów Polski, wpływ nowych inwestycji, absorpcję środków z funduszy strukturalnych UE, rozwój rynku finansowego i kapitałowego przez zwiększenie potrzeb finansowych na realizację inwestycji oraz większe zaangażowanie sektora prywatnego w finansowanie i realizację inwestycji.

Prace nad pierwszym aktem prawnym rozpoczęły się w 2003 r. i trwały 2 lata. Po zakończeniu konsultacji nad jego treścią, 20 sierpnia 2004 r. projekt ustawy o p.p.p. oraz ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o p.p.p. skierowano do łaski marszałkowskiej (Jacyszyn, Kalinowski, 2006: 16–17). Założeniem ustawodawcy było pobudzenie inwestycji sektora publicznego, zwłaszcza w zakresie infrastruktury, przez stworzenie optymalnych ram prawnych dla przedsięwzięć publicznych z udziałem partnerów prywatnych, a także usunięcie przeszkód, które w dotychczasowym stanie prawnym powodowały, że przedsięwzięcia partnerstwa publiczno-prywatnego obciążone były dużym ryzykiem dla obydwu stron umowy (Antoniuk, 2009b: 98). Pierwsze propozycje uznane zostały za zbyt restrykcyjne i nie zdobyły ogólnej przychylności. Ustawę uchwalono 28 lipca 2005 r. – ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r. nr 169, poz. 1420 z późniejszymi zmianami, dalej w skrócie: ustawa o p.p.p. z 2005 r.). Tym samym Polska dołączyła do krajów, które posiadają ustawowe regulacje prawne w zakresie p.p.p.

Warto jednak podkreślić, że ustawa o p.p.p. z 2005 r. z uwagi na brak przepisów wykonawczych nie zaczęła funkcjonować od razu. Akty wykonawcze wydano dopiero po dziesięciu miesiącach i były nimi:

- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 września 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. nr 125, poz. 867);
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz. U. nr 125, poz. 866);
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz. U. nr 125, poz. 866).

Jednak uchwalenie ustawy oraz aktów wykonawczych nie spowodowało większego zainteresowania p.p.p. zarówno ze strony podmiotów publicznych, jak i prywatnych.

Mimo dość precyzyjnej regulacji na podstawie ustawy o p.p.p. z 2005 r. praktycznie nie zrealizowano w Polsce żadnego projektu w tej formule. Przyczyn takiego stanu rzeczy doszukiwano się, przede wszystkim, w zapisach ustawy. Zarzucono jej głównie:

- przeregulowanie procedury realizacji przedsięwzięcia, formalizm, nałożenie na podmiot publiczny obowiązku wykonania wielu analiz, m.in. ekonomiczno-finansowych o wątpliwej przydatności;

- kosztowny wymóg uzyskania w określonych sytuacjach zgody Ministra Finansów, który miał możliwość dokonania oceny nie tylko bezpieczeństwa finansów publicznych, ale również merytorycznej wartości przedsięwzięcia; termin na wydanie zgody, wynoszący 60 dni, uważany był za zbyt długi i ograniczał możliwość terminowej realizacji inwestycji;
- katalogowanie przedsięwzięć według różnych kryteriów, co w dużej mierze wykluczało realizację znacznej liczby projektów;
- błędne przyjęcie założenia, iż p.p.p. należy stosować jedynie wtedy, gdy jest korzystniejsze od innych możliwych sposobów realizacji danego przedsięwzięcia;
- szeroki obowiązek sprawozdawczy w trakcie realizacji przedsięwzięć p.p.p.;
- w przepisach nie występowało jednoznaczne stwierdzenie, że projekty realizowane w ramach p.p.p. mogą być finansowane ze środków unijnych, stąd pojawiały się wątpliwości interpretacyjne, czy takie dofinansowanie przysługiwało w obszarze partnerstwa publiczno-prywatnego;
- brak pozytywnie opisanych wzorców, przykładów, które mogłyby stanowić źródło wiedzy dla przyszłych zainteresowanych (Korbus, Wawrzyniak, 2009: 6).

Ustawa o p.p.p. z 2005 r. nie przyczyniła się do rozpowszechnienia oraz ułatwienia wykorzystania instytucji p.p.p. do realizacji inwestycji o charakterze publicznym. Można powiedzieć, że p.p.p. było łatwiejsze w stosowaniu przed wejściem w życie niniejszej regulacji, ponieważ realizacja inwestycji w tej formule wynikała wcześniej ze swobody zawierania umów. Problemy wynikające z ustawy próbowano usunąć już po sześciu miesiącach od dnia jej wejścia w życie. W kwietniu 2006 r. miała miejsce nowelizacja ustawy o p.p.p. z 2005 r., a następnie przystąpiono do przygotowania projektu nowej ustawy.

Ustawa o p.p.p. z 2008 r. zastąpiła regulację z 2005 r. Weszła ona w życie 27 lutego 2009 r. i w odróżnieniu od swojej poprzedniczki nie przewidywała wydania na jej podstawie aktów wykonawczych. Spowodowała, że współpraca podmiotów publicznych i partnerów prywatnych w ramach p.p.p. stała się realna. Ustawa o p.p.p. z 2008 r., w odróżnieniu od ustawy o p.p.p. z 2005 r., nie formalizuje nadmiernie projektów p.p.p. Ogranicza liczbę przeprowadzanych analiz, pozostawiając dużą swobodę stronom w kształtowaniu wzajemnych obowiązków. Jeśli w umowie o p.p.p. strony umieszczą wszystkie istotne elementy (szerzej na ten temat w module 3 w podtemacie 1.2.), to p.p.p. może być realizowane.

Ustawodawca nie podjął się działań mających na celu reanimację dotychczasowych rozwiązań prawnych – wprowadził do obrotu prawnego zupełnie nowy akt prawny. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, (Dz. U. nr 19 poz. 100 z późniejszymi zmianami, dalej w skrócie: ustawa o p.p.p. z 2008 r.). Uchyliła ona w całości przepisy dotychczas obowiązującej ustawy, jednak przepisy przejściowe zmuszały do zastosowania poprzednich uregulowań do spraw wszczętych jeszcze na starych zasadach. W mocy pozostały również wszystkie czyn-

ności podjęte na podstawie dotychczasowych przepisów. Uzupełniającym aktem prawnym do nowej ustawy o p.p.p. jest Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na usługi i roboty budowlane (Dz. U. nr 19, poz. 101 z późniejszymi zmianami – dalej w skrócie: u.k.u.r.b.).

Warto zauważyć, że tworząc regulacje dotyczące p.p.p., ustawodawca oparł się na rozwiązaniach wypracowanych przez UE. Wejście w życie ustawy o p.p.p. z 2008 r. oraz komplementarnej u.k.u.r.b. zostało przyjęte z dużym entuzjazmem przez środowiska samorządowe (Siwoń, 2011: 58).

Podkreślić należy, że Ministerstwo Gospodarki, przygotowując projekt ustawy o p.p.p. z 2008 r., nie tylko opierało się na rozwiązaniach wypracowanych przez UE i poszczególne kraje, ale także na postulatach zgłaszanych przez praktyków z dziedziny p.p.p. Zrezygnowano z wielu elementów utrudniających realizację przedsięwzięć według modelu p.p.p., wprowadzając bardziej uproszczone rozwiązania prawne. Według B. Grzeganeck (Grzeganeck, 2009: 35) wszystkie przepisy, które znalazły się w ustawie, mają na celu przyznanie zainteresowanym jak największej swobody kształtowania p.p.p., ochronę najważniejszych interesów publicznych, uzasadnionych interesów partnerów prywatnych oraz zgodności z prawem UE. W nowej regulacji ustawodawca zrezygnował z nakładania na strony partnerstwa wielu dotychczasowych obowiązków, w tym: sporządzania analiz, uzyskiwania zgody Ministra Finansów i składania informacji, które to obowiązki stanowiły barierę dla p.p.p. Stronom umowy pozostawiono możliwość elastycznego konstruowania partnerstwa, odsyłając do ogólnego systemu prawa obowiązującego w Polsce, a także do dobrych praktyk i wzorców postępowania, bez nakładania obowiązków ustawowych. Zatem, podmiot publiczny ma względną swobodę przy wyborze partnera prywatnego. Samodzielnie decyduje, która oferta jest najkorzystniejsza. Jednak należy zauważyć, że w dalszym ciągu najistotniejszym czynnikiem, który może przesądzić, iż dana oferta będzie najkorzystniejsza, jest cena. Pamiętać jednak należy, że cena nie może być wyłącznie lub przede wszystkim jedynym kryterium, jakim należy posłużyć się, dokonując wyboru partnera na podstawie ustawy o p.p.p. z 2008 r. (Płonka-Bielenin, Moll, 2012: 95).

Warto zauważyć, że w obecnie obowiązującej ustawie o p.p.p., wprowadzono możliwość wykonywania p.p.p. również w formie spółki. Ustawa o p.p.p. z 2005 r. takiej możliwości nie przewidywała, co również było jej wadą. Umowa o p.p.p. może przewidywać, że w celu jej wykonania podmiot publiczny i partner prywatny zawiążą spółkę (art. 14 ust. 1 ustawy o p.p.p. z 2008 r.). Cel i przedmiot działalności spółki nie może wykraczać poza zakres określony umową o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wśród spółek, jakie w ramach p.p.p. mogą być tworzone, ustawodawca wskazał trzy rodzaje:

- spółkę kapitałową
- spółkę komandytową
- spółkę komandytowo-akcyjną.



Ich tworzenie, funkcjonowanie oraz likwidację określają przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. kodeks spółek handlowych (Dz. U. nr 94 poz. 1037 z późn. zm. – dalej k.s.h.).

## Podsumowanie

Reasumując, należy podkreślić, że w prawie UE brak jest aktów prawnych o charakterze wiążącym regulujących p.p.p. UE nie narzuca poszczególnym krajom formuły realizacji p.p.p. Jedynie w formie wytycznych wskazuje na kluczowe elementy, które powinny być brane pod uwagę przez poszczególne kraje przy tworzeniu własnego systemu prawa dotyczącego p.p.p. Dlatego też poszczególne kraje korzystają z tej formy realizacji zadań publicznych w oparciu o akty prawa wewnętrznego. Część z nich, tak jak Polska, wydaje odrębne akty prawne dotyczące tej problematyki, inne – realizują przedsięwzięcia w ramach p.p.p. na podstawie innych aktów prawnych. Należy jednak zauważyć, że posiadanie odrębnej ustawy nie przesądza o łatwości realizacji przedsięwzięć w ramach p.p.p. W naszym kraju uchwalenie ustawy o p.p.p. w 2005 r. nie przyczyniło się do rozwoju tej formy realizacji zadań publicznych. W szczególności, nadmierny formalizm odstraszał potencjalnych partnerów przed zaangażowaniem się we wspólną realizację zadań z podmiotem publicznym. Także brak doświadczeń w realizacji wspólnych przedsięwzięć przez podmioty publiczne i prywatne był powodem małego zainteresowania p.p.p. Realizacja p.p.p. w Polsce, w oparciu o przepisy ustawy o p.p.p., nie jest nadmiernie sformalizowana, jednak w dalszym ciągu tylko nieznaczna część zadań publicznych realizowanych jest przy wykorzystaniu p.p.p. Brak punktu odniesienia oraz brak wiary w dochodowość przedsięwzięć, których realizacja ma służyć zaspokajaniu potrzeb społecznych, skutecznie odstrasza potencjalnych partnerów prywatnych. Dlatego też w ślad za rozwiązaniami prawnymi powinny pójść działania służące rozpropagowaniu tej formy realizacji zadań publicznych. Niezbędna jest także większa otwartość podmiotów publicznych na przedsiębiorców, których postrzegać będą jako partnerów stawiających sobie za cel osiągnięcie obopólnych korzyści, a nie bezdusznych kapitalistów zainteresowanych wyłącznie własnym zyskiem.

### Summary

#### Public-private partnerships in European Union and Polish law

In the article the author discussed the essence, the purpose and origins of public-private partnerships in Poland and abroad. He presented legal aspects of PPP implementation, both in the context of EU and Polish law, also the relationship between the two legal systems was outlined. In conclusion, the author

referred to the importance of law in the implementation of projects under PPP.

**Keywords:** public-private partnership, law, Poland, the European Union

## Bibliografia

- Antoniuk J.R. (2009), *Nowa regulacja partnerstwa publiczno-prywatnego*, [w:] Urbaniec M., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego*, Częstochowa.
- Bejm M., Bogdanowicz P., Piotrowski P. (red.) (2010), *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa.
- Brzozowska K. (2010), *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie, cele, uwarunkowania, efekty*, Warszawa.
- Cenkier A. (2009), *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Warszawa.
- Cheda J.(2012), *Finansowanie przedsięwzięć realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, „Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie” nr 2/15.
- Dziembowski Z. (1991), *Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, organizacja i zasady funkcjonowania*, Warszawa.
- Grzeganeł B. (2009), *Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Częstochowa 25–26 czerwca 2009 r.*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10.
- Grzybowski W. (2007), *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym – ramy określające standardową zawartość*, Warszawa.
- Grzymała Z. (2009), *Partnerstwo publiczno-prywatne – szansa czy zagrożenie dla samorządów w Polsce*, [w:] Urbaniec M. (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego*, Częstochowa.
- Jacyszyn J., Kalinowski T. (2006), *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa.
- Komisja Europejska, Dyrektoriat Generalny Polityka Regionalna (2003), *Wtyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, Bruksela.
- Korbus B., Srokosz T., Wawrzyniak M. (red.) (2010), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, Warszawa.
- Korbus B., Wawrzyniak M. (2009), *Partnerstwo publiczno-prywatne na nowych zasadach*, „Wspólnota”, nr 10.
- Kornberger-Sokołowska E. (red.) (2008), *Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie polskim na przykładzie regionów mazowieckiego i śląskiego*, Warszawa.

- Miruć A. (2007), *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych*, [w:] Zimmermann J., *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa.
- Moszoro M. (2010), *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Warszawa.
- Płonka-Bielenin K., Moll T. (2012), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa.
- Potempa T., „Prywatyzacja zadań publicznych”, <http://www.edukacjaprawnicza.pl/artykuly/artikul/a/pokaz/c/artikul/art/prywatyzacja-zadan-publicznych-cz-i.html>, dostęp dnia 15.12.2012 r.; w wersji papierowej: Potempa T. (2009), *Prywatyzacja zadań publicznych*, „Edukacja Prawnicza”, nr 6 (108).
- Siwoń M. (2011), *Problemy z finansowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego*, „Wspólnota”, nr 5.
- Skoczyński T. (2011), *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Praktyczny Komentarz*, Warszawa.
- Zieniewski M., Sześciło D. (2008), *Co zmienić, by rozwinąć partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce?* Warszawa.

## Wykaz aktów prawnych

- Dyrektywa 2004/18/WE PE i Rady z dnia 31.3.2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004, s. 114; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 6, t. 7)
- Dyrektywa 2004/17/WE PE i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 6, t. 7).
- Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego, Komisja Europejska, Bruksela 2003, (EC (2003)).
- Zielona Księga w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji, COM (2004) 327, Bruksela 2004.
- Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie stosowania prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanego PPP (ZPPP), COM (2007) 6661, Bruksela 2008, tzw. Komunikat,
- Rezolucja PE w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji (2006/2043(INI)), Dziennik Urzędowy UE C 313 E/447, tzw. Rezolucja.

- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na usługi i roboty budowlane (Dz. U. nr 19, poz. 101 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. nr 19 poz. 100 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. nr 169, poz. 1420 z późniejszymi zmianami)
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. kodeks spółek handlowych (Dz. U. nr 94 poz. 1037 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tekst jednolity: Dz. U z 2003 r. nr 165, poz. 1591 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. nr 230, poz. 1370 z późniejszymi zmianami).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 września 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. nr 125, poz. 867),
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz. U. nr 125, poz. 866).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz. U. nr 125, poz. 866).



**Joanna Lipowska\***

## **Ocenianie pracowników, możliwe przyczyny braku efektywności**

### **Wstęp**

Ocenianie pracowników, wpisane w system rocznych ocen okresowych staje się coraz bardziej powszechne w średnich i dużych firmach. W literaturze na temat oceniania pracowników, czy też zarządzania HR, podaje się szereg pozytywów, które mają pokazać jego niezaprzeczalną wartość. Korzyści ogólnofirmowe to: zwiększenie efektywności zarządzania firmą, określenie dotychczasowego lub możliwego poziomu wydajności pracy, poprawę jakości pracy. Wymieniane zalety istotne dla menedżerów to: możliwość określenia mocnych i słabych stron swoich pracowników, pomoc w decyzjach o awansie, narzędzie motywowania pracowników, zyskanie racjonalnych i sprawiedliwych wskazań dotyczących poziomu wynagrodzeń. Korzyści z systemu ocen dla działu HR to: łatwiejsze określenie potrzeb szkoleniowych, zyskanie jasnych kryteriów pomocnych w planowaniu karier zawodowych pracowników, zyskanie możliwości obiektywnych przesłanek do podejmowania decyzji personalnych (McKenna, Beech, 1997: 148–149; Sidor-Rządowska, 2006: 15–17).

Badania powodów odchodzenia z pracy (Branham, 2005: 95) pokazują, że brak coachingu i informacji zwrotnej należą do głównych powodów utraty zaangażowania i w konsekwencji odchodzenia z pracy. Zatem ocena i informacja zwrotna okazują się być ważne także dla pracowników. Oprócz wymienionych wcześniej korzyści, ocena okresowa pozwala na:

- zidentyfikowanie przez pracownika przyczyn trudności w osiągnięciu celów;
- lepsze zrozumienie zadań, norm, standardów;
- poprawę komunikacji i pogłębienie zrozumienia między przełożonym i pracownikiem;
- diagnozę potencjału rozwojowego pracownika;

---

\* Mgr Joanna Lipowska, psycholog kliniczny, Dyrektor Zarządzający Personnel Profile.

- poznanie przez pracownika celów strategicznych firmy, a przez przełożonego opinii, pracownika na temat swojej pracy, działu, firmy.

Jednak praktyka stosowania systemów ocen pokazuje, że mało jest firm, w których oceny przynosiłyby wymienione wyżej skutki pozytywne. Ocena okresowa jest często źródłem niechcianej biurokracji dla menedżerów, źródłem zamieszania dla działu personalnego oraz przyczyną wielu frustracji dla pracowników, mającą swoje negatywne konsekwencje dla ich motywacji i satysfakcji z pracy. Niniejszy artykuł stara się prześledzić kilka z elementów, które mogą wpływać na obniżenie efektywności oceny okresowej, prowadząc do szkodliwego oddziaływania na relacje pracownicze, atmosferę wewnątrzfirmową oraz na załamanie motywacji i efektywności pracy. Jakie czynniki powodują, że ocena okresowa nie spełnia funkcji, dla których została wdrożona? Jak na tej podstawie można wysnuć wnioski na temat praktyk o pozytywnym znaczeniu dla efektywności oceny okresowej?

Poniżej spróbujemy znaleźć odpowiedzi na te pytania w oparciu o teorie naukowe, badania oraz opinie specjalistów z dziedziny zarządzania, przyglądając się aspektom powiązanim z samą sytuacją oceniania, perspektywie osoby ocenianej oraz roli osoby oceniającej. Zagadnienie oceniania pracowników jest tak szerokie i wieloaspektowe, że niniejszy artykuł poruszy tylko część zagadnień związanych z tą tematyką, dostarczając jednak konkretnych wskazań, które mogą być wykorzystane w praktyce oceniania.

## **Feedback jako istota oceny okresowej**

Sensem istnienia oceny okresowej jest przede wszystkim feedback, czyli informacja zwrotna przekazywana pracownikom, której celem ma być zwiększenie motywacji i zachęcenie do lepszej pracy. Kiedy taka informacja jest przekazywana na co dzień, na bieżąco, wówczas sytuacja rozmowy oceniającej jest tylko zwykłą formalnością i podsumowaniem tego, czego pracownik już wcześniej dowiedział się od przełożonego. Wówczas doroczną rozmowę oceniającą można wykorzystać na: omówienie perspektyw rozwoju pracownika w firmie, poznanie jego opinii na temat pracy w firmie, w dziale. Badania pokazują, że aż 64% pracowników preferuje taką właśnie codzienną wymianę informacji z szefem bardziej niż oficjalne systemy oceny (Branham, 2005: 105). Prowadzenie rozmowy oceniającej raz do roku zamiast regularnej komunikacji z pracownikiem Branham przyrównuje do sytuacji trenera koszykówki, który miałby powiedzieć swoim zawodnikom „umawiamy się, że wychodzicie na boisko i rozgrywacie trzydzieści meczy, a na koniec sezonu usiądę z każdym z osobna i omówimy sobie, jak wam poszło i co poprawić w przyszłości” (tamże: 100). Choć w sporcie taka sytuacja jest nie do pomyślenia, to w rzeczywistości firmowej jest oczywistością. Jednak, kiedy codzienny feedback nie jest prowadzony, problemy nawarstwiają się i do czasu rozmowy oceniającej eskalują do poziomu, który prowadzi do konfliktu lub zwolnienia pracownika (Woodford i in., 2011: 123).

Istotne jest nie tylko, aby feedback przekazywać na bieżąco, ale przede wszystkim, aby robić to we właściwy, motywujący sposób. Badania wykazały (Ryan, 1982, Ryan i in., 1983, Pittman i in., 1980 za Deci i in., 1999), że pozytywny w swojej wymowie feedback może różnić się charakterem i tym samym oddziaływaniem. Znaczenie ma zatem sposób, w jaki przekazana jest informacja zwrotna, czy choć pozytywna, ma ona cel kontrolujący czy też czysto informacyjny. O wiele lepiej przez pracowników jest przyjmowana pochwała typu informacyjnego (np. *W porównaniu z resztą zespołu radzisz sobie naprawdę dobrze*), która ma wzmacniający wpływ na motywację bardziej niż pochwała typu kontrolującego (np. *Doskonale, powinieś pracować tak dalej*), która tę motywację może obniżać. Badania Ryan (1982: 459), udowodniły, że w sytuacji feedbacku o charakterze kontrolującym nie tylko zmniejszył się poziom zaangażowania, ale także poziom wykonania. Ryan tłumaczy to naturalnym ludzkim odruchem oporu psychicznego, odkrytym przez Brehma (1966). Brehm stworzył teorię reaktancji, która jest oparta na założeniu, że ludzie są motywowani do utrzymywania swojej swobody działania. Gdy swoboda ta jest w jakiś sposób zagrożona, będą wówczas przeciwdziałać (*react*), dążąc do przywrócenia wolności wyboru, przeciwstawiając się temu, kto próbuje coś narzucić lub czegoś zakazać. Według tej teorii, ludzie, którzy czują się przymuszani i kontrolowani przez jakieś czynniki zewnętrzne, będą wykazywać tendencje, aby zwalczać te próby nadzorowania poprzez podejmowanie działań przeciwnych (Worchel, Brehm, 1971).

Wśród siedmiu głównych powodów odchodzenia z pracy, zidentyfikowanych na podstawie wyników badań, prawie 20 tys. pracowników z różnych branż, o których pisze Branham (2005), właściwie wszystkie wiążą się bezpośrednio lub pośrednio z ocenianiem i rozmową oceniającą:

- niespełnione oczekiwania
- niedopasowanie cech i umiejętności pracownika do stanowiska
- zbyt słaby coaching i informacja zwrotna
- zbyt małe szanse rozwoju zawodowego i awansu
- poczucie niskiej wartości i niedoceniaenia
- stres wywołany nadmiarem pracy i brakiem równowagi między życiem zawodowym a osobistym
- utrata wiary i zaufania w kierownictwo.

Gdyby ocena okresowa i będąca jej zwieńczeniem rozmowa oceniająca przebiegały prawidłowo, oprócz czynników bezpośrednio powiązanych z ocenianiem (poz. 3, 5), problematyczne pozostałe elementy (poz. 1,2,4,6) można by zidentyfikować i podjąć odpowiednie działania, aby zatrzymać szczególnie wartościowych pracowników. Ta perspektywa też jest istotna, bowiem straty z powodu odejścia najlepszych pracowników są o wiele większe niż koszt znalezienia nowych pracowników o porównywalnych kwalifikacjach.



## Cele i funkcje oceny okresowej

Choć mówi się wiele o tym, że ocena ma rozwojowy charakter i powinna jako taka być dobrze przyjmowana przez pracowników, to jednak w praktyce miesza się cele rozwojowe oraz ewaluacyjne (McKenna, Beech, 1997: 161). Aby możliwe było stworzenie planu rozwojowego dla pracownika, potrzebna jest jego otwartość i szczerowość w mówieniu o swoich słabych stronach oraz analizowaniu przyczyn porażek. Często taka rozmowa ma być elementem jednego spotkania, w trakcie którego wcześniej dokonuje się ewaluacji umiejętności pracownika, jego zachowań, kompetencji lub poziomu osiągnięcia celów wyznaczonych na dany okres w powiązaniu z konkretnymi wymiernymi konsekwencjami dla pracownika. Konsekwencjami są nie tylko nagrody, szkolenia i awanse, ale również, degradacje, zwolnienia, przesunięcia itd. Wydaje się zatem niemożliwe, aby zrealizować oba te cele w trakcie jednej rozmowy, co podnoszą zarówno menedżerowie, jak i pracownicy. Dobrą propozycją wydaje się rozdzielanie w czasie obu tych elementów rozmowy oceniającej lub przeprowadzenie rozmowy o celach rozwojowych przez specjalistę w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi (tamże). Większość ekspertów w zakresie zarządzania efektywnością stwierdziło, że w firmach, w których osiągnięto największy poziom ogólnej satysfakcji i efektywności systemy ocen nie zawierają skali ocen ani opinii podsumowującej, które zwiększają reakcję obronną pracowników oraz zmniejszają ich otwartość na konstruktywne wnioski, które mogłyby wynikać z oceny. Przestrzegają także przed wiązaniem kwestii wynagrodzenia z podsumowaniem wyników (Branham, 2005: 111). Samuel Culbert, przeciwnik przeprowadzania ocen okresowych, słusznie zauważa, że nawet rozmowa rozwojowa, nie tylko rozmowa oceniająca, w której pracownik miałby odkryć swoje obszary „słabości” i przeanalizować je wspólnie z szefem, aby odkryć przyczyny braku efektywności, nigdy nie będzie szczerą i otwartą. Pracownik będzie miał bowiem świadomość, że ujawnione przez niego informacje zostaną wykorzystane za jakiś czas przy formalnej ocenie. Jak obrazuje to Culbert: „nie chcesz komuś wręczać kija, tylko po to, aby mógł cię nim stłuc” (Culbert, Rout, 2012: 81).

Warto także poruszyć temat tak popularnego obecnie zarządzania kompetencjami. W niektórych firmach zastępuje się tradycyjne systemy ocen oparte na celach, systemami ocen opartymi na kompetencjach. Jednak ocenianie oparte na kompetencjach, choć wydaje się wygodne i przejrzyste przy dobrze opisanych poszczególnych poziomach skali, nie zapewnia realizacji celów pracodawcy, o czym piszą także Whiddett i Hollyforde (2003). Według nich, u podstaw takiej zmiany w systemie ocen zwykle leży przekonanie, że *jeżeli coś się robi we właściwy sposób, to przyniesie to właściwe rezultaty* (tamże: 119). Jednak, jak dalej zauważają autorzy: *kompetencje nie precyzują w jednoznaczny sposób, co ma być zrobione, ani nie określają obowiązków, czy wymiernych efektów pracy*. Zatem oparcie oceniania jedynie na kompetencjach, prowadzi do nieporozumień i konfliktów na tle niedoprecyzowania zadań i zakresu odpowiedzialności. Wiadomo ponadto, że samo posiadanie kom-

petencji w danej dziedzinie nie decyduje jeszcze o chęci ich wykorzystania dla dobra pracodawcy (Lipowska: 2012).

## Ocena jako element kontroli i dominacji

Sytuacja oceny okresowej jest dlatego tak trudna dla pracowników, gdyż uaktywnia się w niej powszechny dla ludzi lęk przed oceną (*evaluation apprehension*). Ten właśnie lęk przed oceną jest jednym z czynników powodującym poczucie bycia kontrolowanym (Ryan, 1982: 460). Ponadto ocena, jak pisze Louart (1995: 119), przypomina szkołę i stopnie. W niektórych firmach ocena wyrażana jest nawet w liczbach o skali odpowiadającej dokładnie stopniom szkolnym (1–6). Z takich skojarzeń wynika w prosty sposób wrażenie zależności, sankcji negatywnych związanych z oceną, sytuacji poddania osądowi skoncentrowanemu na brakach i błędach. Jednocześnie oceniany, który dostrzega, że ocena jest niesprawiedliwa i nie odpowiada jego własnej ocenie swojej pracy, czuje się manipulowany. Louart (1995: 116) podkreśla, że obawy pracowników przed oceną okresową wzrastają szczególnie, gdy mają one być przeprowadzone w okresie restrukturyzacji. Istnieje wtedy ich uzasadniona i słuszna obawa, że ocena będzie stanowiła okazję do redukcji zatrudnienia. W związku z tym odradza przeprowadzanie oceny okresowej w trudnych dla firmy okresach zmian. Na wynik i efekt rozmowy oceniającej, a tym samym na efektywność ma wpływ siła presji, jaką odczuwa pracownik, aby zrealizować określone cele. Jak pisze Ryan (1982: 459), ogólne odkrycia z wielu badań potwierdzają, że im silniej jest odczuwana presja, aby osiągnąć wynik, ponieważ później będzie się z niego rozliczany w trakcie oceny okresowej, tym niższa będzie motywacja wewnętrzna, aby zrealizować dane zadanie czy wykonywać dane obowiązki (*perform that activity*). Przypomina to wspomnianą wcześniej teorię reaktancji Brehm.

Choć generalnie można stwierdzić, że pracownicy pragną być oceniani i dowiedzieć się w ten sposób o uznaniu przełożonego, to jednak jednocześnie obawiają się tego, co mogą usłyszeć na swój temat. Niewielki odsetek ludzi, w tym oczywiście pracowników, jest w stanie spokojnie i bez sprzeciwu przyjąć rzeczowe, ale jednak negatywne uwagi na swój temat. Zwykle ludzie reagują mechanizmami obronnymi, pasywną obroną lub atakiem bezpośrednim (Louart, 1995: 120). Taka reakcja jest szczególnie uzasadniona i zrozumiała w sytuacjach, gdy przełożeni wyrażają swoją negatywną ocenę w stosunku do spraw, na które pracownik nie miał wpływu, za które nie jest odpowiedzialny lub dotyczących jego własnej osoby, których nie jest w stanie zmienić. Dla pracowników ważne jest szczególnie, czy rozmowa oceniająca będzie miała rzeczywiście charakter rozmowy i wspólnego analizowania typu *problem solving*, czy przynajmniej będą mogli się wytłumaczyć w rozmowie typu *tell and listen* czy też tylko usłyszą to, co ma im do przekazania przełożony i będą musieli przyjąć bez dyskusji, w rozmowie typu *tell and sell*. Różni autorzy (Perry, 1996; Whiddett, Hollyforde, 2003) mówią o tym, jak ważne jest, aby pra-

cownicy mieli możliwość wytłumaczenia tych często obiektywnych, niezależnych od nich przyczyn, dla których coś nie zostało zrobione, a przełożeni byli w stanie nie tylko przyjąć te wyjaśnienia, ale również zmodyfikować swoją ocenę, jeśli uzasadnienie jest wystarczające. Pracownicy nie tylko reagują sprzeciwem oraz frustracją, jak wspomniano wyżej, ale też bardzo źle odbierają przełożonych, którzy obarczają ich zbyt wielką odpowiedzialnością i nie potrafią dostrzec organizacyjnych przyczyn lub obiektywnych ograniczeń osobistych, które spowodowały niepowodzenia w osiągnięciu celów. Culbert twierdzi nawet, że choć domniemanym celem oceny jest „oświecenie podwładnych w zakresie tego, co powinni robić lepiej, to ich rzeczywistym celem jest zastraszenie ukierunkowane na zachowanie władzy szefa i jego dominacji w stosunkach z podwładnymi” (Culbert, Rout, 2012: 11). Ta dominacja wyraża się zależnością wynagrodzenia, przyznawanych zadań oraz perspektyw kariery od jego zdaniem zawsze subiektywnej, opartej o jego własne motywy, opinii szefa na temat podwładnego.

## Znaczenie osoby oceniającej

Wśród najistotniejszych zaniedbań mających swój rezultat w niepowodzeniu we wdrożeniu systemu ocen okresowych Sidor-Rządkowska (2006: 105) wymienia na pierwszym miejscu niepozyskanie akceptacji dla systemu ocen i jego zrozumienia wśród pracowników, a drugim – nieprzygotowanie kadry menedżerskiej do dokonywania oceny. Osoba menedżera i jego umiejętności prowadzenia rozmowy oceniającej oraz feedbacku okazują się jednym z najważniejszych kryteriów sukcesu oceniania. Jednak ich rola jest bardzo trudna i stawia ich w patowej sytuacji, o czym pisze Philip Perry (1996). Zauważa on, że menedżerowie prowadząc ocenę okresową, znajdują się często w sytuacji jak z *Paragrafu 22 (Catch-22)*: muszą dokładnie dokumentować słabe wyniki pracowników, aby uniknąć późniejszych pozwów, ale jednocześnie działając w ten sposób, zniechęcają pracowników i powodują, że tracą oni zainteresowanie polepszaniem swojej efektywności. Czego by nie zrobili, cierpi na tym organizacja. Sytuacja menedżerów już „na wejściu” jest trudna, niezależnie od posiadanych przez nich umiejętności. Aby proces oceniania przyniósł pozytywne skutki, dla których był wdrożony w organizacji, ważne jest wcześniejsze przeszkolenie menedżerów, a także umożliwienie im przeprowadzenia oceny i samej rozmowy bez presji czasowej. Niestety, najczęściej w firmach poświęca się więcej czasu na zaprojektowanie narzędzia oceniania niż na prawidłowe jego wdrożenie, polegające nie tylko na kampanii informacyjnej, ale właśnie na odpowiednim przygotowaniu menedżerów do nowej roli (Woodford i in., 2011: 122),

Przyczyną niepowodzeń oceny okresowej jest także przeprowadzenie jej w oparciu o własne subiektywne kryteria. Dlatego tak ważne jest uzgodnienie wymagań stanowiskowych, a także wcześniejsze ustalenie z pracownikiem oczekiwań na dany rok, aby wiadomo było dokładnie, co będzie oceniane, jakie będą tego miary i jakie

konsekwencje przyniosą określone poziomy wyników pracy (tamże: 124). Szkolenie menedżerów jest także potrzebne, aby pomóc im uniknąć powszechnych błędów w ocenianiu, takich jak: trzymanie się środka skali, kierowanie ogólnym wrażeniem, rzutowanie oceny jednych obszarów na drugie itd. (tamże). Szczegółowo ten aspekt błędów w procesie oceniania opisuje Sidor-Rządkowska (2006: 106–112), omawiając ich rozliczne typy. Jak zauważa autorka, choć możliwości popełnienia błędów w ocenie jest wiele, to jednak okazuje się, że ich uświadomienie, nawet w czasie kilkuminutowych sesji szkoleniowych, powoduje znaczący spadek popełnianych błędów. Dlatego tak ważne jest właśnie umożliwienie menedżerom zapoznania się w trakcie jedno- lub optymalnie dwudniowego szkolenia, nie tylko z procedurami, celami i narzędziami oceny, ale także z właściwym sposobem prowadzenia feedback'u i rozmowy oceniającej oraz błędami w ocenianiu.

Zarządzanie wspierające autonomię podwładnego buduje motywację, wzmacnia satysfakcję z pracy oraz prowadzi do lepszego poziomu wykonania. Takie zarządzanie to m.in.: poszanowanie dla opinii i perspektywy podwładnego, dostarczanie znaczącej informacji zwrotnej w pozbawiony manipulacji sposób, oferowanie możliwości wyboru, zachęcanie do inicjatywy (Baard, Deci, Ryan, 2004: 2048). Elementy wymienione wyżej jako przykłady zachowań menedżerskich wspierających autonomię, mogą jednocześnie stanowić opis pożądanego sposobu prowadzenia rozmowy oceniającej. Przeciwnieństwem zarządzania wspierającego autonomię jest zarządzanie kontrolujące. Charakteryzuje się ono między innymi: nadmierną kontrolą, zbyt wysokimi wymaganiami, stawianiem wyzwań przewyższających możliwości, nastawieniem na konfrontację, oczekiwaniem od podwładnych postępowania w określony sposób z jednoczesnym zagrożeniem karą lub obietnicą nagrody (Ryan, Deci, 2000: 76). Ten rodzaj zarządzania ma obniżający wpływ na conceptualne myślenie, rozwiązywanie problemów oraz kreatywność (Gagne, Deci, 2005: 348). W dobie dzisiejszych organizacji, w których coraz większy jest procent zawodów, w których konieczne jest uruchamianie myślenia twórczego oraz rozwiązywanie problemów, takie działanie na szkodę efektywności pracowników, wydaje się szczególnie szkodliwe.

Jak bardzo istotna jest relacja między szefem a podwładnym dla motywacji i efektywności pracownika pisze Culbert, przypominając, że ludzie nie odchodzą od firm, ale od menedżerów (Culbert, Rout, 2012: 105).

Zdaniem Maslach, specjalizującej się w zagadnieniach wypalenia zawodowego, wśród sześciu krytycznych obszarów, w których niedopasowanie pomiędzy organizacją a pracownikiem prowadzi do wypalenia zawodowego, aż cztery mogą występować zarówno w sytuacji oceniania, jak i prowadzenia rozmowy oceniającej (Maslach i in., 2001: 419–420):

- duża kontrola ze strony przełożonego, obciążenie pracowników odpowiedzialnością bez uprawomocnienia, pozbawienie możliwości wpływu;
- brak uznania dla wysiłku i osiągnięć;
- brak szacunku dla pracowników;
- niesprawiedliwość, dyskryminacja, nadmierne faworyzowanie.

Niesprawiedliwość w systemie oceniania wyraża się chociażby w wymuszonym rozkładzie ocen w firmie, w danym dziale, które ustalane są przez dział personalny. Nie tylko oceniani, ale również menedżerowie są świadomi tego, jak bardzo absurdalne jest założenie z góry, że konkretna liczba pracowników ma być oceniona jako spełniająca oczekiwania, jako je przekraczająca i jako plasująca się poniżej oczekiwań. Również Culbert pisze o tym, że jeśli konieczne jest dostosowanie ocen do rozkładu normalnego i niektóre osoby muszą zostać uznane za lepsze lub gorsze od innych, zaczyna się w punkcie, w którym można zapomnieć o obiektywizmie (Culbert, Rout, 2012: 47).

