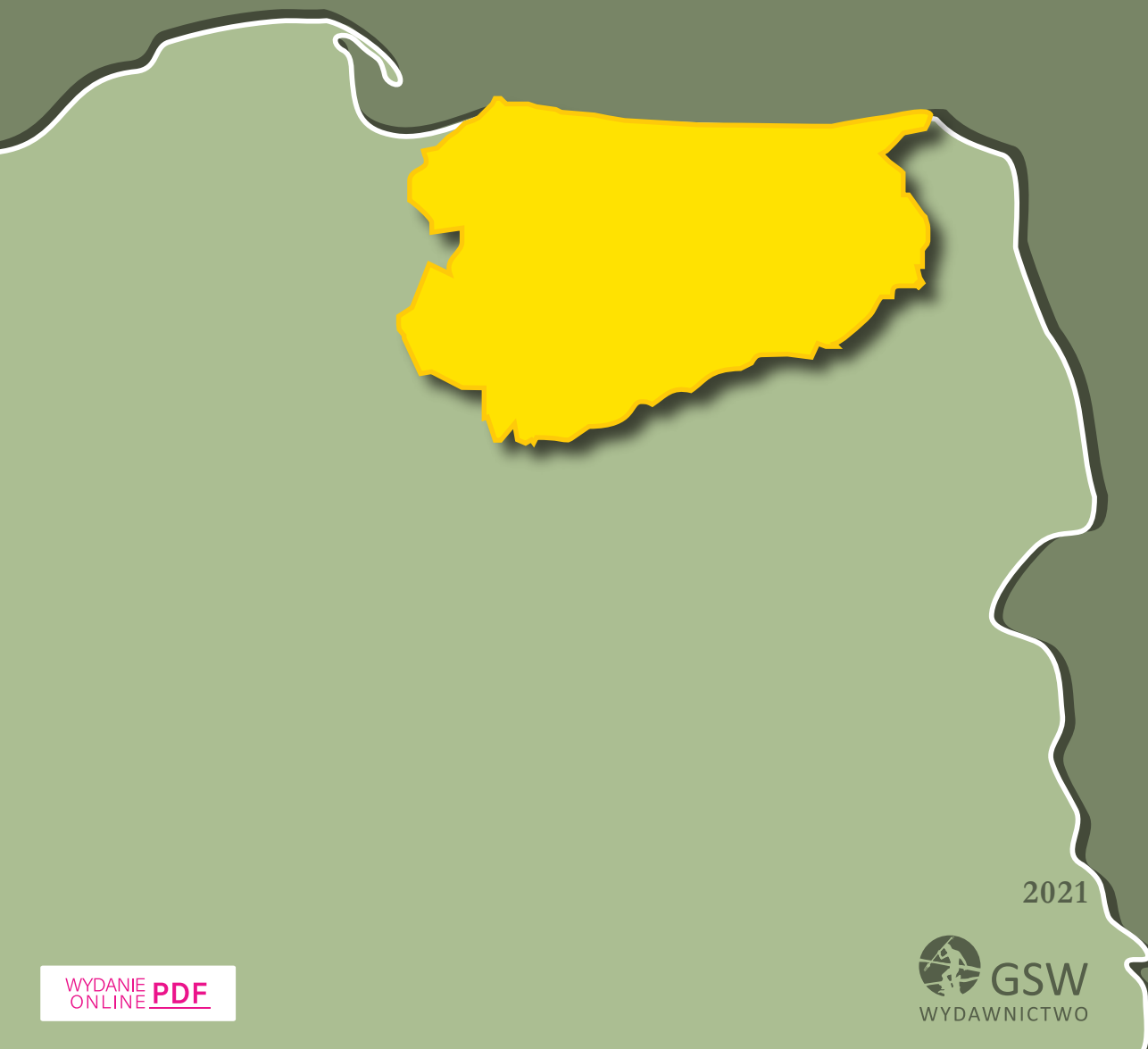


WARMIA I MAZURY NA TLE PANDEMICZNEJ RZECZYWISTOŚCI

Redakcja naukowa

Mariusz Tadeusz Fierek
Paulina Sigurska-Fierek



2021

ZASADY KORZYSTANIA

z niniejszego spersonalizowanego
wydania elektronicznego
z poszanowaniem praw autorskich



Dozwolone

- Pobieranie, posiadanie i odtwarzanie pliku PDF w czasie nieograniczonym
- Wydruk wielokrotny pliku PDF — na własny użytek



Zabronione

- Udostępnianie publiczne pliku PDF (jego wydruku lub skanu wydruku) — bez zgody wydawcy
- Sprzedaż pliku PDF, jego wydruku lub skanu wydruku

Informacje o klauzulach dot. praw autorskich na stronie internetowej Wydawnictwa GSW

Czytaj więcej klauzulach dotyczących praw autorskich
(w tym i niniejszej) stosowanych w Wydawnictwie GSW:

<https://gsw.gda.pl/wydawnictwo-prawa-autorskie>

WARMIA I MAZURY NA TLE PANDEMICZNEJ RZECZYWISTOŚCI

Praca zbiorowa

Redakcja naukowa
Mariusz Tadeusz Fierek
Paulina Sigurska-Fierek



Gdańsk 2021

Dotychczas w ramach serii ukazały się drukiem:

- *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*,
Mariusz Fierek, Paulina Sigurska-Fierek (red.),
Wydawnictwo Gdańskiej Szkoły Wyższej, Gdańsk 2013,
ISBN 978-83-89762-50-4 (nr katalogowy 050)
- *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnoswiatowych*,
Mariusz Fierek, Paulina Sigurska-Fierek (red.),
Wydawnictwo Gdańskiej Szkoły Wyższej, Gdańsk 2017,
ISBN 978-83-89762-92-4 (nr katalogowy 092)

Publikacja dostępna publicznie pod adresem:
www.gsw.gda.pl/wydawnictwo_113

Treści prezentowane w monografii są wyrazem indywidualnych opinii Autorów

Projekt okładki Tomasz Mikołajczewski

Wydanie online (PDF), pierwsze, objętość 21,1 ark. wyd., Gdańsk 2021

© Copyright by Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2021



WYDAWCA

Wydawnictwo GSW

Gdańska Szkoła Wyższa

80-875 Gdańsk, ul. Biskupia 24B

tel. 58 305 08 11, tel. 58 305 08 12

wydawnictwo@gsw.gda.pl

www.gsw.gda.pl/wydawnictwo

ISBN 978-83-66270-13-8 Nr katalogowy [113]

https://gsw.gda.pl/wydawnictwo_113 ➔



Spis treści

Przedśłowie	9
Danuta Ciukszo, Mariusz Tadeusz Fierek Rozwiązania polityki społecznej wprowadzone w sytuacji kryzysowej powstałej podczas pandemii COVID-19	13
Paulina Sigurska-Fierek, Mariusz Tadeusz Fierek Ustanowienie służby cywilnej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa	21
Malwina Brodzik Wpływ reformy podziału administracyjnego Polski na wykonywanie najważniejszych zadań samorządu województwa warmińsko-mazurskiego ...	37
Krzysztof Olejnik Znaczenie województwa warmińsko-mazurskiego w bezpieczeństwie ekonomicznym Polski	57
Dorota Sobol Analiza pomocy społecznej w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2014-2018	77
Piotr Wojnicz Charakterystyka zaginięć osób w wieku senioralnym w województwie warmińsko-mazurskim	97
Dorota Kordowska Rola Międzynarodowej Organizacji Pracy w ochronie pracy ludzkiej w Polsce	113

Marzena Elżbieta Dzimidowicz	
Analiza motywacji bezrobotnych w powiecie ostródzkim w latach 2016-2020	133
Aleksandra Maria Grał	
Działania Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie Filia w Morągu aktywizujące kobiety w latach 2017-2021.....	153
Dagmara Kimber	
Analiza powiatu lidzbarskiego w zakresie bezrobocia i aktywizacji zawodowej kobiet w latach 2016-2020.....	173
Ewa Teresa Kowalczyk	
Sołectwa w gminie Szczytno w latach 2016-2020.....	193
Angelika Brzezik	
Analiza wykonania budżetu gminy Gietrzwałd w latach 2014-2018	213
Marta Grabowska	
Gospodarka finansowa Aresztu Śledczego w Olsztynie w latach 2016-2019.....	233
Martyna Sobocińska	
Analiza funkcjonowania kontroli zarządczej w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej MSWiA w Olsztynie w latach 2015-2019	253
Krystyna Jasonek-Zyśk	
Postępowanie odwoławcze wszczęte i zakończone olsztyńskiej Izby Skarbowej w latach 2014-2016.....	273
Aleksandra Sołodki	
Korzyści i koszty ubezpieczeń społecznych mikroprzedsiębiorców na terenie miasta Bartoszyce	293
Krystian Wojnowski	
Rola nauczyciela współorganizującego kształcenie w edukacji uczniów z zaburzeniami ze spektrum autyzmu w szkole ogólnodostępnej	313
Kamila Włodarska	
Prawne i organizacyjne podstawy socjoterapii.....	327

Paulina Sigurska-Fierek, Mariusz Tadeusz Fierek

Sieć Cittaslow wizerunkowym produktem turystycznym małych miast
Warmii i Mazur.....335

Jarosław Piotrowicz

Agroturystyka – alternatywą na wypoczynek w gospodarczo trudnych
czasach w pandemii COVID-19..... 347

Przedśłowie

Otoczający nas świat obejmuje szerokie spektrum zjawisk zarówno negatywnych, jak i pozytywnych, które mają wpływ na funkcjonowanie całego społeczeństwa.

Destabilizujące oddziaływanie miała pandemia COVID-19, która wstrząsnęła całym światem na początku lat 20. XXI w.

Definicja legalna epidemii oraz pandemii wynika z *Ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych ludzi*.

Zgodnie z art. 2 pkt 9 przytoczonej ustawy epidemia rozumiana jest jako „wystąpienie na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie wyraźnie większej niż we wcześniejszym okresie albo wystąpienie zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących”.

Z kolei poprzez pandemię rozumiemy chorobę wysoce zakaźną, która rozprzestrzeniła się na minimum dwóch kontynentach w jednakowym czasie.

Wirus SARS-CoV-2 okazał się niezwykle zakaźny i ulegał szybkiemu rozprzestrzenianiu się w wielu krajach.

Po pewnym czasie, gdy rozwój wirusa osiągnął rozmiary charakterystyczne dla pandemii, została ona oficjalnie ogłoszona przez Światową Organizację Zdrowia dn. 11 marca 2020 r.

Rozwój i ryzyko rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 były na tyle poważne, że uzasadniały stosowanie wobec obywateli licznych restrykcji.

Należy podkreślić, że jedną z nadrzędnych zasad konstytucyjnych jest prawo do wolności każdego człowieka.

Niemniej jednak art. 31 ust. 3 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* zezwala na ustanowienie niezbędnych ograniczeń wolności obywateli pod warunkiem spełnienia wyrażonych *expressis verbis* przesłanek.

Należy do nich legalność ingerencji, konieczność w społeczeństwie demokratycznym oraz celowość ingerencji:

- legalność ingerencji obwarowana jest obowiązkiem ustanawiania wszelkich restrykcji na gruncie ustawy,
- celowość ingerencji znajduje swoje uzasadnienie w razie ochrony bezpieczeństwa, porządku publicznego, zdrowia, środowiska, moralności albo praw i wolności innych osób.

Bez wątpienia ryzyko zachorowania na zakaźną chorobę zagrażającą życiu lub zdrowiu spełnia warunek konieczności oraz celowości, a więc możliwe jest stosowanie ograniczeń wobec obywateli, jeśli są one wyrażone w ustawie¹.

Zagrożenie związane z rozprzestrzenianiem się zakażeń wirusem SARS-CoV-2 spowodowało konieczność wprowadzenia szczególnych rozwiązań, umożliwiających podejmowanie działań minimalizujących zagrożenie dla zdrowia publicznego.

Te szczególne rozwiązania przybrały formę ograniczeń, nakazów oraz zakazów stosowanych w różnych obszarach funkcjonowania społeczeństwa.

Ministerstwo Zdrowia, w ścisłej współpracy z innymi ministerstwami i urzędami, prowadziło proces legislacyjny dla projektów rozporządzeń Rady Ministrów wydanych na podstawie art. 46a oraz art. 46b pkt 1-6 i 8-12 *Ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*.

Działania te obejmowały bieżącą aktualizację rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Wprowadzone ograniczenia, nakazy i zakazy były aktualizowane z uwzględnieniem stopnia rozwoju pandemii i dotyczyły:

- nakazu zasłaniania nosa i ust w przestrzeni publicznej,
- zawieszenia zajęć, a następnie wprowadzenie nauczania zdalnego w szkołach, przedszkolach, żłobkach,
- wprowadzenia nauczania hybrydowego w szkołach wyższych oraz ponadpodstawowych,
- wprowadzenia ograniczeń w działalności gospodarczej (ograniczenie funkcjonowania lub czasowe zamknięcie np. galerii handlowych, restauracji, hoteli, salonów fryzjerskich i kosmetycznych, muzeów, bibliotek, kin, teatrów, klubów tanecznych, obiektów sportowych, w tym siłowni i basenów),
- wprowadzenia limitów liczby osób przebywających w danym momencie w budynkach użyteczności publicznej (np. w sklepach, kinach, restauracjach, kościołach),
- wprowadzenia w sklepach godzin dla seniora,
- wprowadzenia zakazów lub limitów dla zgromadzeń o charakterze publicznym, państwowym i religijnym,
- ograniczenia liczby udostępnianych miejsc w transporcie publicznym,
- ograniczenia w przemieszczaniu się poza celami bytowymi, zdrowotnymi i zawodowymi (w początkowej fazie pandemii),
- wprowadzenia obowiązku kwarantanny dla przyjeżdżających do Polski.

Wraz z rozwojem pandemii COVID-19 Minister Zdrowia oraz Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia publikowali szereg rozporządzeń, zarządzeń i komunikatów, które miały za zadanie uporządkowanie kwestii udzielania świadczeń w okresie pandemii².

¹ S. Omieczńska, M. Przybyłowska, *Pandemia COVID-19 – bariera czy ścieżka rozwoju nowej formy nauczania?*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2022, nr 3, s. 41-42.

² *Wpływ pandemii COVID-19 na potrzeby zdrowotne w Polsce. Choroby zakaźne*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2022, s. 10-11.

Dzisiaj, jak to metaforycznie ujmuje Aleksander Nalaskowski, znaleźliśmy się na nieznanym wyspie, której rozpoznanie zajmie nam sporo czasu, a może będzie trwać całe pokolenie.

Całe poprzednie życie rozbitków, ich zaszczyty, pozycja, majątek – w nowej sytuacji tracą na znaczeniu, zerują się. Aby przetrwać rozbitkowie mogą ze sobą walczyć albo współpracować.

Po początkowym okresie współpracy i prób społecznej mobilizacji sił wobec pandemii zaczyna dominować konflikt i agresja – każdy zaczyna walczyć o swoje, szczególnie jednostki i grupy, których dotychczasowe interesy są zagrożone.

Badacze przewidują, że dalekosieżne skutki pandemii doprowadzą do wzrostu nierówności społecznych i ubóstwa.

Wedle tych prognoz z każdym punktem procentowym spadku w gospodarce światowej w wyniku pandemii ponad 10 mln ludzi pogrąży się w ubóstwie.

Ponadto w sytuacji niepewności związanej z kryzysem nasila się postrzeganie różnic w zasobności grup.

Grupy zamożniejsze postrzegane są jako te, które mają ułatwiony dostęp do opieki medycznej, leków, produktów deficytowych.

Różnice między grupami zaczynają być postrzegane jako zagrażające, nieuzasadnione i niesprawiedliwe. Stąd już niedaleko do rewolucji i klasowych konfliktów o silnym negatywnym wydźwięku.

Nie trzeba być wytrawnym analitykiem, by zauważyć, że podziały klasowe nakładają się na podziały polityczne i ideologiczne.

Przy dalszym podżeganiu przez polityków i media do plemiennej walki, społeczne, polityczne, ekonomiczne skutki kryzysu mogą być tragiczne.

Groźniejsza od samego wirusa może okazać się anarchia, wzrost radykalizmów i ślepe oddanie się jakiejś ideologii, która sufluje łatwe i proste recepty na poprawę bytu oraz odzyskanie statusu utraconego przez recesję wywołaną *lockdownami*.

Człowiek znalazł się w prawdziwej pułapce, gdyż jest bezradny i niewiele może zrobić w tej sytuacji, co prowadzi do zwiększenia lęku i towarzyszącej mu agresji. Samo znalezienie się w nowej sytuacji, przybicie na wyspę rozbitków wywołało szok i przerażenie.

Powrotu do przeszłości nie ma, teraźniejszość jest niebezpieczna i pełna zagrożeń, a przyszłość niepewna i trudna do przewidzenia. Niektórzy uważają, że przyszłości „nie ma”, mówiąc, że dobre życie było przed pandemią³.

Celem monografii jest zaprezentowanie Warmii i Mazur na tle pandemicznej rzeczywistości. Powstała ona z inicjatywy środowiska naukowego Wydziału Zamiejscowego w Olsztynie Gdańskiej Szkoły Wyższej.

W związku z tak szeroko podejmowaną problematyką, publikacja może być przydatna studentom kierunków – administracja, ekonomia i socjologia oraz innym czytelnikom, chcącym pogłębić wiedzę zgodnie ze swoimi zainteresowaniami.

³P. Długosz, *Trauma pandemii COVID-19 w polskim społeczeństwie*, CeDeWu, Warszawa 2021, s. 12-13.

Redaktorzy pragną podziękować wszystkim autorom za ich wkład w przygotowanie wydania, natomiast odbiorcom życzą znalezienia w niej wielu informacji, które będą przydatne w różnych dziedzinach życia.

Danuta Ciukszo, Mariusz Tadeusz Fierek

Wydział Zamiejscowy w Olsztynie, Gdańska Szkoła Wyższa

Rozwiązania polityki społecznej wprowadzone w sytuacji kryzysowej powstałej podczas pandemii COVID-19

Streszczenie

W artykule omówiono podstawowe rozwiązania rządowej polityki społecznej wprowadzone w Polsce w czasie pandemii COVID-19. Wymieniono i scharakteryzowano wybrane programy wprowadzone w odpowiedzi na kryzys powstały w wyniku pandemii COVID-19. W podsumowaniu artykułu omówiono wnioski dotyczące zarządzania kryzysowego w zakresie polityki społecznej rządu w czasie pandemii COVID-19.

Słowa kluczowe

polityka społeczna, pandemia COVID-19, zarządzanie kryzysowe

Wstęp

11 marca 2020 r. WHO oficjalnie ogłosiła pandemię COVID-19, a Polska wprowadziła *lockdown* i promowanie społecznej izolacji związanej z rozprzestrzeniającą się pandemią koronawirusa SARS-CoV-2. Wdrożone obostrzenia obejmowały:

- odwołanie imprez masowych zaplanowanych w przestrzeni otwartej $\geq 1\ 000$ uczestników oraz ≥ 500 osób dla wydarzeń odbywających się w przestrzeni zamkniętej,
- zamknięcie wszystkich szkół i uniwersytetów,
- zawieszenie działalności instytucji kulturalnych,
- częściowe zamknięcie miejsc pracy,
- ograniczenie zgromadzeń do maks. 2 osób (z wyjątkiem rodzin, zgromadzeń religijnych i miejsc pracy),
- ograniczenie podróży do niezbędnych (z wyjątkiem związanych z domem i pracą),
- ograniczenie wychodzenia na zewnątrz do sytuacji niezbędnych,
- dzieci poniżej 18. r.ż. nie mogły opuszczać domu bez opiekuna,
- zamknięcie parków, bulwarów, plaż, salonów fryzjerskich, kosmetycznych, tatuażu i piercingu,
- hotele mogły działać tylko, jeżeli goście byli poddawani kwarantannie lub byli tam w związku z wykonywaniem pracy zawodowej, np. medycy czy pracownicy budowlani,
- wprowadzenie obowiązku zachowania 2 metrów odległości od siebie, z wyjątkiem opiekunów dzieci poniżej 13. r.ż. i niepełnosprawnych,
- zamknięcie transportu międzynarodowego,

- osoby przekraczające granicę Polski były poddawane 14-dniowej kwarantannie,
- ograniczenie osób przebywających w sklepie (maks. 1 osoba/10 m²),
- wprowadzenie obowiązkowego zakrywania nosa i ust w miejscach publicznych.

Wyżej wymienionym restrykcjom towarzyszyły działania pod nazwą „Tarczy Antykryzysowej”. Tarcza to przygotowany przez rząd pakiet rozwiązań, których celem jest ochrona polskiego państwa i obywateli przed kryzysem wywołanym pandemią COVID-19. Opiera się na pięciu filarach:

- ochronie miejsc pracy i bezpieczeństwie pracowników (w tym dopłata do wynagrodzeń, zwolnienia ze składek ZUS, dodatki postojowe dla osób pracujących na umowach cywilnoprawnych i samozatrudnionych),
- finansowaniu przedsiębiorców (w tym wsparcie w postaci pożyczek płynnościowych i preferencyjnych, pożyczek dla firm prowadzonych przez osoby samozatrudnione),
- ochronie zdrowia,
- wzmocnieniu systemu finansowego,
- inwestycjach publicznych.

Łącznie wydatki na działania w ramach „Tarczy Antykryzysowej” szacuje się na 312 mld zł, w tym:

- 7,5 mld zł na ochronę zdrowia,
- 30,0 mld zł na bezpieczeństwo pracowników,
- 30,0 mld zł na program inwestycji publicznych,
- 70,3 mld zł na wzmocnienie systemu finansowego,
- 74,2 mld zł na finansowanie przedsiębiorstw,
- 100,0 mld zł na tarczę finansową.

Podsumowując, skutki pandemii COVID-19 w Polsce są obecnie ograniczone, co częściowo można przypisać różnym środkom wprowadzonym przez rząd.

Należy jednak uważnie monitorować sytuację, ponieważ wygaśnięcie wielu doraźnych środków może prowadzić do wzrostu zagrożeń społecznych.

Dodatek solidarnościowy

Dodatek solidarnościowy był nowym świadczeniem, o które można było się ubiegać w okresie wakacyjnym. Świadczenie otrzymać mógł bezrobotny zarejestrowany w urzędzie pracy.

Obejmował również osoby bezrobotne zarejestrowane już wcześniej, jednak w tym przypadku zasiłek stały zostawał zawieszony.

Kwota świadczenia wynosiła 1 400 zł. Można go było otrzymać najwcześniej miesiąc po złożeniu wniosku.

Świadczenie postojowe

Osoby pracujące na podstawie umowy cywilnoprawnej lub samozatrudnieni, które nie rozwiązały swojej firmy, mogą ubiegać się o specjalny zasiłek izolacyjny, który został wprowadzony w ramach programu „Tarcza Antykryzysowa”.

O świadczenie można ubiegać się do 3 mies. po zniesieniu stanu epidemii. Świadczenie postojowe otrzymywane przez osoby samozatrudnione jest zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Od kwietnia 2021 r. osoby prowadzące działalność na własny rachunek mogą ubiegać się o świadczenie do pięciu razy, jeśli działają w sektorze gospodarki dotkniętym kryzysem związanym z pandemią COVID-19.

Dofinansowanie części wynagrodzeń oraz należnych od nich składek na ubezpieczenia społeczne

W ramach tego działania możliwe jest wsparcie częściowego finansowania kosztów pracy w okresie pandemii COVID-19 dla pracowników etatowych i niepełnozatrudnionych zatrudnionych na zasadach *Kodeksu pracy*.

Wysokość otrzymanego wsparcia uzależniona jest od spadku obrotów. Dofinansowanie wypłacane jest co miesiąc.

Przedsiębiorca nie może otrzymać częściowej dotacji, jeżeli te same koszty prowadzenia działalności są (lub będą finansowane) z innych środków publicznych.

Przedsiębiorca nie może zalegać m.in. z zapłatą podatków i składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne oraz z wpłatami na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pracy lub Fundusz Solidarności na koniec III kwartału 2019 r.

Wynagrodzenie chorobowe i zasiłek chorobowy podczas kwarantanny

Zgodnie z rozporządzeniami Ministra Zdrowia, każdy ubezpieczony, który musi odbyć samoizolację (kwarantannę) po powrocie z zagranicy lub kontakcie z osobą chorą na COVID-19, a także osoba, która zachorowała, są uprawnione do wynagrodzenia chorobowego i zasiłku chorobowego.

Wysokość wynagrodzenia chorobowego i zasiłku chorobowego pozostaje bez zmian i wynosi 80% wynagrodzenia dla większości uprawnionej ludności.

Zmiany związane z pandemią COVID-19 dotyczą przede wszystkim personelu medycznego, któremu w okresie kwarantanny przysługuje wynagrodzenie i świadczenia w wysokości 100% miesięcznego wynagrodzenia.

Inne grupy zawodowe (np. pracownicy opiekuńczy, pracownicy socjalni, nauczyciele), które są szczególnie narażone na zakażenie, domagają się podwyższenia należnego im wynagrodzenia chorobowego i zasiłku chorobowego, jeśli zachorują na COVID-19.

Diagnostyka w kierunku COVID-19

W pierwszych miesiącach pandemii COVID-19 za testy na COVID-19 odpowiadały szpitale. Od września 2020 r. zmienił się model zarządzania, przerzucając odpowiedzialność na lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej.

Medycznym kryterium wykonania testu na COVID-19 jest jednocześnie wystąpienie czterech objawów:

- kaszlu,
- gorączki,
- duszności,
- utraty węchu/smaku.

Lista ta została sformułowana na podstawie zwiększonej wiedzy na temat objawów infekcji, chociaż duża różnorodność objawów może oznaczać, że niektórzy pacjenci nie zostali przebadani ze środków publicznych, jeśli nie wystąpiły wszystkie objawy. Powołano jednostki diagnostyczne (jednostki medyczne, jednostki zjazdowe).

Domowa Opieka Medyczna – DOM

Rząd wprowadził system monitorowania pacjentów zakażonych COVID-19 leczonych w domu. Wszyscy pacjenci z COVID-19 w wieku 55 lat lub starsi otrzymują bezpłatny pulsoksymetr palcowy do monitorowania nasycenia tlenem.

Pacjenci w wieku poniżej 55 lat mogą poprosić o pulsoksymetr. Wyniki monitorowania są przesyłane za pośrednictwem aplikacji na smartfonie do *call center* i sprawdzane.

Jeśli odczyty wskazują na niski poziom nasycenia tlenem, udzielana jest telefoniczna porada lekarska oraz – w razie potrzeby – są wzywane służby ratunkowe.

Indywidualne Konto Pacjenta – IKP

Pandemia COVID-19 przyczyniła się do przyspieszenia cyfryzacji sektora ochrony zdrowia. Dostęp do indywidualnej dokumentacji medycznej *online*, zawierającej informacje o statusie ubezpieczenia, historii leczenia, receptach, wizytach lekarskich i szczepieniach poprawił się wraz z uruchomieniem internetowego portalu e-pacjent.

Portal umożliwia monitorowanie leczenia, zawiera informacje o rozpoznaniu COVID-19 oraz zawiera informacje o izolacji lub kwarantannie.

Zdalna procedura administracyjna w pomocy społecznej

Aby osoba nabyła prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, pracownik socjalny musiał przeprowadzić wywiad środowiskowy z rodziną wnioskodawcy w jej domu.

W czasie pandemii COVID-19 zmieniono tę procedurę, dzięki czemu pracownicy socjalni mogą przeprowadzać wywiady telefoniczne.

Ponadto wnioskodawcy mogą składać dokumenty (lub kopie) w formie elektronicznej, a obowiązek przeprowadzania rozmowy przeglądowej (zazwyczaj co 6 mies.) został zawieszony.

Środek ten dotyczy wszystkich osób ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej oraz świadczenia wymagające decyzji administracyjnej.

Tymczasowe wstrzymanie eksmisji

W Polsce co roku dochodzi do kilku tysięcy przymusowych eksmisji. Jednym z pierwszych działań wprowadzonych w związku z zagrożeniem epidemicznym jest wstrzymanie przymusowych wysiedleń.

Początkowo środek obejmował wszystkie osoby podlegające tej procedurze. Później zrobiono jeden wyjątek, który zniósł dany przywilej – dla sprawców przemocy domowej.

Podsumowanie

Wstępne wsparcie udzielone w czasie pandemii COVID-19 objęło głównie firmy i ich pracowników, którzy nie mogli podjąć pracy ze względu na kwarantannę lub trudności finansowe pracodawców lub obowiązki opiekuńcze.

Pewne wsparcie zostało również udzielone osobom, które straciły pracę. Jednak zwiększone działania wspierające tę grupę zostały wprowadzone dopiero w lipcu 2020 r.

Wsparcie udzielone pracownikom pracującym na pół etatu czy samozatrudnionym było mniejsze niż wsparcie udzielone pracownikom etatowym.

O świadczenie postojowe można ubiegać się pięciokrotnie, podczas gdy pracownicy etatowi są objęci zarówno dofinansowaniem wynagrodzeń, jak i na składki ubezpieczenia społecznego.

Dodatkowo przepisy antykryzysowe pozwalają pracodawcy na jednostronne obniżenie o połowę wynagrodzenia pracownika, co jest korzystne dla pracodawcy, ale może zmniejszyć kwotę otrzymywaną przez pracownika.

Pracodawca może wprowadzić nagły przestój i nie ma obowiązku uzyskania zgody pracownika na taką decyzję – wystarczy umowa zawarta z przedstawicielami pracowników – a to w wielu mikro i średnich firmach może być fikcją.

Ponadto należy zauważyć, że przepisy dotyczące dofinansowania solidarnościowego rodzą pytania o charakterze ogólnym, dotyczące określenia przedmiotu ustawy. Po:

- pierwsze, kontekst językowy – tytuł ustawy wskazuje cel dopłaty solidarnościowej, aby „zwalczać niekorzystne skutki COVID-19”; z drugiej strony przepis ten nie implikuje bezpośrednio, że beneficjent musi udowodniać, że bezrobocie jest wyłącznie skutkiem epidemii; świadczenie to nie stanowi „dodatku” do zasiłków dla bezrobotnych ani ubezpieczenia od utraty pracy, ponieważ mają prawo go otrzymać jedynie osoby, które zdecydują się na wybór jednej z form wsparcia,
- drugie, kwestia aksjologiczna – zgodnie z przepisami prawa zasiłki „solidarnościowe” przyznawane są ściśle określonym kategoriom osób nieposiadającym etatu i wyłącznie z inicjatywy ich pracodawcy; żadne inne okoliczności związane z utratą źródła dochodu nie są podstawą do ubiegania się o dotację; w związku z tym z grupy świadczeniobiorców wykluczono tych, którzy są bezrobotni, ale są ubezpieczeni we wskazanym zakresie; priorytetem jest wsparcie pracodawców, którzy muszą spełnić jedynie minimalne warunki, aby otrzymać dofinansowanie;

dodatek nie przysługuje też osobie, która rozstała się z pracodawcą za porozumieniem stron, ani osobie, która prowadziła działalność gospodarczą, ale musiała z niej zrezygnować z powodu pandemii COVID-19.

W skrócie można stwierdzić, że wsparcie finansowe oferowane w czasie pandemii COVID-19, choć w pewnym stopniu spełnia swój cel, trudno jednoznacznie określić jako wsparcie „solidarnościowe”.

Działania w odpowiedzi na pandemię COVID-19 zostały wprowadzone *ad hoc*, w miarę wejścia w życie poszczególnych etapów programu „Tarczy Antykryzysowej”.

Dotyczy to w szczególności działań podjętych w czasie drugiej fali pandemii COVID-19 i skierowanych do wybranych sektorów gospodarki.

Wiele firm skarżyło się, że choć ich biznesy ucierpiały w czasie pandemii COVID-19, to nie zostały objęte wsparciem, bo zostało ono ograniczone do wybranych sektorów gospodarki.

Nie zmieniły się warunki ograniczające dostępność zasiłku dla bezrobotnych i pomocy społecznej dla bezrobotnych.

Oznacza to, że w sytuacji pandemii COVID-19 ograniczona została dostępność środków ochrony socjalnej skierowanych do osób bezrobotnych.

Pandemia COVID-19 obnażyła przede wszystkim słabości systemu opieki długoterminowej – szczególnie w opiece stacjonarnej, gdzie braki kadrowe, zatrudnienie pielęgniarek i opiekunów w kilku różnych placówkach oraz brak procedury przyczyniły się do szerzenia się zakażeń w pierwszych miesiącach pandemii COVID-19.

Mniej uwagi poświęcono domowej opiece medycznej i wsparciu opiekunów osób niesamodzielnych i niepełnosprawnych.

W przypadku izolacji, kwarantanny lub hospitalizacji opiekunom osób niesamodzielnych lub niepełnosprawnych często brakowało zorganizowanych środków wsparcia.

Programy opieki wytchnieniowej czy programy stymulujące wzrost dostępu do usług opiekuńczych nie zostały uruchomione na czas.

Natomiast świadczeniami opieki zdrowotnej objęte są tylko osoby posiadające ubezpieczenie zdrowotne, a ci, którzy takiego ubezpieczenia nie posiadają, są leczeni tylko wtedy, gdy ich życie jest zagrożone.

W przypadku pandemii COVID-19 problem ten rozwiązano poprzez objęcie ochroną całej populacji, niezależnie od historii składek na ubezpieczenie zdrowotne. Należy rozważyć stałe rozszerzenie zasięgu na całą populację dla wszystkich rodzajów opieki.

Rozwiązałyby to problem zwiększonej elastyczności zatrudnienia, w przypadku którego za wybrane rodzaje umów nie są odprowadzane składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Pierwszy krok w kierunku objęcia ubezpieczeniem wszystkich rodzajów umów zrobił ZUS, który od 1 stycznia 2021 r. nałożył na pracodawców obowiązek rejestracji wszystkich umów cywilnoprawnych o dzieło.

Podsumowując, kryzys związany z pandemią COVID-19 ujawnił, że administracja publiczna nie jest gotowa do radzenia sobie z konsekwencjami kryzysu.

Kolejne etapy „Tarczy Antykryzysowej” były wprowadzane w pośpiechu, w odpowiedzi na pojawiające się problemy (np. w następstwie protestów przedsiębiorców z określonych sektorów przemysłu dotkniętych pandemią COVID-19, którzy nie zostali objęci „Tarczą Antykryzysową”).

To kolejna lekcja na przyszłość – scenariusze antykryzysowe powinny być częścią regularnej polityki rządu.

Bibliografia

Baptista I., Marlier E., Spasova S., Peña-Casas R., Fronteddu B., Ghailani D., Sabato S., Regazzoni P., *Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis. An analysis of policies in 35 countries*, European Commission, Brussels 2021.

Chłoń-Domińczak A., Sowa-Kofta A., Szarfenberg R., *Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis. Poland*, European Commission, Brussels 2021.

Portale internetowe

<https://www.gov.pl/web/tarczaantykryzysowa>

<https://www.medicover.pl/o-zdrowiu/pandemia-koronawirusa-na-swiecie-i-w-polsce-kalendarium,7252,n,192>

Paulina Sigurska-Fierek, Mariusz Tadeusz Fierek

Wydział Zamiejscowy w Olsztynie, Gdańska Szkoła Wyższa

Ustanowienie służby cywilnej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa

Streszczenie

Celem podjętych badań jest zaprezentowanie ustanowienia służby cywilnej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Dla realizacji celu badań koniecznym było pokazanie istoty służby cywilnej oraz jej organizacji. Przedstawiono również korpus służby cywilnej oraz zaprezentowano jej etykę. Artykuł został opracowany na podstawie przeglądu wybranych pozycji literatury krajowej, w tym artykułów prezentujących wyniki badań naukowych zrealizowanych w ostatnich latach.

Słowa kluczowe

służba cywilna, korpus służby cywilnej, etyka służby cywilnej

Istota służby cywilnej

U podstaw funkcjonowania państwa leży administracja publiczna, przez którą należy rozumieć ludzi administracji, ich:

- doświadczenie,
- wiedzę,
- zaangażowanie w sprawy interesu publicznego.

W znaczeniu:

- funkcjonalnym administracja publiczna oznacza działalność organizatorską i wykonawczą w odniesieniu do politycznych decyzji władzy państwowej,
- podmiotowym – aparat powołany do prowadzenia takiej działalności.

Urzędnik – osoba zatrudniona w aparacie administracji publicznej podejmująca czynności wykonawcze w ramach uprawnień organu, uzewnętrzniająca organu, z którą styka się obywatel przy załatwianiu swoich interesów prawnych. Powinny to być osoby:

- kompetentne,
- bezstronne,
- apolityczne.

Nierozłącznym elementem prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej są zatrudnieni w jej strukturach pracownicy.

Nie pomogą wprowadzane zmiany systemowe, nowoczesne urządzenia techniczne do urzędów, jeżeli nie będzie dobrej kadry administracyjnej.

Problem kadry urzędniczej jest często poruszany w literaturze. W doktrynie brakuje jednak zgodności w rozumieniu podstawowych pojęć prawa urzędniczego oraz czy w ogóle wyodrębniać dział prawa urzędniczego.

Pojęcia służba państwowa, służba publiczna i służba cywilna budzą wiele trudności interpretacyjnych, gdyż rozważania teoretyczne związane z tymi zagadnieniami w okresie Polski Ludowej były pomijane w piśmiennictwie¹.

W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa ustanawia się służbę cywilną oraz określa zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju². Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej³.

W państwach Unii Europejskiej uznaje się, że służba cywilna, szerzej – administracja publiczna, to domena suwerennego państwa.

Dlatego na szczeblu wspólnotowym brak jest regulacji dotyczących administracji publicznej i służby cywilnej w państwach członkowskich.

Zgodnie z zasadą subsydiarności każdy kraj kształtuje swoją administrację i reguły jej funkcjonowania, określając podstawy prawne i strukturę instytucji zajmujących się służbą cywilną. Następuje jednak ujednolicenie:

- zasad,
- zachowań,
- procedur.

Zasady te to:

- rządy prawa,
- otwartość i przejrzystość,
- odpowiedzialność,
- efektywność i skuteczność.

Znajdują one odzwierciedlenie w wewnętrznych systemach prawa i są potwierdzone przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Europejskiego.

Wspólne zasady doprowadziły do pewnej konwergencji między administracjami publicznymi państw członkowskich.

Z powyższych zasad wynikają powszechnie obowiązujące normy funkcjonowania służby cywilnej w państwach Unii Europejskiej. Są to, po:

- pierwsze, rozgraniczenie sfery publicznej od prywatnej,
- drugie, rozróżnienie sfery politycznej od urzędniczej oraz reguł działania obowiązujących urzędników od reguł działania, którym podlegają politycy,
- trzecie, indywidualna odpowiedzialność za podejmowane decyzje,
- czwarte, jasno określone prawa i obowiązki oraz, w mniejszym lub większym stopniu, ochrona pracy, stabilizacja i określony poziom płac urzędników państwowych,
- piąte, otwarty i konkurencyjny nabór pracowników, awansowanie w wyniku osiągnięć w pracy, a nie powiązań politycznych.

¹ E. Sokalska, *Służba cywilna – geneza, uregulowania prawne, prognozy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2008, nr 78, s. 113.

² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, art. 1.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 153.2.

Niektórzy badacze dostrzegają powstanie obszaru określanego mianem Europejskiej Przestrzeni Administracyjnej⁴.

Pandemia oraz jej obecne i przyszłe konsekwencje to wyjątkowe wyzwanie dla państwa i jego administracji. To:

- szczególny sprawdzian dla instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zdrowotne obywateli,
- sprawdzian istniejących rozwiązań wykorzystania wiedzy eksperckiej,
- test nowych, rzadko wykorzystywanych dotychczas form pracy zdalnej.

A przecież działania administracji publicznej w ostatnich tygodniach nie ograniczają się do ratowania życia i zdrowia, ochrony przedsiębiorców bądź osób zagrożonych utratą pracy. Nikt nie zwalnia administracji publicznej z codziennego dostarczania usług publicznych.

W warunkach kryzysu w wielu sytuacjach potrzebne jest wypracowanie nowych sposobów dostarczania usług publicznych, tj. ochrona zdrowia, edukacja, transport publiczny czy ochrona konsumentów.

W przypadku administracji rządowej odpowiedź na powyższe wyzwania zależy w decydującym stopniu od służby cywilnej, tj. od wiedzy, umiejętności i zaangażowania jej urzędników, ale także od:

- jakości systemów zarządczych,
- mechanizmów konsultacji społecznych,
- relacji pomiędzy urzędnikami a politykami⁵.

Organizacja służby cywilnej

Idea służby cywilnej pojawiła się w historii prawa urzędniczego w Polsce w okresie międzywojennym. Postanowieniami *Ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej* ustawodawca nadał służbie cywilnej charakter publicznoprawny, stwierdzając, że stosunek państwowej służby cywilnej ma charakter publicznoprawny i może być zmieniony, zawieszony lub rozwiązany wyłącznie przy zastosowaniu przepisów prawa publicznego.

Taka kwalifikacja prawna stosunku służbowego była wkomponowana w podstawowe założenie systemu prawnego II Rzeczypospolitej z podziałem prawa na prywatne i publiczne oraz z przynależnością przepisów regulujących umowy o pracę i stosunki pracy do prawa prywatnego.

W takich warunkach stosunek służbowy, a także kreujący go akt nominacji, miały cechy instytucji publicznoprawnych, z wyłączeniem stosowania „prywatnego” prawa pracy.

⁴J. Czaputowicz, *Służba cywilna w procesie integracji europejskiej*, (w:) idem (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2008, s. 253.

⁵J. Kozłowski, R. Sobiech, *Służba cywilna dziś i jutro. Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, s. 1.

Ustawa z 1922 r. do 1939 r. była nowelizowana czternaście razy. Całe prawo urzędnicze Polski międzywojennej regulowało formalnie, w sposób ścisły i rygorystyczny, całość stosunku służby urzędnika i jej przebieg⁶.

Ustawa po wielu nowelizacjach przetrwała do 31 grudnia 1974 r., a formalnie została uchylona przez *Ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. – przepisy wprowadzające Kodeks pracy*.

Służba cywilna w Polsce była również unormowana w następujących ustawach – z dn. 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, z dn. 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, z dn. 5 lipca 1996 r. ustawa o służbie cywilnej oraz z dn. 24 sierpnia 2006 r.

Od 24 marca 2009 r. obowiązuje *Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej*. Uchyliła ona *Ustawę z dnia 24 sierpnia 2006 r. o:*

- *służbie cywilnej,*
- *państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych.*

Innymi aktami dotyczącymi służby cywilnej w Polsce są m.in.:

- *Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2008 r. w sprawie zasad dokonywanych opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej,*
- *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2006 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej,*
- *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej,*
- *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalenia wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej,*
- *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej*⁷.

Do najważniejszych tradycyjnie uznawanych elementów służby cywilnej należą zwłaszcza:

- jednostronne ustalenie przez państwo (w drodze ustawowej) warunków służby państwowej, tj. składników stosunku służbowego, a więc obowiązków i uprawnień funkcjonariusza (urzędnika), jak też własnych uprawnień i obowiązków względem tego funkcjonariusza,
- publicznoprawny charakter stosunku służby, którego wyrazem jest jednostronny administracyjnoprawny akt przyjęcia do służby w postaci mianowania (akt o charakterze decyzji), przy zachowaniu zasady dobrowolności wstępowania do służby,
- trwałość stosunku służbowego, oznaczająca w konsekwencji znacznie dalej – niż przy innych zasadach zatrudniania urzędnika – idącą stabilizację statusu urzędnika,

⁶ W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *ABC służby cywilnej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 21-22.

⁷ E. Jurga-Wosik, *Służba cywilna w Polsce. Kierunki zmian*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2010, nr 2, s. 94-95.

- podporządkowanie urzędnika wyrażające się w nałożonych przez prawo obowiązkach i ograniczeniach, a obejmujące podległość władzy przełożonego (posłuszeństwo poleceniom, różnie ujmowane i podlegające różnym ograniczeniom), dyspozycyjność, jak również podporządkowanie, w stopniu znacznym, interesów osobistych urzędnika interesom państwa (służby), co przejawia się m.in. w obowiązku szczególnej wierności i lojalności wobec państwa i niemożności korzystania z określonych uprawnień (np. z członkostwa w partiach politycznych),
- wzmocnione rygory odpowiedzialności funkcjonariusza za jego działania, przejawiające się zwłaszcza w odpowiedzialności dyscyplinarnej,
- istnienie po stronie urzędnika określonych uprawnień mających niekiedy charakter przywilejów, stanowiących swego rodzaju rekompensatę za poświęcenie się służbie⁸.

Służba cywilna to (w założeniu):

- elitarna część administracji publicznej,
- główna część administracji rządowej.

Mimo wykształcenia wielu doświadczonych i profesjonalnych urzędników polska służba cywilna nie jest jednak systemem.

Stanowi źle zorganizowaną i zarządzaną, niedowartościowaną grupę pracowników sektora publicznego.

Polska służba cywilna nie nadąża za standardami funkcjonowania swoich zachodnich odpowiedników i jest zbyt podana na bezpośrednie wpływy partyjne.

Tymczasem służba cywilna jest równie istotna z punktu widzenia demokracji i rządów prawa, co inne kluczowe instytucje państwa – tj. sądownictwo czy prokuratura.

Wyrazem tego jest nie tylko art. 153 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, opisujący podstawowe zasady służby cywilnej, ale także art. 41 *Karty praw podstawowych Unii Europejskiej*, formułujący prawo do dobrej administracji.

Obywatele mają prawo do dobrej służby cywilnej, tak samo jak do sprawiedliwego procesu przed sądem.

Dobrze zorganizowana służba cywilna jest istotnym czynnikiem unowocześniania państwa i zwiększania jego potencjału rozwojowego.

Współtworzy polityki publiczne i jest odpowiedzialna za ich wdrażanie. Bez służby cywilnej nie da się przełożyć politycznych (partyjnych) programów na rzeczywistość.

Jednocześnie misją służby cywilnej (co stanowi również sedno tego pojęcia) jest dążenie do tego, żeby „państwo było dla wszystkich”.

Ujmując rzecz bardziej praktycznie – żeby dystrybucja usług i dóbr publicznych, które są pochodną polityki, była efektywna, zgodna z prawem i opierała się na równych dla obywateli zasadach⁹.

⁸ J. Jagielski, *Pracownicy administracji publicznej*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 260.

⁹ G. Makowski, *Dla państwa i obywateli. Diagnoza i propozycje reformy służby cywilnej*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019, s. 1.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej, obowiązująca od 24 marca 2009 r., ustanowiła centralny organ administracji rządowej właściwy ws. służby cywilnej – Szefa Służby Cywilnej.

Kierujący służbą cywilną Szef Służby Cywilnej podlega bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów jako konstytucyjnemu zwierzchnikowi korpusu służby cywilnej. Szef Służby Cywilnej m.in.:

- czuwa nad przestrzeganiem zasad służby cywilnej,
- kieruje procesem zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej,
- gromadzi informacje o korpusie służby cywilnej,
- przygotowuje projekty aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej,
- monitoruje i nadzoruje wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na wynagrodzenia i szkolenia członków korpusu służby cywilnej,
- zapewnia upowszechnianie informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej,
- prowadzi współpracę międzynarodową w sprawach dotyczących służby cywilnej.

Szef Służby Cywilnej realizuje zadania określone w ustawie przy pomocy dyrektorów generalnych urzędów.

Rada Służby Cywilnej jest organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów, działającym na podstawie *Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej*. Do zadań rady należy wyrażanie opinii m.in. w sprawach:

- dotyczących służby cywilnej, przedstawianych jej przez Prezesa Rady Ministrów lub Szefa Służby Cywilnej oraz z własnej inicjatywy,
- projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej,
- projektu ustawy budżetowej w części dotyczącej służby cywilnej oraz corocznego wykonania budżetu państwa w tym zakresie,
- proponowanego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w zakresie służby cywilnej,
- projektów aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej,
- planu szkoleń centralnych w służbie cywilnej,
- etyki korpusu służby cywilnej,
- dotyczących powołania i odwołania Szefa Służby Cywilnej, w zakresie określonym w ustawie.

Rada Służby Cywilnej ocenia również m.in. przebieg postępowań kwalifikacyjnych w służbie cywilnej, a także może skierować swojego przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu procesu naboru przeprowadzanego na wyższe stanowisko w służbie cywilnej¹⁰.

Korpus służby cywilnej

Zagadnienie zatrudnienia osób w służbie cywilnej zasługuje na szczególną uwagę ze względu na swą społeczną doniosłość.

¹⁰ *Służebność korpusu służby cywilnej a prawne i etyczne obowiązki członków korpusu służby cywilnej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011, s. 43-44.

Reforma kadr administracji publicznej spowodowana została koniecznością uwzględnienia skutków zachodzących przemian społeczno-ekonomicznych w naszym kraju w warunkach transformacji ustroju.

Powstanie służby cywilnej było związane z dążeniem do zapewnienia kadr pracowniczych, które w sposób fachowy i kompetentny będą realizować zadania państwa.

Ma to znaczenie zwłaszcza po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Osoby zatrudnione w administracji publicznej powinny bowiem być zdolne do:

- stosowania prawa wspólnotowego,
- skutecznego działania w zakresie wykonywania zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej.

W społecznej dyskusji nad przyszłym kształtem służby publicznej ostatecznie opowiedziano się za zawodowym statusem wykwalifikowanych członków korpusu służby cywilnej, dzięki którym zadania państwa będą efektywnie realizowane.

Z tego punktu widzenia kwestią szczególnie ważną dla prawidłowego funkcjonowania państwa jest właściwe unormowanie statusu prawnego osób zatrudnionych w służbie cywilnej¹¹.

Korpus służby cywilnej – pracownicy i urzędnicy służby cywilnej zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych m.in. w:

- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów,
- urzędach centralnych organów administracji rządowej,
- urzędach wojewódzkich,
- urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej.

Pracownik służby cywilnej – osoba zatrudniona w korpusie służby cywilnej na podstawie umowy o pracę.

Urzędnik służby cywilnej – osoba zatrudniona w korpusie służby cywilnej na podstawie mianowania¹².

Każda z tych osób ubiegając się o zatrudnienie w służbie publicznej musi spełniać dodatkowo szereg warunków kwalifikacyjnych, określonych w ustawie o służbie cywilnej.

Są to przymioty, jakie musi spełniać dana osoba do podjęcia pracy w strukturach służby cywilnej i zajmowania tam poszczególnych stanowisk pracy.

Celem ich jest zapewnienie gwarancji doboru właściwych pracowników do wykonywania zadań członka korpusu służby cywilnej. Jest to również niezbędne dla utrzymania wysokiej jakości kadry urzędniczej.

Osoby zatrudnione w korpusie służby cywilnej nie mogą być przypadkowe. Są one zobowiązane wykonywać swoje zadania w sposób bezstronny i apolityczny.

¹¹ H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 11.

¹² *Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2012, s. 4.

Wymóg bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa został podniesiony w tym wypadku do rangi zasady konstytucyjnej.

Ustawa o służbie cywilnej stawia im daleko idące wymagania dotyczące ich profesjonalizmu, jak i kwalifikacji moralnych. Warunki kwalifikacyjne, określone w ustawie można podzielić na trzy grupy, warunki:

- ogólne, które są określone dla wszystkich członków korpusu służby cywilnej i zostały wskazane w art. 4 ustawy o służbie cywilnej,
- dla osób ubiegających się o mianowanie, określone w art. 40a ustawy o służbie cywilnej,
- dla osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Warunki ogólne dotyczą wszystkich członków korpusu służby cywilnej. Są one zbliżone do warunków kwalifikacyjnych, wymaganych w innych działach prawa urzędniczego. Zgodnie z art. 4 cytowanej ustawy w służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która:

- jest obywatelem polskim,
- korzysta z pełni praw publicznych,
- nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- posiada kwalifikacje wymagane na dane stanowisko pracy,
- cieszy się nieposzlakowaną opinią.

Jest to zamknięty katalog wymagań stawianych kandydatom na członków korpusu służby cywilnej, co oznacza, że nie można im stawiać dodatkowych wymagań, ani zwalniać od któregośkolwiek ze wskazanych wymogów ustawowych.

Ustawodawca zawarł w tym przepisie pięć przesłanek bez odesłania do uregulowania tego stanu w innych aktach prawnych.

Zgodnie z linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego określenie w aktach prawnych rangi ustawowej dodatkowych wymagań stawianych kandydatom na stanowiska w służbie cywilnej oraz uzależnienie uzyskania odpowiednich stanowisk w tej służbie od spełnienia wymienionych przesłanek, nie godzi w konstytucyjną zasadę dostępu do służby publicznej obywateli polskich, korzystających z pełni praw publicznych i nie ogranicza tego dostępu.

Sprzeczność taka zachodziłaby wówczas, gdyby wprowadzone w tym zakresie dodatkowe przesłanki nie byłyby jednakowe dla wszystkich kandydatów lub zakładałyby dyskryminację określonych kandydatów.

Zgodnie z art. 60 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Przepis ten konkretyzuje bądź rozbudowuje ogólną zasadę równości wszystkich osób wobec prawa oraz prawa każdego do traktowania niedyskryminacyjnego w życiu politycznym, czyli jest *sui generis* odniesienia zasady równości do ważnej dziedziny

życia społecznego, jaką jest formowanie i wyłanianie służby cywilnej w szerokim znaczeniu¹³. Cechy te zostaną szczegółowo opisane poniżej:

- osoby ubiegające się o zatrudnienie w służbie cywilnej co do zasady powinny posiadać obywatelstwo polskie; wyjątek w tym względzie stanowi sytuacja, gdy wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa; w takiej sytuacji można zatrudnić osobę nieposiadającą obywatelstwa polskiego, tj. cudzoziemca; aby osoba taka mogła ubiegać się o stanowisko w służbie cywilnej, musi wykazać się znajomością języka polskiego potwierdzoną odpowiednim dokumentem; zalicza się do nich np. certyfikat znajomości języka polskiego poświadczający zdanie egzaminu z języka polskiego na poziomie średnim ogólnym lub zaawansowanym, wydany przez Państwową Komisję Poświadczania Znajomości Języka Polskiego jako Obcego, oraz świadectwo dojrzałości uzyskane w polskim systemie oświaty; warto tu jednak podkreślić, że nie każdy cudzoziemiec może ubiegać się o zatrudnienie w służbie cywilnej, ponieważ ustawodawca zawęził tę możliwość tylko do obywateli Unii Europejskiej oraz obywateli innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴;
- kolejnym warunkiem zatrudnienia w służbie cywilnej jest korzystanie z pełni praw publicznych; aby spełnić to kryterium, po:
 - pierwsze, należy być osobą pełnoletnią i posiadać pełną zdolność do czynności prawnych,
 - drugie, osoba taka nie może zostać pozbawiona praw publicznych w drodze orzeczenia sądu¹⁵;
- osoba zatrudniona w służbie cywilnej nie może także być skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe¹⁶;
- kolejnym warunkiem, jaki niewątpliwie musi spełniać kandydat do służby cywilnej, jest posiadanie kwalifikacji wymaganych na dane stanowisko pracy; kwalifikacje, zgodnie z definicją słownika języka polskiego, to wykształcenie i uzdolnienia potrzebne do pełnienia jakiejś funkcji lub wykonywania jakiegoś zawodu; jako kwalifikacje zawodowe bardzo często brany jest pod uwagę także dotychczasowy staż pracy na podobnym stanowisku; można stwierdzić zatem, że wymagane kwalifikacje, określane po prostu jako wymagania związane z danym stanowiskiem, zawierają najczęściej takie punkty, jak:
 - wykształcenie,
 - szkolenia,
 - szczególne uprawnienia,

¹³ M. Hetz, *Wymagania kwalifikacyjne członków korpusu służby cywilnej*, „Rocznik Samorządowy” 2015, nr 4, s. 134-136.

¹⁴ U. Legierska, *Pracownicy administracji publicznej*, Ekonomik – Jacek Musiałkiewicz, Warszawa 2016, s. 27-28.

¹⁵ *Ibidem*, s. 28.

¹⁶ *Ibidem*, s. 29.

- znajomość języków obcych,
 - wiedzę z określonych dziedzin,
 - umiejętności danego rodzaju (np. obsługa programów komputerowych),
 - posiadanie pewnych cech osobowościowych,
 - doświadczenia zawodowe (staż pracy)¹⁷;
- kandydaci muszą także cieszyć się nieposzlakowaną opinią; to kryterium może powodować najwięcej trudności w stosowaniu, ponieważ ma charakter nieostry oraz subiektywny; ustawodawca nie zdefiniował, co rozumie pod pojęciem nieposzlakowanej opinii; pomimo tych trudności, termin ten jest używany stosunkowo często przez prawo; dzieje się tak, ponieważ „nieposzlakowana opinia” ma być elementem wprowadzającym kwestie związane z moralnością kandydata na dane stanowisko; zgodnie z definicją słownika języka polskiego „nieposzlakowany” to taki, „któremu nie można nic zarzucić pod względem moralnym, nienaganny, nieskazitelny, doskonały, idealny”¹⁸.

Zasady naboru na stanowiska w administracji rządowej nie są szczegółowo uregulowane na poziomie ustawowym i pozwalają przeprowadzać rekrutację wedle potrzeb danego urzędu. Należy jednak zapewnić, by nabór miał charakter:

- otwarty,
- konkurencyjny.

Dlatego też ogłoszenie o naborze i wymagania wobec kandydatów są publikowane na stronach *Biuletynu Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów* i urzędu, który prowadzi rekrutację.

Za przeprowadzenie naboru odpowiada dyrektor generalny urzędu, który pełni funkcję swego dyrektora personalnego w urzędach administracji rządowej¹⁹.

Etyka służby cywilnej

Zainteresowanie etyką zawodową urzędników w naszym kraju nasiliło się w wyniku zachodzących zjawisk patologii wśród funkcjonariuszy publicznych. Otwarcie zaczęto mówić o:

- korupcji,
- wykorzystywaniu pełnionych stanowisk dla załatwienia prywatnych interesów,
- nadużywaniu pełnionych obowiązków.

Równocześnie wpływ na rozwój etyki zawodowej miały zmiany środowiska społecznego, w którym funkcjonuje administracja. Zachodzące przemiany w systemach wymagały konfrontacji różnych zachowań.

Dlatego zaczęto zwracać uwagę na stosunki na linii urzędnika z obywatelem, które wg Piotra Sztompki wymagają pielęgnacji, stopniowo i sumiennie wykluczając

¹⁷ *Ibidem*, s. 29.

¹⁸ *Ibidem*, s. 30.

¹⁹ M. Niziołek, D. Sześciło, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, (w:) *idem* (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 203.

pasywizm, ostrożność, oportunizm, dystans, arogancję, tj. zjawiska będące skutkami „kultury nieufności”.

Dodatkowym czynnikiem, dzięki któremu coraz szerzej podjęto problematykę etyki administracji publicznej jest prawo obywatela do „dobrej administracji”. Ma ona oznaczać:

- bezstronność i obiektywizm urzędników,
- przeciwstawianie się ewentualnym naciskom politycznym, a także innym „pragmatykom urzędniczym”.

Szczegółowo problem podejmuje *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, który jest niezwykle istotny przy omawianiu etyki zawodowej urzędników.

W grudniu 2001 r. przyjęto *Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, w której w art. 41 przyjęto prawo do dobrej administracji.

„Dobra administracja” stanowi dyrektywę, która ma zapewnić efektywne funkcjonowanie organów administracji, co wiąże się ściśle z obowiązkami urzędników.

Zgodnie z przywołanym artykułem, obywatel ma prawo, aby jego sprawy były załatwiane przez instytucje i organy Unii Europejskiej:

- bezstronnie,
- rzetelnie,
- w rozsądnym terminie.

Rozwinięciem prawa do „dobrej administracji” był uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski w formie rezolucji *Kodeks Dobrej Administracji*.

Normy zawarte w jego postanowieniach mają co prawda formę zaleceń, ale wyznaczają standardy właściwego postępowania pracowników administracji w relacji z obywatelami.

Dokument Unii Europejskiej nie koncentruje się na powiązaniach organów władzy publicznej, na ich strukturze, lecz uwydatnia znaczenie stosunków między interesantem a urzędnikiem, organem a obywatelem.

W swoich zaleceniach nie tylko podkreśla działania urzędników zgodne z prawem, bezstronne, niezależne, podejmowane bez zbędnej zwłoki, lecz także wskazuje na materię o której często się zapomina, tj. uprzejmość urzędnika w relacjach z petentami czy udzielanie wszechstronnej informacji.

Zawarte w kodeksie zasady zobowiązują do unikania wszelkich różnicowań ze względu na:

- narodowość,
- płeć,
- rasę,
- kolor skóry,
- pochodzenie etniczne lub społeczne,
- cechy genetyczne,
- język,
- religię lub wyznanie,
- przekonania polityczne itp.

Kodeks podkreśla obowiązek zbadania przed podjęciem decyzji ograniczającej określone prawa, czy jej zastosowanie jest adekwatne do obranego celu.

Urzędnik powinien unikać ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeżeli byłyby one niewspółmierne do celu prowadzonych działań.

W toku rozpatrywania spraw ma zwrócić uwagę na stosowane wyważenie spraw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego.

Według zaleceń kodeksu urzędnik powinien zawsze działać bezstronnie i niezależnie, nie ulegać wpływom:

- środowiskowym,
- politycznym,
- towarzyskim,
- rodzinnym.

Powinien wyłączyć się z postępowania, jeśli jego udział może powodować nawet pośrednie podejrzenia o jego prywatnym interesie w danej sprawie.

Kodeks podkreśla nakaz uprzejmego i życzliwego odnoszenia się do osób, z którymi urzędnik służbowo się spotyka, gotowość świadczenia pomocy, wskazywania zainteresowanym właściwych osób lub instytucji, jeżeli sprawa, z którą się zwrócono nie należy do jego kompetencji²⁰.

W Polsce pierwszy kodeks etyczny został podpisany przez Prezesa Rady Ministrów 11 października 2002 r.

Był to zbiór standardów postępowania wynikających z urzędu służby cywilnej, określonych w art. 153 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*.

Dziewięć lat później premier Donald Tusk podpisał *Zarządzenie nr 70 w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki w korpusie służby cywilnej*.

Zarządzenie to porządkuje zasady i daje wykładnię rozumienia reguł wynikających z przepisów rangi konstytucyjnej lub ustawowej.

Intencją autorów było, aby stało się ono pomocą w określaniu kierunków właściwego postępowania w trudnych, niejednoznacznych etycznie sytuacjach.

Jednym z podstawowych obowiązków urzędników służby cywilnej jest rzetelne i bezstronne wykonywanie zadań. Polski kodeks etyczny nie tworzy instrukcji, która nadzorowałaby jego przestrzeganie.

Nie rozstrzyga kwestii, jak postępować w określonych sytuacjach, jak rozwiązywać codzienne dylematy etyczne. Problemem nie są standardy, lecz brak instytucji – takich, które interpretowałyby ów kodeks.

Pomimo wciąż istniejących niedoskonałości uregulowań etycznych w Polsce należy mieć nadzieję, że stosowanie każdego dnia przez administrację publiczną zasad zawartych w kodeksie pozwoli umocnić podstawowe wartości ustrojowe Polski²¹.

²⁰ J. Łoś, *Swoistość etyki zawodowej urzędnika*, (w:) D. Bąk (red.), *Etos urzędnika*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne & Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2007, s. 71-73.

²¹ J. Czaputowicz, *Etyka w służbie publicznej*, (w:) *idem* (red.), *Etyka w służbie publicznej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012, s. 17-18.

Wszystkich pracowników administracji bez względu na zajmowane stanowisko obowiązują podstawowe wartości etyczne tj.:

- uczciwość,
- profesjonalizm,
- lojalność,
- otwartość,
- prawość,
- wiarygodność,
- oszczędność,
- szacunek wobec ludzi.

Dzięki realnemu wpojeniu tych zasad możliwe jest odbudowanie społecznego zaufania do urzędników, a przy tym również zwiększenie skuteczności administracji.

W praktyce normy te są w różny sposób naruszane, prowadząc do patologicznych zachowań służby publicznej.

Aby zapobiec takim sytuacjom należy wdrażać takie zachowania i wzorce, które pomogą przywrócić fundamentalne znaczenie norm etycznych w pracy pracownika administracji publicznej²².

Można jednak wyodrębnić katalog zasad, które są powszechne i powinny obowiązywać wszystkich pracowników administracji publicznej. Zaliczamy do nich zasadę:

- legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej,
- ochrony praw człowieka i obywatela,
- bezinteresowności,
- jawności i przejrzystości,
- dochowania tajemnicy,
- profesjonalizmu,
- odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania,
- racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi,
- otwartości i konkurencyjności naboru.

Kierowanie się wartościami etycznymi przez urzędników sprzyja podnoszeniu jakości pracy urzędów i kreowaniu pozytywnego wizerunku administracji publicznej jako instytucji zaspokajającej potrzeby społeczeństwa na wysokim poziomie oraz jej pracowników jako uczciwych, rzetelnych i kompetentnych fachowców.

Urzędnicy muszą zdawać sobie sprawę z faktu, że ich postawa moralna rzutuje na efektywne funkcjonowanie organów administracji. Pracownicy administracji publicznej powinni:

- kierować się przede wszystkim obiektywizmem, bezstronnością,
- przedkładać dobro ogółu nad swoje partykularne interesy.

Tylko taka postawa pozwoli wyeliminować patologie z którymi boryka się administracja publiczna.

²² K. Liszka-Michałka, *Etyczne aspekty w pracy samorządowca*, Związek Powiatów Polskich, Warszawa 2017, s. 10.

Patologie funkcjonujące w polskiej administracji publicznej przedstawia się symbolicznie za pomocą *Czterech Jeźdźców Apokalipsy Biurokracji*, czyli gigantomanii, luksusomanii, korupcji i arogancji władzy:

- gigantomania jest skłonnością do ciągłego rozrostu organizacyjnego jednostek administracji publicznej i zatrudniania nowych pracowników; gigantomania jest wynikiem działań mających na celu powiększanie „zakresu władzy”,
- luksusomania wiąże się z potrzebą demonstrowania władzy i bogactwa na zewnątrz,
- korupcję rozumie się jako uzyskiwanie korzyści osobistych w związku ze sprawowaną funkcją,
- arogancja władzy jest wyrazem społecznego dystansu pomiędzy osobami, które posiadają władzę i tymi, które jej nie mają; w odniesieniu do administracji publicznej, wyraża stosunek pomiędzy urzędnikiem a petentem.

Wymienione patologie występują zarówno w obszarze administracji państwowej jak i administracji samorządowej.

Dodatkowo literatura przedmiotu wymienia pięć słabości administracji publicznej w Polsce tj.:

- bierność społeczeństwa,
- przymykanie oczu na występujące patologie,
- uproszczona znajomość prawa,
- obarczanie winą za wszelkie nieprawidłowości uregulowań prawnych,
- brak odpowiedzialności za podejmowane działania.

Jak pisze Barbara Kudrycka „w Polsce jesteśmy dopiero na początku budowy etosu administracji publicznej opartego o zarządzanie determinowane wartościami. Chociaż w administracji występuje wiele patologii, to jednak obowiązują pewne wartości konstytucyjne oraz te identyfikowane w kodeksach etycznych, które pozwalają na odwoływanie się do nich przez urzędników, o ile prawo już nie wystarcza”.

Zdaniem autorki regulacje prawne nie są wystarczającym narzędziem walki z dysfunkcjami w sferze administracji publicznej. Konieczne jest spełnienie następujących warunków:

- prawnego unormowania standardów pożądaných zachowań wśród urzędników,
- egzekwowanie odpowiedzialności w przypadku pogwałcenia przyjętych norm,
- wymierzenia odpowiedniej kary oraz zapewnienia ochrony urzędnikom, którzy w swojej pracy kierują się zasadami wynikającymi z etosu urzędniczego i promują pozytywne wartości²³.

Nie jest możliwe opracowanie zbioru nakazów moralnych, który byłby w pełni rozstrzygalnym systemem i jednoznacznie wskazywał właściwy sposób zachowania w każdej sytuacji.

W każdym zawodzie występują konflikty, z którymi człowiek musi się uporać sam, lecz częściowe skodyfikowanie postulatów moralnych, traktowanie pewnych

²³ T. Szymański, *Infrastruktura etyczna administracji publicznej*, (w:) R. Rodasik, M. Sokołowski (red.), *Etyka codzienności jako element kultury bezpieczeństwa*, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron”, Kraków 2015, s. 52-53.

norm jako nieprzekraczalnych w żadnych okolicznościach oraz egzekwowanie wierności tym normom jest ważne i godne powielania.

Z uwagi na obszerność zagadnień, nieustającą dynamikę w postrzeganiu wartości w zależności od różnych determinantów, tj. miejsca, czasu, sytuacji gospodarczej, społecznej, finansowej itp., nie jest możliwe lub dalece utrudnione skodyfikowanie zasad etyki ogólnej.

Natomiast częściowa realizacja stworzenia kodeksów etyki w zakresie poszczególnych zawodów jest możliwa i pożądana.

Aby dać podstawowe gwarancje wykonywania określonego zawodu, celowe jest tworzenie zbiorów zasad związanych z wykonywaniem konkretnego zawodu, odczuwalnych jako szczególnie ważne, oraz wskazanie lub wręcz narzucanie określonych postaw w sytuacjach konfliktowych, w których odmienne zachowanie odczuwalne jest jako szczególnie niepożądane.

W przypadku administracji publicznej, a w szczególności elit politycznych, etyka zawodowa nie powinna ograniczać się jedynie do podniesienia wartości merytorycznych pracy.

Powinna odwoływać się do pojęcia interesu publicznego oraz troski o wspólne dobro obywateli. Administracja nie została bowiem powołana dla samej siebie, a jej partykularne interesy nie powinny być najważniejszym celem jej zainteresowania.

Urzędnikom państwowym zostało powierzone odpowiedzialne zadanie służby publicznej. Etyka zawodowa powinna także służyć humanizacji instytucji państwowych.

Głównym zadaniem państwa jest bowiem troska o dobro obywateli. Zadanie to jest realizowane za pomocą różnorodnych działań politycznych, m.in. nakierowanych na:

- wspomaganie rozwoju ekonomicznego,
- ograniczanie deficytu budżetowego i inflacji,
- zmiany systemu zarządzania usługami publicznymi itp.

Podstawowym celem nie powinno być jednak osiągnięcie założonych wskaźników makroekonomicznych, ale następująca w rezultacie tych działań poprawa bytu obywateli.

Humanistyczna perspektywa działania administracji powinna więc wpływać na wrażliwość społeczną polityków i urzędników²⁴.

Bibliografia

- Czaputowicz J., *Etyka w służbie publicznej*, (w:) J. Czaputowicz (red.), *Etyka w służbie publicznej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012.
- Czaputowicz J., *Służba cywilna w procesie integracji europejskiej*, (w:) J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2008.

²⁴ J. Kotapka, *Etyka w administracji publicznej (służbie cywilnej)*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2008, nr 4, s. 41.

- Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *ABC służby cywilnej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2012.
- Hetz M., *Wymagania kwalifikacyjne członków korpusu służby cywilnej*, „Rocznik Samorządowy” 2015, nr 4.
- Jagielski J., *Pracownicy administracji publicznej*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Jurga-Wosik E., *Służba cywilna w Polsce. Kierunki zmian*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2010, nr 2.
- Kotapka J., *Etyka w administracji publicznej (służbie cywilnej)*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2008, nr 4.
- Kozłowski J., Sobiech R., *Służba cywilna dziś i jutro. Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020.
- Legierska U., *Pracownicy administracji publicznej*, Ekonomik – Jacek Musiałkiewicz, Warszawa 2016.
- Liszka-Michałka K., *Etyczne aspekty w pracy samorządowca*, Związek Powiatów Polskich, Warszawa 2017.
- Łoś J., *Swoistość etyki zawodowej urzędnika*, (w:) D. Bąk (red.), *Etos urzędnika*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne & Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2007.
- Makowski G., *Dla państwa i obywateli. Diagnoza i propozycje reformy służby cywilnej*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019.
- Niziołek M., Sześciło D., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, (w:) D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Służebność korpusu służby cywilnej a prawne i etyczne obowiązki członków korpusu służby cywilnej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.
- Sokalska E., *Służba cywilna – geneza, uregulowania prawne, prognozy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2008, nr 78.
- Szewczyk H., *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Szymański T., *Infrastruktura etyczna administracji publicznej*, (w:) R. Rodasik, M. Sokołowski (red.), *Etyka codzienności jako element kultury bezpieczeństwa*, Wyższą Szkołą Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron”, Kraków 2015.

Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

Malwina Brodzik

Wydział Zamiejscowy w Olsztynie, Gdańska Szkoła Wyższa

Wpływ reformy podziału administracyjnego Polski na wykonywanie najważniejszych zadań samorządu województwa warmińsko-mazurskiego

Streszczenie

Celem podjętych badań jest zaprezentowanie wpływu reformy podziału administracyjnego Polski na wykonywanie najważniejszych zadań samorządu woj. warmińsko-mazurskiego. Dla realizacji celu badań koniecznym było pokazanie charakterystyki badanego regionu oraz strategicznego planowania rozwoju regionalnego. Przedstawiono również transport, służbę zdrowia i szkolnictwo powszechne oraz zaprezentowano wolność gospodarczą i jej ograniczenia. Artykuł został opracowany na podstawie przeglądu wybranych pozycji literatury krajowej, w tym artykułów prezentujących wyniki badań naukowych zrealizowanych w ostatnich latach oraz przeprowadzonych badań własnych.

Słowa kluczowe

region, rozwój regionalny, transport, służba zdrowia, szkolnictwo powszechne, wolność gospodarcza

Wstęp

II wojna światowa przyniosła państwom Europy Wschodniej zmianę ustroju politycznego. Proces ten dokonywał się stopniowo w ciągu pierwszych lat po jej zakończeniu i przebiegał z różnym natężeniem w poszczególnych krajach.

Początkowo nie nastąpiły też większe zmiany jakościowe ich miejsca i roli w gospodarce i handlu światowym.

Ulegała natomiast osłabieniu i tak niezbyt wysoka pozycja Europy Wschodniej, jeśli chodzi o tradycyjny podział pracy¹.

W dobie globalizacji i regionalizacji powszechnym działaniem staje się integracja europejska traktowana jako forma łagodzenia negatywnych skutków istnienia granic, a także przewyżczania skutków peryferyjnego położenia regionów przygranicznych i polepszania warunków życia ludności tam osiadłej.

Warunkiem skutecznej integracji regionalnej jest odpowiednio wysoki poziom rozwoju gospodarczego krajów założycielskich i otwartość ich gospodarek.

¹ M. Fierek, „Szokowe” przejście od scentralizowanej gospodarki nakazowo-rozdzielczej do wolno-rynkowej – społeczna ocena transformacji po 25 latach, (w:) idem, J.J. Mrozek (red.), *Meandry nauk społecznych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2015, s. 23.

Integracja regionalna nie jest czynnikiem wzrostu gospodarczego samym w sobie, lecz jego katalizatorem.

Jeśli zaś wchodzi w fazę inkorporacyjną, co oznacza, że dane porozumienie przyjmuje nowych członków, to czyni to przede wszystkim z myślą o:

- swoich celach politycznych,
- własnym wzroście gospodarczym,
- rozszerzeniu rynku, na którym obowiązują reguły wolnego handlu.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r. było związane z realizacją jednej z ważniejszych unijnych polityk, tj. polityki regionalnej².

Transport, będący jednym z działów gospodarki narodowej, wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym poszczególnych regionów i państw stał się czynnikiem intensyfikującym rozwój.

Znaczenia transportu we współczesnych państwach nie można już oceniać tradycyjnie, jako działalności komplementarnej wobec innych działów gospodarki narodowej, ale wręcz jako działalność, która:

- umożliwia sprawne i efektywne funkcjonowanie każdego innego działu gospodarczego,
- przyczynia się do ogólnego wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego państwa.

Oddziaływanie na rozwój gospodarczy i na podział pracy oraz specjalizację produkcji dokumentuje historia gospodarcza.

Rozwój transportu umożliwił specjalizację produkcji i podział pracy znajdujące najpierw odbicie w postaci produkcji przemysłowej, która żywiołowo rozwijała się w wyniku rewolucji przemysłowej.

Transport decyduje nie tylko o powodzeniu pojedynczego biznesu, ale determinuje sukces gospodarczy:

- kraju,
- całej gospodarki światowej³.

Charakterystyka badanego regionu

Polska leży w Europie Środkowej nad Morzem Bałtyckim, sąsiaduje z Niemcami, Rosją, Białorusią, Ukrainą, Litwą, Słowacją i Czechami. Zajmuje powierzchnię 312,7 tys. km², na której mieszka 38,6 mln mieszkańców.

Leżące w północno-wschodniej części Polski woj. warmińsko-mazurskie obejmuje obszar historycznych krain Warmii, Mazur i Powiśla, zamieszkałych w średniowieczu przez plemiona bałtyckich Prusów⁴.

²M. Fierek, M. Kowalczyk, *Rozwój społeczno-gospodarczy województwa warmińsko-mazurskiego wynikający z integracji regionalnej Polski z Unią Europejską*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013, s. 64-65.

³M. Fierek, *Cechy i właściwości ekonomiczne oraz funkcje transportu*, (w:) W. Mikołajczewska, P. Kierończyk (red.), *Wybrane problemy administracji publicznej. Prawo – Zarządzanie – Polityka*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2015, s. 16.

⁴M. Fierek, *Wewnętrzne zagospodarowanie administracyjno-przestrzenne obszarów województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) R. Zagłoba, M.K. Wołowski (red.), *Administracja. Polityka. Bezpieczeństwo*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013, s. 5.

Wykopaliska z epoki kamiennej wydobyte z głębi ziemi w niektórych powiatach mazurskich dowodzą, że już na dwa tysiące lat przed narodzeniem Chrystusa Pana kraj ten był przez człowieka zamieszkały.

Nie tylko resztki naczyń glinianych, broń, narzędzia ciosane i rzezane z kamienia, drzewa i kości przetrwały do naszych dni, natrafiono także na ślady warsztatów, w których pierwotni mieszkańcy wykonywali ozdoby z bursztynu.

Nie brak przecie zabytków z późniejszych epok – brązu i żelaza – cmentarzysk przedhistorycznych, starych monet, ofiarników oraz śladów grodzisk, które przecie są pomnikami życia ludzkiego⁵.

Warmia stanowiąca środkową część diecezji warmińskiej, o powierzchni 4 249 km², wchodziła w skład państwa krzyżackiego.

W latach 1466-1772 należała do Polski. Po I rozbiorze ziemie te zagarnęły Prusy, a księstwo warmińskie przestało istnieć⁶.

Czynnikiem, który spowodował wydzielenie się Warmii jako odrębnej krainy było utworzenie biskupstwa.

Biskupi i kapituła, budując na terenie Warmii liczne zamki, stali się z biegiem czasu faktycznymi władcami świeckimi niemal samodzielnego państewka. Niejednokrotnie tytułowano ich książętami.

Sytuacja ta miała miejsce zarówno pod panowaniem krzyżackim, jak i polskim (od 1466 r.). Wejście w skład państwa polskiego pogłębiło odrębność Warmii – zawsze katolickiej – od sąsiednich, ewangelickich Prus Książęcych⁷.

Mazury zajmują południową część województwa i rozciągają się od Ostródy i Działdowa na zachodzie, po Olecko i Gołdap na wschodzie. Otaczają Warmię obszarem w kształcie wielkiego rogała⁸.

Mazury to region etnograficzny w północno-wschodniej części Polski, zasiedlony w XIV-XVII w. przez osadników z Mazowsza.

Określenie tych obszarów przez Niemców *Masurenland* (Mazury) pojawiło się dopiero w XIX w. i miało na celu sztuczne wydzielenie protestanckich Mazurów jako odrębnej narodowości.

Ludność pochodzenia polskiego zdecydowanie przeważała na Mazurach aż do czasów wielkiej epidemii w latach 1708-1711.

Na wyludnione przez pomór tereny zaczęli napływać koloniści niemieccy, natomiast osiedlanie się Polaków było wręcz administracyjnie zakazane. Mimo to do końca XVIII w. na Mazurach panował język polski.

Od XIX w. walka z polskością toczona była już na niwie urzędowej. Doprowadziło to do porażki żywiołu polskiego w plebiscycie 1920 r.⁹

Toponim „Warmia i Mazury”, wprowadzony do piśmiennictwa po II wojnie światowej na określenie polskiej części dawnych Prus Wschodnich, okazał się nad-

⁵E. Sukertowa, *Mazury w Prusach Wschodnich*, Retman, Dąbrówno 2015, s. 34.

⁶B. Kuźniewski, *Region i ludność*, (w:) idem (red.), *Warmiacy i Mazurzy. Życie codzienne ludności wiejskiej w I połowie XIX wieku*, Towarzystwo Przyjaciół Olsztynka, Olsztyn 2002, s. 6.

⁷T. Darmochwał, M.J. Rumiński, *Warmia Mazury. Przewodnik*, Agencja „TD”, Warszawa 2003, s. 5.

⁸B. Kuźniewski, *op. cit.*, s. 6.

⁹T. Darmochwał, M.J. Rumiński, *op. cit.*, s. 5-6.

spodziewanie trwały i wygodny w użyciu.

Pomimo nie dość wyraźnego określenia desygnatu, jak również obciążenia – w domyśle – pierwiastkiem narodowym, jest nadal nośny i rozpoznawalny¹⁰.

Po II wojnie światowej do popularności, a w rezultacie przyswojenia nazwy „Warmia i Mazury” dla tak dużego terenu przyczyniło się w znacznym stopniu odium ciążyące na Prusach Wschodnich, wszelako na skutek podziału byłej prowincji Rzeszy między Polskę a Rosję zaszła po prostu konieczność znalezienia nowej, własnej i nieobciążonej politycznie nazwy.

Tuż po wojnie pozostawała jeszcze w użyciu, także w polskim piśmiennictwie naukowym (prace Srokowskiego i Piwarskiego), nazwa Prusy Wschodnie, w okresie późniejszym używano czasem określenia „Mazury i Warmia” (prace Grabowskiego, Wieczarzaka, Klonowskiego).

Pojęcie Warmii i Mazur (w takiej właśnie, nieprzypadkowej kolejności) weszło ostatecznie do powszechnego użycia¹¹.

Warmia i Mazury to niezwykła kraina obdarowana przez naturę nie tylko pięknym krajobrazem, ale historią tworzoną przez jej mieszkańców.

Historia regionalna spleta się tu bowiem z dziejami Polski i Europy, stanowi część historii Polski, Niemiec, Litwy, Rosji, a także państw skandynawskich.

Warmia i Mazury to kraina wielu wojen, dramatów ludzkich, ale też osiągnięć naukowych, kulturalnych i oświatowych. Sławi ją geniusz:

- Mikołaja Kopernika,
- Immanuela Kanta,
- Johanna Gottfrieda Herdera,
- Stanisława Hozjusza,
- Ignacego Krasickiego,
- Gustawa Gizewiusza,
- Wojciecha Kętrzyńskiego.

Podziwia się średniowieczne kościoły, zamki, urok barokowych świątyń, dzieła artystów, rzemieślników i ludzi nauki oraz literatury¹².

Województwo warmińsko-mazurskie powstało w styczniu 1999 r. z połączenia woj. olsztyńskiego, elbląskiego, części suwalskiego, północnych skrawków toruńskiego, ciechanowskiego i ostrołęckiego. W strukturze administracyjnej znajdują się:

- 2 powiaty grodzkie,
- 19 powiatów ziemskich,
- 16 gmin miejskich,
- 33 gminy miejsko-wiejskie,
- 67 gmin wiejskich.

¹⁰ A. Rzempełuch, *Warmia i Mazury*, (w:) E. Wysocka, M. Konopka (red.), *Polskie regiony. Podstawy kulturowe regionalizacji Polski*, Krajowy Ośrodek Dokumentacji Regionalnych Towarzystw Kultury, Ciechanów 1997, s. 69.

¹¹ *Ibidem*, s. 70.

¹² S. Achremczyk, *Historia Warmii i Mazur. Tom I: Pradzieje – 1772*, Ośrodek Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego, Olsztyn 2010, s. 1.

Województwo objęło historyczne krainy – Warmię, Mazury, Prusy Górne, ziemię lubawską, południową Natangię i Barcję, fragmenty Żuław Wiślanych i Powiśla oraz zachodnie skrawki Suwalszczyzny¹³.

Województwo warmińsko-mazurskie zajmuje pod względem powierzchni czwarte miejsce w kraju (24,2 tys. km², co stanowi ok. 7,7% powierzchni kraju)¹⁴.

Liczy ok. 1,5 mln mieszkańców, co stanowi około 4% ludności Polski, z tego w 49 miastach zamieszkuje ok. 880 tys., tj. 60% (w kraju 62%).

Obszar regionu należy do najrzadziej zaludnionych w kraju – 60 osób/1 km² (kraj 124 osoby/1 km²).

Znacznie rzadziej zaludnione są obszary wiejskie, ich średnia gęstość zaludnienia wynosi 25 osób/1 km².

Ludność województwa charakteryzuje się dość korzystną strukturą wieku, a pod względem wielkości przyrostu naturalnego (2,6 na 1 000 ludności w 2000 r.) województwo plasuje się na czołowym miejscu¹⁵.

W województwie znajduje się 11 731 km dróg o twardej ulepszonej nawierzchni, z czego dróg krajowych 1 327 km, zaś wojewódzkich 1 910 km. W granicach regionu znajdują się dwie drogi o znaczeniu międzynarodowym¹⁶.

Współczesne Warmia i Mazury po Krzyżakach odziedziczyły, poza układem urbanistycznym, gęstą sieć gotyckiej architektury obronnej i sakralnej, która stanowi część zasobu regionalnego dziedzictwa kulturowego.

Wiele strategii rozwoju lokalnego, jak i strategia regionalna właśnie z tego typu dziedzictwa tworzy jeden z głównych motorów rozwoju w postaci atrakcji turystycznej.

Dodatkowo owe architektoniczne pozostałości stanowią swoisty marker wykorzystywany w kampaniach promocyjnych¹⁷.

Na terenie województwa znajduje się 8 parków krajobrazowych i 104 rezerwaty przyrody, jednak pomimo licznych starań podejmowanych przez działaczy ekologicznych nie utworzono w granicach regionu parku narodowego.

Działania podejmowane w celu utworzenia takiego parku są skutecznie blokowane przez lobby leśników i myśliwych, regionalną branżę turystyczną i samorządowych polityków. Przyroda woj. warmińsko-mazurskiego jest jednocześnie jego dobrodziejstwem i przekleństwem¹⁸.

Region został obdarzony przez naturę niepowtarzalnymi walorami przyrodniczymi. Zdaniem władz i planistów wojewódzkich, ale także ekspertów zajmujących

¹³ J. Poniedziałek, *Perspektywy rozwoju. Warmińsko-mazurskie*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2012, s. 9.

¹⁴ M. Fierek, *Wewnętrzne...*, op. cit., s. 6.

¹⁵ *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa warmińsko-mazurskiego*, Urząd Marszałkowski, Olsztyn 2002, s. 14.

¹⁶ J. Poniedziałek, op. cit., s. 15.

¹⁷ *Ibidem*, s. 4.

¹⁸ *Ibidem*, s. 13-14.

się rozwojem regionalnym, turystyka ma być kołem zamachowym regionalnej gospodarki, zwłaszcza w regionach atrakcyjnych przyrodniczo¹⁹.

Polakom Warmia i Mazury kojarzą się z walorami środowiskowymi, region to przede wszystkim bogactwo jezior (najczęstsze klisze skojarzeniowe), odpowiednio:

- Warmia – 33%,
- Mazury – 76% wskazań.

Środowisko naturalne może być zarówno barierą procesów gospodarczych, jak i ich motorem. Konieczność ochrony zasobów przyrodniczych często stanowi powód blokowania inwestycji, jednak zasoby przyrodnicze bywają podstawą regionalnych strategii rozwojowych (np. w oparciu o ekorozwój)²⁰.

Województwo warmińsko-mazurskie to region zapóźniony gospodarczo, biedny, niemal odcięty komunikacyjnie od reszty Polski i Europy, masło ludny.

Wszystko to sprawia, że przed regionem stoi wybór – albo skaże się on na rozwojowy dryf, albo skoczy w poprzemysłowy dobrobyt.

Realizacja przedstawionych wyżej rekomendacji umożliwiłaby województwu wyrwanie się z fatalnej ścieżki zależności, po której kroczy od dawna. Wielką szansą jest dla regionu swoista renta opóźnienia.

Przeskakując przemysłowy etap rozwoju gospodarczego, województwo może postawić na nowoczesny rozwój oparty na wiedzy, innowacjach, a w szczególności na własnych zasobach rozwojowych²¹.

Uchwalona w lipcu 2000 r. przez sejmik województwa *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego* zawiera cel nadrzędny – wizję, do którego należy dążyć, zasobne i gospodarne Warmia i Mazury – regionem czystego powietrza, wód i żywności o wysokiej jakości.

Jest to cel ponadczasowy, kumulujący wszystkie aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego charakterystyczne dla regionu. Prace nad strategią rozpoczęto od określenia ośmiu głównych obszarów strategicznych:

- wspieranie przedsiębiorczości,
- edukacja,
- infrastruktura techniczna,
- restrukturyzacja obszarów wiejskich,
- rozwój turystyki,
- atrakcyjność zamieszkania,
- środowisko przyrodnicze,
- dziedzictwo i kultura.

Dla każdego z obszarów instytucje zewnętrzne wykonały diagnozę prospektywną, dość skrótową, nie uwzględniając wpływu otoczenia regionu na jego rozwój.

Diagnoza wraz z analizą SWOT stanowiła podstawę do określenia wizji województwa i głównego celu rozwoju²².

¹⁹ *Ibidem*, s. 10.

²⁰ *Ibidem*, s. 10.

²¹ *Ibidem*, s. 42.

²² M. Fierek, *Strategie rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego narzędziem planowania i programowania rozwoju regionu*, (w:) *idem* (red.), *Wybrane domeny gospodarcze*

Strategiczne planowanie rozwoju regionalnego

Dynamicznie dokonujące się przemiany w Polsce na przełomie XX i XXI w. biorą swój początek w przeobrażeniach ustroju politycznego, który generuje liczne reformy w sektorach gospodarki narodowej.

Po 1989 r. Polska wkroczyła na drogę transformacji i restrukturyzacji systemowej. Przemiany objęły swym zasięgiem m.in. obszary wiejskie, a więc również rolnictwo.

Przeobrażenia nabrały szczególnej dynamiki po 1 maja 2004 r., czyli po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. W toku budowania „nowej Polski” pojawiły się jednak różne problemy, które dotyczą:

- zadłużenia,
- wysokiej stopy bezrobocia,
- niskiej produktywności,
- restrukturyzacji rolnictwa,
- pogarszających się warunków bytowych ludności, szczególnie wiejskiej²³.

Polityka rozwoju regionalnego (lokalnego) nie jest czymś nowym w polityce gospodarczej poszczególnych państw. Była ona prowadzona już w okresie międzywojennym, zwłaszcza podczas wielkiego kryzysu.

Wówczas to różne państwa podejmowały działania interwencyjne, nakazujące tworzenie zastępczych miejsc pracy i przeprowadzenie restrukturyzacji zatrudnienia.

Jednak nowego wymiaru polityka ta nabrała po drugiej wojnie światowej, w okresie integracji europejskiej.

Wówczas to polityka regionalna poszczególnych państw zaczęła być wspomagana przez politykę regionalną Unii Europejskiej, prowadzoną przez Komitet Regionów.

W Polsce polityka regionalna w tym nowym ujęciu prowadzona jest od momentu transformacji. Wówczas to upodmiotowiono województwa i one stały się odpowiedzialne za prowadzenie polityki rozwoju (polityki intraregionalnej) na swoim obszarze.

Natomiast polityka rozwoju regionalnego prowadzona przez państwo (polityka interregionalna) leży w kompetencjach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, unijna zaś – w kompetencjach Komitetu Regionów, w którym poszczególne regiony mają swojego przedstawiciela.

Polityka regionalna w Polsce nabrała więc nie tylko nowego charakteru, lecz także większego znaczenia, przy czym głównym jej organizatorem i realizatorem jest województwo samorządowe²⁴.

W każdym państwie rozwój regionalny jest zdeterminowany skutecznością makroekonomicznej polityki rozwoju gospodarczego.

w *plaszczyźnie społecznej percepcji*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2016, s. 10-11.

²³ H. Sasinowski, *Rozwój regionalny w aspekcie restrukturyzacji obszarów wiejskich i rolnictwa*, (w:) A.F. Bocian (red.), *Rozwój regionalny. Podstawowe cele i wyzwania*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2007, s. 31.

²⁴ J. Skrzyp, *Wstęp*, (w:) *idem* (red.), *Rozwój regionalny w Polsce – szanse i zagrożenia*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny, Siedlce 2012, s. 7.

W państwach Europy Środkowo Wschodniej, pomimo podobieństwa wielu czynników i barier, wspólnych doświadczeń dotyczących zwłaszcza okresu tzw. realnego socjalizmu, a także zbliżonych dróg i metod transformacji systemowej, polityce tej przyświecały różne orientacje strategiczne, różne były szczegółowe sposoby i instrumenty jej realizacji, w wyniku czego osiągnane efekty także były bardzo zróżnicowane.

Wyraźnie o tym mówią rozbieżności w poziomie i dynamice podstawowego wskaźnika makroekonomicznego, jakim jest PKB.

Specyfika trajektorii rozwojowych poszczególnych gospodarek krajowych wywarła silny wpływ na rozwój regionalny²⁵.

Rozwój regionalny oznacza trwały wzrost poziomu życia mieszkańców i potencjału gospodarczego w skali określonej jednostki terytorialnej w następujących komponentach:

- potencjale gospodarczym,
- strukturze gospodarki,
- środowisku geograficznym,
- zagospodarowaniu infrastrukturalnym,
- ładzie przestrzennym,
- poziomie życia mieszkańców,
- zagospodarowaniu przestrzennym.

Aby określić rozwój regionu należy:

- wybrać stany określające zjawisko rozwoju regionalnego,
- określić jakościowe aspekty rozwoju,
- dobrać kryteria i mierniki pomiaru,
- przyjąć metodyczne aspekty oceny²⁶.

Współcześnie do najważniejszych czynników wzrostu i rozwoju gospodarczego regionów i krajów zalicza się:

- innowacyjność, czyli zdolność do generowania i/lub absorbowania innowacji,
- kapitał społeczny, którego podstawą jest zaufanie i współpraca pomiędzy członkami lokalnych czy regionalnych społeczności.

