

**ZARZĄDZANIE BEZPIECZEŃSTWEM
W SEKTORZE PUBLICZNYM I BIZNESIE**

**ZARZĄDZANIE BEZPIECZEŃSTWEM
W SEKTORZE PUBLICZNYM I BIZNESIE**

Redakcja naukowa
Tomasz Białas, Marek Grzybowski, Janusz Tomaszewski

Gdynia 2009

Recenzenci:

dr hab. Stanisław Piocha
dr hab. Wiesław Czyżowicz
assoc. prof. Roman Jašek
assoc. prof. Samuel Uhrin
doc. Zlatan Šoškić
doc. Angela V. Piatova
doc. Vladislav Hofraiter

Adiustacja

Ewelina Bemke

© Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza
Kwiatkowskiego w Gdyni

ISBN 978-83-61505-00-6

Druk i oprawa: Sowa – druk na życzenie

www.sowadruk.pl

tel. 022 431-81-40

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu
im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni
ul. Kielecka 7, 81-303 Gdynia
www.wsaib.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
Część 1. Sektor publiczny i bezpieczeństwo	11
1. Aurelia Polańska , <i>Warunki zabezpieczania gospodarki polskiej przed ujemnymi skutkami kryzysu światowego</i>	13
2. Kazimierz Dendura , <i>Korupcja jako patologia kapitału społecznego</i>	31
3. Samuel Uhrin , <i>Прогноз развития преступности в словацкой республике – (влияние экономического и финансового кризиса на состояние, структуру и развитие преступности)</i>	39
4. Tomasz Białas , <i>Komunikacja z interesariuszami w kontekście zarządzania bezpieczeństwem organizacji publicznej</i>	47
5. Cezary Tatarczuk , <i>Ocena podstawowych zadań policji i jej wpływu na poczucie bezpieczeństwa Polaków w świetle badań społecznych</i>	63
6. Agata Tyburska , <i>Ochrona infrastruktury krytycznej</i>	83
7. Jerzy S. Michalik, Agnieszka Gajek , <i>Aktualne prace badawczo-rozwojowe o strategicznym znaczeniu dla przeciwdziałania zagrożeniom poważnymi awariami oraz atmosferami wybuchowymi</i>	103
8. Krzysztof Ficoń, Grzegorz Krasnodębski , <i>Sztuka zarządzania ryzykiem warunkiem koniecznym powodzenia innowacyjnych projektów publicznych</i>	123
9. Krystyna Leśniak-Moczuk , <i>Bezpieczeństwo pracy w wiejskiej społeczności lokalnej</i>	139
10. Elżbieta Szczepankiewicz , <i>Rozwój audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych</i>	155
11. Tomasz Knepek , <i>Instrumenty polityki pieniężnej stosowane przez Europejski Bank Centralny</i>	169
12. Marek Szymański , <i>Cena bezpieczeństwa. Antyprzejściowe regulacje w statutach polskich spółek publicznych i ich wpływ na wycenę akcji</i>	177

Cześć 2. Biznes i bezpieczeństwo	193
13. Sergiusz Grzybek , <i>Etyka w biznesie pośród strategii wygrywających</i>	195
14. Nikolay Gromov , <i>Общественная деятельность Международной Академии Безопасности Жизнедеятельности в сфере безопасности управления и бизнеса</i>	205
15. Ognyan Simeonov, Maya Lambovska , <i>Evaluation of counteraction measures against threats to organizations</i>	215
16. Anna Turczak , <i>Przepisy ustawy o rachunkowości a bezpieczeństwo jednostki gospodarczej</i>	225
17. Ewa Zimnowłocka-Łożyk , <i>Motywacja jako element marketingu personalnego w erze globalizacji</i>	241
18. Leszek Panasiewicz , <i>Kategoria bezpieczeństwa w procesie zarządzania strategicznego</i>	249
19. Janusz Mika , <i>Znaczenie etyki w procesie edukacji studentów Wydziału Administracji i Handlu w Karwinie Uniwersytetu Śląskiego w Opawie</i>	261
20. Marcin Smolarkiewicz , <i>Odstępstwa od teorii oczekiwanej użyteczności a analiza ryzyka w sytuacjach kryzysowych</i>	269
21. Waldemar Pilarski , <i>Zarządzanie ryzykiem ubezpieczeniowym. Tak, czy nie?</i>	281
Wstęp w języku angielskim	291

WSTĘP

W ostatnim okresie zainteresowanie problemami bezpieczeństwa wykroczyło poza granice zainteresowania i rozważań wąskich gremiów specjalistów i polityków. Wstrzymanie dostaw gazu z Rosji zimą 2009 r. wywołało zainteresowanie szerokiej opinii publicznej zagadnieniem bezpieczeństwa energetycznego państwa. Aktywność piratów somalijskich zwróciło natomiast uwagę społeczeństwa na bezpieczeństwo uprawiania biznesu w wymiarze międzynarodowym. Wymiar czysto ludzki miało porwanie polskiego geologa w Pakistanie, który najprawdopodobniej był przypadkową ofiarą w walce lokalnych grup plemiennych z władzą centralną. Wymiar globalny ma kryzys gospodarczy wywołany rozluźnieniem dyscypliny sektora bankowego. W Polsce bezpieczeństwo eksporterów zostało zachwiane w wyniku spowolnienia gospodarek Unii Europejskiej, a bezpieczeństwo pracy jako skutek recesji gospodarczej w Polsce i jej otoczeniu gospodarczym.

Bezpieczeństwo w dzisiejszych czasach nabiera więc nowego wyrazu. Globalizacja odcisnęła piętno nie tylko na całych sektorach i branżach, ale ma wpływ na życie rodzin i pojedynczych mieszkańców. Stało się faktem, że ludzie żyjący w odległych zakątkach globu w podobny sposób odczuwają zagrożenie wynikające z terroryzmu, recesji gospodarczej, czy możliwością zarażenia wirusem grypy. Politycy, administracje lokalne i ludzie biznesu są coraz bardziej świadomi, że przedsięwzięcia lokalne i regionalne poddane są presji procesów obejmujących działania międzynarodowe, zarówno w wymiarze politycznym, jak i gospodarczym. Działania o charakterze społecznym i kulturowym wymykają się spod kontroli, a działania militarne nawet niewielkich grup lokalnych mają swe reperkusje w wymiarze ponadregionalnym. Wraz z szybkim tempem rozwoju komunikacji masowej i dostępu do informacji, pojawiły się nowego typu zagrożenia, które sprawiają, że z wieloma formami zagrożeń o charakterze globalnym identyfikują się pojedyncze osoby. Szybkie tempo zmian w gospodarce i polityce powoduje też dynamiczne przemiany w bezpieczeństwie świata, regionów i pojedynczych osób. Właśnie wysoka dynamika zmian wymaga nasilenia badań nad bezpieczeństwem w różnych aspektach. Aby osiągnąć pożądany skutek w postaci postępu wiedzy, w tej interdyscyplinarnej dziedzinie nauki

i praktyki, zachodzi konieczność wymiany poglądów i doświadczeń między praktykami i naukowcami zajmującymi się bezpieczeństwem w różnych obszarach aktywności człowieka.

W ujęciu podmiotowym bezpieczeństwo postrzegamy jako bezpieczeństwo międzynarodowe lub państwowe. W podejściu przedmiotowym bezpieczeństwo analizujemy z punktu widzenia politycznego, gospodarczego, militarnego, a także społecznego i kulturowego. Biorąc pod uwagę kryterium geograficzne rozpatrujemy bezpieczeństwo w wymiarze globalnym, regionalnym i lokalnym. Spotykamy się też w praktyce z analizą bezpieczeństwa zbiorowego i indywidualnego. Te i inne aspekty bezpieczeństwa brali pod uwagę redaktorzy opracowania pt. „**Zarządzanie bezpieczeństwem w sektorze publicznym oraz biznesie**”, zapraszając do publikacji wyników badań autorów z różnych krajów.

Celem zespołu redakcyjnego niniejszej monografii było zaprezentowanie najnowszych wyników badań i upowszechnienie poglądów naukowców i praktyków o politycznych, ekonomicznych oraz biznesowych aspektach bezpieczeństwa. Wydawnictwo stanowi kontynuację wydanej cztery lata temu pracy pod tytułem *Bezpieczeństwo, administracja i biznes w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej* pod redakcją Bogdana Nogalskiego i Janusza Tomaszewskiego oraz wydanej dwa lata temu *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie* pod redakcją Marka Grzybowskiego i Janusza Tomaszewskiego.

Istotnym walorem niniejszego opracowania jest to, że autorzy zawartych w niej dociekań naukowych spojrzeli na bezpieczeństwo z wielu punktów widzenia. Dzięki międzynarodowemu zespołowi naukowców i praktyków, obszar i problematyka badań zyskały charakter ponadregionalny i pozwoliły na poznanie różnorodnych poglądów na przedmiot badań.

Fakt, że zaprezentowano w tej publikacji najnowsze zbiorowe wyniki badań komitetów naukowych stanowi dodatkowy walor publikacji. Czytelnik może więc zapoznać się z ujęciem makroskopowym (ponadregionalnym, makroekonomicznym, systemowym), jak i ujęciem mikroskopowym (psychologicznym, edukacyjnym), politycznym i biznesowym. Wyniki badań ujęte zostały w czterech rozdziałach oraz suplementcie.

W części pierwszej monografii pt. *Sektor publiczny i bezpieczeństwo* skoncentrowano się na zaprezentowaniu badań o charakterze ogólnym, dotyczących zarówno źródeł powstawania zagrożeń (gospodarczych,

społecznych, fizycznych) oraz przeciwdziałania zagrożeniom. Wskazano na wzajemne przenikanie się obszarów zagrożeń i przenikania się zagadnień bezpieczeństwa w administracji i gospodarczego, bezpieczeństwa państwowego i w wymiarze lokalnym (wiejskim), bezpieczeństwa państwa i finansów publicznych. W tym kontekście ważne było zaprezentowanie najnowszych poglądów na zarządzanie ryzykiem w odniesieniu do projektów publicznych.

W części drugiej pt. *Biznes i bezpieczeństwo* przedstawiono wyniki badań dotyczące relacji bezpieczeństwa w szeroko pojętej działalności biznesowej. Zwrócono uwagę zarówno na aspekty etyczne, marketingowe, finansowe, jak i organizacyjne zapewniające prowadzenie bezpiecznej działalności gospodarczej. Autorzy artykułów zaprezentowali wyniki badań odnoszące się do przygotowania do prowadzenia bezpiecznego biznesu już na etapie edukacji przyszłych menedżerów, wskazywano na elementy motywacyjne oraz rolę działań etycznych w biznesie. Zaprezentowano możliwości analizy i ograniczenia ryzyka prowadzenia biznesu, między innymi poprzez wykorzystanie instrumentów ubezpieczeniowych.

Zaprezentowane wyniki badań i wnioski dowodzą, że tematyka bezpieczeństwa w administracji i biznesie dotyczy wielu wzajemnie się przenikających obszarów, a interdyscyplinarny charakter badań zmienił spojrzenie na tradycyjny paradygmat, zgodnie z którym bezpieczeństwo było domeną podmiotów systemu obronnego państwa oraz instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego. Oddając prezentowany tom w ręce czytelników, mamy nadzieję, że lektura niniejszej monografii zainspiruje do dalszych badań nad różnymi aspektami bezpieczeństwa.

Tomasz Białas, Marek Grzybowski, Janusz Tomaszewski

Część 1

Sektor publiczny i bezpieczeństwo

Aurelia Polańska*

WARUNKI ZABEZPIECZANIA GOSPODARKI POLSKIEJ PRZED UJEMNYMI SKUTKAMI KRYZYSU ŚWIATOWEGO

Wprowadzenie

Od 2008 roku, to jest od momentu pojawienia się głębokich zawirowań na rynkach nieruchomości i pieniądza w Stanach Zjednoczonych, w krajowych środkach komunikacji medialnej dziennikarze rozpowszechnili pogląd, że negatywne skutki amerykańskiego kryzysu niewątpliwie dotkną całą gospodarkę globalną, nie omijając Polski. Ten medialny pogląd o zagrożeniach dla krajowej gospodarki został przyjęty przez opinię społeczną w Polsce jako pewnik.

Wiele rodzin przechowuje w pamięci dramatyczne wydarzenia, jakie powstały w naszej gospodarce w wyniku wielkiego kryzysu, który wybuchł w 1929 r. w Stanach Zjednoczonych. Spowodował znaczące straty w całym kraju, a kilkanaście milionów ludzi pogrążył w biedzie lub w nędzy na kilka lat. Było to bardzo traumatyczne doświadczenie, gdyż przyszło niespodziewanie i niezasłużenie. Gospodarka krajowa po rządowej reformie rynku pieniężnego w 1926 r. przeprowadzonej przez Władysława Grabskiego rozwijała się intensywnie i ambitnie. Na światowej wystawie gospodarczej w 1928 r. w Poznaniu pokazano wiele innowacji i osiągnięć, które budziły entuzjazm i nadzieję. Wybuch kryzysu w Stanach Zjednoczonych utrudnił i ograniczył eksport, spowodował bankructwa przedsiębiorstw, redukcje zatrudnienia. Słabo scalona po rozbiorach gospodarka nie była przygotowana do przeciwdziałania powstałemu zjawiskom negatywnym. Pamięć o tych wydarzeniach jest żywa i dlatego pogląd medialny o nieuchronności kryzysu w polskiej gospodarce z powodu wydarzeń w Stanach Zjednoczonych w 2008 r. przyjęto jako pewnik.

Temat konferencji naukowej WSAiB zaplanowanej na miesiąc maj w 2009 r. nie sugeruje zagrożenia dla gospodarki polskiej z powodu kryzysu gospodarki amerykańskiej. Temat ten deklaruje „bezpieczeństwo

* Autorka jest pracownikiem Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni.

w administracji i biznesie w warunkach ryzyka kryzysu gospodarki światowej”. Idea tematu „idzie pod prąd” poglądów mediów i społeczeństwa. Ta idea zachęca do refleksji. Organizatorzy konferencji obiecują, że przygotowane referaty o warunkach ekonomicznych, organizacyjnych i finansowych mają odpowiedzieć na pytanie, jak zachować bezpieczeństwo gospodarki krajowej. Sugerują, że można uniknąć recesji w przedsiębiorstwach i instytucjach administracji publicznej.

Celem tego referatu jest przedstawienie kilku ekonomicznych faktów na temat wielkich kryzysów i warunków obrony przed ich negatywnymi skutkami. Te warunki istnieją. Trzeba o nich pisać i mówić, aby przeciwdziałać zagrożeniom. Dla zrealizowania celu referat ujęto w trzech częściach. Pierwsza część opisuje rozmiary katastrofy, jaką był dla Stanów Zjednoczonych kryzys lat trzydziestych w XX wieku. Druga część obrazuje wymiar kryzysu, jaki dotknął Stany Zjednoczone w 2008 r. Część trzecia charakteryzuje idee gospodarki wolnorynkowej; wskazuje na te składniki, które tworzą wysokie ryzyko wybuchu kryzysów. Na te składniki można oddziaływać, aby zabezpieczać życie gospodarcze przed nadmierną i szkodliwą niestabilnością.

1. Wieki kryzys w latach 1929-1933 katastrofą gospodarczą Stanów Zjednoczonych

Najbardziej zwięzłą charakterystyką faktów ekonomicznych jako skutków wielkiego kryzysu przedstawili Milton i Rose Friedman.

„Depresja, która się zaczęła w połowie 1929 r. była dla Stanów Zjednoczonych katastrofą na skalę bezprecedensową. Do roku 1933, w którym gospodarka osiągnęła dno kryzysu, dochód narodowy spadł o połowę, produkcja globalna o jedną trzecią, a bezrobocie osiągnęło nie notowany nigdy dotąd poziom 25% całej siły roboczej. Depresja stanowiła nie mniejszą katastrofę również dla reszty świata. Rozszerzając się na różne kraje, wywołała wszędzie mniejszą produkcję, większe bezrobocie, głód i nędzę”.¹

Przytoczona charakterystyka ujemnych skutków jest niepełna. Wymaga uzupełnienia kilkoma innymi informacjami opisywanymi w podręcznikach ekonomii.² Wielkość prywatnych inwestycji w Stanach

¹ M. i R. Friedman, *Wolny wybór*. Wyd. Aspekt, Sosnowiec 2006, str. 66.

² D. R. Kamerschen, R. B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*. Wyd. Fundacja NSZZ “Solidarność”, Gdańsk 1961, str. 294-296.

Zjednoczonych spadła z 16 mld dolarów w 1929 r. do 1 mld dolarów w 1933 r. W szczytowym momencie boomu w 1929 r. rynkowa wartość akcji wyniosła 90 mld dolarów, a w 1933 r. tylko 15 mld dolarów. W tej sferze spadek był najgłębszy, wyniósł bowiem 83%.

Obok tych faktów ekonomicznych pojawiło się szereg negatywnych faktów politycznych.

W Niemczech w 1933 r. Hitler zdobył władzę w demokratycznych wyborach, gdyż obiecał wyborcom, że zlikwiduje bezrobocie. Obietnicę spełnił rozwijając przemysł zbrojeniowy, aby przygotować się do agresji na Polskę w 1939 r. i rozpoczął apokaliptyczną w skutkach II wojnę światową. Z kolei Japończycy poparli klikę wojskową, która również obiecała i pełne zatrudnienie i wzmocnienie potęgi militarnej kraju, aby zdobyć dominującą pozycję w Azji. Obietnice rozpoczęcia wojny także zrealizowano uderzeniem na Pearl Harbour. W Chinach wybuchła hiperinflacja, która ułatwiła komunistom zdobycie władzy w kraju i długookresowe stosowanie „niehumanitarnego” ustroju politycznego.

Przedstawione skutki wielkiego kryzysu dla Stanów Zjednoczonych wskazują, iż był on realną katastrofą dla kraju i świata. Był wydarzeniem niespodziewanym. Pojawił się w warunkach bardzo wysokiego ożywienia gospodarki. Centralny Bank Federalny (zwany w skrócie Fed) bojąc się nadmiernego rozkwitu cyklu koniunkturalnego, podjął decyzję o bardzo dużej redukcji ilości pieniądza w obiegu, aby osłabić boom. Według wielu naukowców ta właśnie decyzja spowodowała kryzys. Miała uchronić gospodarkę przed kryzysem, a spowodowała skutek odwrotny. Opinia, że redukcja podaży ilości pieniądza przez Fed doprowadziła do katastrofy gospodarczej została sformułowana przez liberałów. Nie jest to jedyna opinia, która wyjaśnia źródła tego kryzysu.

Opublikowano sporo raportów z których wynika, że to władze państwa ponoszą odpowiedzialność za kryzys, gdyż nie prowadziły nadzoru nad działalnością Fed i innymi kluczowymi podmiotami gospodarki. Rząd także nie podjął działań, gdy nagle zaczął maleć popyt na rynkach w 1930 r. Konserwatyści twierdzą, że gdyby rząd możliwie szybko zahamował spadkową tendencję popytu, można było uniknąć kryzysu.

Są także i takie raporty, w których upatruje się źródeł kryzysu w wysokim wzroście płac w przemyśle. Ludzie mając więcej pieniędzy i nasycone potrzeby dnia codziennego zaczęli fundusze akumulować i dlatego nie trafiły one do obiegu funduszy zasilających inwestycje gospodarcze.

Jeszcze inni analitycy źródła długotrwałego trwania kryzysu upatrują w podjętej przez rząd polityce protekcjonizmu własnej gospodarki. Uważają, że ta polityka była błędna, gdyż wydłużyła czas kryzysu.

Liczne analizy źródeł i przebiegu kryzysu doprowadziły do sformułowania dwóch wniosków na przyszłość. Ustalono, że rząd federalny musi podjąć politykę gospodarczą, która pozwoli pokonać kryzys i poprawić warunki pracy i życia ludności. To pierwszy wniosek.

Spółczeństwu złożono obietnicę, że w przyszłości rząd potrafi zabezpieczyć gospodarkę przed powtórzeniem takiego wielkiego kryzysu. Teoretyczne uzasadnienie dla tego drugiego wniosku opracował J. M. Keynes w książce, która ukazała się na rynku w 1938 r.³. Autor ten uzasadnił, że można uniknąć kryzysów w gospodarce wolnorynkowej przy pomocy odpowiedniej polityki państwa. Ludzie sprawujący władzę wykonawczą w warunkach recesji powinni starać się o ożywienie popytu, a w warunkach ożywienia – o hamowanie podaży na rynkach. Takich zadań nie potrafią spełnić banki centralne przy pomocy regulowania ilości pieniądza. Dlatego potrzebny jest interwencjonizm państwa w gospodarkę.

Ta idea została podjęta i realizowana szczególnie w okresie po II wojnie światowej. Spowodowała ewolucję systemu wolnorynkowego. Nową formę nazwano gospodarką mieszaną, w której pewne decyzje podejmują politycy rządowi, a pewne regulacje pozostawia się wolnej działalności przedsiębiorczej na rynku.

Ten drugi wniosek jaki wyciągnięto z wielkiego kryzysu wskazywał, że w cyklu koniunkturalnym mogą nastąpić zmiany umożliwiające poprawę jego stabilności. Do tej pory uważano, że cykl ten składa się z czterech faz: ożywienie – rozkwit – recesja – kryzys. Według specjalistów proponujących politykę interwencjonizmu państwa w gospodarkę, można uczynić jej cykl dwufazowym: ożywienie – recesja. Hamowanie podaży w czasie ożywienia uniemożliwia fazę rozkwitu, a wzmocnienie popytu w czasie recesji pobudza fazę ożywienia.

Zawirowania na rynkach amerykańskich w 2008 r. spowodowały bardzo intensywne działania rządu. Czas pokaże, jakie będą skutki tego interwencjonizmu.

³ S. Rączkowski, *Teoria pieniądza J. M. Keynesa*. Wyd. II. Wyd. Kazimierza Rutkiego, Warszawa-Łódź 1948, str. 121-151.

2. Zawirowania w gospodarce w Stanach Zjednoczonych w 2008 r.

Dla zrozumienia wydarzeń, jakie zaistniały na rynkach amerykańskich w 2008 r. trzeba nieco uwagi poświęcić sytuacji, jaka miała miejsce w gospodarce wolnorynkowej w latach 1929-2008.

Kryzys lat 1929-1933 starano się pokonać przy pomocy głębokiej interwencji rządu. Taką politykę zapoczątkował R. Hoover i kontynuował ją F. Roosevelt. Do 1939 r. ta polityka nie dała oczekiwanych rezultatów. M. Friedman w swojej słynnej publikacji „Kapitalizm i wolność” napisał, że z badań opublikowanych w 1956 r. wynika, iż ta interwencyjna polityka przyczyniła się do wydłużenia kryzysu⁴.

Wojna światowa w latach 1939-1945 wymagała podporządkowania gospodarki obronie własnej i pokonania agresorów. Były wtedy ważne zadania nadzwyczajne, potrzeby ludności zeszły na drugi plan. Gospodarka czasu wojny podlegała nadzwyczajnym warunkom i nie można jej analizować wg metody stosowanej w warunkach pokoju.

W krajach Europy zachodniej, także w Stanach Zjednoczonych w latach 1945-1970 gospodarka rynkowa rozwijała się znakomicie. Nie było ani recesji ani kryzysu. Miał miejsce tylko szybszy lub wolniejszy wzrost; nieustannie rosnąca krzywa wzrostu PKB była oceniana jako sukces tych polityków, którzy stosowali zasady Keynesa. Okres ten w Europie nazwano epoką państwa opiekuńczego, państwa dobrobytu, państwa społecznego. W drodze polityki fiskalnej tworzone wysokie fundusze spożycia zbiorowego, które raczej dzielono według potrzeb konsumpcyjnych niż dla doskonalenia zawodowego kwalifikacji obywateli. Wtedy bardzo ważna była ta polityka, aby podważyć osiągnięcia krajów socjalistycznych reklamowanych jako raj, w którym nie ma bezrobocia, wszyscy mają dostęp do edukacji i klasa robotnicza odgrywa dominującą rolę w państwie.

Ten bardzo dobry okres gospodarki rynkowej w krajach zachodnich trwał około 25 lat. Zakończył się nagle i niespodziewanie na początku lat siedemdziesiątych. Bardzo duże podwyżki cen ropy arabskiej spowodowały ogromne zawirowania w produkcji i w życiu społeczeństw. Zaczęła bardzo szybko rosnąć inflacja i bezrobocie. Pojawiła się długotrwała stagflacja, której nie udało się pokonać metodami

⁴ M. Friedman, *Kapitalizm i wolność*. Wyd. Rzeczpospolita, Centrum im. A. Smitha, Warszawa 1993, (rozdz. II).

interwencyjnymi. Ustalono, że trzeba zredukować zasięg interwencji państwa w gospodarkę i zwiększyć wpływ decyzji wolnorynkowych. Tę ideę nazwano „deregulacją”. W Wielkiej Brytanii podjęła tę nową politykę M. Thatcher, w Stanach Zjednoczonych – R. Reagan. Nowa polityka pozwoliła zredukować stopę inflacji i bezrobocia oraz umożliwiła uzyskanie kolejnego długookresowego wzrostu gospodarki, który trwał także ponad 20 lat.

Gospodarka rynkowa nadal była gospodarką mieszaną, ale zasięg państwa został pomniejszony. Ten rodzaj polityki popierali zarówno liberałowie jak i konserwatyści. Szczególnie wiele uwagi gospodarce poświęcił Bill Clinton i to jego idee, aby każdy obywatel, który pragnie posiadać dom na własność, mógł swój cel osiągnąć, w jakiejś istotnej mierze wpłynęły na zawirowania w gospodarce w Stanach Zjednoczonych w 2008 r.

Szefowie Fed-u wsparli idee Clintona. Uwierzyli, że długotrwały okres pomyślności w Stanach Zjednoczonych jest zjawiskiem trwałym, dlatego zliberalizowali politykę kredytową, znacznie powiększyli podaż pieniądza na rynku i spowodowali bardzo duży rozkwit rynku nieruchomości. Ludzie z łatwością uzyskiwali kredyty. Nie lękali się o to, że mogą mieć trudności ze spłatą kredytów. Liczyli, że nabyta własna nieruchomość bardzo szybko zwiększy swoją wartość finansową i stanie się źródłem ich osobistego dobrobytu.

Banki uniwersalne (hipoteczne) udzielały kredytów nie przestrzegając obowiązujących zasad bezpieczeństwa. Według konsultacji prof. D. Filara, banki inwestycyjne nie udzielały kredytów, lecz były nabywcami instrumentów finansowych opartych na udzielonych kredytach (basset-backed securities). To pozwalało na dalszą ekspansję instytucji kredytu mieszkaniowego i hipotecznego. Na bazie zbyt dynamicznego kredytu emitowano papiery wartościowe (ABS CDO), które były nabywane i wprowadzane do dalszego obiegu przez banki inwestycyjne. Ta „spirala nakręcała się” do momentu bankructwa pierwszego banku inwestycyjnego (Bear Stearns). Bank zbankrutował, bo banki działające na rynku międzybankowym odmówiły mu wsparcia, gdy je poprosił o pożyczkę. Wybuchła panika i tak rozpoczął się kryzys na rynku nieruchomości i rynku pieniądza.

Władze federalne podjęły aktywne starania o przezwycięzenie kryzysu przede wszystkim na rynku pieniądza. Dlatego przekazano znaczne fundusze bankom. O ratowaniu właścicieli nieruchomości, którzy utracili zdolności do spłaty kredytów mówi się mniej. Staranie

władz państwowych o naprawę banków oznaczają, że pragnie się uchronić inne ważne działy gospodarki amerykańskiej od kryzysu. Jeśli się uda poprawić sytuację na rynku pieniężnym, wtedy zaczną się naprawiać rynek nieruchomości, który znajduje się w bardzo trudnej sytuacji.

Czym różni się moment recesji 2008 r., od wybuchu kryzysu w 1929 r.? Co jest w tych dwóch wydarzeniach nowe, inne? Odpowiedzialność za załamanie rynków nieruchomości i pieniądza w 2008 r. wziął na siebie A. Greenspan, który przez 17 lat w latach 1987-2006, pełnił funkcję szefa Fedu.⁵ Uczynił to w toku przesłuchań w Kongresie Stanów Zjednoczonych. Wyznał, że wprowadzając liberalizację polityki Fed na rynku pieniądza nie przypuszczał, że tym działaniem może spowodować bankructwo banków inwestycyjnych i kryzys na rynku nieruchomości. Zakładał bowiem, że nieprzerwany wzrost PKB nie tworzy zagrożeń dla słabo uzasadnionych kredytów i dla utraty płynności finansowej banków inwestycyjnych. To wyznanie jest bardzo ważne. Mówi o tym, że wiedza o sposobach oddziaływania na rynki pieniądza jest niewystarczająca. Doświadczenia dotyczące zarządzania rynkiem pieniądza są być może zbyt krótkotrwałe.

Drugi, nowy aspekt niepewności dla zarządzania rynkiem pieniądza tworzy gospodarka w wymiarze globalnym. Ten wymiar jest stosunkowo młody, trwa właściwie około 30 lat. Zebrano wiele wiedzy, ale wydarzenia w gospodarkach Chin i Indii stawiają wiele znaków zapytania na temat zasad współdziałania w skali globalnej dla stabilności cyklu koniunkturalnego w poszczególnych krajach.

Być może uda się specjalistom w Stanach Zjednoczonych naprawić rynek pieniądza, ale nie wiadomo, jak sytuację wykorzystają kapitały zagraniczne.

Trzeci nowy aspekt oceny wydarzeń w 2008 r. dotyczy roli popytu w obecnym okresie. Wielu specjalistów, np. G. Sorman,⁶ R. Sennet⁷ B.R.Barber⁸ i D.S. Landes⁹ od dłuższego czasu ostrzegają przed

⁵ A. Greenspan, *Era zawirowań*. Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza S.A. Warszawa 2008.

⁶ G. Sorman, *Made In USA. Spojrzenie na cywilizację amerykańską*. Wyd. Prószyński i S-ka. Warszawa 2004.

⁷ R. Sennet, *Niech banki plajtują a my tworzymy nowe miejsca pracy*. „Europa – magazyn idei Dziennika, nr 9/2009 z 28.02-1.03.2009.

⁸ B. R. Barber, *Skonsumowani*. Wyd. Muza. Warszawa 2008.

⁹ D. S. Landes, *Bogactwo i nędza narodów*. Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza. Warszawa 2000.

z gubnymi skutkami nadmiernej konsumpcji. Krytykują politykę producentów-menedżerów, którzy z popytu uczynili koło napędowe gospodarki wolnorynkowej. Taką politykę uznają za błędną, bo niszczy ona zdrowie człowieka, zachęca do chciwości, do pogoni za bogactwem, do nadużyć, do wyzysku. Powoduje bardzo wiele skutków ujemnych. Potrzeba więc nie wzrostu ilości i jakości produktów, ale polityki racjonalnego zaspokajania potrzeb na niższym poziomie równowagi. Może wydarzenia kryzysowe zapoczątkowane w Stanach Zjednoczonych w 2008 r. pozwolą ulepszyć system rynkowy? Jeśli kryzys pozwoli zredukować szkodliwą konsumpcję, poprawią się warunki gospodarowania i ograniczą sytuacje patologiczne. Czas pokaże, czy te nadzieje się spełnią.

Jest jeszcze jeden fakt, który czyni odmienną obecną sytuację kryzysową od poprzedniej. W okresie kryzysu w latach 1929-33 powszechnie oczekiwano interwencji państwa w gospodarkę. Obecne opinie na ten temat są podzielone. Są zwolennicy i przeciwnicy tej interwencji. Jest tak dlatego, że oceny oddziaływania skutków polityki gospodarczej państwa są ciągle dyskusyjne, niewystarczająco poznane. W każdym kraju ta interwencja może być odmienna. Bardzo interesujące doświadczenia modelu krajów skandynawskich są bardzo rzadko przedmiotem analiz i ocen. Poza tym obecnie bardzo wiele zależy od korporacji ponadnarodowych. Być może więcej zależy od tych korporacji niż od polityki gospodarczej państwa. Wiedza na ten temat jest także zbyt uboga.

Nie ulega wątpliwości co do tego, że potrzebna jest skuteczna i efektywna polityka gospodarcza państwa. W każdym kraju może ona być odmienna. Mało mamy wiedzy na ten temat. Znacznie więcej mamy pytań niż wiarygodnych odpowiedzi. To oznacza, że wiedza o działaniach interwencjonizmu państwowego w gospodarce jest zbyt uboga.

3. Źródła kryzysów gospodarczych

Dla wskazania źródeł kryzysów trzeba przypomnieć kilka twierdzeń z podręczników ekonomii wolnorynkowej.

Współczesny system wolnorynkowej gospodarki globalnej jest bardzo skomplikowany w wymiarze społecznym, ekonomicznym i organizacyjnym. System ten tworzą obecnie nie miliony lecz miliardy ludzi wszystkich kontynentów. Nikt tego systemu nie zaprojektował

i zorganizował. System ten ukształtował się w wielowiekowej ewolucji. Gwałtownie rozwinął się w Wielkiej Brytanii i w Stanach Zjednoczonych w XVIII wieku, w innych państwach europejskich – w XIX wieku, a na wszystkich kontynentach – w XX wieku. Paul A. Samuelson zapisał: „System rynkowy bez jakiegokolwiek nadrzędnej inteligencji rozwiązuje problemy, których nie mógłby rozwiązać najpojemniejszy z istniejących komputerów. Problemy, w których w grę wchodzi miliony niewiadomych zmiennych i zależności. System ten, podobnie jak społeczeństwa, podlega przeobrażeniom”¹⁰.

Zasadą koordynującą pracę ludzką w tym systemie opisał Adam Smith w swym arcydziele „Badania nad naturą i bogactwem narodów”¹¹: „każdy stara się, (...) aby użyć swego kapitału w wytwórczości krajowej i tak pokierować tą wytwórczością, ażeby jej produkt posiadał największą wartość, przeto każdy (...) pracuje (...) nad tym, by dochód społeczny był jak największy; nie zamierza on na ogół popierać interesów społecznych, ani też nie wie, w jakim stopniu je popierać, bo gdy kieruje twórczością tak, aby jej produkt posiadał możliwie najwyższą wartość, myśli tylko o swoim własnym zarobku. A jednak (...) jakaś *niewidzialna ręka* kieruje nim tak, aby zdążył do celu (...), którego nie zamierzał osiągnąć (...). Mając na celu swój interes, człowiek popiera interesy społeczeństwa skuteczniej niż wtedy, gdy zamierza służyć im rzeczywiście”.

Zasada *niewidzialnej ręki* jako narzędzia czyniącego system rynkowy dobrem dla człowieka i dla społeczeństwa jest genialna. A. Smith sformułował ją w oparciu o poznanie natury człowieka godnego. Instynkt i wola życia motywuje go do starań o „chleb codzienny”, o rodzinę, o dom. Pragnie tworzyć i żyć samodzielnie, na własny rachunek. Pragnie osiągać sukcesy, dlatego się stara tworzyć produkty użyteczne dla innych o możliwie wysokiej wartości. Sprzedając je na wolnym rynku, stara się uzyskać nie tylko zwrot kosztów produkcji ale także tworzyć nadwyżkę w postaci zysku. Te naturalne zachowania człowieka są opisane w Biblii chrześcijańskiej. Są one w największym skrócie zobrazowane w złotej regule etyki: *czyn innym to, co chciałbyś, aby ci oni czynili*. Człowiek starając się tworzyć dobro dla siebie w wykonywanych produktach,

¹⁰ P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia*. T. 1. Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa 1995, Tom I, str. 81.

¹¹ A. Smith, *Badania nad naturą i bogactwem narodów*. T. 2. Wyd. PWN. Warszawa 1954, str. 45.

jednocześnie tworzy dobro dla klientów. Dobro własne pomnaża dobro ogółu.

Nie zawsze i nie każdy człowiek pragnąc dobra dla siebie, czyni je. Może mu brakować „czerwonych świateł”, które włączają się w momentach, gdy czyni zło. Może nie wiedzieć, dlaczego zachowuje się nieracjonalne, gdy nie czyni dobra dla siebie i innych. Afekty, emocje, umiejętności usypiają rozum w człowieku. Stąd płynie wyzysk, pycha, nikczemność itp. zachowania. A także głupota i niechęć do edukacji. Stanowią duże utrudnienie w organizacji pracy zarobkowej w gospodarce i powodują jej niestabilność.

W gospodarce jest jednak coś bardzo cennego, a mianowicie – konkurencja – która pełni rolę „czerwonych świateł”. Gdy człowiek wytworzy mało wartościowy produkt albo bubel, wówczas naraża się na niebezpieczeństwa: może nie znaleźć klienta, który potrafi odkryć fałszerstwo albo utraci klienta, który wybierze produkt konkurenta. Konkurencja potrafi zmusić wielu ludzi do racjonalnego działania.

Zasada *niewidzialnej ręki* tworzy warunki sprawiedliwej wymiany na rynkach, które dają korzyści dobrym producentom i klientom, a zarazem całemu społeczeństwu. Smith widział i wiedział, że jest wielu leniwców, którzy chcą żyć z cudzej pracy, a nie własnej, że jest wielu oszustów, którzy dbają tylko o formę produktu, a lekceważą jego wartość użytkową. Jednak dostrzegał, że konkurencja wolnorynkowej gospodarki nie tylko zmusza, ale także pozytywnie motywuje ludzi do fachowości i uczciwości, dlatego jest dobrem. Pozwala rozwijać podział pracy, zwiększać wydajność, tworzyć popyt na rozwój techniki i technologii. Widząc pozytywne strony systemu rynkowego dostrzegał jego znaczenie dla tworzenia bogactwa, dla poprawy warunków ekonomicznych życia człowieka. To bogactwo stało się faktem, dotykającą rzeczywistością.

Po 200 latach funkcjonowania systemu rynkowego w Stanach Zjednoczonych Samuelson studentom na wykładach opowiadał, że obecnie kobieta mająca skromne zarobki ma nieporównywalnie lepsze warunki życia niż królowa w średniowieczu, gdyż może codziennie pozwolić sobie na kąpiel, konsumować przez cały rok świeże owoce i mieć stabilną temperaturę w miejscu zamieszkania. Może także odbywać od czasu do czasu podróże zagraniczną. Tak dużą poprawę warunków materialnych życia zawdzięczamy systemowi wolnorynkowemu, który oparty na wolności ludzi w aktywności gospodarczej i na konkurencji przyczynia się do bogacenia indywidualnych osób i społeczeństw.

W funkcjonowaniu systemu wolnorynkowego bardzo istotną rolę pełni pieniądź jako środek płatniczy w wymianie między producentami i klientami. Do klientów płyną strumienie dóbr i usług a do producentów – strumienie pieniądza. Rozszerzanie się systemu rynkowego (szczególnie pod wpływem nowych form podmiotów gospodarczych, jakimi stały się spółki akcyjne) spowodowało ukształtowanie się samodzielnego rynku pieniądza. Ten rynek zaspokaja popyt na kapitały inwestycyjne, ale też na kredyty państwowe i konsumpcyjne. Ten rynek konstytuują ludzie pracujący w bankach i na giełdach.

O znaczeniu rynku pieniężnego Samuelson napisał: „Pieniądź jest swego rodzaju smarem ułatwiającym wymianę. Ale jak każdy smar może się zepsuć, zgęstnieć, zakrzepnąć. Przy wymianie barterowej – jeżeli ja jestem głodny, a ty nagi, zawsze ci mogę uszyć ubranie, a ty możesz mi upiec chleb. Jednakże po 1929 roku w najbogatszym kraju kapitalistycznym zawiodły banki. Pieniądź był teraz ryzykowny – niektórzy ludzie byli głodni, inni chodzili w łachmanach. Kiedy pieniądź zawodzi, nędza może się rozplenić pośród dostatku”¹².

W przytoczonym obrazowym opisie pieniądza są skróty myślowe: „pieniądź ułatwia wymianę”, „pieniądź zawodzi”. Pieniądź jest rzeczą. O jakości i ilości tej rzeczy decydują ludzie, o wartości pieniądza – wartość wyników ludzkiej pracy. Jeśli pieniądź utrudnia wymianę, jeśli zawodzi, to znaczy, że ludzie odpowiedzialni za zarządzanie rynkiem pieniężnym popełnili błędy albo popełnili nadużycia. Nie ma innego tłumaczenia.

W latach 1929-1933 i w 2008 r. rynek pieniądza załamał się. Pojawiły się kryzysy. Za te kryzysy odpowiadają ludzie podejmujący decyzje dla tego rynku. Wygląda to tak, jakby na tym rynku nie działała *niewidzialna ręka*. Działa na rynkach produktów i usług, na rynkach pracy. Dlaczego jej brakuje na rynkach pieniądza?

Działanie *niewidzialnej ręki* na rynkach produktów w warunkach kryzysu obrazuje cytat podręcznikowy: „Jak to się dzieje, że 10 mln ludzi w Nowym Jorku może spać spokojnie nocą nie żywiąc śmiertelnej obawy przed nagłym załamaniem się skomplikowanych procesów gospodarczych, od których zależy egzystencja miasta? Godne jest podziwu, że wszystkie te działania gospodarcze są podejmowane

¹² P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia*. T. 1. Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa 1995, Tom I, str. 104.

i prowadzone bez przymusu i bez jakichkolwiek scentralizowanych zarządzeń”¹³.

Istnieją różnice między rynkiem pieniądza, który działa w skali makroekonomicznej a rynkiem realnych dóbr i usług w skali mikroekonomicznej. Rynek dóbr w warunkach kryzysu na rynku pieniądza nie przestaje działać. Wyniki ekonomiczne pracy ludzkiej stają się niższe, ale przez to, że ludzie nie zaprzestają swej aktywności, odgrywają dużą rolę w życiu społeczeństw. Przedsiębiorcy w gorszych warunkach pracują nie czekając na interwencję rządu, na naprawę pieniądza, na pomoc instytucji międzynarodowych itp. Nie chcąc poddać się biedzie i nędzy, produkują te dobra, które potrafią wykonać trudnych warunkach i sprzedają je ludziom, którzy im zapłacą tym, co posiadają. Te zachowania trzeba dostrzec, aby nie ulegać lękom i nie tworzyć paniki. Także w czasach wojen lub w innych bardzo trudnych warunkach (np. w Polsce w okresie stanu wojennego) ta wolnorynkowa gospodarka znajduje zawsze sposoby dla aktywności. Nawet wtedy, jeśli się ryzykuje utratę życia.

Reasumując, źródłami dwóch opisanych kryzysów gospodarczych w USA były błędy popełnione przez ludzi zarządzających rynkiem pieniężnym w skali makro. Ludzie zarządzający tym rynkiem nie potrafili postępować według zasady *niewidzialnej ręki*. Ilu z nich podejmowało najważniejsze decyzje? Może tylko kilkunastu specjalistów? Konsekwencje ich błędów i nadużyć ponosi bardzo wiele ludzi i to jest niesprawiedliwe. Nie wiem, czy rynek pieniężny jest wadliwie skonstruowany. A może ludzie zawiedli?

Podsumowanie

Działalność rynkowa człowieka jest uzależniona od wielu warunków. Uzależnienie od ustroju gospodarczego, omawianego w tym referacie to tylko jeden warunek, choć bardzo ważny. Bardzo wiele zależy od indywidualnego człowieka jako podmiotu organizującego swoją pracę, od tego wszystkiego, co konstytuuje jego osobowość, zdrowie, kwalifikacje, środowisko, miejsce zamieszkania itp. Również bardzo wiele zależy od warunków, które tworzą ludzie z którymi się bezpośrednio współpracuje. Każdy człowiek pragnie w miarę stabilnych

¹³ P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia*. T. 1. Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa 1995, Tom I, str. 80.

warunków, ale sam je zmienia, bo natura twórcza motywuje do poszukiwania „własnych nieodkrytych dróg”. Gdy powstają kryzysy i zawirowania zewnętrzne, człowiek staje na wirażu i szuka sposobów działań w nowych warunkach. Gdy nie może sam sobie pomóc, oczekuje pomocy od innych.

W 2009 roku w Polsce, w dyskusjach nad warunkami bezpieczeństwa gospodarki, jedni postulują pogłębienie interwencji państwa w gospodarkę, inni pragną poszerzenia wolności rynkowej. Tego rodzaju orientacje ścierają się także w innych krajach. Temat pojawił się co najmniej czterdzieści lat temu, w latach siedemdziesiątych dwudziestego wieku w warunkach stagflacji. O tych sporach R. Heilbroner napisał: „Decyzja na rzecz swobodnej gry sił ekonomicznych powierza doniosłe rozstrzygnięcia indywidualizmowi i energii społeczeństwa rynkowego – jego niestabilności i moralnej ślepoty (...). Decyzja na rzecz planowania przez państwo powierza rozstrzygnięcie władzy politycznej, jej skłonności do biurokracji i nieefektywności. Jesteśmy skazani na dokonywanie wyborów między tymi dwoma wariantami: rynek lub państwo”¹⁴.

Przeciwstawianie tych dwóch rzeczywistości jest uproszczeniem fundamentalnego problemu. Rynek rozumiany jako działalność gospodarcza wolnych ludzi zawsze funkcjonuje w ramach państwa od czasu, gdy się one pojawiły w historii ludzkości. Zakres wolności niczym nieskrępowanej nie jest i nie był nigdy możliwy. Właśnie wola życia i konkurencja zmusza ludzi do starań o dobro własne i dobro innych ludzi. Oni tworzą fundusze dla państwa, które jest im potrzebne. Władze państwowe, jeśli rzeczywiście starają się o dobro wspólne troszczą się o tych, którzy prowadzą samodzielną działalność gospodarczą, aby mogli wspierać tych obywateli, którzy tej działalności nie potrafią zrealizować, albo też nie mogą. Potrzebne jest zatem dziś, podobnie jak dawniej, współdziałanie ludzi sprawujących władzę w państwie z ludźmi tworzącymi warunki bytu materialnego całego kraju. Spór może dotyczyć tylko zadań i metod polityki gospodarczej, fiskalnej, pieniężnej, społecznej itp. Ale ten spór wymaga współdziałania partnerskiego. Myśl, że istnieje konflikt „między rynkiem i państwem” jest niedorzeczna. Decyzje o makroekonomicznych warunkach sprzyjających wolnorynkowej działalności społeczeństwa należą do ludzi „państwa

¹⁴ R. Heilbroner, *Wielcy ekonomiści*. Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne. Warszawa 1993, str. 287.

i rynku”. Od kwalifikacji i uczciwości tych ludzi na najwyższych stanowiskach zależy jakość decyzji.

Kluczowe decyzje należą do organizatorów rynku pieniądza. Duże ryzyko związane jest z tym, że decyzje dotyczące regulowania równowagi na rynku pieniądza są podejmowane przez nieliczne osoby, a jeśli one popełnią błąd to wielu ludzi, którzy w niczym nie zawinili, płaci bardzo wysoką cenę.

W wolnorynkowej gospodarce w skali mikro, człowiek podejmując decyzje ekonomiczne czyni to na własny rachunek. Sam ponosi konsekwencje błędów gdy jego interes własny zostaje pomniejszony. Z doniesień medialnych wynika, że na rynku pieniężnym ta podstawowa zasada nie jest stosowana¹⁵. Może dlatego na tym rynku nie działa *niewidzialna ręka*? Ten rynek jest potrzebny wolnorynkowej gospodarce, ale dlaczego od czasu do czasu tę gospodarkę tak bardzo rujnuje? W Polsce system socjalistyczny był błędny, mimo to funkcjonował około 45 lat, a jego podstawowym źródłem upadku była zapaść gospodarki. Może więc potrzebna jest nie tyle głęboka deregulacja rynku pieniężnego i form nadzoru władz politycznych, a raczej rewolucja, która zmieni zasady rynku pieniężnego?

Proponowane twierdzenia do dyskusji na konferencji:

1. W tytule konferencji umieszczono słowa: „Bezpieczeństwo w administracji i biznesie”. Jest to określenie skrótowe. Bezpieczeństwa potrzebują ludzie pracujący w skali mikroekonomicznej, to jest w biznesie i w administracji. Potrzebują go także ludzie zatrudnieni w skali makroekonomicznej. Tego faktu nie można pomijać.
2. Kwestii bezpieczeństwa nie można ograniczać do warunków ekonomicznych, organizacyjnych i finansowych. Kluczową rolę odgrywają także standardy etyczne i polityczne.
3. Ustrój rynkowy oparty na wolnej działalności człowieka, który „pragnie jeść chleb z własnej pracy”, więc produkuje dobrej jakości produkty na sprzedaż, konkurując z innymi ludźmi jest wielkim osiągnięciem ludzkości. Nie można go stawiać jako rzeczywistość obok państwa lub poza państwem.
4. Na mikroekonomiczną działalność wolnorynkową wywiera duży wpływ sytuacja na rynku pieniężnym i polityka gospodarcza państwa. Jeśli ludzie podejmujący decyzje o zasięgu makroekonomicznym

¹⁵ „Zyski są prywatyzowane, a straty – uspołeczniane”.

- popołniają błędy, powodują nędzę i biedę ludzi. Ich błędy tworzą największe ryzyko dla niestabilności cykli koniunkturalnych.
5. Ekonomia pozytywna oparta wyłącznie na badaniach zjawisk policzalnych jest niepełna. Jest użyteczna i pomocna, ale nie biorąc pod uwagę wartości, jest niezdolna do oceny faktów ekonomicznych. Dlatego nie wolno pomijać wiedzy zawartej w ekonomii normatywnej. Manifest z Davos z 1976 r. tę wiedzę odzwierciedla¹⁶.
 6. Gospodarka jako podstawa bytu ekonomicznego człowieka i społeczeństw stanowi fundamentalną dziedzinę życia, dlatego nadużycia, błędy, korupcja, monopole i inne zjawiska zagrażają jej bezpieczeństwu.
 7. Rewolucja jaką Jan Paweł II¹⁷ wniósł w życie Kościoła katolickiego polegała na realizacji idei „człowiek jest drogą kościoła”. Gospodarka jest także codzienną drogą i potrzebą każdego człowieka. Krzywdy, jakie w niej jedni wyrządzają drugim w postaci kryzysu są złem. Prowadzą do biedy i nędzy, a także do wojen i rewolucji.

Kryzys rynku pieniężnego i rynku nieruchomości, który ujawniono w 2008 roku w Stanach Zjednoczonych jest faktem, który w Polsce i w innych krajach budzi powszechnie lęk i panikę. Jeśli tego kryzysu, w krótkim okresie czasu, ludzie odpowiedzialni za zaistniałą sytuację nie potrafią zahamować, wpłynie on negatywnie na gospodarkę polską i wielu innych krajów na wszystkich kontynentach. Zostały podjęte różne działania i dlatego można mieć nadzieję, że ten kryzys nie spowoduje takiej katastrofy, jaką uczynił kryzys lat 1929-1933. Tę nadzieję stara się ukazać treść referatu.

Artykuł tworzy pięć części: wstęp, trzy rozdziały i wnioski.

W pierwszym rozdziale omówiono negatywne skutki kryzysu z lat 1929-1933 dla Stanów Zjednoczonych. W rozdziale drugim charakteryzowano objawy kryzysu ujawnione w Stanach Zjednoczonych w 2008 roku. W rozdziale trzecim uzasadniono tezę, że kryzysy nie mają źródeł w wadach ustroju rynkowego. Powodują je błędy popełniane przez ludzi zarządzających rynkiem pieniężnym i gospodarką w skali makroekonomicznej. Powodują je także nadużycia, spekulacja i głupota ludzka.

¹⁶ H. Steinmann, G. Schreyögg, *Zarządzanie*. Wyd. Politechniki Wrocławskiej. Wrocław 1992, str. 59.

¹⁷ Jan Paweł II, *Pamięć i tożsamość*. Wyd. Znak. Kraków 2005.

Błędne i nieetyczne zachowania „ludzi możnych i wielkich” mogą prowadzić do biedy i nędzy ludzi, którzy tracą zatrudnienie i nie mogą żyć godnie z własnej pracy. Nie można akceptować zasady, by zyski z kapitału były prywatyzowane, a straty uspołeczniane. Dlatego rynek pieniądza wymaga naprawy.

Bibliografia

1. Barber B. R., *Skonsumowani*. Wyd. Muza, Warszawa 2008.
2. Friedman M. i R., *Wolny wybór*. Wyd. Aspekt, Sosnowiec 2006.
3. Friedman M., *Kapitalizm i wolność*. Wyd. Rzeczpospolita, Centrum im. A. Smitha, Warszawa 1993.
4. Greenspan A., *Era zawirowań*. Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza S. A., Warszawa 2008.
5. Heilbroner R., *Wielcy ekonomiści*. Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1993.
6. Kamerschen D. R., McKenzie R. B., Nardinelli C., *Ekonomia*. Wyd. Fundacja NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1961.
7. Landes D. S., *Bogactwo i nędza narodów*. Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza, Warszawa 2000.
8. Jan Paweł II, *Pamięć i tożsamość*. Wyd. Znak, Kraków 2005.
9. Rączkowski St., *Teoria pieniądza J. M. Keynesa*. Wyd. II. Wyd. Kazimierza Rutskiego, Warszawa-Łódź 1948.
10. Samuelson P. A., W. D. Nordhaus, *Ekonomia*. T. 1. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
11. Sennet R., *Niech banki plajtują a my twórzmy nowe miejsca pracy*, „Europa – magazyn idei Dziennika”, nr 9/2009 z 28.02-1.03.2009.
12. Sorman G., *Made In USA. Spojrzenie na cywilizację amerykańską*. Wyd. Prószyński i S-ka, Warszawa 2004.
13. Smith A., *Badania nad naturą i bogactwem narodów*. T. 2. Wyd. PWN, Warszawa 1954.
14. Steinmann H., Schreyögg G., *Zarządzanie*. Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1992.

MEANS OF PROTECTION POLISH ECONOMY AGAINST THE NEGATIVE RESULTS OF CRISIS IN THE UNITED STATES

Summary

The report consist an introduction, three chapters and a conclusion. The first chapter considers the results of crisis in 1929-1933 in the United States. The second chapter considers the symptoms of the crisis which begun in 2008 in the United States.

The third chapter proves that crisis in not an attribute to a market structure in economics. Crisis is caused by people on responsible positions in public and private institutions. It is a result of their unethical and unprofessional mistakes and of lack of control over their work. It is also a result of lack of knowledge of citizens in general which consequences in irrational behavior.

The most important mean of protection polish economy against the crisis is having a proper cadre of specialists and managers working on key positions who will do their duty and work professionally and ethically. People controlling them also have to be well prepared to do their job.

Kazimierz Dendura*

KORUPCJA JAKO PATOLOGIA KAPITAŁU SPOŁECZNEGO

Wstęp

Prowadzone w WSAiB badania kapitału społecznego – jego uwarunkowań, wykorzystania w sterowaniu procesami oraz patologii pozwalają na sformułowanie spostrzeżeń dotyczących zarządzania tym zasobem. W artykule pokrótce przypomniano /już prezentowane przez autora w innych przywołanych publikacjach/ niektóre koncepcje kapitału społecznego i przejawy jego patologii. Patologia ta może przejawiać się bowiem w różnych partykularnych /jednostkowych lub grupowych/ zachowaniach, niezgodnych z obowiązującymi normami etycznymi, społecznymi i prawnymi – także w różnych zachowaniach korupcyjnych. Zwrócono też uwagę na kulturowe uwarunkowania korupcji oraz na jej ponadczasowy i „uniwersalny” charakter.

1. Koncepcje kapitału społecznego

W publikacjach /przywołanych w wymienionym poniżej piśmiennictwie/ występuje kilka koncepcji kapitału społecznego. R.D. Putman skierował swoje badania na działalność obywatelskich stowarzyszeń i organizacji społecznych. Słowa kluczowe w tym ujęciu to: normy, wartości, wspólnota, efekty wewnętrzne i zewnętrzne. W ujęciu tego badacza pierwszoplanowe są relacje międzygrupowe, stąd istotne są efekty zewnętrzne – także negatywne (np. mafia).

Inne podejście przyjął J. Coleman, zwracając uwagę na różne aspekty struktury społecznej oraz powiązania horyzontalne i wertykalne tych struktur.

Natomiast P. Colier wyodrębnił kapitał rządowy i obywatelski, nawiązując do stosowanego w politologii pojęcia „komunitaryzm” (*communitarism*). Według innych jeszcze autorów istotny jest natomiast wpływ otoczenia społecznego i politycznego na normy społeczne i struktury; ważny jest tutaj sam ustrój polityczny oraz sterowanie za

* Autor jest pracownikiem Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni.

pomocą norm prawnych i zasad etycznych. Przykładowo – P. Sztompka podkreśla, że „jądrem” kapitału społecznego jest **kapitał moralny**: zasady etyczne, zaufanie, bezinteresowność... .

Powstaje jednak podstawowe pytanie: czy samo określenie „kapitał” jest tutaj adekwatne? Czy to nie jest oksymoron – podobnie jak „etyka biznesu”? Kapitał społeczny bowiem:

- dotyczy postaw i interakcji, nie jest przedmiotem, towarem ani usługą; nie może być przedmiotem obrotu – ale jednocześnie przynosi korzyści, jak każdy kapitał;
- wzrasta podczas samego „użytkowania”, jednocześnie akumuluje się w wyniku „użytkowania”, jest i zasobem i wynikiem /jak kula śnieżna: rośnie lub topnieje/;
- istnieje w relacjach jako przejaw i skutek zachowań poszczególnych uczestników;
- jest dobrem społecznym, a nie jednostkowym;
- nadrzędne są nasze (a nie moje) zasady, normy, wartości i cele; sukcesy są nasze.

Przedmiotem badań (omawianych w przywołanej literaturze) było w szczególności:

- znaczenie kapitału społecznego,
- czynniki rozwoju lub deficytu kapitału społecznego,
- polityka społeczna a kapitał społeczny.

W badaniach kapitału społecznego brano pod uwagę zarówno aspekty strukturalne i systemowe (zasady, normy i wartości oraz role, procedury i sieci interakcji) jak i aspekty podmiotowe, w tym cechy postaw (komponent intelektualny, emocjonalny i behawioralny). Bardzo istotna okazała się tutaj spójność elementów postaw (wewnętrzna i zewnętrzna – w grupach społecznych).

Podstawowymi pojęciami dotyczącymi kapitału społecznego są: kultura, tożsamość społeczna, wspólnota, zasady i normy wspólne, zaufanie, lojalność, współpraca, rozumienie sukcesu. Te pojęcia pozwalają wyjaśnić, dlaczego:

- całość stanowi więcej niż suma jednostek i więcej osiąga,
- właściwa jakość powiązań jednostek daje dodatkowe korzyści,
- przyczyny niematerialne powodują skutki materialne.

2. Patologia kapitału społecznego

Jednak budowa kapitału społecznego tylko w interesie grupy prowadzi do stosowania partykularnych **norm** /a nie uniwersalnych **zasad**/ etycznych. Powstają wówczas zachowania, które cechuje:

- deficyt moralny
- etyka grupowa
- solidarność grupowa, korporacyjna
- układy nieformalne, przestępczość zorganizowana, korupcja „zwyczajowa”
- kliki /lokalne, symbiotyczne, zadaniowe, mieszane/
- sieci układów /uczestnicy są jednocześnie w kilku układach/, tworzące
- „system układów”.

Powstaje stan, określany też jako „schizofrenia społeczna”, zaś brak przestrzegania zasad etycznych i norm społecznych /określany w literaturze jako deficyt kapitału społecznego/ władze publiczne uzupełniają regulacjami prawnymi i formalnymi procedurami – co zazwyczaj dalej rozwija spiralę alienacji społecznej i anomii, utrwała ten deficyt. Powstaje państwo przepisów i sprytnych prawników, nazywane też niekiedy błędnie jako „państwo prawa”.

Deficyt kapitału społecznego powoduje, że istnieją tylko cele:

- indywidualne, chociaż takie same /na poziomie sfery pędzącej za
- zdobyczą/,
- cele okresowo wspólne – na poziomie watahy /kliki i układy/,
- lub tylko partykularne cele grupowe: stada, hordy, korporacji, grupy ekskluzywnej /”elity”/, awangardy /proletariatu, ludzkości, „wybranych”/, mafii... .

Cele na tych poziomach kapitału społecznego – to są jednak tylko **zdobycze**. Tymczasem **kultura** /także organizacyjna/ oznacza **uprawę**, a więc cele także wspólne i odległe.

3. Korupcja jako jeden ze skutków patologii kapitału społecznego

Do korupcji zalicza się w literaturze takie zachowania przestępcze jak łapownictwo, płatna protekcja, nepotyzm, „reżyserowanie” przetargów czy konkursów, wykorzystywanie stanowisk politycznych czy pozycji

ekonomicznej do popierania własnych popleczników – wbrew interesom innych. Wspólną cechą działań korupcyjnych jest:

- korzystna dla stron wymiana z naruszeniem prawa lub dobrych obyczajów,
- niesformalizowane /zwyczajowe, domyślne lub ustne/ porozumienie co do „standardów” i „kultury” wymiany /formy, proporcji, sytuacji itp./,
- minimalizacja ryzyka ujawnienia porozumienia i wymiany.

Odpowiada to też znanej w socjologii „teorii wymiany” oraz takich niejawnych porozumień, które G. Simmel nazywa „tajnym związkiem”.

Literatura podaje, że korupcja ma także kulturowe uwarunkowania. Może to być „zwyczajowe” wymuszanie prezentów i „gościnności”, np. dla urzędników różnych kontroli i inspekcji. Mogą też być nawet przyjęte „standardy” łapówek jako dodatków do pensji urzędników, czy wręcz wymuszane „datki” dla różnych fundacji. Także kupowanie sobie przez polityków „spokoju społecznego” za pomocą przywilejów i odpraw nabierać może cech korupcji systemowej i systematycznej.

W tej sytuacji zaczęto też badać zjawisko „normalizacji” w korupcji wykazując, że korupcja niszczy zaufanie jako „wartość będącą wyrazem wiary, że inni podzielają nasze moralne przekonania”. Problem korupcji w organizacjach /oszustwa, nadużycia itp./ może być rozwiązywany poprzez odpowiednia kulturę organizacyjną oraz „strategię zarządzania ryzykiem korupcji”. Z drugiej strony – postawiono nawet pytanie: korupcja – zło konieczne?

Interesująca jest też koncepcja, że wszystkiemu winien jest system. Stąd i przeciwdziałać korupcji należy tworząc odpowiednie systemy przeciwdziałania korupcji w instytucjach i przedsiębiorstwach.

Jaki jest stan korupcji w Polsce? Według badania opinii w 2007 r. korupcja najczęściej występuje w służbie zdrowia i polityce: w dalszej kolejności są wymieniane: urzędy centralne, sądy i prokuratura /przy „dobrych” adwokatach/, policja, urzędy /gminne, powiatowe i wojewódzkie/, firmy państwowe i prywatne, a także szkolnictwo i banki.

Krajowa Izba Gospodarcza oraz Polskie Centrum Badań i Certyfikacji, aby przeciwdziałać korupcji – opracowała /zgodnie ze Strategią antykorupcyjną rządu z 2002 roku/ System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym. System był już prezentowany w jednej z poprzednich publikacji WSAiB w 2007 roku. Warto tutaj więc tylko przypomnieć, że system może być wdrożony i certyfikowany w organizacjach, posiadających już certyfikowany system zarządzania

jakością wg normy PN-EN ISO 9001:2001. Należy jednak spełnić 27 dodatkowych wymagań.

Szczególnego znaczenia nabiera tutaj tworzenie przez kierownictwo atmosfery i kultury sprzyjającej utrzymaniu i skuteczności systemu poprzez: spotkania z pracownikami, demokratyzację zarządzania, przechodzenie od kierowania do przewodzenia oraz umacnianie identyfikacji pracowników z dobrem wspólnym, a nie tylko swoim – poprzez zapobieganie „prywatyzacji” swej roli zawodowej lub społecznej.

Skądinąd warto przypomnieć, że deficyt kapitału społecznego lub jego patologia /czego skutkiem jest także korupcja/ mogą być spowodowane również utrwaloną postawą „wyzwolonego niewolnika” w państwie „postkomunistycznym”. Wyzwolony niewolnik nie jest bowiem w stanie przestrzegać zasad ograniczających jego doraźne i partykularne /lub grupowe/ korzyści. Wartością jest dlań tylko korzyść.

Podsumowanie

Znana od tysiącleci praktyka osiągania korzyści w sposób niezgodny z prawem i zasadami etycznymi przybiera i współcześnie różne formy i występuje w różnym zakresie: od oszustw na rynkach finansowych /choćby Enron i audytorzy Andersona przed kilku laty albo ostatnio - „rodzinne” oszustwa Madoffa/ po „sponsorowanie” /jawne lub ukryte/ polityków i partii politycznych, od których oczekuje się wdzięczności poprzez odpowiednie „luki” w ustawach czy zwolnienia od podatków.

Niestety – zarzuty o korupcję też są różnie traktowane w różnych kulturach: od reakcji samobójstwem /np. w Japonii/ poprzez „obronę” /gdzie adwokat odpłatnie „pomaga” w uniewinnieniu, a nawet w uzyskaniu odszkodowania za naruszenie dóbr osobistych/, aż do praktyki z trzeciego świata, gdzie wręcz nie wolno „marnować stanowiska” i trzeba dzielić się „profitami” z przełożonymi.

Podjęmowane obecnie próby wdrożenia systemów zapobiegania korupcji, co prawda mogą ograniczyć „proste” okazje do korupcji, ale od czego ludzie mają głowy? I po godzinach pracy też spotykają się od tysiącleci – omawiając swe oczekiwania i potrzeby oraz sposoby ich zaspokojenia. I tylko podstawowe, ogólne zasady etyczne są w stanie hamować to nienasycenie oraz ograniczać metody postępowania – o ile zasady te są przestrzegane. Zasady etyczne bowiem ograniczają doraźną

i partykularną skuteczność i efektywność działania, przynoszą doraźne „straty” – i dlatego tak trudno je przestrzegać.

Potrzebna jest więc pogłębiona edukacja o wartości celów szerszych i długofalowych, a nie tylko własnych i doraźnych, o większej efektywności działań zbiorowych, zorganizowanych. W jakimś stopniu pomagają to wyjaśniać rozwijające się nauki o zarządzaniu: socjologia organizacji, psychologia organizacji, etyka biznesu...

Ale proste zależności przyczynowo-skutkowe – właściwe dla nauk przyrodniczych i podejścia behawiorystycznego w naukach społecznych – już nie wystarczają do wyjaśnienia wszystkich /i zmiennych/ związków w procesach społecznych.

Bibliografia

1. Blau P.M., *Wymiana społeczna*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*. Wyd. Scholar Warszawa 2006.
2. Bratnicki M., *Przedsiębiorcze stąpanie po ziemi: kapitał społeczny i uwaga w organizacji*, [w:] *Przedsiębiorstwo partnerskie*. SGH, Warszawa 2002.
3. Dendura K., *Efekt organizacyjny grupy kulturowo zamkniętej*. „Miscellanea Anthropologica et Sociologica” Nr 2 (1993). Uniwersytet Gdański.
4. Dendura K., *Gogol wiecznie żywy*. „Budownictwo Okrętowe i Gospodarka Morska” Nr 11 (1999).
5. Dendura K., *Sterowanie nadzieją na sukces*, [w:] *Materiały seminarium: Zarządzanie celami i wskaźnikami jakości*. Klub PF ISO i Biuro Zarządzania Jakością, Środowiskiem i BHP Sp. z o.o. Zakopane 2006.
6. Dendura K., *Wykorzystanie kapitału społecznego w sterowaniu procesami*. „Problemy Jakości” Nr 11 (2008).
7. Dendura K., *Wymagania systemu antykorupcyjnego /w ramach systemu ISO 9001/ dla organizacji publicznych*. W pracy zb. /pod red. T. Białasa/: *Dylematy i wyzwania współczesnego zarządzania organizacjami publicznymi*. Wyd. WSAiB, Gdynia 2007.
8. Dendura K., *Żebracy świata*. „Budownictwo Okrętowe i Gospodarka Morska” Nr 5 (2000).
9. Dyduch W. i inni, *Kapitał społeczny jako wymiar konkurencyjności przedsiębiorstwa w nowej ekonomii*, [w:] *Strategie i konkurencyjność*

- przedsiębiorstw po dziesięciu latach transformacji*. Instytut Organizacji i Zarządzania Politechniki Wrocławskiej, 2001.
10. Dźwigoł H., *Kapitał społeczny i jego wpływ na zmiany zachodzące w firmie*, [w:] *Zarządzanie kapitałem ludzkim wobec wejścia Polski do Unii Europejskiej. Wybrane problemy*. Wyd. U.Śl., Katowice 2005.
 11. Fukuyama F., *O kapitale społecznym i roli biznesu*. „Przeгляд Środkowoeuropejski” nr 47 (2008).
 12. Hofstede G., *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*. PWE, Warszawa 2000.
 13. Łunarski J., *Zarządzanie jakością. Standardy i zasady*. WNT, Warszawa 2008.
 14. Grudzewski W.M. i inni, *Normalizacja korupcji w organizacji jako zagrożenie dla zarządzania zaufaniem*. „Organizacja i kierowanie” Nr 1 (2008).
 15. Grudzewski W.M. i inni, *Korupcja w organizacji*. „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” Nr 7 (2008).
 16. *Kapitał społeczny – aspekty teoretyczne i praktyczne* /red. H. Januszek/. „Zeszyty Naukowe” Nr 42, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2004.
 17. Karklins R., *Wszystkiemu winien jest system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*. Wyd. Sic!, Warszawa 2009.
 18. *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie* /pod red. A. Dylus i innych/. Wyd. Ossolineum, Wrocław 2006.
 19. Kubiak A., *Barometr korupcji 2007. Raport z badań*. Warszawa 2008.
 20. Kloze T., *System przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym. Materiały konferencji PCBC: Partnerstwo jako podstawa sukcesu każdej organizacji*, Pułtusk, 15.5.2008.
 21. *Kultura przedsiębiorczości* /pod red. B. Berger/. Oficyna Literatów „Rój”, Warszawa 1994.
 22. Lovaglia M. J., *Sieciowa teoria wymiany*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*. Wyd. Scholar 2006.
 23. *Measuring Social Capital in Five Communities In NSW*, 1998 <http://www.mapl.com.au/A2.htm>.
 24. Nee V., *Instytucje jako forma kapitału*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*. Wyd. SCOLAR, Warszawa 2000.
 25. Sirianni C., *Citizen participation, social capital and social learning in the United States* <http://ageconsearch.umn.edu.bistream/123456789/18334/1/ar950021.pdf>

26. Skowron S., *Kapitał społeczny w budowaniu przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa* [w:] *Przedsiębiorstwo i region w zjednoczonej Europie*. Akademia Świętokrzyska 2004.
27. Piocha S., Jaruszewski W., *Kapitał społeczny w tworzeniu sukcesu organizacji – ujęcie modelowe*, „Zeszyty Naukowe” Nr 8, WSAiB w Gdyni, 2005.
28. Rose-Ackerman S., *Korupcja i rządy. Przyczyny, skutki i drogi reform*. Wyd. Fundacja Stefana Batorego, Warszawa 2001.
29. Sztompka P.: *Zaufanie – fundament społeczeństwa*. Wyd. ZNAK, Kraków 2007.
30. Weryński P., *Kapitał społeczny a partycypacja obywatelska Polaków*, [w:] *Wyzwania i zagrożenia demokracji w Polsce w obliczu wyborów 2005*. Uniwersytet Opolski, 2006.
31. *Korupcja – zło konieczne?* „Więź” Nr 9 (1998).
32. Zimbardo P.G., Leippe R., *Psychologia zmiany postaw i wpływu społecznego*. Wyd. Zysk i S-ka, Poznań 2004.

CORRUPTION AS PATHOLOGY OF SOCIAL CAPITAL

Summary

Provided in WSA&B in Gdynia research of social capital regard its implications, suitability for social processes control and pathology manifestations. The research effected observations for management of social capital and – generally – for management. As introduction into problem – main publications about social capital and corruption were recollected in the article. Cultural, social and political conditions and relations between corruption and social capital have also been presented. The research is continued to complete “Social processes management”.

Самюэль Угрин *

**ПРОГНОЗ РАЗВИТИЯ ПРЕСТУПНОСТИ В СЛОВАЦКОЙ
РЕСПУБЛИКЕ
(ВЛИЯНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ФИНАНСОВОГО
КРИЗИСА НА СОСТОЯНИЕ, СТРУКТУРУ И РАЗВИТИЕ
ПРЕСТУПНОСТИ)**

Содержание

Автор исследует состояние преступности в Словацкой республике, динамику и уровень раскрытия преступлений. В центре внимания стоит влияние экономического кризиса на антиобщественное поведение граждан. Предлагается прогноз сценария развития преступности в ближайшие 2-3 года. Особое внимание автор обращает внимание на рост преступлений против собственности (особенно это касается краж со взломом в магазинах, квартирах, дачах или даже в банковских учреждениях), а также на рост насильной и экономической преступности.

Безопасность представляет собой один из основных показателей качества жизни населения в каждом государстве. Субъектом безопасности может быть личность, социальная группа, а также государство в целом или цивилизация как таковая. Преступность (лат. *criminalis* – преступный, *crimes* – преступление) – это социально-патологическое явление, присущее обществу в целом, но изменяющееся во времени и пространстве. Принято различать преступность *явную*, т.е. зарегистрированную государственными органами, и преступность *латентную*, т.е. скрытую, масштаб и структура которой неизвестны. Преступность – это явление социально обусловленное, массовое, причины которого следует искать как в противоречиях и недостатках каждого общества, так и

* Autor jest pracownikiem Akademii Policyjnej w Bratysławie

отдельно взятого преступника. За последние десятилетия произошел рост преступности в большинстве стран. Причин тому много. Криминогенные факторы, т.е. детерминанты риска – причины, условия, цели, мотивы, явления биологического, психологического, социального, экономического и культурного характера, вызывающие и поддерживающие совершение преступлений, представляют собой длинный список. В литературе приводится число порядка 250-400. Все это факторы, влияющие на уровень, структуру и динамику преступности. Преступность представляла собой серьезную проблему в конце 90-х годов 20-ого века у ваших южных соседей, т.е. в Словакии. В последнее время граждане Словацкой республики актуальной проблемой считают обеспечение *социальной* безопасности: к этой категории относятся, например, работа или материальное обеспечение себя и семьи.

Несмотря на это, борьба с преступностью и контроль над ней относятся к проблемам, решение которых занимает одно из первых мест в обществе. Два года назад, в рамках исследования общественного мнения, преступность находилась на третьем месте в ряду общественных проблем (на первом было снижение безработицы, а на втором – повышение жизненного уровня).

Жители городов с населением более 100 тыс. человек ставили снижение преступности на первое место (на втором было улучшение положения в здравоохранении, а на третьем – повышении уровня жизни).

Проблемой государственного масштаба (можно сказать европейского, даже мирового) является *коррупция*, представляющая опасность для стабильности и безопасности общества, нарушающая политическую, экономическую и социальную сферу, подрывающая доверие граждан в правовое государство. Количество случаев коррупционного поведения будет резко расти.

К счастью, такой показатель как чувство безопасности граждан, является у нас предметом интереса соответствующих органов. Мы исходим из предпосылки, что *уровень* охраны прав человека, особенно права на жизнь, здоровье и свободу находит свое выражение в психике личности, а именно в виде ощущения безопасности или же ощущения угрозы, которые вместе представляют собой значимый регулятор поведения личности, и в то же время – это чувствительный показатель преступности.

Восприятие угрозы, исходящей из негативных природных, техногенных или общественных явлений – это значимый показатель качества жизни каждого человека. Риск и угрозы подобного рода будут сопровождать нас и впредь. А ведь именно опасения человека стать жертвой преступного деяния во многом определяют его социальное поведение.