## Podsumowanie

Mysząc o kosztach przeprowadzenia oceny okresowej, analizuje się głównie koszty mierzalne, jednak to właśnie niemierzalne koszty, które pojawiają się, gdy ocena zostanie przeprowadzona w niewłaściwy sposób, są przyczyną ich nieefektywności, a nie te mierzalne, które są stałe i niezależne od tego, czy system ocen jest dobry i czy oceny zostały właściwie przeprowadzone. Poniżej zostały przedstawione wymierne i niewymierne koszty związane z ocenianiem pracowników.

**Tabela 1. Twarde i miękkie koszty związane z Oceną Pracowniczą (Hard & Soft Costs Associated with Evaluations) za (Woodford i inni, 2011: 125).**

Koszty wymierne oceny okresowej	Koszty niewymierne oceny okresowej
Przygotowanie oceny	Obniżenie produktywności jako następstwo oceny
Ustalenie zadań i celów	Korekcyjna inflacja, kiedy oceny powiązane są z wynagrodzeniem podstawowym i premią regulaminową
Przeprowadzenie rozmów okresowych, rocznych	Zły nastrój pracowników, depresja, stres, lęk spowodowane przez ocenę
Sprawdzenie przeprowadzonych ocen	Obniżone morale jako konsekwencja niesprawiedliwej oceny
Zaprojektowanie, drukowanie, powielanie, dystrybuowanie formularzy	Złamanie ducha pracy zespołowej, który został wcześniej wypracowany
Szkolenie managerów różnego szczebla na temat narzędzi i procesu oceniania	Kłótnie i żale jako następstwo ocen
Sprawy sądowe jako następstwo ocen	

Z omówionych w artykule teorii, wskazań praktyków biznesowych oraz specjalistów z dziedziny zarządzania można wysnuć wiele wniosków na temat praktyk przyczyniających się do uzyskania pozytywnych efektów oceny okresowej. Wśród nich za szczególnie istotne i jednocześnie proste do wdrożenia w zakresie sposobu przeprowadzenia oceny, można uznać:

- przekazywanie informacji zwrotnej na co dzień – rozmowa oceniająca jako formalność i podsumowanie tego, czego pracownik dowiedział się już wcześniej;
- prowadzenie rozmowy typu *problem solving* (wspólne poszukiwanie rozwiązań) lub typu *tell and listen* (wysłuchanie wyjaśnień pracownika);
- gotowość do modyfikowania ocen indywidualnego pracownika w trakcie rozmowy, a także możliwość zmiany pierwotnie zakładanych rozwiązań w systemie oceniania w odpowiedzi na uzasadnione zastrzeżenia pracowników.

Istotne zaś aspekty na etapie projektu i wdrażania to:

- rozdzielenie w czasie, elementów ewaluacyjnych i rozwojowych oceny okresowej;
- oddzielenie kwestii wynagrodzenia od oceny okresowej;
- wcześniejsze przeszkolenie menedżerów z: procedur, celów i narzędzi oceny, udzielania feedback'u, prowadzenia rozmowy oceniającej, błędów w ocenianiu;
- pozyskania akceptacji dla systemu ocen wśród ocenianych i oceniających;
- promowanie zarządzania wspierającego autonomię pracowników (m.in.: poszanowanie dla opinii i perspektywy podwładnego, dostarczanie znaczącej informacji zwrotnej w pozbawiony manipulacji sposób, oferowanie możliwości wyboru, zachęcanie do inicjatywy).

Starannie przygotowana, administrowana i przeprowadzana ocena okresowa, może być ważnym narzędziem służącym zwiększeniu efektywności zarządzania firmą, wzrostowi poziomu wydajności pracy oraz poprawie jakości pracy. Warto podjąć wysiłek, aby tak istotny dla wszystkich stron życia firmowego proces – ocenianie pracowników, funkcjonował prawidłowo. Warto ponieść starania, aby wzmocnić działania pozytywne i uniknąć skutków negatywnych, zanim destrukcyjny wpływ oceniania na życie organizacji wzrośnie do tego stopnia, że najlepszym rozwiązaniem będzie się wydawało zrezygnowanie z systemu ocen.

### Summary

#### Evaluating employees, possible causes of inefficiency

The article tries to reveal why employee appraisal system despite many theoretical benefits activates detrimental effects for employees and the company itself. Psychological aspects of evaluation, feedback as a basis for appraisal interview and interpersonal skills of managers as appraisers have been focused on. To some extent such organizational aspects as: type of appraisal interview, type of evaluation and implementation of the process have been discussed. Issues of designing appraisal system, questionnaire for appraisal, have not been author's field of interest. Apart from making effort to find causes of appraisal systems failure, an attempt was made to indicate good practices, which foster effectiveness of appraisal both in

the dimension of motivating employees and company financial ratings. In the analysis both psychological and management theories as well as workforce management experts' opinions have been considered.

**Keywords:** appraisal system, appraisal interview, employees' evaluation

## Bibliografia

- Baard P.P., Deci E.L., Ryan R.M. (2004), *Intrinsic Need Satisfaction: A Motivational Basis of Performance and Well-Being in Two Work Settings*, „Journal of Applied Psychology”, nr 34.
- Branham L. (2005), *7 prawdziwych powodów odchodzenia z pracy*, Warszawa.
- Brehm J.W. (1966), *A theory of psychological reactance*, Nowy York.
- Culbert S.A., Rout L. (2012), *Skończ z okresową oceną pracowników*, Warszawa.
- Gagne M., Deci E.L. (2005), *Self-determination theory and work motivation*, „Journal of Organizational Behavior”, nr 26.
- Lipowska J. (2012), *Determinanty motywacji wewnętrznej. Czy można zmotywować każdego pracownika*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 3–4 (86–87).
- Louart P. (1995), *Kierowanie personelem w przedsiębiorstwie*, Warszawa.
- Maslach C., Schaufeli W.B., Leiter M.P. (2001), *Job burnout*, „Annual Review of Psychology”, nr 52 (1).
- McKenna E., Beech N. (1997), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa.
- Perry P.M. (1996), *Employee evaluation balancing act: avoid these six pitfalls*, „Materials Management in Health Care”, nr 5 (3).
- Pittman T.S., Davey M. E., Alafat K. A., Wetherill, K. V., & Kramer, N. A. (1980), *Informational versus controlling verbal rewards*, „Personality and Social Psychology Bulletin”, 6(2).
- Ryan R.M. (1982), *Control and Information in the Intrapersonal Sphere: An Extension of Cognitive Evaluation Theory*, „Journal of Personality & Social Psychology”, nr 43 (3).
- Ryan R.M., Deci E.L. (2000), *Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being*, „American Psychologist”, nr 55 (1).
- Ryan R.M., Mims V., Koestner R. (1983), *Relation of reward contingency and interpersonal context to intrinsic motivation. A review and test using cognitive evaluation theory*, „Journal of Personality and Social Psychology”, nr 45 (4).
- Sidor-Rządkowska M. (2006), *Kompetencyjne systemy ocen pracowników*, Wolters Kluwer, Kraków.

- Whiddett S., Hollyforde S. (2003), *Modele kompetencyjne w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, Kraków.
- Woodford K., Maes J.D., Clay D. (2011), *Getting them right and getting them written*, „Journal of International Diversity”, nr 4.
- Worchel S., Brehm J.W. (1971), *Direct and implied social restoration of freedom*, „Journal of Personality & Social Psychology”, nr 18.





**Tomasz Telep\***

## **Organizowanie lokalnego rynku pracy**

### **Wstęp**

Bezrobocie jest kluczowym problemem współczesnych społeczeństw i jednym z czterech najważniejszych obszarów z punktu widzenia efektywnej działalności makroekonomicznej charakteryzującej stan gospodarki danego kraju. Z punktu widzenia celów makroekonomicznych gospodarka powinna funkcjonować tak, aby zapewnić wysoki poziom zatrudnienia, czyli niski poziom bezrobocia przymusowego. Okres transformacji ustrojowej wywołał w Polsce zjawisko dużego bezrobocia, które jest bezskutecznie zwalczane od wielu lat przez powołane do tego instytucje. Analiza wyników skuteczności podejmowanych przedsięwzięć w zakresie ograniczenia bezrobocia wskazuje na potrzebę zmian tej działalności w kierunku wprowadzenia systemowych rozwiązań zmierzających do zapewnienia ciągłości zatrudnienia. Osiągnięcie takiego stanu wymaga odpowiedniej organizacji i zarządzania rynkiem pracy w skali lokalnej, którego funkcjonowanie powinno opierać się na wynikach analizy potencjału materialnego i zasobów ludzkich.

Głównymi zagadnieniami artykułu są: analiza elementów lokalnego rynku pracy i propozycje jego zmian w sferze organizacji i funkcjonowania.

### **Analiza elementów lokalnego rynku pracy**

Pojęcie „rynek” jest rozumiane jako „miejsce – plac, na którym kupuje się i sprzedaje różne dobra” lub jako „proces, za pośrednictwem którego wzajemne oddziaływania nabywców i sprzedawców danego dobra prowadzą do określenia jego ceny i ilości” (Samuelson, Nordhaus, 2010: 82). Rynek pracy jest rynkiem czynnika produkcji – pracy, stanowiącej nakład w procesie wytwórczym. Stanowi umowne

---

\* Mgr Tomasz Telep, Almamery Szkoła Wyższa w Warszawie.

miejsce wzajemnego oddziaływania ludzi poszukujących możliwości wykonania pracy z tymi, którzy takie możliwości oferują. Rynek pracy (rys. 1) składa się z:

- łącznej podaży pracy zgłoszonej przez jednostki, które poszukują możliwości realizacji działalności zawodowej, czyli całkowitego popytu na miejsca pracy;
- całkowitego zapotrzebowania na siłę roboczą ze strony organizacji, które stanowi łączny popyt na pracowników lub łączną podaż miejsc pracy.

Wśród ekonomistów istnieje rozbieżność poglądów dotyczących odpowiedzi na pytania:

- czy rynek pracy jest prawdziwym rynkiem?
- czy wynikiem zestawienia podaży i popytu jest cena pracy (płaca) i poziom zatrudnienia?

Klasyki uważają, że płaca równowagi ustala się w miejscu przecięcia się krzywych popytu i podaży pracy. Według keynesistów płaca odpowiada częściowo normom instytucjonalnym, które nie zależą od przedsiębiorstw (prawo pracy) lub zależą od przedsiębiorstw (siatka płac). Elastyczność płac nie zapewnia dostosowania podaży do popytu na pracę. Ponadto pracodawcy i pracownicy nie chcą całkowitej elastyczności płac. Popyt na pracę jest popytem wtórnym, zależy od popytu na produkty, a to oznacza, że popyt na siłę roboczą będzie rósł wówczas, gdy rośnie popyt na produkty tego przedsiębiorstwa i spadnie ze spadkiem popytu na ten produkt. Zasadniczymi czynnikami określającymi poziom zatrudnienia są: popyt oczekiwany i decyzja o rozpoczęciu nowej produkcji, są to czynniki zewnętrzne w stosunku do rynku pracy. Zgodnie z tym rozumieniem, rynek pracy nie istnieje, bowiem poziom zatrudnienia i płaca nie są kształtowane przez równowagę popytu i podaży siły roboczej (Bremond, Couet, Salort, 2006: 119).

W analizie rynku pracy należy również uwzględnić istnienie różnych typów stosunków płacowych w różnych regionach i okresach. Konkurencyjność powoduje zróżnicowanie płac i zatrudnienia, co oznacza że zmieniające się cechy gospodarcze wymagają opracowania odpowiadających tym cechom sposobów wynagradzania (regulacji płac). Ponadto należy uwzględnić niejednorodność pracy, tzn. że pracownik danej kategorii nie może być zastąpiony przez pracownika jakiegokolwiek innej kategorii. Wynika stąd, że rynek pracy jest podzielony na dwa typy rynków (dualizm rynku pracy), których funkcjonowanie jest różne. Dualizm rynku pracy polega na tym, że część pracowników jest zatrudniona na całe życie i dobrze opłacana, zaś inni mają niepewne miejsca pracy i niskie wynagrodzenie na porównywalnych stanowiskach, z ograniczonymi perspektywami kariery zawodowej.

Rynek pracy jest złożoną strukturą podlegającą ciągłym zmianom, a skutki funkcjonowania rynku mają wpływ na efekty gospodarki w skali makro oraz na podmioty gospodarki rynkowej – konsumentów i producentów. Wymusza to potrzebę kompleksowego rozpatrywania problemów rynku pracy i systemowego podejścia do ich rozwiązania, które umożliwia analizę efektów działania elementów rynku pracy i jego otoczenia ze względu na określone kryteria oraz analizę ich wzajemnych oddziaływań.



Rys. 1. Rynek pracy

Źródło: Bremond, Couet, Salort, 2006: 118.

W odniesieniu do lokalnego rynku pracy istotą zarządzania będzie ocena możliwości tworzenia organizacji pozwalających na pełne wykorzystanie lokalnego zasobu siły roboczej, a tym samym rozwiązanie problemów bezrobocia. W procesie tym powinny być zaangażowane wszystkie elementy rynku pracy i jego otoczenia tworzące spójny system, którego działania będą podporządkowane pełnemu wykorzystaniu zasobów siły roboczej na obszarze objętym tym systemem. Funkcjonowanie rynku pracy w Polsce regulują:

- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 z późniejszymi zmianami);
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 164, poz. 1366 późniejszymi zmianami).

Akty te definiują i określają zadania: instytucji, podmiotów polityki zatrudnienia i infrastrukturę instytucjonalną rynku pracy.

Na instytucje rynku pracy składają się utrwalone zasady postępowania uczestników rynku pracy takie, jak:

- reguły dotyczące zatrudniania, zwalniania oraz ustalania płac;
- aktywna i pasywna polityka rynku pracy;
- instytucje dialogu społecznego;
- opodatkowanie płac;
- świadczenia socjalne (Góra, Sztanderska, 2006; Wiśniewski, Zawadzki, 2009).

Instytucje rynku pracy (w rozumieniu ustawy) są podmiotami, które w imieniu państwa mają działać na rzecz pełnego i produktywnego zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich, dążyć do poprawy jakości pracy oraz wzmacniania integracji i solidarności społecznej. Należą do nich: publiczne służby zatrudnienia, ochotnicze hufce

pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego i partnerstwa lokalnego (rady zatrudnienia, związki zawodowe, organizacje pracodawców). Publiczne służby zatrudnienia tworzą: organy zatrudnienia, powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, urząd obsługujący ministra ds. pracy, urzędnicy wojewódzcy realizujący zadania ustawy.

Podmiotami polityki rynku pracy są organy, instytucje, organizacje oraz osoby i ich zespoły, których zadaniem jest realizacja celów i funkcji rynku pracy. Stanowią je trzy grupy:

- pracobiorcy, związki zawodowe i organizacje bezrobotnych;
- pracodawcy;
- publiczne i niepubliczne instytucje organizujące, regulujące i pośredniczące na rynku pracy.

Infrastrukturę instytucjonalną lokalnego rynku pracy tworzą organizacje, instytucje, placówki edukacyjne oraz organy administracji rządowej i samorządowej, których działanie wywiera znaczny wpływ na sprawność funkcjonowania rynku pracy. Reguły te dotyczą zatrudniania, zwalniania, ustalania płac, ochrony dochodów bezrobotnych, pomocy w poszukiwaniu pracy, sposobu funkcjonowania dialogu społecznego, opodatkowania płac oraz polityki społecznej i edukacyjnej. Podmioty infrastruktury lokalnego rynku pracy tworzą trzy grupy:

- organy administracji wchodzące w skład instytucji rynku pracy lub decydujące pośrednio o kształcie podaży siły roboczej na lokalnym rynku pracy;
- podmioty (w tym instytucje rynku pracy poza organami zatrudnienia), które zajmują się pośrednictwem pracy, doradztwem zawodowym i współtworzeniem lokalnej polityki rynku pracy;
- szkoły ponadgimnazjalne, policealne i wyższe oraz instytucje szkoleniowe, które w znacznym stopniu oddziałują na strukturę kwalifikacyjną i zawodową siły roboczej na lokalnym rynku pracy (Góra, Sztanderska, 2006: 213).

Organami zatrudnienia są: minister właściwy ds. pracy, wojewodowie, marszałkowie województw, starostowie powiatowi lub prezydenci miast na prawach powiatu. O krajowej polityce rynku pracy decyduje rząd, w szczególności Minister Pracy i Polityki Społecznej, który sporządza Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia. Zadania w zakresie polityki rynku pracy w imieniu samorządu wojewódzkiego realizuje Wojewódzki Urząd Pracy, jako jednostka organizacyjna samorządu. Marszałek Województwa przygotowuje i wdraża corocznie Regionalny Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia, dzieli środki z Funduszu Pracy na zadania polityki rynku pracy w województwie i wykonuje działania finansowe z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Samorząd przygotowuje analizy rynku pracy w regionie, bada popyt na pracę, monitorując zasoby deficytowe i nadwyżkowe, bada efektywność programów rynku pracy, inicjuje i realizuje przedsięwzięcia mające na celu rozwiązanie lub złagodzenie problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grup pracowników z przyczyn dotyczących zakładu pracy, organizowanie i koordynowanie oraz świadczenie

usług pośrednictwa zawodowego i informacji zawodowej, rozwijanie ich na terenie województwa, prowadzenie rejestru agencji zatrudnienia, współdziałanie z organami oświatowymi w harmonizowaniu ustawicznego kształcenia zawodowego z potrzebami lokalnego rynku pracy.

Starosta lub prezydent miasta jest organem odpowiedzialnym za kształt polityki rynku pracy. Starosta lub prezydent miasta powołuje dyrektora powiatowego urzędu pracy (dalej w skrócie PUP).

Zadania PUP:

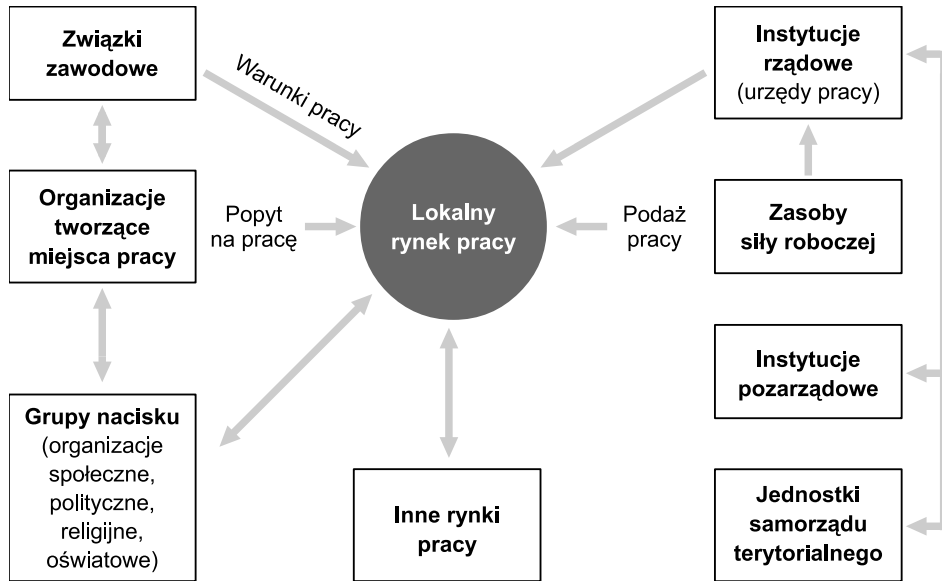
- aktywizacja lokalnego rynku pracy;
- niesienie pomocy bezrobotnym i pracodawcom przez pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe;
- rejestrowanie bezrobotnych;
- inicjowanie i wspieranie tworzenia klubów pracy;
- współdziałanie z powiatowymi radami zatrudnienia w zakresie promocji zatrudnienia i wykorzystywania środków z Funduszu Pracy;
- współpraca z gminami w zakresie upowszechniania ofert pracy;
- rozpowszechnianie informacji o usługach doradztwa zawodowego, szkoleniach, zatrudnieniu socjalnym i robotach publicznych;
- współpraca z Ministrem PiPS, samorządem województwa, przedstawicielami lokalnych związków zawodowych i organizacji pracodawców w ramach świadczenia usług EURES.

Nadzór nad działalnością samorządu województwa w zakresie jakości usług rynku pracy WUP i PUP sprawuje wojewoda.

Elementy rynku pracy i jego otoczenia oraz powiązania między nimi ilustruje rys. 2.

Konflikty między pracownikami i pracodawcami, powstające głównie na tle podziału efektów pracy, wymagają interwencji państwa w postaci regulacji zasad i treści zawierania kontraktów oraz warunków realizacji stosunku pracy. Działalność interwencyjna państwa na rynku pracy powoduje tworzenie różnych instytucji realizujących tę działalność. Charakter tej działalności zmienia się wraz ze zmianami społecznymi, gospodarczymi, kulturowymi, które nasiliły się w dobie globalizacji. Zjawiska i problemy społeczno-gospodarcze należy aktualnie interpretować i rozwiązywać w inny sposób niż w okresie industrializacji, co wyraźnie sygnalizują autorzy opracowań nt. funkcjonowania rynku pracy. „Coraz bardziej widoczna jest konieczność ukształtowania stosunków pracy inaczej... Warunkiem przyspieszenia tego procesu jest dostrzeżenie faktu, że w warunkach społeczeństwa demokratycznego istotne jest określenie podstawowych praw obywatelskich, a dopiero na tym tle pracowniczych”. Wskazuje się na potrzebę uelastycznienia stosunków pracy, konieczność poprawy komunikacji międzyludzkiej, wzrost znaczenia samodzielności i kompleksowości oraz odpowiedzialności za jej realizację (Orczyk, 2009). Szczególnego znaczenia nabiera informacja dotycząca pracownika i pracodawcy. Roz-

szerza się zakres zadań wykonywanych przez agencje pośrednictwa pracy, głównie o proces dopasowania pracownika do popytu na pracę. Powyższe zmiany odnoszące się do rynku pracy są w pełni zgodne z wymaganiami osiągnięcia przez organizacje poziomu organizacji inteligentnych, które są podstawą sukcesu na rynku konkurencyjnym.



Rys. 2. Oddziaływanie elementów lokalnego rynku pracy

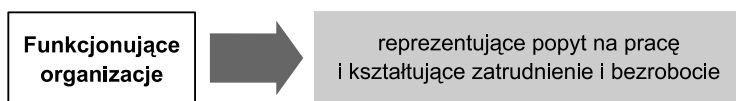
Źródło: opracowanie własne

## Podsumowanie

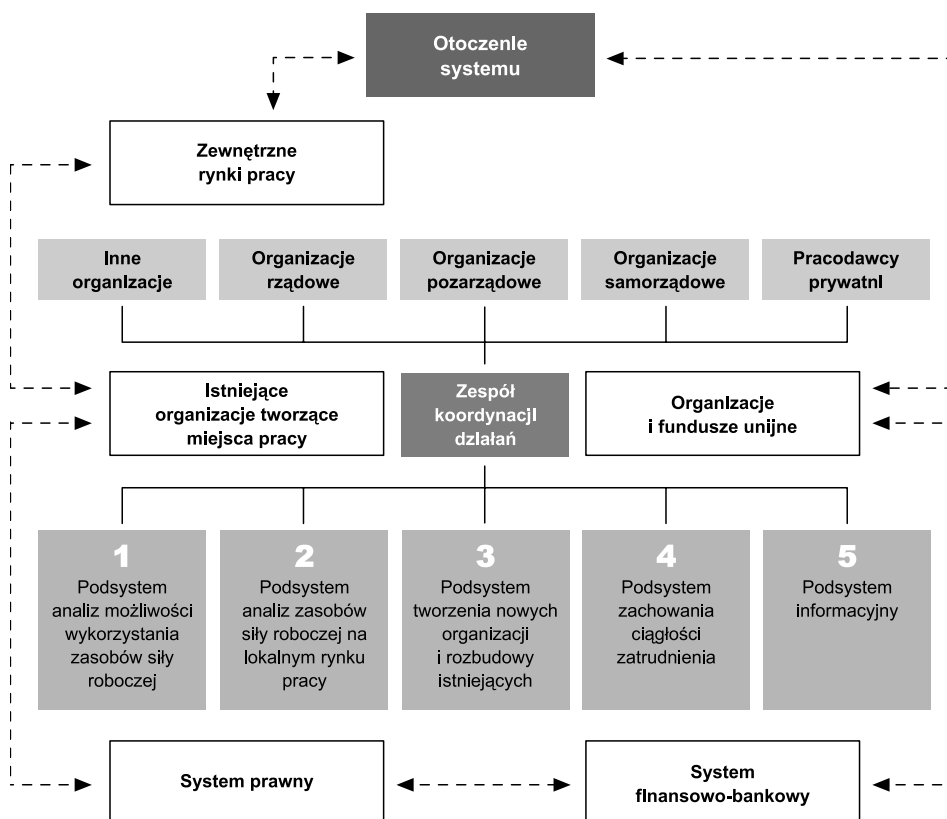
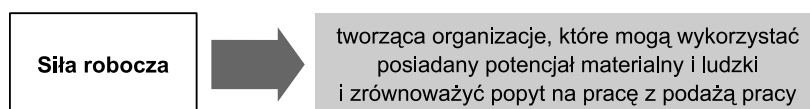
Rynek pracy w Polsce uległ deformacji: istnieją równoległe wysokie bezrobocie i brak pracowników o określonych kwalifikacjach i kompetencjach. Występuje niedopasowanie struktury kształcenia do potrzeb pracodawców, coraz większe zróżnicowanie społeczeństwa pod względem wykształcenia, dochodów i majątku, a także zróżnicowanie regionalne pod względem rozwoju. Eliminacja tych wad rynku pracy wymaga włączenia do tego procesu instytucji społecznych oraz dokonania zmian kompetencji i organizacji podmiotów rynku pracy. Zarządzanie lokalnym rynkiem pracy nie może ograniczać się do pośrednictwa między pracodawcami i poszukującymi pracy oraz do podejmowania mało efektywnych form przeciwdziałania zjawisku bezrobocia. Powinno zapewnić się pracownikowi utrzymanie ciągłości zatrudnienia przez sprawnie funkcjonujący system wykorzystujący szczegółową i systematyczną analizę, który w odpowiednim czasie będzie sygnalizował konieczność podjęcia określonych działań dla zachowania ciągłości zatrudnienia. Wymaga to zmiany po-

dejęcia do funkcjonowania lokalnego rynku pracy w taki sposób, aby w pełni wykorzystać zasoby siły roboczej, które na bazie zasobów materialnych stworzą organizacje zapewniające miejsca pracy.

Aktualne podejście do rozwiązywania problemów bezrobocia odbywa się według schematu:



Proponuję inny schemat rozwiązywania problemów bezrobocia:



Rys. 3. Struktura organizacyjna lokalnego systemu wykorzystania zasobów siły roboczej

Źródło: opracowanie własne



Zgodnie z takim podejściem struktura organizacyjna lokalnego rynku pracy może być zbudowana według schematu, który ilustruje rys. 3.

Proponowana struktura organizacyjna lokalnego rynku pracy zakłada zaangażowanie wszystkich podmiotów, które mogą uczestniczyć w rozwiązywaniu problemów zatrudnienia:

- organizacje rządowe
- organizacje pozarządowe
- organizacje samorządowe
- organizacje zrzeszające pracodawców prywatnych
- inne organizacje.

Założenia teorii systemów wymagają ścisłej współpracy wszystkich elementów systemu, co w odniesieniu do systemu wykorzystania zasobów siły roboczej oznacza konieczność koordynacji działań różnych podmiotów zmierzających do pełnego wykorzystania zasobów siły roboczej. Zadania te spełnia zespół koordynacji, w skład którego wejdą reprezentanci wszystkich lokalnych podmiotów zdolnych do tworzenia miejsc pracy. Kierowanie tym zespołem powinien sprawować przedstawiciel lokalnej władzy najwyższy stanowiskiem, np. wójt, burmistrz, starosta. Strukturę organizacyjną systemu tworzy pięć podsystemów:

- podsystem analiz możliwości wykorzystania zasobów siły roboczej
- podsystem analiz zasobów siły roboczej na lokalnym rynku pracy
- podsystem tworzenia nowych organizacji i rozbudowy istniejących
- podsystem zachowania ciągłości zatrudnienia
- podsystem informacyjny.

Podsystemy te realizują zadania cząstkowe składające się na kompleksowe rozwiązanie problemów zatrudnienia w skali lokalnej. Podsystem analiz możliwości wykorzystania zasobów siły roboczej powinien wykonywać następujące zadania:

- analizować sytuację na lokalnym rynku pracy, określając wielkość podaży i popytu na pracę na tym rynku;
- analizować sytuację na zewnętrznych (w stosunku do lokalnego) rynkach pracy – unijnym, krajowym, regionalnym, sąsiednich lokalnych i oceniać możliwości przemieszczenia siły roboczej z rynku lokalnego i na rynek lokalny przy istniejącej podaży i popycie na siłę roboczą na lokalnym rynku pracy;
- analizować potencjał istniejących organizacji tworzących miejsca pracy pod kątem możliwości ich zwiększenia, określając ilość i charakter;
- analizować lokalne możliwości zatrudnienia, określając ilość i rodzaj pracy;
- ustalać potrzeby lokalne i możliwości przemieszczania siły roboczej poza region, określając ilość i strukturę.

Podsystem analiz zasobów siły roboczej na lokalnym rynku pracy powinien określać strukturę siły roboczej ze względu na różne kryteria: płeć, wiek, wykształcenie, zawód, doświadczenie, sytuację materialną, rodzinną i mieszkaniową, podatność na zmianę miejsca zamieszkania, podatność na zmianę zawodu, podatność na uzupełnienie wykształcenia itd.

Podsystem tworzenia nowych organizacji i rozbudowy istniejących powinien wykonywać następujące zadania:

- określać charakter i rodzaj organizacji, które mogą powstać ze względu na istniejące zasoby siły roboczej, możliwości wykorzystania zasobów siły roboczej z rynków zewnętrznych, potrzeby lokalnego rynku dóbr i usług konsumpcyjnych;
- określać wielkość i rodzaj zasobów siły roboczej potrzebnej do utworzenia nowych organizacji;
- określać koszty tworzenia nowych organizacji;
- określać możliwość rozbudowy istniejących organizacji;
- określać wielkość i rodzaj zasobów siły roboczej potrzebnych do rozbudowy istniejących organizacji;
- określać koszty rozbudowy istniejących organizacji.

Podsystem zachowania ciągłości zatrudnienia powinien wykonywać następujące zadania:

- analizować i porównywać koszty możliwych sposobów zachowania ciągłości zatrudnienia;
- optymalizować problem wyboru sposobu zachowania ciągłości zatrudnienia ze względu na różne kryteria: koszty, prognozowane korzyści, skutki społeczne, rozwój lokalny;
- określać i prognozować potrzeby edukacyjne w skali lokalnej.

Podsystem informacyjny powinien wykonywać następujące zadania:

- zbierać i dokonywać obróbki informacji o zasobach siły roboczej i miejscach pracy na lokalnym i zewnętrznych rynkach pracy;
- zbierać i dokonywać obróbki informacji o sytuacji na lokalnym i zewnętrznych rynkach dóbr i usług konsumpcyjnych;
- dokonywać obróbki informacji na potrzeby pozostałych podsystemów;
- dostarczać odpowiednio przygotowanych informacji o lokalnym i zewnętrznych rynkach pracy zainteresowanym instytucjom.

Otoczenie lokalnego systemu wykorzystania zasobów siły roboczej stanowią m.in.:

- zewnętrzne rynki pracy, które obejmują: rynek unijny, krajowy, regionalny i lokalne (sąsiednie) rynki pracy;
- przemieszczanie siły roboczej w ramach tych rynków powinno stać się podstawowym sposobem zachowania ciągłości zatrudnienia. Wymaga to doskonałego systemu gromadzenia obróbki i przekazywania informacji o sytuacji na tych rynkach;
- istniejące organizacje tworzące miejsca pracy. Stan zatrudnienia i perspektywy ich rozwoju są podstawowym elementem składowym procesu oceny popytu na pracę na lokalnym rynku pracy;
- system prawny, tj. zbiór aktów normatywnych i instytucji odpowiedzialnych za ich przestrzeganie w zakresie tworzenia miejsc pracy, funkcjonowania elementów tworzących system wykorzystania zasobów siły roboczej i relacji

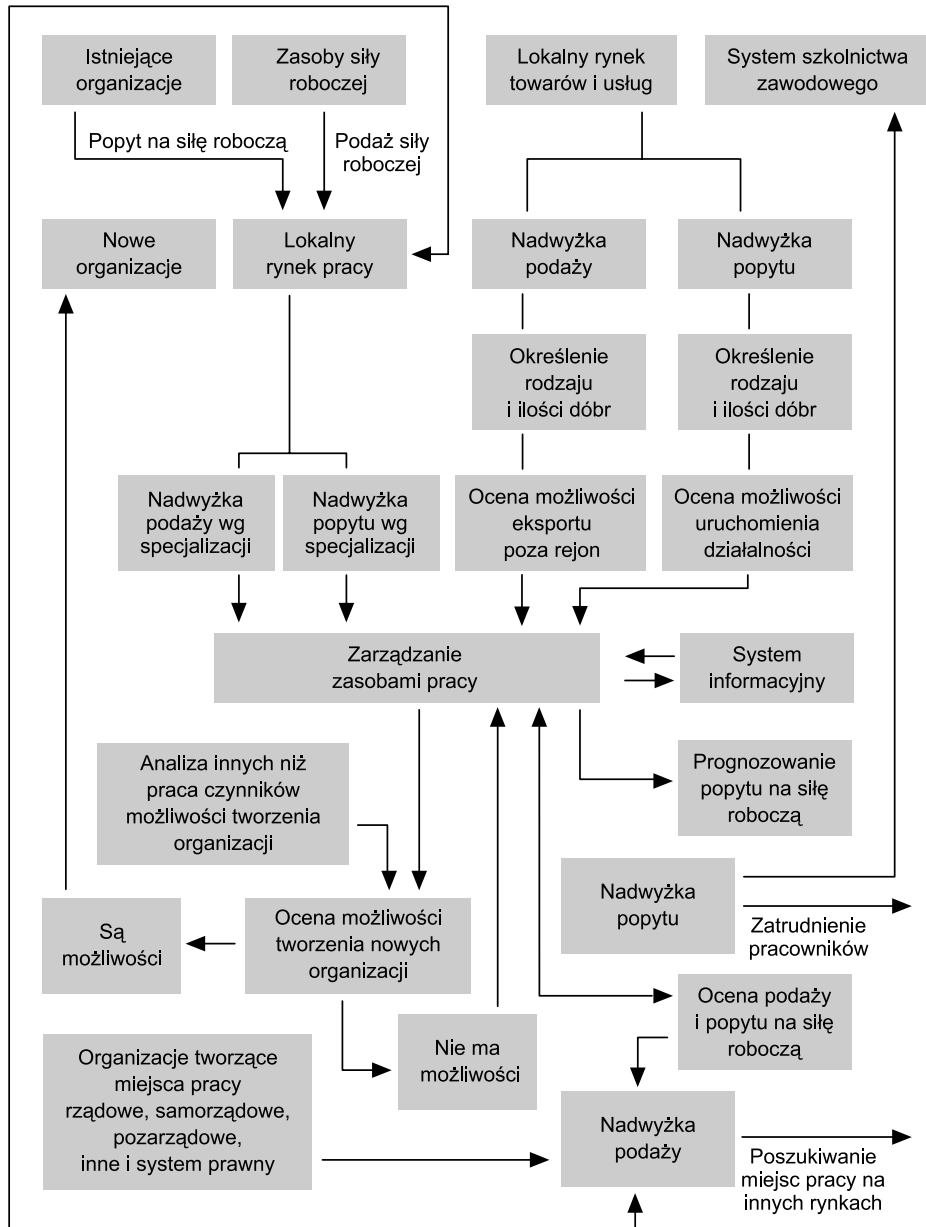
między tymi elementami, pomocy osobom zagrożonym utratą pracy i bezrobotnym;

- system finansowo-bankowy, to zbiór instytucji finansowych wspierających funkcjonowanie lokalnego systemu wykorzystania zasobów siły roboczej oraz zasad regulujących ten proces. Przepisy prawne powinny regulować w sposób jednoznaczny i zrozumiały zasady finansowania instytucji tworzących miejsca pracy, wspierających ciągłość zatrudnienia i udzielających pomocy bezrobotnym na potrzeby ich powrotu do stanu zatrudnienia;
- organizacje i fundusze unijne, które wspierają działania ograniczenia bezrobocia wg zasad wypracowanych w UE. Transformacja tych funduszy na lokalne rynki pracy powinna odbywać się na podstawie analizy dającej gwarancję długookresowej wszechstronnej i gruntownej poprawy sytuacji zatrudnienia w skali lokalnej.

W wyniku oddziaływania sił popytu i podaży czynnika pracy na lokalnym rynku pracy mogą zaistnieć trzy sytuacje: równowaga, nadwyżka popytu, nadwyżka podaży. Każdą sytuację należy rozpatrywać wg ilości i rodzaju popytu i podaży. Równowaga oznacza pełne wykorzystanie zasobów siły roboczej i w tym przypadku nie ma potrzeby dalszych działań w ramach systemu. W przypadku nierównowagi na rynku pracy powinien zadziałać system podejmujący określone kroki do przywrócenia równowagi. Proces rozpatrujemy przy założeniu, że równowaga na rynku pracy nie może zostać przywrócona za pomocą mechanizmu ceny pracy, czyli płacy. Działanie systemu polega na podjęciu określonych, ściśle skoordynowanych wysiłków wszystkich podmiotów lokalnych, które mają wpływ na kształtowanie sytuacji na rynku pracy, tj. różnych organizacji (rządowych, pozarządowych, samorządowych, pracodawców prywatnych i innych) zdolnych do tworzenia miejsc pracy. Według tej propozycji rozwiązania problemów bezrobocia, wielkością wyjściową (pierwotną) dokonywanych analiz są zasoby siły roboczej. Wynikiem tych analiz powinno być precyzyjne określenie charakteru i liczby miejsc pracy w organizacjach, które mogą utworzyć niewykorzystane zasoby siły roboczej.

Ważnymi elementami tej analizy powinny być wnioski wynikające z oceny innych zasobów (niż ludzkie) rejonu oraz potrzeb konsumpcyjnych. Zestawienie wyników tych analiz powinno odpowiedzieć na pytanie: czy są możliwości tworzenia nowych organizacji, czy nie ma. Jeśli nie ma możliwości tworzenia nowych organizacji, to system powinien na podstawie analizy zewnętrznych rynków pracy podjąć decyzję o innym wykorzystaniu nadwyżek podaży siły roboczej, głównie przez skierowanie pracowników na zewnętrzne rynki pracy na zasadach pomocy określonej w algorytmie postępowania z osobą tracącą pracę. W przypadku istnienia możliwości tworzenia nowych organizacji system ocenia potrzeby popytowe, kierując je na rynek pracy, gdzie następuje przywrócenie równowagi. Zarządzanie zasobami pracy musi określić – na podstawie oceny podaży i popytu na siłę roboczą – rozmiary i strukturę nadwyżki popytu bądź podaży i za pośrednictwem systemu informacyjnego przekazać te dane na rynki zewnętrzne, dla dokonania niezbędnych przepływów siły roboczej między

rynkiem lokalnym a innymi rynkami pracy. Elementami zarządzania zasobami pracy powinny być również komórki określające prognozy dotyczące rozmiarów i struktury popytu na siłę roboczą, a w konsekwencji ustalające potrzeby w zakresie edukacji zawodowej. Strukturę funkcjonalną lokalnego rynku pracy ilustruje rys. 4.