Nie ulega wątpliwości, że poziom innowacyjności i kapitału społecznego jest i pozostanie przestrzennie zróżnicowany.

Nie jest więc kwestią zasadniczą dążenie do niwelowania tych dysproporcji, lecz poszukiwanie w regionach endogenicznych zasobów i ich efektywne wykorzystanie do kreowania i wdrażania unikatowych rozwiązań produktowych, procesowych, marketingowych i organizacyjnych.

²⁵ W. Kosiedowski, *Rozwój regionalny Europy Środkowo-Wschodniej w warunkach globalnego kryzysu finansowego*, (w:) M. Czupich, A. Ignasiak-Szulc, M. Kola-Bezka (red.), *Rozwój regionalny i lokalny w Europie Środkowo-Wschodniej w warunkach kryzysu i reformy*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2014, s. 25.

²⁶ J. Skrzyp, *Planistyczne i metodyczne aspekty programowania rozwoju regionów*, (w:) idem (red.), *op. cit.*, s. 85.

Może się to odbywać na bazie przekształceń zasobów wewnętrznych regionów pod wpływem proinnowacyjnych impulsów zewnętrznych, a także absorpcji lub co najmniej imitacji istniejących, sprawdzonych rozwiązań²⁷.

Należy zaznaczyć, że innowacyjność regionu traktowana jako determinanta rozwoju może stanowić przyczynę polaryzacji przestrzeni, bowiem od zdolności innowacyjnych zależy, czy dany region jest:

- innowacyjny – występuje tu duże nasycenie nowoczesnych gałęzi w gospodarce, firmy stosują nowoczesne technologie, na tym obszarze prężnie działają ośrodki badawczo-rozwojowe,
- adaptacyjny – charakteryzujący się przede wszystkim zdolnością do absorpcji i dyfuzji innowacji wytwarzanych w regionach innowacyjnych,
- zachowawczy – o niskim potencjale przedsiębiorczości, innowacje docierają tu opóźnione i są rzadko adoptowane,
- skansenowi – pozostaje na uboczu głównych nurtów innowacyjnych, cechujący się brakiem zmian strukturalnych i modernizacyjnych²⁸.

Przeprowadzono wywiad z Teresą Ojczyk, zastępcą dyrektora Departamentu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w Urzędzie Marszałkowskim w Olsztynie, nt. *Strategiczne planowanie rozwoju regionalnego na Warmii i Mazurach*. Uzyskano następujące wyniki:

- woj. warmińsko-mazurskie jest jednym z wielu województw, które przyczyniło się do tego, aby w Polsce polityka regionalna nabrała nie tylko nowego charakteru, ale także zyskała jeszcze większego znaczenia,
- głównym źródłem finansowania rozwoju regionalnego są fundusze pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, po części pokrywane z kapitału krajowego,
- proces realizacji polityki regionalnej zaobserwowano dopiero po jego upodmiotowieniu, wówczas to województwo samo stało się odpowiedzialne za prowadzenie polityki rozwoju (polityki intraregionalnej) na swoim terenie,
- poprzez prowadzenie polityki regionalnej odnotowano wiele korzyści gospodarczych, najważniejsze z nich to – obniżenie stopy bezrobocia, podwyższenie produktywności, polepszenie się warunków bytowych ludności,
- szczególny wzrost rozwoju polityki regionalnej odnotowano po 1 maja 2004 r., czyli po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej,
- polityka regionalna przyczyniła się do wzrostu poziomu życia mieszkańców i potencjału gospodarczego,
- do najważniejszych czynników wzrostu i rozwoju gospodarczego należy zaliczyć przede wszystkim innowacyjność oraz kapitał społeczny,
- podczas wdrażania polityki regionalnej wystąpiło wiele niekorzystnych czynników m.in. wysoka stopa bezrobocia, rosnące zadłużenie,

²⁷ M. Czupich, A. Ignasiak-Szulc, M. Kola-Bezka, *Wstęp*, (w:) M. Czupich, A. Ignasiak-Szulc, M. Kola-Bezka (red.), *op. cit.*, s. 11.

²⁸ R. Klóska, *Potencjał innowacyjny a rozwój regionalny w Polsce*, (w:) M. Czupich, A. Ignasiak-Szulc, M. Kola-Bezka (red.), *op. cit.*, s. 166.

- od momentu wprowadzenia ostatniej reformy administracyjnej odnotowano znaczny i postępujący rozwój regionalny.

Transport, służba zdrowia i szkolnictwo powszechne

Transport nieodłącznie towarzyszył człowiekowi od początku rozwoju cywilizacji. Służył jednocześnie przemieszczaniu się ludzi i towarów.

Nie tylko umożliwił wielkie odkrycia geograficzne, ale ulegał zasadniczym przemianom po dokonaniu tych odkryć.

To dzięki rozwojowi poszczególnych gałęzi transportu i samych technik transportowych możliwy stał się międzynarodowy podział pracy i wykorzystanie przez producentów źródeł zaopatrzenia położonych niejednokrotnie tysiące kilometrów od miejsc, gdzie byli usytuowani.

Wykorzystując te techniki, producenci mogli rozszerzać swoje rynki, wysyłając produkty gotowe na najodleglejsze miejsca na świecie²⁹.

Transport jest działalnością mającą na celu pokonywanie przestrzeni. W ujęciu ekonomicznym działalność ta polega na odpłatnym świadczeniu usług, których efektem jest przemieszczanie osób i ładunków oraz tworzenie usług pomocniczych, bezpośrednio z tym związanych. Usługi pomocnicze to usługi spedycyjne, usługi maklerów frachtujących itp.

Działalność transportowa umożliwia sprawne i efektywne funkcjonowanie każdego działu gospodarki narodowej i wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym poszczególnych regionów i państw stanowi czynnik intensyfikujący rozwój.

Transport limituje kooperację i jej rozwój w każdej oddzielnej sferze działalności społecznej i gospodarczej, która jest skutkiem stale rosnącego podziału pracy na świecie³⁰.

Polityka transportowa w XXI w. będzie realizowana w coraz trudniejszych warunkach ze względu na większą przypadkowość zmian i większy chaos w otoczeniu.

Dawniej obserwowane długie okresy stabilnego wzrostu lub spadku, a zwroty w gospodarce następowały zazwyczaj gładko i były w dużym stopniu przewidywalne.

Obecnie reguła ta przestaje obowiązywać. Pojawiła się bowiem nowa epoka narastającego chaosu i „ostrzych wstrząsów”.

W czasach nowej „normalności” zmiany w gospodarce będą polegały na gwałtownych wzlotach i upadkach koniunktury³¹.

Do lat 90. XX w. integracja opieki zdrowotnej była interpretowana jako antonim fragmentaryzacji opieki, synonim opieki kompleksowej, ciągłości komunikacyjnej i menedżerskiej, a nawet pracy zespołowej profesjonalistów medycznych.

²⁹ W. Budzyński, *Transport w przedsiębiorstwie. Logistyka, spedycja, reklamacje*, Poltext, Warszawa 2017, s. 9.

³⁰ W. Rydzkowski, *Transport w procesie gospodarowania*, (w:) *idem*, K. Wojewódzka-Król (red.), *Transport*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2002, s. 11.

³¹ R. Rolbiecki, *Istota polityki transportowej w świetle wyzwań XXI w.*, (w:) W. Rydzkowski (red.), *Współczesna polityka transportowa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2017, s. 17.

W istocie były to rozproszone próby opisanie składowych koncepcji, która jako całościowe ujęcie zagadnienia pojawiła się stosunkowo niedawno, bo pod koniec minionego stulecia.

Wówczas to integrację opieki zdrowotnej zaczęto odnosić do zespolenia odpowiedzialności za sprawowaną opiekę zdrowotną nad podległą populacją oraz zasobów ludzkich, organizacyjnych, a nawet finansowych systemu ochrony zdrowia³².

Opieka zdrowotna od lat jest obiektem badawczym takich dyscyplin naukowych, jak medycyna, socjologia czy psychologia, lecz stosunkowo od niedawna znajduje się w polu zainteresowania ekonomistów i specjalistów od zarządzania.

Pochodną tego stanu rzeczy jest dominująca w literaturze, medyczna interpretacja opieki zdrowotnej, zaproponowana przez Światową Organizację Zdrowia, sprowadzającą ją do programu świadczeń zgodnych z wiedzą medyczną, niezbędnych do promocji i utrzymania zdrowia, udostępnianym poszczególnym jednostkom i całym populacjom.

Przedstawiciele nauk medycznych podkreślają również instytucjonalny charakter opieki zdrowotnej, odwołując się do roli systemu instytucji „(...) powołanych do zapobiegania i leczenia chorób oraz podnoszenia ogólnego stanu zdrowia ludności”.

Narastające koszty opieki zdrowotnej, obciążające finanse publiczne większości państw Europy, spowodowały zmianę perspektywy jej postrzegania.

Opiekę zdrowotną zaczęto rozpatrywać w kategoriach ekonomicznych, jako sferę podlegającą obiektywnym procesom związanym z mechanizmami rynkowymi i osiąganiem pożądaných efektów gospodarowania³³.

W obliczu rosnącej konkurencji w sektorze ochrony zdrowia oraz negatywnych prognoz demograficznych, m.in. dotyczących starzenia się populacji oraz rosnącego odsetka społeczeństw dotkniętych chorobami cywilizacyjnymi, dążenie do efektywności stało się jednym z ważniejszych celów decydentów większości systemów ochrony zdrowia³⁴.

Nauczyciel XXI w. to nauczyciel, który nie tylko ogranicza się do przekazywania informacji, lecz także zwraca uwagę na rozwijanie kreatywności, doskonali umiejętność pracy w grupie, zarówno rozwija u uczniów tzw. twarde kompetencje, które łatwo poddać weryfikacji, jak i doskonali działania w zakresie kompetencji miękkich, które są bardziej cenione przez przyszłych pracodawców.

Współczesny pedagog nie zapomina o rozwijaniu zainteresowań uczniów, rozpoznaje i doskonali ich zdolności i nade wszystko dba, aby nie stracili oni chęci do nauki.

Obecnie polska szkoła zbyt tradycyjnie wyposaża uczniów głównie w teoretyczne wiadomości i umiejętności.

³² I. Rudawska, *Zintegrowana opieka zdrowotna. Podejście relacyjne do obsługi pacjenta jako klienta*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 98.

³³ *Idem*, *Opieka zdrowotna. Aspekty rynkowe i marketingowe*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2007, s. 13.

³⁴ P. Bromber, J. Hady, H. Lachowska, M. Leśniowska-Gontarz, D. Szaban, B. Ślusarczyk, J. Zdanowska, *System ochrony zdrowia w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2015, s. 81.

Natomiast uczniowie – zdolni z natury rzeczy, ale krytycznie nastawieni do wiedzy podawanej w programach szkolnych – wolą rozwiązywać problemy i zadania o charakterze dywergencyjnym, eksperymentować, tworzyć, czemu jednak bardzo często zupełnie nie służą obecne programy nauczania³⁵.

W nowym ujęciu szkoły, jako instytucji pobudzającej wielostronną aktywność uczniów i zaspokajającej rzeczywiste potrzeby, poszerzył się znacznie zakres obowiązków nauczyciela oraz kompetencji, jakie winien posiadać.

Pedagogiczna wartość profesji nauczyciela wyraża się w umiejętności efektywnego słuchania, widzenia i działania³⁶.

Współczesna szkoła daleko odchodzi od schematu, w myśl którego nauczyciel ma być jedynie osobą podającą uczniom gotową wiedzę przyporządkowaną poszczególnym tematom.

Aktywność nauczyciela ma o tyle sens i spełnia swoją rolę, o ile jej efektem jest konstruktywna i wielostronna oraz wypływająca z własnej woli aktywność poznawcza ucznia³⁷.

Współczesna szkoła ewoluuje. Aby mogła nadążyć za coraz szybciej zmieniającym się środowiskiem, nie może pozostać taką jak dotychczas³⁸.

Dzisiejsze szkoły, dążąc do zwiększenia własnej efektywności, zaczynają zwracać uwagę nie tylko na czysto pedagogiczne podejście, lecz wykorzystywać także wiedzę pochodzącą z innych dziedzin, korzystając z takich nauk, jak psychologia, socjologia czy ekonomia.

Szerokie badania prowadzone w nowoczesny sposób na świecie przyczyniają się do poznania wielu praktycznych praw i norm rządzących obecnie zarządzaniem szkołą traktowaną jako organizacja³⁹.

Przeprowadzono wywiad z Markiem Przybyłkiem, zastępcą dyrektora Departamentu Organizacyjnego w Urzędzie Marszałkowskim w Olsztynie, nt. *Transport, służba zdrowia i szkolnictwo powszechne na Warmii i Mazurach*. Uzyskano następujące wyniki:

- w woj. warmińsko-mazurskim po wprowadzeniu reform nastąpiła poprawa jakości dróg, co spowodowało, że na jego terenie wielu przedsiębiorców rozszerzyło swoją działalność,
- rozwój gałęzi transportu przyczynił się do skłonienia wielu przedsiębiorców do inwestowania, przez co powstało wiele nowych miejsc pracy (spadek poziomu bezrobocia),

³⁵ A. Malec, *O dylematach edukacyjnych nauczyciela XXI wieku*, (w:) E. Smak, K. Wereszczyńska, A. Malec (red.), *Współczesne trendy edukacji*, Uniwersytet Opolski, Opole 2015, s. 173-174.

³⁶ M. Jurewicz, *Nauczyciel wczesnej edukacji w percepcji uczniów – komunikat z badań*, (w:) J.M. Łukasik, B. Stańkowski (red.), *Wyzwania szkolnej codzienności*, Akademia Ignatianum, Kraków 2015, s. 46.

³⁷ *Ibidem*, s. 48.

³⁸ E. Augustyniak, *Komunikacja części kultury organizacyjnej szkoły*, (w:) K. Czerwiński, A. Knoćńska, M. Okrasa (red.), *Szkoła, komunikacja i edukacja. Komunikowanie w różnorodnych relacjach interpersonalnych*, Gnieźnieńska Szkoła Wyższa Milenium, Gniezno 2012, s. 13.

³⁹ *Ibidem*, s. 14.

- rozwój poszczególnych gałęzi transportu przyczynił się do międzynarodowego podziału pracy,
- poprzez wprowadzenie rozwoju polityki zdrowotnej odnotowano wiele korzyści społecznych, najważniejsze z nich to – wzrost jakości i możliwości leczenia, większy dostęp do placówek medycznych ogólnych, jak i też specjalistycznych (powstanie wielu prywatnych klinik i prywatnych gabinetów medycznych),
- opieka zdrowotna daje coraz więcej możliwości nie tylko w leczeniu, ale dąży także do uzyskania coraz większej efektywności, tj. minimalizowaniu odsetka społeczeństw dotkniętych chorobami cywilizacyjnymi (kładzie większy nacisk na edukowanie a nie tylko leczenie),
- rozwój edukacji, spowodował, iż powstało wiele placówek edukacyjnych, wzrost konkurencji spowodował wzrost jakości kształcenia w placówkach,
- większy dostęp do edukacji spowodował rozwój społeczeństwa, wzrósł poziom wiedzy ludności, co przyczyniło się do większego zatrudnienia w sektorze administracyjnym,
- rozwój szkolnictwa powszechnego spowodował, że poszerzył się znacznie zakres obowiązków nauczyciela oraz jego kompetencji, co niesie za sobą podwyższenie jakości kształcenia.

Wolność gospodarcza i jej ograniczenia

Od kilku lat Europa i świat borykają się z kryzysem gospodarczym. Przypadek Grecji, która tylko dzięki ogromnej pomocy z zewnątrz była jeszcze w stanie wypełniać podstawowe zadania leżące po stronie państwa, każe postawić pytanie – co takiego się stało w ciągu kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu ostatnich lat, że cała Europa (w tym oczywiście również Polska) znajduje się dziś w tak mało atrakcyjnym położeniu; gdzie tkwi przyczyna tego stanu rzeczy? Odpowiedź na to pytanie jest bardzo ważna, bo od niej zależy, czy – po:

- pierwsze – wyjdzie się i kiedy wyjdzie się z tego kryzysu,
- drugie – czy jest się w stanie uniknąć podobnych problemów w przyszłości⁴⁰.

Wolność gospodarcza jest coraz powszechniej używaną kategorią ekonomiczną. Stało się to możliwe dzięki dwóm równoległym procesom:

- jeden, to zoperacjonalizowanie pojęcia wolności gospodarczej poprzez nadanie mu kształtu policzalnego agregatu – indeksu wolności gospodarczej – i jego stopniowe ulepszanie; proces ten rozpoczął się nieco ponad ćwierć wieku temu; można zaryzykować twierdzenie, że bez indeksu wolności gospodarczej przybierającego formę policzalnej, a zarazem regularnie liczonej i publikowanej wielkości, pojęcie wolności gospodarczej nie miałoby szans na popularyzację w skali, jakiej dziś doświadcza,
- drugi proces, widoczny w szerszym planie, to zmiany zachodzące w samych naukach ekonomicznych, polegające na wzroście znaczenia ekonomii instytucjonalnej i ekonomii ewolucyjnej⁴¹.

⁴⁰ P. Czarnek, *Wolność gospodarcza*, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Lublin 2014, s. 11.

⁴¹ A. Kondratowicz, *Wolność gospodarcza. Pomiar, percepcja, zmiany instytucjonalne*, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa 2013, s. 15-16.

Kwestie związane z wolnością gospodarczą normowane były w Polsce już w *Konstytucji 3 Maja* z 1791 r.

Zagwarantowano w niej każdemu, kto przebywał na terytorium Rzeczypospolitej po raz pierwszy lub jest powracającym emigrantem, swobodę dysponowania swoim majątkiem, prawo do podjęcia wolnej decyzji w sprawie miejsca osiedlania się i sposobu zarobkowania.

Po okresie zaborów kwestie wolności gospodarczej wyartykułowane zostały w *Konstytucji marcowej* z 1921 r.

Przepis jej art. 101 stanowił, że „każdy obywatel ma wolność obrania sobie na obszarze Państwa miejsca zamieszkania i pobytu, przesiedlania się i wychodźstwa, niemniej wolność wyboru zajęcia i zarobkowania oraz przenoszenia swej własności. Ograniczenie tych praw może wprowadzić tylko ustawa”.

Konstytucja chroniła również własność (w art. 99) i uznawała istnienie samorządu gospodarczego (w art. 68).

Na określenie wolności gospodarczej w II RP stosowano pojęcie wolności przemysłowej, którą rozpatrywano jako prawo negatywne oznaczające zakaz ingerencji państwa oraz innych podmiotów w swobodę zakładania przedsiębiorstw.

Wszelkie jej ograniczenia mogły być wprowadzane tylko wówczas, gdy tak stanowiły przepisy. Zasadę wolności przemysłowej uzupełniała wolnorynkowa reguła wolnego współzawodnictwa (swobodnej konkurencji)⁴².

Treścią zasady wolności gospodarczej jest „swoboda podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych oraz na zasadzie samodzielności, chociaż bez naruszenia interesów publicznych. Wolność ta obejmuje więc co do istoty wolność wyboru rodzaju działalności gospodarczej oraz wolność wykonywania (i zaprzestania wykonywania) wybranej działalności gospodarczej”.

Każdy zainteresowany może w związku z tym podejmować wszelkie działania służące zainicjowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej, pod warunkiem, że nie będą one stały w kolizji z:

- obowiązującymi unormowaniami prawnymi,
- dobrymi obyczajami,
- słusznymi interesami konsumentów,
- zasadami uczciwej konkurencji⁴³.

Na ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej *sensu largo* składają się przede wszystkim:

- ograniczenia natury policyjno-administracyjnej,
- ogólne zasady wykonywania działalności gospodarczej,
- obciążenia publicznoprawne,
- zakazy konkurencji,
- ewidencja i rejestry przedsiębiorców⁴⁴.

⁴² P. Czarnek, *op. cit.*, s. 115-116.

⁴³ P. Kuczma, *Konstytucyjne ujęcie wolności działalności gospodarczej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 372, s. 231.

⁴⁴ P. Czarnek, *op. cit.*, s. 229.

W ramach pojęcia „ograniczenie wolności gospodarczej” nie mieszczą się zatem warunki prowadzenia działalności gospodarczej i warunki odnoszące się do poszczególnych rodzajów działalności (np. przepisy sanitarne, bhp i środowiskowe).

Słuszną w tym kontekście wydaje się być teza, zgodnie z którą „wolność oznacza wyłącznie pewien stosunek ludzi do innych ludzi i jedynym jej pogwałceniem jest przymus wywierany przez ludzi. Oznacza to w szczególności, że zakres fizycznych możliwości, między którymi człowiek może w danej chwili wybierać, nie ma bezpośredniego związku z wolnością”⁴⁵.

Przeprowadzono wywiad z Aleksandrą Waszkiewicz, zastępcą dyrektora Departamentu Finansów i Skarbu w Urzędzie Marszałkowskim w Olsztynie, nt. *Wolność gospodarcza i jej ograniczenia na Warmii i Mazurach*. Uzyskano następujące wyniki:

- na terenie woj. warmińsko-mazurskiego odnotowano znaczny wzrost liczby zakładanych przedsiębiorstw,
- duża część przedsiębiorstw korzysta z różnych form pomocy oferowanych przez państwo (pośrednictwo pracy dla pracodawców, refundacja kosztów z tytułu wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, dotacje na rozpoczęcie działalności),
- zachęca do inwestowania poprzez wprowadzanie szeregu udogodnień (niskie obciążenie podatkowe dla firm, które zatrudniają dużo pracowników),
- stosowanie ograniczeń wolności w prowadzeniu działalności gospodarczej zmniejszyła ilość powstawania nieuczciwych przedsiębiorców,
- wzrost liczby zakładanych przedsiębiorstw spowodował spadek bezrobocia, co oznacza większy wzrost gospodarczy oraz poprawę jakości bytowej społeczeństwa, co sprawiło, że zwiększył się dostęp do kultury,
- poprzez wprowadzenie programu wolności gospodarczej odnotowano bardzo zróżnicowane typy działalności gospodarczej (rolnictwo przestało być dominującą gałęzią przemysłu na Warmii i Mazurach),
- unormowanie przepisów dotyczących wolności gospodarczej przyczyniło się do tego, że każdy zainteresowany może prowadzić własną firmę,
- ograniczenia wolności gospodarczej nie określają warunków i zasad prowadzenia działalności gospodarczej (np. przepisy sanitarne, bhp i środowiskowe), lecz nadają jej ogólne znaczenie.

Podsumowanie

Od ukończenia II wojny światowej w podziale terytorialnym Polski zachodziły liczne zmiany, które odnosiły się do szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego – nie mówiąc już o konsekwencjach określenia nowych granic państwa.

Problemy tożsamości i jednolitości etnicznej ominęły szczęśliwie Polskę, chociaż wielkie migracje w czasie wojny i po wojnie, przesunięcia granic ze wschodu na zachód spowodowały, że więzi lokalne mieszkańców różnych rejonów Polski zostały znacznie osłabione.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 231.

Także częste zmiany układu administracyjnego nie wpływały dodatnio na umocnienie historycznych i kulturowych więzi lokalnych⁴⁶.

Województwo warmińsko-mazurskie w obecnych granicach, ukształtowane zostało po reformie podziału terytorialnego kraju 1 stycznia 1999 r., poprzez połączenie dawnych województw:

- olsztyńskiego,
- wschodniej części elbląskiego (razem z Elblągiem),
- zachodniej części dawnego suwalskiego.

Poza tym do omawianego regionu włączono kilka gmin z dawnych województw:

- toruńskiego,
- ciechanowskiego,
- ostrołęckiego.

Województwo warmińsko-mazurskie zajmuje powierzchnię 24 203 km², co stanowi 7,7% obszaru kraju i plasuje województwo na czwartym miejscu.

Region ten leży w północno-wschodniej części Polski. W północno-zachodniej części posiada dostęp do wód Zalewu Wiślanego, od północy graniczy z Rosją (poprzez Obwód Kaliningradzki) i Litwą, na wschodzie z Białorusią, od południa z woj. mazowieckim, od zachodu z pomorskim i kujawsko-pomorskim, a od wschodu z podlaskim.

W wyniku reformy administracyjnej w województwie utworzono 19 powiatów ziemskich i wyodrębniono dwa miasta na prawach powiatu:

- Olsztyn,
- Elbląg.

W granicach województwa znajduje się 116 gmin (4,7% ogólnej liczby gmin w Polsce), w obszarze których leży 47 miast (5,4% ogólnej liczby miast w kraju) i 3,9 tys. miejscowości wiejskich (6,8% ogólnej liczby miejscowości wiejskich w kraju)⁴⁷.

1 maja 2004 r. Polska znalazła się w gronie 25 członków Unii Europejskiej. Moment ten został poprzedzony długimi negocjacjami i żmudnym wysiłkiem programowania wykorzystania w kraju funduszy strukturalnych i kohezyjnych.

Podobnie jak inne państwa, Polska podjęła szereg działań w celu dostosowania do wspólnotowego *acquis communautaire* oraz stworzenia niezbędnych działań instytucji o charakterze zbliżonym do tych, jakie funkcjonują we Wspólnotach.

Najbliższe lata przyniosą poważne zmiany, może nie tak nagle jak w 1989 r., ale świat w 2039 r. (50 lat po upadku komunizmu) będzie mało podobny do tego, jaki początkowo wyłaniał się z epoki zimnej wojny⁴⁸. Wnioski:

⁴⁶ K. Krzyżanowska, *Rozwój samorządu terytorialnego w Polsce*, (w:) M. Fierek (red.), *op. cit.*, s. 56.

⁴⁷ J. Zakrzewska, M. Fierek, *Bezrobocie w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2010-2016*, (w:) *idem*, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnowsiatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017, s. 42-43.

⁴⁸ M. Fierek, *Od stowarzyszenia do referendum akcesyjnego – 15 lat procesu ingremiacji Polski do Unii Europejskiej z perspektywy dekady członkostwa*, (w:) M. Borkowski, A. Friedberg (red.), *X lat Polski w Unii Europejskiej – doświadczenia i perspektywy*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2014, s. 119.

- administracja publiczna charakteryzuje się dość dużą elastycznością, wciąż dostosowuje się do zmieniających się warunków otoczenia, podejmuje nowe zadania, skupia się nie na procesach lecz na osiąganiu wyników, odchodzi od biurokracji klasycznej w kierunku stworzenia bardziej elastycznych warunków zatrudnienia, pracy i organizacji,
- administracja publiczna wychodzi naprzeciw potrzebom wysuwającym się w danym okresie, poprzez swoje podejmowane działania sprawia, że nie hamuje rozwoju, a wręcz go napędza, m.in. poprzez wprowadzanie z informatyzowanego systemu pracy administracji publicznej, dzięki czemu skraca się czas oczekiwania załatwienia wielu spraw urzędowych co przyspiesza prace wielu przedsiębiorcom,
- wciąż wprowadzane usprawnienia w polskim systemie prawnym sprawiają, iż powstaje wiele korzystnych dla badanego regionu reform,
- współczesna polityka regionalna zajmuje ważną pozycję całości polityki społeczno-gospodarczej,
- polityka rozwoju regionu jest realizowana poprzez programy i projekty rozwoju regionalnego, które służą realizacji ponadlokalnych celów publicznych, np. skupiają się na minimalizowaniu stopy bezrobocia poprzez programy społeczne zmierzające do aktywizacji i podnoszenia kwalifikacji zawodowych osób pozostających bez pracy przez dłuższy okres, a także podejmuje projekty mające na celu umożliwienie prowadzenia działalności gospodarczej młodym ludziom,
- politykę rozwoju, którą prowadzą województwa sprowadza się m.in. do wspierania współpracy między strefą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz działań proinnowacyjnych,
- polityka regionalna skłania do optymalnego wykorzystania warunków, zasobów i możliwości poszczególnych regionów, jednym z nich jest np. sektor turystyki, w którym to kładzie się duży nacisk na promowanie regionu, przez co skłania się wielu turystów by chętnie spędzali tam czas, tym samym ma to duży wpływ na rozwój handlu,
- cele polityki regionalnej mają charakter celów drugiego rzędu w stosunku do celu naczelnego polityki społeczno-ekonomicznej kraju,
- wdrożenie polityki spójności przyniosło cały szereg korzyści gospodarczych, najważniejsze z nich to podniesienie konkurencyjności regionów, tworzenie miejsc pracy oraz rozwój potencjału gospodarczego i ludzkiego,
- fundusze na rozwój obszarów wiejskich woj. warmińsko-mazurskiego w większości pozyskuje się ze środków Unii Europejskiej, w części dofinansowane z funduszy krajowych, stąd wniosek, że członkostwo w Unii Europejskiej jest korzystne, nie tylko dla kraju, ale też dla regionu,
- rozwój poszczególnych gałęzi transportu w woj. warmińsko-mazurskim przyczynił się do międzynarodowego podziału pracy, obok rolnictwa i przemysłu stanowi jeden z podstawowych działów gospodarki, odgrywa znaczącą rolę w funkcjonowaniu gospodarki jako całości, liczba zatrudnionych osób w tym sektorze kształtuje się na bardzo wysokim poziomie, sektor ten jest bardzo wrażliwy na stan koniunktury gospodarczej, co odzwierciedlają zmiany w wielkości zatrudnienia w tym sektorze,

- wprowadzenie usprawnień w polskim systemie powstawania przedsiębiorstw sprawia, iż skraca się czas zakładania własnej działalności gospodarczej (system jednego okienka), a także zmniejsza się ryzyko tworzenia dużej liczby nieuczciwych przedsiębiorstw.

Bibliografia

- Achremczyk S., *Historia Warmii i Mazur. Tom I: Pradzieje – 1772*, Ośrodek Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego, Olsztyn 2010.
- Augustyniak E., *Komunikacja części kultury organizacyjnej szkoły*, (w:) K. Czerwiński, A. Knocińska, M. Okrasa (red.), *Szkoła, komunikacja i edukacja. Komunikowanie w różnorodnych relacjach interpersonalnych*, Gnieźnieńska Szkoła Wyższa Milenium, Gniezno 2012.
- Bromber P., Hady J., Lachowska H., Leśniowska-Gontarz M., Szaban D., Ślusarczyk B., Zdanowska J., *System ochrony zdrowia w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2015.
- Budzyński W., *Transport w przedsiębiorstwie. Logistyka, spedycja, reklamacje*, Poltext, Warszawa 2017.
- Czarnek P., *Wolność gospodarcza*, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Lublin 2014.
- Czupich M., Ignasiak-Szulc A., Kola-Bezka M., *Wstęp*, (w:) M. Czupich, A. Ignasiak-Szulc, M. Kola-Bezka (red.), *Rozwój regionalny i lokalny w Europie Środkowo-Wschodniej w warunkach kryzysu i reformy*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2014.
- Darmochwał T., Rumiński M.J., *Warmia Mazury. Przewodnik*, Agencja „TD”, Warszawa 2003.
- Fierek M., *Cechy i właściwości ekonomiczne oraz funkcje transportu*, (w:) W. Mikołajczewska, P. Kierończyk (red.), *Wybrane problemy administracji publicznej. Prawo – Zarządzanie – Polityka*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2015.
- Fierek M., *Od stowarzyszenia do referendum akcesyjnego – 15 lat procesu ingremiacji Polski do Unii Europejskiej z perspektywy dekady członkostwa*, (w:) M. Borkowski, A. Friedberg (red.), *X lat Polski w Unii Europejskiej – doświadczenia i perspektywy*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2014.
- Fierek M., *Strategie rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego narzędziem planowania i programowania rozwoju regionu*, (w:) M. Fierek (red.), *Wybrane domeny gospodarcze w płaszczyźnie społecznej percepcji*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2016.
- Fierek M., „Szokowe” przejście od scentralizowanej gospodarki nakazowo-rozdziałczej do wolnorynkowej – społeczna ocena transformacji po 25 latach, (w:) M. Fierek, J.J. Mrozek (red.), *Meandry nauk społecznych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2015.
- Fierek M., *Wewnętrzne zagospodarowanie administracyjno-przestrzenne obszarów województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) R. Zagłoba, M.K. Wołowski (red.), *Administracja. Polityka. Bezpieczeństwo*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Fierek M., Kowalczyk M., *Rozwój społeczno-gospodarczy województwa warmińsko-mazurskiego wynikający z integracji regionalnej Polski z Unią Europejską*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Jurewicz M., *Nauczyciel wczesnej edukacji w percepcji uczniów – komunikat z badań*, (w:) J.M. Łukasik, B. Stańkowski (red.), *Wyzwania szkolnej codzienności*, Akademia Ignatianum, Kraków 2015.

- Kłóska R., *Potencjał innowacyjny a rozwój regionalny w Polsce*, (w:) M. Czupich, A. Ignasiak-Szulc, M. Kola-Bezka (red.), *Rozwój regionalny i lokalny w Europie Środkowo-Wschodniej w warunkach kryzysu i reformy*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2014.
- Kondratowicz A., *Wolność gospodarcza. Pomiar, percepcja, zmiany instytucjonalne*, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa 2013.
- Kosiedowski W., *Rozwój regionalny Europy Środkowo-Wschodniej w warunkach globalnego kryzysu finansowego*, (w:) M. Czupich, A. Ignasiak-Szulc, M. Kola-Bezka (red.), *Rozwój regionalny i lokalny w Europie Środkowo-Wschodniej w warunkach kryzysu i reformy*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2014.
- Krzyżanowska K., *Rozwój samorządu terytorialnego w Polsce*, (w:) M. Fierek (red.), *Wybrane domeny gospodarcze w płaszczyźnie społecznej percepcji*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2016.
- Kuczma P., *Konstytucyjne ujęcie wolności działalności gospodarczej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 372.
- Kuźniewski B., *Region i ludność*, (w:) B. Kuźniewski (red.), *Warmiacy i Mazurzy. Życie codzienne ludności wiejskiej w I połowie XIX wieku*, Towarzystwo Przyjaciół Olsztynka, Olsztyn 2002.
- Malec A., *O dylematach edukacyjnych nauczyciela XXI wieku*, (w:) E. Smak, K. Wereszczyńska, A. Malec (red.), *Współczesne trendy edukacji*, Uniwersytet Opolski, Opole 2015.
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa warmińsko-mazurskiego*, Urząd Marszałkowski, Olsztyn 2002.
- Poniedziałek J., *Perspektywy rozwoju. Warmińsko-mazurskie*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2012.
- Rolbiecki R., *Istota polityki transportowej w świetle wyzwań XXI w.*, (w:) W. Rydzkowski (red.), *Współczesna polityka transportowa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2017.
- Rudawska I., *Opieka zdrowotna. Aspekty rynkowe i marketingowe*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2007.
- Rudawska I., *Zintegrowana opieka zdrowotna. Podejście relacyjne do obsługi pacjenta jako klienta*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Rydzkowski W., *Transport w procesie gospodarowania*, (w:) W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król (red.), *Transport*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2002.
- Rzempołuch A., *Warmia i Mazury*, (w:) E. Wysocka, M. Konopka (red.), *Polskie regiony. Podstawy kulturowe regionalizacji Polski*, Krajowy Ośrodek Dokumentacji Regionalnych Towarzystw Kultury, Ciechanów 1997.
- Sasinowski H., *Rozwój regionalny w aspekcie restrukturyzacji obszarów wiejskich i rolnictwa*, (w:) A.F. Bocian (red.), *Rozwój regionalny. Podstawowe cele i wyzwania*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2007.
- Skrzyp J., *Planistyczne i metodyczne aspekty programowania rozwoju regionów*, (w:) J. Skrzyp (red.), *Rozwój regionalny w Polsce – szanse i zagrożenia*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny, Siedlce 2012.
- Skrzyp J., *Wstęp*, (w:) J. Skrzyp (red.), *Rozwój regionalny w Polsce – szanse i zagrożenia*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny, Siedlce 2012.
- Sukertowa E., *Mazury w Prusach Wschodnich*, Retman, Dąbrówno 2015.
- Zakrzewska J., Fierek M., *Bezrobocie w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2010-2016*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnosiawotowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017.

Krzysztof Olejnik

Wydział Zamiejscowy w Olsztynie, Gdańska Szkoła Wyższa

Znaczenie województwa warmińsko-mazurskiego w bezpieczeństwie ekonomicznym Polski

Streszczenie

Celem podjętych badań jest zaprezentowanie znaczenia woj. warmińsko-mazurskiego w bezpieczeństwie ekonomicznym Polski. Dla realizacji celu badań koniecznym było pokazanie charakterystyki badanego regionu oraz aspektów rozwoju strategii społeczno-gospodarczej. Przedstawiono również potencjał innowacyjny w oparciu o *Regionalną Strategię Innowacyjności* oraz zaprezentowano zróżnicowanie przestrzenne i potencjał turystyczny. Artykuł został opracowany na podstawie przeglądu wybranych pozycji literatury krajowej, w tym artykułów prezentujących wyniki badań naukowych zrealizowanych w ostatnich latach oraz przeprowadzonych badań własnych.

Słowa kluczowe

region, strategia społeczno-gospodarcza, potencjał innowacyjny, zróżnicowanie przestrzenne, potencjał turystyczny

Wstęp

Bezpieczeństwo ekonomiczne jest przedmiotem zainteresowania co najmniej trzech dyscyplin naukowych:

- ekonomii,
- nauk o bezpieczeństwie,
- nauk o polityce.

Wynika to z interdyscyplinarności bezpieczeństwa ekonomicznego (istotną rolę grają tu czynniki ekonomiczne, polityczne i społeczne) oraz transdyscyplinarności w badaniach bezpieczeństwa jako takiego.

Realia ekonomiczno-społeczne i polityczne nakazują traktować bezpieczeństwo jako nadrzędną potrzebę człowieka (zbiorowości) rozumianą jako „brak czegoś, co jest niezbędne do zachowania życia, rozwoju, utrzymania roli społecznej”¹.

Znaczenie bezpieczeństwa ekonomicznego w politykach i strategiach państw wynika z procesu ekonomizacji bezpieczeństwa napędzanego obecnie przez kryzys w strefie euroatlantyckiej.

¹ M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo ekonomiczne w dobie hiperglobalizacji*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2016, nr 47, s. 82-83.

Podjęte działania w Stanach Zjednoczonych i Europie rokują nadzieję na przezwycięzenie tego stanu.

Jednak konsekwencje umieszczenia bezpieczeństwa ekonomicznego na szczycie hierarchii celów polityk i strategii państw, przy pewnej rezerwie w stosunku do liberalizmu gospodarczego, nie napawają optymizmem co do przyszłych możliwości współpracy między państwami².

W procesie realizacji zadań planowania strategicznego, kontroli strategicznej, sterowania strategicznego ma miejsce:

- formułowanie wizji, misji, celów strategicznych i strategii organizacji w wyborze racjonalnego wariantu strategii i wdrożenie go do realizacji,
- dekompozycja celów i zadań strategicznych, składających się na strategię organizacji, na cele i zadania taktyczne w poszczególnych obszarach funkcjonalnych lub procesach, a tych z kolei na cele i zadania operacyjne (działania bieżące), stanowiące bezpośrednią realizację zadań strategicznych i osiągnięcia celów strategicznych,
- analiza i ocena poprawności określenia tendencji zmian dotyczących otoczenia,
- analiza i ocena realności celów strategicznych i stopnia ich osiągnięcia,
- analiza i ocena poprawności oraz skuteczności realizacji działań bieżących,
- formułowanie wariantów decyzji korekcyjnych w związku z zaistniałymi odchyleniami, odnoszącymi się zarówno do otoczenia, celów strategicznych, jak i do działań bieżących³.

Charakterystyka badanego regionu

Uchwalenie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa* otworzyło drogę reformie administracyjnej kraju, w następstwie, której od 1 stycznia 1999 r. rozpoczęło funkcjonowanie woj. warmińsko-mazurskie.

Województwo warmińsko-mazurskie leży w północno-wschodniej części Polski. Od północy graniczy z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, od wschodu z woj. podlaskim, od południa z woj. mazowieckim, od zachodu z kujawsko-pomorskim i pomorskim⁴.

Województwo warmińsko-mazurskie zajmuje pod względem powierzchni 4. miejsce w kraju (24,2 tys. km², co stanowi ok. 7,7% powierzchni kraju).

Obszar województwa stanowi ważny element powiązań przyrodniczych nadbałtyckiej strefy pojeziernej, ciągnącej się od Skandynawii przez północno-zachodnie

²K.M. Książkowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne w perspektywie politologicznej*, (w:) idem, K. Prońńska (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne w perspektywie politologicznej – wybrane problemy*, Elipsa, Warszawa 2012, s. 180.

³W. Danielak, E. Frankowska, *Proces zarządzania strategicznego*, (w:) W. Danielak, E. Frankowska, A. Kułakowska, *Zarządzanie organizacją w aspekcie finansowym i strategicznym. Ujęcie teoretyczne i praktyczne*, Exante, Wrocław 2007, s. 18-19.

⁴H. Horbaczewski, *Miejsce województwa warmińsko-mazurskiego we współpracy europejskiej*, (w:) D. Rucińska, H. Horbaczewski (red.), *Gospodarka i społeczeństwo w europejskiej perspektywie*, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, Elbląg 2005, s. 223.

tereny Rosji, Estonię, Łotwę, Litwę, północną Białoruś, północną Polskę po północne Niemcy⁵.

W bałtycką przestrzeń europejską wpisuje się położenie nad Zalewem Wiślanym w nadbałtyckiej strefie pojeziernej oraz współpracą z państwami nadbałtyckimi⁶. Województwo warmińsko-mazurskie powstało poprzez połączenie dawnych województw:

- olsztyńskiego,
- wschodniej części elbląskiego,
- zachodniej części dawnego suwalskiego.

Oprócz tego do omawianego regionu włączone zostały gminy z dawnego:

- toruńskiego,
- ciechanowskiego,
- ostrołęckiego⁷.

W granicach woj. warmińsko-mazurskiego znalazło się 116 gmin, w tym:

- 116 miejskich,
- 33 miejsko-wiejskich,
- 67 wiejskich.

Obszar regionu podzielono na:

- 17 powiatów ziemskich,
- 2 miasta na prawach powiatu tj. Olsztyn i Elbląg⁸.

Pod względem etnicznym to obszar zamieszkiwany przez bardzo niewielką populację Warmiaków – wyznających religię chrześcijańską i charakteryzujących się odrębnością kulturową; znikomą populację określającą się, jako mniejszość niemiecka – o odmiennej religii i kulturze; w większości przez przesiedleńców zza obecnej wschodniej granicy:

- Wilnian,
- Białorusinów,
- Ukraińców,
- migrantów powojennych z różnych regionów Polski (Kurpie, Kaszuby, Podlasie).

Jest to zatem bogata kulturowo społeczność⁹. Województwo warmińsko-mazurskie zamieszkuje 1 428,4 tys. mieszkańców, tj. 3,7% ludności Polski, z tego w miastach 60,2%.

Pod względem liczby ludności województwo zajmuje 12. lokatę. Należy do najslabiej zaludnionych w Polsce – 61 osób na km², czyli ponad dwukrotnie mniej niż średnia gęstość zaludnienia w całym kraju.

⁵M. Fierek, *Wewnętrzne zagospodarowanie administracyjno-przestrzenne obszarów województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) R. Zagłoba, M.K. Wołowski (red.), *Administracja. Polityka. Bezpieczeństwo*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013, s. 6.

⁶H. Horbaczewski, *op. cit.*, s. 223.

⁷M. Fierek, *Wewnętrzne...*, *op. cit.*, s. 6.

⁸*Ibidem*, s. 7.

⁹M. Łaguna, T.M. Łaguna, *Systemowe, społeczno-gospodarcze uwarunkowania tożsamości Warmii*, (w:) *Tożsamość Ziemi Warmińskiej. Monografia*, Łaguna M., Łaguna T.M., *Systemowe, społeczno-gospodarcze uwarunkowania tożsamości Warmii*, Lidzbark Warmiński 2005, s. 94.

Prawie 44% mieszkańców województwa osiadło w gminach miejskich, po 28% populacji mieszka w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich.

Struktura zamieszkania w woj. warmińsko-mazurskim nieco odbiega od struktury ogólnopolskiej, w której mieszkańcy gmin miejskich stanowią niemal połowę całej ludności Polski.

Na obszarach województwa występuje jednak przestrzenne zróżnicowanie w koncentracji ludności:

- najgęściej zaludnione są obszary położone w zachodniej części województwa (powiaty nowomiejski, działdowski, elbląski),
- mało zaludnione obszary położone są w części wschodniej, północnej i południowej¹⁰.

Wewnętrzne zróżnicowanie gospodarki podregionów woj. warmińsko-mazurskiego należy do przeciętnych w porównaniu z innymi regionami kraju¹¹.

Mniejsze niż w innych regionach wewnętrzne zróżnicowanie podregionów wynika nie tylko z gospodarczej słabości podregionu elckiego, ale również z dość niskiej siły gospodarczej województwa, w tym też podregionów – olsztyńskiego i elbląskiego, co potwierdzają badania atrakcyjności inwestycyjnej województwa i jego podregionów¹².

Przydatność rolnicza gleb w regionie Warmii i Mazur jest zróżnicowana. Gleby o dużej przydatności dla rolnictwa – koncentrują się w jego części północnej.

Szczególnie korzystne pod tym względem są obszary Pobrzeża Gdańskiego i Niziny Staropruskiej, a wyróżniają się wśród nich Żuławy Wiślane. W pasie środkowym przeważa duże przestrzenne zróżnicowanie kompleksów glebowych¹³.

Urozmaiconą rzeźbą terenu i dużą różnorodnością form morfologicznych, w tym występowaniem dużej ilości jezior, cechuje się głównie równoleżnikowy szeroki pas środkowy województwa.

Wyraźną rzeźbą terenu wyróżniają się Wzgórza Dylewskie, Wzgórza Szeskie oraz Wzniesienie Elbląskie i Górowskie.

Warmia i Mazury wchodzi w skład obszaru funkcjonalnego *Zielonych Płuc Polski*. Obszar ten cechuje nagromadzenie terenów o wysokich wartościach przyrodniczych i krajobrazowych, które stanowią o jej atrakcyjności turystycznej.

W koncepcji krajowej i europejskiej sieci ekologicznej znaczne obszary województwa zostały uznane, jako ważne w ich strukturze.

¹⁰ M. Fierek, *Wewnętrzne...*, op. cit., s. 8-9.

¹¹ H. Gawroński, I. Seredocha, *Przestrzenne oraz zasobowe zróżnicowanie gmin Warmii i Mazur a zrównoważony rozwój regionu*, (w:) D. Rucińska, H. Horbaczewski (red.), *Gospodarka i społeczeństwo w europejskiej perspektywie. Zrównoważony rozwój regionu Warmii i Mazur*, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, Elbląg 2009, s. 49.

¹² *Ibidem*, s. 49.

¹³ T. Liziński, *Uwarunkowania funkcjonowania rynku rolnego regionu warmińsko-mazurskiego*, (w:) D. Rucińska, H. Gawroński (red.), *Region Warmii i Mazur w zintegrowanej Europie*, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, Elbląg 2007, s. 35.

Najwyższą rangę w jej hierarchii (obszarów węzłowych o znaczeniu międzynarodowym) zyskały regiony pojezierzy i tereny przyległe do Zalewu Wiślanego. Przez zachodnią część województwa przebiega skandynawsko-iberyjski szlak przeletów ptaków¹⁴.

Województwo warmińsko-mazurskie leży z dala od wielkich aglomeracji i obszarów przemysłowych. Jego największym bogactwem i szansą jest czysta przyroda.

Wielkie Jeziora Mazurskie i Puszcza Piska to ogromny walor regionu. Te niezwykle cenne przyrodniczo i kulturowo tereny stwarzają atrakcyjne możliwości rekreacji i wypoczynku dla turystów z całego kraju i zagranicy¹⁵.

Obszary z mocy prawa objęte ochroną przyrodniczą stanowią 56% powierzchni województwa, a lasy i tereny zadrzewione – 30%.

Na terenie Warmii i Mazur, nazywanych również *Krainą Tysiąca Jezior*, znajduje się ponad 2,7 tys. dużych jezior, które co roku przyciągają do regionu wielu krajowych i zagranicznych turystów¹⁶.

Analizując zróżnicowanie przestrzenne woj. warmińsko-mazurskiego należy zauważyć, że region ten na tle kraju nie jest mocno obciążony „starzejącymi się” przemysłami, ponieważ silnego przemysłu tu nigdy nie było. To daje kolejną, mocną stronę regionu w zakresie stanu środowiska naturalnego.

Powierzchnia geodezyjna regionu użytków rolnych w woj. warmińsko-mazurskim stanowi 55% powierzchni całego województwa (kraj 61%), pozostałą część zajmują:

- grunty leśne i zadrzewione – 32%,
- wody – 6%,
- grunty zabudowane – 3,5%,
- pozostałe grunty – 3,5%.

Tereny wiejskie zajmują 97,5% powierzchni województwa, co oznacza najwyższy udział w kraju¹⁷.

Rolnictwo, zwłaszcza nowoczesne i ekologiczne, traktowane jest w *Strategii Rozwoju Województwa* jako ważny czynnik rozwoju regionu.

Sektor rolniczy ma „relatywnie dobrą strukturę wielkościową gospodarstw rolnych. Obszar przeciętnego gospodarstwa indywidualnego jest ponad dwukrotnie większy od średniej krajowej. Problemem jest jednak postępująca degradacja gospodarcza i społeczna terenów byłych PGR-ów i obszarów przygranicznych, duża kapitałochłonność produkcji rolniczej, dekapitalizacja środków produkcji, niski poziom zamożności ludności oraz niski poziom aktywności zawodowej”.

Struktura regionalnej gospodarki jest mało elastyczna i nisko konkurencyjna. Znajduje to potwierdzenie choćby w strukturze zatrudnionych w województwie¹⁸.

¹⁴ *Ibidem*, s. 35.

¹⁵ M. Fierek, *Wewnętrzne...*, *op. cit.*, s. 17.

¹⁶ *Ibidem*, s. 17.

¹⁷ H. Gawroński, I. Seredocha, *op. cit.*, s. 49.

¹⁸ J. Poniedziałek, *Perspektywy rozwoju. Warmińsko-mazurskie*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2012, s. 24, 26.

Aspekty rozwoju strategii społeczno-gospodarczej

Początki współczesnej polityki regionalnej w krajach o gospodarce rynkowej wiążą się z wielkim kryzysem z lat 1929-1933 i nasileniem się na jego tle interwencjonizmu państwowego ukierunkowanego na ograniczenie zróżnicowanego przestrzennie bezrobocia i walkę z recesją.

Pogłębianie się dysproporcji regionalnych, mające miejsce w latach późniejszych, wyrażenie unaocznilo, że automatyzm regulacji rynkowej nie jest w stanie samoistnie zrównoważyć nierównomiernego tempa rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych terytoriów¹⁹. Rozwój społeczno-gospodarczy stanowi centrum zainteresowania:

- opinii publicznej,
- polityków,
- badaczy.

Podstawowym powodem podjęcia tego tematu jest wzrost rangi problemów społecznych związanych z negatywnymi skutkami globalizacji, zwłaszcza narastającymi nierównościami, ubóstwem, marginalizacją ludzi i całych społeczeństw, obnażającymi niedogodności liberalnego modelu światowej gospodarki, zakładającego, że wzrost ekonomiczny jest źródłem wszelkiego postępu, także społecznego²⁰.

Tradycyjne mierniki rozwoju gospodarczego oparte na Systemie Rachunków Narodowych, mimo że obciążone wieloma wadami, nadal są najpowszechniej stosowane przy ocenie poziomu rozwoju kraju. Do nich należą m.in. Produkt:

- Krajowy Brutto (PKB),
- Krajowy Netto (PKN),
- Narodowy Brutto (PNB),
- Narodowy Netto (PNN),
- Krajowy Brutto *per capita*²¹.

Osiągnięty przez polskie regiony poziom rozwoju gospodarczego, mierzony PKB *per capita*, oraz ustalone na poziomie Unii Europejskiej średnie standardy rozwoju wskazują, że polskie regiony powinny prowadzić politykę rozwoju regionalnego w ramach:

- priorytetowego celu europejskiej polityki strukturalnej; jest nim promowanie rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów opóźnionych w rozwoju,
- generalnego celu *Narodowego Planu Rozwoju*, którym jest wzmacnianie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów²².

¹⁹ M. Wojarska, *Ewolucja systemu polityki regionalnej w Polsce (1990-2012)*, (w:) R. Kisiel, M. Wojarska (red.), *Wybrane aspekty rozwoju regionalnego*, Fundacja „Wspieranie i Promocja Przedsiębiorczości na Warmii i Mazurach”, Olsztyn 2013, s. 14.

²⁰ A. Kubiczek, *Jak mierzyć dziś rozwój społeczno-gospodarczy krajów?*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 38, s. 40.

²¹ *Ibidem*, s. 43-44.

²² M. Fierek, *Strategie rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego narzędziem planowania i programowania rozwoju regionu*, (w:) *idem* (red.), *Wybrane domeny gospodarcze w płaszczyźnie społecznej percepcji*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2016, s. 9-10.

Bardzo ważnym krokiem w procesie zbliżania polskiej polityki regionalnej do modelu unijnego było uchwalenie 12 maja 2000 r. przez Sejm RP *Ustawy o zasadach wspierania rozwoju gospodarczego*.

Regulacja ta (zastąpiona w 2004 r. *Ustawą z 20 kwietnia 2004 r. o narodowym planie rozwoju*) była pierwszym aktem prawnym rangi ustawowej, ustanawiającym i porządkującym krajową politykę regionalną.

Regulowała ona zasady i formy wspierania rozwoju regionalnego oraz zasady współdziałania w tym zakresie Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej z samorządem terytorialnym. Określała także:

- instytucje wspierające rozwój regionalny,
- tryb prowadzenia działań z zakresu wspierania rozwoju regionalnego,
- zasady zawierania i wykonywania kontraktu wojewódzkiego²³.

W celu efektywnego pomiaru poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionów konieczne jest wskazanie płaszczyzn badania oraz dobór odpowiednich zmiennych diagnostycznych.

Zakres analizy podjętej w artykule zawiera 4 następujące obszary merytoryczne odzwierciedlające istotne aspekty rozwoju:

- demografia i rynek pracy,
- poziom rozwoju społecznego,
- poziom rozwoju gospodarczego,
- poziom rozwoju infrastruktury technicznej²⁴.

Warmia i Mazury są zaliczane do obszarów słabo rozwiniętych gospodarczo, dodatkowo istniejące duże bezrobocie i brak przemysłu sprawiają, iż sytuacja w tym zakresie szybko się zmienia i region ten będzie wymagać dodatkowych nakładów z zewnątrz. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego tego regionu jest bardzo zróżnicowany²⁵.

Przepisy *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* z dn. 5 czerwca 1988 r. usytuowały opracowanie strategii rozwoju społeczno-gospodarczego jako główne pośród wszystkich zadań samorządu województwa. Stworzone zostały podstawy do prowadzenia skutecznej polityki rozwoju regionalnego.

Każde województwo, powiat, gmina, jak i kraj opracowują długookresowe strategie rozwoju społeczno-gospodarczego.

One z kolei stanowią podstawę do opracowania programu rozwoju danego obszaru²⁶. Główne pola aktywności samorządów województw związanych z rozwojem regionu obejmują:

- infrastrukturę – transport, telekomunikację i informację, gospodarkę energetyczną, infrastrukturę ochrony środowiska, badania i rozwój,

²³ M. Wojsarska, *op. cit.*, s. 18-19.

²⁴ D. Miłek, P. Paluch, *Rozwój społeczno-gospodarczy polskich regionów*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2016, nr 48, s. 92-93.

²⁵ M. Fierek, M. Kowalczyk, *Rozwój społeczno-gospodarczy województwa warmińsko-mazurskiego wynikający z integracji regionalnej Polski z Unią Europejską*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013, s. 58.

²⁶ M. Fierek, *Strategie...*, *op. cit.*, s. 8-9.

- rozwój gospodarczy i rynek pracy – pobudzenie aktywności gospodarczej i promocję regionu, innowacyjność i konkurencyjność gospodarki regionu, przeciwdziałanie bezrobociu,
- sektory i usługi społeczne – edukację, zdrowie, kulturę, turystykę i rekreację,
- środowisko i dziedzictwo naturalne oraz kulturowe, a także zrównoważony rozwój,
- współpracę międzyregionalną – współpracę z regionami innych państw, współpracę przygraniczną i transgraniczną²⁷.

Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa jest częścią zintegrowanego planowania regionalnego.

Sposobem przełożenia celów strategicznych na przestrzenne jest ich odniesienie do trzech głównych elementów zagospodarowania przestrzennego, jakimi są:

- środowisko przyrodnicze,
- osadnictwo,
- infrastruktura techniczna.

W systemie tym :

- strategia spełnia rolę założeń rozwoju, określa cele rozwoju oraz kierunki działań,
- plan zagospodarowania przestrzennego określa politykę przestrzenną, której realizacja służy osiągnięciu celów rozwoju określonych w strategii²⁸.

Dokument *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025* powstała w wyniku aktualizacji strategii z 2015 r. i jest trzecim już etapem planowania strategicznego zapoczątkowanego w 1999 r. przez władze regionu. Podjęcie prac nad aktualizacją wynikało z kilku powodów:

- w otoczeniu krajowym i zagranicznym zaszły dynamiczne zmiany spowodowane głównie kryzysem gospodarczym,
- na poziomie krajowym i Unii Europejskiej przygotowano nowe dokumenty strategiczne – *Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencja gospodarcza, sprawne państwo; Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Reginy, miasta, obszary wiejskie; Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030; Strategia Europa 2020*,
- przeprowadzono ewolucję średniookresową *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020*²⁹.

Aspiracje władz samorządowych i mieszkańców województwa sięgające 2025 r. zawierają się w krótkim, lecz wiele znaczącym haśle – *Warmia i Mazury regionem, w którym warto żyć...*:

- „warto” oznacza z jednej strony sferę korzyści, w jakiej poruszają się zarówno pracodawcy jak i pracownicy, z drugiej strony kojarzy się z wartościowaniem, ocenianiem, a także dokonywaniem wyborów, które powinny być przywilejem wszystkich mieszkańców województwa,

²⁷ *Ibidem*, s. 9.

²⁸ *Ibidem*, s. 10.

²⁹ *Ibidem*, s. 12.

– „życie” najpełniej łączy kolejne elementy egzystencji człowieka, od narodzin, poprzez szkołę i dalszą edukację, pierwszą pracę, rozwój kariery, aż w końcu spokojną starość³⁰.

Rozwój gospodarczy jest współcześnie czymś naturalnym, wpisanym w porządek gospodarczy każdego kraju³¹.

Przyjęta strategia musi jednak obejmować w równym stopniu wymiar ekonomiczny, społeczny i ekologiczny³².

Potencjał innowacyjny w oparciu o *Regionalną Strategię Innowacyjności*

Pojęcie innowacji pochodzi od łac. słowa *innovatis*, czyli tworzenie czegoś nowego. W literaturze przedmiotu występuje wiele definicji innowacji.

Pierwsza grupa powstała w zakładach produkcyjnych, wg nich nowość pojawia się z chwilą wprowadzenia innych rozwiązań i produktów. Takie sposoby definiowania zjawiska, pozornie sensowne, są w rzeczywistości mocno dyskusyjne³³.

Odmienny sposób postrzegania innowacji proponuje m.in. Philip Kotler, wg którego innowacją jest wszystko postrzegane, jako nowość.

Myśl tę rozwija Peter F. Drucker, twierdząc, że to świadoma i korzystna zmiana wynikająca z potrzeb lub systematycznej obserwacji otoczenia³⁴.

Pojęcie innowacyjności do literatury ekonomicznej wprowadził J. Schumpeter, wg którego oznacza ono:

- wdrożenie do produkcji nowego lub udoskonalenie już istniejącego wyboru,
- wprowadzenie nowej lub udoskonalenie istniejącej metody produkcji,
- otwarcie nowego rynku,
- zastosowanie nowych surowców, materiałów lub półfabrykatów,
- wprowadzenie nowej organizacji produkcji³⁵.

Współcześnie można zaobserwować wysoką dynamikę zmian w życiu społecznym i gospodarczym. Częste i szybkie przeobrażenia stylu życia społeczeństwa, przemijające trendy, mody i wzorce powodują skracanie cykli życia produktów.

Przedsiębiorcy, aby utrzymać swoją konkurencyjność, zmuszeni są do przewidywania tych zmian i szybkiego reagowania na sygnały płynące z otoczenia konsumenckiego.

³⁰ *Ibidem*, s. 13.

³¹ L. Jańczuk, *Determinanty rozwoju społeczno-gospodarczego regionów w Polsce*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2013, nr 41/1, s. 122.

³² L. Obrębska, *Polityka gospodarcza państwa*, (w:) M.T. Fierek (red.), *Wybrane domeny rynkowe w płaszczyźnie społecznej percepcji*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2018, s. 85.

³³ P. Frankowski, B. Skubiak, *Innowacyjność w teorii ekonomii i praktyce gospodarczej*, „Studia i Prace WNEiZ US” 2012, nr 30, s. 272.

³⁴ *Ibidem*, s. 273.

³⁵ M. Czupich, *Elementy teorii innowacyjności regionu*, (w:) W. Kosiedowski (red.), *Przedsiębiorczość i innowacyjność w procesie rozwoju regionów Europy Środkowo-Wschodniej*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2013, s. 65.

Ponadto wydłużenie wieku produkcyjnego dla zapewnienia wydajności systemów emerytalnych powoduje, że ludzie stają przed potrzebą zdobywania nowej wiedzy i umiejętności na każdym etapie swojej zawodowej kariery³⁶.

Rozwój współczesnej gospodarki determinowany jest przez kapitał ludzki. Od poziomu kwalifikacji, wiedzy i umiejętności ludzi jako kapitału ludzkiego zależy proces upowszechnienia innowacji.

Innowacje i inwestycje w kapitał ludzki są wzajemnie zależne, tworząc tym samym szansę dla rozwoju gospodarki.

Kapitał ludzki i innowacyjność jest pojęciem obszernym i interdyscyplinarnym. Współcześnie, nauka i technika odgrywa znaczącą rolę dla gospodarki³⁷.

Warunkiem rozwoju społeczno-gospodarczego są innowacje. W gospodarce najczęściej definiowane są, jako wdrażanie nowych technologii lub tworzenie nowych organizacji i instytucji. Innowacje technologiczne podzielone są na innowacje:

- produktowe, które dotyczą wprowadzania do produkcji nowych wyrobów i usług,
- procesowe, które dotyczą zastosowania nowych sposobów uzyskiwania tych samych wyrobów i usług³⁸.

Odpowiedzią na wspomniane powyżej wyzwania są innowacje, traktowane jako proces zmian organizacji produkcji lub usług, oraz innowacyjność, pojmowana, jako pewna postawa, nastawienie w stosunku do wprowadzania nowości. Innowacje mogą być rozpatrywane z punktu widzenia przedsiębiorstwa, ale również w ujęciu:

- regionalnym (mezoskala),
- krajowym (makroskala)³⁹.

Innowacyjność samorządów lokalnych jest kategorią, którą należy rozpatrywać z dwóch punktów widzenia. Z:

- jednej strony jest to kształtowanie instrumentów pobudzenia innowacyjności otoczenia,
- drugiej natomiast jest to wdrażanie nowych lub znaczna modyfikacja już istniejących rozwiązań organizacyjnych w obrębie urzędu gminy⁴⁰.

Aby środowisko mogło zostać uznane za innowacyjne, powinno spełniać co najmniej dwa warunki:

- musi być otwarte na otoczenie i bardzo wrażliwe na zmiany w nim zachodzące; cechy te zwiększają w przedsiębiorstwach umiejętność absorpcji korzyści zewnętrznych (informacji i zasobów) generowanych przez to otoczenie,
- realizowanie korzyści muszą być absorbowane za pomocą mechanizmu rynkowego oraz kultury i techniki specyficznej dla danego środowiska, ponieważ tylko

³⁶ *Ibidem*, s. 63.

³⁷ I. Kurzawa, *Znaczenie zasobów ludzkich dla nauki i techniki w działalności innowacyjnej*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2018, nr 45, s. 65.

³⁸ S. Marciniak, *Rozwój społeczno-gospodarczy a innowacje (wstępna analiza zależności)*, „Zarządzanie. Teoria i Praktyka” 2010, nr 2, s. 50.

³⁹ M. Czupich, *op. cit.*, s. 63.

⁴⁰ M. Wojarska, J. Zielińska-Szczepkowska, I. Zabielska, *Innowacje w samorządach lokalnych województwa warmińsko-mazurskiego – diagnoza i ocena*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów...*, *op. cit.*, s. 102.

wtedy będą efektywnie wykorzystane do tworzenia nowych, lepszych rozwiązań stosowanych w produkcji⁴¹.

Regionalna Strategia Innowacyjności Województwa Warmińsko-Mazurskiego jest dokumentem liczącym 23 strony, który powstał w wyniku budowania konsensusu regionalnego⁴². W realizacji strategii uczestniczyli głównie:

- przedstawiciele administracji regionalnej (Urzędu Marszałkowskiego, Starostwa Powiatowego w Olsztynie, Urzędu Miasta w Elblągu),
- przedstawiciele instytucji pracodawców (Warmińsko-Mazurska Izba Rolnicza, Warmińsko-Mazurska Izba Rzemiosła i Przedsiębiorczości oraz Klub Biznesu w Olsztynie),
- Kuratorium Oświaty⁴³.

Regionalne systemy innowacji można podzielić na:

- instytucjonalne (*Institutional RIS*),
- przedsiębiorcze (*Entrepreneurial RIS*).

Pierwszy typ jest oparty na jednostkach publicznych skupionych na kreacji i wykorzystaniu wiedzy, jak:

- państwowe uniwersytety,
- organizacje transferu technologii,
- laboratoria.

Drugi natomiast rozwija się w regionach o wysokiej kulturze przedsiębiorczości oraz silnym nastawieniu na innowacje w przedsiębiorstwach, napędzane przez samych przedsiębiorców oraz fundusze inwestycyjne w przedsięwzięciu wysokiego ryzyka (*venture capital*)⁴⁴. Proces tworzenia odbywał się w trzech etapach. Etap:

- 0 – definicja (stworzenie struktury i budowa konsensusu),
- 1 – wdrażanie (zbieranie informacji, dokonywanie oceny),
- 3 – ocena i monitoring (opracowanie celów, rozpoczęcie prac nad monitoringiem i oceną).

Oczekiwania wobec *Regionalnej Strategii Innowacyjności* zostały określone w następujący sposób, *Regionalna Strategia Innowacyjności* ma przyczynić się do:

- „efektywnego pobudzenia zasobów regionalnych w celu wzrostu konkurencyjności Warmii i Mazur”,
- „zwiększania rangi innowacji w kontekście ponoszonych nakładów, ale przede wszystkim w aspekcie niskiego jej znaczenia w świadomości społecznej”⁴⁵.

Województwo warmińsko-mazurskie dysponuje strategią, dla której punktem wyjścia jest nie zawsze czytelna w warstwie sumującej diagnoza.

⁴¹ M. Czupich, *op. cit.*, s. 85-86.

⁴² G. Gorzelak, A. Bąkowski, M. Kozak, A. Olechnicka, *Polskie regionalne strategie innowacji: ocena i wnioski dla dalszych działań*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 127.

⁴³ *Ibidem*, s. 127.

⁴⁴ M. Czupich, *op. cit.*, s. 91.

⁴⁵ G. Gorzelak, A. Bąkowski, M. Kozak, A. Olechnicka, *op. cit.*, s. 127.

Charakteryzuje się ona niedostatecznym ukierunkowaniem na potencjał innowacyjny i prezentuje nazbyt szeroko ogólne kwestie ekonomiczne i społeczne województwa⁴⁶.

Słabości diagnostyczne przejawiały się w analizie SWOT, która dodatkowo zawiera wiele często sprzecznie ocenionych cech (np. akcesja postrzegana zarazem, jako szansa rozwojowa i zagrożenie)⁴⁷.

Analiza SWOT jest klasyczną metodą analizy strategicznej i pozwala ocenić przedmiot badań z punktu widzenia jego własności oraz warunków, w jakich ono funkcjonuje. Istotą metody jest wyodrębnienie:

- słabych i mocnych stron badanego obiektu (*Strengthes and Weeknesses* – SW),
- identyfikacja szans i zagrożeń, jakie stwarza otoczenie (*Opportunities and Threats* – OT)⁴⁸.

Podsystem innowacyjny regionu jest ściśle związany ze sferą informacji zapewniających znajomość konkurentów, rynku i potrzeb klientów oraz sfery badawczo-rozwojowej.

Wytworzone innowacje oddziałują na wszystkie sfery działalności rynkowej, a w szczególności mają wpływ na „zasoby niewidzialne, tj. renoma regionu, panująca kultura organizacji i pracy, a przede wszystkim zdolność do wytwarzania unikalnych dóbr mających charakter regionalnych produktów”⁴⁹.

Zróżnicowanie przestrzenne i potencjał turystyczny

Warmia i Mazury to region o wybitnych walorach turystycznych i rekreacyjnych. Nazywany jest krainą tysiąca jezior, choć jest ich tu ponad dwukrotnie więcej⁵⁰.

Okolicznościami uzasadniającymi wybór turystyki, jako wiodącej dziedziny gospodarki regionu, są:

- posiadanie walorów naturalnych oraz dóbr kultury o znaczeniu ponadregionalnym lub międzynarodowym,
- istnienie nadwyżek siły roboczej, mała gęstość zaludnienia, położenie na trasach tranzytowych⁵¹.

W ramach województwa można wyodrębnić kilka obszarów turystycznych, wyróżniających się odmiennymi uwarunkowaniami, indywidualnymi cechami oraz specyficzną ofertą turystyczną, zarówno istniejącą, jak i potencjalną. Rejony te to:

- Zalew Wiślany, Wysoczyzna Elbląska i okolice,
- Pojezierze Iławskie, Kanał Ostródzko-Elbląski,
- Pojezierze Olsztyńskie i lasy napiwocko-ramuckie,

⁴⁶ *Ibidem*, s. 9.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 9.

⁴⁸ P. Olszewska, *Zakres i wykorzystanie analizy SWOT*, (w:) M. Fierek (red.), *op. cit.*, s. 19.

⁴⁹ Z. Przygodzki, *Konkurencyjność regionów*, (w:) J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 146-147.

⁵⁰ K. Karbowski, *Turystyka w województwie warmińsko-mazurskim – stan obecny i perspektywy rozwoju*, „Roczniki Nauk Rolniczych” 2008, nr 95/3-4, s. 93.

⁵¹ A. Okrasa, *Szanse rozwoju turystyki w regionie warmińsko-mazurskim*, (w:) J. Kaja, K. Piech (red.), *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 203.

- Pojezierze Brodnickie i Dolina Drwęcy,
- Kraina Wielkich Jezior Mazurskich i Pojezierze Mrągowskie,
- Pojezierze Elckie,
- Mazury Garbate⁵².

Na terenie Warmii i Mazur wyróżnione zostały obszary przyrodnicze o szczególnym znaczeniu europejskim.

W ramach sieci *Natura 2000* w 2005 r. ustanowiono 12 obszarów specjalnej ochrony ptaków oraz 8 obszarów ochrony siedlisk, których łączna powierzchnia zajmuje ponad 20% powierzchni województwa. Region należy również do najbogatszych pod względem bioróżnorodności w Polsce⁵³.

Z uwagi na to, że region Warmii i Mazur jest uznawany za jeden z głównych obszarów turystycznych Polski, charakteryzujących się dużym potencjałem przyrodniczym oraz antropogenicznym do rozwoju różnorodnych form turystyki, należy podejmować, zarówno na szczeblu regionalnym, jak i lokalnym, celowe działania tak aby w przyszłości doprowadzić do wzrostu udziału turystyki w gospodarce regionu⁵⁴.

W podstawowym dokumencie określającym stan oraz kierunki rozwoju turystyki w regionie Warmii i Mazur, jakim jest *Strategia rozwoju turystyki w województwie warmińsko-mazurskim*, za cel strategiczny przyjęto, aby turystyka stała się (...) wiodącą dziedziną gospodarki Warmii i Mazur⁵⁵.

Obecnie turystyka krajowa i regionu warmińsko-mazurskiego znajduje się w fazie przystosowania do warunków ostrej konkurencji na rynkach międzynarodowych⁵⁶.

Przyjmując, że walory turystyczne miejscowości, gmin czy też regionu w zasadniczy sposób kształtują potencjalne możliwości lokalnej gospodarki turystycznej, aby mogły w nich działać podmioty ją reprezentujące, trzeba tworzyć w tych miejscowościach, gminach, regionach różne elementy szeroko rozumianej infrastruktury, czyli trzeba:

- aktywować rozwój lokalnego rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego, jako źródła produktów żywnościowych, handlu detalicznego, a także podmiotów zajmujących się produkcją materiałów budowlanych i budownictwem,
- rozwijać sfery ściśle powiązane z turystyką, np. transport publiczny, telekomunikację, usługi komunalne, produkcję i sprzedaż pamiątek nawiązujących do tradycji i specyfiki miejscowości/regionu, usługi sektora bankowego, usługi gwarantujące porządek publiczny i bezpieczeństwo itp.,
- rozwijać infrastrukturę techniczną gwarantującą zaopatrzenie miejscowości (gmin) w wodę, gaz i energię elektryczną oraz sprzyjającą ochronie walorów naturalnych środowiska (rozwój sieci kanalizacyjnej i lokalnych oczyszczalni ścieków),

⁵² K. Karbowski, *op. cit.*, s. 93.

⁵³ *Ibidem*, s. 93.

⁵⁴ J. Zielińska-Szczepkowska, I. Zabielska, M. Wojarska, *Turystyka jako ważny sektor gospodarki na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów...*, *op. cit.*, s.158-159.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 139-140.

⁵⁶ A. Okraska, *op. cit.*, s. 207.

- stymulować rozwój infrastruktury socjalnej (np. obiektów służby zdrowia, urządzeń kulturalno-oświatowych oraz sportowo-rekreacyjnych)⁵⁷.

W woj. warmińsko-mazurskim funkcjonuje wiele instytucji działających na rzecz turystyki. Organizacją z najdłuższymi tradycjami jest działające w Polsce Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajobrazowe (PTTK), które w warmińsko-mazurskim posiada 11 oddziałów⁵⁸.

Regiony, konkurując ze sobą mogą wykorzystywać instrumenty, które wpływają na ich rozwój, a które są zwykle stosowane przez inne podmioty (np. przedsiębiorstwa).

Instrumenty te muszą być zgodne z charakterem regionu, jako podmiotu ekonomicznego. Są to m.in.:

- jakość i cena niektórych produktów i usług oferowanych w regionie,
- jakość infrastruktury i cena za korzystanie z niej,
- dopasowanie oferty do potrzeb ewentualnych inwestorów,
- sprawność organizacyjna urzędów; innowacyjność regionu,
- wysoki poziom kwalifikacji mieszkańców regionu,
- zapewnienie potencjalnym konsumentom łatwego dostępu do oferty regionu,
- informacja na temat oferty regionu i tworzenie jego pozytywnego wizerunku⁵⁹.

Podstawą wizji rozwoju jest cel strategiczny, zgodnie z którym turystyka będzie wiodącą dziedziną gospodarki Warmii i Mazur⁶⁰.

Cel strategii rozumieć należy w ten sposób, iż turystyka musi być dziedziną integrującą różne obszary gospodarki i życia społecznego oraz generatorem korzystnych sprzężeń zwrotnych⁶¹.

Znaczenie turystyki w rozwoju lokalnym najczęściej jest związane z potencjałem turystycznym obszaru – zasobami strukturalnymi (walory turystyczne, zagospodarowanie turystyczne, dostępność komunikacyjna) i zasobami funkcjonalnymi:

- ekonomicznymi – inwestycje, fundusze zagraniczne, wydatki władz lokalnych na upowszechnianie turystyki, dochody własne,
- społeczno-kulturowymi – kapitał społeczny, przedsiębiorczość, kapitał ludzki, czynniki społeczne,
- politycznymi – strategia rozwoju obszaru, aktywność władz lokalnych w rozwój turystyki⁶².

Przy przyjęciu tego założenia wizja rozwoju turystyki regionu warmińsko-mazurskiego jest sformułowana następująco – turystyka, wiodącą dziedziną gospodarki Warmii i Mazur, generującą nowe miejsca pracy i wzrost dochodów ludności⁶³.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 206-207.

⁵⁸ K. Karbowski, *op. cit.*, s. 94.

⁵⁹ A. Grabowska, *Lokalna gospodarka turystyczna a rozwój regionów*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 147, s. 68.

⁶⁰ A. Okraska, *op. cit.*, s. 211.

⁶¹ *Ibidem*, s. 211.

⁶² M. Januszewska, E. Nawrocka, *Wpływ turystyki na rozwój lokalny*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 379, s. 25.

⁶³ A. Okraska, *op. cit.*, s. 211.

Fenomen turystyki, która wiąże się z przemieszczaniem się ludzi oraz czasową zmianą miejsca pobytu, jest rozpatrywany z wielu punktów widzenia, jako procesy:

- psychologiczne,
- społeczne,
- ekonomiczne,
- przestrzenne,
- kulturowe⁶⁴.

Zależność rozwoju regionu od turystyki jest tym większa, im wyższy jest poziom atrakcyjności turystycznej, którą tworzą walory naturalne oraz infrastruktura.

Brak walorów naturalnych nie ułatwia, ale i nie wyklucza rozwoju gospodarki turystycznej na danym obszarze.

Szczególnym dobrem odgrywającym rolę czynnika modyfikującego funkcje regionu jest kapitał społeczny.

Często umożliwia on tworzenie od podstaw potencjału turystycznego nawet w regionach pozbawionych walorów naturalnych⁶⁵.

Walory przyrodnicze, krajobrazowe, czy kulturowo-etniczne woj. warmińsko-mazurskiego dają wyraz wysokiej atrakcyjności turystycznej regionu w związku z tym budują jego przewagę konkurencyjną.

Można jednak stwierdzić, iż potencjał ten nie jest wystarczająco dobrze wykorzystany ze względu na chociaż zły stan infrastruktury turystycznej.

Podejmowanie celowych działań dotyczących eksponowania silnych stron, ukrywania słabości, wykorzystywania szans i eliminowania zagrożeń może doprowadzić w przyszłości do wzrostu udziału turystyki w gospodarce regionu⁶⁶.

Władze samorządowe w najszerszym, bowiem zakresie są w stanie uruchomić różnorodne narzędzia komunikacyjne, finansowe, a także organizacyjne sprzyjające wspólnym działaniom.

Formalne kompetencje przypisane władzom samorządowym nakładają na nie zarazem obowiązek efektywnego wykorzystania wszelkich zasobów w zachodzących procesach rozwojowych⁶⁷.

Podsumowanie

Budowa strategii jest sposobem porządkowania i systematyzacji rzeczywistości i osadzania tej rzeczywistości w przyszłości.

Chodzi o to, aby zrozumieć dotychczasowe sukcesy i porażki, potraktować je, jako swoiste lekcje, wyciągnąć i zbudować alternatywne scenariusze przyszłości, która wówczas przestanie być zupełnie nieznana⁶⁸.

⁶⁴ M. Alchimionek, *Współpraca regionalna z Obwodem Kalingradzkim szansą dla Warmii i Mazur*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnoświatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017, s. 107.

⁶⁵ A. Grabowska, *op. cit.*, s. 79.

⁶⁶ K. Karbowski, *op. cit.*, s. 99-100.

⁶⁷ A. Grabowska, *op. cit.*, s. 80.

⁶⁸ H. Gawroński, *Od myślenia strategicznego do strategii i zarządzania strategicznego*, „Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2010, nr 9, s. 218-219.

Bezpieczeństwo jest jedną z najbardziej podstawowych potrzeb człowieka, grup społecznych, a w rezultacie – całego narodu i państwa.

O bezpieczeństwie podmiotu można mówić w kategoriach subiektywnych (jako psychiczny stan spokoju i pewności) lub obiektywnych, (jako stan braku realnych zagrożeń).

Bezpieczeństwo jest wartością uniwersalną, dotyczy nieskończonej liczby podmiotów, choć z pewnością największe znaczenie ma bezpieczeństwo jednostki, grupy społecznej i państwa.

Równie rozległe są kategorie (rodzaje) bezpieczeństwa, możliwe do wyróżnienia w zależności od sfery aktywności danego podmiotu⁶⁹.

Bezpieczeństwo ekonomiczne nie jest stanem, który łatwo jest skwantyfikować, lecz raczej pewnym permanentnym procesem działań podejmowanych w celu zapewnienia stabilnego wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego.

Przy współczesnej dynamice zmian w zakresie stosunków międzynarodowych, żadne państwo nie może czuć się bezpiecznie pod względem ekonomicznym.

W obliczu coraz bardziej zglobalizowanej gospodarki światowej, postępującej liberalizacji międzynarodowych relacji gospodarczych, jak również internacjonalizacji działalności gospodarczej, coraz większego znaczenia nabierają determinanty egzogeniczne, które niejako z zewnątrz i w niezwykle silny sposób oddziałują na wewnętrzną sytuację ekonomiczną (bezpieczeństwo ekonomiczne) poszczególnych państw oraz ugrupowań integracyjnych⁷⁰. Wnioski:

- pojęcie strategii pochodzi od greckiego słowa *strategos*, to z kolei jest zbitką dwóch pojęć *stratós* – oznaczającego armię rozłożoną obozem i *agein* czyli przywództwo, jest zapisem zintegrowanych i skoordynowanych działań przedstawiających cele do osiągnięcia oraz zadania do wykonania w określonym czasie i obszarze działania,
- planowanie, jako podstawowa i pierwsza funkcja zarządzania oznacza określenie pożądanych stanów w przyszłości oraz ustalenie harmonogramu działań niezbędnych do osiągnięcia zakładanych celów,
- słowo „rozwój” w potocznym języku określa zmianę na lepsze, *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* przewiduje możliwość programowania rozwoju kraju poprzez tworzenie dokumentów strategicznych,
- istotą zarządzania strategicznego jest kształtowanie procesów rozwoju lokalnego i regionalnego oraz rozwiązywanie zdefiniowanych problemów w dłuższym okresie czasu przy zachowaniu zasad racjonalnego i efektywnego gospodarowania posiadanymi zasobami,
- różnorodność definicji bezpieczeństwa wynika z wielowymiarowości obszarów badań, bezpieczeństwo można zaliczyć do podstawowych kategorii w stosunkach międzynarodowych, stanowi ono paradygmat prowadzenia polityki zagranicznej, jest też zaliczane do żywotnych interesów państwa, m.in. w kontekście bezpie-

⁶⁹ K. Dunaj, *Istota bezpieczeństwa państwa*, (w:) M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2016, s. 17.

⁷⁰ K. Falkowski, *Wybrane determinanty bezpieczeństwa ekonomicznego państw obszaru poradzieckiego*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2013, nr 4, s. 42.

- czeństwa na poziomie regionalnym, bezpieczeństwo daje poczucie równowagi, dobrobytu, zadowolenia, zaspokaja potrzebę trwania, wszechstronnego rozwoju, wewnętrznego spokoju, stabilizację,
- bezpieczeństwo gospodarcze nazywane jest również bezpieczeństwem ekonomicznym, jest to zdolność systemu gospodarczego państwa do takiego wykorzystania wewnętrznych czynników rozwoju i międzynarodowej współzależności ekonomicznej, które będą gwarantowały jego niezagrożony rozwój,
 - *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2014 r. w kompleksowy sposób formułuje kwestie bezpieczeństwa gospodarczego oraz wskazuje metody wykorzystania zasobów pozostających do dyspozycji jednostek, współcześnie ocenia się, że na bezpieczeństwo ekonomiczne wpływa sytuacja makroekonomiczna,
 - badane woj. warmińsko-mazurskie jest regionem o bogatych walorach krajobrazowych, znajdują się w nim liczne parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu, które stanowią łącznie 44% powierzchni całego regionu, jest czwartym, co do wielkości regionem Polski,
 - rozwój regionalny województwa można utożsamiać z systematyczną poprawą konkurencyjności podmiotów gospodarczych i poziomu życia mieszkańców oraz ze wzrostem potencjału gospodarczego, przyczyniającym się do rozwoju społeczno-gospodarczego, z rozwojem regionalnym wiąże się trwały wzrost potencjału gospodarczego, konkurencyjność oraz poziom i jakość życia mieszkańców,
 - celem głównym strategii rozwoju województwa jest spójność ekonomiczna, społeczna i przestrzenna, która powinna wpływać na wyrównywanie dysproporcji rozwojowych we wszystkich aspektach – ekonomicznym, przestrzennym i społecznym,
 - *Regionalna Strategia Innowacyjności* ma za zadanie poprawić i pobudzić zasoby regionalne w celu wzrostu konkurencyjności województwa,
 - na terenie województwa turystyka powinna stać się wiodącym sektorem gospodarki, dzięki niej otwierają się możliwości dla mieszkańców, którzy zyskują miejsca pracy i dodatkowe lub alternatywne dochody oraz możliwość sprzedaży regionalnych wyrobów czy produktów z gospodarstw rolniczych,
 - największe perspektywy województwa rysują się w turystyce wodnej na obszarze Wielkich Jezior Mazurskich oraz wykorzystaniu walorów kajakowych Łyny,
 - w województwie dynamicznie rozwija się turystyka rowerowa, harmonijnie łącząca aktywny wypoczynek z poznawaniem bogactwa walorów przyrodniczych i kulturowych, ważne miejsce zajmuje turystyka wiejska, w tym agroturystyka, a dalsze jej promowanie wydaje się jak najbardziej zasadne,
 - niezwykle istotna okazuje się rola władz i samorządu województwa w podejmowaniu działań z zakresu przygotowywania odpowiedniej infrastruktury, promocji walorów regionu oraz pokonywania barier administracyjnych,
 - główny cel bezpieczeństwa ekonomicznego województwa to wzrost gospodarczy, umożliwiający zmniejszenie dystansu rozwojowego w stosunku do innych regionów kraju, to tworzenie nowych miejsc pracy i poprawa szeroko rozumianych

warunków życia ludności, to także włączenie się do głównej sieci infrastruktury transportowej w Polsce oraz w transeuropejską sieć korytarzy transportowych, a także poprawa powiązań komunikacyjnych wewnątrz regionu.

Bibliografia

- Alchimionek M., *Współpraca regionalna z Obwodem Kalingradzkim szansą dla Warmii i Mazur*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnoswiatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017.
- Czupich M., *Elementy teorii innowacyjności regionu*, (w:) W. Kosiedowski (red.), *Przedsiębiorczość i innowacyjność w procesie rozwoju regionów Europy Środkowo-Wschodniej*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2013.
- Danielak W., Frankowska E., *Proces zarządzania strategicznego*, (w:) W. Danielak, E. Frankowska, A. Kułakowska, *Zarządzanie organizacją w aspekcie finansowym i strategicznym. Ujęcie teoretyczne i praktyczne*, Exante, Wrocław 2007.
- Dunaj K., *Istota bezpieczeństwa państwa*, (w:) M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2016.
- Falkowski K., *Wybrane determinanty bezpieczeństwa ekonomicznego państw obszaru poradzieckiego*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2013, nr 4.
- Fierek M., *Strategie rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego narzędziem planowania i programowania rozwoju regionu*, (w:) M. Fierek (red.), *Wybrane domeny gospodarcze w płaszczyźnie społecznej percepcji*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2016.
- Fierek M., *Wewnętrzne zagospodarowanie administracyjno-przestrzenne obszarów województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) R. Zagłoba, M.K. Wołowski (red.), *Administracja. Polityka. Bezpieczeństwo*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Fierek M., Kowalczyk M., *Rozwój społeczno-gospodarczy województwa warmińsko-mazurskiego wynikający z integracji regionalnej Polski z Unią Europejską*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Frankowski P., Skubiak B., *Innowacyjność w teorii ekonomii i praktyce gospodarczej*, „Studia i Prace WNEiZ US” 2012, nr 30.
- Gawroński H., *Od myślenia strategicznego do strategii i zarządzania strategicznego*, „Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej” 2010, nr 9.
- Gawroński H., Serechocha I., *Przestrzenne oraz zasobowe zróżnicowanie gmin Warmii i Mazur a zrównoważony rozwój regionu*, (w:) D. Rucińska, H. Horbaczewski (red.), *Gospodarka i społeczeństwo w europejskiej perspektywie. Zrównoważony rozwój regionu Warmii i Mazur*, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, Elbląg 2009.
- Gorzela G., Bąkowski A., Kozak M., Olechnicka A., *Polskie regionalne strategie innowacji: ocena i wnioski dla dalszych działań*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Grabowska A., *Lokalna gospodarka turystyczna a rozwój regionów*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 147.
- Horbaczewski H., *Miejsce województwa warmińsko-mazurskiego we współpracy europejskiej*, (w:) D. Rucińska, H. Horbaczewski (red.), *Gospodarka i społeczeństwo w europejskiej perspektywie*, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, Elbląg 2005.

- Januszewska M., Nawrocka E., *Wpływ turystyki na rozwój lokalny*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015. nr 379.
- Jańczuk L., *Determinanty rozwoju społeczno-gospodarczego regionów w Polsce*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2013, nr 41/1.
- Karbowiak K., *Turystyka w województwie warmińsko-mazurskim – stan obecny i perspektywy rozwoju*, „Roczniki Nauk Rolniczych” 2008, nr 95/3-4.
- Książkowski K.M., *Bezpieczeństwo ekonomiczne w perspektywie politologicznej*, (w:) K.M. Książkowski, K. Pronińska (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne w perspektywie politologicznej – wybrane problemy*, Elipsa, Warszawa 2012.
- Kubiczek A., *Jak mierzyć dziś rozwój społeczno-gospodarczy krajów?*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 38.
- Kurzawa I., *Znaczenie zasobów ludzkich dla nauki i techniki w działalności innowacyjnej*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2018, nr 45.
- Leszczyński M., *Bezpieczeństwo ekonomiczne w dobie hiperglobalizacji*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2016, nr 47.
- Liziński T., *Uwarunkowania funkcjonowania rynku rolnego regionu warmińsko-mazurskiego*, (w:) D. Rucińska, H. Gawroński (red.), *Region Warmii i Mazur w zintegrowanej Europie*, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, Elbląg 2007.
- Łaguna M., Łaguna T.M., *Systemowe, społeczno-gospodarcze uwarunkowania tożsamości Warmii*, (w:) *Tożsamość Ziemi Warmińskiej. Monografia*, Wszechnica Warmińska, Lidzbark Warmiński 2005.
- Marciniak S., *Rozwój społeczno-gospodarczy a innowacje (wstępna analiza zależności)*, „Zarządzanie. Teoria i Praktyka” 2010, nr 2.
- Milek D., Paluch P., *Rozwój społeczno-gospodarczy polskich regionów*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2016, nr 48.
- Obrębska L., *Polityka gospodarcza państwa*, (w:) M.T. Fierek (red.), *Wybrane domeny rynkowe w płaszczyźnie społecznej percepcji*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2018.
- Okraska A., *Szanse rozwoju turystyki w regionie warmińsko-mazurskim*, (w:) J. Kaja, K. Piech (red.), *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.
- Olszewska P., *Zakres i wykorzystanie analizy SWOT*, (w:) M. Fierek (red.), *Wybrane domeny gospodarcze w płaszczyźnie społecznej percepcji*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2016.
- Poniedziałek J., *Perspektywy rozwoju. Warmińsko-mazurskie*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2012.
- Przygodzki Z., *Konkurencyjność regionów*, (w:) J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2007.
- Wojarska M., *Ewolucja systemu polityki regionalnej w Polsce (1990-2012)*, (w:) R. Kisiel, M. Wojarska (red.), *Wybrane aspekty rozwoju regionalnego*, Fundacja „Wspieranie i Promocja Przedsiębiorczości na Warmii i Mazurach”, Olsztyn 2013.
- Wojarska M., Zielińska-Szczepkowska J., Zabielska I., *Innowacje w samorządach lokalnych województwa warmińsko-mazurskiego – diagnoza i ocena*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Zielińska-Szczepkowska J., Zabielska I., Wojarska M., *Turystyka jako ważny sektor gospodarki na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.

Dorota Sobol

Wydział Zamiejscowy w Olsztynie, Gdańska Szkoła Wyższa

Analiza pomocy społecznej w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2014-2018

Streszczenie

Celem podjętych badań jest zaprezentowanie analizy pomocy społecznej w woj. warmińsko-mazurskim w latach 2014-2018. Dla realizacji celu badań koniecznym było pokazanie charakterystyki badanego regionu oraz pomocy społecznej jako zadania samorządu województwa. Przedstawiono również diagnozę obszaru polityki społecznej oraz zaprezentowano realizację pomocy społecznej. Artykuł został opracowany na podstawie przeglądu wybranych pozycji literatury krajowej, w tym artykułów prezentujących wyniki badań naukowych zrealizowanych w ostatnich latach oraz przeprowadzonych badań własnych.

Słowa kluczowe

region, samorząd województwa, polityka społeczna, pomoc społeczna

Wstęp

Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.

Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi.

Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka.

Zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie sytuacjom, o których mowa w art. 2 ust. 1, przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem.

Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy.

Potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej¹.

¹ Ustawa z dnia 12 marca 2014 r. o pomocy społecznej, art. 2-3.

Współczesne formy pomocy społecznej ulegają dalszemu różnicowaniu. W Polsce reforma administracyjna państwa z 1998 r. zreorganizowała zadania organów administracji publicznej w zakresie pomocy społecznej.

Podstawowe zadania w tym zakresie realizują gminy, zadania specjalistyczne powiat, z kolei zadania realizowane przez samorząd województwa mają charakter bardziej ogólny, strategiczny, wspierający gminy i powiaty w realizacji ich zadań.

Obowiązek wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej spoczywa również na organach administracji rządowej².

Pomoc społeczna jako jeden z elementów systemu zabezpieczenia społecznego spełnia istotne funkcje związane z zapewnieniem rodzinom i jednostkom bezpieczeństwa socjalnego i dochodów w razie ich braku lub nieoczekiwanego drastycznego pogorszenia sytuacji materialnej.

Ma także udzielać pomocy w formie usług w przypadku braku możliwości samodzielnego zaspokajania niektórych potrzeb lub niezdolności do samodzielnego prowadzenia gospodarstwa domowego.