Чего опасаются люди больше всего? Прежде всего, это страх перед преступлениями против собственности. Предполагается, что вследствие экономического кризиса, который представляет собой одну из фаз экономического цикла, будет отмечаться рост преступности, связанной с кражами со взломами в квартирах, домах, дачах, магазинах, складах, а также будет расти количество краж автомашин. Будет расти так называемая «социальная» или «хлебная» преступность. Преступниками будут представители цыганского населения, число которого в Словакии превышает 400 тыс. человек, а их процентное отношение к титульному населению является наивысшим в Европе. Увеличится количество насильных преступлений, например, разбойных нападений, а также случаев вымогательства. Но вернемся к *преступлениям против собственности*, как самому частому виду преступлений. Посягательство на чужую собственность останется самым распространенным видом преступной деятельности. Из общего числа преступлений, совершенных в 2008 г. в Словакии (104 758) 52,27% составили преступления против собственности (54 754). Необходимо отметить, что раскрываемость преступлений этой категории находится на низком уровне (26%). Прогноз раскрываемости зарегистрированных преступлений предполагает, что этот уровень в последующие 3-4 года не изменится и будет постоянно находится на уровне 22%. Низкая уровень раскрываемости в свою очередь будет действовать в качестве акселератора на динамику преступлений, так как многие преступники по опыту узнают, что этот вид преступлений выгоден.

Высокая доля преступлений против собственности отразится и зарегистрированном ущербе, нанесенном частному и государственному имуществу. Большое число преступлений по прежнему будет приходиться на кражи автомашин, а также на другие виды преступлений, связанными с автомобильным бизнесом. Отчаянно низкий уровень раскрываемости не повысится.

Насильственная преступность по праву считается индикатором меры успешности борьбы с преступностью в государстве. Она включает в себя широкий спектр уголовных преступлений от домашнего насилия до хладнокровных убийств и организованной преступности. В Словакии в прошлом году доля этого вида зарегистрированной преступности составила 8,62%. Количество зарегистрированных убийств – 94, раскрытых – 68, число убийств, совершенных с особой жестокостью – 13, раскрытых только 3. Количество разбойных нападений – 1371, раскрытых из их числа 712, из них более 90% были разбойные нападения на лиц, остальные – нападения на объекты. Как следствие экономического кризиса будет расти агрессивность и жестокость разбойных нападений. Преступники будут в основном из числа мужчин, а также безработных. Жертвами будут становиться чаще всего женщины, лица старшего возраста, а также дети и подростки.

В связи с темой конференции разрешите теперь сказать несколько слов об экономической преступности и ее динамике. Экономическая преступность характеризуется как противоправное экономическое деяние, вследствие которого достигается финансовая или иная прибыль в ущерб конкретного экономического субъекта (государства, частной компании, фонда, физического лица и др.) и признаки которого соответствуют конкретному составу преступления. Доля этого вида преступности в 2008 г. составила 16,20% и имеет тенденцию к росту. Предполагается снижение раскрываемости экономических преступлений (данные за прошлый год – 44%). Наибольшую долю составляют мошенничество. Число случаев мошенничества будет расти, особенно увеличится количество страховых подлогов, уклонение от уплаты налогов, растрат, нарушения авторских прав. Не уменьшится количество преступлений, связанных с сокрытием доходов, уклонением от уплаты налогов, с преднамеренным банкротством, с неуплатой взносов в бюджет по социальному и медицинскому страхованию.

Экономическая преступность имеет значительное влияние на внутреннюю стабильность каждого государства. Кроме прочих аспектов, касается ее воздействие и основных статей доходов государства (налоги, таможенные и другие сборы), уменьшение которых может негативно отразиться на нормальном

функционировании государственного механизма. Проявления экономической преступности касаются гражданско-правовой, экономической и уголовно-правовой проблематики. Ведение расследования в этой области весьма сложно и трудоемко. В отличие от других видов преступности, для экономических преступлений типичен тот факт, что бывает сложно провести границу между аморальным поведением, находящимся на границе с правовым порядком, и уголовно-правовым деянием.

Специфика экономической преступности состоит в том, что размер ущерба, причиненный такого рода преступлениями, огромен, в несколько раз больше, чем ущерб, нанесенный преступлениями против собственности. Удельный вес экономических преступлений в общем ущербе, причинном вследствие преступной деятельности, составил в 2008 г. 69,7%.

Большинство экономических преступлений совершается и будет совершаться внутри предпринимательских субъектов. В время экономического кризиса будут использоваться слабые стороны хозяйственного механизма, что будет способствовать ослаблению доверия в экономическое и общественное устройство. Возрастет латентность, преступления будут совершаться более продуманными способами, будут совершаться способом уклонения от обязанностей или их неисполнения, особенно со стороны органов внутреннего контроля в государственных учреждениях и частных компаниях.

Что необходимо предпринять, чтобы уменьшить не только число преступлений, но и их латентность? Структура этого вида преступности требует увеличения количества средств правовой и иной охраны экономической деятельности. Малоиспользованной областью остается законодательство и контроль. Именно в области контрольной деятельности видится широкое поле для предотвращения противоправного поведения: органы внешнего и внутреннего надзора организаций, работники налоговых служб, промышленные палаты и иные инспекции.

Положение в области преступлений, связанных с оборотом наркотиков есть и будет оставаться весьма серьезным. Увеличивается количество случаев гидропонного выращивания марихуаны, потребление которой постоянно растет. Растет и производство первитина. Последний, как и экстази, привозится из

Голландии и Венгрии и распространяются на дискотеках. Основное мотив уголовной наркопреступности состоит в том, что многие преступления против собственности совершаются как следствие желания добыть средства для приобретения наркотиков. Ведь наркотики стоят денег!

Заключение

Преступность как социально-правовой феномен являет собой худшие стороны человеческой жизни. В настоящее время мы являемся свидетелями роста преступности, так как во время кризиса увеличивается количество причин, которые толкают людей на совершение разного вида преступлений, связанных с применением насилия, с наркотиками и др. Растущая безработица (в Словакии более чем 10%), трудности на рынке товаров и услуг, несовершенство законов, нарастающая апатия, индивидуализм, низкая уровень раскрываемости преступлений и в дальнейшем будут способствовать снижению чувства безопасности у граждан.

Рост преступности и других антиобщественных проявлений должен стать проверкой на прочность на всех уровнях управления в государстве. Необходимо создать возможность функционирования действенных мер контроля преступности как в репрессивной, так и в превентивной областях. Изменения в отдельно взятых видах преступности, типологии преступников с точки зрения возраста, образования, уголовного прошлого, а также изменения в структуре объектов преступных деяний требуют постоянного внимания и изучения в научных кругах.

На экономическом кризисе паразитируют многие. К их числу относятся и те, для кого в их агрессивном и антиобщественном поведении нет преград.

Самюэль Угрин, Прогноз развития преступности в словацкой республике - (влияние экономического и финансового кризиса на состояние, структуру и развитие преступности)

**PROGNOSIS OF CRIME DEVELOPMENT IN THE SLOVAC
REPUBLIC
(IMPACT OF ECONOMIC AND FINANCIAL CRISES
ON THE STATUS AND STRUKTURE OF THE PROGNOSIS)**

Summary

The author conducted analysis of criminality in the Slovak Republic. He pointed at dynamics of criminality in the context of the threat of world crisis. Author presented the prognosis of crime increase in the next two or three years. The main attention was focused on the growth of economic criminality.

Tomasz Białas*

KOMUNIKACJA Z INTERESARIUSZAMI W KONTEKŚCIE ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM ORGANIZACJI PUBLICZNEJ

Wstęp

Zarządzanie publiczne stanowi obecnie w Polsce nową subdyscyplinę nauk o zarządzaniu. Choć dorobek badawczy zarządzania publicznego jest jeszcze niewielki i bardzo rozproszony to w ostatnich latach daje się zauważyć zwiększone zainteresowanie tą tematyką zarówno ze strony środowisk naukowych jak i praktyków, menedżerów publicznych zgłaszających zapotrzebowanie na nowoczesne spojrzenie na organizacje publiczne, a w tym również szeroko rozumiane aspekty bezpieczeństwa w ich działaniu. Wiele organizacji publicznych jest bowiem powoływana w celu zapewnienia bezpieczeństwa zarówno na poziomie państwa, jak i samorządu. Praktyka działania wielu organizacji publicznych w zakresie bezpieczeństwa przejawia się również w zarządzaniu kryzysowym realizowanym na szczeblu krajowym oraz realizowanym przez samorządy terytorialne.

Wymogi gospodarki rynkowej stworzyły przestrzeń dla ekonomizacji działania organizacji publicznych i wdrażania metod i technik zarządzania znanych sektorowi biznesu. Jednak dopasowanie metod i technik zarządzania do natury organizacji publicznych oraz strategicznych celów ich funkcjonowania rodzi wiele pytań i powoduje konieczność nowego spojrzenia na zagadnienia skuteczności i efektywności działania menedżerów publicznych a w tym w szczególności uwzględniania problematyki bezpieczeństwa.

Współczesny zasób wiedzy o funkcjonowaniu organizacji pozwala na sformułowanie postulatu o konieczności włączania w proces zarządzania szerokich grup interesariuszy, a wśród nich przede wszystkim klientów, którzy będąc kluczowym podmiotem i ostatecznym

* Autor jest pracownikiem Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni.

weryfikatorem produktów organizacji, winni być w szczególności uznani jako partner specjalistów i kierowników zatrudnionych w organizacji. Ci ostatni bowiem nie są już w stanie samodzielnie programować rozwój organizacji, opierając się głównie na wysublimowanych metodach informatycznych i teoretycznych, gubiąc przy tym ogromny kapitał możliwości wspólnego uczenia się.

Uznanie dla wzrastającego znaczenia interesariuszy w działaniu organizacji dotyczy wszelkich form i typów organizacji choć natura i cele sektora publicznego (i obywatelskiego) sprawiają, iż ich funkcjonowanie staje się obecnie niemożliwe bez stosowania koncepcji szerokiego upowszechniania procesów zarządzania, rozumianych nie tylko jako zasięganie opinii po zrealizowaniu planów, ale również współuczestnictwo na etapie ich tworzenia, wstępnej weryfikacji oraz wdrażania. Tak więc koncepcja interesariusza jako kreatora wartości na każdym etapie łańcucha tworzenia wartości jawi się jako kluczowa w doskonaleniu i porządkowaniu relacji z otoczeniem i wewnątrz organizacji. Istota tego problemu sprowadza się do kilku fundamentalnych pytań, których rozwinięcie może stanowić istotny wkład do wiedzy o organizacjach i zasadach zarządzania nimi. Jeśli bowiem interesariusze są dla organizacji publicznych kluczowymi podmiotami, to w jaki sposób wpływają na funkcjonowanie tych organizacji? Jakich zmian wymagają procesy projektowania, wdrażania i kontroli realizowanych strategii, aby zapewnić maksymalne wykorzystanie potencjału tkwiącego w interesariuszach? Pytania te stanowią kluczowy problem analizowany w niniejszym artykule.

1. Strategiczne zarządzanie regionem a komunikacja z Interesariuszami

Etapy strategicznego zarządzania regionem winny być w sposób ciągły poddane kontroli strategicznej, wspieranej dzięki dobrej współpracy z interesariuszami. Najważniejszym i najtrudniejszym do rozwiązania problemem w zakresie zarządzania strategicznego jest pozyskiwanie wiarygodnej informacji o uwarunkowaniach projektowania i wdrażania strategii. Najważniejszym źródłem tych informacji są niewątpliwie interesariusze, którzy posiadają zarówno opinie o projektowanych działaniach i inicjatywach jak i własną ocenę dotychczas realizowanej polityki rozwoju regionu. Budowa dobrych

i efektywnych relacji z interesariuszami jest warunkiem skutecznie prowadzonej kontroli strategicznej zarówno na etapie pozyskania informacji o wszystkich etapach (fazach) zarządzania strategicznego, jak i możliwości poprawnej analizy zebranego materiału informacyjnego oraz jego oceny. Interesariusze pełnią więc kluczową rolę w procesie pozyskiwania, przetwarzania i oceny informacji niezbędnych w strategicznym zarządzaniu regionem. Informacja bowiem ma decydujące znaczenie w każdym systemie kontroli, a w szczególności w realizacji tak złożonego i trudnego procesu jakim jest kontrola strategiczna. Strategiczne zarządzanie regionem winno być realizowane przy ścisłej współpracy z interesariuszami przede wszystkim z uwagi na możliwość pozyskiwania wiarygodnej, pewnej i kompleksowej informacji o każdym z jego etapów.

Proces *projektowania strategii regionu* musi się rozpocząć od zidentyfikowania obszarów, które powinny zostać poddane audytowi, aby stwierdzić jaki jest jego bilans strategiczny. Problemem wartym szerszej dyskusji jest propozycja spójnych, a jednocześnie w pełni rozłącznych kryteriów wyodrębniania analizowanych obszarów. Koncepcją, która w ostatnich latach zdaje się dominować wśród teoretyków i praktyków zarządzania regionem jest podział zasobów wewnętrznych regionu na obszary określane kapitałem: gospodarczym, naturalnym, społecznym i ludzkim. Otoczenie regionu winno być analizowane z uwzględnieniem czynników: politycznych, ekonomicznych, społecznych i technicznych. Aby stwierdzić i ocenić jakie są mocne i słabe strony regionu warto zastosować technikę szeroko wykorzystywaną przez organizacje biznesowe i mającą od kilku lat coraz większe zastosowanie w organizacjach publicznych jaką jest benchmarking. Technika ta, stosowana przez różne podmioty należące do sektora publicznego zyskuje coraz większe znaczenie i jest również stosowana w zarządzaniu gminami, miastami i regionami. Przykładów zastosowania benchmarkingu jest bardzo wiele i znajdują one swoje odbicie w opracowywanych przez wyspecjalizowane instytucje (fundacje, uczelnie) rozbudowanych metodologiach pomiaru osiągnięć. Technika benchmarkingu wymaga zebrania szerokiej wiedzy o badanym regionie oraz ustalenia obszarów (punktów) podlegających ocenie. Wybór tych obszarów oraz sposób pomiaru ich słabych lub mocnych stron może zostać wsparty poprzez doradztwo interesariuszy wewnętrznych do których należy zaliczyć mieszkańców, samorządowców i urzędników oraz instytucje i przedsiębiorstwa. Grupa

interesariuszy wewnętrznych winna wpływać na kształtowanie sposobu pomiaru osiągnięć regionu, tak aby projektowane mierniki oraz poziom osiągnięć był adekwatny do ambicji i możliwości mieszkańców regionu oraz zgodny z długookresową strategią rozwoju. Wsparcie przez interesariuszy procesu benchmarkingu może z jednej strony podnieść jego merytoryczny poziom, z drugiej zaś umożliwić skuteczne wdrażanie strategii. Pomiar stopnia realizacji celów strategicznych jest możliwy jeśli zostaną wcześniej ustalone poziomy ich osiągnięć, te zaś mają swoje odbicie w systemie benchmarkingowym. Można więc uznać, iż benchmarking jest bezpośrednim narzędziem umożliwiającym obserwację poziomu osiągnięć oraz tendencji w zmianach najważniejszych parametrów strategii. Benchmarking jest więc narzędziem umożliwiającym zbudowanie adekwatnego do oczekiwań systemu wsparcia strategicznego zarządzania regionem.

Proces projektowania strategii musi zostać również wsparty analizą scenariuszy rozwoju otoczenia, jeśli opis otoczenia ma uwzględniać czynniki polityczne, ekonomiczne, społeczne, techniczne. Technika scenariuszowa jest szeroko stosowana w projektowaniu strategii organizacji biznesowych i publicznych. Efekty, które można osiągnąć dzięki budowaniu scenariuszy rozwoju otoczenia zależą jednak nie tylko od samej techniki zastosowanej w badaniach, ale również (a może głównie) od podmiotów uczestniczących w analizach i mających wpływ na dostarczane informacje i opinie. Sformułowane scenariusze powinny umożliwić identyfikację oraz kwantyfikację szans i zagrożeń, które można odnaleźć w otoczeniu i które będą miały istotny wpływ na powodzenie projektowanej strategii rozwoju. Grupa interesariuszy zewnętrznych powinna umożliwić identyfikację wszystkich ważnych czynników otoczenia i poprawną ocenę ich oddziaływania. Benchmarking oraz scenariusze rozwoju otoczenia stanowią podstawowe narzędzia wspierające opracowanie bilansu strategicznego nazywanego powszechnie w literaturze analizą SWOT. Poprawnie sporządzony bilans strategiczny może być podstawą do zaproponowania adekwatnej do możliwości regionu wizji jego rozwoju. Propozycja wizji oraz wynikającej z niej strategii rozwoju (projekt) stanowi drugi etap fazy projektowania do którego powinni (w niektórych przypadkach z mocy prawa) zostać włączeni interesariusze. Mają oni bowiem prawo i możliwość uczestniczenia w konsultacjach projektu strategii, które przebiegają w wyznaczonym czasie, a są realizowane dzięki zastosowaniu takich środków komunikacji jak: konferencje

środowiskowe, kierowanie zapytań do ekspertów, tworzenie portali internetowych, prowadzenie korespondencji mailowej, przeprowadzanie wywiadów, itp. Zebrany dzięki tak zorganizowanej komunikacji z interesariuszami materiał badawczy powinien umożliwić sformułowanie wizji i strategii odpowiadającej realiom strategicznym regionu oraz aspiracjom jego mieszkańców. Wizja rozwoju regionu jest niewątpliwie najważniejszym czynnikiem i wyznacznikiem wszystkich dalszych działań strategicznych i umożliwia określenie takich obszarów jak: *strategiczne wyznaczniki sukcesu, zakres odpowiedzialności oraz najważniejsze uwarunkowania rozwoju*. Włączenie interesariuszy do procesu określania *strategicznych wyznaczników sukcesu* umożliwia określenie priorytetów w rozwoju lokalnym jako pochodnej uznawanych powszechnie kryteriów osiągania sukcesu. Jeśli np. w wizji rozwoju przyjęte zostanie jako kryterium sukcesu osiągnięcie założonego poziomu życia mieszkańców, to kwestią podstawową strategii stanie się odszukanie takich działań i takich inicjatyw, aby założony poziom został osiągnięty. Przywoływany często w wizjach rozwojowych regionów cel wyrażany jako zrównoważony rozwój jest również możliwym zdefiniowaniem wyznacznika sukcesu, jednak ocena stopnia jego realizacji jest wysoce problematyczna. Wydaje się, że przy formułowaniu wizji rozwoju powinna obowiązywać zasada formułowania strategicznych wyznaczników sukcesu jako dających się zmierzyć (np. poprzez porównanie do innych regionów) parametrów rozwojowych.

Drugą kwestią istotną w formułowaniu wizji rozwoju jest określenie *zakresu odpowiedzialności* jako parametru związanego z oddziaływaniem wizji na strategicznych interesariuszy. Precyzyjne określenie wszystkich grup wobec których deklarowana jest odpowiedzialność zwykle nie jest możliwe, ale jej odniesienie do określonych sfer odpowiedzialności daje możliwość zdefiniowania konkretnych celów strategicznych. I tak np. określenie odpowiedzialności w stosunku do przedsiębiorców wymaga późniejszego sprecyzowania zasad współpracy z biznesem oraz sposobów jego wspierania; odpowiedzialność wobec problemów wykluczenia społecznego wymaga zadeklarowania zakresu kierowanej na tą problematykę uwagi, itd. I wreszcie obszar *najważniejszych uwarunkowań rozwoju* to zadeklarowanie kluczowych problemów i szans rozpoznawanych zarówno w otoczeniu jak i we wnętrzu regionu. Ustalenie i zadeklarowanie czynników wspierających lub hamujących przyszły rozwój umożliwia z jednej strony poinformowanie o tym

szerokiego kręgu interesariuszy, a z drugiej strony skłania do precyzyjniejszego poszukiwania właściwych działań nakierowanych na wykorzystywanie szans i mocnych stron oraz przeciwdziałanie zagrożeniom i słabym stronom. Jeśli więc, np. region deklaruje, że główną szansą rozwojową jest położenie na przecięciu głównych, europejskich szlaków komunikacyjnych to dającą się z dużym prawdopodobieństwem odgadnąć opcją strategiczną będą inwestycje w infrastrukturę transportową i logistyczną. Jeśli natomiast za podstawową wartość uznane zostanie dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze, to w oczywisty sposób najważniejszymi priorytetami strategicznymi staną się ochrona przyrody, przeciwdziałanie degradacji środowiska naturalnego, rozwój zasobów turystycznych, itp.¹ Deklarowane w wizji rozwojowej uwarunkowania winny również być efektem wspólnych (z interesariuszami) uzgodnień i konsultacji, tak aby wszelkie konsekwencje ustalonej wizji mogły być „konsumowane” przez wszystkie zainteresowane rozwojem regionu strony.

Dzięki konsultacjom z interesariuszami możliwe jest również propagowanie konkretnych idei oraz wymiana poglądów na temat priorytetów rozwojowych i generalnej wizji rozwoju regionu. Można stwierdzić, iż ocena projektu strategii nie jest możliwa bez przeprowadzenia szczegółowo przygotowanych konsultacji z interesariuszami. Informacje i opinie wypowiedane przez interesariuszy mają bowiem ogromne znaczenie z punktu widzenia oceny wiarygodności zebranych wcześniej informacji oraz określenia szans powodzenia zaprojektowanej strategii. Jeśli ocena projektu uzyska powszechną akceptację może zostać skierowana do wdrożenia, natomiast przy braku akceptacji projektu musi on zostać ponownie skierowany do konsultacji (jeśli pozwalają na to ramy czasowe ustalone dla opracowania strategii). Aby umożliwić ewentualne ponowne skonsultowanie dokumentu strategii, prace związane z procesem projektowania powinny rozpocząć się odpowiednio wcześniej, aby nie doprowadzić do sytuacji w której nie zostanie osiągnięty konsensus w zakresie głównych priorytetów rozwojowych.

¹ Nie należy zapominać o przygotowaniu usług dla niepełnosprawnych – zob. K. Kaganek, *Przygotowanie oferty dla osób niepełnosprawnych*, Materiały szkoleniowe z zakresu funkcjonowania biur podróży, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Nowosądecka Organizacja Turystyczna, Warszawa 2004.

2. Analiza interesariuszy jako warunek skuteczności zarządzania strategicznego

Analiza interesariuszy jest procedurą poszukiwania kierunku, siły i rodzajów relacji pomiędzy organizacją a jej partnerami strategicznymi. Analiza ta winna umożliwić identyfikację interesariuszy mających znaczący wpływ na organizację i odgrywających główną rolę w procesie sprawowania kontroli realizacji strategii. Istotną kwestią jest ustalenie kategorii analitycznych według których interesariusze powinni być analizowani. K. Obłój wykorzystując koncepcję E.R. Freemana proponuje, aby w analizie interesariuszy uwzględniać następujące kategorie: siła nacisku interesariuszy (władza), uprawomocnienie interesariuszy oraz pilność żądań interesariuszy.²

Siła nacisku interesariuszy jest zmienną najczęściej uwzględnianą przez organizacje dokonujące analizy strategicznych partnerów. Ten parametr analizy strategicznej jest istotny z punktu widzenia identyfikacji potencjalnych sprzymierzeńców realizowanej strategii oraz określenia oponentów i „wrogów” mających bezpośredni wpływ na konieczność modyfikacji celów i zadań. Organizacje publiczne będąc w szczególności sposobem uwrażliwione na relacje z interesariuszami, starannie identyfikują potrzeby, cele i strategiczne stawki swoich interesariuszy tak, aby umożliwić partnerom o największej sile nacisku uzasadnienie własnych racji i zapewnić włączenie ich istotnych interesów w realizację strategii. Takie postępowanie ma szczególne znaczenie w przypadku projektowania, realizacji i oceny strategii regionalnej w której interesariusze stanowią strategiczny fundament działań.

Uprawomocnienie interesariuszy do oddziaływania na organizację ma szczególne znaczenie w przypadku organizacji publicznych, które w swej istocie mają ustalonych najważniejszych interesariuszy jakimi są zwykle agendy rządowe. Te bowiem mają legitymacje ustawowe do udzielania wsparcia (lub jego braku) w realizacji ustalonej w regionie strategii. Dla przykładu strategię wojewódzkie są realizowane dzięki kontraktom wojewódzkim podpisywanym z rządem i dzięki nim możliwe jest finansowanie większości zadań określonych szczegółowo poprzez wcześniejsze konsultacje z szeroką grupą interesariuszy. Kontrakty te są regulowane w sposób bardzo precyzyjny poprzez przepisy ustawowe

² zob. K. Obłój, *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa 2007, s. 218.

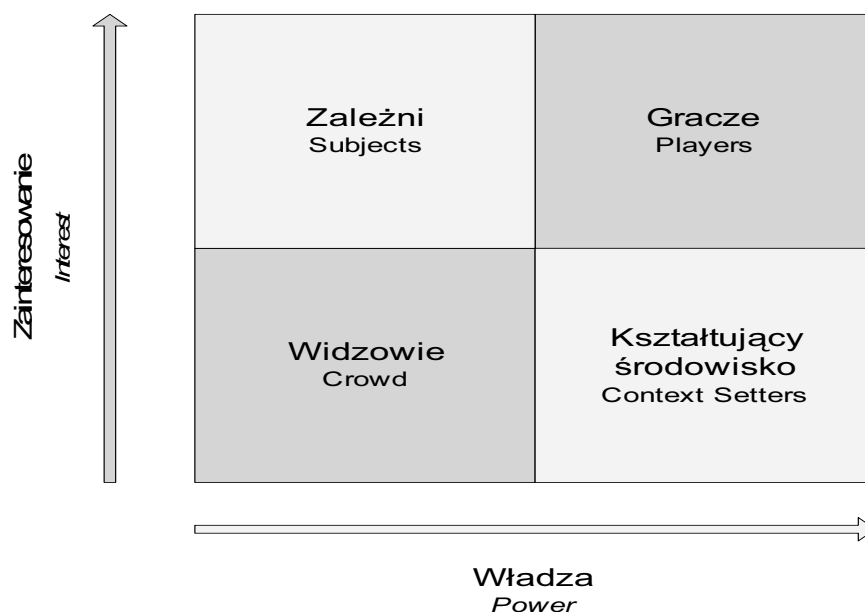
i nie jest możliwe wywieranie wpływu na interesariusza takiego jak strona rządowa, większego niż dopuszczają to regulacje prawne.

Pilność żądań interesariuszy jest wymiarem tak samo istotnym jak wymienione dwa pierwsze. Ocena, często subiektywna, który z interesariuszy zgłosi najpilniejsze do realizacji żądania jest niewątpliwie niemożliwa do zaplanowania w strategii, dlatego też realizacja decyzji o zaspokojeniu sformułowanej, pilnej potrzeby jest uzależniona od oceny sytuacji i ma niewątpliwie charakter decyzji sytuacyjnej. Podejmowanie decyzji o „wyróżnianiu” niektórych interesariuszy ze względu na pilność zgłaszanych przez nich potrzeb musi mieć charakter przemyślanych, ale jednocześnie szybko realizowanych działań wpływających na przekształcenia ustalonej strategii. Sytuacyjne uwarunkowania pilności żądań interesariuszy są najprawdopodobniej najbardziej skomplikowanym problemem strategicznym w przypadku realizacji ustalonej wcześniej strategii rozwoju regionu. Podejmowanie decyzji strategicznych, a więc najważniejszych z punktu widzenia przyszłości musi być bowiem podporządkowane wnikliwej ocenie, zmieniających się oczekiwań interesariuszy. Oczekiwania te mogą być zmienne w krótkim okresie czasu, natomiast strategia (a w szczególności strategia rozwoju regionu) projektowana jest na długie okresy czasu, często kilkunastoletnie. Tym bardziej więc procedury kontroli stosowane w trakcie wdrażania strategii, winny uwzględniać możliwość (a w zasadzie konieczność) bieżącego monitoringu wszystkich wymiarów analizy interesariuszy, takich jak siła nacisku, uprawomocnienie oraz pilność żądań.

Ustalone kategorie, określające interesariuszy mogą być ze sobą zestawiane i porównywane po to, aby odnaleźć odpowiedź na pytanie, które grupy interesariuszy są krytyczne z punktu widzenia powodzenia realizowanej strategii. Jedną z propozycji przybliżenia się do rozwiązania problemu poszukiwania „krytycznych” interesariuszy jest czteropolowa macierz zaproponowana przez Edena i Ackermanna.³ Idea macierzy polega na wyróżnieniu dwóch wymiarów istotnych z punktu widzenia identyfikacji interesariuszy. Wymiarami tymi są: zainteresowanie wdrożeniem strategii oraz władza posiadana przez interesariuszy. Wymiary te umożliwiają określenie sposobu współpracy

³ J. M. Bryson *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass, 2004, s. 338
za: C. Eden, F. Ackermann, *Making strategy*, The Journal of Strategic Management, Thousand Oaks, Calif., Sage 1998

z poszczególnymi grupami interesariuszy oraz stosowanych technik przekazu informacji. Sposób identyfikacji odpowiednich grup interesariuszy ukazuje rysunek 1.



Rys. 1. Macierz władza - zainteresowanie

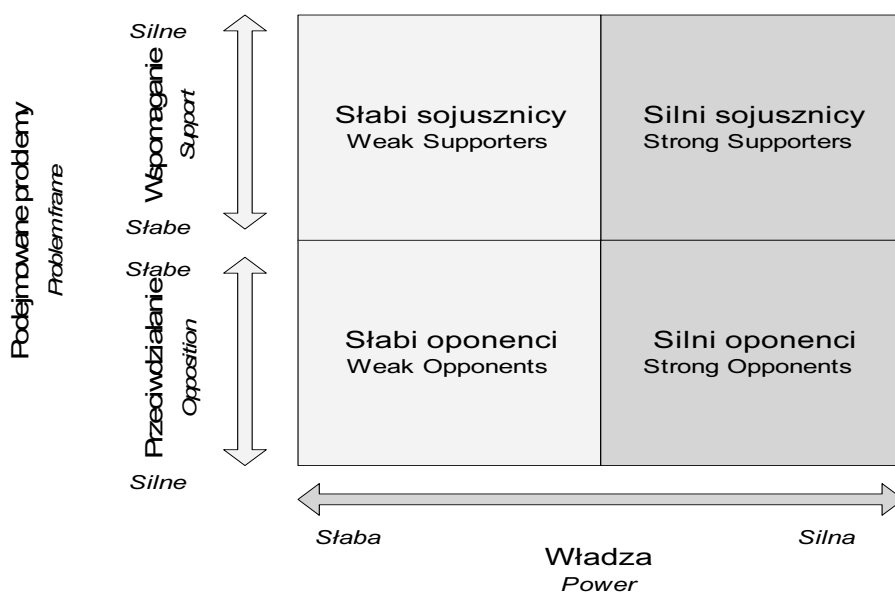
Źródło: J. M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass, 2004, s. 338.

Najbardziej „krytyczną” grupą interesariuszy są niewątpliwie gracze, którzy mają możliwość oddziaływania na strategię ze względu na posiadaną władzę a jednocześnie są bardzo zainteresowani w jej wdrażaniu. Grupa ta stanowi centralną sferę zainteresowania przy projektowaniu i wdrażaniu strategii i powinna być ujęta jako najważniejszy obiekt poddawany dalszym analizom pozwalającym na identyfikację potrzeb i oczekiwań pojedynczych interesariuszy oraz ich wzajemnych relacji.⁴ Nie mniej interesującą grupą interesariuszy są kształtujący środowisko (*context setters*), którzy mogą być obiektem oddziaływania po to aby zdobyć ich zainteresowanie i wykorzystać

⁴ Sposób identyfikacji wzajemnych relacji między najważniejszymi interesariuszami przedstawiony został [w:] K. OBŁÓJ, *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa 2001, s. 118.

posiadaną władzę na rzecz realizacji zamierzonej strategii. Władza ta może wynikać zarówno z formalnego umiejscowienia w strukturach administracji lub biznesu jak i z posiadanego w społeczeństwie autorytetu.

Inną propozycją zmierzającą do ustalenia znaczenia poszczególnych grup interesariuszy jest ich identyfikacja ze względu na wspomaganie lub uniemożliwienie zrealizowania konkretnych celów założonych w strategii. Analiza taka pozwala na znalezienie grup interesariuszy z którymi należy budować „wygrywającą koalicję” tzn. takich, którzy z jednej strony są zainteresowani rozwiązaniem problemów postawionych w strategii a jednocześnie posiadają możliwości i władzę, aby podjąć konkretne działania. Schematyczne ujęcie tego zagadnienia może zostać zaprezentowane za pomocą macierzy przedstawionej na rysunku 2.



Rys. 2. Macierz władza i wspomaganie

Źródło: J. M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass, 2004, s. 347.

Przedstawiona na rys. 2 koncepcja podziału interesariuszy w zależności od posiadanej przez nich władzy oraz możliwego wpływu na powodzenie rozwiązywanych przez organizację problemów ma

kapitałne znaczenie z punktu widzenia etyki współpracy z zewnętrznymi podmiotami. Jest bowiem problemem etycznym zaplanowanie współpracy z podmiotami posiadającymi duże możliwości oddziaływania a jednocześnie mocno przeciwdziałającymi w rozwiązywaniu problemów obranych jako priorytetowe w organizacji. Celem przeprowadzanej analizy winno być zidentyfikowanie wszystkich podmiotów, które posiadają silną władzę, ponieważ to właśnie one są kluczowymi interesariuszami w realizacji przyjętych przez organizację celów. W strategii współpracy z interesariuszami, istotne jest bowiem to, jak zwiększać liczbę podmiotów wspomagających oraz jak unikać tych, którzy mając dużą władzę mogą podejmować działania będące w sprzeczności z ustaloną strategią.

3. Procedura komunikacji z interesariuszami na przykładzie Województwa Opolskiego

W Województwie Opolskim przeprowadzone konsultacje społeczne z najważniejszymi interesariuszami zmierzały do uzyskania maksymalnie szerokiej wypowiedzi na temat zaprojektowanej strategii tego województwa. Jednocześnie zaplanowano również konsultacje z sąsiednimi regionami w terminach dogodnych i wcześniej uzgodnionych oraz przekazanie materiałów dotyczących strategii na płycie CD. Ustalony harmonogram konsultacji społecznych dotyczących opracowania strategii przyjął następującą formułę:⁵

1. Konferencja podsumowująca konsultacje społeczne Narodowego Planu Rozwoju i oficjalne rozpoczęcie procesu konsultacji strategii,
2. Posiedzenie wojewódzkiej rady ochrony przyrody
3. Konsultacje w partiach politycznych
4. Konsultacje w szkołach wyższych, jednostkach naukowo – badawczych, samorządach studenckich,
5. Konsultacje w departamentach i jednostkach podległych Urzędowi Marszałkowskiemu,
6. Konsultacje w jednostkach samorządu terytorialnego poziomu powiatowego i gminnego
7. Konsultacje z przedstawicielami administracji rządowej,
8. Konsultacje z organizacjami pozarządowymi oraz samorządami gospodarczymi i zawodowymi,

⁵ Por. www.umwo.opole.pl 13.01.2007.

9. Konsultacje z wojewódzką Komisją Dialogu Społecznego,
10. Konsultacje społeczne przeprowadzane przez radnych województwa
11. Ocena przeprowadzona przez Komitet Sterujący

Zaprojektowany w Województwie Opolskim proces konsultacji społecznych przygotowanej strategii, został oparty na założeniu dotarcia do jak największej grupy interesariuszy mogących wyrazić twórcze opinie o zapisanych zamiarach strategicznych. Co prawda w dokumentach towarzyszących przygotowaniu ostatecznej wersji strategii można odnaleźć stwierdzenie, iż opinie wyrażane w toku konsultacji stanowią pewien umowny głos w dyskusji ale „...nie jest on wiążący dla organizatorów procesu konsultacji...”⁶. W dokumentach tych można odnaleźć wiele zastrzeżeń związanych z prawnym aspektem zgłaszania przez konsultowane osoby i podmioty wniosków i postulatów. Wielokrotnie powtarzane jest zastrzeżenie o braku obowiązku uwzględniania zgłoszonych uwag. W cytowanym dokumencie *Konsultacje społeczne wstępnego projektu strategii rozwoju Województwa Opolskiego* można nawet odnaleźć jednoznaczne stwierdzenie, iż „wszelkie sugestie, wnioski opinie, propozycje, etc. składane w ramach procesu konsultacji nie będą posiadały dla Zarządu Województwa Opolskiego mocy wiążącej.”⁷ Tak sformułowana rola konsultacji z interesariuszami nie zmienia jednak faktu, iż deklarowana jest waga tego procesu jako kluczowego w kształtowaniu poczucia współdziałania interesariuszy w „...kreowaniu społeczno – gospodarczej rzeczywistości oraz możliwości identyfikowania się z ustalonymi kierunkami władz rządzących.”⁸ Organizatorzy procesu konsultacji uzyskali również dzięki takiemu działaniu legitymizację podejmowanych decyzji strategicznych oraz późniejsze wsparcie w ich realizacji jako konsekwencja przyjętego założenia, że strategia powinna być wyrazem wspólnej woli władz jak i całej społeczności regionu w realizacji procesów rozwojowych.

⁶ Konsultacje społeczne wstępnego projektu strategii rozwoju Województwa Opolskiego, Zarząd Województwa Opolskiego, Opole 2005 s. 1, www.umwo.opole.pl 13.01.2007.

⁷ Tamże, s. 4.

⁸ Tamże, s. 1.

W dokumentach przygotowujących proces konsultacji społecznych projektu strategii sformułowane zostały reguły, które miały być przestrzegane w trakcie realizacji tego procesu. Do reguł tych zaliczono:⁹

- a) Powszechność – konsultacje przeprowadza się z wszystkimi zainteresowanymi bezpośrednio lub pośrednio projektowaną strategią jeśli wyrażają chęć wypowiedzenia własnej opinii lub zgłoszenia postulatów,
- b) Kompleksowość – konsultacje odbywają się niezależnie na wszystkich szczeblach tworzenia strategii – gminnym, powiatowym, wojewódzkim, ogólnopolskim,
- c) Równość – wszystkie zgłaszane wnioski, opinie, postulaty rozpatrywane są bez jakichkolwiek preferencji, na równych zasadach,
- d) Jawność – cały proces konsultacji ma charakter jawny i jest możliwy do obserwacji przez wszystkich interesariuszy,
- e) Obowiązek dokumentacji – przebieg procesu konsultacji musi zostać utrwalony w dokumentach dostępnych dla interesariuszy,
- f) Sprzężenie zwrotne – zgłaszane przez interesariuszy uwagi i postulaty mogą być omawiane i publicznie rozpatrywane w trakcie prowadzonego procesu konsultacji jak i na etapie podsumowań i wniosków.

W Województwie Opolskim adresatami przedsięwzięć konsultacyjnych byli:

1. Jednostki samorządu terytorialnego,
2. Samorządy gospodarcze i zawodowe,
3. Administracja rządowa
4. Inne województwa (w tym w szczególności sąsiednie)
5. Organizacje pozarządowe,
6. Szkoły wyższe i jednostki naukowo – badawcze,
7. Samorządy studenckie i studenci,
8. Partie polityczne działające w regionie,
9. Radni województwa,
10. Przedstawiciele Parlamentu RP oraz Parlamentu Europejskiego,
11. Przedstawiciele władz Kościoła, związków wyznaniowych i wspólnot religijnych.

⁹ por. tamże, s. 2.

Konsultacje społeczne projektu strategii województwa opolskiego realizowano w okresie dwóch miesięcy a cały proces podzielono na kilka etapów:¹⁰

- a) etap przygotowawczy i organizacyjny,
- b) etap prowadzenia konsultacji,
- c) etap podsumowań.

Inauguracja procesu konsultacji nastąpiła w trakcie konferencji podsumowującej regionalne spotkania prowadzone w ramach *Projektu Narodowego Planu Rozwoju 2007 – 2013*, gdzie nastąpiła prezentacja przygotowanego projektu strategii województwa opolskiego. Po tym wydarzeniu nastąpił okres intensywnych konsultacji zapoczątkowanych uruchomieniem specjalnej strony internetowej www.strategia.umwo.opole.pl poświęconej w całości strategii rozwoju województwa. Konsultacje mogły się odbywać również z wykorzystaniem tradycyjnych metod komunikowania, a więc telefonicznie lub osobiście. Innymi, zastosowanymi w praktyce instrumentami i formami wymiany opinii z interesariuszami były:¹¹

- a) konferencje ogólnoregionalne,
- b) spotkania samorządowe,
- c) spotkania branżowe i środowiskowe (również z udziałem organizacji studenckich i pozarządowych,
- d) debaty z udziałem ekspertów i polityków,
- e) konsultacje z sąsiadującymi regionami,
- f) korespondencja do szerokiego grona odbiorców z informacją o możliwości składania opinii i wniosków,
- g) publikowanie tekstu na stronie internetowej z umożliwieniem umieszczania komentarzy (forum internetowe),
- h) publikowanie informacji w mediach regionalnych,
- i) dyżury w urzędzie marszałkowskim (przyjmowanie zgłoszeń wniosków i opinii).

W celu właściwej koordynacji prac związanych z konsultacjami powołany został specjalny zespół (członkami zespołu zostali koordynatorzy grup tematycznych), którego zadaniem było uczestnictwo

¹⁰ Por. tamże, s. 2.

¹¹ Por. tamże s. 3.

w najważniejszych przedsięwzięciach konsultacyjnych i współpraca z Departamentem Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego. Zebrane w trakcie konsultacji opinie i wnioski zostały zestawione w postaci zbiorczych opracowań możliwych do rozpatrzenia przez Zarząd Województwa Opolskiego. Po rozpatrzeniu wszystkich wniosków została opublikowana na stronie internetowej województwa, informacja o ich realizacji i ewentualnym uwzględnieniu w ostatecznym dokumencie. Podsumowanie procesu konsultacji nastąpiło w postaci opublikowania w internecie dokumentu omawiającego przebieg i uwarunkowania tego procesu.¹² Jednocześnie w trakcie konsultacji strategii dla województwa dokonano przeglądu procesu tworzenia, konsultacji i wdrożenia strategii w powiatach i gminach województwa.¹³

Wnioski

Proces komunikacji z interesariuszami organizacji publicznej stanowi kluczowe narzędzie zarządzania strategicznego. Na każdym jego etapie następuje bowiem weryfikacja i uzgodnienie wspólnych dla wszystkich interesariuszy poglądów oraz wymiana informacji o koniecznym dla realizacji celów strategicznych konsensusie. Zarządzanie relacjami z interesariuszami winno być podstawową osią projektowanych, wdrażanych i poddawanych ocenie strategii organizacji publicznych, szczególnie w sytuacji istniejących zagrożeń dla w wielu sferach życia społecznego. Procedura opracowywania i skutecznego wdrażania strategii wojewódzkich w Polsce stanowi najlepszy przykład, iż nie jest dziś możliwe skuteczne działanie w zakresie rozwoju regionu oraz prowadzenia świadomej polityki w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa bez realizacji świadomej polityki zarządzania relacjami z interesariuszami.

¹² Podsumowanie procesu konsultacji społecznych wstępnego projektu zaktualizowanej strategii rozwoju województwa opolskiego na lata 2007 – 2020, Zarząd Województwa Opolskiego, Opole 2005.

¹³ Raport z obszernych badań dotyczących opracowaniom dotyczącym strategii rozwoju w powiatach i gminach opublikowano w Internecie por. *Planowanie strategiczne w gminach i powiatach województwa opolskiego*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2006. www.umwo.opole.pl 13.01.2007.

Bibliografia

1. Oblój K., *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa 2007.
2. Bryson J. M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass, 2004.
3. Eden C., Ackermann F., *Making strategy*, "The Journal of Strategic Management", Thousand Oaks, Calif., Sage 1998.
4. K. Kaganek, *Przygotowanie oferty dla osób niepełnosprawnych*, Materiały szkoleniowe z zakresu funkcjonowania biur podróży, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Nowosądecka Organizacja Turystyczna, Warszawa 2004.
5. Oblój K., *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa 2001.
6. *Planowanie strategiczne w gminach i powiatach województwa opolskiego*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2006. www.umwo.opole.pl 13.01.2007.
7. *Podsumowanie procesu konsultacji społecznych wstępnego projektu zaktualizowanej strategii rozwoju województwa opolskiego na lata 2007 – 2020*, Zarząd Województwa Opolskiego, Opole 2005.

COMMUNICATION WITH STAKEHOLDERS IN SAFETY MANAGEMENT OF PUBLIC ORGANISATION

Summary

The communication process with public organisation stakeholders determines the main tool of strategic management. It's every stage follows with the verification and agreement of common opinions of all stakeholders and exchange of information about necessary consensus for realisation of strategic aims. Relation management with stakeholders should be the basic element of designed, implemented and evaluated strategies of public organisations, particularly in the situations of threats within many aspects of social life. The procedure of elaboration and successful implementation of regional strategies in Poland constitutes the best example, that it is not possible to act effectively in the field of regional development and to conduct the conscious safety policy without realisation of conscious policy of relation management with customers.

Cezary Tatarczuk

**OCENA REALIZACJI PODSTAWOWYCH ZADAŃ POLICJI I
JEJ WPŁYWU NA POCZUCIE BEZPIECZEŃSTWA POLAKÓW
W ŚWIETLE BADAŃ SPOŁECZNYCH W LATACH 2007-2009**

Streszczenie

Opinia społeczna to wyjątkowo czuły wskaźnik stopnia akceptacji dla wszelkich organizacji. Doświadczenia bowiem pokazują, jak łatwo można stracić społeczne zaufanie i jak trudno je potem odbudować. Oceny Policji podlegają podobnym mechanizmom. Autor wykorzystując wyniki najnowszego sondażu społecznego Polskiego Badania Przystępności porównuje podstawowe zadania Policji z oczekiwaniami społecznymi wobec tej formacji, wskazuje wynikające stąd różnice w postrzeganiu priorytetów jej służby, a jednocześnie sposób godzenia obydwu zagadnień dla uzyskania wszechstronnej oceny jakości jej pracy.

Wstęp

Każda instytucja publiczna w demokratycznym państwie prawa podlega (niezależnie od formalnych mechanizmów nadzorczo-kontrolnych) nieustannej obserwacji i ocenie społecznej. Opinia społeczna to wyjątkowo czuły wskaźnik stopnia akceptacji dla partii politycznych, firm czy instytucji państwowych. O dobre notowania zabiegają właściwie wszyscy, zatrudniając specjalistów od budowy pozytywnego wizerunku. Doświadczenia bowiem pokazują, jak łatwo można stracić społeczne zaufanie i jak trudno je potem odbudować. Środki masowego przekazu nieustannie opisują, względnie pokazują konkretne niedomagania, nieprawidłowości w funkcjonowaniu takiej czy innej instytucji, jednostkowe czy wręcz nawarstwione przykłady złej roboty. Naturalnie publikują również informacje pozytywne, przedstawiające rezultaty jej skutecznej, społecznie pożądanej pracy. Te drugie są zwykle efektem aktywności medialnej, wizerunkowej, marketingowej itp. tejże instytucji, której zależy na dobrej opinii. Szkoli ona swe służby prasowe, uświadamia pracownikom ich rolę w budowaniu dobrego wizerunku, podejmuje się realizacji różnorodnych

przedsięwzięć mogących tę pozytywną opinię utrzymywać, wzmacniać, czy wręcz powiększać.

Nie inaczej jest z policją, instytucją zaufania społecznego, operującą na bardzo wrażliwym medialnie obszarze dotyczącym bezpieczeństwa i porządku publicznego. Formacja ta cieszy się wręcz szczególnym zainteresowaniem tychże mediów, albowiem wspomniane bezpieczeństwo jest jedną z najbardziej pożądanym i podstawowych potrzeb ludzkości od zarania jej dziejów.¹ Poważny błąd nawet jednego przedstawiciela tej służby, stając się medialną sensacją, może przesłonić w oczach odbiorców dobrą pracę pozostałych stu tysięcy policjantów.² Najmniejsze nawet podejrzenie bezczynności, obojętności, bagatelizowania czyjegokolwiek problemu przez jej funkcjonariuszy staje się owym medialnym skandalem, powodującym najczęściej wszczęcie służbowych postępowań wyjaśniających, nierzadko przekształcających się w postępowania karne, skutkujące odpowiedzialnością służbową i karną właśnie. Przebieg dyscyplinowania winnego zaniedbań, a także winnych nieskutecznego nadzoru służbowego jest wnikliwie monitorowany przez owe media, aż do końca.

1. Policja w demokratycznym państwie

Policja w demokratycznym państwie prawa służy społeczeństwu i przeznaczona jest do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego.³ Taki też zapis umieszczony został w pierwszym artykule *Ustawy z dnia 6 kwietnia*

¹ Próby definiowania pojęcia bezpieczeństwa są niewyczerpanym zagadnieniem twórczym; zostało ono sklasyfikowane i skategoryzowane w niezliczonym rozmiarze; por. np. K. Michalik, *Wybrane problemy bezpieczeństwa człowieka* [w:] Zeszyt Naukowy WSIZiA, nr 1(5), Warszawa 2007, s.262; C. Tatarczuk, *Bezpieczeństwo-potrzeba nadrzędna codziennie* [w:] *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie*, pod red. M. Grzybowskiego i J. Tomaszewskiego, WSAiB, Gdynia 2007, s.29; R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje-struktury-funkcjonowanie*, Warszawa 2004, s.27n; H. Kołdecki, *Pojęcie i rodzaje bezpieczeństwa na poziomie społeczności lokalnych z punktu widzenia straży miejskich i gminnych* [w:] *Przemiany i perspektywy straży miejskich i gminnych w ochronie bezpieczeństwa publicznego. Materiały konferencyjne*, pod red. K. Rajchela, Warszawa 20-21 IX 2007, s.85n; Z. Nowakowski, *Bezpieczeństwo ludzkie*, [w:] tamże, s.214n;

² J. Gałka, I. Czerniec, P. Chojecki, *Budowanie marki*; vide: http://www.gazeta.policja.pl/wai/997/650/28809/Budowanie_marki.html

³ S. Serafin, B. Szmulik, *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2007, s.277n

1990r. o Policji.⁴ Przepis ten, jak zauważa S. Pieprzny⁵, stwierdza zatem, że zakres zadań Policji wykracza, w odniesieniu do jej roli wobec społeczeństwa, poza ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jego zdaniem wolą ustawodawcy było podkreślenie roli Policji w państwie. Sformułowanie to, które znalazło się w ustawie dopiero wskutek jej nowelizacji z 1995r., wskazuje właśnie na istotę działania Policji; mimo, że jest to formacja uzbrojona i umundurowana to jej rola jest służebna nie tylko wobec państwa, ale nade wszystko wobec społeczeństwa.

2. Podstawowe zadania policji

Podstawowe zadania Policji dotyczą jednak ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego:⁶

1. zapewnienie ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra,
2. ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania
3. inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
4. wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;
5. kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych;

Wykaz zadań jest zatem jasny. Wydaje się więc, że skuteczne zapobieganie popełnianiu przestępstw, a jeżeli już do ich popełnienia dojdzie, to skuteczne wykrycie i ściganie ich sprawców, zwłaszcza tych najgroźniejszych, powinno wystarczyć do uzyskania i utrzymywania dobrej oceny pracy Policji w społeczeństwie. Z mojej praktyki policyjnej pamiętam, iż najważniejszym osiągnięciem załogi patrolu

⁴ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji (tekst jednolity) – Dz.U. z 2002, nr 7, poz.58 z późn. zm. (dalej 02.7.58)

⁵ S.Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007, s.26

⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r., art.1.2

zmotoryzowanego, operującego w konkretnym sektorze, był przede wszystkim „brak wydarzeń”, czyli niedopuszczenie do popełnienia jakichkolwiek przestępstw. Aktywność policjantów w takim patrolu powinna polegać głównie na intensywnej kontroli wszelkich miejsc zagrożonych, sprawdzaniu (jeżeli służba odbywa się w nocy) sposobu zabezpieczenia obiektów publicznych, sklepów, lokali gastronomicznych itp., legitymowaniu osób, których obecność w określonym miejscu i czasie rodzi podejrzenie, iż mogą one dopuścić się jakiegoś przestępstwa, np. kradzieży z włamaniem, prowadzenia obserwacji itd. Taktyka działania w tej materii nie zmieniła się zresztą do dziś.⁷ Policjanci w poczuciu dobrze pełnionej służby mogą iść zatem do domu odpocząć. W ich sektorze patrolowania był spokój, nic istotnego się nie wydarzyło. Policyjne rejestry nie odnotowały żadnego przestępstwa, wszyscy zatem, w tym naturalnie mieszkańcy ochranianego sektora powinni być zadowoleni. Czy to rzeczywiście wystarczy dla uzyskania dobrej opinii o pracy Policji?

Ograniczając się wyłącznie do statystyki policyjnej trudno zaprzeczyć!

Jednakże mieszkańcy ciągle tego samego sektora miasta, zapytani czy czują się bezpiecznie zaprzeczają... Wskazują powody: brawurowi kierowcy, hałaśliwa, wulgarna i agresywna młodzież, wystająca w wejściach do klatek schodowych domów mieszkalnych lub przesiadująca na parkowych ławkach, zdewastowane place zabaw, połamane drzewka itp., zaczepiający przechodniów narkomani, czy osoby nietrzeźwe, natarczywie dopraszający się paru groszy.⁸

W zasadzie wszystkie wymienione przyczyny wcale nie muszą mieścić się w pojęciu przestępstwa w rozumieniu polskiej ustawy karnej.⁹ W większości stanowią będą wykroczenia, które co prawda też należą do czynów społecznie szkodliwych¹⁰ (zwalczanie ich należy również do podstawowych obowiązków Policji), ale nie są wliczane do ogólnej liczby przestępstw. Organy ścigania nie wykażą ich więc w swych sprawozdaniach przedstawiających stan przestępczości

⁷ por.: Zarządzenie nr 768 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym; Dz.Urz. KGP 07.15.119.

⁸ K.M. Szymkowski, *Co robi policja*; <http://wiadomosci.o2.pl/?s=512&t=9701>.

⁹ art.7 Ustawy z dnia 7 czerwca 1997r. Kodeks karny (Dz.U.97.88.553).

¹⁰ por.: art.1 Ustawy z dnia 20 maja 1971r. Kodeks wykroczeń (Dz.U.07.109.756).

w danym czasie, na określonym obszarze. Wskazują je jednak owi mieszkańcy najlepiej nawet patrolowanego sektora miasta, w którym, co prawda, nie odnotowano choćby jednego przestępstwa, ale za to strach wyjść na ulicę, czy do parku. Stan bezpieczeństwa i porządku publicznego, a poczucie bezpieczeństwa obywateli danej miejscowości, jak widać na tym, bezspornie uproszczonym przykładzie, to całkowicie odrębne problemy.

3. Społeczne poczucie bezpieczeństwa

E. Moczuk¹¹ społecznym poczuciem bezpieczeństwa określa świadomość istnienia niebezpieczeństwa, a także braku lub możliwości przeciwdziałania niebezpieczeństwu w wymiarze ogólnym, lokalnym lub indywidualnym. A. Porawski¹² nazywa bezpieczeństwo lokalne bardzo sugestywnie: *”to nie tylko brak złodziei i gangsterów w bezpośrednim otoczeniu. To także brak chuliganów, hałasu, zanieczyszczeń. To zabezpieczenie przed powodzią. To gwarancja bezpieczeństwa na drodze i chodniku...”*.

Dla społecznego poczucia bezpieczeństwa ważne zatem będą wszelkie czynniki naruszające tzw. spokój publiczny¹³, wśród których przestępczość w sensie prawnym, nie musi być wcale najważniejsza. Dlatego tak bardzo ważnym, jeżeli nie najważniejszym, źródłem informacji o wizerunku danej instytucji, firmy, organizacji itp. oraz o oczekiwaniach ich klientów są wyniki badań społecznych, opracowywane przez wyspecjalizowane ośrodki badawcze. Od momentu powołania w 1990r. polskiej Policji¹⁴ stopniowo, ale coraz silniej zaczęto więc odchodzić od posługiwania się przy samoocenie jedynie własnymi statystykami, co było tak charakterystyczne w okresie funkcjonowania Milicji Obywatelskiej. Zdaniem wielu specjalistów żadne wewnętrzne

¹¹ E. Moczuk, *Bezpieczeństwo w społeczności lokalnej w opiniach uczniów szkół gimnazjalnych i średnich powiatu przeworskiego*, [w:] *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie...*, s.122.

¹² A. Porawski, *Bezpieczeństwo publiczne jako zadanie własne samorządu terytorialnego*, [w:] *Przemiany i perspektywy...*, s.243.

¹³ czyli bezpieczeństwo i porządek publiczny, vide: H. Tokarski, *Możliwości samorządów w profilaktyce*, [w:] *tamże*, s.309.

¹⁴ *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990r...*; polska Policja odwołuje się do tradycji pierwszej takiej formacji powołanej ustawą z dnia 24 lipca 1919 r. przez Sejm Ustawodawczy II RP, zatem można też mówić o reaktywowaniu tej instytucji; por.: A. Misiuk, *Historia Policji. Skrypt dla studentów Wyższej Szkoły Policji*, Szczytno 1997, s.26n.

dane policyjne, dotyczące przestępczości i wykrywalności same w sobie nie mogą być do końca obiektywne, a z całą pewnością nie będą zrozumiałe i wiarygodne dla odbiorców z zewnątrz, spoza Policji, a przecież im nade wszystko należy się informacja o stanie przestępczości. Dlatego też uzupełnienie ich o opinie społeczne daje pełny obraz sytuacji i może być podstawą do wyznaczania szczegółowych zadań.¹⁵

W ciągu niespełna 20 lat, które upłynęły od powołania Policji zamówiono i przeprowadzono wiele takich badań, zrazu regularnie, nieregularnie, z czasem zyskały one stałe miejsce w kalendarzu służbowym policjantów. Niezależnie od badań ogólnopolskich, zamawianych przez Komendanta Głównego Policji w profesjonalnych ośrodkach badawczych coraz częściej przeprowadzano takowe o charakterze regionalnym, czy lokalnym, wykorzystując doń miejscowe uczelnie, stowarzyszenia, samorząd itd.¹⁶ Inicjatywa w tym wypadku wpływała najczęściej od lokalnego szefa Policji, często na początku jego urzędowania, dla zdiagnozowania sytuacji, ale również i później, dla poznania efektów własnych dokonań. Wyniki tych badań były naturalnie upubliczniane, komentowane, analizowane, zaś wnioski zeń płynące wykorzystywane w codziennej policyjnej służbie.

W końcu stały się one jedną z formalnych podstaw określania zadań służbowych i oceny pracy polskiej Policji, co wprowadziło istotne zmiany w jej organizacji i funkcjonowaniu.

4. System oceny efektywności pracy policji

W dniu 12 grudnia 2007 r. Komendant Główny Policji zatwierdził „*Katalog mierników*” wchodzących w skład „*Systemu oceny efektywności pracy Policji na 2008 rok*”.¹⁷ Przyjęty katalog wynika z zapisów *Zarządzenia nr 159 Komendanta Głównego Policji z 23 lutego*

¹⁵J. Gałka, I. Czerniec, P. Chojecki, *op.cit.*

¹⁶ jednym z wielu przykładów może być słupskie porozumienie z listopada 2006r. zawarte przez Komendanta Miejskiego Policji oraz Stowarzyszenie „Bezpieczny Region Słupski” ze Szkołą Policji oraz Akademią Pomorską pod patronatem organizacyjnym i finansowym prezydenta miasta w/s przeprowadzenia badań nt. „*Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena pracy policji w percepcji mieszkańców Słupska*”; vide: <http://www.slupsk.kmp.gov.pl/dokumenty/ankieta.pdf>

¹⁷A. Tyburska, *Od redaktora naczelnego*; vide: <http://www.wspol.edu.pl/kwartalnikpolicja/content/view/121/55/>

2007 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w Policji.¹⁸ Zawarte w katalogu priorytety jej działania są bezpośrednio związane z oczekiwaniami społeczeństwa, samych policjantów i pracowników Policji oraz z realną poprawą bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Jego zadaniem jest również zaktywizowanie komendantów — menedżerów zarządzających jednostkami do większej aktywności, poszukiwania nowatorskich rozwiązań zarówno w dziedzinie organizacji pracy, motywowania pracowników, jak i utrzymywania kontaktów ze społecznością lokalną. Pozwala także Policji szerzej otworzyć się na problemy społeczności lokalnych. Wspólne diagnozowanie problemów i poszukiwanie rozwiązań będzie służyć nie tylko ograniczeniu przestępczości i patologii społecznych, lecz także zaowocuje wysokimi społecznymi ocenami wystawianymi policjantom.

W ramach przyjętych priorytetów wskazano:¹⁹

1. skuteczne zapobieganie i zdecydowaną eliminację przestępstw i wykroczeń szczególnie uciążliwych dla społeczności lokalnych — 20%;
2. rozpoznawanie i zwalczanie przestępczości kryminalnej, gospodarczej i korupcyjnej, w tym przede wszystkim o charakterze zorganizowanym — 20%;
3. doskonalenie przygotowań Policji do działań w sytuacjach kryzysowych - 10%;
4. modernizację Policji ukierunkowaną na poprawę środowiska pracy policjantów i pracowników Policji — 20%;
5. utrzymanie wysokiej społecznej oceny pracy Policji i poziomu poczucia bezpieczeństwa-30%.

Ów „Katalog mierników” stanowić miał swoiste narzędzie wskazujące obszary wymagające poprawy, zastosowania niestandardowych działań, poprawy systemu zadaniowania i motywowania policjantów. A. Tyburska²⁰ zwraca uwagę, iż przyjęte w katalogu mierniki wchodzące w skład „Systemu oceny efektywności pracy Policji na 2008 rok” wyraźnie odnoszą się do wyników badań przeprowadzonych w styczniu 2007 r. przez zespół profesora Andrzeja Siemaszki, Dyrektora Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, członka

¹⁸ Dz. Urzęd. KGP nr 7/ 2007, poz.67.

¹⁹ A. Tyburska, *op.cit.*

²⁰ tamże.

Komitetu Doradczego przy Komendancie Głównym Policji²¹. Wskazują one, że prawie 1/3 Polaków (30%) odczuwa strach przed przestępczością²². Pomimo wysokiej oceny pracy Policji, społeczeństwo polskie nadal – z obawy o własne życie i zdrowie czy zdrowie i życie najbliższych – unika określonych miejsc, ulic, placów, parków, czy skwerów. Z tego też powodu znaczna część Polaków rezygnuje z wieczornych spacerów, czuje obawę przed staniem się ofiarą włamania, napadu, rozboju, pobicia czy brawurowych kierowców. Lękiem napawają również przejawy agresji ze strony pijanych i narkomanów, obserwowane akty wandalizmu, a także bójki i pobicia, czy manifestujące przemoc zachowania młodzieży. Jak wynika z przeprowadzonych badań ocena pracy policjantów ściśle koreluje z poziomem odczuwanego (przez mieszkańców danego terenu) lęku przed przestępczością. Inaczej mówiąc, niska ocena pracy Policji pociąga wzrost obaw przed przestępczością. W takim wypadku ranga i znaczenie służb patrolowych realizowanych na rzecz społeczności lokalnych nabierają szczególnej wagi. **Okazuje się, że przeciętnego mieszkańca bardziej interesuje skuteczność działania Policji w dziedzinie przestępczości pospolitej i zwalczania wykroczeń porządkowych, związanej z bezpieczeństwem w jego miejscu zamieszkania, aniżeli jej medialne sukcesy w walce z przestępczością zorganizowaną²³.**

²¹ *Geografia występku i strachu. Polskie badanie przestępczości '07*, pod red. A. Siemaszki, Warszawa 2008; książka prezentuje wyniki inauguracyjnej tury badań PBP (Polskie Badanie Przestępczości), największego sondażu społecznego w kraju, poświęconego rzeczywistym rozmiarom naruszeń prawa: w l. 2007-2009 wzięło w nim udział ponad 50 tys. respondentów (po 17 tys. w każdej turze). Skala tego przedsięwzięcia stawia PBP na równi z największymi projektami badania przestępczości nierejestrowanej w rodzaju British Crime Survey (BCS), amerykańskiego National Crime Victim Survey (NCVS), czy International Crime Victim Survey (ICVS). PBP ma na celu m.in. oszacowanie rozmiarów faktycznej przestępczości (a zarazem poziomu ciemnej liczby), badanie lęku przed nią i oceny pracy policji – zarówno w całym kraju, jak i poszczególnych województwach. PBP jest realizowane przez konsorcjum trzech renomowanych ośrodków badania opinii publicznej (TNS OBOP, CBOS i PBS DGA) na zlecenie Komendy Głównej Policji. W projekcie tym bierze udział grupa Pracowników Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości pod kierownictwem prof. dr. hab. Andrzeja Siemaszki

²² z wynikami można zapoznać się również przy pomocy specjalnej prezentacji multimedialnej; vide: <http://razembezpiecniej.mswia.gov.pl/download.php?s=23&id=204>

²³ czym innym jest przestępczość zorganizowana jako zjawisko społeczne rozpoznawane za pomocą narzędzi właściwych dla nauk kryminologicznych, a czym innym konkretna zorganizowana grupa przestępcza, występująca jako podmiot czynów

Dodatkowo, biorąc pod uwagę, że ponad 50% przestępstw zaistniałych w Polsce nie jest zarejestrowanych w statystykach policyjnych, można przypuszczać, że poziom nasycenia terenu policjantami pełniącymi służbę patrolową i obchodową stanie się podstawą społecznej oceny efektywności działań całej Policji. Duże znaczenie będą odgrywać także działania profilaktyczne realizowane i współrealizowane przez Policję, a ukierunkowane na ograniczenie problemów lokalnych wytypowanych przez daną społeczność.

5. Oczekiwania społeczne dotyczące pracy policji

Również w opinii społecznej największą rolę w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w miejscach publicznych odgrywają policjanci służb prewencyjnych patrolujący na co dzień ulice, podejmujący interwencje, kontrolujący uczestników ruchu drogowego, zabezpieczający festyny, mecze i inne imprezy sportowe. W literaturze przedmiotu spotykamy się z opiniami, że służba patrolowa „stanowi najszerszy i najważniejszy „styk” pomiędzy policją a społeczeństwem, patrol zaś jest najczęstszą formą realizacji tego kontaktu, stosowaną zarówno w ramach *community policing*, jak i poza nim”²⁴, oraz że policjant patrolujący ulice „przeszedł być postrzegany jako funkcjonariusz, stał się konkretną osobą działającą na rzecz polepszenia jakości życia mieszkańców swoim rejonie”²⁵.

Wyniki badań prowadzonych pod kierunkiem profesora A. Siemaszki wskazują na bezpośredni związek pomiędzy częstotliwością widywania patroli policyjnych na ulicach, a opiniami mieszkańców dotyczącymi skuteczności policji w walce z przestępczością oraz oceną pracy policji w miejscach zamieszkania badanych. Prawie 80% respondentów wydało pozytywne oceny policjantom pełniącym służbę w okolicy ich miejsca zamieszkania. O tak dużym zapotrzebowaniu społeczeństwa na obecność policjantów w miejscach publicznych świadczą także środki finansowe kierowane przez samorzady do jednostek Policji z zastrzeżeniem wykorzystania ich tylko i wyłącznie na opłacanie dodatkowych patroli.

zabronionych przez prawo; vide: W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Warszawa 2008, s.34n.

²⁴ J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 1999, s. 120.

²⁵ T. Bennett, *The effectiveness of a Police — initiated fear — reducing strategy*, „British Journal of Criminology”, vol.31, nr 1, s. 1–14, cyt. za: J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *op.cit.*, s. 122.

W takim przypadku nie dziwi pojawienie się w katalogu miernika „wymuszającego” na zarządzających jednostką bardziej efektywne pozyskiwanie młodych ludzi do służby w Policji i ograniczanie liczby narastających wakatów. Obecność patroli policyjnych na ulicach, w miejscach zamieszkania jest zjawiskiem pożądanym nie tylko w Polsce. Prowadzone w tym obszarze badania wskazują na podobne opinie wyrażane przez mieszkańców W. Brytanii, Holandii czy Stanów Zjednoczonych.

6. System ewaluacji pracy policji

W lutym 2008r. podczas narady rocznej kierownictwa polskiej Policji w Szczytnie Komendant Główny Policji po raz kolejny mówił o zbliżeniu Policji do społeczeństwa, co można uzyskać przez zmianę oceny jej pracy²⁶. Przypomniwał, iż dokonano analizy systemów oceny pracy policji w innych państwach Unii Europejskiej i wprowadzono rozwiązania oparte głównie na systemie brytyjskim, gdzie największy nacisk kładzie się na odbiór społeczny formacji, na to, jak policja jest postrzegana przez społeczeństwo, jak „blisko” społeczeństwu się znajduje, jak społeczeństwu służy, czy jest otwarta na jego opinie, czy potrafi zmieniać swoje oblicze, aby nadać za jego potrzebami. W systemie ewaluacji pracy policji uwzględniono najważniejsze czynniki jej dotyczące, jakimi są oczekiwania i opinie społeczne oraz poziom poczucia bezpieczeństwa. Wspomniał o istnieniu równowagi między ocenami jednostek Policji dokonywanymi na podstawie „statystyki policyjnej” oraz opartymi na wynikach badań opinii społecznej:

$$\begin{aligned} & \text{ocena pracy Policji} \\ & = \\ & \quad \text{50\% statystyka policyjna} \\ & \quad + \\ & \quad \text{30\% wyniki badań opinii społecznej} \\ & \quad + \\ & \quad \text{20\% wyniki badań poziomu zadowolenia policjantów i pracowników} \\ & \quad \text{Policji ze służby (pracy) w Policji} \end{aligned}$$

²⁶ Relacja z wystąpienia komendanta głównego Policji nadinsp. Tadeusza Budzika. Narada roczna kierownictwa polskiej Policji, Szczytno, 7 lutego 2008 r. <http://www.wspol.edu.pl/kwartalnikpolicja/content/view/131/>

Przypomniał, że w najbliższym czasie zostanie przeprowadzona druga tura Polskiego Badania Przystępczości (PBP)²⁷ Powiedział o zbliżaniu Policji do społeczeństwa również przez powołanie Rady Konsultacyjnej Komendanta Głównego Policji, której pierwsze posiedzenie zaplanowane zostało na koniec lutego 2008r. Policja, jego zdaniem, nie ma wyłączności na wypracowywanie skutecznych i doskonałych rozwiązań służących zaspokajaniu potrzeb społecznych, dlatego istotne jest, aby mogły być one konsultowane z autorytetami ze świata nauki — gwarantami rozwiązań prospołecznych.

Takiej idei ma służyć instytucja Rady Konsultacyjnej złożonej z ekspertów w różnych dziedzinach: prawa karnego, kryminologii, ekonomii, zarządzania, socjologii, praw człowieka itp. Jej celem będzie konsultowanie rozwiązań i głównych kierunków pracy Policji, a tym samym wspieranie przemian w organizacji. Rada Konsultacyjna będzie pracowała głównie w podzespołach ukierunkowanych tematycznie — na wypracowanie konkretnych rozwiązań w danym obszarze. Kontynuując omawianie sposobów zbliżenia Policji do społeczeństwa wskazał na udoskonalenie i zintensyfikowanie współpracy z organizacjami pozarządowymi. To bardzo ważna sfera działalności, która nie tylko pozwoli na pozyskanie istotnej z punktu widzenia Policji wiedzy o oczekiwaniach poszczególnych grup społecznych i środowisk, ale również na wykorzystanie potencjału tych organizacji w promowaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Powołany został pełnomocnik Komendanta Głównego Policji do współpracy z organizacjami pozarządowymi, który będzie koordynował tę współpracę i służył swoją pomocą przedstawicielom jednostek niższego szczebla.

Te i inne przykłady uspołeczniania działań Policji stały się już stałym elementem jej zabiegów i aktywności. Policja zatem, niezależnie od modelu organizacyjnego winna dążyć do otwierania się na społeczeństwo. Skuteczność działań policyjnych powinna być warunkowana współdziałaniem ze społeczeństwem, a współpraca policji ze społecznością lokalną gwarantować sukcesy w skali mikro.²⁸

²⁷ „Polacy czują się bezpieczniej i lepiej oceniają pracę policji; najbardziej obawiają się brawurowo jeżdżących kierowców, wandalizmu oraz agresywnej młodzieży – wynika z badań konsorcjum trzech ośrodków badawczych przygotowanych na zlecenie Komendy Głównej Policji”; 8 kwietnia 2008 r.; vide: http://www.wirtualnemedial.pl/article/2293653_Sondaz_lepiej_oceniamy_prace_policji.htm

²⁸ E. Moczuk, *Rola Policji w tworzeniu bezpieczeństwa lokalnego*, [w:] *Bezpieczeństwo, administracja i biznes w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, pod red. B. Nogalskiego i J. Tomaszewskiego, Gdynia 2005, s.120.

Spółeczna ocena jej pracy – przy spełnieniu tych warunków – będzie z pewnością wysoka.²⁹

7. Bezpieczeństwo i Policja RP w opiniach społeczeństwa – wyniki badań

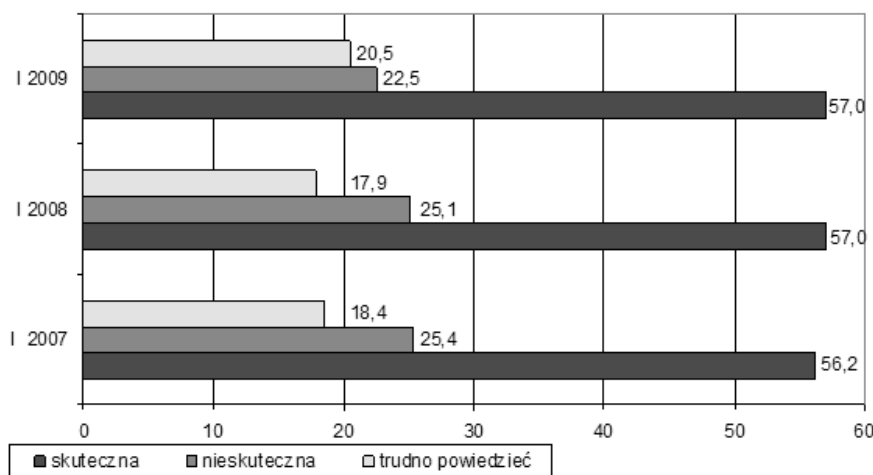
Wprowadzenie wyników badań społecznych do oceny jakości pracy, a szczególnie wskazówek dotyczących zagrożeń, których obawiają się Polacy oraz oczekiwań wobec widocznych, umundurowanych patroli policyjnych pozwoliło jej systematycznie, rok po roku piąć się w rankingach instytucji zaufania publicznego³⁰, być coraz lepiej postrzeganą. Wspomniane uprzednio Polskie Badanie Przemocności zostało zakończone w styczniu 2009 roku trzecią, ostatnią edycją³¹. Badaniu poddano ponownie 17 tysięcy losowo wybranych Polaków w wieku powyżej 15 lat, zatem łącznie we wszystkich edycjach, ponad 50 tysięcy respondentów. Rezultaty badań odnoszą się do całego okresu 2007-2009 i z tego powodu warto zaprezentować wybrane z nich, a zwłaszcza dla zilustrowania zagadnień, które decydują o wizerunku Policji.

Generalnie ponad 77 % Polaków stwierdziło, że nie boi się spacerować po zmroku i czuje się bezpiecznie w swoim miejscu zamieszkania. Blisko 70 % badanych uważa włamanie do swojego domu czy mieszkania za mało prawdopodobne, zaś 57 % ankietowanych ocenia, że Policja jest skuteczna w walce z przestępczością.