Rys. 4. Struktura funkcjonalna lokalnego systemu wykorzystania zasobów siły roboczej

Źródło: opracowanie własne

**Summary****Organizing local labour market**

The paper presents a proposal to change the functioning of the local labour market. The first part outlines the structure of the labour market, while in the second part a new structure of the local labour market was proposed, which is a kind of change in the approach to solving the problems of unemployment. Current situation, in which the operating organization represent the demand for labour, was reversed, to the proposed one, in which the workforce create organizations that use their physical and human potential, thus balancing labour demand and supply.

**Keywords:** market of the work, organization, change, unemployment, functioning, work, the labour market, the organization, the local labour market

**Bibliografia**

- Bremond J., Couet J.-F., Salort M.M. (2006), *Kompendium wiedzy o ekonomii*, Warszawa.
- Góra M., Sztanderska U. (2006), *Wprowadzenie do analizy lokalnego rynku pracy*, Warszawa.
- Orczyk J. (2009), *Zmiany na rynku pracy a stosunki pracy i polityka społeczna*, [w:] R.C. Horodeński, C. Sadowska-Snarska (red.), *Gospodarowanie zasobami pracy na początku XXI wieku. Aspekty makroekonomiczne i regionalne*, Białystok–Warszawa.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D. (2010), *Ekonomia 2*, Warszawa.
- Wiśniewski Z., Zawadzki K. (2009), *Infrastruktura instytucjonalna i popyt na pracę na lokalnym rynku pracy*, [w:] R.C. Horodeński, C. Sadowska-Snarska (red.), *Gospodarowanie zasobami pracy na początku XXI wieku. Aspekty makroekonomiczne i regionalne*, Warszawa–Białystok.

**Wykaz aktów prawnych**

- Ustawa z dnia 28 Lipca 2005 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 164, poz. 1366 późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 z późniejszymi zmianami).

**Arkadiusz Grabowski\***

## **Efektywność energetyczna – w drodze do poprawy energochłonności polskiej i niemieckiej gospodarki**

### **Wstęp**

Efektywność energetyczna<sup>1</sup> jest nieodłącznym elementem zrównoważonego rozwoju i należy do nowoczesnej polityki energetycznej. Poprawa efektywności energetycznej oznacza jednoczesną poprawę energochłonności<sup>2</sup> gospodarki, gdyż z danej ilości zasobów można uzyskać większą ilość produktów końcowych. Inwestycje w projekty poprawiające gospodarowanie zasobami przynoszą nie tylko wysokie stopy zwrotu, lecz przyczyniają się również do spadku negatywnego wpływu działalności człowieka na środowisko. Niniejszy artykuł ukazuje energochłonność polskiej i niemieckiej gospodarki, możliwości poprawy efektywności energetycznej oraz długoterminowe korzyści dla przedsiębiorstw inwestujących w projekty zwiększające efektywne wykorzystanie energii. Przedstawione jest również porównanie energochłonności wspomnianych gospodarek oraz dostępność pomocy publicznej dla inwestorów inwestujących w poprawę efektywności energetycznej w Polsce i w Niemczech. Porównanie efektywności energetycznej w wyżej wymienionych krajach nie stanowiło do tej pory podstawy badań naukowych.

---

\* Mgr Arkadiusz Grabowski, doktorant w Kolegium Gospodarki Światowej w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.

<sup>1</sup> Definicję efektywności energetycznej określa ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 94, poz. 551 z późniejszymi zmianami, zwana dalej w skrócie: ustawą o efektywności energetycznej). Efektywność energetyczna to stosunek uzyskanej wielkości efektu użytkowego danego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, w typowych warunkach ich użytkowania lub eksploatacji, do ilości zużycia energii przez ten obiekt, urządzenie techniczne lub instalację, niezbędnej do uzyskania tego efektu.

<sup>2</sup> Energochłonność gospodarki – krajowa konsumpcja energii podzielona przez Produkt Krajowy Brutto danego roku.

Rosnącą potrzebę poprawy wykorzystania dostępnych zasobów oraz konieczność zarządzania zasobami energii wymuszają na przedsiębiorstwach rosnące ceny energii. Przedsiębiorstwa muszą stawić czoła rosnącym cenom energii. Eydeland i Wolyniec przedstawiają cztery główne części jednostkowych kosztów operacyjnych energii. Koszty operacyjne zależne są od następujących czynników (Eydeland, Wolyniec, 2003: 5):

- koszty nośników energii;
- operacyjne koszty zmienne i koszty utrzymania;
- koszty emisji/ koszty restrykcji;
- koszty dostosowania (w zależności od rodzaju rynku).

Poprawa efektywności energetycznej może przyczynić się do zmniejszenia kosztów restrykcji, które stanowią koszty operacyjne jednostki energii i w ten sposób poprawić konkurencyjność przedsiębiorstw. Szczególnie w UE przedsiębiorstwa są zobligowane do zbierania certyfikatów energetycznych i przedstawiania ich do umorzenia konkretnym instytucjom<sup>3</sup>. Przykładem może tu być Polska, która wprowadziła system Białych Certyfikatów. System ten działa podobnie do systemu Zielonych Certyfikatów dla energii pozyskiwanej z odnawialnych źródeł energii. Białe Certyfikaty przyznawane są przedsiębiorstwom, które ograniczyły energochłonność procesu produkcji poprzez inwestycje w nowe technologie. Certyfikaty te podlegają wykupieniu przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE). Przedsiębiorstwa, które nie posiadają Certyfikatów lub posiadają niewystarczającą ich ilość, zobligowane są do zapłaty opłaty substytucyjnej na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Zebrane pieniądze są następnie wykorzystywane do finansowania projektów poprawy efektywności energetycznej oraz rozwoju odnawialnych źródeł energii.

Podstawę artykułu stanowią dane z bazy statystycznej Eurostat, Internet, a także publikacje dotyczące rynku energii oraz ustalania cen na rynku energii. Brak literatury z zakresu efektywności energetycznej spowodowany jest innowacyjnym charakterem badanego obszaru. Wybór do porównania Polski i Niemiec wynika z intensywności gospodarczych stosunków oraz geograficznej bliskości obydwu krajów. Warty uwagi jest przedstawienie podejścia do energochłonności gospodarek różniących się w tak dużym stopniu. Artykuł ukazuje również wagę państwa we wspieraniu projektów poprawiających efektywność energetyczną. W związku z tym, iż projekty te związane są z długim horyzontem czasowym, wymagają wielu nakładów oraz służą poprawie wspólnego dobra, jakim jest środowisko naturalne, niezbędnym jest wsparcie finansowe oraz doradztwo ze strony państwowych instytucji. Artykuł zawiera również opis środków wsparcia i działań promocyjnych zarówno ze strony sektora prywatnego, jak i publicznego.

<sup>3</sup> Prawo narzuca na przedsiębiorstwa obowiązek uzyskania odpowiedniej liczby Certyfikatów Efektywności Energetycznej, zwanych Białymi Certyfikatami. Obowiązek ten dotyczy przedsiębiorstw, które sprzedają energię elektryczną, ciepło oraz gaz naturalny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

## Energochłonność gospodarki polskiej oraz niemieckiej

Głównym problemem, z jakim musi zmierzyć się świat, jest wyczerpywanie się naturalnych surowców. Ze względu na fakt, iż popyt na nie jest bardzo wysoki i nie odnawiają się one po ich zużyciu, koniecznym jest zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii oraz zmniejszenie energochłonności gospodarki. Aby móc konkurować na rynku, przedsiębiorstwa muszą być w stanie produkować jak najwięcej z danego koszyka zasobów. Coraz więcej uwagi poświęca się dziś wprowadzaniu rozwiązań, które łączą zasady zrównoważonego rozwoju oraz zmniejszenie zanieczyszczeń z poprawą konkurencyjności gospodarki (Bukowski, Śniegocki, 2011: 4). Wzrasta również ważność rynków energii. Stają się one jednym z głównych aspektów nowoczesnego środowiska biznesowego. Każde przedsiębiorstwo potrzebuje energii, dlatego też menedżerowie muszą śledzić rynkowe zmiany cen oraz podejmować decyzje o najefektywniejszych warunkach zaopatrzenia w surowce energetyczne. Rynki energii są specyficznymi rynkami. Handluje się na nich energią w dużych ilościach, która musi być transportowana na duże odległości, często przez politycznie niestabilne regiony świata. Oznacza to, że jest wiele czynników, które mogą mieć wpływ na ceny energii (James, 2008: 1).

Jednym z najważniejszych czynników decydujących o konkurencyjności gospodarek narodowych jest ich energochłonność. Niemcy, jako jeden z najbardziej rozwiniętych krajów Europy, charakteryzują się bardzo niską energochłonnością gospodarki. Na podstawie danych z Eurostat, energochłonność niemieckiej gospodarki w roku 2010 wynosiła 141,8860 toe/M.EUR. Polska charakteryzowała się wtedy energochłonnością na poziomie 330,5470 toe/M.EUR, co stanowiło dwukrotność średniej energochłonności dla UE. Tabela 1 przedstawia energochłonność gospodarki Polski i Niemiec.

**Tabela 1. Energochłonność gospodarki polskiej i niemieckiej w latach 2000 do 2010 (w toe/M.EUR<sup>4</sup>)**

Rok	2006	2008	2010
Unia Europejska (27 krajów)	159,5610	151,9740	152,0800
Niemcy	151,2570	142,3920	141,8860
Polska	377,0430	339,6810	330,5470

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych z Eurostat.

Zgodnie z przedstawionymi danymi z Eurostat, energochłonność polskiej gospodarki stanowi dwukrotność średniej unijnej energochłonności oraz energochłonności

<sup>4</sup> Wskaźnik ten wyraża stosunek krajowego rocznego zużycia energii do wielkości Produktu Krajowego Brutto w danym roku. Ukazuje on energochłonność gospodarki oraz jej ogólną efektywność.



niemieckiej gospodarki. Efektywność energetyczna oraz energochłonność gospodarki są ze sobą ściśle powiązane, dlatego koniecznym jest wspieranie przez decydentów rozwoju projektów poprawiających efektywność energetyczną. Szczególnie widoczne to może być na przykładzie polskiej, wysokoenergetycznej gospodarki.

## Polityka Unii Europejskiej w zakresie efektywności energetycznej

Efektywność energetyczna podlega regulacjom prawa unijnego. Podstawę w tym zakresie stanowi Europejska Dyrektywa o Efektywności Energetycznej<sup>5</sup>. Głównym jej celem jest poprawa efektywnego wykorzystania energii poprzez określenie ogólnych wskaźników i umożliwienie krajowym organom wprowadzania środków na ich osiągnięcie. Głównym celem polityki energetycznej UE jest poprawa efektywności energetycznej. Znajduje to odzwierciedlenie w Dyrektywach Komisji oraz Parlamentu Europejskiego. Pierwsza Dyrektywa Unijna dotycząca racjonalnego wykorzystania energii została przyjęta w 2004 r. i dotyczyła promowania kogeneracji na lokalnych rynkach energii. Druga Dyrektywa została przyjęta w 2006 r. i opisywała obowiązki w zakresie prawa promujące wzory oszczędnego wykorzystania energii we wszystkich krajach członkowskich oraz wiodącą rolę sektora publicznego w promowaniu oszczędnego gospodarowania energią. Tabela 2 zawiera opis najważniejszych dyrektyw w zakresie efektywności energetycznej.

**Tabela 2. Główne regulacje wspólnej polityki energetycznej UE  
w zakresie efektywności energetycznej.**

Regulacja	Zakres
Dyrektywa 2004/8/EC Europejskiego Parlamentu i Rady z dnia 11 lutego 2004 r.	promuje kogenerację na lokalnych rynkach energii
Dyrektywa 2006/32/EC (ESD) Europejskiego Parlamentu i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r.	opisuje obowiązki w zakresie prawa promujące wzory oszczędnego wykorzystania energii we wszystkich krajach członkowskich oraz wiodącą rolę sektora publicznego w promowaniu oszczędnego gospodarowania energią.
Dyrektywa 2009/125/EC Europejskiego Parlamentu i Rady z dnia 21. października 2009 r.	ustanawia ramy prawne w zakresie ecodesign produktów związanych z rynkiem
Dyrektywa 2010/30/EU Europejskiego Parlamentu i Rady z dnia 19 maja 2010 r.	określa wymagania w zakresie informowania konsumentów o energochłonności urządzeń
Dyrektywa 2010/31/EU Europejskiego Parlamentu i Rady z 19 maja 2010 r.	ustanawia regulacje w zakresie efektywności energetycznej budynków

<sup>5</sup> Dyrektywa 2012/27/EU o efektywności energetycznej, zmieniająca Dyrektywy 2009/125/EC oraz 2010/30/EU i uchylająca Dyrektywy 2004/8/EC oraz 2006/32/EC.

Regulacja	Zakres
Dyrektywa 2012/27/EU o efektywności energetycznej, zmieniająca Dyrektywy 2009/125/EC oraz 2010/30/EU i uchylająca Dyrektywy 2004/8/EC oraz 2006/32/EC	zawiera ramy prawne w zakresie promowania efektywności energetycznej w celu osiągnięcia w 2020 r. 20% zmniejszenia energochłonności gospodarek oraz wyznacza kierunki rozwoju po 2020 r.; określa podstawy pokonywania barier na rynku energii, które ograniczają poprawę efektywności w dostarczaniu i wykorzystaniu energii; ustanawia cele krajowych wskaźników efektywności do 2020 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska (2013): [http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/eed\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/eed_en.htm), dostęp dnia 28.04.2013 r.

Efektywność energetyczna jako jeden z priorytetów UE na nadchodzące lata znajduje również odzwierciedlenie w realizowanych projektach. Wpływa to na gospodarki narodowe oraz jest przyczynkiem wielu inwestycji. UE w zgodzie z przyjętymi dyrektywami wspiera projekty poprawiające efektywność energetyczną oraz przyczynia się do poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw. Tabela 3 zawiera opis ostatnich projektów wspieranych przez UE.

**Tabela 3. Projekty wspierające UE w zakresie efektywności energetycznej.**

Projekt	Wpływ
ADDRESS	projekt wspierający rozwój unikalnych "Energy Box", które ułatwią konsumentom szacowanie zużycia energii poza szczytem i dzięki temu doprowadzi do oszczędności pieniędzy i ograniczenia wpływu na środowisko
BABETHANOL	projekt wspierający poszukiwanie potencjału następnych generacji biogazu
EU MARINA PLATFORM	redukcja kosztów i maksymalizacja produkcji energii na platformach wytwarzających prąd na morzach poprzez wykorzystanie potencjału wiatru, fal morskich oraz pływów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-74\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-74_en.htm), dostęp dnia 08.03.2013 r.

Warto wspomnieć również, że UE wspiera wprowadzanie w kilku europejskich miastach autobusów zero-emisyjnych, wykorzystujących technologię ogniw wodorowych, wspiera badaczy, którzy próbują udowodnić, że 70% produkcji dzisiejszych polimerów można uzyskać z biomasy, redukując tym samym uzależnianie od produkcji opartej na ropie naftowej oraz wspiera projekty rozwoju małych elektrowni słonecznych pozwalających zaspokoić potrzeby domów i biurów w zakresie zapotrzebowania na energię elektryczną oraz klimatyzację budynków (Komisja Europejska, (2013): [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-74\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-74_en.htm), dostęp dnia 08.03.2013 r.). Wsparcie publiczne związane jest ze złożonością rynków ener-

gii. Jak wskazują Eydeland i Wolyniec, możemy wyróżnić pięć głównych kategorii uczestników rynku (Eydeland, Wolyniec, 2003: 3):

- producenci gazu
- firmy przesyłowe
- lokalne firmy zaopatrzeniowe
- konsumenci
- dilerzy.

Czterej pierwsi uczestnicy mają jasno zdefiniowane role w wartości dodanej. Dilerzy służą jako pośrednicy, zarządzający relacjami pomiędzy pozostałymi uczestnikami rynku. Efektywność energetyczna wymaga współpracy wszystkich wspomnianych wyżej uczestników rynku oraz wprowadzenia regulacji na skalę krajową.

## **Efektywne zużycie energii w Polsce i w Niemczech**

Zrównoważona polityka energetyczna wymaga wzrostu efektywności produkcji, przesyłania i wykorzystywania energii. Polska i Niemcy jako członkowie UE są aktywnymi uczestnikami procesu tworzenia wspólnej polityki energetycznej oraz prawodawstwa w tym zakresie, jak również są zobligowane do wprowadzania w krajowych warunkach przepisów wspólnego prawa energetycznego UE. Polski rząd ustanowił cel ograniczenia o 9% zużycia energii w porównaniu do średniego zużycia energii w latach 2001–2005. Niemcy natomiast dążą do zwiększenia efektywności energetycznej o 25% do roku 2020. Osiągnięcie celu oznacza poprawę efektywności energetycznej w całym łańcuchu dostaw.

Polska ustawa o efektywności energetycznej definiuje efektywność energetyczną jako stosunek uzyskanej wielkości efektu użytkowego danego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, w typowych warunkach ich użytkowania lub eksploatacji, do ilości zużycia energii przez ten obiekt, urządzenie techniczne lub instalację, niezbędnej do uzyskania tego efektu. Niemiecka definicja efektywności energetycznej to stosunek uzyskanego efektu użytkowego usługi, produktu lub energii do zużycia energii (Gesetz, 2010: 3). Zarówno polska, jak i niemiecka ustawa podkreślają rolę jednostek samorządu terytorialnego w poprawie efektywności energetycznej. Ze względu na fakt, iż sektor publiczny należy do głównych konsumentów energii, należy przeprowadzać projekty inwestycyjne w tym sektorze. Poza tym, jednostki samorządu terytorialnego mogą służyć jako wzór do naśladowania dla innych podmiotów. Ustawa narzuca bowiem lokalnym rządów wzorcową rolę w poprawie efektywności energetycznej. Rządy i lokalne samorządy zobowiązane są do wprowadzenia co najmniej dwóch mechanizmów w zakresie oszczędności energii. Poza tym, ustawa podkreśla konieczność przeprowadzania przez te jednostki audytów efektywności energetycznej (Energy Efficiency Policies and Measures in Poland, 2012: 9).

Ze względu na strategiczną rolę sektora energetycznego, musi on podlegać regulacjom na szczeblu krajowym. Efektywność energetyczna wymaga bowiem współ-

pracy prywatnych jednostek, przedsiębiorstw oraz samorządów. Tylko w ten sposób pozwoli to osiągnąć znaczne korzyści dla gospodarki. Jedną z kluczowych cech rynków energii elektrycznej, odróżniających go od innych rynków, jest konieczność balansowania popytu i podaży energii w czasie rzeczywistym. Konieczność ta wynika z technologicznych cech dystrybucji. Elektryczność nie może być bowiem przechowywana, popyt i podaż muszą się zawsze wyrównywać, w innym przypadku może dojść do zachwiania integralności systemu. Z tego powodu, dostarczanie energii wymaga trzech typów działań (Eydeland, Wołyniec, 2003: 5):

- wytwarzanie
- przesył
- pomocnicze usługi (bilansowanie).

Efektywność energetyczna w Niemczech jest jednym z priorytetów na nadchodzące lata. Główną instytucją odpowiedzialną za wprowadzenie Dyrektywy o efektywności energetycznej jest Federalne Ministerstwo Gospodarki i Technologii. Było ono odpowiedzialne za wprowadzenie ustawy o efektywności energetycznej (Energiedienstleistungsgesetz: EDL-G), która jest podstawą wszelkich działań poprawiających efektywność energetyczną oraz określa główne kwestie dotyczące poprawy efektywności energetycznej. Instytucją odpowiedzialną za kontrolę wdrożenia postanowień Dyrektywy o efektywności energetycznej jest Federalna Agencja Efektywności Energetycznej. Tabela 4 zawiera zestawienie instytucji wraz z ich odpowiedzialnością w zakresie poprawy efektywności energetycznej w Niemczech.

**Tabela 4. Instytucje i ich rola w polityce energetycznej w Niemczech.**

Instytucja	Zakres działania w polityce energetycznej
Federalne Ministerstwo Ochrony Środowiska, Przyrody i Bezpieczeństwa Nuklearnego	Odpowiedzialność za odnawialne źródła energii oraz politykę klimatyczną.
Federalne Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Mieszkalnictwa	Odpowiedzialność za poprawę efektywności energetycznej w transporcie, funkcja doradcza w zakresie energochłonności budynków.
Federalne Ministerstwo Gospodarki i Technologii	Odpowiedzialność za wdrożenie unijnej Dyrektywy o efektywności energetycznej.
Federalna Agencja Efektywności Energetycznej	Kontrola wdrożenia postanowień Dyrektywy o efektywności energetycznej.
Komisja Handlu Uprawnieniami do Emisji	Odpowiedzialność za rozdysponowanie i monitoring pozwoleń do emisji gazów do atmosfery.
Niemiecka Agencja Energii (dena)	Platforma komunikacji w zakresie implementacji Dyrektywy o efektywności energetycznej, zawiera informacje o możliwościach poprawy efektywności energetycznej w sektorze publicznym, definiuje dobre praktyki oraz przedstawia przeprowadzane projekty.

Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych instytucji.

W ciągu ostatnich lat polityka energetyczna Niemiec kierowana była dwoma czynnikami: wdrożeniem postanowień Dyrektywy o Efektywności Energetycznej, związanej z wprowadzeniem narodowego Planu Poprawy Efektywności Energetycznej (NEEAP) we wrześniu 2007 r. i wrześniu 2011 r. oraz decyzjom Rządu Federalnego w zakresie transformacji systemu energetycznego z 2010 i 2011 r. (Energy Efficiency Policies and Measures in Germany, 2012: 14).

Pierwszy Plan Poprawy Efektywności Energetycznej określał ramy prawne w zakresie efektywności energetycznej oraz podkreślał znaczenie efektywności energetycznej. Zgodnie z NEEAP koniecznym jest zwiększenie efektywności energetycznej z następujących względów (Nationaler..., 2007: 9):

- efektywność energetyczna to najważniejszy czynnik konkurencyjności i polityki energetycznej;
- efektywność energetyczna zwiększa bezpieczeństwo dostaw oraz poprawia dostęp do energii;
- efektywność energetyczna jest przyjazna środowisku i ułatwia korzystną kosztowo redukcję zanieczyszczeń.

Drugi Plan Poprawy Efektywności Energetycznej został przyjęty w sierpniu 2011 roku i zawiera cele redukcji zużycia energii pierwotnej oraz zużycia energii przez końcowych użytkowników. Głównymi założeniami planu jest zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz poprawa efektywności energetycznej. Plan zawiera również opinie o osiągnięciu celów ustanowionych w Pierwszym Planie. Przyjęcie Trzeciego Planu Poprawy Efektywności Energetycznej planowane jest na pierwszą połowę 2014 r.

Specjalną rolę w poprawie efektywności energetycznej odgrywa Niemiecka Agencja Energii (dena). Jest to przedsiębiorstwo powołane z myślą o łączeniu środowisk biznesowych z agencjami rządowymi. Agencja ta odpowiedzialna jest za poprawę efektywności energetycznej oraz odnawialne źródła energii, finansując wsparcie dla przedsiębiorstw prywatnych i państwowych. Misją agencji jest wspieranie wzrostu gospodarczego i wzrost dobrobytu przy użyciu malejących zasobów (<http://www.dena.de/>, dostęp dnia 20.02.2013 r.). Dena nagradza przedsiębiorstwa, które efektywnie wykorzystują energię i oszczędzają dzięki temu pieniądze. Zwycięzcą w 2012 roku została firma, która wprowadziła ogólnozakładowy system zarządzania energią, uzyskuje 100% potrzebnej energii z bioetanolu oraz optymalizuje zużycie niskonapięciowej sieci poprzez np. użycie transformatorów. Pozwoliło to firmie na osiągnięcie 29% oszczędności zużywanej energii i zmniejszenie kosztów o 327 tys. euro rocznie. Wartość inwestycji wyniosła 1 100 tys. euro oraz zapewniła 30% stopę zwrotu. Drugą nagrodę zdobyło przedsiębiorstwo, które uzyskało 51-procentowy spadek zużywanej energii oraz osiągnęło zwrot z inwestycji na poziomie 18%. Trzecia w rankingu znalazła się firma, która osiągnęła 60% oszczędności zużycia energii i zwrot z inwestycji w wysokości 48% ([http://www.dena.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Stromnutzung/Dokumente/Factsheets-Energy-Efficiency](http://www.dena.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stromnutzung/Dokumente/Factsheets-Energy-Efficiency)

[-Award-2012-EN.pdf](#), dostęp dnia 27.02.2013 r.). W 2010 r. dena współpracowała z ponad 800 prywatnymi partnerami, szczególnie sieciami dostarczającymi energię oraz firmami z sektora „Odnawialne źródła energii”. We wrześniu 2012 r. dena ogłosiła cele, jakie gospodarka powinna osiągnąć do 2020 r.

W celu oszacowania potencjału Niemiec w zakresie poprawy efektywności energetycznej dena przygotowała dwa możliwe scenariusze ([http://www.dena.de/fileadmin/user\\_upload/Presse/Meldungen/2012/Abschaetzung\\_-\\_Wirtschaftlich\\_erschliessbare\\_Endenergiee.pdf](http://www.dena.de/fileadmin/user_upload/Presse/Meldungen/2012/Abschaetzung_-_Wirtschaftlich_erschliessbare_Endenergiee.pdf), dostęp dnia 06.02.2013 r.). Pierwszy z nich jest konserwatywny i oparty jest na obecnych trendach i regulacjach, drugi jest ambitny i opiera się na założeniu osiągnięcia celów wyznaczonych przez rząd federalny. Tabela 5 przedstawia oszczędności energii w wariantcie konserwatywnym i ambitnym. W scenariuszu konserwatywnym gospodarka niemiecka może zaoszczędzić około 18 miliardów euro do roku 2020 oraz około 33 miliardów euro kosztów energii w ambitnym scenariuszu.

**Tabela 5. Osiągalne oszczędności energii do 2020 r. w Niemczech.**

	w mld EUR	% konsumpcji energii
Scenariusz konserwatywny	18	7
Scenariusz ambitny	33	13

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z dena.

## **Efektywność energetyczna w Polsce**

Polska dokonała znacznego postępu w zakresie poprawy efektywności energetycznej w ciągu ostatnich 20 lat, jednakże dalsze kroki są niezbędne w celu uzyskania poziomów efektywności notowanych w krajach Europy Zachodniej (*Transition...*, 2011: 33). Niezbędnymi elementami rozwoju jest konieczność przeprowadzania projektów inwestycyjnych w zakresie poprawy efektywności energetycznej, stworzenie nowych miejsc pracy oraz oparcie gospodarki na nowoczesnych, efektywnych technologiach. Złożoność procesu poprawy efektywności energetycznej gospodarki opisują Bluszcz, Hinc i Brodzikowski: oznacza to [zwiększenie efektywności gospodarki], że zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych może zostać osiągnięte przez wiele zamierzonych wyborów, inicjatyw oraz działań politycznych, inwestycyjnych oraz technologicznych. Będą one wyrazem korelacji pomiędzy wzrostem gospodarczym a wielkością emisji gazów cieplarnianych w Polsce (Bluszcz i wsp., 2011: 43).

Zaangażowanie rządu w zakresie niskoemisyjnego wzrostu zostało potwierdzone w opracowaniu *Polityka Energetyczna Polski do roku 2030* (2009), przyjętym przez Radę Ministrów w listopadzie 2009 roku, *Polityka Energetyczna Polski do 2030*, załącznik do Rozporządzenia nr 202/2009 Rady Ministrów<sup>6</sup>). Na podstawie

<sup>6</sup> <http://www.mg.gov.pl/files/upload/8134/Polityka%20energetyczna%20ost.pdf>.

powyższego należy stwierdzić, iż głównymi celami polskiej polityki energetycznej są (*Transition to...*, 2011: 37):

- poprawa efektywności energetycznej
- zwiększenie bezpieczeństwa dostaw paliw i innych źródeł energii
- dywersyfikacja wytwarzania energii poprzez rozwój energetyki nuklearnej
- rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biogazu
- rozwój konkurencyjnego rynku paliw i energii
- ograniczenie wpływu sektora energetycznego na środowisko naturalne.

Najważniejsze instytucje i ich działanie w zakresie poprawy efektywności energetycznej w Polsce zawiera Tabela 6. Podobnie jak w Niemczech, poprawa efektywności energetycznej oraz wykorzystanie odnawialnych źródeł energii w Polsce jest domeną kilku instytucji.

**Tabela 6. Instytucje odpowiedzialne za poprawę efektywności energetycznej w Polsce.**

Instytucja	Zakres działania
Ministerstwo Gospodarki	odpowiada za wdrożenie unijnej Dyrektywy o efektywności energetycznej, rozwój odnawialnych źródeł energii oraz politykę energetyczną.
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	wspiera inwestorów w zakresie odnawialnych źródeł energii oraz efektywności energetycznej.
Krajowa Agencja Poszanowania Energii (KAPE)	wdraża i rozwija zasady zrównoważonego rozwoju w sektorze energetycznym.
Polsko-Japońska Agencja Poszanowania Energii (działa przy KAPE).	realizuje projekty w zakresie poprawy zarządzania energiąw przemyśle, poprzez szkolenia w zakresie audytów energetycznych oraz przeprowadza audyty energetyczne.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie stron internetowych instytucji

Narodowy Plan Efektywności Energetycznej zawiera wytyczne w zakresie poprawy efektywności energetycznej na lata 2008–2009. Został on przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki przy udziale Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Głównego Urzędu Statystycznego oraz Krajowej Agencji Poszanowania Energii celem wypełnienia zobowiązań raportowania wynikających z Dyrektywy o Efektywności Energetycznej. Plan ten określa szczegółowe działania niezbędne do osiągnięcia poprawy efektywności energetycznej w różnych sektorach gospodarki.

W odpowiedzi na wyzwania, z jakimi boryka się nowoczesny sektor energetyczny, a które są ściśle związane z ochroną środowiska i zrównoważonym rozwojem, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej w skrócie NFOŚiGW) wprowadził wiele programów wspierających inwestorów. Programy te mają zakres od zwiększenia wykorzystania naturalnych zasobów środowiska, takich

jak słońce, wiatr, woda, biomasa, oraz poprawę efektywności energetycznej poprzez usprawnione systemy zarządzania w sektorze przemysłowym oraz wsparcie dla polskich gospodarstw domowych. Programy NFOŚiGW w zakresie poprawy efektywności energetycznej przedstawia tabela 7.

**Tabela 7. Programy wsparcia NFOŚiGW**

Cel	Finansowanie	Beneficjenci
Kolektory słoneczne do podgrzewania wody użytkowej	dopłata do 45% kapitału kredytu	osoby fizyczne, wspólnoty mieszkaniowe
Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej	dotacja do 30% kosztów kwalifikowanych, pożyczka do 60% kosztów kwalifikowanych	podmioty użyteczności publicznej wymienione w programie
Wspieranie przedsięwzięć poprawiających efektywność energetyczną systemów oświetlenia ulicznego	dotacja do 45% kosztów kwalifikowanych, pożyczka do 55% kosztów kwalifikowanych	jednostki samorządu terytorialnego i ich związki
Dofinansowanie przedsięwzięć polegających na obniżeniu zużycia energii i paliw w transporcie miejskim	dofinansowanie do 100% kosztów kwalifikowanych nie mniejsze niż 8 mln PLN	gminy miejskie, spółki komunalne, inne podmioty świadczące usługi dla gmin w zakresie transportu miejskiego
Poprawa efektywności wykorzystania energii w nowobudowanych budynkach (dopłaty do kredytów na budowę domów energooszczędnych)	dotacja na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego	osoby fizyczne
Odnawialne Źródła Energii	pożyczka od 4 mln do 50 mln	przedsiębiorstwa, osoby fizyczne, osoby prawne (z wyłączeniem Skarbu Państwa), jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej
Przeprowadzenie audytów energetycznych	dotacja do 70 % kosztów kwalifikowanych	przedsiębiorcy
Obniżenie wielkości emisji zanieczyszczeń z instalacji spalania paliw	dotacja – maksymalne dofinansowanie 20 mln PLN	małe, średnie i duże przedsiębiorstwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www.nfosigw.gov.pl/](http://www.nfosigw.gov.pl/), dostęp dnia 25.02.2013 r.

Szeroki zakres wsparcia świadczy o zaangażowaniu państwa w poprawę efektywności energetycznej gospodarki. Ze względu na wysoki koszt efektywnych energetycznie technologii wsparcie państwa jest niezbędne w przeprowadzaniu projektów poprawy efektywności energetycznej i bardzo często stanowi ważny element podejmowania decyzji o rozpoczęciu inwestycji.



## Podsumowanie

Na podstawie przytoczonych w artykule opisów polityk energetycznych oraz programów wsparcia należy stwierdzić, iż rządy zarówno Polski, jak i Niemiec wspierają inwestorów we wdrażaniu projektów poprawiających efektywność energetyczną. Związane jest to z ogólnymi zasadami polityki energetycznej, jak również z krajowymi regulacjami w tym zakresie. Główne kroki skierowane są na wspieranie prywatnych gospodarstw domowych oraz jednostek samorządu terytorialnego. Wspomnieć jednakże należy również, iż przemysł – jako największy konsument energii – posiada największy potencjał w zakresie poprawy efektywnego wykorzystania energii. Polityka Unii Europejskiej stanowi bodziec dla wielu inwestycji w krajach członkowskich. Zaangażowanie i udział obywateli są niezbędnymi elementami programów poprawy efektywności energetycznej. Edukacja i wsparcie są ponadto konieczne do przyspieszenia poprawy efektywności energetycznej gospodarek. Jednostki samorządu terytorialnego odgrywają kluczową rolę jako przedstawiciele władzy ustawodawczej oraz wzór do naśladowania dla prywatnych przedsiębiorstw. Wspieranie nowych technologii może przynieść korzyści w zakresie ochrony środowiska oraz przyczynić się do rozwoju proeksportowych gałęzi nowych technologii. Zasady efektywności energetycznej w połączeniu z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii przynoszą wiele korzyści zarówno dla gospodarki, jak i środowiska naturalnego. Oszczędności energii prowadzą do:

- rozwoju krajów w oparciu o warunki lokalne
- długoterminowej poprawy stanu środowiska naturalnego
- oszczędności środków pieniężnych.

Biorąc pod uwagę energochłonność gospodarki, widzimy, że jest jeszcze wiele do zrobienia w tym zakresie, szczególnie w przypadku Polski. Poprawa efektywności energetycznej prowadzi do zmniejszenia energochłonności gospodarki. Liderzy rynku energii są przekonani, że powinna zostać wprowadzona jednolita, ogólnoświatowa cena emisji gazów cieplarnianych. Idea handlu emisjami polega w skrócie na tym, że firmy mogą zmniejszyć emisje gazów cieplarnianych lub zakupić prawa do dalszych emisji (James, 2008, 117). Wspólne regulacje rynkowe mogą prowadzić do poprawy efektywności energetycznej na skalę światową, szczególnie w nowoczesnym, globalnym świecie. Nie powinno być różnic w podejściu do ochrony środowiska oraz oszczędnego gospodarowania energią. Rozbieżności w politykach energetycznych mogą doprowadzić do niszczenia środowiska w biednych krajach, które nie popierają rozwoju przyjaznych środowisku technologii, gdzie łatwiej jest zanieczyszczać środowisko oraz przeprowadzać nieefektywne energetycznie projekty.

**Summary****Energy efficiency – on the way to improve energy intensity of tPolish and German Economy**

In accordance with the energy policy of the European Union both Germany and Poland are implementing their own efficiency measures and targets. Fulfilling the European energy efficiency targets leads to improving energy intensity of the economy and brings considerable tribute to environment protection. Due to considerable cost of investment, active support of public institutions is necessary for promotion of the energy efficiency idea. This article shows attitude to energy efficiency in Poland and in Germany, presents energy intensity of the economies and highlights the importance of effective use of energy in modern business environment. The basis for the article form the statistical data from the Eurostat databases, the Internet and some energy markets and energy pricing publications. The lack of publications in the field of energy efficiency is caused by the innovative character of energy efficiency. Economic connections and geographical locations are the main reasons considered when choosing Poland and Germany for comparison. Description of attitude to energy intensity in countries with the energy intensity of the economy that differs to such a great extent is worth highlighting. The article also shows the importance of the state in introduction of projects aiming at improving energy efficiency. Since such projects are of long-term nature, require much effort from investors and aim at improving quality of environment, which is our common good, it is advisable to provide investors with business advice and financial support. The article also highlights the means of support and promotional activities of both governmental and private institutions in improving energy efficiency.

**Keywords:** Poland, Germany, the economy, energy consumption, energy efficiency

**Bibliografia**

- Blusz K., Hinc A., Brodzikowski J. (2011), *W kierunku niskoemisyjnej strategii gospodarczej dla Polski. Energia i klimat pomiędzy Keynesem i Hayekiem?*, Warszawa.
- Bukowski M., Śniegocki A. (2011), *Mix energetyczny 2050 Analiza scenariuszy dla Polski*, Warszawa.
- Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, <http://www.bmwi.de>, dostęp dnia 08.03.2013 r.
- Das Bundesumweltministerium, <http://www.bmu.de/themen/klima-energie/energie-effizienz/>, dostęp dnia 28.02.2013 r.

- Energy Efficiency Policies and Measures in Germany (2012) ODYSSEE – MURE.  
Energy Efficiency Policies and Measures in Poland (2012) ODYSSEE – MURE.  
*Energy, transport and environment indicators* (2012), Eurostat.
- Eydeland A., Wolyniec K. (2003), *Energy and power risk management: new developments in modeling, pricing and hedging*, Hoboken.
- Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen vom 4.* (2010), November (BGBl. I S.1483).
- James T. (2008), *Energy markets: price risk management and trading*, Singapore.
- Komisja Europejska (2013), “Investing in our future: Good examples of EU funded Project”, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-74\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-74_en.htm), dostęp dnia 07.03.2013 r.
- Ministerstwo Gospodarki, „Bezpieczeństwo Energetyczne, Efektywność energetyczna” (2013), <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Energetyka/Efektywnosc+energetyczna>, dostęp dnia 28.02.2013 r.
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, „OZE i Efektywność energetyczna”, <http://www.nfosigw.gov.pl/srodki-krajowe/programy/lemur-energooszczedne-budynki-uzytecznosci-publicznej/>, dostęp dnia 01.03.2013 r.
- Nationaler Energieeffizienz – Aktionsplan (EEAP) der Bundesrepublik Deutschland – gemäß EU-Richtlinie über „Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen“ (2006/32/EG) (2007) Berlin.
- Polityka Energetyczna Polski do 2030*, załącznik do Rozporządzenia nr 202/2009 Rady Ministrów
- The European Council for an Energy Efficient Economy, <http://www.ecee.org>, dostęp dnia 03.03.2013 r.
- Transition to a low-emissions economy in Poland* (2011), The World Bank.
- Zweiter Nationaler Energieeffizienz-Aktionsplan (NEEAP) der Bundesrepublik Deutschland Gemäß EU-Richtlinie über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen (2006/32/EG) sowie Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen (EDL-G) (2011), Berlin.