Artykuł 71 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* stanowi, iż rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Powiększające się rozpiętości w poziomie warunków bytu ludności oznaczają równocześnie relatywne (a niekiedy również bezwzględne) ubożenie rodzin, potęgowanie się poczucia względnego ubóstwa oraz wzrost oczekiwań pod adresem krajowych podmiotów polityki społecznej związanych z udzielaniem pomocy w zaspokajaniu podstawowych potrzeb³.

Charakterystyka badanego regionu

Województwo warmińsko-mazurskie zlokalizowane jest w północno-wschodniej części Polski. Graniczy z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej oraz woj.:

- podlaskim,
- mazowieckim,
- kujawsko-pomorskim,
- pomorskim⁴.

Województwo warmińsko-mazurskie zajmuje pod względem powierzchni czwarte miejsce w kraju (24,2 tys. km², co stanowi ok. 7,7% powierzchni kraju)⁵.

²W. Sieciński, *Tradycje i współczesność pomocy społecznej w Polsce*, „Studia Administracyjne” 2016, nr 8, s. 61.

³P. Błędowski, *Rola administracji rządowej i samorządowej w finansowaniu pomocy społecznej*, (w:) E. Leś (red.), *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, Aspra-jr, Warszawa 2002/2003, s. 61.

⁴E. Sikora-Wisniewska, *Kapitał ludzki i przedsiębiorczość – portret społeczno-gospodarczy regionu Warmii i Mazur*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013, s. 21.

⁵M. Fierek, *Wewnętrzne zagospodarowanie administracyjno-przestrzenne obszarów województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) R. Zagłoba, M.K. Wołowski (red.), *Administracja. Polityka. Bezpieczeństwo*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013, s. 6.

W wyniku reformy administracyjnej w województwie utworzono 19 powiatów ziemskich i wyodrębniono dwa miasta na prawach powiatu:

- Olsztyn,
- Elbląg.

W granicach województwa znajduje się 116 gmin (4,7% ogólnej liczby gmin w Polsce), w obszarze których leży:

- 47 miast (5,4% ogólnej liczby miast w kraju),
- 3,9 tys. miejscowości wiejskich (6,8 ogólnej liczby miejscowości wiejskich w kraju)⁶.

Województwo warmińsko-mazurskie pod względem liczby mieszkańców lokuje się na 12. miejscu wśród 16 województw Polski.

Liczba ludności województwa stanowi 3,8% ludności kraju i od 2010 r. jej procentowy udział pozostaje na niezmiennym poziomie⁷.

Większość terytorium województwa została włączona do Polski po II wojnie światowej. Z tego powodu teren województwa jest obszarem osadnictwa⁸.

Region leży w dorzeczu Wisły i mniejszych rzek pobrzeża bałtyckiego. Największe rzeki województwa to:

- Pasłęka,
- Drwęca,
- Łyna.

Cechą charakterystyczną Warmii i Mazur są licznie występujące, najliczniejsze w Polsce jeziora – w liczbie 3 tys., z których aż 2 tys. ma więcej niż 1 ha.

Jeziora zajmują aż 5% powierzchni województwa. Na terenie Warmii i Mazur znajdują się największe jeziora w Polsce:

- Śniardwy (109,7 km²),
- Mamry (102,3 km²)⁹.

Lasy zajmują 8,2% wszystkich tego typu terenów w kraju, co stanowi jednocześnie 31,4% powierzchni województwa i daje 6. pozycję w kraju.

Charakteryzują się ponadprzeciętną w kraju różnorodnością biologiczną siedlisk oraz gatunków roślin i zwierząt.

W woj. warmińsko-mazurskim znajduje się ponad 11% wszystkich krajowych obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych, w tym *NATURĄ 2000*, co daje regionowi pierwsze miejsce w kraju.

Z obszarów chronionych na uwagę zasługują m.in. – parki krajobrazowe (Wzniesienia Elbląskie i Mazurski Park Krajobrazowy) oraz liczne pomniki przyrody.

⁶J. Zakrzewska, M. Fierek, *Bezrobocie w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2010-2016*, (w:) *idem*, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnoswiatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017, s. 43.

⁷*Ibidem*, s. 44.

⁸L. Domańska, M. Zmysłowski, *Energetyka wiatrowa jako element rozwoju endogenicznego województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów...*, *op. cit.*, s. 129.

⁹J. Zakrzewska, M. Fierek, *op. cit.*, s. 43.

Obszary cenne przyrodniczo, jak i kulturowo, są zaludnione i zagospodarowane, co utrudnia utworzenie parku narodowego, szczególnie przy sprzeciwie społeczności lokalnych¹⁰.

Warmia i Mazury od lat przyciągają i urzekają swoim urokiem turystów krajowych i zagranicznych. Czystość i bogactwo środowiska przyrodniczego należą do najmocniejszych stron regionu i są jednym z głównych czynników jego rozwoju¹¹.

Warmia i Mazury to unikatowy w skali światowej region nazywany krainą tysiąca jezior. O jego wyjątkowych walorach świadczy fakt, iż był on nominowany na nowe siedem cudów natury w konkursie szwajcarskiej fundacji *New7Wonders*. Jest to kraina zarówno o niezwyklej florze i faunie, ale również o bogatej historii¹².

Fenomen turystyki, która wiąże się z przemieszczaniem się ludzi oraz czasową zmianą pobytu, jest rozpatrywany z wielu punktów widzenia, jako procesy:

- psychologiczne,
- społeczne,
- ekonomiczne,
- przestrzenne,
- kulturowe.

W każdym z wymienionych aspektów ma się do czynienia z człowiekiem – współtwórcą kultury obejmującej wszystkie jego twory.

Turystyka w woj. warmińsko-mazurskim jest obszarem wielkiej, ale nadal niewykorzystanej szansy rozwoju regionu¹³.

Sąsiedztwo wielkiego rynku wschodniego, do którego „bramę” stanowi Obwód Kaliningradzki, jest siłą napędową dla gospodarki.

W tym kontekście region warmińsko-mazurski przyciąga inwestycje zagraniczne (szczególnie niemieckie), ukierunkowane na ekspansję na rynki wschodnie, przedsiębiorstwa takie wykorzystują:

- bliskość geograficzną,
- stosunkowo tanią siłę roboczą,
- znajomość i stabilność otoczenia instytucjonalnego¹⁴.

Olsztyn położony jest w północno-wschodniej Polsce, w regionie zwanym *Krainą Tysiąca Jezior* ze względu na dużą liczbę jezior i chronionych obszarów leśnych, zarówno w granicach miasta, jak i w regionie. Od 1999 r. jest stolicą woj. warmińsko-mazurskiego.

Lasy stanowią 21% powierzchni miasta, a jeziora – 8%. Zarówno lasy, jak i jeziora przyczyniły się do powstrzymania eksurbanizacji, która w Olsztynie jest mniejsza niż w podobnej wielkości miastach Polski Wschodniej.

¹⁰ *Ibidem*, s. 44.

¹¹ M. Alchimionek, *Współpraca regionalna z Obwodem Kaliningradzkim szansą dla Warmii i Mazur*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów...*, op. cit., s. 107.

¹² J. Zakrzewska, M. Fierek, op. cit., s. 46.

¹³ M. Alchimionek, op. cit., s. 107.

¹⁴ M. Fierek, J.J. Mrozek, *Obszary strategicznej interwencji tłem analizy SWOT województwa warmińsko-mazurskiego w układzie konkurencyjnej gospodarki, otwartego społeczeństwa i nowoczesnych sieci*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej” 2016, nr 16, s. 160.

Olsztyn ma powierzchnię 88 km² i 174 675 mieszkańców, jednak średnia gęstość zaludnienia wynosząca 2 tys. mieszkańców/km² maskuje bardzo znaczne zróżnicowanie gęstości zaludnienia w obrębie granic administracyjnych Olsztyna¹⁵.

W 2005 r. Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego dokonał aktualizacji i przyjął *Strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020*¹⁶.

Strategia Rozwoju Olsztyna na lata 2006-2020 wskazuje, że w wyniku napędowych przedsięwzięć w wybranych sektorach gospodarczych, funkcjonujących w otoczeniu miasta, Olsztyn ma szansę stać się:

- nowoczesnym miastem europejskim w pełni zaspokajającym potrzeby zarówno własnej wspólnoty, jak i osób przybywających z zewnątrz,
- miastem rozwiniętym gospodarczo dzięki wykorzystaniu osiągnięć nauki i innowacji,
- miastem dysponującym bogatą i dostępną infrastrukturą techniczną i społeczną,
- miastem zawdzięczającym swój dobrobyt świadomości obywatelskiej, samorządności i przedsiębiorczości mieszkańców oraz poszanowaniu środowiska i dorobku dziedzictwa kulturowego,
- miastem pełniącym funkcje metropolitalne, czyniące je wiodącym ośrodkiem rozwoju Warmii i Mazur¹⁷.

Celem generalnym przyjętym w opracowanej *Strategii Rozwoju Olsztyna na lata 2006-2020* jest zapisana deklaracja misji Olsztyna.

Misja Olsztyna deklaruje, iż Olsztyn to „miasto zapewniające czystość środowisku, dbające o wzrost zasobności mieszkańców opartej na rozwoju nauki i przedsiębiorczości, dające poczucie bezpieczeństwa, sprzyjające rozkwitowi demokracji i samorządności”¹⁸.

Cele strategiczne odzwierciedlają kierunki zmian, które są pożądane w obszarach składających się na przedmiot strategii, którym jest miasto Olsztyn w procesie jego funkcjonowania i rozwoju, postrzegane w trzech wymiarach:

- przestrzenno-przyrodniczym,
- społeczno-kulturowym,
- gospodarczo-finansowym¹⁹.

¹⁵ P. Sigurska-Fierek, M. Fierek, *Logistyka miejska w sferze publicznego transportu zbiorowego – mobilność miejska w Olsztynie*, (w:) idem, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów...*, op. cit., s. 17.

¹⁶ J. Suchta, J. Jasiński, *Ocena rozwoju ekonomicznego, społecznego i przestrzennego województwa warmińsko-mazurskiego*, „Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy. Nauki Społeczne” 2013, nr 4, s. 77.

¹⁷ J. Suchta, J. Jasiński, *Możliwości i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego miasta Olsztyna*, „Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy. Nauki Społeczne” 2012, nr 4, s. 118.

¹⁸ *Ibidem*, s. 118.

¹⁹ *Ibidem*, s. 118.

Pomoc społeczna jako zadanie samorządu województwa

Administracja publiczna polega m.in. na zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa. Realizowana jest z upoważnienia prawa i ma działać w interesie publicznym.

Na administrację publiczną składa się system organów administracji państwowej, organy samorządu terytorialnego, zawodowego i gospodarczego. Funkcje administracji państwowej realizują też:

- zakłady administracji,
- fundacje prawa publicznego, można ją wyjątkowo powierzyć innym podmiotom, np. organizacjom społecznym²⁰.

Samorząd terytorialny stanowi podstawę systemu demokratycznego państwa. Jego istotnym celem jest zarządzanie sprawami lokalnymi.

Wynika to z celów społeczeństwa obywatelskiego, bowiem zakłada ono wspólną realizację oraz obronę potrzeb społeczeństwa.

Samorząd terytorialny stanowi wspólnotę mieszkańców danego regionu państwa, przy czym wspólnota ta pozostaje wyróżniona ze względu na wspólną świadomość, a także na wspólny los, a tym bardziej wspólne cele.

Oznacza to, że rozwój samorządu terytorialnego ma umożliwić społecznościom lokalnym udział w sprawowaniu władzy bezpośrednio i pośrednio.

Tym samym ma doprowadzić do tego, aby władza zaspokajała bieżące potrzeby mieszkańców, jak również stwarzała odpowiednie warunki dla rozwoju społecznego, kulturalnego i gospodarczego, a tym bardziej cywilizacyjnego.

Współcześnie istnienie samorządu terytorialnego stanowi istotną cechę ustroju władzy lokalnej państw demokratycznych²¹.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, „Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi”.

Uregulowanie to powoduje, że w pomocy społecznej odróżniać należy organy administracji publicznej od podmiotów wykonujących zadania z omawianej sfery na ich zlecenie i od podmiotów świadczących usługi z zakresu pomocy społecznej²².

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. szerzej uregulowała kwestie istnienia samorządu terytorialnego w Polsce, odnosząc się ogólnie do jednostek samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem konieczności powstania gminy jako podstawowego szczebla ustroju samorządowego.

²⁰ E. Charzewska, *Pomoc społeczna w działalności administracji publicznej*, (w:) S. Fundowicz, P. Śwital, M. Wieczorek (red.), *ABC Administracji*, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego, Radom 2013, s. 30.

²¹ A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, E. Stępień, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, (w:) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 15.

²² D. Cendrowicz, *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2017, s. 174-175.

W Polsce, jak w większości krajów demokratycznych, system władzy lokalnej oparto na zasadzie dualizmu, co oznacza, że część zadań lokalnych wykonuje bezpośrednio administracja rządowa podporządkowana ministrom, zaś pozostałe zadania wykonuje samorząd terytorialny reprezentujący interesy wspólnoty lokalnej.

Zgodnie z obowiązującym podziałem terytorialnym wyróżnia się gminę, powiat i województwo, jednakże dwa pozostałe szczeble nie są wymienione wprost w *Konstytucji RP*²³.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego, znajdującą się najbliżej zamieszkujących ją społeczności lokalnych i posiadającą najlepsze rozeznanie o najbardziej żywotnych i palących tę społeczność sprawach, jest gmina.

Zadania gminy w zakresie pomocy społecznej są stosunkowo rozbudowane i obejmują zadania własne o charakterze obowiązkowym, zadania własne oraz zadania zlecone gminie z zakresu administracji rządowej²⁴.

Za zadania własne uznano zadania publiczne służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Za zadania zlecone uważa się inne zadanie publiczne wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego, które są zlecone przez ustawę i wynikają z uzasadnionych potrzeb państwa. Z powyższego wynika, iż są to zadania obligatoryjne²⁵.

Województwo jest jednostką samorządu terytorialnego najwyższego szczebla i największą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego Polski, powołaną w celu wykonywania administracji publicznej. Obszar województwa jest ustalany przez Sejm na mocy ustawy.

Samorządowe województwo posiada kompetencje o zasięgu regionalnym, realizuje zadania publiczne o charakterze wojewódzkim. Zakres działania województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy²⁶.

Zadania realizowane na poziomie województwa nie stanowią wyłącznie zadań samorządu województwa.

Są to również zadania z zakresu administracji rządowej, które przypisane zostały do realizacji wojewodzie. I tak, zadania samorządu województwa obejmują w szczególności sprawy:

- edukacji publicznej,
- promocji i ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej,
- polityki prorodzinnej,
- kultury fizycznej i turystyki,
- przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy.

²³ A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, E. Stępień, *op. cit.*, s. 15-16.

²⁴ D. Cendrowicz, *Sytuacja...*, *op. cit.*, s. 176.

²⁵ A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, E. Stępień, *op. cit.*, s. 17.

²⁶ H. Szczechowicz, *Zadania własne i zlecone w jednostkach samorządu terytorialnego*, (w:) *idem* (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny. Studium monograficzne*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Włocławek 2015, s. 62.

Zadania te nastawione są na rozwój regionalny i społeczny, mają charakter bardziej ogólny i strategiczny w porównaniu z zadaniami realizowanymi przez gminy i powiaty²⁷.

Wśród wymienionych zadań ważne miejsce zajmują zadania z zakresu pomocy społecznej, co wynika z tego, że pomoc społeczna w nowoczesnym i rozwiniętym państwie o gospodarce rynkowej stanowi jedną z instytucji polityki społecznej, a jej głównym celem jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.

Stojące przed województwem samorządowym zadania w zakresie pomocy społecznej wykonywane są przez jego organy oraz przez powołane specjalnie w tym celu jednostki organizacyjne. Organami samorządu województwa są sejmik województwa i zarząd województwa.

W przypadku sejmiku województwa należy zauważyć, że organ ten nie dysponuje szczególnymi kompetencjami w zakresie pomocy społecznej.

Jest on uprawniony jedynie do ustalania zasad częściowego lub całkowitego zwalniania z opłat za pobyt dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej o zasięgu regionalnym.

Na sejmiku spoczywa również obowiązek uchwalania wojewódzkiej strategii rozwoju, której częścią integralną jest strategia rozwoju polityki społecznej. Ponadto do zadań sejmiku należy uchwalanie budżetu i przyjmowanie programów z zakresu pomocy społecznej.

Jeśli chodzi natomiast o zadania zarządu województwa w zakresie pomocy społecznej, to należy zauważyć, że organ ten nie posiada żadnych zadań własnych w tym zakresie.

Zarząd może jedynie w ramach posiadanych kompetencji ogólnych przygotować projekty uchwał sejmiku z zakresu pomocy społecznej, a także przygotować i następnie wykonywać budżet województwa.

Szczególną rolę w realizacji wojewódzkich zadań samorządowych z zakresu pomocy społecznej odgrywa marszałek województwa, który mimo, że nie został uznany przez ustawę o samorządzie województwa za organ, to jednak bezspornie spełnia rolę organu administracji publicznej, co wynika z przyznanych mu przez prawo kompetencji²⁸.

Jeśli chodzi o katalog zadań samorządu województwa w sferze pomocy społecznej, obejmuje on zadania województwa i zadania zlecone województwu z zakresu administracji rządowej.

Zadania samorządu województwa w pomocy społecznej stanowią głównie zadania o charakterze analitycznym i planistycznym, są to również zadania związane z kształceniem kadr pomocy społecznej, tworzeniem i prowadzeniem regionalnych

²⁷ D. Cendrowicz, *Pomoc społeczna jako zadanie samorządu województwa*, (w:) J. Korczak (red.), *Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej. II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r., Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2013, s. 79.

²⁸ *Ibidem*, s. 79-81.

jednostek pomocy społecznej oraz zadania z zakresu sprawozdawczości i związane z rozpoznawaniem przyczyn powstawania ubóstwa.

Do zadań tych największych jednostek samorządu terytorialnego należy także opracowywanie regionalnego programu pomocy społecznej wspierającego gminy i powiaty z terenu danego województwa w ich działaniach na rzecz ograniczania skali zjawiska ubóstwa.

Samorząd województwa nie ma więc bezpośredniej „styczności” z adresatami świadczeń z zakresu pomocy społecznej i nie udziela ani nie przyznaje na ich rzecz zasiłków i pozostałych świadczeń normowanych przepisami ustawy o pomocy społecznej.

Wynika to stąd, że zadania samorządu województwa mają bardziej ogólny i programowy charakter, aniżeli powierzone do wykonania gminom i powiatom, a ponadto wymusza to zasada pomocniczości pomocy społecznej, która wyraża się w takim rozłożeniu zadań i kompetencji między organami administracji publicznej, aby jednostka mogła poszukiwać pomocy i wsparcia u władz publicznych²⁹.

Diagnoza obszaru polityki społecznej

Konsekwencją podejmowanych reform i zmian, jakie przyjęto w realizowaniu polityki społecznej kraju na przestrzeni ostatnich lat oraz poprzez dostosowanie polskiego prawodawstwa do standardów unijnych w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, było opracowanie jednolitego tekstu *Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*³⁰.

Głównym celem administracji pozostaje przecież udzielanie pomocy socjalnej jednostkom, organizowanie i utrzymywanie w należyтым stanie urządzeń użyteczności publicznej, które są niezbędne, aby stworzyć odpowiednie warunki życiowe obywatelom, a pomoc społeczna traktowana jest w kategoriach zadań publicznych, których realizacja stanowi obowiązek prawny administracji³¹.

Zadania związane z realizacją działań na rzecz osób zagrożonych marginalizacją społeczną oraz wykluczonych społecznie są w Polsce uregulowane przez ustawy oraz indywidualne uchwały, podejmowane na poziomie gminy, powiatu oraz województwa. Wśród nich najistotniejszym aktem prawnym jest ustawa o pomocy społecznej³².

Zadania pomocy społecznej w woj. warmińsko-mazurskim realizowane są przez jednostki wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, a także administrację rządową. Zalicza się do nich na poziomie:

- gminy – 116 ośrodków pomocy społecznej,
- powiatu – 19 powiatowych centrów pomocy rodzinie i 2 miejskie ośrodki pomocy społecznej w Olsztynie i Elblągu, realizujące zadania powiatów,

²⁹ D. Cendrowicz, *Sytuacja...*, op. cit., s. 178-179.

³⁰ *Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku*, Urząd Wojewódzki, Olsztyn 2012, s. 33.

³¹ *Idem*, *Sytuacja...*, op. cit., s. 54.

³² *Strategia...*, op. cit., s. 33.

– województwa – ze strony administracji samorządowej – Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; ze strony administracji rządowej – Wydział Polityki Społecznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie³³.

Zadaniem pomocy społecznej jest m.in. tworzenie warunków organizacyjnych funkcjonowania pomocy społecznej, w tym niezbędnej infrastruktury socjalnej.

W systemie pomocy społecznej winny funkcjonować instytucje i placówki, umożliwiające pełną realizację zadań, wynikających z ustawy³⁴.

Ważnym elementem wsparcia społecznego są organizacje pozarządowe, nazywane również „trzecim sektorem”, które wspomagają publiczne i niepubliczne instytucje pomocy i integracji społecznej w ich ustawowych działaniach³⁵.

Ubóstwo, bezrobocie i wykluczenie społeczne to specyficzne zjawiska występujące w społeczeństwie. Ich największą kumulacją charakteryzuje się region Warmii i Mazur.

Tu też znaczącą rolę odgrywa pomoc społeczna. Z jej wsparcia korzysta coraz więcej osób i rodzin, ponieważ zakres udzielanych przez nią świadczeń ulega regularnemu powiększaniu³⁶.

Konsekwencją braku zatrudnienia był brak środków finansowych z tym idąca niemożność zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych. To też stało się przyczyną powstawania wielu zjawisk negatywnych w tym obszarze.

Zauważalne stały się licznie pojawiające się dysfunkcje w rodzinach a nawet rozwój patologicznych zachowań tj. alkoholizm, narkomania czy wandalizm często połączony z przestępczością.

W miarę przedłużania się okresu pozostawania bez pracy zrodziło się i nasilało zjawisko wykluczenia społecznego³⁷.

Podsumowując, zjawisko wykluczenia społecznego oraz ubóstwo w rejonie Warmii i Mazur nadal zagrażają społeczeństwu i są główną przyczyną korzystania ze świadczeń pomocy społecznej.

Pomimo licznych problemów napotykanych w realizacji jej zadań, pomoc społeczna coraz bardziej rozszerza wachlarz swoich oddziaływań.

Dodatkowo środki finansowe pozyskiwane z Europejskiego Funduszu Społecznego dały możliwość podniesienia kwalifikacji pracownikom pomocy społecznej, a także odegrały znaczącą rolę we wsparciu podopiecznych.

Projekty systemowe prowadzone w powiatach województwa umożliwiły także podniesienie jakości pracy socjalnej.

³³ *Ibidem*, s. 33-34.

³⁴ *Ibidem*, s. 34.

³⁵ *Ibidem*, s. 34.

³⁶ A. Siekierska, *Pomoc społeczna – cele i zadania oraz zakres realizacji w odniesieniu do realiów i specyfiki województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów...*, op. cit., s. 193.

³⁷ *Ibidem*, s. 195.

Dzięki temu możliwe jest zaoferowanie osobom potrzebującym nowych możliwości rozwoju, co wpływa niepodważalnie na poprawę warunków życia człowieka³⁸.

Przeprowadzono wywiad telefoniczny z Moniką Kocimską-Warczak, kierowniczką biura ds. pomocy i integracji społecznej Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Olsztynie, nt. *Diagnoza obszaru polityki społecznej*. Uzyskano następujące wyniki:

- ważnym podmiotem wsparcia społecznego stały się organizacje pozarządowe, mające istotny wpływ na realizację usług społecznych oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego, m.in. poprzez realizację wielu projektów i programów na rzecz środowisk lokalnych,
- zmieniające się zapotrzebowanie określonych grup ludności, np. zwiększanie się liczby domów pomocy społecznej, w tym dla osób w podeszłym wieku i dla osób przewlekłe chorych, spowodowało, że niezmiennie zwiększa się liczba placówek świadczących pomoc mieszkańcom województwa,
- działania związane z opieką nad dzieckiem i rodziną, mają za zadanie zapewnić opiekę dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodziców oraz dzieciom niedostosowanym społecznie,
- stale zwiększająca się liczba dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej umieszczanych w zastępczych formach opieki, niesie za sobą obowiązek rozwoju rodzinnych form opieki zastępczej, tj. rodzinne domy dziecka i zawodowe rodziny zastępcze, ponieważ oferują one dzieciom wyższą jakość usług opiekuńczych,
- rozwój bazy pomocy społecznej oraz zwiększanie zatrudnienia w istniejących już placówkach pomocowych mają istotny wpływ na wzrost zatrudnienia w jednostkach pomocy społecznej,
- tworzenie jednostek organizacyjnych (instrumenty prawno-ekonomiczne) tj. Centra Integracji Społecznej, Kluby Integracji Społecznej oraz Spółdzielnie Socjalne mają za zadanie zapobiegać zjawiskom marginalizacji społecznej, te ostatnie stanowią ważny element wspierający publiczne instytucje zatrudnienia i ośrodki pomocy społecznej w skutecznym rozwiązywaniu dużej skali problemów społeczno-ekonomicznych,
- uzupełnieniem systemu wsparcia i pomocy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym są podmioty ekonomii społecznej, które mają wpływ na zmianę postaw osób korzystających z pomocy i dążą w sposób bardziej skuteczny do ich ekonomicznego usamodzielnienia oraz włączają ich do właściwego wypełniania ról społecznych i zawodowych.

Badania własne diagnozy obszaru polityki społecznej w woj. warmińsko-mazurskim w latach 2014-2018 polegają na ukazaniu problemów społecznych i podejmowaniu działań zapobiegających ich występowaniu. Do głównych powodów przyznawania pomocy społecznej należą:

- bezrobocie,
- ubóstwo,
- niepełnosprawność,

³⁸ *Ibidem*, s. 197-198.

- bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego.

W obszarze interwencji i wsparcia pomoc społeczna została przyznana osobom ze względu na:

- bezdomność,
- potrzebę ochrony macierzyństwa,
- długotrwałą lub ciężką chorobę,
- alkoholizm,
- trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego.

Na przestrzeni lat obserwuje się systematyczny spadek liczby świadczeniobiorców korzystających z systemu pomocy społecznej bez względu na rodzaj, źródło i formę finansowania.

Czynnikami mającymi istotny wpływ na zmniejszenie się liczby beneficjentów pomocy społecznej są liczne zmiany uregulowań prawnych, poprawa sytuacji na rynku pracy, wsparcie finansowe w ramach środków pochodzących z Unii Europejskiej oraz wprowadzenie rządowego *Programu „Rodzina 500+”*.

Odpowiedzią na problemy społeczne są m.in. działania podjęte w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020*.

Powyższy program umożliwia wsparcie dla osób i rodzin zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym poprzez wykorzystanie elementów pełnej integracji zawodowej, społecznej, zdrowotnej oraz edukacyjnej.

Jak wynika z przeprowadzonego wywiadu, diagnoza obszaru polityki społecznej w woj. warmińsko-mazurskim w latach 2014-2018 ma istotne znaczenie dla społeczności lokalnej i służy rozwiązywaniu problemów społecznych, a co za tym idzie, efektywnemu zaspokajaniu potrzeb i poprawy jakości ich życia.

Realizacja pomocy społecznej

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej dzieli zadania głównych jednostek pomocowych – gminnych ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie, na własne oraz zlecone przez administrację rządową.

Pomoc społeczna jest finansowana ze środków budżetu gminy i powiatu przeznaczonych na realizację zadań własnych oraz budżetu państwa na realizację i obsługę zadań zleconych.

Od 2004 r. świadczenia z systemu pomocy społecznej finansowane są w głównej mierze ze środków własnych budżetów gmin i powiatów³⁹.

Wysokość oraz zasady wypłacanych świadczeń pieniężnych z systemu pomocy społecznej w 2017 r. regulowane były:

- ustawą o pomocy społecznej,

³⁹ *Problemy społeczne województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2001, 2005-2014 w ujęciu statystycznym. Materiały porównawcze na podstawie sprawozdań MPiPS-03*, Urząd Marszałkowski, Olsztyn, 2015, s. 77.

- Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (obowiązujące od 1 października 2015 r.),
- aktami wykonawczymi do ustawy o pomocy społecznej⁴⁰.

Tabela 1.

Świadczenia przyznane w ramach zadań własnych i zleconych gmin i powiatów w woj. warmińsko-mazurskim w latach 2014-2018 (zł)

Rok	Kwota świadczeń			
	gminy		powiat	
	zadania własne	zadania zlecone	zadania własne	zadania zlecone
2014	286 263 416,00	3 701 027,00	507 587,00	0,00
2015	287 895 890,00	3 803 425,00	497 572,00	3 800,00
2016	293 609 132,00	4 418 524,00	449 578,00	6 000,00
2017	286 060 454,00	5 006 119,00	385 067,00	28 410,00
2018	282 207 462,00	5 077 028,00	344 890,00	24 122,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Problemy społeczne województwa warmińsko-mazurskiego latach 2001, 2005, 2010-2018 w ujęciu statystycznym. Materiały porównawcze na podstawie sprawozdań MRPiPS-03*, Urząd Marszałkowski, Olsztyn, 2019, s. 65-66, 68-69.

Zadania własne gmin z zakresu pomocy określa art. 17 ustawy o pomocy społecznej. Należą do nich m.in. wypłacanie zasiłków okresowych, zasiłków stałych, zasiłków celowych (w tym przeznaczonych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego) oraz pokrywanie wydatków na świadczenia zdrowotne osób nieposiadających dochodu (np. osób bezdomnych). W ramach zadań własnych gminy przyznają także:

- posiłki (zwłaszcza dla dzieci),
- ubranie,
- schronienie osobom potrzebującym⁴¹.

Zadania zlecone gminom przez administrację rządową z zakresu pomocy społecznej określa art. 18 ustawy o pomocy społecznej. Do zadań tych należą m.in.:

- specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób chorujących psychicznie,
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną,
- pomoc cudzoziemcom⁴².

⁴⁰ *Problemy społeczne województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2001, 2005, 2010-2017 w ujęciu statystycznym. Materiały porównawcze na podstawie sprawozdań MRPiPS-03*, Urząd Marszałkowski, Olsztyn, 2018, s. 62.

⁴¹ *Problemy społeczne województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2001, 2005, 2010-2018 w ujęciu statystycznym. Materiały porównawcze na podstawie sprawozdań MRPiPS-03*, Urząd Marszałkowski, Olsztyn, 2019, s. 65.

⁴² *Problemy społeczne województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2001, 2005, 2010-2017..., op. cit.*, s. 65.

Do zadań własnych powiatów należy m.in. wypłacanie świadczeń z tytułu pomocy na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki osobom opuszczającym domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze⁴³.

Zadania zlecone przez administrację rządową powiatom z zakresu pomocy społecznej określa art. 20 ustawy o pomocy społecznej. Do zadań tych należy m.in.:

- pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą, w zakresie indywidualnego programu integracji, oraz opłacanie za te osoby składek na ubezpieczenie zdrowotne,
- realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia,
- udzielanie cudzoziemcom pomocy w zakresie interwencji kryzysowej⁴⁴.

Przeprowadzono wywiad telefoniczny z Moniką Kocimską-Warczak, kierownikiem biura ds. pomocy i integracji społecznej Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Olsztynie, nt. *Realizacji pomocy społecznej*. Uzyskano następujące wyniki:

- wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej w gminach i powiatach z roku na rok wykazuje tendencję wzrostową,
- zadania własne gmin finansowane są z dochodów jednostki, na które składają się dochody własne, dotacje celowe przeznaczone na realizację zadań zleczanych przez administrację rządową oraz subwencje ogólne,
- świadczenia z pomocy społecznej finansowane są przede wszystkim ze środków własnych budżetów gmin i powiatów,
- wzrost wypłacanych środków finansowych przez gminy wynika ze sukcesywnego przenoszenia ciężaru źródła finansowania przyznawanych świadczeń z systemu pomocy społecznej z zadań zleczonych na zadania własne,
- poziom i jakość oferowanej pomocy mieszkańcom w głównej mierze zależy od zasobności lokalnych budżetów oraz priorytetów gminnych i powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych,
- istotnym elementem struktury pomocy społecznej są organizacje pozarządowe, które w znaczący sposób przyczyniają się do realizacji zadań polityki społecznej, które mogą być im zlecane poprzez aktywizację społeczną i świadczenie usług (w 2018 r. zarejestrowanych było 4 656 stowarzyszeń i 625 fundacji),
- najwyższy procent, z powodu których udzielana jest pomoc mieszkańcom stanowią bezrobocie – 4,98%, ubóstwo – 4,70%, długotrwała lub ciężka choroba – 2,83%, niepełnosprawność – 2,61%, potrzeba ochrony macierzyństwa – 2,24%, bezradność

⁴³ *Problemy społeczne województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2001, 2005-2014...*, op. cit., s. 83.

⁴⁴ *Problemy społeczne województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2001, 2005, 2010-2018...*, op. cit., s. 69.

- w sprawach opiekuńczo wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego – 2,03% oraz ubóstwo – 4,70%,
- pomiędzy 2016-2018 r. nastąpił spadek środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań pomocy społecznej (zadań własnych gmin i powiatów), co mogło być spowodowane uruchomieniem *Programu „Rodzina 500+”*,
 - zadania i obowiązki nałożone na jednostki samorządu terytorialnego oraz podejmowanie nowych wyzwań w obszarze polityki społecznej, które są konieczne, aby instytucja pomocy społecznej była skuteczna, wiązać się z ponoszeniem dodatkowych nakładów finansowych przekazywanych na realizację zadań wynikających z ustawy o pomocy społecznej.

Badania własne realizacji pomocy społecznej w woj. warmińsko-mazurskim w latach 2014-2018 polegają na dokonaniu oceny przeznaczonych środków na realizację pomocy społecznej z uwzględnieniem zadań własnych i zleconych:

- gmin,
- powiatów.

Można zaobserwować, że gminy są terenem, na którym pomoc przyznawana jest najczęściej, a świadczenia z zakresu pomocy społecznej udzielane są w ramach zadań własnych i zleconych przez administrację rządową.

Na wypłatę świadczeń z pomocy społecznej w ramach zadań własnych i zleconych gminy przeznaczyły łącznie 1 458 042 477,00 zł.

Największy koszt stanowiły środki wypłacane z katalogu zadań własnych gmin m.in. zasiłki stałe, okresowe, celowe, świadczenia usług opiekuńczych oraz przyznawanie posiłków, ubrań, czy schronienia osobom potrzebującym.

Od 2016 r. można zauważyć tendencję spadkową wypłacanych świadczeń w ramach zadań własnych gmin, wpływ na taki stan rzeczy ma realizacja *Programu „Rodzina 500+”*.

Inaczej przedstawia się sytuacja, jeżeli chodzi o środki wypłacane w ramach zadań zleconych gminom przez administrację rządową, od 2016 r. wysokość przyznanych świadczeń niezmiennie rośnie.

Na wypłatę świadczeń z pomocy społecznej w ramach zadań własnych i zleconych powiaty przeznaczyły 2 247 026,00 zł.

Najwyższy koszt stanowiły środki wypłacane z katalogu zadań własnych powiatów m.in. pomoc na usamodzielnienie, specjalne ośrodki wychowawcze, zakłady poprawcze, czy domy dla matek z małymi dziećmi.

Z uwagi na zmiany zachodzące w katalogu zadań zleconych powiatom, kwoty świadczeń przyznawanych w ramach tych zadań od 2015 r. stale rosną.

W 2018 r. kwota 24 122,00 zł w ramach zadań zleconych powiatom została w całości przeznaczona na pomoc cudzoziemcom.

Od 2014 r. można zaobserwować stały wzrost wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań zleconych pomocy społecznej w powiatach.

Jak wynika z przeprowadzonego wywiadu, realizacja pomocy społecznej w woj. warmińsko-mazurskim w latach 2014-2018 zależy od wysokości posiadanych środków

finansowych przeznaczonych na realizację zadań nałożonych przez z ustawę o pomocy społecznej oraz skutecznych działań w rozwiązywaniu problemów społecznych.

Podsumowanie

Ustawa o pomocy społecznej precyzuje w art. 1, iż jest ona „instytucją polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia”⁴⁵.

Pomoc społeczna jest instytucją adresowaną do obywateli zagrożonych ubóstwem. Jednak uprawnienia do korzystania ze świadczeń w polskiej pomocy społecznej związane są dwiema grupami kryteriów, wymaganych do spełnienia jednocześnie.

Tak więc z jednej strony są to kryteria niskiego statusu materialnego (niedostateczny dochód w rodzinie) a z drugiej – są to dodatkowe okoliczności, które obok niskiego dochodu wskazują uprawnionych do korzystania z pomocy społecznej. Tych dodatkowych okoliczności – poza ubóstwem wymienia dziesięć:

- sieroctwo,
- bezdomność,
- potrzeba ochrony macierzyństwa,
- bezrobocie,
- upośledzenie fizyczne i umysłowe,
- długotrwała choroba,
- bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych i wielodzietnych,
- alkoholizm i narkomania,
- trudność w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego,
- klęska żywiołowa lub ekologiczna⁴⁶.

Nowa regulacja prawna pomocy społecznej oraz wprowadzenie nowego ustroju prawnego samorządu terytorialnego są po części wyrazem tendencji decentralizacyjnych w polskiej polityce społecznej.

W ich wyniku nastąpiło już częściowe przeniesienie ciężaru organizacji świadczeń środowiskowej pomocy społecznej z państwa na organy samorządu. Tendencja taka występuje w praktyce we wszystkich państwach zachodnioeuropejskich⁴⁷.
Wnioski:

- pomoc społeczna jest elementem polityki społecznej państwa, której celem jest zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin oraz umożliwianie im bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka,

⁴⁵ P. Błędowski, *Pomoc społeczna*, (w:) A. Kurzynowski (red.) *Polityka społeczna*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2006, s. 232.

⁴⁶ S. Golinowska, *System pomocy społecznej. Główne problemy zmian i reform*, (w:) E. Leś (red.), *op. cit.*, s. 31.

⁴⁷ P. Błędowski, *Rola...*, *op. cit.*, s. 77-78.

- pomoc społeczna dotyczy problematyki m.in. wsparcia dla osób niepełnosprawnych, zatrudnienia, ochrony zdrowia psychicznego, zasiłków rodzinnych, ochrony mieszkania, renty socjalnej, czy walki z uzależnieniami,
- świadczenia z pomocy społecznej udzielane są m.in. z powodu bezrobocia, ubóstwa, długotrwałej lub ciężkiej choroby, niepełnosprawności, sieroctwa, bezdomności, przemocy w rodzinie itp.,
- rozbudowany system świadczeń z pomocy społecznej zaspokaja niezbędne potrzeby niemalże wszystkich grup społecznych znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej,
- obowiązek wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej spoczywa na organach administracji rządowej i jednostkach samorządu terytorialnego tj. gminach, powiatach i województwach,
- *Europejska Karta Społeczna* jest dokumentem prawnomiędzynarodowym, który określa poziom ochrony socjalnej i definiuje cele polityki społecznej w wymiarze europejskim,
- *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z 1997 r. gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do zabezpieczenia społecznego,
- podstawowym aktem prawnym normującym pomoc społeczną w Polsce jest *Ustawa z dnia 12 marca 2014 r. o pomocy społecznej* oraz akty wykonawcze regulujące wnikliwie ten obszar,
- do najważniejszych kategorii podmiotów, którym udzielane jest wsparcie w ramach pomocy społecznej należą rodzina i osoby fizyczne,
- z prawa do pomocy społecznej nie mogą skorzystać m.in. organizacje społeczne, wspólnoty, czy osoby prawne,
- ustawa o pomocy społecznej wskazuje na szczególne kategorie podmiotów uprawnionych do świadczeń tj. bezdomni, niepełnosprawni, w podeszłym wieku, małoletni oraz uchodźcy,
- osoba zmarła jest podmiotem świadczeń pomocy społecznej, ale nie jest jej adresatem,
- jakość i poziom oferowanej pomocy w badanej jednostce w głównej mierze zależy od zasobności lokalnych budżetów oraz priorytetów gminnych i powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych,
- świadczenia z pomocy społecznej finansowane są przede wszystkim ze środków własnych budżetów gmin i powiatów,
- znaczącym podmiotem wsparcia społecznego są organizacje pozarządowe, mające istotny wpływ na realizację usług społecznych oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego, które potrafi działać niezależnie od instytucji państwowych,
- zmieniające się zapotrzebowanie określonych grup ludności, np. zwiększanie się liczby domów pomocy społecznej, w tym dla osób w podeszłym wieku i dla osób przewlekłe chorych, spowodowało, że niezmiennie zwiększa się liczba placówek świadczących pomoc mieszkańcom,

- rozwój bazy pomocy społecznej oraz zwiększanie zatrudnienia w istniejących już placówkach pomocowych mają istotny wpływ na wzrost zatrudnienia w jednostkach pomocy społecznej,
- stale rosnąca liczba dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej umieszczanych w zastępczych formach opieki, niesie za sobą obowiązek rozwoju rodzinnych form opieki zastępczej, tj. rodzinne domy dziecka i zawodowe rodziny zastępcze, oferujące dzieciom wyższą jakość usług opiekuńczych,
- w gminach pomoc przyznawana jest najczęściej, a świadczenia z zakresu pomocy społecznej udzielane są w ramach zadań własnych i zleconych,
- w ramach zadań własnych i zleconych gminy przeznaczyły łącznie 1 458 042 477,00 zł na wypłatę świadczeń z pomocy społecznej, których największy koszt stanowiły środki wypłacane z katalogu zadań własnych, m.in. zasiłki stałe, okresowe, celowe, świadczenia usług opiekuńczych oraz przyznawanie posiłków, ubrań, czy schronienia osobom potrzebującym,
- na wypłatę świadczeń z pomocy społecznej w ramach zadań własnych i zleconych powiaty przeznaczyły 2 247 026,00 zł, których najwyższy koszt obejmowały środki wypłacane z katalogu zadań własnych, m.in. pomoc na usamodzielnienie, specjalne ośrodki wychowawcze, zakłady poprawcze, czy domy dla matek z małymi dziećmi,
- realizacja pomocy społecznej w badanej jednostce zależy od wysokości posiadanych środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań oraz skutecznych działań w rozwiązywaniu problemów społecznych.

Bibliografia

- Alchimionek M., *Współpraca regionalna z Obwodem Kaliningradzkim szansą dla Warmii i Mazur*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnowiatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017.
- Błędowski P., *Pomoc społeczna*, (w:) A. Kurzynowski (red.) *Polityka społeczna*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2006.
- Błędowski P., *Rola administracji rządowej i samorządowej w finansowaniu pomocy społecznej*, (w:) E. Leś (red.), *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, Aspra-jr, Warszawa 2002/2003.
- Cendrowicz D., *Pomoc społeczna jako zadanie samorządu województwa*, (w:) J. Korczak (red.), *Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej. II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r., Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2013.
- Cendrowicz D., *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2017.
- Charzewska E., *Pomoc społeczna w działalności administracji publicznej*, (w:) S. Fundowicz, P. Śwital, M. Wieczorek (red.), *ABC Administracji*, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego, Radom 2013.
- Domańska L., Zmysłowski M., *Energetyka wiatrowa jako element rozwoju endogenicznego województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.

- Fierek M., *Wewnętrzne zagospodarowanie administracyjno-przestrzenne obszarów województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) R. Zagłoba, M.K. Wołowski (red.), *Administracja. Polityka. Bezpieczeństwo*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Fierek M., Mrozek J.J., *Obszary strategicznej interwencji tłem analizy SWOT województwa warmińsko-mazurskiego w układzie konkurencyjnej gospodarki, otwartego społeczeństwa i nowoczesnych sieci*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej” 2016, nr 16.
- Golinowska S., *System pomocy społecznej. Główne problemy zmian i reform*, (w:) E. Leś (red.), *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, Aspra-jr, Warszawa 2002/2003.
- Gołębiowska A., Zientarski P.B., Stępień E., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, (w:) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016.
- Problemy społeczne województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2001, 2005-2014 w ujęciu statystycznym. Materiały porównawcze na podstawie sprawozdań MPiPS-03*, Urząd Marszałkowski, Olsztyn, 2015.
- Problemy społeczne województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2001, 2005, 2010-2017 w ujęciu statystycznym. Materiały porównawcze na podstawie sprawozdań MRPiPS-03*, Urząd Marszałkowski, Olsztyn, 2018.
- Problemy społeczne województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2001, 2005, 2010-2018 w ujęciu statystycznym. Materiały porównawcze na podstawie sprawozdań MRPiPS-03*, Urząd Marszałkowski, Olsztyn, 2019.
- Sieciński W., *Tradycje i współczesność pomocy społecznej w Polsce*, „Studia Administracyjne” 2016, nr 8.
- Siekierska A., *Pomoc społeczna – cele i zadania oraz zakres realizacji w odniesieniu do realiów i specyfiki województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Sigurska-Fierek P., Fierek M., *Logistyka miejska w sferze publicznego transportu zbiorowego – mobilność miejska w Olsztynie*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnoswiatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017.
- Sikora-Wisniewska E., *Kapitał ludzki i przedsiębiorczość – portret społeczno-gospodarczy regionu Warmii i Mazur*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku*, Urząd Wojewódzki, Olsztyn 2012.
- Suchta J., Jasiński J., *Możliwości i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego miasta Olsztyna*, „Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy. Nauki Społeczne” 2012, nr 4.
- Suchta J., Jasiński J., *Ocena rozwoju ekonomicznego, społecznego i przestrzennego województwa warmińsko-mazurskiego*, „Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy. Nauki Społeczne” 2013, nr 4.
- Szczechowicz H., *Zadania własne i zlecone w jednostkach samorządu terytorialnego*, (w:) H. Szczechowicz (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny. Studium monograficzne*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Włocławek 2015.
- Zakrzewska J., Fierek M., *Bezrobocie w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2010-2016*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnoswiatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017.

Akty normatywne

Ustawa z dnia 12 marca 2014 r. o pomocy społecznej.

Piotr Wojnicz

Wydział Zamiejscowy w Olsztynie, Gdańska Szkoła Wyższa

Charakterystyka zaginięć osób w wieku senioralnym w województwie warmińsko-mazurskim

Streszczenie

Zaginięcia osób stanowią bardzo poważny problem społeczny, szczególnie gdy dotyczy osób starszych. Jest to kategoria ludzi, które z racji wieku oraz zmiany dotychczasowego trybu życia wymaga szczególnego zainteresowania.

Słowa kluczowe

osoba zaginiona, senior, Policja

Wstęp

Zaginięcia osób w ostatnim okresie stają się wdzięcznym obiektem dociekań naukowych. Związane to jest przede wszystkim z uwagi na wydźwięk medialny i społeczny tego zjawiska.

Dzięki środkom masowego przekazu, portalom społecznościowym krąg osób zainteresowanych zaginięciem poszerza się.

Szczególnie zaginięcia, których podłożem są czyny o zabarwieniu kryminalnym stają się wdzięcznym obiektem do dyskusji. Najczęściej do mediów trafiają policyjne informacje o zaginięciu osób nieletnich oraz seniorów.

Przed wszystkim dotyczą one prośby o przekazanie informacji na temat ostatniego kontaktu czy ewentualnego miejsca przebywania. Na takiej podstawie działają dwa systemy wsparcia Policji – *Child Alert* i *Senior Alert*.

Pierwszy z nich jest systemem ujętym w wewnętrznych przepisach Policji. Z kolei drugi stanowi niesformalizowaną inicjatywę społeczną grupy ratowniczej.

Przedmiotem poniższego artykułu jest zjawisko zaginięć osób starszych na terenie woj. warmińsko-mazurskiego. Celem poniższego artykułu jest zobrazowanie ilościowe zjawiska na terenie wspomnianej jednostki terytorialnej.

Obszar tego województwa organizacyjnie podlega Komendzie Wojewódzkiej Policji w Olsztynie. Natomiast podstawą do prowadzenia poszukiwań osób zaginionych jest *Zarządzenie nr 48 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie prowadzenia przez Policję poszukiwania osoby zaginionej oraz postępowania w przypadku ujawnienia osoby o nieustalonej tożsamości lub znalezienia nieznanych zwłok oraz szczątków ludzkich* (Dz. Urz. KGP z 2018 r., poz. 77).

Etiologia wieku senioralnego

Polityka demograficzna państwa jest jednym z najistotniejszych elementów szerszej polityki społecznej.

Dzieje się to nie tylko ze względu na sprawy związane z wiekiem emerytalnym, ale przede wszystkim ze zwiększonym udziałem osób starszych w całości populacji.

Potrzeba zagospodarowania tej kategorii ludzi jest bardzo wyraźnie zaakcentowana. Potencjał jakim dysponują – wiedza i doświadczenie powinny być w należyty sposób wykorzystane.

Jednakże ułomności wieku senioralnego zdecydowanie znajdują swoje odzwierciedlenie w sferach życia społecznego i psychicznego.

W kontekście zaginięć osób należy podkreślić, że problemy towarzyszące osobom starszym stanowią podstawowe przyczyny zaginięć.

Osoby starsze ze względu na swoje niedoskonałości wynikające z wieku powinny być otoczone właściwą opieką oraz aktywowane do udziału w życiu społecznym.

Należy zauważyć, że pojęcie wieku senioralnego nie jest łatwe do zdefiniowania. W przeszłości panowały poglądy, że wiek senioralny stanowi chorobę.

Aleksandra Kaluźniak-Szymanowska i Roma Gabriela Krzymińska-Siemaszko wskazują na poglądy starożytnych filozofów.

Autorki analizując teorie starzenia się stworzone i głoszone przez antycznych filozofów zwracają uwagę na poglądy Hipokratesa i Arystotelesa w tej kwestii.

Ich zdaniem „Hipokrates bliższy był twierdzeniu, że starość jest chorobą samą w sobie, natomiast Arystoteles uważał, iż proces starzenia związany jest z większą zachorowalnością”¹.

Cytowane autorki podkreślają, że pogląd na starość jako chorobę został zmieniony dopiero w XIX w. Było to związane z rozwojem medycyny².

Niewątpliwie choroby towarzyszą wiekowi senioralnemu i stanowią bardzo ważną przyczynę zaginięć. Jednakże w doktrynie brak jest jednoznacznego poglądu kiedy zaczyna się wiek senioralny.

Stefan Klonowicz stwierdza, że „starzenie się jest jednym z prawidłowych etapów rozwoju osobniczego, polegającym na zachodzących wraz z wiekiem zmianach morfologicznych i czynnościowych, prowadzących do stopniowego ograniczenia możliwości adaptacyjnych ustroju”³.

Z kolei Anna Rudnik określa starzenie jako proces o charakterze dynamicznym i długotrwałym, który rozwija się stopniowo. Jest to nieunikniony i statyczny etap życia.

Zdaniem autorki „mimo dostrzegalnych różnic, zarówno proces starzenia się, jak i zjawisko starości są ze sobą związane i w pewnym sensie przenikają się

¹ A. Kaluźniak-Szymanowska, R.G. Krzymińska-Siemaszko, *Historia geriatrici i gerontologii od starożytności do współczesności*, „Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu” 2019, nr 4, s. 231.

² *Ibidem*, s. 232.

³ S. Klonowicz, *Oblicza starości: wybrane zagadnienia gerontologii społecznej*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1979, s. 10.

wzajemnie, bowiem zmiany zachodzące na skutek procesu starzenia się, te w sferze biologicznej, jak i demograficznej, ekonomicznej i społecznej, prowadzą do etapu życia, jakim jest starość⁴.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się kilka okresów życia człowieka. Jednym z nich jest starość. Poszczególne fazy życia przedstawiają się w następującej kolejności⁵:

- stadium opuszczenia domu rodzinnego (w wieku 18-22 lat),
- faza wejścia w świat ludzi dorosłych (między 23-28 lat),
- okres dążenia do stabilizacji życiowej (w wieku 29-34 lat),
- stadium tożsamości osobowościowej (między 37-42 lat),
- okres przełomu (między 45-55 lat),
- okres tolerancji (w wieku 57-64 lat),
- faza refleksji nad życiem (w wieku 67 lat i powyżej).

Według Światowej Organizacji Zdrowia starość dzieli na trzy podokresy⁶:

- wczesną starość, tj. wiek podeszły – okres między 65. a 74. r.ż.,
- wiek starczy, tj. późną starość – okres między 75. a 90. r.ż.,
- długowieczność, tj. sędziwość – okres po ukończeniu 90. r.ż.

Zdaniem Zofii Szaroty „nie ma żadnego obiektywnego czy przyrodniczego progu starości. Wiązanie początku starości z wiekiem chronologicznym 70, 65, 55 lat jest czysto umowne, konwencjonalne i upowszechniło się wraz z systemem zabezpieczeń społecznych”⁷.

Jednakże niezależnie od granicy początkowej wieku senioralnego należy zwrócić uwagę na zmiany jakie zachodzą w człowieku, a które odgrywają istotną rolę jako przyczyny w zjawisku zaginięcia osób. Starzenie się człowieka posiada wiele obliczy, jest uzależnione od wielu czynników psychospołecznych.

Dorota Rynkowska przytacza pogląd, że starość i starzenie się odbywają na wielu płaszczyznach. Zdaniem autorki proces ten dokonuje się w czterech aspektach (rys. 1)⁸:

- biologicznym,
- psychicznym,
- społecznym,
- duchowym.

⁴A. Rudnik, *Wymiary starości i cechy ludzi starych w percepcji dzieci i młodzieży*, „Pogranicze. Studia Społeczne” 2016, nr 23, s. 203.

⁵B. Łacheta, *Zrozumienie starości*, (w:) J. Stala (red.), *Człowiek chory i umierający. Możliwości wsparcia i formy pomocy*, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II, Kraków 2014, s. 266-267; A. Zych, *Człowiek wobec starości. Szkice z gerontologii społecznej*, Śląsk, Katowice 1999, s. 162.

⁶<https://synergiczni.pl/zdrowie/kiedy-zaczyna-sie-starosc> (dostęp: 22.01.2021).

⁷Z. Szarota, *Gerontologia społeczna i oświatowa. Zarys problematyki*, Akademia Pedagogiczna im. Komisji Edukacji Narodowej, Kraków 2004, s. 22.

⁸<https://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Husar6/subor/Rynkowska.pdf> (dostęp: 25.01.2021).

Aspekt biologiczny starzenia się	•naturalne, nieodwracalne oraz nasilające się zmiany metabolizmu i fizykochemicznych właściwości komórek, które doprowadzają do upośledzenia samoregulacji, adaptacji oraz regeneracji organizmu oraz do zmian morfologicznych i czynnościowych dotyczących kształtu i funkcji komórek
Aspekt psychologiczny starzenia się	•objawiają się zmniejszoną aktywnością psychofizyczną, co prowadzi do tego, że komórki nerwowe nierozmażające się obumierają lub ulegają uszkodzeniu, następuje utrata neuroprzebieżników oraz zwyrodnienie włóknówkowe prowadzące do choroby Alzheimera
Aspekt społeczny starzenia się	•trzeci wiek to zazwyczaj stadium życia, w którym często następuje utrata autonomii, potrzeba opieki społecznej
Aspekt duchowy starzenia się	•charakteryzuje się większą wrażliwością na sprawy wiary, nadrabianiem zaległości na polu życia duchowego, dobroczynności oraz ciągle rodzącymi się pytaniami co będzie po śmierci?

Rysunek 1. Aspekty starości przytoczone przez Dorotę Rynkowską

Źródło: <https://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Husar6/subor/Rynkowska.pdf> (dostęp: 25.01.2021).

Bernadetta Łacheta okres życia w wieku senioralnym rozpatruje w trzech aspektach, a mianowicie:

- biologicznym,
- psychologicznym,
- społecznym.

W aspekcie biologicznym autorka zwraca uwagę na określone zmiany, które w kontekście zaginięć mają istotne znaczenie.

Podkreśla fakt przemian zachodzących w organizmie ludzkim, tj. spowolnienie wymiany komórek, zmniejszenie ich liczby, zaburzenie procesu obiegu wody w organizmie, spowolniony metabolizm komórkowy, pojawienie się zewnętrznych znamion starości, wśród których należy wymienić przebarwienia na skórze czy zmarszczki⁹.

Ponadto cytowana autorka wskazuje na przemiany w organizmie ludzkim, które wpływają na kontakt z otaczającą rzeczywistością.

W tym obszarze wskazuje „zmiany w funkcjonowaniu zmysłów spowodowane, a które są efektem starzenia się mózgu i degeneracji komórek odpowiedzialnych za tę funkcję. Zmiany w narządzie wzroku powodują upośledzenie widzenia. Z wiekiem pojawia się także niedosłuch i problemy z rozpoznawaniem zapachów. Występuje także pogorszenie rozpoznawania smaków. Z kolei zmiany w układzie sercowo-naczyniowym polegają na zmianach w układzie naczyń krwionośnych. Powoduje to wiele groźnych dla życia schorzeń jak zawał mięśnia sercowego lub mózgu. Zaburzenia pracy układu odpornościowego powoduje zwiększoną częstotliwość zachorowań. Obserwuje się również zaburzenia układu nerwowego. Człowiek stary ma kłopoty z koncentracją i skupieniem się na kilku rzeczach jednocześnie”¹⁰.

⁹B. Łacheta, *op. cit.*, s. 268-269.

¹⁰*Ibidem*, s. 269-270.

Jednocześnie autorka zwraca również uwagę na zjawisko wielochorobowości wieku starczego. Szczególnie „w drugiej połowie życia powikłania miażdżycy stają się przyczyną wielu groźnych a często śmiertelnych chorób. Należą do nich zawał serca, udar mózgu, zator tętniczy, niewydolność serca i nerek oraz otępienie starcze”¹¹.

Konsekwencją zmian biologicznych są zauważalne przemiany w sferze psychicznej i społecznej osób starszych.

Należy zważyć, że dysfunkcje natury biologicznej wpływają na funkcje społeczne i pozycje seniorów w grupie.

Zmiany zachodzące w mózgu wpływają na proces postrzegania, dezintegrują zmysły, powodują utrudnienia w kontakcie z otoczeniem czy zaburzenia pamięci krótkotrwałej.

Wskutek czego osoba starsza izoluje się. Przekłada się to w sposób bardzo istotny na relacje międzyludzkie.

Taka alienacja prowadzi do zawężenia kręgu znajomych, poczucia odosobnienia i depresji. Skutkiem starzenia są również konflikty rodzinne, brak zrozumienia dla osób starszych¹².

Jolanta Życińska i Maciej Januszek podkreślają fakt, że „coraz częściej podejmowana jest w literaturze problematyka uwarunkowań poczucia sensu życia, szczególnie wśród osób starszych”.

Według autorów „tradycyjne (kliniczne) podejście wskazuje przede wszystkim na zaburzenia związane z zablokowaniem dążeń, a dalej wycofaniem się z odpowiedzialnego kierowania własnym losem oraz rezygnacją z wysiłku nadania życiu pożytywnych treści.

Posiadanie niskiego poczucia sensu życia (niezależnie od wieku badanych) łączy się z depresją i lękiem, występowaniem myśli samobójczych oraz uzależnieniem od substancji psychoaktywnych”¹³.

Andrzej Kiejna i Magdalena Ciałkowska-Kuźmińska opisując proces starzenia koncentrują się również na zmianach psychologicznych.

Przed wszystkim zwracają uwagę na „obniżenie sprawności procesów zapamiętywania i przechowywania śladów pamięciowych, zwłaszcza w odniesieniu do pamięci bezpośredniej oraz mechanicznej”.

Cytowani autorzy wskazują na „wyraźny spadek sprawności myślenia indukcyjnego, wyobraźni przestrzennej i koordynacji wzrokowo-ruchowej”¹⁴.

¹¹ *Ibidem*, s. 270.

¹² *Ibidem*, s. 270.

¹³ J. Życińska, M. Januszek, *Poczucie sensu życia w kolejnych etapach dorosłości: poszukiwanie jego uwarunkowań wśród osób starszych*, (w:) K. Popiołek, A. Bańka, K. Balawajder (red.), *Společna Psychologia Stosowana. Tom 1. Człowiek w obliczu kryzysów, katastrofi i kataklizmów*, Stowarzyszenie Psychologia i Architektura, Poznań-Katowice 2012, s. 155.

¹⁴ A. Kiejna, M. Ciałkowska-Kuźmińska, *Starzenie się jako nieodłączna część życia – aspekty psychologiczne*, (w:) B. Samoliński, F. Raciborski (red.), *Zdrowie. Starzenie się: Biała Księga*, Scholar, Warszawa 2013, s. 22-23.

Polityka senioralna woj. warmińsko-mazurskiego

Obecność osób starszych w społeczeństwie jest zauważalna. Jednakże ich rola jest niejako marginalizowana.

Przejście w stan mniejszej aktywności zawodowej stanowi nowy, kolejny etap życia człowieka. Wiele zależy od sposobu „reaktywacji społecznej” osoby w wieku emerytalnym.

Najbardziej zauważalną rolę w tym wieku jest pozycja dziadka i babci, z czym wiąże się uczucie bycia potrzebnym. Jednakże równie ważna jest aktywność poza rodziną.

Zaangażowanie kulturalne, edukacyjne czy uprawianie własnego hobby wskazują na poziom dostosowania się do nowych warunków a także na sposób dbania o kondycję społeczną.

Życie każdej jednostki ludzkiej koncentruje się w wielu obszarach. Wśród najważniejszych należy wymienić rodzinę, sąsiedztwo i społeczność lokalną.

Szczególnie funkcjonowanie osób starszych jest zależne o wsparcia ludzi z najbliższego otoczenia. W dobie pandemii COVID-19 i ogłoszonego powszechnego *lockdownu* pomoc świadczona osobom starszym nabrała szczególnego wymiaru.

Izolacja wywołana pandemią wpłynęła na codzienne funkcjonowanie seniorów. Inicjatywy oddolne oraz te nadzorowane przez instytucje publiczne skutecznie ograniczały politykę izolacyjną.

Wśród takich przedsięwzięć należy wymienić powstanie korpusu wsparcia seniorów, roznoszenie obiadów przez żołnierzy WOT czy godziny dla seniorów w sklepach.

Jednakże pandemiczna alienacja oraz spotkania rodzinne *online* nie przyczyniały się do niwelacji niedogodności wynikających ze starości, nie zastępowały spotkań osobistych.

Niejednokrotnie przyczyniały się do pogłębiania poczucia osamotnienia, depresji czy zaniku dotychczasowych więzi społecznych.

Sytuacja wywołana przez pandemię COVID-19 jest wydarzeniem nadzwyczajnym w skali całego świata.

Niezależnie od podejmowanych na bieżąco instrumentów o charakterze pomocowym, państwo planuje i organizuje długofalową politykę społeczną, której istotnym elementem jest pomoc seniorom.

Za ten obszar działań społecznych w Polsce odpowiedzialne jest Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

Wśród sztandarowych w ostatnim okresie projektów ministerstwa są takie programy jak *Senior+*, *Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012-2013*, *Program Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*.

Programy te mają na celu aktywizację społeczną osób starszych poprzez integrację pokoleniową, partycypację społeczną, upowszechnianie usług społecznych czy edukacyjnych i kulturalnych inicjatyw¹⁵.

Na poziomie regionalnym za rozwój polityki społecznej w opisywanym zakresie odpowiadają samorządy wojewódzkie.

W przypadku woj. warmińsko-mazurskiego podstawowym instrumentem jest dokument pt. *Polityka senioralna województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2014-2020*, który stanowi załącznik do *Uchwały nr 4/39/14/IV z dnia 20 stycznia 2014 r. Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego* (tab. 1).

Tabela 1.

Obszary wsparcia osób starszych wg programu *Polityka senioralna województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2014-2020*

Obszar wsparcia	Działanie
zdrowie	- zwiększenie osobom starszym dostępu do opieki medycznej - zwiększenie osobom starszym dostępu do usług socjalnych - wzrost kompetencji kadr służby zdrowia oraz pomocy społecznej w zakresie opieki nad osobami starszymi
aktywność społeczna, kulturalna i edukacyjna	- upowszechnienie wolontariatu osób starszych i na rzecz osób starszych - poszerzenie oferty kulturalnej skierowanej do osób starszych - poszerzenie oferty edukacyjnej skierowanej do osób starszych - wzrost bezpieczeństwa osób starszych - wzmocnienie rzecznictwa interesów osób starszych - wzmacnianie i promowanie integracji międzypokoleniowej - promowanie pozytywnego wizerunku seniorów, ich potencjału, aktywności społecznej, kulturalnej i edukacyjnej
aktywność zawodowa	- podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych oraz kompetencji osobowościowych osób starszych - zwiększenie liczby podmiotów ekonomii społecznej tworzonych przez osoby starsze i działających na ich rzecz - wzrost wykorzystywania środków zewnętrznych na realizację programów aktywizujących zawodowo osoby 50+ - budowanie świadomości pracodawców na temat konsekwencji przemian społeczno-demograficznych
turystyka, sport i rekreacja	- rozbudowa i dostosowanie bazy turystycznej i sportowo-rekreacyjnej (sezonowej i całorocznej) do potrzeb i zainteresowań osób starszych - zwiększenie całorocznej oferty turystycznej i sportowo-rekreacyjnej przyjaznej seniorom - zwiększenie aktywności turystycznej i sportowo-rekreacyjnej seniorów

Źródło: *Polityka senioralna województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2014-2020*.

¹⁵ M. Skinder, *Polska polityka społeczna w odniesieniu do seniorów ze szczególnym uwzględnieniem prawa i uwarunkowań społeczno polityczno-gospodarczych*, „Świat Idei i Polityki” 2021, nr 2, s. 196-197.

W dokumencie tym została przeanalizowana sytuacja osób starszych w regionie oraz nakreślono plan realizacji założeń polityki senioralnej.

Polityka senioralna woj. warmińsko-mazurskiego na lata 2014-2020 skierowana jest do trzech grup odbiorców, tj.:

- osób w wieku powyżej 60. r.ż. – jako bezpośrednich odbiorców zaproponowanych w nim działań,
- osób w wieku ok. 55. r.ż., które dopiero wkraczają w okres senioralny,
- otoczenia osób starszych, czyli do całego społeczeństwa.

W programie określono również obszary aktywizacji i wsparcia osób starszych w województwie, tj.:

- zdrowie (profilaktyka, rehabilitacja), infrastruktura i usługi socjalne,
- aktywność społeczna, kulturalna i edukacyjna,
- aktywność zawodowa,
- turystyka, sport i rekreacja.

W każdym z tych obszarów zaplanowano konkretne przedsięwzięcia mające na celu podniesienie jakości życia seniorów poprzez ich większą aktywizację społeczną i kulturalną.

Słusznie zauważono, że w chwili obecnej jest to inna kategoria osób niż ta, która była dekadę wcześniej. Stąd też istniała potrzeba dostosowania instrumentów do aktualnych potrzeb seniorów.

Ilość zaplanowanych przedsięwzięć oraz instytucji zaangażowanych w ich realizację świadczą o tym, że seniorzy stali się bardzo ważnym elementem społeczeństwa.

Województwo warmińsko-mazurskie może się pochwalić bardzo licznymi działaniami związanymi ze wspieraniem osób starszych. Przybierają one różną postać.

Należy podkreślić fakt, że bardzo duża ilość inicjatyw dotyczy problemów związanych z samopoczuciem, postrzeganiem siebie, poczucia własnej wartości, czy też organizowania spotkań międzyludzkich.

Pokazuje to, że w kwestii dobrostanu osób starszych, nie można skupiać się jedynie na tematach związanych z ochroną zdrowia, czy na świadczeniach materialnych. Bardzo ważna jest sfera psychiczna i zaangażowanie społeczne seniorów.

Jednakże pomimo tak bardzo zróżnicowanej oferty pomocy dla osób starszych, stanowią oni nadal szczególną kategorię ludzi zagrożonych zaginięciem.

W woj. warmińsko-mazurskim w 2021 r. zagięły 72 osoby powyżej 60. r.ż. Przyczyny zaginięć są indywidualne.

Wśród nich można wymienić te, które mają podłoże chorobowe oraz te wynikające z konfliktów rodzinnych. Część zaginięć stanowią zdarzenia przypadkowe, nagłe lub nieszczęśliwe wypadki (tab. 2).

Tabela 2.

Archiwalny komunikat Policji w sprawie zaginięcia osoby starszej

Olsztyn: nie ustają poszukiwania 91-letniego Bronisława Guzewicza

Trwają działania poszukiwawcze za zaginionym 91-letnim Bogusławem Guzewiczem. W poszukiwania seniora z wielką determinacją i zaangażowaniem poza policjantami zaangażowali się także strażacy ochotnicy, ratownicy z PCK, a także wiele innych osób.

Bronisław Guzewicz zaginął w drugiej połowie lipca (19.07.2018) w okolicy ul. Cementowej w Olsztynie. To właśnie tam, na pętli autobusowej zazwyczaj wysiadał i pieszo chodził na swoją działkę ogrodniczą zlokalizowaną na terenie ROD Klebark Wielki. Tak też było w dniu zaginięcia.

Zgromadzony materiał z zapisów kamer autobusu i okolicznych firm pozwolił potwierdzić to, że 91-latek wysiadł na przystanku przy ul. Cementowej w Olsztynie i dalej pieszo poszedł w kierunku działek. Ostatnie miejsce, w którym był widziany to ul. Lubelska – kilkadziesiąt metrów przed wiaduktem.

Policjanci w ciągu kolejnych dni zorganizowali kilka dużych akcji poszukiwawczych, gdzie udział brali nie tylko funkcjonariusze ale i ludzie dobrej woli, którzy bezinteresownie starali się pomóc w poszukiwaniach zaginionego. Pomimo trudnego terenu, często wydawałoby się niemożliwego do pokonania, wszyscy z pełną determinacją szli naprzód bez względu na panujące niedogodności. Typowali i sprawdzali kolejne miejsca. Przeszukany został ogromny obszar: nieużytki, drogi, łąki, lasy, zbiorniki wodne, drogi techniczne, teren budowy, tereny leśne. Po lupę wzięto teren ul. Lubelskiej, Track, Wójtowa Rola, Wójtowo, Klebark Mały, Klebark Wielki, Silice i Klewki. Policjanci z zespołu ds. osób zaginionych, koordynujący działania, do akcji poszukiwawczej oprócz policjantów zaangażowali m.in. Grupę Ratownictwa PCK i strażaków ochotników z OSP Klebark Wielki. Wykorzystany również został specjalistyczny sprzęt w postaci drona, quadów i łodzi. Utworzony został sztab, w którego skład wchodził policjanci i funkcjonariusze grupy PCK. To właśnie oni zajmowali się mapowaniem, planistyką i wyznaczaniem kolejnych sektorów poszukiwań.

Niestety – mimo zmasowanych działań poszukiwawczych, do chwili obecnej nie udało się odnaleźć zaginionego 91-latka. Kolejne działania zakrojone na szeroką skalę są zaplanowane na 14 sierpnia. Policjanci prowadzący działania dziękują wszystkim, którzy dotychczas brali udział w akcji poszukiwawczej. Jak podkreślają mundurowi, mimo zaginiony do chwili obecnej się nie odnalazł, nie należy tracić nadziei

Komunikat archiwalny Policji, zachowano oryginalną pisownię

Źródło: <https://olsztyn.policja.gov.pl/o02/aktualnosci/48682,Olsztyn-Nie-ustaja-poszukiwania-91-letniego-Bronislaw-Guzewicza.html> (dostęp: 30.01.2021).

Analiza zjawiska zaginięć osób starszych na terenie woj. warmińsko-mazurskiego

Zjawisko zaginięć osób starszych nie zostało uregulowane w oddzielnym akcie prawnym. Kwestię poszukiwań osób zaginionych reguluje *Zarządzenie nr 48 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie prowadzenia przez Policję poszukiwania osoby zaginionej oraz postępowania w przypadku ujawnienia osoby o nieustalonej tożsamości lub znalezienia nieznanych zwłok oraz szczątków ludzkich*.

Jest to wewnętrzny dokument Policji, który stanowi w jaki sposób powinno być zgłoszone zaginięcie osoby, jakie informacje należy przekazać Policji, jakie środki podejmuje Policja w celu odnalezienia osoby zaginionej oraz w jakich okolicznościach są kończone sprawy poszukiwawcze.

W przypadku zaginięcia osób w podeszłym wieku istotny jest czas podjęcia działań, który jest uzależniony o czasu zgłoszenia zdarzenia na Policję.

Powszechnie funkcjonuje opinia, że zaginięcie takie należy zgłosić 24 godz. lub 48 godz. po zaistnieniu zdarzenia.

Fakt ten jest utrwalany w świadomości społecznej za pośrednictwem mediów, popularnych seriali, zarówno polskich i zagranicznych.

Pomimo szeregu kampanii społecznych prowadzonych przez Policję oraz inne instytucje zajmujące się osobami zaginionymi ten szkodliwy pogląd nadal funkcjonuje wśród ludzi.

Tymczasem większość spraw dotyczących zaginięć jest kończonych w ciągu 72 godz. od zgłoszenia.

Należy podkreślić, że wraz z upływem czasu maleje prawdopodobieństwo odnalezienia osoby żywej. W kontekście poszukiwań osób zaginionych ma to bardzo istotne znaczenie¹⁶.

Prawodawca policyjny podzielił zaginięcia na trzy poziomy, które uzależnił od okoliczności zagrażających życiu, zdrowiu i wolności osoby zaginionej.

W tym kontekście seniorzy nie zostali wyodrębnieni jako szczególna kategoria osób uprzywilejowanych. Jednakże w zapisach *Zarządzenia nr 48* można odnaleźć te, które można zastosować wobec osób starszych (tab. 3).

Poziom I dotyczący osoby, której zaginięcie związane jest z realnym, bezpośrednim występowaniem zagrożenia dla jej życia, zdrowia lub wolności, dla którego ratowania wymagane jest bezpośrednie i natychmiastowe podjęcie czynności poszukiwawczych z zaangażowaniem znacznych sił i środków ze strony Policji.

Prawodawca wymienił przykładowe okoliczności, które mogą kwalifikować do podjęcia decyzji o przyjęciu danego zdarzenia do tego poziomu.

W przypadku zaginięcia osoby niezdolnej do samodzielnej egzystencji, wymagającej stałego przyjmowania leków, których brak przyjęcia w odpowiednim czasie stanowi zagrożenie jej życia czy zaginionej w warunkach atmosferycznych zagrażających jej życiu w przypadku niezwłocznego nieodnalezienia prawodawca sugeruje przyjęcie poziomu I.

Natomiast poziom II stosuje się wobec osoby zdolnej do samodzielnej egzystencji, ale wymagającej opieki i stałego przyjmowania leków, których nieprzyjęcie może spowodować zagrożenie jej zdrowia.

Z kolei poziom III dotyczy osób, które wyrażają wolę zerwania kontaktów z rodziną, osobami najbliższymi lub środowiskiem, w którym ostatnio przebywała, oddaliły się z miejsca zamieszkania w wyniku nieporozumień rodzinnych.

¹⁶ P. Wojnicz, *Zmiana regulacji prawnych dotyczących poszukiwań osób zaginionych*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej” 2018, nr 3, s. 175-177.

Tabela 3.

Charakterystyka poziomów zaginięcia wg *Zarządzenia nr 48*

Poziom	Charakterystyka
I	Dotyczący osoby, której zaginięcie związane jest z realnym, bezpośrednim występowaniem zagrożenia dla jej życia, zdrowia lub wolności, dla którego ratowania wymagane jest bezpośrednie i natychmiastowe podjęcie czynności poszukiwawczych z zaangażowaniem znacznych sił i środków ze strony Policji, np. dotyczące osoby: - małoletniej w wieku do 10 lat, - małoletniej w wieku od 11 do 13 lat, zaginionej po raz pierwszy, - niezdolnej do samodzielnej egzystencji, - wymagającej stałego przyjmowania leków, których brak przyjęcia w odpowiednim czasie stanowi zagrożenie jej życia, - zaginionej w związku z realnym podejrzeniem popełnienia na jej szkodę przestępstwa przeciwko życiu lub wolności, - której zachowanie w realny sposób wskazywało na bezpośredni zamiar popełnienia samobójstwa, a natychmiastowe podjęcie czynności poszukiwawczych oraz zaangażowanie znacznych sił i środków z dużym prawdopodobieństwem przyczyni się do zapobieżenia zamachu samobójczego, - zaginionej w warunkach atmosferycznych zagrażających jej życiu w przypadku niezwłocznego nieodnalezienia.
II	Dotyczący osoby, której zaginięcie związane jest z uzasadnionym podejrzeniem wystąpienia ryzyka zagrożenia dla jej życia, zdrowia lub wolności, np. dotyczące osoby: - deklarującej po raz kolejny zamiar popełnienia samobójstwa, albo której deklaracja zamiaru popełnienia samobójstwa nie stanowiła realnych przesłanek jej spełnienia, - małoletniej w wieku od 14 do 18 lat zaginionej po raz pierwszy, - zdolnej do samodzielnej egzystencji, ale wymagającej opieki i stałego przyjmowania leków, których nieprzyjęcie może spowodować zagrożenie jej zdrowia, - zaginionej za granicą Rzeczypospolitej Polskiej, wobec której istnieje uzasadniona potrzeba udzielenia pomocy w celu ochrony jej życia, zdrowia lub wolności.
III	Dotyczący osoby, której zaginięcie nie jest związane z bezpośrednim oraz uzasadnionym zagrożeniem dla jej życia, zdrowia lub wolności, np. dotyczące osoby: - wyrażającej wolę zerwania kontaktów z rodziną, osobami najbliższymi lub środowiskiem, w którym ostatnio przebywała, - która oddaliła się z miejsca zamieszkania w wyniku nieporozumień rodzinnych, - co do której nie jest możliwe ustalenie przyczyn lub okoliczności zaginięcia, - z którą brak jest kontaktu, a która deklarowała chęć wyjazdu lub jej zaginięcie związane jest z wyjazdem albo pobytem za granicą Rzeczypospolitej Polskiej, - niewymagającej stałej opieki medycznej lub stałego przyjmowania leków, która samowolnie oddaliła się z placówki opiekuńczej, leczniczej lub innej placówki, - małoletniej w wieku od 11 do 13 lat zaginionej po raz kolejny.

Źródło: *Zarządzenie nr 48 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie prowadzenia przez Policję poszukiwania osoby zaginionej oraz postępowania w przypadku ujawnienia osoby o nieustalonej tożsamości lub znalezienia nieznanymi zwłok oraz szczątków ludzkich* (Dz. Urz. KGP z 2018 r., poz. 77).

Ponadto do poziomu tego kwalifikuje się zaginięcia w przypadku osoby, co do której nie jest możliwe ustalenie przyczyn lub okoliczności zaginięcia, niewymagającej stałej opieki medycznej lub stałego przyjmowania leków, która samowolnie oddaliła się z placówki opiekuńczej, leczniczej lub innej placówki oraz niewymagającej stałej opieki medycznej lub stałego przyjmowania leków, która samowolnie oddaliła się z placówki opiekuńczej, leczniczej lub innej placówki.

Należy podkreślić, że są to wskazania przykładowych sytuacji, które mogą wspomóc proces decyzyjny w przypadku zgłoszenia zaginięcia osoby w podeszłym wieku. Mogą mieć również zastosowanie do innych kategorii wiekowych osób.

Przyczyny zaginięć seniorów są różne. *Fundacja Itaka* zajmująca się osobami zaginionymi twierdzi, że przyczyną zaginięć osób w podeszłym wieku mogą być choroby – wylew, demencja, choroba Alzheimera, depresja.

Ponadto fundacja podkreśla, że zdarza się, iż starszej osobie przytrafia się wypadek poza domem, a w wyniku urazu może też stracić pamięć i nie być w stanie powiedzieć kim jest ani znaleźć drogi powrotnej do domu¹⁷. Piotr Wojnicz wyodrębnił następujące kategorie przyczyn zaginięć:

- wynikające z sytuacji socjalno-bytowej,
- mające podłoże chorobowe,
- wypadki losowe,
- o podłożu wiktymologicznym¹⁸.

Na terenie woj. warmińsko-mazurskiego zagadnieniem zaginięć osób zajmuje się Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie.

Podlegają jej dwie komendy miejskie w Elblągu i Olsztynie. Ponadto w ramach struktur organizacyjnych znajduje się 17 komend powiatowych.

Zgodnie z *Zarządzeniem nr 48* w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Olsztynie jest wyznaczony koordynator ds. osób zaginionych, który nadzoruje omawianą problematykę na terenie województwa.

Zgodnie z *Zarządzeniem nr 48* koordynatorem wojewódzkim jest osoba, którą wyznacza się do udzielania wsparcia konsultacyjno-doradczego w ramach czynności poszukiwawczych realizowanych w województwie oraz współpracy z Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych Komendy Głównej Policji.

Organizacja pracy w zakresie poszukiwań osób zaginionych w poszczególnych komendach powiatowych jest uzależniona od specyfiki miejsca¹⁹.

Analizując liczbę zaginięć osób starszych należy podkreślić, że nie jest to duży odsetek całej populacji woj. warmińsko-mazurskiego.

W 2021 r. na terenie województwa zostało zgłoszonych 72 przypadki zaginięć w tym 49 kobiet i 23 mężczyzn, co stanowiło 9% wszystkich zgłoszonych zaginięć.

Najwięcej zaginięć zostało zgłoszonych w Komendzie Miejskiej Policji w Olsztynie (19) oraz Komendzie Powiatowej Policji w Ostródzie (8).

¹⁷ <https://zaginieni.pl/jak-pomagamy/poszukiwanie-zaginionych/o-problemie-zaginiec/dlaczego-ludzie-gina-bez-wiesci/zaginienia-osob-doroslych/> (dostęp: 30.01.2021).

¹⁸ *Idem*, *Zaginięcia osób. Studium prawne, kryminalistyczne i kryminologiczne*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2021, s. 21.

¹⁹ *Ibidem*, s. 61.

Na skalę zjawiska wpływają wielokrotne zaginięcia. Sytuacje takie dotyczą osób, które najczęściej kilkakrotnie opuszczają placówki pomocowe typu dom pomocy społecznej.

Osoby starsze posiadające swoje przyzwyczajenia, styl bycia czy poczucie niezależności mają problemy z dostosowaniem się do sztywnych regulaminów panujących w tych placówkach²⁰.

Należy podkreślić, że 2021 r. jest kolejnym, w którym obowiązywały przepisy reżimu sanitarnego spowodowanego epidemią COVID-19.

Miało to też swoje przełożenie na liczbę zgłoszonych zaginięć. W 2015 r. w Komendzie Miejskiej Policji w Olsztynie zgłoszonych zostało 22 osoby zaginione powyżej 60. r.ż.

Natomiast w 2019 r., czyli przed ogłoszeniem stanu epidemii, zaginięć było aż 30 w tej kategorii wiekowej.

Analizując strukturę płci osób powyżej 60. r.ż. należy zauważyć, że w przeciwieństwie do całego woj. warmińsko-mazurskiego, na terenie miasta Olsztyn i powiatu olsztyńskiego jako osoby zaginione dominują mężczyźni. W 2015 r. stanowili 13% (16) zaginionych płci męskiej.

Natomiast w 2019 r. było już 23% (26). Z kolei kobiety stanowiły jedynie 9% (6) osób zaginionych wśród osób zaginionych tej płci.

W 2019 r. odnotowano spadek, tj. 5% (4). Podobną strukturę płci zaginionych odnotowano w 2021 r. (zgłoszono 12 mężczyzn i 7 kobiet).

Należy zauważyć, że oprócz epidemii na wysokość zgłoszonych zaginięć duży wpływ wywarła zmiana przepisów w tej materii, która nastąpiła w 2018 r.

Na podstawie omówionych danych należy zwrócić uwagę na pojawiające się tendencje. W skali wszystkich osób zaginionych na terenie woj. warmińsko-mazurskiego dominują mężczyźni.

Natomiast w kategorii osób powyżej 60. r.ż. przeważają kobiety. Nie ma to jednakże odzwierciedlenia wśród osób zaginionych w poszczególnych powiatach.

Ze względu na dużą ilość zgłoszonych zaginięć dla przykładu wybrano Komendę Miejską Policji w Olsztynie. W tym przypadku wśród osób zaginionych przeważają mężczyźni.

Badaniu poddano trzy wybrane lata (2015, 2019 i 2021). W każdym z nich odnotowano wyraźną przewagę mężczyzn z tendencją wzrostową.

Przyczyny zaginięć są różne. Najczęściej odnotowaną przyczyną zaginięć osób na terenie Komendy Miejskiej Policji w Olsztynie są zdarzenia gdzie występuje tło chorobowe.

Wśród kolejnych należy wymienić konflikty rodzinne, świadome zerwanie więzi rodzinnych, zamiary samobójcze czy samowolne opuszczenie domów pomocy społecznej lub innych placówek służby zdrowia²¹.

Piotr Wojnicz podkreśla, że na skalę zaginięć nie wpływa w sposób znaczny sytuacja socjalno-bytowa lub wykształcenie osoby zaginionej.

²⁰ *Ibidem*, s. 27-31.

²¹ *Ibidem*, s. 23-24.

Stąd też „nie należy więc ujmować w ogólny szablon przyczyny zaginięć. Do poszczególnych spraw należy podchodzić indywidualnie, gdyż przyczyny zaginięć są różne, w wielu przypadkach się kumulują”²².

Niewątpliwie zjawisko zaginięć osób starszych budzi wiele emocji nie tylko u osób zgłaszających czy rodziny ale także wśród osób odpowiedzialnych za organizację i nadzorowanie przebiegu działań poszukiwawczych.

W wielu przypadkach zaginięć osób w podeszłym wieku może zachodzić podejrzenie utraty życia lub zdrowia, szczególnie jeżeli zaginięciu towarzyszy tło chorobowe lub skrajne warunki atmosferyczne.

W związku z powyższym Policja w ramach wykonywanych czynności służbowych w tym zakresie często zwraca się o pomoc do społeczeństwa czy też przekazuje prewencyjne komunikaty aby zwracać uwagę na osoby zachowujące się nieadekwatnie do okoliczności czy warunków atmosferycznych.

Podsumowanie

Zaginięcia osób starszych są zjawiskiem społecznym, które ze względu na swoją charakterystykę oraz z uwagi na fakt, że często takim zdarzeniom towarzyszy zagrożenie życia i zdrowia, wywołują wyraźny wydźwięk medialny.

W powyższym artykule wskazano niedoskonałości wynikające z wieku starczego, zapotrzebowanie na zorganizowaną i instytucjonalną pomoc oraz scharakteryzowano zjawisko zaginięć tej kategorii osób na terenie woj. warmińsko-mazurskiego.

Niewątpliwie przemiany jakie towarzyszą przejściu w wieku senioralny powodują również zmiany w stylu bycia, ograniczeniu samodzielności czy ułomności natury fizycznej. Naturalną konsekwencją jest poczucie dyskomfortu i utrata samodzielności.

Zmiany biologiczne zachodzące w organizmie ludzkim stają się przyczyną wielu chorób (otępienie starcze, Alzheimer) oraz sposobu komunikacji z najbliższym otoczeniem. Wszystkie te okoliczności mają istotny wpływ na ilość zgłoszonych zaginięć.

Nie należy też utożsamiać zaginięcia seniorów z brakiem należytej opieki ze strony rodziny czy instytucji do tego upoważnionej. Często są to zdarzenia niezależne od samych zaginionych czy od właściwie sprawowanej.

W celu eliminacji zdarzeń z udziałem seniorów przeprowadzane są kampanie społeczne organizowane przez Policję, organy samorządowe czy instytucje prywatne.

Jednakże w kontekście zjawiska zaginięć bardzo ważna jest właściwa postawa poszczególnych ludzi.

Bibliografia

- Kaluźniak-Szymanowska A., Krzywińska-Siemaszkó R.G., *Historia geriatry i gerontologii od starożytności do współczesności*, „Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu” 2019, nr 4.
Kiejna A., Ciałkowska-Kuźmińska M., *Starzenie się jako nieodłączna część życia – aspekty psychologiczne*, (w:) B. Samoliński, F. Raciborski (red.), *Zdrowie. Starzenie się: Biała Księga*, Scholar, Warszawa 2013.

²² *Ibidem*, s. 32.

- Klonowicz S., *Oblicza starości: wybrane zagadnienia gerontologii społecznej*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1979.
- Łacheta B., *Zrozumienie starości*, (w:) J. Stala (red.), *Człowiek chory i umierający. Możliwości wsparcia i formy pomocy*, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II, Kraków 2014.
- Polityka senioralna województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2014-2020*.
- Rudnik A., *Wymiary starości i cechy ludzi starych w percepcji dzieci i młodzieży*, „Pogranicze. Studia Społeczne” 2016, nr 23.
- Skinder M., *Polska polityka społeczna w odniesieniu do seniorów ze szczególnym uwzględnieniem prawa i uwarunkowań społeczno-polityczno-gospodarczych*, „Świat Idei i Polityki” 2021, nr 2.
- Szarota Z., *Gerontologia społeczna i oświatowa. Zarys problematyki*, Akademia Pedagogiczna im. Komisji Edukacji Narodowej, Kraków 2004.
- Wojnicz P., *Zaginięcia osób. Studium prawne, kryminalistyczne i kryminologiczne*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2021.
- Wojnicz P., *Zmiana regulacji prawnych dotyczących poszukiwań osób zaginionych*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej” 2018, nr 3.
- Zarządzenie nr 48 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie prowadzenia przez Policję poszukiwania osoby zaginionej oraz postępowania w przypadku ujawnienia osoby o nieustalonej tożsamości lub znalezienia nieznanego zwłok oraz szczątków ludzkich*.
- Zych A., *Człowiek wobec starości. Szkice z gerontologii społecznej*, Śląsk, Katowice 1999.
- Życińska J., Januszek M., *Poczucie sensu życia w kolejnych etapach dorosłości: poszukiwanie jego uwarunkowań wśród osób starszych*, (w:) K. Popiołek, A. Bańka, K. Balawajder (red.), *Społeczna Psychologia Stosowana. Tom 1. Człowiek w obliczu kryzysów, katastrof i kataklizmów*, Stowarzyszenie Psychologia i Architektura, Poznań-Katowice 2012.

Portale internetowe

- <https://olsztyn.policja.gov.pl/o02/aktualnosci/48682,Olsztyn-Nie-ustaja-poszukiwania-91-letniego-Bronislawa-Guzewicza.html>
- <https://synergiczni.pl/zdrowie/kiedy-zaczyna-sie-starosc>
- <https://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Husar6/subor/Rynkowska.pdf>
- <https://zaginieni.pl/jak-pomagamy/poszukiwanie-zaginionych/o-problemie-zaginiec/dlaczego-ludzie-gina-bez-wiesci/zaginienia-osob-doroslych/>

Dorota Kordowska

Wydział Zamiejscowy w Olsztynie, Gdańska Szkoła Wyższa

Rola Międzynarodowej Organizacji Pracy w ochronie pracy ludzkiej w Polsce

Streszczenie

Celem podjętych badań jest zaprezentowanie roli Międzynarodowej Organizacji Pracy w ochronie pracy ludzkiej w Polsce. Dla realizacji celu badań koniecznym było pokazanie Polaków w tworzeniu i funkcjonowaniu organizacji oraz oddziaływania na prawo pracy. Przedstawiono również oddziaływanie na system zabezpieczenia społecznego oraz zaprezentowano wpływ międzynarodowego prawa pracy na ochronę pracy kobiet. Artykuł został opracowany na podstawie przeglądu wybranych pozycji literatury krajowej, w tym artykułów prezentujących wyniki badań naukowych zrealizowanych w ostatnich latach oraz przeprowadzonych badań własnych.

Słowa kluczowe

organizacja, prawo pracy, zabezpieczenie społeczne, ochrona pracy, kobieta

Wstęp

Istotnym elementem każdej gospodarki jest rynek pracy. Przedmiotem obrotu na nim są wiedza i umiejętności ludzi poparte indywidualnymi psychofizycznymi predyspozycjami do wykonywania określonych prac.

Stronę podaży na rynku pracy stanowi więc siła robocza, czyli wszyscy ci, którzy chcą i mogą pracować¹.

Dominująca obecnie aksjologia prawa pracy opiera się przede wszystkim na koncepcji tzw. funkcji ochronnej. Ta z kolei eksponuje dwa sztandarowe hasła:

- pierwsze to zaczerpnięte z aktów założycielskich MOP stwierdzenie, że „praca nie jest towarem”,
- drugie to konstatacja, zgodnie z którą prawo pracy chroni „słabszego” przed „silniejszym”.

Konsekwentnie, prawo pracy spełnia przede wszystkim funkcję ochronną, chroniąc prawa pracowników². Normy międzynarodowego prawa pracy wywierają poważny wpływ na kształtowanie się:

¹ P. Sigurska-Fierek, M. Fierek, *Bezrobocie rejestrowane problemem społeczno-gospodarczym w latach 2009-2011*, (w:) W. Mikołajczewska, M. Fierek (red.), *Wybrane problemy społeczno-gospodarcze i zarządzania w administracji*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2011, s. 117.

² A. Sobczyk, *Prawo i człowiek pracujący – między ochroną godności a równości*, (w:) M. Skąpski, K. Ślebzak (red.), *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Ars boni et aequi, Poznań 2014, s. 32.

- krajowych systemów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych,
- szeroko rozumianej polityki społecznej.

Wpływ ten może być oceniany przede wszystkim wg liczby ratyfikacji konwencji MOP, która jest imponująca i wykazuje stałą tendencję wzrostu.

Powszechnie stwierdza się również oddziaływanie na prawo krajowe konwencji nieratyfikowanych i zaleceń, które są źródłem inspiracji w działalności legislacyjnej poszczególnych państw i dostarczają wzorców do konkretnych rozwiązań prawnych.

Szeroki zasięg oddziaływania norm międzynarodowego prawa pracy na prawo i politykę społeczną poszczególnych państw ma swoją przyczynę w niekwestionowanej wartości propagowanych przez nie wzorców, podporządkowanych realizacji idei:

- sprawiedliwości społecznej,
- harmonijnego rozwoju gospodarczego,
- polepszania warunków pracy i życia,
- respektowania godności i podstawowych praw człowieka.

Istotne znaczenie ma również w tym kontekście szczególna struktura Międzynarodowej Organizacji Pracy i tryb uchwalania jej aktów normatywnych, gwarantujące ich zbieżność z interesami państw i sił społecznych, które w tej organizacji są reprezentowane.