²⁹ od kilku już lat roczne odprawy służbowe kierownictwa polskiej Policji rozpoczynają się od przedstawienia i skomentowania ostatnich wyników badań społecznych, por.: http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/2/6799/Odprawa_roczna_kadry_kierowniczej_Policji_Legionowo.html

³⁰ ocena działalności instytucji publicznych, *źródło CBOS, 2-5 VI 2006r.* To najlepszy wynik wśród instytucji wymiaru sprawiedliwości. Lepiej – spośród instytucji publicznych – ocenione zostały TVP, Polskie Radio i Wojsko; http://www.policja.pl/portal/pol/1/2193/73_procent_Polakow_dobrze_ocenia_prace_Policji.html

³¹ same wyniki, jeszcze przed ich naukowym opracowaniem, zostały opublikowane m. in. na stronie KGP; zaprezentowane wykresy i syntetyczne komentarze pochodzą z tego materiału, vide: http://www.policja.pl/portal/pol/1/37171/Polska_krajem_coraz_bezpieczniejszym_w_odzuciu_Polakow.html

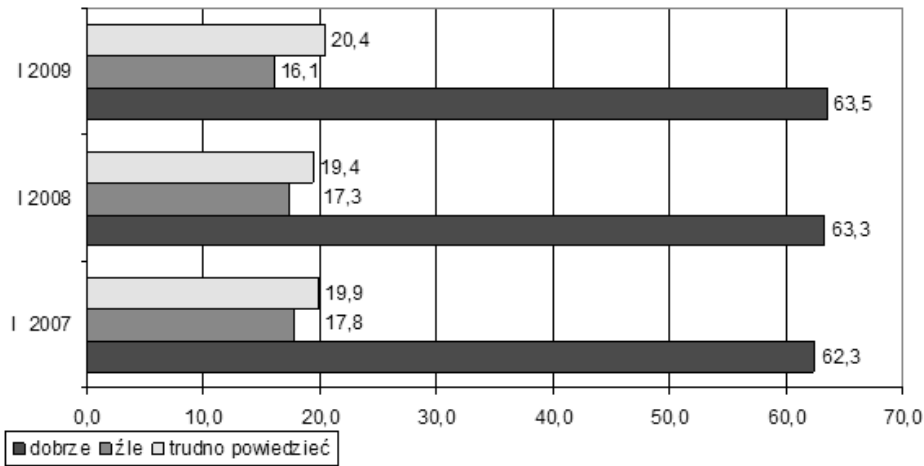


Wykres 1. Skuteczność Policji w walce z przestępczością w styczniu 2007, styczniu 2008 oraz styczniu 2009 roku, N= 17 000

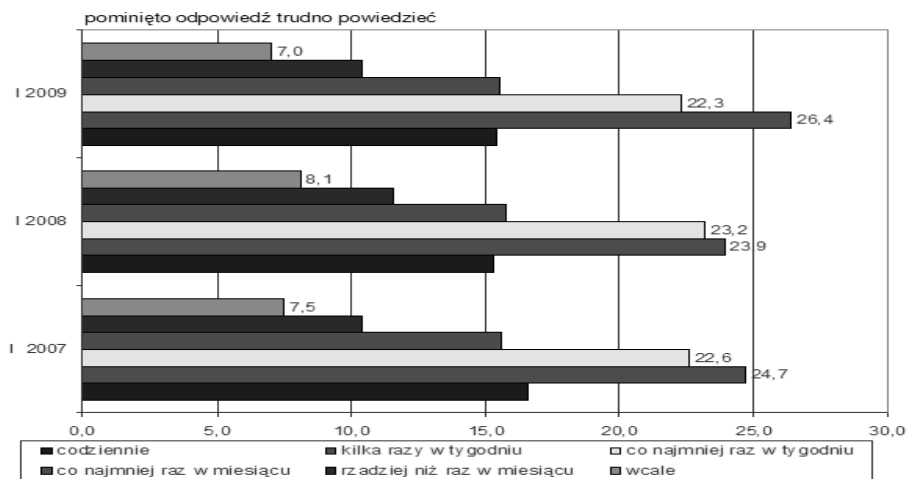
57 % respondentów oceniło, że Policja jest skuteczna w walce z przestępczością. Znacznie mniej niż w latach ubiegłych oddano głosów negatywnych. Jeszcze w styczniu 2007 roku pracę Policji jako nieskuteczną oceniło 25,4 % respondentów, w 2008 roku – 25,1 %. W tym roku liczba ta spadła do 22,5 %. (Wykres 1)

Dobrze pracę policjantów oceniło 63,5 % ankietowanych. Również w tym przypadku o blisko 2 % zmalała ilość ocen negatywnych (w porównaniu ze styczniem 2007 roku). (Wykres 2). Wzrosła częstotliwość widywania patroli przez badanych. Najwięcej, bo ponad jedna czwarta ankietowanych stwierdziła, że widuje policyjne patrole w pobliżu swego miejsca zamieszkania kilka razy w tygodniu.

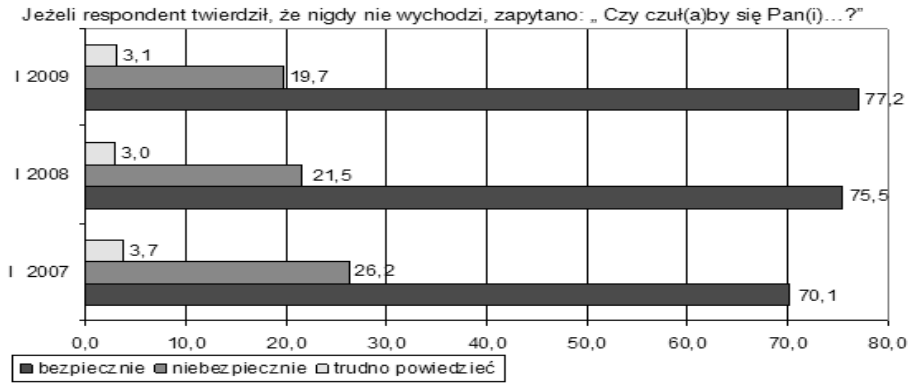
Codziennie policjantów w pobliżu miejsca zamieszkania zauważa 15,4 % badanych, a co najmniej 1 raz w tygodniu – 22,3 %. Zmniejszyła się jednocześnie liczba głosów zgodnie z którymi respondenci w ogóle nie widywali patroli w pobliżu swojego domu (z 8,1 % do 7 % w porównaniu z rokiem ubiegłym). (Wykres 3)



Wykres 2. Ocena pracy policjantów pełniących służbę w okolicy miejsca zamieszkania w styczniu 2007, styczniu 2008 oraz styczniu 2009 roku, N= 17 000

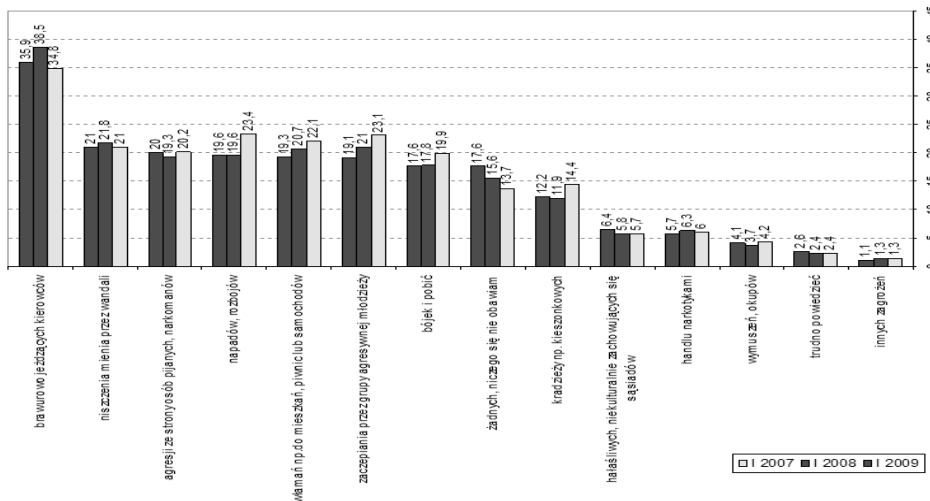


Wykres 3. Częstotliwość widywania pieszych lub zmotoryzowanych patroli policyjnych w pobliżu miejsca zamieszkania w styczniu 2007, styczniu 2008 oraz styczniu 2009 roku, N= 17 000



Wykres 4. Poczucie bezpieczeństwa podczas spacerów po zmroku w styczniu 2007, styczniu 2008 oraz styczniu 2009 roku, N= 17 000

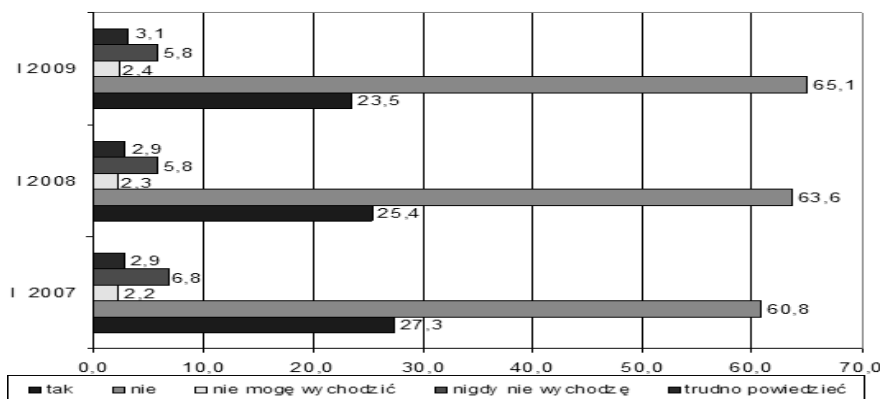
Najwyższe od 1994 roku jest też poczucie bezpieczeństwa Polaków. Już w styczniu ubiegłego roku utrzymywało się ono na bardzo wysokim poziomie – pozytywnej odpowiedzi udzieliło ponad 3/4 respondentów.



Wykres 5. Zagrożenia, których obawiają się mieszkańcy Polski w styczniu 2007, styczniu 2008 oraz styczniu 2009 roku, N= 17 000

W tym roku odsetek Polaków, którzy deklarują, że czują się bezpiecznie wzrósł o niemal 2 punkty procentowe i wynosi 77,2 %.

Jednocześnie o 1,8 % zmalała liczba osób, które nie czują się bezpiecznie po zmroku w pobliżu swojego miejsca zamieszkania. (Wykres 4).



Wykres 6 Unikanie pewnych ulic, miejsc lub ludzi z obawy o swoje bezpieczeństwo, podczas ostatniego wyjścia z domu w styczniu 2007, styczniu 2008 oraz styczniu 2009 roku, N=17 000

Najwięcej respondentów (35,9 %) uważa, że największym zagrożeniem są brawurowo jeżdżący kierowcy, a dopiero w dalszej kolejności wandy niszczący mienie (21 %) oraz agresywne osoby pod wpływem alkoholu czy narkotyków (20 %). Dopiero na czwartym miejscu (sic!) znalazły się napady rabunkowe, a więc jedne z najcięższych przestępstw (Wykres 5). Znacznie wzrósł również odsetek osób, które nie obawiają się o swoje bezpieczeństwo po wyjściu z domu (Wykres 6).

Wnioski

Przedstawione wyniki badań są dla Policji i policjantów wyjątkowo korzystne. Policja zajmuje wysokie miejsce w rankingu ocen instytucji państwa, a przede wszystkim organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Polacy dobrze oceniają nie tylko Policję jako instytucję, ale także pracę jej funkcjonariuszy. Policja dobrze już wie, czego oczekują od niej Polacy i systematycznie poprawia swą notę w tych obszarach, dbając zarazem o typowo policyjne kryteria oceny, czyli zmniejszanie stanu przestępczości, przy równoległym zwiększaniu wykrywalności. Profesjonalne badania odpowiadają na pytania, czy robi to właściwie oraz w jakim stopniu jej służba jest akceptowana.

Co będzie dalej? Oczywiście, istnieje granica, poza którą stopień pozytywnego odbioru jakiejkolwiek organizacji nie może już iść w górę, tak prawdopodobnie będzie kiedyś i z Policją. Ale dzisiaj, dzięki tak dobremu postrzeganiu Policji przez społeczeństwo, z pewnością łatwiej utożsamić się policjantom z formacją, w której pracują. Funkcjonariusz dumny ze swej służby – czy otwarcie przyznaje się do tego, czy nie – będzie pewniejszy siebie i po prostu lepszy w pracy. Tak buduje się dobrą markę.

Bibliografia

1. Czapska J., Wójcikiewicz J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 1999.
2. Gałka J., Czerniec I., Chojecki P., *Budowanie marki*; http://www.gazeta.policja.pl/wai/997/650/28809/Budowanie_marki.html.
3. *Geografia występku i strachu. Polskie badanie przestępczości '07*, pod red. A.Siemaszki, Warszawa 2008.
4. Kołecki H., *Pojęcie i rodzaje bezpieczeństwa na poziomie społeczności lokalnych z punktu widzenia straży miejskich i gminnych* [w:] *Przemiany i perspektywy straży miejskich i gminnych w ochronie bezpieczeństwa publicznego. Materiały konferencyjne*, pod red.K.Rajchela, Warszawa 20-21 IX 2007.
5. Mądrzejowski W., *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Warszawa 2008.
6. Michalik K., *Wybrane problemy bezpieczeństwa człowieka* [w:] *Zeszyt Naukowy WSIZiA*, nr 1(5), Warszawa 2007;
7. Misiuk A., *Historia Policji. Skrypt dla studentów Wyższej Szkoły Policji*, Szczytno 1997.
8. Moczuk E., *Bezpieczeństwo w społeczności lokalnej w opiniach uczniów szkół gimnazjalnych i średnich powiatu przeworskiego*, [w:] *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie*, pod red. M. Grzybowskiego i J. Tomaszewskiego, WSAiB, Gdynia 2007.
9. Moczuk E., *Rola Policji w tworzeniu bezpieczeństwa lokalnego*, [w:] *Bezpieczeństwo, administracja i biznes w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, pod red. B. Nogalskiego i J. Tomaszewskiego, Gdynia 2005.
10. Nowakowski Z., *Bezpieczeństwo ludzkie*, [w:] *Przemiany i perspektywy straży miejskich i gminnych w ochronie bezpieczeństwa*

- publicznego. *Materiały konferencyjne*, pod red. K. Rajchela, Warszawa 20-21 IX 2007.
11. ocena działalności instytucji publicznych, *źródło CBOS, 2-5 VI 2006r*: http://www.policja.pl/portal/pol/1/2193/73_procent_Polakow_dobrze_ocenia_prace_Policji.html.
 12. odprawa roczna kadry kierowniczej Policji w Legionowie: http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/2/6799/Odprawa_roczna_kadry_kierowniczej_Policji_Legionowo.html;
 13. Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007;
 14. *Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena pracy policji w percepcji mieszkańców Słupska*: <http://www.slupsk.kmp.gov.pl/dokumenty/ankieta.pdf>.
 15. Polskie Badanie Przystępczości – styczeń 2007: <http://razembezpieczniej.mswia.gov.pl/download.php?s=23&id=204>;
 16. Polskie Badanie Przystępczości – styczeń 2008: http://www.wirtualnemedi.pl/article/2293653_Sondaz_lepiej_ocenia_my_prace_policji.htm.
 17. Polskie Badanie Przystępczości – styczeń 2009; http://www.policja.pl/portal/pol/1/37171/Polska_krajem_coraz_bezpieczniejszym_w_odczuciu_Polakow.html.
 18. Porawski A., *Bezpieczeństwo publiczne jako zadanie własne samorządu terytorialnego*, [w:] *Przemiany i perspektywy straży miejskich i gminnych w ochronie bezpieczeństwa publicznego. Materiały konferencyjne*, pod red. K. Rajchela, Warszawa 20-21 IX 2007.
 19. Relacja z wystąpienia komendanta głównego Policji nadinsp. Tadeusza Budzika. Narada roczna kierownictwa polskiej Policji, Szczytno, 7 lutego 2008 r.: <http://www.wspol.edu.pl/kwartalnikpolicja/content/view/131/>;
 20. Serafin S., Szmulik B., *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2007;
 21. Szymkowski K.M., *Co robi policja*; <http://wiadomosci.o2.pl/?s=512&t=9701>.
 22. Tatarczuk C., *Bezpieczeństwo-potrzeba nadrzędna codziennie* [w:] *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie*, pod red. M. Grzybowskiego i J. Tomaszewskiego, WSAiB, Gdynia 2007.
 23. Tokarski H., *Możliwości samorządów w profilaktyce*; [w:] *Przemiany i perspektywy straży miejskich i gminnych w ochronie bezpieczeństwa publicznego. Materiały konferencyjne*, pod red. K. Rajchela, Warszawa 20-21 IX 2007.

24. Tyburska A., *Od redaktora naczelnego*;
<http://www.wspol.edu.pl/kwartalnikpolicja/content/view/121/55/>;
25. *Ustawa z dnia 20 maja 1971r. Kodeks wykroczeń* (Dz. U. z 2007, nr 109, poz.756).
26. *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji (tekst jednolity)* – Dz. U. z 2002, nr 7, poz.58 z późn. zm.
27. *Ustawa z dnia 7 czerwca 1997r. Kodeks karny* (Dz. U. z 1997, nr 88, poz.553);
28. *Zarządzenia nr 159 Komendanta Głównego Policji z 23 lutego 2007 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w Policji* (Dz. Urzęd. KGP z 2007, nr 7, poz.67).
29. *Zarządzenie nr 768 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym*; Dz. Urz. KGP z 2007, nr 15, poz.119.
30. Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje-struktury-funkcjonowanie*, Warszawa 2004.

**EVALUATION OF THE IMPLEMENTATION OF THE BASIC
TASKS OF THE POLICE AND ITS IMPACT ON THE POLISH
SENSE OF SECURITY IN TERMS OF SOCIAL RESEARCH
2007-2009**

Summary

The public opinion is exceptionally sensitive indicator of the tolerance degree for many organization. The experience shows how easy it is to lose a civil confidence, and how difficult is to rebuild it. The evaluation of Police subject to a similar mechanisms. The author using the latest survey results of Polish Criminality Research opinion poll, compares the basic Police tasks with public expectations and shows the differences in the perception of their services priorities. Simultaneously he presents a way of reconciling this two issues to obtain a comprehensive assessment of the work quality.

Agata Tyburska*

OCHRONA INFRASTRUKTURY KRYTYCZNEJ — POTRZEBY EDUKACYJNE

Wprowadzenie

Postęp naukowo-techniczny i cywilizacyjny przyczynił się nie tylko do zwiększenia komfortu życia ludzi, ale również uzależnił społeczeństwo od sprawności funkcjonowania różnego rodzaju urządzeń stanowiących infrastrukturę państwa. Poziom, jakość życia, a co najistotniejsze bezpieczeństwo ludzi w coraz większym stopniu warunkowane są sprawnością działania urządzeń stanowiących tego typu infrastrukturę. Różnego rodzaju zakłócenia, awarie czy zniszczenia elementów infrastruktury „wrażliwej” państwa mogą skutkować nie tylko pogorszeniem jakości życia obywateli, ale również stanowić swoisty „punkt zapalny” wywołujący rozruchy i niepokoje społeczne. Skutki ataków skierowanych na obiekty, obszary czy urządzenia infrastruktury „wrażliwej” państwa wiążą się także z negatywnymi konsekwencjami w postaci olbrzymich strat materialnych. Jednak najbardziej groźne następstwa zamachów skierowanych na infrastrukturę „wrażliwą” odnoszą się do niebezpieczeństwa utraty życia i zdrowia wielu ludzi. Konsekwencje zniszczenia, uszkodzenia, awarii czy zakłócenia — nawet z pozoru drobnych elementów infrastruktury „wrażliwej” — mogą przyczynić się do zaistnienia poważnych kryzysów obniżających poziom bezpieczeństwa państwa. Z tego też względu ochrona infrastruktury „wrażliwej” to także jedno z priorytetowych zadań Unii Europejskiej oraz NATO.

Obecnie w Polsce funkcjonuje kilka określeń infrastruktury „wrażliwej” państwa. Wynikają one najczęściej z uregulowań prawnych odnoszących się do problematyki ochrony infrastruktury „wrażliwej”. Możemy zatem natrafić na pojęcia: *infrastruktura krytyczna; obiekty, obszary, urządzenia podlegające obowiązkowej ochronie; obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności*. Ta różnorodność określeń odnosząca się do

* Autorka jest pracownikiem Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie.

typowania elementów infrastruktury jako „wrażliwej”, różnej metodyki opracowywania planów ochrony oraz obowiązków leżących po stronie zarówno administracji państwowej, samorządów, policji, straży pożarnej, specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, jak również zarządzających przedsiębiorstwami, właścicieli firm i urzędów — dodatkowo komplikuje egzekwowanie prawidłowego wypełniania obowiązku ochrony.

Wielorakie podejście do problematyki ochrony infrastruktury „wrażliwej” państwa — pojawiające się już na etapie teoretycznych rozważań — przekłada się na trudności związane z praktycznymi aspektami przygotowywanej ochrony konkretnych obiektów. Typowanie obiektów (obszarów, urzędów) spełniających kryterium „wrażliwości”, opracowywanie planów ochrony, ich uzgadnianie, realizacja zadań ochronnych przez właściwe podmioty, zdania ciężące na prywatnych właścicielach, finansowanie zadań ochronnych, a wszystko to w kontekście różnych unormowań prawnych to tylko przysłowiowy „czubek góry lodowej” problemów, z którymi zmierzyć się muszą praktycy poruszający się w obszarze ochrony infrastruktury „wrażliwej” państwa.

Problemy związane z praktycznymi aspektami ochrony infrastruktury „wrażliwej” państwa wymuszają nie tylko konieczność legislacyjnego uporządkowania dyskusyjnych kwestii, ale również wskazują potrzeby w zakresie przygotowania profesjonalnej kadry zajmującej się ochroną infrastruktury „wrażliwej”. Złożoność zagadnień odnoszących się do ochrony infrastruktury „wrażliwej” w kontekście narastających zagrożeń skierowanych na ten istotny obszar bezpieczeństwa państwa wskazuje konieczność stałego podnoszenia wiedzy i umiejętności osób partycypujących w tego typu ochronie.

1. Ochrona infrastruktury krytycznej w Europie

Na szczególne znaczenie problematyki infrastruktury „wrażliwej” zwracają uwagę przedstawiciele Państw Członkowskich Unii Europejskiej¹. Powołana do życia Europejska Strategia Bezpieczeństwa wskazuje na konieczność opracowania i przyjęcia odpowiedniego systemu pozwalającego na właściwy, szybki obieg informacji oraz

¹ W dokumentach europejskich najczęściej spotykanym określeniem odnoszącym się do infrastruktury „wrażliwej” państwa jest sformułowanie *infrastruktura krytyczna*. Z tego też względu omawiając tę problematykę z punktu widzenia europejskich rozwiązań posłużono się tym właśnie pojęciem.

koordynację działań pomiędzy państwami w zakresie ochrony najważniejszych obiektów (obszarów) infrastruktury krytycznej². Dodatkowo podkreśla się konieczność zintegrowania i skoordynowania działań poszczególnych państw Unii Europejskiej w zakresie zarządzania kryzysowego w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowych o konsekwencjach transgranicznych³.

W 2004 roku Rada Europejska zainicjowała przyjęcie przez Komisję Komunikatu „*Ochrona infrastruktury krytycznej w walce z terroryzmem*”⁴. W komunikacie tym przedstawione są wnioski dotyczące unowocześnienia europejskich systemów zapobiegania zamachom terrorystycznym ukierunkowanym na obiekty, obszary i urządzenia stanowiące infrastrukturę krytyczną Państw Członkowskich. Dużo uwagi poświęca się tam także na usprawnienie gotowości i reakcji odpowiednich służb i instytucji w przypadku przeprowadzenia zamachu. Nie bez znaczenia dla bezpieczeństwa europejskiego jest także podniesienie ochrony statków oraz obiektów portowych⁵.

Już w 2005 roku wskazano na konieczność przygotowania *Europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej* (EPOIK) uwzględniającego interdyscyplinarne podejście do zagrożeń infrastruktury krytycznej. Program ten miał także odnosić się do niebezpieczeństw wynikających z terroryzmu. Podstawą dla utworzenia *Europejskiego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej* (EPOIK) oraz *Sieciowego systemu ostrzegania o zagrożeniach wymierzonych w infrastrukturę krytyczną* (CIWIN)⁶ stała się konieczność zapewnienia ochrony życia i mienia mieszkańców Państw Członkowskich przed

² Dnia 12 grudnia 2003 roku, Rada Europejska przyjęła Europejską Strategię Bezpieczeństwa, Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (2004/2167(INI)), pkt 52, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0133+0+DOC+XML+V0//PL>, 11.03.2008 r.

³ Tamże, pkt 53.

⁴ Zielona Księga w sprawie Europejskiego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, Komisja Wspólnot Europejskich, pkt 1, s. 2, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2005/com2005_0576pl01.pdf, 11.03.2008 r.

⁵ Rozporządzenie (WE) Nr 725/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 roku w sprawie podniesienia ochrony statków i obiektów portowych, Dz.U UE L 129/6 z dnia 29 kwietnia 2004 roku.

⁶ Zielona Księga w sprawie Europejskiego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, Komisja Wspólnot Europejskich, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2005/com2005_0576pl01.pdf, 11.03.2008 r.

zamachami terrorystycznymi, klęskami żywiołowymi i awariami technicznymi oraz skutkami tego typu zdarzeń.

Możliwości zastosowania *Europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej* (EPOIK) zostały zaprezentowane w „Zielonej Księdze w sprawie Europejskiego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej” przedstawionej przez Komisję Wspólnot Europejskich. Umieszczone w *Zielonej Księdze... Zapisy jednoznacznie wskazują, że „Skuteczna ochrona infrastruktury krytycznej wymaga komunikacji, koordynacji i współpracy na poziomie krajowym i unijnym pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi stronami — właścicielami i operatorami infrastruktury, organami regulacji, organizacjami zawodowymi i stowarzyszeniami branżowymi — we współpracy ze wszystkimi poziomami władz państwowych oraz ogółem społeczeństwa...”*⁷.

W Decyzji Rady Unii Europejskiej z 12 lutego 2007 r.⁸ wskazano na aspekty związane z ochroną ludzi i infrastruktury krytycznej jako podstawę dla prowadzenia działań państw członkowskich Unii w zakresie zapobiegania, gotowości i zarządzania skutkami terroryzmu i innych sytuacji zagrażających bezpieczeństwu. Jako priorytetowe zadanie Rada Europejska uznała zapobieganie atakom terrorystycznym, zarządzanie ich skutkami oraz działania dotyczące ochrony infrastruktury krytycznej. Przyjęta przez kraje Unii Europejskiej strategia walki z terroryzmem obejmuje obszary dotyczące: zapobiegania, ochrony, ścigania oraz reagowania⁹. Wymienione obszary wymagają prowadzenia nowych rozwiązań i zintegrowanych działań również w sferze infrastruktury krytycznej.

Należy przy tym podkreślić, iż ochrona obiektów, obszarów czy urządzeń funkcjonujących w danym kraju, a stanowiących tzw.

⁷ Zielona Księga w sprawie Europejskiego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, Komisja Wspólnot Europejskich, pkt 2, s. 3, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2005/com2005_0576pl01.pdf, 11.03.2008 r.

⁸ Decyzja Rady Unii Europejskiej z dnia 12 lutego 2007 roku ustanawiająca na lata 2007 — 2013 jako część ogólnego programu w sprawie bezpieczeństwa i ochrony wolności, szczegółowy program „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa”, DzU UE L 07.58.1 z dnia 24 lutego 2007 r., <http://prawo.lex.pl/akty/ue/L/07.58.1.html>

⁹ Decyzja Rady Unii Europejskiej z dnia 12 lutego 2007 roku ustanawiająca na lata 2007 — 2013 jako część ogólnego programu w sprawie bezpieczeństwa i ochrony wolności, szczegółowy program „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa”, DzU UE L 07.58.1 z dnia 24 lutego 2007 r., <http://prawo.lex.pl/akty/ue/L/07.58.1.html>

infrastrukturę „wrażliwą” coraz częściej opierać się będzie nie tylko na standardach wypracowanych w danym państwie. Zagrożenia wynikające ze zjawiska światowego terroryzmu, wymagają nie tylko uporządkowania wewnętrznych przepisów funkcjonujących w każdym z Państw Członkowskich, ale również międzynarodowego, interdyscyplinarnego, podejścia do problemu ochrony.

Wypracowanie skutecznych zabezpieczeń, a także troska o możliwie rzadkie, krótkotrwałe oraz sprawne opanowanie i odizolowanie skutków działań — w przypadku przeprowadzonych ataków na obiekty infrastruktury krytycznej — wymagają wypracowania wspólnych dla wielu instytucji, a tym samym wszystkich Krajów Członkowskich procedur ochrony, opartych na sprawnym systemie wzajemnego informowania i ostrzegania, a także odpowiednio przygotowany proces kształcenia i doskonalenia zawodowego pracowników wszystkich zainteresowanych podmiotów.

2. Problematyka ochrony infrastruktury „Wrażliwej” w Ustawodawstwie Polskim

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym¹⁰ za *infrastrukturę krytyczną* państwa uznaje przede wszystkim systemy, które odpowiadają za zaopatrzenie w energię i paliwa, łączność i sieć teleinformatyczną, finanse, zaopatrzenie w wodę i żywność, ochronę zdrowia, transport i komunikację, ratownictwo, zapewnienie ciągłości działania administracji publicznej, produkcję, składowanie, przechowywanie i stosowanie substancji chemicznych i promieniotwórczych (m. in. rurociągi przesyłowe substancji niebezpiecznych).

Jeśli chodzi o obiekty, które stanowiłyby część składową *infrastruktury krytycznej*, Ustawa odnosi się tylko do tych z nich, które wchodzi w skład wymienionych systemów lub są z nimi powiązane (obiekty budowlane, urządzenia i instalacje, usługi – kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, a także umożliwiające sprawne funkcjonowanie organów administracji publicznej, instytucji i przedsiębiorców).

Zgodnie z zapisami przytoczonej Ustawy ochrona – tak pojmowanej – *infrastruktury krytycznej* polega w szczególności na podejmowaniu przedsięwzięć organizacyjnych ukierunkowanych

¹⁰ Art. 3 ust. 2 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, poz. cyt.

na zapewnienie funkcjonowania lub szybkiego odtworzenia *infrastruktury krytycznej*.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym wskazuje także zadania jakie winny być zrealizowane dla zapewnienia optymalnej ochrony *infrastruktury krytycznej*. W zaprezentowanym katalogu wskazane są zadania obejmujące¹¹: gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących ochrony infrastruktury krytycznej, przygotowanie i aktualizację planów ochrony infrastruktury krytycznej, opracowywanie i wdrażanie procedur w sytuacji zagrożenia któregośkolwiek systemu lub obiektu stanowiącego element *infrastruktury krytycznej*, zapewnienie możliwości odtworzenia infrastruktury krytycznej. Wśród sformułowanych zadań pojawiły się także zapisy odnoszące się do **współpracy między administracją publiczną a właścicielami oraz posiadaczami (samoistnymi i zależnymi) obiektów, instalacji lub urządzeń, które stanowią infrastrukturę krytyczną w zakresie planowanej i realizowanej ochrony.**

Ochrona *infrastruktury krytycznej* wymaga odpowiednio przygotowanych planów ochrony, które opracowuje się na poziomie krajowym i wojewódzkim. Każdy ze sporządzonych *planów ochrony infrastruktury krytycznej* powinien składać się z sześciu podstawowych części¹². Pierwsza z nich powinna zawierać wykaz obiektów i systemów infrastruktury krytycznej. W drugiej części planu umieszcza się informacje wskazujące na zagrożenia odnoszące się do wskazanych w pierwszej części systemów i obiektów infrastruktury krytycznej. Istotnym — trzecim — elementem planu jest wskazanie sił i środków, które mogą zostać wykorzystane do ochrony *infrastruktury krytycznej*. W czwartej części *planu* wymagane jest wskazanie różnych wariantów działania w sytuacji powstałych zagrożeń, zniszczeń czy zakłóceń chronionych elementów. Istotnym elementem planu jest także część poświęcona odtwarzaniu infrastruktury krytycznej, w której to (część piąta) należy wskazać różne możliwości (warianty) zrekonstruowania zakłóconych, uszkodzonych czy zniszczonych elementów *infrastruktury krytycznej*. Ważnym elementem zwiększającym efektywność ochrony *infrastruktury krytycznej* jest także odpowiednio prowadzona współpraca administracji publicznej z właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów,

¹¹ Art. 6 ust. 1, pkt 1–5 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, poz. cyt.

¹² Art. 6 ust. 3, pkt 1–7 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, poz. cyt.

instalacji lub urządzeń stanowiących infrastrukturę krytyczną. Zasady współpracy pomiędzy różnymi podmiotami wraz z uwagami dotyczącymi norm odnoszących się do wzajemnego przekazywania informacji stanowią szóstą część planu. W ostatniej — siódmej — jego części wyodrębniono miejsce na dokonywanie zapisów odnoszących się do trybu i aktualizacji *planu ochrony infrastruktury krytycznej*.

Odrębnym problemem jest ochrona obiektów, instalacji i urządzeń *infrastruktury krytycznej*, które są w dyspozycji właścicieli oraz tzw. *posiadaczy samoistnych i zależnych*. Zgodnie z wymaganiami ustawy są oni odpowiedzialni za ochronę posiadanych elementów infrastruktury krytycznej oraz mają obowiązek opracować indywidualne plany ochrony infrastruktury krytycznej, a także utrzymywać własne systemy rezerwowe zapewniające bezpieczeństwo oraz podtrzymujące funkcjonowanie elementów posiadanej *infrastruktury wrażliwej* aż do momentu odbudowy (odtworzenia) obiektu czy likwidacji zniszczeń i zakłóceń. Ustawodawca nałożył także na właścicieli oraz „posiadaczy samoistnych i zależnych” obiektów, instalacji oraz urządzeń stanowiących *infrastrukturę krytyczną* powinność polegającą na wyznaczeniu konkretnej osoby odpowiedzialnej za utrzymywanie stałych kontaktów z przedstawicielami administracji publicznej w zakresie ochrony elementów *infrastruktury krytycznej* będącej w ich dyspozycji¹³. Właściciele oraz posiadacze samoistnych i zależni, do których należą obiekty, instalacje bądź urządzenia stanowiące *infrastrukturę krytyczną* zobowiązani są do tego aby opracowywane przez nich plany *ochrony infrastruktury krytycznej* zawierały elementy wymagane przy sporządzaniu tego typu dokumentów.

W praktyce wywiązywanie się prywatnych firm z obowiązku ochrony *infrastruktury krytycznej* wygląda różnie. Zdarzają się niestety przypadki, kiedy prywatni właściciele — korzystając z luk prawnych, wieloznaczności zapisów — nie podejmują tego obowiązku. Jedną z przyczyn takich spekulacji jest konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów finansowych związanych m.in. z zapewnieniem odpowiedniego poziomu ochrony obiektów, urządzeń, instalacji, którymi dysponują, a które mogą zostać ujęte jako elementy *infrastruktury krytycznej*, zatrudnieniem specjalistów przygotowujących profesjonalne plany ochrony mogących pełnić rolę partnerów w kontaktach z przedstawicielami administracji publicznej.

¹³ Art. 6 ust. 5 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, poz. cyt.

Ustawa o ochronie osób i mienia¹⁴ na określenie infrastruktury *wrażliwej państwa* przyjęła sformułowanie: *obszary, obiekty, urzędnia i transporty podlegające obowiązkowej ochronie*. Obowiązek wykonywania ochrony ustawa przypisuje specjalistycznym uzbrojonym formacjom ochronnym lub też poprzez wykorzystanie urządzeń zabezpieczenia technicznego. W praktyce obie te formy ochrony mogą być stosowane równolegle. W ramach *obszarów, obiektów, urzędzeń i transportów podlegających obowiązkowej ochronie* — klasyfikowane są podmioty według takich kryteriów, jak: obronność państwa, ochrona interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwo publiczne oraz — szeroko rozumiane — ważne interesy państwa. Przy tak określonej typologii w katalogu *obszarów, obiektów, urzędzeń i transportów podlegających obowiązkowej ochronie* znalazły się następujące podmioty¹⁵:

Kryterium I. *Obronność państwa*:

- zakłady produkcji specjalnej, prowadzące prace naukowo-badawcze w obszarze produkcji specjalnej, zakłady konstruktorskie prowadzące działalność na potrzeby produkcji specjalnej;
- zakłady produkujące, remontujące lub magazynujące uzbrojenie, zakłady produkujące, remontujące lub magazynujące urządzenia i sprzęt wojskowy;
- magazyny rezerw państwowych.

Kryterium II. *Ochrona interesu gospodarczego państwa*:

- zakłady bezpośrednio powiązane z wydobyciem surowców mineralnych o znaczeniu strategicznym dla państwa;
- porty morskie, lotnicze;
- banki, przedsiębiorstwa wytwarzające i przechowujące wartości pieniężne w znacznych ilościach;
- przedsiębiorstwa transportujące wartości pieniężne w znacznych ilościach.

Kryterium III. *Bezpieczeństwo publiczne*:

- zakłady, obiekty i urzędnia mające istotne znaczenie dla sprawnego funkcjonowania aglomeracji miejskich (zniszczenie lub uszkodzenie tego typu zakładu, obiektu czy urzędnia może wywołać zagrożenie

¹⁴ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia, Dz.U. 05.145.1221. Art. 5 ust. 2, pkt 1-4, Ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia, poz. cyt.

życia i zdrowia ludzi lub środowiska), np. elektrownie, ciepłownie, ujęcia wody, wodociągi, oczyszczalnie ścieków itp.

- zakłady stosujące, produkujące, magazynujące (w znacznych ilościach) materiały jądrowe, źródła i odpady promieniotwórcze;
- zakłady stosujące, produkujące, magazynujące materiały toksyczne, zakłady stosujące, produkujące, magazynujące środki odurzające;
- zakłady stosujące, produkujące, magazynujące materiały wybuchowe o dużej podatności pożarowej lub wybuchowej;
- rurociągi paliwowe, linie energetyczne, linie telekomunikacyjne;
- zapory wodne, śluzy;
- urządzenia znajdujące się na otwartym terenie, których zniszczenie lub uszkodzenie stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, środowiska lub też może wywołać poważne straty materialne.

Kryterium IV. *Ochrona innych — ważnych interesów państwa:*

- zakłady o unikalnej produkcji gospodarczej;
- obiekty i urządzenia telekomunikacyjne, obiekty i urządzenia pocztowe, obiekty i urządzenia telewizyjne i radiowe;
- muzea, obiekty gromadzące dobra kultury narodowej;
- archiwa państwowe.

Aby dany obszar, obiekt czy urządzenie został uznany za podlegający obowiązkowej ochronie musi znaleźć się w specjalnie opracowanym wykazie. Wykazy takie przygotowują: Prezes Narodowego Banku Polskiego, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, poszczególni ministrowie oraz kierownicy urzędów centralnych uwzględniając pomioty, które są im podporządkowane lub przez nich nadzorowane.

Przygotowane wykazy obszarów, obiektów czy urządzeń przekazane zostają do właściwych miejscowo wojewodów (obejmujących terytorialnie wytypowane obiekty, obszary, urządzenia). Wojewodowie posiadają uprawnienia do dołączenia do przekazanego rejestru inne podmioty, które nie znalazły się w przekazanym wykazie, a według ich opinii winny podlegać obowiązkowej ochronie. Umieszczenie w wykazie określonego obszaru, obiektu czy urządzenia wymaga wydania decyzji administracyjnej.

Każdy podmiot wpisany do wykazu wojewody automatycznie wymaga opracowania planu jego ochrony, który następnie jest uzgadniany z właściwym terytorialnie komendantem wojewódzkim Policji.

Opracowywane plany ochrony składają się najczęściej z sześciu głównych części. Część pierwsza planu ochrony poświęcona jest głównie charakterystyce prowadzonej produkcji, realizowanej działalności, wypełnianej przez urządzenie funkcji itp. W drugiej części opisane są rodzaje występujących i potencjalnych zagrożeń. Część trzecia planu ochrony to także miejsce, w którym umieszczane są dane dotyczące efektywności dotychczas pełnionych służb ochronnych¹⁶. W czwartej części planu ochrony uwzględniane są dane dotyczące specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej, która sprawuje ochronę nad wytypowanym podmiotem. Piąta część planu poświęcona jest zastosowanym w obiekcie (na danym obszarze czy do ochrony konkretnych urządzeń) zabezpieczeniom technicznym. Ostatnia – szósta część - to zasady organizacji oraz sposoby wykonywania (pełnienia) ochrony w dozorowanym podmiocie¹⁷. Plan ochrony może także zawierać załączniki, które z reguły stanowią uszczegółowienie przyjętych koncepcji. Odpowiednio przygotowany plan ochrony danego obszaru, obiektu, czy urządzenia zostaje następnie przekazany komendantowi wojewódzkiemu Policji, właściwemu ze względu na miejsce położenia chronionego podmiotu w celu dokonania stosownych uzgodnień.

W przypadku pojawiających się zastrzeżeń, np. co do form zaproponowanej ochrony w odniesieniu do potencjalnych zagrożeń, jakości wykonania przedłożonego dokumentu, niedostosowania rozwiązań do obowiązujących aktów prawnych, komendant wojewódzki Policji ma prawo odmówić jego podpisania¹⁸.

Kolejnym aktem prawnym odnoszącym się do ochrony „infrastruktury wrażliwej” państwa jest *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁹. Ustawa ta jako określenie wskazujące na „wrażliwy” charakter obiektu przyjmuje sformułowanie

¹⁶ Np. liczba osób zatrzymanych na gorącym uczynku, przekazanych do dyspozycji Policji lub innych podmiotów, wartość odzyskanego (ochronionego) mienia itp., Załącznik, *Metodyka uzgadniania planów ochrony obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie*, poz. cyt., s. 25.

¹⁷ Art. 7 ust. 2 pkt 1–6 Ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia, poz. cyt.

¹⁸ Należy jednak pamiętać, że odmowa uzgodnienia planu ochrony wymaga wydania decyzji administracyjnej, Art. 7 ust. 4 Ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia, poz. cyt.

¹⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony, Dz. U. z 2002 r., Nr 21, poz. 205, z późn. zm. (art. 6, ust.2, pkt 4).

„obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności” lub (zamiennie) „obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa”²⁰. Zgodnie z zapisem ustawy wskazanie obiektów *szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa — w tym obronności* — należy do zadań Rady Ministrów. Ponadto Rada Ministrów zobowiązana została do określenia, które obiekty spełniają kryterium związane z zapewnianiem bezpieczeństwa państwa i wpływają na jego obronność, co znalazło swoje odzwierciedlenie w Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 roku w sprawie *obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony*. Rozporządzenie to dokonuje rozdzielenia „obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony” na dwie kategorie: **obiekty kategorii I** i **obiekty kategorii II**, wskazuje zadania odnoszące się do ich szczególnej ochrony oraz opisuje właściwości podmiotów zobowiązanych do uczestniczenia w tej szczególnej ochronie.

W ramach **kategorii I** wskazane są głównie elementy związane z potencjałem obronnym państwa²¹:

- zakłady produkujące, remontujące, magazynujące uzbrojenie i sprzęt wojskowy, środki bojowe;
- zakłady prowadzące prace badawczo – rozwojowe oraz konstruktorskie w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa;
- magazyny rezerw państwowych (np. bazy, składy paliw płynnych, żywności, leków, materiałów sanitarnych);
- obiekty podległe lub nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej,
- obiekty infrastruktury transportu samochodowego, kolejowego, lotniczego, morskiego, wodnego śródlądowego, drogownictwa, kolejnictwa i łączności;
- ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej;
- zapory wodne;
- urządzenia hydrotechniczne;
- obiekty należące do jednostek organizacyjnych Agencji Wywiadu;

²⁰ Porównaj Art. 6 ust. 1 pkt 5 i Art. 6 ust. 2 pkt 4 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 4.241.2416.

²¹ Porównaj: § 2 pkt 1–9 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 roku w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony.

- obiekty Narodowego Banku Polskiego, obiekty Banku Gospodarstwa Krajowego;
- obiekty Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. oraz Mennicy Państwowej S.A.;
- obiekty telekomunikacyjne służące nadawaniu programów radia i telewizji publicznej; obiekty, miejsca, gdzie następuje produkcja, stosowanie lub magazynowanie materiałów jądrowych czy też źródła i odpady promieniotwórcze.

Kategorii II przypisano obiekty związane z prawidłowym funkcjonowaniem administracji publicznej, zapewnieniem odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz umożliwiające normalne funkcjonowanie społeczeństwu. Stad też w katalogu tej kategorii znalazły się²²:

- obiekty organów, jednostek organizacyjnych podległe lub nadzorowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- obiekty jednostek organizacyjnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- obiekty Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej;
- obiekty będące we właściwości Ministra Sprawiedliwości, Służby Więziennej oraz jednostek organizacyjnych, które są podległe bądź nadzorowane przez Ministra Sprawiedliwości;
- zakłady związane z wydobywaniem kopalin podstawowych;
- obiekty (miejsca), w których są produkowane, stosowane lub magazynowane materiały stwarzające zagrożenie związane z pożarem lub wystąpieniem wybuchu;
- obiekty, gdzie prowadzona jest działalność oparta na wykorzystywaniu toksycznych związków chemicznych i ich prekursorach, środków biologicznych mikrobiologicznych, mikroorganizmów, toksyn i innych substancji powodujących zachorowania u ludzi lub/i zwierząt;
- elektrownie oraz inne obiekty elektroenergetyczne;

Do kategorii II zalicza się jeszcze inne obiekty znajdujące się we właściwości organów administracji rządowej lub też organów jednostek samorządu terytorialnego, formacji, instytucji państwowych, prywatnych przedsiębiorców.

²² Porównaj: § 2 pkt 10–19 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 roku w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony.

Ochrona tego typu obiektów polega głównie na przygotowaniu szczególnej ich ochrony, w ramach której wymieniane jest prowadzenie prac: koncepcyjnych, planistycznych, logistycznych, technicznych, szkoleniowych i kontrolnych²³. Niezbędne jest także prowadzenie szczególnej ochrony wskazanych obiektów nie tylko przez bezpośrednią ochronę fizyczną i zabezpieczenie techniczne ale również inne działania dostosowane do specyfiki i zagrożeń chronionego obiektu²⁴. Należy przy tym pamiętać, że szczególna ochrona obiektów opracowywana jest przez organy, instytucje, formacje, przedsiębiorców (operatorów), czy też jednostki organizacyjne, w których właściwości znajdują się obiekty podlegające ochronie²⁵. Przygotowania te są prowadzone z udziałem Sił Zbrojnych RP, Policji, Państwowej Straży Pożarnej i formacji obrony cywilnej²⁶.

3. Potrzeby edukacyjne w zakresie ochrony infrastruktury „wrażliwej” państwa

W dzisiejszych czasach przeciętny obywatel codziennie zasypywany jest olbrzymią liczbą informacji donoszących o zagrożeniach związanych z terroryzmem międzynarodowym, przestępczością zorganizowaną, dostępem „świata” przestępczego do broni masowego rażenia i środków ich przenoszenia. Media masowe codziennie ostrzegają przed wzrastającymi niebezpieczeństwami wynikającymi z rozwoju technik informatycznych, epidemii nieuleczalnych chorób, anomalii pogodowych i katastrof ekologicznych²⁷. W takim klimacie dochodzi do wzrostu

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 roku w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony, Dz. U. Nr 116, poz. 1090, § 5 ust. 2.

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 roku w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony, Dz. U. Nr 116, poz. 1090, § 5 ust. 3.

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 roku w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony, Dz. U. Nr 116, poz. 1090, § 5 ust. 4.

²⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 roku w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony, Dz. U. Nr 116, poz. 1090, § 5 ust. 6.

²⁷ Szerzej na ten temat: J. Wojnarowski: Współczesne wyzwania i zagrożenia dla systemu bezpieczeństwa państwa [w:] Z. Piątek (red.), *Narodowy System Pogotowia Kryzysowego*, Warszawa 2007, s. 9–14, R. Jakubczak, J. Flis (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategię*, Warszawa 2006, s. 98–115.

poczucie zagrożenia i wycofywania się ludzi z udziału w życiu politycznym, społecznym, zmian przyzwyczajzeń, a niekiedy nawet trybu życia.

Dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa niezbędne jest opracowanie takich rozwiązań i procedur ochrony infrastruktury „wrażliwej” państwa, aby ograniczyć do minimum możliwość przeprowadzenia zamachu, wystąpienia awarii czy zakłócenia funkcjonowania obiektów i urządzeń „wrażliwych. Również dla umożliwienia pełnego i harmonijnego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego niezbędne jest przygotowanie instytucji, organizacji, samorządów, a także samych obywateli na wypadek zaistnienia zdarzeń zakłócających działanie elementów „wrażliwych” państwa. Właściwe przygotowanie kraju oraz jego obywateli do opanowania i przełamania sytuacji kryzysowych pozwoli społeczeństwu z większym spokojem, opanowaniem, a także rezerwą podchodzić do informacji mass mediów. Odpowiednie przygotowanie państwa (administracji rządowej, samorządowej, przedsiębiorców, społeczeństwa itp.), powinno także skutecznie zapobiegać panice, co ułatwi realizację działań związanych z ochroną porządku publicznego i bezpieczeństwa ludzi. Profesjonalizm działania urzędników administracji państwowej sprzyjać może odbudowie zaufania do instytucji odpowiedzialnych za organizację działań w sytuacji kryzysu, pozwala na zorganizowanie wolontariatu wspierającego działania służb ratowniczych, ograniczy liczbę ofiar, zmniejszy straty finansowe. Może także wzbudzić szacunek dla instytucji państwa.

W praktyce z reguły napotykamy resortowe postrzeganie problematyki bezpieczeństwa, w tym również odnoszące się do ochrony infrastruktury „wrażliwej” państwa. Jedną z prób przełamania stereotypowego podejścia do bezpieczeństwa może stać się opracowanie koncepcji spójnego, modelowego programu kształcenia (doskonalenia zawodowego) z zakresu ochrony infrastruktury „wrażliwej” łączącego „interesy” wszystkich resortów, a także prywatnych przedsiębiorców i właścicieli.

Konieczność opracowania jednolitego, spójnego programu szkolenia skierowanego do obecnych i przyszłych menedżerów zajmujących się przygotowaniem koncepcji oraz praktycznym wykonywaniem ochrony infrastruktury „wrażliwej” wynika z olbrzymiej potrzeby optymalnego zintegrowania działań administracji państwowej, samorządów, poszczególnych służb, straży, a także prywatnych właścicieli i przedsiębiorców, co w konsekwencji przyczyni się do podniesienia

bezpieczeństwa państwa. Objęcie specjalistycznym szkoleniem powinno obejmować co najmniej dwie podstawowe grupy osób. Pierwszą grupę stanowić powinny osoby, które dopiero wiążą swoją przyszłość z instytucjami zajmującymi się problematyką ochrony infrastruktury „wrażliwej”, planują swoją karierę zawodową w obszarze bezpieczeństwa państwa. W programie kształcenia tej grupy słuchacze powinny znaleźć się zagadnienia wyposażające w wiedzę i umiejętności pozwalające absolwentom na sprawne wykonywanie zadań związanych z ochroną obiektów „wrażliwych” bez względu na ich specyfikę czy charakter.

W drugiej grupie powinni znaleźć się pracownicy administracji rządowej, samorządów, a także przedsiębiorcy i właściciele obiektów „wrażliwych” oraz służb i straży, sił zbrojnych, którzy już zajmują się praktycznymi aspektami ochrony tego typu infrastruktury lub też ciąży na nich ustawowy obowiązek zorganizowania ochrony. Ich szkolenie nastawione winno być głównie na doskonalenie elementów współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami (administracją, właścicielami, przedsiębiorcami, służbami), uczestniczącymi w poszczególnych fazach opracowania i realizacji ochrony. Chodzi tu również o systematyczne aktualizowanie wcześniej zdobytej wiedzy odnoszącej się zarówno do identyfikacji coraz to nowych zagrożeń, zmieniających się systemów ochrony (fizycznej, technicznej), jak również ewoluujących przepisów i procedur. Ułatwi to z pewnością sprawne współdziałanie pomiędzy służbami, administracją rządową i samorządową oraz przedsiębiorcami i właścicielami obiektów (urządzeń) w sytuacji zaistnienia kryzysu.

Opracowanie modelowego programu szkoleń i doskonalenia zawodowych wymaga nie tylko wiedzy merytorycznej dotyczącej infrastruktury „wrażliwej” państwa, ale także właściwej identyfikacji oczekiwań w tym zakresie osób wykonujących zadania związane z ochroną.

W ramach części ogólnej programu niezbędne wydają się treści dotyczące m.in.: uporządkowania i systematyzacji pojęć odnoszących się do infrastruktury „wrażliwej”, określenia roli i zadań menedżerów zarządzających przedsiębiorstwami, w którym występują elementy takiej infrastruktury, wykaz podmiotów odpowiedzialnych za ochronę, zadania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Znaleźć się tam powinno także kształcenie umiejętności: diagnozowania podmiotów jako „wrażliwych” z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, opracowywanie planów ochrony na poziomie

krajowym i wojewódzkim, metodyka uzgadniania planów, prowadzenie współpracy administracji publicznej z właścicielami, posiadaczami obiektów, instalacji i urządzeń „wrażliwych”, opracowywanie zasad współpracy poszczególnych służb w ramach prognozowanych sytuacji kryzysowych, zarządzanie informacją w sytuacji zniszczenia, zakłócenia funkcjonowania obiektów, urządzeń stanowiących infrastrukturę „wrażliwą”, wykorzystanie pododdziałów Antyterrorystycznych w sytuacji zagrożenia obiektu chronionego, przeprowadzanie ewaluacji po zakończeniu działań związanych z sytuacją kryzysową. Niezbędną wiedzę stanowią również zagadnienia finansowania ochrony obiektów, urządzeń, obszarów stanowiących infrastrukturę „wrażliwą”. Zagadnienie jest niezwykle istotne nie tylko z uwagi na trudności w pozyskiwaniu środków na ten cel, ale również z obecnym kryzysem ekonomicznym wymuszającym szereg cięć i oszczędności we wszystkich dziedzinach, w tym również bezpieczeństwa.

Istotnym elementem kształcenia powinna stać się także współpraca z krajami członkowskimi Unii Europejskiej oraz NATO, a także wykorzystanie doświadczeń innych państw w zakresie ochrony infrastruktury „wrażliwej”.

Wyjątkowo ważną problematyką jest również umiejętność prowadzenia polityki medialnej w sytuacji pojawiającej się sytuacji kryzysowej lub też w sytuacji przewidywania jej wystąpienia. Idealnym rozwiązaniem byłoby prowadzenie warsztatów medialnych przez dziennikarzy i specjalistów *public relations*, socjologów i psychologów. Podczas zajęć warsztatowych słuchacze mieliby możliwość — pod okiem ekspertów — kształcić umiejętność formułowania komunikatów, udzielania wywiadów do prasy — prowadzić odpowiednią politykę medialną związaną z danym zdarzeniem.

Ważnym elementem programu szkolenia byłby także obszar poświęcony edukacji społecznej w zakresie postępowania w sytuacjach związanych z zakłóceniem funkcjonowania urządzeń infrastruktury „wrażliwej”, czy udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej.

Kształcącym elementem opracowanego programu byłoby zaplanowanie udziału słuchaczy w symulacjach różnego rodzaju zdarzeń odnoszących się do zakłócenia, awarii, uszkodzenia wybranych elementów infrastruktury „wrażliwej”, w ramach których słuchacze odgrywaliby konkretne role doskonaląc pozyskaną wcześniej wiedzę. Odpowiednio przygotowana i prowadzona symulacja pozwoliłaby uczestnikom zajęć nie tylko na uzmysłowienie wagi podejmowanych decyzji, ale również wzbudziła

potrzebę systematycznego doskonalenia i uzupełniania zdobytej wiedzy i umiejętności²⁸.

Opracowując program szkolenia (doskonalenia zawodowego) z zakresu ochrony infrastruktury „wrażliwej” państwa należy pamiętać, że nawet modelowy program nie jest w stanie poprawić efektywności prowadzonych działań, ograniczyć liczbę ofiar zdarzenia, sprawnie prognozować możliwość wystąpienia kryzysu i poczynić kroki przygotowujące służby i społeczeństwo na wypadek zagrożenia — jeżeli nie zapewniony zostanie odpowiedni dobór kadry dydaktycznej, dysponującej nie tylko wiedzą teoretyczną ale również umiejętnościami wyniesionymi z własnej praktyki.

Podsumowanie

Obecnie przyjmuje się, że zagrożenia związane z brakiem należytej ochrony infrastruktury „wrażliwej” państwa stanowią największy problem do rozwiązania w ramach budowanej strategii bezpieczeństwa państwa²⁹. Rozpoznanie prowadzone w tym zakresie wskazuje niejednokrotnie na brak niezbędnej wiedzy przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej. Niski poziom wiedzy i umiejętności w zakresie praktyki odnoszącej się do ochrony infrastruktury „wrażliwej”, wykazują także właściciele i zarządzający obiektami, instalacjami i urządzeniami infrastruktury „wrażliwej”, którzy częstokroć nie zdają sobie sprawy z wagi problemu oraz skutków powstałych zaniedbań. Efektywność współpracy pomiędzy właściwymi podmiotami w obszarze ochrony infrastruktury „wrażliwej” państwa wygląda idealnie jedynie „na papierze” oraz w ramach symulowanych ćwiczeń praktycznych, które (już w swoich założeniach) nie dopuszczają sytuacji wskazujących braki i niedociągnięcia, któregośkolwiek z uczestników ćwiczeń.

Rzeczywistość pokazuje jednak, że jest to fałszywe poczucie bezpieczeństwa i zmusza odpowiedzialne podmioty nie tylko do przeanalizowania obowiązujących przepisów, ich systematyzacji i uporządkowania, zweryfikowania procedur, ale – co niezwykle istotne – podjęcia permanentnych szkoleń i doskonalenia kadr menedżerów w obszarze ochrony infrastruktury „wrażliwej” państwa.

²⁸ Porównaj: T. Mróz: *Struktura treści w studiowaniu dydaktyki*, Zielona Góra 1994, s. 84–95.

²⁹ R. Jakubczak, J. Flis: *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategię*, Warszawa 2006.

Bibliografia

1. Gryz J., Kitler W. (red.), *System reagowania kryzysowego*, Wyd. Adam Marszałek, 2007 Toruń.
2. Gryz J., Kwećka R. (red.), *Współczesny wymiar terroryzmu*, GRASP, 2007 Warszawa.
3. Jabłonowski M., Smolak L., *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2007 Pułtusk.
4. Jakubczak R., Flis J. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Bellona, Warszawa 2006.
5. Jakubczak R., Marczak J., Gąsiorek K., Jakubczak W., *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Polski w erze globalizacji*, AON, Warszawa 2008.
6. Kitler W., *Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, 2005 Warszawa.
7. Koziej S., *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Adam Marszałek, 2006 Toruń.
8. Kubiak K., Makowski A., Mickiewicz P., *Polska wobec zagrożenia terroryzmem morskim*, Trio, Warszawa 2005.
9. Pieprzny St., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2008.
10. Rajchel K., *Zarządzanie ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego w państwie*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2005.
11. Wiśniewski B., *Zasadnicze problemy realizacji zadań obronnych resortu spraw wewnętrznych i administracji*, Wyd. CSP w Legionowie, 2006 Warszawa.
12. Tyburska A., *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona obywateli - wybrane problemy w ujęciu policyjnym*, Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej, Nr 172 K/2, Gdynia 2008.
13. Tyburska A., Nepalski M., *Ochrona infrastruktury krytycznej. Podstawowa wiedza i akty prawne*, WSPol. Szczytno 2008.
14. Tyrała P., *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko-Bezpieczeństwo-Obronność*, Adam Marszałek, 2002 Toruń.
15. Zdrodowski B., Wiśniewski B. (red.), *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym*, GRASP, 2008 Warszawa.

CRITICAL INFRASTRUCTURE PROTECTION – EDUCATIONAL NEEDS

Summary

Scientific and technological progress and progress of civilization have contributed not only to better living conditions but also made the society dependant on the efficiency of different tools which are the state infrastructure. Disruption, failure or damages of ‘sensitive’ elements of the state infrastructure can cause not only society’s worse living conditions but can also become a specific ‘trouble spot’ provoking riots and social disturbances. But the most dangerous effects of the attacks aimed at the ‘sensitive’ infrastructure relate to the threat of many people’s loss of life or health. The consequences of the disruption, failure or damages, even from the level of small elements of the ‘sensitive’ infrastructure, can cause major crisis lowering the state security level.

Nowadays in Poland a few definitions of the ‘sensitive’ state infrastructure exist. They mostly result from the law regulations which refer to the issues of the ‘sensitive’ infrastructure protection. One can find terms such as: *critical infrastructure, objects, areas, devices being under obligatory control, objects which are especially important for the safety and defence*. This variety of terms relating to choosing the elements of infrastructure as ‘sensitive’, various methodology of working out the plans of the protection and duties performed by civil service, local governments, police, fire brigades, special armed security units and the companies and devices owners and managers additionally complicate the enforcement of proper fulfilment of the duty of protection.

Problems connected with practical aspects of the ‘sensitive’ state infrastructure protection force not only the necessity of legislative actions leading to the regulation of the controversial issues but also show the need for professional personnel dealing with the protection of the ‘sensitive’ state infrastructure. Complexity of the problems referring to the ‘sensitive’ infrastructure protection in the context of increasing threats aimed at this particular area of the state security points to the necessity of making the institutions, organizations, local governments and citizens ready in case of events disturbing the actions of the ‘sensitive’ state elements. In practice, the approach to the security subject, including these which concern the protection of ‘sensitive’ state infrastructure, is often ‘departmental’. One attempt of breaking the

conventional approach to the security may be to work out the idea of coherent, representative curriculum (professional training course) regarding the protection of the 'sensitive' infrastructure which will combine the 'interests' of all departments and private entrepreneurs and owners.

Therefore, the necessity of working out the common, coherent curriculum addressed to present and future managers, who deal with the preparation and implementation of the 'sensitive' infrastructure protection, results from the necessity of integrated activities performed by civil service, local governments, particular services, guards and private entrepreneurs and owners. These actions will consequently contribute to improving the state security level.

**Jerzy S. Michalik,
Agnieszka Gajek***

**AKTUALNE PRACE BADAWCZO-ROZWOJOWE
O STRATEGICZNYM ZNACZENIU
DLA PRZECIWDZIAŁANIA ZAGROŻENIOM POWAŻNYMI
AWARIAMI ORAZ ATMOSFERAMI WYBUCHOWYMI**

Wprowadzenie

Na podstawie analizy wieloletnich doświadczeń państw członkowskich UE w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom poważnymi awariami przemysłowymi można stwierdzić, że pomimo wielu wysiłków i działań przedsiębiorstw, stowarzyszeń przemysłowych, instytucji kontroli i nadzoru, nowych opracowań naukowo-badawczych oraz działań podejmowanych przez polityków, liczba poważnych awarii w Unii Europejskiej oraz ciężkość ich skutków w ostatnich latach nie uległy istotnemu zmniejszeniu. Dodatkowym elementem, który pojawił się ostatnio, jest wzrost zagrożeń związanych z możliwymi aktami terrorystycznymi, których celem mogą być instalacje produkcyjne oraz magazynowe zawierające duże ilości szczególnie niebezpiecznych substancji.

Z powyższych względów przedsięwzięcia badawcze mające na celu zmniejszenie ryzyka poważnych awarii uznawane są w państwach członkowskich UE jako jeden z priorytetowych kierunków w zakresie bezpieczeństwa pracy, bezpieczeństwa chemicznego, bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony środowiska. W tym kontekście podkreśla się, że prace badawcze z omawianej dziedziny powinny być ukierunkowane na opracowanie skutecznych narzędzi i rozwiązań dotyczących obszarów objętych regulacjami dyrektyw Seveso II (96/82/WE – przeciwdziałanie

* Autorzy są pracownikami Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, Zakład Zagrożeń Chemicznych i Pyłowych, Warszawa.

poważnym awariom), ATEX (1999/92/WE – ochrona przed wybuchami w środowisku pracy) oraz IPPC (96/61/WE – pozwolenia zintegrowane).

Podobne wnioski wynikają z analizy dotychczasowych doświadczeń krajowych. Należy szczególnie podkreślić potrzebę opracowania współczesnych narzędzi wspomagających wykonywanie procedur a także zaadaptowania do warunków krajowych i upowszechnienie rozwiązań opracowanych i sprawdzonych w innych państwach.

W Polsce należy także zwrócić uwagę na zagrożenia chemiczne powstające wskutek poważnych awarii w transporcie niebezpiecznych substancji i towarów. Zdarzenia awaryjne przy przewozie i przesyłaniu rurociągami substancji niebezpiecznych powodują zagrożenia podobne do tych, jakie występują w przypadku awarii w obiektach stacjonarnych. Z reguły są to awarie o zasięgu lokalnym, w wielu jednak przypadkach skutki takich awarii mogą być bardzo poważne, stwarzające sytuacje kryzysowe o dużej skali.

W ramach prac Grupy Roboczej nr 5 Polskiej Platformy Technologicznej „Bezpieczeństwo Pracy w Przemśle” (PPT BPP), koordynowanej przez Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, został opracowany Strategiczny program badawczy pn.: „Zapobieganie poważnym awariom”, o horyzoncie czasowym 2007 – 2013.

Uwzględniono przy tym hierarchię ważności środków bezpieczeństwa, zalecanych w odniesieniu do przedsięwzięć mających na celu zmniejszenie ryzyka. Zaproponowane tematy badawcze korespondują ze strategicznymi obszarami badawczymi Krajowego Programu Badawczego nr II „Środowisko”, priorytetowy kierunek badań 2.1. *Zarządzanie środowiskiem*, oraz, przede wszystkim, nr V „Bezpieczeństwo”, a w szczególności z priorytetowymi kierunkami badań 5.2. *Systemy wczesnego ostrzegania o sytuacjach kryzysowych* i 5.4. *Materiały, podzespoły, sensory i struktury do systemów bezpieczeństwa*.

1. Projekty badawczo-rozwojowe w programie wieloletnim na lata 2008 – 2010

W roku 2007, w ramach starań Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego o utworzenie nowego programu wieloletniego na lata 2008 – 2010, we współpracy z kilkoma instytutami naukowo-badawczymi oraz wyższymi uczelniami zostały opracowane

proponując projekty badawczo-rozwojowe dotyczące doskonalenia systemów bezpieczeństwa pracy w odniesieniu do zagrożeń wystąpienia poważnej awarii oraz atmosfery wybuchowej. Uwzględniono przy tym wyniki prac wykonanych w ramach PPT BPP. Do programu wieloletniego (2008 – 2010) pn.: **„Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy”**, ustanowionego na mocy uchwały Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2007 r., zostały zgłoszone propozycje siedmiu projektów dotyczących omawianej tematyki, które w wyniku konkursu otwartego i obowiązujących procedur oceny zostały zakwalifikowane do realizacji. Tworzą one w ramach koordynowanego przez CIOP-PIB, programu wieloletniego grupę projektów w postaci przedsięwzięcia 5 pn.: **„Doskonalenie systemów profilaktyki dla zapewnienia bezpieczeństwa pracy w odniesieniu do zagrożeń wystąpieniem poważnej awarii oraz atmosfery wybuchowej”**. Poniżej omówiono rezultaty prac osiągnięte w roku 2008 w wyniku realizacji pierwszego etapu projektów.

2. Zaawansowane narzędzia zarządzania ryzykiem poważnych zagrożeń

Dwa spośród realizowanych w ramach programu wieloletniego projektów dotyczą opracowania zaawansowanych narzędzi oraz rozwiązań do analizy, oceny i zarządzania ryzykiem poważnych zagrożeń, tzn. zagrożeń wystąpienia poważnych awarii przemysłowych w zakładach oraz atmosfer wybuchowych na stanowiskach pracy.

Pierwszy z nich, zatytułowany **„Komputerowe wspomaganie oceny ryzyka dla zakładów stwarzających zagrożenie poważną awarią przemysłową i oceny ryzyka zawodowego pracowników zatrudnionych na stanowiskach pracy na których może wystąpić atmosfera wybuchowa”** realizowany jest w Politechnice Łódzkiej przez zespół pod kierownictwem prof. PŁ dr hab. inż. Adama S. Markowskiego. Oto najbardziej istotne informacje charakteryzujące ten projekt badawczo-rozwojowy oraz wyniki uzyskane w roku 2008 [1].

Tradycyjna metoda AWZ (analiza warstw zabezpieczeń) jest adaptacją na potrzeby krajowe metody LOPA (layer of protection analysis), opracowanej w końcu lat 90. w USA i stosowanej do analizy i oceny ryzyka wystąpienia poważnej awarii przemysłowej także w Polsce. Celem projektu jest opracowanie odpowiedniego wspomaganie komputerowego dla wykonania analiz ryzyka procesowego,

odniesionych do scenariuszy awaryjnych (program AWZ) oraz ryzyka wybuchowego na stanowiskach pracy (program exAWZ) oraz wyeliminowanie niektórych ograniczeń tej metody, a szczególnie niepewności związanych z danymi niezawodnościowymi.

Celem projektu jest także wykorzystanie logiki zbiorów rozmytych (fuzzy logic) do analizy i oceny ryzyka poważnej awarii przemysłowej oraz ryzyka eksplozji atmosfery wybuchowej środowisku pracy. Opracowana metoda pozwoli na precyzyjną ilościową ocenę ryzyka i opracowanie właściwych warstw zabezpieczeń (barier przeciwdziałania). Podejście to oraz oczekiwane rozwiązania są nowością w skali Polski jak i Unii Europejskiej, zarówno od strony merytorycznej, jak i praktycznych możliwości wykorzystania wyników.

W wyniku prac zrealizowanych w 2008 r. przeanalizowano podstawy metody AWZ, prezentując charakterystykę warstw zabezpieczeń, strukturę scenariusza awaryjnego, stosowanego w tej analizie, a także metodykę wykonania analiz. Na tej podstawie został opracowany algorytm programu oraz program komputerowy AWZ. Dokonano wstępnego testowania programu AWZ w wersji β . Jego ostateczna weryfikacja jest przewidziana w dalszych etapach realizacji projektu.

Przedstawiono podstawy teoretyczne zastosowania logiki rozmytej w zastosowaniu do metody AWZ, co posłuży do opracowania ulepszonej i wspomaganiej komputerowo metody AWZ (fAWZ). Ulepszenia te dotyczą zmniejszenia niepewności związanych z subiektywnością oceny danych niezawodnościowych. Wykonane badania wykazują, że logika rozmyta pozwala na uzyskiwanie dokładniejszych danych określających kategorie ryzyka, mimo iż dane wejściowe do obliczeń są obciążone niepewnością.

Drugi z projektów z omawianego zakresu zagadnień zarządzania i sterowania ryzykiem, zatytułowany *„Opracowanie metod analizy i narzędzi do komputerowo wspomaganego zarządzania bezpieczeństwem funkcjonalnym w ramach systemu warstw zabezpieczeniowo-ochronnych obiektów przemysłowych podwyższonego ryzyka”* wykonywany jest przez zespół Politechniki Gdańskiej pod kierownictwem prof. PG dr hab. inż. Kazimierza Kosmowskiego [2].

Wspomagana komputerowo analiza bezpieczeństwa funkcjonalnego podczas projektowania systemów SIS (safety instrumented systems) jest nowością w skali europejskiej. Opracowanie metody kalibrowanego grafu ryzyka, opracowanie funkcjonalnej i strukturalnej koncepcji programu komputerowego wspomagającego zarządzanie

bezpieczeństwem funkcjonalnym w cyklu życia systemów SIS oraz modułu wspomagającego wyznaczenie wymaganego poziomu nienaruszalności bezpieczeństwa SIL (*safety integrity level*) pozwoli na właściwy wybór i powszechne stosowanie systemów SIS w zakładach zwiększonego i dużego zagrożenia poważną awarią przemysłową i na istotne zmniejszenie poziomu ryzyka.

Celem projektu jest opracowanie metod analizy ryzyka i modelowania probabilistycznego oraz prototypowego oprogramowania komputerowego do określania wymaganego poziomu nienaruszalności bezpieczeństwa SIL (*safety integrity level*) systemów elektrycznych, elektronicznych i programowalnych elektronicznych (E/E/PE), BPCS (*basic process control system*) i SIS (*safety instrumented systems*) oraz weryfikacji tego poziomu zgodnie z wymaganiami i kryteriami normy bezpieczeństwa funkcjonalnego IEC 61508 o charakterze ogólnym i normy IEC 61511 opracowanej dla sektora przemysłu procesowego.

Proponowane podejście obejmuje metodę zintegrowanej analizy systemów sterowania i zabezpieczeń traktowanych jako warstwy zabezpieczeniowo-ochronne oraz niektóre dotychczas nieuwzględnione w dostatecznym stopniu w normach zagadnienia, takie jak konstruowanie modyfikowalnych grafów ryzyka, traktowanie i reprezentacja niepewności w modelowaniu probabilistycznym, agregowanie i dokumentowanie informacji z różnych źródeł, uwzględnienie czynników ludzkich i oceny niezawodności człowieka.

W wyniku realizacji prac w roku 2008:

- opracowano metodykę analizy bezpieczeństwa funkcjonalnego w projektowaniu i użytkowaniu systemów SIS zgodnie z wymaganiami EN 61508 i EN 61511;
- opracowano metodę kalibrowanego grafu ryzyka do określania wymaganego poziomu nienaruszalności bezpieczeństwa SIL dla zdefiniowanych funkcji bezpieczeństwa oraz
- opracowano metody weryfikacji SIL systemów SIS i BPCS.

3. Przeciwdziałanie zagrożeniom poważnymi awariami w zakładach „niebezpiecznych”

Wielkość zagrożeń poważnymi awariami przemysłowymi jest w Polsce bardzo duża. Według danych GIOŚ (stan na dzień 31 grudnia 2007 r.), liczba zakładów zaliczonych do kategorii dużego ryzyka wystąpienia poważnej awarii (ZDR) wynosiła **158**, liczba zakładów

zwiększonego ryzyka (ZZR) – **208**, a łączna liczba zakładów podlegających przepisom o przeciwdziałaniu poważnym awariom przemysłowym (zakładów „sewesowskich”) wynosiła **366**. Natomiast liczba zakładów niepodlegających tym przepisom, które mimo relatywnie mniejszych ilości przetwarzanych, magazynowanych lub produkowanych niebezpiecznych substancji chemicznych stwarzają jednak zagrożenie wystąpienia poważnej awarii, czyli tzw. zakładów „niesevesowskich” wynosiła **791**.

Problematyka oceny zagrożenia poważną awarią przemysłową w zakładach niespełniających kryteriów zakładów kategorii ZDR lub ZZR nie była dotąd podejmowana. Celem projektu pn.: „*Opracowanie systemu zarządzania bezpieczeństwem w zakładach zagrażających poważną awarią przemysłową, niebędących zakładami dużego lub zwiększonego ryzyka*”, którym kieruje mgr Agnieszka Gajek, realizowanego w Centralnym Instytucie Ochrony Pracy – Państwowym Instytucie Badawczym przy udziale kompetentnych specjalistów spoza Instytutu, jest opracowanie systemu procedur i kryteriów pozwalających na identyfikację tego rodzaju zakładów oraz opracowanie adekwatnego programu zapobiegania awariom i ograniczania ich skutków w takich zakładach [3]. Jest to nowością w skali Polski oraz Unii Europejskiej. Opracowanie planowanych rozwiązań pozwoli na podniesienie poziomu bezpieczeństwa pracy i zmniejszenie ryzyka wystąpienia poważnej awarii przemysłowej w tego typu zakładach.

W ramach prac zrealizowanych w roku 2008, na podstawie danych GIOŚ za lata 2002-2007 dokonano szczegółowej analizy i oceny wielkości zagrożeń poważnymi awariami przemysłowymi stwarzanymi przez zakłady stacjonarne (kategorii ZZR, ZDR oraz zakłady „niesevesowskie”).

Wykonana analiza i ocena faktycznie występujących zdarzeń awaryjnych w obiektach stacjonarnych wykazała, że zakłady „niesevesowskie” charakteryzują się około trzykrotnie wyższym wskaźnikiem awaryjności, niż zakłady „sewesowskie”.

Przedstawiono informacje dotyczące pożarów oraz miejscowych zagrożeń (MZ) chemicznych i ekologicznych w obiektach produkcyjnych i magazynowych. Na podstawie informacji uzyskanych z IOS oraz PSP przedstawiono i przedyskutowano aktualnie stosowane zasady kwalifikowania obiektów stacjonarnych do kategorii zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii niebędących ZZR ani ZDR (zakładów „niesevesowskich”).

Przedstawiono i skomentowano zasady kwalifikowania zakładów „niesevesowskich” do kategorii „pozostałe” (terminologia IOŚ), niebędących ZZR ani ZDR, lecz stwarzających zagrożenia poważną awarią, stosowane przez Inspekcję Ochrony Środowiska oraz zasady kwalifikowania zakładów przemysłowych do ujęcia w katalogu zagrożeń Państwowej Straży Pożarnej jako „zakłady stwarzające zagrożenie poza swoim terenem” (terminologia PSP).

W odniesieniu do subkategorii zakładów „niesevesowskich”, tzw. zakładów „podprogowych”, zasadne jest stosowanie jako kryterium kwalifikacyjnego wielkości 5% wartości progowej substancji, decydującej o zaliczeniu zakładu do kategorii ZDR. Przedstawiono obliczone zgodnie z tym podejściem wartości liczbowe proponowanego kryterium.