## Wykaz aktów prawnych

- Dyrektywa 2012/27/EU o efektywności energetycznej, zmieniająca Dyrektywy 2009/125/EC oraz 2010/30/EU i uchylająca Dyrektywy 2004/8/EC oraz 2006/32/EC (Dz.U. L 315 z 14.11.2012).
- Dyrektywa 2010/31/EU Europejskiego Parlamentu i Rady z dnia 19 maja 2010 r. (Dz.U. L 153 z 18.6.2010).

Dyrektywa 2010/30/EU Europejskiego Parlamentu i Rady z dnia 19 maja 2010 r. (Dz.U. L 153 z 18.6.2010).

Dyrektywa 2009/125/EC Europejskiego Parlamentu i Rady z dnia 21. października 2009 r. (Dz.U. L 285 z 31.10.2009).

Dyrektywa 2006/32/EC (ESD) Europejskiego Parlamentu i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. (Dz.U. L 114 z 27.4.2006).

Dyrektywa 2004/8/EC Europejskiego Parlamentu i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. (Dz.U. L 52 z 21.2.2004).

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 o efektywności energetycznej (Dz. U. Nr 94, poz. 551 z późniejszymi zmianami).



**Tomasz Zalega\***

## **Freeganizm – nowy trend konsumencki w zachowaniach nabywczych miejskich gospodarstw domowych w Polsce w okresie kryzysu (wyniki badań)**

### **Wstęp**

Analizując źródła współczesnego kryzysu gospodarczego, należy brać pod uwagę oddziaływanie determinant o charakterze społecznym, polityczno-gospodarczym, technologicznym, strukturalnym i międzynarodowym (Zalega, 2012: 23). Ponadto, wśród kluczowych przyczyn kryzysu należy wskazać na uboczne konsekwencje nadmiernej koncentracji na kreowaniu potrzeb, mających wyłącznie pozorne znaczenie dla konsumentów. Sprzyja to rozwojowi konsumpcjonizmu, dokonującemu się w warunkach silnej ekspansji marketingowej przedsiębiorstw oraz podmiotów rynku finansowego, oferujących szerokie możliwości nabywania produktów na kredyt (Mazurek-Łopacińska, 2010: 277). Pobudza to konsumentów do zadłużania się, tworząc zagrożenia związane z brakiem zabezpieczenia ich spłaty.

Negatywną konsekwencją współczesnego kryzysu gospodarczego jest pogarszająca się permanentnie sytuacja na rynku pracy, która wpłynęła bezpośrednio na sytuację materialną wielu polskich gospodarstw domowych. To, z kolei, znalazło swoje odbicie w zmianie poziomu i struktury konsumpcji oraz modyfikacji ich zachowań konsumpcyjnych na rynku (czyli nowych trendów). W okresie kryzysu gospodarczego wśród wielu konsumentów można zaobserwować tendencję do racjonalizacji zachowań nabywczych na rynku. Według J. Grahama (Graham, 2010: 204–205), postawy konsumenckie gospodarstw domowych w dobie kryzysu zmieniają się z egocentrycznych na bardziej nastawione na rodzinę lub społeczność lokalną, po-

---

\* Dr hab. nauk ekonomicznych prof. UW Tomasz Zalega, Katedra Gospodarki Narodowej na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

nieważ wzrasta udział decyzji podejmowanych wspólnie przez wszystkich członków gospodarstwa. Można stwierdzić, że w odniesieniu do wielu konsumentów kryzys zwiększa motywację do racjonalizowania struktur konsumpcji, a także wyzwała ich dążenie do prostoty i produktów naturalnych, przyjaznych środowisku i zdrowych. Dokonywanie racjonalnych wyborów rynkowych jest niewątpliwie jednym ze źródeł rozwoju freeganizmu.

Celem artykułu jest uchwycenie istoty freeganizmu jako nowego trendu konsumenckiego w zachowaniach miejskich gospodarstw domowych w Polsce w okresie kryzysu gospodarczego. Po zaprezentowaniu metodologii badań oraz krótkiego opisu próby badawczej, w dalszej części artykułu skoncentrowano się na konsekwencjach kryzysu gospodarczego odczuwanych przez miejskie gospodarstwa domowe. Kolejnymi zagadnieniami poruszonymi w artykule są: wyjaśnienie słowa „freeganizm” oraz analiza tego trendu konsumenckiego w ankietowanych gospodarstwach domowych. Podsumowanie rozważań i ważniejsze wnioski kończą niniejszy artykuł.

## **Metodologia badania**

Zależności między kryzysem a kształtowaniem się nowych trendów w zachowaniach polskich gospodarstw domowych stanowią istotny problem natury mikro- i makroekonomicznej. Fragmentaryczne badania w tym zakresie prowadzone były przez różnego rodzaju instytucje i ośrodki naukowe. Wymienić wśród nich należy m.in.: Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur w Warszawie oraz Katedrę Badań Konsumpcji Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

W celu zebrania informacji na temat freeganizmu i wpływu kryzysu gospodarczego na zachowania nabywcze miejskich gospodarstw domowych w Polsce, w badaniu bezpośrednim zastosowano najczęściej stosowaną w badaniach rynkowych metodę wywiadu kwestionariuszowego. Metoda ta okazała się pomocna zarówno w opisie występujących zjawisk, jak i sprawdzeniu występowania określonych relacji między nimi a świadomością badanych. Proces badania nowych trendów w gospodarstwach domowych w Polsce w okresie kryzysu podzielono na dwa zasadnicze obszary. I tak, w pierwszym obszarze skoncentrowano się głównie na rozpoznaniu nowych trendów, zaś w drugim – skupiono się przede wszystkim na ocenie zachowań konsumenckich gospodarstw domowych w okresie kryzysu gospodarczego.

Materiał empiryczny zawarty w pracy pochodzi z badań bezpośrednich przeprowadzonych w formie kwestionariusza ankietowego na próbie 1135 gospodarstw domowych w okresie od czerwca do sierpnia 2012 r. w ośmiu miastach Polski o zróżnicowanej liczbie ludności oraz wielkości. Zgodnie z przyjętymi założeniami badawczymi, w próbie znalazły się osoby powyżej 18. roku życia, które posiadały samodzielność finansową i podejmowały suwerenne decyzje nabywcze na rynku. W doborze próby zastosowano procedurę doboru celowo-kwotowego. Przyjętymi w badaniu cechami (kwotami) były: płeć i wiek. Badania zostały przeprowadzone

w ramach badań statutowych i w całości sfinansowane przez Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

Zebrany w trakcie badań bezpośrednich materiał uporządkowano, tzn. poddano grupowaniu i zliczeniu oraz wstępnej ocenie pod względem kompletności informacji. Przeprowadzona weryfikacja i ocena zebranego materiału badawczego pozwoliła na wyeliminowanie błędów wypełnienia, niedokładności zapisów, błędów logicznych i systematycznych. Z wyjściowej liczby kwestionariuszy wywiadów wynoszącej 1214, zakwalifikowano 1135 kwestionariuszy, co stanowi 93,5% całości próby. W dalszym postępowaniu zostały one poddane procesowi kodowania, natomiast utworzony na ich bazie zbiór danych przetworzono pakietem statystycznym. Zastosowanie pakietu analizy statystycznej programu SPSS 14.0 PL umożliwiło dokonanie analizy informacji uzyskanych w wyniku przeprowadzenia badań metodą wywiadu standaryzowanego. Następnie po zgrupowaniu, zliczeniu i wstępnym opisie zebranych danych, dokonano ich analizy jakościowej i ilościowej. W tym celu wykorzystano współczynniki korelacji, głównie Pearsona, rang Spearmana, współczynnik zbieżności V-Cramera i tau-b Kendalla. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że kluczową metodą analizy statystycznej były tablice krzyżowe.

## **Dobór próby badawczej i jej charakterystyka**

W badaniu uczestniczyło 52,9% kobiet i 47,1% mężczyzn. Rozkład badanych według płci i wieku zgodny był z rozkładem populacji generalnej, dlatego też w próbie wystąpiła niewielka przewaga kobiet nad mężczyznami, zaś najliczniejszą grupę wiekową stanowiły osoby z przedziału wiekowego 26–44 lata. Ważną zmienną przy badaniu konsumpcji ma miejsce zamieszkania. W próbie respondentów, zgodnie z przyjętymi założeniami badawczymi, znalazły się osoby zamieszkujące miasta o różnej liczbie mieszkańców i wielkości samego miasta, a mianowicie: Warszawę (powyżej 1 mln mieszkańców), Wrocław (powyżej 500 tys. mieszkańców), Gdańsk (powyżej 200 tys. mieszkańców), Toruń (powyżej 100 tys. mieszkańców), Suwałki (powyżej 50 tys. mieszkańców), Łowicz (powyżej 20 tys. mieszkańców), Brzesko w województwie małopolskim (powyżej 10 tys. mieszkańców) i Kostrzyn w woj. wielkopolskim (do 10 tys. mieszkańców). Każde miasto reprezentowało 139–150 osób, stanowiąc ok. 12–13% badanej próby (tab. 1).



Tabela 1. Struktura respondentów i ich rodzin

Cechy respondentów	Liczba respondentów (N = 1135)	Udział procentowy
Płeć:		
– kobieta	601	52,9
– mężczyzna	534	47,1
Wiek:		
– 18–25 lat	121	10,7
– 26–44 lata	426	37,5
– 45–64 lata	364	32,1
– 65 lat i więcej	224	19,7
Wykształcenie:		
– podstawowe	154	13,6
– zasadnicze zawodowe	242	21,3
– średnie ogólnokształcące	455	40,1
– wyższe	284	25,0
Liczba osób w gospodarstwie domowym:		
– 1 osoba	159	14,0
– 2 osoby	452	39,8
– 3 osoby	320	28,2
– 4 osoby i więcej	204	18,0
Aktywność zawodowa:		
– pracujący	918	80,9
– niepracujący	217	15,1
Dochód na 1 osobę w gospodarstwie domowym:		
– do 1000,00 zł	192	16,9
– 1001,00–2000,00 zł	449	39,6
– 2001,00–3000,00 zł	339	29,9
– 3001,00–4000,00 zł	91	8,0
– 4001,00–5000,00 zł	39	3,4
– powyżej 5000,00 zł	25	2,2
Miejsce zamieszkania:		
– Warszawa	150	13,3
– Wrocław	144	12,7
– Gdańsk	142	12,6
– Toruń	140	12,3
– Suwałki	139	12,2
– Łowicz	140	12,3
– Brzesko (małopolskie)	140	12,3
– Kostrzyn (wielkopolskie)	140	12,3

Źródło: badania własne.

W badaniu zadano respondentom pytanie o poziom wykształcenia. W kwestionariuszu wywiadu przedstawiono cztery kategorie wykształcenia: podstawowe, zasadnicze zawodowe, średnie i wyższe. Najsilniej reprezentowane były osoby z wykształceniem średnim. Aż 2/5 ankietowanych legitymowało się tym poziomem wykształcenia. Co czwarty ankietowany uzyskał wykształcenie wyższe, zaś co piąty respondent posiadał wykształcenie zasadnicze zawodowe. W badanej próbie najmniejszą grupę stanowiły osoby z wykształceniem podstawowym (13,6%).

Warto także zwrócić uwagę na to, że ponad 4/5 respondentów było aktywnych zawodowo. Nie pracowało natomiast szesnastu na stu badanych. Proporcja aktywnych i biernych zawodowo w badanej populacji jest zbliżona do tej, która odnosi się do krajowego rynku pracy. Blisko 2/5 badanych stanowiły osoby będące reprezentantami dwuosobowych gospodarstw domowych, natomiast co trzeci ankietowany reprezentował gospodarstwo trzyosobowe. Z kolei, co piąty respondent pochodził z czterosobowego gospodarstwa domowego, a jedynie jeden na siedmiu ankietowanych był przedstawicielem jednoosobowych gospodarstw domowych. Wśród badanych 39,1% nie miało na utrzymaniu dzieci, natomiast 32,6% miało jedno dziecko, zaś 23,5% ankietowanych – dwoje dzieci. Zaledwie co dwudziesty respondent reprezentował gospodarstwa domowe wielodzietne. Prawie połowa respondentów określiła swoją sytuację ekonomiczną jako złą, zaś co trzeci ankietowany jako dobrą. Prawie co dziesiąty respondent określił swój status ekonomiczny jako bardzo zły, natomiast zaledwie co dwudziesty ankietowany ocenił swoją obecną sytuację materialną jako bardzo dobrą. Największą grupę wśród respondentów stanowiły osoby, których miesięczne dochody *per capita* mieściły się w przedziale 2001,00–3000,00 zł. Prawie dla co trzeciego ankietowanego miesięczny dochód na 1 osobę w gospodarstwie nie przekraczał 3000,00 zł. Dla co szóstego ankietowanego dochód nie przekraczał 1000,00 zł miesięcznie na 1 osobę w gospodarstwie domowym. Najmniejszą grupę wśród respondentów stanowiły gospodarstwa, w których dochód *per capita* wyniósł powyżej 5000,00 zł miesięcznie.

### **Kryzys a zachowania konsumenckie gospodarstw domowych – aspekt teoretyczny**

Postrzeganie kryzysu przez konsumentów i jego ocena jest ściśle skorelowane z wcześniejszymi doświadczeniami, poziomem życia i poczuciem bezpieczeństwa ekonomicznego jednostek. Jak dowodzą w swoich pracach R.B. McKenzie (2010), E. Schargrotsky, R. Di Tella i S. Galiani (2010), M.R. Solomon, G. Bamossy, S. Askegaard i M.K. Hogg (2010) oraz T. Zalega (2012), w okresie kryzysu następują zmiany modelu gospodarowania środkami pieniężnymi z uwagi na ich kurczenie się, w efekcie czego zmniejsza się wielkość i wartość dokonywanych zakupów. Każdy kryzys, bez względu na jego rozmiary i głębię, rzutuje nie tylko na gospodarkę, ale także przyczynia się do zmian zachowań konsumenckich. Zmianie ulegają zarówno pewne zwyczaje (np. płacenie gotówką czy wolumen kupowanych dóbr), jak i nastawienia konsumentów (np. do konsumpcji zrównoważonej, ekologicznej, kolaboratywnej, przemyślanej). Podstawowym miernikiem reakcji konsumentów na kryzys gospodarczy jest spadek zaufania konsumpcyjnego. Z badań przeprowadzonych przez spółkę Nielsen (2009) w 50 krajach świata wynika, że ewidentną konsekwencją każdego kryzysu są dwa rodzaje zachowań konsumentów na rynku: kryzysowe i postkryzysowe. Pierwsze z nich są bezpośrednią reakcją konsumentów na kryzys i polegają

głównie na redukcji bieżących wydatków konsumpcyjnych i ograniczeniu zaspokojenia potrzeb wyższego rzędu członków gospodarstwa domowego (Bohlen, Carlotti, Mihás 2010: 18). Podobnego zdania są G. Desvaux, B. Regaout, B. Labaye, F. Yu i L. Mednonca (Desvaux i wsp., 2009: 9–10), którzy dowodzą że w dobie kryzysu zachowania nabywcze wielu konsumentów są nakierowane na ograniczenie wielkości dokonywanych zakupów (kontrola wydatków, spędzanie czasu wolnego w domu) lub na ich eliminację oraz na obniżenie kosztów zakupu (poszukiwanie tańszych substytutów, zakupu online, korzystanie z porównywarek cen w Internecie). Również Ph. Kotler i J. A. Casline są zdania, że w okresie kryzysu gospodarczego zachowania konsumentów gospodarstw domowych przybierają formy takie, jak: zwracanie się ku tańszym produktom i markom (często markom własnym super- i hipermarketów), odwoływanie lub odkładanie zakupów dóbr luksusowych i drogich wakacji, ograniczenie wyjazdów i kupowanie głównie w sklepach w okolicy domu lub pracy czy też poświęcenie większej ilości czasu na przygotowanie i jedzenie posiłków w domu oraz korzystanie z domowych rozrywek, telewizji i Internetu (Kotler, Caslione 2009: 151). Z kolei zachowania postkryzysowe ujawniają się jako kontynuowanie „nawyków kryzysowych” bądź polegają na zmianie stylu życia konsumentów w okresie po zakończeniu recesji (Hermann 2009: 177). Jednakże, aby ten obraz zachowań konsumenckich na dobre się utrwalił i nie był postrzegany wyłącznie jako zachowania adaptacyjne konsumentów, zmiany te muszą zaistnieć w dłuższym odcinku czasowym.

Z badań przeprowadzonych przez spółkę Nielsena (2009), w okresie kryzysu gospodarczego można zaobserwować ogólne tendencje w zakresie zachowań konsumenckich gospodarstw domowych (<http://pl.nielsen.com/trends/documents/GlobalConsumerConfidenceConcernsandSpendingMay2009.pdf> Nielse, dostęp dnia 10.06.2010 r.), takie jak:

- *zwiększenie udziału zakupów w sklepach dyskontowych* – konsumenci chętniej sięgają po marki własne sieci handlowych, których produkty są dużo tańsze od tych markowych;
- *staranniejsze przygotowanie się do zakupów* – konsumenci, oprócz tradycyjnie sporządzanych list zakupów, używają list zakupowych wspomaganych nowoczesnymi technologiami (np. Kraft – aplikacja dla IPhona zawiera przepisy na niedrogie dania i umożliwia tworzenie w telefonie listy zakupów);
- *korzystanie z obniżek i wyprzedaży* – konsumenci starają się nie wydawać jednorazowo zbyt dużych kwot pieniężnych. W tym celu chętniej kupują doraźnie, rozkładając zakupy na różne dni tygodnia, poszukując oszczędności w większej liczbie placówek i doceniając mniejsze sklepy i bazarki osiedlowe;
- *szukanie w Internecie informacji oraz miejsc tańszych zakupów* – konsumenci wykorzystując blogi i portale internetowe (np. Zaradni.pl), szukają oszczędności w domowych budżetach;
- *moda na gotowanie „od podstaw”* – konsumenci nie tylko realizują tańszy wymiar konsumpcji przy którym nie szacują wartości własnego czasu poświę-

conego na przygotowanie potraw, ale także wprowadzają nowe trendy odżywiania – kuchnie lokalne, jedzenie dietetyczne i ekologiczne.

Z kolei, według P. Flatters i M. Willmott (Flatters, Willmott, 2009: 109–112), w okresie kryzysu gospodarczego znacznej modyfikacji ulegają trendy obserwowane w otoczeniu rynkowym. Jak dowodzą autorzy, w warunkach pogorszenia sytuacji gospodarczej niektóre trendy słabną (serwicyzacja i konsumeryzm ekologiczny), wyhamowują (konsumpcjonizm i konsumpcja ostentacyjna), dominują (samozaopatrzenie i wzrost krytycyzmu) bądź przybierają na sile (świadoma konsumpcja, konsumpcja współpracująca, freeganizm, social media, smart shopping oraz domocentryzm).

### **Konsekwencje kryzysu gospodarczego odczuwane przez miejskie gospodarstwa domowe**

Z przeprowadzonych badań wynika, że prawie 3/5 ankietowanych twierdziło, że ich gospodarstwo domowe realnie odczuło skutki kryzysu gospodarczego. Prawie 2/3 respondentów stwierdziło, że w wyniku kryzysu pogorszyła się sytuacja materialna w ich rodzinie. Około 20% ankietowanych miało problem z określeniem oceny wpływu kryzysu na własne gospodarstwo domowe. Niewątpliwie najważniejszym skutkiem kryzysu gospodarczego wydaje się być zwiększenie poczucia niepewności wśród respondentów. Ponad 2/5 badanych było zdania, że obecnie ma większe niż przed kryzysem obawy dotyczące sytuacji materialnej swojej rodziny, prawie 1/3 respondentów obawia się utraty pracy przez współmałżonka, zaś 32% ankietowanych podkreślało, że nie jest w stanie niczego zaplanować. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na istotną statystycznie korelację, jaka zachodzi pomiędzy wysokością miesięcznych dochodów ankietowanych a postrzeganiem oceny wpływu kryzysu na ich rodziny oraz gospodarstwa domowe ich znajomych. Im wyższym rozporządzalnym dochodem dysponowali respondenci, tym częściej dostrzegali przejawy kryzysu w swoich rodzinach oraz gospodarstwach domowych krewnych i znajomych (współczynnik korelacji tau-b Kendalla = 0,624,  $p \leq 0,01$ ).

Respondenci, którzy sygnalizowali odczuwanie negatywnych konsekwencji kryzysu gospodarczego w swoich gospodarstwach domowych, często twierdzili, że kondycja finansowa ich rodzin pogorszyła się na tyle, że zmuszone zostały podjąć różne środki zaradcze odnośnie stanu i struktury konsumpcji. Z przeprowadzonych badań wynika, że ponad 2/3 z tych, których sytuacja finansowa pogorszyła się w porównaniu z okresem sprzed kryzysu, zaczęła racjonalizować zakupy. Owa racjonalizacja zakupów podjęta przez respondentów przejawiała się w poszukiwaniu tańszych produktów kosztem ich droższych odpowiedników (44,2% wskazań), rezygnacji z pewnych zakupów i usług (42,8% wskazań), bądź korzystaniu z różnego rodzaju promocji organizowanych przez sieci dyskontowe oraz super- i hipermarkety (39,8% wskazań). Jak potwierdzają przeprowadzone badania w zakresie zachowań gospodarstw domowych na rynku, w pierwszej kolejności ograniczeniu podlegają głównie

produkty zaspokajające potrzeby mniej pilne, których konsumpcja może zostać odłożona w czasie (52,1% wskazań). Najlepszym tego przykładem są potrzeby w zakresie kultury i wypoczynku, które nie należą do najpilniejszych, dlatego też w sytuacji ograniczonych możliwości finansowych gospodarstwa domowego w pierwszej kolejności następuje ich redukcja (60,1% wskazań). Zaprezentowane zachowania konsumpcyjne można tłumaczyć wzrostem niepewności, wynikającej ze zwiększającego się bezrobocia koniunkturalnego (cyklicznego), będącego następstwem spadającego popytu na pracę ze strony pracodawców.

Określenie konsekwencji kryzysu gospodarczego uzależnione jest w dużej mierze od sytuacji materialnej badanych. Nasilenie przejawów kryzysu częściej odnosiło się do tych gospodarstw domowych, w których respondent dysponował miesięcznym dochodem *per capita* do 1000,00 zł (83,9% wskazań). Wraz ze wzrostem zamożności ankietowanych odsetek ten malał (współczynnik korelacji tau-b Kendalla = 0,614,  $p \leq 0,01$ ) (tabela 2).

**Tabela 2. Skutki kryzysu odczuwane przez ankietowane gospodarstwa domowe (w %)**

Opinie respondentów o skutkach kryzysu gospodarczego	Liczba respondentów N=1135	Udział procentowy
Spadek dochodów	581	51,2
Utrzymanie konsumpcji na dotychczasowym poziomie	236	20,8
Brak odczuwania skutków kryzysu	59	5,2
Utrata pracy	117	10,3
Rezygnacja z wzięcia kredytu bankowego z obawy o niemożność jego spłaty	339	29,9
Wycofanie pieniędzy z banku	346	30,5

Źródło: badania własne.

W świetle przeprowadzonych analiz statystycznych okazało się, że konsekwencje kryzysu gospodarczego są częściej dostrzegane przez kobiety niż mężczyźni. Ocena skutków przejawu kryzysu była prawie dwukrotnie wyższa wśród kobiet niż wśród mężczyzn. Wśród respondentów realnie dostrzegających konsekwencje kryzysu w swoich rodzinach, najczęściej wymieniany był spadek dochodów. Co drugi badany wskazywał tę odpowiedź. Co piąty ankietowany starał się utrzymać konsumpcję w swoim gospodarstwie na dotychczasowym poziomie, korzystając głównie z nagromadzonych wcześniej oszczędności. W odniesieniu do tej grupy ankietowanych można zatem dostrzec występowanie w praktyce działania efektu rygla (zapadki), zřęcznie opisanego w literaturze ekonomicznej przez J. S. Duesenberry'ego (Duesenberry, 1952: 194). Co dziesiąty badany na skutek spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego utracił pracę, zaś co trzeci zmuszony został do zrezygnowania z wzięcia kredytu bankowego z obawy o problemy z jego spłatą. Tyle samo respondentów wycofało swoje oszczędności z banku z obawy o wypłacalność sektora

bankowego w okresie turbulencji finansowych. W związku z tym kryzys pobudzał ankietowanych do oszczędzania, które, według ich deklaracji, będzie kontynuowane (w różnym zakresie) także po wystąpieniu poprawy sytuacji gospodarczej.

Ankietowane gospodarstwa domowe o najniższych miesięcznych dochodach *per capita* nieprzekraczających 1000,00 zł, których sytuacja materialna w okresie kryzysu uległa ewidentnemu pogorszeniu, w największym stopniu zaczęły podejmować kroki zaradcze i asekuracyjne. Podejmowane przez konsumentów działania ograniczały się z jednej strony do zmniejszenia swoich wydatków, z drugiej zaś polegały na odkładaniu w czasie większych zakupów dóbr, których niedobór nie rzutuje w istotny sposób na bieżący poziom satysfakcji z konsumpcji. Takie postępowanie respondentów znalazło swoje odbicie w określonych postawach wobec kryzysu gospodarczego. Z przeprowadzonych badań ewidentnie wynika, że ankietowani, których miesięczny dochód na 1 osobę w gospodarstwie nie przekraczał 1000,00 zł, najczęściej utożsamiali się z różnymi sytuacjami wynikającymi z wystąpienia kryzysu, m.in. ograniczali wydatki konsumpcyjne, poszukiwali tańszych substytutów, deklarowali racjonalniejsze zużycie wody, gazu i energii elektrycznej, deklarowali bardziej oszczędne eksploatawanie samochodu, mniejsze wydatki na usługi finansowe, ograniczali bądź całkowicie rezygnowali z wypoczynku, szukali okazji i przecen itd. Ponadto, co trzeci respondent z najniższej grupy dochodowej wykazywał zdolności adaptacyjne do nowych realiów spowodowanych kryzysem gospodarczym przez podejmowanie pracy w szarej strefie, pozwalającej uzyskać dodatkowe dochody i w ten sposób podreperować nadszarpnięte kryzysem budżety gospodarstw domowych. Można zatem powiedzieć, że kryzys gospodarczy wpłynął na pewną racjonalizację działań konsumentów. Więcej z nich zaczęło planować decyzje związane z zakupem produktów, większy był też stopień wykorzystania informacji. Respondenci, którzy poszukiwali tańszych ofert, „łapiąc okazje”, zmuszeni byli do zbierania informacji w celu ich porównania, aby przekonać się, czy wyprzedaż była faktycznie atrakcyjną okazją.

## Freeganizm jako alternatywny trend konsumpcyjny i styl życia

Dynamicznie rozwijającym się zachowaniem konsumentów w okresie kryzysu gospodarczego, dostrzeżonym także wśród ankietowanych, jest trend do oszczędzania i dokonywania racjonalnych zakupów oraz minimalizowania konsumpcji. Trend ten jest jednym ze źródeł rozwoju tzw. **freeganizmu**, czyli ruchu zorientowanego na racjonalizację gospodarowania zasobami i zmniejszenie marnotrawstwa produktów (zarówno żywnościowych i nieżywnościowych) w handlu i gospodarstwach domowych. Ten antykonsumpcyjny styl życia powstał w Stanach Zjednoczonych Ameryki w drugiej połowie lat 90. XX w. Słowo „freeganizm” pochodzi z połączenia dwóch angielskich słów: *free* – wolny, darmowy i *veganism* – weganizm, czyli styl życia, który polega na unikaniu produktów pochodzenia zwierzęcego. Jednakże sam termin może być mylący, bowiem freeganem może zostać nawet ortodoksyjny

mięsożerca. Freeganami są często LOHAS (*Lifestyles of Health and Sustainability*), czyli konsumenci, którzy są zainteresowani zdrowiem, środowiskiem naturalnym, sprawiedliwością społeczną, zrównoważonym stylem życia i rozwojem osobistym<sup>1</sup>. Ruch freeganizmu bardzo szybko rozprzestrzenił się w wielu krajach Europy Zachodniej, zwłaszcza w Niemczech, Hiszpanii i Portugalii, gdzie zyskał masowy charakter. W niektórych miastach Europy, takich jak: Barcelona, Berlin czy Madryt, powstały nawet specjalne przewodniki dla freegan, w których zostały opisane nie tylko miejsca, gdzie można za darmo otrzymać jedzenie bądź wymienić rzeczy, ale także godziny, w których najlepiej się tam pojawić. Przeważnie są to kontenery znajdujące się przy hotelach, restauracjach, barach szybkiej obsługi, cukierniach i piekarniach. Natomiast w Polsce informacje o freeganizmie można znaleźć jedynie w Internecie. Mimo to jest w naszym kraju wielu ludzi, którzy poprzez swoje działania wpisują się w ten ruch społeczny.

Freegańska filozofia „etycznego jedzenia” głosi, że kapitalizm i masowa produkcja opierają się na wycisku pracowników, zwierząt i środowiska naturalnego. Z tego też względu freeganizm jest postrzegany jako antykonsumpcyjny styl życia, prowadzący się do ograniczenia udziału w ekonomii, i obejmuje zarówno poszukiwanie żywności w śmietnikach, jak i proszenie o nadmiarowe i niepotrzebne produkty, zanim zostaną wyrzucone przez sprzedawców z targowisk osiedlowych, restauracje czy duże sieci handlowe. Stąd skłonność konsumentów do korzystania z produktów używanych oraz produktów wycofanych z sieci. Chodzi tu przede wszystkim o darmowe nabywanie produktów nieestetycznych, uszkodzonych lub lekko przeterminowanych, zanim zostaną one wyrzucone przez handlowców. Freeganie nie ograniczają się wyłącznie do poszukiwania żywności, ale poszukują także wyrzuconych ubrań i butów, sprzętu elektronicznego, a nawet nadających się do zaakceptowania, opuszczonych przestrzeni miejskich ([www.elejdis.pl](http://www.elejdis.pl), dostęp dnia 12.10.2012 r.). Freeganizm to także naprawianie popsutych przedmiotów zamiast ich wyrzucania, DIY (czyli zrób to sam), dzielenie się tym, co się ma, wymienianie się rzeczami z innymi ludźmi i zadawanie sobie zawsze pytania „Czy rzeczywiście potrzebuję danego produktu?” zanim się coś kupi ([www.m.onet.pl](http://www.m.onet.pl), dostęp dnia 25.09.2012 r.). Można zatem powiedzieć, że zwolennicy freeganizmu kontestują galopujący konsumpcjonizm, gonienie za komercyjnymi nowościami, ostro sprzeciwiają się szaleństwu konsumpcji i przy okazji dobrze się bawią. Freegan, w odróżnieniu od osób, których na ulicę wypędza bieda, stać na wysoki standard życia, natomiast w sposób świadomy rezygnują z nadmiernego konsumpcjonizmu, traktując freeganizm jako określony styl życia. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że ich działalność ma także wymiar ekologiczny,

<sup>1</sup> LOHAS to termin użyty po raz pierwszy przez amerykańskich socjologów na przełomie XIX i XX wieku. Konsumenci zaliczani do tej grupy, wybierając produkty, zawsze kierują się wartościami społecznymi i środowiskowymi. Oprócz redukcji własnego negatywnego wpływu na środowisko, niezwykle istotny jest na Lohasów rozwój osobisty i pełne wykorzystanie własnego potencjału oraz dążenie do osiągnięcia równowagi między tym, co otrzymują i oddają środowisku, a także między ciałem i duchem.

ponieważ zgodnie z zasadą: *reduce, resuse i recycle* sprawiają, że wiele produktów dzięki nim zostaje ponownie wykorzystana i nie trafia na wysypiska śmieci ([www.biznesodpowiedzialnie.blog.pl/tag/kontenerowcy](http://www.biznesodpowiedzialnie.blog.pl/tag/kontenerowcy), dostęp dnia 03.08.2012 r.).

Freeganizm jest niewątpliwie modą na oszczędny styl życia, zaś osoby uważające się za freegan są na ogół dobrze wykształcone, mieszkają w dobrych dzielnicach dużych miast i wielu z nich do pracy jeździ dobrej klasy samochodem. Można wymienić pięć kluczowych zasad, którymi kierują się freeganie. Zaliczamy do nich: odzyskiwanie odpadów (w tym żywności), minimalizację ilości produkowanych odpadów, ekologiczny transport (począwszy od jeżdżenia komunikacją publiczną, poprzez używanie ekologicznych paliw aż po autostop), squatting oznaczający usamodzielnienie niewykorzystanych mieszkań, samowystarczalność (wyszukiwanie jedzenia w śmietnikach i uprawa warzyw i owoców na własny użytek oraz tworzenie przedmiotów codziennego użytku) oraz ograniczenie pracy, w celu poświęcenia większej ilości czasu rodzinie i społeczności lokalnej.

## **Freeganizm w zachowaniach konsumenckich miejskich gospodarstw domowych w Polsce**

W Polsce freeganizm dopiero raczkuje, jednakże w okresie kryzysu nabiera na sile i zdobywa wielu zwolenników. Polscy zwolennicy freeganizmu określane są mianem „kontenerowców” bądź „śmieciowych nurków”. Wielu polskich konsumentów jeszcze nie nasyciło się mnogością produktów znajdujących się w supermarketach i galeriach handlowych, co po części można tłumaczyć okresem komunizmu, który cechował się permanentnym niedoborem rynkowym. Jednakże perspektywy rozwoju freeganizmu w Polsce są duże, zwłaszcza w dużych miastach i wśród studentów oraz młodych ludzi, którym znudziło się życie w korporacyjnych szklanych gmachach i jedzenie lunchu w drogich restauracjach. W Polsce, z uwagi na obowiązujące prawo, zarządzający super- i hipermarketami mają obowiązek przeterminowaną bądź uszkodzoną żywność zniszczyć lub wyrzucić na śmietnik zamykany na łańcuchy i kłódki (w wielu krajach Europy Zachodniej niektóre sieci hipermarketów zabezpieczają odpady przed bakteriami z myślą o freeganach, w efekcie czego kontenerowcy otrzymują żywność, zaś sklepy wielkopowierzchniowe są łaskawiej traktowane przez alterglobalistów). Jednakże coraz więcej hoteli i właścicieli restauracji, zwłaszcza w dużych miastach w Polsce, wystawia na zapleczu swoich lokali niesprzedane w danym dniu potrawy. Ponadto wielu sprzedawców sklepów osiedlowych i lokalnych targowisk odkłada w określone dni tygodnia, do specjalnie oznaczonych kartonów, warzywa i owoce oraz nabiał. Tego typu praktyki stosowane przez restauratorów i sprzedawców na osiedlowych targowiskach potwierdziło ponad 4/5 ankietowanych przyznających się do uprawiania freeganizmu, zamieszkujących w Warszawie, Wrocławiu, Gdańsku i Toruniu.



Z przeprowadzonych badań wynika, że wśród badanych jedynie co dwudziesty piąty ankietowany przyznał się do nabywania produktów żywnościowych z przyśłowiowego śmietnika. Byli to przeważnie respondenci młodzi do 25. roku życia oraz osoby z grupy wiekowej 26–44 lata, przeważnie mężczyźni, legitymujący się wykształceniem średnim ogólnokształcącym lub wyższym, posiadający miesięczne dochody *per capita* nieprzekraczające 4000,00 zł i mieszkający najczęściej w Warszawie (5,4%), Wrocławiu (3,9%), Gdańsku (3,8%) i Toruniu (2,7%). Ankietowani, których można uznać za freegan, najczęściej pozyskiwali nieodpłatnie warzywa i owoce, pieczywo oraz nabiał (głównie sery twarde, jogurty, twarożki i serki homogenizowane). Wspomniane produkty były pozyskiwane przeważnie na osiedlowych targowiskach oraz na zapleczu dyskontów (głównie Lidla i Biedronki), mniejszych sklepów osiedlowych i delikatesów. Konstatując zjawisko freeganizmu w Polsce, można stwierdzić, że ten trend konsumencki utożsamiany z nurkowaniem ludzi w śmieciach i zbieraniem żywności, którą wyrzucamy do kosza, jest, i wszystko na to wskazuje, że pozostanie, alternatywnym i niszowym stylem życia, ponieważ z jednej strony – polskie społeczeństwo jest konserwatywno-hierarchiczne, z drugiej zaś – dla większości Polaków bycie kontenerowcem nie mieści się w ich mentalności.

## Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonego badania można konstatować, że:

- ponad 2/3 ankietowanych stwierdziła, że w wyniku kryzysu gospodarczego pogorszyła się sytuacja materialna w ich rodzinie. Kierunki oddziaływania kryzysu na zachowania konsumpcyjne i przekształcenia w budżetach gospodarstw domowych są wyrazem stosowanych przez nie strategii adaptacyjnych. Rodzaj przyjętej strategii jest uzależniony od sytuacji materialnej ankietowanych gospodarstw domowych oraz od postrzegania przez nich zagrożeń;
- freeganizm jest trendem konsumenckim nabierającym na sile w miejskich gospodarstwach domowych w Polsce w okresie kryzysu gospodarczego;
- freeganizm obejmuje zarówno poszukiwanie żywności w śmietnikach, jak i prośbę o nadmiarowe i niepotrzebne produkty zanim zostaną wyrzucone przez sprzedawców z osiedlowych targowisk, sklepy wielkopowierzchniowe czy restauracje. Głównymi założeniami tego alternatywnego trendu konsumenckiego jest utrzymanie silnych więzi społecznych, wolność i współpraca. Ideologia ta sprzeciwia się marnowaniu żywności oraz zarabianiu pieniędzy w celach innych niż zaspokajanie podstawowych potrzeb;
- freeganizm jest bardziej rozpowszechniony wśród konsumentów zamieszkujących duże aniżeli małe miasta;
- freeganie są ludźmi w różnym wieku i pochodzą z różnych środowisk. Jedyne to, co ich łączy, to minimalizacja konsumpcji i walka z marnotrawstwem żywności, które przejawiają się poszanowaniem dla jedzenia, szczególnie

- w obliczu głodu, z którego cierpi, według szacunkowych wyliczeń ONZ, ponad miliard ludzi na świecie. Buntują się przeciwko tradycyjnej konsumpcji, która niemal wymusza na ludziach ciągłe kupowanie często niepotrzebnych rzeczy. Często wolny czas poświęcają na wolontariat i angażowanie się w organizowanie różnego rodzaju proekologicznych akcji;
- nie można postawić znaku równości między freeganami a ludźmi ubogimi i bezdomnymi, ponieważ ci pierwsi całkowicie świadomie wybierają taki styl życia;
  - freeganami są głównie mężczyźni legitymujący się wykształceniem średnim ogólnokształcącym i wyższym oraz zamieszkujący głównie wielkie miasta w Polsce.