Efektywności norm MOP sprzyja, także jej oryginalny system implementacyjny, połączony z rozbudowanymi procedurami kontrolnymi.³

Przytoczone względy sprawiły, że międzynarodowe prawo pracy stało się częścią jakby powszechnego prawa narodów, którego zasady są respektowane zwyczajowo przez wszystkie państwa, ze względu na ich niezaprzeczalne wartości humanistyczne i pod presją międzynarodowej opinii publicznej.

Mimo niewątpliwie wysokiego poziomu, jaki w wielu krajach osiągnęło już ustawodawstwo pracy i ubezpieczeń społecznych, międzynarodowe prawo pracy może i powinno rozwijać się nadal, z korzyścią dla całej ludzkości.

Idea sprawiedliwości społecznej, której prawo to przede wszystkim służy, nie ma bowiem raz na zawsze ustalonej treści.

W szczególności nie można jej sprowadzać do walki z najbardziej rażącą niesprawiedliwością i do zapewnienia ludziom minimum praw.

Rozwój stosunków społeczno-ekonomicznych rodzi ciągle nowe problemy, potrzeby i aspiracje ludzkie, a tym samym nadaje coraz to nową treść wyobrażeniom o postępie społecznym³.

Polacy w tworzeniu i funkcjonowaniu organizacji

Jedną z charakterystycznych cech współczesnych stosunków międzynarodowych jest bujny rozwój organizacji międzynarodowych i rozrost spełnianych przez nich funkcji.

³L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1988, s. 311-312.

Istnieje zgodna opinia, że w XX w., a zwłaszcza po II wojnie światowej, rola organizacji międzynarodowych poważnie wzrosła⁴.

O znaczeniu organizacji międzynarodowych świadczą dążenia poszczególnych państw do zgłaszania na forum tych organizacji własnych inicjatyw oraz starania o zapewnienie reprezentacji swojego kraju w głównych organach organizacji⁵.

Polska jest jednym z 29 państw-założycieli MOP⁶. Mimo trudności związanych z budowaniem państwa po I wojnie światowej, polska delegacja wzięła udział już w pierwszej Międzynarodowej Konferencji Pracy⁷.

Warto przy okazji wspomnieć o składzie polskiej delegacji na sesję Międzynarodowej Konferencji Pracy w Waszyngtonie. Kraj reprezentowali:

- przedstawiciele rządu – delegaci – Franciszek Sokal (przewodniczący i pierwszy delegat rządowy, szef Sekcji Ochrony Pracy MPiOS), poseł Józef Rymer (przewodniczący Polskiego Związku Zawodowego na Górnym Śląsku), rzeczoznawcy – inspektor pracy Zofia Praussowa, Jan Rogowicz (kierownik wydziału w MPiOS), Władysław Sokołowski (*attaché* ds. emigracji w Stanach Zjednoczonych),
- przedstawiciele przemysłowców – delegat Jan Zagleniczny (administrator cukrowni *Ostrowite*, członek Rady Towarzystwa Przemysłowców), rzeczoznawca Mieczysław Jastrzębowski (kierownik wydziału pracy w Towarzystwie Przemysłowców),
- przedstawiciele robotników – delegat Edmund Bernatowicz (prezes Rady Okręgowej Polskich Związków Zawodowych), rzeczoznawca Maciej Łuszczyński (redaktor *Głosu Pracy* w Sosnowcu); E. Bernatowicza wybrano do komisji specjalnej zajmującej się pracą dzieci; Polacy uczestniczyli też w pracach komisji ds. bezrobocia (F. Sokal i J. Zagleniczny).

Podczas obrad w Waszyngtonie powołano Radę Administracyjną MOP. Do jej składu zaproponowano osiem państw wielkoprzemysłowych (USA, Wielką Brytanię, Francję, Niemcy, Włochy, Belgię, Japonię i Szwajcarię).

Delegaci Konferencji powiększyli skład rady, wybierając dodatkowo delegatów czterech państw (Argentyny, Polski, Kanady i Hiszpanii).

Zdobycie mandatu do Rady Administracyjnej MOP świadczyło o uznaniu i autorytecie, jakim cieszyli się polscy delegaci podczas międzynarodowej konferencji.

Funkcję polskiego przedstawiciela w Radzie Administracyjnej pełnił aż do 1931 r. Franciszek Sokal⁸.

⁴J. Starzyk, *Ewolucja uczestnictwa Polski w organizacjach międzynarodowych*, (w:) S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Polska w organizacjach międzynarodowych*, Scholar, Warszawa 2002, s. 31.

⁵*Ibidem*, s. 31.

⁶T. Liszcz, *Prawo pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 75.

⁷M. Wysocka-Madej, E. Rybicka, R. Lemieszewska, *Międzynarodowa Organizacja Pracy. 90 lat istnienia. Informator*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009, s. 41.

⁸T. Kozłowski, *Inspekcja pracy w regulacjach Międzynarodowej Organizacji Pracy*, „Inspektor Pracy” 2014, nr 7-8, s. 35.

Pierwszy raz w historii MOP Polska objęła roczne przewodnictwo w Radzie Administracyjnej w czerwcu 2008 r. Na przewodniczącego został wybrany ambasador RP, Zdzisław Rapacki⁹.

Przedstawiciele Polski wielokrotnie byli zapraszani jako rzeczoznawcy w organizowanych przez Radę Administracyjną, tzw. spotkaniach eksperckich.

Zadaniem tych spotkań jest zaopiniowanie dla Rady Administracyjnej wybranych przez nią problemów.

Obecnie odbywa się tych spotkań rocznie około dziesięciu. Rząd polski został w 1997 r. zaproszony na dwa, dotyczące pracowników:

- migrujących,
- przemysłu stalowego i żelaznego w XXI w.¹⁰

Polska brała udział we wszystkich sesjach konferencji z wyjątkiem przerwy w latach 1983-1987, kiedy zawiesiła współpracę z MOP w związku ze skargą na rząd polski w sprawie wprowadzenia stanu wojennego¹¹.

W połowie czerwca 1989 r., po wyborach w Polsce, odbyła się 76 Konferencja Międzynarodowej Organizacji Pracy.

W skład polskiej delegacji związkowej weszli – oprócz przedstawicieli OPZZ – także członkowie NSZZ *Solidarność*, *Solidarności Rolników Indywidualnych* oraz *Krajowego Związku Kółek i Organizacji Rolniczych*.

Przewodniczącym delegacji związkowców był Alfred Miodowicz, ale stojący na czele polskiej delegacji minister pracy i spraw socjalnych Michał Czariski publicznie zapowiedział, że w roku następnym oficjalnym delegatem związkowców może być przedstawiciel opozycji. Zapowiedzi ministra pracy okazały się prorocze.

W roku następnym delegacji polskiej na 77 sesję przewodniczył Jacek Kuroń, a na czele delegacji związkowców stał Lech Wałęsa.

Jako gość specjalny sesji został zaproszony pierwszy niekomunistyczny premier powojennej Polski Tadeusz Mazowiecki.

W swoim wystąpieniu zwrócił on uwagę na konieczność uzyskania przez Polskę pomocy ze strony organizacji przy wprowadzaniu nowego systemu ochrony socjalnej oraz rozwiązywania problemu nielegalnej pracy obywateli polskich w krajach Europy Zachodniej¹².

Obecność Polski w MOP to nie tylko aktywność przedstawicieli rządu, ale również partnerów społecznych.

Od 1989 r. w Radzie Administracyjnej w charakterze zastępcy członka zasiada przedstawiciel NSZZ *Solidarność* – początkowo przez krótki okres był to Lech Kaczyński, następnie Tomasz Wójcik, a ostatnio Anna Wolańska¹³.

⁹ P. Marcinkowska, *Polska w Międzynarodowej Organizacji Pracy*, (w:) S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2012, s. 281.

¹⁰ K. Domańska-Mołodawa, *Polska w Międzynarodowej Organizacji Pracy*, (w:) S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Polska...*, *op. cit.*, s. 172-173.

¹¹ P. Marcinkowska, *op. cit.*, s. 280.

¹² K. Domańska-Mołodawa, *op. cit.*, s. 171.

¹³ M. Wysocka-Madej, E. Rybicka, R. Lemieszewska, *op. cit.*, s. 42.

Zgodnie z art. 38 *Konstytucji* Międzynarodowa Organizacja Pracy zwołuje Konferencje Regionalne grupujące delegatów krajów danego obszaru świata.

Zadaniem ich jest z jednej strony promocja celów organizacji w regionie, z drugiej zaś – poznanie problemów państw określonego obszaru geograficznego.

Konferencje te nie mają prawa uchwalania konwencji ani zaleceń regionalnych, lecz ograniczają się do dyskusji nad najbardziej palącymi problemami polityki społecznej oraz środkami służącymi ich rozwiązywaniu.

Polska brała udział w czterech z pięciu Europejskich Konferencji Regionalnych, jakie miały miejsce od początku działalności organizacji¹⁴.

W 1995 r. Polska gościła V Regionalną Europejską Konferencję MOP. Po raz pierwszy w historii konferencja taka odbyła się poza Genewą.

Od 20 do 27 września 1995 r. w Warszawie przebywało 335 delegatów z 38 państw, w tym 24 ministrów pracy państw europejskich, jak również obserwatorzy ze Stanów Zjednoczonych i Stolicy Apostolskiej.

Konferencja rozważała kwestie umacniania trójstronnych struktur w Europie, aktywnej polityki zatrudnienia, programów ubezpieczeń społecznych i opieki zdrowotnej oraz świadczeń dla bezrobotnych i pomocy społecznej. W wyniku obrad przyjęto trzy rezolucje dotyczące:

- niezależności i finansowania organizacji pracowników i pracodawców,
- praw migrujących pracowników i ich rodzin,
- zatrudnienia i przestrzegania zasady trójstronności w Europie¹⁵.

Oddziaływanie na prawo pracy

Z punktu widzenia wpływu konwencji i zaleceń MOP na ustawodawstwo polskie, historia powojenna daje się podzielić na trzy okresy:

- 1 – do 1980 r.,
- 2 – lata 80.,
- 3 – okres po 1989 r.

W pierwszym okresie wpływ ten był dosyć ograniczony. Wprawdzie Polska powojenna przejęła 19 ratyfikowanych konwencji z okresu międzywojennego i sama ratyfikowała znaczną ich liczbę (do końca lat 70. – 54 konwencje), ale ustawodawstwo socjalne kształtowało się pod wpływem przede wszystkim określonych założeń ideologicznych i ograniczonych możliwości gospodarczych.

Jedynie w pewnym stopniu było to zgodne z rozwojem międzynarodowego prawa pracy, gdy dotyczyło indywidualnego prawa pracy.

W zakresie niektórych uprawnień pracowniczych rozwój polskiego prawa pracy w tym okresie wyprzedzał nawet standardy MOP, co dotyczyło np. ochrony przed wypowiedzeniem, ochrony pracy kobiet czy młodocianych. Z drugiej strony wpływ konwencji i zaleceń na zbiorowe prawo pracy był bardzo ograniczony¹⁶.

¹⁴ K. Domańska-Mołodawa, *op. cit.*, s. 174.

¹⁵ *Ibidem*, s. 174.

¹⁶ L. Florek, *Konwencje i zalecenia MOP-u a ustawodawstwo polskie*, „Polityka Społeczna” 1994, nr 9, s. 5.

Wzrost znaczenia konwencji i zaleceń MOP nastąpił wraz z powstaniem *Solidarności*. Historia międzynarodowego prawa pracy zna niewiele przykładów tak znaczącej ich roli, jaką odegrały w latach 80.

Zostało to spowodowane w pierwszym rzędzie charakterem przemian politycznych w kraju. Motorem tych przemian bowiem był niezależny ruch związkowy (w odróżnieniu od innych krajów Europy Wschodniej, w których polityczna rola związków była dużo mniejsza).

Od samego też początku *Solidarność* poszukiwała oparcia dla swojej aktywności w konwencjach MOP, czego najważniejszym przejawem było zamieszczenie *Konwencji nr 87 i 98* w załączniku do statutu *Solidarności*.

Niezależny ruch związkowy bowiem nie miał dostatecznego oparcia w starym ustawodawstwie pracy, dostosowanym do monopolu jednej centrali związkowej¹⁷.

W rezultacie obrad *Okrągłego Stołu* wiosną 1989 r. usunięto podstawową i najbardziej jaskrawą niezgodność ustawodawstwa polskiego z konwencjami MOP, jaką był zakaz pluralizmu związkowego¹⁸.

Postanowienie art. 2 ratyfikowanej *Konwencji nr 87*, która zapewnia pracodawcom takie samo prawo zrzeszania się jak pracownikom, było jednym z zasadniczych argumentów na rzecz wydania *Ustawy z 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców*¹⁹.

Ustawa z 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców została, ze względu na brak wzorców krajowych, przygotowana pod bezpośrednim wpływem uregulowań międzynarodowych²⁰.

Konwencje MOP wywarły też rozległy wpływ na niektóre rozwiązania przyjęte w projekcie noweli *Kodeksu pracy*.

Dostosowanie przepisów kodeksu do standardów MOP było jednym z najwyraźniejszych i formułowanych od początku prac legislacyjnych celów nowelizacji.

Uwzględnienie standardów MOP w najszerszym zakresie odnosi się do urlopu wypoczynkowego. W szczególności projekt uwzględnia postanowienia *Konwencji nr 132* o płatnych urlopach wypoczynkowych z 1970 r. przez:

- skrócenie z 1 roku do 6 mies. okresu wyczekiwania na prawo do pierwszego (skróconego) urlopu (art. 153 § 1),
- zwiększenie z 14 do 18 dni minimalnego wymiaru urlopu (art. 154 § 1),
- wprowadzenie urlopu proporcjonalnego (art. § 155¹⁻³),
- uchylenie zasady, iż pierwsze trzy dni choroby wlicza się do urlopu wypoczynkowego (art. 166 pkt 1),
- uchylenie przepisu art. 169 przewidującego utratę prawa do urlopu i art. 170 przewidującego obowiązek wykorzystania urlopu w okresie wypowiedzenia²¹.

¹⁷ *Ibidem*, s. 5.

¹⁸ *Ibidem*, s. 6.

¹⁹ *Ibidem*, s. 6.

²⁰ K. Walczak, *Zbiorowe prawo pracy. Aspekty prawa międzynarodowego, europejskiego i polskiego*, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 149.

²¹ L. Florek, *op. cit.*, s. 7.

Wpływ prawa międzynarodowego i europejskiego widzi się w przypadku wprowadzania do *Kodeksu pracy* pojęcia pracodawcy i zastąpienia nim dotychczas używanego pojęcia zakład pracy.

Jednym z argumentów na rzecz takiej zmiany było powszechne używanie tego pojęcia w umowach międzynarodowych, w tym zwłaszcza w konwencjach MOP²².

Krajowe sądy sięgały do międzynarodowych przepisów prawa pracy w razie konieczności wzmocnienia lub rozbudowania argumentacji wspierającej rozstrzygnięcie²³.

Ocena ryzyka zawodowego, jako podstawowe narzędzie mające na celu zwiększanie poziomu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników w miejscu pracy, posiada swoje umocowania prawne w podstawowych aktach prawnych dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy zarówno na poziomie Międzynarodowej Organizacji Pracy jak również Unii Europejskiej.

To fundamentalne narzędzie prewencyjne w działaniach na rzecz zmniejszania liczby wypadków przy pracy oraz chorób zawodowych zostało także wdrożone do polskiego systemu ochrony pracy²⁴.

Międzynarodowa Organizacja Pracy, dostrzegając ciągle jeszcze ogromną skalę wypadków przy pracy, w tym śmiertelnych, oraz chorób zawodowych, jak również konieczność podejmowania dalszych działań w celu ich ograniczenia, i zauważając wagę nieustannego promowania krajowych systemów prewencji w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, przyjęła *Konwencję nr 187 z dnia 15 czerwca 2006 r. dotyczącą struktur promujących bezpieczeństwo i higienę pracy*²⁵.

Niemal połowa konwencji i zaleceń MOP traktuje o rozmaitych aspektach zagadnień ochrony życia i zdrowia przed zagrożeniami, jakie powstają w środowisku pracy²⁶.

Omawiając kwestie oceny ryzyka zawodowego w prawie międzynarodowym, należy wskazać również na *Konwencję MOP nr 161 z dnia 26 czerwca 1985 r. dotyczącą służb medycyny pracy*.

Wśród zadań służb medycyny pracy wymienia ona zwłaszcza konieczność rozpoznawania i oceny zagrożeń dla zdrowia pracowników w miejscu pracy oraz nadzór nad czynnikami środowiska pracy oraz sposobami wykonywania pracy mogącymi mieć ujemny wpływ na zdrowie pracowników²⁷.

Konwencję MOP nr 161 w zakresie kontroli środowiska pracy dość istotnie uzupełnia *Zalecenie MOP nr 171 z dnia 26 czerwca 1985 r. dotyczące służb medycyny*

²² K. Walczak, *Zbiory...*, op. cit., s. 112.

²³ A.M. Świątkowski, *Stosowanie konwencji MOP i traktatów Rady Europy przez krajowe sądy pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2008, nr 6, s. 294.

²⁴ G. Ślawska, *Prawne aspekty oceny ryzyka zawodowego*, „Prewencja i Rehabilitacja” 2014, nr 1, s. 24.

²⁵ *Ibidem*, s. 25.

²⁶ A.M. Świątkowski, M. Wujczyk, *Bezpieczeństwo prawne i socjalne pracowników jako uniwersalna aksjologiczna podstawa współczesnego prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Wybrane zagadnienia*, (w:) M. Skąpski, K. Ślęzak (red.), op. cit., s. 169.

²⁷ G. Ślawska, op. cit., s. 25.

pracy. Zgodnie z nim kontrola środowiska pracy powinna obejmować zwłaszcza:

- rozpoznanie i ocenę czynników środowiska pracy mogących mieć wpływ na zdrowie pracowników,
- ocenę warunków higieny i czynników organizacji pracy mogących powodować zagrożenie dla zdrowia pracowników,
- ocenę urządzeń ochrony osobistej i zbiorowej,
- ocenę narażenia pracowników na czynniki szkodliwe dla zdrowia oraz ocenę systemów kontroli mających na celu zlikwidowanie lub zmniejszenie narażenia zawodowego²⁸.

W polskim systemie ochrony pracy podstawowe uregulowania prawne odnoszące się do zagadnienia oceny ryzyka zawodowego zawiera *Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy*, które rozwijają oraz uszczegóławiają rozporządzenia wykonawcze²⁹.

Polskie rozwiązania prawne odnoszące się do oceny ryzyka zawodowego w pełni odpowiadają standardom prawnym Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz Unii Europejskiej, a w niektórych aspektach nawet je przewyższają³⁰.

Jednym z podstawowych celów działania Międzynarodowej Organizacji Pracy jest zapewnienie pracownikom właściwej ochrony ich życia i zdrowia.

Zarówno *Konstytucja MOP* jak i *Deklaracja filadelfijska* z dn. 10 maja 1944 r., będąca aneksem do konstytucji, uznaje, iż bezpośrednim celem MOP jest zapewnienie pracownikom istotnie ludzkich warunków pracy oraz zagwarantowanie im dobrobytu fizycznego, moralnego i umysłowego.

Poprawa warunków i środowiska pracy, a także dobrego samopoczucia pracowników jest pierwszorzędnym zadaniem MOP.

Podstawową konwencją MOP w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia jest *Konwencja nr 155* i uzupełniające ją *Zalecenie nr 164* dotyczące bezpieczeństwa zdrowia pracowników i środowiska pracy.

Tego swego rodzaju międzynarodowego kodeksu wprowadzającego standardy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników Polska jednak jak dotychczas nie ratyfikowała³¹.

Oddziaływanie na system zabezpieczenia społecznego

Definicje zabezpieczenia społecznego formułowane w teorii i w dokumentach prawnomiędzynarodowych opierają się na założeniu, że z reguły każdy dorosły członek społeczeństwa ma możliwość i jest obowiązany zapewnić własną pracę (majątkiem) zaspokojenie potrzeb swoich i najbliższej rodziny, a prawu zabezpieczenia społecznego przypada jedynie definiowanie społecznie uchwytnych wyjątków od tej

²⁸ *Ibidem*, s. 25.

²⁹ *Ibidem*, s. 28.

³⁰ *Ibidem*, s. 36.

³¹ H. Szewczyk, *Równość płci w zatrudnieniu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 115.

reguły oraz normowanie przedsięwzięć uznawanych za możliwe i właściwe w celu wypełnienia powstających luk³².

Niewątpliwie należy sięgnąć do dorobku normatywnego Międzynarodowej Organizacji Pracy. Zabezpieczenie społeczne stanowi bowiem stały przedmiot zainteresowania tej organizacji od pierwszych lat jej aktywności³³.

Podstawowym dokumentem, który wywarł duży wpływ na rozwój zabezpieczenia społecznego w wielu krajach europejskich, jest *Konwencja nr 102 MOP* o normach minimalnych zabezpieczenia społecznego z 1952 r.³⁴

Zacytowana *Konwencja nr 102 MOP* i związane z nią zalecenia mówią o wszechstronnej opiece lekarskiej, z tym że korzystający z niej mogą być zobowiązani do udziału w jej kosztach, które nie powinny powodować zbyt wielkiego obciążenia³⁵.

Konwencja ta zakresem przedmiotowym obejmuje wszystkie ryzyka (oraz związane z nimi świadczenia) dotychczas uznawane w prawie międzynarodowym.

Określa szczegółowo zakres podmiotowy, zakres przedmiotowy, warunki przyznawania świadczeń, wysokość oraz okres udzielania świadczeń³⁶.

Konwencja nr 102 o normach minimalnych uznawana jest powszechnie za podstawowy instrument międzynarodowy w zakresie zabezpieczenia społecznego.

Jej wpływ jest widoczny w *Europejskiej Karcie Społecznej* w art. 12, który reguluje prawo do zabezpieczenia społecznego³⁷.

Konwencja nr 102 wywarła duży wpływ na podstawowy instrument Rady Europy w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, tj. *Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego* i *Protokół do Kodeksu* z 1964 r.³⁸

W 1997 r. Polska ratyfikowała *Europejską Kartę Społeczną*, w tym art. 12 regulujący prawo do zabezpieczenia społecznego.

Z artykułu tego wynika zobowiązanie, polegające na utrzymaniu systemu zabezpieczenia społecznego (art. 12 ust. 1 *Karty*) na zadowalającym poziomie (art. 12 ust. 2), równym co najmniej poziomowi niezbędnemu dla ratyfikacji *Konwencji MOP nr 102* dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego³⁹.

Ratyfikacja *Konwencji nr 102* nastąpiła po przeprowadzeniu reformy emerytalnej na podstawie zgody wyrażonej przez Sejm w *Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o ratyfikacji Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego*, przyjętej w Genewie 28 czerwca 1952 r.⁴⁰

³² G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego*, (w:) idem (red.), *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 21.

³³ G. Uścińska, *Standardy zabezpieczenia społecznego na XXI wiek*, „Polityka Społeczna” 2003, nr 5-6, s. 1.

³⁴ *Ibidem*, s. 1.

³⁵ W. Muszański, *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2004, s. 18.

³⁶ G. Uścińska, *op. cit.*, s. 1.

³⁷ *Ibidem*, s. 1.

³⁸ *Ibidem*, s. 1.

³⁹ *Ibidem*, s. 2.

⁴⁰ R. Pacud, *Uprawnienia ubezpieczonych w zakresie świadczeń na starość na podstawie Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 102*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011,

W stosunku do Polski *Konwencja MOP nr 102* weszła w życie – zgodnie z warunkami w niej określonymi – po złożeniu dokumentów ratyfikacyjnych oraz ich rejestracji przez Dyrektora Generalnego Międzynarodowej Organizacji Pracy 3 grudnia 2004 r. w zakresie obejmującym m.in. część V Konwencji *Świadczenia na starość*⁴¹.

W wyniku prac badawczych ustalono, że system zabezpieczenia społecznego w Polsce obejmuje gałęzie i świadczenia wymienione w konwencji, tj.:

- opiekę lekarską (świadczenia zdrowotne),
- zasiłki chorobowe,
- świadczenia w razie bezrobocia (zasiłki dla bezrobotnych),
- świadczenia na starość (emerytury),
- świadczenia w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych (renty w razie wypadku przy pracy lub choroby zawodowej),
- świadczenia rodzinne (zasiłki rodzinne),
- świadczenia macierzyńskie (zasiłki macierzyńskie),
- świadczenia w razie inwalidztwa (renty w razie niezdolności do pracy),
- świadczenia w razie śmierci żywiciela rodziny (renty rodzinne).

Przeprowadzona analiza porównawcza polskiego systemu zabezpieczenia społecznego ze standardami ustanowionymi w *Konwencji nr 102* pozwoliła na podjęcie decyzji o ratyfikacji⁴².

W obecnym stanie prawnym polskie rozwiązania nie odpowiadają zasadom ustanowionym w części III konwencji, jeżeli chodzi o okres wypłaty zasiłku chorobowego – w Polsce jest on krótszy od ustanowionego w konwencji.

W części IV (świadczenia w razie bezrobocia) zasiłki z tyt. bezrobocia są zdecydowanie na niższym poziomie aniżeli minimalna wysokość ustanowiona w konwencji.

Jeżeli chodzi o część VI (świadczenia w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych), a także część IX (świadczenia w razie inwalidztwa), to polskie rozwiązania również nie odpowiadają zawartym w omawianej konwencji, w zakresie zawieszalności rent wypadkowych i rent inwalidzkich. Oznacza to, że rozszerzenie ratyfikacji będzie możliwe po zmianie polskiego ustawodawstwa⁴³.

Aktualne konwencje i zalecenia MOP w zakresie zabezpieczenia społecznego, a zwłaszcza *Konwencja nr 102*, to wyjątkowy, zaakceptowany w skali międzynarodowej, zestaw norm minimalnych dotyczących różnych aspektów krajowych systemów zabezpieczenia społecznego.

Stanowią one o zasadach, którymi kierować się powinny kraje członkowskie MOP w dziedzinach ustalania uprawnień, finansowania, zarządzania i monitorowania tych systemów.

nr 4, s. 89.

⁴¹ *Ibidem*, s. 91.

⁴² G. Uścińska, *op. cit.*, s. 2.

⁴³ *Ibidem*, s. 2-3.

Konwencja nr 102 nadal stanowi główny punkt, który zawsze należy mieć na uwadze, budując – krok po kroku – w poszczególnych krajach wszechstronne systemy zabezpieczenia społecznego⁴⁴.

Ponadto prawo do zabezpieczenia społecznego, wraz z promocją zatrudnienia, jest uważane za gospodarczą i społeczną konieczność dla rozwoju i postępu.

Jest ważnym narzędziem zapobiegania i ograniczania biedy, nierówności, wykluczenia i niepewności społecznej oraz wspierania przejścia z nieformalnego do formalnego zatrudnienia⁴⁵.

Wpływ międzynarodowego prawa pracy na ochronę pracy kobiet

Zagadnienia ochrony pracy kobiet od początku istnienia MOP znajdowały odbicie w jej działalności normatywnej, a konwencje i zalecenia normujące te kwestie należą do najobszerniejszej grupy aktów prawnych poświęconych sprawom kobiet.

Uznanie tej problematyki za wymagającą pilnej regulacji międzynarodowej spowodowane było z jednej strony znacznym już w owym czasie rozmiarem zatrudnienia kobiet, z drugiej zaś – ciężkimi warunkami wykonywania pracy, a przede wszystkim trudnościami godzenia jej z tradycyjnymi obowiązkami rodzinnymi⁴⁶.

Międzynarodowe prawo pracy utożsamiane w głównej mierze z konwencjami i zaleceniami Międzynarodowej Organizacji Pracy przyjmowało od początku tradycyjne, wręcz konserwatywne podejście do roli kobiet na rynku pracy.

W efekcie uchwalano kilka konwencji, które ze względów społecznych wprowadzały szczególną ochronę kobiet na rynku pracy.

W praktyce skutkowało to tym, że nie mogły one być zatrudniane nie tylko na określonych stanowiskach, ale również i branżach⁴⁷.

Podstawowe w tej mierze znaczenie w systemie prawnym MOP ma obecnie *Konwencja nr 89 z 1948 r. dotycząca pracy nocnej kobiet*.

Przewiduje ona, że kobiety, niezależnie od wieku, nie mogą być zatrudnione w porze nocnej w przedsiębiorstwach przemysłowych.

Zakaz ten nie dotyczy jedynie kobiet zajmujących odpowiedzialne stanowiska kierownicze lub stanowiska o charakterze technicznym, a także zatrudnionych w służbie zdrowia i służbie społecznej, a niewykonyjących zazwyczaj pracy fizycznej.

Praca nocna dopuszczona jest również w przypadku siły wyższej oraz konieczności zapobieżenia szkodzie w związku z obróbką szybko psujących się surowców lub materiałów.

⁴⁴ K. Hagemeyer, *Rola zabezpieczenia społecznego w osiągnięciu sprawiedliwości społecznej i uczciwej globalizacji*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2011, nr 12, s. 13.

⁴⁵ D. Dzienisiuk, *Bezpieczeństwo socjalne pracowników – między gospodarką a ochroną organizowaną przez państwo*, (w:) M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk (red.), *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 85.

⁴⁶ N. Buchowska, *Prawa pracownicze kobiet w normach Międzynarodowej Organizacji Pracy i Wspólnoty Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999, nr 2, s. 63.

⁴⁷ K. Walczak, *Szczególna ochrona czy bezwzględna równość? – dylematy związane z dopuszczeniem kobiet do prac tradycyjnie uznanych za męskie*, „Monitor Prawa Pracy” 2008, nr 4, s. 177.

Należy jednak zwrócić uwagę na bardzo istotny fakt, iż mogą pojawiać się wątpliwości, czy omawiany zakaz, ustanowiony przez MOP wyłącznie w stosunku do kobiet i to wszystkich kobiet niezależnie od ich stanu zdrowia czy stanu fizycznego (np. ciąża) nie narusza zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn.

W prawie Wspólnot Europejskich zagadnienia pracy nocnej kobiet zostały uregulowane w sposób bardziej elastyczny, niż w aktach prawnych MOP⁴⁸.

O elastyczności tego uregulowania świadczy także fakt, że dyrektywa nie narzuca pracodawcy krajowemu określonego, schematycznego zachowania, a o tym czy pracownica zostanie dopuszczona do pracy w nocy zadecydują okoliczności konkretnego przypadku⁴⁹.

Jednakże jak wskazują organy kontrolne, państwa członkowskie nie zostały zobowiązane do wprowadzenia zakazu pracy kobiet w porze nocnej, a tylko do uregulowania zasad takiej pracy⁵⁰.

Zakaz zatrudniania kobiet przy określonych pracach, wywołuje podobne kontrowersje, co wcześniej omawiany zakaz pracy nocnej, a jego istnienie może być postrzegane jako przejaw dyskryminacji, ponieważ stanowi ograniczenie prawa do pracy⁵¹.

Konwencją nr 45 dotyczącą zatrudnienia kobiet przy pracach pod ziemią we wszelkiego rodzaju kopalniach, wprowadzono zakaz pracy kobiet pod ziemią⁵².

Akty normatywne MOP ustanawiają również zakaz pracy kobiet przy pracach z substancjami i czynnikami toksycznymi, m.in. z:

- biłą ołowianą (*Konwencja nr 13*),
- promieniowaniem jonizującym (*Zalecenie nr 114*),
- ręcznym transporcie ciężkich ładunków (*Konwencja nr 127*)⁵³.

To szczególne podejście ochronne do kobiet na rynku pracy zostało zakwestionowane przez Wspólnotę Europejską jako sprzeczne z zasadą równego traktowania ze względu na płeć.

Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości odstępstwa od jednakowego traktowania są uzasadnione wyłącznie ze względu na ciążę i macierzyństwo.

Podejście to opiera się na bezpośredniej wykładni dyrektywy Rady 76/207/ EWG z 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy⁵⁴.

⁴⁸ N. Buchowska, *op. cit.*, s. 66-67.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 67.

⁵⁰ K. Walczak, *Szczególna...*, *op. cit.*, s. 178.

⁵¹ N. Buchowska, *op. cit.*, s. 67.

⁵² *Ibidem*, s. 67-68.

⁵³ *Ibidem*, s. 68.

⁵⁴ K. Walczak, *Szczególna...*, *op. cit.*, s. 177.

Wypowiedzenie *Konwencji 45* było niezbędnym warunkiem dla uchylenia w Polsce zakazu zatrudniania kobiet w kopalniach pod ziemią i usunięcia sprzeczności polskiego prawa z prawem unijnym⁵⁵.

Blankietowy zakaz pracy kobiet w kopalniach, w godzinach nocnych i w warunkach podwyższonego ciśnienia atmosferycznego, jest obecnie uznawany za sprzeczny z zasadą równouprawnienia kobiet i mężczyzn, ponieważ uniemożliwia on wykonywanie prawa równego dostępu kobiet i mężczyzn do zatrudnienia⁵⁶.

Ochronę taką zapewnia ratyfikowana przez Polskę w 2001 r. *Konwencja 176* dotycząca bezpieczeństwa i zdrowia w kopalniach.

Zawarte w tej konwencji nowoczesne standardy zapewniają odpowiednie środki ochrony i prewencji wszystkim pracownikom, bez względu na ich płeć, zatrudnionym zarówno pod ziemią, jak i na powierzchni. *Konwencja 176* znajduje zastosowanie do wszystkich typów kopalń.

Określa obowiązki i uprawnienia pracodawców, pracowników oraz przedstawicieli pracowników w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony zdrowia i życia pracowników⁵⁷.

Katalog obowiązków pracodawcy oraz pracowników rozszerza i uszczegóławia *Zalecenie nr 183 MOP*, dotyczące bezpieczeństwa i zdrowia w kopalni⁵⁸.

Jeżeli chodzi o polskie przepisy, to w kraju obowiązuje generalna zasada równości w zatrudnieniu kobiet i mężczyzn z wyjątkiem przypadków szczególnych, do których zalicza się czas ciąży i karmienia, a także wykaz prac wzbronionych kobietom, zawarty w rozporządzeniu Rady Ministrów z 10 września 1996 r.⁵⁹

Waga problemu ochrony zdrowia kobiet była postrzegana od samego początku działalności Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Postanowienia w kwestii ochrony macierzyństwa, zapewnienia kobietom należytej opieki medycznej, jak i przeciwdziałania zagrożeniom dla ich zdrowia w miejscu pracy są zawarte w kilkudziesięciu dokumentach prawnych, jakie zostały przyjęte w latach 1919-2006⁶⁰.

W wielu dalszych konwencjach zawierających przepisy ochronne dotyczące ogółu pracowników przed różnego rodzaju zagrożeniami zdrowotnymi są również liczne postanowienia nakazujące szczególne środki ostrożności przed nimi wobec pracujących kobiet w okresie ciąży albo matek karmiących dzieci piersią – np. zakaz dźwigania przez nie ciężarów (nr 127) albo np. wykonywania czynności, przy których występuje narażenie na benzen (nr 136)⁶¹.

⁵⁵ H. Wierzińska, *Ewolucja regulacji prawnej zatrudniania kobiet pod ziemią w kopalniach*, „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 4, s. 125.

⁵⁶ K. Walczak, *Szczególna...*, *op. cit.*, s. 180.

⁵⁷ H. Wierzińska, *op. cit.*, s. 128.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 128.

⁵⁹ K. Walczak, *Szczególna...*, *op. cit.*, s. 179.

⁶⁰ S. Poździoch, *Prawo do ochrony zdrowia w standardach Międzynarodowej Organizacji Pracy*, Zdrowie i Zarządzanie, Kraków 2007, s. 279.

⁶¹ *Ibidem*, s. 279-280.

Konwencja nr 183 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ochrony macierzyństwa, przyjęta w Genewie w dn. 15 czerwca 2000 r., która rewiduje regulacje *Konwencji nr 103* Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony macierzyństwa, przyjętej w dniu 7 września 1952 r.

Przepisy *Konwencji nr 183* obejmują wszystkie zatrudnione kobiety w tym także zatrudnione w atypowych formach.

Wyłączenie spod regulacji może dotyczyć niektórych grup kobiet (w całości lub częściowo), dla których zastosowanie przepisów konwencji może powodować szczególne trudności natury zasadniczej.

Wyłączenie takie wymaga uzgodnienia z przedstawicielami pracowników i pracodawców. Przepisy konwencji nakładają następujące zobowiązania na państwa członkowskie:

- zapewnienie kobietom w ciąży i kobietom karmiącym odpowiednich warunków pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa kobiet i dzieci,
- na podstawie zaświadczenia lekarskiego o ciąży kobieta ma prawo do urlopu macierzyńskiego w wymiarze co najmniej 14 tyg. począwszy od przewidywanego dnia porodu,
- ze względu na ochronę zdrowia matki i dziecka obowiązkowa część urlopu macierzyńskiego nie może wynosić mniej niż 6 tyg. po urodzeniu dziecka,
- część urlopu macierzyńskiego przypadająca przed porodem powinna być powiększona o okres przypadający pomiędzy przewidywaną datą porodu a datą porodu bez pomniejszania okresu obowiązkowego urlopu po porodzie,
- w przypadku choroby, komplikacji lub zagrożenia komplikacjami w związku z ciążą lub porodem kobiecie przysługuje urlop (zwolnienie od świadczenia pracy) przed i po urlopie macierzyńskim (charakter tego urlopu/zwolnienia i jego maksymalny wymiar określany jest zgodnie z przepisami krajowymi i praktyką),
- przez okres urlopu macierzyńskiego kobieta powinna otrzymywać, zgodnie z przepisami krajowymi, zasiłek, którego wysokość zapewni jej i dziecku właściwą ochronę zdrowia oraz odpowiedni poziom życia,
- gdy zasiłek macierzyński zgodnie z przepisami krajowymi lub praktyką, obliczany jest na podstawie wynagrodzenia, to jego wysokość nie może być niższa od $\frac{2}{3}$ ostatniego wynagrodzenia lub wynagrodzenia stanowiącego podstawę do obliczania świadczeń,
- gdy zgodnie z przepisami krajowymi lub praktyką, do obliczania świadczeń stosowane są inne metody, to wysokość zasiłku macierzyńskiego powinna być porównywalna z przeciętną kwotą obliczoną na podstawie wynagrodzeń,
- państwa w których systemy ubezpieczeń społecznych są słabo rozwinięte, spełnią warunki konwencji w zakresie wysokości zasiłku macierzyńskiego, jeżeli zasiłek macierzyński nie będzie niższy od zasiłku chorobowego lub z tyt. czasowej niezdolności do pracy określonych przepisami krajowymi,
- każde państwo powinno tak ustalić kryteria prawa do zasiłku macierzyńskiego, aby spełnić je mogła zdecydowana większość kobiet objęta przepisami tej konwencji,

- w przypadku, gdy kobieta nie spełnia kryteriów dla uzyskania prawa do zasiłku macierzyńskiego zgodnie z przepisami krajowymi, powinna otrzymywać świadczenia z pomocy społecznej po spełnieniu kryterium dochodowego,
- opiekę zdrowotną nad matką i dzieckiem określają przepisy prawa krajowego lub praktyka, z tym że świadczenia zdrowotne powinny obejmować opiekę zdrowotną prenatalną, poród i opiekę postnatalną, jak również opiekę szpitalną, jeżeli zajdzie taka potrzeba,
- mając na uwadze ochronę sytuacji kobiet na rynku pracy, zasiłki macierzyńskie powinny być finansowane z obowiązkowego ubezpieczenia społecznego lub funduszy publicznych i pracodawcy nie mogą być bezpośrednio obciążani kosztami zasiłków zatrudnionych przez nich kobiet bez wyrażenia przez nich zgody z wyjątkiem sytuacji, gdy takie rozwiązania obowiązywały w danym kraju przed datą przyjęcia tej konwencji lub takie ustalenia podjęte zostały poprzez porozumienie rządu z przedstawicielami pracodawców i przedstawicielami pracowników,
- pracodawca nie może zwolnić kobiety z pracy w okresie ciąży i urlopu macierzyńskiego z wyjątkiem sytuacji niezwiązanych z ciążą, porodem i opieką nad dzieckiem – na pracodawcy ciąży obowiązek dowodu, że zwolnienie z pracy nie ma związku z ciążą, porodem i opieką nad dzieckiem,
- po wykorzystaniu urlopu macierzyńskiego pracownica musi mieć zagwarantowane prawo powrotu na to samo lub ekwiwalentne stanowisko pracy z tym samym wynagrodzeniem, które pobierała pod koniec urlopu macierzyńskiego,
- państwa członkowskie powinny zapewnić środki przeciwdziałające dyskryminacji w zatrudnieniu i w dostępie do zatrudnienia z powodu macierzyństwa, w tym szczególnie wprowadzić zakaz poddawania testowi ciążowemu lub przedkładania zaświadczenia o teście, gdy kobieta stara się o pracę (wyjątek stanowią sytuacje, gdy kobieta ubiega się o prace zabronione kobietom przepisami prawa krajowego lub praca stanowi zagrożenie dla zdrowia kobiety i dziecka),
- kobieta powinna mieć prawo do jednej lub więcej przerw w pracy albo do redukcji godzin pracy w związku z karmieniem dziecka,
- okres, w którym kobieta ma prawo do przerw lub redukcji godzin pracy określają przepisy krajowe, z tym że okresy te powinny być liczone jako czas pracy i wynagradzane.

W stosunku do *Konwencji nr 103* z 1952 r. przepisy *Konwencji nr 183* różnią się przede wszystkim tym, że nałożyły obowiązek zapewnienia kobietom w ciąży i kobietom karmiącym bezpiecznych warunków pracy, wydłużyły urlop macierzyński z 12 tyg. do 14 tyg., wprowadziły minimalną wysokość zasiłku macierzyńskiego (nie mniej niż $\frac{2}{3}$ wynagrodzenia) oraz przyznały kobiecie prawo powrotu na to samo lub ekwiwalentne stanowisko pracy za tym samym wynagrodzeniem, które pobierała pod koniec urlopu⁶².

⁶² B. Kłos, *Urlop macierzyński i zasiłek macierzyński. Przegląd regulacji międzynarodowych i krajowych*, (w:) *Raport nr 218*, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2003, s. 2-3.

Rozwiązania przyjęte przez polskiego ustawodawcę w zakresie gwarantowanych świadczeń dla ubezpieczonych z tytułu sprawowania opieki nad dzieckiem nie tylko spełniają wymagania zarówno *Konwencji nr 103 MOP*, jak i dyrektyw – 92/85 i nr 2010/18, ale w zakresie ustanowienia szerszego kręgu uprawnionych do korzystania z płatnych urlopów związanych z rodzicielstwem gwarantują nawet korzystniejsze dla ubezpieczonych rozwiązania⁶³.

Polska przyjęła zdecydowanie korzystniejsze rozwiązanie, bowiem okres minimalny urlopu macierzyńskiego, który kobieta musi wykorzystać po porodzie wynosi 8 tyg.⁶⁴

Podsumowanie

Międzynarodowa Organizacja Pracy została utworzona w celu promowania i ochrony fundamentalnych wartości:

- pokoju społecznego,
- sprawiedliwości społecznej,
- godności człowieka,
- bezpieczeństwa socjalnego.

Ustanowione przez nią standardy mają na celu zagwarantowanie równości wobec prawa, solidarności w stosunkach pracy i zabezpieczenia społecznego, demokratycznego podejmowania decyzji w sprawach dotyczących ochrony praw społecznych regulowanych krajowymi przepisami prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.

Międzynarodowa Organizacja Pracy przyczyniła się do wprowadzenia i do uregulowania w krajowych porządkach prawa pracy państw członkowskich kardynalnych praw podmiotowych, prawa:

- pracowników do zrzeszania się w związkach zawodowych, negocjowania układów zbiorowych pracy, prowadzenia akcji zbiorowych i organizowania strajków,
- pracowników do informacji i konsultacji,
- do wykonywania swobodnie wybranej pracy,
- do równego traktowania w zatrudnieniu i zakazu dyskryminacji w stosunkach pracy,
- do ochrony zdrowia, pracy w bezpiecznych i higienicznych warunkach,
- do sprawiedliwych warunków pracy,
- pracujących kobiet do ochrony macierzyństwa,
- młodoletnich pracowników do szczególnej ochrony i zakaz zatrudniania dzieci,
- do szkolenia zawodowego,
- do ochrony w przypadku zwolnienia z pracy,
- do zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i opieki medycznej.

⁶³ I.A. Wieleba, *Pracownicze prawo do zasilku macierzyńskiego*, (w:) J. Czerniak-Swędzioł (red.), *Uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem w świetle przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 263.

⁶⁴ A. Kępiak, *Urlopy związane z rodzicielstwem bez tajemnic*, „Prewencja i Rehabilitacja” 2013, nr 3, s. 14.

Powyższe wartości i kardynalne prawa społeczne odgrywają znaczącą rolę we współczesnym świecie globalnej gospodarki, która wykorzystuje nierównomierności wzrostu gospodarczego, rosnące ubóstwo i bezrobocie w wielu regionach świata⁶⁵.

O istocie i randze problemów związanych z prawem pracy świadczą uwagi i troska, z jakimi odnosił się do nich papież Jan Paweł II.

Warto przypomnieć fragment homilii Ojca Świętego, wygłoszonej 2 czerwca 1997 r. na Legnickim Polu: „Z sytuacją bezrobocia jest związane takie podejście do pracy, w którym człowiek staje się narzędziem produkcji, tracąc w konsekwencji swoją osobową godność. W praktyce zjawisko to przybiera formę wyzysku. Często przejawia się on w takich sposobach zatrudniania, które nie tylko nie gwarantują pracownikowi żadnych praw, ale zniewalają go poczuciem tymczasowości i lękiem przed utratą pracy do tego stopnia, że jest on pozbawiony wszelkiej wolności w podejmowaniu decyzji. Wielokrotnie ów wyzysk przejawia się w takim ustalaniu czasu pracy, iż pozbawia się pracownika prawa do odpoczynku i troski o duchowe życie rodziny. Często też wiąże się z niesprawiedliwym wynagrodzeniem, zaniedbaniami w dziedzinie ubezpieczeń i opieki zdrowotnej. Wielokrotnie, szczególnie w przypadku kobiet, jest zaprzeczeniem prawa do szacunku dla osobowej godności. Praca ludzka nie może być traktowana tylko jako siła potrzebna dla produkcji – tak zwana »siła robocza«. Człowiek nie może być widziany jako narzędzie produkcji. Człowiek jest twórcą pracy i jej sprawcą. Trzeba uczynić wszystko, aby praca nie straciła swojej właściwej godności. Celem pracy – każdej pracy – jest sam człowiek. Dzięki niej winien się udoskonalać, pogłębiać swoją osobowość. Nie wolno nam zapominać – i to chcę z mocą powiedzieć – że praca jest »dla człowieka«, a nie człowiek »dla pracy«”⁶⁶.

Postrzegając relacje społeczne z takiej perspektywy, normy ustawowego prawa pracy chronią pracowników przez dysfunkcjonalnością praw rynku.

Chodzi o to, aby dokonać takiej korekty zachowań rynkowych, aby praca zapewniała możliwość życia godnego, przy uwzględnieniu realiów ekonomicznych w danym momencie.

Powyższa diagnoza nie jest sprzeczna z jakże humanitarnym stwierdzeniem, że praca nie jest towarem – zwłaszcza, że należałoby chyba pochylić się nad symboliką tego stwierdzenia i doprecyzować, że praca jednak jest towarem, a towarem nie jest człowiek i jego godność, które za pracą się kryją⁶⁷. Wnioski:

- praca ludzka jest zjawiskiem i procesem bardzo ściśle powiązanim z egzystencją człowieka, rola jaką odgrywa w jego życiu jest różnie postrzegana i odmiennie określana, w zależności od dyscypliny podejmującej tę problematykę,
- w wyniku normotwórczej działalności Międzynarodowej Organizacji Pracy powstają konwencje i zalecenia, które tworzą pewną komplementarną całość obejmującą przedmiotowo zagadnienia pracy i polityki społecznej, określane w literaturze

⁶⁵ A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy. Tom I. Międzynarodowe publiczne prawo pracy, Wolumen I*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 123.

⁶⁶ T. Liszcz, *op. cit.*, s. 17.

⁶⁷ A. Sobczyk, *op. cit.*, s. 35.

- prawno-międzynarodowej jako międzynarodowe prawo pracy lub międzynarodowy kodeks pracy,
- ochrona osób pracujących należy do najważniejszych zagadnień regulowanych przez konwencje międzynarodowe, ochrona ta, nie zawsze i nie wszędzie była przedmiotem należytej troski pracodawców i rządów, a w kształtowaniu międzynarodowych norm mających na celu ochronę życia i zdrowia pracowników szczególną rolę odegrała Międzynarodowa Organizacja Pracy,
 - uchwalając konwencje i zalecenia Międzynarodowa Organizacja Pracy promuje ideę sprawiedliwości społecznej,
 - konwencje, zalecenia oraz deklaracje Międzynarodowej Organizacji Pracy mają wartość przykładową i wywierają wpływ na rozwój innych systemów międzynarodowych ochrony praw człowieka,
 - czynnikiem różnicującym system Międzynarodowej Organizacji Pracy jest rozbudowany i stale udoskonalany mechanizm kontroli realizacji przyjętych konwencji, pod tym względem żaden inny system międzynarodowy w dziedzinie ochrony praw człowieka nie może równać się z Międzynarodową Organizacją Pracy,
 - jednym z najważniejszych aspektów prawa pracy, zarówno międzynarodowego, jak i polskiego, jest ochrona bezpieczeństwa i zdrowia zatrudnionych, problematyka ta obejmuje całokształt rozwiązań prawnych, których celem jest zabezpieczenie zdrowia i życia pracownika, w tym profilaktykę oraz minimalizowanie zagrożeń występujących w procesie pracy,
 - analiza wpływu regulacji prawnych przyjmowanych w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy na polski porządek prawny, w zakresie ochrony pracy, wskazuje, że obowiązujące w kraju standardy ochronne są zgodne z wymogami międzynarodowego prawa pracy,
 - w przypadku ochrony życia i zdrowia pracowników (np. ochrona pracy kobiet, ocena ryzyka zawodowego) normy prawa krajowego są ustalone nawet na wyższym poziomie niż wymogi międzynarodowe,
 - zgodność prawa wewnętrznego z prawem międzynarodowym jest traktowana jako priorytet w działaniach legislacyjnych w kraju.

Bibliografia

- Buchowska N., *Prawa pracownicze kobiet w normach Międzynarodowej Organizacji Pracy i Wspólnoty Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999, nr 2.
- Domańska-Mołodawa K., *Polska w Międzynarodowej Organizacji Pracy*, (w:) S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Polska w organizacjach międzynarodowych*, Scholar, Warszawa 2002.
- Dzienisiuk D., *Bezpieczeństwo socjalne pracowników – między gospodarką a ochroną organizowaną przez państwo*, (w:) M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk (red.), *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Florek L., *Konwencje i zalecenia MOP-u a ustawodawstwo polskie*, „Polityka Społeczna” 1994, nr 9.
- Florek L., Seweryński M., *Międzynarodowe prawo pracy*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1988.

- Hagemeyer K., *Rola zabezpieczenia społecznego w osiąganiu sprawiedliwości społecznej i uczciwej globalizacji*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2011, nr 12.
- Kępniak A., *Urlopy związane z rodzicielstwem bez tajemnic*, „Prewencja i Rehabilitacja” 2013, nr 3.
- Kłós B., *Urlop macierzyński i zasiłek macierzyński. Przegląd regulacji międzynarodowych i krajowych*, (w:) *Raport nr 218*, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2003.
- Kozłowski T., *Inspekcja pracy w regulacjach Międzynarodowej Organizacji Pracy*, „Inspektor Pracy” 2014, nr 7-8.
- Liszczyński T., *Prawo pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Marcinkowska P., *Polska w Międzynarodowej Organizacji Pracy*, (w:) S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2012.
- Muszański W., *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2004.
- Pacud R., *Uprawnienia ubezpieczonych w zakresie świadczeń na starość na podstawie Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 102*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, nr 4.
- Poździej S., *Prawo do ochrony zdrowia w standardach Międzynarodowej Organizacji Pracy*, Zdrowie i Zarządzanie, Kraków 2007.
- Sigurska-Fierek P., Fierek M., *Bezrobocie rejestrowane problemem społeczno-gospodarczym w latach 2009-2011*, (w:) W. Mikołajczewska, M. Fierek (red.), *Wybrane problemy społeczno-gospodarcze i zarządzania w administracji*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2011.
- Sobczyk A., *Prawo i człowiek pracujący – między ochroną godności a równości*, (w:) M. Skąpski, K. Ślebza (red.), *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Ars boni et aequi, Poznań 2014.
- Starzyk J., *Ewolucja uczestnictwa Polski w organizacjach międzynarodowych*, (w:) S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Polska w organizacjach międzynarodowych*, Scholar, Warszawa 2002.
- Szewczyk H., *Równość płci w zatrudnieniu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Szpor G., *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego*, (w:) G. Szpor (red.), *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Ślaska G., *Prawne aspekty oceny ryzyka zawodowego*, „Prewencja i Rehabilitacja” 2014, nr 1.
- Świątkowski A.M., *Międzynarodowe prawo pracy. Tom I. Międzynarodowe publiczne prawo pracy, Wolumen I*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Świątkowski A.M., *Stosowanie konwencji MOP i traktatów Rady Europy przez krajowe sądy pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2008, nr 6.
- Świątkowski A.M., Wujczyk M., *Bezpieczeństwo prawne i socjalne pracowników jako uniwersalna aksjologiczna podstawa współczesnego prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Wybrane zagadnienia*, (w:) M. Skąpski, K. Ślebza (red.), *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Ars boni et aequi, Poznań 2014.
- Uścińska G., *Standardy zabezpieczenia społecznego na XXI wiek*, „Polityka Społeczna” 2003, nr 5-6.
- Walczak K., *Szczególna ochrona czy bezwzględna równość? – dylematy związane z dopuszczeniem kobiet do prac tradycyjnie uznanych za męskie*, „Monitor Prawa Pracy” 2008, nr 4.
- Walczak K., *Zbiorowe prawo pracy. Aspekty prawa międzynarodowego, europejskiego i polskiego*, C.H. Beck, Warszawa 2004.

- Wieleba I.A., *Pracownicze prawo do zasiłku macierzyńskiego*, (w:) J. Czerniak-Swędzioł (red.), *Uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem w świetle przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Wierzbńska H., *Ewolucja regulacji prawnej zatrudniania kobiet pod ziemią w kopalniach*, „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 4.
- Wysocka-Madej M., Rybicka E., Lemieszewska R., *Międzynarodowa Organizacja Pracy. 90 lat istnienia. Informator*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009.

Marzena Elżbieta Dzimidowicz

Wydział Zamiejscowy w Olsztynie, Gdańska Szkoła Wyższa

Analiza motywacji bezrobotnych w powiecie ostródzkim w latach 2016-2020

Streszczenie

Celem podjętych badań jest zaprezentowanie analizy motywacji bezrobotnych w powiecie ostródzkim w latach 2016-2020. Dla realizacji celu badań koniecznym było pokazanie charakterystyki badanego regionu oraz świadczeń finansowych dla bezrobotnych. Przedstawiono również pomiar efektywności programów aktywizujących oraz zaprezentowano realizację zadań pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego. Artykuł został opracowany na podstawie przeglądu wybranych pozycji literatury krajowej, w tym artykułów prezentujących wyniki badań naukowych zrealizowanych w ostatnich latach oraz przeprowadzonych badań własnych.

Słowa kluczowe

region, bezrobotny, świadczenie finansowe, program aktywizujący, pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe

Wstęp

Osiągnięcie znaczących rezultatów w pracy i działalności zależy w głównej mierze od motywacji działania.

W teorii kierowania zespołami ludzkimi formułuje się nawet tezę, że przydatność zawodowa pracownika, mierzona tym, co wnosi on w rozwój firmy, jest funkcją jego kwalifikacji i motywacji.

Funkcja ta ma charakter multiplikatywny, co oznacza, że obie te wartości muszą się wzajemnie wspomagać i że człowiek źle umotywowany może być dla przedsiębiorstwa mało przydatny, choćby nawet miał wysokie kwalifikacje¹.

Relacje pomiędzy pracodawcami i pracownikami są ujęte w ramy prawne oraz instytucjonalne, tworząc wspólnie porządek rynku pracy, który jest usankcjonowany prawodawstwem, obejmującym zagadnienia pracy ograniczające jego liberalny charakter.

Istota owego porządku opiera się na prawach i obowiązkach przysługujących podmiotom rynku pracy, czyli pracodawcom i pracownikom².

¹ J. Penc, *Motywowanie w zarządzaniu*, Profesjonalna Szkoła Biznesu, Kraków 1996, s. 136.

² A. Organiściak-Krzykowska, *Regionalne uwarunkowania bezrobocia*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2005, s. 32.

Rozwiązanie problemu bezrobocia będzie zatem ogromnym wyzwaniem zarówno dla polityki gospodarczej, jak i dla polityki społecznej.

Jednakże wieloletnie doświadczenia państw o gospodarce rynkowej pokazały, że nie udało się dotychczas znaleźć „złotego środka” do walki z bezrobociem.

Walka z bezrobociem prowadzona jest przede wszystkim w sferze ekonomicznej za pomocą różnorodnych, kompleksowych działań, które mają na celu wzrost gospodarczy oraz utrzymanie dotychczasowych miejsc pracy i tworzenie nowych.

Działania te uzupełnia oraz wspiera aktywność państwa i innych podmiotów w dziedzinie polityki społecznej, której celem jest ograniczenie rozmiarów bezrobocia i jego negatywnych skutków społecznych³.

Nie można także pominąć zadań powiatu w zakresie przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Powiat, poprzez aktywizowanie osób bezrobotnych oraz pomoc w zakładaniu własnej działalności gospodarczej, w dużej mierze ma wpływ na poziom rozwoju przedsiębiorczości na swoim terenie⁴.

Charakterystyka badanego regionu

Pojęcie regionu pokrywa się z łac. terminem *regionalis*, który był używany przez Rzymian dla określenia „najbliższej okolicy”⁵.

Powiat ostródzki leży w zachodniej części woj. warmińsko-mazurskiego⁶. Województwo warmińsko-mazurskie zlokalizowane jest w północno-wschodniej części Polski⁷.

W granicach woj. warmińsko-mazurskiego utworzono 21 powiatów i 116 gmin. W regionie znajduje się 49 miast i 3 900 miejscowości wiejskich⁸.

W granicach woj. warmińsko-mazurskiego wyodrębnia się 3 podregiony statystyczne (NTS), obejmuje łącznie 19 powiatów. Są to podregion:

- elbląski (obejmuje 6 powiatów – braniewski, elbląski, ostródzki, iławski, nowomiejski, działdowski),

³M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Aspra-jr, Warszawa 2004, s. 20-21.

⁴M.W. Sienkiewicz, *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011, s. 26.

⁵M. Fierek, M. Kowalczyk, *Wpływ polskich reform administracyjnych na konceptualizację regionu*, (w:) W. Mikołajczewska, M. Fierek (red.), *Wybrane problemy społeczno-gospodarcze i zarządzania w administracji*, Gdańska Wyższa Szkoła Administracji, Gdańsk 2011, s. 235.

⁶*Program ochrony środowiska, dla Powiatu Ostródzkiego na lata 2017-2020 z perspektywą do roku 2024*, Powiat Ostródzki, Ostróda 2018, s. 18.

⁷E. Sikora-Wisniewska, *Kapitał ludzki i przedsiębiorczość – portret społeczno-gospodarczy regionu Warmii i Mazur*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013, s. 21.

⁸J. Szłaga, *Środki nadzoru wojewody warmińsko-mazurskiego nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) J.J. Mrozek (red.), *Z problematyki samorządu terytorialnego*, Civitas et Lex, Elk 2017, s. 15.

- olsztyński (obejmuje 7 powiatów – bartoszycki, lidzbarsko-warmiński, kętrzyński, olsztyński, mrągowski, szczycieński, nidzicki),
- elcki (obejmuje 6 powiatów – giżycki, olecki, gołdapski, elcki, piski, węgorzewski)⁹.

Województwo warmińsko-mazurskie jest czwartym co do wielkości regionem Polski, zajmując powierzchnię 24,2 tys. km².

Największą powierzchnię ma powiat olsztyński (2 838 km), najmniejszą – powiat węgorzewski (693 km)¹⁰. Obszar zachodni jest to zachodnia część województwa obejmująca powiaty:

- braniewski,
- elbląski z powiatem grodzkim miastem Elblągiem,
- ostródzki,
- iławski,
- nowomiejski.

Powierzchnia obszaru wynosi 655 961 ha, co stanowi 27% powierzchni ogólnej województwa. Liczba ludności zamieszkującej obszar wynosi 476,9 tys., co stanowi 32,6% ogółu ludności w województwie, z czego:

- w miastach ponad 291 tys.,
- na terenach wiejskich ok. 186 tys.

Wskaźnik urbanizacji jest wyższy od średniego wojewódzkiego i wynosi 61%. Na obszarze tym znajdują się jedno z największych miast w regionie:

- Elbląg (130 tys.),
- Ostróda (35 tys.),
- Iława (33 tys.)¹¹.

Ziemia Ostródzka zamieszkała była w odległych czasach przez plemię pruskie Sasinów. Ostróda, jako mała osada otoczona ze wszystkich stron wodami jezior i rzek powstała najprawdopodobniej ok. 1270 r., założona przez Krzyżaków po ujarzmieniu Prusów¹².

Ostróda otrzymuje najprawdopodobniej prawa miejskie w 1329 r. od komtura dzierzgońskiego Luthera z Brunświku. Pochodzenie nazwy miasta, pomimo różnych hipotez, definitywnie nie ustalono¹³.

Stolicą powiatu jest miasto Ostróda, leżące nad Jeziorem Drwęckim. Siedziba Powiatu Ostróda mieści się w Starostwie Powiatowym przy ul. Jana III Sobieskiego¹⁴.

⁹ M. Fierek, *Wewnętrzne zagospodarowanie administracyjno-przestrzenne obszarów województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) R. Zagłoba, M.K. Wołowski (red.), *Administracja. Polityka. Bezpieczeństwo*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013, s. 7.

¹⁰ A. Onasz, *Charakterystyka rynku pracy w województwie warmińsko-mazurskim*, (w:) L. Domańska (red.), *Metody i narzędzia pracy doradcy zawodowego i pośrednika pracy*. Olsztyńska Szkoła Wyższa im. Józefa Rusieckiego, Olsztyn 2014, s. 10.

¹¹ M. Fierek, *op. cit.*, s. 13.

¹² *Ostróda i okolice*, Zachodnio-Mazurski Oddział Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego, Ostróda 1974, s. 4.

¹³ *Ibidem*, s. 4-5.

¹⁴ *Program ochrony...*, *op. cit.*, s. 18.

Powiat ostródzki jest obszarem o powierzchni 1 766 km² zamieszkałym przez 107 385 osób¹⁵. Pod względem wielkości powierzchni, to 17. powiat w kraju i 4. w regionie. Od:

- północy sąsiaduje on z powiatem elbląskim i lidzbarskim,
- wschodu – z olsztyńskim,
- południa – z działdowskim i nidzickim,
- zachodu – ze sztumskim i iławskim.

Geograficznie powiat leży na Pojezierzu Iławskim, stanowiąc trzon obszaru o silnej turystycznej marce, zwanej Mazurami Zachodnimi¹⁶.

Administracyjnie jest położony w podregionie elbląskim woj. warmińsko-mazurskiego i dzieli się na gminy:

- Ostróda (gmina miejska i wiejska),
- Miłakowo,
- Miłomłyn,
- Morąg,
- Dąbrówno,
- Grunwald,
- Łukta,
- Małdyty¹⁷.

Warunki klimatyczne powiatu ostródzkiego są zbliżone do parametrów woj. warmińsko-mazurskiego¹⁸.

Powiat ostródzki położony jest na obszarze będącym pod wpływem wilgotnych mas powietrza pochodzących z nad Oceanu Atlantyckiego jak i suchych mas z głębi kontynentu euroazjatyckiego.

Latem dominują masy powietrza polarno-morskiego napływające z zachodu i północnego zachodu, zimą natomiast przeważają masy powietrza polarno-kontynentalnego pochodzące ze wschodu¹⁹.

W powiecie działa kilkadziesiąt instytucji, placówek i obiektów kulturalnych oraz sportowo-rekreacyjnych²⁰.

Ogromnym powodzeniem cieszą się regaty żeglarskie organizowane wielokrotnie w sezonie na Jeziorze Drwęckim, czy Narie²¹.

Powiat ostródzki ma charakter turystyczny i rolniczo-przetwórczy. Obfitość lasów i jezior powoduje, że rozwija się tu:

- przemysł drzewny,
- rybołówstwo śródlądowe,
- produkcja łodzi i jachtów.

¹⁵ *Program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy powiatu ostródzkiego na lata 2014-2020*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2014, s. 6.

¹⁶ *Polska. Powiat Ostródzki. Mazury Zachodnie*, Flesz, Bydgoszcz 2015, s. 1.

¹⁷ *Program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy powiatu ostródzkiego na lata 2014-2020*, op. cit., s. 6.

¹⁸ *Program ochrony...*, op. cit., s. 19.

¹⁹ *Ibidem*, s. 19.

²⁰ *Polska...*, op. cit., s. 10.

²¹ *Ibidem*, s. 10.

W Morażu i Łukcie działają zakłady mleczarskie, słynące daleko poza regionem z produkcji wysmienitych serów i jogurtów.

Na przedmieściach Ostródy produkowane są smakowite wędliny opatrzone eksportową marką *Morliny* oraz kotlety dla sieci *McDonald's* w firmie *OSI Food Solutions*²².

Szczególnym elementem sieci hydrograficznej powiatu ostródzkiego jest Kanał Ostródzko-Elbląski, określany mianem jednego z trzech „skarbów” tego powiatu. Jego długość wynosi 63 km, a z odgałęzieniami ok. 160 km.

Swoj początek bierze w jeziorze Drwęckim i poprzez system pochylni łączy się z jeziorem Drużno²³.

Przy pomocy sponsorów, organizują w sezonie główne wydarzenia artystyczne lub sportowe. Niemal w każdy weekend w Ostródzie i innych miejscach powiatu odbywają się:

- imprezy,
- festyny,
- pikniki,
- festiwale,
- turnieje.

W połowie lipca w Grunwaldzie ma miejsce wielka inscenizacja bitwy z 1410 r. W sierpniu do Ostródy ściągają tłumy miłośników jamajskich rytmów na największy w Polsce *Ostróda Reggae Festival*. Na stałe weszły do kalendarza m.in.:

- *Festiwal Muzyki Tanecznej*,
- *Dni Morza*,
- zimowe i letnie *Biegi Sasinów* itp.²⁴

Drugie co do wielkości w Polsce, Centrum Konferencyjno-Targowe EXPO ARENA w Ostródzie jest gospodarzem kilkudziesięciu *eventów* kongresowych i targowych o wymiarze krajowym i międzynarodowym dla podmiotów różnych branż gospodarczych²⁵.

Świadczenia finansowe dla bezrobotnych

Bezrobocie jest jednym z największych problemów współczesnego świata i stanowi ważny element gospodarczo-polityczny każdego społeczeństwa²⁶.

Misją Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie jest promocja zatrudnienia i aktywizacja zawodowa klientów urzędu, w tym udzielanie pomocy rejestrującym się bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu zatrudnienia oraz udzielanie pomocy pracodawcom w pozyskaniu odpowiednich pracowników²⁷.

²² *Ibidem*, s. 12.

²³ *Program ochrony...*, *op. cit.*, s. 57.

²⁴ *Polska...*, *op. cit.*, s. 10.

²⁵ *Ibidem*, s. 12.

²⁶ *Program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy powiatu ostródzkiego na lata 2014-2020*, *op. cit.*, s. 4.

²⁷ *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2020 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2021, s. 9.

Tabela 1.

Stopa bezrobocia w powiecie ostródzkim na tle kraju
i woj. warmińsko-mazurskiego w latach 2016-2020 (%)

Rok	Stopa bezrobocia		
	Polska	woj. warmińsko-mazurskie	powiat ostródzki
2016	8,2	14,2	14,7
2017	6,6	11,7	12,1
2018	5,8	10,4	11,2
2019	5,2	9,0	9,8
2020	5,9	9,9	10,6
średnia	6,3	11,0	11,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2019 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2020, s. 3; *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2020 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2021, s. 3.

Co do zjawiska bezrobocia, będącego zjawiskiem naturalnym gospodarki wolnorynkowej – można jedynie przeciwdziałać i łagodzić jego skutki, jednak na ten cel trzeba mieć niezbędne zasoby – ludzkie i finansowe²⁸.

Tabela 2.

Środki na realizację programów zatrudnieniowych do dyspozycji
w powiecie ostródzkim w latach 2016-2020 (zł)

Rok	Środki na realizację programów zatrudnieniowych		
	Fundusz Pracy	rezerwa Funduszu Pracy	Unia Europejska
2016	4 957 280,76	928 000,00	5 433 719,24
2017	6 000 127,48	0,00	6 449 372,52
2018	3 764 118,03	848 000,00	6 699 981,97
2019	2 611 296,71	510 400,00	6 215 603,29
2020	2 452 365,49	28 772 189,00	10 999 690,14
średnia	3 957 037,69	6 211 717,80	7 159 673,43

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2019 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2020, s. 10; *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2020 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2021, s. 14.

Przeprowadzono wywiad telefoniczny z Beatą Włóczkowską, specjalistą ds. ewidencji i świadczeń w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie, nt. *Świadczenia finansowe dla bezrobotnych*. Uzyskano następujące wyniki:

- zgodnie z przepisami *Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* oraz aktami wykonawczymi do tej ustawy, świad-

²⁸ *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2019 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2020, s. 10.

czenia finansowane są przez Fundusz Pracy, który jest państwowym funduszem celowym, a dysponentem od dn. 7 października 2020 r. jest Minister Rodziny i Polityki Społecznej,

- środki Funduszu Pracy przeznacza się również na finansowanie pasywnych programów rynku pracy (związanych z wypłatą zasiłków i świadczeń osobom do tego uprawnionym) oraz na wydatki pozostałe związane z bieżącą działalnością publicznych służb zatrudnienia,
- podstawę gospodarowania w trakcie roku budżetowego środkami Funduszu Pracy stanowi roczny plan finansowy tego funduszu, jako załącznik do ustawy budżetowej, który liczy przewidywane przychody oraz możliwe do realizacji wydatki,
- jednym z kluczowych dokumentów programowych, będącym zarazem istotnym narzędziem w realizacji lokalnej polityki społecznej jest uchwalenie powiatowego programu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- urząd na finansowanie programów zatrudnieniowych dysponował średnio kwotą 3 957 037,69 zł ze środków Funduszu Pracy przyznanych algorytmem, kwotą 7 159 673,43 zł ze środków na realizację projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (w ramach projektu PO WER oraz RPO), kwotą 6 211 717,80 zł ze środków rezerwy Funduszu Pracy – rezerwy ministra na finansowanie działań aktywizacyjnych,
- wydatki ogółem w 2020 r. wynosiły 55 080,40 tys. zł i przekroczyły ponad dwukrotnie wydatki dwóch poprzednich lat i były wykorzystywane przede wszystkim na wydatki nielimitowane, zasiłki dla bezrobotnych, dodatki aktywizacyjne, programy na rzecz promocji zatrudniania, wydatki w ramach tarczy antykryzysowej oraz wydatki fakultatywne,
- w związku z pandemią koronawirusa SARS-CoV-2, na podstawie *Ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dodatku solidarnościowym przyznawanym w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19*, zasiłek dla bezrobotnych przez pierwszych 90 dni został podwyższony.

Przeprowadzono również wywiad swobodny z Hanną Pieterą, bezrobotną zarejestrowaną w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie, nt. *Świadczenia finansowe dla bezrobotnych*. Uzyskano następujące wyniki:

- zasiłki dla bezrobotnych wypłacane są przez instytucję właściwą w państwie bezrobotnemu, który zarejestrowany jest w urzędzie pracy i nie ma dla niego odpowiedniej propozycji zatrudnienia, stażu czy przygotowania zawodowego,
- długość wypłaconego świadczenia, biorąc pod uwagę stopę bezrobocia wynosi 12 mies., natomiast wysokość uzależniona jest od stażu pracy,
- oprócz zasiłku wparcie finansowe można otrzymać w czasie choroby, czy też macierzyństwa, np. zasiłek chorobowy, macierzyński,
- wsparcie finansowe w postaci specjalnego zasiłku opiekuńczego otrzymują osoby, które zrezygnowały z pracy na rzecz opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem,
- otrzymywane środki finansowe, nie zawsze są wystarczające na podstawowe wydatki bytowe, ale można uzyskać dodatkowe wsparcie w postaci środków nie-

- pieniężnych, ze strony Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ostródzie oraz Centrum Integracji Społecznej w Ostródzie,
- motywującą rolę spełniają dofinansowania, jak choćby pieniądze przyznawane na otwarcie własnej firmy, wpływa to ponadto na rozwój gospodarki w regionie,
 - atutem pozytywnym wsparcia finansowego jest dodatek aktywizacyjny, który ze względu na rozwój turystyki, szczególnie przez otwarcie nowoczesnych hoteli, cieszy się dużym zainteresowaniem i motywuje bezrobotnych do poszukiwań nowych miejsc pracy,
 - istotną rolę spełnia dofinansowanie studiów podyplomowych, z których można skorzystać, ponieważ wpływa znacznie na pogłębienie wiedzy oraz zwiększa szansę zatrudnienia,
 - bezrobotny może utracić prawo do zasiłku i innych świadczeń, gdy odmówi propozycji przyjęcia pracy bez podania ważnej przyczyny, czy też po skierowaniu nie podejmie stażu,
 - mimo zagrożeń w związku z chorobą COVID-19 uległa zmianie organizacja pracy urzędu, a ten zachował ciągłość funkcjonowania i obsługi klientów, nie było żadnych problemów z terminowym otrzymywaniem świadczeń, natomiast kontakt odbywał się zarówno drogą telefoniczną, jak i elektroniczną, za pośrednictwem platformy e-PUAP, a także profilu zaufanego.

Badania własne świadczeń finansowych dla bezrobotnych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie w latach 2016-2020 polegają na ocenie finansowanych programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej.

Roczne kwoty środków z Funduszu Pracy na finansowanie programów zgodnie z ustawą realizowane przez powiaty, ustalone są przez dysponenta Funduszu Pracy ze środków przeznaczonych dla danego województwa.

Podział środków wg kryteriów określonych przez sejmik województwa dokonywany jest przez zarząd województwa.

Decyzję w sprawie wyboru form aktywizacji zawodowej bezrobotnych, a także innych uprawnionych osób, w ramach kwoty środków (limitu) ustalonego dla powiatu, podejmuje starosta po zasięgnięciu opinii powiatowej rady rynku pracy.

Na rzecz finansowanych programów na przestrzeni lat 2016-2018 powiat dysponował średnio kwotą blisko 14,5 mln zł, zaś w 2019 r. dysponował kwotą 9,8 mln zł, z czego na realizację podstawowych form aktywizacji kwotą 9 337 300,00 zł. W 2020 r. powiat dysponował kwotą 42 224 244,63 zł, w tym:

- 10 124,63 zł na finansowanie programów na rzecz aktywizacji, wynikających z ustawy (tzw. formy aktywne),
- 32 100 000,00 zł na finansowanie zadań dot. tarczy antykryzysowej.

Powiatowy Urząd Pracy w Ostródzie posiadał do dyspozycji również środki wynikające z:

- art. 150f ustawy dotyczących refundacji kosztów wynagradzania skierowanych do bezrobotnych do 30. r.ż., w średniej kwocie 1 738 661,14zł,

- PFRON na realizację instrumentu pracy dla osób niepełnosprawnych poszukujących pracy i niepozostających w zatrudnieniu, w średniej kwocie 75 827,6 zł,
- Krajowego Funduszu Szkoleniowego na finansowanie kształcenia ustawicznego dla osób pracujących, w średniej kwocie 379 200 zł.

Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, świadczenia finansowe dla bezrobotnych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie w latach 2016-2020 wpływają na zmniejszanie rozmiarów bezrobocia, pozwalają na dłuższe poszukiwanie pracy oraz korzystanie z programów aktywizujących, wpływają ponadto na rozwój gospodarki i pojawianie się nowych miejsc pracy przy jednoczesnym dopasowaniu podaży do popytu na pracę.

Pomiar efektywności programów aktywizujących

Powiatowy Urząd Pracy w Ostródzie, zgodnie z obowiązkami nałożonymi przez ustawę o samorządzie powiatowym i ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wykonuje zadania z zakresu przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy²⁹.

Tabela 3.

Liczba osób korzystających z najważniejszych instrumentów rynku pracy w powiecie ostródzkim w latach 2016-2020

Rok	Instrument rynku pracy		
	finansowanie dodatków aktywizacyjnych	staże	dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy
2016	556	520	242
2017	574	518	254
2018	579	423	244
2019	618	375	201
2020	562	345	211
średnia	578	436	230

Rok	Instrument rynku pracy		
	prace interwencyjne	art. 150f u.p.z.i.r.p.	roboty publiczne
2016	184	175	63
2017	170	161	68
2018	177	96	44
2019	156	46	52
2020	111	10	18
średnia	160	98	49

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy powiatu ostródzkiego na lata 2014-2020. Sprawozdanie z realizacji za lata 2014-2020*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2021, s. 3-4.

²⁹ *Program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy powiatu ostródzkiego na lata 2014-2020, op. cit., s. 4.*

Osiągnięte to zostanie poprzez ciągłe dążenie do poprawienia jakości usług i zintensyfikowania działań skierowanych do bezrobotnych i pracodawców, a mających sprzyjać rozwojowi przedsiębiorczości, zdolności zatrudnienia i samozatrudnienia bezrobotnych oraz zachęcać pracodawców do zwiększania zatrudniania³⁰.

Ze względu na duże obciążenie dodatkowymi zadaniami związanymi z udzielaniem wsparcia przedsiębiorcom w ramach tarczy antykryzysowej, w okresie od 9 kwietnia 2020 r. do 16 czerwca 2020 r. wstrzymano nabór oraz rozpatrywanie wniosków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu finansowane z Funduszu Pracy, w tym m.in. staże, prace interwencyjne, szkolenia zawodowe, dotacje z działalności gospodarczej, refundacje kosztów wyposażania/doposażania miejsc pracy, bony na zasiedlenie³¹.

Przeprowadzono wywiad telefoniczny z Moniką Gawrońską, kierownikiem Działu Rynku Pracy w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie, nt. *Pomiar efektywności programów aktywizujących*. Uzyskano następujące wyniki:

- corocznie minister właściwy ds. pracy publikuje na stronie internetowej katalog podstawowych form aktywizacji zawodowej, rozumianych, jako usługi i instrumenty rynku pracy finansowane ze środków Funduszu Pracy,
- największą efektywnością zatrudnieniową są niezmiennie staże, dotacje dla bezrobotnych, prace społecznie użyteczne, prace interwencyjne, refundacja kosztów zatrudniania, podjęcia pracy i bon na zasiedlanie, roboty publiczne, dofinansowania zatrudnienia osób powyżej 50+, refundacja za osoby do 30. r.ż.,
- najmniejszą efektywną formą wsparcia są szkolenia, gdyż, pozwalają osobie bezrobotnej na podniesienie kwalifikacji, które mogą (choć nie muszą) skutkować znalezieniem zatrudnienia bezpośrednio po zdobyciu nowych umiejętności,
- jedną ze strategicznych grup są młodzi ludzie i wciąż brakuje skutecznego programu, który ułatwiłby im przezwyciężyć wejście i utrzymanie się na rynku pracy, na które wpływa niedostosowane do potrzeb lokalnego rynku pracy, zerowe kwalifikacje lub małe doświadczenie zawodowe,
- dla bezrobotnych, dla których instrumenty rynku pracy były niewystarczające realizowano programy specjalne, za które odpowiadał starosta samodzielnie lub w porozumieniu z innymi podmiotami zajmującymi się problematyką rynku pracy,
- jednym z projektów realizowanych na rzecz młodych ludzi był projekt *Aktywizacja osób od 30 roku życia w powiecie ostródzkim*, dofinansowany z Funduszy Europejskich,
- zgodnie z art. 35 ust. 1 *Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* realizowany był *Program Działań na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami Powiatu Ostródzkiego na lata 2018-2020*, który obligował powiat do opracowywania i realizacji programu działań na rzecz osób niepełnosprawnych, zgodny ze strategią rozwoju województwa,

³⁰ *Ibidem*, s. 4.

³¹ *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2020 roku*, op. cit., s. 13.

- w związku z chorobą COVID-19 w 2020 r. zrealizowano *Program aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, które utraciły pracę w warunkach pandemii COVID-19*, który był wsparciem w postaci szkoleń oraz wypłatą jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej dla osób bezrobotnych, które zarejestrowały się w związku z utratą pracy lub zakończeniem działalności gospodarczej w warunkach pandemii choroby COVID-19.

Przeprowadzono również wywiad swobodny z Jarosławem Kopczyńskim, bezrobotnym zarejestrowanym w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie, nt. *Pomiar efektywności programów aktywizujących*. Uzyskano następujące wyniki:

- dobrym rozwiązaniem są programy dla ludzi młodych, które rozwijają kreatywność, przedsiębiorczość i odpowiadają aspiracjom młodych,
- ogromną rolę spełniają programy 50+, które nie tylko aktywizują zawodowo osoby starsze, ale również podnoszą ich kwalifikacje istotne z perspektywy pracodawcy, oraz np. osoby na emeryturze motywują do wykorzystania wolnego czasu w ciekawy sposób,
- aktywizacja osób w wieku produkcyjnym wiąże się również z prognozami demograficznymi, gdyż wskaźnik aktywności zawodowej jest niski i spada,
- udział w programie aktywizującym, niezależnie od grupy docelowej, poprzez zdobycie lub poszerzenie kwalifikacji motywuje człowieka do zdobycia pracy,
- informacje o różnorodności działania programów aktywizacyjnych znajdują się w siedzibie urzędu wojewódzkiego, lecz są często nieczytelne i nieaktualne, a łatwiej oferty jest znaleźć na stronie internetowej urzędu, czy też poprzez informacje od krewnych, znajomych lub portali społecznościowych,
- różnorodność programów wpływa na sytuację biznesową pracodawców, ponieważ zyskują nie tylko pracownika ukierunkowanego na dane umiejętności, czy też kwalifikacje, ale również np. w przypadku staży, stażyście pozwalają zdobyć wiedzę i doświadczenie zawodowe, natomiast korzystającemu podmiotowi ułatwiają weryfikacje czy stażysta rokuje na dobrego pracownika i dodatkowo ma czas aby takiego pracownika lepiej przygotować pod kątem danego zakładu pracy,
- przykładem efektywnego programu aktywizującego jest refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, szczególnie wykorzystywana przy powstawaniu żłobków oraz usług świadczeń rehabilitacji czy niepełnosprawności,
- dla niektórych bezrobotnych udział w programie aktywizującym staje się metodą na odnowienie uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych oraz innych uprawnień,
- zatrudnienie przy robotach publicznych jest szczególnie efektywne dla bezrobotnych z grup marginesowych, ponieważ pozwala na przerwanie bezczynności zawodowej, przywrócenie zdolności do pracy, a także motywuje do poszukiwania stałej pracy,
- w czasie choroby COVID-19 ze względu na udzielanie wsparcia przedsiębiorcom w ramach tarczy antykryzysowej, przez krótki okres czasu, nabór oraz rozpatrywanie wniosków dotyczących aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu był wstrzymany.

Badania własne pomiaru efektywności programów aktywizujących w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie w latach 2016-2020 polegają na ocenie wykrzystanych programów aktywizacyjnych.

Analizując stan bezrobocia w rejestrze bezrobotnych nadal znaczną i dominującą grupę stanowią wciąż osoby długotrwale pozostające bez pracy oraz osoby bez kwalifikacji zawodowych.

Najbardziej strategiczne grupy na lokalnym rynku to niezmiennie osoby młode (do 30. r.ż.) i osoby w wieku starszym powyżej 50+. Średnia ilość skierowanych do prac w formie subsydiowanej wynosiła:

- 160 osób w ramach prac interwencyjnych oraz 49 do pracy w ramach robót publicznych,
- 104 osoby w ramach fundacji kosztów wyposażenia, w tym na nowe miejsca powstałe w danym roku 60 osób (58 bezrobotnych, 6 bezrobotnych niepełnosprawnych z PFRON i w ramach uzupełnień wcześniej utworzonych miejsc w związku z fluktuacją zatrudnienia 44 osób bezrobotnych),
- 47 osób, które rozpoczęły pracę w oparciu o bon na zasiedlenie,
- 98 osób w oparciu o refundację kosztów wynagrodzenia do 30. r.ż.

W związku z zakażeniem koronawirusem SARS-CoV-2 w kraju i ogłoszonym naborem od 2 kwietnia 2020 r. mikroprzedsiębiorcy prowadzący działalność otrzymali niskoprocentowe pożyczki z przeznaczeniem na pokrycie kosztów prowadzenia działalności. Dofinansowano:

- mikropożyczki (przedsiębiorców art. 15 zzd, organizacji art. 15 zзда) 19 627 710,12 zł,
- wynagrodzenia pracowników (art. 15zzb dla przedsiębiorców) 8 21 357,06 zł,
- koszty prowadzenia działalności dla niezatrudnionych pracowników (art. 15zze) 4 188 86 zł,
- dotacji (art. 15zze4 dla mikro- i małych przedsiębiorstw) 130 000,00,
- wynagrodzeń (art. 15zze dla organizacji, art. 15zze2 osoby kościelnej prawnej) 43 495,42.

Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, pomiar efektywności programów aktywizujących w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie w latach 2016-2020 wymaga wdrożenia indywidualnych planów działania, pomiędzy urzędem pracy, a bezrobotnym, celem ustalenia formy pomocy oraz działań, które będzie on podejmował, aby zmotywować go do poszukiwania i powrotu do pracy.

Realizacja zadań pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego

Problematyka związana z bezrobociem jest bardzo złożona i wymaga ciągłej analizy wielu obszarów rzeczywistości.

Dlatego też istotne jest, aby działania podejmowane w kierunku aktywizacji zawodowej oraz przeciwdziałania bezrobociu nie były chaotyczne i przypadkowe³².

³² Program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy powiatu ostródzkiego na lata 2014-2020, op. cit., s. 4.

Tabela 4.

Oferty pracy i miejsca aktywizacji zawodowej ewidencjonowane w powiecie ostródzkim w latach 2016-2020

Rok	Wolne miejsca pracy i miejsca aktywizacji zawodowej		
	ogółem	zatrudnienie lub inna praca zarobkowa	miejsca aktywizacji zawodowej
2016	4 843	4 100	743
2017	6 094	5 353	741
2018	6 108	5 480	628
2019	5 434	4 873	561
2020	5 117	4 595	522
średnia	5 519	4 880	639

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2016 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2017, s. 7; *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2017 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2018, s. 7; *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2020 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2021, s. 9.

Wybuch pandemii i wprowadzanie obostrzenia miały istotny wpływ na rynek pracy³³. Wychodząc naprzeciw potrzebom osób szukających swojego miejsca na rynku pracy oraz pracodawców chcących przyjąć odpowiednich pracowników, promowano możliwość współpracy z urzędem oraz przyjmowano i realizowano oferty pracy³⁴.

Tabela 5.

Liczba inicjatyw w zakresie promocji zatrudnienia w powiecie ostródzkim w latach 2016-2020

Rok	Inicjatywy w promujące podejmowanie zatrudnienia	
	giełdy pracy	targi pracy
2016	47	1
2017	47	1
2018	25	1
2019	12	1
2020	1	0
średnia	26	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy powiatu ostródzkiego na lata 2014-2020. Sprawozdanie z realizacji za lata 2014-2020*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2021, s. 7.

³³ *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2020 roku*, op. cit., s. 9.

³⁴ *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2019 roku*, op. cit., s. 7.

Przeprowadzono wywiad telefoniczny z Agnieszką Szymańską, kierownikiem Działu Pośrednictwa i Poradnictwa w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie, nt. *Realizacja zadań pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego*. Uzyskano następujące wyniki:

- istotę prawną funkcjonowania Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej stanowi *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, która definiuje pojęcie poradnictwa zawodowego i kierujące nim zasady, a także określa zakres realizowanych zadań oraz organizowanie i koordynowanie usług na rzecz klienta,
- z usług poradnictwa zawodowego i pośrednictwa pracy korzystają zarówno osoby ze statusem osoby bezrobotnej, a także osoby poszukujące pracy, które nie spełniają warunków uzyskania statusu bezrobotnego, nie są zgłoszone do ubezpieczenia zdrowotnego, nie są opłacane za nią składki zdrowotne i nie mają prawa do pobierania zasiłku, a także obywatele państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego w ramach swobodnego przepływu pracowników państwach członkowskich Unii Europejskiej,
- zgodnie z *Ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej* z pośrednictwa pracy mogą korzystać również przedsiębiorcy, niebędący pracodawcami,
- w ramach poradnictwa, informacji zawodowej i nowoczesnych zasobów informacji zawodowej funkcjonuje Młodzieżowe Centrum Kariery, w której zatrudnieni są specjaliści świadczący usługi rozwoju zawodowego, czyli pośrednik pracy oraz doradca zawodowy i realizują zadania skierowane do młodzieży będącej pod opieką jednostek opiekuńczo-wychowawczych Ochotniczych Hufców Pracy oraz ich absolwentów,
- od 2007 r. urząd jest partnerem *Warmińsko-Mazurskiego Paktu na Rzecz Rozwoju Poradnictwa Zawodowego*, podczas, którego doradcy zawodowi spotykają się na warsztatach, spotkaniach i szkoleniach,
- od 2018 r. realizowano pośrednictwo w ramach EURES, czyli aktywizację zawodową z uwzględnieniem członkostwa Polski w strukturach Unii Europejskiej, które świadczy usługi z zakresu unijnego pośrednictwa pracy oraz doradztwa z zakresu unijnej mobilności pracowników, w tym warunków życia i pracy w państwach członkowskich,
- oferty pracy zgłoszone do urzędu znajdują się w Centralnej Bazie Ofert Pracy, dzięki której pracodawcy mają zapewnioną możliwość komunikacji ze wszystkimi urzędami, szczególnie przydatne i wykorzystywane w związku z chorobą COVID-19.

Przeprowadzono również wywiad swobodny z Kingą Zalewską, bezrobotną zarejestrowaną w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie, nt. *Realizacja zadań pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego*. Uzyskano następujące wyniki:

- uczestnictwo w programach organizowanych przez pośrednictwo pracy, jak np. warsztaty pod kierunkiem doradców zawodowych, spotkania z liderem klubu pracy, czy też spotkania z pośrednikiem pracy są bezpłatne,

- poradnictwo zawodowe skierowane jest nie tylko do osób bezrobotnych, ale również do absolwentów szkół wchodzących na rynek pracy, osób pracujących mających na celu przekwalifikowanie się lub zmianę pracy, ale również pracodawców,
- doradca zawodowy przygotowuje klientów do radzenia sobie w trudnych sytuacjach jak chociażby długotrwałe poszukiwanie pracy, adaptacja do nowych warunków i mobilności zawodowej, czy radzenie sobie z niepełnosprawnością,
- na indywidualnych spotkaniach z doradcą mogą skorzystać również osoby młode, które znajdują się na drodze do kształtowania wartości i określaniu ról społecznych,
- dzięki spotkaniom grupowym uczestnik ma możliwość osiągnąć umiejętność pracy zespołowej, dzielenia się z innymi doświadczeniami i obawami z zakresu poszukiwania pracy oraz motywacji do aktywności zawodowej,
- usługa pośrednictwa pracy wpływa korzystnie zarówno na bezrobotnego poszukującego zatrudnienia, jak i pracodawcy w pozyskaniu pracownika o poszukiwanych kwalifikacjach zawodowych,
- pośrednictwo pracy cechuje dobrowolność, a więc bezrobotny nie musi obawiać się, że odmawiając uczestnictwa utraci status bezrobotnego lub inne świadczenia,
- w ramach pośrednictwa pracy, oferty pracy uzyskane od pracodawców są upowszechniane dla publiczności w siedzibie urzędu, jak również na jego stronach i innych środkach masowego przekazu,
- przyuczanie do zawodu czy przekwalifikowanie osób zwiększa również konkurencyjność tych osób na rynku pracy, dodaje wiary we własne siły i umiejętności, motywuje i zwiększa szansę na znalezienie pracy,
- państwo powinno być przygotowane na różne ewentualności i niesienie pomocy, jak np. w kryzysie wywołanym pandemią koronawirusa SARS-CoV-2, wobec czego walka z bezrobociem powinna być efektywna i skupiać się na zdobywaniu kwalifikacji i umiejętności, co jest zdecydowanie lepsze niż zasiłki i pomoc finansowa, które są niewątpliwie potrzebne, ale mniej skuteczne.

Badania własne realizacji zadań pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie w latach 2016-2020 polegają na analizie sytuacji bezrobotnego i jego szans na rynku pracy, biorąc pod uwagę oddalenie bezrobotnego od rynku pracy i jego gotowość do wejścia lub powrotu na ten rynek.

W ramach wykonywania zadań z zakresu pośrednictwa i poradnictwa zawodowego za pośrednictwem urzędu w latach 2016-2019 organizowano giełdy pracy pod konkretne oferty, średnio wykonano ich 33, a w 2020 r., z uwagi na zagrożenie chorobą COVID-19 wykonano tylko 1.

Pomimo, że pracodawcy nie mieli obowiązku zgłaszania wolnych miejsc zatrudnienia, zewnątrzni pośrednicy pracy promowali możliwości współpracy z urzędem i średnio wykonano 437 wizyt u pracodawców.

W 2018 r. prowadzono grupowe (6 grup – 84 osoby) porady mające na celu dokonanie samooceny oraz rozwijania umiejętności podejmowania decyzji ukierunkowanych na karierę zawodową.

Udzielono (37 spotkań grupowych dla 176 osób bezrobotnych i 400 uczniów szkół ponadgimnazjalnych) informacji o zawodach rynku pracy oraz możliwościach kształcenia i predyspozycjach niezbędnych w aktywnym poszukiwaniu pracy i samozatrudnieniu.

Rejestrowano oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcom i na przestrzeni lat 2018-2020 przyjęto 10 510 oświadczeń z czego w poszczególnych latach dotyczyło to obywateli:

- 2018 r. – Ukrainy – 2 163, Białorusi – 450, Rosji – 12, Gruzji – 151, Mołdawii – 77,
- 2019 r. – Ukrainy – 3 952, Białorusi – 56, Rosji – 24, Gruzji – 212, Mołdawii – 66, Armenii – 5,
- 2020 r. – Ukrainy – 2 484, Białorusi – 97, Rosji – 15, Gruzji – 130, Mołdawii – 109, Armenii – 3.