4. Zarządzanie ryzykiem związanym z transportem lądowym niebezpiecznych materiałów

Jak zostało to pokreślone we „*Wprowadzeniu*”, w Polsce duże znaczenie należy przypisać projektom badawczym dotyczącym przeciwdziałania poważnym awariom związanym z transportem niebezpiecznych substancji chemicznych i materiałów. W ramach omawianego programu wieloletniego realizowane są dwa projekty badawczo-rozwojowe, których cele oraz wyniki osiągnięte w roku 2008 przedstawiono poniżej.

Program merytoryczny projektu pn.: „*Opracowanie systemu zarządzania ryzykiem dla ludzi i środowiska związanym z transportem kolejowym niebezpiecznych chemikaliów*”, wykonywanego pod kierownictwem dr Mieczysława Borysiewicza przez zespół Centrum Doskonałości MANHAZ Instytutu Energii Atomowej [4], stanowi oryginalną próbę powiązania wymagań zawartych w Regulaminie międzynarodowego przewozu kolejną towarów niebezpiecznych (RID) z *Dyrektywą Seveso II*. Takie działania podjęto dotychczas tylko w Szwajcarii i w Wielkiej Brytanii. Opracowanie projektu systemu zarządzania bezpieczeństwem chemicznym i ekologicznym dla transportu kolejowego substancji niebezpiecznych, w tym programu komputerowego wraz z odpowiednimi systemami informacyjnymi jest nowym podejściem w Polsce, zarówno w aspekcie merytorycznym, jak i aplikacyjnym.

Celem realizowanych prac jest przedstawienie wymaganego przez Dyrektywę Bezpieczeństwa projektu integracji systemu zarządzania bezpieczeństwem z innymi systemami zarządzania. System zarządzania bezpieczeństwem (SZB) powinien zawierać opis stosowanych przez przedsiębiorstwo kolejowe lub zarządcę infrastruktury procesów i procedur związanych z bezpieczeństwem, które można poddać niezależnym audytom. Przedstawiono koncepcję takiego systemu.

Wykonane w roku 2008 prace dotyczyły opracowania projektu kompleksowego systemu zarządzania ryzykiem dla pracowników w transporcie kolejowym, ludności i środowiska. Wykonano analizy przepisów UE oraz krajowych dotyczących zagadnień transportu kolejowego, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa ruchu kolejowego i towarów niebezpiecznych. Omówiono ogólną problematykę systemów zarządzania z odniesieniem do obowiązujących norm, szczegółowo przedstawiono problemy budowy od podstaw ogólnego systemu integrującego zagadnienia ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i środowiska (ZBS) oraz zasady wprowadzenia wymogów dyrektyw UE dotyczących transportu kolejowego, w szczególności Dyrektywy Bezpieczeństwa.

Określono ramy dla identyfikacji źródeł, pochodzenia i rodzaju ryzyka, zaproponowano algorytm szacowania ryzyka w przypadku wybranych scenariuszy uwolnień. Przedstawiono kwestie wdrożenia i oceny innych rodzajów systemów bezpieczeństwa (środowiskowych, BHP, itp.). Omówiono wdrażanie systemów zarządzania BHP z uwzględnieniem specyficznych zagrożeń; rozpatrzono problematykę zarządzania katastrofami i wypadkami kolejowymi w świetle rozporządzenia ministra infrastruktury sprawie katastrof i wypadków kolejowych, zarządzania kryzysowego, ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego i kolejowego.

Kolejny projekt dotyczący przeciwdziałania zagrożeniom poważnymi awariami w transporcie materiałów niebezpiecznych dotyczy przewozów drogowych. Jest to projekt pn.: „**Opracowanie programów zarządzania ryzykiem związanym z transportem drogowym niebezpiecznych chemikaliów**”, realizowany w Centralnym Instytucie Ochrony Pracy – Państwowym Instytucie Badawczym przez zespół z udziałem zaproszonych specjalistów spoza Instytutu, którym kieruje prof. dr hab. inż. Jerzy S. Michalik [5].

Problem poprawy bezpieczeństwa związanego z transportem samochodowym (bardzo intensywnym w Polsce) niebezpiecznych

substancji chemicznych i materiałów objętych przepisami ADR, stanowiący główne zagadnienie badawcze projektu odznacza się nowym podejściem do tej kwestii. Merytoryczna nowość polega na uwzględnieniu wymagań odnoszących się do przeciwdziałania poważnym awariom w obiektach stacjonarnych (zawartych w *Dyrektywie Seveso II*) w odniesieniu do zarządzania ryzykiem wystąpienia poważnej awarii przy przewozie drogowym niebezpiecznych chemikaliów.

Podobne podejścia zostały dotychczas zastosowane jedynie w Szwajcarii oraz w USA. Innowacyjność projektu polega na opracowaniu kryteriów oceny zagrożeń oraz wymagań w kontekście przeciwdziałania katastrofom chemicznym w transporcie drogowym tych materiałów, opracowaniu zalecanych zasad wyboru tras przewozu dla różnych kategorii substancji i materiałów niebezpiecznych, opracowaniu założeń efektywnego reagowania na poważne awarie z uwzględnieniem rodzajów zagrożeń oraz opracowaniu procedur mających na celu ograniczenie stref ryzyka i stref zasięgu skutków.

Prace zrealizowane w roku 2008 dotyczyły określenia kryteriów oceny zagrożeń oraz wymagań dotyczących transportu drogowego substancji i materiałów niebezpiecznych w Polsce w kontekście przeciwdziałania katastrofom chemicznym w transporcie tych materiałów. Wykonano szczegółową analizę i ocenę wymagań ujętych w przepisach międzynarodowych (ONZ, ADR, UE) oraz w przepisach krajowych dotyczących transportu drogowego materiałów niebezpiecznych; przedstawiono zestawienie norm dotyczących środków do przewozu drogowego towarów niebezpiecznych, omówiono zasady transportu drogowego stosowane w Siłach Zbrojnych RP.

Omówiono wymagania dotyczące różnych aspektów przewozów w cysternach (rodzaje cystern, wymagania materiałowe i konstrukcyjne, zasady oznakowania); omówiono kwestie związane z przewozem niebezpiecznych gazów w butlach i w dużych pojemnikach do przewozu luzem.

Dokonano wszechstronnej analizy wymagań dotyczących bezpieczeństwa przewozów materiałów niebezpiecznych w transporcie drogowym. Zgromadzono, przeanalizowano i oceniono dane dotyczące transportu towarów niebezpiecznych w Polsce, stan przestrzegania przepisów o transporcie tych materiałów oraz dane dotyczące nieszczęśliwych wypadków i niebezpiecznych uszkodzeń (w rozumieniu przepisów ADR), miejscowych zagrożeń chemicznych i ekologicznych (w rozumieniu przepisów dotyczących PSP) oraz zdarzeń o znamionach

poważnych awarii (w rozumieniu przepisów o przeciwdziałaniu poważnym awariom).

Omówiono kwestie tras przewozu, jako czynnika wpływającego na wielkość zagrożeń w transporcie materiałów niebezpiecznych oraz zagrożeń w kontekście możliwych aktów terroru. Przedstawiono przykładowe możliwości metody symulacji komputerowej jako narzędzia oceny skutków awarii z udziałem pojazdów przewożących materiały niebezpieczne, która będzie wykorzystana w dalszych pracach w ramach projektu badawczego w celu opracowania kryteriów i dokonania oceny wielkości skutków tego typu zagrożeń.

Wyniki realizacji prac w roku 2008 stanowią oryginalny oraz wszechstronny materiał dotyczący kluczowych zagadnień bezpieczeństwa transportu drogowego materiałów i towarów niebezpiecznych w Polsce.

5. Narzędzia zmniejszenia ryzyka związanego z występowaniem atmosfer wybuchowych

Opracowanie narzędzi mających na celu zmniejszenie ryzyka związanego z możliwością wystąpienia atmosfer wybuchowych w środowisku pracy jest przedmiotem dwóch projektów badawczo-rozwojowych programu wieloletniego pn.: „**Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy**”.

Pierwszy z nich to projekt pn.: „**Metody oceny ryzyka na stanowiskach pracy zagrożonych wystąpieniem atmosfery wybuchowej i opracowanie projektu wzoru dokumentu zabezpieczenia przed wybuchem**”, wykonywany przez zespół Instytutu Przemysłu Organicznego pod kierownictwem dr inż. Tadeusza Piotrowskiego, przy współpracy z CIOP-PIB [6].

Zarówno w Polsce jak i w Europie brak jest dotychczas nowoczesnych i ujednoliconych narzędzi do oceny ryzyka związanego z zagrożeniem występowania atmosfery wybuchowej na stanowisku pracy. Brak jest także odpowiednich informacji niezbędnych do prawidłowej oceny wszystkich elementów składających się na wystąpienie zagrożenia wybuchem na stanowisku pracy. Nie opracowano dotąd odpowiednich oraz przystępnych instrumentów i narzędzi oceny ryzyka wybuchu.

Innowacyjny program realizacyjny projektu zakłada opracowanie studium analitycznego elementów warunkujących wystąpienie wybuchu

na stanowisku pracy, opracowanie wzorcowych metod oceny ryzyka wybuchu, opracowanie zasad klasyfikacji stanowisk pracy zagrożonych wybuchem, kategoryzacji poziomów ryzyka wybuchu oraz kryteriów akceptacji ryzyka wybuchu.

Problem zagrożenia wybuchem na stanowiskach pracy w przemyśle rozpatrywany jest odrębnie dla zagrożeń generowanych przez atmosfery wybuchowe złożone z mieszanin gazów i par cieczy palnych z powietrzem oraz przez atmosfery wybuchowe składające się z mieszanin palnych pyłów z powietrzem. Podział ten wynika ze znacznej odmienności wielu aspektów dotyczących sposobu tworzenia się dwóch rodzajów atmosfer wybuchowych; metod określania właściwości materiałowych tych mediów przemysłowych oraz sposobów zabezpieczeń i ochrony przed powodowanymi zagrożeniami.

W ramach realizacji etapu nr 1 w roku 2008 wykonano:

- analizę różnorodnych stanowisk pracy pod kątem potencjalnego zagrożenia wybuchem i zestawienie ich w grupy z uwzględnieniem specyficznych warunków działania (np.: normalne i awaryjne warunki pracy);
- analizę metod oceny zagrożenia i ryzyka wybuchu na stanowiskach pracy, uwzględniającą dokonany podział stanowisk na grupy;
- szczegółową analizę wszystkich istotnych elementów składowych zagrożenia wybuchem wymaganych obowiązującymi aktami prawnymi i normami w tej dziedzinie;
- opracowano niezbędne zestawienia i listy.

Wykonano przegląd przepisów w UE i w Polsce a także obowiązujących norm. W celu uzyskania informacji o rodzajach miejsc pracy, wystosowano do wielu firm, używających materiałów palnych i wybuchowych, pisma z prośbą o odpowiednie dane. Sporządzono zestawienie rodzajów stanowisk pracy i ich usytuowania, które będzie sukcesywnie uszczegóławiane i posłuży do opracowania ich klasyfikacji w następnym etapie realizacji projektu.

Przeanalizowano i zaprezentowano wszystkie elementy składowe zagrożenia i ryzyka wybuchu, które należy uwzględnić podczas opracowywania przez przedsiębiorcę „Dokumentu zabezpieczenia stanowiska pracy przed wybuchem”. Przytoczono przykłady metod oceny zagrożenia i ryzyka stosowane w kraju i na świecie. Omówiono szczegółowo sposoby analizy tworzenia się atmosfer wybuchowych gazowo/parowo/pyłowo-powietrznych i występowania efektywnych źródeł zapłonu. Przytoczono dane dotyczące prawdopodobieństwa tych

zjawisk, zaakceptowane w literaturze fachowej. Podano zasady i przykłady klasyfikacji stref zagrożenia wybuchem.

Szczególną uwagę zwrócono na wyładowania elektryczności statycznej – jednego z najczęstszych i bardzo efektywnych źródeł zapłonu atmosfer wybuchowych w praktyce przemysłowej. Zasygnalizowano także sposoby oceny możliwych skutków wybuchu oraz sposoby zapobiegania wybuchowi i ochrony przed wybuchem, które będą przedmiotem opracowywania „Wytycznych technicznych” i „Wzorcowego dokumentu zabezpieczenia przed wybuchem” w ramach kolejnych etapów realizacji projektu.

Przedstawiono teorie wybuchu mieszanin pyłowo-powietrznych, parametry charakteryzujące wybuchy atmosfer pyłowych oraz omówiono i scharakteryzowano źródła zapłonu. Omówiono metody modelowania skutków wybuchu pyłów oraz oceny ryzyka. Opracowano i umieszczono na stronach internetowych IPO i CIOP-PIB informacje o niniejszym projekcie, które będą uaktualniane wraz z postępem prac.

Drugi z projektów dotyczących narzędzi zmniejszenia ryzyka związanego z występowaniem atmosfer wybuchowych, zatytułowany **„Metoda wykrywania wyładowań elektrostatycznych w środowisku pracy, dla potrzeb prewencji zapłonu atmosfer palnych w strefach zagrożenia wybuchem”**, wykonywany jest pod kierownictwem dr inż. Zygmunta Grabarczyka w Centralnym Instytucie Ochrony Pracy – Państwowym Instytucie Badawczym [7].

Opracowanie metody wykrywającej i lokalizującej wyładowania elektrostatyczne będzie nowością w skali kraju oraz Unii Europejskiej. Metoda wykrywania wyładowań ma się opierać na detekcji impulsowej emisji elektromagnetycznej w paśmie fal radiowych, towarzyszących zawsze wyładowaniom elektrostatycznym. Dotychczas na świecie podejmowane były jedynie próby wykorzystania tej metody do szacowania energii wyładowania, natomiast nie badano możliwości zastosowania jej do wykrywania i lokalizacji wyładowań.

Zastosowanie tej metody w zakładach pracy, w których występują atmosfery i materiały wybuchowe, pozwoliłoby na wczesne wykrycie zagrożenia inicjacją zapłonu i wybuchu tych mediów.

Testowana w zachodnich laboratoriach metoda oparta na pomiarze różnicy czasu propagacji, wymagająca stosowania kosztownych oscyloskopów o paśmie, co najmniej 1 GHz, pozwala na uzyskanie niedokładności lokalizacji mniejszej od 1 cm, przy zasięgu do kilku metrów i może być przydatna dla potrzeb wykrywania wyładowań na

stanowiskach montażu i serwisu elektronicznego, ale nie nadaje się do zastosowań w warunkach przemysłowych. Nie jest też znana jej odporność na zakłócenia radioelektryczne.

Na podstawie przeglądu wyników badań światowych ustalono, że w warunkach przemysłowych najkorzystniejsze może być zastosowanie metody pelengacyjnej, w zakresie fal krótkich i ultrakrótkich. Metoda ta nie była dotychczas stosowana do lokalizacji ESD. Polega na pomiarze kierunku odbioru maksymalnego sygnału przez system co najmniej dwóch anten kierunkowych.

W roku 2008 było zostały zbadane możliwości wykrywania wyładowań elektrostatycznych na tle innych zakłóceń radioelektrycznych. Przeprowadzono matematyczną analizę widma elektromagnetycznego emitowanego przez ESD, na podstawie której ustalono, że w strefie dalekiej promieniowania można uzyskać największą moc sygnału odbieranego w stosunku do zakłóceń.

Na podstawie analizy norm europejskich z zakresu EMC dotyczących dopuszczalnej emisji promieniowania elektromagnetycznego przez urządzenia informatyczne, przemysłowe, medyczne i naukowe, można oczekiwać, że w środowisku przemysłowym, za wyjątkiem bliskiego sąsiedztwa silnych nadajników RTV, poziom emisji w paśmie powyżej 30 MHz nie będzie przekraczał 3 mV/m. Obliczono, że dla tego poziomu zakłóceń spodziewany maksymalny zasięg wykrywania wyładowań o energii 0,1 mJ wynosi ok. 52 m, zapewniając stosunek natężenia pola sygnału do zakłóceń na poziomie 100. Tak więc poziomy sygnałów ESD są wystarczające do zrealizowania tej metody wykrywania i lokalizacji wyładowań.

Przyjęto koncepcję budowy systemu pelengacyjnego złożonego z dwóch zespołów anten pętlowych, w każdym zespole po trzy anteny ortogonalne. Wzmocnione i przetworzone na postać cyfrową sygnały wyjściowe z anten będą wykorzystane do obliczenia przez mikrokomputer współrzędnych miejsca wyładowania ESD. W celu badania i kalibracji systemu wykonano stanowisko do generowania wyładowań elektrostatycznych typu snopiastego i iskrowego.

6. Dostępne w Internecie narzędzia wspomagające wykonywanie procedur przeciwdziałania poważnym awariom

Oprócz omówionych powyżej projektów badawczo-rozwojowych, w ramach programu, realizowane jest pod kierownictwem prof. dr hab.

inż. Jerzego S. Michalika w Centralnym Instytucie Ochrony Pracy – Państwowym Instytucie Badawczym zadanie służb państwowych pn.: „**Procedury zapobiegania poważnym awariom oraz ograniczania ich skutków –opracowanie narzędzi wspomagających wykonywanie procedur oraz przygotowanie i ocenę wymaganych dokumentów (opracowanie i prowadzenie serwisu internetowego)**” [8].

Celem projektu jest opracowanie struktury oraz materiałów do strony internetowej, niezbędnych do prawidłowego i pełnego wykonywania procedur wymaganych przez polskie oraz unijne przepisy dotyczące przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym, przyjaznych dla użytkownika Internetu, zarówno dla osoby nieobeznanej z tymi zagadnieniami, jak i dla profesjonalisty zajmującego się problematyką zapobiegania poważnym awariom oraz ograniczania ich skutków, dla przedsiębiorcy lub prowadzącego zakład i dla instytucji kontroli i nadzoru (inspekcji).

Regulacje prawne obejmujące problematykę poważnych awarii przemysłowych nakładają na prowadzących zakłady przemysłowe oraz na organy kontrolno-nadzorcze szereg obowiązków. Zamieszczenie w jednym miejscu opracowanych materiałów dotyczących wszystkich procedur systemu przeciwdziałania poważnym awariom – nie tylko wymagań przepisów, ale przede wszystkim konkretnych rozwiązań, metod, wytycznych, zaleceń oraz niezbędnych danych – w formie przystępnej on-line, pozwoli na prawidłowe i pełne wykonywanie ww. procedur przez zakłady zagrażające wystąpieniem poważnej awarii przemysłowej oraz przez jednostki instytucji powołanych do sprawowania nadzoru nad tymi działaniami.

W ramach realizacji tego zadania w roku 2008 r. opracowano i udostępniono na stronie www.ciop.pl materiały dotyczące ogólnych zagadnień problematyki przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym, w tym definicje oraz informacje dotyczące przebiegów, scenariuszy i skutków poważnych awarii; wnioski wynikające z analiz poważnych awarii, informacje dotyczące wielkości zagrożeń poważnymi awariami przemysłowymi w Polsce; przepisy UE oraz omówienie innych przepisów międzynarodowych dotyczących zarządzania zagrożeniami poważnymi awariami; przepisy polskie – syntetyczne informacje charakteryzujące aktualny stan prawny przedmiotowych przepisów w Polsce oraz teksty aktów prawnych (w przypadkach zmian przepisów, są to opracowane w CIOP-PIB teksty jednolite, uwzględniające wprowadzone zmiany, w przypadku niektórych aktów prawnych są to

jedynie postanowienia dotyczące bezpośrednio oraz pośrednio problematyki przeciwdziałania poważnym awariom).

W latach 2009-2010 zostaną opracowane i udostępnione m. in. materiały dotyczące wykonywania procedury zaliczania zakładów do kategorii ZZR oraz ZDR, zaleceń i materiałów wspomagających realizację procedury zgłoszenia oraz opracowanie programu zapobiegania awariom i systemu bezpieczeństwa; zalecenia, wytyczne oraz materiały wspomagające sporządzanie raportów o bezpieczeństwie oraz opracowanie planów operacyjno-ratowniczych.

Podsumowanie

Realizowane projekty badawczo-rozwojowe mają na celu opracowanie metod i narzędzi, których zastosowanie w systemach zarządzania bezpieczeństwem pracy powinno doprowadzić do zmniejszenia ryzyka poważnych awarii oraz zagrożeń atmosferami wybuchowymi. Jest to niezwykle ważne zadanie z punktu widzenia poprawy bezpieczeństwa pracy, bezpieczeństwa chemicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony środowiska oraz rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

Uzyskane w rezultacie prac wykonanych w roku 2008 wyniki, opracowane bazy danych, oceny zagrożeń, propozycje rozwiązań istotnych kwestii dotyczących systemów zarządzania bezpieczeństwem, opracowane algorytmy oraz programy komputerowe oraz inne rozwiązania przedstawione powyżej, stanowią wiarygodną oraz kompletną podstawę do realizacji dalszych prac i osiągnięcia założonych celów.

Opracowanie skutecznych narzędzi i rozwiązań na zaawansowanym europejskim poziomie naukowym i technicznym będzie istotnym czynnikiem wspomagającym, ułatwiającym oraz w wielu przypadkach umożliwiającym realizację zadań, procedur oraz dokumentów w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom poważnymi awariami i atmosferami wybuchowymi w Polsce.

Bibliografia

1. Markowski A.S., Oleski T., Pietrzykowski M., Bigoszevska A., Dobrowolski R., Żyła R.: Komputerowe wspomaganie oceny ryzyka dla zakładów stwarzających zagrożenie poważną awarią przemysłową i oceny ryzyka zawodowego pracowników

zatrudnionych na stanowiskach pracy, na których może wystąpić atmosfera wybuchowa. Opracowanie programu AWZ. Politechnika Łódzka, Wydział Inżynierii Procesowej i Ochrony Środowiska, Łódź, grudzień 2008 r., stron 99 + załącznik – program komputerowy na płycie CD.

2. Kosmowski K., Barnert T., Kozera M., Porzeziński M., Redlarski G., Śliwiński M., Zawalich J.: Opracowanie metod analizy i narzędzi do komputerowo wspomaganego zarządzania bezpieczeństwem funkcjonalnym w ramach systemu warstw zabezpieczeniowo-ochronnych obiektów przemysłowych podwyższonego ryzyka. Opracowanie metodyki analizy bezpieczeństwa funkcjonalnego w projektowaniu i użytkowaniu systemów SIS (safety instrumented systems) zgodnie z wymaganiami z EN 61508 i EN 61511. Opracowanie metodyki kalibrowanego grafu ryzyka do określania wymaganego poziomu nienaruszalności bezpieczeństwa SIL (safety integrity level) dla zdefiniowanych funkcji bezpieczeństwa. Opracowanie metod weryfikacji SIL systemów SIS i BPCS (basic process control system). Politechnika Gdańska, Wydział Elektrotechniki i Automatyki, Gdańsk, grudzień 2008 r., stron 55 + załączniki – 104 strony.
3. Gajek A., Michalik J.S., Rutkowska H., Janik P., Dziwulski D., Zając S.: Opracowanie systemu zarządzania bezpieczeństwem w zakładach zagrażających poważną awarią przemysłową, niebędących zakładami dużego lub zwiększonego ryzyka. Opracowanie zasad i kryteriów do identyfikacji zakładów niesewesowskich, które zagrażają poważną awarią przemysłową. Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, listopad 2008 r., stron 75, rys.14, tabl. 16, bibl. 37 (+ załącznik – 379 stron).
4. Borysiewicz M., Czernski Ł., Dyczewski J., Kozubal A., Potemski S., Wasiuk A., Wojciechowicz H.: Opracowanie systemu zarządzania ryzykiem związanym z transportem kolejowym niebezpiecznych chemikaliów. Opracowanie projektu kompleksowego systemu zarządzania ryzykiem dla pracowników w transporcie kolejowym, ludności i środowiska – część I. Instytut Energii Atomowej, Otwock – Świerk, grudzień 2008 r., stron 538 (w tym 423 strony – sprawozdanie oraz 115 stron – załączniki).

5. Michalik J.S., Gajek A., Grzegorzczak K., Gredecki S., Piękniewski M., Słomka L., Janik P., Dziwulski D., Zajac S.: Opracowanie programów zarządzania ryzykiem związanym z transportem drogowym niebezpiecznych chemikaliów. Określenie kryteriów oceny zagrożeń oraz wymagań dotyczących transportu drogowego substancji i materiałów niebezpiecznych w Polsce w kontekście przeciwdziałania katastrofom chemicznym w transporcie tych materiałów, z uwzględnieniem rozwiązań zastosowanych w niektórych państwach. Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, listopad 2008 r., stron 195 + załączniki – 162 strony.
6. Piotrkowski T., Domański W., Kowalski J.M., Hancyk B., Frączak M.: Część I: Metody oceny ryzyka na stanowiskach pracy zagrożonych wystąpieniem atmosfery wybuchowej i opracowanie projektu wzoru dokumentu zabezpieczenia przed wybuchem. Analiza stanowisk pracy pod kątem potencjalnego zagrożenia wybuchem, metod oceny zagrożenia i ryzyka wybuchu na stanowiskach pracy oraz wszystkich istotnych elementów składowych zagrożenia wybuchem wymaganych obowiązującymi aktami prawnymi i normami w tej dziedzinie. Instytut Przemysłu Organicznego, Warszawa, grudzień 2008 r., stron 67. Część II: Metody i narzędzia do identyfikacji zagrożenia eksplozją pyłu na stanowisku pracy oraz wytyczne do zarządzania ryzykiem wybuchu. Identyfikacja stanowisk pracy zagrożonych wybuchem pyłu substancji palnych oraz analiza metod oceny zagrożenia wybuchem i ryzyka wybuchu na stanowiskach pracy. Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, listopad 2008 r., stron 59.
7. Grabarczyk Z.: Metoda wykrywania wyładowań elektrostatycznych w środowisku pracy, dla potrzeb prewencji zapłonu atmosfer palnych w strefach zagrożenia wybuchem. Badanie właściwości wyładowań elektrostatycznych pod kątem maksymalizacji prawdopodobieństwa ich wyróżnienia spośród innych zakłóceń radioelektrycznych i sygnałów radiowych. Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, listopad 2008 r., stron 61 + załączniki – 17 stron.
8. Michalik J.S., Gajek A.: Procedury zapobiegania poważnym awariom oraz ograniczania ich skutków – opracowanie narzędzi wspomagających wykonywanie procedur oraz przygotowanie i ocenę

wymaganych dokumentów. Opracowanie i prowadzenie serwisu internetowego poświęconego aktualnym wymaganiom przepisów w zakresie przeciwdziałania poważnym awariom (wymagane procedury oraz dokumenty). Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, listopad 2008 r., stron 229 + załącznik (39 zdjęć).

RECENT RESEARCH AND DEVELOPMENT WORKS OF STRATEGIC IMPORTANCE FOR THE CONTROL OF MAJOR ACCIDENTS AND EXPLOSIVE ATMOSPHERES HAZARDS

Summary

In the framework of the National Programme „Improvement of safety and working conditions”, established for the years 2008-2010 by The Council of Ministers (resolution of 3rd July 2007) and coordinated by the Central Institute for Labour Protection – National Research Institute, several research projects concerning the control of major accidents and explosive atmospheres hazards were realised. The results of the first stage (in 2008) of the projects listed below have been presented in the paper:

- Computer-aided risk assessment for establishments imposing a major industrial accident hazard and assessment of occupational risk facing workers at workplaces potentially at risk from explosive atmosphere,
- Developing analytic methods and tools for computer-aided management of functional safety under the system of protection layers for industrial facilities at increased risk,
- Development of a safety management system at establishments at risk of major industrial accidents falling outside of lower-tier or upper-tier establishments,
- Developing a human and environmental risk management system related to the transportation of dangerous chemicals by rail,
- Developing a risk management programme related to the transport of dangerous chemicals by road,
- Risk assessment methods for the workstations potentially at risk from explosive atmosphere and developing a model explosion-safety document,

- Method of detection of electrostatic discharge in the working environment for prevention of flammable atmosphere ignition in explosion endangered zones,
- Procedures for major accidents prevention and mitigation of their consequences – development of tools supporting the realisation of the procedures, and preparation and assessment of the documents required (development and maintenance of the Internet service).

The general aim of these projects is the development of advanced tools for safety management systems to minimize the risks of major accidents and explosive atmospheres and to mitigate the potential consequences of such events for the people, the environment and for the property. The results obtained in 2008, i.e. databases, hazards assessments, algorithms and computer programmes, proposals of safety management procedures and other outcomes present a good and reliable base for achievement of the main and specific objectives of the above mentioned research projects.

Krzysztof Ficoń *
Grzegorz Krasnodębski*

SZTUKA ZARZĄDZANIA RYZYKIEM WARUNKIEM KONIECZNYM POWODZENIA INNOWACYJNYCH PROJEKTÓW PUBLICZNYCH

Streszczenie

W pracy przedstawiono koncepcję zarządzania ryzykiem projektowym jako warunek konieczny powodzenia dużych projektów publicznych. We wstępie omówiono pojęcie i znaczenie ryzyka w działalności społeczno-gospodarczej. Następnie wskazano zasadnicze zagrożenia i wyzwania charakterystyczne dla każdego dużego przedsięwzięcia projektowego. Szeroko omówiono różne aspekty specyficznego ryzyka projektowego, związane z prowadzeniem i wdrażaniem dużych projektów informatycznych. Na zakończenie przedstawiono metodykę zarządzania ryzykiem projektowym, gwarantującą bezpieczeństwo i wysokie standardy powodzenia prac projektowo-wdrożeniowych.

Wprowadzenie

Pojęcie ryzyka jest nierozdzielnie związane z teorią podejmowania decyzji, których większość jest podejmowana w warunkach losowych, przy niekompletnej informacji, z reguły pod presją czasu i ograniczonych zasobów i limitowanych czynników krytycznych. Podjęcie decyzji jest pierwszym krokiem w procesie zarządzania ryzykiem, albowiem większość nietrywialnych decyzji człowiek podejmuje w dynamicznym środowisku działania, w obliczu permanentnych zmian i zakłóceń, na podstawie niepełnych i mało wiarygodnych danych, przy losowym lub celowym przeciwdziałaniu otoczenia tak bliższego, jak też dalszego.

*Autorzy są pracownikami Akademii Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni.

Szczególnym przykładem permanentnego podejmowania decyzji jest obecnie rozpoczynanie i realizacja dużych, innowacyjnych projektów skomplikowanych przedsięwzięć, które absorbują określone zasoby czasowe, kadrowe, materiałowe, a także energetyczne czy informacyjne. Wszystkie kategorie zasobów i środków – materialnych i niematerialnych używane w realizacji projektów są z reguły zasobami krytycznymi, których dostępność jest skończona, ograniczona, a najczęściej ściśle reglamentowana. Efektywne wykorzystanie ograniczonych zasobów projektowych jest przedmiotem pewnego rodzaju gry decyzyjnej, w której uczestniczą z jednej strony partnerzy projektowi – zleceniodawcy i wykonawcy z drugiej, różne czynniki losowe, społeczne, techniczne, a niekiedy dodatkowe podmioty gospodarcze, organa administracyjne, polityczne, legislacyjne i inne. Inicjowanie, realizowanie i wdrażanie praktycznie każdego dużego projektu, zwłaszcza publicznego, musi być już na samym początku zorientowane na sprawne zarządzanie nieodłącznym ryzykiem projektowym, a jego bieżące kontrolowanie i kompensowanie powinno być trwałym elementem każdej strategii projektowej, gdyż tylko wówczas można oczekiwać realności całego przedsięwzięcia i dotrzymania zaplanowanych terminów, kosztów, a przede wszystkim zakładanej funkcjonalności i użyteczności całego przedsięwzięcia projektowego.

1. Pojęcie i atrybuty ryzyka

Wieloaspektowe i interdyscyplinarne podejście do problemu ryzyka sprawia, że istnieje wiele prób definiowania ryzyka, które w sposób odmienny ujmują proces powstawania ryzyka, jego opis oraz ocenę i sposoby zarządzania nim¹.

1. Ryzykiem jest uświadomiony zespół czynników, działań lub czynności powodujących najczęściej szkodę lub stratę materialną, niematerialną, moralną choć może przynosić także pewne korzyści. Ale zawsze pojęcie ryzyka oznacza niepewność następstw i element zagrożenia. Zupełnie pewna strata nie jest ryzykiem, tym bardziej korzystny interes handlowy.

¹ Zob.: T.T. Kaczmarek, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem*, Difin, Warszawa 2005, s.52 oraz K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, BEL Studio Warszawa 2007 s. 148.

2. Ryzyko wynika z faktu podejmowania decyzji dotyczących przyszłości przy niepełnej informacji źródłowej. Podejmowanie decyzji w warunkach niekompletnej informacji niesie ze sobą zawsze element zagrożenia, niepewności i ryzyka. Niepewność i ryzyko występują zawsze obok siebie, a niekiedy są utożsamiane ze sobą. Ryzyko jest funkcją niepewności.
3. Jedną z najprostszych definicji określa ryzyko wprost, jako mierzalną kategorię niepewności. Ryzyko jest kombinacją elementów hazardu i jest mierzalne niepewnością. Natomiast niepewność, jako kategoria psychologiczna pozostaje niewymierna i jest mierzona przez poziom zaufania, wiary i bezpieczeństwa.
4. Ryzyko oznacza akceptację decyzji, w której zostało oszacowane prawdopodobieństwo wystąpienia określonego rodzaju zagrożenia lub niebezpieczeństwa. Rozróżnienie między ryzykiem, a niepewnością jest niezmiernie ważne na etapie definiowania pojęcia ryzyka. Powszechnie myli się niepewność z ryzykiem. Tymczasem tylko ryzyko jest kategorią mierzalną, natomiast niepewność jest niemierzalna i niemożliwa do wymiernego oszacowania.
Najbardziej powszechne określenia ryzyka definiują go jako:
 - Ryzyko to, możliwość poniesienia straty lub osiągnięcia zysku, jako następstwo podjętych decyzji w odniesieniu do przyszłości.
 - Ryzyko to, oszacowane prawdopodobieństwo wystąpienia określonego rodzaju zagrożenia lub straty, a także zysku i korzyści.

Z przytoczonych definicji ryzyka wynika, że tradycyjnie przypisuje mu się najczęściej następstwa negatywne w postaci strat, jednak ryzyko niesie też aspekty pozytywne, gdyż oprócz strat pojawia się niekiedy szansa osiągnięcia korzyści i zysku. Wobec tego ryzyko obejmuje niepewność negatywną lub pozytywną, rozumianą w odniesieniu do końcowego efektu podejmowanych działań. Tak traktowane ryzyko może wiązać się z jednej strony z określoną niepewnością i stratą, z drugiej z przygodą i pewnymi korzyściami. W pewnym sensie gotowość do ponoszenia ryzyka charakteryzuje odwagę decyzyjną człowieka połączoną z uświadomionym niebezpieczeństwem. Podejmowanie racjonalnego ryzyka jest rzeczą bardzo trudną, ale trzeba mieć świadomość, że w określonych warunkach zaniechanie działań

może prowadzić do powstania jeszcze większego ryzyka i ewentualnych strat².

W przypadku ryzyka zdarzenia następują z określonym prawdopodobieństwem, które można ująć w formułę matematyczną, a spektrum przyszłych zdarzeń jest przewidywalne. Natomiast w przypadku niepewności zakres przyszłych zdarzeń nie jest dokładnie znany i dlatego nie można określić prawdopodobieństwa ich wystąpienia. Za pomocą różnych metod probabilistyczno-statystycznych usiłowano skwantyfikować kategorię niepewności tak, aby zdeterminować jej poziom i przekształcić do kategorii pewności. W efekcie rachunek prawdopodobieństwa stał się miarą dość dokładnego pomiaru ryzyka. Miara taka ma charakter interdyscyplinarny i musi uwzględniać dorobek wielu nauk przyrodniczych, ekonomicznych, społecznych, a także ścisłych. Źródłem niepewności jest złożoność, nieokreśloność i nieciągłość zjawisk społecznych, ekonomicznych czy przyrodniczych, co przekłada się na niepewność podmiotową, przedmiotową i strukturalną. Pojęcie ryzyka zawsze zawiera deficyt i niedostatek informacji o argumentach relacji: przyczyna – skutek. Niektóre jej elementy są deterministyczne inne probabilistyczne.

Ponieważ „absolutna pewność w myśleniu i działaniu” nie istnieje, dlatego nie ma możliwości ustalenia „bezpiecznego poziomu niepewności i bezpiecznego ryzyka” i zawsze musimy indywidualnie decydować, jaki poziom niepewności, czyli skalkulowanego ryzyka jesteśmy w stanie zaakceptować. W racjonalnie wypracowanych decyzjach możemy dążyć jedynie do minimalizacji poziomu niepewności, czyli skutków negatywnego ryzyka, głównie poprzez systematyczne zwiększanie kompletności i wiarygodności danych wejściowych, maksymalizując moc zbioru przesłanek niezbędnych do podjęcia decyzji.

2. Projekt jako przedsięwzięcie innowacyjne

Problematyka zarządzania projektem (*Project Management*) w kontekście towarzyszącego mu nierozłącznie ryzyka, jest dziś

² Szczególnie wysoką rangę zarządzaniu ryzykiem w strukturze wielkich organizacji np. biznesowych przypisuje R. Kendall, kiedy proponuje powołać do życia na okres wielkich przemian i innowacyjnych projektów tzw. Radę Zarządzania Ryzykiem. Zob.: tegoż autora *Zarządzanie ryzykiem dla menadżerów*, KE Liber S.c. Warszawa 2000 s. 29.

niezwykle ważnym przedsięwzięciem, które posiada bogatą literaturę i ogromny zbiór praktycznych aplikacji. Z uwagi na wielką uniwersalność pojęcie „projektu” ma wiele znaczeń, definicji i interpretacji. Leksykalnie oznacza ono określone w czasie działanie podejmowane w celu wytworzenia unikalnego produktu lub usługi – materialnej lub niematerialnej³. Projekt wychodzi naprzeciw utylitarnym potrzebom rozwiązania jakiegoś prakseologicznego problemu i stanowi określony produkt, najczęściej komercyjny, wykonany na konkretne zlecenie przez wybranego producenta. Charakteryzuje się następującymi cechami⁴:

- Projekt jest procesem fizycznym, który ma swój początek i koniec.
- Tworzenie projektu przebiega według ustalonego harmonogramu.
- Realizacja projektu zużywa zasoby: czasowe, informacyjne, materiałowe.
- Do opracowania projektu powołuje się specjalny zespół wykonawczy.
- Projekt z reguły jest niepowtarzalny i wykonywany tylko raz.
- Technologia realizacji projektu ma znamiona sztuki inżynierskiej.
- Praca nad projektem obciążona jest niepewnością i ryzykiem.

Projekt i związane z nim projektowanie jest to działalność z reguły intelektualna, w której zasoby ludzkie, materialne i finansowe oraz czasowe są organizowane w sposób umożliwiający osiągnięcie założonego celu, zgodnie z przyjętą specyfikacją projektową,

z uwzględnieniem ograniczeń czasowych i kosztowych przy zachowaniu wymaganej jakości i funkcjonalności. Projekty inicjuje się w celu stworzenia produktu lub usługi, których jeszcze nie było, które są pod jakimś względem unikalne i oryginalne. Unikalność i innowacyjność są skutkiem dynamiki i nieustannego procesu samodoskonalenia projektu, ciągłej modernizacji jego specyfikacji projektowej oraz permanentnych zmian i korekt pierwotnych założeń projektowych. Wszystkie podmioty uczestniczące w konkretnym projekcie zdobywają w trakcie jego realizacji doświadczenie,

³ Zob.: A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, PWE warszawa 1994 s. 78, a także R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, WN PWN, Warszawa 2000, s.360.

⁴ Zob.: G.R. Hernkens G.R., *Jak zarządzać projektami*, RM Warszawa 2003, s.11.

pogłębiają specyficzną wiedzę oraz doskonałą formy koordynacji i pracy grupowej.

Jeszcze inaczej można powiedzieć, że projekt jest to pewien sposób osiągania celu zakładanego jednocześnie przez daną organizację (zleceniodawcę) i zespół projektowy (wykonawcę). Projekt w odróżnieniu od typowej ciągłej działalności produkcyjnej czy usługowej, jest aktem jednokrotnym i charakteryzuje się określonym czasem rozpoczęcia i zakończenia oraz innowacyjnością. Koniec projektu następuje wtedy kiedy zostaną zrealizowane wszystkie jego cele lub gdy z różnych względów jego realizacja lub wdrożenie zostaną przerwane. Większość zespołów projektowych powoływana jest tylko dla potrzeb jednego projektu, na ściśle określony czas trwania jego realizacji.

Zarządzanie projektem oznacza wykorzystanie wiedzy, umiejętności oraz technik i narzędzi do kolejnych działań projektowych, mających na celu realizację zadań stojących przed zespołem projektowym. Do sprawnego zarządzania projektem powoływany jest każdorazowo profesjonalny zespół wykonawczy, któremu przewodzi menedżer projektu, jako osoba ostatecznie odpowiedzialna za sukces lub klęskę projektu. W procesie budowy i zarządzania projektem wyróżniamy cztery zasadnicze fazy⁵:

1. Faza identyfikacyjna, polega na rozpoznaniu problemu i dokładnym scharakteryzowaniu przedmiotu projektu, zdiagnozowaniu jego potrzeb i określeniu docelowych cech użytkowych.
2. Faza planowania, zawiera szczegółowy harmonogram realizacji projektu, specyfikację wymaganych zasobów i zasobów oraz strategię osiągania poszczególnych celów cząstkowych i celu końcowego. Wymaga syntetycznej oceny stopnia realizowalności i stosownej akceptacji.
3. Faza realizacji, oznacza fizyczną realizację przyjętego planu i harmonogramu oraz ciągły monitoring postępu i zaawansowania prac nad projektem, a także bieżącą kontrolę zużywanych zasobów i precyzyjne budżetowanie wszelkich nakładów i kosztów. Na tym etapie przeprowadza się również wszechstronną analizę ryzyka, identyfikuje się zasadnicze zagrożenia i wypracowuje strategię

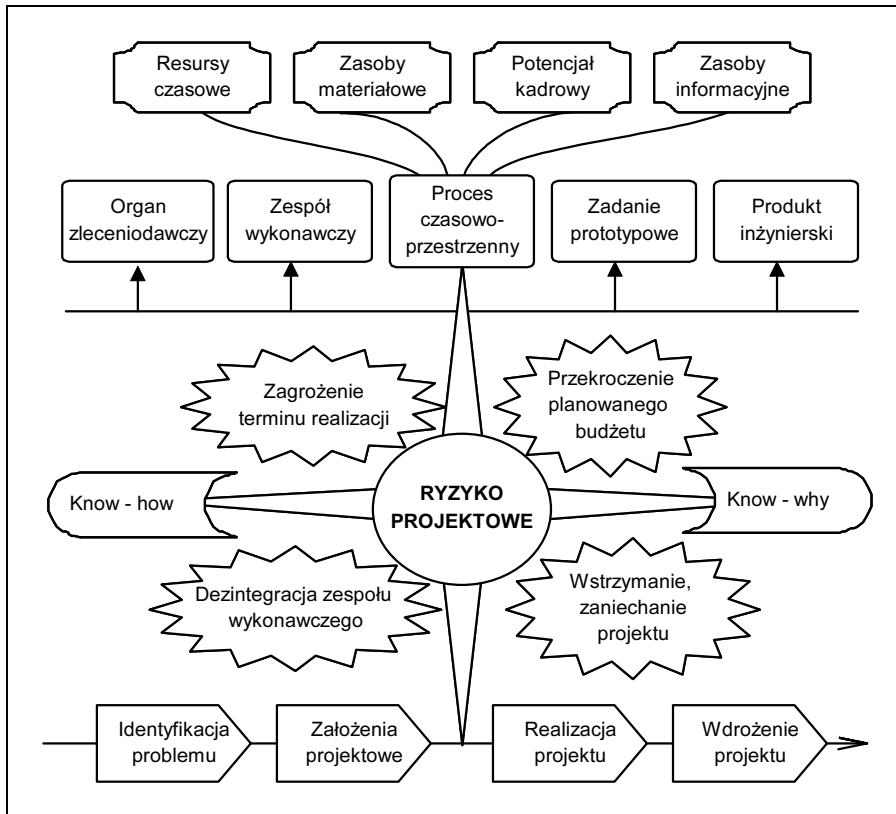
⁵ Bardziej rozbudowana 6-etapowa struktura zarządzania ryzykiem projektowym przedstawiona została w pracy Pritchard C.L.; *Zarządzanie ryzykiem w projektach. Teoria i praktyka*. WIG Press Warszawa 2001, s.23.

zarządzania ryzykiem, obowiązującą w trakcie dalszych prac projektowo-wdrożeniowych. W miarę potrzeby dokonywane są korekty i modyfikacje planu, harmonogramu i zasobów.

4. Faza zamknięcia, polega na wdrożeniu projektu do praktyki i płynnym przejściu do użytkowej eksploatacji. Jednocześnie wprowadzane są niezbędne korekty, a dla użytkownika przygotowuje się strategię działań w sytuacjach krytycznych i plan zwalczania pojawiających się zagrożeń oraz podwyższonego ryzyka. Po wdrożeniu projektu użytkownikowi, rozwiązuje się zespół projektowy.

Permanentną cechą zarządzania projektem jest podwyższony poziom niepewności i ryzyka, co wynika z faktu, że każdy projekt jest przedsięwzięciem prototypowym, nie posiadającym ani wzorca, ani żadnych doświadczeń a posteriori. Z reguły zespół autorski prawdopodobnie też nie posiada większych doświadczeń w realizacji podobnego projektu. W trakcie realizacji zadań i projektów unikatowych zawsze pojawia się podwyższone ryzyko oraz naturalna niepewność i niebezpieczeństwo, że niektóre zagrożenia mogą się szczególnie nasilić, prowadząc do poważnych trudności realizacyjnych. Podstawowym źródłem niepewności w tym obszarze jest brak informacji, wiedzy oraz doświadczenia i umiejętności, w odniesieniu do sekwencyjnie podejmowanych decyzji oraz rezultatów działań.

Każdy projekt przez swoją unikalność i innowacyjność niesie ze sobą pewne ryzyko niepowodzenia, które wynika z merytorycznej złożoności projektu i braku doświadczenia praktycznie wszystkich podmiotów uczestniczących w jego realizacji. Od chwili wypracowania koncepcji aż do jego pomyślnej realizacji musi być wykonanych wiele operacji i przedsięwzięć ściśle ze sobą skoordynowanych i wzajemnie się warunkujących.



Rys. 1. Miejsce i podstawowe kategorie ryzyka projektowego

Aby zminimalizować ryzyko niepowodzenia duże projekty są dzielone na mniejsze etapy – fazy projektowe, które gwarantują lepsze zarządzanie całym projektem. Podział taki umożliwia stosunkowo szybką i prostą kontrolę realizacji poszczególnych etapów, a także elastyczne korygowanie stwierdzonych błędów i odstępstw od założeń projektowych. Zapobiega przenoszeniu ewentualnych błędów na niższe fazy prac projektowych. Fazy projektowe są wyróżnione ze względu na pewne merytoryczne kryteria spójności i względnej odrębności danego etapu prac. Zakończenie danej fazy projektu oznacza weryfikację jej produktów pod kątem spełnienia wymagań, produktywności i funkcjonalności całego projektu. Pozytywna ocena danej fazy jest sygnałem zamykającym określony etap i jednocześnie inicjującym następną fazę prac projektowych.

3. Metodyka zarządzania ryzykiem w działalności projektowej

Najbardziej odczuwalne i widoczne jest ryzyko w działalności projektowej, która z natury jest innowacyjna i pionierska. Projektowanego przedmiotu czy obiektu nikt wcześniej nie widział, nie produkował ani nie używał. Trudno wyobrazić sobie większe nagromadzenie czynników sprzyjających powstaniu niepewności i ryzyka niż w innowacyjnej sferze zarządzania projektem. Dlatego tak nagminnie projekty przekraczają przydzielony budżet, planowany termin zakończenia, a jakość i praktyczna przydatność wielu z nich pozostawia wiele do życzenia. Harmonogramy prac projektowych są zwykle bardzo napięte, budżet szczegółowo rozpisany, a wykorzystanie zasobów wysoce zoptymalizowane. Praktycznie we wszystkich wielkich przedsięwzięciach projektowych nie występują żadne realne rezerwy personalne, czasowe czy zasobowe, które uwzględniałyby ewentualność wystąpienia większego ryzyka czy innej sytuacji krytycznej. Nie praktykuje się stosowania jakiegokolwiek „marginesu bezpieczeństwa” na losową obsługę pojawiających się trudności i problemów. Gdyby wcześniej przeprowadzono wstępną analizę ryzyka, być może udałoby się zadysponować dodatkowe siły i środki, celem przygotowania się na wypadek jego zaistnienia i skutecznego przeciwdziałania.

Ryzyko, będące miernikiem istniejącej niepewności odnoszone jest do stopnia przewidywalności konkretnych wyników i stanów. Prognostyczność osiągania kolejnych etapów harmonogramu projektu musi być bardzo wysoka. Jak wiadomo skutki istnienia ryzyka mogą być pozytywne (możliwości) lub negatywne (zagrożenia). Najpoważniejsze zagrożenia w tym przypadku to⁶:

- po pierwsze, niebezpieczeństwo niedotrzymania terminu wykonania i oddania projektu w ustalonym czasie, co rodzi konieczność renegeacji oraz ponoszenia dodatkowych kosztów,
- po drugie, niebezpieczeństwo przekroczenia budżetu projektu ponad poziom nieakceptowalny przez zleceniodawcę,
- po trzecie, niebezpieczeństwo wstrzymania prac nad projektem lub zaniechanie projektu, wynikające z winy wykonawcy lub zleceniodawcy,

⁶ Zob.: P. Wróblewski, *Zarządzanie projektami informatycznymi dla praktyków*, Helion Gliwice 2005 s. 88, a także C.L. Prithard, *Zarządzanie ryzykiem w projektach*, WIG Press Warszawa 2002, s.18.

- po czwarte, niebezpieczeństwo dezintegracji zespołu wykonawczego i konieczność uzupełniania składu i ponoszenia dodatkowych nakładów.

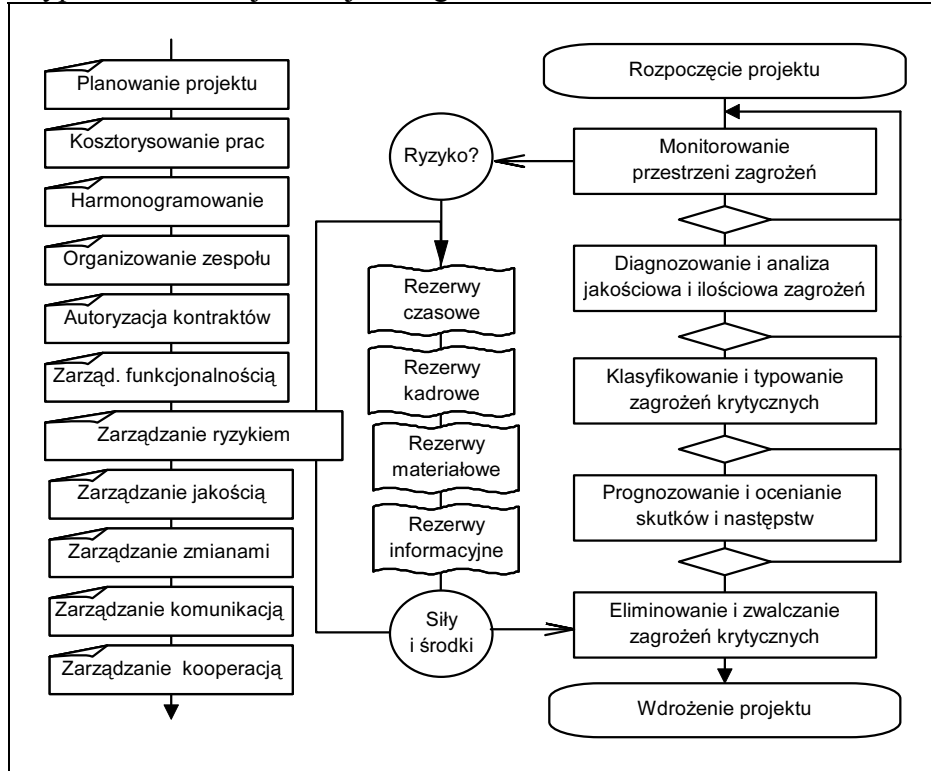
Aby uchronić projekt przed powyższymi zagrożeniami należy już na wstępie przeprowadzić szczegółową analizę jego wykonalności we wszystkich zasadniczych aspektach: organizacyjnym, technicznym, realizacyjnym i czasowo-kadrowym. Niezmiernie istotnym czynnikiem jest wiarygodne oszacowanie nakładów kosztowych i reśursów czasowych. Monitoring i permanentna kontrola kosztów i terminów powinny być prowadzone niezwykle precyzyjnie i w sposób ciągły lub w ustalonych cyklach sprawozdawczych. Czynnikiem najbardziej krytycznym, niosącym największe ryzyko dla wykonalności danego projektu jest zawsze czynnik kadrowy związany z dezintegracją zespołu realizacyjnego, który może mieć charakter organizacyjny, kompetencyjny a nawet konfliktowy. Zarządzanie ryzykiem projektowym realizowane jest według następującego schematu:

1. Identyfikacja i specyfikacja istniejących przeciwności i zagrożeń, wraz z rozpoznaniem ich źródeł, krytycznych punktów harmonogramu i bieżącymi zdarzeniami zewnętrznymi,
2. Analiza ilościowa zagrożeń, celem oszacowania stopnia ryzyka i skali oddziaływania na projekt,
3. Selekcja i ocena zagrożeń według generowanych niebezpieczeństw i potencjalnych problemów rzutujących na realizowalność projektu,
4. Przygotowanie obronnej strategii postępowania wobec stwierdzonych zagrożeń i innych niebezpieczeństw np. losowych.

Specyfikacja zagrożeń i zaistniały stan realizacji projektu są rezultatem niepewności i nieprzewidywalności niektórych zdarzeń, związanych z takimi kwestiami jak: czynnik czasowy i planowane terminy realizacji poszczególnych etapów, szacowane koszty projektu widziane na tle innych zjawisk ekonomicznych, zaangażowanie personelu i efektywność jego pracy, stosowane technologie i narzędzia wytwórcze, spójność organizacyjna zespołu i procedur.

Źródłem zagrożeń mogą też być presja i aspiracje użytkownika na szybki sukces oraz działanie czynników zewnętrznych – celowych i przypadkowych. Świadomość tych zagrożeń powinna być udziałem wszystkich członków zespołu, gdyż tylko wówczas można skutecznie je minimalizować i redukować. W tym celu sporządza się sformalizowane

raporty bezpośrednio powiązane z realizowanym harmonogramem i postępem prac nad projektem. Pomocne są także listy potencjalnych problemów, które wymagają pilnej reakcji całego zespołu. Identyfikacja jakościowa zagrożeń to warunek konieczny szacowania ryzyka i wypracowania racjonalnej strategii ich zwalczania.



Rys. 2. Schemat ideowy procedury zarządzania ryzykiem projektowym

W kolejnym kroku należy stwierdzone zagrożenia sklasyfikować według stopniowalnej skali intensywności niebezpieczeństwa, celem wyodrębnienia tych najgroźniejszych dla losu projektu. W całym zbiorze zagrożeń trzeba wydzielić tzw. problemy wysokiego ryzyka. Wszystkich zagrożeń nie można jednocześnie neutralizować, należy wyspecyfikować najpoważniejsze i zająć się nimi w pierwszej kolejności. Praktyczną poradą jest przeprowadzenie klasyfikacji zagrożeń według pewnej, umownej skali np. punktowej. Do wymiernej relatywizacji zagrożeń można stosować też inne techniki np. ankiety, arkusze ocen, protokoły komisji eksperckich. Następnym działaniem procedur zarządzania ryzykiem powinno być aktywne reagowanie na problemy wysokiego

ryzyka. W tej kwestii istnieje szereg sprawdzonych i skutecznych metod wywodzących się ze środowiska biznesu.

Przykładami takich działań są znane już nam: unikanie ryzyka np. poprzez zmianę programu, przeniesienie ryzyka na inne obiekty i podmioty np. firmy ubezpieczeniowe, uruchomienie rezerw specjalnie przygotowanych na wystąpienie określonego ryzyka, działania prewencyjne, mające na celu zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia określonych zagrożeń. Szczególną formą działań jest aktywne łagodzenie skutków ryzyka oraz świadome, bierne przyjęcie ryzyka wraz ze wszystkimi konsekwencjami i dodatkowymi stratami czy kosztami.

W arsenale tych metod wiodącą rolę odgrywa prewencja, która jest najmniej kosztowną i najpewniejszą strategią postępowania wobec zwiększonego ryzyka. Działania prewencyjne żywo korespondują z mechanizmami wczesnego ostrzegania, które polegają przykładowo na przygotowaniu awaryjnych planów, ustaleniu procedur postępowania w sytuacjach krytycznych, a przede wszystkim na ciągłym monitorowaniu projektu i jego otoczenia pod względem bezpieczeństwa wykonawczego. Skala niepewności i charakter zagrożeń ciągle się zmieniają i dlatego wymagają aktywnego rozpoznania i szybkiej reakcji. W pracach nad dużymi projektami ryzyka nie da się całkowicie uniknąć ani wyeliminować, należy je zaakceptować i przygotować odpowiednie strategie do jego neutralizacji.

Podsumowanie

W dobie społeczeństwa informacyjnego, którego podstawowym atrybutem jest informacja, wiedza i technologia większość wartościowych, nietrywialnych zamierzeń projektowych ma charakter nowatorski, oryginalny i innowacyjny. Zawierają w sobie duży ładunek wiedzy i z reguły zorientowane są na docelowe wdrożenia i aplikacje, najczęściej z wykorzystaniem nowoczesnych technologii, w tym głównie sektora IT (Information Technology). Najlepszym przykładem takich projektów są projekty różnych rozwiązań i aplikacji informatycznych, zwanych systemami informatycznymi. Ich projektowanie, budowa i wdrażanie to konstrukcja przysłowiowej Wieży Babel i niestety często z podobnym skutkiem. Przyczyn niepowodzenia upatruje się przede wszystkim w dużej złożoności funkcjonalnej tych systemów, wykorzystaniu najbardziej zaawansowanych metod teoretycznych

technologii użytkowych oraz w ogromnej masie krytycznej dużych zespołów projektowo-wdrożeniowych. Tworzy się coraz bardziej złożone projekty SI oparte na coraz bardziej zaawansowanej technologii IT. Rozwój i postępy twórców i zespołów projektowych nie jest chyba tak bardzo dynamiczny jak produkty, które oni tworzą. Budowa złożonych projektów pociąga za sobą proporcjonalnie duże koszty i nakłady a szanse powodzenia determinuje ryzyko niepowodzenia. Trend ten wynika z lawinowo rosnących zagrożeń i różnych zdarzeń niekorzystnych, które przyczyniają się do licznych niepowodzeń i katastrof projektowych⁷.

Doskonałymi przykładami totalnych niepowodzeń projektowych są publiczne wielkie projekty informatyczne obsługujące ogromne obszary życia społeczno-gospodarczego w kraju. Praktycznie wszystkie strategiczne sektory i gałęzie gospodarki narodowej od dziesiątków lat usiłują z mizernym skutkiem wdrożyć wielkie systemy informatyczne do wspomaganie określonej branży czy sektora publicznego. Intensywne prace nad informatyzacją poszczególnych obszarów i resortów gospodarki narodowej trwają nieprzerwanie m.in. w takich resortach jak: Ministerstwo Obrony Narodowej, Policja, Państwowa Straż Pożarna, Główny Urząd Ceł, Poczta Polska, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Polskie Koleje Państwowe oraz na wszystkich szczeblach administracji państwowej i samorządowej. Niestety żaden z wielkich narodowych systemów resortowych takich jak np. Kolorado (MON), Poltax (ZUS), Celina (GUC) nie został nawet w pełni wdrożony. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest oczywiście wiele i są różnie interpretowane, jednak ogół można podzielić na dwie zasadnicze kategorie:

- formalno-prawne (konceptualne i kompetencyjne),
- organizacyjno-techniczne (wykonawcze i aplikacyjne).

Fakt, że żaden duży, narodowy system informatyczny nie został nawet wdrożony wynika ze specyfiki i technologii projektowania tych innowacyjnych produktów oraz nieustannie – zgodnie z demokracją kampanii wyborczych zmieniających się uwarunkowań społeczno-politycznych. Zamiast argumentów merytorycznych i organizacyjno-

⁷ Szczegółowe problemy organizacyjno-techniczne bezpieczeństwa współczesnych technologii i systemów teleinformatycznych omówione zostały w pracy: J. Philipps, *Zarządzanie projektami IT*, Helion Gliwice 2005. Zob. także: A. Barczak., T. Sydoruk, *Bezpieczeństwo systemów informatycznych zarządzania*, DW Bellona Warszawa 2003.

technicznych czy technologiczno-wdrożeniowych od samego początku prac nad tymi systemami dominowały takie kryteria jak:

- przepychanka wszystkich uczestników do wielkich publicznych pieniędzy,
- wadliwe oferty, kontrakty handlowe i technologie projektowe,
- brak woli kontynuowania rozpoczętych projektów przez kolejnych decydentów.

Wszystkie, wielkie, ogólnokrajowe projekty informatyczne niemal od dnia swojej inkubacji obciążone są systemowymi wadami, które skutecznie hamowały ich realizację, a do których należą tak kardynalne przywary jak⁸:

1. Wyprzedzanie prawa i obowiązujących uregulowań legislacyjnych.
2. Błędne definiowanie potrzeb i funkcjonalności systemu.
3. Dominacja kryterium zysku i chciwość poszczególnych wykonawców.
4. Wadliwe i niekompetentne kontrakty i zamówienia handlowe.
5. Nieadekwatne i niestabilne prawo i szczegółowe uregulowania prawne.
6. Dezintegracja funkcjonalna i tradycje Polski resortowej.
7. Dominujący udział czynników i decyzji politycznych.
8. Całkowite pomijanie i lekceważenie ryzyka projektowego.

Sukces projektu, czyli powodzenie jego twórców osiąga się przy spełnieniu szeregu warunków i ograniczeń determinujących daną sytuację projektową. Te szczególnie sprzyjające uwarunkowania i okoliczności określa się jako zbiór czynników powodzenia projektu i powinny być ściśle zdefiniowane i przestrzegane. Z drugiej strony w trakcie prac projektowych powstają liczne zagrożenia i przeciwności, które muszą być konfrontowane z czynnikami powodzenia i odpowiednio nadzorowane. Prace nad projektem, szczególnie złożonym i innowacyjnym odbywają się w określonym środowisku społecznym, organizacyjnym, technicznym i technologicznym, a ich postęp zależy od ustalonych zasobów i resursów materialnych i niematerialnych.

⁸ Spektrum tych narodowych cech bardzo skutecznie ograniczają projekty Unii Europejskiej, które są kupowane i wdrażane jako rynkowe produkty zintegrowanej technologii europejskiej. Przykładem takiego wdrożenia jest unijny system informatyczny do obsługi resortu Spraw Wewnętrznych i Administracji wdrożony z pełnym powodzeniem ramach wymagań Traktatu z Schengen.

Specyfikacja, nadzorowanie i sterowanie czynnikami powodzenia i niepowodzenia tworzy strategię zwalczania ryzyka projektowego. Dlatego tak ważna jest precyzyjna systematyzacja i racjonalna analiza czynników powodzenia i niepowodzenia celem wypracowania takiej strategii prac projektowo-wdrożeniowych, która będzie skutecznie identyfikować i zwalczać nieuniknione ryzyko projektowe. Zastosowanie tej strategii powinno prowadzić do sukcesywnego unikania zagrożeń i minimalizowania negatywnego ryzyka projektowego na wszystkich etapach tej działalności. Większość potencjalnych czynników niekorzystnych i zagrożeń wpływających na poziom ryzyka i ostateczne powodzenie projektu można przewidzieć, wyspecyfikować, analizować i racjonalnie nimi zarządzać. Można także efektywnie przeciwdziałać ich skutkom i negatywnym następstwom, a przynajmniej przygotować się do ich zwalczania i podjąć takie działania.

Bibliografia

1. Barczak A., Sydoruk T., *Bezpieczeństwo systemów informatycznych zarządzania*, DW Bellona Warszawa 2003.
2. Burton C., Michael N.; *Zarządzanie projektem. Jak to zrobić w twojej organizacji*, Astrum Wrocław 1999.
3. Ficoń K., *Identyfikacja zagrożeń i zwalczanie czynników ryzyka w projektach informatycznych*, Konferencja Naukowa NATCom, AMW-CTM-WAT, Gdynia 2008.
4. Ficoń K., *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, BEL Studio Warszawa 2007.
5. Griffin R. W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, WN PWN, Warszawa 2000.
6. Hernkens G.R., *Jak zarządzać projektami*, RM Warszawa 2003.
7. Kaczmarek T.T., *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin Warszawa 2005.
8. Kendall R., *Zarządzanie ryzykiem dla menadżerów*, KE Liber S.c. Warszawa 2000.
9. Phillips J.: *Zarządzanie projektami IT*, Helion Warszawa 2001.
10. Pritchard C.L.; *Zarządzanie ryzykiem w projektach. Teoria i praktyka*. WIG Press Warszawa 2001.
11. Stoner A.F., Wankel Ch., *Kierowanie*, PWE warszawa 1994.
12. Wróblewski P.: *Zarządzanie projektami informatycznymi dla praktyków*, One Press, Helion Gliwice 2005.

RISK MANAGEMENT AS A NECESSARY CONDITION OF THE SUCCESS OF PUBLIC PROJECTS

Summary

The paper presents the concept of project risk management as a necessary precondition for the success of large public projects. The introduction discusses the concept and importance of risk in the socio-economics. Then are pointed key risks and challenges inherent in any large enterprise project. Next are widely described different aspects of the project-specific risks associated with the conduct and implementation of large IT projects. Finally, is presented methodology for risk management of projects to ensure the security and good chances of success in the design and implementation of large public projects.

Krystyna Leśniak-Moczuk *

BEZPIECZEŃSTWO PRACY I DOCHODÓW LUDNOŚCI WIEJSKIEJ W DOBIE TRANSFORMACJI NA TLE OKRESU SOCJALIZMU

Wstęp

Celem artykułu jest zaprezentowanie wybranych problemów dotyczących bezpieczeństwa pracy i dochodów ludności wiejskiej w dwóch okresach: socjalizmu i transformacji ustrojowej na Podkarpaciu na tle sytuacji w Polsce.

W okresie gospodarki socjalistycznej rozwój industrializacji stwarzał możliwości uzupełniania dochodów mieszkańców wsi. Czasy gospodarki rynkowej kładące kres dwuzawodowości spowodowały z jednej strony bezrobocie ludności wiejskiej, a z drugiej podejmowanie pozarolniczej działalności na własny rachunek, za granicą lub sezonowej, wymagającej okresowych migracji poza teren zamieszkania. Większe aniżeli w gospodarce planowej obciążenie mieszkańców wsi pracą zawodową i mniejsza opłacalność produkcji rolnej spowodowały dalsze odchodzenie od rolnictwa ludności wiejskiej.

1. Bezpieczeństwo bytowe ludności wsi w okresie socjalizmu

W gospodarce centralnie planowanej opartej na społecznej własności środków produkcji chłopskie gospodarstwa rodzinne realizowały własne cele, korzystne dla społeczeństwa, a polegające na optymalizacji dochodów uzyskiwanych z nakładów pracy własnej i członków rodziny oraz własnych środków produkcji.

Prywatne, rodzinne gospodarstwa rolne w okresie socjalizmu sprostały zasadzie przydatności społecznej i efektywności ekonomicznej. Efektem polityki ekonomicznej i polityki rolnej państwa w gospodarce nakazowej były w rolnictwie indywidualnym trzy typy gospodarstw

* Autorka jest pracownikiem Uniwersytetu Rzeszowskiego w Rzeszowie.

rolnych: nowoczesne z perspektywami rozwojowymi dzięki inwestycjom; prowadzone w sposób tradycyjny przez rodziny bez spadkobierców oraz gospodarstwa będące własnością chłoporobotników. Polityka rolna państwa opierająca się na ideologicznych zasadach systemu politycznego gwarantowała stabilizację i równowagę poprzez system zarządzania obejmujący kontrolę cen, transfery pieniężne i pewność zatrudnienia. Umożliwiało to mieszkańcom wsi prowadzenie stylu życia niezamożnego, ale dającego bezpieczeństwo i gwarancję zaspokajania podstawowych potrzeb.

Zarysowujący się w latach 80-tych kryzys żywnościowy w polskim rolnictwie sprowokował dyskusję nad jego przyczynami. Polemika wskazywała z jednej strony na przyczyny tkwiące w strukturalnych problemach rolnictwa, takich jak: rozdrobnione indywidualne gospodarstwa rolne z prywatną formą własności niepoddające się planowaniu i regulacjom centralnym, zmniejszanie się i starzenie chłopskiej siły roboczej o niskiej produktywności pracy, niski poziom inwestycji rolniczych, a z drugiej strony na przyczyny obiektywne tkwiące w odejściu od prochłopskiej polityki rolnej, ograniczaniu indywidualnej gospodarki chłopskiej, arogancji władzy, lekceważeniu potrzeb i poglądów ludności wiejskiej.¹

Postęp w rolnictwie dokonuje się najszybciej w warunkach dobrej koniunktury gospodarczej poza rolnictwem, kiedy siła robocza może być przemieszczona do pozarolniczych, bardziej wydajnych, gałęzi gospodarki. Brak możliwości absorpcji wiejskiej siły roboczej przez inne dziedziny gospodarki powoduje przeludnienie agrarne i rozdrobnienie gospodarstw rolnych. Na kanwie tradycyjnego modelu gospodarowania przekazywanego przez pokolenia rodzin rolniczych, które prowadziły drobnotowarowe, rozdrobnione gospodarstwa rolne, przejawiała się w okresie socjalizmu aktywność zawodowa mieszkańców wsi w innych działach państwowej gospodarki narodowej. W Polsce od lat pięćdziesiątych rozwijający się przemysł wchłaniał młodzież pochodzenia wiejskiego. Następowало odchodzenie mieszkańców wsi polskiej od zajęć związanych z rolnictwem (migracja definitywna) lub traktowanie rolnictwa, jako uzupełnienia działalności zarobkowej przy zwiększeniu aktywności zawodowej poza rolnictwem (dwuzawodowość). Wiązały się z tym stałe migracje ludności ze wsi

¹F. Tomczak, *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju*, IRWiR PAN, Warszawa 2006, s. 92, 97–98, 101–102; *Polska wieś. Raport o stanie wsi*. FnRRPR, Warszawa 2002, s. 103.

do miast, których przyczynami były niski poziom dochodów na wsi, negatywna ocena warunków życia na wsi, zły stan opieki zdrowotnej, niski poziom oświaty, brak rozrywek kulturalnych, niezadowolający stan infrastruktury wiejskiej i poczucie degradacji.

Pojawiła się na wsi kategoria dwuzawodowców w postaci chłoprobotników, chłoporzemieślników, a niekiedy chłopourzędników. W ciągu dziesięciolecia 1950–1960 nastąpił wzrost tych kategorii mieszkańców wsi przeciętnie o 20%, a w województwie rzeszowskim – o 24,7%. Poza własnym gospodarstwem rolnym było zatrudnionych około 30% właścicieli gospodarstw, a w ponad połowie rodzin chłopskich, co najmniej jedna osoba pracowała poza rolnictwem. W końcu lat siedemdziesiątych migracje wahadłowe ludności wiejskiej dojeżdżającej do pracy obejmowały 25% ogółu zatrudnionych w sektorach pozarolniczych. Wymienione grupy dwuzawodowców reprezentowały ludność dwuśrodowiskową, która odgrywała dużą rolę w urbanizacji wsi, sprowadzając na wieś nowe wartości, wzory zachowań i sposoby spędzania wolnego czasu. W Polsce przywiązanie do tradycji w traktowaniu drobnego gospodarstwa rolnego, jako ostoji życia rodziny, postawa mieszkańców wsi kultywująca nawyki indywidualnego gospodarowania przy wykorzystaniu prymitywnej techniki i wysokich nakładów siły roboczej, niedobór mieszkań w mieście oraz inne czynniki przyczyniały się do utrwalania drobnotowarowej struktury agrarnej i utrudniały proces restrukturyzacji rolnictwa mający na celu zmniejszanie liczby gospodarstw rolnych, i przekształcanie struktury agrarnej w kierunku wielkoobszarowych gospodarstw.

W Polsce szansa wynikająca z industrializacji, jaka już nie powtórzy się na obecnym etapie rozwoju gospodarczego, nie została wykorzystana nie tylko z powodu przywiązania do tradycji i zapóźnienia technologicznego, ale ze względów ekonomicznych i politycznych. Płace w przemyśle dla robotników niewykwalifikowanych rekrutujących się z rolników były stosunkowo niskie i dlatego gospodarstwo rolne było niezbędnym źródłem pozyskiwania dodatkowych dochodów, stanowiąc zaplecze żywieniowe dla rodzin wiejskich dwuzawodowców. Po latach ten sposób życia okazał się słuszny, gdyż grupowe zwolnienia z przemysłu na początku lat dziewięćdziesiątych dotyczyły w głównej mierze chłoprobotników, którzy dzięki gospodarstwom rolnym posiadali często skromne, ale własne środki utrzymania.²

² D. Gałaj, *Aktywność społeczno-gospodarcza chłopów*, LSW, Warszawa 1961, s. 182; *Placówki wielokierunkowej działalności kulturalnej, ich funkcje i dynamika rozwoju*, red. F.W. Mleczko,

2. Dywersyfikacja zawodowa i dochodowa mieszkańców wsi w okresie transformacji systemowej

Na obszarach wiejskich mieszka obecnie więcej ludności, aniżeli jest się w stanie utrzymać z lokalnej gospodarki rolnej. Do łączenia funkcji produkcyjnych w gospodarstwie rolnym z działalnością przetwórczą, handlową i usługową skłania niska efektywność gospodarowania w rolnictwie. Dlatego polityka rozwoju wsi powinna wspierać takie indywidualne wybory, które są zgodne ze zmianami strukturalnymi gospodarki wiejskiej oraz pozwolą na łagodzenie negatywnych skutków transformacji dla mieszkańców wsi. Motywem do podejmowania działalności pozarolniczej jest nieopłacalność produkcji rolniczej i wynikająca z niej konieczność poszukiwania pracy w celu poprawy warunków materialnych.

Wielu mieszkańców wsi wybiera jednak drogę wegetacji, łącząc pracę w małym gospodarstwie rolnym z korzystaniem z zasiłków pomocy społecznej, ponieważ nie wierzy w swój sukces oparty na własnej inicjatywie i obawia się ryzyka zmiany miejsca zamieszkania związanego z poszukiwaniem zatrudnienia. Znalezienie zatrudnienia zależy od istnienia wolnych miejsc pracy lub tworzenia nowych. Wieś nie jest obecnie w stanie tworzyć nowych miejsc pracy dla rezygnujących z rolnictwa. W najbliższej perspektywie tylko 30% rodzin posiadających obecnie gospodarstwo rolne będzie się utrzymywać z rolnictwa, a reszta musi szukać dodatkowych źródeł. Odpływ 42% obecnej siły roboczej z rolnictwa nie miałby negatywnego wpływu na wyniki produkcji w rolnictwie, nawet bez dodatkowego zmechanizowania. Pozarolnicza aktywizacja wsi jest najtańszym sposobem wykorzystania wolnych zasobów pracy. Działalność pozarolnicza może być prowadzona w wielu dziedzinach, takich jak: leśnictwo, rybactwo i rybołówstwo, przemysł, handel, agroturystyka, budownictwo, transport, obsługa nieruchomości, wytwarzanie energii i innych. Wymaga to jednak pomocy ze strony państwa, samorządów oraz współpracy innych dziedzin gospodarki.