### Summary

#### **Freeganism – a new trend in the consumption behaviour of Polish urban households in the period crisis (the results of a survey)**

The economic crisis has significantly changed the level and structure of consumption of Polish households, as well as their consumption behaviours. It is undeniable that the rate of economic growth declining in Poland from 2008 has deteriorated the labour market situation, affecting consumers' income and, consequently, bringing down the level of households' consumption and making its structure less favourable. The article discusses freeganism as a new consumption trend in the behaviour of Polish urban households in the period of crisis. After description of research methodology and sample, the author focused on economic impact of crisis on urban households. The article also analyses how freeganism manifests itself in the surveyed households in the period of economic crisis.

**Keywords:** freeganism, consumption, consumption behaviours, households, economic crisis

### Bibliografia

- Bohlen B., Carlotti S., Mihás L. (2010), *How the recession has changed US consumer behavior*, McKinsey Quarterly, Issue 1.
- Desvaux G., Regaout B., Labaye B., Yu F., Mednonca L., (2009), *Beating the Recession: Buying into New European Consumer Strategies*, McKinsey Global Institute.

- Duesenberry J.S. (1952), *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*, Harvard University Press, Harvard-Cambridge M.A.
- Flatters P., Willmott M. (2009), *Understanding the post-recession consumers*, "Harvard Business Review", Vol. 7, Issue 7/8.
- Graham J. (2010), *Critical Thinking in Consumer Behavior: Cases and Experiential Exercises*, Prentice Hall, New Jersey.
- Hermann S. (2009), *The crisis and consumer behavior: eight quick solution*, "Journal of Consumer Behavior", Vol. 8, Issue 2.
- Kotler Ph., Caslione J.A. (2009), *Chaos. Zarządzanie i marketing w erze turbulencji*, MT Biznes, Warszawa.
- Mazurek-Łopacińska K. (2010), *Skutki światowego kryzysu gospodarczego dla indywidualnych konsumentów*, [w:] *Tendencje zachowań konsumenckich na regionalnym rynku*, „Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu” nr 16, Zeszyty Naukowe nr 609 US, Szczecin.
- McKenzie R.B. (2010), *Predictably rational? In Search of Defenses for Rational Behavior in Economics*, Springer Heidelberg-Dordrecht-London-New York.
- Schargrodsky E., Di Tella R., Galiani S. (2010), *Crime Distribution and Victim Behavior during a Crime Wave*, NBER Chapter, [w:] *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America*, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Solomon M.R., Bamossy G., Askegaard S., Hogg M.K. (2010), *Consumer Behavior: A European Perspective*, Prentice Hall, New York-London.
- Zalega T. (2012), *Konsumpcja w wielkomiejskich gospodarstwach domowych w Polsce w okresie kryzysu finansowo-ekonomicznego*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa.
- [www.biznesodpowiedzialnie.blog.pl/tag/kontenerowcy](http://www.biznesodpowiedzialnie.blog.pl/tag/kontenerowcy), dostęp dnia 03.08.2012 r.
- [www.elejdis.pl](http://www.elejdis.pl), dostęp dnia 12.10.2012 r.
- [www.m.onet.pl](http://www.m.onet.pl), dostęp dnia 25.09.2012 r.
- <http://pl.nielsen.com/trends/documents/GlobalConsumerConfidenceConcernsandSpendingMay2009.pdfNielse>, dostęp dnia 10.06.2010 r.

**Jarosław Starczewski\***

## **Satysfakcja klienta a pozycja konkurencyjna firmy**

### **Pojęcie i ocena pozycji konkurencyjnej firmy**

Pozycja konkurencyjna dotyczy usytuowania danej firmy, jej produktów lub usług na szeroko rozumianym rynku. Określa ona szanse i zagrożenia, jakie z niej wynikają. Pozycja rynkowa firmy często nazywana jest przewagą konkurencyjną, czyli osiągnięciem przez przedsiębiorstwo nadrzędnej pozycji wobec konkurentów. Jest ona relatywną miarą jej funkcjonowania na rynku, pozwala na zaoferowanie klientowi usług lub produktów odpowiadających jego oczekiwaniom a lepszych niż oferty konkurencji. Wyraża się to m.in. w: wyższej jakości produktu, niższej cenie, lepszej obsłudze, pełniejszym zaspokojeniu potrzeb klienta. W literaturze wyróżnia się trzy podstawowe rodzaje przewagi konkurencyjnej:

- przewaga jakościowa – do jej osiągnięcia podejmuje się działania i stosuje takie instrumenty marketingowe, które mogą ulegać zmianom jakościowym, np.: produkt, opakowanie, dystrybucja, usługi i warunki ich oferowania;
- przewaga cenowa – podstawą do osiągnięcia tej przewagi są te instrumenty marketingu i działania marketingowe, które są bezpośrednio związane z materialnym zainteresowaniem nabywców. Wymaga to kształtowania cen na niższym poziomie, a innych instrumentów zainteresowania nabywców (np. promocja) na wyższym poziomie niż konkurencji;
- przewaga informacyjna – jest związana z procesem kreowania informacji.

Pozycja konkurencyjna decyduje o strategii rozumianej jako zbiór celów i głównych przedsięwzięć organizacyjnych.

---

\* Mgr inż. Jarosław Starczewski, Almamer Szkoła Wyższa w Warszawie, Orange Polska.

Firma może na rynku zająć pozycję:

- **lidera rynkowego** – stworzyć nowe strategie, starać się wyszukiwać i wytwarzać nowe potrzeby, zdobywać coraz to nowe rynki (powiększać swoje rynki docelowe, zwiększać dotychczasowy popyt, pozyskiwać nowych klientów);
- **agresywnego uczestnika rynku** – w stosunku do lidera zajmuje drugą, trzecią pozycję na rynku. Charakteryzuje się dużą aktywnością na rynku, stara się zwiększać swoje udziały w rynku;
- **spokojnego uczestnika gry rynkowej**, którym jest pasywny uczestnik rynku, nie wykazujący chęci zwiększania udziałów rynkowych. Jego celem jest utrzymanie lojalnych klientów, pozyskanie nowych przez wysoką jakość produktów rynkowych, niskie koszty produkcji.

Konkurencyjność przedsiębiorstw jest pojęciem złożonym, bowiem obejmuje działania pozwalające przetrwać w otoczeniu. Działania te mogą odznaczać się różnym stopniem niepewności i ryzyka, co dodatkowo komplikuje przeprowadzenie odpowiednich analiz umożliwiających określenie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa. B. Plawgo i J. Kornecki – autorzy raportu opracowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Plawgo, Kornecki, 2010) – proponują dokonywanie opisu konkurencyjności przedsiębiorstwa za pomocą trzech grup zmiennych: pozycji konkurencyjnej, potencjału konkurencyjnego i strategii.

Pozycja konkurencyjna jest zarówno efektem przewagi konkurencyjnej, jak i elementem wyjściowym do podejmowania działań określonych strategią firmy. Najczęściej stosowanymi miernikami pozycji konkurencyjnej firmy są: udział w rynku i sytuacja finansowa. Inne wskaźniki to: przychody ze sprzedaży, zadłużenie, nakłady inwestycyjne, sprzedaż na eksport. Firma może zajmować różną pozycję, zależnie od przyjętej klasyfikacji, od mało znaczącej, przez coraz istotniejsze, do dominującej, która oznacza kontrolę nad zachowaniami konkurentów i możliwości wyboru strategii konkurowania. Źródłem przewagi konkurencyjnej potencjału konkurencyjności są jego składniki, obejmujące następujące sfery: działalność B+R, produkcję, zarządzanie jakością, logistykę zaopatrzeniową, marketing, finanse, zatrudnienie, organizację i zarządzanie, zasoby niematerialne. Instrumenty konkurowania stanowią źródło przewagi konkurencyjnej na rynku i obejmują cenę oraz czynniki pozacenowe, np. jakość, serwis, reklama, warunki płatności. Do istotnych składników potencjału konkurencyjności należy sfera marketingu obejmująca: produkt, cenę, dystrybucję i reklamę. Określenie odpowiedniej strategii firmy w tej sferze jest jednym ze sposobów osiągnięcia zakładanej pozycji konkurencyjnej. Wymaga to bieżącego monitorowania satysfakcji klientów firmy.

## Metody analizy pozycji konkurencyjnej firmy

Rozróżniamy wiele metod stosowanych w analizie strategicznej przedsiębiorstwa. Najefektywniejszymi metodami pozwalającymi w sposób zintegrowany analizować czynniki zewnętrzne i wewnętrzne przedsiębiorstwa są m.in.:

- analiza „pięciu sił”
- analiza SWOT
- macierz SPACE
- model BCG
- macierz McKinseya
- macierz Hofera.

### Analiza „pięciu sił” Portera

Metoda ta polega na analizie konkurencyjności na rynku w pięciu wymiarach:

- siła rywalizacji konkurencyjnej na rynku
- zagrożenie ze strony nowych wejść na rynek
- zagrożenie ze strony substytutów
- siła przetargowa dostawców
- siła przetargowa nabywców.

Na podstawie analizy porterowskiej można sformułować ogólną ocenę atrakcyjności badanego sektora. Im większa jest presja na sektor ze strony dostawców i nabywców, im niższe bariery wejścia do sektora, im większa groźba pojawienia się substytutów, a także im ostrzejsza walka konkurencyjna, tym mniejsze są możliwości rozwojowe i atrakcyjność sektora.

### Analiza SWOT

Analiza SWOT stała się jedną z podstawowych metod analizy strategicznej. Odnosi się zarówno do całego przedsiębiorstwa, jak i do poszczególnych sfer funkcjonowania firmy, np. w marketingu, finansach, produkcji. Analiza SWOT to narzędzie, dzięki któremu firma może zanalizować i rozpoznać własne silne i słabe strony (*strengths* i *weaknesses*), a także istniejące i potencjalne szanse i zagrożenia (*opportunities* i *threats*) płynące z otoczenia zewnętrznego. Analiza SWOT określa, co może pomóc w realizacji celów firmy (silna strona lub możliwość) lub co może być przeszkodą, którą należy przezwyciężyć lub zminimalizować w celu osiągnięcia pożądanego rezultatu (słaba strona lub zagrożenie).

### Macierz SPACE

Jest to zintegrowana metoda, która pozwala na określenie skutecznej strategii konkurowania w oparciu o określone czynniki, z wykorzystaniem wewnętrznych i zewnętrznych aspektów danego przedsiębiorstwa. Wnioski z analizy są podstawą do opracowania i aktualizacji strategii firmy.

Analiza SPACE, wyróżnia cztery grupy kryteriów (Stabryła (red.), 2009):

- siła finansowa – zwrot z inwestycji, płynność finansowa, kapitał obrotowy, przepływy pieniężne, łatwość zmiany rynku, ryzyko branżowe;
- zdolność konkurencyjna firmy – udział w rynku, jakość wyrobów, cykl życia wyrobów, lojalność klientów, wykorzystanie potencjału wytwórczego, technologiczne know-how, nadzór nad dostawcami i systemem dystrybucji;
- siła sektora działalności firmy – potencjał wzrostu popytu, potencjał zysku, stabilność finansowa, technologiczne know-how, kapitałochłonność, intensywność wzrostu kapitału, łatwość wejścia na rynek;
- stabilność otoczenia – zmiany w technologii, stopa inflacji, zmienność popytu, różnice cen, intensywność działania konkurencji, elastyczność popytowa.

Metoda ta ułatwia podejmowanie decyzji dotyczących zmian działalności firmy i ocenę poszczególnych jej zadań. W metodzie SPACE zakłada się, że słaba pozycja konkurencyjna firmy może być rekompensowana dużą atrakcyjnością branży i odwrotnie – działanie w schyłkowej branży może być rekompensowane wysoką pozycją konkurencyjną w sektorze. Podobnie, silne finanse firmy pozwalają dość swobodnie działać nawet w warunkach wysokiej zmienności otoczenia, a stabilne otoczenie nie wymaga dużych zasobów finansowych. W zależności od lokalizacji w polu macierzy zaleca się przyjęcie odpowiedniej strategii: agresywnej, konkurencyjnej, zachowawczej lub defensywnej.

Zgodnie z założeniem tej metody siłę sektora usytuowano w kontrpozycji z przewagą konkurencyjną. Niska pozycja konkurencyjna firmy może, więc być rekompensowana atrakcyjnością branży, w której działa firma i odwrotnie, działanie w nieatrakcyjnej, schyłkowej branży może być rekompensowane wysoką pozycją konkurencyjną w sektorze. Podobnie silne finanse firmy, stanowią podstawowy zasób strategiczny, pozwalają swobodnie działać w warunkach wysokiej turbulencji otoczenia, a stabilne otoczenie nie wymaga aż tak dużych zasobów finansowych. Jest to szczególnie istotne z tego powodu, że identyfikacja strategicznych problemów przedsiębiorstwa za pomocą metody SPACE jest zazwyczaj dokonywana z punktu widzenia dwóch celów analitycznych:

- konieczność stwierdzenia czy dotychczasowa strategia przedsiębiorstwa, w świetle przeprowadzonej analizy strategicznej, wymaga zmian;
- podjęcie decyzji o charakterze zmian.

### **Model BCG**

W trakcie badania metodą BCG rozpatrujemy dwa czynniki:

- względny udział przedsiębiorstwa w rynku
- tempo wzrostu rynku.

Klasyczny układ macierzy BCG składa się z czterech pól. Poszczególne rodzaje działalności usytuowane na macierzy są poddane analizie w kierunku aktualnych i przyszłych strategii.

Macierz wyodrębnia cztery charakterystyczne grupy produktów:

- *znaki zapytania* – charakteryzują się niskim udziałem w rynku, jednak wysokim tempem sprzedaży. Są to produkty będące jeszcze w fazie prototypu. Produkty te wymagają znacznych nakładów inwestycyjnych. Sukces tych produktów na rynku jest niepewny. Racjonalne jest finansowanie inwestycji z zysku ze sprzedaży produktów, charakteryzujących się stabilnością rynkową;
- *gwiazdy* – produkty o wysokiej dynamice sprzedaży i dużym udziale w rynku. Wymagają dużych inwestycji dla wzrostu zasobów środków trwałych i wzrostu kapitału obrotowego. Wykazują tendencje do wysokiego wewnętrznego przychodu gotówki. Z reguły produkcja i sprzedaż „gwiazd” finansowana jest z zysków pochodzących ze sprzedaży produktów o ustabilizowanej pozycji rynkowej z tzw. „dojnych krów”;
- *dojne krowy* – charakteryzują się wysokim udziałem w rynku i niską dynamiką wzrostu sprzedaży. Wymagają znacznie mniejszych nakładów inwestycyjnych w stosunku do tego, co same wytwarzają. Są najbardziej znaczącym źródłem dochodów dla firmy, a w konsekwencji – źródłem znacznych dywidend dla właścicieli. Osiągnięte tu nadwyżki wykorzystywane są do finansowania tzw. „znaków zapytania” i „gwiazd” oraz prac badawczo-rozwojowych. Zalecenia strategiczne sprowadzają się do działań mających na celu utrzymanie udziału w rynku i konsekwentne maksymalizowanie dochodów. Słabe „dojne krowy” powinny być przesuwane do ostatniej ćwiartki i w miarę opłacalności sprzedawane na zewnątrz;
- *psy* – charakteryzuje je niskie tempo wzrostu i niska względna pozycja rynkowa. Jest to najgorsze położenie dla produktu. Dochody ze sprzedaży tych produktów są na poziomie bliskim zeru, często nie pokrywają nawet poniesionych nakładów.

Konstrukcja macierzy BCG opiera się na dwóch założeniach:

- konkurowanie w branżach o szybkim tempie wzrostu wymaga znacznych nakładów pieniężnych;
- produkt wykazuje tym większą zdolność do generowania nadwyżki finansowej im wyższy jest jego udział w rynku.

Metoda BCG ma kilka zastosowań w procedurze planowania strategicznego w przedsiębiorstwie:

- wyniki tej analizy mogą służyć do planowania przepływów środków finansowych w ramach istniejącego programu asortymentowego, który umożliwi obronienie pożądanego kierunku rozwoju;
- przeprowadzenie tej analizy umożliwia dostrzeżenie niebezpieczeństw i ryzyka związanego z niekorzystną strukturą asortymentową;
- analiza BCG pozwala na ustalenie właściwej struktury asortymentowej, która daje możliwości długofalowego rozwoju dzięki odpowiedniemu kierunkowi przepływu środków finansowych.



## Macierz McKinseya

Jest to dziewięciopolowa macierz analizy portfela produkcji przedsiębiorstwa, zbudowana na podstawie dwóch zmiennych:

- atrakcyjności przemysłu mierzonej w długim okresie;
- pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa, która służy do pomiaru pozycji firmy w danym przemyśle, na podstawie listy kluczowych czynników sukcesu.

Konstrukcja macierzy McKinseya opiera się na założeniach:

- firma powinna działać w sektorach najbardziej atrakcyjnych, likwidować zaś produkty z sektorów mniej atrakcyjnych;
- przedsiębiorstwo powinno skupiać się na inwestowaniu w produkty o mocnej pozycji konkurencyjnej, a wycofać się z tych, których pozycja konkurencyjna przedsiębiorstwa jest słaba.

Konstrukcja macierzy McKinseya wymaga określenia zestawu kryteriów oceny atrakcyjności przemysłu oraz zestawu kryteriów oceny pozycji konkurencyjnej badanego przedsiębiorstwa. Najwyżej ocenione w działalności przedsiębiorstwa są sektory atrakcyjne, w których jednocześnie przedsiębiorstwo zajmuje mocną pozycję konkurencyjną, najniżej zaś sektory nieatrakcyjne, w których przedsiębiorstwo nie zajmuje uprzywilejowanej pozycji konkurencyjnej. Zastosowanie macierzy McKinseya pozwala na wyodrębnienie silnych stron portfela produktów i jednocześnie jest podstawą budowy strategii przedsiębiorstwa. Podstawową zaletą tej macierzy jest jej elastyczność w ocenie atrakcyjności przemysłu, natomiast wadą jest duża doza subiektywizmu, wprowadzona przez badacza dokonującego ocen.

## Macierz Ch. Hofera

Sekwencja tworzenia macierzy Hofera jest następująca:

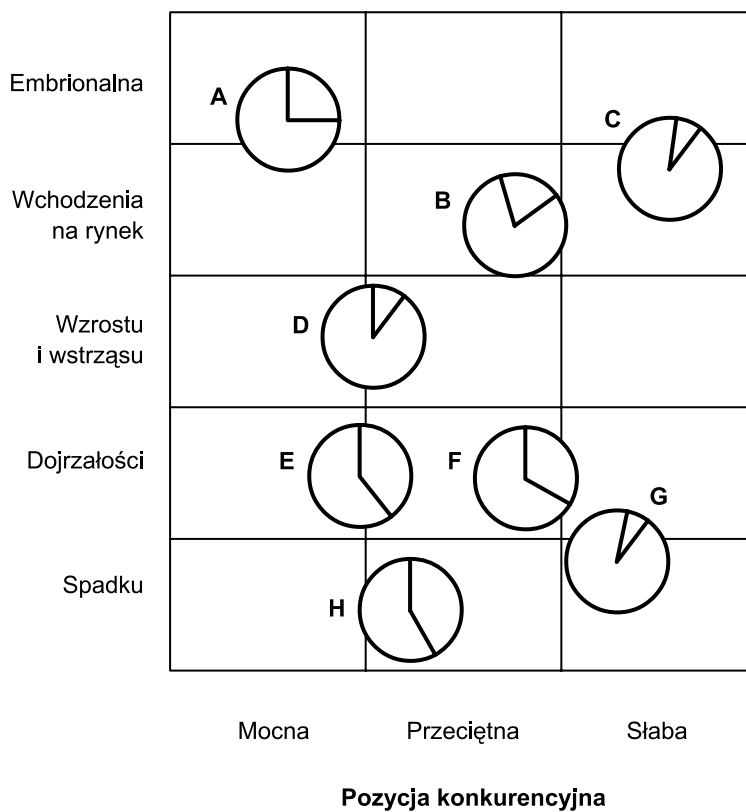
- wydzielenie w przedsiębiorstwie strategicznych jednostek organizacyjnych (grup produktów);
- określenie pozycji strategicznej każdej z tych jednostek;
- ustalenie miejsca każdej jednostki na krzywej cyklu życia przemysłu.

Powstaje w ten sposób piętnastopolowa macierz, w której w postaci kół umieszczone są poszczególne strategiczne jednostki organizacyjne. Wielkość kół przedstawiających poszczególne jednostki jest proporcjonalna do ich udziału w przychodach przedsiębiorstwa, a wycinki kół są proporcjonalne do wielkości udziału w rynku danej grupy produktów. Typowy schemat macierzy Hofera przedstawia rys.1.

*Produkty A* oznaczają produkty – dylematy (znaki zapytania). Mają mocną pozycję konkurencyjną w przemyśle o tendencji wzrostowej, ale w początkowej fazie jego rozwoju. Oznacza to szansę ekspansji produktu, przy zastosowaniu odpowiednich strategii finansowych i marketingowych.

*Produkty B* są określane mianem rozwojowych zwycięzców. Mają mocną pozycję w przemyśle o tendencji wzrostowej w fazie wprowadzania na rynek. Podobnie, jak produkty z grupy A, mają szansę ekspansji pod warunkiem zastosowania odpowiednich strategii finansowych i marketingowych.

## Fazy rozwoju przemysłu



Rys.1. Macierz Hofera

Źródło: Gierszewska, Romanowska, 1994: 193.

*Produkty C* to potencjalni przegrani. Przemysł jest w fazie wzrostu, ale pozycja konkurencyjna tych wyrobów jest słaba.

*Produkty D* znajdują się w otoczeniu niesprzyjającym, stanowią zagrożenie dla przedsiębiorstwa. Przemysł ma w organizacji mocną pozycję konkurencyjną. Oznacza to, że produkty te mają dużą szansę na przetrwanie, wejście w fazę dojrzałości mimo bieżących trudności. Prognozy dla tych produktów są dobre – mogą okazać się przyszłym liderem.

*Produkty E* są nazywane „zyskownymi producentami”, odgrywają w przedsiębiorstwie rolę „dojnych krów”. Generując zysk, zarabiają na zasilanie produktów wchodzących na rynek czy przeżywających fazę wstrząsów.

*Produkty F*, ustabilizowani zwycięzcy, mają podobne cechy jak produkty z obszaru E, charakteryzują się jednak mniejszą skalą przychodów i istnieniem w bardziej konkurencyjnym otoczeniu.

*Produkty G* są definitywnymi przegranymi. Ich pozycja konkurencyjna na rynku jest słaba i znajduje się w fazie schodzenia z rynku. Należy z nich jak najszybciej zrezygnować, minimalizując potencjalne straty.

*Produkty H* są również przegranymi, chociaż możliwe jest jeszcze uzyskanie pewnych przychodów, np. poprzez sprzedaż licencji, technologii innym uczestnikom rynku.

Macierz cyklu życia przemysłu Ch.W. Hofera daje obraz portfela wyrobów w różnych fazach cyklu życia produktu. Na jej podstawie można prognozować przyszłość poszczególnych sektorów i podejmować działania w celu zbilansowania portfela produkcji. Zaletą dodatkową tej metody jest skupienie uwagi na potencjalnych strategiach dotyczących produktów i rynku w poszczególnych sektorach.

## **Zarządzanie produktem i marką firmy**

Pojęcie produktu w naukach ekonomicznych nie jest jednoznacznie zdefiniowane, można się spotkać z różnymi określeniami, pojęciami i definicjami produktu, które są rezultatem punktu widzenia wynikającego z zagadnień, zdarzeń i procesów będących przedmiotem zainteresowania danej dyscypliny (Kall i wsp., 2003: 18). Produkt możemy zdefiniować jako każdą rzecz oferowaną na rynku nabywcom w celu zwrócenia uwagi, nabycia, użytkowania lub konsumpcji, która może zaspokoić określoną potrzebę lub pragnienie (...), za produkt uznajemy zarówno rzecz fizyczną, jak i usługę, osobę, miejsce, organizację, ideę bądź zespół tych elementów (Kotler i wsp., 2002: 615).

„(...) Strategia wprowadzenia produktu na rynek pozwala zminimalizować ryzyko inwestycyjne poprzez ustalenie celów dla kolejnych etapów procesu wprowadzania produktu. Strategia wskazuje również narzędzia pozwalające osiągać wyznaczone cele. Strategiczne teorie innowacji są zorientowane na rynek – skupiają się na potrzebach klientów i popycie jako siłach stymulujących innowacje. Przejawem tego podejścia jest między innymi rozwój marketingu jako dziedziny nauki. Przedsiębiorstwa chcące być konkurencyjne muszą posiadać przyszłościową strategię działania, natomiast innowacje to główny czynnik rozwoju firm. Systematyczna innowacja polega na zorganizowanym poszukiwaniu zmian i na konsekwentnej, systematycznej analizie okazji do społecznej lub gospodarczej innowacji, którą taka zmiana mogłaby umożliwić (...)” (Kukian, 2012: [http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter\\_86196.asp?soid=2754B4B0E1E147FFA484656A20E27065](http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86196.asp?soid=2754B4B0E1E147FFA484656A20E27065), dostęp dnia 15.04.2013 r.).

Cykl życia produktu pokazuje produkt i zmiany zachodzące na rynku od momentu jego wprowadzenia na rynek do jego wycofania. Cechą fazy wprowadzenia jest powolny wzrost, który spowodowany jest niechęcią konsumentów, wysoką ceną, usuwaniem jego wad, które zostały zauważone po wprowadzeniu produktu na rynek. Sytuacja produktu jest bardzo trudna, gdyż firmy wprowadzające nowy produkt chcą wyeliminować stary produkt. W fazie wzrostu firma powinna umieścić produkt

w coraz większej liczbie placówek. Celem głównym jest zbliżenie produktów do jak największej liczby konsumentów. W fazie wzrostu celem pioniera jest umocnienie na rynku pozycji dominującej w nadziei na powiększenie zysków w przyszłości, obniżenie cen i budowanie udziału w rynku dla zachęcenia konsumentów. W fazie dojrzałości wzrasta konkurencja ze strony substytutów oferowanych przez inne firmy. Na tym etapie produkty są ważnym składnikiem portfela firmy. Wysokość przychodów generowanych przez produkt zależy od finansowania nowych produktów. Należy więc ulepszyć produkt po to, aby utrzymać sprzedaż na wysokim poziomie. W tej fazie zmniejszamy promocję, firma oczekuje jedynie na wyprzedz pozostałych produktów, licząc na ostatnią liczbę nabywców, produkt osiąga swoje maksimum.

W literaturze spotyka się wiele różnych interpretacji pojęcia nowego produktu:

- każda modyfikacja wyrobu, która zwiększa jego konkurencyjność i atrakcyjność dla nabywców, jest równoznaczna z uznaniem zmodyfikowanego wyrobu za nowy produkt (Kall i wsp., 2003: 175);
- nowym produktem może być tylko ten, który został uznany za nowy produkt (odmienny od istniejących) przez konsumentów lub innych finalnych nabywców na docelowym rynku (tamże).

Nowy produkt może być różnie odbierany zarówno przez producenta, jak i przez klienta. Dla klienta może być to dobro, które zaspokaja nową potrzebę bądź zaspokaja już istniejącą potrzebę w inny sposób. Dla producenta oznacza zupełnie nowy bądź zmieniony produkt. W większości nowy produkt, który pojawia się na rynku, jest inny przez zmianę parametrów, licencji bądź imitacji.

Poziom zadowolenia klienta nie zależy tylko od cech samego produktu, lecz także od innych czynników związanych z tym produktem (Kaczmarczyk, 2007: 110), takich jak m.in.: cena danego produktu, jakość usług posprzedawczych. Potrzebę zaspokaja sam produkt, a nie jego marka. Chociaż bardzo często się zdarza, iż nabywca zwraca większą uwagę na jego symbol.

Wielu konsumentów uważa, iż marka jest istotnym elementem produktu i nadanie jej oznaczenia dodaje produktowi większej wartości. Nadanie marki jest kluczowym zagadnieniem w pracy nad strategią produktu. Z jednej strony trzeba wziąć pod uwagę, że tworzenie produktu markowego wymaga długotrwałych inwestycji marketingowych (...), zaś z drugiej strony większość producentów wie, że przewagę konkurencyjną mają te firmy, które są w posiadaniu znanych marek (Kotler i wsp., 2002: 625).

Marka – to szczególna nazwa, znak, symbol, wzór lub ich kombinacja nadawana przez sprzedawcę lub grupę sprzedawców, mająca na celu identyfikację wyrobu lub usługi oraz ich wyróżnienie na tle oferty konkurentów (tamże: 626). „Marka wskazuje nabywcy pochodzenie wyrobu lub usługi oraz ochrania klienta i producenta przed konkurentami, którzy mogliby oferować produkty wyglądające identycznie jak oferowane przez danego sprzedawcę (...), można ją traktować jako zobowiązanie sprzedawcy do ciągłego dostarczania kupującemu określonego zestawu cech, korzyści

i usług wraz z produktem oznaczonym daną marką (Urbanek, 2002: 14). W obliczu dynamicznej presji rynku oraz zmian otoczenia firmy są zmuszone do podejmowania decyzji strategicznych poprzez pryzmat portfela marek posiadanych przez siebie. Kreowanie nowej marki dla danego produktu stosuje się wtedy, gdy firma stwierdza, iż żadna z marek, która jest w portfelu przedsiębiorstwa, nie odpowiada nowemu produktowi. Strategia ta jest bardzo kosztowna i wiąże się z dużym ryzykiem. Gdy firma decyduje się na wprowadzenie nowej marki na rynek, powinna ją wypromować i zaprojektować nie tylko dla ostatecznego konsumenta, ale również w stosunku do handlowych pośredników. Zbudowanie marki produktu i odpowiednie pozycjonowanie jej w świadomości konsumentów jest procesem długotrwałym, skomplikowanym, wymagającym od menedżera dużego doświadczenia. (...) nabywanie marek to zasilanie portfela marki nienależącymi do organizacji, funkcjonującymi na rynku, posiadającymi określoną pozycję i wartość” (Szulce, Janiszewska, 2006: 87).

Budowanie marki oznacza tworzenie nowej marki w ramach własnej organizacji. Natomiast nabywanie marki jest to zasilanie portfela markami, które nie należą do organizacji. Wyróżnia się pięć czynników, które warunkują podjęcie decyzji o tym, czy budować czy nabywać markę.

Pierwszym z nich jest atrakcyjność rynku, którą rozpatruje się w kontekście strategii wprowadzenia nowej marki i uwzględnia siłę konkurencji, siłę detalistów oraz możliwość rozwoju rynku. Jeśli istnieje szansa na rozwój rynku, to korzystniejsze dla firmy będzie tworzenie własnych, nowych marek. Drugim czynnikiem są względne koszty przyjęcia. Jeśli branża jest mało atrakcyjna firma powinna słać się do zakupu marki o ustabilizowanej i określonej pozycji. Gdy kupujemy markę od firmy, która jest niedowartościowana, możemy liczyć na atrakcyjną cenę i możemy spodziewać się, że zwróci się koszt, jaki ponieśliśmy na zakup tej marki. Budowanie własnej marki w branżach mało atrakcyjnych wiąże się z większym ryzykiem i zbyt dużymi kosztami. W branżach atrakcyjnych, które znajdują się w fazie rozwoju, istnieją dogodne warunki do tego, aby budować własne marki. Trzecim czynnikiem jest możliwość uzyskania efektu synergii „(...) wydaje się, że jest jednym z najistotniejszych czynników dla racjonalizacji procesu podejmowania decyzji związanych z nabyciem lub budowaniem marki (...), gdy w tym obszarze dominują wskazówki przemawiające na korzyść strategii nabywania, to istnieje duże prawdopodobieństwo, iż jest ona najbardziej efektywną formą zdobywania udziałów w rynku” (tamże: 89). Czwartym czynnikiem jest ocenienie szansy na rozwój nowej marki. Piątym czynnikiem jest uwzględnienie sytuacji finansowej przedsiębiorstwa. Zakup nowej marki wiąże się ze znacznym wydatkiem i dużym ryzykiem odrzucenia przez rynek. Największym ograniczeniem w budowaniu marki są koszty, które niejednokrotnie przekraczają wydatki związane z uruchomieniem samej produkcji. Bardzo trudno jest obliczyć, ile będzie kosztować firmę zbudowanie świadomości marki oraz jakie będą wydatki związane z wykształceniem odpowiedniego wizerunku, dlatego firmy często decydują się na kupienie marki.

## Badanie satysfakcji klientów

W ramach oceny konkurencyjnej firmy dokonano badania satysfakcji jej klientów, badania przeprowadzono metodą wywiadów telefonicznych. Respondenci zostali przypisani do danej usługi, a podczas badania weryfikowano fakt z korzystania z danej usługi przez respondenta (badani potwierdzali dane z bazy). W ramach badań dokonano oceny: satysfakcji ogólnej klientów firmy, satysfakcji z obsługi bieżącej, satysfakcji ze współpracy z firmą i z jej produktów.

Oceny **poziomu satysfakcji ogólnej** dokonano na podstawie analizy odpowiedzi na pytanie: „Na ile jest Pan/Pani zadowolony(a) lub niezadowolony(a) z firmy jako klient hurtowy?”.

Oceny **lojalności wobec firmy** dokonano na podstawie analizy odpowiedzi na pytanie: „Czy polecił(a) by Pan(i) usługi firmy innym firmom?”.

Oceny **poziomu satysfakcji z obsługi bieżącej** dokonano na podstawie analizy odpowiedzi na następujące pytanie:

1. Czy kontaktują się Państwo w firmie z tzw. Serwisem Posprzedażowym Usług?
2. Jaka jest łatwość skontaktowania się z serwisem?
3. Jaki jest czas rozpatrywania zgłoszonego problemu?
4. Jaka jest skuteczność/prawidłowość załatwienia problemu?
5. Jaka jest uprzejmość/życzliwość obsługi?
6. Jaka jest fachowość/kompetencja obsługi?

Powody niekorzystania z serwisu posprzedażowego:

1. Nie wiedziałem, że funkcjonuje serwis.
2. Nie miałem potrzeby skorzystać.
3. W inny sposób przekazuję informacje o awariach.
4. Inny dział/osoba zajmuje się kontaktami.

**Zakres współpracy z firmą** ustalono na podstawie analizy odpowiedzi na następujące pytanie: „Czy współpracują Państwo z firmą w określonym zakresie?”.

Oceny **opiekuna klienta** dokonano na podstawie analizy odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jaka jest znajomość sprzedawanych produktów przez opiekuna klienta?
2. Jaki jest profesjonalizm obsługi opiekuna klienta (aspekty takie, jak: informowanie o postępach przygotowania oferty/umowy, oddzwanianie, przygotowywanie spotkań)?

Oceny **szczegółowej produktów** dokonano na podstawie analizy odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jaki jest termin implementacji usługi (zgodność z ustaleniami i oczekiwaniami)?
2. Jaka jest poprawność wdrożenia technicznego usługi?
3. Jaka jest jakość produktu?
4. Jaka jest konkurencyjność produktu na rynku?

5. Jaki jest stosunek ceny do jakości produktu?
6. Jaka jest jakość rozliczeń z tytułu danego projektu?
7. Jaka jest terminowość rozliczeń z tytułu danego projektu?
8. Jaka jest obsługa problemów, awarii i reklamacji w zakresie danego produktu?

**Poziom dostępności oferty usług firmy** określono na podstawie analizy odpowiedzi na pytania:

1. Czy została Państwu przedstawiona oferta w zakresie usług świadczonych przez firmę?
2. Czy składał(a) Pan(i) zamówienie na ofertę dotyczącą danego produktu czy też otrzymał(a) Pan(i) z inicjatywy opiekuna klienta?
3. Jaka była szybkość przygotowania odpowiedzi na zapytanie?
4. Jaki był stopień dopasowania oferty do potrzeb i wymagań?
5. Jak Pan(i) ocenia kompleksowość oferty?
6. Jak Pan(i) ocenia konkurencyjność oferty?

**Poziom zainteresowania produktami** oceniono na podstawie analizy odpowiedzi na pytanie: „Czy był(a)by Pan(i) zainteresowany(a) otrzymaniem oferty na produkty firmy?”.

Poziom współpracy z firmą najlepiej odzwierciedlają wypowiedzi respondentów. Oto przykłady:

- „Bardzo miła współpraca”;
- „Doskonała współpraca”;
- „Jedyny mały problem to taki, że jest brak szybkiego kontaktu z operatorem firmy”;
- „Większa elastyczność”;
- „Potrzeba większej dynamiki działania ze strony firmy”;
- „Zadowolony ze współpracy pomimo technicznych problemów, które czasami występują, ale pomijając je sama współpraca i kontakt jest rewelacyjny”;
- „Odpowiadają na e-maile bardzo szybko, nie mam zastrzeżeń”;
- „Bardzo zadowolony ze współpracy”;
- „Ceny są zbyt wysokie biorąc pod uwagę zakres usług”;
- „Ceny są zbyt wysokie i bardzo długie oczekiwanie na ofertę”.

## Podsumowanie

Wyniki badań umożliwiają sformułowanie następujących **wniosek**:

1. *Satysfakcja ogólna* – odnotowuje się systematyczny wzrost wyników satysfakcji ogólnej klientów. Zwiększa się procentowo ilość klientów zadowolonych ze współpracy, jednocześnie brak jest osób niezadowolonych ze współpracy. Oznacza to, że stosuje się właściwe metody współpracy z klientami firmy.
2. *Satysfakcja z obsługi opiekuna klienta* – została zbadana w zakresie znajomości sprzedawanych przez opiekuna klienta produktów oraz profesjonalizmu

- obsługi. Satysfakcja z profesjonalizmu obsługi klienta utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie.
3. *Ocena szczegółowa produktów* – została zbadana w podziale na poszczególne usługi w zakresie terminowości i poprawności implementacji usługi; jakości, ceny i konkurencyjności produktu; jakości i terminowości rozliczeń oraz poziomu obsługi problemów, awarii i reklamacji. Zanotowano wzrost poziomu satysfakcji dotyczący większości badanych aspektów. Najlepiej oceniana jest jakość rozliczeń, największy wzrost zanotowano w zakresie oceny jakości i konkurencyjności produktu na rynku. Najślabiej oceniana jest obsługa problemów, awarii i reklamacji, co wskazuje na pilną potrzebę podjęcia działań usprawniających.
  4. *Serwis posprzedażowy* – zbadano stopień korzystania z serwisu posprzedażowego oraz ocenę obsługi w ramach tego serwisu w podziale na różne kategorie. Niepokojący jest duży procent respondentów, którzy nie mają wiedzy o funkcjonowaniu serwisu, a prawie połowa osób nie zgłaszała potrzeby korzystania z serwisu. Firma powinna podjąć natychmiastowe działania informacyjne i promocyjne w zakresie świadczenia usług posprzedażowych.