W zakresie powierzenia wykonywanej pracy w ciągu ostatnich trzech lat wydano łącznie 981 wniosków, natomiast w zakresie zgłoszenia stanowiska pracy wydano łącznie 7 261 wniosków.

Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, realizacja zadań pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie w latach 2016-2020 wpływa na znajomość zawodów, własne zainteresowania i predyspozycje zawodowe, zdobywanie kwalifikacji zawodowych, umożliwia planowanie indywidualnej ścieżki rozwoju zawodowego oraz zwiększa szanse jednostki na znalezienie zatrudnienia.

Podsumowanie

Z podstawowych dokumentów niemal każdego państwa w świecie, a także z dokumentów kościelnych wyczytać można m.in. takie oto hasła:

- człowiek – wartością najwyższą,
- praca – podstawowym miernikiem wartości człowieka³⁵.

Praca dla człowieka jest ważnym elementem dążenia do osiągnięcia uświadomionego celu życiowego.

Właściwie motywowany może w pracy ujawnić nieograniczone możliwości. Celem oddziaływania motywacyjnego w nowocześnie zarządzanej firmie jest wyzwolenie twórczego potencjału pracowników.

I o ile ludzi można zmusić do posłuszeństwa i wykonywania powtarzalnych prac, o tyle do twórczego myślenia zmusić ich nie można³⁶.

Bezrobocie odgrywa istotną rolę w przekształceniach strukturalnych gospodarki, wynikających z różnej w poszczególnych dziedzinach dynamiki postępu technicznego oraz zmieniającej się struktury popytu na towary i popytu na pracę.

³⁵ Z. Wiatrowski, *Podstawy pedagogiki pracy*, Akademia Bydgoska im. Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2005, s. 92.

³⁶ W. Mikołajczewska, *Potrzeby jako źródło zachowań pracownika*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji” 2007, nr 4, s. 161.

Zwłaszcza w gospodarkach dokonujących transformacji systemowej niezbędne są głębokie procesy restrukturyzacji, wymagające relokacji siły roboczej oraz dostosowania kwalifikacji zawodowych do nowoczesnych wymogów³⁷.

Analiza sytuacji na rynku pracy w powiecie ostródzkim prowadzona jest systematycznie. Pozwala na określenie, w jakim stopniu podaż pracy (liczba osób chętnych do pracy) poparta jest popytem na pracę (zgłaszanym przez przedsiębiorców), wykazuje ile osób z tych, które chcą pracować ma szansę na wykonywanie pracy, a tym samym na uzyskanie dochodu.

Pomaga określić nie tylko rozmiary aktywności, ale i bierności ekonomicznej ludności powiatu. Służy również statystykom, do przekazywania których PUP jest zobligowany z racji pełnienia swojej ustawowej roli.

Mówiąc o rynku pracy, zazwyczaj bierze się pod uwagę tą jego część, która dotyczy ludzi aktywnych – pracujących bądź chcących pracować³⁸. Wnioski:

- praca stanowi elementarną podstawę w życiu każdego człowieka i oddziałuje w głównej mierze na jego osobowość, postawy, aspiracje, system wartości oraz całokształt życia społecznego, ma związek z poczuciem tożsamości, godności, szczęściem i sensem istnienia, motywacja w pracy jest zaś wpływem potrzeb, dążeń i przekonań, które skłaniają człowieka do pracy i w zależności od rodzaju motywacji oraz potrzeb rozwijają potrzebę samorealizacji i nadają kierunek działania zawodowego,
- *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dn. 2 kwietnia 1997 r. w art. 24 stanowi, że praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, a państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy, natomiast zgodnie z art. 67 w przypadku niezdolności do pracy lub pozostawania bez niej nie z własnej woli, obywatel niemający innych środków do utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego,
- skala bezrobocia rejestrowana jest przez regulacje prawne, określające kryteria rejestrowania osób poszukujących pracy i uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych, skalę bezrobocia rzeczywistego określa BAEL, definiując bezrobotnego jako osobę, która w badanym tygodniu nie pracowała zarobkowo nawet jednej godziny, aktywnie poszukiwała pracy i była gotowa do jej podjęcia w badanym lub w następnym tygodniu, aktem prawnym definiującym bezrobocie oraz osobę bezrobotną jest art. 2 *Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*,
- aktywne programy zatrudnieniowe i ich efektywność stanowią zbiór instrumentów stosowanych przez państwo celem przygotowania, a także motywacji bezrobotnych do poszukiwania pracy a w konsekwencji w przyszłości do jej podjęcia, instytucjami działającymi na rynku pracy są w szczególności publiczne służby zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, niepubliczne agencje pośrednictwa pracy,

³⁷ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie Podstawy teoretyczne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2006, s. 78.

³⁸ *Diagnoza perspektywna stanu powiatu ostródzkiego*, Starostwo Powiatowe, Ostróda 2008, s. 247.

- agencje doradztwa personalnego, agencje poradnictwa zawodowego, instytucje dialogu społecznego i partnerstwa lokalnego,
- można zauważyć znaczne różnice w zakresie stopy bezrobocia, występujące zarówno pomiędzy regionami, jak i województwami,
 - środki finansowe wspierające rynek pracy, aktywizację osób bezrobotnych oraz gromadzone na cele wskazane w ustawie finansowane są z Funduszu Pracy, którego dysponentem jest Minister Rodziny i Polityki Społecznej,
 - powiat ostródzki w ramach reformy administracyjnej został utworzony w 1999 r., należy do podregionu elbląskiego i stanowi zachodnią część woj. warmińsko-mazurskiego o powierzchni 1 766 km², kształtuje się tu przetwórstwo rolno-spożywcze, drzewne, handel, leśnictwo, budownictwo mieszkaniowe i przemysł, natomiast niezwykle walory krajoznawcze obszaru sprawiają atrakcyjność turystyczną,
 - w latach 2016-2018 stopa bezrobocia rejestrowanego wynosiła 12,66%, na przestrzeni 2019-2020 r. nastąpił spadek o 2,46%, który stanowił odzwierciedlenie tendencji wojewódzkiej i krajowej, mimo powikłań związanych z koronawirusem SARS-CoV-2 w 2020 r. nie nastąpił drastyczny wzrost, urząd ze środków unijnych PO WER i RPO na realizację programów zatrudniania i łagodzenia skutków bezrobocia uzyskał 7 159 673,43 zł, a z funduszy finansowanych z rezerwy ministra, głównie przeznaczonych na programy dla bezrobotnych zamieszkujących na wsi, bezrobotnych będącymi dłużnikami alimentacyjnymi, tj. roboty publiczne, długotrwale bezrobotnych, bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy kwota wyniosła 6 211 717,80 zł, zgodnie *Ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* realizowano wsparcie w ramach zadań z art. 15 zzb – tarczy antykryzysowej, na którą przeznaczono kwotę 32 100 000 zł, tj. rozpatrzono pozytywnie 5 174 wnioski,
 - występuje bezrobocie strukturalne i wynika z niedopasowania popytu i podaży na pracę w zakresie predyspozycji, kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, a także regionu geograficznego, strategiczne grupy na rynku lokalnym to osoby młode do 30. r.ż. oraz osoby starsze 50+, które stanowią 55,4% ogółu bezrobotnych, główne formy subsydiowane, w których uczestniczyli bezrobotni to staże – 2 180 osób, prace interwencyjne – 800 osób, roboty publiczne – 245 osób, a także instrumenty związane z płatnościami, finansowane dodatki aktywizacyjne – 2 890 osób, dofinansowanie wyposażenia miejsc pracy – 1 150 osób, refundacja za osoby do 30. r.ż. z art. 150f – 490 osób,
 - dla przedsiębiorców i osób bezrobotnych, w ramach bezkosztowych form niesubsydiowanych, tj. poradnictwa i pośrednictwa pracy odnotowano ogółem 27 595 miejsc pracy, w tym 3 195 miejsc aktywizacji zawodowej oraz 24 400 miejsc zatrudnienia lub inną pracę zarobkową, zorganizowano 130 giełd pracy pod konkretne oferty i potrzeby pracodawców, dokonano 2 185 wizyt u pracodawców.

Bibliografia

- Diagnoza prospektywna stanu powiatu ostródzkiego*, Starostwo Powiatowe, Ostróda 2008.
- Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2016 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2017.
- Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2017 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2018.
- Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2019 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2020.
- Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2020 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2021.
- Fierek M., *Wewnętrzne zagospodarowanie administracyjno-przestrzenne obszarów województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) R. Zagłoba, M.K. Wołowski (red.), *Administracja. Polityka. Bezpieczeństwo*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Fierek M., Kowalczyk M., *Wpływ polskich reform administracyjnych na konceptualizację regionu*, (w:) W. Mikołajczewska, M. Fierek (red.), *Wybrane problemy społeczno-gospodarcze i zarządzania w administracji*, Gdańska Wyższa Szkoła Administracji, Gdańsk 2011.
- Kwiatkowski E., *Bezrobocie Podstawy teoretyczne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2006.
- Mikołajczewska W., *Potrzeby jako źródło zachowań pracownika*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji” 2007, nr 4.
- Onasz A., *Charakterystyka rynku pracy w województwie warmińsko-mazurskim*, (w:) L. Domańska (red.), *Metody i narzędzia pracy doradcy zawodowego i pośrednika pracy*, Olsztyńska Szkoła Wyższa im. Józefa Rusieckiego, Olsztyn 2014.
- Organiściak-Krzykowska A., *Regionalne uwarunkowania bezrobocia*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2005.
- Ostróda i okolice*, Zachodnio-Mazurski Oddział Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego, Ostróda 1974.
- Penc J., *Motywowanie w zarządzaniu*, Profesjonalna Szkoła Biznesu, Kraków 1996.
- Polska. Powiat Ostródzki. Mazury Zachodnie*, Flesz, Bydgoszcz 2015.
- Program ochrony środowiska, dla Powiatu Ostródzkiego na lata 2017-2020 z perspektywą do roku 2024*, Powiat Ostródzki, Ostróda 2018.
- Program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy powiatu ostródzkiego na lata 2014-2020*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2014.
- Program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy powiatu ostródzkiego na lata 2014-2020. Sprawozdanie z realizacji za lata 2014-2020*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2021.
- Sienkiewicz M.W., *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011.
- Sikora-Wiśniewska E., *Kapitał ludzki i przedsiębiorczość – portret społeczno-gospodarczy regionu Warmii i Mazur*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Szłaga J., *Środki nadzoru wojewody warmińsko-mazurskiego nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) J.J. Mrozek (red.), *Z problematyki samorządu terytorialnego*, Civitas et Lex, Elk 2017.
- Szyłko-Skoczny M., *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Aspra-jr, Warszawa 2004.
- Wiatrowski Z., *Podstawy pedagogiki pracy*, Akademia Bydgoska im. Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2005.

Aleksandra Maria Grał

Wydział Zamiejscowy w Olsztynie, Gdańska Szkoła Wyższa

Działania Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie Filia w Morągu aktywizujące kobiety w latach 2017-2021

Streszczenie

Celem podjętych badań jest zaprezentowanie działań Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie Filia w Morągu aktywizujących kobiety w latach 2017-2021. Dla realizacji celu badań koniecznym było pokazanie charakterystyki badanego regionu oraz rozmiaru i struktury bezrobocia. Przedstawiono również formy przeciwdziałania bezrobociu oraz zaprezentowano trudności towarzyszące kobietom w znalezieniu pracy. Artykuł został opracowany na podstawie przeglądu wybranych pozycji literatury krajowej, w tym artykułów prezentujących wyniki badań naukowych zrealizowanych w ostatnich latach oraz przeprowadzonych badań własnych.

Słowa kluczowe

region, bezrobocie, praca, kobieta

Wstęp

Praca, obok zapewnienia utrzymania, może być również źródłem samorealizacji, miejscem nawiązywania relacji, niekiedy wręcz nadając sens życiu.

Z drugiej strony, bezrobocie może być jednym z najbardziej traumatycznych doświadczeń w życiu człowieka, szczególnie długotrwałe – nie tylko pozbawiającym poczucia bezpieczeństwa, ale niejednokrotnie odbierającym godność.

Procesy zachodzące na rynku pracy mają zatem fundamentalne znaczenie zarówno dla zrównoważonego rozwoju całego społeczeństwa, jak i z punktu widzenia każdego człowieka z osobna¹.

Nie wszystkie osoby bezrobotne szukają pracy. Jeśli mają wsparcie finansowe rodziny i nie muszą korzystać ze świadczeń społecznych, nie stanowią problemu dla systemu polityki społecznej.

Jednak wiele osób bezrobotnych pozostających poza strukturami rynku pracy nie ma motywacji do jej podjęcia i nie jest w stanie samodzielnie przezwyciężyć trudności życiowych, znaleźć zatrudnienie i usamodzielnąć się².

Począwszy od wiosny 2020 r. obostrzenia wprowadzane we wszystkich krajach w związku z pandemią COVID-19 skutkowały czasowym wstrzymaniem lub znacznym ograniczeniem działalności firm i instytucji oraz zmieniły niemalże z dnia na dzień zachowania milionów ludzi.

¹ M. Małąg, *Na straży miejsc pracy*, „Rynek Pracy” 2021, nr 1-2, s. 4.

² E. Flaszynska, *Bezrobocie, Bezrobotny, Praca socjalna*, Difin, Warszawa 2019, s. 9.

Głębokość i gwałtowność zmian budziła uzasadniony lęk o miejsca pracy i funkcjonowanie gospodarki, co z kolei było powodem uruchomienia pomocy publicznej na bezprecedensową skalę³.

Aktywność zawodowa, jak i względne mierniki zatrudnienia kobiet w Polsce utrzymują się nieustannie na niższym poziomie w porównaniu do mężczyzn.

Sytuacja ta jest z jednej strony efektem utrwalonego podziału ról w rodzinie, a z drugiej – postaw pracodawców i ich stereotypowych obaw związanych z zatrudnianiem kobiet. Kobiety w Polsce stanowią 52% ogółu społeczeństwa i 50% ludności w wieku produkcyjnym⁴.

Charakterystyka badanego regionu

Warmia i Mazury to dwie historyczne krainy północno-wschodniej Polski, należące do najatrakcyjniejszych regionów turystyczno-krajoznawczych i rekreacyjnych kraju⁵.

Województwo warmińsko-mazurskie w obecnych granicach, ukształtowane zostało po reformie podziału terytorialnego kraju 1 stycznia 1999 r., poprzez połączenie dawnych woj.:

- olsztyńskiego,
- wschodniej części elbląskiego (razem z Elblągiem),
- zachodniej części d. suwalskiego.

Poza tym do omawianego regionu włączono kilka gmin z dawnych woj.:

- toruńskiego,
- ciechanowskiego,
- ostrołęckiego⁶.

Podział terytorialny regionu obejmuje 116 gmin, 19 powiatów, z czego dwa miasta mają status powiatów grodzkich (Olsztyn – stolica województwa z liczbą ponad 175 000 mieszkańców oraz Elbląg liczący 126 000 ludności)⁷.

Olsztyn jest głównym ośrodkiem przemysłu spożywczego, oponiarskiego i drzewnego, z kolei Elbląg to ważny ośrodek przemysłu ciężkiego oraz miasto posiadające port morski⁸.

³ A. Mejcher-Teleon, *Podnoszenie umiejętności i przekwalifikowanie sposobem na kryzys? Aktywność edukacyjna dorosłych w Polsce i UE w dobie pandemii, ze szczególnym uwzględnieniem roli publicznych służb zatrudnienia*, „Rynek Pracy” 2021, nr 3-4, s. 51.

⁴ Ł. Arendt, E. Flaszynska, *Kobiety na polskim rynku pracy i w polityce rynku pracy*, „Rynek Pracy” 2022, nr 1, s. 15.

⁵ M. Alchimionek, *Współpraca regionalna z Obwodem Kaliningradzkim szansą dla Warmii i Mazur*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnowiatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017, s. 105.

⁶ J. Zakrzewska, M. Fierek, *Bezrobocie w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2010-2016*, (w:) *idem*, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów...*, *op. cit.*, s. 42.

⁷ E. Sikora-Wiśniewska, *Kapitał ludzki i przedsiębiorczości – portret społeczno-gospodarczy regionu Warmii i Mazur*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013, s. 21.

⁸ J. Zielińska-Szczepkowska, I. Zabielska, M. Wojarska, *Turystyka jako poważny sektor gospodarki na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia*

Jednym z najistotniejszych czynników wpływających na rozwój Warmii i Mazur jest turystyka i rekreacja⁹.

Województwo warmińsko-mazurskie uznawane jest w licznych opracowaniach naukowych oraz dokumentach strategicznych dotyczących rozwoju turystyki w Polsce jako region posiadający wybitne walory w tym zakresie¹⁰.

W woj. warmińsko-mazurskim znajduje się ponad 11% wszystkich krajowych obszarów w o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych, w tym *NATURA 2000*, co daje regionowi pierwsze miejsce w kraju.

Z obszarów chronionych na uwagę zasługują m.in. parki krajobrazowe (Wzniesienia Elbląskie i Mazurski Park Krajobrazowy) oraz liczne pomniki przyrody.

Obszary cenne przyrodniczo, jak i kulturowo, są zaludnione i zagospodarowane, co utrudnia utworzenie parku narodowego, szczególnie przy sprzeciwie społeczności lokalnych.

Uzupełnieniem parków są liczne zabytki i techniki, związane z inżynierią wodą (pochylnie Kanału Elbląskiego) oraz zespoły fortyfikacji pochodzące z różnych okresów (zamki biskupie w Reszlu, Lidzbarku Warmińskim, Fromborku; zamek krzyżacki w Kętrzynie; zabudowania kwatery Hitlera *Wilczy Szaniec* w Gierłożu)¹¹.

Walory turystyczno-rekreacyjne stanowią jedną z najbardziej charakterystycznych cech wyróżniających region Warmii i Mazur na tle innych regionów Polski¹².

Środowisko przyrodnicze woj. warmińsko-mazurskiego charakteryzuje się unikatowymi walorami w skali europejskiej, stanowiąc istotne ogniwo *Zielonych Płuc Polskich* i *Zielonych Płuc Europy*¹³.

Walory krajobrazowe i przyrodnicze sprawiają, że region jest postrzegany jako jeden z najatrakcyjniejszych turystycznie.

Badania realizowane przez Polską Agencję Rozwoju Turystyki wskazują, że w opinii Polaków województwo pod względem atrakcyjności zajmuje 3. miejsce (29% wskazań); zarazem – co niezwykle – pomimo postrzeganej atrakcyjności regionu natężenie ruchu turystycznego sytuuje Warmię i Mazury dopiero na 7. miejscu w skali kraju¹⁴.

Warmia i Mazury to unikatowy w skali światowej region nazywany krainą tysiąca jezior. O jego wyjątkowych walorach świadczy fakt, iż był on nominowany na nowe siedem cudów natury w konkursie szwajcarskiej fundacji *News7Wonders*¹⁵.

Obszar powiatu ostródzkiego zajmuje zachodnią część woj. warmińsko-mazurskiego. Pod względem wielkości powierzchni (1 766,3 km² – z tego 886,9 km² w OIOF) jest to 17. powiat w kraju i 4. w województwie.

i Mazury na tle trendów..., op. cit., s. 140.

⁹M. Alchimionek, *op. cit.*, s. 107.

¹⁰J. Zielińska-Szczepkowska, I. Zabielska, M. Wojarska, *op. cit.*, s. 141.

¹¹J. Zakrzewska, M. Fierek, *op. cit.*, s. 44.

¹²M. Alchimionek, *op. cit.*, s. 107.

¹³*Ibidem*, s. 107.

¹⁴J. Zakrzewska, M. Fierek, *op. cit.*, s. 44.

¹⁵*Ibidem*, s. 46.

Geograficznie powiat leży na Pojezierzu Iławskim, stanowiąc trzon obszaru o silnej turystycznej marce zwanej Mazurami Zachodnimi. Swym zasięgiem obejmuje 9 gmin:

- 1 gminę miejską,
- 3 gminy miejsko-wiejskie,
- 5 gmin wiejskich.

Wyjątkowa uroda terenu powiatu to wypadkowa naturalnych uwarunkowań środowiska przyrodniczego, położenia geograficznego oraz niezwykle bogatego dziedzictwa kulturowego.

Skupienie silnych walorów w wydzielonej przestrzeni stanowi o atrakcyjności, na którą składają się w szczególności:

- Kanał Ostróda-Elbląg,
- pola historycznej bitwy pod Grunwaldem,
- okolice Wzgórz Dylewskich¹⁶.

Niezwykle ważnym elementem krajobrazu są rozległe kompleksy leśne, a główny obszar lasów porastający tereny położone na północ i wschód od Ostródy nazywany jest Lasami Taborskimi¹⁷. Gmina Morąg położona jest na Pojezierzu Iławskim, na północnym krańcu powiatu ostródzkiego.

Należy ona do dużych gmin – zajmuje powierzchnię ok. 311 km², co stanowi 1,3% powierzchni województwa¹⁸. Sąsiaduje z następującymi gminami:

- Godkowo,
- Pasłęk (powiat elbląski),
- Świątki (powiat olsztyński),
- Łukta,
- Małdyty,
- Miłakowo,
- Miłomłyn¹⁹.

Gmina Morąg ma charakter miejsko-wiejski. Swym zasięgiem obejmuje miasto Morąg oraz 29 sołectw.

Znajduje się w całości na terenie mezoregionu fizycznogeograficznego zwanego Pojezierzem Iławskim, będącego częścią Pojezierza Wschodniopomorskiego.

Obszar gminy charakteryzuje się lekko falistą rzeźbą terenu. Ważnym elementem krajobrazu są wody powierzchniowe, w szczególności jeziora, mimo iż zajmują relatywnie niedużą powierzchnię²⁰.

¹⁶ N. Chmielewska, P. Dryl, K. Kowalczyk, P. Rudnicki, *Zintegrowana Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Ostródzko-Iławskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2015-2025*, Logos Consulting, Lublin 2015, s. 11.

¹⁷ A. Stachurski, *Ostróda i okolice*, Agencja Fotograficzno-Wydawnicza „Mazury”, Olsztyn 2002, s. 49.

¹⁸ N. Chmielewska, P. Dryl, K. Kowalczyk, P. Rudnicki, *op. cit.*, s. 10.

¹⁹ *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego gminy Morąg*, Uniconsult, Warszawa 2004, s. 5.

²⁰ N. Chmielewska, P. Dryl, K. Kowalczyk, P. Rudnicki, *op. cit.*, s. 10-11.

Biorąc pod uwagę unikalność walorów rekreacyjnych gminy Morąg, obszar ten posiada rangę terenów wczasowych, preferujących istnienie i rozwój form rekreacji charakteryzujących się dłuższym pobytem w wybranym miejscu²¹.

Za najbardziej urokliwe uchodzi Jezioro Narie posiadające pierwszą klasę czystości wody oraz urozmaiconą linię brzegową²².

Należy dodać, że nad jeziorem Morąg (na granicy z gminą Łukta) na Wyspie Lipowej znajduje się rezerwat kormoranów i czapli siwych, a na granicy z gminą Miłakowo rezerwat *Ostoja bobrów na rzece Pasłęce*, gdzie oprócz bobrów występują także wydry, norki amerykańskie, zimorodki, pstrągi i lipienie.

Morąg jest znany w województwie ze swojego malowniczego położenia i bogatych walorów geograficznych. Istnieje jednak potrzeba promocji gminy w kraju, gdyż wydaje się, że jest ona dla wielu nieznana²³.

Morąg posiada bezpośrednie dogodne połączenia kolejowe PKP, autobusowe PKS, jak i poprzez przewoźników prywatnych.

Odległość od przejść granicznych z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej z Morąga wynosi:

- Bezledy 100 km,
- Braniewo 81 km²⁴.

Morąg został założony na ważnym szlaku handlowym ze środkowej Polski do Elbląga i z dawnego Truso do Morza Czarnego²⁵.

Rozmiar i struktura bezrobocia

Tabela 1.

Stopa bezrobocia w powiecie ostródzkim na tle kraju i woj. warmińsko-mazurskiego w latach 2017-2021 (%)

Rok	Stopa bezrobocia		
	Polska	woj. warmińsko-mazurskie	powiat ostródzki
2017	6,6	11,7	12,1
2018	5,8	10,4	11,4
2019	5,2	9,0	9,8
2020	6,2	10,1	10,7
2021	5,9	9,4	10,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2019 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2020, s. 3; *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2021 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2022, s. 3.

²¹ *Strategia..., op. cit.*, s. 5.

²² N. Chmielewska, P. Dryl, K. Kowalczyk, P. Rudnicki, *op. cit.*, s. 11.

²³ *Strategia..., op. cit.*, s. 5.

²⁴ *Ibidem*, s. 5.

²⁵ K. Przygodzki, J. Grubba, *Ziemia Morąska*, P.P. Evan, Warszawa 2003, s. 38.

Zadaniem Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie jest promocja zatrudnienia i aktywizacja zawodowa klientów urzędu, w tym udzielanie pomocy rejestrującym się bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu zatrudnienia oraz udzielanie pomocy pracodawcom w pozyskiwaniu odpowiednich pracowników²⁶.

Analizując stopę bezrobocia należy zauważyć, że ma ona tendencję spadkową, jednakże w 2020 r. odnotowano jej wzrost, w związku z rozprzestrzenianiem się pandemii koronawirusa SARS-CoV-2.

Z powodu ogłoszonych przez rząd obostrzeń, wiele branż musiało wstrzymać swoją działalność, co przyczyniło się do wzrostu rejestracji w urzędach pracy.

Tabela 2.

Bezrobotni zarejestrowani
w powiecie ostródzkim w latach 2017-2021

Rok	Bezrobotni zarejestrowani	
	ogółem	kobiety
2017	4 471	2 671
2018	4 155	2 530
2019	3 568	2 176
2020	3 780	2 159
2021	3 074	1 798

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2017 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2018, s. 34; *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2018 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2019, s. 27; *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2019 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2020, s. 29; *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2020 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2021, s. 39; *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2021 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2022, s. 44.

Na przestrzeni badanych lat, liczba bezrobotnych zarejestrowanych kobiet, w przeciwieństwie do ogółu bezrobotnych zarejestrowanych, systematycznie spada.

Przeprowadzono wywiad swobodny z Alicją Woronko Braig, kierownikiem Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie Filia w Morągu, nt. *Rozmiar i struktura bezrobocia*. Uzyskano następujące wyniki:

- bezrobocie ma charakter strukturalny i wynika z niedopasowania popytu i podaży w zakresie kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, potwierdza to monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych,
- mimo występującego bezrobocia nadal zbyt wielu pracodawców ma problem ze znalezieniem odpowiednich kandydatów do pracy, gdyż osoby długotrwale pozostające bez pracy i bez doświadczenia zawodowego oraz słabo wykształcone nie są atrakcyjne jako nowi pracownicy,

²⁶ *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2021 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2022, s. 12.

- można zauważyć znaczne różnice w wysokości stopy bezrobocia, występujące zarówno pomiędzy regionami, jak i województwami,
- cechą bezrobocia jest niska podaż wolnych miejsc pracy, liczne tereny po-pegierowskie nie są w stanie zaoferować bezrobotnym wystarczającej ilości wakatów,
- przy braku wsparcia finansowego pracodawcy mając na uwadze wysokie koszty utworzenia nowego stanowiska pracy nie są zainteresowani zwiększeniem zatrudnienia, przekłada się to na niską aktywność zawodową,
- ilość osób obejmowanych wsparciem uzależniona jest od wysokości posiadanych środków w ramach planu finansowego obowiązującego na dany rok,
- nowe techniki i technologie wprowadzane w przedsiębiorstwach często stają się przeszkodą w podjęciu pracy przez osoby, których wyuczony zawód uległ dez-aktualizacji,
- urząd w czasie pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 musiał z dnia na dzień prze-organizować swoją działalność, aby dostosować się do nowej sytuacji w związku z nałożeniem na niego nowych i dodatkowych zadań,
- znacznym utrudnieniem przy udzielaniu pomocy osobom poszukującym pracy było ograniczenie kontaktu z interesantami, bezpośrednie wizyty zawężono do rozmów telefonicznych,
- odnotowano wyraźny wzrost rejestracji kobiet, które utraciły zatrudnienie w związku z zawieszeniem, zamknięciem bądź redukcją etatów w zakładach pracy objętych ograniczeniami w prowadzeniu działalności gospodarczej,
- wiele miejsc pracy udało się uratować dzięki możliwości skorzystania przez pracodawców z wprowadzonej przez rząd tarczy antykryzysowej.

Przeprowadzono również wywiad swobodny z Elżbietą Kończyło, bezrobotną zarejestrowaną w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie Filia w Morągu, nt. *Rozmiar i struktura bezrobocia*. Uzyskano następujące wyniki:

- od momentu rejestracji w urzędzie pracy osobie bezrobotnej opłacana zostaje składka zdrowotna pozwalająca na korzystanie z publicznej opieki zdrowotnej,
- dla osób bezrobotnych przewiduje się wsparcie finansowe w postaci zasiłku dla bezrobotnych, od którego odprowadzana zostaje składka emerytalna, dzięki temu okres pobierania zasiłku wlicza się do lat pracy potrzebnych przy wyliczaniu wysokości emerytury,
- jeżeli kobiecie przysługuje prawo do zasiłku dla bezrobotnych w momencie urodzenia dziecka lub gdy dziecko urodzi się miesiąc po ostatniej wypłacie zasiłku, to zasiłek zostaje wydłużony i wypłacany tak długo, jak byłby wypłacany zasiłek macierzyński,
- można utracić status bezrobotnego oraz prawo do zasiłku w związku z niestawiennictwem na wyznaczoną wizytę bądź odmową propozycji pracy bez podania uzasadnionej przyczyny,
- wysokość otrzymywanych środków pieniężnych nie zawsze pozwala na zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych, lecz będąc osobą bezrobotną można uzyskać dodatkowe wsparcie ze strony ośrodków pomocy społecznej,

- jeśli osoba bezrobotna z prawem do zasiłku podejmie pracę z własnej inicjatywy to może ubiegać się o dodatek aktywizacyjny, który stanowi motywację do poszukiwania pracy na własną rękę,
- mimo zmiany organizacji pracy urzędu, spowodowanej chorobą COVID-19, zachował on ciągłość funkcjonowania obsługi interesantów, kontakt odbywał się drogą telefoniczną i elektroniczną oraz nie wystąpiły żadne problemy z terminową wypłatą świadczeń,
- oferty pracy zgłoszone przez pracodawców, znajdują się w Centralnej Bazie Ofert Pracy, dzięki temu mimo ograniczeń w bezpośredniej obsłudze interesantów podczas pandemii koronawirusa SARS-CoV-2, osoby bezrobotne miały możliwość przeglądania ich online,
- osoby, które utraciły pracę mogły ubiegać się o pomoc finansową w postaci dodatku solidarnościowego finansowanego przez ZUS w kwocie 1 400,00 zł na okres 3 mies., w czasie pobierania tego dodatku nie przysługiwał im zasiłek dla bezrobotnych, dlatego też część osób go pobierających nie rejestrowała się w urzędzie pracy.

Badania własne rozmiaru i struktury bezrobocia w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie Filia w Morągu w latach 2017-2021 polegają na analizie sytuacji bezrobotnych na rynku pracy.

Do badania zjawiska bezrobocia można korzystać z danych oficjalnych (PUP), albo z danych ankietowych (BAEL), niezależnie od źródła trudno jest określić realną skalę tego zjawiska, wynika to przede wszystkim z problemów z oszacowaniem bezrobocia ukrytego.

W poszczególnych województwach utrzymuje się znaczne terytorialne zróżnicowanie bezrobocia, najwyższą stopę bezrobocia rejestrowanego w 2021 r. odnotowano w woj. warmińsko-mazurskim, najniższą zaś w woj. wielkopolskim.

Istnieje istotna różnica między osobą bezrobotną, a bierną zawodowo, osoba bezrobotna nie posiada zatrudnienia, ale jest zdolna i gotowa podjąć pracę i aktywnie jej poszukuje.

Bezrobotni, którzy korzystają ze świadczeń oferowanych przez urząd pracy (np. zasiłku dla bezrobotnych) często nie są zainteresowani podjęciem zatrudnienia lub wykonują pracę w tzw. „szarej strefie”.

Bezrobocie wynika z niedopasowania popytu i podaży na rynku pracy, w sprawozdawczości wyróżnia się zawody nadwyżkowe oraz deficytowe, wiele zawodów ma charakter nadwyżkowy, co skutkuje tym, że absolwenci nie mają możliwości podjęcia pracy zgodnej z posiadanymi kwalifikacjami.

Znaczna część absolwentów uczelni wyższych decyduje się na migrację w celu rozwoju kariery zawodowej w większych miastach.

Niezbędnym działaniem mającym na celu pomoc w znalezieniu pracy jest diagnoza sytuacji klienta, która powinna zawierać szczegółową analizę barier utrudniających wejście bądź powrót na rynek pracy.

Z upływem lat maleje odsetek ludzi zatrudnionych w rolnictwie, a udział sektora usług na rynku pracy zwiększa się, jest to pozytywne zjawisko, gdyż usługi są działem gospodarki, który ma duże znaczenie w krajach rozwiniętych.

W początkowym okresie pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 poziom rejestracji bezrobotnych wzrósł, jednakże okres wakacyjny oraz częściowe odmrożenie gospodarki pozwoliło na poprawę sytuacji zawodowej bezrobotnych oraz spadek bezrobocia.

Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, rozmiar i struktura bezrobocia w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie Filia w Morągu w latach 2017-2021 uległy poprawie, jednakże poziom bezrobocia wciąż utrzymuje się na wysokim poziomie.

Formy przeciwdziałania bezrobociu

Wybuch pandemii i wprowadzane obostrzenia miały istotny wpływ na rynek pracy. Nastąpiło spowolnienie gospodarcze.

Pracodawcy, nie mając pewności co do przyszłości swoich firm, w mniejszym stopniu poszukiwali nowych pracowników²⁷.

Większość zakładów, którym pogorszyła się sytuacja ekonomiczna w związku z wybuchem epidemii, mogła skorzystać ze wsparcia w ramach tarczy antykryzysowej.

Środki, jakimi dysponował powiat na finansowanie zadań dot. tarczy antykryzysowej, wynosiły 32 100 000,00 w 2020 r. i 8 300 000,00 w 2021 r.

Tabela 3.

Liczba kobiet korzystających z najważniejszych form przeciwdziałania bezrobociu w powiecie ostródzkim w latach 2017-2021

Rok	Forma przeciwdziałania bezrobociu		
	prace interwencyjne	roboty publiczne	podjęcie działalności gospodarczej
2017	81	26	55
2018	99	21	56
2019	81	8	52
2020	54	8	43
2021	83	13	57
Rok	Forma przeciwdziałania bezrobociu		
	podjęcie pracy w ramach refundacja kosztów zatrudnienia bezrobotnego	podjęcie pracy poza miejscem zamieszkania w ramach bonu na zasiedlenie	podjęcie pracy w ramach dofinansowania wynagrodzenia za zatrudnienie skierowanego bezrobotnego pow. 50 r.ż.
2017	45	24	0
2018	26	26	0
2019	29	24	4
2020	27	12	6
2021	41	22	6

²⁷ Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2020 roku, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2021, s. 9.

Rok	Forma przeciwdziałania bezrobociu		
	rozpoczęcie szkolenia	rozpoczęcie stażu	rozpoczęcie prac społecznie użytecznych
2017	8	360	115
2018	10	310	116
2019	7	288	98
2020	1	257	89
2021	8	297	78

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2017 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2018, s. 35; *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2018 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2019, s. 28; *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2019 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2020, s. 30; *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2020 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2021, s. 40; *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2021 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2022, s. 45.

Przeprowadzono wywiad swobodny z Anną Żółtowską, kierownikiem Referatu Rynku Pracy w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie Filia w Morągu, nt. *Formy przeciwdziałania bezrobociu*. Uzyskano następujące wyniki:

- każdego roku na stronie Min. Rodziny i Polityki Społecznej zostaje opublikowany *Katalog Podstawowych Form Aktywizacji Zawodowej*, finansowany ze środków Funduszu Pracy,
- środki finansowe pochodzą zarówno z funduszy krajowych (FP, PFRON), jak i unijnych (RPO, PO WER),
- formami przeciwdziałania bezrobociu, na które zostaje skierowana największa ilość osób bezrobotnych są staże, dużym zainteresowaniem cieszą się również jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej oraz prace interwencyjne,
- niektóre z form przeciwdziałania bezrobociu są adresowane wyłącznie do wskazanych w ustawie odbiorców usługi, aby mogli oni skuteczniej konkurować na rynku pracy,
- najmniej osób bezrobotnych decyduje się na skorzystanie z subsydiowanej formy zatrudnienia jaką jest bon na zasiedlenie, może to wynikać z faktu, że jest on skierowany jedynie do osób, które nie ukończyły 30 r.ż.,
- z niektórych form przeciwdziałania bezrobocia m.in. staży, zatrudnienia na wyposażonym lub doposażonym stanowisku pracy czy środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej, mogą skorzystać zarówno klienci posiadający status osoby bezrobotnej, jak i poszukującej pracy,
- w związku z wybuchem pandemii koronawirusa SARS-CoV-2, na podstawie ogłaszanych naborów, przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą mogli ubiegać się o udzielenie wsparcia finansowego w ramach tarczy antykryzysowej,
- ze względu na duże obciążenie zadaniami związanymi z udzielaniem wsparcia przedsiębiorcom w ramach tarczy antykryzysowej oraz ograniczeniem możliwości prowadzenia poradnictwa zawodowego i pośrednictwa pracy w okresie od dn.

9 kwietnia 2020 r. do dn. 15 czerwca 2020 r. oraz od dn. 30 marca 2021 r. do dn. 18 kwietnia 2021 r. wstrzymany został nabór oraz rozpatrywanie wniosków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu,

- wystąpiono z wnioskiem o dofinansowanie projektu pilotażowego *Mama w pracy*, realizowanego ze środków Funduszu Pracy w ramach naboru na projekty pilotażowe pod nazwą *Stabilna praca – silna rodzina* i uzyskano pozytywną rekomendację Ministra Rodziny i Polityki Społecznej do jego realizacji w latach 2022-2023.

Przeprowadzono również wywiad swobodny z Darią Sawicką, bezrobotną zarejestrowaną w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie Filia w Morągu, nt. *Formy przeciwdziałania bezrobociu*. Uzyskano następujące wyniki:

- możliwość skorzystania z aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu oraz uczestnictwo w organizowanych projektach pilotażowych jest bezpłatne i przyznawane na wniosek bezrobotnego,
- dobrym rozwiązaniem dla ludzi młodych, nieposiadających doświadczenia na rynku pracy, ale zainteresowanych nabyciem praktycznych umiejętności w wyuczonym zawodzie są staże,
- ważną rolę spełniają również formy, które są kierowane do osób powyżej 50 r.ż., mają one na celu nie tylko aktywizację osób starszych, ale także podniesienie ich kwalifikacji, aby stały się one bardziej konkurencyjne na współczesnym rynku pracy,
- kobiety powracające na rynek pracy po urodzeniu dziecka, urlopie macierzyńskim lub wychowawczym, a także po okresie bierności zawodowej związanej z wychowaniem dzieci, będą mogły wziąć udział w projekcie pilotażowym *Mama w pracy*,
- osoby, które nie mogą odnaleźć się na lokalnym rynku pracy oraz decydują się na migrację do większych miast w poszukiwaniu zatrudnienia, mogą liczyć na wsparcie w postaci bonu na zasiedlenie, który cieszy się popularnością szczególnie wśród absolwentów,
- różnorodność form przeciwdziałania bezrobociu, ma również znaczenie dla pracodawców, z jednej strony mogą oni przyjąć do pracy bezrobotnego po ukończeniu szkolenia, na którym nabędzie on wymaganych kwalifikacji, z drugiej strony zyskać pracownika po ukończonym stażu, na którym nabył doświadczenie zawodowe,
- możliwość przekwalifikowania zawodowego w wielu przypadkach zwiększa konkurencyjność na rynku pracy, daje szansę na znalezienie zatrudnienia, jak również dodaje wiary we własne umiejętności,
- na indywidualnych spotkaniach z doradcą klienta, bezrobotny może uzyskać informacje o formach pomocy określonych w ustawie oraz liczyć na wsparcie w dobraniu odpowiedniej propozycji pracy,
- znaczną grupę bezrobotnych stanowią osoby z wykształceniem podstawowym lub gimnazjalnym, często mający problemy społeczno-emocjonalne, uzależnieni od różnego rodzaju używek, co w znacznym stopniu utrudnia działania związane z aktywizacją zawodową.

Badania własne form przeciwdziałania bezrobociu w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie Filia w Morągu w latach 2017-2021 polegają na ocenie wykorzystanych programów aktywizacyjnych.

Sytuacja na rynku pracy od zawsze odzwierciedla pozycję społeczno-ekonomiczną kraju, a ubiegły rok był bez wątpienia trudnym okresem na rynku pracy, w związku z załamaniem wywołanym pandemią koronawirusa SARS-CoV-2.

Pierwszym widocznym skutkiem pandemii, był obserwowany w I kwartale 2020 r. spadek liczby miejsc pracy.

Na aktywizację zawodową osób bezrobotnych ogromne znaczenie mają subsydiowane formy zatrudnienia.

Istnieje wiele barier utrudniających bezrobotnym znalezienie zatrudnienia na lokalnym rynku pracy, m.in. zbyt mała liczba ofert pracy oraz zbyt duża konkurencja, ograniczenia związane z miejscem zamieszkania (brak dojazdu do miejsca pracy), brak pożądanых kwalifikacji i uprawnień, strach przed rozpoczęciem własnej działalności gospodarczej.

Formy przeciwdziałania bezrobociu, są często jedyną, możliwą drogą, do uzyskania pracy wśród osób w szczególnie trudnej sytuacji, a ilość osób skierowanych do podjęcia pracy w formie subsydiowanej wynosiła:

- 1 118 osób w 2021 r. oraz 299 osób kontynuujących aktywizację z lat wcześniejszych,
- 901 osób w 2020 r. oraz 512 osób kontynuujących aktywizację z lat ubiegłych,
- 1 109 osób skierowanych do aktywizacji w 2019 r.,
- 1 853 osób w 2018 r. oraz 533 osób kontynuujących aktywizację z 2017 r.,
- 1 907 osób w 2017 r. oraz 430 osób kontynuujących aktywizację z 2016 r.

Obok kierowania bezrobotnych do aktywnych form zwalczania bezrobocia, zajmowano się również wypłacaniem wsparcia w ramach *Ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*.

Weryfikacja wniosków oraz bieżąca realizacja ustawowych zadań wymagała ogromnego wysiłku i zaangażowania ze strony pracowników.

Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, formy przeciwdziałania bezrobociu w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie Filia w Morągu w latach 2017-2021 sprzyjają powstawaniu nowych miejsc pracy oraz stwarzają szansę na podjęcie zatrudnienia.

Trudności towarzyszące kobietom w znalezieniu pracy

Problematyka związana z bezrobociem jest bardzo złożona i wymaga ciągłej analizy wielu obszarów rzeczywistości.

Dlatego też istotne jest, aby działania podejmowane w kierunku aktywizacji zawodowej oraz przeciwdziałania bezrobociu nie były chaotyczne i przypadkowe²⁸.

Tabela 4.

Wybrane kategorie bezrobotnych kobiet zarejestrowanych
w powiecie ostródzkim w latach 2017-2021

Wyszczególnienie	Rok				
	2017	2018	2019	2020	2021
zamieszkałe na wsi	1 835	1 626	1 617	1 404	1 242
w okresie do 12 mies. od dnia ukończenia nauki	388	303	282	227	230
cudzoziemki	8	3	5	9	6
bez kwalifikacji zawodowych	1 378	1 182	1 173	1 076	1 031
bez doświadczenia zawodowego	775	659	666	478	493
nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka	557	567	577	449	460
do 30 r.ż.	1 588	1 361	1 274	1 068	940
pow. 50 r.ż.	587	535	439	462	339
długotrwale bezrobotne	1 322	1 150	1 069	993	939
korzystające ze świadczeń z pomocy społecznej	135	120	113	78	53
posiadające co najmniej 1 dziecko do 6 r.ż.	876	838	853	642	630
posiadające co najmniej 1 dziecko niepełnosprawne do 18 r.ż.	30	18	29	20	8
niepełnosprawne	413	383	295	226	194

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2017 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2018, s. 34; *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2018 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2019, s. 27; *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2019 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2020, s. 29; *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2020 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2021, s. 39; *Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2021 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2022, s. 44.

Istnieją pewne grupy kobiet, którym ciężko odnaleźć się na rynku pracy i zdobyć zatrudnienie, niestety takich bezrobotnych jest wiele i można je podzielić na różne kategorie.

Ze względu na określone uwarunkowania, bezrobotne kobiety będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy posiadają znaczne trudności z wkroczeniem lub utrzymaniem się na rynku pracy.

²⁸ Program promocji zatrudniania oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy powiatu ostródzkiego na lata 2014-2020, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2014, s. 4.

Kobiety te, mają możliwość korzystania z dodatkowych instrumentów oraz przysługuje im pierwszeństwo w kierowaniu do udziału w programach specjalnych.

Wsparcie dla kobiet będących w trudnej sytuacji na rynku pracy, może realizować się również we współpracy z pracodawcami bądź innymi podmiotami.

Przeprowadzono wywiad swobodny z Małgorzatą Segin, doradcą zawodowym w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie Filia w Morągu, nt. *Trudności towarzyszące kobietom w znalezieniu pracy*. Uzyskano następujące wyniki:

- obowiązki rodzinne i problemy z pogodzeniem życia zawodowego z osobistym, są najczęstszym i najistotniejszym powodem rezygnacji z zatrudnienia,
- wysokie koszty zapewnienia opieki prywatnej nad dziećmi sprawiają, że znaczna część kobiet decyduje się na spędzenie okresu zarówno opieki żłobkowej, jak i przedszkolnej, razem z nimi w domu,
- istotny wpływ na aktywność kobiet na rynku pracy, ma nie tylko sam fakt posiadania dzieci, ale również ich liczba, im więcej dzieci na utrzymaniu, tym większe prawdopodobieństwo, że kobieta zrezygnuje z pracy, aby zająć się prowadzeniem gospodarstwa domowego,
- odsetek samotnych matek jest dość duży, a pełnienie w pojedynkę funkcji opiekuńczej nad dziećmi powoduje dodatkowe utrudnienia na rynku pracy, tj. mniejsza dyspozycyjność i elastyczność,
- częstym powodem odmowy przyjęcia proponowanych ofert pracy wśród kobiet zamieszkujących tereny wiejskie, jest problem z dojazdem do miejsca pracy, wynikający z braku prawa jazdy oraz własnego środka transportu,
- kobiety częściej niż mężczyźni decydują się na zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy, mimo iż jest ono mniej korzystne z punktu widzenia przyszłych emerytur, daje to możliwość pogodzenia pracy z opieką nad dziećmi bądź osobami niepełnosprawnymi,
- występuje dyskryminacja w obsadzaniu kobiet na funkcjach kierowniczych i dyrektorskich, co wiąże się z niższymi wynagrodzeniami za pracę na stanowiskach równoległych do męskich,
- kobiety boją się aplikować na atrakcyjne stanowiska pracy, mimo posiadania wymaganego wykształcenia bądź kompetencji, zaniżają swoją wartość i nie wierzą w swoje umiejętności,
- kobiety, znajdujące się w wieku przedemerytalnym często mają trudności w znalezieniu zatrudnienia, ponieważ pracodawcy postrzegają je jako osoby mniej wydajne i skłonne do chorób związanych z procesem starzenia,
- ważną rolę w motywacji kobiet do podjęcia pracy stanowią doradcy zawodowi, którzy przygotowują bezrobotne, do lepszego radzenia sobie w poszukiwaniu pracy.

Przeprowadzono również wywiad swobodny z Dominiką Przybysz, bezrobotną zarejestrowaną w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie Filia w Morągu, nt. *Trudności towarzyszące kobietom w znalezieniu pracy*. Uzyskano następujące wyniki:

- poziom aktywności zawodowej kobiet wiąże się z posiadanym przez nie wykształceniem, im wyższe kwalifikacje, tym łatwiej odnaleźć się na współczesnym rynku pracy,

- trudności towarzyszące kobietom w pogodzeniu życia zawodowego z osobistym, często bywają impulsem do rozpoczęcia pracy na własny rachunek,
- kobietom mającym małe dzieci trudniej niż mężczyznom przychodzi przekwalifikowanie się, są one obciążone zarówno opieką nad dziećmi, jak i gospodarstwem domowym, a choroby dzieci często nie pozwalają im na regularne uczęszczanie w szkoleniach czy kursach,
- pracodawcy często postrzegają kobiety jako bardziej kłopotliwych pracowników niż mężczyzn z powodu rozwiniętej w Polsce prawnej ochrony macierzyństwa,
- kobiety chcące pogodzić obowiązki rodzinne z pracą zawodową, często szukają pracy jedynie blisko domu i są mniej chętne do zmiany miejsca zamieszkania, co przyczynia się do pogorszenia ich sytuacji na rynku pracy,
- starsze bezrobotne kobiety często zmagają się z problemami zdrowotnymi, zawężającymi możliwość doboru odpowiedniej oferty pracy,
- kobiety są postrzegane przez wielu pracodawców jako słabsze fizycznie, dlatego mimo posiadania odpowiednich kwalifikacji, niektóre z ofert pracy są kierowane jedynie do mężczyzn,
- młode kobiety rozpoczynające karierę zawodową bądź będące na jej początku, są traktowane przez pracodawców jako „grupa ryzyka”, z uwagi na planowane macierzyństwo,
- znacznym utrudnieniem we wsparciu kobiet w znalezieniu zatrudnienia, było ograniczenie bezpośredniego kontaktu z interesantami oraz wstrzymanie naboru oraz rozpatrywania wniosków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, spowodowane pandemią koronawirusa SARS-CoV-2,
- czasowe zawieszenie pracy instytucji opiekuńczych oraz edukacyjnych w czasie pandemii, zaostrzyło problemy wynikające z konieczności łączenia pracy zawodowej z opieką nad dziećmi, przez co kobietom posiadającym zatrudnienie w ramach umów o pracę na czas określony bądź okres próbny nie zostało ono przedłużone.

Badania własne trudności towarzyszących kobietom w znalezieniu pracy w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie Filia w Morągu w latach 2017-2021 polegają na analizie sytuacji bezrobotnych kobiet oraz ich szans na podjęcie zatrudnienia.

Pomimo, iż kobiety w Polsce, podobnie jak w innych częściach świata, są mniej aktywne zawodowo od mężczyzn, to nie pozostają one bezczynne, wykonują bowiem wiele niedostrzeganych i często nieodpłatnych prac.

Ich zdecydowana większość, związana jest z prowadzeniem gospodarstwa domowego oraz opieką nad dziećmi i zależnymi członkami rodziny, co wynika z dominacji tradycyjnego podziału ról w rodzinie.

Nie ma równego podziału obowiązków rodzinnych i opiekuńczych pomiędzy kobietami i mężczyznami. Większość obowiązków spoczywa właśnie na płci żeńskiej, a zbyt wysokie obciążenie kobiet stanowi główną barierę aktywności zawodowej wśród tej grupy.

Negatywnym dla kobiet zjawiskiem na polskim rynku pracy jest zbyt mała ilość odpowiednich rozwiązań prawnych umożliwiających pogodzenie życia rodzinnego z zawodowym.

Pełnienie w pojedynkę funkcji opiekuńczej nad dziećmi powoduje dodatkowe problemy i utrudnienia, a szczególnie ważną kwestią dla samotnych matek staje się ich sytuacja na rynku pracy i źródła utrzymania.

Na sytuację materialną i warunki bytowe każdego gospodarstwa domowego, w tym również rodziny niepełnej, wpływ mają czynniki mikro- i makrospołeczne, jednak największe znaczenie ma wielkość i stabilność uzyskiwanego dochodu.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje kobietom i mężczyznom równe prawa, jednak zapewnia je na poziomie ogólnym, a w polskim prawie brakuje regulacji odnoszących się bezpośrednio do równości w wynagrodzeniach wśród osób sprawujących tę samą funkcję.

Kobiety wydają się być znacznie gorzej wynagradzane od mężczyzn, mimo iż wykonują tę samą pracę i na tym samym stanowisku.

Sytuacja taka może budzić negatywne skutki tj. spadek motywacji do pracy, niechęć do jej wykonywania czy załamania w sferze psychicznej, różnice w wynagrodzeniach nie powinny mieć miejsca.

Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, trudności towarzyszące kobietom w znalezieniu pracy w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ostródzie Filia w Morągu w latach 2017-2021 są problemem złożonym, znacząco wpływającym na poziom bezrobocia.

Podsumowanie

Bezrobocie dotyka całe społeczeństwo, jednak niektóre grupy społeczne są szczególnie zagrożone tym zjawiskiem.

Odmienna jest także sytuacja w różnych regionach kraju na lokalnych rynkach pracy. Oblicza bezrobocia w Polsce są różne.

Polskie bezrobocie odznacza się silnym zróżnicowaniem geograficznym. Znajduje to odzwierciedlenie w zwiększającej się z roku na rok rozpiętości stopy bezrobocia między województwami.

Niezwykle istotną i budzącą obawy cechą zróżnicowania regionalnego bezrobocia jest jego trwałość w czasie²⁹.

Kraje europejskie w przeszłości wielokrotnie były poddawane szokom zewnętrznym, jednak zazwyczaj miały one charakter ekonomiczny.

W marcu 2020 r. gospodarki zostały dotknięte gwałtownym wstrząsem zewnętrznym, jednak z uwagi na inne niż dotychczas przyczyny występowania szoku reakcja gospodarek jest odmienna³⁰.

Oprócz działań na szczeblu rządowym, bardzo korzystne okazują się przedsięwzięcia podejmowane przez samorządy.

²⁹ M. Michalewicz, *Bezrobocie w Polsce w latach 2008-2012*, (w:) M. Fierek (red.), *Wybrane domeny ekonomiczno-prawne w płaszczyźnie społecznej percepcji*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2014, s. 64.

³⁰ K. Radlińska, *Pandemia COVID-19 implikacje dla polskiego rynku pracy*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych” 2020, nr 24, s. 113.

W ramach swoich kompetencji starają się one wpłynąć na lokalne uwarunkowania rynku pracy³¹.

Analiza sytuacji na rynku pracy w powiecie ostródzkim prowadzona jest systematycznie. Pozwala na określenie, w jakim stopniu podaż pracy (liczba osób chętnych do pracy) poparta jest popytem na pracę (zgłaszanym przez przedsiębiorców), wykazuje ile osób z tych, które chcą pracować ma szansę na wykonywanie pracy, a tym samym na uzyskanie dochodu.

Pomaga określić nie tylko rozmiary aktywności, ale i bierności ekonomicznej ludności powiatu. Służy również statystykom, do przekazywania których PUP jest zobligowany z racji pełnienia swojej ustawowej roli³². Wnioski:

- bezrobocie jest jednym z najważniejszych problemów zarówno społecznych, politycznych, jak i ekonomicznych, ma charakter złożony i wielowymiarowy oraz nie posiada jednej, uniwersalnej definicji, lecz osoby nim dotknięte charakteryzują się pewnymi cechami, tj. pozostają bez pracy, są zdolne i gotowe do jej podjęcia oraz aktywnie jej poszukują, ponadto można wyróżnić wiele rodzajów tego zjawiska, dzielonych w zależności od jego przyczyn, sposobów pomiaru czy też długości trwania, m.in. bezrobocie strukturalne, frykcyjne, koniunkturalne, rejestrowane (jawne), ukryte, krótkookresowe, średniookresowe, długookresowe czy sezonowe, a jego skutki dotyczą zarówno wielu dziedzin życia ludzi, jak i funkcjonowania państwa, do których można zaliczyć np. zjawiska patologii społecznej, wysokie koszty wydatków na pomoc socjalną i walkę z bezrobociem, a także zmniejszenie wpływów do budżetu państwa,
- urzędy pracy realizują zadania określone w *Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, mające na celu aktywizację zawodową osób bezrobotnych poprzez udzielanie wsparcia w postaci możliwości skorzystania z aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, tj. staże, szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej, refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, prace społecznie użyteczne, bon na zasiedlenie oraz pasywnych form walki z bezrobociem, których głównym zadaniem jest łagodzenie skutków bezrobocia poprzez wsparcie finansowe w postaci zasiłków zapewniających minimum egzystencji,
- zachowania dyskryminacyjne, tj. gorsze traktowanie osób ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, wiek, niepełnosprawność lub orientację seksualną występują w różnych obszarach życia, a każdy może stać się ofiarą tego zjawiska, mimo, iż prawo do równego traktowania oraz zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym są jednymi z podstawowych wartości, jakie gwarantuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, są one niestety nie zawsze przestrzegane, ponadto problem nierównego traktowania ze względu na przynależność do danej płci ciągle znajduje swoje odzwierciedlenie zarówno w życiu codziennym, jak i na rynku pracy, np. poprzez

³¹ M. Dzimidowicz, *Węzłowe zagadnienia bezrobocia*, (w:) M.T. Fierek (red.), *Wybrane domeny administracyjne w płaszczyźnie społecznej percepcji*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2020, s. 82.

³² *Diagnoza prospektywna stanu powiatu ostródzkiego*, Starostwo Powiatowe, Ostróda 2008, s. 247.

- rozbieżność w zarobkach pracowników na podobnych lub tych samych stanowiskach czy postrzeganie kobiet jako mniej dyspozycyjne,
- obszar utworzonego w 1999 r. powiatu ostródzkiego, znajdującego się w zachodniej części woj. warmińsko-mazurskiego, włączony jest do obszaru *Zielone Płuca Polski*, z tego względu posiada on niezwykle walory krajoznawcze, będące atrakcyjne turystycznie, ponadto kształtuje się tu przetwórstwo rolno-spożywcze i drzewne, handel, budownictwo oraz przemysł,
 - bezrobocie ma charakter strukturalny, który związany jest z niedopasowaniem popytu i podaży w zakresie kwalifikacji i doświadczenia zawodowego osób bezrobotnych, mimo iż na przestrzeni lat 2017-2021 stopa bezrobocia rejestrowanego ulegała systematycznemu obniżeniu, a jedynie w 2020 r. nastąpił jej nieznaczny wzrost, który związany był z kryzysem wywołanym pandemią koronawirusa SARS-CoV-2, co więcej prognozy formułowane na początku pandemii wskazywały na możliwe znaczące podwyższenie tego wskaźnika, to dzięki wprowadzonym przez rząd programom pomocowym, skierowanym zarówno do przedsiębiorców, jak i osób bezrobotnych, sytuacja na rynku pracy pozostała względnie stabilna,
 - wraz z początkiem pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 wprowadzonych zostało wiele ograniczeń mających na celu zapobieganie i przeciwdziałanie rozprzestrzeniania się wspomnianego wirusa, które objęły również rynek pracy, m.in. *Ustawą z dnia 2 marca 2020 r., o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* oraz stosownymi rozporządzeniami Rady Ministrów, zobligowano urzędy pracy do realizacji zadań określonych w art. 15zzb-15zze⁴ ww. ustawy, na które łącznie przeznaczone zostało 40 400 000,00 zł, dzięki temu, mimo odczuwalnego wśród przedsiębiorców spadku obrotów, pracownicy w większości przypadków, nie byli zwalniani, ewentualnie nie przedłużano im umów zawartych na czas określony lub obniżano wymiar czasu pracy,
 - pomimo wyraźnych spadków w poziomie bezrobocia, problematyczną grupę na rynku pracy wciąż stanowią kobiety, zwłaszcza te, które znajdują się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, tj. zamieszkujące tereny wiejskie, bez kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, niepełnosprawne, pow. 50 r.ż., długotrwale bezrobotne, posiadające dziecko do 6 r.ż. bądź dziecko niepełnosprawne do 18 r.ż., dlatego ważne jest, aby wsparcie zarówno finansowe, jak i w postaci doradztwa zawodowego oraz pośrednictwa pracy, skupiało się przede wszystkim na tych kategoriach kobiet, które wyraźnie tego potrzebują.

Bibliografia

- Alchimionek M., *Współpraca regionalna z Obwodem Kaliningradzkim szansą dla Warmii i Mazur*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnoswiatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017.
- Arendt Ł., Flaszyńska E., *Kobiety na polskim rynku pracy i w polityce rynku pracy*, „Rynek Pracy” 2022, nr 1.

- Chmielewska N., Dryl P., Kowalczyk K., Rudnicki P., *Zintegrowana Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Ostródzko-Iławskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2015-2025*, Logos Consulting, Lublin 2015.
- Diagnoza perspektywna stanu powiatu ostródzkiego*, Starostwo Powiatowe, Ostróda 2008.
- Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2017 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2018.
- Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2018 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2019.
- Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2019 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2020.
- Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2020 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2021.
- Działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie w 2021 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2022.
- Dzimidowicz M., *Węzłowe zagadnienia bezrobocia*, (w:) M.T. Fierek (red.), *Wybrane domeny administracyjne w płaszczyźnie społecznej percepcji*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2020.
- Flaszyńska E., *Bezrobocie, Bezrobotny, Praca socjalna*, Difin, Warszawa 2019.
- Małag M., *Na straży miejsc pracy*, „Rynek Pracy” 2021, nr 1-2.
- Mejcher-Teleon A., *Podnoszenie umiejętności i przekwalifikowanie sposobem na kryzys? Aktywność edukacyjna dorosłych w Polsce i UE w dobie pandemii, ze szczególnym uwzględnieniem roli publicznych służb zatrudnienia*, „Rynek Pracy” 2021, nr 3-4.
- Michalewicz M., *Bezrobocie w Polsce w latach 2008-2012*, (w:) M. Fierek (red.), *Wybrane domeny ekonomiczno-prawne w płaszczyźnie społecznej percepcji*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2014.
- Program promocji zatrudniania oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy powiatu ostródzkiego na lata 2014-2020*, Powiatowy Urząd Pracy, Ostróda 2014.
- Przygodzki K., Grubba J., *Ziemia Morąska*, P.P. Evan, Warszawa 2003.
- Radlińska K., *Pandemia COVID-19 implikacje dla polskiego rynku pracy*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych” 2020, nr 24.
- Sikora-Wiśniewska E., *Kapitał ludzki i przedsiębiorczości – portret społeczno-gospodarczy regionu Warmii i Mazur*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Stachurski A., *Ostróda i okolice*, Agencja Fotograficzno-Wydawnicza „Mazury”, Olsztyn 2002.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego gminy Morąg*, Uniconsult, Warszawa 2004.
- Zakrzewska J., Fierek M., *Bezrobocie w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2010-2016*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnoswiatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017.
- Zielińska-Szczepkowska J., Zabielska I., Wojarska M., *Turystyka jako poważny sektor gospodarki na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.

Dagmara Kimber

Wydział Zamiejscowy w Olsztynie, Gdańska Szkoła Wyższa

Analiza powiatu lidzbarskiego w zakresie bezrobocia i aktywizacji zawodowej kobiet w latach 2016-2020

Streszczenie

Celem podjętych badań jest zaprezentowanie analizy powiatu lidzbarskiego w zakresie bezrobocia i aktywizacji zawodowej kobiet w latach 2016-2020. Dla realizacji celu badań koniecznym było pokazanie charakterystyki badanego regionu oraz analizy struktury bezrobocia. Przedstawiono również analizę aktywizacji zawodowej oraz zaprezentowano analizę działalności gospodarczej. Artykuł został opracowany na podstawie przeglądu wybranych pozycji literatury krajowej, w tym artykułów prezentujących wyniki badań naukowych zrealizowanych w ostatnich latach oraz przeprowadzonych badań własnych.

Słowa kluczowe

region, bezrobocie, aktywizacja zawodowa, działalność gospodarcza

Wstęp

Ze względu na skalę problemu oraz jego skutki ekonomiczne, społeczne, psychologiczne i zdrowotne bezrobocie jest od wielu lat przedmiotem zainteresowania różnych dziedzin nauki (m.in. ekonomii, socjologii i psychologii).

W okresie wysokiego bezrobocia całe społeczeństwo ponosi skutki ekonomiczne – liczba wytworzonych produktów oraz PNB (produkt narodowy brutto – miara wartości wszystkich dóbr i usług wytworzonych przez obywateli danego państwa oraz przez osoby prawne z siedzibą na jego terenie) są niższe od poziomu potencjalnego.

Ponosi także skutki społeczne, wynikające z problemów poszczególnych jednostek (niewykorzystane zdolności, wzrost rozwodów i prób samobójczych, przestępczości i uzależnień)¹.

W związku z rosnącą aktywnością zawodową oraz rolą i miejscem współczesnych kobiet na rynku pracy stanęły one przed poważnym problemem, jak zachować równowagę pomiędzy życiem rodzinnym i zawodowym.

¹ A.M. Zalewska, R. Jaros, *Społeczne i psychologiczne uwarunkowania bezrobocia – posiadane przekonania a sytuacja Ina rynku pracy*, (w:) S. Krajewski, M. Mackiewicz, P. Krajewski (red.), *Jak obniżyć bezrobocie – mechanizmy niwelowania niedopasowań strukturalnych na rynku pracy. Analizy przeprowadzone w ramach projektu*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2008, s. 225.

Zdaniem Becka „kobiety prowadzą egzystencję sprzeczną, podwójną, nacechowaną czynnikami rodzinno-instytucjonalnymi”².

Poważnym problemem, który wyraźnie ograniczył zdolność wielu kobiet do normalnego wykonywania pracy, było zamknięcie żłobków, przedszkoli i szkół oraz przejście na edukację zdalną.

Z powodu koronawirusa pracę i opiekę nad dziećmi zmuszona była łączyć co druga matka oraz co trzeci ojciec³.

Szczególnie korzystne okazały się rozwiązania z zakresu uelastyczniania form zatrudnienia oraz wspierania możliwości korzystania z oferty opieki nad dzieckiem.

Unijne prawo, a konsekwencji również polskie, nakazuje przestrzeganie zasady niedyskryminacji ze względu na płeć i zapewnienie równego dostępu do wszelkich świadczeń dla wszystkich grup społecznych⁴.

Charakterystyka badanego regionu

Województwo warmińsko-mazurskie powstało po podziale administracyjnym kraju obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. Zasadniczy udział w jego utworzeniu miały trzy istniejące poprzednio, tj. woj.:

- olsztyńskie,
- suwalskie,
- elbląskie⁵.

Województwa te miały zasadniczy wpływ na kształtowanie rynku pracy w regionie po podziale administracyjnym.

W związku z tym nowo powstałe warmińsko-mazurskie w całym okresie (od 1998 do 2002 r.) miało najwyższą stopę bezrobocia, niekorzystnie wyróżniającą je na tle Polski oraz województw o najniższym wskaźniku obrazującym sytuację na rynku pracy⁶. Województwo warmińsko-mazurskie leży w północno-wschodniej Polsce. Od:

- zachodu graniczy z pomorskim i kujawsko-pomorskim,
- południa z mazowieckim,
- wschodu z podlaskim,
- północy graniczy z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej⁷.

Powiat lidzbarski powstał 1 stycznia 1999 r. na mocy *Ustawy o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1999 r.*

Położony jest w północno-wschodnim regionie Polski, w woj. warmińsko-mazurskim. Graniczy z powiatami:

² Pufal-Struzik I., *Aktywność zawodowa współczesnych kobiet – trudności w realizacji nowych ról i tradycyjnych obowiązków*, „Polskie Forum Psychologiczne” 2017, nr 22/2, s. 242.

³ P. Szukalski, *Polski rynek pracy w cieniu COVID-19. Obraz w mediach zajmujących się problematyką gospodarczą*, „Rynek Pracy” 2020, nr 4, s. 11.

⁴ M. Kacperska, *Sytuacja kobiet na rynku pracy w Polsce*, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 2, s. 186.

⁵ A. Organiściak-Krzykowska, *Zróżnicowanie bezrobocia w województwie warmińsko-mazurskim*, (w:) T. Łaguna (red.), *Wybrane problemy społeczno-ekonomiczne Polski północno-wschodniej*, Towarzystwo Naukowe im. W. Kętrzyńskiego, Olsztyn 2003, s. 43.

⁶ *Ibidem*, s. 43.

⁷ *Ibidem*, s. 44.

- bartoszyckim,
- braniewskim,
- elbląskim,
- ostródzkim,
- olsztyńskim⁸.

Na strukturę administracyjną powiatu składają się:

- trzy gminy wiejskie (Lidzbark Warmiński, Kiwity, Lubomino),
- jedna miejska (Lidzbark Warmiński),
- jedna miejsko-wiejska (Orneta).

Siedzibą powiatu jest Lidzbark Warmiński⁹. Miasto założone w 1308 r., w miejscu pruskiego grodu Lecbarg¹⁰.

Nazwa Lidzbark, jako jedna z niewielu dla miast na Warmii (tj. Orneta i Reszel) jest pierwotna, ma bowiem pochodzenie staropruskie¹¹.

Powiat lidzbarski, leżący na północy województwa, tym samym usytuowany jest w znacznej części obrębu Pobrzeży Bałtyckich, zajmuje mezoregiony Równicy Orneckiej, Równiny Warmińskiej i Niziny Sępopolskiej¹².

Uchwalona w lipcu 2000 r. przez sejmik województwa *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego* zawiera cel nadrzędny – wizję, do którego należy dążyć, zasobne i gospodarne Warmia i Mazura – regionem czystego powietrza, wód i żywności o wysokiej jakości.

Jest to cel ponadczasowy, kumulujący wszystkie aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego charakterystyczne dla tego regionu¹³. Powiat lidzbarski jest częścią *Zielonych Płuc Polski*. Bogactwem tych ziem są:

- dobre gleby,
- łagodny klimat,
- zasób wód,
- różnorodność świata roślinnego i zwierzęcego¹⁴.

Wody powierzchniowe są ważnym elementem różnorodności krajobrazowej powiatu lidzbarskiego, ponieważ:

- decydują o funkcjonowaniu i bogactwie ekosystemów,
- mają duże znaczenie społeczne i gospodarcze.

⁸ *Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Lidzbarskiego na lata 2004-2006 oraz na lata 2007-2013*, Powiat Lidzbarski, Lidzbark Warmiński 2004, s. 3.

⁹ *Ibidem*, s. 4.

¹⁰ M. Jackiewicz-Garniec, M. Garniec, *Zamek biskupów w Lidzbarku Warmińskim*. Przewodnik, Arta, Olsztyn 2017, s. 9.

¹¹ *Dzieje budowlane zamku biskupów w Lidzbarku Warmińskim*, Muzeum Warmii i Mazur, Olsztyn 2016, s. 7.

¹² *Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Lidzbarskiego na lata 2015-2020*, Powiat Lidzbarski, Olsztyn 2014, s. 10.

¹³ M. Fierek, *Strategie rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego narzędziem planowania i programowania rozwoju regionu*, (w:) idem (red.), *Wybrane domeny gospodarcze w płaszczyźnie społecznej percepcji*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2016, s. 10.

¹⁴ *Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Lidzbarskiego na lata 2015-2020*, op. cit., s. 10.

Sieć hydrologiczną powiatu lidzbarskiego tworzą liczne rzeki, strumienie, strugi, oczka i zbiorniki wodne oraz nieliczne jeziora¹⁵.

Łączna liczba miejscowości wiejskich wynosi 124 (stan w dn. 31 października 2001 r.), co stanowi 3,2% miejscowości wiejskich woj. warmińsko-mazurskiego¹⁶.

Powiat zajmuje powierzchnię 925 km² (92 500 ha). Zestawiając powierzchnię powiatu lidzbarskiego z obszarami zajmowanymi przez pozostałe 20 powiatów (w tym 2 miasta na prawach powiatu Olsztyn i Elbląg) zajmuje 15 miejsce¹⁷.

Na terenie powiatu lidzbarskiego, wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., mieszkały 42 582 osoby, w tym 21 561 kobiet (50,63%) i 21 021 mężczyzn (49,37%).

Liczba mieszkańców powiatu lidzbarskiego stanowiła 2,94% ogólnej liczby mieszkańców woj. warmińsko-mazurskiego (1 446 915 osób)¹⁸.

Wskaźnik gęstości zaludnienia powiatu na 1 km² wynosi 46 osób i jest 1,3 krotnie mniejszy niż średni dla całego województwa (60 osób/km²).

Struktura ludności wg płci charakteryzuje się przewagą kobiet. Na koniec 2013 r. 21 561 osób stanowiły kobiety a 21 021 mężczyźni. Na 100 mężczyzn przypadały 103 kobiety.

W ostatnich latach (dane za lata 2008-2013) niekorzystnie zmienia się struktura wiekowa mieszkańców powiatu.

Zmniejszała się liczba osób do lat 14 (osoby w wieku przedprodukcyjnym) z 6 881 do 6 379 natomiast zwiększała się liczba osób po 60. i 64. r.ż. (osoby w wieku poprodukcyjnym) z 6 504 do 7 308.

Wahaniom ulega liczba osób w wieku produkcyjnym (od 15. do 60. i 64. r.ż.) 29 217 w 2008 r. poprzez 29 752 w 2010 r. do 29 895 osób w 2013 r.

Przyrost naturalny na 1 000 mieszkańców powiatu kształtuje się na poziomie -2,6. Zaistniałe zmiany świadczą o procesie „starzenia się” społeczeństwa powiatu lidzbarskiego¹⁹.

Kiedyś mianem seniorów określano osoby po 50. r.ż., obecnie coraz częściej granica ta jest przesuwana do 55, a nawet 60.

Wśród osób w wieku od 55 do 64 lat w pierwszym kwartale 2018 r. aktywna zawodowa była co druga osoba, a jeszcze kilkanaście lat temu pracował tylko co czwarty senior²⁰.

Obecnie młodzi ludzie decydują się na potomstwo później, a ponadto mają mniej dzieci niż ich rówieśnicy urodzeni w latach 60. i 70. XX w.

Utrzymująca się niska dzietność wraz z przewidywanym zmniejszaniem się liczby kobiet w wieku 20-39 lat będą kształtować przyszłe liczby urodzeń w Polsce.

¹⁵ *Ibidem*, s. 11.

¹⁶ *Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Lidzbarskiego na lata 2004-2006...*, op. cit., s. 5.

¹⁷ *Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Lidzbarskiego na lata 2015-2020*, op. cit., s. 9.

¹⁸ *Ibidem*, s. 28.

¹⁹ *Ibidem*, s. 9.

²⁰ D. Figuła, *Senior w pracy*, „Rynek Pracy” 2018, nr 3, s. 74.

Nawet przy wzroście dzietności, zakładanym zresztą zarówno w przewidywaniach demograficznych GUS jak i Eurostatu, liczba urodzeń w Polsce będzie spadać²¹.

Każde województwo, powiat, gmina, jak i kraj opracowują długookresowe strategie rozwoju społeczno-gospodarczego. One z kolei stanowią podstawę do opracowania programu rozwoju danego obszaru²².

Analiza procesów demograficznych w powiecie lidzbarskim wymaga przyjrzenia się strukturze oraz ruchowi ludności w dłuższej perspektywie czasu, z uwzględnieniem tendencji wojewódzkich i ogólnokrajowych²³.

Jakość życia mieszkańców danego terytorium jest determinowana przez szereg czynników, tj.:

- czystość środowiska naturalnego,
- stan infrastruktury technicznej (np. drogi, sieci komunalne),
- dostępność placówek edukacyjnych, służby zdrowia i kultury,
- rozwój lokalnej gospodarki oraz rynku pracy,
- poziom kooperacji i zaufania społecznego itp.²⁴

Na rynku pracy powiatu lidzbarskiego wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. zarejestrowanych było 4 189 osób bezrobotnych, stanowiło 3,62% bezrobotnych woj. warmińsko-mazurskiego.

Poziom bezrobocia w powiecie waha się oscylując w granicach 4 000 osób. Pośredni wpływ na liczbę bezrobotnych mają migracje zarobkowe bezrobotnych jak i pracujących²⁵.

Analiza struktury bezrobocia

Obowiązek przekazywania danych nt. stopy bezrobocia wynika z art. 82 *Obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 25 września 2015 r. w sprawie przeciętnej stopy bezrobocia w kraju oraz na obszarze powiatów*.

Tabela 1.

Stopa bezrobocia w powiecie lidzbarskim na tle kraju i woj. warmińsko-mazurskiego w latach 2016-2020 (%)

Wyszczególnienie	Rok				
	2016	2017	2018	2019	2020
Polska	9,0	7,3	6,1	5,4	5,9
woj. warmińsko-mazurskie	14,9	12,6	10,7	9,3	9,9
powiat lidzbarski	20,9	18,3	15,6	13,6	13,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://lidzbarkwarminski.praca.gov.pl/stopa-bezrobocia>.

²¹ *Strategia rozwiązywania problemów społecznych powiatu lidzbarskiego na lata 2016-2023*, Powiat Lidzbarski, Lidzbark Warmiński 2015, s. 17.

²² M. Fierek, *op. cit.*, s. 8-9.

²³ *Strategia..., op. cit.*, s. 16.

²⁴ *Ibidem*, s. 20.

²⁵ *Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Lidzbarskiego na lata 2015-2020*, *op. cit.*, s. 33-34.

Porównując dane powiatu z danymi woj. warmińsko-mazurskiego oraz krajowymi można zauważyć powtarzającą się tendencję spadkową stopy bezrobocia, za wyjątkiem przedziału lat 2019/2020, a największy jej wzrost odnotowano w woj. warmińsko-mazurskim o 0,6%.

Tabela 2.

Bezrobotne kobiety zarejestrowane
w powiecie lidzbarskim w latach 2016-2020

Miesiąc	Rok				
	2016	2017	2018	2019	2020
styczeń	156	166	172	148	139
luty	129	123	115	102	108
marzec	151	135	124	131	99
kwiecień	154	95	109	84	100
maj	137	113	109	96	99
czerwiec	159	122	102	100	93
lipiec	138	177	131	123	115
sierpień	156	133	130	107	90
wrzesień	211	177	162	137	113
październik	190	137	137	126	100
listopad	145	137	95	112	112
grudzień	138	141	142	108	87
razem	1 864	1 656	1 528	1 374	1 255
średnia	155	138	127	115	105

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://lidzbarkwarminski.praca.gov.pl/miesieczna>.

Powyższe dane wynikają z comiesięcznych sprawozdań o rynku pracy MPiPS-01 (od stycznia 2017 r. MRPiPS-01) wysyłanych do 5 dnia roboczego każdego miesiąca z danymi za poprzedni miesiąc do Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie zgodnie z *Programem Badań Statystycznych Statystyki Publicznej* na dany rok.

Z wybranych kategorii kobiet, to kobiety będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy stanowiły 100% ich ogółu, kobiety zamieszkałe na wsi – 42%, kobiety bez kwalifikacji zawodowych – 30%, kobiety bez doświadczenia zawodowego – 24,7%, kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka – 15,2%, kobiety, które zarejestrowały się w okresie do 12 mies. od dnia ukończenia nauki – 8,7%, a cudzoziemki – 0,4%.

Tabela 3.

Wybrane kategorie bezrobotnych kobiet zarejestrowanych
w powiecie lidzbarskim w latach 2016-2020

Wyszczególnienie	Rok				
	2016	2017	2018	2019	2020
zamieszkałe na wsi	778	693	602	587	527
w okresie do 12 miesięcy od dnia ukończenia nauki	195	134	149	103	85
cudzoziemki	7	6	10	6	3
bez kwalifikacji zawodowych	537	485	477	392	407
bez doświadczenia zawodowego	484	416	381	327	290
nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka	248	247	240	234	198
będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy	1 918	1 695	1 586	1 368	1 205

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://lidzbarkwarminski.praca.gov.pl/miesieczna>.

Tabela 4.

Bezrobotne kobiety zarejestrowane ogółem
w powiecie lidzbarskim w latach 2016-2020

Miesiąc	Rok				
	2016	2017	2018	2019	2020
styczeń	1 658	1 545	1 373	1 263	1 091
luty	1 659	1 555	1 345	1 235	1 073
marzec	1 627	1 545	1 317	1 229	1 084
kwiecień	1 538	1 456	1 296	1 174	1 151
maj	1 503	1 413	1 267	1 121	1 167
czerwiec	1 497	1 363	1 249	1 092	1 145
lipiec	1 505	1 423	1 249	1 073	1 127
sierpień	1 522	1 416	1 260	1 051	1 073
wrzesień	1 519	1 410	1 246	1 038	1 030
październik	1 513	1 341	1 226	1 023	1 024
listopad	1 523	1 331	1 187	1 028	1 036
grudzień	1 507	1 342	1 210	1 047	1 031
razem	18 571	17 140	15 225	13 374	13 032
średnia	1 548	1 428	1 269	1 115	1 086

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://lidzbarkwarminski.praca.gov.pl/miesieczna>.

W 2020 r. liczba bezrobotnych kobiet zarejestrowanych ogółem w stosunku do 2016 r. spadła o 5 539 – 30%, najmniejszą liczbę zarejestrowanych kobiet odnotowano w październiku 2019 r. – 1 023, październiku 2020 r. – 1 024 oraz listopadzie 2019 r. – 1 028, natomiast największą w lutym 2016 r. – 1 659, styczniu 2016 r. – 1 658 oraz marcu 2016 r. – 1 627.

Przeprowadzono wywiad swobodny z Ewelina Borkowską, kierownikiem Działu Usług Rynku Pracy w Powiatowym Urzędzie Pracy w Lidzbarku Warmińskim, nt. *Analiza struktury bezrobocia*. Uzyskano następujące wyniki:

- rejestracja bezrobotnych kobiet odbywa się w celu uzyskania pomocy w znalezieniu zatrudnienia zgodnego ze zdobytym wykształceniem lub doświadczeniem zawodowym, często powodem rejestracji jest również uzyskanie zasiłku dla bezrobotnych lub otrzymanie darmowego ubezpieczenia zdrowotnego,
- zaniżona samoocena, brak pewności siebie i niedostrzeganie perspektyw na aktywność zawodową stanowią dużą przeszkodą w aktywizacji,
- najczęstszymi problemami w znalezieniu pracy jest problem pogodzenia życia zawodowego z osobistym, brakiem motywacji do aktywności wykraczającej poza opiekę nad dziećmi,
- inwestycja w wykształcenie zawodowe nie ma odzwierciedlenia w zapotrzebowaniu na lokalnym rynku pracy, kluczowym jest kształcenie się w kierunku zawodów deficytowych, na które zapotrzebowanie pracodawców ciągle wzrasta, a podaż pracowników jest niewielka,
- młode kobiety posiadają wysokie wymagania wobec działalności urzędu pracy przy jednoczesnym braku doświadczenia zawodowego i umiejętności praktycznych, w ofertach pracy zwracają uwagę przede wszystkim na wysokość wynagrodzenia,
- starsze bezrobotne zmagają się z problemami zdrowotnymi, brakiem umiejętności niezbędnych na lokalnym rynku pracy oraz niską aktywnością życiową,
- najtrudniejszą grupą do aktywizacji są kobiety długotrwale bezrobotne, którym towarzyszą negatywne emocje utrudniające działanie i komunikację z innymi ludźmi,
- dużą rolę w motywacji do znalezienia zatrudnienia stanowią doradcy zawodowi, którzy za pośrednictwem poradnictwa zawodowego wychodzą z inicjatywą do pobudzania aktywnych postaw, wspierania przedsiębiorczości i pełnego uczestnictwa na rynku pracy, zmniejszając przy tym poziom bezrobocia,
- znacznym utrudnieniem we wsparciu w znalezieniu zatrudnienia było ograniczenie bezpośredniego kontaktu z klientem spowodowane chorobą COVID-19, które wstrzymało pełne usługi doradztwa i pośrednictwa zawodowego, a regularne wizyty zostały zamieniono na rozmowy telefoniczne, odnotowano wyraźny wzrost rejestracji bezrobotnych kobiet, które utraciły pracę w związku z zawieszeniem działalności lokalnych przedsiębiorstw.

Współczesny rynek pracy zmagają się coraz częściej z niedoborem pracowników o odpowiednich kwalifikacjach i umiejętnościach.

Spadek poziomu bezrobocia przy jednoczesnym wzroście zapotrzebowania na siłę roboczą wymusza na instytucjach rynku pracy niezwłoczną konieczność aktywizowania osób dotychczas nieaktywizowanych lub aktywizowanych nieskutecznie, do których należą w szczególności osoby długotrwale bezrobotne.

Niezbędnym elementem w celu efektywnego znalezienia zatrudnienia jest diagnoza sytuacji klienta, po której może zostać on objęty indywidualną ścieżką wsparcia.

Praca doradcy klienta powinna rozpoczynać się od szczegółowej analizy barier utrudniających wejście, powrót lub funkcjonowanie na lokalnym rynku pracy rejestrującej się osobie bezrobotnej. Grupy zainteresowane podjęciem zatrudnienia najczęściej borykają się z nw. barierami dotyczącymi:

- zbyt długiej przerwy w zatrudnieniu,
- brakiem umiejętności poruszania się po rynku pracy,
- brakiem umiejętności przygotowywania dokumentów aplikacyjnych,
- niską samooceną,
- brakiem opieki nad dzieckiem,
- brakiem odpowiednich kwalifikacji lub doświadczenia zawodowego.

W celu wzmocnienia pozycji osób młodych na rynku pracy, należy ich zachęcić do większej mobilności i planowania kariery zawodowej, uczestniczenia w spotkaniach i warsztatach zwiększających świadomość na temat zasad funkcjonowania i poruszania się po rynku pracy.

Sytuacja demograficzna Polski nie jest łatwa, a proces starzenia się społeczeństwa coraz poważniej zaczyna oddziaływać na rynek pracy, który mogą wspomóc obcokrajowcy, dla których praca w Polsce może być szansą na lepsze życie.

Osoby starsze, będące aktywne zawodowo to jednocześnie dopływ do rynku pracy niezbędnych osób posiadających doświadczenie zawodowe i praktyczną wiedzę, przy jednoczesnym odciążeniu systemu emerytalnego, a tym samym polskiej gospodarki.

Jak wynika z przeprowadzonego wywiadu, analiza struktury bezrobocia w powiecie lidzbarskim w latach 2016-2020 uległa poprawie, jednakże poziom bezrobocia będzie ciężki do utrzymania na niskim poziomie z uwagi na wzrost rejestracji spowodowanych pandemią koronawirusa SARS-CoV-2.

Analiza aktywizacji zawodowej

Jednym z głównych zadań Powiatowych Urzędów Pracy jest aktywizacja zawodowa zarejestrowanych osób bezrobotnych.

Łącznie podjęło pracę 4 259 kobiet, największy wzrost zatrudnienia odnotowano we wrześniach – 503 kobiety, najmniej zatrudnienia podejmowano w lipcach – 302 kobiety, natomiast pozostałe miesiące oscylowały w granicach 345 kobiet, co świadczy o zbliżeniu tej liczby kobiet do najmniejszego zatrudnienia.

Tabela 5.

Bezrobotne kobiety, które podjęły pracę
w powiecie lidzbarskim w latach 2016-2020

Miesiąc	Rok				
	2016	2017	2018	2019	2020
styczeń	83	62	64	54	46
luty	76	60	85	65	56
marzec	88	83	72	62	50
kwiecień	131	73	63	57	19
maj	88	66	63	64	51
czerwiec	90	81	59	56	58
lipiec	71	54	43	71	63
sierpień	77	60	66	57	85
wrzesień	126	120	102	78	77
październik	105	107	97	75	51
listopad	64	86	72	53	45
grudzień	92	72	65	44	56
razem	1 091	924	851	736	657
średnia	91	77	71	61	55

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://lidzbarkwarminski.praca.gov.pl/miesieczna>.

Tabela 6.

Wybrane kategorie bezrobotnych kobiet, które podjęły pracę
w powiecie lidzbarskim w latach 2016-2020

Wyszczególnienie	Rok				
	2016	2017	2018	2019	2020
zamieszkałe na wsi	472	367	331	301	259
w okresie do 12 miesięcy od dnia ukończenia nauki	83	72	66	43	30
cudzoziemki	0	2	1	1	3
bez kwalifikacji zawodowych	270	236	190	167	172
bez doświadczenia zawodowego	239	201	172	140	101
nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka	120	104	112	110	81
będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy	911	750	683	581	493

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://lidzbarkwarminski.praca.gov.pl/miesieczna>.

Najwyższy wskaźnik zatrudnienia osiągnęły kobiety będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy – 3 418 kobiet, co stanowi 80% ich ogółu, najniższy wskaźnik osiągnęły cudzoziemki – 7 kobiet.

W celu ustalenia szans na podjęcie zatrudnienia przez kobiety bezrobotne istotne jest przeanalizowanie ilości wolnych miejsc pracy i aktywizacji zawodowej w stosunku do ilości zarejestrowanych kobiet.

Tabela 7.

**Wolne miejsca pracy i aktywizacji zawodowej
w powiecie lidzbarskim w latach 2016-2020**

Miesiąc	Rok				
	2016	2017	2018	2019	2020
styczeń	42	97	149	108	112
luty	136	166	146	127	174
marzec	345	233	165	201	122
kwiecień	220	188	268	137	31
maj	215	178	184	233	82
czerwiec	131	145	144	167	191
lipiec	135	167	130	179	136
sierpień	166	150	136	109	82
wrzesień	194	188	154	136	51
październik	160	193	62	140	111
listopad	135	120	63	58	87
grudzień	82	107	73	54	90
razem	1 961	1 932	1 674	1 649	1 269
średnia	163	161	140	137	106

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://lidzbarkwarminski.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/statystyki-graficzne#/statistics/28090/5>.

Można stwierdzić, że wraz ze zmniejszaniem się poziomu bezrobocia zmalała liczba miejsc pracy i miejsc aktywizacji zawodowej, a miejsca pracy zarejestrowanych kobiet w stosunku do liczby zarejestrowanych kobiet stanowiły w:

- 2016 r. – 105%,
- 2017 r. – 117%,
- 2018 r. – 110%,
- 2019 r. – 120%,
- 2020 r. – 101%.

Największą ilość miejsc do zatrudnienia odnotowano w marcu 2016 r. – 345 miejsc oraz kwietniu 2018 r. – 268 miejsc, natomiast najniższą odnotowano w kwietniu 2020 r. – 31 miejsc oraz styczniu 2016 r. – 42 miejsca.

Wyraźne spadki w ilości ofert pracy w 2020 r. zostały spowodowane rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2 i w konsekwencji ogłoszeniem stanu pandemii przez WHO w dn. 11 marca 2020 r., a pracodawcy w związku z tym nie podejmowali ryzyka związanego z zatrudnianiem nowych osób bezrobotnych, aby móc utrzymać swoje przedsiębiorstwa.

Przeprowadzano wywiad swobodny z Sylwią Bęś, p.o. Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Lidzbarku Warmińskim, nt. *Analiza aktywizacji zawodowej*. Uzyskano następujące wyniki:

- na realizację aktywizacji zawodowej przeznaczane są środki finansowe w ramach Funduszu Pracy oraz EFS (PO WER – *Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój* oraz RPO – *Regionalny Program Operacyjny*), w ramach którego w pierwszej kolejności obejmowane są bezrobotne kobiety znajdujące się w grupach priorytetowych określonych wskazanym programem,
- formy aktywizacji realizowane są zgodnie z uchwałami Powiatowej Rady Rynku Pracy, która dzieli limit środków finansowych na finansowanie poszczególnych programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej,
- prawidłowość realizacji form wsparcia monitorują pracownicy działu instrumentów rynku pracy, zajmujący się m.in. przeprowadzaniem wizyt monitorujących, wypłatą refundacji, dotacji, a także rozpatrywaniem wniosków, czy przyjmowaniem ofert pracy od lokalnych przedsiębiorców,
- najczęstszym aspektem przy podejmowaniu decyzji o zatrudnieniu jest możliwość pracy w godzinach funkcjonowania przedszkoli oraz szkół w celu pogodzenia funkcji matki oraz osoby pracującej, podjęcie pracy zmianowej, czy w weekendy spotyka się z liczną odmową,
- pandemia koronawirusa SARS-CoV-2 znacznie wpłynęła na sytuację na rynku pracy, gdyż wiele firm zaczęło się zastanawiać nad redukcją etatu, zamknięciem zakładów pracy, a inne zgłaszały zwiększone zapotrzebowanie na pracowników, a w szczególności na branżę farmaceutyczną oraz służbę zdrowia,
- przedsiębiorcy z uwagi na duże koszty utrzymania pracowników i ciągły wzrost minimalnego wynagrodzenia, rezygnują z zatrudnienia na dłuższy okres czasu, np. w ramach refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy,
- konieczność przejścia wielu firm w tryb pracy zdalnej z powodu pojawienia się zagrożenia zakażenia dla zdrowia pracowników, potrzeby zachowania dystansu społecznego, utrudniło bieżącą realizację form wsparcia,
- zamknięcie instytucji opiekuńczych i edukacyjnych na czas pandemii zaostrzyło problemy wynikające z konieczności łączenia pracy zawodowej z opieką nad dziećmi lub innymi osobami zależnymi, a kobiety znacznie częściej decydowały się na przejście na zasiłek opiekuńczy, niż na pełnienie obowiązków służbowych.

Wychodzenie naprzeciw problemom związanym z wysokim poziomem bezrobocia jest zadaniem, w ramach którego powinno być przewidziane zastosowanie kompleksowych usług z zakresu instrumentów rynku pracy oraz pozostałych elementów wspierających zatrudnienie subsydiowane.

Problem ze zwalczaniem bezrobocia spowodowany jest barierami utrudniającymi znalezienie zatrudnienia na lokalnym rynku pracy, tj.:

- brak dostatecznej liczby miejsc pracy,
- niechęć pracodawców do zatrudnienia młodych osób ze względu na brak doświadczenia oraz osób pow. 50. r.ż. mających trudności z adaptacją do nowych warunków,
- niewystarczające zainteresowanie podejmowaniem działalności gospodarczej,

- brak możliwości dojazdu ze względu na sytuację finansową i niedostosowanie połączeń komunikacyjnych,
- niechęć do podejmowania zatrudnienia poza miejscem zamieszkania.

Wsparcie finansowe w postaci stażu może zachęcić pracodawców do zatrudnienia osób bezrobotnych, w wyniku realizacji tej formy uczestnicy mogą nabrać doświadczenia zawodowego, a pracodawcy będą mieli możliwość dokonania oceny kompetencji przyszłego pracownika przy jednoczesnej minimalizacji kosztów.