W warunkach gospodarki rynkowej pojawiły się nowe przejawy zaradności ludności wiejskiej odchodzącej od pracy na roli lub łączącej działalność rolniczą z przedsięwzięciami oznaczającymi zmianę drogi życiowej według następujących strategii: poszukiwanie zatrudnienia

COMUK, Warszawa 1982, s. 42--44; F. Tomczak, *op. cit.*, s. 350–351, 423; J. Styk, *Chłopi i wieś polska w perspektywie socjologicznej i historycznej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1999, s. 216.

poprzez oferowanie siły roboczej na lokalnym, krajowym i zagranicznym rynku pracy, samozatrudnienie poprzez inicjowanie własnej przedsiębiorczości, pozostanie na bezrobociu i korzystanie z zasiłków pomocy socjalnej. Zdaniem Tadeusza Popławskiego wartość wyniesiona z realnego socjalizmu w postaci zaradności stanowi w gospodarce rynkowej załączek przedsiębiorczości. Przedsiębiorczość oznacza bowiem cechy osobowości ludzkiej wyrażające się zaradnością, obrotnością, rzutkością, inicjatywą, poszukiwaniem własnych kierunków zmian i wykorzystaniem ich jako szansy oraz samodzielnością w działaniach zapobiegających marginalizacji, a także tworzeniem i rozwijaniem jednostek działalności gospodarczej. Na zachowania przedsiębiorcy oddziałuje cały kontekst społeczno-gospodarczy, co odzwierciedla metaforyczne drzewo przedsiębiorczości A. Morrisona. Korzenie przedsiębiorczości tkwią w samej osobie przedsiębiorcy i kontekście społecznym; pień stanowią struktury społeczne, gospodarcze, polityczne i technologiczne; gałęzie to czynniki mobilizujące i zasoby umożliwiające działania; liście są przejawem wyników procesu przedsiębiorczości.

Lokalna przedsiębiorczość jest czynnikiem wielofunkcyjnego rozwoju polskiej wsi, ale rozwój ten przebiega dość powoli. Na drodze rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej występują różnorodne przeszkody. Na terenach wiejskich funkcjonują najczęściej małe jednostki gospodarcze niewymagające dużych nakładów inwestycyjnych i wysokich kwalifikacji. Ich właściciele nie mają na celu ekspansji gospodarczej, lecz są nastawieni na przetrwanie. Duża część powstałych w latach dziewięćdziesiątych podmiotów gospodarczych prowadziła handel detaliczny i usługi, zastępując upadające państwowe i spółdzielcze sklepy oraz punkty usługowe. Rezerwy w tej sferze zostały wyczerpane. Rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi wymaga wsparcia, ale wzrost tych form aktywności ludności wiejskiej zaspokoi potrzeby jedynie niewielkiej części nadwyżki wiejskiej siły roboczej, ponieważ firmy lokalne nie posiadają wystarczającej ilości kapitału niezbędnego do rozwoju inwestycji na terenach wiejskich ani wiedzy i ducha przedsiębiorczości do prowadzenia szerszej działalności gospodarczej.

Wiejskie środowisko lokalne, nie posiadając mentalnego industrialnego dziedzictwa, wykwalifikowanej siły roboczej, przy ograniczonym popycie na oferowane wyroby i usługi nie jest miejscem przyciągającym inwestorów. Marek Kłodziński dodaje jeszcze inne

utrudnienia w rozwijaniu przedsiębiorczości wiejskiej, wynikają one ze słabej promocji, braku umiejętności nawiązywania kontaktów i współpracy przez ludzi wiejskiego biznesu oraz z rozproszenia rynku. Dodatkowym ograniczeniem w zawiązywaniu i prowadzeniu prywatnej działalności gospodarczej jest przeregulowanie prawne gospodarki. W wyniku tego samorządy lokalne, zamiast wspierać przedsiębiorczość poprzez tworzenie infrastruktury technicznej i instytucjonalnej oraz poszukiwanie inwestorów, wykazują w stosunku do inwestorów, szczególnie zagranicznych, wygórowane wymagania i oczekiwania, którym ci nie są w stanie sprostać. Przedsiębiorcy wiejscy uciekają w szarą strefę, dlatego statystyki nie oddają prawdy o liczbie firm prywatnych na wsi. Część z nich zmienia fikcyjnie właścicieli w celu osiągnięcia związanych z tym korzyści. W skali ogólnopolskiej pracujący poza rolnictwem na własny rachunek w 1988 roku prawie nie występowali, odsetek zatrudnionych w sektorze prywatnym wynosił na wsi 7,6%, w miastach – 8,9%. W 1996 roku 8,1% ogółu gospodarstw rolnych w Polsce prowadziło pozarolniczą działalność gospodarczą, a w 2002 roku – 12,4%. Dla 3,6% gospodarstw była to wyłączna działalność, a 8,8% gospodarstw łączyło ją z działalnością rolniczą. W 2003 roku pracujących poza rolnictwem na własny rachunek na wsi było 11,4%, a w mieście – 13,2%, odsetek zatrudnionych poza rolnictwem w sektorze prywatnym na wsi wynosił 65%, w miastach – 59,4%. Wśród mieszkańców wsi Podkarpacia poza rolnictwem pracowało w 2002 roku 61,8% zatrudnionych, a na własny rachunek pracowało 8,7%. Na obszarach wiejskich w Polsce zlokalizowanych jest około 20% pozarolniczych podmiotów gospodarczych kraju. Ich właścicielami są zwykle osoby fizyczne, firmy te należą do grupy bardzo małych przedsiębiorstw.³

³ T. Popławski, *Bezrobocie w metropolii peryferyjnej* [w:] *Pogranicze. Studia społeczne*, t. III, red. A. Sadowski, Wydawnictwo Filii UW, Białystok 1993, s. 94; S. Makarski, *Wprowadzenie* [w:] *Rynkowe uwarunkowania rozwoju rolnictwa*, Filia AR, Rzeszów 1993, s. 5; W. Puliński, *Rolnictwo rodzinne w Polsce od gospodarki nakazowo-rozdziałowej do rynkowej*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2000, s. 23, 69, 160–161; M. Halamska, *Polski „koniec chłopów”*, [w:] *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, red. A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa 2005, s. 108, 124–129; M. Kłodziński, *Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin wiejskich i małych miast*, IRWiR PAN, Warszawa 2006, s. 65–66, 70, 72–73, 249, 252–253; M. Kłodziński, B. Fedyszak-Radziejowska, *Przedsiębiorczość wiejska. Rozumienie terminu, możliwości i bariery rozwoju* [w:] *Przedsiębiorczość wiejska. w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, red. M. Kłodziński, B. Fedyszak-Radziejowska, IRWiR PAN, Warszawa 2002, s. 25–26, 32; A. Rosner, *Przedsiębiorczość wiejska a lokalny rynek pracy* [w:] *Przedsiębiorczość wiejska...*, op. cit., s. 62–63; K.S. Howe, *Ramy koncepcyjne analizy przedsiębiorczości wiejskiej. Wskazówki dla*

Tab. 1.

Podmioty działalności gospodarczej na obszarach wiejskich w 2005 r.

Sektory	Rolnictwo	Przemysł	Usługi	Ogółem
Jednostki miary	Liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 1000 ludności			
Polska	3,5	12,6	30,6	46,8
Podkarpacie	2,0	10,7	24,6	37,3

Źródło: *Charakterystyka obszarów wiejskich w 2005 roku*, GUS, US w Olsztynie, Olsztyn 2006, s. 147.

We wsiach regionu podkarpackiego mniejszy odsetek ludności prowadzi działalność gospodarczą aniżeli w przekroju wsi ogólnopolskiej. Tendencja ta utrzymuje się we wszystkich sektorach ekonomicznych gospodarki.

Mieszkańcy wsi rzeszowskiej dla poprawy swojej sytuacji materialnej podejmują różnorodne działania. Stopień aktywności w tych działaniach jest uwarunkowany pokoleniowo. Bardziej zaawansowana wiekowo część społeczności wiejskiej jest w tym rejonie niezwykle konserwatywna w poglądach odnośnie do tradycyjnego sposobu gospodarowania na wsi. W okresie socjalizmu gospodarowanie w indywidualnych gospodarstwach rolnych o małym areale powierzchni uzupełniane było dodatkową pracą w lokalnym przemyśle. Dlatego pionierzy specjalistycznych wysokodochodowych gospodarstw rolnych w tym rejonie nie znajdowali szerszego naśladownictwa. W okresie transformacji starsze pokolenie utrzymuje się głównie z emerytur przyznawanych z tytułu działalności rolniczej lub pozarolniczej.

Duża część średniego pokolenia zabiega o uzyskiwanie nowych źródeł utrzymania obok prowadzenia rodzinnego gospodarstwa rolnego

Polski [w:] Przedsiębiorczość wiejska..., op. cit., s. 204, 209–212; M. Kłodziński, *Rola rolnictwa i pozarolniczej działalności na obszarach wiejskich*. *Wieś wielofunkcyjna [w:] Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*, red. M. Kłodziński, W. Dzun, AR w Szczecinie, IRWiR PAN, Warszawa 2005, s. 21; M. Adamowicz, *Wielofunkcyjne rolnictwo w rozwoju obszarów wiejskich [w:] Rolnictwo a rozwój...*, op. cit., s. 32, 34; W. Dzun, *Działalność pozarolnicza gospodarstw rolnych a rozwój obszarów wiejskich [w:] Rolnictwo a rozwój...*, op. cit., s. 117–118, 123; S. Paszkowski, *Procesy dywersyfikacji ekonomicznej rolniczych gospodarstw domowych w Polsce [w:] Rolnictwo a rozwój...*, op. cit., s. 93, 97, 100, 105–106; E. Mossakowska, *Źródła utrzymania gospodarstw domowych na terenach wiejskich [w:] Rolnictwo a rozwój ...*, op. cit., s. 130–131; *Polska wieś. Raport o stanie wsi*, op. cit., s. 37, 106–109; *Polska wieś po wejściu do Unii Europejskiej*, FnRRPR, Warszawa 2004, s. 143, 145–147, 166–174.

traktowanego, jako źródło zaopatrzenia w niektóre produkty rolne. Młodsza część społeczności wiejskiej tego rejonu wskutek wzrostu bezrobocia utraciła możliwość emigracji do miasta na stałe i zmuszona do pozostania na wsi w nieodosobnionych przypadkach zrywa związek z gospodarstwem rolnym rodziców, swoją aktywność zawodową kierując na pozarolnicze formy pracy. Niektórzy znajdują legalne lub nieformalne zatrudnienie w prywatnym biznesie. Zakładane są również prywatne firmy w branży nierolniczej o charakterze handlowym, usługowym lub produkcyjnym. Natomiast za największą możliwość znacznej poprawy sytuacji materialnej mieszkańcy regionu Podkarpacia uważają emigrację zarobkową za granicę. Posiada ona na tych terenach długą historię, zakorzenioną tradycję, a w obliczu obecnego bezrobocia przybrała znacznie większe rozmiary. Zmiany zachodzące w okresie transformacji systemowej potęgują zatem w tym rejonie proces odchodzenia mieszkańców wsi od pracy na roli.

W czasach transformacji systemowej dążenie ludności wiejskiej do podnoszenia standardu życiowego motywuje do aktywności ekonomicznej generowanej chęcią zysku. Mechanizacja w rolnictwie i stosowanie nowoczesnego sprzętu w gospodarstwie domowym usprawniło wiejskie życie, ale system gospodarczy oparty na wolnej konkurencji wymaga wzrostu zaangażowania zawodowego mieszkańców wsi poza rolnictwem.

Jeszcze kilkadziesiąt lat temu rolnictwo było miejscem pracy i utrzymania większości społeczeństwa i źródłem akumulacji pierwotnej współczesnego przemysłu i usług. Obecnie nastąpiło przewartościowanie roli rolnictwa w rozwoju gospodarki narodowej i obszarów wiejskich. Rodzime tereny wiejskie pełnią w mniejszym stopniu niż w przeszłości funkcję zaopatrzeniową wynikającą z wytwarzania żywności i surowców dla przemysłu przetwórczego. Jest to skutek malejącej roli rolnictwa w zapewnianiu środków utrzymania ludności wiejskiej. Właściciele karłowatych, rozdrobnionych, nieefektywnych ekonomicznie gospodarstw rolnych stanowili w Polsce w początkowej fazie transformacji około 27% ludności w wieku produkcyjnym, zawodowo czynnej (na Podkarpaciu aż 45,8%), ale tylko 18% z nich utrzymywało się z rolnictwa. Byli oni wówczas przeciwnikami szybkich zmian prowadzących do gospodarki rynkowej, ponieważ funkcjonowali w sferze niedopasowanej do nowoczesnego rynku. Według szacunków obecnie około 25% ogółu osób pracujących w Polsce jest związanych z rolnictwem.

W latach 1988-2002 na wsi w skali ogólnopolskiej zmniejszył się z 55% do 45,8% odsetek mieszkańców wsi pracujących w rolnictwie. Z tego w 2002 roku 39,9% mieszkańców wsi pracowało wyłącznie lub głównie w rolnictwie. Przyczyną spadku zatrudnienia w rolnictwie w drugiej połowie lat 90. był wzrost zatrudnienia poza rolnictwem, który nastąpił m.in. dzięki wzrostowi gospodarczemu oraz rezygnacji z działalności rolniczej rolników w wieku poprodukcyjnym. Zahamowanie tempa spadku zatrudnienia w rolnictwie w 2000 roku nastąpiło z powodu zwiększenia podaży siły roboczej w stosunku do popytu na nią w związku ze zwolnieniem tempa wzrostu gospodarczego. Dalszy spadek zatrudnienia w rolnictwie będzie utrudniony ze względu na proefektywnościową restrukturyzację gospodarki, wysokie bezrobocie w mieście, demograficzny przyrost siły roboczej i ograniczone środki na cele socjalne. Osoby odchodzące z rolnictwa mogą mieć trudności ze znalezieniem zatrudnienia ze względu na niekorzystną strukturę wykształcenia mieszkańców wsi pracujących w rolnictwie – poziom wykształcenia jest tu niższy aniżeli pracujących poza rolnictwem.⁴

Konsekwencją problemów rozwojowych rolnictwa i struktury demograficznej ludności wiejskiej jest wydłużona aktywność zawodowa rolników prowadzących gospodarstwa rolne w wieku emerytalnym. Poniższa tabela pokazuje strukturę wiekową właścicieli gospodarstw rolnych w Polsce i na Podkarpaciu.

Tab. 2.

Struktura wieku pracujących w gospodarstwach rolnych w Polsce i na Podkarpaciu w 2005 r.

Wiek	Do 40 lat	41–55	56–64	65 i więcej
Polska	34,9	37,7	12,8	14,7
Podkarpacie	30,9	33,7	14,7	20,7

Źródło: *Charakterystyka obszarów wiejskich w 2005 roku*, GUS, US w Olsztynie, Olsztyn 2006, s. 79, 139.

⁴ *Polska wieś po wejściu...*, op. cit., s. 143, 163–164, 166–167, 169, 174; I. Frenkel, *Struktura demograficzno-zawodowa ludności wiejskiej w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego 2002* [w:] *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, red. A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa 2005., s. 93–94, 97, 101.

Na wsi podkarpackiej obserwuje się większy niż w całej Polsce odsetek rolników w wieku przedemerytalnym i emerytalnym.

Regionalnie zróżnicowany jest udział ludności wiejskiej związanej z rolnictwem. Podkarpacie jest regionem o najwyższym odsetku ludności wiejskiej związanej z rolnictwem wynoszącym w 1988 roku 56,2%, a w 2002 roku – 79%. W okresie międzypisowym od 1988 do 2002 roku zmalała w Polsce liczba wiejskich gospodarstw domowych z użytkownikiem indywidualnego gospodarstwa rolnego i wynosiła ona w 2002 roku 37%. W skali ogólnopolskiej duża część gospodarstw rolnych jest likwidowana lub produkuje głównie na samozaopatrzenie.

Stały spadek liczby gospodarstw w Polsce pociąga za sobą zmianę struktury obszarowej. W 1988 roku gospodarstwa największe, powyżej 15 ha, stanowiły 6% ogółu gospodarstw w Polsce i użytkowały prawie 20% gruntów rolnych, a w 2002 roku było ich już ponad 10% i zajmowały aż 43% użytków rolnych.⁵ Znamionną cechą tej reorganizacji struktury obszarowej w rolnictwie jest typ wchłanianych gospodarstw rolnych. Gospodarstwa duże nie wchłaniają gospodarstw drobnych, które nie poddają się rynkowej racjonalności, ale gospodarstwa średnie. Dlatego specyficzną cechą polskiego rolnictwa jest utrzymywanie się nadal dużej liczby drobnych gospodarstw rolnych pomimo spadku wydajności i opłacalności pracy w rolnictwie. Wytłumaczyć to można odchodzeniem właścicieli tych gospodarstw od utrzymywania się wyłącznie z pracy w rolnictwie. W 40% takich drobnych gospodarstw rolnych – słabo wyposażonych, produkujących na samozaopatrzenie, będących dodatkowym źródłem dochodu – nie pracuje się więcej niż trzy godziny dziennie, w 9% nie ma gospodarczych budynków.

W skali ogólnopolskiej 11% gospodarstw produkuje wyłącznie na samozaopatrzenie, pojawiła się też nowa kategoria gospodarstw posiadających ziemię, ale nieprowadzących żadnej działalności rolniczej. W 2002 roku wśród gospodarstw domowych na terenach wiejskich prawie 50% stanowiły gospodarstwa bezrolne, 17% gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha przestało

⁵ M. Halamska, *Polski „koniec chłopów”*, *op. cit.*, s. 113–115, 124; P. Kozłowski, *Szukanie sposobu. Społeczne uwarunkowania procesu transformacji gospodarki w Polsce w latach 1989–1993*, INE PAN, Warszawa 1997, s. 80; R. Kamiński, *Aktywność społeczności wiejskich, stare potrzeby, nowe impulsy* [w:] *Uwarunkowania i kierunki...*, *op. cit.*, s. 187; *Polska wieś. Raport o stanie wsi*, *op. cit.*, s. 37–40; *Polska wieś po wejściu...*, *op. cit.*, s. 139, 141.

funkcjonować – odłogowano ziemię i nie hodowano zwierząt. Majątek produkcyjny w gospodarstwach rolnych zaprzestających działalności rolniczej jest niewykorzystany, ale nie prezentuje on wielkiej wartości ekonomicznej i użytkowej. Powodem zaniechania produkcji rolniczej są trudności z opłacalnym zbytem produktów rolnych, brak środków na inwestycje i modernizację gospodarstw, niekorzystna struktura agrarna i niska opłacalność produkcji w małych gospodarstwach rolnych ze względu na słabość struktur organizacyjnych i nieskuteczność polityki rolnej. Konieczny proces dezagraryzacji uzależniony jest od zwiększania aktywności mieszkańców wsi w pozarolniczych działach gospodarki.

Realnym rozwiązaniem problemów rolnictwa byłoby zapewnienie konkurencyjności wielkoobszarowym gospodarstwom rolnym mającym zdolność inwestycyjną i podnoszącym wydajność pracy. W stosunku do mniejszych niskotowarowych gospodarstw rolnych można prowadzić politykę wspierania ich rozwoju, jako uzupełnienia rolnictwa wielkoobszarowego lub traktowania ich, jako marginesu głównych działań w rolnictwie będącego dodatkowym źródłem utrzymania, uzupełnieniem pracy pozarolniczej czy miejscem zamieszkania po zakończeniu okresu aktywności zawodowej. Gospodarstwa te nie gwarantują odpowiedniego poziomu wydajności pracy i dochodów z pracy na roli, dlatego ludności wiejskiej z tych gospodarstw powinno się zapewnić miejsca pracy poza rolnictwem, w zawodach pozarolniczych. Nie należy dążyć do eliminacji z rolnictwa tego typu gospodarstw, gdyż zapewniają one równowagę ekologiczną i prowadzą w miarę tanio produkcję zwierzęcą, warzywniczą i sadowniczą.

Zmiany strukturalne w rolnictwie mogą przybierać formy fizycznego zakończenia działalności gospodarstwa rolnego, zmiany charakteru funkcjonowania gospodarstwa traktowanego głównie, jako miejsce zamieszkania rodziny przy zakończeniu lub zmniejszeniu działalności produkcyjnej. Konsekwencją tych zmian powinno być zmniejszenie liczby gospodarstw i wzrost ich wielkości. Taka modernizacja polskiego rolnictwa byłaby pożądana i jest popierana przez ogół społeczeństwa, ale entuzjazm ten gaśnie w sytuacjach jednostkowych, kiedy konkretnym osobom przyszłoby pozbyć się małego gospodarstwa, zdobyć nowy zawód i zmienić miejsce zamieszkania. Ze względu na małą mobilność społeczną chłopów starszego pokolenia spowodowaną niskim wykształceniem i ograniczeniami w ruchliwości przestrzennej grupa ta ma nieduże szanse na rynku pracy. Z drugiej strony przed ograniczeniem

zatrudniania w rolnictwie, powszechnym w krajach wysoko rozwiniętych, bronią chłopów – na ich życzenie – koalicje rządzące w Polsce.

Interes takich zachowań jest obopólny. Chłopi preferują łączenie pracy w niskotowarowym, mniej dochodowym gospodarstwie rolnym z nieformalnym zatrudnieniem czy prowadzeniem działalności gospodarczej uzupełniającej dochody poprzez transfery pieniężne, często załatwione drogą nieformalną. Politycy zaś w zamian za zaniechanie radykalnych przemian uzyskują poparcie tej grupy społecznej. Zawarty konsensus i aktywność pozarolnicza mieszkańców wsi przyczyniają się do poprawy sytuacji bytowej w gospodarstwach chłopskich w okresie gospodarki rynkowej, pomimo że nie nastąpiły istotne pozytywne zmiany w rolnictwie. Należy więc oddzielić warunki życiowe chłopstwa od kondycji jego gospodarstwa rolnego.⁶ Gospodarstwa rodzinne są mobilne i wpasowują się w ścieżkę rozwoju gospodarczego. Przy zachowaniu elementów tradycyjności zmieniają swoje oblicze. Nie musi to oznaczać likwidacji mniejszych gospodarstw rolnych, które również pełnią funkcje socjalne.

Zakończenie

Rolnictwo jest dziedziną gospodarowania związaną z lokalnymi uwarunkowaniami przyrodniczymi i społecznymi, co uniemożliwia lub zmniejsza jego mobilność. Niemniej jednak istnieje potrzeba odejścia od strategii obrony polskiego tradycyjnego rolnictwa chłopskiego w jego dotychczasowym kształcie przy użyciu argumentacji ekonomicznej, społecznej, historycznej, socjalnej i psychologicznej. Wymagania współczesnej gospodarki dyktują następujące poczynania w rolnictwie: zwiększanie skali produkcji, obniżanie kosztów, wzrost wydajności i efektywności, stosowanie nowoczesnych technologii oraz przesuwanie zasobów do działów o wyższej wydajności. Celem restrukturyzacji rolnictwa jest osiągnięcie nie tylko wyższej efektywności ekonomicznej produkcji rolnej, ale i społecznie akceptowalnego poziomu warunków bytowych rolników i ich rodzin. Taka restrukturyzacja rolnictwa powinna kompleksowo obejmować restrukturyzację obszarową i produkcyjną gospodarstw rolnych, tworzenie zachęt do odchodzenia z rolnictwa

⁶ E. Mokrzycki, *Bilans niesentymalny*, IFiS PAN, Warszawa 2001, s. 58–61; E. Wnuk-Lipiński, *Granice wolności. Pamiętnik polskiej transformacji*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Collegium Civitas Press, Warszawa 2003, s. 242; P. Gradziuk, *Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości [w:] Przedsiębiorczość wiejska..., op. cit., s. 101; F. Tomczak, op. cit., s. 338–340, 346, 424, 426.*

i generowanie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich. Obok zapoczątkowanych procesów kompleksowej restrukturyzacji rolnictwa w wyniku prywatyzacji byłych państwowych gospodarstw rolnych trwają procesy racjonalizacji produkcji rolnej w warunkach rozdrobnienia gospodarstw. Nie ma bowiem szans na kompleksową restrukturyzację rodzinnych gospodarstw rolnych.

Podejmowane działania nie obejmują przekształceń struktury agrarnej, ale polegają na zmianie relacji czynników wytwórczych i wykorzystywaniu postępu technicznego w istniejącej strukturze rodzinnych gospodarstw rolnych. Realizowana restrukturyzacja współczesnego polskiego rolnictwa przebiega w innych warunkach aniżeli przekształcenia dokonywane w rolnictwie krajów postkomunistycznych czy Europy Zachodniej w innym otoczeniu rolnictwa niż obecnie w Polsce. Wówczas zbędną siłą roboczą z terenów wiejskich wchłaniało społeczeństwo przemysłowe. Dziś otoczenie uległo zmianie na postindustrialne, ponowoczesne, podlegające globalizacji⁷ z gospodarką opartą na pracooszczędnych technologiach. Nie oznacza to jednak dla polskich rolników sytuacji bez wyjścia, gdyż legalny dostęp do międzynarodowego rynku pracy otworzył nowe możliwości zarobkowania za granicą. Emigracja rolników za granicę lub w inne regiony Polski uzupełnia, co prawda braki miejsc pracy na rynkach lokalnych, ale wiąże się z zaniechaniem pracy we własnym gospodarstwie rolnym. Z drugiej strony emigracja wywołuje luki w zatrudnieniu w kraju, co zwiększa szanse dotychczasowych rolników na zaistnienie w działalności pozarolniczej. Jednak lokalne rynki pracy, rozwój indywidualnej przedsiębiorczości i inwestycje kapitału obcego tworzące nowe miejsca pracy poza rolnictwem nie zapewniają w pełni zatrudnienia dla opuszczających wieś. Powyższe uwarunkowania wraz z niestabilnością istniejących miejsc pracy oraz brak pewności stałego zatrudnienia stwarzają zagrożenie dla bezpieczeństwa socjalnego mieszkańców wsi.

⁷ W. Misiak, *Transformation of the Rural Areas in Romania: Directions and Dynamics*, „Eastern European Countryside” 1997, nr 3, s. 124; F. Tomczak, *op. cit.*, s. 351, 353, 357, 359–360, 377, 425; M. Halamska, *Polski „koniec chłopów”*, *op. cit.*, s.109; J. Wilkin, *Rolnictwo a społeczeństwo – ewolucja funkcji i relacji* [w:] *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, red. A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa 2005, s. 23.

Bibliografia

1. Adamowicz M. *Wielofunkcyjne rolnictwo w rozwoju obszarów wiejskich* [w:] *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*, red. M. Kłodziński, W. Dzun, AR w Szczecinie, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
2. Dzun W., *Działalność pozarolnicza gospodarstw rolnych a rozwój obszarów wiejskich* [w:] *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*, red. M. Kłodziński, W. Dzun, AR w Szczecinie, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
3. Frenkel I., *Struktura demograficzno-zawodowa zawodowa ludności wiejskiej w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego 2002* [w:] *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, red. A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
4. Gałaj D., *Aktywność społeczno-gospodarcza chłopów*, LSW, Warszawa 1961, s. 182;
5. Gradziuk P., *Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości* [w:] *Przedsiębiorczość wiejska w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, red. M. Kłodziński, B. Fedyszak-Radziejowska, IRWiR PAN, Warszawa 2002.
6. Halamska M., *Polski „koniec chłopów”*, [w:] *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, red. A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
7. Howe K.S., *Ramy koncepcyjne analizy przedsiębiorczości wiejskiej. Wskazówki dla Polski* [w:] *Przedsiębiorczość wiejska. w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, red. M. Kłodziński, B. Fedyszak-Radziejowska, IRWiR PAN, Warszawa 2002.
8. Kamiński R., *Aktywność społeczności wiejskich, stare potrzeby, nowe impulsy* [w:] *Uwarunkowania i kierunki. przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, red. A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
9. M. Kłodziński, *Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin wiejskich i małych miast*, IRWiR PAN, Warszawa 2006.
10. Kłodziński M., B. Fedyszak-Radziejowska, *Przedsiębiorczość wiejska. Rozumienie terminu, możliwości i bariery rozwoju* [w:] *Przedsiębiorczość wiejska. w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, red. M. Kłodziński, B. Fedyszak-Radziejowska, IRWiR PAN, Warszawa 2002.

11. Kłodziński M., *Rola rolnictwa i pozarolniczej działalności na obszarach wiejskich. Wieś wielofunkcyjna* [w:] *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*, red. M. Kłodziński, W. Dzun, AR w Szczecinie, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
12. Kozłowski P., *Szukanie sposobu. Społeczne uwarunkowania procesu transformacji gospodarki w Polsce w latach 1989–1993*, INE PAN, Warszawa 1997.
13. Makarski S., *Wprowadzenie* [w:] *Rynkowe uwarunkowania rozwoju rolnictwa*, Filia AR, Rzeszów 1993.
14. Misiak W., *Transformation of the Rural Areas in Romania: Directions and Dynamics*, „Eastern European Countryside” 1997, nr 3.
15. Mokrzycki E., *Bilans niesentymentalny*, IFiS PAN, Warszawa 2001.
16. Mossakowska E., *Źródła utrzymania gospodarstw domowych na terenach wiejskich* [w:] *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*, red. M. Kłodziński, W. Dzun, AR w Szczecinie, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
17. Paszkowski S., *Procesy dywersyfikacji ekonomicznej rolniczych gospodarstw domowych w Polsce* [w:] *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*, red. M. Kłodziński, W. Dzun, AR w Szczecinie, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
18. *Placówki wielokierunkowej działalności kulturalnej, ich funkcje i dynamika rozwoju*, red. F.W. Mleczo, COMUK, Warszawa 1982.
19. *Polska wieś po wejściu do Unii Europejskiej*, FnRRPR, Warszawa 2004.
20. *Polska wieś. Raport o stanie wsi*. FnRRPR, Warszawa 2002.
21. Popławski T., *Bezrobocie w metropolii peryferyjnej* [w:] *Pogranicze. Studia społeczne*, t. III, red. A. Sadowski, Wydawnictwo Filii UW, Białystok 1993.
22. Puliński W., *Rolnictwo rodzinne w Polsce od gospodarki nakazowo-rozdzielczej do rynkowej*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2000.
23. Rosner A., *Przedsiębiorczość wiejska a lokalny rynek pracy* [w:] *Przedsiębiorczość wiejska w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, red. M. Kłodziński, B. Fedyszak-Radziejowska, IRWiR PAN, Warszawa 2002.
24. Styk J., *Chłopi i wieś polska w perspektywie socjologicznej i historycznej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1999.
25. Tomczak F., *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju*, IRWiR PAN, Warszawa 2006.

26. Wilkin J., *Rolnictwo a społeczeństwo – ewolucja funkcji i relacji* [w:] *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, red. A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
27. Wnuk-Lipiński E., *Granice wolności. Pamiętnik polskiej transformacji*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Collegium Civitas Press, Warszawa 2003.

EMPLOYMENT AND INCOME SECURITY OF PEOPLE LIVING IN LOCAL RURAL COMMUNITIES IN THE PERIOD OF TRANSFORMATION AGAINST THE PERIOD OF SOCIALISM

Summary

In a traditional village, the economic activity of peasants characterized by hardworking and involvement in farming was connected with the system of values based on the Catholic religion. In the period of socialist economy, the development of industrialism created the possibility of increasing the income security of the country residents. The market economy, which brought an end to the double trading, caused unemployment of rural residents on one hand, but on the other hand, made people undertake individual non agricultural business activity abroad or some seasonal work, requiring temporary migrations away from their place of residence. The fact that people living in the country have a greater workload in the sphere of private ownership now than in the previous economy, plus the decrease in the profitability of agricultural production caused further walking away from farming.

The aim of the article is to define the range of shaping the employment and income security of the country residents, on the basis of some local communities in Podkarpacie.

Elżbieta Izabela Szczepankiewicz*

ROZWÓJ AUDYTU WEWNĘTRZNEGO W SEKTORZE FINANSÓW PUBLICZNYCH

Wprowadzenie

Rola audytu wewnętrznego polega na identyfikacji i zrozumieniu potencjalnego ryzyka w działaniu jednostki oraz na zbadaniu i ocenie efektywności systemu kontroli wewnętrznej, stworzonego w celu kontrolowania ryzyka i bezpieczeństwa finansowego. Audyt wewnętrzny obejmuje również ocenę i badanie skuteczności zarządzania ryzykiem oraz jakości realizowanych zadań. Podstawowym celem przeprowadzania audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (jsfp) jest dostarczenie kierownikowi jednostki obiektywnej i niezależnej oceny, że mechanizmy zarządzania i kontroli wewnętrznej, w tym procedur kontroli finansowej, funkcjonują prawidłowo, są adekwatne, efektywne i skuteczne.

Celem artykułu jest omówienie podstaw formalnych, podstawowych zasad, zakresu funkcjonowania audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych oraz kierunków zmian.

1. Podstawy prawne funkcjonowania audytu wewnętrznego w jsfp

Obowiązek i zasady funkcjonowania audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (jsfp) ustanowiono przepisami ustawy o finansach publicznych (uofp) w 2001 r. Od tego momentu funkcjonowanie audytu wewnętrznego w tym sektorze regulowało szereg rozporządzeń i komunikatów Ministra Finansów, a także od 2003 r. Krajowe standardy audytu wewnętrznego.¹

* Autorka jest adiunktem w Katedrze Rachunkowości Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu i audytorem wewnętrznym.

¹ Pierwsze **Krajowe standardy audytu wewnętrznego** zostały opublikowane w formie Komunikatu MF Nr 2/KF/2003 z 30 stycznia 2003 r. w sprawie ogłoszenia Standardów

Kolejna nowelizacja przepisów uofp z 30 czerwca 2005 r.² zawierała nową definicję audytu wewnętrznego. Określała także szerszy zakres jednostek, objętych audytem wewnętrznym, obecnie są to m.in.: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa, jednostki obsługujące najwyższe organy państwa, Rządowe Centrum Legislacji, Urząd Komitetu Integracji, urzędy centralne, urzędy wojewódzkie, izby i urzędy celne, izby i urzędy skarbowe, urzędy kontroli skarbowej, państwowe jednostki mających osobowość prawną, jednostki organizacyjne służby więziennej i prokuratury, NFZ, ZUS, KRUS i zarządzane przez nie fundusze, jednostki prokuratury, jednostki Służby Więziennej, fundusze celowe oraz inne jsfp, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli gromadzą one znaczne środki publiczne lub dokonują znacznych wydatków publicznych.

W 2006 r. na podstawie delegacji zawartej w znowelizowanej uofp Minister Finansów wydał nowe rozporządzenia i komunikaty szczegółowo regulujące funkcjonowanie audytu wewnętrznego w jsfp. Są to przede wszystkim:

- rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego³,
- rozporządzenie w sprawie trybu sporządzania oraz wzoru sprawozdania z wykonania planu audytu wewnętrznego⁴,
- rozporządzenie w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jsfp⁵,
- komunikat nr 11 w sprawie Standardów audytu wewnętrznego w jsfp,⁶

audytu wewnętrznego w jsfp (Dz.Urz. Min. Fin. Nr 3, poz. 14). Minister Finansów w 2003 r. ogłosił również **Kodeks etyki audytora wewnętrznego** w jsfp jako wypełnienie zobowiązań Polski wynikających z negocjacji o przystąpienie do Unii Europejskiej.

² Ustawa z 30 czerwca 2005 o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104).

³ Rozporządzenie MF z 24 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego (Dz.U. z 2006 r., Nr 112, poz. 765), zastąpione obecnie rozporządzeniem MF z 10 kwietnia 2008 r. (Dz.U. Nr 66, poz. 406).

⁴ Rozporządzenie MF z 24 czerwca 2006 r. w sprawie trybu sporządzania oraz wzoru sprawozdania z wykonania planu audytu wewnętrznego (Dz.U. z 2006 r., Nr 112, poz. 764), zastąpione obecnie rozporządzeniem MF z 8 kwietnia 2008 r. (Dz. U. Nr 61, poz. 378).

⁵ Rozporządzenie z 24 czerwca 2006 w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jsfp (Dz.U.z 2006 r, Nr 112, poz.763).

⁶ Komunikat Nr 11 MF z 26 czerwca 2006 r. w sprawie Standardów audytu

- komunikat nr 13 w sprawie standardów kontroli finansowej w jsfp,⁷
- komunikat nr 16 w sprawie ogłoszenia „Kodeksu etyki audytora wewnętrznego w jsfp” i „Karty audytu wewnętrznego w jsfp”.⁸

Ponadto Minister Finansów w 2006 r. zalecił, iż przy realizowaniu zadań audytowych w zakresie audytu informatycznego przez audytorów wewnętrznych bardzo przydatna jest znajomość dokumentów **Stowarzyszenia do spraw Audytu i Kontroli Systemów Informatycznych (ISACA):**

- **SISA** (Standards for Information Systems Auditing) – standardy i wytyczne audytowania systemów informatycznych,
- **COBIT – Wytyczne zarządzania IT.**

W 2007 r. Ministerstwo Finansów na swojej stronie internetowej ogłosiło również inne dokumenty zalecane do stosowania przez kierowników i audytorów w jsfp. Są to dokumenty zawierające:

- 1) **Wytyczne do samooceny audytu wewnętrznego w jsfp,**
- 2) **Wytyczne do samooceny kontroli finansowej w jsfp.**⁹

Kolejna nowelizacja uofp, ogłoszona w grudniu 2007 r. zmieniła podstawowy zapis wymagań kwalifikacyjnych na audytora

wewnętrznego w jsfp (Dz. Urz. M.F. z 2006 r., Nr 7, poz. 56), który wprowadza do praktyki stosowania Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego, opracowane przez IIA.

⁷ Komunikat Nr 13 MF z 30 czerwca 2006 r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jsfp (Dz. Urz. MF z 2006 r., Nr 7, poz.58). Standardy te zostały opracowane na podstawie: „Standardów kontroli wewnętrznej w Komisji Europejskiej”, raportu „Kontrola wewnętrzna – zintegrowana koncepcja ramowa” (*Internal Control – Integrated Framework*) – opracowanego przez Komitet Organizacji Sponsorujących Komisję Treadway (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO*), raportu „Zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie” (*Enterprise Risk Management – Integrated Framework*) – opracowanego przez *COSO*, „Wytycznych w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym” - przyjętych w 2004 r. przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli/Audytu (*International Organization of Supreme Audit Institutions - INTOSAI*).

⁸ Komunikat Nr 16 MF z 18 lipca 2006 r. w sprawie ogłoszenia „Kodeksu etyki audytora wewnętrznego w jsfp” i „Karty audytu wewnętrznego w jsfp” (Dz. Urz. MF z 2006 r., Nr 9, poz. 70).

⁹ Należy zwrócić uwagę na fakt, że standardy i wytyczne nie stanowią przepisów prawa powszechnego. Należy je traktować jako wskazówki Ministra Finansów dotyczące prowadzenia i oceny audytu wewnętrznego oraz tworzenia i oceny systemu kontroli finansowej w jsfp.

wewnętrznego. Obecnie w jsfp audytorem wewnętrznym może być osoba, która posiada następujące kwalifikacje zawodowe do przeprowadzenia audytu wewnętrznego:¹⁰

- a) certyfikaty: Certified Internal Auditor (CIA), Certified Government Auditing Professional (CGAP), Certified Information Systems Auditor (CISA), Association of Chartered Certified Accountants (ACCA), Certified Fraud Examiner (CFE), Certification in Control SelfAssessment (CCSA), Certified Financial Services Auditor (CFSA) lub Chartered Financial Analyst (CFA), lub
- b) ukończyła aplikację kontrolerską i złożyła egzamin kontrolerski z wynikiem pozytywnym przed komisją egzaminacyjną powołaną przez Prezesa NIK, lub
- c) złożyła z wynikiem pozytywnym egzamin kwalifikacyjny na stanowisko inspektora kontroli skarbowej, lub
- d) posiada uprawnienia biegłego rewidenta.

Znowelizowana uofp reguluje ponadto następujące zagadnienia:

- stanowisko i podporządkowanie organizacyjne audytora wewnętrznego,
- sporządzenie rocznego planu audytu,
- uprawnienia do prowadzenia audytu,
- zawiadomienie o przedmiocie i czasie trwania audytu,
- przeznaczenie sprawozdania z przeprowadzenia audytu,
- delegacje dla Ministra Finansów do wydania rozporządzeń w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego oraz trybu sporządzania i przekazywania sprawozdania w wykonania rocznego planu audytu,
- zmiana organów właściwych do koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego,
- zakres koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego.

2. Ewolucja standardów audytu wewnętrznego w jsfp.

Pierwsze Krajowe standardy audytu wewnętrznego w jsfp zostały przygotowane z uwzględnieniem przepisów polskich w sprawie audytu wewnętrznego oraz Międzynarodowych Standardów Profesjonalnej

¹⁰ Audytorem wewnętrznym w jsfp nadal mogą być osoby, które przed nowelizacją uofp zdały egzamin przed Komisją Egzaminacyjną, powołaną przez Ministra Finansów.

Praktyki Audytu Wewnętrznego opracowanych przez Instytut Auditorów Wewnętrznych (The Institute of Internal Auditors - IIA).¹¹

Standardy te określały podstawowe wymagania stawiane audytowi wewnętrznemu w jsfp. Stanowiły jednolite zasady dla organizacji i oceny działania audytu wewnętrznego. Celem Krajowych standardów było zapewnienie odpowiedniej jakości audytu wewnętrznego w jsfp przez określenie zasad organizacji komórki audytu, wymagań dotyczących wykonywania zawodu audytora wewnętrznego, zasad przeprowadzania audytu oraz kryteriów i sposobów oceny jakości jego funkcjonowania.

Krajowe standardy audytu wewnętrznego podzielono na trzy grupy:

- standardy ogólne – zasady organizacji,
- standardy szczegółowe – wykonywanie zawodu,
- standardy szczegółowe – realizacja audytu wewnętrznego.

Standardy ogólne określały zasady i zakres działania komórki (stanowiska) audytu wewnętrznego, jej umiejscowienie w strukturze organizacyjnej jednostki oraz obowiązki audytora wewnętrznego.

Standardy szczegółowe dotyczące wykonywania zawodu określały zasady związane z niezależnością i obiektywizmem, rzetelnością i profesjonalizmem, oceną jakości i efektywności pracy audytora wewnętrznego, a także zgodności ze standardami.

Standardy szczegółowe realizacji audytu wewnętrznego określały sposób zarządzania komórką audytu wewnętrznego w jednostce, zakres działań audytu wewnętrznego, przeprowadzanie audytu, nadzór nad przeprowadzaniem audytu, komunikowanie wyników i przeprowadzanie czynności sprawdzających.

Należy podkreślić, że standardy te nie zalecały żadnych metod przeprowadzania audytu wewnętrznego. Audytor powinien tak je dobrać, aby jak najlepiej wykonać zadania audytowi.¹² W uzasadnieniu do komunikatu wskazano, iż opracowanie i wdrożenie procedur audytu wewnętrznego należy do kierownika komórki audytu wewnętrznego. Audyt wewnętrzny w jednostce powinien miał być prowadzony z uwzględnieniem przepisów prawa, a także specyficznych warunków prawnych, finansowych, organizacyjnych i kadrowych, w jakich

¹¹ Standardy audytu wewnętrznego, stworzone przez IIA, zostały formalnie uznane w świecie za standardy międzynarodowe oraz traktowane w wielu krajach jako wzorzec przy tworzeniu własnych narodowych regulacji prawnych w tym zakresie.

¹² Komunikat Ministra Finansów Nr 2/KF/2003... (uzasadnienie).

funkcjonuje dana jednostka.

Podstawowe założenie Ministerstwa Finansów było takie, iż Standardy będą podlegać dalszym modyfikacjom wraz ze zmianami warunków, w których działają jednostki, i rozwojem audytu wewnętrznego.¹³

W czerwcu 2006 r. Minister Finansów zalecił stosowanie Międzynarodowych Standardów Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego, opracowanych przez IIA, jako standardów audytu wewnętrznego w jsfp. Standardy są podzielone na następujące grupy:

- Standardy Atrybutów (Seria 1000), dotyczące charakterystyki instytucji audytu wewnętrznego oraz osób przeprowadzających audyt wewnętrzny.
- Standardy Działania (Seria 2000), opisujące charakter czynności wykonywanych w ramach audytu wewnętrznego oraz podają kryteria jakościowe służące ich ocenie.

Porównanie zakresu Krajowych standardów obowiązujących do połowy roku 2006 oraz Międzynarodowych Standardów Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego obowiązujących od 1 lipca 2006 r. w jsfp przedstawiono w tabeli 1.

Tab. 1.

Zakres Krajowych standardów audytu wewnętrznego oraz Międzynarodowych Standardów Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego (IIA)

Krajowe Standardy audytu wewnętrznego	Standardy IIA
Standardy ogólne - organizacja 3.1. Komórka audytu wewnętrznego 3.2. Obowiązki i zadania audytora wewnętrznego 3.2.1. Obowiązki audytora wewnętrznego 3.2.2. Zadania audytora wewnętrznego 3.3. Planowanie i sprawozdawczość	1000. Cel, uprawnienia i odpowiedzialność 1100. Niezależność i obiektywizm 1110. Niezależność organizacyjna 1120. Indywidualny obiektywizm 1130. Naruszenie niezależności obiektywizmu 1200. Biegłość oraz odpowiednia staranność zawodowa

¹³ Co najmniej raz w roku Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów zbiorcze sprawozdania z funkcjonowania audytu wewnętrznego w wymienionych w ustawie jednostkach wraz z oceną funkcjonowania standardów oraz propozycjami działań zmierzających do ich usprawnienia.

3.4. Czynności sprawdzające	1210. Biegłość
Standardy szczegółowe - wykonywanie zawodu	1220. Odpowiednia staranność zawodowa
4.1. Niezależność i obiektywizm	1230. Stałe podnoszenie kwalifikacji
4.1.1. Niezależność	1300. Program zapewnienia jakości i usprawnienia działalności
4.1.2. Obiektywizm	1310. Ocena programu jakości
4.2. Rzetelność i profesjonalizm	1311. Oceny wewnętrzne
4.2.1. Rzetelność	1312. Oceny zewnętrzne
4.2.2. Profesjonalizm	1320. Sprawozdawczość dotycząca programu jakości
4.3. Jakość i efektywność	1330. Użycie formuły „Przeprowadzony zgodnie ze standardami”
4.3.1. Jakość i efektywność wykonywanej pracy	1340. Ujawnienie braku zgodności
4.3.2. System oceny pracy audytora wewnętrznego	2000. Zarządzanie audytem wewnętrznym
4.3.3. Prezentacja wyników	2010. Planowanie
4.4. Zgodność ze standardami	2020. Informowanie i zatwierdzanie
4.4.1. Użycie formuły „przeprowadzony zgodnie ze standardami”	2030. Zarządzanie kadrami
4.4.2. Działania niezgodne ze standardami	2040. Polityka i procedury
Standardy szczegółowe – realizacja audytu wewnętrznego	2050. Koordynowanie
5.1. Zarządzanie komórką audytu wewnętrznego	2060. Składanie sprawozdań zarządowi i kierownictwu
5.1.1. Zarządzanie działalnością komórki audytu wewnętrznego	2100. Charakter pracy
5.1.2. Planowanie	2110. Zarządzanie ryzykiem
5.1.3. Zarządzanie kadrami	2120. Kontrola
5.1.4. Koordynacja działań	2130. Zarządzanie organizacją
5.2. Zakres działań audytu wewnętrznego	2200. Planowanie prac audytorskich
5.2.1. Zarządzanie ryzykiem	2201. Elementy do uwzględnienia w procesie planowania
5.2.2. System kontroli wewnętrznej	2210. Cele prac audytorskich
5.2.3. Zarządzanie jednostką	2220. Zakres prac audytorskich
5.3. Przeprowadzanie audytu	2230. Przydział zasobów do prac audytorskich
5.3.1. Ocena obszarów ryzyka	2240. Program prac audytorskich

5.3.2. Przygotowanie planu audytu wewnętrznego	2300. Realizacja prac audytorskich
5.3.3. Przygotowanie programu zadania audytowego	2310. Identyfikacja informacji
5.3.4. Przeprowadzenie zadania audytowego	2320. Analiza i ocena
5.4. Nadzór nad przeprowadzaniem audytu wewnętrznego	2330. Dokumentowanie informacji
5.5. Składanie sprawozdań	2340. Nadzorowanie prac audytorskich
5.6. Czynności sprawdzające	2400. Komunikowanie wyników
	2410. Kryteria sprawozdawczości
	2420. Jakość sprawozdań
	2421. Błędy i pominięcia
	2430. Ujawnienie niezgodności ze standardami
	2440. Przekazywanie wyników
	2500. Monitorowanie postępów
	2600. Akceptowanie ryzyka przez kierownictwo

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Komunikatu MF Nr 2/KF/2003 z 30 stycznia 2003 r. oraz Komunikatu Nr 11 MF z 26 czerwca 2006 r. w sprawie Standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

3. Kodeks etyki audytora wewnętrznego w jsfp

Zgodnie z intencją ustawodawcy podstawą, na której powinna opierać się praca audytora wewnętrznego w jsfp jest zaufanie do przeprowadzanej przez niego oceny procesów zarządzania ryzykiem, systemu kontroli wewnętrznej i zarządzania jednostką. Niezbędnym warunkiem uzyskania takiego zaufania, jest zachowanie przez audytora wewnętrznego odpowiedniej postawy etycznej.

W 2003 r. Minister Finansów ogłosił pierwszy **Kodeks etyki audytora wewnętrznego**. Obecnie obowiązujący Kodeks etyki ogłoszono w 2006. Został on znacznie rozszerzony w stosunku do poprzednio obowiązującego.¹⁴ Kodeks stanowi uzupełnienie standardów audytu wewnętrznego i określa wytyczne postępowania dla audytorów wewnętrzných w jsfp.

¹⁴ Przy opracowywaniu jego obecnej wersji wykorzystano: Kodeks etyki służby cywilnej, wzór Kodeksu etycznego wewnętrznego rewidenta księgowego opracowany przez Dyрекcję Generalną ds. Budżetu D.6 Komisji Europejskiej oraz Kodeks Etyki Instytutu Audytorów Wewnętrznych (IIA).

Kodeks etyki obliguje audytora wewnętrznego do uczciwego, rzetelnego i godnego postępowania audytora wewnętrznego przy wykonywaniu audytu. Kodeks uwzględnia, zarówno ogólne wymagania dotyczące pracowników zatrudnionych w jsfp, jak i specyficzne wymagania związane z pracą na stanowisku audytora wewnętrznego.

Kodeks etyki audytora wewnętrznego stanowi zestawienie:

- 1) **zasad** – odnoszących się do praktyki wykonywania audytu wewnętrznego,
- 2) **reguł postępowania** – stanowiących normy zachowania oczekiwanego od audytora wewnętrznego; reguły te są pomocne w praktycznym stosowaniu zasad, a ich celem jest wskazanie wzorców etycznego postępowania audytora wewnętrznego (tabela 3).

Zasady odnoszące się do praktyki wykonywania audytu wewnętrznego w jsfp to:

1. **Uczciwość**, która buduje zaufanie do jego pracy, a przez to stanowi podstawę do polegania na jego ocenie.
2. **Obiektywizm** – audytor wewnętrzny zachowuje najwyższy stopień obiektywizmu podczas prowadzenia audytu wewnętrznego, w szczególności przy zbieraniu, ocenianiu i przekazywaniu informacji na temat badanej działalności lub procesu. Audytor wewnętrzny dokonuje wyważonej oceny, biorąc pod uwagę wszystkie istotne okoliczności związane z przeprowadzaniem zadaniem audytowym. Formułując swoją ocenę nie kieruje się własnym interesem ani nie ulega wpływom innych osób.
3. **Poufność** – audytor wewnętrzny szanuje wartość i własność informacji, które otrzymuje i nie ujawnia ich bez odpowiedniego upoważnienia, chyba że istnieje prawny lub zawodowy obowiązek ich ujawnienia.
4. **Profesjonalizm** – audytor wewnętrzny wykorzystuje posiadaną wiedzę, umiejętności i doświadczenie do prowadzenia audytu wewnętrznego.
5. **Postępowanie** audytora wewnętrznego oraz relacje pomiędzy audytorami wewnętrznymi w sposób sprzyjający umacnianiu zawodowej współpracy i dobrych stosunków z innymi audytorami.
6. **Konflikt interesów** – audytor wewnętrzny nie bierze udziału w zadaniach audytowych, których przeprowadzenie może prowadzić

do powstania konfliktu interesów.¹⁵

Każda z wyżej wymienionych zasad została opisana szeregiem reguł postępowania audytora wewnętrznego w jsfp.

4. Zasady funkcjonowania audytu wewnętrznego

W myśl obowiązujących przepisów kierownicy, w jednostkach określonych w uofp¹⁶ powołują w pełni niezależny audyt wewnętrzny, którego najważniejszym celem działania powinno być wsparcie kierownika jednostki w skutecznym zarządzaniu. Zgodnie ze Standardami audytu ogólnym celem prowadzenia audytu wewnętrznego jest przysparzanie wartości i usprawnianie funkcjonowania jednostki. Zgodnie z przepisami uofp audytem wewnętrznym jest ogół działań obejmujących niezależne badanie systemów zarządzania i kontroli w jednostce, w tym procedur kontroli finansowej, w wyniku którego kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę adekwatności, efektywności i skuteczności tych systemów. Audyt wewnętrzny powinien objąć swoim zakresem wszystkie obszary działania jednostki. Audyt wewnętrzny jest narzędziem zarządzania służącym kierownikowi jednostki do uzyskania racjonalnego zapewnienia, że:

- 1) cele i zadania postawione przed jednostką są realizowane,
- 2) procedury wynikające z przepisów prawa lub przyjęte przez kierownika jednostki są wdrażane i przestrzegane,
- 3) mechanizmy i procedury stanowiące system kontroli wewnętrznej są adekwatne i skuteczne dla prawidłowego działania jednostki.

Audyt wewnętrzny powinien obejmować w szczególności:

- przegląd ustanowionych mechanizmów kontroli wewnętrznej oraz wiarygodności i rzetelności informacji operacyjnych, zarządczych i finansowych,
- identyfikację i analizę ryzyka związanego z działalnością jednostki, w tym ocenę efektywności procesu zarządzania ryzykiem oraz ocenę systemu kontroli wewnętrznej,
- wyrażanie opinii na temat adekwatności i skuteczności ustanowionych przez kierownika jednostki mechanizmów

¹⁵ Komunikat Nr 16 Ministra Finansów z 18 lipca 2006 r., op.,cit.

¹⁶ Audyt wewnętrzny prowadzony jest także w jednostkach podległych z poziomu jednostki nadrzędnej lub nadzorującej..

- kontrolnych w badanym systemie,
- ocenę procedur i praktyki sporządzania, klasyfikowania i przedstawiania informacji finansowej,
 - ocenę przestrzegania przepisów prawa, regulacji wewnętrznych jednostki oraz programów, strategii i standardów ustanowionych przez właściwe organy,
 - ocenę zabezpieczenia mienia jednostki, ocenę efektywności i gospodarności wykorzystania zasobów jednostki,
 - składanie sprawozdań z poczynionych ustaleń oraz przedstawienie zaleceń dotyczących poprawy skuteczności działania jednostki w danym obszarze,
 - przegląd programów i projektów w celu ustalenia zgodności funkcjonowania jednostki z planowanymi wynikami i celami,
 - ocenę dostosowania działalności jednostki do przedstawionych wcześniej zaleceń audytu lub kontroli.

Audyt wewnętrzny obejmuje czynności zapewniające (oceniające) i doradcze. Czynności zapewniające są podstawowym zadaniem audytu wewnętrznego. Poprzez niezależną i obiektywną ocenę zarządzania i kontroli obszarów i systemów funkcjonujących w jednostce, w tym kontroli finansowej, dostarcza kierownikowi racjonalnego zapewnienia, że systemy te działają prawidłowo.

Audyt poprzez czynności doradcze również przyczynia się do usprawniania funkcjonowania jednostki. Audytor wewnętrzny może składać kierownikowi jednostki lub kierownikom komórek audytowanych wnioski mające na celu usprawnienie funkcjonowania jednostki lub komórek. Jednak przedstawione przez audytora wewnętrznego wnioski, zalecenia i opinie w ramach tych czynności nie są wiążące dla kierownictwa.

Spełnieniu celów audytu wewnętrznego służy szereg zasad działania określonych w standardach i przepisach, jak np.:

- a) odpowiedzialność kierownictwa jednostki za system kontroli wewnętrznej,¹⁷
- b) ukierunkowane podejście audytu na poprawę działania jednostki,¹⁸
- c) wyznaczanie poziomu istotności ryzyka,¹⁹

¹⁷ Standardy IIA nr 2600 – Akceptowanie ryzyka przez kierownictwo.

¹⁸ Standard IIA nr 2130 – Ład korporacyjny.

¹⁹ Standard IIA nr 2110 – Zarządzanie ryzykiem.

- d) zapewnienie wysokiej jakości audytu,²⁰
- e) niezależność, bezstronność i obiektywizm audytorów w wyrażaniu opinii,²¹
- f) profesjonalizm, biegłość i należyta staranność w działaniu audytora,²²
- g) efektywność wykorzystania zasobów audytu wewnętrznego,²³
- h) swobodny obieg informacji i procesy właściwej komunikacji.²⁴

5. Projektowane zmiany funkcjonowania audytu wewnętrznego

Przygotowany projekt uofp przewiduje kolejne zmiany w obszarze regulacji dotyczących usprawnienia funkcjonowania audytu wewnętrznego w jsfp. Poza podstawowymi zmianami merytorycznymi w tym zakresie, które mają usprawnić audyt wewnętrzny, w projekcie ustawy dopuszcza się prowadzenie audytu wewnętrznego (w wyszczególnionych w ustawie jednostkach²⁵) także przez usługodawcę zewnętrznego²⁶. Ponadto projekt zakłada obowiązek corocznego badania sprawozdania finansowego w największych jednostkach samorządu terytorialnego, w których liczba mieszkańców przekracza 300 tys.

Wnioski

Audyt wewnętrzny jest narzędziem zarządzania służącym kierownikowi jsfp do uzyskania racjonalnego zapewnienia, że cele i zadania postawione przed jednostką są realizowane, procedury

²⁰ Standardy IIA nr 1300 – Program zapewnienia jakości, nr 1310 – Oceny programu jakości, nr 1320 - Sprawozdawczość programu jakości.

²¹ Standardy IIA nr1100 – Niezależność i obiektywizm, nr1110 – Niezależność organizacyjna, nr 1120 – Indywidualny obiektywizm.

²² Standardy IIA nr 1200 – Biegłość oraz odpowiednia staranność zawodowa, nr 1230 – Ciągły rozwój profesjonalny.

²³ Standard IIA standard nr 2230 – Przydział zasobów do prac audytorskich.

²⁴ Standardy IIA standard nr 2400 Komunikowanie wyników.

²⁵ Dotyczy jednostek , których łączna kwota środków publicznych gromadzonych w ciągu roku kalendarzowego lub łączna kwota wydatków i rozchodów środków publicznych nie będzie mogła przekroczyć 100 tys. zł, i zatrudniać mniej niż 200 osób.

²⁶ Przykładowo: przez biegłego rewidenta, występującego jako osoba fizyczna, osoba prowadząca działalność gospodarczą we własnym imieniu i na własny rachunek oraz spółki cywilne, jawne, partnerskie, komandytowe lub osoby prawne, które zatrudniają do prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce osoby spełniające warunki określone w uofp, m.in. posiadające uprawnienia biegłego rewidenta.

wynikające z przepisów prawa lub przyjęte przez kierownika jednostki są wdrażane i przestrzegane, a także mechanizmy i procedury stanowiące system kontroli wewnętrznej są adekwatne i skuteczne dla prawidłowego działania jednostki.

Usprawnieniu organizacji i działania audytu wewnętrznego służy nie tylko szereg przepisów prawnych i wytycznych Ministra Finansów, ale także przyjęcie w 2006 roku do praktyki stosowania Międzynarodowych Standardów Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego IIA, Standardów ISACA, jak również Standardów kontroli finansowej, opartych na międzynarodowej koncepcji kontroli wewnętrznej COSO.

Proces doskonalenia tego obszaru w sektorze publicznym będzie nadal postępował, bowiem będzie on m.in. konsekwencją ogłoszenia znowelizowanej uofp, a także nowej wersji Międzynarodowych Standardów Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego, opracowywanej przez IIA.²⁷

Literatura

1. Komunikat Nr 11 MF z 26 czerwca 2006 r. w sprawie Standardów audytu wewnętrznego w jsfp (Dz. Urz. M.F. z 2006 r., Nr 7, poz. 56).
2. Komunikat Nr 13 MF z 30 czerwca 2006 r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jsfp (Dz. Urz. MF z 2006 r., Nr 7, poz.58).
3. Komunikat Nr 16 MF z 18 lipca 2006 r. w sprawie ogłoszenia „Kodeksu etyki audytora wewnętrznego w jsfp” i „Karty audytu wewnętrznego w jsfp” (Dz. Urz. MF z 2006 r., Nr 9, poz. 70).
4. Rozporządzenie MF z 10 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego (Dz.U. Nr 66, poz. 406).
5. Rozporządzenie MF z 24 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego (Dz.U. z 2006 r., Nr 112, poz. 765).
6. Rozporządzenie MF z 24 czerwca 2006 r. w sprawie trybu sporządzania oraz wzoru sprawozdania z wykonania planu audytu wewnętrznego (Dz.U. z 2006 r., Nr 112, poz. 764),
7. Rozporządzenie z 24 czerwca 2006 w sprawie kwot, których

²⁷ W styczniu 2009 roku projekt nowej wersji standardów IIA ogłoszono do dyskusji w środowisku audytorów wewnętrznych. Spodziewane zakończenie prac w 2009 r.

przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jsfp (Dz.U.z 2006 r, Nr 112, poz.763).

8. Rozporządzeniem MF z 8 kwietnia 2008 r. w sprawie trybu sporządzania oraz wzoru sprawozdania z wykonania planu audytu wewnętrznego (Dz. U. Nr 61, poz. 378).
9. Ustawa z 30 czerwca 2005 o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

DEVELOPMENT OF THE INTERNAL AUDIT IN PUBLIC FINANCE SECTOR

Summary

The State performs its duties through units of the public sector. The public sector should fulfill its duties effectively and stably. This is a place and internal audit functions in a system of supervision of the financial sector of the public finances in Poland.

Internal audit is a perfect instrument of controlling public finance. Internal audit system of the public sector in Poland has been established in 2001 in connection with the EU requirements and necessity to develop state administration mechanism. The function of internal audit causes that the place that internal audit takes in the organizational structure is very important. At presents, internal audit consists not only of the assessment of the internal control, but also takes important part in risk management and realization of tasks of corporate governance. Periodically, the Ministry of Finance publishes information about the scale and the effects of internal audit.

The paper presents changes made in the domain of internal audit between in units of the public finance sector from 2002 until 2008.

Tomasz Knepka*

INSTRUMENTY POLITYKI PIENIĘŻNEJ STOSOWANE PRZEZ EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

Wprowadzenie

Polityka pieniężna to działalność banku centralnego polegająca na oddziaływaniu na podaż pieniądza, a także na regulowaniu jego obiegu w celu zapewnienia równowagi pieniężnej w gospodarce. Ponieważ najważniejszą cechą równowagi pieniężnej jest stabilizacja cen – jej zapewnienie umożliwia stabilizację warunków prowadzenia działalności gospodarczej i jednocześnie ich prognozowanie oraz podejmowanie decyzji dotyczących inwestowania, a także konsumpcji. Polityka pieniężna wpływa również na kształtowanie się kursu walutowego, co przekłada się z kolei na równowagę płatniczą i handlową. W końcu bank centralny – posługując się stosownymi instrumentami – wpływa na kreację pieniądza przez banki komercyjne.¹

Polityka pieniężna banku centralnego wywiera poważny wpływ na kształtowanie się nominalnych krótkookresowych stóp procentowych rynku pieniężnego, a w dalszej konsekwencji, na poziom cen w gospodarce. Bank centralny pilotuje bowiem stopy procentowe rynku pieniężnego sygnalizując kierunek prowadzonej przez siebie polityki pieniężnej i regulując płynność tego rynku. To on jest bowiem instytucją, która posiada monopol kreacji pieniądza centralnego, niezbędnego bankom komercyjnym do normalnego funkcjonowania. W swym działaniu bank centralny realizuje również zadanie czuwania nad sprawnym funkcjonowaniem rynku pieniężnego i ułatwia bankom, w sposób dobrze zorganizowany, zaopatrywanie się w niezbędne środki płynne.²

* Autor jest doktorantem z zakresu Europeistyki na Uniwersytecie Gdańskim.

¹ A. Mikos – Sitek, *Polityka pieniężna banku centralnego i jej wpływ na funkcjonowanie systemu bankowego*, [w:] Monitor Rachunkowości i Finansów nr 12, 2007.

² R. Wierzba, *Europejski Bank Centralny*, Warszawa 2003, s. 87.

Aby móc osiągnąć swój naczelny cel, Eurosystem ma do dyspozycji zestaw narzędzi i procedur polityki monetarnej. Zestaw ten stanowi swego rodzaju szkielet, z którego korzysta się przy wdrażaniu jednolitej polityki monetarnej.³

Katalog instrumentów polityki pieniężnej EBC⁴ jest określony ogólnie w artykule 18 –20 Statutu ESBC i EBC.⁵ Regulacja ta dzieli się na trzy grupy: operacje otwartego rynku, rezerwy obowiązkowe, inne instrumenty kontroli pieniężnej.

Do ostatniej grupy należą wszelkie inne instrumenty sterowania płynnością pieniężną niż operacje otwartego rynku i rezerwy obowiązkowe, jakie Rada Zarządzająca EBC – na podstawie decyzji przyjętej większością dwu trzecich głosów – uzna w danej sytuacji za stosowne wykorzystać.⁶

Celem artykułu jest skrótowe zaprezentowanie narzędzi polityki pieniężnej stosowanych przez EBC. Artykuł składa się z wprowadzenia, trzech rozdziałów oraz podsumowania. W każdym rozdziale opisałem odrębny instrument. Tekst w żaden sposób nie wyczerpuje omawianego zagadnienia i może skłoni czytelnika do dalszych dociekań.

1. Operacje otwartego rynku

Kluczową rolę w polityce pieniężnej ESBC⁷ przypisano operacjom otwartego rynku, których celem jest przede wszystkim regulowanie płynności międzybankowego rynku pieniężnego, a tym samym oddziaływanie na poziom krótkoterminowych stóp procentowych na tym rynku oraz informowanie o bieżącym kierunku polityki pieniężnej.⁸

Operacje otwartego rynku wykorzystywane są w polityce pieniężnej przede wszystkim do sterowania poziomem stóp procentowych oraz do

³ D. M. Mazur, M. J. Mazur, *Europejski Bank Centralny a rozszerzenie Unii Europejskiej*, Rzeszów 2007, s. 95.

⁴ EBC – Europejski Bank Centralny.

⁵ http://www.ecb.eu/ecb/legal/pdf/pl_statute_2.pdf.

⁶ A. Nowak - Far, *Polityka ekonomiczna i monetarna w ramach Unii Gospodarczej i Pieniężnej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej – prawo materialne i polityki*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2003, s. 328.

⁷ ESBC – Europejski System Banków Centralnych.

⁸ M. Sobol, *Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego w drodze do euro*, Warszawa 2008, s. 192.

regulowania płynności systemu bankowego, a także do informowania o kierunkach polityki pieniężnej prowadzonej przez EBC.⁹

Operacje otwartego rynku polegają na zakupach albo sprzedaży przez bank centralny, na własny rachunek, papierów wartościowych. Kontrahentami tego rodzaju umów są podmioty, które bank centralny kwalifikuje do tych transakcji, i które chcą nawiązać z nim tego rodzaju stosunek prawny. Dobrowolność jest jedną z cech, które odróżniają operacje otwartego rynku od innego instrumentu polityki pieniężnej, jakim są rezerwy obowiązkowe.¹⁰

W operacjach otwartego rynku mogą brać udział zarówno banki komercyjne, jak i inne instytucje finansowe oraz przedsiębiorstwa sektora nie finansowego i osoby fizyczne.

Można wyróżnić następujące cele operacji otwartego rynku:

- wpływanie na płynność systemu bankowego i zdolność banków do kreacji pieniądza;
- pośrednie lub bezpośrednie wpływanie na poziom stóp procentowych;
- zwiększenie efektywności działania rynku pieniężnego.¹¹

Operacje otwartego rynku ESBC sprowadzono do pięciu rodzajów. Zaliczono do nich:

- operacje warunkowe (*reverse transactions*), tj. operacje warunkowego zakupu (*repurchase agreement*) i warunkowej sprzedaży (*reverse repurchase agreement*);
- operacje bezwarunkowe (*outright transactions*), tj. operacje bezwarunkowego zakupu (*outright purchase*) i bezwarunkowej sprzedaży (*outright sale*);
- emisje certyfikatów dłużnych (*debt certificates*);
- *swapy* walutowe (*foreign exchange swaps*);
- depozyty terminowe o stałym okresie zapadalności (*fixed – term deposits*).

Operacje otwartego rynku przeprowadza się z inicjatywy ESBC, który decyduje również o wykorzystywanych w ich ramach instrumentach oraz zasadach i warunkach ich przeprowadzania. Operacje

⁹R. Wierzba, *op.cit.*, s. 87.

¹⁰A. Nowak – Far, *op.cit.*, s. 328.

¹¹W. Baka, *Bankowość centralna: funkcje – metody – organizacja*, Warszawa 2001, s. 61

te realizowane są w drodze przetargów standardowych, przetargów szybkich (*quick-tender*) lub procedur bilateralnych. Operacje otwartego rynku ESBC podzielono na cztery kategorie:

- podstawowe operacje refinansujące (*main refinancing operations*);
- dłuższe operacje refinansujące (*longer – term refinancing operations*);
- operacje dostrajające (*fine – tuning operations*);
- operacje strukturalne (*structural operations*).¹²

Transakcje otwartego rynku stwarzają bankom dostęp do środków banku centralnego. Upowszechnienie operacji otwartego rynku powoduje istnienie przekształcenia stosunków między bankiem centralnym a bankami komercyjnymi w dziedzinie polityki pieniężnej. W coraz większym stopniu opierają się one na zasadzie partnerów rynkowych, w coraz mniejszym – na zasadzie wykonywania funkcji „imperialnych” przez bank centralny.¹³

2. Rezerwy obowiązkowe

Niezależnie od operacji otwartego rynku istotną rolę w polityce pieniężnej w Eurosystemie pełni, przewidziany w artykule 19 Statutu, system rezerw obowiązkowych. System rezerw obowiązkowych tworzonych przez instytucje kredytowe jest bardzo ważnym i skutecznym instrumentem regulowania płynności banków. Umożliwia on tworzenie lub pogłębianie strukturalnego deficytu płynności zmuszając instytucje kredytowe do refinansowania się, co z kolei zwiększa skuteczność interwencji banków centralnych. System rezerw obowiązkowych przyczynia się także do stabilizacji stóp procentowych na rynku pieniężnym¹⁴.

Jeśli chodzi o rezerwy obowiązkowe, to nie są one w ESBC tym narzędziem polityki pieniężnej, które musi być stosowane obowiązkowo. Przepis artykułu 19 Statutu ESBC i EBC¹⁵, regulujący tę kwestię nie jest sformułowany bezwzględnie. Przewiduje on, że EBC może wymagać od instytucji kredytowych, mających siedzibę w państwach członkowskich

¹² M. Sobol, *op.cit.*, s. 192.

¹³ W. Baka, *op. cit.*, s. 62.

¹⁴ R. Wierzba, *op. cit.*, s. 96.

¹⁵ http://www.ecb.eu/ecb/legal/pdf/pl_statute_2.pdf

uczestniczących w trzecim etapie EMU¹⁶, odprowadzania takich rezerw do EBC lub narodowego banku centralnego ESBC. Zgodnie z przepisem artykułu 19 ustęp 1 jeśli taki obowiązek został wprowadzony, to z zastrzeżeniem ustępu 2 regulacje dotyczące obliczenia i określenia podstawy ich naliczania mają być ustalone (i to w formie rozporządzenia) przez radę UE. Jednocześnie artykuł 19 ustęp 2 przewiduje, że jedynie ta Rada – zgodnie z procedurą artykułu 42 Statutu – może określić podstawę naliczania rezerw obowiązkowych oraz maksymalną ich stopę, a także ewentualnie ustalić przepisy karne za naruszenie regulacji dotyczących rezerw obowiązkowych.¹⁷

Podmiotami podlegającymi obowiązkowi odprowadzania rezerwy obowiązkowej są instytucje kredytowe i oddziały instytucji kredytowych działające w strefie euro. Zgodnie z regułami obowiązującymi w ESBC jest ona odprowadzana i utrzymywana w narodowych bankach centralnych państwa, w którym dana instytucja ma siedzibę.

System rezerwy obowiązkowej zgodnie z oficjalnym stanowiskiem EBC ma na celu stworzenie lub pogłębienie strukturalnego niedoboru płynności na rynku, co pozwala wzmocnić rolę banku centralnego UGW, jako kredytodawcy ostatniej instancji (*lender of last resort*), a przez to zwiększa niewątpliwie skuteczność realizowanej przez niego polityki pieniężnej. Inną istotną funkcją systemu rezerwy obowiązkowej jest stabilizowanie stóp procentowych na rynku pieniężnym, co jest możliwe z uwagi na uśrednioną zasadę utrzymywania środków w postaci rezerwy. Zasada ta pozwala instytucją kredytowym na łagodzenie efektów krótkotrwałych wahań płynności i ogranicza konieczność częstej interwencji EBC na rynku pieniężnym.¹⁸

3. Instrumenty stałego refinansowania i depozytowe

EBC stosuje dwa rodzaje instrumentów stałego refinansowania i depozytowych (*standing facilities*), których funkcją jest bieżąca regulacja płynności sektora instytucji kredytowych. Owa regulacja polega na tym, że gdy w tym sektorze, w ciągu jednego dnia, jest zbyt mało pieniądza, to EBC może go w tym dniu dostarczyć, gdy jest go zbyt dużo i instytucje kredytowe mają kłopot z jego zagospodarowaniem, to bank ten może go ściągnąć z rynku, płacąc odpowiednio małe odsetki.

¹⁶EMU- *Economic and Monetary Union* – Unia Gospodarcza i Walutowa

¹⁷A. Nowak – Far, *op.cit.*, s. 331.

¹⁸M. Sobol, *op.cit.*, s. 195 - 196.

EBC stosuje dwa rodzaje instrumentów tak rozumianego stałego regulowania płynności sektora bankowego:

- „okienko” refinansowe (*marginal lending facility*) umożliwia bankom komercyjnym uzyskanie dodatkowej śróddziennej płynności, poprzez zaciągnięcie bardzo krótkoterminowego kredytu lombardowego lub redyskontowego (a więc zabezpieczonego określonymi aktywami); ponieważ stopa procentowa tu stosowana utrzymuje się ponad poziom stóp międzybankowego rynku pieniężnego, rezultatem tego jest wyznaczenie maksymalnego śróddziennego poziomu stóp na rynku; „okienko” to jest aktywizowane przez uprawnione instytucje kredytowe wtedy, gdy w danym dniu muszą wypłacić więcej pieniędzy niż mają we własnych kasach do dyspozycji;
- „okienko” depozytowe (*deposit facility*) umożliwia bankom komercyjnym odprowadzenie nadmiernej płynności śróddziennej, poprzez składanie bardzo krótkoterminowych depozytów w ESBC; w normalnych warunkach narzędzie to wyznacza najniższy poziom rynkowych śróddziennych stóp procentowych; „okienko, to jest wykorzystywane przez uprawnione instytucje kredytowe wtedy, gdy w danym dniu przyjmą więcej depozytów niż mają wypłat gotówkowych.¹⁹

Instrumenty depozytowo – kredytowe są dostępne dla wszystkich podmiotów podlegających obowiązkowi odprowadzania rezerwy obowiązkowej. Umożliwia on uprawnionym kontrahentom składanie z własnej inicjatywy na koniec dnia depozytu oraz zaciąganie kredytu na jeden dzień w banku centralnym. Podobnie jak w przypadku innych instrumentów, uczestnicy tego typu operacji kontaktują się z narodowymi bankami centralnymi. Podstawową funkcją operacji banku centralnego na koniec dnia sprowadza się do zasilania w płynność lub absorbowania bieżącej płynności systemu bankowego, sygnalizowania nastawienia w polityce pieniężnej ESBC, oraz ograniczenia wahań jednodniowych, rynkowych stóp procentowych międzybankowego rynku pieniężnego – EONIA (*Euro Overnight Index Average*).²⁰

¹⁹ A. Nowak – Far, *op. cit.*, s. 331.