### Summary

#### Customer satisfaction and competitive position of the company

The article discusses the key issues in shaping the competitive position of a company: the concept of competitive position, a source of competitive advantage, selected method of determining the competitive position, product and brand management. As an example of an assessment of all various elements shaping the competitive advantage a customer satisfaction survey concerning products of a chosen company was presented. The study based on the analysis of the answers given allows to assess the degree of customer satisfaction and on this basis to formulate proposals for the quality of the various spheres of development of the company's competitive advantage and take specific steps to increase their lead.

**Keywords:** competitiveness, product, brand, client, opinion

## Bibliografia

- Gierszewska G., Romanowska M. (1994), *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Warszawa.



- Kaczmarczyk S. (2007), *Zastosowania badań marketingowych. Zarządzanie marketingowe i otoczenie przedsiębiorstwa*, Warszawa.
- Kall J., Sojki B., Szymczak J., Urbaniak M. (2003), *Zarządzanie produktem*, Warszawa.
- Kotler Ph., Armstrong G., Saunders J., Wong V. (2002), *Marketing. Podręcznik Europejski*, Warszawa.
- Kukian J. (2012), *Innowacje w zarządzaniu produktem*, Portal Innowacji, [http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter\\_86196.asp?soid=2754B4B0E1E147FFA-484656A20E27065](http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86196.asp?soid=2754B4B0E1E147FFA-484656A20E27065), dostęp dnia 15.04.2013 r.
- Plawgo B., Kornecki J. (2010), *Wykształcenie pracowników a pozycja konkurencyjna przedsiębiorstw*, Warszawa.
- Stabryła A. (red.) (2009), *Doskonalenie struktur organizacyjnych przedsiębiorstw w gospodarce opartej na wiedzy*, Warszawa.
- Szulce H., Janiszewska K. (2006), *Zarządzanie marką*, Poznań 2006.
- Urbanek G. (2002), *Zarządzanie marką*, Warszawa.

**Piotr Solarz\***

## **Wpływ biurokracji na aparat administracyjny we współczesnej Polsce**

### **Wstęp**

Głównym celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie: jakie są konsekwencje wpływu biurokracji na aparat administracyjny we współczesnej Polsce?

Tezą główną jest: Biurokracja jest formą nadużywania władzy i dysfunkcji systemu aparatu administracyjnego współczesnej Polski. Konkretyzacją wymienionego celu ogólnego, a także tezy głównej, są hipotezy szczegółowe, które zostały sformułowane w formie tez pomocniczych:

Teza 1: biurokracja przyczynia się do niespójności, niejednorodności i dysfunkcji systemu politycznego Polski.

Teza 2: biurokracja jest wyrazem współczesnej roli urzędników do angażowania się coraz mocniej w zarządzanie gospodarką narodową.

W układzie artykułu wyróżniamy: wstęp, pierwszą i drugą część oraz zakończenie. We pierwszej części zostanie przedstawiony cel artykułu, jak również teza główna oraz tezy pomocnicze oraz charakterystyka literatury przedmiotu. W części pierwszej zostanie omówiona istota to jest zakres znaczeniowy podstawowych pojęć dla prezentowanego zagadnienia, do których zaliczam pojęcia: „biurokracja”, „technokracja” oraz „polityka biurokratyczna”. W tej części zostanie również przedstawiona geneza biurokracji w Polsce po 1989 r. W drugiej części zostanie omówiony wpływ biurokracji na funkcjonowanie aparatu administracyjnego współczesnej Polski – wybrane przykłady. W drugiej części rozrastanie się aparatu administracji publicznej omówiono na wybranych przykładach.

---

\* Dr hab. Piotr Solarz, Katedra Europeistyki na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Dziekan Wydziału Politologii Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie.

## Istota i geneza biurokracji w systemie politycznym współczesnej Polski

Pojęcie „biurokracja” nie jest jednoznacznie definiowane. W literaturze oraz w prawie administracyjnym występuje wiele różnorodnych pojęć, na przykład „technokracja”, jak również „polityka biurokratyczna”, poprzez które definiuje się pojęcie „biurokracji”. Stąd pojawia się pewien problem z przyjęciem definicji pojęcia „biurokracja”. Aby rozwiązać ten problem, należy precyzyjnie zdefiniować pojęcie „biurokracja”.

Biurokracja jako określenie używane jest w dwóch znaczeniach, po pierwsze, jako zespół osób zarządzających, a po drugie, jako pojęcie sensu wartości, postaw, przekonań i zachowań, które charakteryzują aparat administracyjny. Definicja ta powstała w XVIII wieku we Francji. Termin ten ma również i inne znaczenia, na przykład Max Weber przedstawił klasyczne ujęcie biurokracji jako godny zaufania, efektywny, a przede wszystkim racjonalny środek organizacji społecznej, charakteryzujący się rządami prawa, uporządkowaną hierarchią, korzystaniem z pisemnych dokumentów i systemów kartotek. Od czasów Webera termin ten został przyjęty do słownika wszystkich nauk społecznych. Jeszcze inaczej ujmowali biurokrację socjaliści i marksiści, którzy dostrzegali w niej rzecz niepoddającą się politycznej kontroli i wyrażający szerszy interes klasowy (Antoszewski, Herbut, 2004: 40–41).

Inni autorzy zwracali uwagę, iż biurokracja jest wyrazem współczesnej roli urzędników do angażowania się coraz mocniej w zarządzanie gospodarkami narodowymi, tak więc zmianą ich ściśle określonej roli we wprowadzaniu w życie przepisów. W ten sposób biurokracja staje się technokracją. Technokracja to zastosowanie nauk ścisłych i społecznych do władzy państwowej. Technokraci są administratorami ze specjalistyczną wiedzą. Mają wiele cech biurokratów, takich jak: anonimowość i bezosobowość, które są używane do działań wewnątrz hierarchicznej organizacji. Jeśli się różnią, to wynika to z tego, że technokraci są zaangażowani w tworzenie polityki na skalę, jaką na przykład Weberowski typ biurokracji ze swoją rolą realizacji polityki nigdy nie mógł być przewidziany (Bealey, 2000: 369).

Polityka biurokratyczna – termin ten jest opisem sytuacji we współczesnej biurokracji, tam gdzie z dala od realizacji Weberowskiego modelu odseparowania się od polityki, pracownicy administracyjni próbują wpłynąć na wyniki ze względu na własny interes. Powstanie konflikt, bowiem ministrowie będą się starali osiągnąć wyższą pozycję poprzez rozszerzenie swoich sztabów i ich funkcji, konkurując ze sobą o prestiż i awanse, gdyż efekty ich polityki będą na ich korzyść lub niekorzyść. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, na fakt, iż politolodzy, którzy akceptowali urzędników biorących udział w kreowaniu polityki zgodzą się, że urzędnicy mogą mieć wpływ tylko na warunkach określonych przez polityków (tamże: 230).

Po zapoznaniu się z powyższymi definicjami biurokracji oraz typami biurokracji można zauważyć dwa spojrzenia na ten temat. Po pierwsze, biurokracja odnosi się do stanu idealnego, który miałyby sprawić, że biurokracja byłaby odbierana przez

interesantów pozytywnie, po drugie, mamy do czynienia ze stanem negatywnym, w dużej mierze faktycznym, z jakim się spotykamy na co dzień. Stąd w miarę poznawania opinii autorów definicji widzimy, jak dalece ich wnioski oraz moje odbiegają od biurokracji klasycznej.

## **Geneza biurokracji we współczesnej Polsce**

Genezą powstania biurokracji we współczesnej Polsce był niewątpliwie rozwój administracji publicznej oraz służby cywilnej. W historii naszego kraju powstanie korpusu urzędniczego, a co za tym idzie, stworzenie zasad zarządzania ministerstw miało już miejsce dwa razy. Dzieje się tak zawsze w momencie, gdy następuje budowa rzeczywistej demokracji, inaczej mówiąc, w momencie przeistaczania się państwa niedemokratycznego w demokratyczne. Polska nie jest jedynym krajem w Europie, który przeżył takie transformacje. W XX wieku proces demokratyzacji objął różne kraje. Wyróżnić można trzy fale demokratyzacji. Pierwsza i zarazem najdłuższa fala miała miejsce w latach 1882–1926. Druga fala trwała znacznie krócej, a dokładnie między latami 1943–1962. Trzecia i ostatnia fala zaczęła się w 1974 r. i można powiedzieć, że trwa do tej pory. Polskę należało by przypisać do drugiej i trzeciej fali, czyli w momencie zakończenia II wojny światowej oraz przekształcenia Polskiej Republiki Ludowej w Rzeczpospolitą Polską.

Zaraz po odzyskaniu niepodległości II RP stworzyła od podstaw system prawno-organizacyjny administracji publicznej, wzorując się na rozwiązaniach administracji zaborców. W przypadku służby cywilnej wprowadzono wymóg wyższego wykształcenia na wyższe stanowiska urzędnicze, odwołując się w ten sposób do wzorów austriacko-pruskich. W celu szybkiej organizacji sprawnych struktur zarządzania urzędami centralnymi wprowadzono w 1918 r. przepisy przejściowe. Wprowadzono wtedy „Tymczasowe zasady służby cywilnej”, które po czterech latach zastąpiono ustawą z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. Nr 21, poz. 164, dalej w skrócie: ustawa o państwowej służbie cywilnej) (Stelmach, 2010: 34).

Kolejnym, bardzo ważnym dokumentem było Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 1924 r. o państwowej służbie cywilnej dotyczące wykonania art. 116 ust. 3 ustawy o państwowej służbie cywilnej. Był to akt wykonawczy, który jasno określał sposób rekrutacji urzędników. W okresie międzywojennym ustawa o państwowej służbie cywilnej była wielokrotnie nowelizowana, jednak najistotniejsze zmiany w pragmatyce służbowej nastąpiły w roku 1944 oraz w roku 1946. Do tej pory pojęcie funkcjonariusza państwowego obejmowało tylko urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej. Po wprowadzonych zmianach zaczęto tak nazywać również sędziów, prokuratorów, pracowników przedsiębiorstw i instytucji państwowych. W 1946 r. dodano możliwość rozwiązania stosunku służbowego z mianowanym funkcjonariuszem za trzymiesięcznym wypowiedzeniem. Dodatkowo pozycja prawna pracowników kontraktowych i mianowanych została

zrównana, dzięki czemu jedni i drudzy mogli korzystać z wszelkich świadczeń z wyjątkiem emerytalnych, do których pracownicy kontraktowi, niestety, nie mieli dostępu. W 1948 r. wydano kolejny dekret, w którym w ustawie o państwowej służbie cywilnej zastąpiono nazwę „funkcjonariusz państwowy” nazwą „urzędnik państwowy” (umysłowy), a podstawą prawną zatrudnienia stała się umowa o pracę.

W okresie PRL koncepcje zatrudnienia w administracji publicznej przeszły diametralną ewolucję. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. kodeks pracy (tekst jednolity Dz. U. z 1998 nr 21 poz. 94 z późniejszymi zmianami, dalej w skrócie: kodeks pracy) uregulowała jednolicie prawną sytuację podstawowych grup zatrudnionych. Obowiązujący od 1 stycznia 1975 roku kodeks pracy uchylał wiele aktów z zakresu służby państwowej, m.in. ustawę z 1922 r. Nie dotyczyło to jednak funkcjonariuszy milicji, sędziów, prokuratorów, nauczycieli lub lekarzy, gdyż dalej obowiązywała ich wyodrębniona pragmatyka służbowa. W stosunku do pracowników urzędów kodeks pracy nie był jedynym aktem regulującym ich pozycję prawną. 20 grudnia 1974 r. (dzień ten można uznać za symboliczną datę zerwania z tradycją służby cywilnej II RP) zaczęło obowiązywać rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych. Według tego aktu „Pracownikiem państwowym może być osoba, która ze względu na swoją postawę ideowo-moralną daje rękojmię należytego wykonywania zadań pracownika urzędu oraz: ma obywatelstwo polskie, ukończyła 18 lat i ma pełną zdolność do czynności prawnych, korzysta z praw publicznych” (§2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych, Dz. U. nr 49 poz. 300 z późniejszymi zmianami). Dodatkowo wymagane były kwalifikacje zawodowe takie, jak: wykształcenie i staż pracy, które określały odrębne przepisy. Jeśli chodzi o pracowników państwowych na stanowiskach kierowniczych, nawiązanie stosunku pracy „następuje na podstawie powołania przez kierownika urzędu”.

Zdaniem wielu autorów, w tym między innymi J. Arcimowicz, służba państwu, będąca podstawą etosu przedwojennej profesji urzędniczej, została zastąpiona wiernością i podporządkowaniem partii rządzącej, a kwalifikacje zawodowe urzędników stały się drugorzędne wobec kryteriów politycznych, które decydowały o zatrudnieniu i awansach” (Arcimowicz, 2011: 28). Stanowiska obsadzano najczęściej działaczami partyjnymi lub ich poplecznikami. Powiedzieć można, że nastąpił drastyczny spadek prestiżu pracowników urzędów.

Na poprawę funkcjonowania urzędów nie wpłynęła nawet ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. nr 31, poz. 214 z późniejszymi zmianami). Przy rekrutacji pracowników nie patrzono już, czy dana osoba „ze względu na swoją postawę ideowo-moralną daje rękojmię należytego wykonywania zadań pracownika urzędu”. Bardziej zaczęto zwracać uwagę na wykształcenie i doświadczenie kandydata. Przyczyną utworzenia tej ustawy przez władzę była chęć demokratyzacji życia społecznego i politycznego. Była ona jednym z przejawów działań propagandowych władzy, tuż przed zawieszeniem stanu wojennego i niestety

nie wprowadzała żadnych realnych zmian w dotychczasowym sposobie zarządzania urzędów.

Po upadku komunizmu zaczęto wprowadzać reformy struktur administracyjnych państwa. Nastąpiła gwałtowna wymiana dotychczasowych kadr urzędniczych, która po pewnym czasie zaczęła towarzyszyć każdej zmianie ekipy zarządzającej.

We wrześniu 1990 r. rozpoczęto prace nad ustawą, która miała dotyczyć tylko pracowników urzędów administracji rządowej. W trakcie jej tworzenia ustalono, że będzie ona obejmować wszystkich pracowników publicznych (funkcjonariuszy) zatrudnionych w administracji państwowej. Niestety, projekt ten wielokrotnie odrzucano i zmieniano, ponieważ, jak wiadomo, lata dziewięćdziesiąte były okresem ciągłych zmian w rządzie i nie udało się wypracować wspólnego zdania w sprawie tego aktu. Dopiero w 1993 r. gabinet Hanny Suchockiej przyjął projekt ustawy i skierował go pod obrady sejmu. Według tego nowego projektu ustawa miała obejmować nie tylko pracowników zatrudnionych w urzędach administracji rządowej, ale też w: Kancelarii Sejmu i Senatu, Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, Biurze Trybunału Konstytucyjnego, Biurze Państwowej Inspekcji Pracy, Kancelarii Prezydenta RP, Biurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, pracowników administracyjnych, prokuratury, komorników. Miała ona całkowicie zastąpić ustawę o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r.

Następny projekt ustawy o służbie cywilnej trafił do sejmu w 1995 r. Znowelizowano również ustawę z 1982 r. Zmiany dotyczyły głównie sposobu zatrudniania urzędników. Zaniechano mianowanie nowych pracowników, zatrudniano ich tylko na podstawie umowy o pracę. Zabieg ten był konieczny, ponieważ mianowanie miało być główną formą zatrudniania urzędników w przyszłej ustawie o służbie cywilnej (Jarosz, 2012: 30).

Dnia 1 stycznia 1997 r. zaczęła obowiązywać nowa ustawa o służbie cywilnej – ustawa z dnia 5 lipca 1997 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402 z późniejszymi zmianami). Nie uchylała ona ustawy z 1982 r., ale funkcjonowała jako kolejny reżim prawny obok innych ustaw o urzędnikach. Swoim zasięgiem obejmowała tylko osoby zatrudnione w urzędach administracji rządowej, lecz nie wszystkich, bo tylko urzędników mianowanych na podstawie ustawy o służbie cywilnej, tworzących korpus służby cywilnej.

Kolejna ustawa o służbie cywilnej została uchwalona 18 grudnia 1998 r., a weszła w życie 1 lipca 1999 r. – ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483, z późniejszymi zmianami). Uchylała ona dotychczasową ustawę z 1997 r. Obejmowała ona pracowników na stanowiskach urzędniczych w urzędach ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej, a także Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach wojewódzkich, Rządowym Centrum Studiów Strategicznych i komendach lub innych jednostkach stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służ wojewódzkich i powiatowych. Według ustawy w korpusie służby cywilnej znajdowali się pracownicy

służby cywilnej (zatrudniani na podstawie umowy o pracę) i urzędnicy służby cywilnej (zatrudniani na podstawie mianowania w służbie cywilnej). Wymagania wobec kandydatów były bardzo podobne do tych z ustawy z 1997 r. Oprócz odpowiednich kwalifikacji, osoba ta musiała być obywatelem Polski, musiała korzystać w pełni z praw publicznych, nie mogła być karana za umyślne przestępstwo oraz musiała posiadać odpowiednią opinię. Ustawa zabraniała pracownikom brania udziału w manifestacji poglądów politycznych oraz strajkowania. Wprowadzono również otwarte i konkurencyjne nabór do służby. Kolejna ustawa uchwalona została w 2006 r. – ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218, z późniejszymi zmianami). Obecnie obowiązująca ustawa dotycząca służby cywilnej to ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późniejszymi zmianami).

Po upadku komunizmu przeprowadzono szereg reform w administracji rządowej. Jednak budowa służby cywilnej oraz sprawnego zarządzania urzędów okazała się dosyć trudnym zadaniem. Jak zauważono, tempo rozwoju korpusu służby cywilnej jest znacznie wolniejsze niż zakładano. Nie udało się niestety uniknąć podstawowych błędów. Przede wszystkim lekceważono kwestie organizacji administracji rządowej, skupiając się głównie na sprawach gospodarczych oraz budowie systemu partyjnego (Zuba, 2007: 45).

## **Wpływ biurokracji na funkcjonowanie aparatu administracyjnego współczesnej Polski – wybrane przykłady**

### **Problem inflacji prawa w Polsce**

W 2008 r. wydano 251 numerów Dziennika Ustaw, o łącznej ilości pozycji 1666. Przełożyło się to na 13 724 strony. W Dzienniku opublikowano 232 ustawy (13,9% pozycji) na 1 195 stronach. W Dzienniku Ustaw znalazło się 1214 rozporządzeń (72,9% pozycji) o łącznej ilości stron 8809 (64,2 % ogółu). Pozostałe 3720 stron (27,1% ogółu) zajmują wyroki Trybunału Konstytucyjnego, umowy międzynarodowe (NIK, 2012.). W roku 2009 wydano 226 numerów Dziennika Ustaw, o łącznej ilości pozycji 1904. Przełożyło się to w sumie na 17 5723 strony. W Dzienniku Ustaw opublikowano – 239 ustaw (12,5 % pozycji) na 2327 stronach (13,2 % ogółu), 1434 rozporządzeń (75,3% pozycji) o łącznej ilości stron 11 287 to jest (64,2% ogółu) (tamże).

W 2010 roku wydano 259 numerów Dziennika Ustaw, o łącznej ilości 1776 pozycji. Przełożyło się to na 16 448 stron. W Dzienniku Ustaw opublikowano:

- 231 ustaw na 1830 stronach;
- 1546 rozporządzeń o łącznej ilości stron 10 751 (65,36%),
- pozostałe 99 pozycji na 3867 stronach (23,51%) to dokumenty takie, jak: wyroki Trybunału Konstytucyjnego, obwieszczenia, umowy międzynarodowe oraz inne (tamże).

### **Rozrastanie się aparatu administracji publicznej – wybrane przykłady.**

Wiosną 2011 r. biurokracja w Polsce liczyła aż 699 tysięcy osób – dotyczy to administracji rządowej i samorządowej. Od objęcia urzędu prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy przez Hannę Gronkiewicz-Waltz, aż do roku 2011 ilość zatrudnionych urzędników zwiększyła się o 1500 czyli o ¼. W 2007 roku utrzymanie urzędników (pensje, premie, dodatki) kosztowały 450 mln złotych. W 2011 roku kwota ta wzrosła do 600 mln złotych. W budżecie miasta na 2011 rok na same premie zapisano dodatkową kwotę 49 mln złotych (Ibidem). Innym przykładem tak zwanej rozbudowanej biurokracji jest szczebel rządowy. Budową dróg w Polsce zajmuje się: Ministerstwo infrastruktury oraz Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad mająca swoje terenowe oddziały w każdym województwie. Pomaga w tym kilka organów, na przykład Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Do tego dochodzą urzędnicy samorządowi. Łącznie to jest prawie 30 tys. pracowników (Heywood, 2008: 185).

### **Podsumowanie**

Przedstawione zagadnienie, dotyczące wpływu biurokracji na aparat administracyjny współczesnej Polski, potwierdza w pełni tezę główną, to jest fakt, iż biurokracja jest formą nadużywania władzy i deformacji aparatu administracyjnego współczesnej Polski.

Zostało to skonkretyzowane w pierwszej, a zwłaszcza drugiej części artykułu, co potwierdziło obie zawarte tezy pomocnicze, to znaczy, że po pierwsze, problem inflacji prawa przyczynia się do niespójności i niejednorodności systemu politycznego Polski oraz po drugie, że często spotykana forma nadużywania władzy – biurokracja jest wyrazem współczesnej roli urzędników do angażowania się coraz mocniej w zarządzanie gospodarką narodową. Wskazuje również na to analiza literatury przedmiotu, do której zaliczyć można wybrane pozycje z literatury polskiej: Zuba (2007), Stelmach (2010), Jarosz (2012).

#### **Summary**

#### **Impact of red tape on the administrative apparatus in contemporary Poland**

The purpose of the article was an attempt to present a comprehensive and structured knowledge about "The impact of bureaucracy on the functioning of the administrative apparatus in Poland after 2004" what has been achieved. Also, the thesis proposed at the beginning of the article, i.e. bureaucracy contributes to inconsistency and dysfunction of the public administration in Poland after accession to the EU, was right.



It has been proved from both theoretical (Max Weber's theory) and practical perspectives.

**Keywords:** bureaucracy, technocracy, bureaucratic politics, administrative service officer

## Bibliografia

- Antoszewski A., Herbut R. (red.) 2004, *Leksykon Politologii*, Wrocław.
- Arcimowicz J. (2011), *Urzednicy w służbie demokratycznego państwa*, Warszawa.
- Bealey F. (2000), *Dictionary of Political Science*, Oxford.
- Heywood A. (2008), *Klucz do politologii. Najważniejsze ideologie, systemy postaci*, Warszawa.
- Jarosz M. (2012), *Instytucje – konflikty i dysfunkcje*, Warszawa.
- NIK (2012), Informacja o wynikach kontroli wykonywane przez państwowe instytucje zadań z zakresu administracji rządowej nr KNO-4101-02-00/2012. Nr ewid. 174/2012/P/12/065/KNO, <http://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/nik-o-dzialalnosci-panstwowych-instytucji.html>, dostęp dnia 30.03.2013 r.
- Stelmach W. (2010), *Władza i kierowanie. Teorie i praktyki biurokracji*, Warszawa.
- Zuba K. (red.) (2007), *Biurokracja: fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Toruń.

## Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późniejszymi zmianami)
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218, z późniejszymi zmianami)
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483, z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 5 lipca 1997 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz. U. nr 31, poz. 214 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. kodeks pracy (tekst jednolity Dz. U. z 1998 nr 21 poz. 94 z późniejszymi zmianami).

Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. Nr 21, poz. 164) (<http://sejmometr.pl/prawo/24418>).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych (Dz. U. Nr 49, poz. 300 z późniejszymi zmianami).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 1924 r. o państwowej służbie cywilnej, (Dz. U. nr 65, poz. 124).



**Jerzy Janczewski\***

## **Controlling w małym warsztacie samochodowym**

### **Wstęp**

Sektor usług motoryzacyjnych jest jedną z najdynamiczniej zmieniających się branż w Polsce. Cechuje go duży stopień złożoności: różnorodność form, struktur organizacyjnych oraz sposobów prowadzenia działalności gospodarczej. Duża liczba konkurujących ze sobą niezależnych warsztatów samochodowych<sup>1</sup> powoduje, że coraz trudniej jest przewidywać ich zachowania (Włodarczyk, Janczewski, 2010: 157). Sytuację taką potęguje zmienne otoczenie zewnętrzne, a przykładem są zmieniające się restrykcyjne wymogi bezpieczeństwa narzucane producentom, stagnacja na rynku sprzedaży nowych samochodów i jednocześnie stałe zainteresowanie samochodami używanymi sprowadzanymi z zachodu Europy (Hańczka, 2013). Corocznie zwiększa się liczba samochodów poruszających się po naszych drogach, a także wzrasta liczba napraw i wymienianych części, według prognoz firm analizujących rynek motoryzacyjny park samochodowy w Polsce nadal będzie wzrastał. Dla warsztatów zajmujących się serwisowaniem samochodów przekłada się to zapotrzebowaniem na nowe narzędzia i specjalistyczną wiedzę oraz na nowe sposoby zarządzania przedsiębiorstwem.

Celem artykułu jest przedstawienie niektórych kwestii controllingu w zarządzaniu mikroprzedsiębiorstwem i prezentacja ich na przykładzie małego warsztatu zajmującego się obsługą i naprawą pojazdów samochodowych.

---

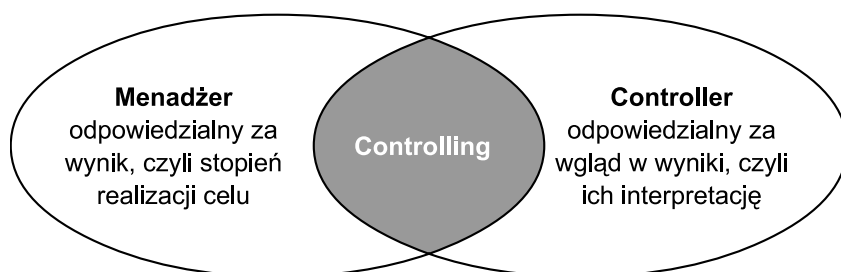
\* Dr inż. Jerzy Janczewski, adiunkt w Katedrze Systemów Transportu na Wydziale Informatyki, Zarządzania i Transportu Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.

<sup>1</sup> Obecnie w Polsce funkcjonuje około 19 tys. niezależnych warsztatów samochodowych. Liczbie stanowią one około 80% całego rynku napraw. Liczba ta stale się zmienia, ponieważ część warsztatów jest zamykana, a na ich miejsce powstają nowe. Największy udział, bo około 73% całkowitej liczby warsztatów stanowią warsztaty małe i średnie, które zaliczane są do kategorii przedsiębiorstw mikro lub małych.

## Controlling jako metoda zarządzania firmą

Controlling traktuje się jako instrument podnoszenia efektywności funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Controlling sprawdza się również jako skuteczna metoda walki z kryzysem, ryzykiem, konkurencją i wzrastającą zmiennością otoczenia oraz jako sposób zarządzania, który zapobiega upadłości firmy, zapewniając jej długotrwały rozwój. Wdrażanie controllingu zmusza menadżerów do zamiany sposobu myślenia, wprowadzania innowacji i naddążania za otoczeniem. Controlling daje przedsiębiorstwu przewagę w konkurowaniu na rynku i ułatwia menadżerom panowanie nad przedsiębiorstwem i tym samym, zapobiega stosowaniu przez firmę strategii dryfowania lub kierowania intuicyjnego – charakterystycznego dla wielu mikro- i małych podmiotów gospodarczych w Polsce.

Controlling jest metodą zarządzania, kładącą duży nacisk na planowanie, kontrolę wyników oraz motywowanie, co rzadko stosują polskie mikroprzedsiębiorstwa. Zadaniem controllingu nie jest ściśle planowanie, ale powodowanie, by planowano. Funkcja organizacyjna w controllingu widoczna jest w przedsiębiorstwach, które stosują w praktyce ten instrument zarządzania w wyodrębnianiu ośrodków odpowiedzialności oraz w zmianie ich hierarchii i układu w miarę potrzeby zmian w systemie zarządzania. Funkcję motywowania eksponuje się w procesie budżetowania i premiach przyznawanych za stopień realizacji zadań.



Rys. 1 Funkcje menadżera i controllera.

Źródło: Sierpińska, Niedbała, 2003: 17.

Wyodrębniona w przedsiębiorstwie komórka controllingu zazwyczaj nie podejmuje decyzji, tylko je przygotowuje (Sierpińska, Niedbała, 2003: 17). Obszar zbieżności roli menadżera i controllera w przedsiębiorstwie pokazuje rysunek 1, a podział zadań i odpowiedzialności pomiędzy menadżerem i controllerem prezentuje tabela 1.

Controlling wymusza i ułatwia planowanie, dostarcza metodykę i w ten sposób zmierza w kierunku zarządzania przez cele. Dzięki wykorzystanym technikom i metodom ułatwia wykrywanie odchyłeń od ustalonych celów, a dzięki zasadom tolerancji na wielkość odchyłeń zbliża się do zarządzania przez wyjątki (Sierpińska, Niedbała, 2003: 28). W mikro i małych firmach, do których zaliczana jest większość niezależnych serwisów samochodowych, trudno jest wyodrębnić

w strukturze organizacyjnej dodatkowe stanowisko controllera. Małe i średnie serwisy to przeważnie przedsiębiorstwa osób fizycznych, w których funkcje menedżera i właściciela pełni jedna i ta sama osoba. Nie oznacza to jednak, że właściciel nie może być również controllerem lub delegować taką funkcję innemu pracownikowi bądź współpracującemu członkowi rodziny, bez konieczności tworzenia dodatkowego stanowiska pracy.

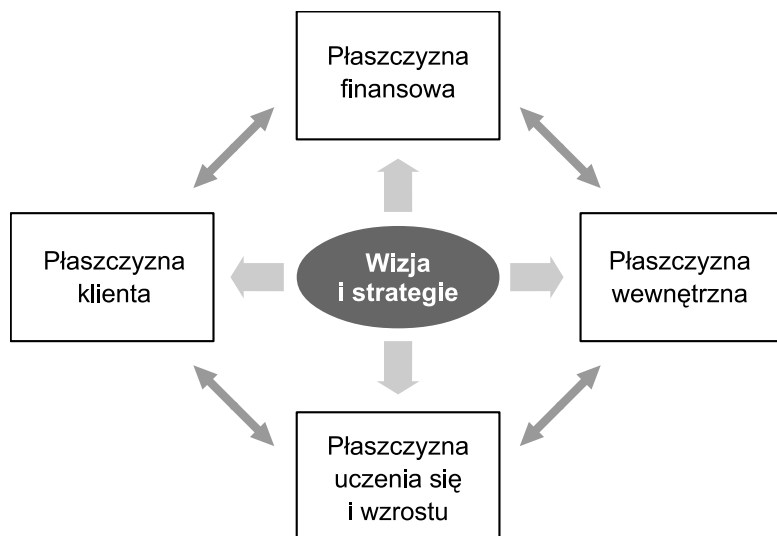
**Tabela 1. Podział zadań pomiędzy controllerem i menadżerem**

Controller	Menadżer
Koordynuje podstawy planowania i decyzji zarządzania procesem budżetowania.	Określa wielkości do budżetu, cele i środki do ich realizacji oraz podejmuje decyzje.
Informuje periodycznie o wielkości i przyczynach odchylenia od celu.	Stosuje środki sterowania w przypadku odchylenia od celu.
Informuje periodycznie o zmianach w otoczeniu przedsiębiorstwa.	Działa i reaguje, aby dopasować cele i środki do zmieniających się warunków otoczenia przedsiębiorstwa.
Dostarcza porad ekonomicznych.	Zasięga porad ekonomicznych.
Wdraża ekonomiczne metody i instrumenty oraz uzgodnione decyzje.	Ustala wymagania dla określonego celowo sterowania przedsiębiorstwem.
Współtworzy rozwój przedsiębiorstwa (np. jako innowator).	Zarządza dążąc do realizacji celów, opierając się na planowaniu i kontroli.
Jest navigatorem i doradcą menadżera.	Uważa controllera za niezbędnego partnera w procesie zarządzania.

Źródło: Chachuła, 2009: 27.

## Strategiczna karta wyników jako narzędzie controllingu

Zdaniem Kaplana i Nortona, przedsiębiorstwo, które chce odnosić sukcesy na konkurencyjnym rynku, musi dostosować się do rynku nie tylko dobrą strategią, ale przede wszystkim zdolnością do jej rzeczywistej realizacji. Im większa organizacja, tym trudniej to osiągnąć (Kaplan, Norton, 2007: 11). Należy zatem wnioskować, że mikro- i małe firmy dzięki dużej elastyczności dysponują większymi zdolnościami realizacji przyjętych celów niż przedsiębiorstwa duże. Aby móc efektywnie wdrożyć strategię firmy, należy przełożyć ją na konkretne cele i miary. Narzędziem, które pozwala przełożyć strategię na język konkretnych zadań i miar dla szczebli operacyjnych, jest *Balanced Scorecard* (Zbilansowana Karta Dokonań, BSC), określana też często jako strategiczna, zrównoważona lub zintegrowana karta wyników. Karta taka jest narzędziem bardzo przydatnym w procesie monitorowania i kontroli, który wspomaga proces podejmowania decyzji.



Rys. 2. Filozofia zrównoważonej karty wyników.

Źródło: Marciniak, 2008: 209.

Wdrożenie jej w przedsiębiorstwie może przyczynić się do osiągnięcia sukcesów rynkowych. Proces wdrożenia strategicznej karty wyników jest możliwy, jeśli przedsiębiorstwo będzie miało określoną wizję, misję i strategię oraz jasno sformułowane reguły interpretacji tych pojęć. Przyjmując zastosowanie założeń zrównoważonej karty wyników, bazę controllingu strategicznego w przedsiębiorstwie można zbudować zgodnie z zasadą czterech płaszczyzn i związków przyczynowo-skutkowych, które obejmują: uczenie się i wzrost, zależności wewnętrzne, klienta oraz finanse. Filozofię zrównoważonej karty wyników przedstawia rysunek 2, wskazując jednocześnie na relacje zachodzące pomiędzy poszczególnymi płaszczyznami (Marciniak, 2008: 209).

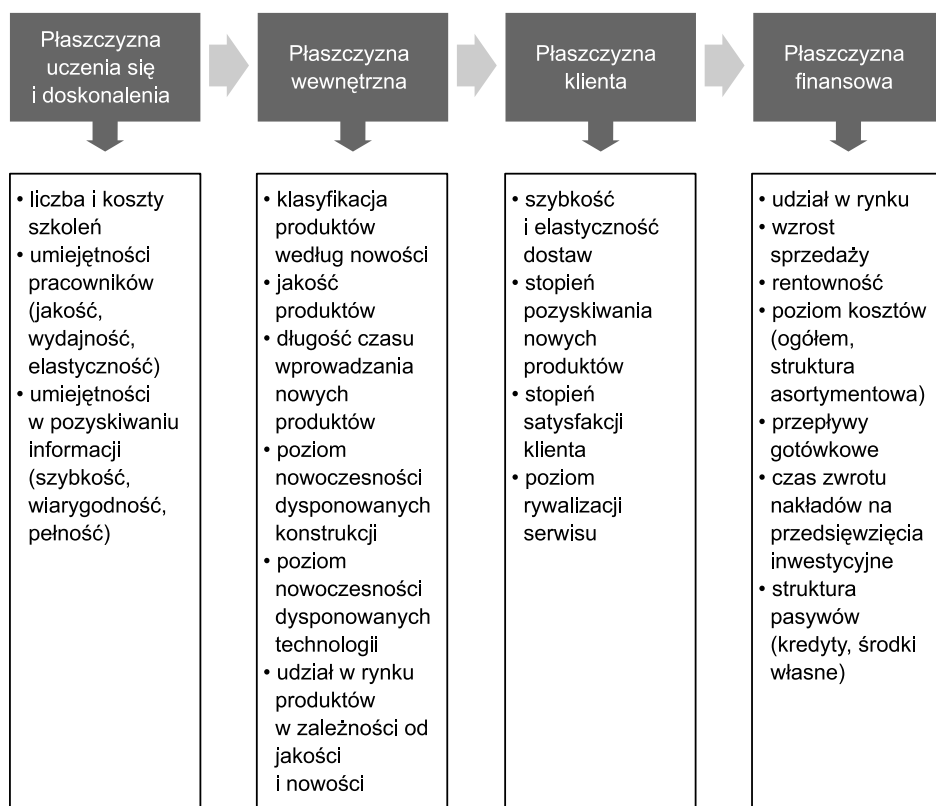
Kompleksowość podejścia do przedsiębiorstwa jest w metodzie zapewniona dzięki uwzględnieniu czterech płaszczyzn jego działalności. Zarządzanie strategiczne sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytania dotyczące określenia (tamże: 209–210):

- możliwości realizowania procesu rozwoju w świetle urzeczywistniania określonej wizji;
- procesów, w których przedsiębiorstwo będzie się pozytywnie wyróżniać, zaspakajając potrzeby klientów i akcjonariuszy<sup>2</sup>, interesariuszy;

<sup>2</sup> W przypadku mikro- i małych przedsiębiorstw termin „akcjonariusz” nie może być kojarzony z formalnym dawcą kapitału. Potocznie można go traktować tożsamo z pracownikiem, bankiem lub członkiem rodziny właściciela przedsiębiorstwa, a więc z podmiotami lub osobami, które są zainteresowane wynikami firmy, gdyż w pośredni sposób dostarczają kapitału do firmy, niekoniecznie w postaci pieniężnej.

- postrzegania przez klientów podmiotu gospodarczego poprzez pryzmat realizacji przyjętej wizji;
- postrzegania przez interesariuszy działań zmierzających do osiągnięcia sukcesu finansowego.

Między płaszczyznami przedstawionymi na rysunku 2 istnieją zależności przyczynowo-skutkowe. W praktyce planistycznej każda z płaszczyzn powinna być scharakteryzowana za pomocą wybranych mierników. Przykład preferowanych mierników przedstawia rysunek 3. Wybór tychże mierników do bazy planistycznej zależy przede wszystkim od: specyfiki przedsiębiorstwa, zakresu controllingu, horyzontu czasu objętego controllingiem planu strategicznego oraz sposobu funkcjonowania systemu controllingu w ramach przedsiębiorstwa (gromadzenie i przepływ informacji, przetwarzanie informacji, tryb podejmowania decyzji itp.) (tamże: 210).



Rys. 3. Przykład preferowanych mierników bazy controllingu strategicznego zgodny ze związkami przyczynowo-skutkowymi modelu Kaplana i Nortona.