Pomimo stale poprawiającej się sytuacji na rynku pracy, położenie kobiet zainteresowanych podjęciem zatrudnienia po urodzeniu dziecka jest w dalszym ciągu trudne, matki postrzegane są z perspektywy pracodawców poprzez pryzmat częstych urlopów oraz dłuższych zwolnień lekarskich.

Współczesne szeroko rozwinięte technologie komunikacyjne oraz panująca choroby COVID-19 sprawiły, że pracodawcy coraz częściej korzystają ze środków umożliwiających kontakt na odległość, tj. telefon, e-mail, sms niż bezpośrednio z urzędem, co ułatwia i usprawnia pracę przedsiębiorcy.

Pandemia koronawirusa SARS-CoV-2 spowodowała zwiększenie zwolnień pracowników, ale również cyfryzację pracy, zmienił się model zatrudnienia pracownika, do zatrudnienia poszukiwane są osoby, które szybko się zaadaptują i będą posiadały niezbędne umiejętności do pracy przy komputerze.

Jak wynika z przeprowadzonego wywiadu, analiza aktywizacji zawodowej w powiecie lidzbarskim w latach 2016-2020 pozwala na stwierdzenie, że osobiste spotkania z przedsiębiorcą mają istotny wpływ przy monitorowaniu i wspieraniu działalności gospodarczych, a także umożliwiają zbudowanie relacji z urzędem pracy.

Analiza działalności gospodarczej

Można wyszczególnić dwie podstawowe formy podjęcia pracy:

- subsydiowane (wspierane finansowo przez urzędy pracy),
- niesubsydiowane (bez wsparcia urzędu pracy).

Podjęcie działalności gospodarczej, to jedna z form aktywizacji, która może być powodem do wyłączenia kobiet z ewidencji bezrobotnych.

Tabela 8.

Kobiety wyłączone z ewidencji bezrobotnych z podjęcia pracy niesubsydiowanej w powiecie lidzbarskim w latach 2016-2020

Wyszczególnienie	Rok				
	2016	2017	2018	2019	2020
praca niesubsydiowana	842	586	507	287	266
podjęcie działalności gospodarczej	22	23	29	26	24
praca sezonowa	13	87	129	262	254
razem	877	696	665	575	544

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://lidzbarski.praca.gov.pl/miesieczna>.

Pomimo, że widać wyraźny wzrost liczby kobiet podejmujących działalność gospodarczą w porównaniu do łącznej liczby podjęć pracy niesubsydiowanej, pracę sezonową podjęła większa grupa badanych kobiet.

Tabela 9.

Kobiety wyłączone z ewidencji bezrobotnych z podjęcia pracy subsydiowanej w powiecie lidzbarskim w latach 2016-2020

Wyszczególnienie	Rok				
	2016	2017	2018	2019	2020
prace interwencyjne	43	52	88	91	63
roboty publiczne	28	56	22	11	12
podjęcie działalności gospodarczej	8	17	7	13	13
podjęcie pracy w ramach refundacji kosztów zatrudnienia bezrobotnego	26	27	22	16	15
podjęcie pracy poza miejscem zamieszkania w ramach bonu na zasiedlenie	11	24	33	21	10
podjęcie pracy w ramach bonu zatrudnieniowego	1	4	0	0	0
podjęcie pracy w ramach świadczenia aktywizacyjnego	0	0	0	0	0
podjęcie pracy w ramach grantu na telepracę	0	0	0	0	0
podjęcie pracy w ramach refundacji składek na ubezpieczenia społeczne	0	0	0	0	0
podjęcie pracy w ramach dofinansowania wynagrodzenia za zatrudnienie skierowanego bezrobotnego pow. 50. r.ż.	0	1	0	0	0
inne	54	47	14	9	0
razem	171	228	186	161	113

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://lidzbarkwarminski.praca.gov.pl/miesieczna>.

Kobiety zdecydowanie częściej decydują się na podjęcie zatrudnienia niż na podjęcie działalności gospodarczej, a jej założenie bez wsparcia finansowego stanowiły liczbę procentową wyłączeń na podjęcie pracy niesubsydiowanej ogółem w:

- 2016 r. – 2,51%,
- 2017 r. – 3,30%,
- 2018 r. – 4,36%,
- 2019 r. – 4,52%,
- 2020 r. – 4,41%.

Z tytułu podjęcia pracy subsydiowanej zostało wyłączonych z ewidencji 840 kobiet, podjęcie działalności gospodarczej stanowiło jedynie ok. 7% badanej

grupy, natomiast najczęstszą przyczyną wyrejestrowania kobiet było podjęcie zatrudnienia w ramach:

- prac interwencyjnych – 40%,
- robót publicznych – 15%,
- refundacji kosztów zatrudnienia bezrobotnego – 13%,
- innych form wsparcia – 15%.

Nie zarejestrowano wyłączeń kobiet z tytułu podjęcia pracy w ramach świadczenia aktywizacyjnego, grantu na telepracę, refundacji składek na ubezpieczenia społeczne, a podjęcie pracy w ramach dofinansowania wynagrodzenia za zatrudnienie skierowanego bezrobotnego pow. 50. r.ż. było powodem wyłączenia tylko jednej kobiety.

Kobiety częściej podejmują działalność gospodarczą w ramach środków własnych niż ze wsparcia, co może być spowodowane faktem, że otrzymanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, pomimo znacznej korzyści finansowej, wiąże się również z koniecznością utrzymania firmy przez okres 12 mies.

Skutki panującego koronawirusa SARS-CoV-2 m.in. w postaci ograniczenia funkcjonowania różnego rodzaju działalności, tj. restauracje, salony kosmetyczne oraz pojawienie się ryzyka konieczności jej zawieszenia, zniechęcają do podejmowania takiego zobowiązania na dłuższy okres czasu i w konsekwencji kobiety bezrobotne rezygnują ze składania wniosków o dotację na ww. formę wsparcia.

Dodatkowo ograniczone środki finansowe przeznaczone na realizację poszczególnych form wsparcia, nie dają możliwości skorzystania z nich wszystkim zainteresowanym bezrobotnym kobietom.

Przeprowadzono wywiad swobodny z Sylwią Bęś, p.o. Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Lidzbarku Warmińskim, nt. *Analiza działalności gospodarczej*. Uzyskano następujące wyniki:

- środki na podjęcie działalności gospodarczej przyznawane są zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz *Regulaminem w sprawie szczegółowych zasad przyznawania środków finansowych na organizację poszczególnych form wsparcia*,
- wnioski o przyznanie jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej rozpatrywane są przez komisję ds. oceny wniosków w ciągu 30 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku, a wnioskodawcy nie przysługuje prawo odwołania od negatywnie rozpatrzonego wniosku,
- nie odnotowano większych problemów z poprawnym wypełnianiem wniosków, w większości przypadków w wypełnieniu niezbędnej dokumentacji biorą udział biura rachunkowe, a wnioski uzupełnianie są w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku,
- przyznane jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej mogą być przeznaczone tylko na wydatki niezbędne do podjęcia działalności gospodarczej, których ceny nie są zawyżone w stosunku do cen rynkowych, komisja ds. oceny wniosków weryfikuje również mocne i słabe strony wnioskodawcy poprzez jego analizę SWOT,

- w trakcie trwania zawartej umowy, pracownicy działu instrumentów rynku pracy monitorują prawidłowość wykorzystania środków publicznych oraz prawidłowość realizacji podpisanych umów,
- działalności gospodarcze w większości przypadków podejmowane są w zakresie kosmologii lub fryzjerstwa, tj. dziedzin, które charakteryzują się dużym popytem na lokalnym rynku, jednakże po założeniu tych działalności przedsiębiorcy nie decydują się na zatrudnienie pracowników,
- celem podjęcia działalności gospodarczej jest poprawa sytuacji finansowej, pełnej autonomiczności w życiu zawodowym, gdyż wynagrodzenie oferowane przez potencjalnych pracodawców nie jest wystarczająco satysfakcjonujące,
- niestabilna sytuacja na rynku pracy spowodowana chorobą COVID-19 wpłynęła na wprowadzenie możliwości zawieszenia działalności gospodarczej w trakcie trwania umowy, jednakże wyłącznie okresu obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, ogłoszonego z powodu choroby COVID-19, a także w okresie 30 dni po ich odwołaniu.

Urzędy pracy realizując działania statutowe, przyjmują do realizacji kilka tysięcy ofert pracy, zawierają kilkaset umów o refundację, udzielają dotacji na założenie własnej firmy, współpracują z wieloma partnerami rynku pracy, poznają wzajemne oczekiwania i potrzeby partnerów w celu efektywnej współpracy i kształtowania lokalnego rynku pracy.

Jednoosobowa działalność gospodarcza, wpisywana do rejestru CEIDG, stanowi jedną z najpopularniejszych form prowadzenia działalności gospodarczej, w której kobiety stanowią niewielki odsetek.

Pomimo wielu obaw, coraz więcej kobiet w Polsce zakłada własne firmy, ponieważ praca na etat została zagrożona kryzysem, niechęć do młodych matek, problem z łączeniem życia zawodowego z rodzinnym, brak możliwości awansu to kolejne powody, które skłaniają do założenia własnej firmy.

Podejmowanie działalności gospodarczej w formie dofinansowania z urzędu pracy ma duże znaczenie dla osób, które rozpoczęcie tego typu działalności traktują jako alternatywę dla subsydiowanego zatrudnienia u innego pracodawcy, najczęściej o tę formę wsparcia ubiegają się osoby, które pracowały wcześniej w mikroprzedsiębiorstwach.

Inicjatywa rozpoczęcia działalności gospodarczej może stać się doskonałym przedsięwzięciem, jeżeli przed jej założeniem zostanie:

- dokonana analiza działalności konkurencyjnej,
- znalezione źródło finansowania i wsparcia merytorycznego,
- dokonana analiza rynku pod względem popytu na dane dobro lub usługę,
- znaleziona nisza, którą można zapełnić,
- przeprowadzona analiza SWOT.

Kobiety bardzo dobrze czują się w branżach związanych z obsługą klienta, co wynika z wrodzonej empatii oraz umiejętności słuchania, a także w dziedzinach artystycznych.

Pandemia koronawirusa SARS-CoV-2 spowodowała zamknięcie kobiet, i nie chodzi w tym przypadku tylko o *lockdown*, a wstrzymanie działalności gospodarczej, czy trwającego zatrudnienia poprzez niedziałające żłobki, przedszkola i szkoły, które jako obowiązek, w większości spadł na kobiety.

Jak wynika z przeprowadzonego wywiadu, analiza działalności gospodarczej w powiecie lidzbarskim w latach 2016-2020 pozwala na wywnioskowanie, że kryzys spowodowany pandemią koronawirusa SARS-CoV-2 będzie miał długotrwałe konsekwencje dla kobiet na rynku pracy.

Podsumowanie

W marcu 2020 r. gospodarki zostały dotknięte gwałtownym wstrząsem zewnętrznym, jednak z uwagi na inne niż dotychczas przyczyny występowania szoku reakcja gospodarek jest odmienna.

Natychmiast po ogłoszeniu przez Światową Organizację Zdrowia stanu pandemii, rządy większości krajów na świecie wydały decyzje administracyjne, których celem było zatrzymanie gospodarek.

Decyzje te spowodowały zaburzenia w funkcjonowaniu rynków pracy. Gwałtowne decyzje spowodowały wzrost bezrobocia i bierności zawodowej oraz ingerowały w relacje pracownik-pracodawca²⁶.

Ocena sytuacji na rynku pracy jest jednak bardziej wszechstronna i pogłębiona, jeśli analizy bezrobocia nie są ograniczone do pokazania rozmiarów i stóp bezrobocia, lecz uwzględniają również badanie charakteru bezrobocia, a więc czy zasób bezrobocia ma charakter stagnacyjny (charakteryzujący się niskimi napływami osób do zasobu bezrobocia i niskimi odpływami osób z tego zasobu oraz długim przeciętnym okresem trwania bezrobocia), czy też ma charakter dynamiczny (gdy napływy osób do zasobu bezrobocia i odpływy z tego zasobu są wysokie, zaś przeciętny okres trwania bezrobocia jest stosunkowo krótki)²⁷.

W branżach narażonych na konsekwencje kryzysu gospodarczego wywołanego pandemią pracuje 7 mln Polaków.

3 mln z tej grupy stanowią kobiety, dla których skutki gospodarczo-społeczne mogą być szczególnie dotkliwe.

To wniosek z raportu kampanii społecznej *WomanUpdate* poświęconej sytuacji zawodowej kobiet w sytuacji światowego kryzysu gospodarczego wywołanego pandemią COVID-19²⁸.

²⁶ K. Radlińska, *Pandemia COVID-19. Implikacje dla polskiego rynku pracy*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych” 2020, nr 24, s. 113.

²⁷ E. Kwiatkowski, E. Kwiatkowska, *Zróżnicowanie poziomu i charakteru bezrobocia w przekroju powiatów w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2020, nr 3, s. 8.

²⁸ A. Grabowska, *Praca kobiet wobec kryzysu w gospodarce*, „Dialog w Centrum i Regionach” 2020, nr 8, s. 13.

Również w Polsce duża część firm była zmuszona do ograniczenia swojej działalności oraz planów rozwoju i zatrudnienia. Ale na horyzoncie widać już zmiany na lepsze²⁹. Wnioski:

- definiowane od XIX w. zjawisko bezrobocia znacząco wpływa na jakość życia społeczeństwa, w którym osoby poszukujące i zdolne do podjęcia pracy nie znajdują zatrudnienia,
- bezrobocie jest trudnym problemem ekonomicznym, którego podłoże przyczynowe jest złożone i wielowymiarowe, tkwiące nie tylko w zmianach strukturalnych bezrobocia utajonego, ale także w głębokiej recesji gospodarczej, spadku popytu konsumpcyjnego, defektach fizycznych uniemożliwiających podjęcie zatrudnienia, pandemii koronawirusa SARS-CoV-2,
- wszystkie rodzaje bezrobocia, w tym frykcyjne, cykliczne, strukturalne, instytucjonalne oraz dobrowolne, powinny być zwalczane przez politykę gospodarczą państwa poprzez efektywny przekaz ludzi z pomocy socjalnej na rynek pracy w celu osiągnięcia modelu społecznej gospodarki rynkowej,
- instytucje rynku pracy realizują zadania państwa z zakresu promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia, a także aktywizacji zawodowej, wypełniając cele *Strategii Lizbońskiej* przy pomocy publicznych służb zatrudnienia (organy zatrudnienia i instytucje je obsługujące), Ochotniczych Hufców Pracy, agencji zatrudnienia, instytucji szkoleniowych, instytucji dialogu społecznego, instytucji partnerstwa lokalnego, współpracujących ściśle ze sobą zgodnie z *Ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*,
- podstawowymi świadczeniami udzielanymi przez powiatowe urzędy pracy do pomocy bezrobotnym w znalezieniu odpowiedniego zatrudnienia i pracodawcom w pozyskaniu pracownika stanowią staże i bony stażowe jako podstawowe instrumenty do aktywizacji zarejestrowanych osób bezrobotnych poprzez nabywanie praktycznych umiejętności u przyszłego pracodawcy bez konieczności zawierania z nim umowy o pracę,
- formami wspierającymi przedsiębiorczość są jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej, refundacje kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz prace interwencyjne w formie refundacji części kosztów zatrudnienia bezrobotnego,
- dofinansowania kosztów kształcenia ustawicznego umożliwiają pozostanie w zatrudnieniu u swojego pracodawcy oraz są elementem strategii ciągłego doskonalenia do zmieniających się wymogów rynku pracy,
- położony w północno-wschodnim regionie Polski powiat lidzbarski, znajdujący się w woj. warmińsko-mazurskim jest częścią *Zielonych Płuc Polski*, posiada różnorodną strukturą ludności kształtującą się ujemnym przyrostem naturalnym, a na jakość życia mieszkańców wpływa przede wszystkim czyste środowisko naturalne, stan dróg i sieci komunalnych, dostęp do szkół i służby zdrowia, kooperacja w społeczeństwie oraz rozwój lokalnego rynku pracy,

²⁹ *Co nowego na rynku pracy*, „Rynek Pracy” 2020, nr 4, s. 85.

- pomimo wyraźnych spadków w poziomie bezrobocia, problematyczną grupę społeczną stanowią kobiety będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy, w tym długotrwale bezrobotne oraz do 25. r.ż., które zmagają się z niską samooceną, brakiem pewności siebie oraz brakiem umiejętności pogodzenia życia zawodowego z życiem prywatnym, przede wszystkim z zakresu opieki nad dzieckiem, których pozycję na rynku pracy można wzmocnić poprzez skuteczną pracę doradcy klienta urzędu pracy, tj. szczegółową analizę barier blokujących wejście na rynek pracy, dopasowany indywidualny plan działania zmierzający do zwiększonej świadomości i osiągnięcia mobilnej kariery zawodowej,
- spadek ofert pracy w momencie rozprzestrzeniania się koronawirusa SARS-CoV-2 utrudnił efektywną aktywizację zawodową bezrobotnych kobiet, a środki finansowe przeznaczone na realizację subsydiowanych form wsparcia dofinansowywanych przez urząd pracy nie spotkały się z zainteresowaniem ze strony lokalnych przedsiębiorców z uwagi na wzrastające koszty zatrudnienia pracowników i dynamicznie zmieniającą się sytuację na rynku pracy, w celu uniknięcia nadmiernych zwolnień pracowników w zakładach pracy niezbędne okazało się wprowadzenie cyfryzacji w firmach, zwalczając tym samym bariery bezrobotnych do podejmowania zatrudnienia, tj. niechęci spowodowanej brakiem dojazdu do pracy, dodatkowymi kosztami finansowymi, niedostosowaniem połączeń komunikacyjnych,
- podejmowanie jednoosobowej działalności gospodarczej stanowi jedną z najpopularniejszych form prowadzenia działalności, ale jej podjęcie zarówno ze środków własnych, jak i w formie jednorazowego dofinansowania z urzędu pracy nie jest najczęstszą przyczyną wyrejestrowania kobiet z ewidencji osób bezrobotnych, rezygnacja z zatrudnienia wiąże się z dużym ryzykiem i odpowiedzialnością za wykonywane dobra lub usługi, istotne jest więc przeprowadzenie dogłębnej analizy konkurencyjnych firm funkcjonujących na rynku, swoich mocnych i słabych stron, a także znalezienie odpowiedniego pomysłu wpisującego się w niszę usługową.

Bibliografia

- Co nowego na rynku pracy*, „Rynek Pracy” 2020, nr 4.
- Dzieje budowlane zamku biskupów w Lidzbarku Warmińskim*, Muzeum Warmii i Mazur, Olsztyn 2016.
- Fierek M., *Strategie rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego narzędziem planowania i programowania rozwoju regionu*, (w:) M. Fierek (red.), *Wybrane domeny gospodarcze w płaszczyźnie społecznej percepcji*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2016.
- Figuła D., *Senior w pracy*, „Rynek Pracy” 2018, nr 3.
- Grabowska A., *Praca kobiet wobec kryzysu w gospodarce*, „Dialog w Centrum i Regionach” 2020, nr 8.
- Jackiewicz-Garniec M., Garniec M., *Zamek biskupów w Lidzbarku Warmińskim. Przewodnik*, Arta, Olsztyn 2017.
- Kacperska M., *Sytuacja kobiet na rynku pracy w Polsce*, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 2.

- Kwiatkowski E., Kwiatkowska E., *Zróżnicowanie poziomu i charakteru bezrobocia w przekroju powiatów w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2020, nr 3.
- Organiściak-Krzykowska A., *Zróżnicowanie bezrobocia w województwie warmińsko-mazurskim*, (w:) T. Łaguna (red.), *Wybrane problemy społeczno-ekonomiczne Polski północno-wschodniej*, Towarzystwo Naukowe im. W. Kętrzyńskiego, Olsztyn 2003.
- Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Lidzbarskiego na lata 2004-2006 oraz na lata 2007-2013*, Powiat Lidzbarski, Lidzbark Warmiński 2004.
- Plan Rozwoju Lokalnego Powiatu Lidzbarskiego na lata 2015-2020*, Powiat Lidzbarski, Olsztyn 2014.
- Pufal-Struzik I., *Aktywność zawodowa współczesnych kobiet – trudności w realizacji nowych ról i tradycyjnych obowiązków*, „Polskie Forum Psychologiczne” 2017, nr 22/2.
- Radlińska K., *Pandemia COVID-19. Implikacje dla polskiego rynku pracy*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych” 2020, nr 24.
- Strategia rozwiązywania problemów społecznych powiatu lidzbarskiego na lata 2016-2023*, Powiat Lidzbarski, Lidzbark Warmiński 2015.
- Szukalski P., *Polski rynek pracy w cieniu COVID-19. Obraz w mediach zajmujących się problematyką gospodarczą*, „Rynek Pracy” 2020, nr 4.
- Zalewska A.M., Jaros R., *Spoleczne i psychologiczne uwarunkowania bezrobocia – posiadane przekonania a sytuacja na rynku pracy*, (w:) S. Krajewski, M. Mackiewicz, P. Krajewski (red.), *Jak obniżyć bezrobocie – mechanizmy niwelowania niedopasowań strukturalnych na rynku pracy. Analizy przeprowadzone w ramach projektu*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2008.

Portale internetowe

<http://lidzbarkwarminski.praca.gov.pl/miesieczna>

<http://lidzbarkwarminski.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/statystyki-graficzne#/statistics/28090/5>

<http://lidzbarkwarminski.praca.gov.pl/stopa-bezrobocia>

Ewa Teresa Kowalczyk

Wydział Zamiejscowy w Olsztynie, Gdańska Szkoła Wyższa

Sołectwa w gminie Szczytno w latach 2016-2020

Streszczenie

Celem podjętych badań jest zaprezentowanie sołectw w gminie Szczytno w latach 2016-2020. Dla realizacji celu badań koniecznym było pokazanie charakterystyki badanego regionu oraz statutu sołectwa jako aktu prawa miejscowego na przykładzie wsi Płozy i Siódmak. Przedstawiono również wybory sołeckie jako ilustrację demokracji bezpośredniej na przykładzie wsi Lipowa Góra Wschodnia i Marksewo oraz zaprezentowano aktywność i integrację społeczności wiejskiej na przykładzie wsi Rudka i Sasek Mały. Artykuł został opracowany na podstawie przeglądu wybranych pozycji literatury krajowej, w tym artykułów prezentujących wyniki badań naukowych zrealizowanych w ostatnich latach oraz przeprowadzonych badań własnych.

Słowa kluczowe

region, wieś, sołectwo, akt prawa miejscowego, demokracja bezpośrednia, aktywność, integracja

Wstęp

Administracja publiczna to ogólnie rozumiany zespół działań i czynności, przedsięwzięć organizatorskich, a także wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie stosownych aktów prawnych i w określonych tym prawem ramach oraz formach.

Pojęcie interesu publicznego jest tożsame z pojęciem dobra wspólnego, będącego wyznacznikiem obszarów działania administracji publicznej, a także organów samorządu terytorialnego¹.

W wyniku reformy administracyjnej kraju w 1990 r. przywrócono dualistyczny model ustroju administracji publicznej w terenie. Aktualnie składa się ona z dwóch pionów:

- rządowego – zbudowanego na zasadzie centralizmu i opartego na zawodowym aparacie urzędniczym,
- samorządowego – ukształtowanego na zasadzie decentralizacji i pomocniczości.

Samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego

¹R. Zagłoba, *Realizacja polityki zrównoważonego rozwoju – zadania samorządu i administracji publicznej (na przykładzie Gdańska w aspekcie ochrony środowiska naturalnego)*, (w:) W. Polak, T. Noch (red.), *Globalne i regionalne problemy ochrony środowiska*, Gdańska Wyższa Szkoła Administracji, Gdańsk 2006, s. 403.

wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań².

Koncepcja trójelementowego samorządu terytorialnego umożliwiła decentralizację kraju oraz realizację zasad dekoncentracji i subsydiarności, które stanowią podstawę do przekazywania zadań i kompetencji jednostkom najbliższym obywatelom.

W celu pełniejszej realizacji tej ostatniej ustawodawca wprowadził podział pomocniczy, który z założenia ma stanowić formę uzupełniającą i być służebnym wobec podziału zasadniczego³.

Sołectwa jako nazwane jednostki pomocnicze gminy są tworzone w celu ułatwienia wykonywania gminie zadań publicznych, których realizacja jest ściśle powiązana z przekazaniem środków na ich wykonanie⁴.

Charakterystyka badanego regionu

Ustrój administracyjny i terytorialny Polski określa *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dn. 2 kwietnia 1997 r.

Jednak podstawowe znaczenie w tym zakresie miała reforma z 1990 r., która po czterdziestu latach przywróciła w kraju samorządowy ustrój gminy. Zgodnie z art. 164 *Konstytucji RP* podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina⁵.

Gmina Szczytno jest jednostką samorządu terytorialnego w rozumieniu przepisów ustawy. Gmina położona jest w powiecie szczycieńskim, w woj. warmińsko-mazurskim i obejmuje obszar o powierzchni 34 726 ha⁶.

Województwo warmińsko-mazurskie obejmuje obszar historycznych krain Warmii, Mazur i Powiśla, zamieszkałych w średniowieczu przez plemiona bałtyckich Prusów. Pierwsze ślady osadnictwa na tych terenach pochodzą sprzed ok. 15 tys. lat⁷.

Do walorów kulturowych woj. warmińsko-mazurskiego zaliczyć można walory antropogeniczne, będące dziełem człowieka na przestrzeni stuleci:

- zamki,
- pałace,
- obiekty zabytkowe⁸.

² A. Korzeniowska, *Struktura samorządu terytorialnego w Polsce*, (w:) idem (red.), *ABC samorządu terytorialnego*, Branta, Bydgoszcz 2005, s. 35.

³ S.P. Nalazek, *Charakter prawny i elementy statutu jednostki pomocniczej gminy*, (w:) S. Fundowicz, P. Śwital (red.), *ABC Administracji*, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego, Radom 2016, s. 42.

⁴ M. Augustyniak, P. Chmielnicki, *Tworzenie, organizacja wewnętrzna i funkcjonowanie jednostek pomocniczych gminy. Statuty, wzory uchwał, orzecznictwo*, Municipium, Warszawa 2011, s. 148.

⁵ I. Małuszek, R. Małuszek, *Pojęcie gminy na przykładzie gminy miasta Gdańska*, „Zeszyty Studenckie Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji” 2011, nr 3, s. 45.

⁶ Załącznik Nr 1 Statut Gminy Szczytno, (w:) Uchwała Nr LV/386/2018 Rady Gminy Szczytno z dnia 9 listopada 2018 r. w sprawie ustalenia Statutu Gminy, §3-4.

⁷ M. Fierek, *Wewnętrzne zagospodarowanie administracyjno-przestrzenne obszarów województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) R. Zagłoba, M.K. Wołowski (red.), *Administracja. Polityka. Bezpieczeństwo*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013, s. 5.

⁸ J. Zielińska-Szczepkowska, I. Zabielska, M. Wojarska, *Turystyka jako ważny sektor gospodarki na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia*

Województwo warmińsko-mazurskie zlokalizowane jest w północno-wschodniej części Polski. Graniczy z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej oraz województwami:

- podlaskim,
- mazowieckim,
- kujawsko-pomorskim,
- pomorskim⁹.

Sąsiedztwo wielkiego rynku wschodniego, do którego „bramę” stanowi Obwód Kaliningradzki, jest siłą napędową dla gospodarki.

W tym kontekście region warmińsko-mazurski przyciąga inwestycje zagraniczne (szczególnie niemieckie), ukierunkowane na ekspansję na rynki wschodnie¹⁰.

Zamieszkane przez nieco ponad 1,4 mln osób co stanowi (3,8% ludności Polski), jest najbardziej zróżnicowanym etnicznie regionem kraju.

Jego tereny są słabo uprzemysłowione, stawiające na piękną przyrodę za sprawą pagórkowatych terenów Warmii i wspaniałych mazurskich jezior¹¹.

Aktywni turyści znajdują w regionie liczne szlaki – drogowe, rowerowe, piesze, kajakowe, żeglarskie – dzięki którym będą mogli poznawać piękno przyrody i walory kulturowe¹². W granicach woj. warmińsko-mazurskiego utworzono:

- 21 powiatów,
- 116 gmin¹³.

Powiat szczycieński, położony w południowo-wschodniej części woj. warmińsko-mazurskiego, liczy 1 933 km² powierzchni co stanowi 8% powierzchni województwa; pod względem wielkości jest drugim w województwie po powiecie olsztyńskim.

Graniczy kolejno z powiatami – nidzickim, olsztyńskim, mrągowskim i pińskim, a od południa z ostrołęckim i przasnyskim, leżącymi już w granicach woj. mazowieckiego¹⁴. Obszar powiatu charakteryzuje się:

- dużą lesistością (ok. 50%),
- występowaniem w części północnej wód powierzchniowych jezior (ok. 4%),
- zróżnicowaną bonitacją gleb.

i Mazury na tle trendów globalnych, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013, s. 141.

⁹ E. Sikora-Wisniewska, *Kapitał ludzki i przedsiębiorczość – portret społeczno-gospodarczy regionu Warmii i Mazur*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *op. cit.*, s. 21.

¹⁰ M. Fierek, J.J. Mrozek, *Obszary strategicznej interwencji tłem analizy SWOT województwa warmińsko-mazurskiego w układzie konkurencyjnej gospodarki, otwartego społeczeństwa i nowoczesnych sieci*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej” 2016, nr 16, s. 160.

¹¹ W. Potocki, *100 lat na Mazurach. Monografia Banku Spółdzielczego w Szczytnie*, Biomał, Warszawa 2010, s. 5.

¹² G.M. Brzezin, *Warmińsko-Mazurskie*, (w:) *Polska – nasze dziedzictwo*, Unitex, Bydgoszcz 2018, s. 114.

¹³ J. Szłaga, *Środki nadzoru wojewody warmińsko-mazurskiego nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) J.J. Mrozek (red.), *Z problematyki samorządu terytorialnego*, Civitas et Lex, Elk 2017, s. 15.

¹⁴ M. Szymkiewicz, *Środowisko przyrodnicze*, (w:) G. Jasiński, Z. Kudrzycki, A. Misiuk (red.), *Powiat szczycieński. Przeszłość – współczesność*, Starostwo Powiatowe, Szczytno 2006, s. 11.

W obszarze zlewni rzek Szkwy, Omulwi i Rozogi występują duże kompleksy łąk o dobrej jakości z bogatą florą i fauną.

Klimat, rzeźba terenu, przydatność rolnicza, duża lesistość przesądzą o możliwościach gospodarczych i kierunkach rozwoju¹⁵.

W granicach powiatu funkcjonuje sześć gmin wiejskich – Dźwierzuty, Jedwabno, Rozogi, Szczytno, Świętajno, Wielbark, oraz miasto i gmina Pasym oraz miasto Szczytno¹⁶. Najbardziej atrakcyjną w powiecie szczycieńskim jest gmina Szczytno¹⁷.

Spośród wszystkich gmin powiatu szczycieńskiego gmina Szczytno jest największa pod względem terytorialnym¹⁸.

Zajmuje centralną część Ziemi Szczycieńskiej¹⁹. Ziemia ta położona w południowej części Mazur jest krainą bardzo urozmaiconą krajobrazowo.

Na jej ukształtowanie decydujący wpływ miały zjawiska związane z okresem zlodowacenia, zwłaszcza ostatnim sprzed ok. dwudziestu tys. lat²⁰. Teren ten jest położony w południowej części Pojezierza Mazurskiego, a dokładnie na pograniczu:

- Pojezierza Mrągowskiego,
- Równiny Mazurskiej,
- Niziny Kurpiowskiej.

Zajmuje obszar 34 tys. ha, na których zlokalizowanych jest 51 miejscowości tworzących 32 sołectwa, w których zamieszkuje ponad 12 tys. mieszkańców²¹.

Aż 174 km² powierzchni gminy zajmują lasy i jeziora, co sprawia, że jest to obszar rolniczo-turystyczny o olbrzymich walorach przyrodniczo-krajobrazowych, które sprzyjają rozwojowi turystyki.

Dzięki zetknięciu się dwóch form geomorfologicznych – moreny czołowej i sandry, można tu spotkać okolice pagórkowate usiane jeziorami, a także duże równiny zalesione borami sosnowymi oraz łąki²². Na obszarze gminy znajdują się obszary chronionego krajobrazu:

- OCHK Pojezierza Olsztyńskiego,
- OCHK Puszczy Napiwodzko-Ramuckiej,
- Spychowski OCHK.

Wyjątkowo świeże powietrze sprawia, że gmina należy do obszaru *Zielonych Płuc Polski*. Niezwykłość występujących tu gatunków zwierząt uzasadnia objęcie znacznej części jej terytorium zasięgiem obszarów chronionych *Natura 2000*²³.

Na terenie gminy Szczytno znajduje się 30 chałup drewnianych wpisanych do rejestru zabytków większości z XIX w. oraz obiekty sakralne, kościoły:

¹⁵ Powiat szczycieński, Lokalna Organizacja Turystyczna Powiatu Szczycieńskiego, Szczytno, s. 4.

¹⁶ *Ibidem*, s. 3.

¹⁷ *Coraz nas mniej*, „Kurek Mazurski” 2019, nr 3, s. 12.

¹⁸ A. Letkiewicz, *Z dziejów miasta i gminy Szczytno*, „Rocznik Mazurski” 2006, nr 10, s. 30.

¹⁹ *Gmina Szczytno*, Vega Studio Adv. Tomasz Müller, Kwidzyn 2017, s. 4.

²⁰ I. Liżewska, W. Knercer, *Przewodnik po historii i zabytkach Ziemi Szczycieńskiej*, Remix, Olsztyn 1998, s. 7.

²¹ *Gmina...*, *op. cit.*, s. 4.

²² A. Letkiewicz, *op. cit.*, s. 30.

²³ *Gmina...*, *op. cit.*, s. 7.

- neogotycki z 1892 r. w Lipowcu,
- murowany z częściami drewnianymi z 1938 r. w Szymanach,
- barokowy z 1776 r. (z dobudowaną wieżą) w Trelkowie²⁴.

Atrakcyjnie przedstawia się oferta gospodarcza gminy Szczytno. Na jej terenie znajduje się port lotniczy w Szymanach k/Szczytna, który umożliwia szybkie dotarcie na miejsce, przez co stwarza szansę na spędzenie krótkiego weekendu i skorzystania ze wszystkich wspomnianych atrakcji również turystom z bardziej oddalonych rejonów kraju, jak i turystom zagranicznym²⁵.

Na całym terenie gminy rozproszone są gospodarstwa agroturystyczne. W wielu z nich można podpatrzeć z bliska „życie wsi”, spróbować świeżego mleka, jaj czy win i nalewek o unikalnych recepturach i wyjątkowych smakach²⁶.

Gospodarstwa agroturystyczne działające na terenie gminy nieustannie szukają nowych możliwości rozwoju²⁷.

Obraz gminy zmienił się znacznie na przestrzeni wielu lat. Dzisiejsza gmina Szczytno to gmina:

- nowocześniejsza,
- ładniejsza,
- coraz bardziej rozwinięta.

Ukierunkowana i nastawiona na dynamiczny rozwój i aktywne działanie, tworząca dobre warunki dla rozwoju przedsiębiorczości oraz podejmująca działania zmierzające do poprawy życia jej mieszkańców. To gmina, w której:

- powstają nowe drogi,
- budowane są sieci wodno-kanalizacyjne,
- unowocześniona jest baza sportowo-oświatowa,
- podejmowane są działania o charakterze społecznym²⁸.

Statut sołectwa jako akt prawa miejscowego na przykładzie wsi Płozy i Siódmak

Przeprowadzono wywiad telefoniczny z Kamilem Maliszewskim, sekretarzem w Urzędzie Gminy w Szczytnie, nt. *Statut sołectwa jako akt prawa miejscowego na przykładzie wsi Płozy i Siódmak*. Uzyskano następujące wyniki:

- szczegółowe zasady tworzenia, łączenia i podziału, a także znoszenia jednostek pomocniczych powinny być określone w statucie gminy, który jest uchwalany przez radę gminy,
- rada gminy w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub na ich prośbę, powołuje konkretne sołectwo do życia, wyznacza jemu zakres terytorialny,

²⁴ Powiat..., *op. cit.*, s. 8.

²⁵ *Ibidem*, s. 8.

²⁶ Gmina..., *op. cit.*, s. 29.

²⁷ *Ibidem*, s. 29.

²⁸ *Ibidem*, s. 45.

- na radzie gminy ciąży obowiązek określenia organizacji i zakresu działania tej jednostki pomocniczej w postaci statutu,
- przy ustaleniu nazwy i obszaru sołectwa, jako obligatoryjnej materii statutowej, rada gminy musi wziąć pod uwagę charakter demograficzny, terytorialny, a także gospodarczy,
- statut powinien być statutem odrębnym oraz indywidualny, tj. nazwanym imiennie i jest on aktem prawa miejscowego,
- statut uchwała się dla każdego sołectwa, nie można uchwalić go bez wskazania jednostki, w której ma obowiązywać,
- statut musi zawierać nazwę oraz obszar sołectwa, zasady, a także tryb wyboru organów sołectwa, organizację i zadania tej jednostki pomocniczej, zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy,
- statut powinien przewidywać okoliczności wygaśnięcia mandatu sołtysa albo członka rady sołectkiej, a także tryb oraz okoliczności odwołania tych organów,
- statut powinien określać organizację organów jednostki pomocniczej, a więc należy w nim zawrzeć liczbę, nazwę oraz charakter tych organów i wzajemne stosunki pomiędzy nimi,
- statut powinien bezwzględnie określać jakie zadania i w jakim zakresie są wykazywane przez gminę sołectwu oraz w jaki sposób ma ono je realizować,
- statut, oprócz treści stanowiących o organizacji wewnętrznej, zawierać powinien zadania sołectkie ograniczone do funkcji opiniodawczych oraz funkcji z zakresu zarządu powierzonym mieniem komunalnym,
- wsie Płozy i Siódma posiadają indywidualne statuty zgodnie z uchwałą rady gminy Szczytno.

Przeprowadzono również wywiad telefoniczny z Adrianą Sikorską, sołtysem sołectwa Płozy, nt. *Statut sołectwa jako akt prawa miejscowego na przykładzie wsi Płozy*. Uzyskano następujące wyniki:

- sołectwo Płozy jest jednostką pomocniczą gminy Szczytno i ma swój własny statut, który określa organizację oraz zakres działania i jest on aktem prawa miejscowego,
- sołectwo nie ma odrębnej osobowości prawnej, a także zdolności sądowej, przez co nie ma możliwości procesowej, nie posiada również własnego budżetu ani konta, nie może samodzielnie podpisywać umów, jest wyodrębnioną częścią gminy i działać musi w jej ramach prawnych,
- sołectwo jest jedynie elementem składowym gminy, niemającym poza tymi ramami organizacyjnymi bytu prawnego, niemogącym w stosunku do osób trzecich podejmować jakichkolwiek działań prawnych, gdyż ustawodawca nie przyznał mu nawet ułomnej osobowości prawnej,
- ponieważ sołectwo jest pozbawione osobowości prawnej, to statut też takiego statusu prawnego nie ma, a wyposażenie jednostki pomocniczej w osobowość prawną w istotny sposób wzmocniłoby jej znaczenie w ustroju wewnętrznym gminy,
- sołectwo zarządza, co prawda mieniem komunalnym, ale jedynie w zakresie określonym przez organ stanowiący gminy,

- w obecnym stanie prawnym stosowaną praktyką jest tworzenie stowarzyszeń przez osoby działające w ramach sołectwa, aby w ten sposób uzyskać podmiotowość prawną i tym samym realizować zadania publiczne w drodze konkursów dla organizacji pozarządowych, czego przykładem jest działalność stowarzyszenia *Płoztywni*,
- sołectwo jest istotnym elementem ustroju samorządowego, który wymaga jednak wdrożenia konkretnych rozwiązań formalnych, należałoby wprowadzić zapisy zmian w statucie, jak np. wprowadzenie inicjatywy uchwałodawczej, czy też nadanie sołectwu podmiotowości prawnej w określonych zakresach, służących m.in. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej,
- należy ustanowić zmiany w statucie, które dotyczyłyby prowadzenia gospodarki finansowej oraz gromadzenia środków, aby mogły być używane jako wkład własny do różnego rodzaju projektów,
- należy wdrożyć zmiany wzmacniające sołectwo ustrojowo poprzez możliwość decydowania o własnym rozwoju oraz wpływania na jakość życia mieszkańców poprzez partycypację w stanowieniu planów rozwojowych.

Przeprowadzono ponadto wywiad telefoniczny z Mironą Urbanik-Gołotą, sołtysem sołectwa Siódmak, nt. *Statut sołectwa jako akt prawa miejscowego na przykładzie wsi Siódmak*. Uzyskano następujące wyniki:

- sołectwo Siódmak jest jednostką pomocniczą gminy Szczytno i zgodnie z zapisem w statucie, sołectwo Siódmak obejmuje obszarem miejscowości Siódmak i Wólka Szczycieńska,
- uchwalenie statutu, jak i wprowadzenie do niego zmian, wymaga zasięgnięcia opinii mieszkańców,
- w celu tworzenia statutu przeprowadza się konsultacje społeczne, których celem jest poinformowanie mieszkańców o zasadności przeprowadzenia konsultacji, poznanie opinii mieszkańców nt. proponowanych zmian, rozpatrzenie zaproponowanych wniosków i uwag,
- konsultacje skierowane są nie tylko do wszystkich osób zamieszkałych w granicach administracyjnych sołectwa, ale do mieszkańców całej gminy, którzy mają możliwość wypowiedzenia się w zakresie wzorcowego projektu uchwały,
- akcję informacyjną dotyczącą konsultacji w sprawie statutu przeprowadza się za pośrednictwem prasy lokalnej, tablic informacyjnych na terenie sołectwa, tablic informacyjnych w urzędzie gminy, strony internetowej urzędu gminy, a także Biuletynu Informacji Publicznej,
- dokumentację dotyczącą konsultacji, w tym formularze, za pośrednictwem których mieszkańcy mają możliwość wypowiedzenia się, co do treści zaproponowanych w projekcie uchwały zmian, udostępnia się na stronach internetowych gminy,
- za pośrednictwem sołtysów we wszystkich świetlicach wiejskich udostępnione są dokumenty dotyczące konsultacji w celu umożliwienia mieszkańcom zapoznania się i wypowiedzenia na udostępnionym w tym celu formularzu,

- mieszkańcy powinni móc wyrazić swoje opinie i przedstawić uwagi do projektowanych przepisów, pamiętając, że konsultacje z nimi mają tylko opiniodawczy charakter, ale są obligatoryjne,
- konsultacje społeczne jako proces dialogu pomiędzy przedstawicielami władz, a mieszkańcami, mają na celu przedstawienie planów związanych z funkcjonowaniem statutu, ich wynik nie ma charakteru wiążącego dla rady gminy, lecz brak przedmiotowych konsultacji jest naruszeniem prawa, które skutkuje nieważnością uchwały rady gminy.

Badania własne statutu sołectwa jako aktu prawa miejscowego na przykładzie wsi Płozy i Siódmak w gminie Szczytno w latach 2016-2020 polegają na przedstawieniu statutu sołectwa jako zbioru dokumentów prawa miejscowego.

Statuty jednostek pomocniczych gminy charakteryzują się ogromnym zróżnicowaniem w skali kraju.

Wynika to, przede wszystkim, z tego, że statut jednostki pomocniczej, jaką jest sołectwo, jest odrębnym dokumentem organizacyjno-prawnym od statutu gminy, czy też od innych jednostek pomocniczych, które znajdują się na terenie tej samej gminy.

Kształt statutu ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania wspólnoty samorządowej znajdującej się w jej obrębie i bezpośrednio wiąże się z ideą funkcjonowania tej jednostki pomocniczej.

Statut bywa określany jako „ustawa lokalna”, gdyż jest to zbiór postanowień, które powstają na podstawie delegacji ustawowej i regulują ustrój jednostki.

Jest najważniejszym przepisem ustrojowo-organizacyjnymi i wydawanym na zasadach autonomii statutowej.

Jest aktem prawa miejscowego powszechnie obowiązującego na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Aby określić pojęcie aktu prawa miejscowego należy nadmienić że:

- obowiązuje powszechnie na obszarze działania organów, które go ustanowiły (a więc lokalnie),
- ma charakter podstawowy, czyli stanowiony na podstawie i w granicach ustaw,
- jest stanowiony przez radę gminy,
- zostaje ogłoszony na zasadach oraz w trybie określonym w ustawie, co warunkuje jego wejścia w życie.

Statut ma walor aktu prawa miejscowego, podlega więc publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jego ogłoszenia.

Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, statut sołectwa jako akt prawa miejscowego na przykładzie wsi Płozy i Siódmak w gminie Szczytno w latach 2016-2020 jest zasadniczym aktem uchwalonym przez radę gminy w drodze uchwały, który uwzględnia specyfikę społeczno-gospodarczą sołectwa, pełni kluczową rolę w kwestii związanej z organizacją i zakresem działania tej jednostki pomocniczej gminy raz jest wyznacznikiem powołania sołectwa do życia i funkcjonowania.

Wybory sołeckie jako ilustracja demokracji bezpośredniej na przykładzie wsi Lipowa Góra Wschodnia i Marksewo

Przeprowadzono wywiad telefoniczny z Kamilem Maliszewskim, sekretarzem w Urzędzie Gminy w Szczytnie, nt. *Wybory sołeckie jako ilustracja demokracji bezpośredniej na przykładzie wsi Lipowa Góra Wschodnia i Marksewo*. Uzyskano następujące wyniki:

- wybory sołtysa i rady sołeckiej odbywają się podczas zebrania wiejskiego,
- zasady i sposób przeprowadzania wyborów w formie zebrania wiejskiego, jako zgromadzenia ogółu mieszkańców, to jedna z form demokracji bezpośredniej,
- sołtys oraz rada sołecka wybierani są oddzielnie w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez mieszkańców, którzy posiadają czynne prawo wyborcze,
- uczestnikiem zebrania dotyczącego wyborów sołtysa może być obywatel, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze danego sołectwa oraz musi być ujęty w stałym rejestrze wyborców w gminie,
- zebranie wiejskie, na którym ma być dokonany wybór sołtysa i rady sołeckiej zwołuje i otwiera sołtys poprzedniej kadencji, prowadzi je radny gminy, którego okręg wyborczy obejmuje obszar sołectwa, a w sytuacji braku możliwości prowadzenia zebrania przez radnego gminy, prowadzi je wójt lub wyznaczona przez niego osoba,
- zadaniem radnego lub innych osób reprezentujących władze gminy podczas wyborów jest otwarcie zebrania wiejskiego i czuwanie nad jego sprawnym przebiegiem, instruowanie przewodniczącego zebrania, komisji skrutacyjnej oraz pozostałych uczestników zebrania o toku postępowania zapewniającym prawomocność podejmowanych uchwał,
- każdemu członkowi zebrania wiejskiego, który brał udział w wyborach sołtysa i rady sołeckiej przysługuje prawo wniesienia protestu wyborczego do rady gminy, który wnosi się pisemnie wraz z uzasadnieniem, ale nie później niż 7. dnia od dnia przeprowadzonych wyborów, a do czasu rozpatrzenia protestu przez radę gminy wyniki wyborów pozostają w mocy, natomiast w sytuacji pozytywnego rozpatrzenia protestu, rada gminy zarządza termin nowych wyborów,
- we wsiach Lipowa Góra Wschodnia i Marksewo wybory sołeckie odbywać się muszą zgodnie z obowiązującymi przepisami zawartymi w statutach dotyczących trybu wyboru sołtysa i rady sołeckiej.

Przeprowadzono również wywiad telefoniczny z Michałem Lumą, sołtysem sołectwa Lipowa Góra Wschodnia, nt. *Wybory sołeckie jako ilustracja demokracji bezpośredniej na przykładzie wsi Lipowa Góra Wschodnia*. Uzyskano następujące wyniki:

- wybory sołeckie na nową kadencję przeprowadza komisja skrutacyjna, wybrana spośród uprawnionych do głosowania uczestników zebrania wiejskiego w liczbie co najmniej 3 osób, przy czym członkiem komisji skrutacyjnej nie może być osoba kandydująca do organów sołectwa,

- komisja skrutacyjna aby przeprowadzić wybory sołtysa i członków rady sołeckiej przyjmuje w tym celu zgłoszenia na kandydatów, a kandydaci mogą sami zgłaszać swoją kandydaturę lub być zgłaszani przez uczestników zebrania,
- komisja skrutacyjna odpowiedzialna jest za przygotowanie kart do głosowania, jego przeprowadzenie, ustalenie wyników głosowania oraz sporządzenie protokołu z wyborów, który musi być przez nią podpisany i poddany bezzwłocznie do publicznej wiadomości,
- nazwiska i imiona kandydatów na sołtysa i członków rady sołeckiej umieszcza się na oddzielnych kartach do głosowania w kolejności alfabetycznej, które opatruje się pieczęcią gminy,
- sołtysem lub członkiem rady sołeckiej może być każdy mieszkaniec sołectwa, posiadający czynne prawo wyborcze, który uzyskał największą liczbę ważnie oddanych głosów,
- wybory sołeckie na nową kadencję we wsi Lipowa Góra Wschodnia odbyły się w terminie wskazanym przez wójta gminy, a mieszkańcy zostali poinformowani o tym wydarzeniu, tj. dniu, godzinie i miejscu przeprowadzenia wyborów na tablicy ogłoszeń w sołectwie,
- w wyborach sołeckich uczestniczył wójt gminy oraz mieszkańcy wsi, spośród których zgłoszono dwóch kandydatów na sołtysa w osobie Michała Lumy i Krystiana Kaczyńskiego, którzy wyrazili chęć kandydowania,
- wybory zostały przeprowadzone w sposób tajny, a po zakończeniu głosowania komisja skrutacyjna ustaliła wyniki głosowania, oddzielnie na sołtysa i do rady sołeckiej,
- do pełnienia funkcji sołtysa wsi Lipowa Góra Wschodnia większą ilością głosów wybrany został Michał Luma, zaś do rady sołeckiej ze zgłoszonych kandydatów, którzy otrzymali maksymalną ilość głosów podczas wyborów weszli Krystian Kaczyński, Ewa Mirota, Jan Niedźwiecki oraz Renata Bielska.

Przeprowadzono ponadto wywiad telefoniczny z Haliną Gołąb, sołtysem sołectwa Marksewo, nt. *Wybory sołeckie jako ilustracja demokracji bezpośredniej na przykładzie wsi Marksewo*. Uzyskano następujące wyniki:

- wybory sołeckie organizowane są nie tylko z powodu wyboru sołtysa i rady sołeckiej na nową kadencję, ale mogą mieć również charakter wyborów przedterminowych,
- wcześniejsze wybory mogą być przeprowadzone z powodu śmierci sołtysa, odwołania go przez zebranie wiejskie, z powodu zmiany miejsca zamieszkania poza obrębem sołectwa, rażącego zaniedbania obowiązków, naruszenia postanowień statutu, niewykonywania uchwał zebrania wiejskiego lub dopuszczenia się czynu dyskwalifikującego w opinii mieszkańców,
- sołtys oraz członek rady sołeckiej może również złożyć rezygnację z pełnionej funkcji w toku kadencji, złożenie rezygnacji lub inne ważne przyczyny uniemożliwiające sprawowanie urzędu przez sołtysa (członka rady sołeckiej) jest najczęściej równoznaczne z zarządzeniem przez wójta gminy wyborów przedterminowych w celu powołania nowych przedstawicieli sołectwa,

- wybory dla uzupełnienia składu rady sołeckiej przed upływem kadencji za zgodą wójta przeprowadza samodzielnie zebranie wiejskie, zwołane przez sołtysa,
- wójt gminy wyznacza termin zebrania wiejskiego w celu dokonania wyboru nowego sołtysa, tj. w terminie do jednego miesiąca od podjęcia uchwały o odwołaniu sołtysa lub jego rezygnacji,
- nastąpiła konieczność przeprowadzenia wyborów sołeckich przed upływem kadencji, spowodowana rezygnacją dotychczasowej sołtys Mirosławy Kwiecień, która z powodów osobistych złożyła pisemne zrzeczenie się przez nią pełnienia funkcji sołtysa,
- w spotkaniu, w którym wybierano nowego sołtysa udział wzięły władze gminy w osobie wójta gminy i jego zastępcy, a ponowne wybory zgromadziły dużą ilość mieszkańców, co świadczyło o zainteresowaniu społeczności wiejskiej tak ważnym wydarzeniem, na którym poznają nowego lidera wsi,
- mieszkańcy zgłosili dwie kandydatury na stanowisko sołtysa w osobie Haliny Gołąb i Krzysztof Sadlaka, którzy wyrazili na to zgodę,
- podczas tajnego głosowania wyższe poparcie uczestników spotkania uzyskała Halina Gołąb, która uzyskała największą liczbę ważnych oddanych głosów i została ogłoszona nowa sołtys wsi Marksewo.

Badania własne wyborów sołeckich jako ilustracji demokracji bezpośredniej na przykładzie wsi Lipowa Góra Wschodnia i Marksewo w gminie Szczytno w latach 2016-2020 polegają na zobrazowaniu wyborów sołeckich w kontekście demokracji bezpośredniej, w której udział bierze społeczeństwo uprawnione do głosowania.

Instytucją demokracji bezpośredniej w sołectwie jest zebranie wiejskie, a zgodnie z postanowieniami statutów sołectw kadencja sołtysa i rady sołeckiej trwa 5 lat i odpowiada w tym zakresie kadencji rady gminy.

Sposób oraz zasady przeprowadzania wyborów sołtysów i rad sołeckich przez zgromadzenie ogółu mieszkańców wsi to jeden z ostatnich przykładów demokracji bezpośredniej.

Demokracja bezpośrednia odnosi się do systemu, w którym obywatele mają prawo brać udział w procesie decyzyjnym, jest jednym z kluczowych elementów społeczeństwa obywatelskiego i jest formą, poprzez którą uprawnieni członkowie wspólnoty lokalnej decydują o istotnych dla nich sprawach publicznych, rozstrzygając je w drodze głosowania.

Demokracja bezpośrednia opiera się na funkcjonowaniu instytucji bezpośredniego udziału obywateli w tworzeniu ustawodawstwa ludowego, kształci ludzi odpowiedzialnych, którzy są zdolni do współdziałania i samoorganizowania się, pogłębia obywatelskie kompetencje i sprawia, że ludzie uczestnicząc w wyborach działają racjonalnie.

Wybory są ważnym elementem demokracji, których celem jest zachowanie zasady powszechności udziału i dostępu obywateli w życiu publicznym, dające społeczeństwu możliwość wyboru osób które będą sprawowały władzę.

Aby mogły być uznane za wolne i demokratyczne muszą być powszechne, bezpośrednie, równe oraz tajne.

Wybory sołeckie we wsi Lipowa Góra Wschodnia i Marksewo nie były poprzedzone żadną kampanią wyborczą, za to ich przebieg i wyniki głosowania zostały ciekawie opisane w prasie lokalnej, tygodniku szczycieńskim *Kurek Mazurski*.

Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, wybory sołeckie jako ilustracja demokracji bezpośredniej na przykładzie wsi Lipowa Góra Wschodnia i Marksewo w gminie Szczytno w latach 2016-2020 to ważne wydarzenie, w którym mieszkańcy poprzez udział w zebraniu wiejskim, spełniając swój społeczny obowiązek, dzięki głosowaniu, mieli wpływ na pojęcie kluczowej decyzji, jaką był wybór ich przedstawicieli do sołectw.

Aktywność i integracja społeczności wiejskiej na przykładzie wsi Rudka i Sasek Mały

Przeprowadzono wywiad telefoniczny z Kamilem Maliszewskim, sekretarzem w Urzędzie Gminy w Szczytnie, nt. *Aktywność i integracja społeczności wiejskiej na przykładzie wsi Rudka i Sasek Mały*. Uzyskano następujące wyniki:

- aktywność społeczności wiejskiej to wszelkie czynności zmierzające do zrealizowania konkretnych działań dla wspólnego dobra, rodzi się ona z woli działania ludzi, z chęci samoorganizacji oraz zależy od indywidualnych i zbiorowych wyborów i decyzji obywateli,
- sołtys i rada sołecka są naturalnym ośrodkiem organizowania się mieszkańców, integrują środowisko, mobilizują do działania oraz prowadzą ku zmianie społecznej,
- we wsi powstają lokalne społeczności, dzięki wspólnym sprawom, przyjaźniom i więziom rodzącym się podczas dyskusji i pracy,
- sołectwa tworzą centra lokalnej aktywizacji, miejsca tętniące życiem, umożliwiające realizację różnorodnych działań mieszkańców, mogą to być np. świetlica, klub, biblioteka czy remiza, a nawet otwarta po południu szkoła,
- miejsca integracji społecznej powinny spełniać kilka zadań, tj. łączyć ludzi różnych grup wiekowych i dać im możliwość realizacji ich marzeń oraz potrzeb,
- różnego rodzaju wydarzenia są doskonałą okazją do integracji członków lokalnej społeczności wiejskiej poprzez zajęcia artystyczne przeznaczone dla dzieci, młodzieży jak i seniorów, różnego rodzaju festyny, dożynki oraz wszelkie inicjatywy społeczne inicjowane przez gminę, sołectwo jak i bezpośrednio przez mieszkańców,
- każda większa impreza poprzedzona jest spotkaniami organizacyjnymi, na których wspólnie podejmowane są decyzje, ustalenia i podział zadań, standardowo informacja o imprezach przekazywana jest w formie ogłoszeń (plakatów), w ogólnie dostępnych miejscach, a także na portalach społecznościowych,
- wspólna praca i zabawa kształtują zdrowe więzi w społeczności wiejskiej, których próżno szukać w wielkomiejskich środowiskach, tutaj wszyscy czują się odpowiedzialni za swoją miejscowość,
- bardzo istotne jest, aby przekonać jak najwięcej członków miejscowej społeczności do działania oraz zjednać sobie ich przychylność i akceptację,
- przykładu aktywności i integracji społeczności wiejskiej można dopatrzeć się w sołectwach Rudka i Sasek Mały.

Przeprowadzono również wywiad telefoniczny z Danutą Tomaszewicz, sołtysiem sołectwa Rudka, nt. *Aktywność i integracja społeczności wiejskiej na przykładzie wsi Rudka*. Uzyskano następujące wyniki:

- wieś Rudka jest jedną z większych miejscowości położonych na terenie gminy Szczytno, mieszkańcy tego sołectwa są bardzo aktywni i szybko się integrują, z zaangażowaniem podejmują się prac w ramach czynów społecznych, a każdy mieszkaniec sołectwa dba o estetykę własnej zagrody i jej otoczenia,
- doskonałą okazją do promocji aktywnego spędzania wolnego czasu i integracji mieszkańców był piknik rodzinny zorganizowany przez sołtysa i radę sołecką, na który przybyli zaproszeni goście, tj. wójt gminy i jego zastępca, a także skarbnik gminy oraz przybyło wielu mieszkańców z dziećmi, dla który zorganizowane zostały specjalne atrakcje, a zabawę przy muzyce uświetniły występy najmłodszych oraz zespół folklorystyczny,
- bardzo integrującym wydarzeniem było spotkanie opłatkowe zorganizowane w świetlicy wiejskiej, na które zaproszono najstarszych mieszkańców wsi i osoby samotne, uczestnicy spotkania wzięli udział w wielu atrakcjach tj. jasełkach przedstawianych przez dzieci, wspólnym kołędowaniu, degustacji potraw,
- stowarzyszenie *Taka Rudka* w ramach zadań programu *Aktywna Rudka* zorganizowało imprezę związaną z nocą świętojańską propagującą kulturę ludową i obrzędy, a mieszkańcy mieli okazję do wzięcia udziału w konkursie na najładniejszy wianek oraz prezentowanie i puszczanie wianków, a także biesiadę przy wspólnym ognisku, co przyczyniło się do integracji różnych grup wiekowych, ciekawą formą aktywizacji był zorganizowany piknik pszczelarski, na którym odbyły się warsztaty pozwalające zobaczyć pracę pszczół i pszczelarzy, nie obyło się bez konkursów z nagrodami zarówno dla dzieci, jak i całych rodzin, a w ramach tego wydarzenia mieszkańcy mogli wspólnie wykonać nasadzenie roślinne, wykorzystując przy tym gatunki i odmiany roślin miododajnych,
- w czasie pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 pomimo braku spotkań mieszkańców i zamkniętej świetlicy, sołtys zaktywizowała mieszkanki do szycia maseczek, z pomocą przyszedł lokalny przedsiębiorca, który podarował materiał na maseczki, które trafiły na użytek gminy, do miejscowych ośrodków zdrowia i niektórych szpitali,
- dla osób, które przeprowadzają się do Rudki organizowane są spotkania zapoznawcze, dzięki którym czują się oni raźniej i mogą również wnieść nowe pomysły na aktywność.

Przeprowadzono ponadto wywiad telefoniczny z Mirosławem Mierzejewskim, sołtysiem sołectwa Sasek Mały, nt. *Aktywność i integracja społeczności wiejskiej na przykładzie wsi Sasek Mały*. Uzyskano następujące wyniki:

- Sasek Mały to niewielka miejscowość należąca do gminy Szczytno, mieszkańcy tego sołectwa są bardzo zżyci i pełni do działania na rzecz swojej miejscowości,
- na terenie sołectwa odbywało się sprzątanie świata, wspólnie z członkami *Koła Wędkarskiego 73* został uporządkowany teren nadwodny, mieszkańcy z zapalem

- oczyścili również plac zabaw przy świetlicy oraz teren boiska, a po skończonej pracy zorganizowali ognisko z kiełbaskami i słodkości dla najmłodszych,
- mieszkańcy uczcili 230. rocznicę powstania ich miejscowości, zaangażowali się w poszukiwanie pamiątek i zdjęć, co było dla nich dużym wyzwaniem, a także pobudzeniem aktywności w poczuciu przynależności do miejsca i grupy, stworzyli w świetlicy kącik historyczny powstania ich wsi, co wzbudzało wśród odwiedzających duże zainteresowanie,
 - integracyjnym spotkaniem w sołectwie był piknik rodzinny zorganizowany przez komitet organizacyjny z sołtysem na czele, w wydarzeniu tym uczestniczyli licznie przybyli mieszkańcy sąsiednich miejscowości oraz turyści, odbyły się konkursy i gry dla dzieci, które otrzymały nagrody, zaprezentowano wyroby miejscowych pań, począwszy od wypieków poprzez pyszną grochówkę i pieczonego prosiaka, przysmaki te zrobiły prawdziwą furorę, a spotkanie umilały dźwięki muzyki i tańce,
 - ciekawą formą aktywizacji i integracji była zorganizowana impreza andrzejkowa w świetlicy, w której uczestniczyli dzieci i dorośli, w tym dniu nie mogło zabraknąć wróżb andrzejkowych i konkursów, a główną atrakcją było lanie wosku i odczytywanie przyszłości z wyczarowanych kształtów,
 - dużą aktywność wykazali mieszkańcy przy tworzeniu wieńca reprezentującego sołectwo na gminnych dożynkach, zadbali oni o estetykę i dużą ilość zbóż, dodatkowo zorganizowali stoisko z wiejskimi potrawami promującymi ich miejscowość,
 - podczas pandemii SARS-CoV-2 wielką aktywnością wykazał się sołtys wsi, który wraz z wolontariuszami zorganizował pomoc głównie osobom starszym, a także osobom przebywającym na kwarantannie, szczególnie w zrobieniu codziennych zakupów, wykupieniu lekarstw oraz załatwieniu spraw urzędowych,
 - mieszkańcom nie brakuje kreatywności, mają oni w zanadrzu jeszcze wiele ciekawych pomysłów na poprawę estetyki ich wsi oraz warunków swojego życia.

Badania własne aktywności i integracji społeczności wiejskiej na przykładzie wsi Rudka i Sasek Mały w gminie Szczytno w latach 2016-2020 polegają na przedstawieniu zaangażowania społeczności wiejskiej w aktywność i udział na rzecz integracji lokalnego środowiska.

Integracja społeczna obejmuje bardzo szerokie spektrum wartości i wzorów zachowań i dotyczy całości życia społecznego.

Mieszkańcom wsi przyświeca przekonanie o potrzebie działania na rzecz dobra wspólnego i wyjścia poza prywatność oraz zaangażowania się w sferę społeczną.

Wspólna praca na rzecz wsi sprzyja poznaniu i nawiązaniu lub zacieśnieniu istniejących relacji oraz wzmocnieniu poczucia przynależności, bo zaangażowana społeczność identyfikuje się z miejscem i problemami, a co za tym idzie, jest zdolna do podjęcia wspólnych inicjatyw.

Zwiększenie integracji społecznej poprzez udział w wydarzeniach kulturalnych, czy społecznych umacnia więzi między pokoleniami, stwarza warunki do nawiązywania współpracy, a także pobudza aktywność społeczną.

Dużą aktywnością jest udział mieszkańców w zebraniach wiejskich, podczas których mogą oni zgłaszać własne uwagi i propozycje, a także włączyć się w realizację pomysłów i zadań, przez co stają się świadomi, że wiele zależy od nich.

Motorem większości akcji integrujących społeczność wiejską jest sołtys i grupa kilku najbardziej aktywnych i przedsiębiorczych mieszkańców.

Są oni inicjatorami do zwiększenia integracji oraz wzmocnienia więzi społecznych, zaangażowania i aktywności mieszkańców na rzecz wsi oraz budowania lokalnej tożsamości poprzez udział w różnych przedsięwzięciach.

Dużą rolę w celu zapewnienia aktywności i integracji odgrywają miejsca, w których mieszkańcy mogą wspólnie brać udział w różnych formach aktywnego spędzenia czasu, przykładem może być świetlica, plac zabaw czy też siłownia plenerowa.

Ważną rolę w integracji odgrywają również stowarzyszenia działające przy sołectwach, których celem jest organizowanie imprez, w których mieszkańcy mogą wspólnie i kreatywnie spędzać swój wolny czas.

Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, aktywność i integracja społeczności wiejskiej na przykładzie wsi Rudka i Sasek Mały w gminie Szczytno w latach 2016-2020 polegała na zaangażowaniu mieszkańców przez uczestnictwo w różnego rodzaju wydarzeniach związanych z życiem społeczno-kulturalnym ich wsi, przez co mogli zrealizować swoje potrzeby i chęci działania.

Podsumowanie

W 1990 r. mimo zmiany w ustroju władzy lokalnej zachowano jednak podział gmin wiejskich na sołectwa, wskutek czego ich liczba nie zmieniła się przez kolejne lata. Jednocześnie gminy uzyskały dużą swobodę w kształtowaniu ustroju sołectw²⁹.

Gmina może tworzyć sołectwa stanowiące tzw. jednostki pomocnicze gminy, na zasadach określonych w statucie gminy.

Zgodnie z art. 35 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zakres działania sołectwa rada gminy określa w uchwalanym statucie sołectwa³⁰.

Istotnym elementem kształtującym ustrój sołectw jest możliwość wydatkowania przez jednostki pomocnicze środków finansowych.

Przede wszystkim sołectwa nie posiadają własnego budżetu, a jedynie wydatkują środki w ramach budżetu gminy w kształcie zaproponowanym przez wójta, a przyjętym przez radę gminy.

Sołectwa nie mają więc prawa do tworzenia własnych budżetów. Uprawnienia sołectw do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy określone są w statucie gminy.

²⁹ A. Piasecki, A. Ptak, *Sto lat władzy lokalnej na polskiej wsi 1918-2018*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2018, s. 100.

³⁰ W. Lachiewicz, *Gospodarka finansowa sołectw na podstawie ustawy o funduszu sołeckim oraz w ramach ustaleń statutu gminy i statutu sołectwa*, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, Warszawa 2013, s. 5.

Ustawodawca pozostawił więc organom gminy swobodę w podjęciu decyzji, w jakim stopniu gmina chce zdekoncentrować swoje finanse i przekazać je na szczebel jednostki pomocniczej³¹.

W sołectwie organem uchwałodawczym jest zebranie wiejskie, zaś wykonawczym sołtys. Zebranie wiejskie ma zatem kompetencje uchwałodawcze, co do zasady, zaś kompetencje stanowiące jedynie w takim zakresie, w jakim rada gminy, działając na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym czy to w statucie, czy też w odrębnej uchwale, przeniesie na nie swoje zadania i odpowiadające im kompetencje.

Ustawa o samorządzie gminnym czynności takie nazywa ustaleniem zakresu działania. Sołtys pełni funkcję reprezentacyjną, wykonawczą, zarządzającą oraz administracyjną wobec przekazanego przez radę gminy majątku komunalnego³².
Wnioski:

- administracja publiczna jest złożoną strukturą organizacyjną polegającą na zaspokajaniu zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, a wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach, przejętych i realizowanych przez państwo i jego niezawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego,
- miejsce i rola samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej ma wpływ na kształt ustroju terytorialnego, wyznaczanego przez zasadniczy podział terytorialny kraju, którego jednostkami zasadniczymi są województwo, powiat i gmina,
- obok zasadniczego podziału terytorialnego istnieje także podział pomocniczy, w którym tworzenie jednostek jest uprawnieniem gminy,
- sołectwa, są najmniejszymi jednostkami samorządu gminnego, nazwane jednostkami pomocniczymi odgrywającymi istotną rolę w podziale pomocniczym gminy, stanowią one swoisty element sieci społeczno-organizacyjnych wsi, a mieszkańcy sołectw tworzą między sobą więź kulturalną, społeczną i gospodarczą, mogą wpływać i współdecydować o zadaniach swojej jednostki pomocniczej, a także o wyborze organów, które będą ich reprezentować,
- sołectwa posiadają własne organy władzy, organem uchwałodawczym jest zebranie wiejskie, a organem wykonawczym sołtys, który jest wspomagany przez radę sołecką będącą organem o charakterze doradczo-opiniotwórczym,
- zebranie wiejskie jest organem o charakterze kolegialnym i swą wolę wyraża w formie uchwał, a do jego kompetencji należą sprawy dotyczące sołectwa i związane z jego organizacją oraz strukturą,
- sołtys jest organem wykonawczym pełniącym funkcję reprezentacyjną, jest on łącznikiem pomiędzy mieszkańcami, a organami gminy, zwołuje zebrania wiejskie oraz posiedzenia rady sołeckiej, a do jego kompetencji należy prowadzenie bieżących spraw związanych z zarządzaniem mieniem komunalnym i gospodarką finansową sołectwa, sporządzanie sprawozdań z jego działalności, a także reprezentowanie mieszkańców sołectwa podczas uroczystości i spotkań,

³¹ A. Ptak, *Sołectwa w lokalnym systemie władzy*, Scholar, Warszawa 2016, s. 77.

³² K. Byjoch, *Struktura samorządu terytorialnego*, (w:) *idem*, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2000, s. 135.

- kluczową rolę w funkcjonowaniu sołectw pełni fundusz sołecki, który daje lokalnym społecznościom możliwość realizacji określonych zadań w ramach sołectwa, funduszem sołeckim są środki finansowe wyodrębnione w budżecie gminy zagwarantowane dla sołectw na wykonanie przedsięwzięć służących poprawie warunków ich życia,
- gmina Szczytno jest gminą wiejską, położoną w woj. warmińsko-mazurskim, w powiecie szczycieńskim, zajmuje centralną część tej ziemi, na jej obszarze znajduje się 51 miejscowości tworzących 32 sołectwa, gałęziami gospodarki są rolnictwo, leśnictwo i przemysł drzewny, a także rozwijająca się turystyka, w jej strefie znajduje się port lotniczy w Szymanach koła Szczytna, inwestycja, która promuje i rozwija region,
- wsie Płozy i Siódmak posiadają odrębne i indywidualne statuty ustanowione przez radę gminy, statut jest zasadniczym aktem uchwalanym przez radę gminy w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami, bądź z ich inicjatywy, rada gminy powołuje konkretne sołectwo do istnienia, wyznacza jego zakres terytorialny, statut określa w szczególności nazwę sołectwa oraz miejscowości obejmujące jego obszar, reguluje organizację i kompetencje organów sołectwa, jak również zadania przekazane tej jednostce oraz sposób ich realizacji, zasady i sposób przeprowadzania wyborów, jak również formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów sołectwa, to także akt prawa miejscowego podlegający publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym,
- wybory sołeckie we wsiach Lipowa Góra Wschodnia i Marksewo odbywały się zgodnie z obowiązującymi zapisami zawartymi w statutach dotyczących wyborów sołtysa i rady sołeckiej, wybory te są jedną z form demokracji bezpośredniej, której instytucją jest zebranie wiejskie, jako zgromadzenie ogółu mieszkańców, to również wydarzenie, w którym mieszkańcy posiadający czynne prawo wyborcze, poprzez udział w głosowaniu tajnym i bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, dokonują wyboru sołtysa i rady sołeckiej na nową kadencję, wybory sołeckie mogą mieć również charakter wyborów przedterminowych,
- we wsi Rudka i Sasek Mały mieszkańcy przez uczestnictwo w wydarzeniach związanych z życiem społeczno-kulturalnym ich wsi mogli zrealizować swoje potrzeby i pomysły oraz chęci działania, a pikniki, festyny, czy wspólne sprzątanie wsi są doskonałą okazją do integracji członków lokalnej społeczności jaką są sołectwa, umacniają także więzi pomiędzy pokoleniami, pobudzają istniejące relacje, sprzyjają nawiązaniu nowych kontaktów, społeczność zaangażowana utożsamia się z miejscem i problemami, przez co zdolna jest do podjęcia wspólnych przedsięwzięć przez aktywne uczestnictwo, wspólne spędzenie wolnego czasu, wzajemną pomoc oraz wymianę doświadczeń z różnych dziedzin życia.

Bibliografia

- Augustyniak M., Chmielnicki P., *Tworzenie, organizacja wewnętrzna i funkcjonowanie jednostek pomocniczych gminy. Statuty, wzory uchwał, orzecznictwo*, Municipium, Warszawa 2011.
- Brzezin G.M., *Warmińsko-Mazurskie*, (w:) *Polska – nasze dziedzictwo*, Unitex, Bydgoszcz 2018.
- Byjoch K., *Struktura samorządu terytorialnego*, (w:) K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2000.
- Coraz nas mniej, „Kurek Mazurski” 2019, nr 3.
- Fierek M., *Wewnętrzne zagospodarowanie administracyjno-przestrzenne obszarów województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) R. Zagłoba, M.K. Wołowski (red.), *Administracja. Polityka. Bezpieczeństwo*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Fierek M., Mrozek J.J., *Obszary strategicznej interwencji tłem analizy SWOT województwa warmińsko-mazurskiego w układzie konkurencyjnej gospodarki, otwartego społeczeństwa i nowoczesnych sieci*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej” 2016, nr 16.
- Gmina Szczytno, Vega Studio Adv. Tomasz Müller, Kwidzyn 2017.
- Korzeniowska A., *Struktura samorządu terytorialnego w Polsce*, (w:) A. Korzeniowska (red.), *ABC samorządu terytorialnego*, Branta, Bydgoszcz 2005.
- Lachiewicz W., *Gospodarka finansowa sołectw na podstawie ustawy o funduszu sołeckim oraz w ramach ustaleń statutu gminy i statutu sołectwa*, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, Warszawa 2013.
- Letkiewicz A., *Z dziejów miasta i gminy Szczytno*, „Rocznik Mazurski” 2006, nr 10.
- Liżewska I., Knercer W., *Przewodnik po historii i zabytkach Ziemi Szczycieńskiej*, Remix, Olsztyn 1998.
- Małuszek I., Małuszek R., *Pojęcie gminy na przykładzie gminy miasta Gdańska*, „Zeszyty Studenckie Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji” 2011, nr 3.
- Nalazek S.P., *Charakter prawny i elementy statutu jednostki pomocniczej gminy*, (w:) S. Fundowicz, P. Śwital (red.), *ABC Administracji*, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego, Radom 2016.
- Piasecki A., Ptak A., *Sto lat władzy lokalnej na polskiej wsi 1918-2018*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2018.
- Potocki W., *100 lat na Mazurach. Monografia Banku Spółdzielczego w Szczytnie*, Biomał, Warszawa 2010.
- Powiat szczycieński, Lokalna Organizacja Turystyczna Powiatu Szczycieńskiego, Szczytno.
- Ptak A., *Sołectwa w lokalnym systemie władzy*, Scholar, Warszawa 2016.
- Sikora-Wiśniewska E., *Kapitał ludzki i przedsiębiorczość – portret społeczno-gospodarczy regionu Warmii i Mazur*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Szlaga J., *Środki nadzoru wojewody warmińsko-mazurskiego nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) J.J. Mrozek (red.), *Z problematyki samorządu terytorialnego*, Civitas et Lex, Elk 2017.
- Szymkiewicz M., *Środowisko przyrodnicze*, (w:) G. Jasiński, Z. Kudrzycki, A. Misiuk (red.), *Powiat szczycieński. Przeszłość – współczesność*, Starostwo Powiatowe, Szczytno 2006.
- Zagłoba R., *Realizacja polityki zrównoważonego rozwoju – zadania samorządu i administracji publicznej (na przykładzie Gdańska w aspekcie ochrony środowiska naturalnego)*, (w:) W. Polak, T. Noch (red.), *Globalne i regionalne problemy ochrony środowiska*, Gdańska Wyższa Szkoła Administracji, Gdańsk 2006.

Załącznik Nr 1 Statut Gminy Szczytno, (w:) Uchwała Nr LV/386/2018 Rady Gminy Szczytno z dnia 9 listopada 2018 r. w sprawie ustalenia Statutu Gminy.

Zielińska-Szczepkowska J., Zabielska I., Wojarska M., Turystyka jako ważny sektor gospodarki na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), Warmia i Mazury na tle trendów globalnych, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.

Angelika Brzezik

Wydział Zamiejscowy w Olsztynie, Gdańska Szkoła Wyższa

Analiza wykonania budżetu gminy Gietrzwałd w latach 2014-2018

Streszczenie

Celem podjętych badań jest zaprezentowanie analizy wykonania budżetu gminy Gietrzwałd w latach 2014-2018. Dla realizacji celu badań koniecznym było pokazanie charakterystyki badanego regionu oraz strategii gospodarczej rozwoju regionu. Przedstawiono również analizę dochodów i wydatków budżetowych oraz zaprezentowano sprawozdawczość i wynik budżetu. Artykuł został opracowany na podstawie przeglądu wybranych pozycji literatury krajowej, w tym artykułów prezentujących wyniki badań naukowych zrealizowanych w ostatnich latach oraz przeprowadzonych badań własnych.

Słowa kluczowe

region, strategia gospodarcza, budżet, sprawozdawczość

Wstęp

Instytucjonalne formy terytorialnej organizacji społeczeństwa kształtowały się przez wieki, ewoluując w miarę przemian społecznych, politycznych i gospodarczych.

Obecne systemy władz lokalnych są więc dziedzictwem historycznego rozwoju. Korzeni gospodarki lokalnej oraz samorządu terytorialnego można doszukiwać się już w starożytnym Rzymie oraz niektórych formach średniowiecznego samorządu miejskiego.

Rozwój samorządu terytorialnego w nowożytnym kształcie jest nierozzerwalnie związany z rewolucją francuską. W jej następstwie gminom (komunom) przyznano:

- osobowość prawną,
- dużą swobodę działania i podejmowania decyzji,
- szeroki zakres uprawnień.

Częściej jednak za czas narodzin nowoczesnej koncepcji samorządu uważa się ogłoszenie pruskiej ordynacji miejskiej (19 listopada 1808 r.) autorstwa ministra von Steina. Samorząd terytorialny w Polsce ma długą tradycję; jego:

- rozwój rozpoczął się zaraz po uzyskaniu niepodległości w 1918 r.,
- działalność jednolicie uregulowano dopiero po 1933 r.¹

¹ M. Fierek, M. Kowalczyk, *Wpływ polskich reform administracyjnych na konceptualizację regionu*, (w:) W. Mikołajczewska, M. Fierek (red.), *Wybrane problemy społeczno-gospodarcze i zarządzania w administracji*, Gdańska Wyższa Szkoła Administracji, Gdańsk 2011, s. 242-243.

Wpływ aktywności samorządu i realizowanych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego na gospodarkę jest niekwestionowany i wieloaspektowy.

Samorząd terytorialny staje się uczestnikiem nie tylko procesów gospodarczych, ale w szczególności występuje aktywnie na rynku finansowym, zadłuża się, dokonuje wymiany dóbr i usług, kształtuje poziom życia społecznego, jest inwestorem i zachęca do inwestycji inne podmioty.

Za bezpośrednie następstwa jego aktywności uznaje się poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i wzrost zasobności społecznej.

Można również wskazać na niekorzystne aspekty decyzji podejmowanych przez organy samorządowe, do których należy wzrost zadłużenia, zahamowanie wydatków inwestycyjnych, brak efektywnych działań interwencjonizmu lokalnego, stagnację, a w konsekwencji – ograniczenie wzrostu gospodarczego.

Ważnym elementem staje się łączne rozpatrywanie zadań samorządowych z zasobami finansowymi wykorzystywanymi do ich realizacji².

W warunkach współczesnej gospodarki rynkowej nie jest realnie możliwe zapewnienie właściwego przebiegu procesów rozwoju społeczno-gospodarczego opartych na inwestycjach i innowacjach oraz zaspokojenie potrzeb zgłaszanych przez społeczeństwo bez zapewnienia „montażu finansowego”, określonego za pomocą polityki finansowania, polityki kształtowania długu oraz kształtowania stosunków finansowych z otoczeniem.

Określenie racjonalnych rozwiązań modelowych dotyczących finansowania zadań z uwzględnieniem zewnętrznych zwrotnych źródeł finansowania wymaga spojrzenia przez pryzmat strategiczny oraz podejścia kompleksowego uwzględniającego występowanie czynnika czasu i zmian zachodzących w otoczeniu samorządu terytorialnego³.

Charakterystyka badanego regionu

Województwo warmińsko-mazurskie leży w północno-wschodniej części Polski. Od północy graniczy z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej; od wschodu z woj. podlaskim, od południa z woj. mazowieckim, od zachodu z kujawsko-pomorskim i pomorskim.

W bałtycką przestrzeń europejską wpisuje się położeniem nad Zalewem Wiślanym, w nadbałtyckiej strefie pojeziernej oraz współpracą z państwami nadbałtyckimi. Warmińsko-mazurskie obejmuje historyczne ziemie:

- Warmii,
- Mazur,
- część wschodnią Żuław Wiślanych,
- fragmenty Powiśla⁴.

²B. Filipiak, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011, s. 10.

³*Idem*, *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s. 7.

⁴M. Oliński, *Przedsiębiorczość społeczna na Warmii i Mazurach*, Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Spółdzielczości i Przedsiębiorczości Lokalnej WAMA-COOP, Olsztyn 2012, s. 29.

Województwo warmińsko-mazurskie powstało w styczniu 1999 r. z połączenia woj. olsztyńskiego, elbląskiego, części suwalskiego, północnych skrawków toruńskiego, ciechanowskiego i ostrołęckiego⁵.

W granicach woj. warmińsko-mazurskiego działa 116 jednostek samorządu gminnego, w tym 16 miejskich, 33 miejsko-wiejskie, 67 wiejskich. Województwo podzielone jest na 17 powiatów ziemskich oraz 2 powiaty grodzkie, tj. miasta:

- Olsztyn,
- Elbląg.

Stolicą województwa i siedzibą władz samorządowych jest centralnie położony Olsztyn (170 tys. osób), którego siła oddziaływania jako ośrodka wojewódzkiego wymaga wzmocnienia.

W stosunku do potencjału rozwojowego stolic innych regionów Olsztyn plasuje się na dalekim miejscu, uzyskując jednocześnie stosunkowo wysoką ocenę pod względem atrakcyjności zamieszkania⁶.

Łącznie województwo ma 49 dość równomiernie rozmieszczonych ośrodków miejskich, zamieszkałych przez 852 651 osób; wsie zamieszkuje – 574 590 osób⁷.

Powierzchnia województwa wynosi 24 173,47 km², co daje regionowi 4. miejsce pod względem wielkości (7,7% powierzchni kraju)⁸.

Jedynie w Polsce posiada granicę lądową z Rosją (Obwodem Kaliningradzkim), nie licząc wąskiego pasa Mierzei Wiślanej w woj. pomorskim⁹.

Obszar województwa stanowi ważny element powiązań przyrodniczych nadbałtyckiej strefy pojeziernej, ciągnącej się od Skandynawii przez północno-zachodnie tereny Rosji, Estonię, Łotwę, Litwę, północną Białoruś, północną Polskę po północne Niemcy¹⁰.

Powiat olsztyński, utworzony w 1998 r., obejmuje swym zasięgiem przede wszystkim południową Warmię, zwaną też polską Warmią¹¹.

W granicach powiatu sytuuje się również fragment Mazur, czyli część południowych dawnych Prus Książęcych¹².

Powiat olsztyński jest największym, zarówno pod względem liczby mieszkańców, jak i powierzchni, powiatem woj. warmińsko-mazurskiego. Jego powierzchnia sięga 2 837 km², co stanowi blisko 12% obszaru całego województwa.

Powiat olsztyński wyróżnia się stale rosnącą liczbą mieszkańców, która wynosi 124 205 osób (dane za 2016 r.). Składa się z: 12 gmin, w tym:

⁵J. Poniedziałek, *Perspektywy rozwoju. Warmińsko-mazurskie*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2012, s. 9.

⁶M. Oliński, *op. cit.*, s. 29.

⁷*Ibidem*, s. 30.

⁸J. Poniedziałek, *op. cit.*, s. 9.

⁹M. Książek, *Warmia – Mazury – Powiśle. Działalność samorządu województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2006-2010*, ElSet, Olsztyn 2010, s. 10.

¹⁰M. Fierek, *Wewnętrzne zagospodarowanie administracyjno-przestrzenne obszarów województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) R. Zagłoba, M.K. Wołowski (red.), *Administracja. Polityka. Bezpieczeństwo*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013, s. 6.

¹¹S. Achremczyk, J. Chłosta, *Dzieje powiatu olsztyńskiego*, Powiat Olsztyński, Olsztyn 2018, s. 7.

¹²*Ibidem*, s. 7.

- 7 gmin wiejskich (Dywity, Gietrzwałd, Jonkowo, Kolno, Purda, Stawiguda i Świątki),
- 5 gmin miejsko-wiejskich (Barczewo, Biskupiec, Dobre Miasto, Jeziorany, Olsztynek).

W skład powiatu wchodzi 5 miast i 447 miejscowości. Gminy wchodzące w skład powiatu olsztyńskiego są bardzo zróżnicowane pod względem powierzchni i liczby mieszkańców.

Najludniejsza z nich – gmina Biskupiec – liczy ponad 19 000 mieszkańców, a najmniejsza (Kolno) – 3 200.

Powiat olsztyński otacza metropolię wojewódzką Olsztyn, z którym jest pod wieloma względami funkcjonalnie związany.

Przeciętna gęstość zaludnienia w powiecie olsztyńskim wynosi 43,4 osoby na km² i jest niższa od średniej województwa, które kształtuje się na poziomie 60 osób na km²(13).

Na tle województwa i kraju powiat olsztyński jawi się jako obszar o niskiej koncentracji zabudowy, mniejszym od przeciętnej odsetku terenów rolnych oraz większym zalesieniu¹⁴.

Gmina Gietrzwałd położona jest w woj. warmińsko-mazurskim, w powiecie olsztyńskim. Graniczy z:

- gminami – Stawiguda, Olsztynek, Łukta, Ostróda, Jonkowo,
- miastem Olsztyn.

Na koniec 2014 r. gminę zamieszkiwało 6 203 osób. Cechą charakterystyczną gminy jest to, że główny ośrodek obsługi – wieś Gietrzwałd jest czwartą co do wielkości miejscowością w gminie (miejscowość liczy 555 mieszkańców). Największą liczbę mieszkańców w gminie posiadają następujące miejscowości:

- Sząbruk (898 mieszkańców),
- Unieszewo (856 mieszkańców),
- Biesal (608 mieszkańców).

Powierzchnia ogólna gminy Gietrzwałd wg stanu na początek 2014 r. wynosi 17 233 ha (powierzchnia geodezyjna)¹⁵.

Gmina znajduje się na Warmii i Mazurach jednocześnie, ponieważ przepływająca przez ten teren z południa na północ rzeka Pasłęka jest naturalną granicą między tymi dwoma historycznymi krainami¹⁶.

Gietrzwałd – wieś gminna, nad rzeką Giłwą¹⁷. Polska forma nazwy pojawiła się już w XVII stuleciu.

¹³ *Ibidem*, s. 476.

¹⁴ *Ibidem*, s. 476.

¹⁵ *Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gietrzwałd. Część I. Diagnoza uwarunkowań rozwoju*, Gietrzwałd 2019, s. 7.

¹⁶ *Ibidem*, s. 9.

¹⁷ J. Bałdowski, *Opis wybranych miejscowości*, (w:) S. Achremczyk, A. Andrusikiewicz, J. Bałdowski, S. Dąbrowski, H. Göbel, Z. Gustek, T. Peter, M. Szymkiewicz, M. Tomaszewski, *Warmia i Mazury. Przewodnik ilustrowany*, Agencja Fotograficzno-Wydawnicza „Mazury”, Olsztyn, s. 118.

W dokumencie lokacyjnym użyto nazwy pochodzenia niemieckiego Dytherichswald, co można przetłumaczyć jako *diderich* i las.

Do 1945 r. dzieciom w gietrzwałdzkiej szkole wyjaśniano pochodzenie nazw od rycerza imieniem Dittrich bądź Diderich, który zawiadywał okolicznym grodem otoczonym ogromną puszczą.

Historyk warmiński Viktor Roehrich, znawca kwestii kolonizacji Warmii utrzymuje, iż pierwotne brzmienie nazwy wsi to Dichterurwald, czyli dziewiczy las i być może jest ona pochodzenia pruskiego¹⁸.

Wieś założyła w 1352 r. kapituła warmińska. W 1519 r. administrator dóbr kapituły warmińskiej, M. Kopernik, lokował tu nowego osadnika, w 1876 r. z wyjątkiem jednej rodziny we wsi żyła ludność polska¹⁹.

We wsi Gietrzwałd zlokalizowane jest również Sanktuarium Maryjne, stanowiące ważne miejsce pielgrzymkowe i kultu religijnego o randze krajowej.

To jedyne w Polsce miejsce, gdzie miały miejsce objawienia oficjalnie zaakceptowane przez Kościół²⁰.

Gmina Gietrzwałd przynależy do *Warmińskiego Związku Gmin*. Obszar działania związku obejmuje m.in. gminy z powiatu olsztyńskiego tj.:

- Dobre Miasto,
- Dywity,
- Purda,
- Stawiguda,
- Świątki.

Wymienione ośrodki znajdują się w granicach administracyjnych powiatu olsztyńskiego i stanowią bezpośrednie sąsiedztwo okolicy miasta Olsztyn.

Ogólnie związek zrzesza ponad 60 gmin²¹. Gmina Gietrzwałd to jeden z członków Związku Stowarzyszeń *Kraina Drwęcy i Pasłęki*.

Związek stanowi organizację pozarządową działającą jako *Lokalna Grupa Działania* (LGD)²². Tereny znajdujące się na obszarze działania LGD *Kraina Drwęcy i Pasłęki* charakteryzują wybitne walory turystyczne, duży udział jezior i lasów.

Gospodarka w gminach członkowskich opiera się głównie na rolnictwie, turystyce i usługach. Teren jest też jednolity pod względem charakterystyki społeczności lokalnych, które cechują:

- mała aktywność społeczna,
- nieduża liczba działających organizacji pozarządowych²³.

¹⁸ S. Achremczyk, *Dzieje Gietrzwałdu do 1945 roku*, Urząd Gminy w Gietrzwałdzie, Olsztyn 2002, s. 7.

¹⁹ J. Bałdowski, *op. cit.*, s. 118

²⁰ *Zmiana...*, *op. cit.*, s. 13.

²¹ *Ibidem*, s. 10-11.

²² *Ibidem*, s. 11.

²³ *Ibidem*, s. 11.

Strategia gospodarcza rozwoju regionu

Wprowadzenie od 1 stycznia 1999 r. reformy administracyjnej kraju spowodowało utworzenie podmiotu prowadzenia polityki regionalnej w postaci samorządów województwa.

Przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z dn. 5 czerwca 1988 r. usytuowały opracowanie strategii rozwoju społeczno-gospodarczego jako główne pośród wszystkich zadań samorządu województwa.

Stworzone zostały podstawy do prowadzenia skutecznej polityki rozwoju regionalnego²⁴. W związku z oddziaływaniem wielu czynników natury historycznej i społeczno-ekonomicznej regiony każdego kraju charakteryzują odmienne sytuacje gospodarcze, ekologiczne, poziomy zagospodarowania i rozwoju.

Wobec występujących w kraju zróżnicowań regionów władze zajmują postawę aktywną, czego efektem jest podejmowanie różnorodnych działań służących wspieraniu miejscowych inicjatyw i ukierunkowaniu rozwoju ekonomicznego w układzie terytorialnym.

Całokształt działań państwa w zakresie świadomego oddziaływania na rozwój społeczno-ekonomiczny regionów kraju zawiera się w sferze polityki regionalnej.

Polityka regionalna państwa to instrument wykorzystywany często w celu utrzymania integralności państwa oraz lepszego wykorzystania jego potencjału²⁵.

Polityka regionalna pozostaje najczęściej pod wpływem priorytetów makroekonomicznych, np.:

- zwalczanie bezrobocia,
- obniżanie inflacji itp.

Dla władz centralnych podejmujących działania łagodzące regionalne skutki procesów restrukturyzacji gospodarki, a także dla władz regionalnych niezbędne są informacje o potencjale ekonomicznym, infrastrukturze i poziomie życia mieszkańców poszczególnych regionów kraju.

Jest uporządkowanym działaniem mającym na celu likwidację lub też zmniejszenie problemów regionalnych występujących w skali całej Unii Europejskiej²⁶.

Każde województwo, powiat, gmina, jak i kraj opracowują długookresowe strategie rozwoju społeczno-gospodarczego. One z kolei stanowią podstawę do opracowania programu rozwoju danego obszaru²⁷.

Termin strategia pochodzi od. grec. *strategos*. Pojęcie to oznacza wodza armii, osobę opracowującą koncepcję wojny, grec. strategia to:

- dowództwo,
- sztuka prowadzenia wojny.