²⁰ M. Sobol, *op. cit.*, s. 196.

Podsumowanie

Polityka pieniężna w Eurosystemie realizowana jest z wykorzystaniem jednolitych narzędzi oraz zgodnie z określonymi procedurami. Instrumenty i procedury polityki pieniężnej tworzą ramy operacyjne dla tej polityki prowadzonej przez EBC. Wszystkie decyzje kształtujące tę politykę mają charakter scentralizowany. Jednak realizacja polityki pieniężnej ma charakter zdecentralizowany. Jest ona bowiem wykonywana przez narodowe banki centralne²¹.

Europejski Bank Centralny wykorzystuje instrumenty polityki pieniężnej przede wszystkim do regulacji stóp procentowych i stabilności cen w krajach które, przyjęły wspólną europejską walutę. W ostatnich latach proces poszerzania kręgu państw które przystąpiły bądź przystąpią do „eurolandu” uległ zdecydowanemu przyspieszeniu. Poszerzanie UGW w połączeniu z trwającym ogólnoswiatowym kryzysem finansowym jest dla EBC szczególnym wyzwaniem.

Na pytanie, czy EBC, jako nowy bank centralny został wyposażony w odpowiednie kompetencje oraz instrumenty, aby skutecznie wspierać stabilność systemu finansowego w strefie euro, nie jest jednoznaczna.²²

Bibliografia

1. Baka W., *Bankowość centralna: funkcje – metody – organizacja*, Warszawa 2001.
2. Mazur D. M., Mazur M. J., *Europejski Bank Centralny a rozszerzenie Unii Europejskiej*, Rzeszów 2007.
3. Mikos – Sitek A., *Polityka pieniężna banku centralnego i jej wpływ na funkcjonowanie systemu bankowego*, [w:] Monitor Rachunkowości i Finansów.
4. Nowak – Far A., *Polityka ekonomiczna i monetarna w ramach Unii Gospodarczej i Pieniężnej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej – prawo materialne i polityki*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2003.
5. Sobol M., *Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego w drodze do euro*, Warszawa 2008.

²¹R. Wierzba, *op.cit.*, s. 87.

²²O. Szczepańska, *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego*, Warszawa 2008, s. 222.

6. Szczepańska O., *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego*, Warszawa 2008.
7. Wierzba R., *Europejski Bank Centralny*, Warszawa 2003.
8. http://www.ecb.eu/ecb/legal/pdf/pl_statute_2.pdf.

MONETARY POLICY INSTRUMENTS USED BY EUROPEAN CENTRAL BANK

Summary

Monetary policy is the central bank activity affecting money supply as well as regulating its circulation in order to secure monetary balance in economy. As the most important mark of monetary balance is price stabilization – the assurance of which guarantees business stabilization as well as forecasting and making decisions concerning investing and consumption.

In order to achieve its principal target Euro-System has a selection of instruments and monetary policy procedures at its disposal.

The selection is a sort of a framework used with implementing a harmonized monetary policy.

European Central Bank uses the instruments of monetary policy mainly to regulate interest rates as well as price stability in the countries which have accepted a common European currency. Over the last years the process of broadening the range of countries which acceded or will accede to “the Euro land” has definitely speeded up. Broadening the European Economic and Monetary Union in combination with the present lasting worldwide financial crisis is for European Central Bank a significant challenge.

The aim of the article is a brief presentation of monetary policy instruments used by European Central Bank. The article consists of introduction, three paragraphs as well as a summary.

In each paragraph I described a separate instrument (open market operations, special deposits as well as the instruments of regular refinancing and deposit). The text does not exhaust the discussed issue and may persuade the reader to further inquiries.

Marek Szymański*

CENA BEZPIECZEŃSTWA. ANTYPRZEJĘCIOWE REGULACJE W STATUTACH POLSKICH SPÓŁEK PUBLICZNYCH I ICH WPŁYW NA WYCENĘ AKCJI

Wprowadzenie

Najnowszy kryzys finansowy rodzi wiele obaw. Oprócz najbardziej oczywistych – związanych z nadchodzącą lub już obecną recesją – pojawiają się także obawy menedżerów spółek publicznych przed możliwą utratą kontroli nad spółką¹. Problem może wydawać się błahy, jeśli dotyczy wynajętych specjalistów, którzy muszą zaakceptować reguły zatrudniania i zwalniania na rynku pracy menedżerów najwyższego szczebla. Czasem jednak na szczycie hierarchii organizacyjnej stoją ludzie, którzy tworzyli firmę, i którzy wciąż mają znaczny udział w kapitale akcyjnym spółki. W ich przypadku przejęcie kontroli przez inny podmiot może być szczególnie dotkliwie.

Spółki wobec groźby przejęcia nie pozostają bezbronne. Niniejszy artykuł omawia jedną z kategorii zabezpieczeń przed niechcianym przejęciem, obrazowo zwanych w literaturze amerykańskiej *shark repellents*. Zabezpieczenia te jednak nie muszą być obojętne dla kondycji finansowej spółki i niekiedy bywają obwiniane o działanie na szkodę akcjonariuszy. Także spotykane w Polsce statutowe regulacje antyprzejęciowe można analizować pod kątem ich wpływu na wybrane charakterystyki spółek.

Pierwsza część poświęcona jest prezentacji typów *shark repellents* spotykanych w statutach polskich spółek giełdowych i ich funkcjonowaniu jako narzędzia obrony. Część druga zawiera opis metody badawczej i

* Autor jest pracownikiem Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni.

¹ Dobrą ilustracją tych obaw mogą być słowa twórcy sieci restauracji Sphinx, Tomasza Morawskiego: „Chciałby przestrzec innych [...]. Bo mamy czas kryzysu, to jest dobry czas do wrogiego przejmowania spółek na giełdzie” („Duży Format”, dodatek do „Gazety Wyborczej” z 19 stycznia 2009 r.).

dane wykorzystane w artykule. W części trzeciej omówiono występowanie shark repellents w statutach polskich spółek z GPW w Warszawie. W części czwartej przedstawiono i omówiono wyniki badań.

1. Antyprzejęciowe regulacje statutowe jako narzędzie obrony

Obawy związane z zagrożeniem przejęciem w warunkach obecnego kryzysu wynikają z malejących cen akcji. Spółki giełdowe są coraz mniej warte, co zwiększa łatwość ich przejęcia. Kapitalizacja polskich spółek giełdowych na koniec roku 2008 była prawie 2 razy niższa niż rok wcześniej, choć jednocześnie wzrosła liczba notowanych spółek. Można przypuszczać, że podmiot zainteresowany przejęciem polskiej spółki giełdowej musiałby obecnie wydać na operację mniej niż 50% kwoty potrzebnej rok temu. Może to zwiększyć zainteresowanie wrogim przejęciem.

Cena akcji nie jest jedynym czynnikiem wpływającym na łatwość przejęcia. Obok niej można wymienić szereg innych strukturalnych barier przejęcia (takich jak skupienie własności, wysokość wskaźników giełdowych, regulacje prawne itp.) oraz zabezpieczenia stosowane przez same spółki, zawarte najczęściej w statutach.

Najczęściej stosowaną i jedną z najbardziej obrazowych nazw nadanych przepisom statutów spółek, które to przepisy wprowadzają ostryżenie w transferze kontroli korporacyjnej jest *shark repellents*. Niekiedy stosuje się także takie terminy, jak obrona jeżozwierza (ang. *porcupine provisions*²), antyprzejęciowe poprawki do statutu (ang. *antitakeover charter amendments*³) czy bariery techniczne⁴.

Zasadę ich działania sprawnie oddaje tytuł rozdziału z książki B. Wassersteina⁵ *Big deal: the battle for control of America's leading – "Defense: Building the Battlements"*. Termin „budowa blanków” użyta

² B. Chiplin, M. Wright *The Logic of Mergers*, The Institute for Economic Affairs, 1987, str. 50.

³ Np. H. DeAngelo, E. M. Rice *Antitakeover charters amendments and stockholder wealth*, "Journal of Financial Economics" 11 (1983), str. 329-360, S. A. Hochman, O. D. Fogler *Deflecting takeovers: Charter and by-law techniques*, "Business Lawyer", Jan. 1979, str. 537-573.

⁴ Por. T. Jenkinson, C. Mayer *Wrogie przejęcia na rynku kapitałowym. Obrona, atak i rynek kontroli nad przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo K. E. Liber, Warszawa 1998., str. 24-25.

⁵ B. Wasserstein *Big deal: the battle for control of America's leading*, Warner Books, New York 1998.

w odniesieniu do *shark repellents* trafnie oddaje sposób ich działania: ułatwiają obronę i odstraszały potencjalnych najeźdźców.

Systematyka *shark repellents* może być oparta na różnych kryteriach⁶. Niektóre systematyki amerykańskie obejmują rozwiązania, jakich w polskich warunkach nie można znaleźć, np. utrudnienia w zwoływaniu walnego zgromadzenia. Takie mechanizmy obronne są niedopuszczalne w polskich spółkach, gdyż art. 400 §1 ksh przyznaje prawo do zwoływania nadzwyczajnego walnego zgromadzenia akcjonariuszom reprezentującym co najmniej 1/10 kapitału założycielskiego, zaś statut może ten wymóg jedynie obniżyć (art. 400 §2 ksh). W niniejszym artykule przyjęty zostanie podział w oparciu o etap procesu przejęcia, na którym repellent może sprawić kłopoty przejmującemu.

Shark repellents mają odstraszać potencjalnych przejmujących informując, że może dojść do poważnych utrudnień na dwóch etapach procesu przejęcia: (1) podczas nabycia akcji dających kontrolę nad przejmowaną spółką lub (2) podczas przejęcia realnej kontroli nad działalnością spółki, przez co można rozumieć wymianę jej kierownictwa lub połączenie kapitałowe z przejmującym.

Podczas nabywania akcji dających zakładaną przez przejmującego liczbę głosów na walnym zgromadzeniu przeszkodami mogą być:

1. **Zróźnicowanie liczby głosów przypadających na jedną akcję.** Kodeks spółek handlowych dopuszcza, aby akcje różniły się uprawnieniami co do ilości głosów. Uprzywilejowanie nie może być większe niż 2 głosy na akcję (art. 352 ksh), jednak możliwe jest zachowanie praw nabytych, co oznacza, że wciąż występują dopuszczane przez kodeks handlowy akcje dające 5 głosów na walnym zgromadzeniu. Istnienie akcji uprzywilejowanych co do głosu powoduje, że podmiot planujący przejęcie spółki musi wziąć pod uwagę nabycie większej liczby akcji, niż byłaby konieczna w sytuacji, gdyby wszystkie akcje miały jednakowe prawo głosu. Podmiot próbujący przejąć spółkę kapitałową może wprawdzie nabywać także akcje uprzywilejowane, ale z reguły jest to trudniejsze.
2. **Utrudnienia w obrocie niektórymi akcjami spółki.** Zbycie akcji imiennych (w tym także uprzywilejowanych) może być ograniczone. Ograniczenie może dotyczyć także praw wykonywania głosu przez

⁶ Por. R. J. Gilson *The case against shark repellent amendments: Structural limitations on the enabling concept*, "Stanford Law Review" 34, str. 775-836, S. A. Hochman, O. D. Fogler *op. cit.*

zastawnika lub użytkownika. W statutach spółek notowanych na GPW w Warszawie funkcjonują następujące ograniczenia:

- zgoda na zbycie (lub nabycie) określonej liczby akcji imiennych wyrażona przez organy spółki lub innych posiadaczy akcji tej klasy (pod rygorem nieważności lub utraty uprzywilejowania), często połączone z możliwością wskazania nabywcy;
 - prawo pierwokupu przysługujące określonym grupom akcjonariuszy (np. założycielom) lub innym podmiotom (pracownikom, osobom wskazanym przez założycieli),
 - bezwzględna utrata uprzywilejowania w przypadku zbycia akcji uprzywilejowanych,
 - określenie ceny transakcji (np. równa wartości emisyjnej akcji), co może wpływać na skłonność jednej ze stron do zawarcia transakcji;
 - czasowe ograniczenia w zbywalności niektórych akcji (np. pracowniczych w ciągu 2 lat od objęcia);
3. **Ograniczenie liczby głosów przysługujących pojedynczemu akcjonariuszowi.** Statut może ograniczać maksymalną liczbę głosów przysługujących pojedynczemu akcjonariuszowi mającemu powyżej 1/5 ogółu głosów w spółce (art. 411 §3 ksh). Na przykład dzięki ograniczeniu liczby głosów do 20% ogólnej ich liczby, podmiot posiadający akcje dające mu 50% ogólnej liczby głosów może kontrolować niespełna 29% maksymalnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu (20% wobec 50% posiadanych przez innych akcjonariuszy).

Na drugim etapie przejęcia *shark repellents* przeciwdziałają zamianie kontroli kapitałowej na kontrolę realną – mającą swój wyraz w zamianie rady nadzorczej i zarządu lub doprowadzeniu do określonych zmian w działalności spółki (na przykład: fuzji z innym podmiotem) – spółki z GPW poprzez:

1. **Superwiększość.** Przepisy spółek handlowych nakładają minimalne poziomy poparcia dla niektórych uchwał walnego zgromadzenia. Statuty mogą nakładać ostrzejsze ograniczenia np. dla decyzji o połączeniu z inną spółką. Oprócz wysokiego poziomu poparcia dla niektórych uchwał, statut może przewidywać także konieczność wysokiej frekwencji na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy.
2. **Dwustopniowa rada nadzorcza.** Statut może przyznawać szczególne uprawnienia w wyborze rady nadzorczej określonym podmiotom.

Mogą to być zarówno zidentyfikowani akcjonariusze, jak i inne podmioty (np. pracownicy lub organizacje niezwiązane kapitałowo). Bardziej zaawansowane mechanizmy mogą polegać na przyznaniu prawa do mianowania członków rady nadzorczej podmiotowi, który jako pierwszy przekroczył określony udział w kapitale zakładowym (np. 32%). Przejmujący – aby uzyskać odpowiedni wpływ w radzie nadzorczej – musiałby zdobyć więcej głosów na walnym zgromadzeniu, niż w sytuacji braku takiego ograniczenia.

3. **Wybory do rady nadzorczej w głosowaniu grupami.** Podmiot posiadający większość głosów na walnym zgromadzeniu może – przy braku dwustopniowej rady nadzorczej – obsadzić swoimi kandydatami wszystkie miejsca w radzie nadzorczej. Nie jest to jednak możliwe, jeśli statut przewiduje wybór rady w głosowaniu grupami. Wówczas część miejsc w radzie może przypaść pozostałym akcjonariuszom, co z kolei umożliwia wpływ na istotne decyzje w spółce. Kodeks spółek handlowych umożliwia taki tryb wyboru na wniosek akcjonariuszy reprezentujących min. 20% kapitału zakładowego (art. 385 §3 ksh), jednak mogą pojawić się techniczne problemy ze zbudowaniem podobnej koalicji. Statut może przewidywać, iż wybory grupami są zwykłym sposobem powoływania rady nadzorczej.
4. **Kadencyjna rada nadzorcza (*staggered board*).** Kadencyjna rada nadzorcza to rada złożona z kilku grup, z których każda jest wymieniana w kolejnych latach. Przy trzyletniej kadencji rady i trzech grupach członków, co rok wymienia się 1/3 składu rady; wymiana zatem całego składu rady zajmuje 3 lata. Zbliżonym mechanizmem jest powoływanie członków rady na kadencje o indywidualnie określonej długości. Dla finansowego powodzenia przejścia lub fuzji kluczowe są efekty, jakie uzyska przejmujący w ciągu pierwszych lat po przejściu; im dłużej czeka się na efekty przejścia, tym większy jest minimalny wymagany wzrost efektów funkcjonowania przejętej spółki, który uzasadniałby poniesione nakłady⁷. Funkcjonowanie kadencyjnej rady nadzorczej powoduje, że pewność przejścia kontroli przez przejmującego znacznie się oddala. Nie oznacza to wprawdzie, że efektów owych nie będzie, ale prawdopodobieństwo ich szybkiego osiągnięcia staje się mniejsze.

⁷ Por. M. Lewandowski, J. Stryśnik *Premie za kontrolę – ile należy zapłacić*, „Nasz Rynek Kapitałowy”, II/2000, str. 51-54.

5. **Ograniczenia dowolności zmian w radzie nadzorczej.** Dwustopniowa lub kadencyjna rada nadzorcza miałyby niewielką siłę odstraszenia, gdyby możliwe było dowolne skracanie kadencji lub powołanie nowych członków do funkcjonującej rady. Zasadą jest, że walne zgromadzenie może w każdym momencie odwołać całą radę lub poszczególnych jej członków, jednak czasami statut może utrudniać taką zmianę poprzez:
- wymóg większości kwalifikowanej potrzebnej do odwołania członka rady;
 - konieczność zachowania określonych procedur, np. możliwość zgłaszania kandydatur przez podmioty, które na ostatnim walnym zgromadzeniu miały określony udział w głosach na walnym zgromadzeniu (utrudnia szybką zmianę rady);
 - utrudnienia w dokooptowaniu nowych członków rady (gdy statut określa górną granicę liczebności rady i jednocześnie liczba wybranych członków jest tej liczbie równa);
 - specjalne wymagania stawiane niektórym członkom rady nadzorczej (np. posiadanie obywatelstwa polskiego lub cech niezależności określonych w statucie)
 - wybór wraz z członkami rady nadzorczej ich zastępców, którzy automatycznie zajmują miejsce w radzie w przypadku odwołania lub rezygnacji członków rady;
6. **Utrudnienia zmian w zarządzie.** Zmiany w zarządzie mogą podlegać podobnym ograniczeniom, jak zmiany w radzie nadzorczej z wyjątkiem głosowania grupami. Zgodnie z kodeksem spółek handlowych odwołania członków zarządu może dokonać rada nadzorcza lub walne zgromadzenie, chyba że statut stanowi inaczej (art. 368 §4 ksh). Utrudnienie z reguły polega na:
- uprawnieniu innych podmiotów do delegowania członków zarządu, co z kolei powoduje, że odwołanie takiego członka zarządu leży w kompetencjach podmiotu delegującego;
 - superwiększości potrzebnej do odwołania członków zarządu przez walne zgromadzenie lub radę nadzorczą;
 - wysokiego kworum potrzebnego do prawomocności uchwał rady nadzorczej⁸.

⁸ Art. 388 §1 ksh stanowi, że rada nadzorcza może podejmować uchwały, gdy obecna jest co najmniej połowa jej członków. Statut może stawiać wyższe wymagania, przy czym uznano, że sformułowanie „powyżej połowy” oznacza wymóg wyższego kwo-

2. Dane i metoda badawcza

Poziom zabezpieczeń może wpływać na wycenę spółek i ich kondycję finansową. Bebchuk i Cohen⁹ dopatrują się działania trzech mechanizmów:

- kierownictwo zabezpieczone za pomocą *shark repellents* działa raczej we własnym interesie zamiast w interesie akcjonariuszy; częściej szuka zatem prywatnych beneficjów niż możliwości zwiększania wartości spółki;
- zabezpieczone spółki budzą mniejsze zainteresowanie potencjalnych nabywców, co skutecznie odcina akcjonariuszy od premii oferowanej w takich sytuacjach;
- nawet gdyby pojawiła się próba przejęcia, zaoferowana premia byłaby niższa, gdyż niektóre z mechanizmów antyprzejściowych odraczają przejęcie pełnej kontroli, co opóźnia pojawienie się oczekiwanych przez przejmującego pozytywnych efektów przejęcia. Wcześniejsze badania¹⁰ nad skutkami wprowadzania *shark repellents*

rum, choć przy nieparzystej liczbie członków rady praktyczne znaczenie obu sformułowań jest jednakowe. Za równoznaczny z wyższym kworum uznano także wymóg uczestnictwa w posiedzeniu przewodniczącego rady.

⁹ L. A. Bebchuk, A. Cohen *The Cost of Entrenched Boards*, „NBER Working Paper No 10587”, June 2004.

¹⁰ L. A. Bebchuk, A. L. Cohen *op. cit.*; L. A. Bebchuk, J. C. Coates IV, G. Subramanian *The powerful antitakeover force of staggered boards: theory, evidence, and policy*, „Stanford Law Review” 54 May 2002, str. 887-951; J. C. Coates IV *Takeover Defenses in the Shadow of the Pill: A Critique of the Scientific Evidence*, „Texas Law Review” Vol. 79, No. 2, Dec. 2000, str. 271-382; H. DeAngelo, E. M. Rice *op. cit.*; E. Eckbo *The Market for Corporate Control: Policy Issues and Capital Market Evidence* (w:) R. S. Khemani, D. M. Shapiro, W. T. Stanbury (red.) *Mergers, Corporate Concentration and Power in Canada*, The Institute for Research on Public Policy, Halifax 1988, str. 143-225; P. A. Gompers, J. L., Ishii, A. Metrick *Corporate Governance and Equity Prices*, „NBER Working Paper nr 8449”, August 2001; G. A. Jarrell, A. B. Paulsen *Shark repellents and stock prices: The effect of antitakeover amendments since 1980*, „Journal of Financial Economics” 19 (1987), str. 127-168; M. S. Johnson, R. P. Rao *The Impact of Antitakeover Amendments on Corporate Financial Performance* „The Financial Review”, Vol. 32, No. 3, November 1997, str. 659-689; S. C. Linn, J. J. McConnell. *An empirical investigation of the impact of ‘antitakeover’ amendments on common stock prices*, „Journal of Financial Economics” 11 (1983), str. 361-399; J. M. Mahoney, C. Sundaramurthy, J. T. Mahoney *The Effects of Corporate Antitakeover Provisions on Long-term Investment: Empirical Evidence*, „Managerial and Decision Economics”, vol. 18 (1997), str. 349-365; L. K. Meulbroek, M. L. Mitchell, J. H. Mulherin, J. M. Netter, A. B. Poulsen *Shark Repellents and Managerial Myopia: An Empirical Test*,

do statutów spółek publicznych obejmowały zarówno problematykę reakcji rynku na ich wprowadzenie lub wycofanie (*event study* – CAR), jak i porównanie wybranych wielkości finansowych spółek o różnorodnych poziomach zabezpieczeń. Choć autorzy badań częściej wykazywali negatywne strony barier technicznych, trudno uznać, że jednoznacznie dowiedziono ich szkodliwości.

Niniejszy artykuł opiera się na analizie statutowych zabezpieczeń przed przejęciem zawartych w statutach spółek krajowych z warszawskiej GPW. Dane o stosowanych mechanizmach pochodzą z analizy 250 statutów polskich spółek notowanych na GPW w połowie roku 2006. Treść statutów została zamieszczona na stronie internetowej Giełdy (www.gpw.com.pl) i/lub na stronach internetowych spółek.

Wymienione w poprzednim punkcie bariery utrudniające przejęcie spółki kapitałowej mogą mieć z reguły różne natężenie. Inaczej zabezpieczona jest spółka, w której uprzywilejowani akcjonariusze mają 40% głosów na walnym zgromadzeniu, a inaczej spółka z akcjami uprzywilejowanymi dającymi 5% głosów; mocniej zabezpieczony jest zarząd, gdy rada nadzorcza może podejmować uchwały, gdy obecnych jest 3/4 jej składu, niż zarząd, który może odwołać rada nadzorcza w obecności 2/3 liczby członków. Z drugiej strony poszczególne rodzaje zabezpieczeń można obchodzić, np. łatwym sposobem na „unieszkodliwienie” akcji uprzywilejowanych co do głosu w wyborach rady nadzorczej jest wybór rady nadzorczej w głosowaniu grupami (art. 385 §9 ksh); podmiot usiłujący przejąć kontrolę nad spółką zapewne dysponuje odpowiednią liczbą akcji, aby żądać takiego sposobu wyborów, jednocześnie jednak utrudnia sobie przejęcie całkowitej kontroli nad spółką.

W uproszczeniu można jednak potraktować liczbę *shark repellents* jako miarę poziomu zabezpieczeń przed przejęciem spółki kapitałowej¹¹. W przypadku wyżej przedstawionej systematyki technicznych barier przejścia w polskich spółkach giełdowych może on wahać się od 0 (brak zabezpieczeń statutowych) do 9 (wykorzystanie wszystkich wymienionych barier).

Zysk netto za rok 2005 w powiązaniu z danymi rynkowymi na koniec pierwszego półrocza 2006 pozwala określić kluczowe wielkości finansowe badanych spółek. Porównano 3 wielkości: wartość księgową spółek

„The Journal of Political Economy”, Vol. 98, No. 5, Part 1. (Oct., 1990), str. 1108-1117; C. Rose *Impact of takeover defences on managerial incentives*, 2002 FMA European Doctoral Student Seminar.

¹¹ P. A. Gompers, J. L. Ishii, A. Metrick *op. cit.*

(BV), wskaźnik rentowności kapitału własnego (ROE) oraz wskaźnik „cena przez wartość księgową” (P/BV). Wszystkie trzy wielkości obliczono zarówno w wysokości bezwzględnej, jak i po uwzględnieniu specyfiki sektora, do którego zalicza się spółka. „Wyrównanie” branżowe uzyskano poprzez odjęcie mediany charakteryzującej sektor spółki od wielkości uzyskanej przez określoną spółkę.

Spośród 250 polskich spółek giełdowych notowanych na GPW w Warszawie w połowie roku 2006, 10 zostało wykluczonych z próby z powodu ujemnej wartości kapitału własnego. Pozostałych 240 spółek podzielono na dwie grupy: (1) spółki bez *shark repellents* w statutach (nsr) i (2) spółki z *shark repellents* w statutach (sr). Dodatkowo spośród spółek z grupy sr wyodrębniono podgrupę charakteryzującą się szczególnie wysokim (powyżej 3 regulacji) poziomem zabezpieczeń (esr).

Porównania pomiędzy grupą nsr oraz grupami sr i esr dokonano badając statystyczną istotność różnicy między średnimi porównywanych grup przy użyciu statystyki t-Studenta. Przyjęto jednostronny obszar krytyczny i nierówne wariancje badanych zmiennych w porównywanych grupach.

W podobny sposób zbadano różnice pomiędzy wyodrębnionymi grupami na koniec roku 2008. Do obliczenia ROE przyjęto sumę zysku netto z ostatniego kwartału 2007 roku i trzech pierwszych kwartałów 2008 roku. Spośród 250 polskich spółek notowanych na giełdzie w połowie roku 2006, 31 grudnia 2008 r. pozostało 217, z czego 216 miało dodatnią wartość księgową. Założono, że poziom zabezpieczeń spółek nie zmienił się od czerwca 2006, pominięto także spółki, które weszły do publicznego obrotu między czerwcem 2006 i końcem 2008 r.

3. *Shark repellents* w statutach polskich spółek publicznych

Przedstawiony w części pierwszej podział technicznych barier przejścia wyodrębnia dwie grupy tych barier. Duża różnorodność sposobów, jakimi można utrudniać przejście kontroli właścicielowi większości głosów na walnym zgromadzeniu powoduje, że znacznie więcej spółek stosowało zabezpieczenia z tej grupy (168). Główna w tym „zasługa” najczęściej stosowanej antyprzejściowej regulacji statutowej – ograniczenia zmian w radzie nadzorczej. Przepisy w różny sposób utrudniające odwoływanie członków rady lub powoływanie nowych znajdowały się w 106 przeanalizowanych statutach. Znacznie rzadziej stosowane były: utrudnienia w zmianie zarządu i dwustopniowa rada nadzorcza. Zupełną rzad-

kością okazały się: superwiększość, kadencyjna rada nadzorcza i obligatoryjne wybory rady w głosowaniu grupami.

Spśród czynników utrudniających nabycie pożądanej liczby akcji w około 1/3 spółek stosowało się akcje uprzywilejowane co do głosu i utrudnienia w obrocie akcjami. Ograniczenie liczby głosów pojedynczego akcjonariusza spotykane jest sporadycznie. Częstotliwość stosowania poszczególnych regulacji antyprzejęciowych w statutach spółek z GPW przedstawia tab. 1.

Tab. 1.

Stosowanie shark repellents przez polskie spółki z GPW w Warszawie (rok 2006)

Rodzaj zabezpieczenia	Liczba stosujących spółek
1. Utrudnienie nabycia w tym:	94
- zróżnicowanie liczby głosów	77
- utrudnienia w obrocie	75
- ograniczenie liczby głosów	6
2. Utrudnienie uzyskania wpływu w tym:	161
- superwiększość	11
- dwustopniowa rada nadzorcza	54
- wybór rady w głosowaniu grupami	3
- kadencyjna rada nadzorcza	8
- ograniczenia dowolności zmian RN	101
- utrudnienia w zmianie zarządu	66

Źródło: opracowanie własne

Pomimo licznych regulacji antyprzejęciowych w statutach spółek z GPW, w 64 przypadkach brakowało jakichkolwiek zabezpieczeń. W prawie 50% analizowanych przypadków znajdowała się 1 lub 2 antyprzejęciowe regulacje, zaś zaledwie kilka procent spółek zastosowało więcej niż 4 sposoby zabezpieczenia przed przejęciem.

68 statutów zawierało zabezpieczenia z obu grup, zaś kolejnych 127 – z jednej grupy, przy czym znacznie więcej spółek zdecydowało się na utrudnienia w przejęciu rzeczywistej kontroli niż utrudnienia w nabyciu akcji mających umożliwić kontrolę. Bardziej szczegółowe informacje o poziomie zabezpieczeń w spółkach giełdowych przedstawia tab. 2. Zgodnie z podaną systematyką maksymalną liczbą zabezpieczeń jest 9.

Tab. 2.
Liczba i zróżnicowanie zabezpieczeń stosowanych przez krajowe spółki z GPW w Warszawie (rok 2006)

Liczba zabezpieczeń	Liczba spółek
0	62
1	68
2	57
3	38
4	21
5	3
6 i więcej	1
Zróżnicowanie zabezpieczeń	Liczba spółek
Żadne	62
Jedynie z 1. etapu	27
Jedynie z 2. etapu	94
Z obu etapów	67

Źródło: opracowanie własne.

4. *Shark repellents* i wycena spółek

Techniczne bariery przejścia w statutach polskich spółek notowanych na GPW w Warszawie współwystępowały w roku 2006 z gorszymi wynikami ekonomicznymi spółek i niższą ich wyceną. Szczegóły przedstawiono w tab. 3. Wielkości zawarte w tabeli to średnie arytmetyczne dla poszczególnych grup. Zaznaczone gwiazdkami wielkości oznaczają, że różnica między średnią dla spółek nsr i średnią dla spółek sr lub esr jest statystycznie istotna na podanym pod tabelą poziomie istotności. Pomięto obliczanie statystycznej istotności różnic pomiędzy grupami sr. i nsr. Na podstawie danych z tabeli można jedynie określić ich bezwzględny poziom.

Niewielką różnicę można dostrzec w wartości księgowej spółek. Im większa spółka, tym silniejsze zabezpieczenia przeciwko przejściom. Bliższe przyjrzenie się tej zależności wskazuje jednak, że związane jest to z wysokimi zabezpieczeniami spotykanymi w branżach reprezentowanych przez spółki o wysokiej wartości księgowej. Porównanie wartości księgowej „wyrównanej” przez odjęcie medianowej wartości księgowej wskazuje na brak różnic pomiędzy wyodrębnionymi grupami spółek.

Tab. 3.
Wybrane charakterystyki firm o różnym poziomie zabezpieczeń antyprzejściowych w roku 2006.

<i>Zmienna</i>	<i>Firmy bez barier technicznych (nsr) n=57</i>	<i>Firmy z barierami technicznymi (sr) n=183</i>	<i>Firmy z 3 lub większą liczbą barier (esr) n=61</i>
Wartość księgowa (mln PLN)	341,5	770,6**	1056,9*
Wartość księgowa w porównaniu z medianą dla branży (mln PLN)	152,9	190,3	-77,4
ROE (%)	16,01	3,55*	1,47**
ROE w porównaniu z medianą dla branży (%)	11,57	-0,74*	-1,08*
P/BV	6,30	3,67*	2,80**
P/BV w porównaniu z medianą dla branży	3,81	1,30**	0,38**

*różne od średniej nsr przy 10-procentowym poziomie istotności

** różne od średniej nsr przy 5-procentowym poziomie istotności

Źródło: *opracowanie własne*

Wyraźne różnice widać pomiędzy spółkami o różnym poziomie zabezpieczeń w poziomie ROE. Spółki niezabezpieczone mają ROE wyraźnie wyższe niż pozostałe. Zastosowanie „wyrównania” o wartości właściwe dla branży w niewielkim stopniu zmienia porównanie – wciąż firmy niezabezpieczone są bardziej zyskowe, niż pozostałe.

Wycena spółek zabezpieczonych także jest niższa – zarówno bezwzględnie, jak i po uwzględnieniu mediany dla branż. W przypadku spółek esr można uznać, że ich aktywa są wyceniane niżej niż aktywa spółek nsr na 5-procentowym poziomie istotności.

Sytuacja na rynku kapitałowym pod koniec roku była diametralnie różna niż sytuacja w połowie roku 2006. Zmieniły się także wyniki porównań (tab.4).

Tab. 4.
Wybrane charakterystyki firm o różnym poziomie zabezpieczeń antyprzejęciowych w roku 2008.

<i>Zmienna</i>	<i>Firmy bez barier technicznych (nsr) n=52</i>	<i>Firmy z barierami technicznymi (sr) n=164</i>	<i>Firmy z 3 lub większą liczbą barier (esr) n=52</i>
Wartość księgowa (mln PLN)	579,0	1023,8	1354,8
Wartość księgowa w porównaniu z medianą dla branży (mln PLN)	308,5	585,7	798,94
ROE (%)	-1,41	5,52	7,78
ROE w porównaniu z medianą dla branży (%)	-9,54	-2,60	1,31
P/BV	1,24	1,38	1,03
P/BV w porównaniu z medianą dla branży	0,37	0,41	0,1

Źródło: opracowanie własne

O ile dane z roku 2006 wskazywały na gorszą kondycję finansową spółek zabezpieczonych barierami technicznymi i ich niższą wycenę, o tyle w roku 2008 trudno dostrzec jakkolwiek statystycznie istotną różnicę pomiędzy grupami spółek. Może to być wynikiem kryzysu i fluktuacji danych finansowych oraz rynkowych lub wskazywać na rzeczywisty brak związku między *shark repellents* i rentownością oraz wyceną spółek. Możliwe także, że uzyskane wyniki zostały nieco wypaczone.

1. Zabezpieczenia antyprzejęciowe spółek mogły ulec zmianie. Wprawdzie trudno oczekiwać, że było to powszechne lub że mechanicznie przełożyło się na zmianę ROE spółek, jednak mogło mieć pewien wpływ na wycenę majątku spółki wprowadzającej dodatkowe lub rezygnującej z istniejących repelentów.

2. Porównania z roku 2008 nie obejmują 129 spółek, które debiutowały na giełdzie po czerwcu roku 2006. Ich obecność wpłynęła na wielkość branżowe potrzebne do wyrównania danych, jednak sama nieobecność tych spółek mogła wpłynąć w dużym stopniu na uzyskane wyniki.

Podsumowanie

Rzeczywista wartość *shark repellents* jako zabezpieczeń antyprzejściowych jest trudna do oszacowania. Dane z roku 2006 wskazują, że spółki zabezpieczone przed przejściem statutowymi regulacjami mają niższą wycenę niż spółki pozbawione takich zabezpieczeń. Może to sugerować, że zwiększanie barier technicznych obniża niektóre bariery strukturalne przejścia. Jednak niepełne dane z roku 2008 można odczytać jako zaprzeczenie powyższej tezy. Warto jednak pamiętać, że te ostatnie wyniki SA niekompletne i opierają się na założeniu o braku zmian w zabezpieczeniach spółek.

Nawet opierając się na wynikach z roku 2006, nie można uznać, że wprowadzenie do statutu *shark repellents* obniża wartość spółki i pogarsza jej wyniki. Może się także okazać, że spółki o słabej kondycji i niskiej wycenie mają tendencje do wprowadzania dodatkowych zabezpieczeń. Mechanizm taki sugerują w odniesieniu do pokrewnych narzędzi (*poison pills*) Comment i Schwert¹² oraz Malatesta i Walking¹³. Odpowiedź czy jest to podejrzenie prawdziwe wymaga śledzenia bieżących zmian w poziomach zabezpieczeń spółek, ich wyników i rynkowej wyceny.

Bibliografia

1. Bebchuk L. A., Cohen A. *The Cost of Entrenched Boards*, „NBER Working Paper nr 10587”, June 2004
2. Bebchuk L. A., Coates IV J. C., Subramanian G. *The powerful antitakeover force of staggered boards: theory, evidence, and policy*, „Stanford Law Review” 54 May 2002, str.. 887-951
3. Chiaplín B., Wright M. *The Logic of Mergers*, The Institute for Economic Affairs, 1987

¹² R. Comment, G. W. Schwert *Poison or Placebo? Evidence on the deterrence and wealth effects of modern antitakeovers measures*, „Journal of Financial Economics” 39 (1995), str. 3-43,

¹³ P. H. Malatesta, R. A. Walking, *Poison pill securities: Stockholder wealth, profitability, and ownership structure*, „Journal of Financial Economics” 20 (1988), str. 347-376.

4. Coates IV J. C. *Takeover Defenses in the Shadow of the Pill: A Critique of the Scientific Evidence*, „Texas Law Review” Vol. 79, No. 2, Dec. 2000, str. 271-382
5. Comment R., Schwert G. W. *Poison or Placebo? Evidence on the deterrence and wealth effects on modern antitakeover measures*, Journal of Financial Economics No. 39 (1995) str. 3-43
6. DeAngelo H., Rice, E. M. *Antitakeover charters amendments and stockholder wealth*, „Journal of Financial Economics” 11 (1983), pp. 329-360
7. Eckbo B. E. *The Market for Corporate Control: Policy Issues and Capital Market Evidence* (w:) Khemani R. S., Shapiro D. M., Stanbury, W. T (red.) *Mergers, Corporate Concentration and Power in Canada*, The Institute for Research on Public Policy, Halifax 1988, str. 143-225
8. Gilson R. J. *The case against shark repellent amendments: Structural limitations on the enabling concept*, „Stanford Law Review” 34 (1982), str. 775-836
9. Gompers P. A., Ishii J. L., Metrick A. *Corporate Governance and Equity Prices*, „NBER Working Paper nr 8449”, August 2001
10. Hochman S. A. Fogler O. D. *Deflecting takeovers: Charter and by-law techniques*, „The Business Lawyer”, Vol. 34, No. 2, Jan. 1979, str. 537-573
11. Jarrell G. A., Paulsen A. B. *Shark repellents and stock prices: The effect of antitakeover amendments since 1980*, „Journal of Financial Economics” 19 (1987), str. 127-168.
12. Jenkinson T., Mayer C. *Wrogie przejęcia na rynku kapitałowym. Obrona, atak i rynek kontroli nad przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo K. E. Liber, Warszawa 1998.
13. Johnson M. S., Rao R. P. *The Impact of Antitakeover Amendments on Corporate Financial Performance* „The Financial Review”, Vol. 32, No. 3, November 1997, str. 659-689.
14. Lewandowski M., Stryśnik J. *Premie za kontrolę – ile należy zapłacić*, *Nasz Rynek Kapitałowy*, II/2000, str. 51-54.
15. Linn S. C., McConnell J. J. *An empirical investigation of the impact of ‘antitakeover’ amendments on common stock prices*, „Journal of Financial Economics” 11 (1983), str. 361-399.
16. Mahoney J. M., Sundaramurthy C., Mahoney J. T. *The Effects of Corporate Antitakeover Provisions on Long-term Investment: Empi-*

- rical Evidence*, „Managerial and Decision Economics”, vol. 18 (1997), str. 349-365.
17. Malatesta P. H., Walking R. A., *Poison pill securities: Stockholder wealth, profitability, and ownership structure*, “Journal of Financial Economics” 20 (1988), str. 347-376.
 18. Meulbroek L. K., Mitchell M. L., Mulherin J. H., Netter J. M., Poulson A. B. *Shark Repellents and Managerial Myopia: An Empirical Test*, „The Journal of Political Economy”, Vol. 98, No. 5, Part 1. (Oct., 1990), str. 1108-1117.
 19. Rose C. *Impact of takeover defences on managerial incentives*, 2002 FMA European Doctoral Student Seminar.
 20. Wasserstein B. *Big deal: the battle for control of America's leading*, Warner Books, New York 1998.
 21. *Zagadkowe pożeranie Sfinksa*, „Duży Format”, dodatek do „Gazety Wyborczej” z 19 stycznia 2009 r.

Część 2

Biznes i bezpieczeństwo

Sergiusz Grzybek*

ETYKA W BIZNESIE POŚRÓD STRATEGII WYGRYWAJĄCYCH

Wprowadzenie

Przedsiębiorstwo na ogół zmierza w swojej działalności gospodarczej do uzyskania maksymalnego wyniku końcowego, co nie zawsze idzie w parze z indywidualnymi oczekiwaniami i wartościami pracowników. W innej sytuacji możemy powiedzieć, że jeśli pracownicy postępują zgodnie tylko z własnym interesem, nie zawsze służy to interesom większej całości. Jak można w takim razie pogodzić cele indywidualne z grupowymi? Czy można pogodzić maksymalizm przedsiębiorstwa z jednej strony ze społecznym jego wizerunkiem z drugiej? Czy w tej grze o wartość (przychód ze sprzedaży, dochód, koszty z działalności, itd.), jest jeszcze miejsce na różnej maści imponderabilia? Celem nadrzędnym artykułu jest próba odpowiedzi na te pytania. Celem zaś pomocniczym – przedstawienie i zastosowanie modelu analizy i oceny sytuacji problemowej (decyzyjnej). Do tego posłuży nam określony przykład.

1. Strategia działania oparta na konkurencji

Przedsiębiorstwo wychodzi z prostego założenia, że lepiej mieć więcej niż mniej. Może to jednak osiągnąć na dwa przeciwstawne sobie sposoby. Pierwszy, kooperacyjny, uwzględnia nie tylko własne działania, ale także działania pozostałych uczestników gry rynkowej. Drugi, konkurencyjny, zależy tylko od własnych działań, bowiem każda najlepsza wybrana strategia jest wyborem niezależnym względem najlepszych strategii innych przedsiębiorstw. J. Nash stwierdził: „Każdy

* Autor jest pracownikiem, Wyższa Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni.

gracz wybiera najlepszą strategię, zakładając, że pozostali również wybrali swoje najlepsze strategie”.¹ W obu przypadkach mamy do czynienia z grą ekonomiczną, oraz efektywnością działania w postaci racjonalnego rachunku zysku i strat. Który zatem przyjąć punkt widzenia i jak rozstrzygnąć ten problem na swoją korzyść, zwłaszcza jeśli podjęcie decyzji niesie ze sobą korzyść albo też stratę co do określonej wartości? Dla lepszej ilustracji tego zagadnienia oraz określenia stopnia skuteczności każdego z dwu wariantów działania, można wykorzystać przykład z literatury. Do opisu relacji jakie zachodzą pomiędzy zjawiskami konkurencji i kooperacji, może posłużyć „Dylemat więźnia”. Zwłaszcza, że występują one w jednym miejscu i czasie. Nie wnikając w szczegóły opisu jednej z najbardziej znanych gier strategicznych, można nakreślić skutki podejmowanych decyzji przez dwóch graczy (rysunek 1).

		2	
		N	P
1	N	2,2	0,3
	P	3,0	1,1

Rys. 1. Dylemat więźnia

Źródło: J. Watson, Strategia. Wprowadzenie do teorii gier, WNT, Warszawa 2005, s. 33.

Architektura możliwych zachowań graczy i związanych z tym wypląt, wskazuje na występowanie szeregu ciekawych aspektów w tej sprawie:

1. Niezależnie od tego jaką strategię wybierze jeden z graczy, w każdym przypadku drugi powinien wybrać strategię P. Oznacza to, że para strategii P-P (przyznać się – przyznać się), z racjonalnego punktu widzenia będzie wybierana przez graczy najczęściej. Z tego też względu dylemat więźnia ma charakter gry konkurencyjnej (niekooperacyjnej).

¹ S. Nasar, *Piękny umysł*, Albatros, Muza SA, Warszawa 2002, s. 96.

2. Para strategii N-N (nie przyznać się – nie przyznać się), paradoksalnie daje więcej korzyści obu graczom naraz jak i każdemu z osobna. Pierwiastki kooperacji są także w tej grze widoczne, lecz ze względu na dominującą pozycję przetargową strategii niekooperacyjnych, mają one marginalne znaczenie i jako takie nie powinny być one przez graczy wybierane.

3. Strategie konkurencyjne dominują strategie kooperacyjne, dlatego przesadzają o ich wyborze i końcowym wyniku gry. Kryterium dominacji jest w tym przypadku elementem rozstrzygającym o wyborze strategii i jej praktycznym zastosowaniu.

Chociaż strategie kooperacyjne N-N w dylemacie więźnia dają graczom większy utarg punktowy, to ze względu na dorobek poznawczy teorii gier (kryterium dominacji), racjonalny gracz nie powinien wybierać strategii zdominowanej, raczej strategię dominującą. Dla porządku przytoczymy definicję dominacji strategii. „Strategia *S* dominuje strategię *T*, jeśli każdy wynik dawany przez *S* jest co najmniej równie korzystny, co odpowiedni wynik dawany przez *T*, a przynajmniej jeden wynik dawany przez *S* jest bardziej korzystny niż odpowiedni wynik dawany przez *T*”.²

Dylemat więźnia ma jeszcze jeden walor poznawczy. Obok bowiem twardej rywalizacji obu graczy jest jeszcze miejsce na dodatkową wartość niewymierną. Można w tym miejscu przyjąć dodatkowe założenie o występowaniu wartości etycznych. Przyznanie się do winy, a więc wybór strategii P-P, daje wartość dodatkową, przez co niweluje skutecznie różnice punktowe jakie dają strategii N-N przenosząc graczy z wymiaru trzeźwej kalkulacji rachunkowej w wymiar etycznego zachowania się jednostki. Sprawę ulokowania etyki w tym konkretnym przykładzie stawiamy jednak na zasadzie przypuszczenia i wiary w to, że tak jest w rzeczywistości. Chcemy bowiem rozpatrywać przypadek dylematu więźnia nie wyłącznie na polu matematyki, ale także za pośrednictwem wartości niematerialnych. Na tym sprawę dylematu więźnia zamykamy, zakładając, że jest on bardzo skutecznym i efektywnym narzędziem w rękach zwolenników rywalizacji, w tym zwolenników rywalizacji etycznej.

² Ph. D. Straffin, *Teoria gier*, Scholar, Warszawa 2004, s. 7.

2. Zarys sytuacji problemowej

Przechodząc z teorii do praktyki, zajmiemy się przykładem z formuły F1 w sezonie 2008. Wybierzemy w tym celu jednego z konstruktorów, BMW Sauber, którego kierowcy: R. Kubica i N. Heidfeld, realizowali jednocześnie cele indywidualne (rywalizowali ze sobą o lepszą pozycję w zespole), oraz cele zespołowe (współpracowali w interesie swojego konstruktora w klasyfikacji generalnej). Czy zatem rywalizacja indywidualna prowadzić może do współpracy zespołowej? I czy możliwa jest współpraca w zespole na rzecz tego zawodnika, który zajmuje lepszą pozycję indywidualną? Nasze rozważania na ten temat rozpoczniemy od przytoczenia niektórych wyników, uzyskanych w przeciągu danego okresu przez obu zawodników na tle czołówki kierowców (tabela 1).

Dla naszych potrzeb sięgniemy do tabeli po kilka danych faktograficznych. Obaj przedstawieni zawodnicy zajęli w końcowym obrachunku czołowe lokaty, tj. czwartą (75 pkt) i szóstą (60 pkt). Obaj prezentowali wyrównany poziom w przeciągu całego sezonu. Taka sytuacja zapowiadała więc walkę o najwyższe miejsca w końcowym rozrachunku, tak indywidualnie jak i zespołowo. Do siedemnastej (przedostatniej) rundy, R. Kubica zajmował wysokie trzecie miejsce (72 pkt), a jego kolega z zespołu piąte (56 pkt). Dlatego bardzo ciekawie zapowiadała się runda siedemnasta. Po jej zakończeniu kilka spraw się wyjaśniło. R. Kubica powiększył swoje aktywa o trzy kolejne punkty i utrzymał trzecią pozycję w generalnej klasyfikacji. N. Heidfeld natomiast z dodatkowymi czterema oddalił swoją szansę na uzyskanie choćby trzeciego miejsca.

W rundzie siedemnastej wydarzyło się jednak coś jeszcze, co nie pozwala przejść obok tego obojętnie? Otóż N. Heidfeld podczas wyścigu nie przepuścił na torze R. Kubicy, odebrał mu tym samym dodatkowy punkt (jak pokazuje wyścig następny i zarazem ostatni, tylko jeden punkt zdecydował o utracie trzeciego miejsca w łącznej punktacji przez R. Kubicę na rzecz kierowcy z innego zespołu).

Jak zatem należy ocenić zachowanie N. Heidfelda na torze? Czy postąpił on racjonalnie? Czy powinien ułatwić koledze z zespołu zajęcie wysokiej trzeciej pozycji w sezonie 2008? Choć to zadanie wydaje się być nader złożone można dokonać próby odpowiedzi.

Tab. 1.
Pozycje kierowców (fragment zestawienia)

Lp.	Kierowca	Rundy 1-16	Runda 17	Runda 18	Pkt
1	Lewis Hamilton McLaren- Mercedes	84	10	4	98
2	Felipe Massa Ferrari	79	8	10	97
3	Kimi Raikkonen Ferrari	63	6	6	75
4	Robert Kubica BMW Sauber	72	3	0	75
5	Fernando Alonso Renault	48	5	8	61
6	Nick Heidfeld BMW Sauber	56	4	0	60

Źródło: P. Windsor, *Raport z wyścigu GP Brazylii, Interlagos 02.11.08, „F1 Racing”* 53/2008, s. 96.

3. Rozstrzygnięcie konfliktu interesów w zespole

Biorąc pod uwagę wynik tak zespołowy, jak i wyniki indywidualne, można pokusić się o stwierdzenie, że N. Heidfeld winien pomóc swojemu partnerowi z zespołu w celu utrzymania przez niego trzeciego miejsca w ogólnym rozrachunku. Tym samym przepuszczenie go na torze byłoby działaniem racjonalnym. Za takim rozwiązaniem przemawia zresztą zasada zstępowania (defensywna), którą budujemy dla potrzeb tego przykładu. I tak: *jeżeli w trakcie rywalizacji wewnątrz zespołu Z_1 , gracz A_1 nie poprawi swojej pozycji w zespole względem gracza B_1 , to jego dalsze działania winny zmierzać do poprawy pozycji gracza B_1 ,*

względem graczy działających w ramach innych zespołów Z_2, \dots, Z_n . Za takim ujęciem rozwiązania co do zasady przemawia kilka rzeczy:

1. Porządkowi zostaje poddana kwestia współpracy wewnątrz zespołu. Wiemy wówczas, kiedy kończy się rywalizacja, a kiedy zaczyna współpraca.
2. Zawodników w zespole dzielimy na zawodników wspomaganych, mających szansę na poprawę swojej pozycji lub jej utrzymanie, oraz zawodników wspomagających, którzy takich możliwości już nie mają.
3. Uruchomione zostają dodatkowe siły w zespole do rywalizacji z zawodnikami z innych zespołów. Rywalizacja staje się bardziej efektywna.

Przytoczona zasada, jak zresztą wiele innych zasad racjonalnego postępowania nie ma charakteru obligatoryjnego, może być zastosowana w praktyce, albo też zaniechana. Wówczas proces decyzyjny odnośnie strategii postępowania staje się bardziej utrudniony (wielowariantowy). W naszym przykładzie, możliwe relacje między zawodnikami tego samego zespołu, oraz podjęte przez nich decyzje, mogą prowadzić do różnych wyników końcowych, nie zawsze więc do maksymalizacji zysku (rysunek 2).

		2	
		U	N
1	U	1,1	1,0
	N	0,1	0,0

Rys. 2. Gra o wartości materialne

Źródło: opracowanie własne.

Najwięcej korzyści z gry odnoszą zawodnicy grający strategię U-U (układać się – układać się). W praktyce oznaczać to może, na przykład przepuszczenie na torze zawodnika z zespołu bez walki, w celu zwiększenia jego szans na osiągnięcie wysokiej pozycji w przyszłym okresie. Strategie mieszane U-N i N-U, dają zespołowi korzyści połowiczne, dzielą punkty między zawodników, zespół uzyskuje na tej podstawie tylko ich połowę co do wartości. Para strategii N-N (nie układać się – nie układać się), daje najmniej korzyści punktowych,

przenosi tym samym ciężar rywalizacji między zespołami do konkurowania pomiędzy zawodnikami tego samego zespołu. W odniesieniu do wyniku mierzalnego, są to najgorsze strategie działania.

Z drugiej strony należy zadać pytanie, czy w prowadzonej działalności ekonomicznej, technicznej i społecznej, liczy się tylko zysk maksymalny? Może są jeszcze inne wartości, które nadają sens podejmowanej działalności. Przyjrzymy się zatem temu samemu przykładowi z innej perspektywy. Mamy tu na myśli wartości etyczne, wartości zgoła odmienne od uprzednio prezentowanych (rysunek 3).

		2	
		U	N
1	U	0,0	0,1
	N	1,0	1,1

Rys.3. Gra o wartości niematerialne

Źródło: opracowanie własne.

Prezentowany dotychczas problem zmienił diametralnie punkt odniesienia. Całkowitemu przewartościowaniu uległy zdefiniowane strategie gry. W tym przypadku, parę strategii wygrywających (dominujących) tworzą strategie N-N (nie układać się – nie układać się). Uprzednio były one strategiami przegrywającymi. Co zatem zmieniło się w postrzeganiu relacji między zawodnikami tego samego zespołu? Oto zmieniła się naczelna zasada postępowania. Uprzednio obowiązywała zasada zstępowania, rozpisująca role zawodników w zespole na pierwszo i drugoplanowe. Tym samym dominowała współpraca we wzajemnych relacjach między zawodnikami. Obecnie zaś zastępuje ją z powodzeniem zasada wstępowania (ofensywna). Stanowi ona mianowicie: *jeżeli w trakcie rywalizacji wewnątrz zespołu Z_1 , gracz A_1 , nie poprawi swojej pozycji w zespole względem gracza B_1 , to jego dalsze działania winny zmierzać do poprawy swojej pozycji względem graczy działających w ramach innych zespołów Z_2, \dots, Z_n .* Strategia ta w przeciwieństwie do poprzedniej, zakłada równorzędne role pośród zawodników tego samego zespołu. Tym razem dominuje rywalizacja wewnętrzna między

zawodnikami. Każdy z nich prowadzi grę na własny rachunek, a suma punktów jednostkowych decyduje dopiero o pozycji całego zespołu. Tego rodzaju strategię wybrał N. Heidfeld, który w końcówce zawodów (po 16 rundach), miał jeszcze realną szansę poprawy swojej pozycji z piątej na czwartą w klasyfikacji generalnej.

W omawianym przykładzie jest także miejsce na wartości niematerialne (wartości etyczne). Strategie N-N są zresztą tego potwierdzeniem:

1. Obie strony (zawodnicy) są zdecydowane nie układać się ze sobą podczas zawodów.
2. Obie strony dążą do maksymalizacji wyników indywidualnych.
3. Obie strony przyczyniają się do powodzenia zespołu.

Powyższe wnioski świadczyć mogą, po pierwsze o woli prowadzenia „czystej gry”, po wtóre o prowadzeniu rywalizacji permanentnej i po trzecie o realizowaniu interesów zespołu. Czy to oznacza także, że jest możliwe do pogodzenia prowadzenie gry fair play równoległe z osiąganiem wysokich not sportowych? B. Graham (za A. Biercem), używa słowa „niekomponowalny” na określenie dwóch rzeczy, które są do przyjęcia osobno, lecz nie mogą istnieć razem”.³ W przedstawionym przykładzie można przyjąć, iż obie kwestie, to jest wynik sportowy (reprezentant ilości), oraz wartości etyczne (reprezentant jakości), mogą ze sobą współgrać. Rozpatrywana sytuacja wskazuje, że obok wartości etycznych jest miejsce na wynik, który jest do zaakceptowania przez wszystkie zainteresowane strony, nie zaś wynik maksymalnie korzystny. W przypadku rozpatrywania maksimum korzyści, sprawę pozostawiamy nadal otwartą, choć z symbolicznym wskazaniem na brak synergii tak pojętej korzyści z wartościami etycznymi.

Podsumowanie i wnioski

W odpowiedzi na pytania zadane na wstępie artykułu wykorzystano dwuwariantowy model analizy i oceny sytuacji problemowej (decyzyjnej), w odniesieniu do wartości materialnych i niematerialnych. Na tej podstawie stwierdzono, że *po pierwsze*: można pogodzić cele indywidualne z grupowymi. Można to uczynić na skutek usytuowania celów indywidualnych w pierwszym rzędzie, w dalszej zaś kolejności celów grupowych. Odrzucono przy tym egoizm, jako możliwą cechę

³ B. Graham, *Inteligentny inwestor*, Studio Emka, Warszawa 2007, s. 434.

pomocną w rozwiązaniu rozważanego problemu. Powyższe twierdzenie zbudowano na fundamencie zasad racjonalnego działania.

Po wtóre, nie można pogodzić z jednej strony podążania za maksymalnym wynikiem z działalności, z równie wysokim odbiorem ze strony otoczenia w kategoriach społecznych. Nie jest bowiem możliwe, aby zabiegać o wynik i użyć do tego wszystkich albo prawie wszystkich środków będących na stanie, a równocześnie przeznaczyć też niemałą część środków na cele społeczne.

Jeśli wszystkie środki będące do dyspozycji oznaczymy jako wartość 1, środki przeznaczone na osiągnięcie maksymalnego wyniku końcowego na poziomie 0,95, to nie jest możliwe przeznaczenie środków na cele społeczne na poziomie wyższym niż 0,05. Nie znamy w tej materii właściwej proporcji, ale przyjmujemy *implicite*, iż środki ujęte tu jako pierwsze winny być znacząco wysokie, drugie z kolei nie powinny być traktowane nazbyt marginalnie. Oznacza to, że nie można tych dwóch rzeczy ze sobą pogodzić bez podziału środków w tym samym czasie na dwie godziwe co do wielkości części (w żadnym razie nie oznacza to że równe).

Po trzecie, w walce o wartości materialne jest miejsce na wartości etyczne i wzajemną ich synergię. Uzyskany, na podstawie tak pojętego współdziałania obu tych wartości wynik, nie jest, bo też nie może być, maksymalny co do ilości. Wartości etyczne niosą bowiem ze sobą skuteczne mechanizmy obronne przeciw skrajnym działaniom w biznesie, zwłaszcza nastawionym na maksimum zysku. One też sprawiają, że etyka w biznesie znajduje się pośród strategii wygrywających.

Bibliografia

1. Graham B., *Inteligentny inwestor*, Studio Emka, Warszawa 2007.
2. Grzybek S., *Racjonalność wyborów strategii działania w warunkach konfliktu interesów gospodarczych – wyniki eksperymentu*, [w:]Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw na rynku UE. Wybrane aspekty, Prace i Materiały Wydziału Zarządzania UG 2/2006.
3. Nasar S., *Piękny umysł*, Albatros, Muza SA, Warszawa 2002.
4. Straffin Ph. D., *Teoria gier*, Scholar, Warszawa 2004.
5. Watson J., *Strategia. Wprowadzenie do teorii gier*, WNT, Warszawa 2005.

6. Windsor P., *Raport z wyścigu GP Brazylia, Interlagos 02.11.08*, „F1 Racing” 53/2008.

ETHICS IN BUSINESS AMONG WINNING STRATEGIES

Summary

An enterprise in its activity chooses the best strategy assuming that the other players on the market have also chosen their best strategies. That is why the enterprise uses the definite principles of procedures. They introduce order in area of cooperation and competition inside and outside the organisation. The final result from activity basing on cooperation of material value and ethical although is advantageous for the enterprise it is not maximum in terms of quantity.

Громов Николай. Д.*

ОБЩЕСТВЕННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНОЙ АКАДЕМИИ БЕЗОПАСНОСТИ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ И БИЗНЕСА

Международная Академия безопасности жизнедеятельности (МАБЖД) является международной общественной организацией, которая объединяет на добровольных началах ученых и специалистов разных сфер деятельности для комплексного решения актуальных проблемных вопросов безопасности жизнедеятельности человека с целью обеспечения защиты здоровья и жизни человека от природных, техногенных, экологических, биологических и других опасностей. По Конституции Украины человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность определены в Украине высшей ценностью. Поэтому Академия рассматривает вопросы безопасности жизни и здоровья людей, сохранения окружающей среды, поддержания экологического равновесия, перехода общества к устойчивому развитию.

Деятельность Академии направлена на поиск новых и развитие существующих форм и методов образования, учебы и воспитания всех социальных слоев и всех возрастных групп населения, формирования практических навыков овладения безопасностью окружающей среды, эффективной защиты в экстремальных и чрезвычайных ситуациях.

Одним из приоритетных направлений деятельности Международной Академии безопасности жизнедеятельности в соответствии с Уставом являются: организация и проведение по направлениям деятельности Академии конференций, круглых столов, семинаров и других мероприятий по решению научных, прикладных проблем в сфере безопасности жизнедеятельности.

* Autor jest prezydentem Academy of Life Protection w Kijowie.

Учёные и специалисты Академии на разных уровнях активно включаются в обсуждение всех вопросов, связанных с производственной и экономической безопасностью, а также с безопасностью управления и бизнеса. Особенно это стало актуальным в период мирового экономического кризиса. Однако, затронутая тема настолько многогранна и актуальна, что перечислить все аспекты, пусть даже, тезисное, в регламенте данного доклада, не предоставляется возможным. Для всестороннего освещения данной проблематики необходима полноценная работа серии научно-практических конференций, круглых столов и т.п. мероприятий. Поэтому, в рамках моего доклада я затрону лишь два, на мой взгляд, самых актуальных вопроса безопасности бизнеса в Украине в период экономического кризиса – это деятельность коллекторских компаний и противодействие рейдерству в системе безопасности предпринимательской деятельности.

Экономическая безопасность предприятий разных форм собственности (открытых и закрытых акционерных обществ, компаний, частных предприятий) – это важная проблема коммерческой и хозяйственной деятельности. Особенно она актуальна для юридических лиц, которые проводят внешнеэкономическую деятельность.

Глобальный экономический кризис, который на протяжении последних двух лет предрекали специалисты, начал развиваться лавинообразно и неконтролируемо. Лихорадит фондовые рынки США, Европы, Азии, России и Украины. Ожидаемые финансовые потрясения затронули все отрасли и элементы экономики практически каждой страны мира, в том числе и в Украине. Малый и средний бизнес терпит убытки, многие предприятия закрываются, а те, которые функционируют, а также их работники не имеют возможности отдавать кредиты банкам и другим финансовым учреждениям.

Кроме этого, стремительный рост объёмов кредитования стал предпосылкой возникновения проблемы просрочки и отказа от возвращения кредитов со стороны заёмщиков. Однако банки и другие кредитные организации требуют возврата заёмщиками долгов. Эта ситуация способствовала появлению нового вида финансовых услуг – коллекторских. В некоторых странах специализированные коллекторские фирмы уже давно предлагают

свои услуги банкам, финансовым учреждениям, страховым и других компаниям, в процессе деятельности которых возникает задолженность за услуги или товары.

По информации Европейского агентства возврата долгов (ЕАВД), в настоящее время в Украине работают 15 крупных и 30 небольших коллекторских компаний, тогда как в России функционируют 250 агентств, в Польше - 600, в США - более шести тысяч.

Коллекторство, как отдельный сегмент финансовых услуг, возник в США 40 лет назад. В Европе окончательно сформировался в 80-е годы прошлого века.

В переводе с английского «collect» означает «собирать», т.е. коллекторы - это не только очистные сооружения, это еще и учреждения, которые занимаются сбором просроченных финансовых задолженностей, в том числе, по банковским кредитам.

На Украине коллекторский бизнес появился относительно недавно, в 2007 году. Это сравнительно новый бизнес для Украины, но уже востребованный на нашем финансовом рынке.

Его зарождение было предопределено объективной необходимостью банков и кредитных организаций возвращать долги, максимально сокращая объем «плохих» задолженностей (bad debts). Основной же причиной возникновения спроса на услуги коллекторов в Украине является активное развитие розничного кредитования: условия получения потребительских кредитов максимально смягчены, а время на оценку заемщика и принятие решения о кредитовании минимальны, в связи с чем, количество невозвратов растет высокими темпами.

Коллекторские услуги, также, необходимы предприятиям, дебиторская задолженность которых раздроблена и вести работу по взысканию каждого долга в отдельности не выгодно или неудобно, хотя общая сумма задолженности может быть довольно большой.

Обращение в коллекторскую компанию, имеет определенные преимущества:

- во-первых, передавая портфель проблемной дебиторской задолженности, банки, финансовые учреждения и иные субъекты хозяйствования имеют возможности выполнять свойственные им задачи;

- во-вторых, кредитор не несёт дополнительных административных расходов по содержанию отдельного штата сотрудников, в функциональные обязанности которых входит взыскание проблемной задолженности;
- в-третьих, коллекторское общество работает более результативно, так как его сотрудники наиболее заинтересованы в конечном результате, поскольку их труд оплачивается по факту взыскания задолженности;
- в-четвёртых, оплата услуг коллекторов осуществляется по результатам взыскания задолженности в виде комиссионного вознаграждения, размер которого оговаривается при заключении договора и зависит от сложности долга и категории должника.

Взаимодействие коллектора с **должником** происходит в три этапа.

На первом (это так называемое *soft collection* - мягкое взыскание) должника беспокоят напоминаниями о необходимости уплатить долг. Обычно это звонки (как должнику, так и членам его семьи) и письма.

На втором этапе (*hard collection* - жесткое взыскание) заемщику приходится лично столкнуться с представителем коллекторского агентства. Он может выехать сам либо пригласить должника для беседы. Вместе два этих этапа составляют процедуру досудебного взыскания, когда и взыскивается большинство долгов. Юридические компании, в отличие от коллекторских агентств, обычно не уделяют серьезного внимания досудебной работе, а сразу идут в суд.

У коллекторов работа с должниками тоже иногда доходит до суда, получения исполнительного листа и взыскания по нему долга (этап *legal collection*), но происходит это, как правило, значительно реже.

На Западе большинство коллекторов работают с кредиторами по договору цессии - уступки прав требования, то есть попросту выкупают долги. Это выгодно и банкам, и коллекторским агентствам. Банки избавляются от просроченной дебиторской задолженности, которая отрицательно влияет на банковскую отчетность. Однако при покупке долга коллектор приобретает и риск полного или частичного невозврата долга, поэтому цена

уступки прав требования существенно ниже номинала. Так, в США долг покупается примерно за 10% его стоимости, то есть с дисконтом в размере 90%. В Европе, где более либеральное законодательство в отношении заемщиков – физ. лиц – за 5-7%.

В большинстве же случаев отечественные коллекторы не выкупают долги, а работают по договору комиссии, договору поручения или агентскому договору, выступая в качестве представителя банка. Задолженность при этом остается висеть на балансе банка, коллектор же получает вознаграждение с взысканной суммы. В среднем по долгам с просрочкой 60 – 120 дней комиссия составляет 25%. По сравнению с доходами западных коллекторов это немного, но и рисков существенно меньше.

Однако до сих пор законодательно деятельность коллекторских компаний в Украине не урегулирована. Только в конце марта этого года рабочая группа при Министерстве юстиции Украины завершило разработку законопроекта, регулирующего работу коллекторских компаний. В чем суть этого законопроекта?

Согласно проекту закона «О внесении изменений в ст.9 закона «О лицензировании некоторых видов хозяйственной деятельности», лицензирование будет подлежать деятельность, «направленная на побуждение совершения должником действий по добровольному погашению задолженности в пользу кредитора (коллекторская деятельность)». Органом лицензирования по проекту изменений в постановлении Кабинета Министров №1698/2000 предлагается сделать Министерство юстиции Украины, который уже успел разработать проект лицензионных условий для коллекторской деятельности.

Министерство юстиции создаст реестр коллекторских компаний, отсутствие в котором поставит компании вне закона.

Для коллекторства необходимо будет получить письменное согласие должника и сохранять его конфиденциальные данные. Коллекторским компаниям запретят «вмешательство в личную жизнь должника и любые формы унижения, давления, запугивания или преследования», а условием для для работы станет наличие высшего юридического, экономического или технического образования. Быть коллекторами запретят лицам моложе 18 лет; ранее судимым; лишенным права работать в коллекторской компании; признанным судом ограниченно трудоспособными или нетрудоспособными; хронически больным.

Коллекторы получают право устанавливать связь с должником только с помощью телефонной, почтовой или электронной связи. Таким образом, представитель коллекторской компании не сможет явиться к должнику без предупреждения. Утвердит Минюст и технологические требования. Например, коллекторская компания не сможет получить лицензию, если помещение серверной комнаты, где хранятся базы данных коллекторов, не оснащены источниками бесперебойного питания.

В Министерстве юстиции, где изначально заявляли о незаконности деятельности коллекторских компаний и грозились запретить их работу в Украине, теперь надеются ввести их в правовое поле.

Как рассказал Министр юстиции, «коллекторы получали информацию персонального характера о должниках и прибегали к неправильным методам влияния. Но неплательщик должен быть защищен и информация о должнике не может передаваться коллекторам без его согласия. Легализация коллекторской деятельности подразумевает лицензирование и выполнение обязательных требований по легализации офиса, уровню специалистов, ответственности. Правительство должно определить уполномоченный орган, который будет контролировать коллекторов. Это может быть Госфинмониторинг, Министерство юстиции или Министерство экономики. Компании, которые не пройдут лицензирование будут вне закона – их деятельность будет караться».

Таким образом, правительство Украины хочет запретить коллекторам «запугивать или преследовать» должников. Однако коллекторы опасаются, что лицензирование займет слишком много времени, а жесткие требования Министерства юстиции сократят число компаний.

Другим негативным явлением в отношении безопасности бизнеса в Украине является проявление такого преступного явления, известного под названием *рейдерство*. Рейдерство возникает всегда там, где есть коррупция в органах власти, включая и судебную ветвь власти, несовершенство корпоративного законодательства и бездействие правоохранительных органов – это те три основные причины, на основе которых развивается рейдерство.

Рейдерство (*raid* в переводе с английского-«захват») – недружественный акт вне гражданского законодательства, направленный против воли собственника на захват чужого имущества, установления над имуществом полного контроля нового собственника в юридическом и физическом значении, в том числе и с применением силы, при содействии коррумпированных чиновников. Рейдеры – это группы людей, которые занимаются незаконным поглощением предприятий.

Рейдерами могут быть:

- отдельные личности, которые используют коррумпированность чиновников, стремящиеся завладеть чужим жильем и другой собственностью;
- специальные фирмы или группы людей, которые объединились с целью профессионального занятия рейдерством, в том числе группы, которые специализуются на захвате земель, квартир, предприятий, акций;
- отраслевые холдинги, которые стремятся убрать конкурентов в своей сфере деятельности путем их поглощения;
- управленцы, которые имеют доступ к особенно важным для компании документам, схем управления и активами;
- партнеры по бизнесу и даже мелкие акционеры.

Вопросами организационно-правовых основ безопасности субъектов предпринимательской деятельности в Украине занимаются на разных уровнях, в том числе, обсуждением на различных научных конференциях и на круглых столах, изданием даже методических пособий по защите от рейдерства. Так, в Институте права и безопасности предпринимательства Европейского университета (г.Киев) проводился недавно круглый стол, в котором участвовали члены нашей Академии, под названием «Состояние безопасности предприятий малого и среднего бизнеса в условиях финансового кризиса», на котором презентовались авторские книги о защите от рейдерства (В. Семенюк-Самсоненко «Как защититься от рейдерства» и О.Тимошенко «Противодействие рейдерству»).

В этих публикациях приводятся конкретные методические рекомендации, как противодействовать и защищаться от рейдерства, и включают такие основные вопросы:

- типовые действия рейдеров при захвате предприятий;
- признаки подготовки к захвату предприятия (для заинтересованных собственников, менеджеров);
- предупредительные средства против захвата предприятий;
- рекомендации руководителю предприятия;

В одной из глав публикации описаны:

- виды нападения на предприятие;
- факторы риска;
- типовые стратегии поглощения или захвата предприятий разных форм собственности;
- превентивные меры защиты предприятий от поглощения или захвата;
- PR, как защита от недружеского поглощения (работа с акционерами, проведение PR-акции против заказчика).

В другой главе публикации описаны:

- преступления, которые могут быть осуществлены рейдерами (шахрайство, получение или дача взятки, использование явно поддельных документов, использование незаконных действий со стороны частных нотариусов, незаконное предпринимательство);
- действия во время осуществления силового захвата предприятия;
- общие рекомендации по защите от рейдерства;
- инструкции для охранников и работников предприятия (тактика «глухой защиты»).

Вообще украинская практика недружественного поглощения в корне отличается от зарубежного опыта. С одной стороны, у нас очень ограниченный арсенал правовых и финансовых инструментов, разработанных для этих целей на развитых фондовых рынках. С другой стороны, украинские «поглотители» широко и успешно используют технологии, которые не имеют аналогов в мировой практике.

**THE PUBLIC WORK OF INTERNATIONAL ACADEMY
OF LIFE PROTECTION
TO SAFETY IN ADMINISTRATION AND BUSINESS**

Summary

Activity of International Academy of Life Protection (IALP) is directed on the search of new and development of existent forms and methods of education and training of all of layers and all of age-dependent groups of population, practical skills of acquirement of safety of environment, effective defense in extreme and extraordinary situations. These paper presents information about activity of Collection companies and a raid on a business in Ukraine at the time world economic crisis.

Ognyan Simeonov*
Maya Lambovska**

EVALUATION OF COUNTERACTION MEASURES AGAINST THREATS TO ORGANIZATIONS

Introduction

On principle in the process of threats' identification various aspects of changes in the organizations' environment are generally defined as sources of threats to the organization. These are changes in its competitive environment, socio-cultural environment, politico-legal environment, technological environment and so on (see [1]). Moreover, on principle various subjects of threats aren't usually considered. The authors of the paper propound an approach where threats are viewed as a result of either actions or inactions of particular internal and/or external to the organization parties concerned. In this context parties concerned are viewed in their capacity of licensing institutions.¹ By license it is understood either formal or informal relation of consent to interact with the organization under certain conditions. Conditions refer to specific values of the organization's functioning indicators, which infringement licensing institutions are critical to and after given degree become aggressive. In this sense, the license is an aggregate of critical, according to the particular licensing institution, organization's functioning indicators and of their critical values. According to the authors' approach the infringement of the organization's license is defined as source of threat as well as the party concerned, which issues this license, is defined as subject of threat.

Under the approach approbation in the University of National and World Economy (UNWE) ten parties concerned (students, employers,

*Autor jest pracownikiem University of National and World Economy, department "Financial control".

**Autorka jest pracownikiem University of National and World Economy, department "Management",

¹ Concept „licensing institutions” was adopted by Andy Neely (See [3]).

lecturers and etc.) and totally sixty four critical indicators of the UNWE's activity, included in the parties concerned licenses, are defined.

1. Measurement of the current threats to organizations

Three scales were consecutively used with the purpose of measuring threats, generated by licensing institutions as a result of the indicators' values, included in the licensing institutions' licenses. At the first scale (called indicator scale) various possible values of a given critical organization's functioning indicator are booked down. At the second scale (called aggression scale) various possible levels of negative reaction, evolving from the particular values of the indicator, of the relevant licensing organization to the organization are booked down. At the third scale (called threat scale) various expected values of threat to the organization, evolving from the negative reactions of the licensing institution, are booked down. Transition between the scales is made by two types of functions. The first one is the aggressiveness function that represents the dependency of the licensing institution's aggression level on particular values of the organization's indicator. The second function is the threat function. It represents the dependency of threat to the organization on the aggression level of the licensing institution.

The following methods were used in the process of scaling and working out both functions: method of focus groups, investigation method by questionnaires, paired comparison method, calculus by confidential intervals, method of least squares and method of attitude to the risk definition by monotonous and continuous utility functions by von Neumann – Morgenstern. The scales and the functions were worked out by licensing institutions for all the UNWE's critical indicators. Functions differ by their shape due to both character of scales and mathematical type of the function. An example of both types of functions is shown in figure 1.