Wybór perspektyw i zrównoważenie celów oraz wybór mierników w ramach poszczególnych perspektyw umożliwiają prawidłowe wdrożenie koncepcji strategicznej karty wyników. Każdy cel w ramach perspektywy powinien być powiązany przynajmniej jednym miernikiem. Miernik ten będzie określał, w jaki sposób obszar w przedsiębiorstwie objęty kartą realizuje dany cel (Chachula, 2009: 132).

## **Charakterystyka wybranego warsztatu samochodowego**

Analizowane przedsiębiorstwo to firma świadcząca usługi naprawy i obsługi samochodów z siedzibą w województwie łódzkim. Przedsiębiorstwo usytuowane jest na obrzeżu małego miasta. Powstało w 1993 roku jako przedsiębiorstwo osoby fizycznej. Przedmiotem działalności przedsiębiorstwa jest:

- obsługa i naprawa samochodów,
- konserwacja podwozia,
- montaż i obsługa instalacji LPG,
- sprzedaż części samochodowych,
- świadczenie usług autopomocy i holowania.

Podstawowym przedmiotem działalności jest obsługa i naprawa pojazdów osobowych i dostawczych. Warsztat przyjmuje do naprawy samochody różnych marek, są to przeważnie samochody pięcioletnie i starsze – mniej skomplikowane technicznie. W przedsiębiorstwie pracuje, łącznie z właścicielem i jego żoną siedem osób, w tym pięć osób to mechanicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę. Właściciel jest jednocześnie menedżerem firmy. Zajmuje się obsługą klientów, rozdziela pracę i nadzoruje mechaników. Żona właściciela prowadzi zaopatrzenie, sprzedaż części i akcesoriów, ewidencje przychodów i rozchodów, rozlicza zlecenia oraz wykonuje pozostałe czynności administracyjne. Prowadzenie spraw pracowniczych i kontakty z Urzędem Skarbowym i Zakładem Ubezpieczeń Społecznych przedsiębiorstwo zleciło wyspecjalizowanemu podmiotowi świadczącemu usługi rachunkowe.

Zasoby warsztatu, tak jak każdej innej organizacji, można podzielić na zasoby ludzkie, pieniężne, rzeczowe i informacyjne (Griffin, 2004: 5). Zasoby ludzkie to liczba pracowników, ich kwalifikacje, uzdolnienia, a także przedsiębiorczość. Zasoby finansowe to kapitał finansowy wykorzystywany przez organizację do finansowania działań zarówno bieżących, jak i długookresowych. Do zasobów rzeczowych należą pomieszczenia biurowe, magazynowe i produkcyjne, sprzęt oraz surowce. Zasoby informatyczne, natomiast, to wszelkiego rodzaju użyteczne dane niezbędne do skutecznego podejmowania decyzji, certyfikaty, procedury, technologie. Przykłady zasobów wykorzystywanych w omawianym serwisie samochodowym przedstawiono w tabeli 2.

W usługach motoryzacyjnych, tak jak w całym sektorze usług, znaczącą rolę odgrywa czynnik ludzki. Kwalifikacje pracowników oraz poziom kadry kierowniczej decydują o efektywności i jakości działania każdego przedsiębiorstwa. Jest to szcze-

gólnie ważne w warunkach dużego zaawansowania technologicznego i skomplikowanej budowy współczesnego samochodu. Niski poziom kwalifikacji mechaników wpływa negatywnie na wprowadzanie nowych technologii w serwisowaniu i naprawie współczesnych samochodów. Mikrofirmy, w tym i małe warsztaty, jak wynika z wielu badań, pobieżnie traktują problem systematycznych szkoleń i jednocześnie stale zwracają uwagę na brak na rynku pracy odpowiednio wykwalifikowanej kadry (*Największe problemy...*, 2013).

**Tabela 2. Zasoby wykorzystywane w analizowanym warsztacie samochodowym**

Zasoby ludzkie	<ul style="list-style-type: none"> <li>– pracownicy na stanowiskach nierobotniczych – 2 osoby</li> <li>– pracownicy na stanowiskach robotniczych – 5 osób (mechanicy)</li> <li>– kwalifikacje, motywacje</li> <li>– przedsiębiorczość</li> </ul>
Zasoby finansowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wkład właściciela</li> <li>– oszczędności właściciela i rodziny</li> <li>– zyski firmy</li> <li>– kredyty, pożyczki bezzwrotne</li> </ul>
Zasoby rzeczowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>– budynek z powierzchnią warsztatową magazynową, administracyjno-biurową, socjalną, sklepem oraz parkingiem dla klientów</li> <li>– dwa podnośniki jednokolumnowe oraz jeden kanał</li> <li>– dwa samochody osobowe</li> <li>– samochód do przewozu uszkodzonych pojazdów – laweta</li> <li>– multimetr i oscyloskop warsztatowy</li> <li>– analizator spalin</li> <li>– komputery – 1 stacjonarny i 3 przenośne z dostępem do Internetu</li> <li>– uniwersalne i specjalistyczne narzędzia warsztatowe.</li> </ul>
Zasoby informacyjne (niematerialne)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– kontakty z klientami indywidualnymi</li> <li>– dobra reputacja warsztatu</li> <li>– ogłoszenia, reklama w miejscowych środkach masowego przekazu oraz w Internecie,</li> <li>– aktywna strona internetowa</li> <li>– technologie i procedury obsługi samochodu i montażu instalacji LPG</li> <li>– certyfikaty.</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne.

**Tabela 3. Cele szczegółowe warsztatu**

Lp.	Cel szczegółowy warsztatu	Działania	Czas realizacji
1.	Modernizacja wyposażenia	Zakup nowoczesnych urządzeń diagnostycznych	3 lata
2.	Pozyskanie klientów flotowych	Nawiązanie współpracy z firmami użytkującymi w działalności gospodarczej samochody osobowe i dostawcze	3 lata
3.	Przystąpienie do znanej sieci warsztatów, np. Bosch	Współpraca z producentem markowych części	3 lata
4.	Rozbudowa warsztatu o nowe stanowisko	Zakup podnośnika dwukolumnowego	1 rok

Lp.	Cel szczegółowy warsztatu	Działania	Czas realizacji
5.	Poszerzenie zakresu usług	Zakup urządzenia do obsługi klimatyzacji	1 rok
6.	Szkolenie mechaników i kadry kierowniczej	Szkolenia w zakresie budowy i obsługi samochodów, obsługi klienta i sprzedaży usług	Na bieżąco
7.	Profesjonalne biuro obsługi klienta	Wydzielenie i wyposażenie stanowiska do obsługi klienta	1 rok
8.	Pozyskanie pracownika ze znajomością mechatroniki	Zatrudnienie jednej osoby posługującej się nowoczesnymi urządzeniami diagnostycznymi	1 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Warsztat, aby poprawić sytuację, założył podnoszenie kwalifikacji, doskonalenie i rozwój umiejętności zawodowych realizować poprzez:

- opracowanie kompleksowego programu szkolenia i doskonalenia oraz wdrażania go w życie;
- intensywne wykorzystywanie dostępnych form kształcenia i szkolenia;
- specjalistyczne szkolenia mechaników i kadry kierowniczej.

Mocną stroną warsztatu jest płynność finansowa, lojalni i stali klienci, wyrobiona marka i dobra opinia o jakości usług. Innym atutem analizowanego warsztatu jest jego wielkość. Mała firma jest bardziej elastyczna i łatwiej oraz lepiej może dostosować usługę do wymogów klienta, lepszy jest też przepływ informacji nie tylko wewnątrz, ale także pomiędzy firmą a jej klientami. Celem strategicznym warsztatu jest zabezpieczenie zdolności rozwoju przedsiębiorstwa, pomnażanie wartości dla właściciela oraz zwiększanie poziomu adaptacyjności przedsiębiorstwa do otoczenia. Celem operacyjnym natomiast jest wzrost bieżącej rentowności, płynności i efektywności, dążenie do maksymalizacji nadwyżki finansowej oraz zwiększenie sprawności funkcjonowania przedsiębiorstwa. Kierownictwo warsztatu, aby sprostać wyznaczonym celom strategicznym, podjęło działania, które prezentuje tabela 3. W sytuacji postępu technicznego w motoryzacji i zagrożenia ze strony lepiej wyposażonych serwisów do stałego usprawniania pozostaje kwestia rozbudowy warsztatu o nowe stanowiska, wdrożenia nowoczesnych narzędzi serwisowych i modernizacja warsztatu o profesjonalne biuro obsługi klienta, przystąpienie do znanej sieci, poszerzenie zakresu usług, pozyskanie klientów flotowych i zatrudnienie pracownika ze znajomością mechatroniki.

## Strategiczna karta wyników i mapa strategii warsztatu

W strategicznej karcie wyników zastosowano cztery płaszczyzny rozwojowe przedsiębiorstwa, tj.: perspektywę klienta, rozwoju i wzrostu, procesów wewnętrz-

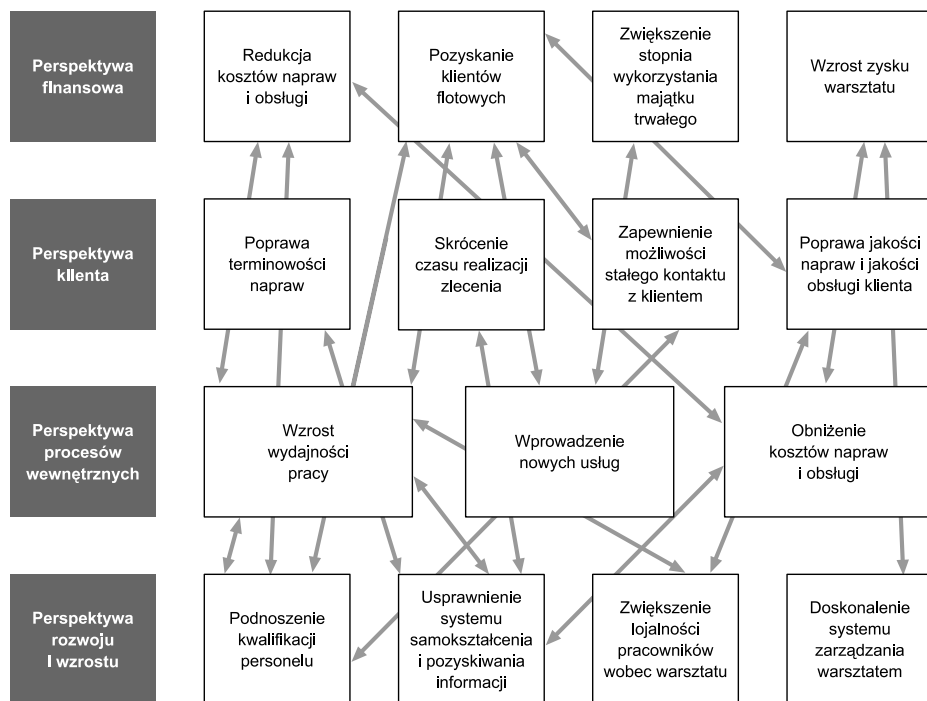
nych i finansową (tabela 4). Użytecznym narzędziem ułatwiającym wdrożenie zrównoważonej karty wyników jest mapa strategii (rys. 4). Mapa pozwala przedsiębiorstwu zintegrować myślenie strategiczne z codziennością firmy i stanowi podstawę systemu zarządzania ukierunkowanego na realizację strategii. Proces tworzenia mapy rozpoczął się od sprecyzowania celów finansowych wynikających z wizji: Czy zakładany poziom wyników warsztat osiągnie poprzez wzrost zysku, redukcję kosztów napraw i obsługi samochodów, pozyskanie nowych klientów, np. flotowych?

**Tabela 4. Strategiczna karta wyników dla warsztatu**

	Cele szczegółowe	Miary	Zadania
Perspektywa finansowa	Wzrost obrotów warsztatu (poprzez przyrost liczby klientów)	Liczba naprawianych samochodów dziennie	Zwiększenie o 50% w ciągu 3 lat
	Pozyskanie nowych klientów (przede wszystkim klientów flotowych)	Liczba nowych klientów	Zwiększenie o 30% w ciągu 3 lat
	Zwiększenie stopnia wykorzystania majątku trwałego (poprzez budowę nowego stanowiska naprawczego w niewykorzystanej w pełni hali warsztatowej).	Stopa zwrotu kapitału	Zwrot zainwestowanego kapitału w ciągu 3 lat
	Wzrost zysku poprzez doskonalenie systemu obsługi i naprawy oraz zarządzania	Wzrost zysku netto	Zwiększenie o 2% w ciągu roku
Perspektywa klienta	Poprawa terminowości napraw (poprzez zastosowanie nowoczesnego systemu diagnozowania, szkolenia mechaników i ścisłą współpracę z dostawcami części)	Procent nieterminowo zrealizowanych napraw	Redukcja do zera w ciągu 3 lat
	Redukcja kosztów naprawy (poprzez efektywne wykorzystanie czasu pracy mechaników, nowoczesnego systemu diagnozowania pojazdów oraz właściwych części i materiałów)	Koszty robocizny, koszty części i materiałów	Zmniejszenie o 15% w ciągu 3 lat
	Zapewnienie możliwości stałego kontaktu z klientem drogą telefoniczną lub wirtualną, organizacja nowoczesnego Biura Obsługi Klienta	Liczba odebranych połączeń telefonicznych lub odwiedzin na stronie internetowej	Możliwość śledzenia przebiegu naprawy przez internet
	Poprawa jakości napraw i jakości obsługi klienta	Procent powracających klientów	Wzrost o 15% rocznie
Perspektywa procesów wewnętrznych	Wzrost wydajności i jakości pracy (poprzez powiązanie systemu wynagrodzeń z zyskiem firmy)	Efektywnie wykorzystany czas pracy mechaników	Wzrost o 10% w ciągu roku
	Wprowadzenie nowych usług (obsługa i naprawa układu klimatyzacji)	Procent klientów korzystających z usługi	Wzrost obrotów warsztatu o 15%
	Obniżenie kosztów naprawy (poprzez wykorzystanie nowoczesnej diagnostyki i popularyzację części regenerowanych)	Roczny koszt napraw	Zmniejszenie kosztu o 5%
	Partycypacja pracowników w podziale zysków firmy	Udział wynagrodzeń finansowanych z zysku warsztatu	Wzrost wynagrodzeń o 30%

	Cele szczegółowe	Miary	Zadania
Perspektywa rozwoju i wzrostu	Podnoszenie kwalifikacji personelu	Liczba szkoleń rocznie	Pięć szkoleń rocznie na pracownika
	Usprawnienie systemu samokształcenia i pozyskiwania informacji	Środki przeznaczone na czasopisma fachowe, udział w targach i konkursach	Zwiększenie o 10% rocznie
	Ograniczenie rotacji pracowników	Liczba zwolnień pracowników	Spadek do zera w ciągu 3 lat

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 4. Mapa strategii.

Źródło: Opracowanie własne.

Następnie wybrano grupy klientów docelowych, którzy zagwarantują realizację celów finansowych. Dalej, szukano odpowiedzi na pytanie, co jest ważne dla tych grup klientów i jaką propozycję wartości można im zaoferować – tj. między innymi, czy nastąpi poprawa terminowości i jakości napraw, skrócenie czasu realizacji zlecenia serwisowego? Kolejnym etapem było zidentyfikowanie kroków w zakresie procesów logistyki, niezbędnych do stworzenia założonej propozycji wartości i poprawy wyników finansowych, np. wzrostu wydajności pracy i przyjęcie w zaopatrzeniu w części zamienne zasady *just in time*. Następnie oceniono zakres niezbędnych zmian i inwestycji w obszarze infrastruktury i zasobów warsztatu oraz z perspekty-

wy wzrostu i rozwoju, między innymi dotyczących podnoszenia kwalifikacji mechaników, udziału ich w targach i konkursach, usprawnienia systemu samokształcenia i pozyskiwania informacji niezbędnych do obsługi i naprawy samochodów.

## **Efekty wdrożenia systemu controllingu w warsztacie**

W analizowanym warsztacie controlling spowodował przede wszystkim poprawę rentowności poprzez redukcję kosztów, doskonalenie systemu zaopatrzenia w części, jak też lepsze wykorzystanie zasobów zarówno materialnych, jak i niematerialnych. W obszarze stosunków pracowniczych zwiększył lojalność pracowników wobec firmy. Usprawnienia organizacyjne, jak też szybkość pozyskiwania i wykorzystywania informacji oraz lepsze planowanie czy trafność podejmowanych decyzji to kolejne atuty związane z controllingiem zastosowanym w warsztacie. Efekty wdrożenia controllingu w zakresie wybranych celów szczegółowych założonych przez kierownictwo warsztatu samochodowego, wymieniono w tabeli 5.

Modernizacja wyposażenia, rozbudowa warsztatu o nowe stanowisko, poszerzenie zakresu usług pozwoliła na redukcję kosztów napraw i obsługi, skróciła czas realizacji zlecenia serwisowego, poprawiła terminowość wykonania usługi, usprawniła proces diagnozowania przez co nastąpił również wzrost wydajności pracy mechaników. Controlling spowodował, że podjęto działania ukierunkowane na pozyskanie dodatkowych klientów, którzy z racji prowadzonej działalności gospodarczej użytkują samochody osobowe i dostawcze. Zaplecze techniczne, którym dysponuje warsztat, głównie hala napraw, wyposażenie, parking, magazyn, a także załoga, posiadająca odpowiednie kwalifikacje stwarzają możliwość przystąpienia do znanej sieci warsztatów. Warsztat poprzez uczestnictwo w sieci ma szansę na pozyskanie dodatkowych klientów, wzrost obrotów, zwiększenie stopnia zadowolenia klientów i poziomu zaufania do firmy oraz stały rozwój zasobów niematerialnych. Profesjonalne biuro obsługi klienta, oprócz racjonalnego wykorzystania pomieszczeń warsztatu, to przede wszystkim usprawnienie procesu obsługi klienta i zarządzania warsztatem. Biuro obsługi jest miejscem pierwszego kontaktu klienta z serwisem, wywiadu co do zakresu obsługi i naprawy pojazdu, ustalenia kosztów, formy zapłaty za usługę, a także poczekalnią dla klienta. Gromadzenie danych w systemie informatycznym biura pozwala na śledzenie historii pojazdu i współpracy z klientem, jest też pomocne w działaniach marketingowych.

Rynek oferuje różnego rodzaju szkolenia dla osób, które działają w sektorze usług motoryzacyjnych. Warsztat skorzystał z oferty nie dość, że prowadzonej przez profesjonalistów, to również bezpłatnej. Dzięki poddaniu kadry procesom profesjonalnego szkolenia warsztat pozyskał nowych klientów, zminimalizował popełniane błędy, mechanicy uzyskali nowe informacje o naprawianych samochodach. W rezultacie nastąpiła poprawa jakości wykonywanych usług i wydajności pracy. Pozyskanie pracownika ze znajomością mechatroniki pozwoliło na rozwiązanie problemu

naprawy skomplikowanych systemów sterowania zasilaniem i bezpieczeństwem samochodu a także posługiwania się nowoczesnym sprzętem diagnostycznym. Współczesny samochód wyposażony jest we współpracujące ze sobą urządzenia elektroniczne, których usterki trudno zlokalizować bez posiadania właściwych przyrządów i urządzeń testujących.

**Tabela 5 Efekty wdrożenia controllingu w warsztacie samochodowym w zakresie wybranych celów szczegółowych**

	Cel szczegółowy	Efekty wdrożenia controllingu			
		Perspektywa finansowa	Perspektywa klienta	Perspektywa procesów wewnętrznych	Perspektywa rozwoju i wzrostu
1	Modernizacja wyposażenia, rozbudowa warsztatu o nowe stanowisko, poszerzenie zakresu usług	– wzrost zysku – redukcja kosztów napraw	– poprawa terminowości i jakości napraw – skrócenie czasu realizacji zlecenia serwisowego – kompletna oferta	– wzrost wydajności pracy – obniżenie kosztów napraw	– usprawnienie systemu diagnozowania – nowoczesne zarządzanie
2	Pozyskanie klientów flotowych	– wzrost obrotów	– kompletna oferta usług – konkurencyjne ceny	– nowe usługi – przychody z nowych usług	– stworzenie odpowiedniego klimatu do rozwoju firmy
3	Przystąpienie do znanej sieci warsztatów	– pozyskanie nowych klientów – wzrost zysku	– zwiększenie stopnia zadowolenia klienta z przedstawionej oferty	– zrozumienie i dostosowanie się do potrzeb klientów	– rozwój zasobów – wzrost lojalności i zaufania pracowników do firmy
4	Profesjonalne biuro obsługi klienta	– racjonalne wykorzystanie pomieszczeń	– zwiększenie stopnia zadowolenia klientów	– doskonalenie procesu usługi	– nowoczesne zarządzanie
5	Szkolenie mechaników i kadry kierowniczej	– pozyskanie nowych klientów	– poprawa jakości napraw	– zminimalizowanie błędów	– podnoszenie kwalifikacji – rozwój osobisty
6	Pozyskanie pracownika ze znajomością mechatroniki	– wzrost obrotów	– poszerzenie zakresu obsługi i naprawy	– zmniejszenie czasu naprawy	– rozwój zasobów

Źródło: opracowanie własne autora.

## Podsumowanie

W ostatnim okresie obserwuje się spowolnienie tempa rozwoju gospodarczego, dotyczy to również usług motoryzacyjnych. Klienci indywidualni oraz firmy poszuku-

ją usług, zarówno tanich, jak i o odpowiednio wysokiej jakości. Z drugiej strony, firmy, chcąc utrzymać się na rynku, muszą zmierzać do obniżki swoich kosztów i jednocześnie dbać o rozwój ilościowy i jakościowy. Wiele mikro- i małych przedsiębiorstw staje przed problemami, których za pomocą tradycyjnych metod zarządzania nie można rozwiązać. Stagnacja obrotów na przesyconym rynku, wzrastające koszty, mały rozwój gospodarczy, globalizacja, zwiększona kompleksowość i zaostrzona konkurencja to czynniki, które mają coraz większy wpływ na osiągnięcie zysku. Chcąc lepiej radzić sobie z tymi problemami, przedsiębiorcy muszą zmienić sposób myślenia, ponieważ tradycyjne metody zarządzania okazują się niewystarczające, aby skutecznie prowadzić przedsiębiorstwo.

Metoda zarządzania oparta na koncepcji strategicznej karty wyników obejmuje wszystkie obszary działalności warsztatu. Realizacja celów strategicznych na poszczególnych poziomach organizacyjnych firmy ma wpływ zarówno na procesy zachodzące wewnątrz (perspektywa rozwoju i procesów wewnętrznych), jak również na otoczenie (perspektywa klienta i finansowa). Warsztat, po zastosowaniu strategicznej karty wyników, zaobserwował szereg pozytywnych efektów ściśle powiązanych z jej wdrożeniem, tj. wzrosła świadomość i odpowiedzialność pracowników, wzrosła efektywność pracy i planowania, wzrosła liczba i poziom wdrażanych zmian oraz zadowolenie klientów z wykonywanych usług, a także wiedza pracowników. Również obniżyły się koszty działalności warsztatu.

Analizowany warsztat, by móc sprostać wyzwaniom rynku napraw samochodów zmuszony został do poszukiwania własnej ścieżki rozwoju. Poprzez zastosowanie controllingu firma uzyskała zdolność właściwej oceny swojej sytuacji, sformułowała odpowiednią strategię rozwoju, zgodnie z misją, która zakładała przede wszystkim pozyskanie nowych klientów i zapewnienie ich zadowolenia.

### Summary

#### Controlling in a small garage

This paper presents selected issues of controlling in micro and small firms management.

The author defined strategic objectives of the company, presented strategic scorecard and map, and also assessed the effects of implementation of controlling procedures in a small garage servicing and repairing cars.

**Keywords:** controlling, small garage, automotive services



## Bibliografia

- Chachula D. (2009), *Controlling. Koncepcje, narzędzia, modele*, Warszawa.
- Griffin R.W. (2004), *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa.
- Hańczka W., Coraz większy import aut używanych do Polski, 2013.07.02, <http://motofocus.pl/wiadomosci-rynkowe/10468/coraz-wiekszy-import-aut-uzywanych-do-polski>, dostęp dnia 05.07.2013.
- Kaplan R.S., Norton D.P. (2007), *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, Warszawa.
- Marciniak S. (2008), *Controlling. Teoria zastosowania*, Warszawa.
- Największe problemy warsztatów – wyniki ankiety, <http://motofocus.pl/publikacje/10455/najwieksze-problemy-warsztatow-wyniki-ankiety>, 2013.07.03.
- Sierpińska M., Niedbała B. (2003), *Controlling operacyjny w przedsiębiorstwie. Centra odpowiedzialności w teorii i praktyce*, Warszawa.
- Włodarczyk M., Janczewski J. (2010), *Przedsiębiorczość w organizacjach sieciowych w sektorze napraw samochodów*, [w:] Z. Ziolo, T. Rachwał (red.), „Przedsiębiorczość – Edukacja” nr 6, Zakład Przedsiębiorczości i Gospodarki Przestrzennej Instytutu Geografii Uniwersytetu Pedagogicznego.

**Dariusz Telep\***

## **Zagrożenie bezpieczeństwa Polski w okresie międzywojennym**

### **Wstęp**

Na bezpieczeństwo Polski w okresie międzywojennym decydujący wpływ miała sytuacja polityczno-militarna, szczególnie w państwach ościennych. Gwarantem bezpieczeństwa miały być sojusze z Wielką Brytanią i Francją, a także relacje z najbliższymi sąsiadami – Niemcami i ZSRR. W 1932 r. zawarty został układ o nieagresji z ZSRR, w którym oba kraje zadeklarowały się do powstrzymania się od wszelkich działań agresywnych przeciwko sobie. Również z Niemcami została podpisana w 1934 r. deklaracja o niestosowaniu przemocy i rozwiązywaniu kwestii spornych sposobami pokojowymi.

### **Stosunki polsko-niemieckie**

Oceny zagrożenia bezpieczeństwa Polski w tym okresie dokonano na podstawie analizy stosunków Polski z państwami sąsiednimi, Francją i Wielką Brytanią oraz rozwoju sytuacji społecznej i politycznej w Europie, szczególnie w Niemczech i ZSRR. W połowie czerwca 1922 r. rząd polski rozpoczął przejmowanie administracji na przyznanym Rzeczypospolitej obszarze Górnego Śląska. 18. czerwca podjęła służbę polska policja i rozpoczął urzędowanie pierwszy wojewoda śląski, Józef Rymer. Otrzymał on od rządu w Warszawie depezę: „Dzień dzisiejszy po wsze wieki pamiętny będzie dla narodu polskiego, jako święto odzyskania przez Polskę dzielnicę prastarej, ukochanej, cennej nie tylko bogactwami, lecz więcej jeszcze cnotami

---

\* Dariusz Telep, Centralne Archiwum Wojskowe w Warszawie.

ludności. Witajcie!” (*Kronika*, 1991: 292). 20 czerwca 1922 r. do garnizonów górnośląskich wkroczyły oddziały wojska polskiego po dowództwem gen. Szeptyckiego. Zdarzały się wypadki różnego rodzaju sabotażu ze strony Niemców. Wojewoda śląski zarządził uzbrojenie ludności i wydał odezwę przeciw odwetowym atakom na Niemców. Takie przypadki – ze strony byłych powstańców – zdarzały się, w odpowiedzi na niemiecki terror, wobec polskich działaczy w części Śląska przyznanej Rzeszy.

20 lipca 1922 r. Rzeczpospolita przejęła obszar Górnego Śląska, co doprowadziło do przełomu w stosunkach gospodarczych z Rzeszą Niemiecką. Od lipca 1920 r. rząd niemiecki uniemożliwiał eksport do Polski, za co Polska rewanżowała się hamowaniem tranzytu do Rosji. Interesy przemysłowców niemieckich doprowadziły do zniesienia blokady i normalizacji wzajemnych stosunków.

Stan taki utrzymywał się do połowy 1925 r., kiedy upłynął termin, do którego Niemcy zobowiązały się importować bez cła wyznaczone ilości produktów przemysłu z polskiej części Górnego Śląska. Władze niemieckie natychmiast zakazały importu polskiego węgla do czasu podpisania traktatu handlowego. Pertraktacje w tej sprawie były już od dawna przewlekane przez stronę niemiecką, która prowadziła własną grę polityczną. Rok wcześniej niemiecki minister spraw zagranicznych Gustaw Stresemann wydał stosowne tajne instrukcje dla własnych placówek dyplomatycznych. Narzucone Polsce kłopoty gospodarcze miały złagodzić jej opór w kwestii rewizji granic, będącej motywem przewodnim polityki Stresemanna. W czasie rokowań handlowych postawiono na razie łagodniejsze warunki. Zażądano mianowicie, by Polska wstrzymała – prowadzone całkiem legalnie – wydalanie tych mieszkańców z ziem przyznanych Polsce, którzy wybrali obywatelstwo niemieckie i zawiesiła likwidację majątków niemieckich. Rząd polski zajmował jednak konsekwentne i twarde stanowisko, nie pozwalając na taki dyktat polityczny. Bezpośrednią reakcją Polski na zakaz importu węgla było embargo na towary z krajów, które wprowadziły takie restrykcje, czyli praktycznie z Niemiec. W ten sposób rozpoczęła się polsko-niemiecka wojna gospodarcza, tzw. wojna celna. Była ona ekonomicznie nieopłacalna dla obu stron, ale dotkliwsze konsekwencje groziły Polsce, jako słabszej gospodarczo, w postaci spadku eksportu do Niemiec, a w konsekwencji, znacznego pogorszenia polskiego bilansu handlowego.

15 lutego 1933 r. minister spraw zagranicznych Józef Beck podczas posiedzenia sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych wygłosił przemówienie dotyczące stosunków polsko-niemieckich. Powiedział m. in.: „Nasz stosunek do Niemiec i ich spraw będzie dokładnie taki sam, jak stosunek Niemiec do Polski. W praktyce zatem więcej zależy w tej sprawie od Berlina niż od Warszawy”. Wystąpienie ministra Józefa Becka było m. in. konsekwencją wywiadu udzielonego przez Adolfa Hitlera angielskiemu periodykowi „Sunday Express”, w którym niemiecki przywódca upomniał się o zwrot „korytarza polskiego” ... „Nie ma niczego, co by naród niemiecki odczuł bardziej jako niesprawiedliwość” powiedział Adolf Hitler (tamże).

W 1933 r. nastąpiło zbliżenie polsko-niemieckie. 15 listopada, po wystąpieniu Niemiec z Ligi Narodów, poseł polski w Berlinie Józef Lipski zwrócił się do Adolfa Hitlera z sugestią „wyrównania w bezpośrednich stosunkach polsko-niemieckich ubytku tego elementu bezpieczeństwa”. 28 listopada ambasador Niemiec w Polsce Hans von Moltke wręczył Józefowi Piłsudskiemu projekt deklaracji o nieagresji pomiędzy obu krajami.

26 stycznia 1934 r. niemiecki minister spraw zagranicznych i polski poseł Józef Lipski podpisali w Berlinie deklarację o niestosowaniu przemocy. Pakt został zawarty na 10 lat. Zasadnicze postanowienie deklaracji brzmiało: „W razie gdyby wynikały pomiędzy nimi kwestie sporne, których by się nie dało załatwić na drodze bezpośrednich rokowań, oba rządy będą szukały tych rozwiązań (...) przy pomocy innych sposobów pokojowych (...). W żadnym jednak wypadku nie będą się one uciekały do stosowania przemocy w celu załatwienia tego rodzaju spraw spornych.” Podpisanie deklaracji o nieagresji z Niemcami w półtora roku po zawarciu analogicznego porozumienia z ZSRR stanowiło przejaw generalnej zasady polityki zagranicznej, sprowadzającej się do idei utrzymania jednakowego dystansu w stosunkach z dwoma wielkimi sąsiadami (tamże).

26 maja 1934 r. minister spraw zagranicznych Józef Beck spotkał się z posłem Rzeszy w Polsce, Hansem von Moltke. Podczas rozmowy dotyczącej relacji między obu krajami J. Beck stwierdził, że rząd Polski nie zgodzi się nigdy na przemarsz wojsk radzieckich przez swe terytorium, postawił także stanowcze *veto* przeciw pomysłowi budowy autostrady z Prus Wschodnich do Niemiec i przecinającej polskie Pomorze. Rozmowa obu polityków miała związek z niepokojącymi Niemców poprawnie układającymi się stosunkami polsko-radzieckimi, czego przejawem było podniesienie wzajemnych przedstawicielstw do rangi ambasad.

27–31 stycznia 1935 r. pod pozorem polowania złożył wizytę w Polsce Hermann Goering. W czasie rozmów, jakie przeprowadził z politykami polskimi, dowodził celowości zbliżenia między obu krajami. Podczas spotkania z generalicją sugerował polsko-niemiecki sojusz antyradziecki. Wyrażał także zainteresowanie Niemiec północno-zachodnią Rosją i oferował stronie polskiej wpływy na Ukrainie, podkreślając rolę Polski jako naturalnego łącznika między Morzem Czarnym a Bałtykiem. Ekspansywność Goeringa zaniepokoiła polityków polskich. Podczas rozmowy Józef Piłsudski stanowczo sprzeciwił się planom niemieckim, oświadczając, że Polska, mając 1000-kilometrową granicę z ZSRR – potrzebuje pokoju i pozostanie wierna ustaleniom, podpisanemu z Moskwą, paktu o nieagresji.

23 listopada 1937 r. rząd polski wystosował ostry i stanowczy protest przeciw zapowiadany od dłuższego czasu przez prasę niemiecką uroczystościom z okazji zbliżającej się rocznicy przyłączenia Gdańska do Niemiec. Wiece i manifestacje podkreślające niemieckość Gdańska i jego związki z Rzeszą planowane były na terenie Niemiec oraz Wolnego Miasta Gdańska. Na skutek protestu Polski władze

niemieckie zdecydowały się na odwołanie uroczystości zaplanowanych w styczniu 1938 r.<sup>1</sup>

24 października 1938 r. w czasie rozmowy ministra spraw zagranicznych Rzeszy Joachima Ribbentropa z ambasadorem polskim w Niemczech Józefem Lipskim sformułowane zostały po raz pierwszy postulaty – jak to określił dygnitarz hitlerowski – globalnego rozwiązania kwestii spornych między obu krajami. J. Ribbentrop postulował włączenie Wolnego Miasta Gdańska do Rzeszy z gwarancją polskich interesów handlowych na terenie miasta, przeprowadzenie przez polskie Pomorze eksterytorialnej autostrady i linii kolejowej do Prus Wschodnich, wreszcie przystąpienie Polski do Paktu Antykominternowskiego. Strona niemiecka oferowała w zamian gwarancję nienaruszalności polskich granic oraz przedłużenie podpisanej w 1934 r. deklaracji o nieagresji na 25 lat. Zdaniem ministra Józefa Becka tendencja do włączenia Wolnego Miasta Gdańska do Rzeszy musiałaby w sposób nieunikniony doprowadzić do konfliktu, który pozostawiłby w zawieszaniu możliwość całości kształtu porozumienia polsko-niemieckiego. Strona polska opowiedziała się za istnieniem Wolnego Miasta Gdańska, proponując zastąpienie gwarancji Ligi Narodów obustronnym układem. Pozostałe propozycje pozostały bez odpowiedzi (Davies, 2000: 890–898; Zieliński, 1983: Rozdz. V, VI, VIII).

5 i 6 stycznia 1939 r. przebywał w Niemczech z oficjalną wizytą minister spraw zagranicznych Polski Józef Beck. Strona niemiecka ponowiła propozycje przedstawione już wcześniej ambasadorowi Józefowi Lipskiemu (24 października 1938 r.) dotyczące wcielenia Wolnego Miasta Gdańska do Niemiec oraz przeprowadzenia eksterytorialnej autostrady łączącej Niemcy z Prusami Wschodnimi. W zamian Niemcy zobowiązały się do przedłużenia paktu o nieagresji, postulując przystąpienie Polski do Paktu Antykominternowskiego i wspólne z Niemcami zaangażowanie przeciw Związkowi Radzieckiemu. Odpowiadając na propozycje Ribbentropa, Beck prosił o przekazanie Hitlerowi, że zwłaszcza w sprawach gdańskich „nie widzi jakichkolwiek możliwości porozumienia”.

28 kwietnia 1939 r. Hitler wypowiedział deklarację o nieagresji z Polską. Wygłoszone w Reichstagu przemówienie Hitlera było reakcją na polsko-brytyjskie zobowiązania gwarancyjne z początków kwietnia. Przywódca Rzeszy wypowiedział zawartą w 1934 r. deklarację o nieagresji z Polską, oskarżając rząd polski o prowadzenie razem z Wielką Brytanią polityki okrążenia Niemiec i powoływania pod broń rezerwistów. „Dlatego uważam – powiedział Hitler – że w swoim czasie zawarty przeze mnie i przez Marszałka Piłsudskiego układ został przez Polskę jednostronnie pogwałcony i już nie istnieje”. Jednocześnie Adolf Hitler wypowiedział zawarty z Wielką Brytanią w czerwcu 1935 r. układ morski. 5 maja 1939 r., odpowiadając na żądania Niemiec, J. Beck w przemówieniu sejmowym powiedział m.in.:

<sup>1</sup> 23 stycznia 1793 r. w Petersburgu Prusy zawarły z Rosją konwencję podziałową, na mocy której oba kraje dokonały drugiego rozbioru Polski. Gdańsk wraz z częścią Wielkopolski i Mazowsza przypadł Prusom.

„...z chwilą, kiedy po tylokrotnych wypowiedziach niemieckich mężów stanu, którzy respektowali nasze stanowisko i wyrażali opinię, że to prowincjonalne miasto nie będzie przedmiotem sporu między Polską a Niemcami słyszę żądania aneksji Gdańska do Rzeszy. Z chwilą, kiedy na naszą propozycję wspólnego gwarantowania istnienia i praw Wolnego Miasta nie otrzymuję odpowiedzi, a natomiast dowiaduję się następnie, że została ona uznana za odrzucenie rokowań – to muszę sobie postawić pytanie, o co właściwie chodzi? Czy o swobodę ludności niemieckiej Gdańska, która nie jest zagrożona, czy o sprawy prestiżowe – czy też o odepchnięcie Polski od Bałtyku, od którego Polska odepchnąć się nie da! Te same rozważania odnoszą się do komunikacji przez nasze województwo pomorskie. Nalegam na to słowo „województwo pomorskie”. Słowo „korytarz” jest sztucznym wymysłem, chodzi tu bowiem o odwieczną polską ziemię, mającą znikomy procent osadników niemieckich” (*Kronika*, 1991: 539).