²⁴ M. Fierek, *Strategie rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego narzędziem planowania i programowania rozwoju regionu*, (w:) *idem* (red.), *Wybrane domeny gospodarcze w płaszczyźnie społecznej percepcji*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2016, s. 8.

²⁵ *Idem*, *Proweniencja polityki regionalnej Unii Europejskiej*, (w:) T. Noch, J. Saczuk, A. Wesołowska (red.), *Globalizacja i regionalizacja w ochronie środowiska*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2014, s. 590.

²⁶ *Ibidem*, s. 591.

²⁷ M. Fierek, *Strategie...*, *op. cit.*, s. 8-9.

Od lat pojęcie strategii stosowano w odniesieniu do działań militarnych, następnie przenosząc je do:

- polityki,
- gospodarki.

Z drugiej zaś strony wiąże się z przyszłością jako kategorią czasu. Jeżeli chodzi o drugi aspekt tej definicji to pojęcie strategii jest kategorią całkowicie zamkniętą tylko w jednej kategorii czasu, a mianowicie w przyszłości²⁸.

Istotnym wyznacznikiem pozycji państwa na arenie międzynarodowej jest kondycja ekonomiczna, warunkująca:

- stabilność sytuacji w kraju,
- kulturowy i materialny poziom życia jego obywateli.

Jednym z zasadniczych zadań władz jest formułowanie racjonalnej strategii gospodarczej państwa i dążenie do jej konsekwentnej realizacji²⁹.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR) to podstawowy dokument strategiczny polityki regionalnej państwa.

KSRR 2030 rozwija postanowienia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (SOR) przyjętej przez rząd w lutym 2017 r., w zakresie obszaru *Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony*.

Dokument identyfikuje cele polityki regionalnej oraz działania i zadania jakie dla ich osiągnięcia powinien podjąć rząd, samorządy województw, samorządy powiatowe i gminne oraz pozostałe podmioty uczestniczące w realizacji tej polityki w perspektywie do 2030 r.

Projekt KSRR 2030 kładzie nacisk na zrównoważony rozwój całego kraju. Rozwój odpowiedzialny, rozumiany również jako rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, oznacza w szczególności włączanie w procesy rozwojowe obszarów, które są słabsze gospodarczo, o niższym poziomie rozwoju i niskiej odporności na zjawiska kryzysowe.

Nie rezygnując z działań horyzontalnych, służących zwiększeniu konkurencyjności wszystkich regionów, polityka regionalna koncentruje działania na wyrównaniu poziomu życia i szans rozwojowych miast średnich zmagających się ze skutkami utraty funkcji przemysłowych i administracyjnych oraz mniejszych gmin położonych na obszarach wiejskich zagrożonych trwałą marginalizacją.

Kieruje do nich mechanizmy wsparcia, które z jednej strony wymagają kompleksowych i dopasowanych do lokalnego kontekstu działań, a jednocześnie po stronie beneficjentów wiążą się z potrzebą większego zaangażowania w przezwyciężanie barier rozwojowych tych obszarów.

Zaktualizowana KSRR, wspierając konkurencyjność regionów, zakłada kontynuację działań zmierzających do podniesienia jakości kapitału ludzkiego i społecznego oraz do rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności.

²⁸ *Ibidem*, s. 7.

²⁹ *Ibidem*, s. 14.

Równie istotną wagę KSRR przypisuje rozwijaniu kompetencji niezbędnych do prowadzenia efektywnej polityki rozwoju, w szczególności na terenach o niskim potencjale rozwojowym.

W tym celu polityka regionalna państwa będzie wspierać i rozwijać interakcje i powiązania między lokalnymi i regionalnymi instytucjami publicznymi a światem biznesu i nauki. KSRR proponuje również rozwiązania służące operacjonalizacji zidentyfikowanych celów.

Poza usprawnieniem mechanizmów instytucjonalnych i narzędzi koordynacji mających integrować interwencję publiczną na rzecz osiągania celów, KSRR szczególnie uwagę poświęca projektom strategicznym i wskazuje ich istotną rolę w systemie realizacji polityki regionalnej³⁰.

Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa jest częścią zintegrowanego planu regionalnego.

Sposobem przełożenia celów strategicznych na przestrzenne jest ich odniesienie do trzech głównych elementów zagospodarowania przestrzennego, jakimi są:

- środowisko przyrodnicze,
- osadnictwo,
- infrastruktura techniczna.

W systemie tym:

- strategia spełnia rolę założeń rozwoju, określa cele rozwoju oraz kierunku działań,
- plan zagospodarowania przestrzennego określa politykę przestrzenną, której realizacja służy osiągnięciu celów rozwoju określonych w strategii.

Komplementarność tych opracowań powinna pozwolić na uzyskanie optymalnych efektów w realizacji zadań zawartych w programach wojewódzkich, które realizują strategie rozwoju³¹. Główne pola aktywności samorządów województw związane z rozwojem regionu obejmują:

- infrastrukturę – transport, telekomunikację i informację, gospodarkę energetyczną, infrastrukturę ochrony środowiska, badania i rozwój,
- rozwój gospodarczy i rynek pracy – pobudzanie aktywności gospodarczej i promocję regionu, innowacyjność i konkurencyjność gospodarki regionu, przeciwdziałanie bezrobociu,
- sektory i usługi społeczne – edukację, zdrowie, kulturę, turystykę i rekreację,
- środowisko i dziedzictwo naturalne oraz kulturowe, a także zrównoważony rozwój,
- współpracę międzyregionalną – współpracę regionami innych państw, współpracę przygraniczną i trans graniczną.

Z punktu widzenia rozwoju regionalnego województwa niezbędna jest poprawa spójności:

- ekonomicznej – która oznacza dążenie do uzyskania takiego poziomu PKB *per capita* w województwie, który zapewni zmniejszenie dystansu w stosunku do średniego poziomu PKB w kraju *per capita* i regionach Unii Europejskiej,

³⁰ Raport z konsultacji społecznych projektu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2019, s. 3.

³¹ *Idem, Strategie..., op. cit.*, s. 10.

- przestrzennej – oznacza włączenie się do głównej sieci infrastruktury w Polsce, a także w transeuropejską sieć korytarzy transportowych,
- społecznej – to tworzenie miejsc pracy w celu zmniejszenia bezrobocia w regionie szczególnie wśród ludzi młodych oraz poprawa warunków życia ludności, tak pod względem zamożności, jak i warunków mieszkaniowych, dostępu do usług zdrowotnych, edukacji i kultury, zbliżających do standardów życia występujących w krajach Unii Europejskiej³².

Analiza dochodów i wydatków budżetowych

Prowadzenie gospodarki finansowej w gminach w określonym przedziale czasowym – to akt zarządzania publicznego, a więc z istoty swej bliższy stosowaniu prawa niż jego tworzeniu.

Wyraża się w tym, że opracowywanie, uchwalenie i wykonywanie budżetu gminy dokonywane jest na podstawie kompetencji zawartych w *Konstytucji* i ustawach ustrojowych³³.

Gospodarka budżetowa na szczeblu gminy powinna charakteryzować się elastycznością, czyli prawnie zapewnioną możliwością dokonywania zmian w budżecie w toku jego wykonania.

Dochody i wydatki budżetowe gmin zasadniczo uchwalane są na okres roku kalendarzowego. Jednakże w pewnym zakresie mogą one jeszcze ulec zmianie w zależności od rzeczywistych warunków społeczno-gospodarczych.

Problem elastyczności budżetu dotyczy zarówno dochodów, jak i wydatków. Jest on elementem polityki budżetowej na szczeblu gminnym.

Budżet to instrument planowania na następny rok³⁴. Budżet gminy jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów.

Jest planem, który określa, jakie dochody powinny zostać zgromadzone w danym roku budżetowym i ewentualne przychody na pokrycie deficytu.

Wskazuje na wydatki przewidziane na realizację zadań własnych, zleconych i powierzonych. Jest ważnym narzędziem zarządzania finansowego³⁵.

Ze względu na specyfikę potrzeb lokalnych, wymagających finansowania w sposób ciągły, jest pożądane, aby źródła dochodów gmin były wydajne, a jednocześnie stabilne.

Zapewnia to gminom względną niezależność od państwa oraz prowadzenie racjonalnej gospodarki finansowej w dłuższym czasie.

Od momentu reaktywacji samorządu gminnego w Polsce w 1990 r. wielokrotnie zmieniano ustawy, głównie ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

³² *Ibidem*, s. 9.

³³ M. Walczak, M. Kowalczyk, *Rachunkowość i budżetowanie w zarządzaniu finansami gminy*, Difin, Warszawa 2010, s. 79.

³⁴ D.A. Hałaburda, *Budżet jako instrument polityki finansowej gminy*, (w:) *idem* (red.), *Finansowanie gminnego samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Białystok 2008, s. 51.

³⁵ B. Sadowska, *Struktura dochodów gmin i możliwości jej kształtowania*, (w:) M. Stefański, H. Stępień (red.), *Gospodarka i finanse gmin w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Włocławek 2011, s. 79.

i ustawę o finansach publicznych. Utrudniało to planowanie finansowe i określanie strategii rozwoju przez gminy³⁶.

Budżet gminy na 2014 r. został uchwalony przez Radę Gminy Gietrzwałd w dn. 30 grudnia 2013 r. uchwałą nr XXXIX/393/2013 w oparciu o dochody własne gminy, subwencję ogólną, udziały stanowiące dochód państwa, dotacje na zadania zlecone, dotacje na zadania własne gminy oraz fundusze z Unii Europejskiej.

Plan dochodów ustalono na kwotę 24 030 934 zł. Plan wydatków ustalono na kwotę 24 377 434 zł³⁷.

Plan dochodów po dokonanych zmianach wynosi 25 364 876,71 zł. Plan wydatków po dokonanych zmianach wynosi 25 960 870,71 zł³⁸.

Planowane dochody ogółem na kwotę 25 364 876,71 zł zostały wykonane w wysokości 22 985 586,12 zł, co stanowi 90,6% (w 2013 r. – 91,8%).

Natomiast wydatki 24 035 920,55 zł przy planie 25 960 870,71 zł, co stanowi 92,6% (w 2013 r. – 90,5%)³⁹.

Budżet gminy Gietrzwałd na 2015 r. został przyjęty przez Radę Gminy w dn. 31 grudnia 2014 r. uchwałą nr IV/20/2014.

Przewidywał dochody wysokości 23 862 139,00 zł oraz wydatki w wysokości 21 920 139,00 zł⁴⁰. Ostatecznie, po zmianach, budżet gminy przewidywał dochody w wysokości 24 622 127,67 zł, a wydatki w wysokości 22 954 747,67 zł⁴¹.

Dochody gminy wykonane w 2015 r. wynoszą 22 464 665,60 zł⁴². Wydatki gminy na 2015 r. zostały ustalone w wysokości 21 920 139,00 zł.

Po zmianach uchwały budżetowej ostateczny plan wyniósł 22 954 747,67 zł. Realizacja wydatków zamknęła się kwotą 21 001 244,67 zł⁴³.

Budżet gminy Gietrzwałd na 2016 r. został przyjęty przez Radę Gminy w dn. 29 grudnia 2015 r. uchwałą nr XIII/131/2015.

Przewidywał dochody w wysokości 20 523 325,00 zł oraz wydatki w wysokości 20 266 325,00 zł⁴⁴. Ostatecznie, po dokonanych zmianach, budżet gminy przewidywał dochody w wysokości 25 232 764,05 zł, a wydatki w wysokości 24 975 764,05 zł⁴⁵.

Dochody gminy wykonane w 2016 r. wyniosły 25 042 848,50 zł⁴⁶. Wydatki gminy na 2016 r. zostały pierwotnie ustalone w wysokości 20 266 325,00 zł.

Po zmianach uchwały budżetowej ostateczny plan wyniósł 24 975 764,05 zł. Realizacja wydatków zamknęła się kwotą 23 747 626,71 zł⁴⁷.

³⁶ D.A. Hałaburda, *op. cit.*, s. 54.

³⁷ *Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Gietrzwałd za rok 2014*, Urząd Gminy, Gietrzwałd 2015, s. 1.

³⁸ *Ibidem*, s. 1.

³⁹ *Ibidem*, s. 2.

⁴⁰ *Sprawozdanie z realizacji budżetu gminy Gietrzwałd na 2015 rok*, Urząd Gminy, Gietrzwałd 2016, s. 3.

⁴¹ *Ibidem*, s. 3.

⁴² *Ibidem*, s. 4.

⁴³ *Ibidem*, s. 12.

⁴⁴ *Sprawozdanie z realizacji budżetu gminy Gietrzwałd na 2016 rok*, Urząd Gminy, Gietrzwałd 2017, s. 3.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 3.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 3.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 12.

Budżet gminy Gietrzwałd na 2017 r. został przyjęty przez Radę Gminy w dn. 26 stycznia 2017 r. uchwałą nr XXIV/238/2017 przewidywał dochody w wysokości 29 266 299,33 zł oraz wydatki w wysokości 29 751 224,49 zł⁴⁸.

Ostatecznie, po zmianach, budżet gminy przewidywał dochody w wysokości 31 756 569,08 zł, a wydatki w wysokości 33 411 025,93 zł⁴⁹.

Dochody gminy wykonane w 2017 r. wynoszą 30 631 770,01 zł⁵⁰. Wydatki gminy na 2017 r. zostały ustalone w wysokości 29 751 224,49 zł.

Po zmianach uchwały budżetowej ostateczny plan wyniósł 33 411 025,93 zł. Realizacja wydatków zamknęła się kwotą 30 236 428,56 zł⁵¹.

Budżet gminy Gietrzwałd na 2018 r. został przyjęty przez Radę Gminy w dn. 18 stycznia 2018 r. uchwałą nr XXXIV/340/2018 przewidywał dochody w wysokości 34 009 309,24 zł oraz wydatki w wysokości 38 843 553,75 zł⁵².

Ostatecznie, po zmianach, budżet gminy przewidywał dochody w wysokości 36 809 738,89 zł, a wydatki w wysokości 43 083 983,40 zł⁵³.

Dochody gminy wykonane w 2018 r. wynoszą 35 047 626,04 zł. Stanowi to 103,1% w stosunku do pierwotnego planu i 95,2% wartości zakładanych po zmianach budżetu.

Głównym czynnikiem wpływającym na taki poziom uzyskanych dochodów były mniejsze wpływy z tyt. realizacji programów współfinansowanych środkami z Unii Europejskiej i dochodów ze sprzedaży majątku. Zrealizowano tu 71,16% zakładanych wartości⁵⁴.

Wydatki gminy na 2018 r. zostały ustalone w wysokości 38 843 553,75 zł. Po zmianach uchwały budżetowej ostateczny plan wyniósł 43 083 983,40 zł.

Realizacja wydatków zamknęła się kwotą 35 700 613,67 zł. Ustalono także wydatki niewygasające z upływem roku budżetowego w kwocie 2 000 753,28 zł⁵⁵.

Badania własne dochodów i wydatków budżetowych w gminie Gietrzwałd w latach 2014-2018 polegają na dokonaniu analizy sprawozdań z realizacji budżetu.

Z powyższych danych wynika, iż zarówno dochody, jak i wydatki budżetu plasują się w kwocie pow. 20 000 000 zł w latach 2014-2016, zaś w dwóch kolejnych przekroczyły 30 000 000 zł.

W związku z powyższym gmina najwyższe dochody osiągnęła w 2018 r. w kwocie 35 047 626,04 zł, najniższe zaś w 2015 r. w kwocie 22 464 665,60 zł.

Od 2015 r. zauważalny jest stopniowy wzrost osiągniętych dochodów, co ma swoje odzwierciedlenie w realizowanych wydatkach.

Jak wynika z powyższych danych wydatki budżetowe kształtują się na podobnym poziomie, co osiągnięte dochody.

⁴⁸ *Sprawozdanie z realizacji budżetu Gminy Gietrzwałd na 2017 rok*, Urząd Gminy, Gietrzwałd 2018, s. 3.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 3.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 4.

⁵¹ *Ibidem*, s. 16.

⁵² *Sprawozdanie z realizacji budżetu Gminy Gietrzwałd na 2018 rok*, Urząd Gminy, Gietrzwałd 2019, s. 3.

⁵³ *Ibidem*, s. 3.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 4.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 19.

Najwyższe wydatkowanie nastąpiło w 2018 r. w kwocie 35 700 613,67 zł, najniższe zaś w kwocie 21 001 244,67 w 2015 r.

Powyższe dane pozwalają stwierdzić, iż w badanych latach gmina przeżywała okres rozwoju, co jest zauważalne w prezentowanej strukturze dochodów i wydatków.

Rozwój gminy dwukrotnie doprowadził do sytuacji, w której to wydatki przekroczyły kwotę dochodów. Miało to miejsce w 2014 r. i 2018 r.

Aby utrzymać płynność finansową i zapewnić ciągłość realizowanych przedsięwzięć, gmina musiała skorzystać z długoterminowych kredytów i pożyczek.

Na sfinansowanie w 2014 r. planowanego deficytu oraz zaciągniętych wcześniej pożyczek, gmina zaciągnęła długoterminowy kredyt w kwocie 2 000 000,00 zł, którego spłata przewidziana jest w latach 2015-2021.

W 2018 r. dla poprawy sytuacji budżetowej, pozyskano nowe, długoterminowe kredyty w łącznej wysokości 3 800 000,00 zł, dzięki którym spłacono zaciągnięte w latach poprzednich kredyty i pożyczki, a pozostałe środki wyodrębniono na konto wydatków niewygasających.

Jak wynika z danych przedstawionych powyżej na podstawie planowania i realizacji założonego budżetu gminy można stwierdzić, iż gmina bezpiecznie szacuje swoje dochody i wydatki, co wpływa na jej względną stabilność finansową.

Rozważnie i odpowiedzialnie prowadzona polityka finansowa gminy pozwala na inwestowanie w rozwój gminy, które w obecnych czasach możliwe jest poprzez zaciąganie długoletnich kredytów.

Reasumując należy stwierdzić, iż gmina Gietrzwałd w latach 2014-2018 znajdowała się w dobrej kondycji finansowej.

Sprawozdawczość i wynik budżetu

Jednostki sektora samorządowego są zobowiązane do sporządzania sprawozdań budżetowych, czyli sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych.

Sprawozdania te odwzorowują przebieg i wyniki wykonania planów finansowych (dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów) w trakcie roku budżetowego i po jego zakończeniu.

Dzięki temu zapewniają one informacje niezbędne do podejmowania decyzji, kontroli ich realizacji oraz oceny prawidłowości wykorzystania środków budżetowych.

Rodzaje, formy, terminy i sposoby sporządzania sprawozdań budżetowych oraz jednostki zobowiązane do ich sporządzania oraz odbiorców tych sprawozdań określa *Rozporządzenie Ministra Finansów z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej*⁵⁶.

Ważnym elementem procedury związanej z rocznym sprawozdaniem finansowym jest badanie sprawozdania finansowego, co ma podstawowe znaczenie dla jakości informacji w nim prezentowanych.

⁵⁶ A. Zimny, *Rachunkowość w jednostkach samorządu terytorialnego. Plany kont, ewidencja, sprawozdawczość*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Konin 2011, s. 129.

W trakcie badania ocenia się i weryfikuje informacje z punktu widzenia zgodności z określonymi zasadami rachunkowości, przepisami prawa i stanem faktycznym⁵⁷.

Celem badania sprawozdania finansowego jest ocena, czy sprawozdanie finansowe jest prawidłowe oraz rzetelnie i jasno przedstawia sytuację majątkową i sytuację finansową, a także wynik finansowy badanej jednostki⁵⁸.

Wynik finansowy stanowi różnicę między osiągniętymi przychodami i kosztami poniesionymi w celu osiągnięcia tych przychodów⁵⁹.

Wynik finansowy może wystąpić jako zysk lub strata. Zysk jest dodatnim wynikiem finansowym, który się pojawia wówczas, gdy uzyskane przychody są wyższe od poniesionych kosztów.

Strata natomiast oznacza ujemny wynik finansowy i występuje wtedy, kiedy osiągnięte przychody są mniejsze od poniesionych kosztów⁶⁰. Do sprawozdań budżetowych sporządzanych przez jednostki sektora samorządowego należą:

- *Rb-27S* – miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego,
- *Rb-27ZZ* – kwartalne sprawozdanie z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami jednostkom samorządu terytorialnego,
- *Rb-PDP* – roczne sprawozdanie z wykonania dochodów podatkowych gminy i miasta na prawach powiatu,
- *Rb-28S* – miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego,
- *Rb-NDS* – kwartalne sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego,
- *Rb-30S* – półroczne/roczne sprawozdanie z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych,
- *Rb-34S* – półroczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
- *Rb-50* – kwartalne sprawozdanie o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami jednostkom samorządu terytorialnego,
- *Rb-WSa* – roczne sprawozdanie o wydatkach strukturalnych poniesionych przez jednostki samorządu terytorialnego,
- *Rb-ST* – roczne sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego,
- *Rb-Z-PPP* – kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wynikających z umów partnerstwa publiczno-prywatnego⁶¹.

⁵⁷ E. Nowak, *Analiza sprawozdań finansowych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005, s. 27.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 27-28.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 104.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 104.

⁶¹ A. Zimny, *op. cit.*, s. 129-130.

System sprawozdawczości budżetowej jest dostosowany do struktury budżetu, co oznacza, że dysponenti niższego szczebla przekazują sprawozdania dysponentom wyższego szczebla (odwrotnie niż w przypadku przekazywania środków na wydatki).

Samorządowe jednostki i zakłady budżetowe przekazują sprawozdania zarządom jednostek samorządu terytorialnego, natomiast zarządy jednostek samorządu terytorialnego kierują sprawozdania przede wszystkim do regionalnych izb obrachunkowych⁶².

Przeprowadzono wywiad swobodny z Urszulą Borkowską, kierownikiem referatu obsługi jednostek i zastępcą skarbnika gminy w Urzędzie Gminy w Gietrzwałdzie, nt. *Sprawozdawczość i wynik budżetu*. Uzyskano następujące wyniki:

- gmina nie posiada wydatków wymagalnych i zaległości w opłacaniu bieżących wydatków oraz świadczeń pracowniczych, co oznacza, że znajduje się w dobrej kondycji finansowej,
- gospodarka finansowa jest prowadzona na zasadach zrównoważonego rozwoju i nie jest planowane pogorszenie tej sytuacji, zarówno w odniesieniu do gospodarki finansowej, jak i rozwojowej,
- długoterminowe zobowiązania finansowe oraz emisja papierów wartościowych nie zagrażają płynności finansowej,
- pozyskiwanie nowych, długoterminowych zobowiązań finansowych nie stwarza większych problemów, co oznacza, że gospodarka finansowa prowadzona jest prawidłowo i nie występują zaburzenia w płynności finansowej,
- pozyskiwane środki unijne, otrzymywane subwencje, dotacje oraz dochody z tyt. udziałów w podatku dochodowym są głównymi dochodami budżetowymi pokrywającymi wydatki bieżące i majątkowe oraz wydatki na rozwój,
- bardzo chętnie pozyskiwane są dodatkowe środki z Unii Europejskiej na rozwój, często korzystając z programów dofinansowywanych własnym wkładem finansowym,
- duży wpływ na sytuację finansową, oprócz dotacji i subwencji w budżecie mają dochody własne, które w większości opierają się na opłatach i podatkach lokalnych, które w całości pozostają w gminie,
- inwestowanie w infrastrukturę, przybywanie nowych mieszkańców oraz bliskość aglomeracji miejskiej miasta Olsztyna ma ogromne znaczenie dla rozwoju sytuacji gospodarczej, jak i finansowej,
- obecny stan zagrożenia epidemicznego w związku z panującym na świecie wirusem *COVID-19* ma ogromne odzwierciedlenie w budżecie jednostki, ponieważ znacznie zmniejszyły się wpływy z budżetu państwa, co z pewnością będzie miało istotny wpływ na przyszłe okresy obrachunkowe,
- umarzanie podatków lokalnym przedsiębiorcom, zwiększone wydatki na środki ochrony służące zabezpieczeniu pracowników i majątku mają duży wpływ na obecny kształt budżetu, a co za tym idzie na przyszły wynik budżetu.

⁶² *Ibidem*, s. 130.

Badania własne sprawozdawczości i wyniku budżetu w gminie Gietrzwałd w latach 2014-2018 polegają na dokonaniu analizy kwartalnych sprawozdań o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego.

Gmina opiera funkcjonowanie swojej gospodarki finansowej na przepisach prawnych regulujących kwestie finansowe zawarte w licznych ustawach i rozporządzeniach.

Sytuacja finansowa jednostki, po zamknięciu roku, prezentowana jest radzie gminy, po zatwierdzeniu przez regionalną izbę obrachunkową, w formie sprawozdania z wykonania budżetu za rok obrachunkowy.

Sprawozdania finansowe, sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania z realizacji budżetu gminy i jednostek podległych przedstawiają dane liczbowe dotyczące struktury dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego.

Na podstawie sporządzanych sprawozdań możliwe jest wskazanie wyniku budżetu, który przedstawiony jest w *Rb-NDS*.

Rb-NDS kwartalne sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dn. 31 grudnia:

- 2014 r. – deficyt wynosił 1 050 334,43 zł,
- 2015 r. – nadwyżka wynosiła 1 463 420,93 zł,
- 2016 r. – nadwyżka wynosiła 1 295 221,79 zł,
- 2017 r. – nadwyżka wynosiła 395 341,45 zł,
- 2018 r. – deficyt wynosił 2 653 740,91 zł.

Powyższe dane wskazują, że nadwyżka budżetowa wystąpiła w latach 2015-2017, zaś deficyt miał miejsce w 2014 r. i 2018 r.

Rosnące dochody, otrzymywane dotacje i subwencje oraz pozyskiwane dodatkowe środki z Unii Europejskiej oraz elastycznie prowadzona gospodarka finansowa znajdują swoje odzwierciedlenie w prowadzonej polityce rozwojowej.

Należy zauważyć, że wszelkie zmiany zachodzące w otaczającym świecie mogą mieć istotny wpływ na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego, co z pewnością będzie miało oddźwięk w planowanych w najbliższych latach programach inwestycyjnych i rozwojowych.

Jak wynika z przeprowadzonego wywiadu, sprawozdawczość i wynik budżetu w gminie Gietrzwałd w latach 2014-2018 należy uznać za prawidłowe, niezagrażające płynności i stabilności finansowej.

Podsumowanie

Świat współczesny i Europa XXI w. pod presją kolejnych fal globalizacji, cyfryzacji i zmian demograficznych zmieniają się coraz szybciej.

Paradoksalnie – samorząd terytorialny trwa, a jego wartości stają się uniwersalne, są przyjmowane w kolejnych krajach o odmiennych tradycjach kulturowych lub takich, w których na skutek warunków historycznych samorząd mógł zaistnieć tylko na części terytorium.

Samorząd terytorialny stał się bowiem symbolem cywilizacji europejskiej – razem z instytucją ombudsmans i niezawisłym sądownictwem, które służą realizacji

praw człowieka, należy – mimo wszelkich różnic między europejskimi modelami samorządu – do jej „wspólnego dorobku” lub „wspornego dziedzictwa”.

Instytucja samorządu terytorialnego jest częścią instytucji demokratycznego państwa prawnego i jego podpora również w cywilizacji amerykańskiej, co ułatwia współpracę transatlantycką, przy znaczących odmiennościach amerykańskiego pojmowania samorządu⁶³.

Nadając jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, przyznano im jednocześnie prawo do samodzielnego sprawowania części administracji publicznej i samodzielność finansową.

Samodzielność finansowa oznacza niezależność w kształtowaniu swych wydatków. W zakresie samofinansowania każda jednostka opiera swoją działalność na ustawowo zagwarantowanych dochodach własnych, subwencjach i dotacjach przyznawanych z budżetu państwa wg jednolitych, zobiektywizowanych kryteriów⁶⁴.

System dochodów gmin (powiatów i samorządu województwa), z uwzględnieniem uprawnień władz samorządowych do ich kształtowania, powinien być dostosowany odpowiednio do zadań i kompetencji wykonywanych przez te jednostki samorządowe.

W doktrynie prawa finansowego twierdzi się, że wyposażenie jednostki samorządowej w zasoby finansowe powinno być adekwatne do zakresu wykonywanych przez nią zadań publicznych i przyznanych kompetencji⁶⁵. Wnioski:

- samorząd terytorialny został wydzielony z administracji publicznej w celu stworzenia możliwości zawiadywania swoimi sprawami związkom lokalnego społeczeństwa, które otrzymały możliwość samodzielnie i niezależnie zarządzać administracją państwową,
- pojęcie samorządu terytorialnego jest pojęciem węższym od administracji publicznej i stanowi część uczestnictwa obywateli w wykonywaniu administracji państwowej, który wyposażony został w materialne środki umożliwiające realizację zadań,
- model polskiego samorządu terytorialnego, wzorowany na samorządności starożytnej, wynika z różnorodnego charakteru działalności podejmowanej przez poszczególne jednostki i został uregulowany w licznych ustawach i aktach prawnych,
- finanse samorządowe, będące elementem finansów publicznych, stanowią całość zasad, instytucji i procesów związanych z gromadzeniem dochodów i dokonywaniem wydatków przez poszczególne jednostki terytorialne,
- budżet publiczny jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów państwowych władz publicznych oraz jednostek samorządowych, uchwalonym przez organy przedstawicielskie w formie ustawy bądź uchwały,
- uchwała budżetowa określa kwotę planowanych dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, kwotę planowanego deficytu albo nadwyżki budżetu wraz ze

⁶³ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 9-10.

⁶⁴ H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 68.

⁶⁵ A. Wiktorowska, *Samorząd terytorialny*, (w:), M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 234.

- źródłami pokrycia deficytu albo nadwyżki, limit zobowiązań z tyt. zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych,
- przepisy prawa regulujące samorządowe kwestie finansowe wyróżniają cztery etapy procedury budżetowej, które polegają na opracowaniu projektu budżetu, uchwaleniu i jego budżetu oraz kontroli jego wykonania,
 - o znaczeniu finansów lokalnych, a w tym o samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego decyduje wielkość zasobów pieniężnych przekazywanych im do samodzielnej dyspozycji oraz zakres swobody tych jednostek w kształtowaniu swych dochodów i wydatków,
 - środki publiczne otrzymywane i pobierane bezzwrotnie przez jednostki samorządu terytorialnego od podmiotów gospodarczych i osób fizycznych oraz środki otrzymywane z budżetu państwa, stanowią pokrycie wydatków budżetowych na realizację zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty,
 - gospodarka budżetowa prowadzona w badanej jednostce charakteryzuje się elastycznością, czyli prawnie zapewnioną możliwością dokonywania zmian w budżecie w trakcie jego wykonywania,
 - budżet uchwalany jest w formie uchwały przez radę gminy w oparciu o dochody własne, subwencję ogólną, udziały stanowiące dochód państwa, dotacje na zadania zlecone, dotacje na zadania własne oraz fundusze z Unii Europejskiej,
 - wpływ na kształt budżetu, oprócz dotacji i subwencji, mają dochody własne, opierające się na podatkach i opłatach lokalnych, które uzależnione są m.in. od wzrastającej liczby mieszkańców i nieruchomości objętych podatkiem,
 - na pokrycie wydatków bieżących i majątkowych gwarantujących rozwój pozyskiwano środki unijne i liczne dotacje,
 - dla zachowania ciągłości realizowanych przedsięwzięć korzysta się z długoterminowych kredytów i pożyczek,
 - rozważnie i odpowiedzialnie prowadzona polityka finansowa oraz korzystanie z programów finansowanych również z własnego budżetu pozwala na inwestowanie w infrastrukturę i rozwój,
 - inwestowanie w infrastrukturę, przybywanie nowych mieszkańców, rosnące dochody oraz pozyskiwanie dodatkowych funduszy ma odzwierciedlenie w polityce rozwojowej, gospodarczej i finansowej,
 - jak wynika z analizy dochodów i wydatków na podstawie planowania i realizacji założonego budżetu gminy należy stwierdzić, że gmina bezpiecznie szacuje swoje dochody i wydatki, co wpływa na jej stabilność finansową,
 - jednostka zobowiązana jest do sporządzania sprawozdań budżetowych, czyli sprawozdań z realizacji gromadzenia i rozdysponowywania środków publicznych, które odwzorowują przebieg i wyniki wykonania planów finansowych w trakcie roku,
 - sprawozdania finansowe i budżetowe oraz sprawozdania z realizacji budżetu gminy i jednostek podległych przedstawiają dane liczbowe dotyczące struktury dochodów i wydatków,

- analiza sprawozdań o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dn. 31 grudnia wskazuje, że w latach 2015-2017 wystąpiła nadwyżka budżetowa, zaś w 2014 r. i 2018 r. miał miejsce deficyt,
- gospodarka i polityka finansowa w badanej jednostce prowadzona jest prawidłowo, nie zagrażając płynności i stabilności finansowej.

Bibliografia

- Achremczyk S., *Dzieje Gietrzwałdu do 1945 roku*, Urząd Gminy w Gietrzwałdzie, Olsztyn 2002.
- Achremczyk S., Chłosta J., *Dzieje powiatu olsztyńskiego*, Powiat Olsztyński, Olsztyn 2018.
- Bałdowski J., *Opis wybranych miejscowości*, (w:) S. Achremczyk, A. Andrusikiewicz, J. Bałdowski, S. Dąbrowski, H. Göbel, Z. Gustek, T. Peter, M. Szymkiewicz, M. Tomaszewski, *Warmia i Mazury. Przewodnik ilustrowany*, Agencja Fotograficzno-Wydawnicza „Mazury”, Olsztyn.
- Fierek M., *Proweniencja polityki regionalnej Unii Europejskiej*, (w:) T. Noch, J. Saczuk, A. Wesołowska (red.), *Globalizacja i regionalizacja w ochronie środowiska*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2014.
- Fierek M., *Strategie rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego narzędziem planowania i programowania rozwoju regionu*, (w:) M. Fierek (red.), *Wybrane domeny gospodarcze w płaszczyźnie społecznej percepcji*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2016.
- Fierek M., *Wewnętrzne zagospodarowanie administracyjno-przestrzenne obszarów województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) R. Zagłoba, M.K. Wołowski (red.), *Administracja. Polityka. Bezpieczeństwo*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Fierek M., Kowalczyk M., *Wpływ polskich reform administracyjnych na conceptualizację regionu*, (w:) W. Mikołajczewska, M. Fierek (red.), *Wybrane problemy społeczno-gospodarcze i zarządzania w administracji*, Gdańska Wyższa Szkoła Administracji, Gdańsk 2011.
- Filipiak B., *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011.
- Filipiak B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008.
- Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Hałaburda D.A., *Budżet jako instrument polityki finansowej gminy*, (w:) D.A. Hałaburda (red.), *Finansowanie gminnego samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Białystok 2008.
- Książek M., *Warmia – Mazury – Powiśle. Działalność samorządu województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2006-2010*, ElSet, Olsztyn 2010.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Nowak E., *Analiza sprawozdań finansowych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.
- Oliński M., *Przedsiębiorczość społeczna na Warmii i Mazurach*, Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Spółdzielczości i Przedsiębiorczości Lokalnej WAMA-COOP, Olsztyn 2012.
- Poniedziałek J., *Perspektywy rozwoju. Warmińsko-mazurskie*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2012.

- Raport z konsultacji społecznych projektu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2019.
- Sadowska B., *Struktura dochodów gmin i możliwości jej kształtowania*, (w:) M. Stefański, H. Stępień (red.), *Gospodarka i finanse gmin w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Włocławek 2011.
- Sprawozdanie z realizacji budżetu gminy Gietrzwałd na 2015 rok*, Urząd Gminy, Gietrzwałd 2016.
- Sprawozdanie z realizacji budżetu gminy Gietrzwałd na 2016 rok*, Urząd Gminy, Gietrzwałd 2017.
- Sprawozdanie z realizacji budżetu Gminy Gietrzwałd na 2017 rok*, Urząd Gminy, Gietrzwałd 2018.
- Sprawozdanie z realizacji budżetu Gminy Gietrzwałd na 2018 rok*, Urząd Gminy, Gietrzwałd 2019.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Gietrzwałd za rok 2014*, Urząd Gminy, Gietrzwałd 2015.
- Walczak M., Kowalczyk M., *Rachunkowość i budżetowanie w zarządzaniu finansami gminy*, Difin, Warszawa 2010.
- Wiktorowska A., *Samorząd terytorialny*, (w:), M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Zimny A., *Rachunkowość w jednostkach samorządu terytorialnego. Plany kont, ewidencja, sprawozdawczość*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Konin 2011.
- Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gietrzwałd. Część I. Diagnoza uwarunkowań rozwoju*, Gietrzwałd 2019.

Marta Grabowska

Wydział Zamiejscowy w Olsztynie, Gdańska Szkoła Wyższa

Gospodarka finansowa Aresztu Śledczego w Olsztynie w latach 2016-2019

Streszczenie

Celem podjętych badań jest zaprezentowanie gospodarki finansowej Aresztu Śledczego w Olsztynie w latach 2016-2019. Dla realizacji celu badań koniecznym było pokazanie charakterystyki badanego obszaru oraz struktury organizacyjnej. Przedstawiono również analizę sytuacji finansowej więziennictwa oraz zaprezentowano analizę dochodów i wydatków budżetowych. Artykuł został opracowany na podstawie przeglądu wybranych pozycji literatury krajowej, w tym artykułów prezentujących wyniki badań naukowych zrealizowanych w ostatnich latach oraz przeprowadzonych badań własnych.

Słowa kluczowe

obszar, struktura organizacyjna, więziennictwo, sytuacja finansowa, budżet

Wstęp

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 22 kwietnia 1997 r. szczególną uwagę poświęciła finansom państwa.

Zapewne na obecny kształt regulacji w tym zakresie znaczny wpływ miały polskie doświadczenia ustrojowe ostatniej dekady XX w.

To szerokie zainteresowanie ustrojodawcy zagadnieniem finansowych aspektów działalności państwa uznać należy za rzecz ze wszech miar pożądaną i godną aprobaty.

Zaowocowało to wyodrębnieniem rozdziału *Konstytucji*, który odnosi się w całości do szeroko rozumianych zagadnień finansów publicznych.

Rozwiązanie to stanowi na gruncie dotychczasowych polskich rozwiązań konstytucyjnych pewien eksperyment¹.

W dotychczasowych rozważaniach budżet był traktowany jako bardzo ogólna kategoria, która łączy dochody i wydatki państwa realizowane dla osiągnięcia jego celów:

- politycznych,
- społecznych,
- ekonomicznych.

Dla różnych podmiotów gospodarczych budżet jest jednak jednym z podstawowych narzędzi finansowych, z jednej strony projektowania, z drugiej kontroli

¹ M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2001, s. 9.

działalności gospodarczej.

Każda jednostka gospodarująca potrzebuje zestawienia dochodów pozyskiwanych w danym przedziale czasu, zwykle w ciągu roku, oraz wydatków ponoszonych dla osiągnięcia założonych celów i wykonywania zadań w tym samym okresie.

Dla przedsiębiorstw przemysłowych budżety są „formalnie przygotowanymi planami działania”, dla gospodarstw domowych są ramowymi planami wykorzystania pozyskiwanych dochodów, nie zawsze przygotowywanymi na papierze, często realizowanymi *ad hoc*; dla jednostek sektora publicznego są natomiast głównymi wytycznymi działania na kolejny rok budżetowy.

Budżet jest zatem bilansem planowanych przepływów strumieni finansowych przez podmiot gospodarczy w procesie osiągania celów i wykonywania zadań.

Jako rachunek strumieni jest w pewnym sensie podobny do rachunku strat i zysków, będącego raportem informującym o wynikach finansowych².

Pojęcie budżetu – mimo, że jest to instytucja o długiej, historycznej tradycji sięgającej jeszcze starożytności – jest nadal różnie definiowane w doktrynie z wyraźnym odróżnieniem ujęcia ekonomicznego i prawnego. Pojęcie budżetu używane jest tradycyjnie w kilku znaczeniach:

- jest to najważniejszy plan finansowy państwa (lub jednostki samorządu terytorialnego), czyli bilans jego dochodów i wydatków; nadrzędną zasadą przyjętą w prawie budżetowym jest ta, iż dochody stanowią prognozy ich wielkości, natomiast wydatki nieprzekraczalny w danym roku budżetowym limit; budżet zawsze charakteryzuje się określonym saldem, może występować stan równowagi budżetowej, nadwyżka budżetu lub deficyt budżetowy,
- to zasób środków pieniężnych gromadzonych i redystrybuowanych przez państwo w celu realizacji jego funkcji; budżet jest zarówno narzędziem alokacji zasobów w gospodarce, jak i narzędziem realizacji polityki społecznej i zasady egalitaryzmu,
- to akt prawny, uchwalany przez parlament i dający uprawnienie rządowi do gromadzenia i wydatkowania środków zgodnie z planem; ustawa budżetowa jako akt normatywny jest publikowana w *Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*,
- jest również instrumentem realizacji określonej polityki społeczno-gospodarczej władz publicznych; ze względu na konsekwencje globalizacji gospodarki i systemów finansowych przed polityką tą pojawiają się nowe wyzwania oraz potrzebne są nowe instrumenty prawno-finansowe jej realizacji³.

Charakterystyka badanego obszaru

Województwo warmińsko-mazurskie położone w północno-wschodniej części Polski jest czwartym co do wielkości regionem Polski o powierzchni ponad 24,3 tys. km².

² J. Żyżyński, *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2009, s. 69.

³ J. Tuttaś, *Rola i znaczenie finansów publicznych w rozwoju terytorialnym państwa*, (w:) M. Fierek (red.), *Wybrane domeny gospodarcze w płaszczyźnie społecznej percepcji*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2016, s. 68-69.

Powstało ono w 1999 r., kiedy to w związku z regionalizacją kraju objęło tereny dawnego woj. olsztyńskiego, większe części woj. elbląskiego i suwalskiego, a także fragmenty toruńskiego, ciechanowskiego i ostrołęckiego. Największymi miastami regionu są Olsztyn i Elbląg⁴. Pierwsze ślady osadnictwa na tych terenach pochodzą sprzed ok. 15 tys. lat⁵.

W wyniku reformy administracyjnej w województwie utworzono 19 powiatów ziemskich i wyodrębniono dwa miasta na prawach powiatu:

- Olsztyn,
- Elbląg.

W granicach województwa znajduje się 116 gmin (4,7% ogólnej liczby gmin w Polsce), w obszarze których leży 47 miast (5,4% ogólnej liczby miast w kraju) i 3,9 tys. miejscowości wiejskich (6,8% ogólnej liczby miejscowości wiejskich w kraju)⁶.

Urozmaicony krajobraz, duża liczba jezior, znaczna powierzchnia pokryta lasami, liczne rezerваты i pomniki przyrody, bogata i ciekawa przeszłość historyczna, cenne zabytki architektury to główne zalety tego zakątka Polski⁷.

Warmia i Mazury są zaliczane do obszarów słabo rozwiniętych gospodarczo, dodatkowo istniejące duże bezrobocie i brak przemysłu sprawiają, iż sytuacja w tym zakresie szybko się nie zmieni⁸.

Olsztyn położony jest w północno-wschodniej Polsce, w regionie zwanym *Krajiną Tysiąca Jezior* ze względu na dużą liczbę jezior i chronionych obszarów leśnych, zarówno w granicach miasta, jak i w regionie⁹.

Stara tradycja, nieznajdująca oparcia w źródłach przez wieki, głosiła, że początki Olsztyna sięgają 1334 r.

Założenie miasta poprzedzano budową zamku, a właściwie strażnicy drewniano-ziemnej, która ubezpieczać miała organizowane wokół niej osadnictwo wiejskie.

Istotnym bowiem zagrożeniem były odwetowe najazdy litewskie, które nękały kraj od schyłku XIII w.¹⁰

⁴J. Zielińska-Szczepkowska, I. Zabielska, M. Wojarska, *Turystyka jako ważny sektor gospodarki na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013, s. 140.

⁵M. Fierek, *Wewnętrzne zagospodarowanie administracyjno-przestrzenne obszarów województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) R. Zagłoba, M.K. Wołowski (red.), *Administracja. Polityka. Bezpieczeństwo*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013, s. 5.

⁶J. Zakrzewska, M. Fierek, *Bezrobocie w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2010-2016*, (w:) *idem*, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnoswiatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017, s. 43.

⁷M. Alchimionek, *Współpraca regionalna z Obwodem Kaliningradzkim szansą dla Warmii i Mazur*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów...*, *op. cit.*, s. 105.

⁸M. Fierek, M. Kowalczyk, *Rozwój społeczno-gospodarczy województwa warmińsko-mazurskiego wynikający z integracji regionalnej Polski z Unią Europejską*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów...*, *op. cit.*, s. 58.

⁹*Idem*, M. Fierek, *Logistyka miejska w sferze publicznego transportu zbiorowego – mobilność miejska w Olsztynie*, (w:) *idem*, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów...*, *op. cit.*, s. 17.

¹⁰L. Obrębska, M. Fierek, *Obszary działalności w zakresie ochrony środowiska w Olsztynie*, (w:) *idem*, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów...*, *op. cit.*, s. 24.

Nazwę miastu dała rzeka Łyna, w zakolu której go założono. Prusowie nazywali rzekę Alne (1251 i 1308 r.) albo Alina.

Starsza nazwa Alina w języku pruskim oznaczała łanię, zaś słowo „alne” w tłumaczeniu Gerullisa oznaczało zwierzę.

Do nazwy rzeki Niemieccy założyciele miasta dodali słowo „Stein” „Kamień”. Olsztyn zatem to Łyński Kamień, Kamień nad Łyną.

Jednak „Kamień” to nie święty pruski głaz, miejsce pogańskiego kultu, ale zamek, potężna twierdza wzniesiona dla obrony południowej Warmii przed najazdami wojowniczych Litwinów.

Polscy osadnicy już u schyłku XV stulecia Allenstein zaczęli nazywać Olsthi-nem lub Olstynem, by w XVII stuleciu utrwalić nazwę Olsztyn¹¹.

Olsztyn ma powierzchnię 88 km² i 174 675 mieszkańców, jednak średnia gęstość zaludnienia wynosząca 2 tys. mieszkańców/km² maskuje bardzo znaczne różnicowanie gęstości zaludnienia w obrębie granic administracyjnych Olsztyna¹².

Od 1 stycznia 1999 r. jest stolicą administracyjną woj. warmińsko-mazurskiego i powiatem grodzkim, nieposiadającym administracyjnego podziału na dzielnice. W granicach administracyjnych miasta znajdują się 23 osiedla¹³.

Olsztyn, jako ośrodek wojewódzki, pełni istotną rolę w regionie. Wraz z *Miej-skim Obszarem Funkcjonalnym* skupia w sobie niemal połowę większych przedsię-wzięć w woj. warmińsko-mazurskim¹⁴.

Olsztyn pod względem powierzchni zajmuje 15. pozycję wśród wszystkich miast wojewódzkich, będących siedzibą władz rządowych lub samorządowych.

Liczba ludności plasuje miasto na pozycji 14., natomiast w przeliczeniu na 1 km² na miejscu 11.¹⁵

Lasy stanowią 21% powierzchni miasta, a jeziora – 8%. Zarówno lasy, jak i jeziora przyczyniły się do powstrzymania eksurbanizacji, która w Olsztynie jest mniejsza niż w podobnej wielkości miastach Polski Wschodniej¹⁶.

Na uwagę zasługuje fakt, że ponad połowa terenów leśnych to zwarty kompleks Lasu Miejskiego. W granicach miasta znajduje się jedenaście jezior, z których największe to:

- Ukiel,
- Kortowskie,
- Trackie,
- Skanda,
- Redykajny¹⁷.

¹¹ S. Achremczyk, *Olsztyn stolica Warmii i Mazur*, Edytor Wers, Olsztyn 2016, s. 7.

¹² P. Sigurska-Fierek, M. Fierek, *op. cit.*, s. 17.

¹³ L. Obrębska, M. Fierek, *op. cit.*, s. 26.

¹⁴ P. Sigurska-Fierek, M. Fierek, *op. cit.*, s. 18.

¹⁵ L. Obrębska, M. Fierek, *op. cit.*, s. 26.

¹⁶ P. Sigurska-Fierek, M. Fierek, *op. cit.*, s. 17.

¹⁷ L. Obrębska, M. Fierek, *op. cit.*, s. 27.

W Areszcie Śledczym w Olsztynie przebywają tymczasowo aresztowani mężczyźni, pozostający do dyspozycji Prokuratury Rejonowej Olsztyn-Południe, Prokuratury Rejonowej Olsztyn-Północ, Sądu Rejonowego w Olsztynie oraz Sądu Garnizonowego w Olsztynie, jak również skazani i ukarani wzywani do udziału w czynnościach procesowych przez ww. organy. W areszcie ponadto mogą przebywać:

- kobiety i mężczyźni skierowani do ośrodka diagnostycznego,
- tymczasowo aresztowani chorzy na cukrzycę insulinozależną.

Pojemność aresztu według normy 3 m² wynosi 189 miejsc osadzenia. Od 2000 r. w jednostce funkcjonuje ośrodek diagnostyczny o pojemności 26 miejsc¹⁸.

Więziennictwo jest ściśle wpisane w historię Olsztyna, a to za sprawą funkcjonujących na tych terenach jednostek sądownictwa miejskiego oraz kapitulnego. Więzienie na przestrzeni lat zmieniało swoje miejsce sześć razy. Były nimi:

- podzamcze,
- wieża zamkowa,
- browar na rynku,
- gmach koło młyna,
- Wysoka Brama,
- obecna siedziba.

Tworzono je w zaadaptowanych do tego celów budynkach, najstarsze znajdowało się w lochach zamkowej wieży i w rynku staromiejskim (obecnie biblioteka wojewódzka).

Pierwszy zakład karny wybudowano w 1732 r. u zbiegu dawnych ulic Garncarskiej i Młyńskiej, pomiędzy Targiem Rybnym a zamkową fosą.

W 1858 r. dokonano przebudowy Wysokiej Bramy przystosowując ją na więzienie, funkcjonowało ono tam 40 lat. W 1898 r. przeniesiono je do dzisiejszego obiektu przy al. Piłsudskiego 3.

Budynek Aresztu Śledczego wzniesiono z czerwonej cegły, utrzymany jest w stylu pruskich gmachów publicznych z przełomu XIX i XX w.

W więzieniu tym do 1945 r. przetrzymywano polskich działaczy społeczno-politycznych, niepodległościowych, oświatowych oraz gospodarczych.

W styczniu 1945 r. po wkroczeniu Rosjan do miasta opanowali oni obiekty więzienne przejmując je na potrzeby NKWD.

Rosjanie umieszczali w celach więziennych i tam przetrzymywali oraz poddawali śledztwu Niemców podejrzanych o przynależność do Wermachtu, Volkssturmu oraz niemieckich instytucji państwowych, militarnych i politycznych.

Po wojnie więzienie służyło zarówno organom bezpieczeństwa (w sprawach politycznych), co i polskim organom sądowym oraz prokuratorskim funkcjonującym w Olsztynie instancji wymiaru sprawiedliwości¹⁹.

Sporządzony we wrześniu 1946 r. wykaz nieruchomości więzienia informował, że więzienny kompleks usytuowany był przy ówczesnej ul. Mrongowiusza 3 (obecnie

¹⁸ <https://www.sw.gov.pl/strona/opis-areszt-sledczy-w-olsztynie>.

¹⁹ *Ibidem*.

al. J. Piłsudskiego) i składał się z trzypiętrowego, murowanego budynku więziennego oraz dwóch budynków gospodarczych²⁰.

Ponadto do więzienia należał jednopiętrowy budynek mieszkalny przy ul. Mrongowiusza 5 (obecnie Policyjny Klub Sportowy *Gwardia*)²¹.

Chociaż Służba Więzienna funkcjonowała w trudnych realiach polityczno-społecznych, te lata charakteryzuje duży dorobek penitencjarny²².

Struktura organizacyjna

Samo pojęcie struktura pochodzi od łac. słowa *structura* i oznacza budowę, rozumianą jako rozmieszczenie elementów oraz zbiór określonych relacji zachodzących między elementami przedmiotu złożonego (systemu) bez uwzględnienia jakości tych elementów, czyli tego, czym są te elementy²³.

Struktura organizacyjna w swoich założeniach pełni istotne funkcje regulacyjne kształtujące szeroko pojęty ład wewnątrzorganizacyjny²⁴.

Synonimem organizacji w znaczeniu atrybutowym jest struktura organizacyjna i oznacza budowę, rozumianą jako rozmieszczenie elementów oraz zbiór określonych relacji zachodzących między nimi²⁵.

Współczesne struktury organizacyjne są bardzo różnorodne i ciągle się zmieniają. Zmienia się charakter powiązań łączących elementy struktur, zmieniają się podziały ról, funkcji i celów²⁶.

Podstawową funkcją struktury organizacyjnej jest jej funkcja regulacyjna, zwana też porządkującą. Polega ona na strukturyzacji (podporządkowaniu) elementów przez rozczłonkowanie organizacji na grupy i kategorie uczestników, a także pionów i komórki organizacyjne oraz poszczególne szczeble hierarchii organizacyjnej²⁷.

Organizacja pracy danej struktury zawodowej służy uporządkowaniu poszczególnych aspektów pracy personelu i wykonywanych zadań²⁸.

²⁰ J. Czołgoszewski, *Więziennictwo okresu stalinowskiego na Warmii i Mazurach w latach 1945-1956*, Ośrodek Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego, Olsztyn 2002, s. 77.

²¹ *Ibidem*, s. 77.

²² K. Kwiatkowski, *Słowo wstępne*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2009, nr 62-63, s. 6.

²³ K. Rajchel, *Nauka o organizacji i zarządzaniu – teoria i praktyka*, (w:) A. Letkiewicz, A. Misiuk, M. Piotrowski, K. Rajchel, T. Szankin, W. Trzcińska, *Podstawy organizacji i kierowania. Wybrane problemy*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2007, s. 12.

²⁴ *Ibidem*, s. 12.

²⁵ T. Szankin, *Strukturalne ujęcie organizacji instytucji*, (w:) A. Letkiewicz, A. Misiuk, M. Piotrowski, K. Rajchel, T. Szankin, W. Trzcińska, *op. cit.*, s. 61.

²⁶ R. Krupski, *Podstawy Organizacji i Zarządzania*, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2004, s. 18.

²⁷ T. Szankin, *op. cit.*, s. 61.

²⁸ A. Wesołowska, *Organizacja stanowiska pracy w administracji*, (w:) W. Mikołajczewska, M. Fierek (red.), *Wybrane problemy społeczno-gospodarcze i zarządzania w administracji*, Gdańska Wyższa Szkoła Administracji, Gdańsk 2011, s. 222.

W każdym niemalże działaniu danej firmy, i w wypadku tworzenia nowych stanowisk niezbędna jest analiza ewentualnych zysków i strat i racjonalne zagospodarowanie czasów oraz środków²⁹.

Personel zakładów karnych realizuje swoje zadania zawodowe w miejscu szczególnym, cieszy się mizernym uznaniem społecznym i choćby z tych względów jest grupą w jakiejś mierze wyjątkową.

Jednocześnie jest też społecznością, która przynajmniej w naszym kraju stanowi niezwykle rzadki obiekt badań psychologicznych.

Media zaś dodatkowo podsycają negatywne stereotypy lub eksponują jedynie negatywne zdarzenia, powtarzając zasłyszane plotki lub fałszywe informacje o funkcjonowaniu więziennictwa³⁰.

Służba Więzienna jest paramilitarną grupą dyspozycyjną społeczeństwa, która stanowi jedno z ogniw systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa³¹. Do podstawowych zadań Służby Więziennej należą:

- prowadzenie oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności, przede wszystkim przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych, nauczania, zajęć kulturalno-oświatowych, zajęć z zakresu kultury fizycznej i sportu oraz specjalistycznych oddziaływań terapeutycznych,
- wykonywanie tymczasowego aresztowania w sposób zabezpieczający prawidłowy tok postępowania karnego o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe,
- zapewnienie osobom skazanym na karę pozbawienia wolności lub tymczasowo aresztowanym, a także osobom, wobec których są wykonywane kary pozbawienia wolności i środki przymusu skutkujące pozbawieniem wolności, przestrzegania ich praw, a zwłaszcza humanitarnych warunków bytowych, poszanowania godności, opieki zdrowotnej i religijnej,
- humanitarne traktowanie osób pozbawionych wolności,
- ochrona społeczeństwa przed sprawcami przestępstw lub przestępstw skarbowych osadzonymi w zakładach karnych i aresztach śledczych,
- zapewnienie w zakładach karnych i aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa,
- wykonywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności jeżeli mają być wykonywane w zakładach karnych i aresztach śledczych i jeżeli wynikają z realizacji orzeczenia wydanego przez właściwy organ,
- współdziałanie z odpowiednimi formacjami innych państw oraz z organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych³².

²⁹ *Ibidem*, s. 230.

³⁰ A. Piotrowski, *Służba więzienna: organizacje, struktura i funkcje*, (w:) M. Ciosek, B. Pastwa-Wojciechowska (red.), *Psychologia penitencjarna*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2016, s. 470.

³¹ N. Malec, *Rola Służby Więziennej w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku w jednostkach penitencjarnych w Polsce*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny, Siedlce 2018, s. 61.

³² M. Badowska-Hodyr, *Przestrzeń penitencjarna a przeciwdziałanie przestępczości – wybrane zagadnienia*, (w:) S. Hypś, K. Kołek (red.), *Rola organów bezpieczeństwa publicznego w przeciwdziałaniu przestępczości – zagadnienia wybrane*, Gaudium, Lublin 2014, s. 222.

Personel w każdej organizacji, a tym bardziej tak wymagającej jak jednostki penitencjarne, stanowi jej najcenniejszy zasób³³.

Personel więzienny jest bardzo specyficzną grupą zawodową. Z jednej strony odpowiedzialny jest za wykonywanie niezwykle istotnych dla interesu społecznego zadań, a z drugiej jego praca nie cieszy się powszechnym uznaniem społecznym, jako że zajmuje się „odrzutami społecznymi”³⁴.

W jednostkach organizacyjnych pełnią służbę funkcjonariusze oraz mogą być zatrudnieni pracownicy.

Minister Sprawiedliwości określa, w drodze rozporządzenia, stanowiska, na których mogą pełnić służbę wyłącznie funkcjonariusze³⁵.

Personel więzienny jest dostosowany do struktury organizacyjnej więzienia, która gwarantuje jego funkcjonowanie.

Nie wszyscy funkcjonariusze i pracownicy więzienia wykonują swoje obowiązki służbowe w bezpośredniej styczności z więźniami.

Nie wszyscy są zaangażowani w działalność resocjalizacyjną³⁶. Analizując strukturę organizacyjną, można wyodrębnić następujące działy, dział:

- ochrony,
- penitencjarny,
- ewidencji,
- kwatermistrzowski,
- finansowy.

W skład struktury organizacyjnej zalicza się jeszcze służbę zdrowia oraz samodzielne stanowiska pracy³⁷. Szczegółowy zakres działania komórek organizacyjnych:

- dział penitencjarny jest odpowiedzialny za koordynowanie prowadzonych w areszcie oddziaływań penitencjarnych w formie zindywidualizowanych działań dostosowanych do psychofizycznych właściwości skazanych, a także wobec grup skazanych³⁸,
- dział ochrony odpowiedzialny jest za zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w areszcie oraz realizację zadań obronnych³⁹,
- dział ewidencji jest odpowiedzialny za czynności administracyjne związane z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności w szczególności dokumentowanie tych czynności oraz transportowanie osadzonych, a także prowadzenie systemu *Centralna Baza Danych Osób Pozbawionych Wolności Noe.NET*⁴⁰,

³³ A. Piotrowski, *op. cit.*, s. 475.

³⁴ *Ibidem*, s. 475.

³⁵ J. Majewski, *Służba Więzienna*, (w:) M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 230.

³⁶ H. Machel, *Więzienie jako instytucja karna i resocjalizacyjna*, Arche, Gdańsk 2003, s. 80.

³⁷ J. Kołodziej, *Geneza i funkcjonowanie systemu penitencjarnego w Polsce*, „Studenckie konferencje naukowe” 2013, nr 3, s. 681-682.

³⁸ Załącznik do Zarządzenia nr 30/2014 Dyrektora Aresztu Śledczego w Szczytnie z dnia 27 marca 2014 r. *Regulamin organizacyjny Aresztu Śledczego w Szczytnie*, § 10.1.

³⁹ *Ibidem*, § 11.1.

⁴⁰ *Ibidem*, § 12.1.

- dział finansowy odpowiedzialny jest w szczególności za organizowanie – zgodnie z przepisami – rachunkowości i sprawozdawczości w zakresie finansów, przygotowanie analiz i informacji o działalności finansowej aresztu oraz realizację zadań w zakresie obsługi dysponenta III stopnia środków budżetu państwa⁴¹,
- dział kwatermistrzowski jest odpowiedzialny za zaopatrzenie aresztu w środki techniczne, działalność inwestycyjno-remontową, działalność w zakresie logistyki dotyczącej realizacji uprawnień osadzonych i personelu aresztu⁴²,
- służba zdrowia jest odpowiedzialna za prowadzenie opieki zdrowotnej nad osadzonymi oraz przestrzeganie warunków sanitarnych w zakresie żywienia i zakwaterowania osadzonych w areszcie⁴³,
- zadania na samodzielnym stanowisku ds. sekretariatu obejmują właściwą organizację pracy i działalność sekretariatu⁴⁴,
- samodzielne stanowisko ds. kadr odpowiada za prowadzenie spraw etatowych, kadrowych, szkoleniowych i socjalnych w areszcie⁴⁵,
- samodzielne stanowisko ds. organizacyjno-prawnych odpowiada za prowadzenie spraw związanych z informacjami niejawnymi, obroną cywilną i archiwizacją dokumentów w areszcie⁴⁶,
- samodzielne stanowisko ds. łączności i informatyki odpowiada za prowadzenie działań w zakresie informatyzacji i łączności, ale także za rozwój i eksploatację systemów informatycznych Służby Więziennej w areszcie⁴⁷,
- samodzielne stanowisko ds. BHP odpowiada za gospodarowanie energią elektryczną, ciepłą i wodną, a także odpowiada za gospodarowanie żywnością oraz realizuje zadania w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w areszcie⁴⁸.

Analiza sytuacji finansowej więziennictwa

Niezwykle ważna dla sprawnego działania systemu jest informacja. Potrzebna jest ona w każdej fazie zarządzania, gdyż każda profesjonalnie podjęta decyzja musi się na niej opierać⁴⁹.

Analizując cykl działalności przedsiębiorstwa nie sposób więc nie zwrócić uwagi, jak istotne dla jego funkcjonowania jest oparcie się na właściwych prognozach i planach.

⁴¹ *Ibidem*, § 13.1.

⁴² *Ibidem*, § 14.1.

⁴³ *Ibidem*, § 15.1.

⁴⁴ *Ibidem*, § 16.1.

⁴⁵ *Ibidem*, § 17.1.

⁴⁶ *Ibidem*, § 18.1.

⁴⁷ *Ibidem*, § 19.1.

⁴⁸ *Ibidem*, § 20.1.

⁴⁹ M. Musiałek, *Analiza finansowa w funkcji efektywności*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej” 2017, nr 17, s. 63.

To one warunkują podejmowanie właściwych decyzji, a te z kolei warunkują wysoką efektywność przedsięwzięć gospodarczych⁵⁰.

Analiza oznacza rozbiór, rozkładanie całości na składniki oraz elementy, służące wyodrębnieniu i poznaniu przyczyn kształtowania się, składników lub właściwości badanego zjawiska⁵¹.

Należy rozpoznać analizowane zjawiska i czynniki je kształtujące oraz doskonalić działania zmierzające do wypracowania coraz to doskonalszych narzędzi oceny planowanych lub realizowanych wyników działalności i sytuacji finansowej.

Podejmowanie trafnych decyzji przez właścicieli i działających w ich imieniu menedżerów oraz przez grono interesariuszy pozostających w otoczeniu przedsiębiorstwa, uzależnione jest nie tylko od dostępności i jakości uzyskanych informacji, ale też umiejętności ich analizy i oceny.

W tym celu niezwykle potrzebna jest analiza finansowa, która jest ważnym narzędziem zarządzania przedsiębiorstwem⁵².

Jest ona częścią analizy ekonomicznej (stanowi najstarszy historycznie, znany już w starożytności, dział analizy ekonomicznej), która zajmuje się oceną efektywności działalności przedsiębiorstwa (oraz jego sytuacją majątkową i finansową). Przeprowadzić ją można zarówno w ujęciu:

- statycznym (np. porównywanie wyników różnych przedsiębiorstw z tego samego okresu),
- jak i dynamicznym (porównanie wyników osiągniętych w kolejnych okresach).

Pozwala to na zbadanie, gdyż jak podkreśla J. Kwejt, efektywnością zajmuje się analiza ekonomiczna (której ważnym składnikiem jest analiza finansowa), efektywności gospodarowania organizacji, mającej na celu sprawdzenie, czy osiąga ona określone korzyści z prowadzonej działalności, do których dążyć można poprzez maksymalizację efektów lub minimalizację nakładów⁵³.

Każda dyscyplina naukowa posługuje się określonymi metodami, często wynikającymi z jej specyfiki⁵⁴.

W przypadku analizy finansowej jej metodami badawczymi są „typowe i powtarzalne sposoby zbierania, opracowywania, analizy i interpretacji danych empirycznych, służące do uzyskiwania maksymalnie lub optymalnie uzasadnionych odpowiedzi na stawiane w nich pytania”.

Metody stosowane przez analizę finansową można sklasyfikować na podstawie wielu kryteriów. Przyjmując za podstawę klasyfikacji odpowiednie kryteria, można

⁵⁰ *Idem*, *Zarządzanie zasobami i przepływem materiałów*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej” 2018, nr 20, s. 81.

⁵¹ B. Filipiak, *Metodologia analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, (w:) *idem*, M. Dylewski, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa 2011, s. 10.

⁵² M. Wilczyńska, *Analiza wskaźnikowa jako narzędzie wykorzystywane do oceny sytuacji finansowej przedsiębiorstwa*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2018, nr 92/2, s. 185-186.

⁵³ M. Musiałek, *Analiza...*, *op. cit.*, s. 64.

⁵⁴ B. Filipiak, *op. cit.*, s. 13.

wskazać na systematykę wykorzystywanych w analizie finansowej metod badania, stąd też wyróżnia się następujące kryteria:

- etapów prac analitycznych,
- kolejności oceny zjawisk ogólnych i szczegółowych (z punktu widzenia obserwacji i pomiaru zjawisk),
- ogólności,
- zastosowanego podejścia badawczego,
- etapów działań (stopnia pogłębienia prowadzonych działań),
- stopnia rozwinięcia metod analizy,
- formy opisu⁵⁵.

Do głównych dokumentów używanych w analizie zaliczyć należy:

- bilans,
- rachunek zysków i strat,
- sprawozdanie z przepływu środków pieniężnych,
- sprawozdanie finansowe zarządu⁵⁶.

Przeprowadzono wywiad telefoniczny z ppłk. Markiem Bartnickim, dyrektorem Aresztu Śledczego w Olsztynie, nt. *Analiza sytuacji finansowej więziennictwa*. Uzyskano następujące wyniki:

- stan gospodarki finansowej w badanym podmiocie należy uznać za prawidłowy, co jest wynikiem właściwie prowadzonej polityki finansowej więziennictwa w Polsce,
- nie należy spodziewać się w najbliższym czasie pogorszenia sytuacji finansowej w jednostce,
- nie występują przekroczenia w planach finansowych ustalonych przez jednostki nadrzędne,
- korekty o przesunięcie środków budżetowych w planie finansowym są celowe i znajdują swoje uzasadnienie w działalności jednostki,
- wszystkie wydatki są zasadne i mają swoje odzwierciedlenie w dokumentacji finansowej prowadzonej przez dział finansowy,
- głównymi wydatkami ponoszonymi przez jednostkę są te, które są związane z utrzymaniem więźniów, uposażeniem personelu więziennego, poprawą warunków socjalno-bytowych oraz szeroko rozumiane wydatki bieżące, mające na celu zapewnienie ciągłości pracy w poszczególnych komórkach i pionach służb,
- niezależna od kierownictwa jednostki jest również wysokość wypłacanych kwot pieniężnych w ramach rekompensaty za wypracowane w służbie nadgodziny, które wynikają z przebywania znacznej części kadry na zwolnieniach lekarskich, a jest to poważny problem w skali całego kraju,
- przepływ środków pomiędzy dysponentami środków budżetowych uznaje się za właściwy, nie występują opóźnienia w ich transferach,
- obecna sytuacja gospodarcza w kraju ma swoje odzwierciedlenie w planie finansowym na rok bieżący, ponieważ dużą pulę środków finansowych przesunięto

⁵⁵ *Ibidem*, s. 13.

⁵⁶ M. Musiałek, *Analiza...*, op. cit., s. 64.

w ostatnim czasie na walkę z zagrożeniem epidemiologicznym, jaki niesie za sobą możliwość przeniknięcia na teren aresztu wirusa wywołującego zakażenie chorobą *COVID-19*, w związku z tym zakupiono środki ochrony indywidualnej oraz zbiorowej,

- zagrożeniami, które mogą wpłynąć na gospodarkę finansową, jednak w nieznacznym stopniu, są zagrożenia epidemiologiczne oraz ryzyko związane z możliwością wystąpienia znacznego wzrostu liczby osób przebywających w jednostce penitencjarnej, którym będzie trzeba zapewnić możliwość odbywania kary pozbawienia wolności w sposób godny i sprawiedliwy.

Badania własne sytuacji finansowej więziennictwa w Areszcie Śledczym w Olsztynie w latach 2016-2019 polegają na dokonaniu oceny wykonania planów finansowych, pod względem:

- legalności,
- celowości,
- rzetelności,
- gospodarności.

W szczególności należy zauważyć, że ocenie poddaje się realizację wydatków budżetu państwa, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych tj. np. modernizacje budynków czy systemów wizyjnych.

Budżet jednostki jest narzędziem zapewniającym jego samodzielność w działaniu, gdzie zarządzanie finansami pozwala na realizację zadań wynikających z *Ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej*, które występują na przestrzeni całego roku budżetowego.

Plan finansowy jednostki realizowany jest w części 37 *Sprawiedliwość*, w dziale 755 *Wymiar sprawiedliwości*, rozdziale 75 512 *Więziennictwo*.

Dyrektor aresztu jako dysponent środków budżetowych musi sprawować bezpośredni nadzór nad ponoszonymi przez jednostkę wydatkami.

Razem z głównym księgowym jednostki ponoszą odpowiedzialność za prowadzenie polityki finansowej aresztu, która jest nadzorowana:

- bezpośrednio przez głównego księgowego Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Olsztynie,
- pośrednio przez funkcjonariuszy z Biura Budżetu Centralnego Zarządu Służby Więziennej w Warszawie.

Należy mieć również na uwadze fakt, że więziennictwo jest dziedziną funkcjonowania kraju, która bez względu na różnorodne, niejednokrotnie negatywne opinie, musi być finansowo utrzymywana przez państwo w celu zapewnienia obywatelom poczucie bezpieczeństwa i względnej ochrony przez osobami popełniającymi różnego rodzaju przestępstwa.

Jak wynika z przeprowadzonego wywiadu, sytuacja finansowa więziennictwa Aresztu Śledczego w Olsztynie w latach 2016-2019 jest na wysokim poziomie i nie powinno się spekulować o tym, że dynamiczne zmiany zachodzące w gospodarce krajowej uderzą w więziennictwo, zagrażając jego istnieniu w otoczeniu.

Analiza dochodów i wydatków budżetowych

Badania własne dochodów i wydatków budżetowych w Areszcie Śledczym w Olsztynie w latach 2016-2019 należy podzielić na dochody oraz wydatki.

Ustalane dochody stanowią prognozy ich wielkości, natomiast wydatki stanowią nieprzekraczalny limit.

Łączna kwota dochodów własnych ujętych w planach finansowych na lata 2016-2019 wynosiła 91 920,00 zł, co daje roczną średnią 22 980,00 zł.

Tabela 1.

Dochody Aresztu Śledczego w Olsztynie w latach 2016-2019 (zł)

Wyszczególnienie	Rok			
	2016	2017	2018	2019
wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa oraz innych umów o podobnym charakterze	0,00	6 000,00	920,00	35 000,00
wpływy z usług	3 500,00	0,00	6 000,00	1 200,00
wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych	0,00	10 000,00	0,00	200,00
wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	0,00	0,00	0,00	0,00
wpływy z różnych dochodów	9 700,00	5 000,00	6 200,00	8 200,00
razem	13 200,00	21 000,00	13 120,00	44 600,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

W 2017 r. dokonano zmiany w strukturze planu finansowego poprzez wprowadzenie kolejnego rodzaju wpływów – z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów, jednak należy zauważyć, że w badanej jednostce ich nie odnotowano.

Wydatki budżetu realizowane były zgodnie z ustawami oraz poleceniami wydanymi przez nadrzędne jednostki organizacyjne Służby Więziennej, co znajduje swoje odzwierciedlenie w wykonaniu rocznych planów finansowych.

Wydatki budżetowe, przewidziane w projektach planów finansowych oraz w planach finansowych, wynosiły w:

- 2016 r. – 15 167 736,00 zł,
- 2017 r. – 15 356 120,00 zł,
- 2018 r. – 16 071 864,00 zł,
- 2019 r. – 26 005 643,00 zł.

Łączna kwota wydatków ujętych w planach finansowych wynosiła 72 601 363,00 zł, co daje roczną średnią 18 150 340,75 zł.

Z uwagi na to, że katalog wydatków w planach finansowych jest bardzo obszerny, nie sposób opisać je wszystkie.

Należy zauważyć, że każdy paragrafów jest niezwykle ważny dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania jednostki oraz utrzymania wydajności poszczególnych komórek organizacyjnych i pionów służb. Wybrano do analizy trzy wydatki, które generowały największe koszty, te wydatki to:

- uposażenia funkcjonariuszy,
- grupa wydatków bieżących jednostki,
- wynagrodzenia osobowe – osadzonych i pracowników,

Tabela 2.

Wybrane wydatki Aresztu Śledczego w Olsztynie w latach 2016-2019 (zł)

Wyszczególnienie	Rok			
	2016	2017	2018	2019
uposażenia funkcyjnariusz	8 163 000,00	8 468 400,00	9 110 600,00	14 814 000,00
grupa wydatków bieżących jednostki	2 801 908,00	2 557 820,00	2 782 571,00	3 739 905,00
wynagrodzenia osobowe	1 141 297,00	1 221 200,00	1 330 357,00	1 958 853,00
razem	12 106 205,00	12 247 420,00	13 223 528,00	20 512 758,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

Środki budżetowe przeznaczone na wypłatę uposażeń oraz wynagrodzeń osobowych stanowią największą część rocznych planów wydatków.

Dzieje się tak, ponieważ, aby uatrakcyjnić i rozpowszechnić pozytywne aspekty pełnienia służby w Służbie Więziennej, formacja ta stara się być konkurencyjna pod kątem warunków finansowych zatrudnienia, względem innych firm na rynku pracy.

W 2016 r. dokonano zmiany w strukturze planu finansowego poprzez stworzenie grupy wydatków bieżących jednostki, do których zaliczono niektóre z dotychczasowo samodzielnie istniejących paragrafów, co znacznie poprawiło przejrzystość planu, przykładowe z tych paragrafów to:

- zakup materiałów i wyposażenia,
- zakup środków żywności,
- zakup energii,
- zakup materiałów i wyposażenia.

Przeprowadzono wywiad swobodny z mł. chor. Moniką Just, główną księgową Aresztu Śledczego w Olsztynie, nt. *Analiza dochodów i wydatków budżetowych*. Uzyskano następujące wyniki:

- kondycja finansowa jest na bardzo dobrym poziomie, niezbędne jest jednak ciągłe dbanie o właściwy nadzór nad poprawnym wydatkowaniem środków budżetowych,
- wykonanie planów finansowych należy uznać za prawidłowe,
- dochody uzyskane w ramach różnych wpływów do budżetu stanowią niewielki ułamek całego planu finansowego we wszystkich latach, co w obecnej sytuacji

gospodarczej kraju, mocno osłabionego występowaniem choroby *COVID-19*, nie zmieni się przez najbliższy czas,

- wydatki ponoszone na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania są ogromne, a w skali roku stanowią wydatki wielomilionowe i bez wątpienia mają duży wpływ na budżet państwa,
- najbardziej kosztowne są uposażenia funkcjonariuszy oraz wynagrodzenia osobowe pracowników,
- paragrafy, które bezsprzecznie wymagają większego wkładu finansowego to paradoksalnie te, związane z bieżącym utrzymaniem jednostki w należytym stanie, ponieważ obejmują również wiele wydatków niemożliwych do przewidzenia w projektach planów finansowych, a ich wystąpienie może znacząco wpłynąć na jakość wykonywanych przez jednostkę zadań wynikających z nałożonych na Służbę Więzienną przez jednostki nadrzędne,
- nadrzędni dysponenci środków budżetowych dokonują transferu tych środków w odpowiednim czasie, jednak kierownictwo musi pamiętać o składaniu stosownych wniosków w tym zakresie, z uwzględnieniem możliwości dokonania przesunięć w ramach posiadanych przez środków, ustalanych na początku roku budżetowego,
- korekty w planach finansowych są dokonywane średnio 2-3 razy w miesiącu, co skutkuje dużym zaangażowaniem w prawidłowe prowadzenie bieżącej polityki finansowej działów i samodzielnych stanowisk, a kierownictwo musi sprawować bezpośredni i ciągły nadzór nad zasadnym wydatkowaniem środków finansowych,
- niedopuszczalne jest przekroczenie wydatków środków budżetowych, pod rygorem pociągnięcia kierownictwa do odpowiedzialności karnej,
- perspektywy rozwoju polityki finansowej, które ma przed sobą jednostka są bardzo dobre i nie przewiduje się wystąpienia obniżenia jej jakości.

Badania własne udowadniają, że dochody własne jednostki są znikome i stanowią zaledwie „kroplę w morzu” potrzeb finansowych, jakie są niezbędne do utrzymania i prowadzenia ustawowych działań.

Można zatem wywnioskować, że więziennictwo w głównej mierze finansowane jest ze środków publicznych.

Głównymi wydatkami ponoszonymi przez Służbę Więzienną są te wydatki, które zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio związane są z zapewnieniem więźniom odpowiednich warunków i są to wydatki na zapewnienie warunków:

- bytowych,
- żywieniowych,
- zdrowotnych.

Aby zapewnić osadzonym odpowiednie warunki należy wykonywać takie działania, które przyczyniają się do korzystnego wydatkowania środków finansowych w różnych sferach działalności jednostki, np.:

- zakup materiałów i wyposażenia,
- finansowanie właściwego wyżywienia oraz opieki zdrowotnej dla osadzonych,

- zapewnienie wyszkolonemu personelowi więzienia, tj. funkcjonariuszom oraz pracownikom cywilnym uposażeń i wynagrodzeń na odpowiednim poziomie,
- przeprowadzanie remontów oraz przeprowadzanie szeroko pojętych modernizacji istniejących już systemów zabezpieczeń.

To na kierowniku jednostki organizacyjnej spoczywa obowiązek zapewnienia właściwego toku postępowania z dochodami i wydatkami budżetowymi.

Określa on zarówno celowość, jaki i zasadność oraz oszczędność jaka musi być zachowana w ich wydatkowaniu, w wypełnianiu tego obowiązku wspomaga go główny księgowy.

Na tej podstawie można wywnioskować, że w związku z odpowiednio prowadzoną polityką finansową, w planach finansowych na przyszłe lata, sporządzanych dla jednostki nie zabraknie środków finansowych na jej funkcjonowanie oraz kontynuację realizacji zadań wyznaczonych przez obowiązujące przepisy prawa.

Jak wynika z przeprowadzonego wywiadu, dochody i wydatki budżetowe Aresztu Śledczego w Olsztynie w latach 2016-2019 są prowadzone w sposób prawidłowy oraz zapewniona jest odpowiednia płynność finansowa, co znajduje swoje odzwierciedlenie w wykonaniu planów finansowych.

Podsumowanie

Współczesny budżet jest podstawową instytucją finansów publicznych i prawa finansowego. Pełni doniosłą rolę społeczno-ekonomiczną, rozdzielając w większości krajów blisko połowę wypracowanego w państwie produktu krajowego.

Ma on także duże znaczenie polityczne, ustrojowe, ponieważ jest ściśle związany z funkcjami państwa i organów publicznych – organów władzy i administracji publicznej.

W związku z tak szeroką i istotną rolą pojęcie budżetu ma wiele znaczeń, a zwłaszcza znaczenia polityczne, ekonomiczne i prawne⁵⁷.

Jednym z podstawowych zadań państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa i sprawiedliwości społeczeństwu. Za jakim działaniem powinno więc optować państwo, by te czynniki spełniać?

Rozwój penitencjarystyki stanowi istotny, aczkolwiek często pomijany element całego systemu. Żadna inna dziedzina wydatków publicznych nie jest tak mało badana pod względem efektywności jak sfera polityki karnej.

Dla podjęcia odpowiednich kroków reformacyjnych wymagana jest rzetelna analiza. Nie sposób dokonać swoistej inwentaryzacji składników i obszarów systemu bez podejścia zarówno holistycznego, jak i zbadania poszczególnych aspektów.

Zakres przedmiotowy jest obszerny. Od ustawowych uwarunkowań, sposobów wykonywania kary, przez architekturę i typologie zakładów, na sposobach zarządzania i kontroli kończąc.

⁵⁷ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 73.

Normy dyktowane są zarówno przez prawo krajowe, jak i międzynarodowe. Nie mniej znaczące są reguły Unii Europejskiej⁵⁸.

System penitencjarny nie generuje własnych zasobów materialnych, korzysta z tego, co jest transferem finansowym z zewnątrz – z budżetu państwa lub z innych publicznych źródeł.

Koszty utrzymania systemu penitencjarnego ponosi społeczeństwo – i czyni to z różnymi oczekiwaniami oraz zmienną dozą entuzjazmu.

Konsekwencją tej sytuacji jest rozwijanie sieci interakcji z tymi, którzy dokonują transferu środków materialnych – z klasą polityczną⁵⁹. Wnioski:

- budżet państwa jest jednym z najważniejszych planów finansowych państwa, obejmuje on scentralizowane zasoby pieniężne, stanowiące materialną podstawę realizacji wielu zadań i jest uchwalany na okres przyszły, zwykle roczny,
- ustawodawca rozszerzył zakres regulacji ustawowej na całość zjawisk związanych z gromadzeniem dochodów i dokonywaniem wydatków publicznych, uchwalając *Ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*,
- wśród funkcji budżetu należy wymienić funkcję rozdzielczą, ewidencyjno-kontrolną i regulacyjną, natomiast głównymi zasadami budżetowymi są zasady, tj. jedności, zupełności, równowagi oraz szczegółowości,
- pojęcie budżetu państwa nie jest tożsame z pojęciem ustawy budżetowej, która zawiera m.in. budżet państwa na dany rok, jej układ i struktura muszą nawiązywać do struktury organizacyjnej państwa oraz organizacji administracji publicznej,
- opracowywanie budżetu i jego uchwalenie jest procedurą skomplikowaną i czasochłonną, zgodnie z *Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej* prawo inicjatywy budżetowej ma tylko rząd,
- pierwsze stadium fazy kontroli wykonania budżetu to sporządzanie przez organy administracji rządowej sprawozdania z wykonania budżetu, stadium drugie to kontrola wykonania budżetu przez parlament, kończąca się udzieleniem absolutorium,
- więzienie jest instytucją wieloaspektową, jego funkcjonowanie jest elementem polityki kryminalnej państwa, a jego zadaniem jest izolacja społeczna przestępców,
- podstawą prawną działania Służby Więziennej jest *Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej*, zgodnie z jej założeniami Służba Więzienna jest umundurowaną i uzbrojoną formacją apolityczną podległą Ministrowi Sprawiedliwości,
- w ramach części 37 budżetu państwa finansowane są zadania Ministra Sprawiedliwości kierującego działem administracji rządowej – sprawiedliwość,
- najważniejsze miejsce w strukturze więziennictwa zajmuje Dyrektor Generalny Służby Więziennej, a Okręgowym Inspektorem Służby Więziennej kieruje Dyrektor Okręgowy, natomiast najwyższy szczebel administracyjny w zakładzie karnym i areszcie śledczym stanowi dyrektor jednostki,

⁵⁸ M. Adamczyk, *System penitencjarny w Polsce. Współczesne problemy oraz możliwości reformacyjne*, „Horyzonty Bezpieczeństwa” 2015, nr 1, s. 7-8.

⁵⁹ M. Kaczmarek, *Zakład karny jako system społeczny*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2010, nr 67-68, s. 98.

- obecnie w badanej jednostce przebywają tymczasowo aresztowani mężczyźni, jak również skazani i ukarani wzywani do udziału w czynnościach procesowych,
- personel więzienny jest bardzo specyficzną grupą zawodową, odpowiedzialną za wykonywanie niezwykle istotnych dla interesu społecznego zadań,
- mnogość zadań wykonywanych przez Służbę Więzienną pozwala wywnioskować, iż żadna inna służba funkcjonująca w kraju nie mogłaby sprostać oczekiwaniom społecznym w zakresie zapewnienia odpowiedniego bezpieczeństwa obywatelom,
- analizując strukturę organizacyjną można wyodrębnić działy tj. ochrony, penitencjarny, ewidencji, kwatermistrzowski, finansowy, w skład struktury organizacyjnej zalicza się jeszcze służbę zdrowia oraz samodzielne stanowiska pracy,
- stan gospodarki finansowej należy uznać za prawidłowy, co jest wynikiem właściwie prowadzonej polityki finansowej więziennictwa w Polsce,
- budżet jest narzędziem zapewniającym samodzielność w działaniu, gdzie zarządzanie finansami pozwala na realizację zadań wynikających z *Ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej*,
- plan finansowy realizowany jest w części 37 *Sprawiedliwość*, w dziale 755 *Wymiar sprawiedliwości*, rozdziale 75 512 *Więziennictwo*,
- poziom stabilności finansowej należy uznać za wysoki i nie powinno się spekulować o tym, że dynamiczne zmiany zachodzące w gospodarce krajowej uderzą w więziennictwo, zagrażając jego istnieniu,
- łączna kwota dochodów własnych ujętych w planach finansowych na lata 2016-2019 wynosiła 91 920,00 zł, co daje roczną średnią 22 980,00 zł, a łączna kwota wydatków własnych 72 601 363,00 zł, co daje roczną średnią 18 150 340,75 zł,
- dochody własne jednostki są znikome i stanowią zaledwie kroplę w morzu potrzeb finansowych, jakie są niezbędne do utrzymania i prowadzenia ustawowych działań aresztu, można zatem wywnioskować, że więziennictwo w głównej mierze finansowane jest ze środków publicznych,
- głównymi wydatkami ponoszonymi przez jednostkę są te, które są związane z utrzymaniem więźniów, uposażeniem personelu więziennego, poprawą warunków socjalno-bytowych oraz szeroko rozumiane wydatki bieżące, mające na celu zapewnienie ciągłości pracy w poszczególnych komórkach i pionach służb,
- polityka budżetowa w badanej jednostce prowadzona jest w sposób prawidłowy oraz zapewniona jest odpowiednia płynność finansowa.

Bibliografia

- Achremczyk S., *Olsztyn stolica Warmii i Mazur*, Edytor Wers, Olsztyn 2016.
- Adamczyk M., *System penitencjarny w Polsce. Współczesne problemy oraz możliwości reformacyjne*, „Horyzonty Bezpieczeństwa” 2015, nr 1.
- Alchimionek M., *Współpraca regionalna z Obwodem Kaliningradzkim szansą dla Warmii i Mazur*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnoswiatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017.
- Badowska-Hodyr M., *Przestrzeń penitencjarna a przeciwdziałanie przestępczości – wybrane zagadnienia*, (w:) S. Hypś, K. Kołek (red.), *Rola organów bezpieczeństwa publicznego w przeciwdziałaniu przestępczości – zagadnienia wybrane*, Gaudium, Lublin 2014.

- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Czołgoszewski J., *Więziennictwo okresu stalinowskiego na Warmii i Mazurach w latach 1945-1956*, Ośrodek Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego, Olsztyn 2002.
- Fierek M., *Wewnętrzne zagospodarowanie administracyjno-przestrzenne obszarów województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) R. Zagłoba, M.K. Wołowski (red.), *Administracja. Polityka. Bezpieczeństwo*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Fierek M., Kowalczyk M., *Rozwój społeczno-gospodarczy województwa warmińsko-mazurskiego wynikający z integracji regionalnej Polski z Unią Europejską*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Filipiak B., *Metodologia analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, (w:) B. Filipiak, M. Dylewski, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa 2011.
- Kaczmarek M., *Zakład karny jako system społeczny*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2010, nr 67-68.
- Kołodziej J., *Geneza i funkcjonowanie systemu penitencjarnego w Polsce*, „Studenckie konferencje naukowe” 2013, nr 3.
- Krupski R., *Podstawy Organizacji i Zarządzania*, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2004.
- Kwiatkowski K., *Słowo wstępne*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2009, nr 62-63.
- Machel H., *Więzienie jako instytucja karna i resocjalizacyjna*, Arche, Gdańsk 2003.
- Majewski J., *Służba Więzienna*, (w:) M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Malec N., *Rola Służby Więziennej w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku w jednostkach penitencjarnych w Polsce*, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny, Siedlce 2018.
- Musiałek M., *Analiza finansowa w funkcji efektywności*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej” 2017, nr 17.
- Musiałek M., *Zarządzanie zapasami i przepływem materiałów*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej” 2018, nr 20.
- Obrębska L., Fierek M., *Obszary działalności w zakresie ochrony środowiska w Olsztynie*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnoswiatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017.
- Piotrowski A., *Służba więzienna: organizacje, struktura i funkcje*, (w:) M. Ciosek, B. Pastwa-Wojciechowska (red.), *Psychologia penitencjarna*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2016.
- Rajchel K., *Nauka o organizacji i zarządzaniu – teoria i praktyka*, (w:) A. Letkiewicz, A. Misiuk, M. Piotrowski, K. Rajchel, T. Szankin, W. Trzcińska, *Podstawy organizacji i kierowania. Wybrane problemy*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2007.
- Sigurska-Fierek P., Fierek M., *Logistyka miejska w sferze publicznego transportu zbiorowego – mobilność miejska w Olsztynie*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnoswiatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017.
- Szankin T., *Strukturalne ujęcie organizacji instytucji*, (w:) A. Letkiewicz, A. Misiuk, M. Piotrowski, K. Rajchel, T. Szankin, W. Trzcińska, *Podstawy organizacji i kierowania. Wybrane problemy*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2007.
- Tuttas J., *Rola i znaczenie finansów publicznych w rozwoju terytorialnym państwa*, (w:) M. Fierek (red.), *Wybrane domeny gospodarcze w płaszczyźnie społecznej percepcji*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2016.

- Wesołowska A., *Organizacja stanowiska pracy w administracji*, (w:) W. Mikołajczewska, M. Fierek (red.), *Wybrane problemy społeczno-gospodarcze i zarządzania w administracji*, Gdańska Wyższa Szkoła Administracji, Gdańsk 2011.
- Wilczyńska M., *Analiza wskaźnikowa jako narzędzie wykorzystywane do oceny sytuacji finansowej przedsiębiorstwa*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2018, nr 92/2.
- Zakrzewska J., Fierek M., *Bezrobocie w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2010-2016*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnoswiatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017.
- Załącznik do Zarządzenia nr 30/2014 Dyrektora Aresztu Śledczego w Szczytnie z dnia 27 marca 2014 r. Regulamin organizacyjny Aresztu Śledczego w Szczytnie.*
- Zielińska-Szczepkowska J., Zabielska I., Wojarska M., *Turystyka jako ważny sektor gospodarki na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2001.
- Żyżyński J., *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2009.

Portale internetowe

<https://www.sw.gov.pl/strona/opis-areszt-sledczy-w-olsztynie>

Martyna Sobocińska

Wydział Zamiejscowy w Olsztynie, Gdańska Szkoła Wyższa

Analiza funkcjonowania kontroli zarządczej w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej MSWiA w Olsztynie w latach 2015-2019

Streszczenie

Celem podjętych badań jest zaprezentowanie analizy funkcjonowania kontroli zarządczej w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej MSWiA w Olsztynie w latach 2015-2019. Dla realizacji celu badań koniecznym było pokazanie charakterystyki badanego obszaru oraz określenia celów i zadań w planie działalności. Przedstawiono również analizę samooceny kontroli zarządczej oraz zaprezentowano zarządzanie ryzykiem w jej ramach. Artykuł został opracowany na podstawie przeglądu wybranych pozycji literatury krajowej, w tym artykułów prezentujących wyniki badań naukowych zrealizowanych w ostatnich latach oraz przeprowadzonych badań własnych.

Słowa kluczowe

obszar, plan działalności, kontrola zarządcza, zarządzanie ryzykiem

Wstęp

Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów oraz zadań w sposób:

- zgodny z prawem,
- efektywny
- oszczędny,
- terminowy.

Dlatego też kontrola zarządcza jest jednym z procesów chroniących finanse publiczne. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że kontrola zarządcza wiąże się z implementacją wysokich standardów zarządzania jednostką przez jej kierownika, związanych z systemem wyznaczania celów i zadań oraz monitorowania stopnia ich realizacji.

Kontrola zarządcza jest procesem zorientowanym na weryfikację stanu zaawansowania i osiągnięcia zaplanowanych celów¹.

Kontrola zarządcza jest systemem, który ma za zadanie sprawić, aby jednostka osiągnęła cele przed nią wyznaczone.

¹ W. Bożek, *Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny instrumentami egzekwowania dyscypliny finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 76/2, s. 376-377.

Przeprowadzenie czynności kontrolnych będzie stanowiło tylko niewielką część systemu kontroli zarządczej, pozwalając częściowo zdiagnozować stan obecny.

System kontroli zarządczej w każdej z jednostek sektora finansów publicznych będzie unikatowy, ponieważ każda z grup jednostek sektora finansów publicznych realizuje odmienne rodzaje zadań, wyznaczone najczęściej przez normy prawne².

Nawet profesjonalna i usystematyzowana kontrola zarządcza nie spowoduje całkowitego zniknięcia zagrożeń.