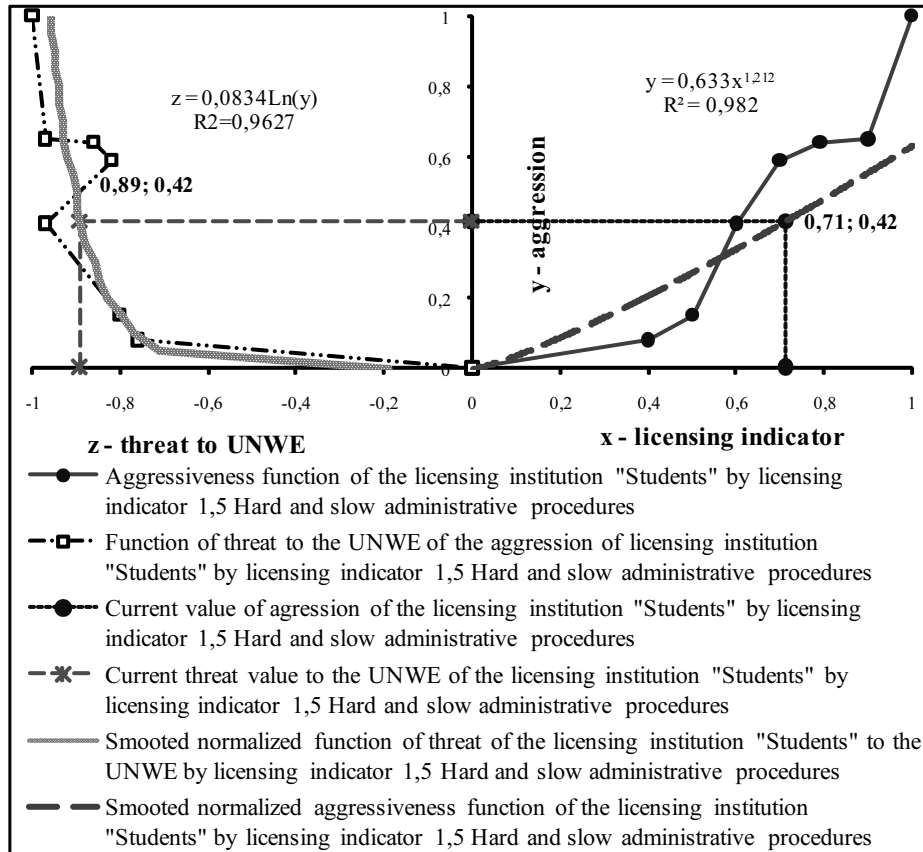


Fig. 1. The UNWE's scales, function of aggressiveness and function of threat by indicator "Hard u slow administrative procedures" regarding licensing institution "Students"

Threats, measured by all the organization's critical indicators and evolving from all of its licensing institutions, enable to build up licensing board of the organization. The licensing board could be represented by licensing institutions as a polygon, formed by co-ordinates "radar", which surface is limited by threats' values measured by indicators. The second form of presentation refers to the organization as a whole, where threats of all licensing institutions are grouped by vectors of all the organization's critical indicators. In both cases the threat's intensity is measured by the polygon surface that is limited by threats' values defined by indicators. The UNWE's licensing board, made in the second form, looks like the one, shown in figure 2. The measured (evaluated) value

(surface) of the aggregate threat to the UNWE is 0,22 cm².

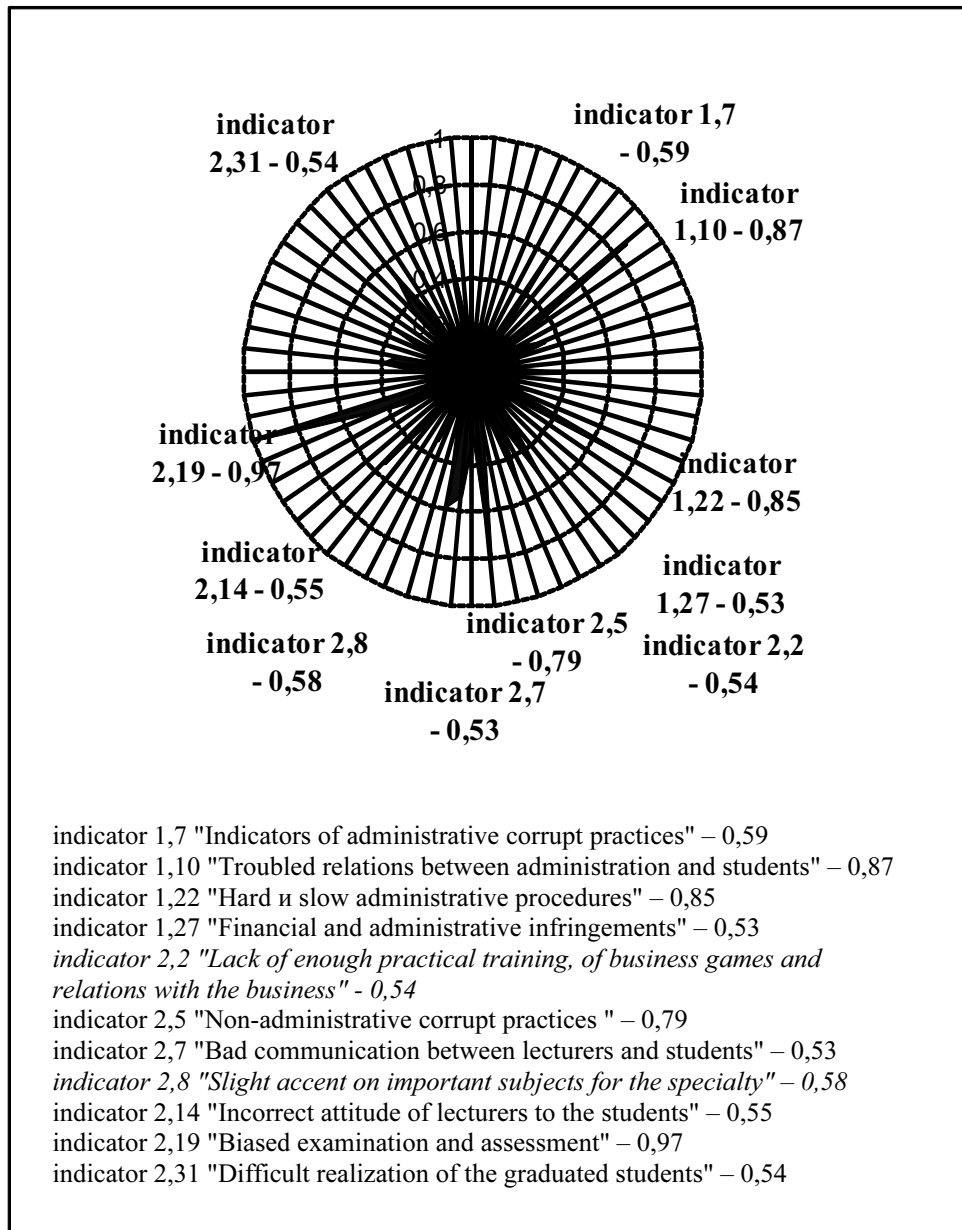


Fig. 2. Aggregate licensing board of the UNWE

The following methods were used in the process of building the

UNWE's aggregate licensing board: method of focus groups, investigation method by questionnaires, paired comparison method, calculus by confidential intervals, method of least squares, utility functions by von Neumann – Morgenstern, method of weighted evaluations, working out the surface of arbitrary polygon, normalization into the mathematical interval [0, 1].

2. Preparation of counteraction measures against threats and measurement of their expected results

After building up the licensing board, the organization has available measured and evaluated in comparative aspect threats, evolving from the values of its functioning indicators, including threats differentiated by licensing institutions, now. Threats are ranged and on that basis versions of managerial decisions are created further, which are due to result in receding the most problematic indicators' values from the critical ones of the licensing institutions. A set of managerial decisions is created unbiased towards their operative belonging, operative-tactical one or strategic one. The only criterion is the expectation they to result in bettering to a greater extent of the relevant indicators' values in terms of licensing institutions.

So for instance, regarding values of two of the UNWE's indicators ("Lack of enough practical training, of business games and of relations with the business" and "Slight accent on important subjects for the specialty"), generating ones of the biggest threats, a focus group, formed by members of the UNWE's guidance, formulated the advisable managerial decisions, shown in figure 3. This focus group is called decision-making subject (DMS) of the organization.

Advisable managerial decisions
Decision 1: Change in the curriculum
Decision 2: Change in the syllabuses
Decision 3: Improving of the students' practices

Fig. 3. Managerial decisions on threats' limitation regarding indicators "Lack of enough practical training, of business games and of relations with the business" and "Slight accent on important subjects for the specialty"

The aggregates of both scales and functions, defined in the process of the licensing board working out, are used for measurement of the expected threats by taking into consideration the new expected values of indicators also. It is obvious that in taking such an approach, the appropriate quantitative solving of the problem about mutual effects (influences) in-between various managerial decisions must be found out.

The evaluation of possible future results of managerial decisions about counteraction to threats, including both first and second generation of mutual effects and of delayed (forgotten) effects between decisions and threats, goes off three stages (see figure 4).

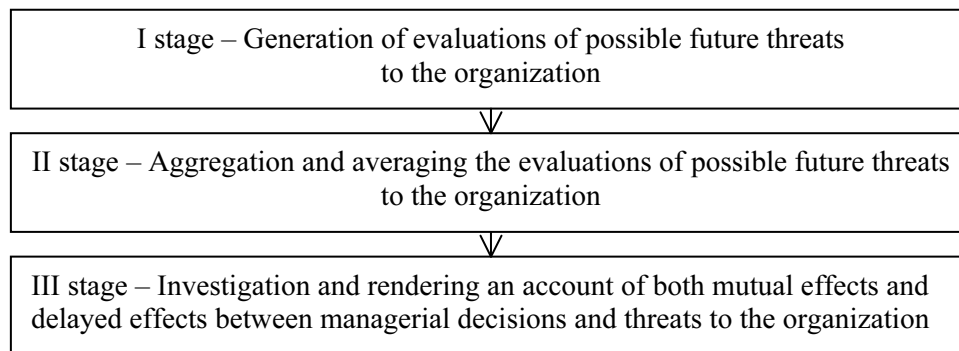


Fig. 4. Evaluation stages of the possible future results of the managerial decisions about counteraction to threats to the organization

The first stage “Generation of evaluations of possible future threats to the organization” consists of three procedures: forecasts generation, defining the evaluations of possible future aggression and defining the evaluations of possible future threat. Forecasts of the first procedure refer to: the licensing indicators’ values after the application of each decision about counteraction to threats; mutual effects (dependencies) in-between various decisions and mutual effects in-between various threats. The DMS’s members generate forecasts by both licensing institutions and decisions. The forecasts are described by fuzzy trapezoidal numbers. The procedure of defining the evaluations of possible future aggression is realized by substitution the fuzzy forecasts of licensing institutions in the definite (in mathematical respect) aggressiveness functions and by subsequent normalization of the attained aggression evaluations in the mathematical interval $[0, 1]$. The procedure of defining the evaluations of

possible future threat is realized on the analogy of the previous procedure – by substitution the fuzzy evaluations of aggression in the definite functions of threat and then by normalization. In mathematical respect all procedures of the first stage of the evaluation of counteraction to threats are realized by operations with the fuzzy trapezoidal numbers (see [1] and [4]).

The second stage of the evaluation of counteraction to threats “Aggregation and averaging the evaluations of possible future threats to the organization” covers both the procedures of the same name. The procedure of aggregation of the possible future threats’ evaluations consists of three activities, applied separately to the evaluations of each member of DMS, as follows: weighting out the evaluations of possible future threats with the significances of different licensing institutions’ threats by indicators, summarizing the weighted evaluations of all licensing institutions by managerial decisions and normalization of the results attained in the interval $[0, 1]$. In the aggregation procedure each fuzzy trapezoidal evaluation of threat is replaced with four evaluations of a confidential interval and thus the procedure is realized through calculus by confidential intervals with four evaluations (“confidential fours”). The accumulation procedure is applied three times: to the evaluations of possible future threats, to the evaluations of mutual effects “threat – threat”, to the evaluations of mutual effects “decision – decision”. In all the three cases the procedure consists of the following activities: summing up the evaluations of the DMS’s members in the interval $[0, 1]$ at intervals of 0,1 by (non)reflexive incidence matrixes for the function “experton”, represented by “confidential fours”; calculation of average values for the cells of each matrix by number of the DMS’s members and results accumulating by applying probability distributions of matrixes with fortuitous fuzzy evaluations and with expertons (see [4]).

The third stage of the evaluation of counteraction to threats “Investigation and rendering an account of both mutual effects and delayed effects between managerial decisions and threats to the organization” is realized by five procedures. In the first procedure a maxmin function is applied to the (non)reflexive incidence matrixes in the following succession: matrix of decision–decision, matrix of decision-threat, matrix of threat-threat. The second procedure finds expression in deaccumulation of two types of results – of the previous procedure (“second generation of mutual effects and of delayed effects”) and of the previous stage (“first generation of mutual effects”). The third procedure covers calculation of the mathematical expectation of both

types of deaccumulated results from the second procedure (see [4]). Mathematical expectations of both mutual effects and delayed effects from “second and first generation”, calculated in the third procedure of the stage, are compared in the fourth procedure. Mathematical expectations and representative numbers of mutual effects and of delayed effects “second generation” in-between decisions and threats, threats and threats and decisions and decisions are calculated in the fifth procedure.

Decisions regarding licensing indicator	Mathematical expectation of the threats' values by indicator							
	Lack of enough practical training, of business games and of relations with the business				Slight accent on important subjects for the specialty			
	min for $\alpha=0$	min for $\alpha=1$	max for $\alpha=1$	max for $\alpha=0$	min for $\alpha=0$	min for $\alpha=1$	max for $\alpha=1$	max for $\alpha=0$
Decision 1								
evaluations	0,333	0,355	0,378	0,444	0,333	0,4	0,4	0,467
representative number	0,37				0,4			
Decision 2								
evaluations	0,333	0,355	0,377	0,444	0,333	0,4	0,4	0,467
representative number	0,37				0,4			
Decision 3								
evaluations	0,333	0,355	0,377	0,444	0,333	0,4	0,4	0,445
representative number	0,37				0,4			
Set of decisions (1, 2 and 3)								
evaluations	0,333	0,355	0,3773	0,444	0,333	0,4	0,4	0,4597
representative number	0,37				0,4			

Fig. 5. Expected results “second generation” of the measures taken to limit threats regarding indicators “Lack of enough practical training, of business games and of relations with the business” and “Slight accent on important subjects for the specialty”²

² α is the opportunity for evaluations (forecasts) coming true.

Calculations are done by managerial decision and by threat. The subsequent averaging the representative numbers of all the decisions in the set and a normalization in the interval of extreme threats' values, defined before managerial decisions about counteraction to threats, are included in the procedure also.

The expected new (future) values of threats by both specified above in the paper indicators are formed by representative numbers of the confidential fours, describing the average mutual effect of decisions on threats by both indicators. Detailed results regarding both indicators are shown in figure

Conclusion

The evaluation of expected results of managerial decisions' set as a whole by the critical indicators' values is made by criterion "maximum limitation of the polygon surface", limited by expected values of threats, evolving from these indicators. The best set of the managerial decisions is the one that minimizes in the quantitative respect the threats' surface to the last extreme.

The calculations done indicate that the aggregate surface of threats to the UNWE, described by the representative number of the evaluations of decisions' effect regarding both indicators, could be limited within the framework of 0,205 cm² (by 6,8%). The maximal possible limitation and the minimal one for the opportunity for realization "naught" could be respectively 0,2016 cm² (by 8,4%) and 0,2089 cm² (by 5%), and for the opportunity for realization "unity" – 0,2046 cm² (by 7%) and 0,2052 cm² (by 6,7%).

Bibliography

1. Кофман А., Алуха Х., *Введение теории нечётких множеств в управлении предприятиями*. Минск: Высшая школа 1992. 11, 35, 38 с.
2. Danca A., *SWOT analysis*. www.stfrancis.edu.
3. Neely, A., *Measuring business performance*. 1998. p. 123.
4. Kaufmann, A., Aluja, J., *Modelos para la investigacion de efectos olvidados*. Vigo. Espana: Pugalza S. A. 1988.

5. Kaufmann A., Aluja J., *Tecnicas Operativas de Gestion para el Tratamiento de la incertidumbre*. Barcelona: Limpergraf S.A. 1987. p. 21-42, 62-64, 66, 85, 202.

Summary

An approach and the instruments for results measurement and evaluation of possible counteraction measures against threats to organizations are substantiated in the paper. Criteria for determination of threats' sources and threats' subjects are defined in the introduction of the paper. Both methodological aspects and methodical ones of the measurement the current threats to organizations are substantiated in the first section of the paper. In the second section matters of generation decisions about counteraction to threats as well as measurement problems of the decisions' expected effect on the limitation of threats are elaborated, taking into consideration mutual effects (influences) in-between decisions. Evaluation criteria for the expected results of measures taken by organizations are represented in the paper's conclusion. The paper is illustrated by examples from the approbation of propounded by the authors approach and instruments, where the approbation is accomplished for the University of National and World Economy in the city of Sofia.

Anna Turczak*

PRZEPISY USTAWY O RACHUNKOWOŚCI A BEZPIECZEŃSTWO JEDNOSTKI GOSPODARCZEJ¹

Wprowadzenie

Celem artykułu jest przedstawienie aspektów bezpieczeństwa, które wynikają wprost z przepisów Ustawy o rachunkowości. W początkowej części opracowania opisano w jaki sposób powinny być prowadzone księgi rachunkowe oraz jakie wymogi powinny spełniać dowody księgowe, które mają stanowić podstawę zapisów w księgach rachunkowych. Następnie przedstawiono zakres i tryb przeprowadzania obowiązkowej inwentaryzacji. W dalszej części zaprezentowano sposób realizacji zasady ostrożności w rachunkowości, a w szczególności warunki dokonywania odpisów aktualizujących, zawiązywania rezerw, ewidencjonowania czynnych i biernych rozliczeń międzyokresowych kosztów oraz rozliczeń międzyokresowych przychodów. W artykule przedstawiono również obowiązki jednostki związane ze sporządzaniem sprawozdań finansowych, w tym rodzaje wymaganych sprawozdań, sposób ich badania, udostępniania i ogłaszania. Natomiast w końcowej części artykułu przeanalizowano kwestie ochrony danych zgromadzonych w dowodach księgowych i księgach rachunkowych.

*Autorka jest pracownikiem Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu w Szczecinie.

¹ Niniejszy artykuł zawiera wyłącznie przemyślenia własne autora i został opracowany na podstawie przepisów Ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 1994 r. Nr 121 poz. 591, z 2002 r. Nr 76 poz. 694, z 2003 r. Nr 60 poz. 535, Nr 124 poz. 1152, Nr 139 poz. 1324, Nr 229 poz. 2276, z 2004 r. Nr 96 poz. 959, Nr 145 poz. 1535, Nr 146 poz. 1546, Nr 213 poz. 2155, z 2005 r. Nr 10 poz. 66, Nr 184 poz. 1539, Nr 267 poz. 2252, z 2006 r. Nr 157 poz. 1119, Nr 208 poz. 1540, z 2008 r. Nr 63 poz. 393, Nr 144 poz. 900, Nr 171 poz. 1056, Nr 214 poz. 1343, Nr 223 poz. 1466).

1. Zakres stosowania Ustawy

Przepisy Ustawy o rachunkowości stosuje się do mających siedzibę lub miejsce sprawowania zarządu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osób fizycznych, spółek cywilnych osób fizycznych, spółek jawnych osób fizycznych oraz spółek partnerskich, jeżeli ich przychody netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy wyniosły co najmniej równowartość w walucie polskiej 1 200 000 EURO, a także spółek kapitałowych i innych osób prawnych oraz niektórych pozostałych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej. Podmioty te obowiązane są stosować nakreślone w Ustawie o rachunkowości zasady, rzetelnie i jasno przedstawiając swoją sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy.

Ustawa o rachunkowości wielokrotnie posługuje się w swojej treści pojęciem *kierownika jednostki*. Warto więc precyzyjnie określić, co należy przez to pojęcie rozumieć. Według zapisów Ustawy kierownik jednostki to członek zarządu lub innego organu zarządzającego jednostki. W przypadku spółki cywilnej i spółki jawnej za kierownika jednostki uważa się wspólników prowadzących sprawę spółki, w przypadku spółki partnerskiej – wspólników prowadzących sprawę spółki albo zarząd, a w odniesieniu do spółki komandytowej i spółki komandytowo-akcyjnej – komplementariuszy prowadzących sprawę spółki. Natomiast jeżeli osoba fizyczna samodzielnie prowadzi działalność gospodarczą, to ją uważa się za kierownika jednostki (dotyczy to również osób wykonujących wolne zawody).

Kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości zostaną powierzone innej osobie za jej zgodą. W przypadku, gdy kierownikiem jednostki jest organ wieloosobowy, a nie została wskazana osoba odpowiedzialna, odpowiedzialność ponoszą wszyscy członkowie tego organu.

2. Sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych

W Ustawie o rachunkowości znajduje się wiele wskazań dotyczących właściwego sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych. Nakreślone wymogi dotyczą między innymi bezpieczeństwa związanego z trwałością

zapisu i przechowywania danych oraz z poprawnością ewidencji prowadzonej w księgach rachunkowych.

Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniach finansowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, bez pozostawiania miejsc pozwalających na późniejszy dopiski lub zmiany. W szczególności prowadząc księgi rachunkowe przy użyciu komputera należy stosować odpowiednie procedury i środki chroniące przed zniszczeniem, modyfikacją lub ukryciem zapisu.

Warto tutaj nadmienić, iż osoby, które wbrew przepisom Ustawy dopuszczają się nieprowadzenia ksiąg rachunkowych, prowadzenia ich niezgodnie z przepisami lub podawania w tych księgach nierzetelnych danych, podlegają grzywnie lub karze pozbawienia wolności do lat 2, albo obu tym karom łącznie.

Księgi rachunkowe powinny być prowadzone *rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie* i *bieżąco*. Księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. Z kolei księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bezbłędnie, jeżeli wprowadzono do nich kompletnie i poprawnie wszystkie zakwalifikowane do zaksięgowania dowody księgowo oraz zapewniono bezbłędność działania stosowanych procedur obliczeniowych. Natomiast księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów oraz działania stosowanych procedur obliczeniowych, w szczególności zaś:

- zapisy pozwalają na identyfikację dowodów i sposobu ich zaewidencjonowania w księgach rachunkowych,
- zapisy uporządkowane są chronologicznie i systematycznie według kryteriów klasyfikacyjnych umożliwiających sporządzenie deklaracji podatkowych i sprawozdań finansowych,
- w przypadku prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera zapewniona jest kontrola kompletności zbiorów systemu rachunkowości,
- możliwe jest uzyskanie w dowolnym czasie i za dowolnie wybrany okres sprawozdawczy informacji o treści zapisów dokonanych w księgach rachunkowych.

Księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli:

- pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzenie w terminie deklaracji podatkowych i sprawozdań finansowych,

- zestawienia obrotów i sald sporządzane są w terminie obowiązujących jednostkę miesięcznych deklaracji podatkowych i sprawozdań finansowych, a za rok obrotowy – nie później niż do 85 dnia po dniu bilansowym,
- ujęcie wpłat i wypłat gotówką, czekami i weksłami obcymi oraz obrotu detalicznego i gastronomii następuje w tym samym dniu, w którym zostały dokonane.

Stwierdzone błędy w zapisach ksiąg rachunkowych poprawia się:

- przez skreślenie dotychczasowej treści i wpisanie nowej, z zachowaniem czytelności błędnego zapisu, oraz podpisanie poprawki i umieszczenie daty,
- lub
- przez wprowadzenie do ksiąg rachunkowych dodatkowego dowodu zawierającego korekty błędnych zapisów.

W razie ujawnieniu błędów po zamknięciu miesiąca dozwolone są jedynie poprawki dokonane przez wprowadzenie do ksiąg rachunkowych dodatkowego dowodu zawierającego korekty błędnych zapisów. W przypadku prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera dozwolone są poprawki tylko w takiej formie.

3. Dowody księgowe stanowiące podstawę zapisów w księgach rachunkowych

Podstawą zapisów w księgach rachunkowych są **źródłowe dowody księgowe** stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej. Mogą one być dowodami zewnątrznymi obcymi, a zatem otrzymanymi od kontrahentów, zewnątrznymi własnymi, a więc przekazanymi w oryginale kontrahentom, albo wewnętrznymi, czyli dotyczącymi operacji wewnątrz jednostki.

Dowody księgowe powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują, kompletne oraz wolne od błędów rachunkowych. Błędy w dowodach źródłowych zewnętrznych obcych i własnych można korygować jedynie przez wysłanie kontrahentowi odpowiedniego dokumentu zawierającego sprostowanie. Z kolei błędy w dowodach wewnętrznych mogą być poprawiane przez skreślenie błędnej treści, z utrzymaniem czytelności skreślonych wyrażen lub liczb, wpisanie treści poprawnej i daty poprawki oraz złożenie podpisu osoby do tego upoważnionej.

Niedopuszczalne jest więc dokonywanie w dowodach księgowych wymazywania i przeróbek.

W Ustawie o rachunkowości bardzo szczegółowo opisane zostały wymogi merytoryczne i formalne dotyczące otrzymywanych i generowanych dowodów księgowych. Oznacza to, iż stosowanie się do zapisów Ustawy gwarantuje wiarygodność informacji źródłowej ewidencji w księgach rachunkowych. Dzięki temu przepisy Ustawy stoją na straży bezpieczeństwa obrotu.

4. Obowiązek przeprowadzania inwentaryzacji

Inwentaryzację przeprowadza się na ostatni dzień każdego roku obrotowego. Wyniki inwentaryzacji należy właściwie udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych. Inwentaryzacji podlegają:

- aktywa pieniężne (z wyjątkiem zgromadzonych na rachunkach bankowych), papiery wartościowe w postaci materialnej, rzeczowe składniki aktywów obrotowych, środki trwałe oraz nieruchomości zaliczone do inwestycji, a także maszyny i urządzenia wchodzące w skład środków trwałych w budowie – drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic,
- aktywa finansowe zgromadzone na rachunkach bankowych lub przechowywane przez inne jednostki, w tym papiery wartościowe w formie zdematerializowanej, należności, w tym udzielone pożyczki, oraz powierzone kontrahentom własne składniki aktywów – drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic,
- środki trwałe, do których dostęp jest znacznie utrudniony, grunty, należności sporne i wątpliwe, należności i zobowiązania wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, oraz z tytułów publicznoprawnych – drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

Inwentaryzacją drogą spisu z natury obejmuje się również znajdujące się w jednostce składniki aktywów, będące własnością innych jednostek, powierzone jej do sprzedaży, przechowywania, przetwarzania lub

używania. Właściciele tych aktywów należy powiadomić o wynikach spisu.

Ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w ewidencji należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji.

Przedstawiony wymóg przeprowadzania inwentaryzacji jest wyrazem troski ustawodawcy o bezpieczeństwo obrotu. Inwentaryzacja pozwala na skonfrontowanie stanu faktycznego z zapisami w księgach rachunkowych podmiotu oraz ze stanem ewidencyjnym kontrahentów i na wyjaśnienie źródeł powstałych różnic. Dzięki inwentaryzacji możliwe staje się również wykrycie wszelkich nadużyć i zaniedbań mających wpływ na pomniejszenie wartości któregokolwiek ze składników majątku jednostki. W szczególności w wyniku inwentaryzacji można we właściwym czasie ujawnić fakt kradzieży czy defraudacji, a zatem często możliwe staje się jeszcze wskazanie winowajcy i jego ewentualne obciążenie wysokością poniesionej przez podmiot straty.

Co ważne, w efekcie systematycznie przeprowadzanej inwentaryzacji zostają zdiagnozowane powstałe już nieprawidłowości i dzięki temu ułatwione jest wprowadzenie właściwych instrumentów prewencyjnych zapobiegających powstaniu takich nieprawidłowości w przyszłości. Niewątpliwie powoduje to podwyższenie poziomu bezpieczeństwa finansowego podmiotu w przyszłości. Periodyczna weryfikacja poprawności zapisów w księgach rachunkowych i zestawienie ich ze stanem faktycznym jest w dobrze pojętym interesie podmiotu i jego całego otoczenia ekonomicznego.

5. Realizacja zasady ostrożności

Zasada ostrożnej wyceny, zwana w skrócie zasadą ostrożności, jest jedną z nadrzędnych zasad rachunkowości. Nakazuje ona wyceniać zasoby majątkowe jednostki i źródła ich pochodzenia tak, aby nie spowodować zniekształcenia wyniku finansowego. Zasada ostrożności bowiem zobowiązuje do dokonywania realnej wyceny aktywów oraz pełnego uwzględniania zobowiązań oraz zakłada uznanie przychodów za zrealizowane dopiero wówczas, jeśli jest to pewne, a kosztów – z chwilą ich poniesienia.

Zasada ostrożności oznacza przyjęcie przez jednostkę reguł, które można wyrazić hasłami: „*nie wyżej niż cena rynkowa*” oraz „*lepszy zysk mniejszy niż przesadzony*”. Przykładem realizacji pierwszego hasła jest wycena rzeczowych składników majątku obrotowego według cen nabycia lub kosztów wytworzenia nie wyższych od ich cen sprzedaży netto. Realizacja drugiego hasła znajduje wyraz między innymi w uwzględnianiu w wyniku finansowym skutków zmniejszenia wartości użytkowej lub handlowej składników aktywów (w tym należności) oraz w tworzeniu rezerw na znane jednostce ryzyko i grożące straty. Można zatem stwierdzić, iż zasada ostrożności ma również na celu ochronę interesów inwestorów i kredytodawców, nie następuje bowiem zawyżenie czy zaniżenie wyniku finansowego jednostki, ponieważ mamy do czynienia ze swoistym jego „wygładzeniem”.

Podsumowując zatem można stwierdzić, iż głównym zadaniem przepisów Ustawy dotyczących stosowania zasady ostrożności jest ograniczenie w praktyce dowolnej wyceny aktywów i pasywów oraz właściwe i rzetelne odzwierciedlenie uzyskanych przychodów, poniesionych kosztów oraz związanego z nimi ryzyka gospodarczego. Realizacji tej zasady służy między innymi bieżące dokonywane odpisów aktualizujących, tworzenie rezerw oraz właściwe ewidencjonowanie rozliczeń międzyokresowych kosztów i przychodów.

5.1. Odpisy aktualizujące należności

Wartość należności aktualizuje się uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez dokonanie odpisu, w odniesieniu do:

- należności od dłużników postawionych w stan likwidacji lub w stan upadłości,
- należności od dłużników w przypadku oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości, jeżeli majątek dłużnika nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania upadłościowego,
- należności kwestionowanych przez dłużników oraz z których zapłatą dłużnik zalega, a według oceny sytuacji majątkowej i finansowej dłużnika spłata należności nie jest prawdopodobna,
- należności przeterminowanych lub nieprzeterminowanych, ale o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności.

Odpisy aktualizujące wartość należności zalicza się do pozostałych kosztów operacyjnych lub do kosztów finansowych – zależnie od rodzaju należności, której odpis dotyczy. Z kolei w przypadku ustania przyczyny, dla której dokonano odpisu aktualizującego, równowartość dokonanego uprzednio odpisu podlega zaliczeniu odpowiednio do pozostałych przychodów operacyjnych lub przychodów finansowych.

5.2. Rezerwy na przyszłe zobowiązania

Rezerwy tworzy się na zobowiązania, w przypadku których nie jest jeszcze pewny termin wymagalności i/lub kwota. Zatem rezerwy winny powstawać na:

- przyszłe zobowiązania o dużym stopniu prawdopodobieństwa, których kwotę można w sposób wiarygodny oszacować (w szczególności rezerwy tworzy się na straty z tytułu udzielonych gwarancji, poręczeń, czy skutków toczącego się postępowania sądowego),
- przyszłe zobowiązania spowodowane restrukturyzacją, jeżeli na podstawie przepisów prawa jednostka jest zobowiązana do jej przeprowadzenia lub zawarto w tej sprawie wiążące umowy, a plany restrukturyzacji pozwalają w sposób wiarygodny oszacować wartość tych przyszłych zobowiązań.

Rezerwy zalicza się do pozostałych kosztów operacyjnych, kosztów finansowych lub strat nadzwyczajnych, zależnie od okoliczności, z którymi przyszłe zobowiązania się wiążą. Z kolei niewykorzystane rezerwy, w przypadku ustania ryzyka uzasadniającego ich utworzenie, zwiększają odpowiednio pozostałe przychody operacyjne, przychody finansowe lub zyski nadzwyczajne.

5.3. Rozliczenia międzyokresowe kosztów

Czynnych rozliczeń międzyokresowych kosztów dokonuje się, jeżeli dotyczą one przyszłych okresów sprawozdawczych. Z kolei biernych rozliczeń międzyokresowych kosztów dokonuje się, jeśli dotyczą one bieżącego okresu sprawozdawczego i ujmuje się je w księgach rachunkowych w wysokości tej części przyszłego zobowiązania, która przypada na bieżący okres sprawozdawczy. To przyszłe zobowiązanie może w szczególności wynikać:

- ze świadczeń wykonanych już przez kontrahentów jednostki, a kwotę zobowiązania można oszacować w sposób wiarygodny,
- z obowiązku wykonania, związanych z bieżącą działalnością, przyszłych świadczeń na rzecz pracowników, w tym świadczeń emerytalnych, a także przyszłych świadczeń wobec nieznanymi osób, których kwotę można oszacować w sposób wiarygodny, mimo że data powstania zobowiązania nie jest jeszcze znana.

5.4. Rozliczenia międzyokresowe przychodów

Rozliczenia międzyokresowe przychodów obejmują między innymi wartość otrzymanych lub nieotrzymanych, ale należnych od kontrahentów środków z tytułu świadczeń, których wykonanie nastąpi w następnych okresach sprawozdawczych.

6. Obowiązek sporządzania sprawozdań finansowych

Prowadzenie rzetelnej sprawozdawczości jest warunkiem koniecznym zachowania bezpieczeństwa finansowego jednostki, jak i wszystkich podmiotów z jej otoczenia gospodarczego i prawnego. Dzięki kontroli bezstronnego profesjonalisty, czyli biegłego rewidenta, można ufać, że sprawozdania generowane przez jednostkę odzwierciedlają jej faktyczną sytuację majątkową i finansową. Jest to szczególnie istotne dla udziałowców (akcjonariuszy), bowiem zweryfikowane przez biegłego rewidenta sprawozdania są im udostępniane. Muszą oni więc mieć pewność, iż dokumenty te są wiarygodne, gdyż to oni powierzyli jednostce swoje oszczędności, więc mają prawo do sprawdzonej informacji na temat spraw, które w sposób bezpośredni ich dotyczą. Co równie istotne, sprawozdania finansowe ogłaszane są przez sąd rejestrowy, zatem podawane są do publicznej wiadomości i każdy, kto ma w tym interes ekonomiczny bądź prawny, może się z nimi zapoznać.

6.1. Rodzaje wymaganych sprawozdań

Sprawozdanie finansowe składa się z *bilansu*, *rachunku zysków i strat* oraz *informacji dodatkowej*. W przypadku niektórych jednostek (na przykład spółek kapitałowych i spółek komandytowo-akcyjnych) istnieje obowiązek sporządzenia, wraz z rocznym sprawozdaniem

finansowym, również **sprawozdania z działalności jednostki**. Powinno ono obejmować istotne informacje o stanie majątkowym i sytuacji finansowej podmiotu, w tym ocenę uzyskiwanych wyników oraz wskazanie pojawiających się czynników ryzyka i zagrożeń. W szczególności informacje te dotyczą:

- zdarzeń istotnie wpływających na działalność jednostki,
- przewidywanego rozwoju jednostki,
- ważniejszych osiągnięć w dziedzinie badań i rozwoju,
- aktualnej i przewidywanej sytuacji finansowej,
- nabycia udziałów (akcji) własnych,
- posiadanych przez jednostkę oddziałów,
- przyjętych przez jednostkę metod zarządzania ryzykiem finansowym.

Sprawozdanie z działalności jednostki powinno obejmować również wskaźniki finansowe i niefinansowe oraz, o ile jest to istotne dla oceny jej sytuacji, informacje dotyczące zatrudnienia i zagadnień środowiska naturalnego.

Kierownik jednostki oraz członkowie rady nadzorczej (lub innego organu nadzorującego) są zobowiązani do zapewnienia, aby sprawozdania jednostki spełniały przewidziane w Ustawie wymagania. Odpowiadają oni solidarnie wobec spółki za szkodę wyrządzoną działaniem lub zaniechaniem stanowiącym naruszenie tego obowiązku. W przypadku niedopełnienia swej powinności podlegają grzywnie lub karze pozbawienia wolności do lat 2, albo obu tym karom łącznie.

6.2. Badanie sprawozdań finansowych

Celem badania sprawozdania finansowego jest wyrażenie przez biegłego rewidenta pisemnej opinii o tym, czy sprawozdanie finansowe jest zgodne z zasadami rachunkowości oraz czy rzetelnie i jasno przedstawia sytuację majątkową, finansową i wynik finansowy jednostki. Osoba, która wbrew wynikającym z przepisów prawa obowiązkom, nie udziela lub udziela niezgodnych ze stanem faktycznym informacji, wyjaśnień, oświadczeń biegłemu rewidentowi albo nie dopuszcza go do pełnienia obowiązków, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności.

Badanie sprawozdania finansowego przeprowadza biegły rewident spełniający warunki do wyrażenia bezzstronnej i niezależnej opinii o tym sprawozdaniu. Badanie z naruszeniem tego warunku jest z mocy prawa

nieważne. Biegły rewident, który sporządza niezgodną ze stanem faktycznym opinię o sprawozdaniu finansowym, księgach rachunkowych lub sytuacji finansowo-majątkowej jednostki, podlega grzywnie lub karze pozbawienia wolności do lat 2 albo obu tym karom łącznie. Jeżeli jednak sprawca wymienionego czynu działa nieumyślnie, grozi mu tylko grzywna albo kara ograniczenia wolności.

Badaniu i ogłaszaniu podlegają między innymi roczne sprawozdania finansowe spółek akcyjnych oraz jednostek, które w poprzedzającym roku obrotowym, za który sporządzono sprawozdania finansowe, spełniły co najmniej dwa z następujących warunków:

- średnioroczne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło co najmniej 50 osób,
- suma aktywów bilansu na koniec roku obrotowego stanowiła równowartość w walucie polskiej co najmniej 2 500 000 EURO,
- przychody netto ze sprzedaży towarów i produktów oraz operacji finansowych za rok obrotowy stanowiły równowartość w walucie polskiej co najmniej 5 000 000 EURO.

W wyniku badania biegły rewident wydaje pisemną opinię i raport. Opinia biegłego rewidenta powinna w szczególności stwierdzać, czy badane sprawozdanie finansowe:

- zostało sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych,
- zostało sporządzone zgodnie z określonymi Ustawą zasadami,
- jest zgodne z obowiązującym jednostkę statutem (lub umową),
- przedstawia rzetelnie i jasno wszystkie istotne dla oceny jednostki informacje.

Opinia powinna w sposób jednoznaczny wskazywać powody wyrażenia przez biegłego rewidenta zastrzeżeń do sprawozdania finansowego jednostki. Biegły rewident zobowiązany jest również do poinformowania w swojej opinii o niedopełnieniu przez kierownika jednostki obowiązku złożenia sprawozdania finansowego we właściwym rejestrze sądowym.

Z kolei sporządzany przez biegłego rewidenta raport powinien szczegółowo opisywać sytuację majątkową i finansową jednostki, ze wskazaniem na zjawiska, które w porównaniu z poprzednimi okresami sprawozdawczymi w istotny sposób wpłynęły negatywnie na tę sytuację, a zwłaszcza zagrażają kontynuowaniu działalności.

6.3. Udostępnianie sprawozdań finansowych udziałowcom (akcjonariuszom)

Niektóre podmioty, w tym spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne, są obowiązane do udostępnienia udziałowcom (akcjonariuszom) najpóźniej na 15 dni przed zgromadzeniem:

- rocznego sprawozdania finansowego,
- sprawozdania z działalności jednostki (jeśli istnieje obowiązek jego sporządzenia),
- opinii biegłego rewidenta wraz z raportem (jeżeli sprawozdanie finansowe podlega obowiązkowi badania).

Niedopełnienie przez kierownika jednostki tego obowiązku wiąże się z nałożeniem na niego kary grzywny bądź kary ograniczenia wolności.

6.4. Ogłaszanie sprawozdań finansowych

Kierownik jednostki składa we właściwym rejestrze sądowym w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia:

- roczne sprawozdanie finansowe,
- sprawozdanie z działalności jednostki (jeśli istnieje obowiązek jego sporządzenia),
- opinię biegłego rewidenta (jeżeli sprawozdanie finansowe podlega badaniu),
- odpis uchwały bądź postanowienia organu zatwierdzającego o zatwierdzeniu rocznego sprawozdania finansowego i podziale zysku lub pokryciu straty.

Jeżeli nie uczyni tego we właściwym terminie, naraża się na karę grzywny tudzież na karę ograniczenia wolności. Ogłoszenie następuje w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski B”.

7. Ochrona danych zgromadzonych w dowodach księgowych i księgach rachunkowych

Oczywistym wyrazem troski ustawodawcy o bezpieczeństwo prowadzonej przez jednostkę ewidencji jest wymóg ochrony danych zgromadzonych w dowodach księgowych i księgach rachunkowych. Ustawa o rachunkowości nakłada mianowicie na podmioty obowiązek

posiadania pisemnej dokumentacji dotyczącej systemu ochrony danych i ich zbiorów, w tym ksiąg rachunkowych, dowodów księgowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w księgach zapisów. Ustalenie i aktualizacja tej dokumentacji jest obowiązkiem kierownika jednostki.

Dowody księgowe, księgi rachunkowe, dokumenty inwentaryzacyjne i sprawozdania finansowe należy przechowywać w należyty sposób i chronić przed niedozwolonymi zmianami, nieupoważnionym rozpowszechnianiem, uszkodzeniem lub zniszczeniem.

Dowody księgowe i dokumenty inwentaryzacyjne przechowuje się w siedzibie jednostki lub jej oddziale, w oryginalnej postaci, w ustalonym porządku dostosowanym do sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w podziale na okresy sprawozdawcze, w sposób pozwalający na ich łatwe odszukanie.

Zgodnie z zapisami Ustawy zatwierdzone roczne sprawozdania finansowe podlegają trwałemu przechowywaniu. Z kolei księgi rachunkowe przechowuje się przez okres co najmniej 5 lat. Dokumenty inwentaryzacyjne, dowody księgowe i inne dokumenty również należy przechowywać przez okres nie krótszy niż 5 lat. Okresy przechowywania oblicza się od początku roku następującego po roku obrotowym, którego dane dokumenty dotyczą. Udostępnienie ich osobie trzeciej do wglądu na miejscu wymaga zgody kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnionej, natomiast poza siedzibą – wymaga pisemnej zgody kierownika jednostki oraz pozostawienia w jednostce potwierzonego spisu przekazanych dokumentów.

Po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego treść dowodów księgowych może być przeniesiona na informatyczne nośniki danych, pozwalające zachować w trwałej postaci zawartość dowodów. Warunkiem stosowania tej metody przechowywania danych jest posiadanie przez jednostkę urządzeń pozwalających na odtworzenie dowodów w postaci wydruku.

Warto dodatkowo zaznaczyć, że prowadząc księgi rachunkowe przy użyciu komputera, jednostka powinna posiadać pełną dokumentację dotyczącą wykorzystywanego systemu informatycznego, zawierającą wykaz stosowanych programów, procedur i funkcji oraz opis zasad ochrony danych, w tym również metod zabezpieczenia dostępu do tych danych. Ochrona danych powinna polegać na stosowaniu odpornych na zagrożenia nośników, na doborze właściwych środków ochrony zewnętrznej, na systematycznym tworzeniu rezerwowych kopii zbiorów

zapisanych na informatycznych nośnikach danych oraz na zapewnieniu ochrony programów komputerowych poprzez stosowanie odpowiednich rozwiązań technicznych i organizacyjnych, chroniących przed zniszczeniem oraz nieupoważnionym dostępem osób trzecich.

Podsumowanie

Ustawa o rachunkowości porusza wiele kwestii związanych bezpośrednio i pośrednio z bezpieczeństwem jednostki. Nie ulega wątpliwości, iż pieczołowite przestrzeganie przepisów Ustawy pozwala znacznie ograniczyć negatywny wpływ rozmaitych czynników ryzyka oraz pomaga ustrzec się przed wieloma potencjalnymi zagrożeniami. Oczywistym przykładem zabiegania prawodawcy o szeroko pojęte bezpieczeństwo jednostki i współpracujących z nią podmiotów jest ustawowy wymóg ochrony danych, kontroli stanu poszczególnych pozycji aktywów oraz zapewnienia zgodności zapisów w ewidencji ze stanem faktycznym. Rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych z zachowaniem zasady ostrożności niewątpliwie stoi na straży pokrywającego się z rzeczywistością przedstawiania bieżącej sytuacji ekonomicznej jednostki, a przez to decyduje o zachowaniu bezpieczeństwa finansowego przez podmiot i jego kooperantów, kredytodawców i inwestorów.

ACCOUNTANCY ACT ARTICLES AND SAFETY OF AN ECONOMIC UNIT

Summary

The aim of article was to present the safety aspects resulting from the accountancy law. The accountancy act raises many issues connected directly or indirectly with safety of a unit. There is no doubt that the careful observance of the accountancy act articles allows to limit considerably the negative influence of various risk factors and helps to prevent a company from many potential threats. The obvious example of the legislator's care of an economic unit safety as well as it's co-operating partners is – firstly – the legal requirement of data protection, secondly – the control of particular asset items and thirdly – the assurance of conformity of the records in accounts with actual state. A company ought to keep it's books with observance of the caution

principle because it enables the books to conform to the reality and to present the actual economical situation of a unit. The financial documents should be reliable basis for the company's books records. Thanks to that it assures the financial safety of the unit and also of its suppliers, purchasers, creditors and investors.

The schedule of the article was as follows: In the first part it was explained how company's books should be kept and what requirements by the financial evidence should be fulfilled. Then the form and the range of obligatory stock-taking was presented. Next the utilization of the caution principle in accountancy and the duties of a unit connected with preparing financial reports were described. In final part of the study the data protection issue was analysed, particularly concerning the data shown in financial documents and firm's books.

Ewa Zimnowłocka-Łożyk *

MOTYWACJA JAKO ELEMENT MARKETINGU PERSONALNEGO W ERZE GLOBALIZACJI

Streszczenie

Motywowanie pracowników jest ważnym, nieodzownym składnikiem polityki kadrowej. Nie należy o tym zapominać szczególnie w dniu dzisiejszym, gdy powszechnie obowiązują reguły wynikające z procesów globalizacyjnych. Marketing personalny pozwala na optymalizację doboru personelu, niezależnie od granic, barier, gdyż te są do pokonania, w myśl reguł globalizacji. Cel to maksymalizacja efektywności pracy i przede wszystkim jej wyników oraz nowoczesność.

Wprowadzenie

Temat motywowania pracownika ma kolosalne znaczenie dziś w erze postępującej globalizacji. Motywacja w sprzężeniu z marketingiem personalnym, powinny sprzyjać i ułatwiać znalezienie i utrzymanie lojalnego pracownika, utożsamiającego się z organizacją, powinny pobudzać pracownika do rozwoju i przyczyniać się do wzrostu efektywności organizacji.

Przedstawiona poniżej praca jest głosem w dyskusji nad aktualnym stanem systemu motywacyjnego w marketingu personalnym. Chciałabym zapoczątkować naukowe badania nad takimi zagadnieniami jak: co wpływa na zadowolenie czy niezadowolenie pracownika, co wiąże pracownika z organizacją, jak pracownicy są zmotywowani do pracy na rzecz organizacji. Praca ta ma pomóc stworzyć wizję marketingu personalnego aktualną w dzisiejszej erze globalizacji.

* Doktorantka w Instytucie Organizacji i Zarządzania, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Gdański.

1. Globalizacja

Czas w którym obecnie żyjemy, to era globalizacji. Pełny rozkwit globalizacji nastąpił z chwilą pojawienia się i rozpowszechnienia internetu. Symbolami globalizacji są: telefonia komórkowa, łatwy dostęp i spowszechnienie transportu lotniczego, Coca Cola, Mc`Donald`s, a także wiele, wiele innych powszechnych atrybutów dzisiejszych nowoczesnych społeczeństw. W 1953 roku w niemieckiej gazecie „Frankfurter Allgemeine Zeitung” po raz pierwszy pojawiło się pojęcie ”globalizacja” i już wtedy dostrzegano wiele symboli, zjawisk i procesów, których rozkwit obserwujemy w dzisiejszych czasach.

Niezaprzeczalnie wcześniej potrzebne były inne wydarzenia dziejące się na przestrzeni wieków, takie jak wielkie odkrycia geograficzne, rewolucja przemysłowa, odkrycie czcionki i prasy drukarskiej, stworzyły one podwaliny dla dzisiejszej ery globalizacji. Te właśnie niewątpliwie osiągnięcia, w konsekwencji prowadziły do rewolucji w komunikacji społecznej, do przenikania się kultur i przyspieszania dyfuzji kulturowej. Zatem o pełnym rozkwicie globalizacji możemy powiedzieć, że nastąpił w ostatniej dekadzie ostatniego tysiąclecia i rozkwit ten we wszystkich możliwych barwach i odcieniach towarzyszy nam do dziś. Obecnie wydaje się, że od globalizacji nie da się odejść, istnieje powszechne przyzwolenie na procesy prowadzące do globalizacji (istnieją co prawda pewne marginalne ruchy antyglobalizacyjne), stąd symbolicznie prawdopodobnie przewidując nieuchronność i długotrwałość globalizacji mówi się wręcz właśnie o erze globalizacji – *the globalization era*.

2. Marketing personalny

Managerowie i kierownicy organizacji funkcjonujących w dzisiejszych, nowoczesnych czasach wiedzą o tym, że myślenie w skali globalnej wiąże się z gotowością do poszukiwania zasobów ludzkich na całym świecie. Marketing personalny jest to system pewnych sposobów postępowania i zachowania się organizacji skierowanej na oczekiwania pracowników, zarówno tych zatrudnionych, jak i potencjalnych. Konsekwencją tego nastawienia jest postrzeganie i traktowanie pracowników jako klienta wewnętrznego, którego interesy powinny być brane pod uwagę przez menedżerów organizacji. Inaczej definiując ten termin, marketing personalny to działania prowadzone przez firmę w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, które obejmują stworzenie i utrzymanie wizerunku atrakcyjnego, solidnego, uczciwego

i odpowiedzialnego pracodawcy, zarówno na zewnętrznym, jak i wewnętrznym rynku pracy.

Według marketingu personalnego pracownik powinien nie tylko posiadać umiejętności posługiwania się technicznymi środkami pracy, ale również powinien mieć jasno sprecyzowane cele i wizje organizacji oraz odpowiednie i przyjazne otoczenie. To wszystko pozwala pracownikowi na samookreślenie się, rozwój, podnoszenie kwalifikacji oraz odczuwanie zadowolenia z pracy. Warto również podkreślić, że dzięki tej orientacji, korzyści osiąga nie tylko sam pracownik, ale także organizacja, gdyż zmniejszają się zachwiania rytmiczności pracy czy też produkcji, minimalizują się straty czasu oraz podwyższa się jakość pracy.

Konieczne jest rozwijanie i przyswajanie umiejętności niezbędnych w zarządzaniu zasobami ludzkimi w ujęciu globalnym. Ważne są kontakty międzynarodowe. Studia, praktyka czy praca za granicą uważane są za wręcz niezbędny warunek w rozwoju kariery.

Założenia marketingu personalnego:

- wszyscy pracownicy firmy są jej klientami,
- firma jest otwarta na potrzeby oraz oczekiwania klientów,
- klienci wewnątrzni kształtują pozytywny wizerunek firmy,
- firma dba o swoich potencjalnych klientów, czyli potencjalnych pracowników poprzez utrzymywanie kontaktów z uczelniami, sponsorowanie warsztatów, praktyk i stypendiów studenckich, organizowanie dni otwartych czy też uczestnictwo w targach pracy.

System marketingu personalnego składa się z dwóch podstawowych podsystemów:

- wewnętrznego marketingu personalnego,
- zewnętrznego marketingu personalnego.

Wewnętrzny marketing personalny obejmuje:

1. system wewnętrznej komunikacji, gdyż dobrze poinformowani pracownicy podwyższają konkurencyjność firmy,
2. system motywacyjny – stosowanie narzędzi o charakterze materialnym jak i niematerialnym; w dalszej części tego artykułu temat ten zostanie omówiony szerzej,
3. system szkoleniowy – prowadzenie działań z zakresu doksztalcania zawodowego oraz dalszego kształcenia,

4. system kreowania i utrwalania wizerunku firmy jako pracodawcy, którego odbiorcami są pracownicy zatrudnieni w przedsiębiorstwie, obejmujący działania z zakresu public relations,
5. system wewnętrznej rekrutacji i selekcji związany z możliwościami przemieszczania pracowników na inne stanowiska pracy oraz z ich mobilnością.

6. Motywacja

System motywacyjny, czy motywowanie wspomniany wcześniej jako część wewnętrznego marketingu personalnego to oddziaływanie przez rozmaite formy i środki na pracowników tak, by ich zachowania były zgodne z wolą kierującego, by zmierzały do realizowania postawionych przed nim zadań. Motywowanie pracownika jest procesem. Jest to proces dwustronny i zachodzi między kierującym, a podwładnymi. W motywowaniu istnieje zbiór przepisów, które skutecznie wskazują kierunki, które pozwalają na osiągnięcie zamierzonego efektu. Nie ma recepty, która pozwoliłaby stworzyć jednolity, jednorodny sposób motywowania, podobnie jak nie ma recepty na życie. Motywacja wpływa na człowieka w dzisiejszej dobie globalizacji. W naszym codziennym życiu zastanawiamy się co sprawia, że ludzie zachowują się w taki czy inny sposób, czy pobudki do działania leżą w nas samych czy zależą od świata zewnętrznego.

Pojęcie motywacji i procesu motywacyjnego w psychologii obejmuje wiele różnorodnych zjawisk. Uniwersalna definicja Younga "... jest to proces wzbudzający działanie, utrzymujący je w toku i regulujący jego przebieg".

Motywacja jest zespołem procesów psychicznych i fizjologicznych określonych zachowań ludzkich i ich zmian. To procesy motywacyjne ukierunkowują zachowanie jednostki na osiągnięcie istotnych dla niej stanów rzeczy. Ogólnie mówiąc motywacja to zespół sił, które sprawiają, że ludzie zachowują się w określony sposób.

W tak szerokim ujęciu do procesów motywacyjnych można zaliczyć wszelkie procesy afektywne: emocje i dążenia *sensu stricte*.

7. Charakterystyka motywacji

Ogólną charakterystykę procesu motywacyjnego określają następujące zjawiska:

- wzbudzanie energii,
- ukierunkowanie na określony cel,
- selektywność uwagi,
- zorganizowanie pojedynczych reakcji w zintegrowany wzorzec bądź sekwencję,
- konsekwentna kontynuacja (www.psychologia.edu.pl)

Proces motywacyjny jest realizowany, gdy spełnione są dwa warunki.

- osiągnięcie celu musi być spostrzegane jako użyteczne,
- prawdopodobieństwo realizacji musi być dostrzegalne

W mechanizmie tym dochodzi do interakcji procesów myślowych, fizjologicznych i psychologicznych jednostki, które decydują o natężeniu motywacji.

Według psychologów natężenie motywacji jest funkcją trzech zmiennych:

- siły procesu motywacyjnego
- wielkości procesu motywacyjnego
- intensywności.

Natężenie motywacji zmienia się wraz ze zmianą użyteczności, bądź prawdopodobieństwa.

W definicji mówi się również o dążeniu do celów. Cele mogą być dwójakiego rodzaju:

- materialne np. płaca
- niematerialne np. satysfakcja

8. Zasady skutecznego motywowania

1. zasada proporcjonalności - zakłada proporcjonalność wynagrodzenia za wykonanie zadania oraz ponoszonych nakładów i uzyskanych efektów,
2. zasada motywowania pozytywnego - mówi, że pozytywna motywacja do pracy jest skuteczniejsza niż karanie, a działania wynagradzane będą wykonane,

3. zasada zróżnicowania – należy oprzeć kryteria wynagrodzeń na systemie norm i wartości uznawanych przez uczestników organizacji, nie powinny być one jednakowe dla wszystkich grup zawodowych,
4. zasada niewielkiej odległości czasowej – zakłada iż wynagrodzenie ma tym większy wpływ na wyniki pracy, im mniejszy jest odstęp pomiędzy działaniem, a zapłatą z tego tytułu,
5. zasada kompleksowości i systematyczności – oznacza to, iż skuteczna motywacja powinna obejmować cały kompleks oddziaływań dostosowanych do oczekiwań pracowników,
6. zasada prostoty i przejrzystości systemu motywacyjnego system motywowania powinien być prosty i zrozumiały dla pracowników oraz akceptowany przez nich,
7. zasada internalizacji celów organizacji – każdy pracownik powinien wiedzieć, jakie zachowanie jest niezbędne, aby organizacja osiągnęła swoje cele, wysoka efektywność zatrudnionych osób występuje, gdy ich system wartości pokrywa się z tym, co ma wartość dla organizacji,
8. zasada uwzględniania motywu samourzeczywistnienia – poczucie wartości, ważności, użyteczności, misji wykonywanej pracy może być dla pracownika równie ważnym wynagrodzeniem, jest to typ wynagrodzenia motywujący znacznie bardziej niż pieniądze,
9. zasada zachowania progów bodźcowych – zasada ta mówi, iż aby zwiększyć wysiłek pracowników w pracy należy zwiększyć także ich płace,
10. zasada umowy prawnej – polega na akceptacji przepisów zawartych w systemie wynagradzania przez pracowników i pracodawcę.

9. Motywacja finansowa i pozafinansowa

Środki motywacji pozapłacowej to wszystkie elementy pakietu wynagradzania, które są w formie materialnej, niepieniężnej, możliwe jednak do przeliczenia na pieniądze. Niezależnie jednak od wszystkiego to właśnie pieniądze są najważniejszym i najpowszechniejszym czynnikiem motywacyjnym. Interesujące jest niekiedy to, że rola pieniądza może być różna w różnych grupach społecznych.

Zatrudnianie pracownika za wynagrodzeniem to – w świetle art.22& 1 k. p. – podstawowy obowiązek pracodawcy.

Rozważając system wynagradzania należy uwzględnić go w ramach obowiązujących przepisów prawnych oraz innych regulacji, które dany kraj zobowiązał się przestrzegać. Tylko w tym przypadku można mówić o stosowalności danego systemu. W Polsce mamy do czynienia z następującymi instrumentami regulacyjnymi. (www.placa.pl)

Instrumenty prawne:

- kodeks pracy
- układy zbiorowe pracy
- zakładowe regulaminy wynagradzania
- umowa o pracę

Instrumenty społeczne:

- regulacje międzynarodowe organizacji na rzecz ochrony pracy i pracownika
- regulacje międzynarodowych organizacji na rzecz praw człowieka, w tym godziwego wynagrodzenia
- działalność związków zawodowych

Podsumowanie

Motywacja jako element marketingu personalnego jest niezbędnym składnikiem zarządzania zasobami ludzkimi w dzisiejszej erze globalizacji. Nowoczesne podejście do procesów motywacyjnych pozwala na pełne wykorzystanie wiedzy w praktyce i maksymalizację uzyskiwania efektów i wydajności pracy. Sukces zależy bardziej od umiejętności kierowania, motywowania ludzi, niż wyłącznie od ciężkiej pracy. W karierze menedżerskiej sukces uzależniony jest od umiejętności korzystania ze sztuki motywacji. Wejście na wyższy szczebel drabiny zarządzania zasobami ludzkimi pociąga za sobą odwrócenie stosunku umiejętności do wiedzy. Na niższym stanowisku potrzebna jest wiedza związana ze stanowiskiem, na stanowisku wyższym umiejętności, oczywiście przy posiadanej rzetelnej, szerokiej wiedzy.

Bibliografia

1. Altkorn J., Kramer T. red, *Leksykon marketingu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1998,

2. Baruk A.I., *Marketing personalny jako instrument kreowania wizerunku firmy*, Difin, Warszawa 2006,
3. Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2005
4. Jackowiak U. red, *Prawo pracy*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2005.
5. Kolańczyk A., *Czuję, myślę, jestem*, Wydawnictwo Gdańskie Wydawnictwo psychologiczne, Gdańsk 1999
6. Król H. i A. Ludwiczynski red, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji.* PWN, Warszawa 2006
7. Padzik K., *Leksykon HRM podstawowe pojęcia z dziedziny zarządzania zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002,
8. Zbiegień-Maciąg L., *Marketing personalny, czyli jak zarządzać pracownikami w firmie*, Wydawnictwo Business Press, Warszawa 1996, .
9. Zbiegień-Maciąg L., *Zarządzanie pracownikami AGH* Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne, Kraków 2002,
10. www.placa.pl
11. www.psychologia.edu.pl

MOTIVATION AS A PART OF PERSONAL MARKETING IN GLOBALIZATION ERA

Summary

Human motivation plays the fundamental role in human research (HR). This is absolutely crucial today in our globalization era. Personal marketing is to allow optimal choice of high quality personnel, irrespective of boundaries and barriers – those are to be overcome according to rules of globalization. Maximal effectiveness, modernity and success in every aspect are the goals to achieve therefore human research, personal marketing and globalization always seem to walk together.

Leszek Panasiewicz*

KATEGORIA BEZPIECZEŃSTWA W PROCESIE ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO

Wprowadzenie

Uderzenie kryzysu, które w początkach 2009 roku wyraźnie odczuły kraje UE, stanowiło specyficzną sytuację, która w nagły sposób uruchomiła mechanizmy organizacyjnego uczenia się. Prezydent L. Kaczyński w jednym z wystąpień¹ określił kryzys mianem *"choroby, która trochę nas zaskoczyła"*. Odnieść można wrażenie, że takie sformułowanie dobrze odzwierciedla również pogląd przedstawicieli krajowego biznesu na gwałtowny spadek wartości złotówki oraz falę informacji o poważnych problemach wielu gospodarek.

Naturalną reakcją na sytuację kryzysową jest zwrócenie uwagi na aspekt bezpieczeństwa (działania, firmy) we wszelkich procesach analizy, oceny oraz podejmowania decyzji. W codziennej praktyce zarządzania aspekt bezpieczeństwa stanowi niewątpliwie, obok m.in. konkurencyjności, rozwoju, efektywności czy innowacyjności, jedno z kryteriów oceny sytuacji i podejmowania decyzji, lecz możemy uzasadnienie oczekiwać, iż w sytuacji kryzysowej nabiera specjalnego znaczenia.

Celem niniejszego artykułu jest empiryczna analiza wpływu kryzysu, jako nagłego zewnętrznego zagrożenia, na poziom znaczenia bezpieczeństwa jako kryterium oceny sytuacji oraz reakcji na to zagrożenie zespołu wewnątrzorganizacyjnych procesów organizacyjnego uczenia się. Do grona tych procesów zaliczone zostały przede wszystkim procesy związane z poznaniem i interpretacją otoczenia – czyli gromadzeniem i przetwarzaniem wiedzy o otoczeniu, interpretowaniem

* Autor jest pracownikiem Politechniki Lubelskiej.

¹ Wystąpienie prezydenta Lecha Kaczyńskiego w Zambrowie w dniu 27.02.2009 za: <http://wiadomosci.onet.pl/1924816,11,item.html>.

sytuacji oraz kształtowaniem ogólnej wizji zachowania przedsiębiorstwa w tak rozpoznanej sytuacji.

Część pierwsza artykułu przedstawia teoretyczny model "odpowiedzi strategicznej" jako bazującej na potencjale uczenia się reakcji na zaskakującą zmianę otoczenia i to reakcji na tyle silnej i użytecznej, że wyraźnie oddziałującej na poziom zarządzania strategicznego przedsiębiorstwem. Druga część przedstawia operacjonalizację modelu badawczego, która pozwoliła na realizację badań ankietowych, natomiast część trzecia przedstawia wyniki oraz dyskusję wyników przeprowadzonych badań empirycznych. Podsumowanie pracy zawiera podstawowe wnioski wynikające z przeprowadzonej w części czwartej dyskusji.

1. Odpowiedź strategiczna a potencjał uczenia się

Jak wiadomo, proces podejmowania decyzji opiera się na pewnej wizji przyszłości, stanowiącej mieszanekę przewidywań bądź prognoz zmian poszczególnych zjawisk i trendów, połączonych w pewną sieć o różnym stopniu spójności i przejrzystości. Pomimo wszelkich wysiłków nauki niemal wszystkie narzędzia prognozowania czy przewidywania obarczone są pewną dozą subiektywizmu. Od uzupełnienia komentarzem wyników zastosowania ścisłych metod prognostycznych jak np. ekstrapolacja trendów, do gruntownych, systemowych reinterpretacji zasad funkcjonowania współczesnej cywilizacji, której doskonałym przykładem może być bestsellerowy *Karaoke Capitalism*², przedstawiający kompleksową reinterpretację zasad rządzących współczesną cywilizacją zachodnią. Procesy interpretacji otoczenia zachodzą oczywiście również w organizacjach, i stanowią treść procesów organizacyjnego uczenia się. W procesach tych, organizacja jako system społeczny testuje pewne wersje interpretacji otoczenia, co odpowiada pierwszej pętli uczenia się, a w przypadku porażki, w procesach zorganizowanych w drugą pętlę uczenia się, generuje inne interpretacje. Szybkość i sprawność mechanizmów organizacyjnego uczenia się wyraża się dynamiką i trafnością interpretacji sytuacji. Całościowa, spójna koncepcja zarządzania przedsiębiorstwem, zorientowana na maksymalizację pozytywnych efektów uczenia się w postaci kreowania szybkiej i skutecznej reakcji na

² J. Ridderstråle, K.A. Nordström, *Karaoke capitalism. Zarządzanie dla ludzkości*, wyd. One Press, Gliwice 2006

zaskakujące zmiany sytuacji. Nowe, wypracowane a następnie rozpowszechnione i zaakceptowane w praktyce podejścia będące efektem uczenia się, stanowią pojęciowe i intelektualne środowisko, określające właściwe w danej organizacji sposoby opisywania rzeczywistości, wnioskowania oraz decydowania.

Silniejsze od przewidywanego uderzenie kryzysu w krajowy system gospodarczy, ustanowiło doskonałą możliwość przetestowania zdolności przedsiębiorstw do reagowania na nagłe zagrożenie zewnętrzne. Podstawowy kierunek badań stanowiło poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o relacje między uczeniem się a zdolnością do wykreowania reakcji na zagrożenie. Można przewidywać, że wysoki poziom zdolności do uczenia się spowoduje, iż procesy uczenia się szybciej "poradzą sobie" z wykreowaniem określonej interpretacji kryzysu, tudzież postawy wobec niego; postawy, która będzie przejawiała cechy użyteczności w kategoriach działania i decydowania. Zgodnie z przyjętą przez autora koncepcją organizacyjnego uczenia się, efekty uczenia się stanowią pewną praktyczną wiedzę o otoczeniu przedsiębiorstwa i zasadach działania ocenianych w kategoriach skuteczności i efektywności (wiedzę komercyjną). Ta praktyczna wiedza stanowi tworzywo strategii wyłaniających się, stanowiąc znaczący proces zarządzania strategicznego, bowiem uzupełnia plan i działania planowe o działania oraz kategorie decyzyjne niezbędne z punktu widzenia bieżącej, nieprzewidzianej sytuacji. Efekty uczenia się – nowa praktyczna wiedza i sposób rozumienia aktualnej sytuacji, mogą również stanowić podstawę kolejnych procesów planowania – specyficzne dla przedsiębiorstwa "tworzywo" planów. Specyfika i unikalność wiedzy i zrozumienia będących efektami uczenia się stanowi również o konkurencyjności przedsiębiorstwa, bowiem daje szansę oparcia działania o wiedzę niedostępną dla konkurentów. Potencjał konkurencyjności jest jednym z tych czynników, które w pełni przyczyniły się do popularyzacji zarządzania wiedzą. Oczywiście uzyskanie wszystkich tych pozytywnych efektów w praktyce wymaga wysoko rozwiniętego potencjału uczenia się, który zapewni wytwarzanej praktycznej wiedzy takie zalety jak: wysoka jakość, aktualność i kompleksowość.

Zjawisko zmiany praktyki działania, oddziałujące na strategiczną perspektywę funkcjonowania przedsiębiorstwa nazywam "odpowiedzią strategiczną", aby podkreślić jego trzy cechy charakterystyczne:

- występowanie jako reakcja na nieoczekiwane zmiany w otoczeniu przedsiębiorstwa,

- dostarczanie możliwości zrozumienia i opanowania nowej sytuacji w praktyce bieżącego działania firmy,
- posiadanie potencjału wpływu na decyzje, plany i działania przedsiębiorstwa w perspektywie długofalowej, poprzez zaoferowanie rozwiązań istotnych z perspektywy strategicznej.

Przedsiębiorstwa, które być może bardziej działają w oparciu o podejście planowe, a w których potencjał uczenia się ma niższy poziom, mogą natomiast odczuwać negatywne skutki kryzysu w postaci utrzymującej się niejasności sytuacji.

2. Badania

Badanie potencjału uczenia się przeprowadzono koncentrując się na pomiarze występowania tych zjawisk i procesów, które w wyniku wcześniejszych badań³ zostały uznane za istotne przejawy potencjału uczenia się organizacji⁴. Pytania w części merytorycznej kwestionariusza badawczego podzielono na cztery podstawowe sekcje:

1. Czynniki wpływające na proces organizacyjnego uczenia się, do których zaliczono między innymi: poziom zaufania międzyludzkiego, otwartość komunikacji międzyludzkiej, poprawność relacji międzyludzkich, swobodę dostępu do informacji, przejrzystość i akceptowalność systemu kontroli, jakość relacji z przełożonym, zakres samodzielności działań i decyzji pracowników, poziom znajomości celów i planów firmy wśród pracowników.
2. Obecność tematyki kryzysu w rozmowach nieformalnych: kryzys jako temat rozmów między pracownikami, kryzys jako motywator bądź źródło obaw, obawy dotyczące reakcji na kryzys, z wyspecyfikowaniem reakcji ze strony, rynku, rządu bądź zarządu firmy.
3. Wybrane elementy reakcji ze strony zarządu: informacje ze strony zarządu o działaniach będących reakcją na kryzys, podejmowanie

³ Wyniki większości tych badań zostały opublikowane w: L. Panasiewicz, *Kulturowe uwarunkowania realizacji strategii opartej na wiedzy*, [w:] Red. I.K. Hejduk, J. Korczak, *Gospodarka oparta na wiedzy*. Wyd. Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2006 s. 107-115; L. Panasiewicz, *Wielowymiarowa analiza środowiska informacyjnego przedsiębiorstw*, [w:] Red. M. Trocki, S. Grzegorzczak, *Nowoczesne zarządzanie. Koncepcje i instrumenty*, Wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2006 s. 235-243

⁴ Zgodnie z przyjętym podejściem, uwaga skupiona została na nieformalnych aspektach procesu uczenia się i przepływu wiedzy i doświadczeń.

działań stanowiących reakcję na kryzys, wzrost znaczenia bezpieczeństwa jako kategorii decyzyjnej w przedsięwziętych działaniach.

4. Przewidywana reakcja na kryzys wyrażona w kategoriach strategicznych: redukcja kosztu, kompresja czasu, innowacje, dywersyfikacja, alianse, upadłość.

Operacjonalizacja modelu sprowadziła się do ułożenia stwierdzeń dotyczących każdego z wyżej wymienionych zagadnień jako cechy przedsiębiorstwa bądź wewnętrznego procesu.

Badania objęły 46 osób – pracowników prywatnych przedsiębiorstw różnych branż działających na terenie województwa lubelskiego. Respondenci zróżnicowani byli pod względem stażu pracy, wieku, płci oraz zajmowanego stanowiska. Wszyscy respondenci posiadali wykształcenie wyższe.

Badania przeprowadzono przy pomocy kwestionariuszy zawierających szereg stwierdzeń, natomiast odpowiedzi respondentów określały reprezentatywność danego stwierdzenia dla charakteryzowanego przedsiębiorstwa, przy wykorzystaniu powszechnie znanej skali autorstwa R. Lickerta: zdecydowanie tak (+2), raczej tak (+1), trudno powiedzieć (0), raczej nie (-1) i zdecydowanie nie (-2). Moc zastosowanej skali pozwala na operowanie średnią arytmetyczną, co wykorzystano przy prezentacji wyników.

3. Wyniki i dyskusja

3.1. Analiza współzmienności

Pierwszy etap badań zrealizowano przy pomocy analizy korelacji. Etap ten pozwolił zidentyfikować dwie główne zależności w zakresie percepcji sytuacji kryzysowej w przedsiębiorstwach.

Pierwsza z zależności wskazuje, iż atmosfera zaufania, otwarta komunikacja, dostęp do informacji, oraz poprawne relacje międzyludzkie powodują, że sytuacja kryzysowa integruje pracowników i motywuje do działania. Do innych cech charakterystycznych takiej sytuacji – integrującej i motywującej - należy:

- poinformowanie pracowników przez zarząd o działaniach związanych z sytuacją kryzysową,
- uznanie za najbardziej prawdopodobne reakcje na kryzys działania oparte na innowacji bądź dywersyfikacji działalności.

Bardzo interesująco wyglądają wyniki analizy przypadków, w których kryzys budzi rzeczywiste obawy wśród pracowników. Okazało się, że cechami charakterystycznymi takich sytuacji są obawy o sytuację rynkową firmy oraz o kierunek decyzji podejmowanych przez zarząd. Obawy szczególnie żywe są, gdy:

- wiadomo, że podjęto jakieś działania antykryzysowe, lecz nie ma jasnej informacji, jakiego rodzaju,
- jako najbardziej prawdopodobną reakcję przedsiębiorstwa na kryzys przewiduje się redukcję kosztów a jako najmniej prawdopodobne – wdrażanie innowacji bądź dywersyfikację działalności.
- sytuacja kryzysu rozważana jest szczególnie uważnie przez osoby o dłuższym stażu ogólnym pracy (bowiem zaobserwowano silną korelację między łącznym stażem pracy respondentów a poziomem obaw).

Powyższe sytuacje można uznać za skrajne spośród zaobserwowanych w badaniach reakcji na kryzys. Analiza znaczenia bezpieczeństwa jako kryterium decyzyjnego wykazała, iż wzrost ostrożności w podejmowaniu decyzji i zarazem, wzrost znaczenia kryterium bezpieczeństwa w procesach decyzyjnych zachodzi w organizacjach, w których:

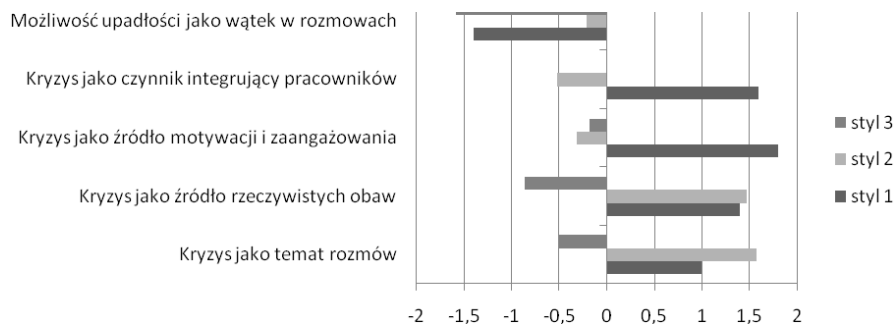
- kryzys stanowi temat rozmów między pracownikami i to rozmów pełnych obaw, łącznie z obawami o upadek firmy,
- podjęto specjalne działania stanowiące reakcję na kryzys,
- jedną z reakcji na kryzys jest przyspieszenie tempa działania.