## Stosunki polsko-radzieckie

Od chwili uzyskania niepodległości Polska starała się także uregulować stosunki ze swoim wschodnim sąsiadem. 18 marca 1921 r. zawarto pokój ryski, regulujący stosunki polsko-radzieckie. Mocna pozycja Moskwy po rozprawieniu się z Wranglem sprawiła, że rokowania te nie były łatwe dla strony polskiej. Przewodniczącym polskiej delegacji był Jan Dąbski. Grupa delegowana przez stronnictwa sejmowe rywalizowała często – czując się przedstawicielami suwerennego parlamentu – z resztą delegacji. Ostatecznie jednak osiągnięto względnie korzystne porozumienie ze stroną radziecką (będącą formalnie reprezentantami Rosji i Ukrainy radzieckiej) i podpisano traktat. Kładł on definitywnie kres wojny między państwami i wytyczał granicę, później zwaną „ryską”. Kwestię granicy polsko-litewskiej pozostawiono do rozstrzygnięcia przez dwa bezpośrednio zainteresowane państwa. Traktat zakazywał stronom ingerencji w wewnętrzne sprawy partnera. Sygnatariusze mieli wzajemnie przestrzegać praw mniejszości. Zrzekano się wzajemnie zwrotu kosztów wojennych, ale Moskwa miała wypłacić Polsce 30 mln rubli w złocie z tytułu aktywnego udziału ziem polskich w życiu gospodarczym carskiej Rosji i 29 mln rubli w złocie jako odszkodowanie za zatrzymane z polskim przyzwoleniem szerokotorowy tabor kolejowy. Dla polskiej kultury olbrzymie znaczenie miało postanowienie o zwrocie przywłaszczonych przez carską Rosję bibliotek, archiwów, pamiątek historycznych i innych wartościowych zasobów kulturalnych. Przyznano również wzajemne prawo opcji, co oznaczało, że wszystkie osoby polskiej narodowości i polskiego pochodzenia, które znalazły się po drugiej stronie granicy mogły wrócić albo przesiedlić się do Rzeczypospolitej. Traktat stanowił jednak zarazem przypieczerowanie krachu federacyjnych planów Piłsudskiego (*Kronika*, 1991: 276).

25 lipca 1932 r. w Moskwie podpisany został układ o nieagresji pomiędzy Polską a ZSRR. Oba kraje wyrzekły się wojny „jako narzędzie polityki narodowej w ich

wzajemnych stosunkach, zobowiązując się do powstrzymywania się od wszelkich działań agresywnych lub od napaści jedna na drugą, zarówno samodzielnie, jak łącznie z innymi mocarstwami. Każda z umawiających się stron – głosił pakt – zobowiązuje się nie brać udziału w żadnych porozumieniach z punktu widzenia agresji jawnie dla drugiej strony wrogich”. Warunkiem Polski było podpisanie przez ZSRR jednoczesnego paktu o nieagresji ze wszystkimi swoimi sąsiadami. Aczkolwiek Związek Radziecki nie godził się początkowo na ten warunek, jednakże podjął równoległe rokowania ze wszystkimi swymi europejskimi sąsiadami. 21 stycznia 1933 r. doszło do podpisania paktu o nieagresji ZSRR z Finlandią, 5 lutego z Łotwą, 5 maja z Estonią. Od rokowań odstąpiła Rumunia ze względu na fakt, iż ZSRR nie chciał przystać na to, aby we wzajemnym układzie znalazła się zgoda Moskwy na przyłączenie Besarabii do Rumunii (*Kronika*, 1991: 448).

5 maja 1934 r. w Moskwie podpisany został protokół przedłużający polsko-radziecki pakt o nieagresji do 31 grudnia 1945 r. 17 września 1934 r. na posiedzeniu Komisji Politycznej Zgromadzenia Ligi Narodów Józef Beck powiedział m.in.: „Rząd Polski i Rząd ZSRR nawiązały w bezpośrednim kontakcie stosunki dobrego i lojalnego sąsiedztwa Następnie zawarto szereg układów potępiających agresję. Już precyzja tych dokumentów dyplomatycznych dowodzi szczerze pokojowej tendencji naszych obu rządów. Na podstawie naszych bezpośrednich stosunków i biorąc pod uwagę znaczenie, jakie rząd polski stale przywiązuje do rozwoju Ligi Narodów, może on zająć przychylnie stanowisko w stosunku do gotowości rządu ZSRR do podzielenia z nami wszystkimi w ramach Ligi Narodów ciężaru wysiłku, zmierzającego do skonsolidowania współpracy międzynarodowej” (*Kronika*, 1991: 482).

## Stosunki polsko-czechosłowackie

Stosunki polsko-czechosłowackie nie układały się dobrze, głównie ze względów na spory terytorialne. Próbę ich polepszenia podjął 6 listopada 1921 r. polski minister spraw zagranicznych, Konstanty Skirmunt. Kontrakt polityczny z Czechosłowacją miał nie tylko znormalizować stosunki z bliskim sąsiadem, ale także usatysfakcjonować Francję – sojusznika Polski. Zbliżenie z Czechosłowacją nie było łatwe, ponieważ wzajemne stosunki komplikowało wiele spraw, z których najpoważniejszą był konflikt o Zaolzie. Podpisana przez Skirmunta i Benesa umowa zatwierdziła terytorialny *status quo*, z pewnym zastrzeżeniem w sprawie Jaworzyny Spiskiej. Kwestia tej doliny miała być załatwiona w ciągu sześciu miesięcy na drodze bezpośredniego porozumienia. W zamian za bardzo pożądane przez stronę czeską uznanie terytorialnego stanu posiadania, Polska uzyskała w układzie inne, korzystniejsze postanowienia. Jednak umowa została bardzo źle przyjęta przez polską opinię publiczną. Sejm nie dokonał ratyfikacji i pozytywny zwrot w stosunkach między obu krajami nie nastąpił, w czym strona czeska także miała swój udział.

Sprawa Jaworzyny znalazła się na wokandzie Trybunału Haskiego i Ligi Narodów w Genewie, który podjął decyzję po myśli Czechosłowacji. Przy Polsce miały

pozostać wsie Kacwin i Niedzica, a dolina Jaworzyny – przy Czechosłowacji. Polska uzyskała pewne udogodnienia dla ludności przygranicznej i turystów. Najsilniejsze niezadowolenie z utraty Jaworzyny wyrażała prasa w Małopolsce. Czechosłowacka opinia publiczna nie demonstrowała satysfakcji z sukcesu, a tamtejsi narodowi demokraci twierdzili wręcz, że uzyskano zbyt mało.

23 kwietnia 1925 r. w Warszawie podpisano uroczyste pakiet trzech zasadniczych umów polsko-czechosłowackich. Traktat koncyliacyjno-arbitrażowy (dotyczący trybu prowadzenia wzajemnych sporów) i konwencję handlową (regulującą wzajemne stosunki gospodarcze) podpisali ministrowie spraw zagranicznych obu państw – Edward Benesz i Aleksander Skrzyński. Podpisano też tzw. umowę likwidacyjną, dotyczącą problemów prawnych i finansowych, stanowiących konsekwencje podziału Śląska Cieszyńskiego, Spisza i Orawy. Duże znaczenie miał przepis, wedle którego miarodajnym kryterium określania narodowości mogła być deklaracja samej osoby zainteresowanej. Szereg ustaleń tego typu pozytywnie wpłynęło na sytuację ludności na Zaolziu. Prasa czechosłowacka oceniła porozumienie raczej przychylnie, nie licząc komunistycznego organu „Rude Pravo”, który w miejsce umów z „reakcyjną Polską” „wolałby widzieć przyjaźń ze Związkiem Radzieckim”. Z satysfakcją przywitali umowy publicyści paryscy. Niestety, w rzeczywistości waga polityczna wydarzenia nie była zbyt duża. Interesy obu stron nie były wprawdzie bardzo rozbieżne, ale nie zdawano sobie w wystarczającym stopniu z tego sprawy. Benesz widział swój kraj w położeniu lepszym od Polski, ponieważ ze strony Niemiec obawiał się co najwyżej zagarnięcia Austrii i ingerencji w problemy mniejszości niemieckiej w Czechosłowacji. Stąd nie pragnął żadnego sojuszu z Polską, która z natury rzeczy była skazana na wrogość Rzeszy i rewizję granic zachodnich. Dyplomacja czechosłowacka unikała jakiegokolwiek zaangażowania przeciwko Niemcom, nie dostrzegając niebezpieczeństwa z ich strony. W sprawie umowy arbitralnej Benesz nie miał zamiaru uzgadniać z Polską swoich pertraktacji z Niemcami (*Kronika*, 1991: 337).

Po podpisaniu tego traktatu stosunki polsko-czechosłowackie pozostawały nadal napięte. 3 października 1934 r. polski poseł w Czechosłowacji Wacław Grzybowski interweniował w rządzie czechosłowackim w sprawie szykanowania przez administrację ludności polskiej zamieszkującej Zaolzie. Incydent ten był kolejnym w ciągu ostatnich dwóch lat dowodem świadczącym o ciągle nie najlepszych stosunkach między obydwojema krajami. 2 października 1938 r. oddziały polskie ze specjalnie w tym celu utworzonej grupy operacyjnej „Śląsk” rozpoczęły zajmowanie Śląska Cieszyńskiego, nazywanego potocznie Zaolziem. W skierowanym do żołnierzy rozkazie marszałek Edward Rydz-Śmigły powiedział m.in.: „Za chwilę przekroczycie Olzę, skazaną w ciągu długich lat na upokarzającą służbę rzeki oznaczającą granicę nie istniejącą ani w sercach tych, co oba jej brzegi zamieszkują, ani w sercach całego narodu polskiego” (*Kronika*, 1991: 532). 30 września poseł polski w Czechosłowacji Kazimierz Papee wręczył ministrowi spraw zagranicznych Czechosłowacji ultimatum żądające przekazania Polsce spornych obszarów. „W przypadku odrzucenia lub



braku odpowiedzi – stwierdzała nota – rząd polski czyni jedynie rząd czechosłowacki odpowiedzialnym za dalszy ciąg zdarzeń” (Tamże). Ultimatum informowało, że strona polska oczekuje odpowiedzi do południa. 1 października rząd Czechosłowacji przyjął propozycje zawarte w nocy rządu polskiego, co oznaczało rozpoczęcie zajmowania Zaolzia. Ogółem obszar wcielony do państwa polskiego wynosił ponad 800 km kw., zamieszkiwało go 227 tys. osób. 11 października prezydent Ignacy Mościcki wydał dekret o zjednoczeniu Zaolzia z Polską. W tym czasie toczyły się pertraktacje polsko-węgierskie dotyczące wyznaczenia wspólnej granicy między oboma państwami, wobec zaanektowania przez Węgry należącej do Czechosłowacji tzw. Ukrainy Zakarpackiej. Zajęcie Zaolzia większość opinii polskiej przyjęła z zadowoleniem, tak samo zareagowała również część partii opozycyjnych wobec sanacji, m.in. Stronictwo Narodowe.

## Stosunki polsko-litewskie

Spory terytorialne były również przyczyną napiętych stosunków z Litwą. W marcu 1922 r. nastąpiło wcielenie Wileńszczyzny do terytorium Polski. 24 marca 1922 r. postawa części delegatów Litwy Środkowej, dążących do całkowitego zablokowania najmniejszej nawet możliwości przyznania Wilnu autonomii, doprowadziła do krótkiego kryzysu rządowego w Polsce. Po jego przełamaniu i bez nacisku mocarstw Ententy ostrzegających przed prostą inkorporacją Wilna, osiągnięto po 20-dniowych pertraktacjach porozumienie z oporną częścią delegacji w sprawie aktu „Złączenia Ziemi Wileńskiej z Rzeczypospolitą Polską”. Sejm ratyfikował go jednomyślnie i dokooptował do swojego składu wszystkich 20 delegatów Sejmu Orzekającego, który zaraz potem został rozwiązany.

Piłsudski, przejmując wkrótce w imieniu Rzeczypospolitej władzę nad Ziemią Wileńską, powiedział: „W dniu wielkiego tryumfu, tryumfu polskiego, który tak gorąco wszyscy tu zebrani odczuwają, nie mogę nie wyciągnąć przez kordon nas dzielący ręki do tych, tam w Kownie, którzy może dzień dzisiejszy, dzień naszego tryumfu, uważają za dzień klęski i żałoby. Nie mogę nie wyciągnąć ręki do zgody i miłości. Nie mogę nie uważać ich za braci” (*Kronika*, 1991: 289). Koncepcja federalna została już całkowicie pogrzebana.

Stosunki polsko-litewskie w okresie do 1938 r. najlepiej oddaje efekt spotkania J. Piłsudskiego z premierem Litwy Augustinasem Voldemarasem w Genewie podczas sesji rady Ligi Narodów, podczas którego Piłsudski postawił premierowi Litwy pytanie zadane raczej w sposób żołnierski niż dyplomatyczny, uderzając ponoć pięścią w stół i grmiąc – „nie po to odbyłem długą podróż z Warszawy do Genewy, panie Voldemaras, aby usłyszeć pańskie długie przemówienie, chcę wiedzieć, czy pan chce wojny czy pokoju?”. Premier Litwy odparł po chwili: „pokój”. Ta konfrontacja zahamowała konflikt, który zmierzał do wojny obu państw. Nie doprowadziło to jednak do unormowania stosunków polsko-litewskich. 2. kwietnia 1928 r. Polska

i Litwa przystąpiły do rokowań w Królewcu zgodnie z rezolucją Rady Ligi Narodów z 1927 r. Rozmowy nie przyniosły zadowalających rezultatów ze względu na wzajemne roszczenia: Litwini żądali odszkodowania za akcje generała L. Żeligowskiego z 9.10.1920 r., natomiast Polacy za postępowania Litwy wobec Polski w latach 1919–1920 (Dobrzycki, 2003: rozdz. XI).

Stan napięcia w stosunkach polsko-litewskich utrzymywał się aż do 1938 r. W nocy z 10. na 11 marca 1938 r. litewska straż graniczna zastrzeliła w pobliżu granicy obu państw żołnierza Korpusu Ochrony Pogranicza. Strona polska zareagowała na incydent stwierdzeniem, iż jest on skutkiem wrogiego stosunku rządu litewskiego do Polski. Między 13. a 17 marca na terenie całej Polski odbyły się demonstracje antylitewskie, w czasie których skandowano hasło „Wodzu prowadź na Kowno”. 17 marca poseł polski w Tallinie wręczył posłowi litewskiemu notę rządu polskiego stwierdzającą, że „jedynym załatwieniem odpowiadającym powadze sytuacji jest natychmiastowe nawiązanie stosunków dyplomatycznych i to bez żadnych warunków wstępnych”. Polacy zażądali przyjęcia noty w ciągu 48 godzin. Następnego dnia nad granicą litewską rozpoczęła się koncentracja wojsk polskich, a do Wilna przybył marszałek E. Rydz-Śmigły. 19 marca miało miejsce specjalne posiedzenie sejmiku litewskiego, na którym zostały przyjęte żądania strony polskiej. 31 marca nawiązane zostały nie istniejące od 1918 r. stosunki dyplomatyczne Polski z Litwą (*Kronika*, 1991: 526).

## **Stosunki Polski z Francją i Wielką Brytanią**

Historyczna sympatia narodów polskiego i francuskiego znalazła potwierdzenie 19 lutego 1921 r., kiedy w Paryżu podpisano układ sojuszniczy między Polską a Francją. Obydwie strony zobowiązały się w nim do zacieśnienia współpracy politycznej i gospodarczej, a w razie agresji z zewnątrz – do współdziałania obronnego. Dwa dni później podpisano tajną konwencję wojskową, która mówiła wprost o wzajemnym poparciu w razie ataku niemieckiego oraz o francuskiej pomocy Polsce przed ewentualną agresją radziecką.

Pomimo tego układu stosunki polsko-francuskie nie układały się zbyt dobrze. Pokojowa polityka Aristide Brianda względem Niemiec nadwyrężała nieco geopolityczne fundamenty sojuszu Francji i Polski. W Warszawie niepokojono się następstwami nieuniknionej ewakuacji Nadrenii. Okupacja tego regionu przez Francuzów blokowała dotychczas zapędy Niemiec w kwestionowaniu granicy z Polską. Tymczasem przedterminowa ewakuacja Nadrenii miała być nagrodą za przyjęcie przez Niemcy planu Younga. Polscy dyplomaci w Paryżu bezskutecznie przekonywali Francuzów do koncepcji francusko-polsko-niemieckiego paktu o nieagresji, który byłby realnym uzupełnieniem paktu Brianda–Kellogga z 27.08.1928 r. Francuskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie kwapiło się do podjęcia tematu. W stosunkach polsko-francuskich istniał bowiem cały czas problem interpretacji wzajemnych

zobowiązań określonych w pakcie sojuszniczym z 1921 r. Polsce zależało przede wszystkim na wyraźnym określeniu wspólnego stanowiska wobec Niemiec i kwestii granic. Polska dyplomacja jako środek zaradczy na skutki ewakuacji Nadrenii zaproponowała ścisłą polsko-francuską współpracę lotniczą, zmagazynowanie w Polsce zapasów materiałów artyleryjskich, przyznanie przez Francję pożyczki Polsce w wysokości 1,5 mld franków na zakup broni i amunicji oraz trójstronny pakt o nieagresji. Nie spotkało się to z pozytywnym odzewem ze strony Brianda. Natomiast na konferencji w Hadze dotyczącej reparacji wojennych (31.08.) przyjęto plan Younga i podpisano protokół o przedterminowym zakończeniu okupacji Nadrenii w 1930 r.

24 października 1932 r. w rozmowie z francuskim attache marszałek Józef Piłsudski wspomniał o „...pożałowania godnej polityce stosowanej przez Francję wobec Polski... Francja nas porzuci. Francja nas zdradzi”. Słowa te były m.in. reakcją na głosy prasy francuskiej domagającej się rozluźnienia sojuszu polsko-francuskiego. Piłsudski zresztą od słów przystąpił do czynów – wyraźnie ochłodził stosunki z Francją (*Kronika*, 1991: 455).

30 sierpnia 1936 r. przybył z oficjalną wizytą do Francji generał Edward Rydz-Śmigły. Po tygodniowych pertraktacjach, 6. września podpisano w Rambouillet umowę o przyznaniu Polsce przez Francję kredytu w wysokości 2,6 mld franków francuskich. 2,06 mld przeznaczono na dozbrojenie armii, 540 mln zaś na drugą emisję obligacji polsko-francuskiego Towarzystwa Kolejowego. Wizyta Rydza-Śmigłego była kolejnym krokiem w przywracaniu między obu krajami przyjacielskich, sojuszniczych stosunków, nadwątlonych nieco za życia marszałka Piłsudskiego, nie chcącego ulegać po 1926 r. naciskom ze strony Francji. Wizyta Rydza-Śmigłego była rewizytą za gościnę generała Maurice Gamelina, szefa francuskiego sztabu generalnego, którą złożył w dniach 12–16 sierpnia w Warszawie. Podczas rozmów przeprowadzonych z politykami i generalicją polską Gamelin odmówił jednak sprecyzowania zobowiązań wojskowych Francji wobec Polski, gdyby ta została zaatakowana przez Niemcy.

31 marca 1939 r. Premier Wielkiej Brytanii Arthur Chamberlain oświadczył uroczyście: „W przypadku agresji zagrażającej bezpieczeństwu niepodległości polskiej, rząd Jego Wysokości czułby się zobowiązany w trybie natychmiastowym przynieść wsparcie Polsce wszystkimi możliwymi środkami. Rząd francuski upoważnił mnie do jasnego zapewnienia, że jego postawa jest odzwierciedleniem naszej”. Już niedługo wartość deklaracji zweryfikowała historia (Tamże, s. 537).

W dniach od 4 do 7 kwietnia 1939 r. przebywał w Londynie z oficjalną wizytą minister Józef Beck. Przeprowadził on rozmowy z premierem Chamberlainem i ministrem spraw zagranicznych E. Halifaksem. Ich efektem było ogłoszenie 6 kwietnia polsko-brytyjskiego komunikatu zapowiadającego zmianę dotychczasowej, jednostronnej gwarancji brytyjskiej dla Polski na gwarancję dwustronną, „o charakterze trwałym i wzajemnym”, którą oba kraje zobowiązały się podpisać w najbliższym czasie. 31 sierpnia Chamberlain oświadczył, że gdyby rząd Polski uznał interesy Pol-

ski za zagrożone i zbrojnie się temu przeciwstawił, to „Wielka Brytania udzieli mu pomocy wszelkimi rozporządzalnymi środkami”.

25 sierpnia 1939 r. w Londynie podpisany został układ o wzajemnej pomocy między Polską a Wielką Brytanią. Układ stwierdzał min.: „W razie gdyby jedna ze stron umawiających się, znalazła się w działaniach wojennych w stosunku do jednego z mocarstw europejskich, na skutek agresji tego ostatniego przeciwko tejże stronie umawiającej się, druga strona umawiająca się udzieli bezzwłocznie stronie umawiającej się, znajdującej się w działaniach wojennych wszelkiej pomocy i poparcia będących w jej mocy”. W tajnym protokole wyjaśniono, że przez określenie „jedno z mocarstw europejskich” rozumieć należy Niemcy. Przymierze polsko-brytyjskie wchodziło w życie w chwili podpisania.

Po ataku Niemiec na Polskę 1 września 1939 r. zarządono we Francji powszechną mobilizację, a ambasador Francji w Berlinie uprzedził Ribbentropa, że Francja wypełni swoje zobowiązania wobec Polski. 3 września 1939 r. Francja i Wielka Brytania wypowiedziały wojnę Niemcom, przedstawiając Hitlerowi ultimatum, które zostało odrzucone (Davies, 2000: 895–896).

## Sytuacja w Europie

Zagrożenie Polski w okresie międzywojennym wiąże się z sytuacją w regionie, szczególnie w Niemczech i ZSRR. Chronologicznie rozwój tej sytuacji można ująć w następujący sposób. 30 grudnia 1922 r. utworzono ZSRR i w ten sposób Rosja radziecka zawiązała ściślejsze więzi z republikami Ukrainy i Białorusi, a także z trzema republikami kaukaskimi: Gruzją, Armenią i Azerbejdżanem. Dotychczas była z nimi związana jedynie traktatami. Utworzenie związku zwiędziło realizację bolszewickiego programu narodowościowego i stworzyło ramy federacyjne, które miały przyczynić się do poszerzenia bolszewickiej dominacji bez sięgnięcia do bezpośredniej aneksji.

Największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa Polski, a jak się później okazało i dla pokoju światowego, było dojście do władzy w Niemczech narodowych socjalistów. 27–29 stycznia 1923 r. partia narodowych socjalistów, która do tej pory zwoływała tylko zebrania członków, zorganizowała pierwszy kongres w Monachium. Defilowały oddziały SA, a Adolf Hitler urządził uroczyste obchody. Defilada w warunkach stanu wyjątkowego nie byłaby możliwa, gdyby nie dobre stosunki łączące Franza von Eppa i kapitana Ernsta Rohma z policją monachijską i generałem Otto von Lossowem. Hitler zażądał z trybuny kongresu anulowania traktatu pokojowego.

8 listopada 1923 r. Monachium w Bawarii nie doszło do puczu komisarza generalnego Gustawa von Kahra i generała Otto von Lossowa. W Liście do Gustawa von Kahra Hans von Seect, naczelny dowódca Reichswehry dał do zrozumienia, że cele jego są podobne, ale że wszelka próba puczu może spotkać się ze sprzeciwem pozostałej części Reichswehry. Tymczasem dwa dni wcześniej Adolf Hitler w asyście

swojej milicji – oddziałów SA – zdecydował się na wykorzystanie pierwszej okazji nawet bez pomocy von Kahra czy von Lossowa. 8. listopada podczas gdy Kahr składał wodzowi oświadczenie w jednej z piwiarni w Monachium na zebraniu członków swojej partii (wśród których znajdował się szef policji Bawarii Hans von Heisser), Hitler wraz ze swoimi zwolennikami wtargnął do sali i strzelivszy z pistoletu w sufit ogłosił obalenie rządu Bawarii i rządu Rzeszy, a następnie próbował namówić do przyłączenia się do puczu Kahra i Lossowa, przebywających w sąsiedniej sali. Posłał również po generała Ericha Ludendorffa, który zgodził się jednak z własnej woli oddać „służbę rządowi narodowemu”. Wówczas do tego pospiesznego przedsięwzięcia przystąpili von Kahr, von Lossow i Seisser. Ich stanowisko zmieniło się jednak tuż po opuszczeniu piwiarni: nazajutrz obok proklamacji Hitlera opublikowane zostało oświadczenie Kahra, w którym stwierdził, że jego poprzednie deklaracje „zostały z niego wyrwane zeszłej nocy siłą” (Davies, 2000: 861–898). Zaalarmowana została policja i kiedy już było wiadomo, że pucz się nie udał Hitler i Ludendorff, wykorzystując ostatnią szansę, zorganizowali 9. listopada w mieście demonstrację. Pochód udał się aż do mauzoleum wodzów, gdzie policja rozpedziła demonstrantów. Ludendorff został aresztowany na miejscu, Hitler, któremu udało się zbiec – dwa dni później. W wyniku tej „rewolucji narodowej” śmierć poniosło 16 osób. Sytuacja w Niemczech była mocno skomplikowana: siły prawicy wywoływały coraz to większe niepokoje, ale pozostawały podzielone, podczas gdy w Bawarii oddziały Hitlera stawały się z każdym dniem silniejsze.

27 sierpnia 1928 r. w Paryżu przedstawiciele Belgii, Czechosłowacji, Francji, Japonii, Niemiec, Polski, Wielkiej Brytanii (również w imieniu swoich dominiów), Włoch i Stanów Zjednoczonych podpisali pakt Brianda–Kellogga. Nazwano go tak, ponieważ jego twórcami byli: francuski minister spraw zagranicznych i amerykański sekretarz stanu. Kiedy w 1927 r. Aristide Briand wystąpił do narodu amerykańskiego z inicjatywą paktu przyjaźni i wyrzeczenia się wojny, Frank B. Kellogg zaproponował zmianę formuły na otwartą i wielostronną. Artykuł pierwszy podpisanego tekstu, głosił m.in.: „Wysokie umawiające się strony oświadczają w imieniu swoich ludów, że potępiają uciekanie się do wojny w celu załatwienia sporów międzynarodowych i wyrzekają się jako narzędzia polityki narodowej w swych wzajemnych stosunkach”. W artykule drugim sygnatariusze paktu uznali, że „...załatwianie i rozstrzyganie wszystkich sporów lub konfliktów bez względu na ich naturę lub pochodzenie, które mogłyby powstać między nimi, powinno być osiąganym zawsze tylko za pomocą środków pokojowych”. Wkrótce do paktu przystąpiło kilkadziesiąt kolejnych państw, w tym Związek Radziecki i Chiny. Entuzjazm wyrażany w prasie wielu krajów był przesadny, zważywszy, że pakt miał charakter deklaracyjny i nie zawierał definicji agresora, nie określał też sytuacji uzasadniającej wystąpienie obronne i nie przewidywał sankcji. Zmniejszało to praktycznie możliwości jego zastosowania (*Kronika*, 1991: 395).

15 lipca 1933 r. nowy reżim niemiecki zyskał międzynarodowe uznanie. Podpisanie paktu czterech z Francją, Wielką Brytanią i Włochami, nawet jeśli nie wnosilo

wielu konkretów, uwzględniało niemieckie żądanie traktowania na równi z innymi mocarstwami europejskimi. Międzynarodowa pozycja partii nazistowskiej została wzmocniona wizytą, jaką złożył Hitlerowi przedstawiciel Ligi Narodów, Artur Hendsen, dając kanclerzowi Rzeszy pierwszą okazję do wystąpienia na wielkiej scenie międzynarodowej.

12 września 1938 r. Adolf Hitler w oficjalnym przemówieniu wskazał następny cel Niemiec: Czechosłowację. Prezydent Edward Benes zareagował natychmiast, ogłaszając stan pogotowia na obszarach zamieszkałych głównie przez ludność niemiecką. Brytyjski premier Arthur Neville Chamberlain pośpiesznie udał się do Niemiec i w Obersalzbergu spotkał się z Hitlerem. Ten ostatni zażądał nie tylko niepodległości Sudetów, ale wręcz przyłączenia ich do Niemiec. W Londynie, na spotkaniu francusko-brytyjskim, potwierdzono pragnienie obu krajów uniknięcia europejskiego konfliktu z powodu Sudetów. Decyzje Francji i Wielkiej Brytanii zostały 20 września przekazane prezydentowi Benesowi. Tego samego dnia Węgry zgłosiły pretensje do części terenów czechosłowackich (tzw. Ruś Zakarpacka). 22 i 23 września A. N. Chamberlain ponownie spotkał się w Bad Godesberg z Hitlerem, który postawił ultimatum: zażądał opuszczenia Sudetów przez Czechów najpóźniej do 1 października. 23 września w Czechosłowacji wydany został rozkaz powszechnej mobilizacji. Francja i Wielka Brytania w trzy dni później postąpiły tak samo. Ażeby uniknąć wojny, Benito Mussolini zaproponował „wielkiej czwórce” negocjacje. Propozycja została przyjęta i 28 września doszło do spotkania w Monachium, gdzie szefowie rządów ustąpili przed żądaniami Niemiec (*Kronika*, 1991: 531).

6 grudnia 1938 r. Joachim von Ribbentrop, minister spraw zagranicznych Rzeszy przybył do Paryża, aby podpisać ze swoim odpowiednikiem francuskim porozumienie między Francją i Niemcami. Francuski rząd pragnął odprężenia w międzynarodowych stosunkach politycznych. Jako skutek konferencji czterech mocarstw w Monachium, „klimat odprężenia” podległ uspokojeniu”, jak mówili niektórzy, zdawał się pojawiać w kontaktach francusko-niemieckich. Adolf Hitler wystąpił z inicjatywą negocjacji z Paryżem. Za cenę zapewnień danych państwom zachodnim chciał mieć wolną rękę na Wschodzie. Deklaracja głosiła, że rządy Francji i Niemiec „uznają uroczyście granicę, jaka istnieje między dwoma krajami, za ostateczną”, a dalej, że oba rządy będą się konsultować w razie powstałych trudności oraz rozwijać wzajemne stosunki, które „stanowią jeden z istotnych elementów”. Podczas gdy Paryż uważał za ciągle ważne swoje porozumienia z Londynem, Warszawą i Moskwą, Adolf Hitler sądził, że „od tej pory mocarstwa zachodnie nie mają już nic do zrobienia w Europie Środkowej”.

15 kwietnia 1939 r. prezydent USA F. Roosevelt zaproponował, by Hitler zobowiązał się, że nie zaatakuje państw wymienionych w następującej kolejności: kraje bałtyckie, skandynawskie, Europa Zachodnia, Środkowa, Wschodnia, Bliski Wschód. Gdańsk pominięty został w apelu prezydenta Stanów Zjednoczonych, zaś Polska figurowała na jego liście na 18 miejscu. Hitler odrzucił inicjatywę Roosevelta w przemówieniu wygłoszonym 28 kwietnia.

10 lipca 1939 r. kontynuowane były w Moskwie trwające od kwietnia rozmowy delegacji brytyjsko-francuskiej. Przedmiotem ich było opracowanie podstaw sojuszu na wypadek agresji niemieckiej. Strony dyskutowały kwestie wzajemnej pomocy oraz sposoby jej udzielenia w wypadku agresji przez jednego z sąsiadów Wielkiej Brytanii, Francji bądź ZSRR. Polska stanowczo sprzeciwiła się podjęciu jakichkolwiek decyzji jej dotyczących, a zwłaszcza udzieleniu ZSRR pełnomocnictw do pomocy Polsce bez jej zgody. Władimir Mołotow oraz dyplomaci radzieccy badali grunt niemiecki. Przed Kremlem rysowały się wówczas trzy możliwości: 1. zawrzeć porozumienie z Francją i Wielką Brytanią; 2. dokonać zasadniczej poprawy stosunków z Niemcami; 3. czekać na rozwój wydarzeń. Latem 1939 r. Stalin skłaniał się już ku opcji drugiej. Równoległe do rozmów moskiewskich Stalin podjął rozmowy z Niemcami. Początkowo dotyczyły one spraw handlowych. 30 maja strona niemiecka dała wprost do zrozumienia, że gotowa jest także do negocjacji politycznych. W końcu drugiej dekady lipca Józef Stalin miał w ręku dwie oferty – prawie gotowy projekt sojuszu z Wielką Brytanią i Francją oraz niemiecką propozycję podziału Polski i krajów nadbałtyckich.

30 lipca 1939 r. kolejne podboje terytorialne Hitlera nie wywołały żadnych znaczących reakcji wśród państw zachodnich, kontynuował on swój plan, atakując następny cel – Gdańsk wraz z „polskim korytarzem”. 1 lipca, francuski minister spraw zagranicznych podkreślił, że Francja i Wielka Brytania w sposób zdecydowany podtrzymują dotychczasowe gwarancje dla statusu miasta Gdańska oraz „polskiego korytarza”. Premier brytyjski nie ugiął się też przed ambasadorem Niemiec. Jednak armia niemiecka prowadziła dalej swoje przygotowania do inwazji na Polskę. 12 lipca rząd nazistowski zapowiedział utworzenie nowych jednostek armii, skupiających czołgi i kawalerię, które służyłyby do błyskawicznych interwencji: pułki czołgów przeznaczonych do walki z czołgami wroga, zmotoryzowane oddziały piechoty do działań w szyku rozproszonym i inne rodzaje wojsk, stanowiące autentyczną siłę uderzenia. Komisarz Ligi Narodów do spraw Gdańska zapewnił 30 lipca w jednym z wywiadów udzielonych agencji Reutera, że w żaden sposób nie widzi niebezpieczeństwa zagrażającego Gdańskowi, który – jego zdaniem – z całą pewnością nie stanowi poważnego problemu politycznego wagi międzynarodowej.

W nocy z 23. na 24 sierpnia 1939 r. w czasie, kiedy trwały jeszcze w Moskwie rozmowy delegacji brytyjskiej i francuskiej, ministrowie spraw zagranicznych Rzeszy – Joachim von Ribbentrop i ZSRR – Władimir Mołotow podpisali pakt o nieagresji między ZSRR a Niemcami. Artykuł 1. mówił – m.in.: że obie strony „powstrzymają się od wszelkich aktów siły, wszelkiej akcji agresywnej oraz ataków na drugą stronę, czy to indywidualnie czy we współdziałaniu z innymi mocarstwami”. Artykuł 2. głosił, że „w razie jeśli jedna ze stron stanie się przedmiotem wrogiej akcji ze strony trzeciego mocarstwa, druga strona nie udzieli temu trzeciemu mocarstwu żadnej pomocy”. Według artykułu 4. żadna ze stron „nie weźmie udziału w jakimkolwiek ugrupowaniu mocarstw skierowanym bezpośrednio, czy pośrednio

przeciw drugiej stronie”. W czasie uroczystości przyjęcia towarzyszącego podpisaniu paktu J. Ribbentrop zapewniając o przyjaznych uczuciach Niemców do ZSRR, niedwuznacznie zapowiedział atak na Polskę mówiąc, że „oburzenie na Polskę jest tak wielkie, że każdy człowiek gotów jest walczyć. Naród niemiecki nie ścierpi dłużej polskiej prowokacji”. Wznosząc toast z okazji podpisania paktu Józef Stalin powiedział: „Wiem jak naród niemiecki kocha swego Fuehrera, dlatego pragnąłbym wypić jego zdrowie”. Po podpisaniu paktu i dołączonego doń tajnego protokołu straciło sens prowadzenie trwających od kwietnia radzieckich rozmów z delegacją brytyjsko-francuską.

Tajny protokół był w istocie radziecko-niemieckim rozgraniczeniem stref wpływów we wschodniej Europie. Drugi punkt brzmiał: „w razie terytorialnych i politycznych zmian na obszarach należących do państwa polskiego, strefy interesów Niemiec i ZSRR będą rozgraniczone w przybliżeniu wzdłuż rzek Narwi, Wisły i Sanu. Zagadnienie, czy interesy obu stron czynią pożądanym utrzymanie niepodległego państwa polskiego może być ostatecznie rozstrzygnięte dopiero w toku dalszych wydarzeń politycznych. Protokół stwierdzał ponadto, że północna granica Litwy, której „interesy na obszarze Wilna są uznawane przez obie strony”, będzie stanowiła granicę „stref wpływów Niemiec i ZSRR” (Davies, 2000: 895 – 898; Dobrzycki, 2003: rozdz. XI).

## Podsumowanie

Porozumienia o niestosowaniu agresji z Niemcami i ZSRR zostały jednostronnie zerwane przez sygnatariuszy, bowiem w reakcji na zobowiązania gwarancyjne między Polską a Wielką Brytanią Niemcy w kwietniu 1939 r. wypowiedziały deklarację o nieagresji z Polską. Natomiast ZSRR w sierpniu 1939 r. podpisał z Niemcami pakt o nieagresji wraz z tajnym protokołem, w którym dokonano rozgraniczenia stref wpływów niemieckich i radzieckich w Europie Wschodniej, dzieląc terytorium Polski między oba zainteresowane państwa. Również stosunki polityczne, jakie kształtował rząd polski z Czechosłowacją i Litwą niekorzystnie wpływały na stan bezpieczeństwa Polski. Napięte stosunki z tymi państwami wynikały głównie ze sporów terytorialnych. W tej sytuacji budowanie podstaw bezpieczeństwa na układach sojuszniczych z Francją i Wielką Brytanią nie przyniosło oczekiwanych rezultatów, pomimo, że w porozumieniach tych strony zobowiązywały się do współpracy gospodarczej i politycznej oraz współdziałaniu w zakresie obronności. W deklaracjach zawarte były stwierdzenia o udzieleniu bezzwłocznej pomocy stronie, która znalazłaby się w działaniach wojennych.



**Summary****Threat of Poland safety in the interwar period**

The article describes political and military situation in the closer and further neighbourhood of Poland in the period from gaining independence to the outbreak of the Second World War. The analysis of Poland's relations with neighbouring countries and with Great Britain and France, as well as the analysis of political and military situation of these states let us estimate threat risk condition in Poland in discussed period. The results of this analysis let us claim, that Poland was already in the condition of permanent threat of its security since the moment of the recovery of independence, practically from all sides.

**Keywords:** political and military situation, threat, security, agreement, interwar period

**Bibliografia**

- Davies N. (2000), *Boże igrzysko, historia Polski*, Kraków.  
Dobrzycki W. (2003), *Historia stosunków międzynarodowych*, Warszawa.  
*Kronika XX wieku* (1991), oprac. zespół pod kier. M.B. Michalika, Warszawa.  
Zieliński H. (1983), *Historia Polski 1914–1939*, Wrocław.

Kolejny, szesnasty numer czasopisma *Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie* poświęcony jest: globalizacji, zarządzaniu w Unii Europejskiej, zarządzaniu zasobami ludzkimi, zarządzaniu w gospodarce i w gospodarstwach domowych, zarządzaniu firmą, zarządzaniu w administracji publicznej, transportowi i bezpieczeństwu.

Redakcja



WYDAWNICTWO  
AKADEMII HUMANISTYCZNO-EKONOMICZNEJ  
W ŁODZI