Interesujące jest to, że w przypadku koncentracji na bezpieczeństwie jako kryterium decyzyjnym nie przewiduje się działań oszczędnościowych, lecz przyspieszenie tempa działania (kompresję czasu). W przedsiębiorstwach tych nie zauważono motywującej funkcji kryzysu, jak w przedsiębiorstwach o dużym potencjale uczenia się, lecz również nie występuje w nich eskalacja obaw pracowniczych. Następną część badań zrealizowano przy pomocy metod analizy skupień, która pozwoliła zidentyfikować pewne style działania przedsiębiorstw i ocenić je w perspektywie reakcji na nieprzewidziane zagrożenie zewnętrzne.

3.2. Kryzys jako temat rozmów nieformalnych

Analiza skupień pozwoliła zidentyfikować wg kryterium obecności tematyki kryzysu w rozmowach nieformalnych między pracownikami, trzy główne style reakcji (Rys. 1.):

- styl 1: Kryzys stanowi częsty temat rozmów, integruje i motywuje pracowników, natomiast wizja upadku firmy nie jest brana pod uwagę.
- styl 2: Kryzys stanowi temat rozmów, lecz nie ma oddziaływania motywacyjnego, a perspektywa spowodowanej kryzysem upadłości firmy przewija się czasem w rozmowach.
- styl 3: Kryzys praktycznie nie pojawia się w rozmowach, a perspektywa upadłości firmy praktycznie w tychże rozmowach nie istnieje.



Rys. 1. Charakterystyka stylów reakcji na kryzys w aspekcie tematyki rozmów nieformalnych

Analiza cech firm reprezentujących poszczególne style pozwoliła odkryć bardzo wyraźnie różnice pomiędzy nimi:

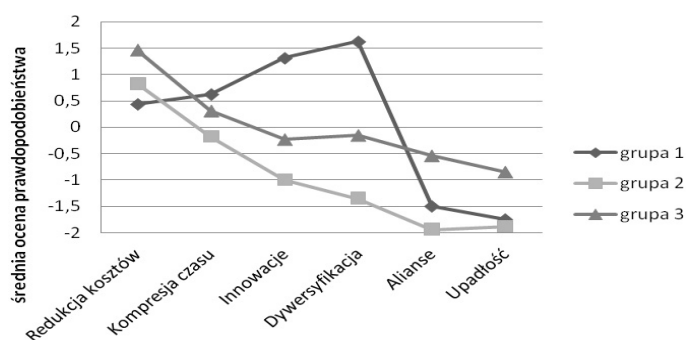
- Firmy, które reprezentują drugi spośród zidentyfikowanych stylów, posiadają potencjał uczenia się znacznie gorszy niż firmy reprezentujące styl pierwszy i trzeci. Można więc wyciągnąć wniosek, że brak podstawowych procesów sprzyjających uczeniu się bardzo osłabia zdolność reagowania organizacji na zewnętrzne zagrożenia – postawa pracowników zaczyna być nacechowana obawami o przyszłość. Do najmniej prawdopodobnych reakcji na kryzys zaliczane są działania oparte na innowacyjności bądź dywersyfikacji.
- W firmach reprezentujące pierwszy styl reakcji, polegający na aktywnej i udanej utylizacji zjawiska kryzysu – wykorzystania go do stworzenia potencjału motywacyjnego, odnotowano wyjątkowo wysoki poziom cech i procesów sprzyjających uczeniu się organizacji. Okazało się również, że pracownicy uzyskali od zarządu firmy jasną deklarację kierunków planowanych działań antykryzysowych. Można

więc uzasadnienie twierdzić, że otwarta polityka komunikacyjna wraz z sukcesami w kształtowaniu w przedsiębiorstwie cech charakterystycznych dla uczącej się organizacji, pozwala na wytworzenie użytecznych podejść do – w tym wypadku – zjawiska kryzysu, bez eskalacji zjawisk niepewności i obaw, charakterystycznych dla stylu drugiego.

Interesująco zmienia się znaczenie bezpieczeństwa jako kryterium decyzyjnego. Średnia arytmetyczna odpowiedzi na zastosowanej w badaniach skali kształtuje się następująco: styl 1: 0,60; styl 2: 0,84; styl 3: -0,23. Jak widać najwyższy poziom troski o bezpieczeństwo przypada w tych firmach, w których widmo kryzysu wywołuje jednocześnie największe obawy. Styl trzeci, to firmy ze względu na wielkość, branżę, bądź powiązania właścicielskie w największym stopniu wolne od obaw o wpływ kryzysu. W firmach charakteryzujących się stylem pierwszym istnieje pewna świadomość kryzysu, lecz jest ona połączona w wypracowaną reakcją, stanowiącą źródło przydatnych w sytuacji kryzysowej zasobów – motywacji i integracji.

3.3. Reakcja na kryzys wyrażona w kategoriach strategicznych

Kolejny etap eksploracji problematyki kryzysu został zrealizowany poprzez grupowanie firm wg najbardziej prawdopodobnej reakcji opisanej w kategoriach strategicznych. Wg tego kryterium wyróżniono trzy grupy firm, przy czym – co zilustrowano wykresem na Rys. 2. – wyraźnie widać odrębność profilu pierwszej grupy od dwóch pozostałych oraz względne podobieństwo grup drugiej i trzeciej.



Rys. 2. Grupowanie wg reakcji na kryzys wyrażonej w kategoriach strategicznych

Analiza grupowania wg takiego klucza prowadzi do następujących wniosków:

- Grupa druga obejmuje firmy w największym stopniu "odporne na kryzys", w których jedyną ewentualnie braną pod uwagę reakcją jest redukcja kosztów, natomiast innowacje, dywersyfikacja, alianse oraz upadłość stanowią strategie odrzucone.
- Podobnie układają się ocena prawdopodobieństw reakcji w przedsiębiorstwach grupy trzeciej, lecz poziom poszczególnych prawdopodobieństw jest - dość proporcjonalnie – wyższy. Dotyczy to wszystkich wymienionych reakcji, wraz z perspektywą upadłości firmy. Porównując profile firm należących do drugiej i trzeciej grupy nie znaleziono żadnych istotnych różnic w zakresie ich zdolności do uczenia się. W zakresie reakcji na kryzys w przedsiębiorstwach grupy trzeciej poziom obaw związanych z sytuacją kryzysową, pojawiających się w rozmowach pracowniczych, jest wyższy niż w grupie pierwszej i drugiej. Najbardziej charakterystyczną cechą odpowiedzi jest fakt wysokiej średniej stażu ogólnego pracy respondentów.
- Wyraźnie odmienny kształt przyjmuje krzywa charakteryzująca średnie prawdopodobieństwa dla przedsiębiorstw grupy pierwszej. Okazuje się, że jako bardzo prawdopodobne reakcje wskazuje się rozpoczęcie działań o charakterze innowacji bądź dywersyfikacji. Istnieje więc wysoki stopień pewności co do logiki działań antykryzysowych, a także pewność sukcesu tych działań, bowiem perspektywa upadłości firmy jest oceniana jako nierealna. Analiza charakterystyk przedsiębiorstw wchodzących w skład tej grupy pozwoliła stwierdzić, iż charakterystyczne dlań są znacznie wyższe poziomy rozwoju wszystkich cech charakterystycznych dla organizacyjnego uczenia się. Poza tym w przypadku tych firm znacznie wyraźniej zaakcentowany został fakt udzielania przez zarząd informacji na temat planowanych działań antykryzysowych.

W przypadku tego grupowania – przeprowadzonego wg najbardziej prawdopodobnej reakcji opisanej w kategoriach strategicznych – średnie arytmetyczne oceny wpływu kategorii bezpieczeństwa na decyzje firmy wynoszą: w grupie 1.: 0,13; w grupie 2.: 0,29; w grupie 3.: 0,54. Jak więc widać w grupie pierwszej poziom bezpieczeństwa jako kryterium przyjmuje poziom najniższy.

Patrząc z perspektywy bezpieczeństwa jako kategorii decyzyjnej, wnioski z niniejszej analizy skupień są odmienne od poprzednich, wysnutych z analizy wyników grupowania wg obecności tematyki kryzysu w rozmowach nieformalnych. We wcześniejszej klasyfikacji najwyższy potencjał uczenia się zawarty był w firmach reprezentujących pierwszy ze zidentyfikowanych stylów reakcji. Jednocześnie w firmach tych kryterium bezpieczeństwa brane było pod uwagę w większym stopniu (średnia 0,6). Nie jest to zjawisko zaskakujące, bowiem analiza korelacji wykazała brak statystycznie istotnej korelacji między poziomem procesów organizacyjnego uczenia się, a stopniem, w jakim brana jest pod uwagę kryterium bezpieczeństwa w decyzjach organizacyjnych. Zapewne jednak istnieją jakieś bardziej złożone zależności między uczeniem się a koncentracją na bezpieczeństwie działania, których odkrycie wymagać jednak będzie dalszych, szerszej zakrojonych badań. Z perspektywy dotychczas uzyskanych rezultatów można przypuszczać, że podejmowanie decyzji przy użyciu kategorii bezpieczeństwa jest charakterystyczne dla wczesnego etapu reakcji na zagrożenie zewnętrzne, natomiast gdy problem jest w jakiś sposób, dzięki zasobom komunikacyjnym, decyzyjnym i intelektualnym, rozwiązany, wówczas podstawowymi kategoriami decyzyjnymi, w miejsce bezpieczeństwa czy zagrożenia, zaczynają być kategorie charakterystyczne dla wypracowanego rozwiązania – jak w przypadku firm grupy pierwszej – innowacyjność i dywersyfikacja.

Podsumowanie

Przede wszystkim okazało się, że uwaga poświęcona kwestiom bezpieczeństwa, reakcji przedsiębiorstwa na kryzys, oraz obawom pojawiającym się w sieci nieformalnej komunikacji wewnątrz przedsiębiorstw jest wprost proporcjonalna do długości ogólnego stażu pracy i wieku respondenta. W zakresie cech organizacji zaobserwowano wyraźną zależność między jej (organizacji) zdolnością do uczenia się a zdolnością do opanowania sytuacji kryzysowej i jej utylizacji do postaci użytecznych zasobów w postaci wyższych poziomów motywacji i integracji pracowników. Świadczył o tym fakt ograniczenia poziomu obaw idący w parze z wysokim stopniem znajomości scenariuszy działania podejmowanych w celu radzenia sobie z zaskakującym uderzeniem kryzysu oraz potencjałem uczenia się. Na podstawie omawianych badań można uzasadnienie przypuszczać, że wraz

z opanowaniem sytuacji kryzysowej poprzez jej zrozumienie i wytworzenie praktycznych wzorów reakcji, spada znaczenie bezpieczeństwa jako kryterium decyzyjnego. Szybkość tego procesu rośnie wraz ze wzrostem potencjału uczenia się organizacji wspartym właściwą polityką informacyjną zarządu.

SECURITY CATEGORY IN THE STRATEGIC MANAGEMENT PROCESS

Summary

The objective of this study is to explore the influence of crisis on polish enterprises (in Lublin Voivodship). The main aim of the investigation presented in the paper is to ascertain wheather (and how), learning capapcity of the organizations can help them to cope with the sudden and unexpected hit of crisis. The results of the survey show that learning capapcity is essential for successful utilising that kind of unexpected threat.

Janusz Mika*

**ZNACZENIE ETYKI W PROCESIE EDUKACJI STUDENTÓW
UNIwersytetu ŚLĄSKIEGO W OPAWIE
– WYDZIAŁU ADMINISTRACJI I HANDLU W KARWINIE**

Wstęp

„Przyczyną kryzysu jest przede wszystkim upadek moralności. Przełom kryzysu gospodarczego? Nie wierzę w żadne przełomy ot tak. To, co przyzwyczailiśmy się określać mianem kryzysu, jest odmiennym pomianowaniem biedy moralnej. Bieda moralna, upadek moralny jest przyczyną, kryzys gospodarki następstwem. W naszym kraju rzesze ludzi są przekonywane o tym, iż upadek gospodarki można leczyć pieniędzmi. Obawiam się tego, że popełnimy ów błąd. W zaistniałej sytuacji nie potrzeba nam żadnych genialnych rozwiązań. Ważne jest moralne postępowanie i decyzje dotyczące ludzi, pracy, mienia publicznego.

Nie powinniśmy wspierać bankrutów, zaciągać długów, lekceważyć wartości, szantażować pracujących. Trzeba skoncentrować uwagę na rzetelnej pracy, oszczędności, a więc sprawdzonych wartościach, które pomogły nam przetrwać trudny powojenny okres. Istotną kwestią jest to, żeby praca i oszczędność okazały się bardziej dochodowymi, pożądanymi i honorowymi, aniżeli lenistwo i marnotrawstwo. Prawdą jest, iż kryzys wiarygodności trzeba pokonać stosownymi interwencjami, aczkolwiek trzeba zaznaczyć, że pieniądze i kredyty nie stanowią rozwiązania. Prawdziwą wartością jest wiara jednostek, tylko moralnością oraz własną postawą-przykładem osobistym można odnowić wiarę.”

(Tomáš Baťa, 1932).

* Autor jest pracownikiem Uniwersytetu Śląskiego w Opawie – Wydział Handlu i Przedsiębiorczości w Karwinie, Katedra Nauk Społecznych.

Sytuacja gospodarcza w Czechach, zarówno pod względem etycznym, jak i jego społecznej odpowiedzialności pozostawia wiele do życzenia. Często niestety w społeczeństwie czeskim dominuje stereotyp nieetycznego biznesu, co dostarcza argumentów krytycznych wobec działalności gospodarczej. Argumenty, poza krytyką mającą na cel poprawę istniejącej sytuacji, niejednokrotnie wykorzystywane są poprzez całą rzeszę populistów, kierujących się różnymi przesłankami. Obecnie niejednokrotnie dominuje fałszywe przekonanie, iż to, czego nie zakazuje prawo, jest dozwolone. Uważam, iż powyższy fakt stanowi szczególnie wyzwanie między innymi dla celów edukacji. Rozpatrując problematykę znaczenia etyki w biznesie chciałbym skoncentrować uwagę na kwestiach związanych z edukacją młodych ludzi-studentów, którzy mają zamiar wiązać swoje aspiracje zawodowe z biznesem. System edukacji tercjarnej Republiki Czeskiej¹ doznał w kilku ostatnich latach wielu istotnych zmian i przeobrażeń. Znaczące zmiany na polu edukacji dotyczą również Uniwersytetu Śląskiego w Opawie – Wydziału Administracji i Handlu w Karwinie.

1. Etyka w biznesie

Etyka w biznesie² jest nazwą ogólną dziedziny zajmującej się etycznym wymiarem działalności gospodarczej. Często spotykamy się z nazwą etyka gospodarcza. W odróżnieniu od etyki gospodarczej etykę w biznesie można pojmować jako całokształt kwestii dotyczących rzeczywistej etyczności biznesu, a więc etosu ludzi biznesu, czyli ogółu wartości i norm cechujących środowisko zawodowo zaangażowane w uprawianie działalności gospodarczej. Niestety obu tym pojęciom, również w Republice Czeskiej, towarzyszą liczne mity. W żadnym przypadku etyki nie należy brać jako sprzecznych ze sobą pojęć, przejściowej mody, czy chwilowego kaprysu. Uważam, iż w Republice Czeskiej istnieje w pewnym sensie zależność pomiędzy stopniem zdziwienia, jakie budzi termin etyka biznesu, a rozwojem gospodarczym. Im gospodarcze powiązania stają się bardziej skomplikowane, im działają większe firmy, w których trzeba profesjonalnie zarządzać i nie można pozwolić sobie na nieuwzględnienie wszystkich czynników

¹ *Bílá kniha terciárního vzdělávání*. MŠMT, Praha 2008. s. 1 - 128.

² B. Fiala *Podnikatelská etika*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2005. ISBN 80-244-1241-1. s. 3 - 200.

warunkujących uprawianie biznesu, z tym większym zrozumieniem ukazuje się konieczność zajmowania etyką gospodarczą. To zrozumienie wiąże się również z poziomem moralnym reprezentowanym przez pracowników i studentów. Duży wpływ ma też faza rozwoju kultury organizacyjnej, jaka cechuje dane przedsiębiorstwo, jak i dominujący rodzaj kultury rynkowej. W oparciu o ich doświadczenie pracownicy i studenci zdobywają bądź tracą przeświadczenie o potrzebie etyki w działaniu biznesu.

2. Etyka w procesie edukacji studentów

Analizując zagadnienia związane z rolą oraz znaczeniem etyki w procesie edukacji studentów Uniwersytetu Śląskiego w Opawie – Wydziału Administracji i Handlu w Karwinie, chciałbym zaznaczyć, iż główny cel przeprowadzania zajęć z etyki można wyrazić za pomocą następujących celów częściowych, które przekazywane są studentom:

- etyka, jej poznanie i stosowanie ma służyć lepszemu robieniu interesów
- odpowiedzialność etyczna ma usprawnić działanie firm i zmniejszać koszty ewentualnych konfliktów wypływających z nieznamomości przez świat biznesu obowiązujących reguł moralnych,
- etyka „się opłaca”,
- etyka usprawnia zarządzanie,
- etyka jest skutecznym narzędziem liderów, a więc ludzi pełniących określone role w organizacjach.

Studenci w ramach przeprowadzanych zajęć, a więc wykładów oraz seminariów, mają okazję do zaznajomienia się i przedyskutowania wielu istotnych kwestii. Na wstępie są to szczególnie ważne zasadnicze kwestie etyki biznesu w dwóch jej podstawowych płaszczyznach:

- etyce opisowej – dotyczącej obrazów faktyczności, odpowiadającej na pytanie „jak jest?” tzn. jaki jest faktyczny stan moralności określony grupą społeczną w określonym czasie;
- etyce normatywnej – wskazującej normy, nakazy dotyczące obszaru powinności, odpowiadającej na pytanie: „jak powinno być?”, posługującej się ocenami tzn. wartościującej.

W ramach studiowania zagadnień etyki normatywnej omawiane są zagadnienia związane z jej poszczególnymi rodzajami, jak np. – etyka intencji (kantowska), etyka skutków, etyka naturalistyczna, etyka a poszczególne systemy religijne itp. W ramach etyki biznesu, a więc etyki normatywnej zajmującej się oceną i określeniem standardów moralnych przystających do konkretnej sfery działalności gospodarczej³, czyli w pewnym sensie konkretyzacji etyki ogólnej, studentom uświadamiana jest kwestia, iż etyka normatywna określa nam stan, który można wyrazić stwierdzeniem: „tak powinno być”. Zajęcia dotyczą również poszczególnych nurtów etyki biznesu:

- etyki deontologicznej;
- etyki aksjologiczno – teleologicznej;
- etyki odpowiedzialności i sumienia.

W ramach etyki deontologicznej⁴ analizowana jest moralność ludzi z punktu widzenia obowiązku, w formie rozkazów i nakazów. Za podstawę postępowania etycznego i jego uzasadnienia przyjmuje się rozkazy i nakazy jako podstawowe formy regulowania dążeń ludzkich. Widoczna jest tu rola kodeksów etycznych. Często jednak powyższe nakazy nie były spisane. Bycie moralnym w biznesie polega zatem na przestrzeganiu podstawowych zasad zawodu uchodzących za cnoty przemysłowca tzn. pracowitość, cierpliwość, oszczędność, wytrwałość itp.

Etyka aksjologiczno – teleologiczna⁵ jest etyką wartości interesów. W jej zakresie jest akceptowana koncepcja ludzkiego powołania do samorealizacji, autokracji i realizowania się w zawodzie. Jest to etyka zorientowana na skuteczne osiągnięcia celów i optymalizacji działalności. Zalety etyki aksjologiczno – teleologicznej można zwięźle wyrazić w następujący sposób: „praca to wartość przez jaką człowiek się realizuje“. W jej ramach ważne jest osiągnięcie maksymalnych wyników. Istnieje jednak niebezpieczeństwo instrumentalizacji etyki, tzn. iż coś jest tylko narządem.

Etyka odpowiedzialności i sumienia – uzupełnia dwa wyżej

³ D. Polonský *Profesijná etika a pracovná morálka*. [w:] V. Malátek a kol. *Sociálne ekonomické a manažerské aspekty podnikateľskej etiky*. Bratislava: Eurounion spol. s r.o. ISBN 978-80-89374-00-7. s. 170 - 197.

⁴ deon-obowiązek, etyka obowiązku cnót.

⁵ aksin-wartość, takos-cel.

wspomniane typy etyki. Jest to etyka personalistyczna, nastawiona na wartości osobowe, opierające się na doświadczeniach, godności cudzej i własnej oraz na rzetelnych stosunkach do każdego partnera, jako człowieka i do pracy jako relacji międzyludzkich. Zmierza do humanizacji życia gospodarczego. Tylko człowiek sumienny może być moralny tzn. partacz w zawodzie jest partaczem moralnym. Człowiek nieetyczny nie jest osobą profesjonalną.

Istotną kwestią w ramach przeprowadzanych zajęć jest powiązanie teorii z praktyką. W życiu codziennym niejednokrotnie spotykamy się z pewnymi stereotypami czy wręcz fałszywymi metaforami funkcjonującymi w biznesie.⁶ Studenci Uniwersytetu Śląskiego w Opawie – Wydziału Administracji i Handlu w Karwinie mają w ramach przeprowadzanych zajęć, szczególnie seminariów z etyki-etyki biznesu, możliwość zaznajomienia się i omówienia wyżej wspomnianych kwestii. Dobrze, kiedy w zajęciach biorą udział ludzie bezpośrednio związani ze światem biznesu-przedsiębiorcy, menadżerowie, biznesmeni. W ramach etyki biznesu omawiany jest cały szereg zagadnień powiązanych z kwestiami jak na przykład:

- etyczne problemy pracy tzn. przede wszystkim zjawisko wyzysku w relacjach między współpracownikami oraz człowieka jako podmiotu pracy;
- etyczne problemy reklamy i promocji tzn. występującego konfliktu między skutecznością kłamliwej i manipulacyjnej reklamy, skierowanej często na emocje a postulatem uczciwej reklamy pod adresem rozumu informatora;
- etyczne problemy konkurencji, jak np. przekupstwo, rozpowszechnianie fałszywych informacji o kontrahencie, korzenie złej opinii w mediach, kopiowanie produktów, naruszanie znaków firmowych, nieetyczne relacje z klientami, podwładnymi, stosunek do środowiska naturalnego itp.

3. Od etyki do „wzorcowego menagera”

Rozpatrując zagadnienia związane z nauczaniem etyki w ramach procesu edukacji studentów Uniwersytetu Śląskiego w Opawie – Wydziału Administracji i Handlu w Karwinie chciałbym podkreślić,

⁶ Stwierdzenia typu: „wszyscy kradną“, „pierwszy milion musi być skradziony“, „świat biznesu to dżungla” itp.

iż szczególnie ważną kwestią jest określenie obszarów odpowiedzialności wzorcowego biznesmena oraz etyki zarządzania. W wyżej wymienionym zagadnieniu warto przytoczyć następujące charakterystyczne cechy wzorcowego menadżera:⁷

1. Kompetencje (profesjonalizm) – tzn. „trzymanie ręki“ na pulsie pewnej dziedziny, którą się reprezentuje, dokształcanie, kadry, które stają na drodze kompetentnemu biznesmenowi.
2. Umiejętności organizacyjne pozwalające na skuteczne organizowanie współpracownikami. Trzeba zaznaczyć, iż zmieniła się filozofia zarządzania. Według dawnych wyobrażeń, skuteczne zarządzanie miało bowiem upodobnić przedsiębiorstwo do dobrze funkcjonującej maszyny, największą uwagę przywiązywano do dyscypliny i posłuszeństwa pracownika. Cała odpowiedzialność spoczywała zaś na wydającym polecenia. Obecnie sprawa zarządzania polega wykorzystaniu zdolności odpowiedzialnego współdziałania pracowników. Menadżer powinien rozdzielać zadania tak, aby pozostawiał podwładnym swobodę działania, co de facto oznacza swoisty podział odpowiedzialności. Powyższą myśl można wyrazić następującym stwierdzeniem:

“Uprawniać – dawać prawo do działania w czyimś imieniu“. W ramach cech sprawnego zarządzania warto podkreślić następujące cechy-zalety:

- umiejętność łatwego nawiązywania kontaktów z podwładnymi;
- umiejętność budowania miłej atmosfery w zespole;
- wzmacnianie lojalności pracowników w ich wzajemnych relacjach i w stosunkach do przedsiębiorstwa;
- dbanie o podnoszenie umiejętności podwładnych;
- umiejętna polityka personalna.

⁷ V. Malátek *Problematika utváření znalostní a dovednostní struktury manažera v podmínkách České republiky*, [w:] V. Malátek a kol. *Sociálně ekonomické a manažerské aspekty podnikatelské etiky*. Bratislava: Eurounion spol. s r.o. ISBN 978-80-89374-00-7. s. 58 - 99.

Wnioski

Reasumując powyższe rozważania, szczególna uwaga została poświęcona kwestiom związanym z treścią programów nauczania przedmiotu etyka-etyka biznesu studentów Uniwersytetu Śląskiego w Opawie - Wydziału Administracji i Handlu w Karwinie. Oczywiście rola pedagogów w ramach poszukiwania i stosowania coraz bardziej aktualnych i skutecznych form kształcenia studentów w powyższym zakresie nie ogranicza się tylko do wspomnianych wymienionych kwestii i jest znacznie szersza. Szczególne znaczenie powyższych, niezmiernie znaczących, a zarazem ciekawych zagadnień, uwidacznia się w aktualnych warunkach. Dotychczasowa historia kształcenia, uwzględniająca również antropologiczno-etyczne dylematy znaczenia biznesu w kontekście cywilizacji europejskiej,⁸ ze szczególnym uwzględnieniem nauczania etyki-etyki biznesu wskazuje, iż miało ono dominujący charakter właśnie w okresach kryzysów, zmian, przeobrażeń. Uważam, iż współczesny świat biznesu i zarazem jego społeczeństwo, podlegające dużej presji, nie obejdzie się bez pedagogów potrafiących sprostać nielekkim zadaniom współczesnego świata, w których etyka ma swoją istotną pozycję oraz znaczenie.

Bibliografia

1. Anzenbacher A., *Úvod do etiky*. Praha: Zvon, 1994. ISBN 70-7113-111-3.
2. *Bílá kniha terciárního vzdělávání*, MŠMT, Praha 2008.
3. Fiala B., *Etika*. Karviná: OPF SU, 2001. ISBN 80-7248-138-X.
4. Fiala B., *Podnikatelská etika*, Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2005. ISBN 80-244-1241-1.
5. Liessmann, K., Ženatý K., *O myšlení*. Olomouc: Votobia, 1994. ISBN 80-85619-94-6.
6. Malátek V., a kol. *Sociálně ekonomické a manažerské aspekty podnikatelské etiky*, Bratislava: Eurounion spol. s.r.o. ISBN 978-80-89374-00-7.

⁸ C.A. Mizia, *Antropologicko-etická dilemata smyslu podnikání v kontextu evropské civilizace*. [w:] V. Malátek a kol. *Sociálně ekonomické a manažerské aspekty podnikatelské etiky*. Bratislava: Eurounion spol. s.r.o. ISBN 978-80-89374-00-7. s. 99 - 131.

**THE IMPORTANCE OF ETHICS IN EDUCATION PROCESS
FOR STUDENTS SILESIAN UNIVERSITY IN OPAVA:
SCHOOL OF BUSINESS ADMINISTRATION IN KARVINA**

Summary

This article briefly introduces the importance of ethics in education process for students Silesian University in Opava: School of Business administration in Karviná. It indicates the justness of ethics in education and it indicates positive response in the field of education of ethics from students too.

Marcin M. Smolarkiewicz*

ODSTĘPSTWA OD TEORII OCZEKIWANEJ UŻYTECZNOŚCI, A ANALIZA RYZYKA W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Można śmiało założyć, że z punktu widzenia każdego decydenta, niezależnie od tego jakiego obszaru dotyczą podejmowane przez niego decyzje (ekonomicznego, bezpieczeństwa obywateli, politycznego, społecznego i wielu innych), najtrudniejszą sytuacją z jaką przyjdzie mu się zmierzyć jest sytuacja o charakterze kryzysowym. W języku greckim słowo *krisis* oznacza walkę (zmaganie), w której konieczne jest działanie pod presją czasu. Kryzys jest zjawiskiem szczególnym, występującym w ramach ogólnego, czasami bardzo długiego procesu zmian występujących wokół nas. Każdy kryzys cechuje się załamaniem funkcjonującego systemu – przestają sprawdzać się dotychczas niezawodne zasady i procedury – jak również silną presją czasu i nieoznaczonością alternatywnych scenariuszy rozwoju zdarzeń będących konsekwencją podejmowanych działań. W ekonomii słowo kryzys zwykle jest wiązane z okresem załamania gospodarczego, zahamowania wzrostu gospodarczego, gwałtownym i dużym zmniejszeniem produkcji, realnych dochodów społeczeństwa oraz wzrostem bezrobocia. W sytuacjach tego typu poszukiwanie trafnych rozwiązań i optymalnych wariantów decyzji staje się priorytetowe. W niniejszym artykule autor prowadzi rozważania nad odstępstwami od teorii oczekiwanej użyteczności, oraz ich wpływem prowadzącym do utraty racjonalności decyzji. Pomimo, że temat ten był już niejednokrotnie poruszany (np.^{1,2}), autor odnosi dotychczasowe oraz własne spostrzeżenia do analizy ryzyka w sytuacjach kryzysowych.

* Autor jest pracownikiem Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni.

¹ Tyszka, T. (red.) (2004), *Psychologia ekonomiczna*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, ISBN 83-89120-90-9, Gdańsk 2004.

² Zielonka, P. (2003) *Czym są finance behawioralne, czyli krótkie wprowadzenie do psychologii rynków finansowych*, Materiały i studia, Zeszyt 158, NBP Warszawa.

1. Teoria oczekiwanej użyteczności

Teoria oczekiwanej użyteczności (ang. *expected utility hypothesis*) jest jedną z hipotez ekonomicznych opisujących proces decyzyjny w warunkach ryzyka. Zgodnie z tą hipotezą, do każdego elementu zbioru alternatywnych rozwiązań sytuacji decyzyjnej danego decydenta, można przyporządkować wartości pewnej funkcji użyteczności $U(x)$. W obliczu ryzyka, gdy decydent ten musi wybrać losowe zdarzenie spośród wyników zawartych w zbiorze rozwiązań, stara się on postępować tak, aby zmaksymalizować wartość oczekiwaną funkcji użyteczności $U(x)$. Różnica pomiędzy teorią użyteczności, a teorią oczekiwanej użyteczności jest taka, że w przypadku tej pierwszej mamy do czynienia ze ściśle określonymi wartościami funkcji użyteczności, przyporządkowanymi do elementów zbioru rozwiązań (można tu mówić o umownych warunkach pewności), zaś w przypadku drugiej poruszamy się w zbiorze zmiennych losowych (warunki ryzyka), zwanych nieraz potocznie *loteriami*.

Jedną z pierwszych prac, która zajęła się szeroko teorią oczekiwanej użyteczności, była praca von Neumann i Morgensterna³. Centralnym założeniem, na którym opiera się ich idea jest to, że decydent kieruje się zasadą maksymalizacji oczekiwanej użyteczności. Dzięki Neumannowi i Morgensternowi teoria ta została zaksjomatyzowana, poprzez zdefiniowanie relacji preferencji decydenta, określonej na zbiorze P , którego elementami są dostępne mu do wyboru zmienne losowe, spełniającej cztery aksjomaty: zupełności, przechodniości, ciągłości i niezależności.

W niniejszych rozważaniach szczególną rolę odgrywa aksjomat niezależności. Jeżeli założymy, że relację preferencji decydenta oznaczymy symbolem ' \preceq ', gdzie $p \preceq q$ oznacza, iż decydent będzie wolał loterię p niż q , to aksjomat ten można zapisać w postaci⁴:

$$\forall p, q, r \in P \quad \forall \lambda \in [0,1] \quad p \preceq q \Leftrightarrow \lambda p + (1-\lambda)r \preceq \lambda q + (1-\lambda)r \quad (1)$$

gdzie:

³ von Neumann, J. and Morgenstern, O. (1944), "*Theory of Games and Economic Behavior (Commemorative Edition)*", Princeton University Press (online books).

⁴ Fishburn, P. (1982), "*The Foundations of Expected Utility*", ISBN 90-277-1420-7.

P – zbiór dostępnych alternatywnych decyzji (zmiennych losowych),
 λ – dowolna wartość prawdopodobieństwa,
 p, q, r – dowolne elementy zbioru P .

Zapis (1) można rozumieć w następujący sposób: jeżeli decydent preferuje loterię p nad q i zostanie postawiony przed wyborem dwóch innych alternatyw – (A) loterii p z prawdopodobieństwem λ lub loterii r z prawdopodobieństwem $1 - \lambda$, lub (B) loterii q z prawdopodobieństwem λ lub loterii r z prawdopodobieństwem $1 - \lambda$ – to biorąc pod uwagę, że prawdopodobieństwo uczestnictwa w loterii r w obu tych alternatywach (A i B) jest takie samo, decydent powinien preferować alternatywę A.

Aksjomat ten jest szczególnie istotny również z tego powodu, że wynika z niego, iż funkcja oczekiwanej użyteczności reprezentująca preferencję decydenta musi być liniowym funkcjonałem rozkładu prawdopodobieństwa.

Teoria oczekiwanej użyteczności do dziś jest popularną i szeroko stosowaną teorią w analizie procesów decyzyjnych i w teorii gier. Jednakże badania prowadzone w drugiej połowie XX w. pokazały, że rzeczywista zależność funkcji oczekiwanej użyteczności decydentów odbiega od zależności liniowej od rozkładu prawdopodobieństwa, jak również u podstaw decyzji leżą niejednokrotnie inne czynniki, niż te opisywane przez teorię użyteczności.

2. Paradoks Allaisa

Francuski ekonomista M. Allais przeprowadził w latach 50-tych XX w. eksperyment, który podważył wiarygodność przewidywań teorii oczekiwanej użyteczności⁵. Eksperyment ten został później nazwany *paradoksem Allaisa* (ang. *Allais paradox*).

Obserwacje Allaisa potwierdzili w późniejszych latach Kahneman i Tversky⁶. Przeprowadzili oni eksperyment w którym badanym proponowano udział w dwóch grach (tabela 1). Obie gry polegały na wylosowaniu jednej kuli z urny zawierającej kule ponumerowane od 1 do

⁵ Allais, M. (1953), "Le comportement de l'homme rationnel devant le risque: critique des postulats et axiomes de l'école Américaine", *Econometrica* 21.

⁶ Kahneman, D. and Tversky (1979), "A. Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk". *Econometrica* 47.

100. W grze I badani mieli do wyboru alternatywę A lub B, zaś w grze drugiej alternatywę C lub D. W tabeli 1 liczby w kolumnach 3 – 5 reprezentują wartości wygranych, które zostałyby wypłacone w poszczególnych loteriach w wypadku wyciągnięcia kuli o numerze zawartym w jednym z trzech przedziałów (1 – 33, 34, 35 – 100). Wyniki eksperymentu pokazano w kolumnie 6 tabeli 1. W grze I badani preferowali loterię B, zaś w grze II loterię C.

Tab. 1
Powtórzone przez Kahnemana i Tversky'ego eksperyment Allaisa

1	2	3	4	5	6
Gra	Loteria	1 – 33	34	35 - 100	Preferencje
I	A	2500	0	2400	18%
	B	2400	2400	2400	82%
II	C	2500	0	0	83%
	D	2400	2400	0	17%

Źródło: op. cit. 6, str. 3 /tłumaczenie własne/.

Wynik ten, analogiczny do wyniku otrzymanego przez Allaisa 25 lat wcześniej, pozostaje w sprzeczności ze wspomnianym wcześniej aksjomatem niezależności. W każdej z gier (I i II) wypłata w przypadku wyciągnięcia kuli o numerze większym lub równym 35 była taka sama. Z tego względu, zgodnie z aksjomatem należałoby pominąć ten zakres w rozważaniu nad oczekiwaną użytecznością loterii. Gdy jednak pominie się 5 kolumnę, to obie gry są takie same. Zatem badani powinni preferować te same, odpowiadające sobie, loterie w obu grach.

Zarówno Allais, jak i Kahneman i Tversky tłumaczyli takie zachowanie w następujący sposób: z punktu widzenia człowieka stojącego przed wyborem jednej z loterii najbardziej liczy się atrakcyjność tejże loterii mierzona wysokością spodziewanego zysku. Ze względu na awersję do straty, w przypadku pewnej wygranej preferujemy rezygnację z ryzyka. Natomiast w przypadku, gdy ryzyko straty jest porównywalne, preferujemy większą wygraną.

Eksperyment Allaisa pokazał jak istotną rolę odgrywają w rozwiązywaniu rzeczywistych sytuacji decyzyjnych aspekty psychologiczne. Wpływ tego typu może prowadzić w skrajnych przypadkach do utraty racjonalności podejmowanych decyzji. W sytuacji mającej znamiona kryzysu mamy do czynienia zwykle

z wieloaspektowymi problemami decyzyjnymi. Silna presja czasu i oddziaływanie negatywnych bodźców (stresorów) może spowodować zachwianie hierarchii wartości u decydenta, co w końcowym efekcie może doprowadzić do decyzji nieracjonalnych, które jeszcze bardziej pogłębią istniejący kryzys.

3. Paradoks Ellsberga

Paradoks Ellsberga⁷ (ang. *Ellsberg paradox*) był kolejnym eksperymentem ukazującym, że większość ludzi nie działa zgodnie z założeniami teorii oczekiwanej użyteczności.

Założmy, że w urnie znajduje się 90 kul, z których 30 pomalowanych jest na czerwono, a pozostałe 60 są pomalowane albo na żółto albo na czarno. Nie wiadomo dokładnie ile kul jest żółtych, a ile czarnych, ale wiadomo, że w sumie jest ich 60. Prawdopodobieństwo wyciągnięcia każdej kuli z urny jest jednakowe. Loteria zaproponowana przez Ellsberga polegała na losowym wyciągnięciu z urny jednej kuli. W tabeli 2 podano wysokości wygranych w zależności od koloru wyciągniętej kuli.

Tab. 2
Eksperyment Ellsberga

1	2	3	4	5
Gra	Loteria	kula czerwona	kula żółta	kula czarna
I	A	1000	0	0
	B	0	0	1000
II	C	1000	1000	0
	D	0	1000	1000

Źródło: opracowanie własne w oparciu o op. cit. 7, str. 5.

Osoba postawiona przed wyborem alternatywy A lub B w grze I, oraz C lub D w grze II mogłaby ocenić swoje szanse, gdyby знаła liczbę kul czarnych (lub żółtych). Jeżeli jednak ta liczba jest nieznana należy przyjąć jakieś założenie. Jeżeli założymy, że kul czarnych jest więcej niż kul czerwonych to w grze I grający winien wybrać loterię B, oraz analogicznie w grze II loterię D. Jeżeli założymy, że kul czarnych jest

⁷ Ellsberg, D. (1961) *Risk, Ambiguity, and the Savage Axioms*, Quarterly Journal of Economics 75.

mniej od czerwonych, to lepsze dla grającego są loterie A i C. Okazuje się jednak, że w przeprowadzanych eksperymentach większość osób wybiera opcję A w grze I, oraz opcję D w grze II, zaprzeczając tym samym wnioskowi z teorii oczekiwanej użyteczności.

Ellsberg tłumaczył to zachowanie tzw. awersją do niejasności (dwuznaczności). Grający pragnie znać swoje szanse, dlatego wybiera te loterie, w których może ocenić ryzyko wygranej i przegranej, zaś ma awersję do loterii w których wynik jest trudny do przewidzenia.

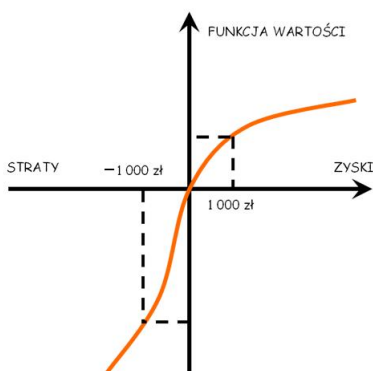
4. Teoria perspektywy Kahnemana i Tversky'ego

Teoria perspektywy⁸ (ang. *prospect theory*) została sformułowana przez Daniela Kahnemana i Amosa Tversky'ego. Stanowi ona rozwinięcie teorii maksymalizacji oczekiwanej użyteczności von Neumana i Morgensterna. Uwzględnia ona dane empiryczne na temat podejmowania decyzji w warunkach niepewności. Wyjaśnia również jak i dlaczego zachowanie ludzi odbiega od modelu oczekiwanej użyteczności.

Kahneman i Tversky wnieśli do ekonomii dwa ważne wątki dotyczące kontrolowania ryzyka i awersji do strat. Pokazali w serii badań, że ludzie w ocenach swoich szans zwykle nie kierują się zasadami logiki i rachunku prawdopodobieństwa. Najczęściej korzystają z łatwych w użyciu reguł – nierzadko okazują się one być wystarczające, chociaż mogą też w szczególnych sytuacjach prowadzić do poważnych błędów. Przy ocenie swoich szans ludzie chętnie kierują się *zasadą dostępności psychicznej*. Zasada ta polega na tym, że ludzie wnioskują o prawdopodobieństwach na podstawie własnego doświadczenia. Czynniki wpływającymi na dostępność zdarzeń w pamięci człowieka są przede wszystkim czas, który upłynął od wystąpienia zdarzenia (człowiek łatwiej sobie przypomina wydarzenia świeże niż odległe), oraz sposób interpretacji wydarzeń przez środki masowego przekazu (człowiek poświęca swoją uwagę zdarzeniom nagłaśnianym przez mass-media). To z tego powodu większość inwestorów chętniej lokuje kapitał w tych formach inwestycji, które ostatnio cechowała tendencja wzrostowa. Na rynkach kapitałowych silne, spektakularne wahania

⁸ Op. cit. 6, str. 3/
274

indeksów giełdowych zawsze powodowały długotrwały spadek zainteresowania inwestorów właśnie tą formą lokowania pieniędzy, gdyż w ich pamięci utrwał się wyrazisty obraz strat i bankructw. Czytając w prasie o określonych wydarzeniach lub oglądając ich przebieg w telewizji, utrwalamy ich obecność w naszej pamięci i w efekcie czynimy je bardziej dostępnymi. Koncentrując się na określonych tematach, media zwracają na nie naszą uwagę i nadają im w ten sposób większe znaczenie. Nagłaśnianie przez media różnego rodzaju wypadków sprawia, że wydają się one ludziom częstsze niż są w rzeczywistości.



Rys. 1 *Funkcja wartości w teorii perspektywy Kahnemana i Tversky'ego*

Źródło: opracowanie własne w oparciu o opt. cit. 6, str. 3.

Oprócz tego w procesie podejmowania decyzji kolosalne znaczenie ma sposób sformułowania pytania, czyli przyjęta perspektywa. W teorii perspektywy pojęcie „użyteczności” zostało zastąpione pojęciem „wartości”. Kahneman i Tversky przeanalizowali kształt funkcji wartości dla potencjalnych strat i dla możliwych zysków. Na rysunku 1 przedstawiono poglądowy kształt zaproponowanej przez nich funkcji wartości. Krzywa przedstawiona schematycznie na rysunku 1 ma trzy charakterystyczne cechy⁹: jest zdefiniowana w dziedzinie zysków i strat względem pewnego punktu odniesienia; wklęsła dla zysków i wypukła dla strat reprezentuje malejącą wrażliwość na dodatkowe zyski lub,

⁹ Opt. cit. 2, str. 1.

straty; bardziej strome nachylenie funkcji w dziedzinie strat świadczy o zjawisku „awersji do straty”.

W odróżnieniu od teorii oczekiwanej użyteczności, teoria perspektywy przewiduje, że preferencje decydentów będą zależały od tego jak sformułowany zostanie problem. Jeżeli punkt odniesienia dobierzemy tak, że wynik podjętej decyzji odczuwany będzie jako zysk, to decydent wykaże awersję do ryzyka. Jeżeli natomiast punkt odniesienia ustawimy tak, że wynik podjętej decyzji odczuwany będzie jako strata, decydent wykaże skłonność do ryzyka. Oprócz tego Kahneman i Tversky zamiast funkcji prawdopodobieństwa wprowadzają funkcję „wag decyzyjnych”. Wagi decyzyjne nie zawsze odpowiadają prawdopodobieństwu. Teoria perspektywy twierdzi, że ludzie nie doszacowują średnich i wysokich prawdopodobieństw, natomiast przeceniają niskie prawdopodobieństwa.

Za swoje osiągnięcia, m.in. za sformułowanie teorii perspektywy, Kahneman i Tversky otrzymali w 2002 r. Nagrodę Nobla w dziedzinie ekonomii.

5. Analiza ryzyka w sytuacjach kryzysowych

Analiza ryzyka jest jedną z inżynierskich metod wspomagania procesu decyzyjnego. *Ryzyko* zwykle definiuje się w sposób matematyczny jako iloczyn prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia niekorzystnego, oraz spodziewanych strat wywołanych tym zdarzeniem. Stosuje się również definicję ryzyka jako wartości oczekiwanej rozkładu zmiennej losowej reprezentującej możliwe straty powstałe w wyniku realizacji zagrożenia. W zarządzaniu kryzysowym związanym z bezpieczeństwem obywateli ryzyko jest definiowane jako¹⁰:

$$R = R_e + R_{sw} , \quad (2)$$

gdzie:

R – wartość całkowita ryzyka,

R_e – tzw. ryzyko eksperckie ($R_e = \text{Prawdopodobieństwo} \cdot \text{Skutki}$),

R_{sw} – tzw. „społeczne wzburzenie”.

¹⁰ Wolanin, J. (2005), „Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli”, DANMAR 276

„Społecznym wzburzeniem” określa się wkład do wartości ryzyka od czynników decydujących o społecznej akceptowalności ryzyka.

W świetle przykładów i teorii przytoczonych w niniejszym artykule rodzą się pytania: czy jest możliwe uwzględnienie w matematycznym opisie ryzyka czynników takich, które w rozumieniu matematycznym nie dają się łatwo opisać w sposób ilościowy (takich jak „społeczne wzburzenie”)? Czy można wykorzystać spostrzeżenia Allaisa, Ellsberga i teorię perspektywy w analizie ryzyka, tak by w sposób bardziej racjonalny wspomagać proces decyzyjny?

Odpowiedzi na wysunięte powyżej pytania nie są proste i z pewnością wymagają jeszcze badań i rozważań zanim zostaną udzielone w sposób zadowalający. Jednakże w pierwszym przybliżeniu można skorzystać przede wszystkim z wprowadzonych przez Kahnemana i Tversky’ego „wag decyzyjnych”, które w analizie funkcji oczekiwanej użyteczności zastępują prawdopodobieństwo. Jeżeli przyjmiemy, że ryzyko eksperckie wyznaczamy jako wartość oczekiwaną zmiennej losowej reprezentującej straty powstałe w wyniku wystąpienia zdarzenia niekorzystnego:

$$R = \sum_i x_i \cdot p_i, \quad (3)$$

gdzie:

x_i – wartość i -tej składowej wektora zmiennej losowej,

p_i – prawdopodobieństwo i -tej składowej wektora zmiennej losowej,

to wzór ten należałoby zastąpić następującym:

$$R = \sum_i x_i \cdot p_i \cdot w_i, \quad (4)$$

gdzie:

w_i – wartość wagi i -tej składowej wektora zmiennej losowej, wnosząca poprawkę do prawdopodobieństwa p_i .

Wartości wag w_i we wzorze (4) powinny być takie, by kompensowały efekt przeceniania lub niedoceniania wartości prawdopodobieństwa tzn.:

- $w_i \cong 1$ w obszarze prawdopodobieństw takich, które nie są ani przeceniane, ani niedoceniane przez ekspertów;
- $w_i > 1$ w obszarze wysokich prawdopodobieństw, zwykle zaniżanych przez ekspertów;
- $w_i < 1$ w obszarze niskich prawdopodobieństw, zwykle zawyżanych przez ekspertów.

Wynika z tego, że wartości w_i są de facto odwrotnością wartości „wag decyzyjnych” zaproponowanych przez Kahnemana i Tversky’ego.

Podsumowując niniejsze rozważania, należy podkreślić, że pojawiające się odstępstwa od teorii oczekiwanej użyteczności, są kolejnym dowodem tezy, że proces decyzyjny jest procesem wielu nawzajem przenikających się aspektów. Nie ma obiektywnych decydentów i nie ma identycznych sytuacji decyzyjnych. Jednakże znajomość samych siebie i mechanizmów wpływających na proces decyzyjny pozwala decydentom racjonalizować podejmowane przez nich decyzje, czego wynikiem, szczególnie w sytuacjach kryzysowych, są mniejsze straty i krótszy okres niezbędny do powrotu do sytuacji z przed kryzysu.

Bibliografia

1. Allais, M. (1953), *Le comportement de l’homme rationnel devant le risque: critique des postulats et axiomes de l’école Américaine*, *Econometrica* 21.
2. Ellsberg, D. (1961), “*Risk, Ambiguity, and the Savage Axioms*”, *Quarterly Journal of Economics* 75.
3. Fishburn, P. (1982), *The Foundations of Expected Utility*, ISBN 90-277-1420-7.
4. Kahneman, D. and Tversky (1979), *A. Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk*. *Econometrica* 47.
5. Von Neumann, J. and Morgenstern, O. (1944) *Theory of Games and Economic Behavior (Commemorative Edition)*, Princeton University Press (online books).
6. Wolanin, J. (2005), *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli*, DANMAR.

7. Tyszka, T. (red.) (2004), „Psychologia ekonomiczna”, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, ISBN 83-89120-90-9, Gdańsk 2004.
8. Zielonka, P. (2003) *Czym są finanse behawioralne, czyli krótkie wprowadzenie do psychologii rynków finansowych*, Materiały i studia, Zeszyt 158, NBP Warszawa.

Źródła internetowe:

http://pl.wikipedia.org/wiki/Paradoks_Allais

http://pl.wikipedia.org/wiki/Paradoks_Ellsberga

http://pl.wikipedia.org/wiki/Teoria_oczekiwanej_uztecznosci

Waldemar Pilarski*

ZARZĄDZANIE RYZYKIEM UBEZPIECZENIOWYM. TAK, CZY NIE?

Streszczenie

W artykule podjęto próbę oceny możliwości zarządzania ryzykiem ubezpieczeniowym. Przy wykorzystaniu istniejących już teorii zarządzania stworzono przykładową procedurę zarządzania ryzykiem związanym z przedmiotem ubezpieczenia.

Wstęp

Zarządzanie ryzykiem jest stosunkowo młodą dziedziną nauki, która rozwija się bardzo dynamicznie na całym świecie. W Polsce, o konieczności zarządzania ryzykiem zaczęto mówić pod koniec minionego wieku. Wraz z pojawieniem się tej dziedziny w naukach o zarządzaniu, rozgorzała dyskusja w środowisku naukowym na temat poprawności nazewnictwa. Pojawiły się opinie, że ryzykiem nie można zarządzać i w związku z tym powinno przyjąć inną nazwę dla tej dziedziny nauki.

Aby móc mówić o zarządzaniu ryzykiem musimy sobie najpierw uświadomić co to jest zarządzanie w ogóle. W literaturze polskiej zarządzanie traktowane jest jako szczególny przypadek kierowania. Encyklopedia Organizacji i Zarządzania stwierdza, że zarządzanie to „działalność kierownicza polegająca na ustalaniu celów i powodowaniu ich realizacji w organizacjach podlegających zarządzającemu na podstawie własności środków produkcji i dyspozycji nimi”¹. Na

* Autor jest pracownikiem Akademii Morskiej w Gdyni

¹ *Encyklopedia Organizacji i Zarządzania*, PWE, Warszawa 1981, s.609, za A. Czermiński, M. Czerska,

B. Nogalski, R. Rutka: *Organizacja i Zarządzanie*. Wyd. Uniwersytet Gdański. Gdańsk 2001, s. 22

uprawnienie zarządzającego do formułowania celów zwracają uwagę także inni autorzy.

A. Czermiński pisze „..... Zarządzanie przedsiębiorstwem [...] jest to dysponowanie majątkiem przedsiębiorstwa i wyznaczanie mu celu gospodarczego”².

W procesie zarządzania biorą udział: podmiot i przedmiot zarządzania. Przedmiotem zarządzania jest zawsze osoba lub grupa osób pełniąca faktycznie rolę przywódczą w stosunku do zespołu. Przedmiotem zarządzania są natomiast ludzie lub zasoby materialne, na które oddziałuje zarządzający w pewien określony sposób.

W organizacjach sformalizowanych, sposób ten realizowany jest wg wcześniej ustalonej procedury. W literaturze przedmiotu szeroko rozpowszechniony jest podział czynności zarządczych na następujące funkcje:

- planowanie,
- organizowanie,
- motywowanie,
- kontrolowanie³.

Przez ryzyko rozumiemy sytuacje, gdy co najmniej jeden z elementów składających się na nią jest nieznan. Znane jest natomiast prawdopodobieństwo jego wystąpienia (lub ich – jeżeli tych elementów jest więcej)⁴. Prawdopodobieństwo to może być wymierne, albo tylko odczuwane przez podejmującego działanie (decyzję). Warunki ryzyka występują tylko wtedy, gdy istnieje doświadczenie z przeszłości dotyczące podobnych zdarzeń, które można porównać z obecną sytuacją.

W celu lepszego zrozumienia zagadnienia zarządzania ryzykiem należy odpowiedzieć sobie na pytanie, co rozumiemy pod tym pojęciem. Korzystając z literatury można przytoczyć następujące definicje: „Zarządzanie ryzykiem jest naukowym podejściem do obchodzenia się z czystymi ryzykami poprzez odgadywanie (uprzedzanie) możliwych przypadkowych strat i poprzez projektowanie i wprowadzanie procedur,

² A. Czermiński, *Zarys organizacji pracy i zarządzania*, PWE, Warszawa 1981, s. 81, za A. Czermiński.

M. Czerska, B. Nogalski, R. Rutka: *Organizacja i Zarządzanie*. Wyd. Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2001, s. 22.

³A. Czermiński, M. Czerska, B. Nogalski, R. Rutka: *Organizacja i Zarządzanie*. Wyd. Uniwersytet Gdański. Gdańsk 2001, s. 40.

⁴ *Encyklopedia Organizacji i Zarządzania*. PWE. Warszawa, 1981r., s. 374.

które minimalizują występowanie straty lub rekompensują finansowo straty, jeśli one się zdarzą”⁵; „Zarządzanie ryzykiem jest to syntetyczne obchodzenie się z zidentyfikowanymi możliwościami narażeń się firmy na ryzyko straty”⁶; „Risk management jest to proces opanowywania ryzyka obejmujący ogół działań związanych z analizą, eliminowaniem, ograniczeniem oraz zarządzaniem ryzykiem w konkretnym przypadku”⁷.

Zatem przez zarządzanie ryzykiem można rozumieć pewien proces złożony z następujących etapów:

- identyfikacja i klasyfikacja ryzyka,
- ocena i pomiar ryzyka,
- kontrola ryzyka,
- finansowanie ryzyka,
- transfer ryzyka,
- monitorowanie ryzyka⁸.

W bardziej ogólnych rozważaniach wyróżnia się trzy etapy lub dwie główne fazy procesu zarządzania ryzykiem.

- Etapy procedury zarządzania ryzykiem

ETAP I: analiza ryzyka;

ETAP II: aktywne podejście do ryzyka;

ETAP III: finansowanie ryzyka.

- Fazy procedury zarządzania ryzykiem

FAZA I: diagnozowanie ryzyka (etap I);

FAZA II kontrola ryzyka (etap II i etap III)⁹.

W tym miejscu warto sobie również postawić pytanie, kto powinien zarządzać ryzykiem ubezpieczeniowym?

Otóż odpowiedź jest następująca: ryzykiem ubezpieczeniowym powinny zarządzać obie strony kontraktu ubezpieczeniowego, czyli

⁵ E.J. Vaughan, Risk Management, New York, John Willey and Sons, Inc.1997 za T. Sangowski (red.) *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Poznań 2002r., s. 261.

⁶ G. Rejda *Principles of Risk Management and Incurance*, Harper Collins College Publishing 1995 za T. Sangowski (red.) *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Poznań 2002r., s. 261.

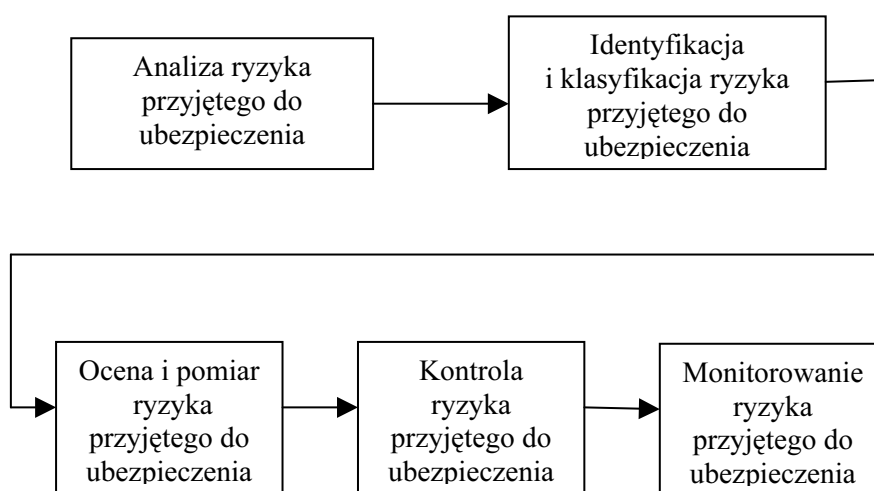
⁷J. Monkiewicz (red.) *Podstawy ubezpieczeń*, tom I. Poltex. Warszawa 2003r., s.40.

⁸T. Sangowskiego (red.) *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*. Oficyna Wydawnicza Branta. Bydgoszcz – Poznań 2002r., s. 262.

⁹ J. Monkiewicz (red.): *Podstawy ubezpieczeń*, tom I. Poltex. Warszawa 2003r., s.41.

klienci zakładów ubezpieczeń korzystający z usługi ubezpieczeniowej, ale przede wszystkim ubezpieczyciele, którzy przyjmują ryzyka i zarządzają portfelami ryzyk oraz pośrednicy ubezpieczeniowi. Poszczególne etapy zarządzania wymienione wyżej u każdej ze stron kontraktu będą mogły przyjmować inne formy, a czasem niektóre z nich nie wystąpią w ogóle.

Ryzyko w ubezpieczeniach można rozpatrywać z punktu widzenia ryzyka związanego z przedmiotem ubezpieczenia, oraz ryzyka podmiotu prowadzącego działalność ubezpieczeniową, czyli towarzystwa ubezpieczeniowego. Dalsze rozważania nad zarządzaniem ryzykiem ubezpieczeniowym ograniczono tylko do pierwszego przypadku, czyli związanego z przedmiotem ubezpieczenia. Proces ten można przedstawić za pomocą uogólnionego schematu blokowego w następujący sposób.



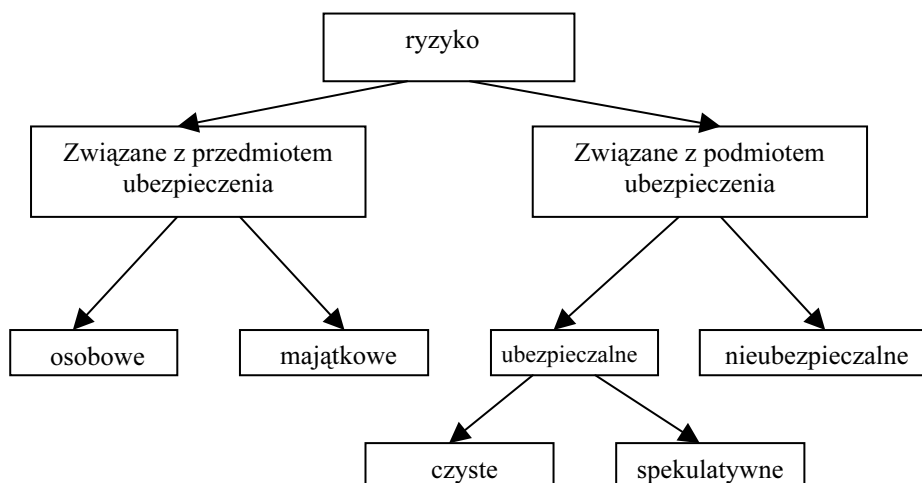
Rys. 1 Zarządzanie ryzykiem związanym z przedmiotem ubezpieczenia

Źródło: Opracowanie własne

Identyfikacja ryzyka ubezpieczeniowego powinna poprzedzić zawarcie kontraktu ubezpieczeniowego. Powinna być prowadzona zarówno przez ubezpieczającego, jak i ubezpieczyciela. Ze strony zakładu ubezpieczeń identyfikacją ryzyka ubezpieczeniowego zajmują się na ogół wyspecjalizowani pracownicy związani z działem aktuarialnym. W celu identyfikacji ryzyka ubezpieczeniowego występującego w działalności gospodarczej zakłady ubezpieczeń

współpracują ze specjalistami, takimi jak: inżynierowie różnych branż, fizycy, chemicy, finansisci, ekonomiści i prawnicy.

Następnym etapem jest klasyfikacja ryzyka. Tutaj nie ma uniwersalnych podziałów. Jeśli zostanie ustalone kryterium oraz cel podziału, to otrzyma się stosowną klasyfikację. Jeśli jako kryterium podziału przyjmimy charakter przedmiotu ubezpieczenia, to ryzyko możemy podzielić na osobowe i majątkowe. Jeżeli jednak jako kryterium podziału przyjmimy podmiot ubezpieczenia, to ryzyko możemy sklasyfikować jako ubezpieczalne i nieubezpieczalne.



Rys. 2. Struktura ryzyka

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Monkiewicz (red.): *Podstawy ubezpieczeń*, tom 1.

Wspomniana wyżej identyfikacja i klasyfikacja ryzyka da odpowiedź, czy zidentyfikowane ryzyko jest ubezpieczalne, co da podstawę do podjęcia pierwszych decyzji ubezpieczeniowych. Ocena i pomiar ryzyka są najważniejszymi elementami zarządzania ryzykiem ubezpieczeniowym, gdyż są one podstawą obliczenia składki ubezpieczeniowej, ustalenia wysokości rezerw techniczno-ubezpieczeniowych, podjęcia decyzji reasekuracyjnych i innych decyzji związanych z prowadzeniem działalności ubezpieczeniowej¹⁰.

¹⁰ T. Sangowski (red.) *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*. Oficyna Wydawnicza Branta. Bydgoszcz – Poznań 2002r., s. 263

Celem kontroli ryzyka jest minimalizacja wystąpienia określonych ryzyk. W literaturze przedmiotu proces zarządzania ryzykiem i faza kontroli ryzyka są często utożsamiane z metodami manipulacji ryzykiem (methods of handling risk)¹¹. Manipulowanie ryzykiem są to metody obchodzenia się z ryzykiem, będące sumą doświadczeń człowieka w tej dziedzinie zdobytych w przeszłości¹². Nie są one jednak metodami ujawniającymi nowatorskie czy wręcz odkrywcze rozwiązania, są raczej metodami obchodzenia się z ryzykiem bazującymi na doświadczeniach zdobytych w przeszłości przez innych w obliczu podobnych lub takich samych ryzyk.

Finansowanie i transfer ryzyka ubezpieczeniowego przez zakłady ubezpieczeń sprowadza się do tworzenia funduszu ubezpieczeniowego przeznaczonego na wypłaty bieżących i przyszłych odszkodowań i świadczeń, a transfer ryzyka ubezpieczeniowego polega na uczestniczeniu w reasekuracji biernej lub czynnej¹³.

W praktyce ubezpieczeniowej do obserwowania i monitorowania ryzyka ubezpieczeniowego wykorzystuje się wskaźniki techniczno – ubezpieczeniowe, które są następnie podstawą podejmowania różnych decyzji ubezpieczeniowych i wskazują ścieżki postępowania z danym ryzykiem ubezpieczeniowym. Wyróżnimy tutaj kilka takich wskaźników¹⁴:

- wskaźnik szkodowości losowej;
- wskaźnik szkodowości finansowej;
- wskaźnik częstości wypadków ubezpieczeniowych;
- wskaźnik rozszerzalności wypadków ubezpieczeniowych;
- wskaźnik częstości roszczeń;
- wskaźnik intensywności działania wypadków losowych.

Po krótkim zapoznaniu się ze wszystkimi aspektami związanymi z organizacją procedur obchodzenia się z ryzykiem ubezpieczeniowym można przyjąć, że w ubezpieczeniach określenie zarządzania ryzykiem ubezpieczeniowym jest w pełni uzasadnione. Praktycznie realizowane są wszystkie założenia prawidłowego zarządzania, począwszy od

¹¹A. Śliwiński *Ryzyko ubezpieczeniowe*. Poltex. Warszawa 2002, s.31.

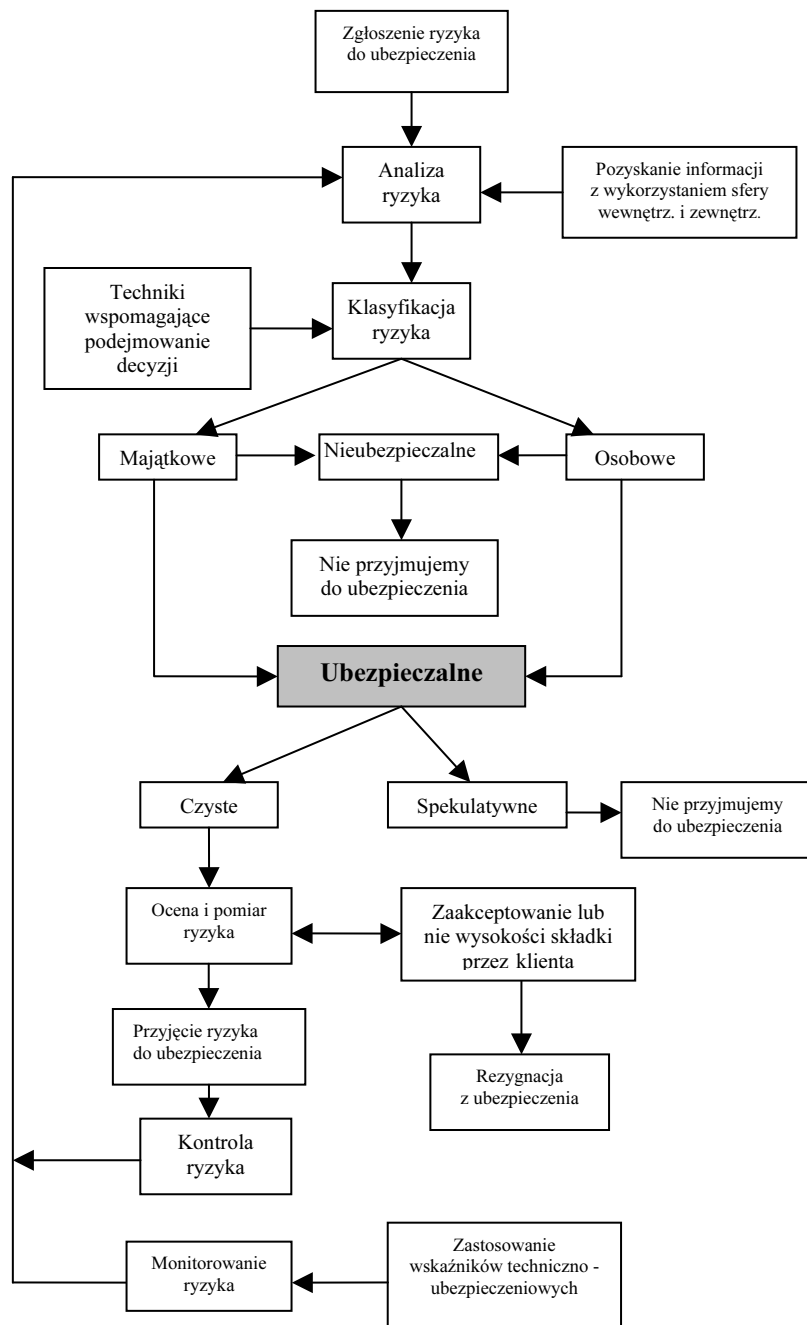
¹²J. Monkiewicz (red.): *Podstawy ubezpieczeń*, tom 1. Poltex. Warszawa 2003r. s.43.

¹³T. Sangowski (red.): *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej* Oficyna Wydawnicza Branta. Bydgoszcz – Poznań 2002r., s. 263.

¹⁴T. Sangowski (red.): *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej*. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Poznań 2002r., s. 278 i dalsze.

planowania po kontrolę. Każde towarzystwo ubezpieczeniowe w czasach wolnego rynku jest także przedsiębiorstwem, które ma określoną strategię rozwoju i przed którym stawia się konkretne cele do zrealizowania. Jak każda instytucja finansowa ma przynosić zyski, a nie prowadzić działalności charytatywnej i rozdawać pieniądze na prawo i lewo. Z tego powodu musi stosować odpowiednie procedury w zarządzaniu przedsiębiorstwem, a bez konkretnych procedur związanych z jakże ważnym problemem ryzyka ubezpieczeniowego każde planowanie i zarządzanie majątkiem firmy nie przyniesie oczekiwanych wyników.

Powyższe działania mogą być realizowane z wykorzystaniem różnych procedur opracowanych dla potrzeb towarzystwa ubezpieczeniowego. Poniżej przedstawiono przykład takiej procedury zarządzania ryzykiem ubezpieczeniowym ze względu na przedmiot ubezpieczenia. W pierwszej kolejności następuje zgłoszenie ryzyka do ubezpieczenia w formie złożonego pisemnego wniosku o ubezpieczenie przez klienta. Dokument ten zostaje przyjęty przez pośrednika współpracującego z danym towarzystwem ubezpieczeniowym lub tzw. pracownika biurowego. Od tego momentu rozpoczyna się proces analizy ryzyka poprzez weryfikację samego klienta oraz ryzyka, które zostało przez niego zgłoszone do ubezpieczenia. W tym celu wykorzystuje się wiedzę agentów, brokerów lub innych podmiotów współpracujących z towarzystwami ubezpieczeniowymi. Analizuje się wniosek oraz dokumentację dostarczoną przez klienta. Następnie dokonuje się wstępnej klasyfikacji ryzyka na majątkowe i osobowe. Kolejnym etapem jest określenie, czy dane ryzyko jest ubezpieczalne czy też nieubezpieczalne. Do tego celu wykorzystuje się listy kontrolne, analizy komputerowe, porównania.



Rys. 3. Procedura zarządzania ryzykiem ubezpieczeniowym w zakresie przedmiotu ubezpieczenia.

Ryzyka nieubezpieczalne odrzuca się na tym etapie analizy, o czym informuje się klienta. Ryzyko ubezpieczalne podlega dalszej „obróbce” w celu określenia czy jest to ryzyko czyste, czy też spekulatywne. Najlepszym przedmiotem ubezpieczenia będzie takie, które tylko będzie ryzykiem czystym. Dlatego też z zasady ryzyka spekulatywne nie przyjmuje się do ubezpieczenia. Wstępnie zakwalifikowany przedmiot oceny ryzyka podlega pomiarowi, dzięki któremu określamy wysokość składki za przyjęcie danego ryzyka.

Oprócz tego określa się szczególne warunki zawarcia ubezpieczenia, czyli zakres odpowiedzialności oraz franszyzy. Po zawarciu ubezpieczenia przeprowadza się ciągłą kontrolę oraz monitoring ryzyka. Dzięki temu uzyskane informacje o zagrożeniach, czy też szkodowości występujących przy określonym ryzyku pozwalają na lepszą analizę podobnych ryzyk w przyszłości.

Bibliografia

1. Czermiński A., Czerska M., Nogalski B., Rutka R., Organizacja i Zarządzanie, wyd. Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2001 r.
2. Encyklopedia Organizacji i Zarządzania, PWE, Warszawa, 1981 r.
3. Monkiewicz J. (red.), Podstawy ubezpieczeń, tom 1, Poltex, Warszawa 2003 r.
4. Sangowski T. (red.), Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Poznań 2002 r.
5. Śliwiński A., Ryzyko ubezpieczeniowe, Poltex, Warszawa 2002 r.

INSURANCE RISK MANAGEMENT

Summary

The subject of this article is a trial of estimating the insurance risk management possibility. Thanks to already existing management theories the procedure of risk management concerning the subject.

INTRODUCTION

Recently, the interest in the problems of safety has gone beyond the boundaries of interest and speculations of small circles of specialists and politicians. The halt in the deliveries of gas by Russia in winter of 2009 caused great interest of wide public opinion in the issue of the energetic safety of the state. The activity of Somalian pirates drew attention of the society to the safety of doing business in the international dimension. Purely human dimension concerned the kidnapping of a Polish geologist in Pakistan, a person who was most probably an accidental victim of the fight between the local tribesmen against the central government. The economical crisis caused by loosening of the discipline of the banking sector has got a global dimension. In Poland, the safety of exporters was shaken as the result of the slowdown of economies of the European Union and the safety of employment was undermined as a result of Polish economic recession and its economic environment.

The safety is therefore acquiring a new image in present times. Globalisation has made an impact not only on the whole sectors and branches but it influences the life of families and single residents. It has become a fact that people living in distant corners of the globe experience similar threat from terrorism, economic recession or the possibility of catching a flu virus. Politicians, local administrations and business people are more and more aware that local and regional enterprises are subject to the pressure of the processes that envelop international activities both in the political and the economic dimension. Activities of social and cultural character slip out of the control and military operations of even small local groups have got their repercussions in the pan-regional dimension. Together with the fast speed of the development of mass communication and access to information, new threats have appeared making individuals identify themselves with many forms of threat of a global character. The fast pace of changes in economy and politics causes dynamic changes in the safety of the world, its regions and individuals. It is the high dynamics of changes that requires intensification of research into the safety in its various aspects. To achieve the desired effect in the form of the knowledge development in this interdisciplinary field of science and practice it is necessary to exchange ideas and experiences among

INTRODUCTION

practitioners and scientists dealing with safety in various areas of human activity.

In its subjective meaning we perceive security as international or national security. In its objective approach we analyze security from the political, economic, military, social and cultural perspective. Considering the geographical criterion we regard security in the global, regional and local dimension. In practice we also come across the analysis of collective and individual security. These and other aspects were taken into consideration by the editors of “**Security management in the public sector and business**” inviting authors from various countries to publish the results of their research.

The objective of the editorial staff of this monograph was the presentation of the latest results of research and the popularization of ideas of scientists and practitioners on political, economic and business aspects of security. The publication constitutes a continuation of the work published four years ago, titled *Security, administration and business in the context of the membership in the European Union* edited by Bogdan Nogalski and Janusz Tomaszewski and the work published two years ago, titled *Security in administration and business* edited by Marek Grzybowski and Janusz Tomaszewski.

The significant advantage of this monograph is that the authors of scientific speculations included herewith looked at security from various perspectives. Thanks to the international team of scientists and practitioners, the field and the problems that were the subject of the research gained pan-regional character and made it possible to learn about various perspectives of the subject of the research.

Additional advantage of the publication is the fact that it includes the latest collective results of research of scientific committees. The reader is therefore able to become familiar with both macroscopic (pan-regional, macroeconomic and systematic) perspective and microscopic (psychological and educational) political and business perspective. The results of the research have been included in four chapters and the supplement.

In the first part of the monograph titled *Public sector and security* the focus was on the presentation of research of general character concerning both the sources of threats (economic, social, physical) and the measures taken against the threats. Attention was drawn to mutual intermingling of the areas of threats and to co-penetration of the issues of security in administration, economy, national security

INTRODUCTION

and its local (rural) dimension, the national security and the safety of public finance. In this context it was important to present the latest views on risk management with reference to public projects.

In the second part titled *Business and security* the results of research were presented concerning the perspective of security in broadly understood business activity. Attention was drawn both to ethical, marketing, financial and organisational aspects ensuring the execution of secure economic activity. Authors of the articles presented their results referring to the preparation of secure business already at the phase of the education of the future managers indicating the motivational elements and the role of ethical conduct in business. The possibility of analysis and limitation of risk in running business were presented using, among other things, the insurance instruments.

The presented results of research and the conclusions prove that the subject of security in administration and business concerns many mutually permeating areas and the interdisciplinary character of the research changed the look at the traditional paradigm where security was the domain of defence system bodies and internal security institutions. Presenting this monograph to our readers we hope that they will be inspired by this study to further research into various aspects of security.

Tomasz Białas, Marek Grzybowski, Janusz Tomaszewski