W znacznym stopniu jednak przyczyni się do tego, że zostaną wprowadzone i usystematyzowane wspólne dla całej organizacji jasne kryteria oceny, porównywania i postępowania wobec zaistniałych czynników ryzyka związanych z nieprawidłowościami funkcjonowania nawet skrajnie odmiennych obszarów funkcjonowania jednostki.

Ponadto, na skutek takiego podejścia, zostaną zdefiniowane proste zależności pomiędzy skutecznością kontroli zarządczej w jednostce a osiąganiem przez nią celów.

Właściwa, przemyślana i dobrze uregulowana kontrola zarządcza ma istotną wartość dla jednostki. Przede wszystkim przygotowuje ją na wypadek wystąpienia konkretnych zagrożeń w rzeczywistości – w momencie tzw. realizacji zagrożeń.

Organizacja poprzez zidentyfikowanie czynników ryzyka i poddanie ich właściwej analizie zwiększa elastyczność swego działania.

Ponadto organizacja która skutecznie realizuje kontrolę zarządczą, ma opracowane metody minimalizowania wystąpienia zagrożenia, a także jego skutków³.

Charakterystyka badanego obszaru

Województwo warmińsko-mazurskie zlokalizowane jest w północno-wschodniej części Polski. Graniczy z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej oraz województwami:

- podlaskim,
- mazowieckim,
- kujawsko-pomorskim,
- pomorskim.

Pod względem powierzchni region zajmuje czwarte miejsce w kraju⁴. W wyniku reformy administracyjnej w województwie utworzono 19 powiatów ziemskich i wyodrębniono dwa miasta na prawach powiatu:

- Olsztyn,
- Elbląg.

²M. Foremna-Pilarska, *Standardy kontroli zarządczej wyznacznikiem działań w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 42, s. 61-62.

³E. Kulińska, A. Dornfeld, *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa 2015, s. 7-8.

⁴E. Sikora-Wiśniewska, *Kapitał ludzki i przedsiębiorczość – portret społeczno-gospodarczy regionu Warmii i Mazur*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013, s. 21.

W granicach województwa znajduje się 116 gmin (4,7% ogólnej liczby gmin w Polsce), w obszarze których leży:

- 47 miast (5,4% ogólnej liczby miast w kraju),
- 3,9 tys. miejscowości wiejskich (6,8 ogólnej liczby miejscowości wiejskich w kraju)⁵.

Województwo warmińsko-mazurskie pod względem liczby mieszkańców lokuje się na 12. miejscu wśród 16 województw Polski.

Liczba ludności województwa stanowi 3,8% ludności kraju i od 2010 r. jej procentowy udział pozostaje na niezmiennym poziomie⁶.

Olsztyn położony jest w północno-wschodniej Polsce, w regionie zwanym *Kraina Tysiąca Jezior* ze względu na dużą liczbę jezior i chronionych obszarów leśnych, zarówno w granicach miasta jak i w regionie.

Od 1999 r. jest stolicą woj. warmińsko-mazurskiego. Lasy stanowią 21% powierzchni miasta, a jeziora – 8%.

Zarówno lasy, jak i jeziora przyczyniły się do powstrzymania eksurbanizacji, która w Olsztynie jest mniejsza niż w podobnej wielkości miastach Polski Wschodniej.

Olsztyn ma powierzchnię 88 km² i 174 675 mieszkańców, jednak średnia gęstość zaludnienia wynosząca 2 tys. mieszkańców/km² maskuje bardzo znaczne zróżnicowanie gęstości zaludnienia w obrębie granic administracyjnych Olsztyna⁷.

Olsztyn, jako ośrodek wojewódzki, pełni istotną rolę w regionie. Wraz z *Miejskim Obszarem Funkcjonalnym* skupia w sobie niemal połowę większych przedsiębiorstw w woj. warmińsko-mazurskim⁸.

W granicach administracyjnych miasta znajdują się 23 osiedla. Obszar miasta obejmuje powierzchnię 88,33 km², co stanowi ok. 0,7% powierzchni województwa.

Olsztyn pod względem powierzchni zajmuje 15. pozycję wśród wszystkich miast wojewódzkich, będących siedzibą władz rządowych lub samorządowych.

Liczba ludności plasuje miasto na pozycji 14., natomiast w przeliczeniu na 1 km² na miejscu 11.

Pod względem przeciętnego zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw Olsztyn zajmuje 15. miejsce, ale pod względem wysokości zarobków w sektorze przedsiębiorstw – 8. miejsce⁹.

Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej MSWiA z W-MCO w Olsztynie jest placówką służby zdrowia z 70-letnią tradycją.

Założeniem przyszłej Polikliniki było ambulatorium uruchomione w końcu czerwca 1945 r. przy ulicy Dąbrowszczaków 44.

⁵ J. Zakrzewska, M. Fierek, *Bezrobocie w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2010-2016*, (w:) *idem*, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnoswiatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017, s. 43.

⁶ *Ibidem*, s. 44.

⁷ *Idem*, M. Fierek, *Logistyka miejska w sferze publicznego transportu zbiorowego – mobilność miejska w Olsztynie*, (w:) *idem*, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów...*, *op. cit.*, s. 17.

⁸ *Ibidem*, s. 18.

⁹ L. Obrębska, M. Fierek, *Obszary działalności w zakresie ochrony środowiska w Olsztynie*, (w:) *idem*, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów...*, *op. cit.*, s. 26.

Małe i skromnie wyposażone nie mogło jednak podołać wszystkim zadaniom, dlatego rok później, jesienią 1946 r., w budynku przy ulicy Jagiellońskiej 73 otwarto Poliklinikę ze 120 łózkami.

Wkrótce i ten obiekt okazał się za ciasny wobec nasilających się potrzeb leczniczych i wzrastającej liczby podopiecznych.

W październiku 1946 r. Poliklinikę przeniesiono do gmachu przy al. Wojska Polskiego 37 zaadaptowanego na szpital. Już wówczas Poliklinika mogła poszczycić się wyśmienitą kadrą lekarską i personelem pomocniczym.

Szczupła baza lokalowa nie sprostалаby jednak wymogom współczesnej medycyny, zwłaszcza że placówka otworzyła swoje drzwi szerokiej rzeszy pacjentów, w tym również niezwiązanych z resortem.

W konsekwencji, w lipcu 1982 r. rozpoczęto budowę nowego szpitala, a następnie modernizację starego. Od 2001 r. szpital stanowi już kompleks nowoczesnych budynków.

Zgodnie z porozumieniem zawartym 1 czerwca 2004 r. między samorządem woj. warmińsko-Mazurskiego i MSWiA, oddziały onkologiczne Samodzielnego Zespołu Pulmonologii i Onkologii w Olsztynie – Zakład i Oddziały Radioterapii, Oddział Chemioterapii, Oddział Chirurgii Onkologicznej oraz Wojewódzką Przychodnię Onkologiczną, włączono w struktury Zakładu Opieki Zdrowotnej MSWiA w Olsztynie.

Tym samym stał się on jedynym w woj. warmińsko-mazurskim pełnoprofilowym ośrodkiem przygotowanym do profilaktyki, diagnostyki i leczenia chorób nowotworowych.

Wraz z uruchomieniem w 2008 r. studiów na kierunku lekarskim na Wydziale Nauk Medycznych UWM w Olsztynie, utworzono Katedrę i Klinikę Chirurgii Ogólnej, Katedrę Onkologii, w tym Klinikę Radioterapii na bazie Zakładu oraz Oddziałów Radioterapii I-III, Oddział Kliniczny Chirurgii Onkologicznej, Oddział Kliniczny Chemioterapii oraz Kliniczny Szpitalny Oddział Ratunkowy¹⁰.

Istotnym elementem rozwoju zakładu jest wdrożenie koncepcji zarządzania przez jakość, czyli *Total Quality Management* – TQM.

Biuro Certyfikacji PRS zaświadczył, że systemy *Zarządzania Jakością*, *System Zarządzania Środowiskowego*, *Zarządzania Bezpieczeństwem i Higieną Pracy* oraz *System Bezpieczeństwa Informacji*, zostały ocenione i stwierdzono ich zgodność z wymaganiami *ISO 9001*, *ISO 14001*, *PN-N 18001*, *ISO 27001*.

Natomiast Rada Akredytacyjna, w oparciu o dokonaną ocenę przez wizytorów Ośrodka Akredytacji, przyznała jednostce *Status Szpitala Akredytowanego*¹¹.

Dzięki ścisłej współpracy oddziałów pacjenci mogą być leczeni kompleksowo, wg współcześnie obowiązujących światowych standardów medycznych w zakresie chirurgii ogólnej, onkologicznej, urazowo-ortopedycznej, chemioterapii, radioterapii,

¹⁰ [Http://zoz.mswia.gov.pl/dz/placowki-medyczne-mswia/r5139868511229,SP-ZOZ-MSWiA-z-W-MCO-w-Olsztynie.html](http://zoz.mswia.gov.pl/dz/placowki-medyczne-mswia/r5139868511229,SP-ZOZ-MSWiA-z-W-MCO-w-Olsztynie.html).

¹¹ 65 lat. Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie. 1945-2010, s. 4.

chorób wewnętrznych i kardiologii, rehabilitacji, ginekologii, neurologii, laryngologii, a także w stanach zagrożenia życia w Klinicznym Szpitalnym Oddziale Ratunkowym oraz na Oddziale Anestezjologii i Intensywnej Terapii.

Prowadzone jest również leczenie chorych w ramach badań klinicznych oceniających, nowe niedostępne jeszcze w rutynowej praktyce leki oraz metody badań.

Dziesięciolecia, które Zakład Opieki Zdrowotnej MSWiA z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie ma za sobą, nieustannie wносиły i nadal wnoszą do wiedzy medycznej nowe wartości i jakości.

Pogłębia się znajomość schorzeń i ich leczenia, następują rewolucyjne zmiany w wyposażeniu technicznym, wykształcają się nowe specjalności i metody w walce o zdrowie.

Odzwierciedleniem renomy jednostki jest wzrost leczonych pacjentów. W 2003 r. hospitalizowano 8 488 osób, a w 2009 r. leczono tu już 37 417 chorych.

Osiągnięty dorobek jest trwałym fundamentem, na którym opiera się historia i dzień dzisiejszy szpitala – placówki na miarę potrzeb ludzi i czasów, na miarę nowoczesnej medycyny, na miarę współcześnie obowiązujących światowych standardów medycznych¹².

Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, stając się samodzielnymi organizacyjnie i finansowo, wykonując usługi medyczne, realizują wszystkie funkcje zarządzania, jakie stoją przed każdą jednostką gospodarującą.

Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej są złożonymi instytucjami, w których można wyróżnić wiele podsystemów funkcjonowania, które z punktu widzenia rachunku kosztów rozpatrywać można podobnie jak inne jednostki gospodarcze (wytwórcze czy usługowe) o charakterze komercyjnym¹³.

Nowe warunki zewnętrzne i wewnętrzne ich funkcjonowania w warunkach samodzielności spowodowały wzrost złożoności procesów zarządzania i rozszerzenie ich funkcji o wytyczanie nowych kierunków rozwoju oraz ich stymulacji.

Jednym z pól systematycznej obserwacji do wczesnego rozpoznania szans i zagrożeń są koszty realizacji świadczeń zdrowotnych¹⁴.

Strategia każdego SPZOZ powinna wyznaczać zasady sterowania zakładem w kierunku osiągnięcia założonych celów jednostki¹⁵.

Określenie celów i zadań w planie działalności

Według standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych istotnym elementem kontroli zarządczej jest określenie celów i zadań oraz monitorowanie i ocena ich realizacji¹⁶. Każda jednostka powinna:

¹² *Ibidem*, s. 4.

¹³ J. Chluska, *Problemy analizy kosztów w zarządzaniu SPZOZ*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 44, s. 9.

¹⁴ *Ibidem*, s. 14.

¹⁵ *Ibidem*, s. 14.

¹⁶ D. Kotarski, *Określanie celów i zadań sanatorium uzdrowiskowego na potrzeby kontroli zarządczej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2012, nr 53, s. 315.

- prowadzić działalność na podstawie zatwierdzonego planu,
- porównywać dokonania z planem,
- ustalić odchylenia osiągnięć od wielkości planowanych,
- analizować ich źródła i przyczyny,
- podejmować odpowiednie działania korygujące¹⁷.

Ze względu na zróżnicowanie oraz ważność celów i zadań realizowanych przez poszczególne podmioty lecznicze system doboru i pomiaru celów powinien być dostosowany do ich warunków i charakteru działalności leczniczej oraz uwzględniać ogłoszone standardy kontroli zarządczej¹⁸.

W praktyce zaleca się, aby określając cele i zadania organizacji, zapewnić im cechy zawarte w tzw. formule SMART. Zakłada ona, że cel powinien być:

- prosty, tj. sformułowany jednoznacznie,
- mierzalny, czyli określony liczbowo (wartościowo),
- osiągalny, tj. powinien oscylować wokół zakładanych pozytywnych wyników wykonania zadania,
- istotny,
- określony w czasie.

Do każdego celu należy przypisać co najmniej jeden miernik, który powinien odzwierciedlać zamierzony efekt¹⁹.

W pierwszej kolejności należy dobierać taki miernik, który bazuje na istniejących źródłach informacji, aby gromadzenie danych sprawdzających, czy cel został osiągnięty, nie pociągało za sobą dodatkowych prac.

W niektórych przypadkach konieczne może być jednak zaprojektowanie dodatkowego mechanizmu monitorującego stopień realizacji miernika²⁰.

Do istotnych zadań i mierników związanych z działalnością leczniczą można zaliczyć przede wszystkim:

- realizację planowanej liczby przyjęć pacjentów (skierowanych na leczenie przez NFZ oraz korzystających z usług na zasadzie pełnej odpłatności),
- utrzymanie kosztów rodzajowych na poziomie nieprzekraczającym przyjętego planu finansowego,
- realizację zadań inwestycyjnych (modernizacyjnych)²¹.

W komentarzach do komunikatu nr 3 Ministra Finansów z dn. 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych pojawia się stwierdzenie, że „kluczowym elementem i węzłowym problemem kontroli zarządczej są mierniki – wskaźniki stopnia

¹⁷ K. Sawicki, *Wykorzystanie kontroli i audytu w procesie sterowania działalnością publicznego zakładu opieki zdrowotnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 44, s. 137.

¹⁸ D. Kotarski, *Organizacja i zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w podmiocie leczniczym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 76/2, s. 199.

¹⁹ *Idem*, *Określanie...*, op. cit., 316.

²⁰ *Ibidem*, s. 316.

²¹ *Ibidem*, s. 319.

realizacji celów, ustalone przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych po konsultacjach ze wszystkimi zainteresowanymi prawidłowym funkcjonowaniem organizacji”²².

Ogłoszone standardy stanowią zbiór wskazówek o uniwersalnym charakterze metodycznym, np. standard kontroli zarządczej nr 6 zakłada:

- jasne określanie celów i zadań w co najmniej rocznej perspektywie,
- monitorowanie wykonania celów i zadań za pomocą wyznaczonych mierników,
- zapewnienie w jednostce nadrzędnej lub nadzorującej odpowiedniego systemu monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane,
- przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności,
- wskazanie jednostek, komórek organizacyjnych lub osób odpowiedzialnych bezpośrednio za wykonanie celów i zadań oraz zasobów przeznaczonych do ich realizacji²³.

Wymienione w ustawie cele nie stanowią katalogu zamkniętego. Wskazane są najważniejsze punkty charakterystyczne dla każdej jednostki sektora finansów publicznych.

Każda jednostka może określić własne cele dodatkowe, które będą wynikać z warunków i charakterystyki jej działalności.

Badania i oceny należy dokonać w zakresie gospodarności, legalności, rzetelności, jak również celowości zadania oraz sprawności organizacji pracy.

Niewypełnienie lub niewłaściwa realizacja ww. obowiązków zagrożona jest odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie *Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*²⁴.

Aby zrealizować określone zadania i osiągnąć założony cel kontroli zarządczej, niezbędne jest przeprowadzenie kilku rodzajów kontroli.

Odpowiednio dobrane rodzaje kontroli przeprowadzanej we właściwej kolejności są częściami lub etapami kontroli zarządczej.

W poszczególnych etapach mogą być zastosowane różne metody, wykonywane określone procedury i czynności.

Oprócz kontroli wstępnej (prospektywnej) duże znaczenie mają czynności sprawdzające i oceniające, w jakim zakresie i stopniu został osiągnięty założony cel²⁵.

Organizacja działa skutecznie i efektywnie wówczas, gdy osiąga założone cele. Zarówno te strategiczne, jak i te na poziomie operacyjnym.

Właściwe zrozumienie celów przez pracowników i zaangażowanie sprzyjają efektywnej ich realizacji.

²² M. Niepłowicz, *Mierniki pomiaru realizacji celów jednostek sektora finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2012, nr 53, s. 166.

²³ D. Kotarski, *Określanie...*, *op. cit.*, 316.

²⁴ R. Biadacz, *Kontrola zarządcza w jednostce budżetowej na przykładzie szkoły podstawowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 42, s. 99.

²⁵ K. Sawicki, *op. cit.*, s. 138.

W nauce o zarządzaniu występuje metoda zarządzania przez cele. Idea metody bazuje na założeniu, iż „skuteczne zarządzanie musi kierować wizję i wysiłek całej kadry kierowniczej ku wspólnemu celowi”.

Zarządzanie przez cele (*management by objectives*) to systematyczne podejście do zarządzania organizacją dążące do maksymalnego zespolenia wysiłków indywidualnych w celu zapewnienia pomyślności całej organizacji.

Wyraża się ono we wspólnym, tj. realizowanym łącznie przez przełożonych i podwładnych, wyznaczaniu celów organizacji oraz wspólnie dokonywanej, systematycznej ocenie ich realizacji²⁶. Procedura postępowania w zarządzaniu przez cele obejmuje m.in. takie etapy:

- formułowanie celów strategicznych; okresowe określanie przez zespół złożony z przedstawicieli dyrekcji oraz konsultantów misji organizacji i jej podstawowych celów dla kluczowych obszarów działalności,
- formułowanie celów operacyjnych; wspólne ustalanie przez kierowników z podwładnymi celów szczegółowych (wynikających z celów strategicznych) dla poszczególnych jednostek organizacyjnych oraz dla wszystkich pracowników,
- opracowanie indywidualnych planów działania; pozostawienie podwładnym swobody w ustalaniu sposobów działania, ale ze zobowiązaniem ich jednak do przedstawienia do akceptacji przełożonego planu przedsięwzięć zmierzających do osiągnięcia uzgodnionych celów; stanowi on podstawę do przyznania pracownikowi zasobów niezbędnych do realizacji ich celów,
- bieżąca obserwacja i okresowe przeglądy; systematyczna analiza efektywności podejmowanych działań osiąganych wyników dokonywana przez kierowników wszystkich szczebli zarządzania przy współudziale pracowników; przeglądy powinny być wykonywane kilkakrotnie (w z góry ustalonych okresach) przed upływem końcowych terminów pod kątem ustalenia postępów oraz wykrycia i usunięcia pojawiających się przeszkód,
- ocena końcowa i wnioski; całościowy przegląd wszystkich celów, zadań i ich realizacji; przeprowadzana najczęściej raz do roku, dotyczy ogólnej oceny funkcjonowania organizacji, a w szczególności jej skuteczności i efektywności²⁷.

Po ustaleniu celów należy rozpoznać poszczególne obszary ryzyka związane z realizacją zadań.

Wszystkie obszary ryzyka winny zostać przeanalizowane pod względem prawdopodobieństwa jego wystąpienia oraz ewentualnych skutków.

Kierownik jednostki powinien określić swoje stanowisko wobec zidentyfikowanego ryzyka, czyli określić poziom ryzyka, który jest w stanie akceptować, oraz sposób reakcji na ryzyko wyższe w danym obszarze od poziomu ryzyka akceptowalnego²⁸.

²⁶ P. Dowgiałło, *Kontrola zarządcza, a metody zarządzania organizacją*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 42, s. 52.

²⁷ *Ibidem*, s. 52-53.

²⁸ E.I. Szczepankiewicz, P. Wojciechowska, *Pomiar i metody zarządzania ryzykiem przy realizacji zadań inwestycyjnych w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 76/2, s. 463.

Każda jednostka budżetowa powinna prowadzić działalność na podstawie przyjętego przez nią planu, następnie porównywać osiągnięte rezultaty z wielkościami zaplanowanymi w celu ustalenia odchyleń, analizować źródła i przyczyny odchyleń, a także podejmować działania korygujące.

Kierownik jednostki, oprócz określenia rocznego planu działalności zobligowany jest również do rozliczenia się pisemnie z jego wykonania²⁹.

Analiza samooceny kontroli zarządczej

Jednym z warunków zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej jest jej monitorowanie i ocena jej funkcjonowania.

Ocena taka może być dokonana m.in. w drodze samooceny kontroli zarządczej zalecanej w *Standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*³⁰.

To proces, w którym dokonywana jest ocena funkcjonowania kontroli zarządczej przez pracowników i kierownictwo jednostki.

Jest to narzędzie, które w stosunkowo krótkim czasie może dać ogólny obraz funkcjonowania kontroli zarządczej³¹.

Wprowadzenie procedur samooceny jest czynnością integralną z racji swojego znaczenia dla oceny funkcjonowania kontroli zarządczej.

Jego istota to określenie w skali roku oczekiwanych efektów i bieżące sprawdzanie poziomu ich realizacji³².

Kierownicy szczebla operacyjnego powinni na bieżąco monitorować wykonywanie poszczególnych zadań i okresowo oceniać funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej.

Te okresowe oceny przeprowadza się w formie samooceny wykonanej przez kierownictwo szczebla operacyjnego oraz w formie audytu wewnętrznego, który przeprowadza niezależny i obiektywny audytor wewnętrzny³³.

Na podstawie właściwie skonstruowanego, tj. dostosowanego do specyfiki danej jednostki i grupy respondentów, kwestionariusza samooceny kontroli zarządczej kierownik jednostki może, m. in., zdiagnozować poszczególne elementy systemu kontroli zarządczej, a następnie w wypadku stwierdzenia jakichkolwiek nieprawidłowości i/lub uchybień podjąć właściwe działania w celu ich ograniczenia i/lub wyeliminowania³⁴.

²⁹ R. Biadacz, *op. cit.*, s. 100.

³⁰ I.A. Szuberla, *Samoocena jako narzędzie monitorujące kontroli zarządczej w zakładzie ubezpieczeń*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2012, nr 53, s. 324.

³¹ M. Tomaszewska, *Samoocena kontroli zarządczej na przykładzie Urzędu Miasta*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2012, nr 53, s. 234.

³² *Ibidem*, s. 234.

³³ P. Bednarek, *Samoocena w audycie wewnętrznym jednostek sektora finansów publicznych*, Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2015, s. 10.

³⁴ I. Majchrzak, *Samoocena kontroli zarządczej a oświadczenie o stanie kontroli zarządczej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2012, nr 53, s. 79.

Istotne jest, aby kierownictwo wyciągało wnioski z samooceny, monitorowało wykonanie powierzonych pracownikom zadań, a także wspierało ich w rozwiązywaniu problemów³⁵.

Obszar kontroli zarządczej funkcjonuje prawidłowo, jeżeli średnia odpowiedź kadry kierowniczej oraz pracowników do odpowiedzi „tak” jest większa niż 50%, w przeciwnym wypadku obszar kontroli uznaje się za nieprawidłowy.

Z przeprowadzonej analizy dokonanych odpowiedzi na pytania ankietowe, wynika iż obszar kontroli zarządczej funkcjonuje prawidłowo.

Przyjęte założenia do samooceny kontroli zarządczej na 2015 r. zostały spełnione. Średnia ocen jest większa od 50%, a jej wyniki są następujące:

- pracownicy – 92,3%,
- kadra zarządzająca – 92,5%³⁶.

Przyjęte założenia do samooceny kontroli zarządczej na 2016 r. zostały spełnione. Średnia ocen jest większa od 50%, a jej wyniki są następujące:

- pracownicy – 84,4%,
- kadra zarządzająca – 85,9%³⁷.

Przyjęte założenia do samooceny kontroli zarządczej na 2017 r. zostały spełnione. Średnia ocen jest większa od 50%, a jej wyniki są następujące:

- pracownicy – 86,5%,
- kadra zarządzająca – 92,3%³⁸.

Przyjęte założenia do samooceny kontroli zarządczej na 2018 r. zostały spełnione. Średnia ocen jest większa od 50%, a jej wyniki są następujące:

- pracownicy – 86,5%,
- kadra zarządzająca – 91,0%³⁹.

Przyjęte założenia do samooceny kontroli zarządczej na 2019 r. zostały spełnione. Średnia ocena całościowa pozytywnych odpowiedzi jest większa od 50% zarówno w przypadku kadry zarządzającej, jak i pozostałych pracowników:

- pracownicy – 85,4%,
- kadra zarządzająca – 88,3%⁴⁰.

³⁵ M. Tomaszewska, *op. cit.*, s. 241.

³⁶ M. Sapryka, *Podsumowanie samooceny kontroli zarządczej funkcjonującej w SP ZOZ MSW z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie w roku 2015*, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej MSWiA z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii, Olsztyn 2015, s. 1.

³⁷ *Idem*, *Podsumowanie samooceny kontroli zarządczej funkcjonującej w SP ZOZ MSWiA z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie w roku 2016*, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej MSWiA z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii, Olsztyn 2016, s. 1.

³⁸ *Idem*, *Podsumowanie samooceny kontroli zarządczej funkcjonującej w SP ZOZ MSWiA z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie w roku 2017*, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej MSWiA z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii, Olsztyn 2017, s. 1.

³⁹ *Idem*, *Podsumowanie samooceny kontroli zarządczej funkcjonującej w SP ZOZ MSWiA z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie w roku 2018*, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej MSWiA z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii, Olsztyn 2018, s. 1.

⁴⁰ B. Kondracka, *Podsumowanie samooceny kontroli zarządczej w roku 2019*, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej MSWiA z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii, Olsztyn 2019, s. 2.

Przeprowadzono wywiad swobodny z dr Brygidą Kondracką, pełnomocnikiem ds. Zintegrowanego Systemu Zarządzania w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej MSWiA w Olsztynie nt. *Analiza samooceny kontroli zarządczej*. Uzyskano następujące wyniki:

- samoocena kontroli zarządczej to działanie, poprzez które dokonywana jest analiza i ocena funkcjonowania kontroli zarządczej przez kadrę kierowniczą i pozostałych pracowników, umożliwia to dokonanie analizy, jak te same kwestie oceniane są przez te dwie grupy,
- przeprowadzenie samooceny polega na wykorzystaniu do tego celu kwestionariuszy ankiet, a samoocena kontroli zarządczej jest dokonywana wówczas poprzez udzielenie odpowiedzi na pytania sformułowane w kwestionariuszu,
- samoocena jest narzędziem, które daje ogólny obraz funkcjonowania kontroli zarządczej,
- refleksja dotycząca samooceny może przyczynić się do poprawy komunikacji pomiędzy kierownictwem, a pozostałymi pracownikami jednostki oraz wzmacniać świadomość ich odpowiedzialności za funkcjonowanie kontroli zarządczej, realizację celów i zadań,
- samoocena powinna obejmować te obszary działalności, które służą realizacji kluczowych celów i zadań,
- samoocena swoim zakresem objęła kompleksowo całą działalność, tj. zbadano 5 elementów kontroli zarządczej – środowisko wewnętrzne, w tym obszar etyki, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informację i komunikację oraz monitorowanie i ocenę,
- należy jednak pamiętać, że samoocena opiera się na subiektywnej ocenie jej uczestników i nie może być uznawana za substytut innych narzędzi oceny kontroli zarządczej, np. audytu wewnętrznego, a raczej powinna być uważana za jedno z narzędzi stosowanych w ramach monitoringu kontroli zarządczej,
- kontrola zarządcza zapewnia realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, a we wszystkich podejmowanych działaniach, dyrektor zobowiązany jest złożyć oświadczenie o stanie kontroli zarządczej,
- do najczęściej wskazywanych źródeł, na podstawie których dyrektor jednostki sporządza informacje o stanie kontroli zarządczej, jest udokumentowana samoocena oraz analiza ryzyka.

Badania własne samooceny kontroli zarządczej w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej MSWiA w Olsztynie w latach 2015-2019 polegają na analizie samooceny pracowników.

Przeprowadzenie samooceny oparto na kwestionariuszach ankietowych opracowanych z podziałem na kierowników komórek organizacyjnych i pracowników.

Działanie to, miało na celu wgląd na realizację zadań z perspektywy pracowników realizujących przydzielone im zadania oraz kierowników, których najważniejszym zadaniem jest zadbanie o należytą organizację pracy.

Najkorzystniejsza jest taka sytuacja, w której do oceny kontroli zarządczej zaangażowani są wszyscy pracownicy.

Badaniem objęto wszystkie obszary działalności placówki. Pytania ankietowe miały charakter zamknięty, które podzielono na odpowiedzi „tak” lub „nie”.

Gwarancję anonimowości zapewnić miała możliwość elektronicznego wypełnienia kwestionariusza ankiety na platformie wewnętrznej szpitala, do której dostęp posiadał każdy pracownik.

Kwestionariusz został zabezpieczony w systemie informatycznym przed kilkukrotnym jej wypełnieniem przez jednego pracownika.

Zostały także wdrożone zabezpieczenia blokujące możliwości powrotu do raz otwartej ankiety i wprowadzenia w niej zmian.

Pierwsze z pytań miały na celu określenie funkcjonowania elementów środowiska wewnętrznego; w tym ustalenia i przestrzegania wartości etycznych w pracy, czy posiadanych kompetencji zawodowych pracowników.

Następne pytania dotyczyły celów i zarządzania ryzykiem i miały udzielić informacji, czy pracownicy znają najważniejsze cele do realizacji oraz czy są świadomi zagrożeń związanych z brakiem zarządzania ryzykiem.

Kolejna część odnosiła się do mechanizmów kontroli i miała dać odpowiedź na pytanie, czy w jednostce zostały zastosowane odpowiednie procedury.

Dalsze pytania dotyczyły informacji i komunikacji; miały na celu podkreślić, jak ważny jest przepływ informacji pomiędzy pracownikami i kierownictwem oraz pomiędzy wszystkimi komórkami organizacyjnymi w szpitalu.

Jak wynika z przeprowadzonego wywiadu, samoocena kontroli zarządczej w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej MSWiA w Olsztynie w latach 2015-2019 jest subiektywną oceną wszystkich uczestników i powinna być uważana za jedno z narzędzi stosowanych w ramach monitoringu kontroli zarządczej.

Zarządzanie ryzykiem w ramach kontroli zarządczej

Zarządzanie ryzykiem oznacza funkcjonowanie procesu oceny i przeciwdziałania efektom ryzyka obejmującego całe przedsiębiorstwo.

Proces zarządzania ryzykiem powinien podlegać analizie uwzględniającej podatność przedsiębiorstwa na czynniki ryzyka, czyli „czynniki sprzyjające wystąpieniu danego rodzaju ryzyka”.

Właściwe oszacowanie efektywności zarządzania ryzykiem jest podstawą do podejmowania decyzji kierowniczych. Istota oceny ryzyka oparta jest na znajomości czterech parametrów:

- zagrożeń związanych z dostępnymi alternatywami,
- wpływu zagrożenia na osiągnięcie założonych celów,
- prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń,
- poziomu ryzyka, jakie jest się w stanie zaakceptować⁴¹.

⁴¹ S. Łęgowik-Świącik, *Zarządzanie ryzykiem jako element systemu kontroli w przedsiębiorstwie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2012, nr 51, s. 50.

Pierwszym krokiem na drodze do stworzenia profilu ryzyka każdej organizacji jest jego identyfikacja. Należy pamiętać o tym, że ryzyko w każdym przypadku powinno dotyczyć celów jednostki⁴².

Zagrożenia powinny być identyfikowane na takim poziomie organizacyjnym i funkcjonalnym, aby można było podejmować konkretne działania w odpowiedzi na nie.

Każde ryzyko powinno mieć swojego właściciela, który jest odpowiedzialny za zapewnienie, że jest ono zarządzane i monitorowane.

Ocena ryzyka to pogłębiona analiza, która powinna doprowadzić do lepszego rozumienia zidentyfikowanych zagrożeń.

Analiza ta polega na oszacowaniu istotności zagrożenia poprzez określenie jego prawdopodobieństwa wystąpienia i możliwych skutków.

Jednostka powinna sama dokonać wyboru sposobu analizy ryzyka, dostosowując go do swoich potrzeb⁴³.

Może być zastosowany podział na wysokie, średnie i niskie ryzyko lub bardziej szczegółowe kategorie, zazwyczaj z wykorzystaniem odpowiednich matryc.

Bez względu na użytą skalę czy liczbę kategorii ryzyka musi być określony jego akceptowany poziom⁴⁴.

Zarządzania ryzykiem nie można traktować jako obciążenia dla organizacji, lecz jako sposób maksymalizacji dostępnych możliwości i zmniejszenia prawdopodobieństwa niepowodzenia.

Nowoczesne organizacje powinny patrzeć z wyprzedzeniem w przyszłość, aby dynamicznie reagować na zmiany i optymalnie wykorzystać dostępne możliwości. Zarządzanie ryzykiem stanowi podstawę takiego działania⁴⁵.

Zadaniem kadry zarządzającej jednostki gospodarczej jest zidentyfikowanie wszystkich rodzajów ryzyka, które w niedługim okresie mogą potencjalnie wpłynąć na wyniki przedsiębiorstwa, począwszy od większego, bardziej znaczącego ryzyka ogólnego, aż do mniej istotnego ryzyka, związanego z konkretnymi projektami lub mniejszymi obszarami działalności operacyjnej.

Proces identyfikacji ryzyka należy realizować na wielu poziomach, pamiętając o tym, że ryzyko, które wpływa na indywidualną komórkę organizacyjną lub projekt, nie musi mieć takiego samego wpływu na całe przedsiębiorstwo⁴⁶.

Proces zarządzania ryzykiem obejmuje identyfikację ryzyka, ocenę stopnia jego wpływu na wyniki lub cele jednostki oraz zastosowanie odpowiednich środków

⁴² J. Wierzowiecka, *Zasady zarządzania ryzykiem w ramach kontroli zarządczej na przykładzie Wydziału Przedsiębiorczości i Towaroznawstwa Akademii Morskiej w Gdyni*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 76/2, s. 479.

⁴³ *Ibidem*, s. 479.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 479.

⁴⁵ E. Młodzik, *Identyfikacja ryzyka – kluczowy element procesu zarządzania ryzykiem w jednostkach gospodarczych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2013, nr 61/2, s. 445.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 445-446.

kontroli i minimalizacji ryzyka skutecznie ograniczających skutki jego negatywnych konsekwencji.

Wynika z tego, że nie można zarządzać ryzykiem, jeśli prawidłowo nie zostały określone cele i zadania jednostki⁴⁷.

Ograniczenie negatywnych aspektów ryzyka w działalności jednostek sektora finansów publicznych jest podstawowym celem audytu wewnętrznego⁴⁸.

Działania podejmowane w ramach procesu zarządzania ryzykiem powinny być odpowiednio udokumentowane.

Dokumentacja procesu zarządzania ryzykiem w postaci np. arkusza identyfikacji, oceny i postępowania z ryzykiem będzie podlegać ocenie audytora wewnętrznego⁴⁹.

Zarządzanie ryzykiem jest jednym z celów obligatoryjnej kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych.

Dzięki niemu uzyskuje się informacje nt. zagrożeń, które mogą spowodować niewywiązanie się z postawionych do realizacji zadań⁵⁰.

Przeprowadzono wywiad swobodny z Małgorzatą Zdrojewską, audytorem wewnętrznym w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej MSWiA w Olsztynie nt. *Zarządzanie ryzykiem w ramach kontroli zarządczej*. Uzyskano następujące wyniki:

- audyt wewnętrzny zajmuje się identyfikacją i analizą ryzyka obszarów działania jednostki do planu audytu, proponuje zadania zapewniające i doradcze oraz pomoc przy określeniu ewentualnych rezultatów podjęcia ryzyka,
- audytor dokonuje oceny zarządzania ryzykiem, zgodnie ze standardami profesjonalnej praktyki zawodowej w dokonywaniu ocen i usprawnianiu procesów ładu organizacyjnego oraz zarządzania ryzykiem i kontroli,
- audytor posługuje się właściwie dobranymi instrumentami, jego działalność jest niezależna, a zadania audytowi podejmowane są adekwatnie do sposobu postrzegania ryzyka i zarządzania nim w jednostce,
- audytor zajmuje się zasadniczo dwoma rodzajami zadań, tj. badaniem obszarów zagrożonych ryzykiem, w którym jednocześnie dokonuje oceny adekwatności, skuteczności i efektywności tego systemu oraz wykonywaniem czynności doradczych, w tym składaniem wniosków usprawniających działalność całej jednostki,
- obowiązuje bezpośrednia podległość audytora dyrektorowi, który musi stworzyć warunki do realizacji niezależnego, obiektywnego i efektywnego audytu przez wyodrębnienie organizacyjnej komórki,

⁴⁷ O. Martyniuk, *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych – wyniki badań empirycznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2014, nr 72, s. 88.

⁴⁸ E. Młodzik, *Ryzyko jako przedmiot badania audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 2/1, s. 138.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 139.

⁵⁰ M. Frańczuk, *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych jako jeden ze standardów kontroli zarządczej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 42, s. 214.

- audytor wspiera dyrektora w realizacji celów i zadań poprzez systematyczną ocenę kontroli zarządczej, która dokonywana jest w sposób planowy poprzez funkcjonowanie obszarów audytowanych,
- źródłem informacji do oceny ryzyka są rozmowy z osobami, które zajmują się badanymi przez audytora obszarami działań organizacji, protokoły ze spotkań, narad, śledzenie zmian w organizacji szpitala, zmiany przepisów prawnych dotyczące działania organizacji, sprawozdania finansowe, ankiety i kwestionariusze, które badają opinię pracowników oraz wyniki kontroli zewnętrznych i wewnętrznych,
- zadania z największymi wartościami ryzyka uwzględniane są do realizacji w planie rocznym audytu, przy analizie ryzyka ustalane są słabe strony działania organizacji dotyczące np. sytuacji finansowej, warunków pracy, celów i zadań przewidywanych do realizacji.

Badania własne zarządzania ryzykiem w ramach kontroli zarządczej w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej MSWiA w Olsztynie w latach 2015-2019 polegają na omówieniu wszystkich koniecznych wymogów realizowanych dla skutecznego zarządzania ryzykiem.

Obowiązek realizacji procesu zarządzania ryzykiem wynika z przepisów ustawy o finansach publicznych i wielu wytycznych Ministra Finansów.

Plan postępowania z ryzykiem i arkusz oceny ryzyka w zawierają – cele jednostki, zadania służące osiągnięciu celów, zdarzenie czynników ryzyka, poziom ryzyka, postępowanie z ryzykiem konieczne działania do podjęcia, określenie właściciela ryzyka opis zidentyfikowanego ryzyka, ocenę czynników ryzyka zawierającą ocenę prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka oraz opis reakcji na ryzyko zawierający ocenę obecnych mechanizmów kontrolnych, propozycję planowanych działań stosownie do reakcji na ryzyko i datę wykonania.

Zgodnie z opracowanym modelem rejestru ryzyka czynniki i obszary ryzyka identyfikowane są przez „właścicieli ryzyka” (kierowników komórek organizacyjnych).

Kontroli podlegają rodzaje ryzyka zidentyfikowane i określone na poziomie akceptowalnym, których celem jest identyfikacja potencjalnych zdarzeń, które mogą wywrzeć wpływ na jednostkę, oraz analiza, ocena i ustalanie mechanizmów kontroli.

Zarządzanie ryzykiem jest ściśle nakierowane na realizację celów jednostki, a bez znajomości celów jednostki, nie jest możliwa dobra identyfikacja ryzyka.

Osoby odpowiedzialne identyfikują ryzyko i poddają je analizie w celu określenia prawdopodobieństwa jego wystąpienia.

Określają też akceptowalny poziom ryzyka i działania mogące zmniejszyć dane ryzyko, a następnie każde ocenione ryzyko jest uznane za istotne i będzie wymagało podjęcia odpowiedniej reakcji w celu jego zminimalizowania.

Zarządzanie ryzykiem jest istotne, ponieważ pomaga osiągnąć cele, pozwala określić negatywne sytuacje, które mogą mieć wpływ na funkcjonowanie jednostki i zabezpieczyć ją przed ich niepożądanymi skutkami.

Jak wynika z przeprowadzonego wywiadu, zarządzanie ryzykiem w ramach kontroli zarządczej w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej

MSWiA w Olsztynie w latach 2015-2019, aby było efektywne wymaga spełnienia wielu warunków, a niewątpliwie bardzo ważne jest wskazanie jasnych i zrozumiałych celów jednostki, wtedy możliwe staje się określenie czynników i obszarów ryzyka oraz jego poziomu dla poszczególnych działań.

Podsumowanie

Działalność przedsiębiorstw staje się coraz bardziej złożona, a zdolność dostosowywania się do zmian w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym oraz skuteczne działanie różnego rodzaju oszustwom i patologiom przesądza o jej sukcesach.

Dlatego też podstawą długotrwałego rozwoju staje się odpowiednio zaprojektowany system zarządzania, który uwzględni, system kontroli wewnętrznej, w ramach którego istnieje kontrola, kontrola zarządcza oraz audyt wewnętrzny.

Analizując literaturę przedmiotu oraz obecną sytuację, można jednoznacznie stwierdzić, że istnieje wiele sposobów, technik i metod zarządzania.

To, która z nich jest najefektywniejsza i najkorzystniejsza, może być przedmiotem dyskusji, natomiast nie budzi wątpliwości fakt, że każde przedsiębiorstwo, a wraz z nim kierownictwo, potrzebuje narzędzi zarządzania, jakim jest kontrola⁵¹.

Przeprowadzenie kontroli ma na celu ocenę działalności jednostki kontrolowanej dokonaną na podstawie ustalonego stanu faktycznego, przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli, przy czym kontrolę przeprowadza się pod względem:

- legalności,
- gospodarności,
- celowości,
- rzetelności.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości celem kontroli jest również ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości⁵².

Z kolei kierownicy szpitali, sanatoriów, prewentoriów oraz przychodni uzdrowiskowych, prowadzonych w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego, stali się odpowiedzialni za:

- zapewnienie kontroli zarządczej,
- odpowiednie monitorowanie,
- ocenę jej stosowania⁵³.

Wnioski:

- istotę funkcjonowania i cele kontroli zarządczej odnoszą się do zapewnienia skuteczności i zgodności działań z prawem i regulacjami wewnętrznymi,

⁵¹ E. Bielińska-Dusza, *Funkcjonowanie kontroli zarządczej w systemie w systemie kontroli wewnętrznej przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 42, s. 45.

⁵² J.J. Mrozek, M. Fierek, *Prawo i etyka w kontroli administracji rządowej*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej” 2016, nr 16, s. 81.

⁵³ D. Kotarski, *Funkcjonowanie kontroli zewnętrznej i zarządczej w zakładach leczenia uzdrowiskowego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 42, s. 131.

- obowiązek wprowadzenia kontroli zarządczej wiąże się z przyjęciem i ponoszeniem odpowiedzialności przez dyrektora za wdrożenie i utrzymywanie skutecznych i efektywnych działań, a w dalszej kolejności za systematyczne upewnianie się o ich realizację w zakresie koniecznym do osiągnięcia celów,
- standardy są usystematyzowanym zbiorem wskazówek pomocnych w ustanawianiu, ocenianiu i ulepszaniu systemu kontroli zarządczej, składa się na to środowisko wewnętrzne, które dotyczy systemu zarządzania jednostką i jej zorganizowania jako całości, zarządzanie ryzykiem, które służy zwiększeniu prawdopodobieństwa osiągnięcia celów głównych poprzez określenie celów szczegółowych i monitorowanie realizacji zadań, identyfikacji ryzyka, reakcji na ryzyko i działań zaradczych, mechanizmy kontroli stanowiące odpowiedź na konkretne ryzyko, które jednostka zamierza zminimalizować poprzez m.in. systematyczne prowadzenie kontroli, podział określonych obowiązków, nadzór w ramach hierarchii służbowej, rejestrowanie odstępstw umożliwiające wykrywanie i korygowanie błędów, informacja i komunikacja zapewnia określonym pracownikom jednostki dostęp do informacji niezbędnej do wykonywania swoich obowiązków, jednocześnie zapewniając odpowiedni przepływ informacji, monitorowanie i ocena obejmuje zagadnienia związane z oceną skuteczności kontroli zarządczej, jego poszczególnych elementów, ocena ta może być prowadzona w drodze bieżącego monitorowania oraz odrębnych ocen, prowadzonych w szczególności przez dyrektora oraz poprzez działalność wyspecjalizowanej osoby zajmującej się weryfikacją działalności i oceną, tj. audytora wewnętrznego,
- zgodnie z regulacjami prawnymi audyt wewnętrzny definiowany jest jako działalność niezależna i obiektywna, której celem jest wspieranie dyrektora w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze,
- do sprawnego kierowania zarządzający potrzebuje wsparcia ze strony audytu wewnętrznego, rekomendacje i zalecenia audytora, jako wynik badań poszczególnych obszarów działalności, wykorzystane przez zarządzającego mogą wpływać na poprawę efektywności prowadzonej działalności,
- kluczowym obowiązkiem związanym z realizacją kontroli zarządczej w badanej jednostce, jest przygotowanie planu działalności, który ma na celu określenie zadań priorytetowych, a istotą jest wprowadzenie zarządzania ryzykiem poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów i realizacji zadań,
- samoocena jest znakomitym źródłem wiedzy o stanie kontroli zarządczej, a także o pracownikach i pozwala im wyrazić własne zdanie, a także uzmysławia, że każdy z nich ma wpływ na funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej,
- aktywność wszystkich pracowników, nie tylko kierowników, pozwala zbierać i wykorzystywać informacje do oceny skuteczności w kontekście przyjętej strategii,
- ciągły monitoring, wynikające z niego wnioski, analiza spostrzeżeń, mogą stać się jednym z najważniejszych narzędzi w celu realizacji zadań,

- wiedza z zakresu zarządzania ryzykiem i audytu wewnętrznego niewątpliwie ustrzeża przed popełnieniem błędów, pozwala wypracować odpowiednie reakcje na powstały problem, przyczynia się do ograniczania lub wręcz do zlikwidowania barier w realizacji zadań,
- audyt wewnętrzny pomaga w osiągnięciu celów przez systematyczne i metodyczne podejście do oceny i doskonalenia skuteczności procesów zarządzania ryzykiem, kontroli i zarządzania, regularne przeprowadzanie ocen pomaga kierownictwu w dostrzeżeniu walorów działalności audytu wewnętrznego,
- celem zarządzania ryzykiem jest identyfikacja potencjalnych zdarzeń mogących mieć wpływ na jednostkę, identyfikacja, analiza i ocena ryzyka, reakcja na ryzyko są procesami towarzyszącymi zarządzaniu,
- zarządzanie ryzykiem jest procesem realizowanym przez dyrekcję, kadrę zarządzającą oraz pozostały personel, które jest wdrażane przez ustalenie strategii w celu identyfikacji potencjalnych zdarzeń, które mogą mieć wpływ na organizację, aby ograniczając ryzyko do akceptowalnego poziomu, zapewnić osiągnięcie celów,
- do osób, z którymi audytor współpracuje, tworząc wewnętrzne otoczenie audytu, zalicza się przede wszystkim kierownictwo, które wspiera go w realizacji zadań i osiągnięciu celów,
- głównym zadaniem audytu wewnętrznego w badanej jednostce jest dostarczanie informacji z przeprowadzonych zadań audytowych oraz świadczenie czynności zapewniających i doradczych, zgodnie z definicją audytu.

Bibliografia

- 65 lat. Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie. 1945-2010.
- Bednarek P., *Samoocena w audycie wewnętrznym jednostek sektora finansów publicznych*, Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2015.
- Biadacz R., *Kontrola zarządcza w jednostce budżetowej na przykładzie szkoły podstawowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 42.
- Bielińska-Dusza E., *Funkcjonowanie kontroli zarządczej w systemie w systemie kontroli wewnętrznej przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 42.
- Bożek W., *Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny instrumentami egzekwowania dyscypliny finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 76/2.
- Chluska J., *Problemy analizy kosztów w zarządzaniu SPZOZ*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 44.
- Dowgiałło P., *Kontrola zarządcza, a metody zarządzania organizacją*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 42.
- Foremna-Pilarska M., *Standardy kontroli zarządczej wyznacznikiem działań w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 42.

- Frańczuk M., *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych jako jeden ze standardów kontroli zarządczej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 42.
- Kondracka B., *Podsumowanie samooceny kontroli zarządczej w roku 2019*, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej MSWiA z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii, Olsztyn 2019.
- Kotarski D., *Funkcjonowanie kontroli zewnętrznej i zarządczej w zakładach lecznictwa uzdrowiskowego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 42.
- Kotarski D., *Określanie celów i zadań sanatorium uzdrowiskowego na potrzeby kontroli zarządczej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2012, nr 53.
- Kotarski D., *Organizacja i zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w podmiocie leczniczym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 76/2.
- Kulińska E., Dornfeld A., *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa 2015.
- Łęgowik-Świącik S., *Zarządzanie ryzykiem jako element systemu kontroli w przedsiębiorstwie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2012, nr 51.
- Majchrzak I., *Samoocena kontroli zarządczej a oświadczenie o stanie kontroli zarządczej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2012, nr 53.
- Martyniuk O., *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych – wyniki badań empirycznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2014, nr 72.
- Młodzik E., *Identyfikacja ryzyka – kluczowy element procesu zarządzania ryzykiem w jednostkach gospodarczych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2013, nr 61/2.
- Młodzik E., *Ryzyko jako przedmiot badania audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 2/1.
- Mrozek J.J., M. Fierek, *Prawo i etyka w kontroli administracji rządowej*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej” 2016, nr 16.
- Nieplowicz M., *Mierniki pomiaru realizacji celów jednostek sektora finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2012, nr 53.
- Obrębska L., Fierek M., *Obszary działalności w zakresie ochrony środowiska w Olsztynie*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnoswiatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017.
- Sapryka M., *Podsumowanie samooceny kontroli zarządczej funkcjonującej w SP ZOZ MSW z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie w roku 2015*, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej MSWiA z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii, Olsztyn 2015.
- Sapryka M., *Podsumowanie samooceny kontroli zarządczej funkcjonującej w SP ZOZ MSWiA z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie w roku 2016*, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej MSWiA z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii, Olsztyn 2016.

- Sapryka M., *Podsumowanie samooceny kontroli zarządczej funkcjonującej w SP ZOZ MSWiA z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie w roku 2017*, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej MSWiA z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii, Olsztyn 2017.
- Sapryka M., *Podsumowanie samooceny kontroli zarządczej funkcjonującej w SP ZOZ MSWiA z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie w roku 2018*, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej MSWiA z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii, Olsztyn 2018.
- Sawicki K., *Wykorzystanie kontroli i audytu w procesie sterowania działalnością publicznego zakładu opieki zdrowotnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 44.
- Sigurska-Fierek P., Fierek M., *Logistyka miejska w sferze publicznego transportu zbiorowego – mobilność miejska w Olsztynie*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnoswiatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017.
- Sikora-Wisniewska E., *Kapitał ludzki i przedsiębiorczość – portret społeczno-gospodarczy regionu Warmii i Mazur*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Szczepankiewicz E.I., Wojciechowska P., *Pomiar i metody zarządzania ryzykiem przy realizacji zadań inwestycyjnych w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 76/2.
- Zsuberla I.A., *Samoocena jako narzędzie monitorujące kontroli zarządczej w zakładzie ubezpieczeń*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2012, nr 53.
- Tomaszewska M., *Samoocena kontroli zarządczej na przykładzie Urzędu Miasta*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2012, nr 53.
- Wierzowiecka J., *Zasady zarządzania ryzykiem w ramach kontroli zarządczej na przykładzie Wydziału Przedsiębiorczości i Towaroznawstwa Akademii Morskiej w Gdyni*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 76/2.
- Zakrzewska J., Fierek M., *Bezrobocie w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2010-2016*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnoswiatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017.

Portale internetowe

<http://zoz.mswia.gov.pl/dz/placowki-medyczne-mswia/r5139868511229,SP-ZOZ-MSWiA-z-W-MCO-w-Olsztynie.html>

Krystyna Jasonek-Zyśk

Wydział Zamiejscowy w Olsztynie, Gdańska Szkoła Wyższa

Postępowanie odwoławcze wszczęte i zakończone olsztyńskiej Izby Skarbowej w latach 2014-2016

Streszczenie

Celem podjętych badań jest zaprezentowanie postępowania odwoławczego wszczętego i zakończonego olsztyńskiej Izby Skarbowej w latach 2014-2016. Dla realizacji celu badań koniecznym było pokazanie charakterystyki badanego obszaru oraz odwołań od decyzji organu pierwszej instancji. Przedstawiono również sposób rozstrzygnięć odwołań organu drugiej instancji oraz zaprezentowano postępowanie sądowoadministracyjne w postępowaniu odwoławczym. Artykuł został opracowany na podstawie przeglądu wybranych pozycji literatury krajowej, w tym artykułów prezentujących wyniki badań naukowych zrealizowanych w ostatnich latach oraz przeprowadzonych badań własnych.

Słowa kluczowe

obszar, decyzja, odwołanie, organ pierwszej instancji, organ drugiej instancji, postępowanie odwoławcze

Wstęp

Podatki są daninami, które odgrywają współcześnie ogromną rolę. Ich zakres podmiotowy i przedmiotowy jest o wiele szerszy niż opłat i ceł, zaliczanych również do danin publicznych.

Także rola społeczna podatków jest nieporównywalnie większa niż innych danin. Podatnik postrzegany jest obecnie nie tylko jako podmiot dostarczający dochodów państwu (lub innemu związkowi publicznoprawnemu), lecz przede wszystkim jako:

- członek społeczeństwa dysponujący prawami politycznymi,
- podmiot tworzący produkt społeczny.

Skomplikowane i wielopłaszczyznowe więzi, jakie łączą w związku z opodatkowaniem jednostkę ze społeczeństwem – w płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej i prawnej – wykształciły się w historycznym rozwoju i podlegają w dalszym ciągu określonym zmianom¹.

Podatek stanowi jedno z najistotniejszych zagadnień w relacjach państwo – obywatel, przedsiębiorca czy szerzej – podatnik.

Podatki zawsze stanowiły przedmiot sporu pomiędzy podmiotem je nakładającym a podmiotem zobowiązanym do ich zapłacenia. Nie inaczej jest również dzisiaj.

¹R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 3-4.

Choć spór ten ma miejsce w ramach demokratycznych reguł, co może przyczyniać się do stępienia jego ostrości i dynamiki, to nie można nie zauważyć ani jego siły, ani jego rozmiarów, ani też zakresu i płaszczyzn, na jakich jest toczony.

Jedną z nich jest płaszczyzna konstytucyjna, która określa zakres władztwa podatkowego państwa, na które składają się, władztwo:

- stanowienia podatków (szerzej – danin publicznych), obejmujące kształtowanie polityki podatkowej (programowanie podatków) oraz legislację podatkową (projektowanie i tworzenie prawa podatkowego),
- kształtowania obciążeń podatkowych przez jednostki samorządu terytorialnego, obejmujące uprawnienia władzy stanowiącej jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania w aktach prawa miejscowego – w ramach umocowania ustawowego – elementów wpływających na wysokość obciążeń podatkowych, np. rozszerzenia katalogu ulg i zwolnień podatkowych, różnicowania stawek podatkowych, a także określania warunków płatności podatku,
- poboru danin publicznych, obejmujące wykonywanie prawa podatkowego przez organy skarbowe (realizację funkcji rejestracyjnej, wymiarowej, weryfikacyjnej, kontrolnej, poboru i windykacji zobowiązań podatkowych) oraz uprawnienia do kształtowania ustroju i organizacji administracji odpowiedzialnej za pobór podatków (danin publicznych),
- karne skarbowe, obejmujące uprawnienia do rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń skarbowych,
- dysponowania wpływami podatkowymi, obejmujące zarządzanie środkami pochodzącymi z podatków (danin publicznych)².

Odwołanie należy do podstawowego środka zaskarżenia w postępowaniu podatkowym zarówno ze względu na:

- krąg decyzji podatkowych podlegających zaskarżeniu,
- szerokie podstawy zaskarżenia umożliwiające kwestionowanie zarówno legalności, jak i zasadności decyzji.

Weryfikacja decyzji podatkowej, mająca na celu ochronę praw i interesów stron postępowania, jednocześnie służy zapewnieniu praworządności działania administracji publicznej w jej stosunkach z jednostką³.

Charakterystyka badanego obszaru

Region stanowi przedmiot badania wielu dziedzin nauki, m.in. ekonomii, politologii, nauki prawa, socjologii czy gospodarki przestrzennej. Pojęcia tego używa się zarówno w języku potocznym, jak i specjalistycznym⁴.

²J. Kulicki, *Obecny i pożądaný zakres i treść konstytucyjnej regulacji zasady władztwa podatkowego państwa w Konstytucji RP z 1997 r.*, (w:) H. Dzwonkowski, J. Kulicki (red.), *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2016, s. 16-17.

³M. Wyszomirska-Łapczyńska, *Pisma i pisma procesowe w sprawach podatkowych z objaśnieniami i płytą CD*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 330.

⁴M. Szewczak, *Administrowanie rozwojem regionalnym w systemie prawa administracyjnego*, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Lublin 2013, s. 28-29.

W praktyce obszar obejmujący powiązane funkcjonalnie miejscowości z administracyjnym ośrodkiem miejskim określa się potocznie regionem.

Jest pojęciem przestrzennym, odnoszącym się do konkretnie wydzielonego terytorium, które z racji względnej jednorodności charakteryzujących go cech oraz ich powiązań odróżnia się od innych otaczających go obszarów⁵.

Województwo warmińsko-mazurskie powstało w styczniu 1999 r. z połączenia woj. olsztyńskiego, elbląskiego, części suwalskiego, północnych skrawków toruńskiego, ciechanowskiego i ostrołęckiego. W strukturze administracyjnej znajdują się:

- 2 powiaty grodzkie,
- 19 powiatów ziemskich,
- 16 gmin miejskich,
- 33 gminy miejsko-wiejskie,
- 67 gmin wiejskich.

Województwo objęło historyczne krainy:

- Warmię,
- Mazury,
- Prusy Górne,
- ziemię lubawską,
- południową Natangię i Barcję,
- fragmenty Żuław Wiślanych i Powiśla,
- zachodnie skrawki Suwalszczyzny⁶.

Warmia i Mazury są zaliczane do obszarów słabo rozwiniętych gospodarczo, dodatkowo istniejące duże bezrobocie i brak przemysłu sprawiają, iż sytuacja w tym zakresie szybko się nie zmieni i region ten będzie wymagać dodatkowych nakładów z zewnątrz. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego tego regionu jest bardzo zróżnicowany.

Istnieją obszary stosunkowo dobrze rozwinięte, jednak znaczna część Warmii i Mazur wymaga dużych nakładów⁷.

Biorąc pod uwagę dane dla woj. warmińsko-mazurskiego, należy uznać, że jest ono obszarem różniącym się niekorzystnie od pozostałej części kraju.

Jest to zauważalne zwłaszcza w świetle najbardziej miarodajnych wskaźników gospodarczych, do których zalicza się PKB, średnie wynagrodzenie brutto, czy też dane dotyczące rynku pracy.

Wartości wszystkich ww. wskaźników są niewspółmiernie niskie w stosunku do potencjału obszarowego i ludnościowego⁸.

⁵ M. Fierek, M. Kowalczyk, *Wpływ polskich reform administracyjnych na konceptualizację regionu*, (w:) W. Mikołajczewska, M. Fierek (red.), *Wybrane problemy społeczno-gospodarcze i zarządzania w administracji*, Gdańska Wyższa Szkoła Administracji, Gdańsk 2011, s. 236.

⁶ J. Poniedziałek, *Perspektywy rozwoju. Warmińsko-mazurskie*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2012, s. 9.

⁷ M. Fierek, M. Kowalczyk, *Rozwój społeczno-gospodarczy województwa warmińsko-mazurskiego wynikający z integracji regionalnej Polski z Unią Europejską*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013, s. 58-59.

⁸ J. Zielińska-Szczepkowska, I. Zabielska, M. Wojarska, *Turystyka jako ważny sektor gospodarki na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *op. cit.*,

Warmia i Mazury to region posiadający bardzo duży potencjał turystyczny. Walory przyrodnicze, kulturowe jak i krajobrazowe przyciągają turystów krajowych i zagranicznych⁹.

Należy podejmować, zarówno na szczeblu regionalnym, jak i lokalnym, celowe działania tak aby w przyszłości doprowadzić do wzrostu udziału turystyki w gospodarce regionu¹⁰.

Dnia 2 grudnia 2016 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał *Ustawę z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej* (Dz.U. poz. 1947) oraz *Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej* (Dz.U. poz. 1948). Reforma weszła w życie 1 marca 2017 r.

Natomiast – zgodnie z art. 160 ust. 2 i 3 ustawy – *Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej*, izba skarbowa od dnia 2 grudnia 2016 r. kontynuuje działalność stając się izbą administracji skarbowej¹¹. Ustawa określa:

- zadania, organy i organizację Krajowej Administracji Skarbowej, zwanej dalej „KAS”,
- formy realizacji niektórych zadań KAS i szczególne uprawnienia organów KAS oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, zwanych dalej „funkcjonariuszami”,
- warunki pracy i służby,
- zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy.

KAS stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tyt. podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej, a także zapewniającą obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych¹². Organami KAS są:

- minister właściwy ds. finansów publicznych,
- Szef Krajowej Administracji Skarbowej,
- dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej,
- dyrektor izby administracji skarbowej,
- naczelnik urzędu skarbowego,
- naczelnik urzędu celno-skarbowego¹³.

Nową, skonsolidowaną KAS będą tworzyć m.in. następujące jednostki organizacyjne:

s. 158.

⁹I. Rekuć, *Turystyka alternatywna w województwie warmińsko-mazurskim – szanse i korzyści rozwoju na przykładzie agroturystyki*, (w:) S. Czachorowski, Ż. Kostyk, A. Zielińska (red.), *Warmia i Mazury – nasze wspólne dobro cz. II*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2015, s. 115.

¹⁰J. Zielińska-Szczepkowska, I. Zabińska, M. Wojarska, *op. cit.*, s. 159.

¹¹*Informacja o działalności organów podatkowych z woj. warmińsko-mazurskiego w 2016 r.*, Izba Administracji Skarbowej, Olsztyn 2017, s. 26.

¹²*Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej*, art. 1 ust. 1-2.

¹³*Ibidem*, art. 11.1.

- izby administracji skarbowej (16),
- urzędy skarbowe (400),
- urzędy celno-skarbowe (16, wraz z delegaturami – 45 i oddziałami celnymi – 143)¹⁴.

Izba działa na podstawie:

- *Ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej* (Dz.U. poz. 1947, z późn. zm.),
- *Ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej* (Dz.U. poz. 1948, z późn. zm.),
- *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.),
- *Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib dyrektorów izb administracji skarbowej, naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celno-skarbowych oraz siedziby dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej* (Dz.U. poz. 393),
- *Zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów* (Dz.Urz. Min. Roz. i Fin. poz. 41),
- przepisów odrębnych,
- regulaminu organizacyjnego¹⁵.

W sprawach organizacyjno-finansowych obejmujących obsługę finansową i kadrów, zarządzanie majątkiem, remonty i inwestycje, zamówienia publiczne, obsługę informatyczną, audyt wewnętrzny, kontrolę zarządczą, komunikację, zarządzanie bezpieczeństwem informacji, zarządzanie kryzysowe, sprawy obronne, ochronę osób i mienia, bezpieczeństwo i higienę pracy oraz ochronę przeciwpożarową, Izba wraz z podległymi urzędami, tworzy jednostkę organizacyjną.

W skład jednostki organizacyjnej wchodzi – Warmińsko-Mazurski Urząd Skarbowy w Olsztynie, Urząd Skarbowy w Bartoszycach, Urząd Skarbowy w Braniewie, Urząd Skarbowy w Działdowie, Urząd Skarbowy w Elblągu, Urząd Skarbowy w Ełku, Urząd Skarbowy w Giżycku, Urząd Skarbowy w Iławie, Urząd Skarbowy w Kętrzynie, Urząd Skarbowy w Nidzicy, Urząd Skarbowy w Nowym Mieście Lubawskim, Urząd Skarbowy w Olecku, Urząd Skarbowy w Olsztynie, Urząd Skarbowy w Ostródzie, Urząd Skarbowy w Piszcu, Urząd Skarbowy w Szczytnie, Warmińsko-Mazurski Urząd Celno-Skarbowy w Olsztynie, Warmińsko-Mazurski Urząd Celno-Skarbowy w Olsztynie, Delegatura UCS w:

- Olsztynie – Oddział Celny w Olsztynie, Oddział Celny w Korszach, Oddział Celny w Bezledach, Oddział Celny w Bartoszycach, Oddział Celny w Ełku, Oddział Celny w Gołdapi,
- Elblągu – Oddział Celny w Elblągu, Oddział Celny w Braniewie, Oddział Celny w Gronowie, Oddział Celny w Iławie, Oddział Celny w Grzechotkach¹⁶.

¹⁴ *Informacja o działalności organów podatkowych z woj. warmińsko-mazurskiego w 2016... , op. cit., s. 27.*

¹⁵ *Regulamin organizacyjny Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie, Izba Administracji Skarbowej, Olsztyn 2017, s. 7.*

¹⁶ *Ibidem, s. 5-6.*

Dyrektor Izby jest organem niezespolonej administracji rządowej podlegającym ministrowi. Terytorialny zasięg działania Dyrektora Izby obejmuje woj. warmińsko-mazurskie¹⁷.

Dyrektor Izby wykonuje swoje zadania przy pomocy Izby. Izba obsługuje Dyrektora Izby w zakresie zadań organu podatkowego i organu nadzoru nad organami egzekucyjnymi, a także innych zadań określonych w przepisach odrębnych, w tym w zakresie zadań kierownika jednostki organizacyjnej. Do podstawowych zadań Izby należy obsługa Dyrektora Izby w zakresie:

- rozstrzygania w drugiej instancji w sprawach należących w pierwszej instancji do naczelników urzędów skarbowych i naczelnika urzędu celno-skarbowego,
- rozstrzygania w pierwszej instancji na podstawie odrębnych przepisów,
- rozstrzygania w drugiej instancji w sprawach, o których mowa w pkt 2,
- orzecznictwa w pierwszej i drugiej instancji w zakresie egzekucji administracyjnej, gdy organem egzekucyjnym jest dyrektor oddziału ZUS,
- zarządzania ryzykiem zewnętrznym, w tym identyfikowania obszarów zagrożeń mogących mieć wpływ na prawidłowość wypełniania obowiązków podatkowych,
- ustalania i udzielania oraz analizowania prawidłowości wykorzystywania dotacji przedmiotowych dla przedsiębiorców w zakresie określonym przez ministra,
- zadań kierownika jednostki organizacyjnej,
- wykonywania innych zadań określonych w przepisach odrębnych¹⁸.

Izbą kieruje Dyrektor Izby przy pomocy czterech Zastępców Dyrektora, Głównego księgowego oraz kierowników komórek organizacyjnych¹⁹.

Odwołania od decyzji organu pierwszej instancji

Badaniem zostały objęte komórki zajmujące się zgodnie z *Regulaminem organizacyjnym Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie* orzecznictwem, tj. Dział Podatków Dochodowych i Majątkowych, Dział Podatku od Towarów i Usług.

Tabela 1.

Liczba spraw podlegających rozpatrzeniu w latach 2014-2016

Rodzaj podatku	Rok			Razem
	2014	2015	2016	
podatek dochodowy od osób prawnych	44	23	16	83
podatek dochodowy od osób fizycznych	478	443	546	1 467
podatek od towarów i usług	1 460	1 914	1 839	5 213
razem	1 982	2 380	2 401	6 763

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

¹⁷ *Ibidem*, s. 6.

¹⁸ *Ibidem*, s. 6-7.

¹⁹ *Ibidem*, s. 7.

Przedstawione dane nie obejmują wszystkich podatków, a jedynie te, które są objęte obowiązkiem sprawozdawczym. Ponadto każdy z ww. działów prowadzi postępowania w trybach nadzwyczajnych.

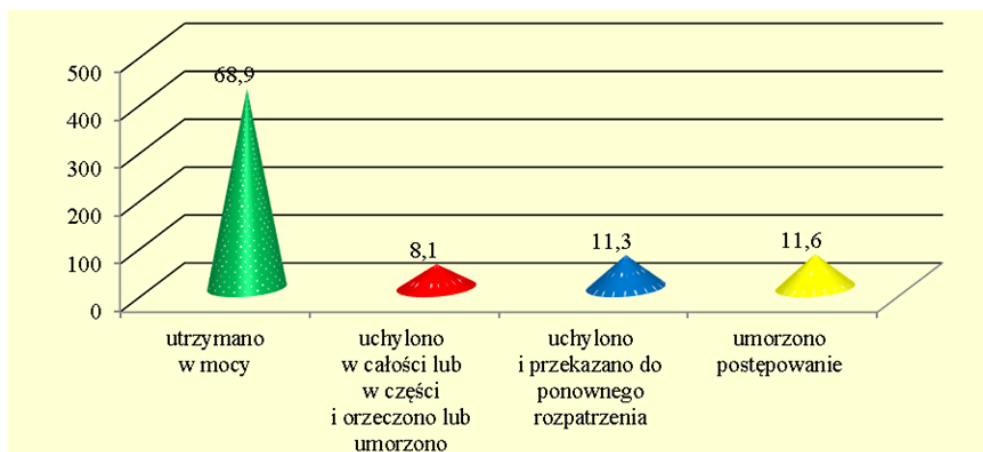
Nadzwyczajne tryby wzruszenia decyzji ostatecznych, stanowiące wyjątek od zasady trwałości decyzji podatkowej regulują przepisy rozdziału 17, 18 i 19 *OrdPU*.

Postępowanie w przedmiotowym zakresie prowadzi do zmiany, uchylenia, stwierdzenia nieważności decyzji lub wznowienia postępowania. Nie stoi ono na przeszkodzie wniesienia skargi na tę decyzję do sądu administracyjnego.

Sposób rozstrzygnięć odwołań organu drugiej instancji

W 2014 r. Dyrektor Izby Skarbowej, jako organ odwoławczy w stosunku do decyzji wydanych przez Naczelników Urzędów Skarbowych i Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Olsztynie, rozpoznał 602 sprawy, w tym:

- 415 utrzymano w mocy (art. 233 § 1 pkt 1 *OrdPU*),
- 49 uchylono w całości lub w części i orzeczono lub umorzono (art. 233 § 1 pkt 2a *OrdPU*),
- 68 uchylono i przekazano do ponownego rozpatrzenia (art. 233 § 1 pkt 2b oraz art. 233 § 2 *OrdPU*),
- 70 umorzono postępowanie (art. 233 § 1 pkt 3 *OrdPU*)²⁰.



Wykres 1. Postępowanie odwoławcze w 2014 r. (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja o działalności organów podatkowych z woj. warmińsko-mazurskiego w 2014 r.*, Izba Skarbowa, Olsztyn 2015, s. 17.

²⁰ *Informacja o działalności organów podatkowych z woj. warmińsko-mazurskiego w 2014 r.*, Izba Skarbowa, Olsztyn 2015, s. 17.

Dyrektor Izby Skarbowej w Olsztynie rozpoznał 112 spraw dotyczących obcych wierzycieli (w tym Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jednostek samorządu terytorialnego), z czego:

- 69 spraw utrzymano w mocy,
- 22 sprawy uchylono w całości lub części i orzeczono lub umorzono,
- 11 spraw uchylono i przekazano do ponownego rozpatrzenia,
- w 6 sprawach stwierdzono niedopuszczalność zażalenia,
- w 2 sprawach stwierdzono uchybienie terminowi na wniesienie zażalenia,
- 2 sprawy przekazano do realizacji innemu organowi.

Stosując nadzwyczajne tryby w postępowaniu podatkowym Dyrektor Izby Skarbowej w Olsztynie rozpoznał 169 spraw. Dyrektor tut. Izby jako organ pierwszej instancji wydał 137 rozstrzygnięć²¹.

Odwołanie od decyzji ministra właściwego ds. finansów publicznych, samorządowego kolegium odwoławczego, dyrektora izby skarbowej i dyrektora izby celnej rozpatruje ten sam organ²².



Wykres 2. Postępowanie odwoławcze w trybach nadzwyczajnych w 2014 r. (%)

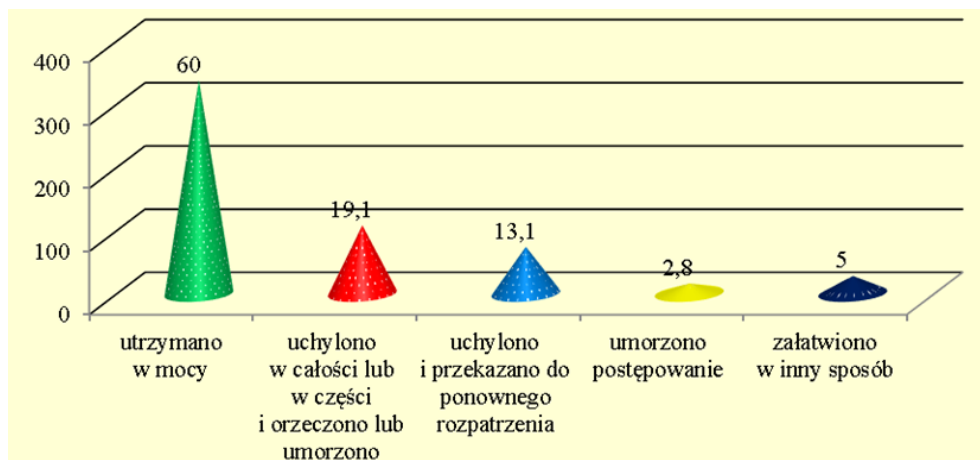
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja o działalności organów podatkowych z woj. warmińsko-mazurskiego w 2014 r.*, Izba Skarbowa, Olsztyn 2015, s. 17, 18.

W 2015 r. Dyrektor Izby Skarbowej, jako organ odwoławczy w stosunku do decyzji wydanych przez Naczelników Urzędów Skarbowych i Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Olsztynie, rozpoznał 564 sprawy, w tym:

²¹ *Ibidem*, s. 18.

²² M. Szubiakowski, *Postępowanie podatkowe*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 319.

- 338 utrzymano w mocy (art. 233 § 1 pkt 1 ustawy *OrdPU*),
- 108 uchylono w całości lub w części i orzeczono lub umorzono (art. 233 § 1 pkt 2a *OrdPU*),
- 74 uchylono i przekazano do ponownego rozpatrzenia (art. 233 § 1 pkt 2b oraz art. 233 § 2 *OrdPU*),
- 16 umorzono postępowanie (art. 233 § 1 pkt 3 *OrdPU*),
- 28 załatwiono w inny sposób²³.



Wykres 3. Postępowanie odwoławcze w 2015 r. (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja o działalności organów podatkowych z woj. warmińsko-mazurskiego w 2015 r.*, Izba Skarbowa, Olsztyn 2016, s. 17.

Dyrektor Izby Skarbowej w Olsztynie rozpoznał 256 spraw dotyczących obcych wierzycieli (w tym Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jednostek samorządu terytorialnego), z czego:

- 120 spraw utrzymano w mocy,
- 16 spraw uchylono w całości lub części i orzeczono lub umorzono,
- 118 spraw uchylono i przekazano do ponownego rozpatrzenia,
- w 2 sprawach stwierdzono uchybienie terminowi do na wniesienie zażalenia.

Stosując nadzwyczajny tryb w postępowaniu podatkowym Dyrektor Izby Skarbowej w Olsztynie rozpoznał 45 sprawy. Dyrektor tut. Izby jako organ pierwszej instancji wydał 176 rozstrzygnięć²⁴.

²³ *Informacja o działalności organów podatkowych z woj. warmińsko-mazurskiego w 2015 r.*, Izba Skarbowa, Olsztyn 2016, s. 17.

²⁴ *Ibidem*, s. 17.

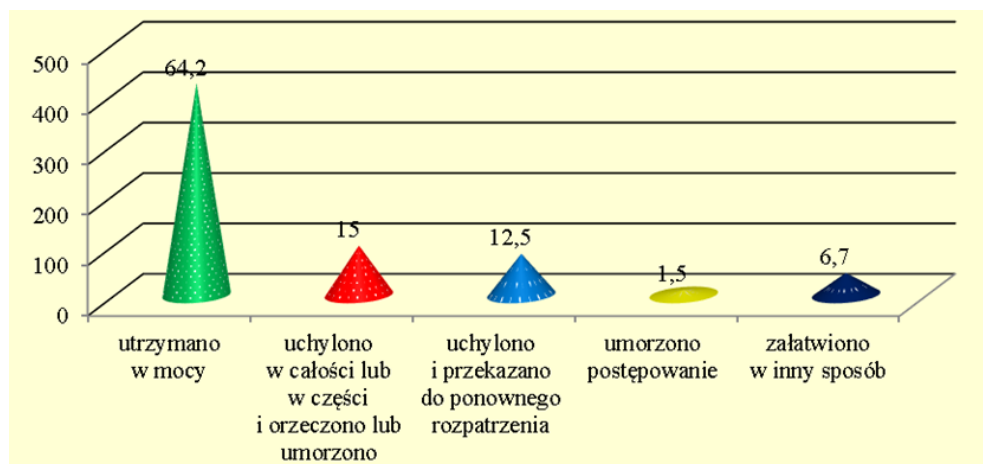


Wykres 4. Postępowanie odwoławcze w trybach nadzwyczajnych w 2015 r. (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja o działalności organów podatkowych z woj. warmińsko-mazurskiego w 2015 r.*, Izba Skarbowa, Olsztyn 2016, s. 17.

W 2016 r. Dyrektor Izby Skarbowej, jako organ odwoławczy w stosunku do decyzji wydanych przez Naczelników Urzędów Skarbowych i Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Olsztynie, rozpoznał 654 sprawy, w tym:

- 420 utrzymano w mocy (art. 233 § 1 pkt 1 ustawy *OrdPU*),
- 98 uchylono w całości lub w części i orzeczono lub umorzono²⁵.



Wykres 5. Postępowanie odwoławcze w 2016 r. (%)

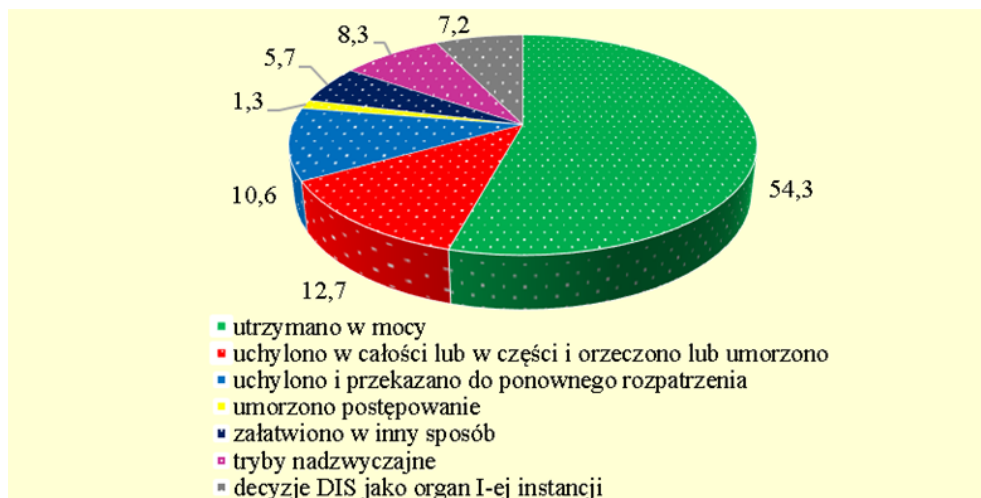
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja o działalności organów podatkowych z woj. warmińsko-mazurskiego w 2016 r.*, Izba Administracji Skarbowej, Olsztyn 2017, s. 17.

²⁵ *Informacja o działalności organów podatkowych z woj. warmińsko-mazurskiego w 2016...*, op. cit., s. 17.

Dyrektor Izby Skarbowej w Olsztynie rozpoznał 52 sprawy dotyczące obcych wierzycieli (w tym Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jednostek samorządu terytorialnego), z czego:

- 26 spraw utrzymano w mocy,
- 2 sprawy uchylono w całości lub części i orzeczono lub umorzono,
- 4 sprawy uchylono i przekazano do ponownego rozpatrzenia,
- 20 spraw załatwiono w inny sposób²⁶.

Stosując nadzwyczajny tryb w postępowaniu podatkowym Dyrektor Izby Skarbowej w Olsztynie rozpoznał 64 sprawy. Dyrektor tut. Izby jako organ pierwszej instancji wydał 56 rozstrzygnięć²⁷.



Wykres 6. Postępowanie odwoławcze w trybach nadzwyczajnych w 2016 r. (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja o działalności organów podatkowych z woj. warmińsko-mazurskiego w 2016 r.*, Izba Administracji Skarbowej, Olsztyn 2017, s. 17, 18.

Różnica w zakresie przedstawionych danych wynika z przyjętej systematyki. Sformułowanie „decyzje papierowe” używane jest w statystyce jednostek podległych Ministrowi Finansów do określenia pojedynczej decyzji (opatrzonej znakiem sprawy), która może obejmować zarówno jeden, jak i kilka okresów rozliczeniowych lub zdarzeń.

Natomiast „decyzja systemowa” może obejmować tylko i wyłącznie jeden okres rozliczeniowy lub zdarzenie (dane liczbowe dotyczące „decyzji systemowych” wygenerowane zostały z systemów informatycznych utrzymywanych przez służby podatkowe).

Powyższe oznacza, że jedna „decyzja papierowa” może obejmować kilka „decyzji systemowych”. Dla zobrazowania powyższego należy posłużyć się

²⁶ *Ibidem*, s. 18.

²⁷ *Ibidem*, s. 18.

przykładem – decyzja naczelnika urzędu skarbowego wydana w zakresie podatku VAT dotycząca rozliczeń miesięcznych za okres od stycznia do czerwca jest jedną „decyzją papierową” i jednocześnie sześcioma „decyzjami systemowymi”.

Tabela 2.

Liczba spraw rozstrzygniętych w postępowaniu odwoławczym w latach 2014-2016

Rodzaj podatku	Rok			Razem
	2014	2015	2016	
podatek dochodowy od osób prawnych	87	29	16	132
podatek dochodowy od osób fizycznych	471	390	459	1 320
podatek od towarów i usług	1 168	1 668	1 845	4 681
razem	1 726	2 087	2 320	6 133

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

Dyrektor Izby Skarbowej w Olsztynie, jako organ odwoławczy w 2014 r. rozpoznał 602 sprawy, największy wynik, bo aż 415 to decyzje utrzymujące w mocy decyzję organu pierwszej instancji, co stanowi 68,9% rozstrzygnięć ogółem.

Drugą grupę stanowią decyzje umarzające postępowanie odwoławcze – 11,6%. Łącznie w ramach orzecznictwa w zakresie podatków Dyrektor Izby Skarbowej w Olsztynie w 2014 r. wydał 908 rozstrzygnięć.

Stosując nadzwyczajne tryby w postępowaniu podatkowym Dyrektor Izby Skarbowej w Olsztynie rozpoznał 169 spraw, co stanowiło 18,6% wszystkich rozstrzygnięć w zakresie podatków. Natomiast jako organ pierwszej instancji wydał 137 rozstrzygnięć, co stanowiło 15,1% rozstrzygnięć.

Dyrektor Izby Skarbowej w Olsztynie, jako organ odwoławczy w 2015 r. rozpoznał 564 sprawy, największy wynik, bo aż 338 to decyzje utrzymujące w mocy decyzję organu pierwszej instancji, co stanowi 60% rozstrzygnięć ogółem.

Drugą grupę stanowiły rozstrzygnięcia, które uchylały w całości lub w części, to 19,1%. Łącznie w ramach orzecznictwa w zakresie podatków Dyrektor Izby Skarbowej w Olsztynie w 2015 r. wydał 785 rozstrzygnięć.

Stosując nadzwyczajny tryb w postępowaniu podatkowym Dyrektor Izby Skarbowej w Olsztynie rozpoznał 45 spraw, co stanowiło 5,7% wszystkich rozstrzygnięć w zakresie podatków.

Natomiast jako organ pierwszej instancji wydał 176 rozstrzygnięć, co stanowiło 22,4% ogólnej liczby orzeczeń w zakresie podatków.

W 2016 r. Dyrektor Izby Skarbowej w Olsztynie, jako organ odwoławczy rozpoznał 654 sprawy, z czego 420 spośród nich to decyzje utrzymujące w mocy, co stanowi 64,2% podjętych rozstrzygnięć ogółem.

Łącznie w ramach orzecznictwa w zakresie podatków Dyrektor Izby Skarbowej w Olsztynie w 2016 r. wydał 774 rozstrzygnięcia.

Stosując nadzwyczajny tryb w postępowaniu podatkowym rozpoznał 64 sprawy, co stanowiło 8,3% wszystkich rozstrzygnięć w zakresie podatków. Natomiast jako organ pierwszej instancji wydał 56 rozstrzygnięć, co stanowiło 7,2%.

Zauważyć należy, że w 2015 r. liczba spraw rozpoznanych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Olsztynie była znacznie mniejsza w porównaniu z 2014 i 2016 r.

Odnotowano spadek liczby rozpoznanych spraw w stosunku do 2014 r. o 6,3%, a do 2016 r. o 13,8%.

Analizując liczbę spraw rozpoznanych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Olsztynie w poszczególnych latach, należy odnotować znaczący wzrost liczby spraw w 2016 r. w stosunku do 2015 r.

Porównując natomiast sposób rozstrzygnięcia, dominującym jest utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji, w 2014 r. – 68,9%, 2015 r. – 60%, 2016 r. – 64,2% w stosunku do ogólnej liczby orzeczeń, co świadczy o trafności rozstrzygnięć organu podatkowego.

Jednakże struktura kategorii sposobu załatwienia spraw w trybie odwoławczym w poszczególnych analizowanych latach znacznie się różni.

Jednocześnie zauważa się wzrost decyzji uchylonych w całości lub części jak i decyzji uchylanych i przekazywanych do ponownego rozpatrzenia, oznacza to, że organ odwoławczy więcej koryguje orzeczeń organu pierwszej instancji.

Następna grupa to decyzje, którymi umorzono postępowanie. Do umorzenia postępowania odwoławczego może dojść, po:

- pierwsze, w razie skutecznego cofnięcia odwołania przez stronę,
- po drugie, z powodu bezprzedmiotowości.

W badanym okresie można zauważyć znaczący spadek tego rodzaju rozstrzygnięć z 70 w 2014 r., do 16 w 2015 r. i 10 w 2016 r.

Ostatnia analizowana grupa to sprawy załatwione w inny sposób, oznacza to wydanie postanowienia m.in. o uchybieniu terminowi do wniesienia odwołania, odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania oraz wyznaczeniu organu innego do załatwienia sprawy. W badanym okresie nastąpił wzrost tego typu rozstrzygnięć o 57,1%.

Analizując liczbę spraw rozpoznanych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Olsztynie w trybach nadzwyczajnych stwierdzić można znaczący spadek liczby spraw załatwianych w ten sposób w latach 2015-2016 w odniesieniu do 2014 r.

Liczba spraw rozpatrzonych w trybach nadzwyczajnych w 2015 r. spadła o 73,4% w stosunku do 2014 r., natomiast w 2016 r. o 62,1% w odniesieniu do liczby spraw załatwionych w trybach nadzwyczajnych w 2014 r.

Porównując udział liczby spraw rozpoznanych w trybach nadzwyczajnych w liczbie ogółem spraw załatwianych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Olsztynie, zauważyć można znaczny spadek wskaźnika z 18,6% w 2014 r. do 5,7% w 2015 r. oraz 8,3% w 2016 r.

Postępowanie sądowoadministracyjne w postępowaniu odwoławczym

Sądy administracyjne wszczynają postępowanie sądowe na podstawie skargi złożonej przez podmiot uprawniony tj. stronę, która ma legitymację do jej złożenia, ma się tu do czynienia z zasadą skargowości.

Skargi na decyzje podatkowe są rozpatrywane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w pierwszej instancji, a w przypadku wniesienia skargi kasacyjnej przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Sądy administracyjne obu instancji w prowadzonym postępowaniu dokonują zgodności decyzji organu odwoławczego, pod względem proceduralnym i merytorycznym.

W ramach zagadnień odnoszących się do stosowania przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*, na decyzje wydane przez Dyrektora Izby Skarbowej w Olsztynie w postępowaniu odwoławczym wpłynęło w badanym okresie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego łącznie 4 055 skarg.

W analizowanych latach Dyrektor Izby Skarbowej w Olsztynie rozstrzygał w 6 133 sprawach w zakresie podatków.

Oznaczałoby to, że 66% rozstrzygnięć organu odwoławczego zostało zaskarżonych do sądu administracyjnego.

Dane uzyskane ze sprawozdań Izby Skarbowej w Olsztynie pokazują, jak w poszczególnych latach przedstawiała się tendencja wnoszenia przez podatników skarg do sądów administracyjnych, jak również poprawność stosowania przepisów prawa przez organy podatkowe.

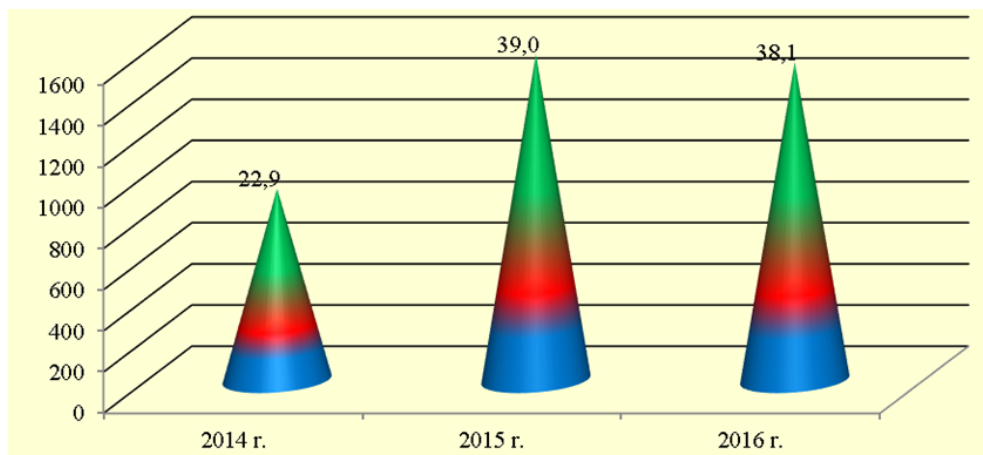
Tabela 3.

Liczba skarg wniesionych do WSA i NSA w latach 2014-2016

Rodzaj podatku	Rok			Razem
	2014	2015	2016	
podatek dochodowy od osób prawnych	52	14	27	93
podatek dochodowy od osób fizycznych	265	265	214	744
podatek od towarów i usług	612	1 303	1 303	3 218
razem	929	1 582	1 544	4 055

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

Rozpatrując zagadnienie skarg na decyzje wydane przez Dyrektora Izby Skarbowej w Olsztynie w trzech badanych latach, stwierdzić należy wzrost liczby wnoszonych przez podatników skarg w 2015 r. w stosunku do 2014 r. o 70,3%, natomiast w 2016 r. o 66,2% w stosunku do 2014 r. Należy zauważyć spadek wniesionych skarg w 2016 r. w stosunku do 2015 r. o 2,4%.



Wykres 7. Skargi wniesione do WSA i NSA w latach 2014-2016 (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

Największy wskaźnik wzrostu odnotowuje się w ilości skarg wnoszonych w zakresie podatku od towarów i usług.

Zwrócić należy uwagę na fakt, że istnieje duża rozbieżność w czasie pomiędzy wydaniem decyzji przez organ pierwszej instancji, momentem wydania decyzji przez Dyrektora Izby Skarbowej w Olsztynie w postępowaniu odwoławczym, wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego a orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Poszczególne etapy dwuinstancyjnego postępowania podatkowego oraz dwuinstancyjnego postępowania skargowego mogą mieć miejsce na przestrzeni kilku lat.

Tabela 4.

Liczba korzystnych i niekorzystnych orzeczeń WSA i NSA w latach 2014-2016

Rodzaj podatku	Rok						Razem	
	2014		2015		2016			
	1	2	1	2	1	2	1	2
podatek dochodowy od osób prawnych	43	10	14	0	26	1	83	11
podatek dochodowy od osób fizycznych	145	121	222	103	196	47	563	271
podatek od towarów i usług	516	134	1 029	483	1 147	253	2 692	870
razem	704	265	1 265	586	1 369	301	3 338	1 152

1 – orzeczenie utrzymane w mocy

2 – orzeczenia uchylone

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

Orzeczenia niekorzystne dla organu to takie wyroki Sądu Administracyjnego, w których sąd uchyla zaskarżoną decyzję, postanowienie, akt lub interpretację w całości lub części (czyli zaskarżony akt lub czynność przestają obowiązywać), stwierdza nieważność decyzji, postanowienia lub aktu prawa miejscowego lub stwierdza, że decyzja, postanowienie lub akt zostały wydane z naruszeniem prawa.

Orzeczenie korzystne dla organu podatkowego oznacza, że Sąd Administracyjny uznaje za prawidłowe rozstrzygnięcie Dyrektora Izby Skarbowej w Olsztynie.

Wskaźnik korzystnych dla organu podatkowego orzeczeń sądów w 2014 r. wynosił 72,7% w stosunku do niekorzystnych 27,3%, natomiast w 2015 r. wskaźnik ten kształtował się na poziomie 31,7 niekorzystnych orzeczeń w stosunku do korzystnych 68,3%.

Natomiast w 2016 r. nastąpił wzrost wskaźnika orzeczeń korzystnych dla organu podatkowego i wynosił 82% w stosunku do orzeczeń niekorzystnych wynoszących zaledwie 18%.

Porównując natomiast liczbę korzystnych i niekorzystnych dla organu orzeczeń WSA i NSA w poszczególnych podatkach, zauważyć należy, że w 2016 r. liczba utrzymanych w mocy orzeczeń organu podatkowego dotycząca podatku od towarów i usług wynosiła 1 147, co stanowiło 81,9% w stosunku do uchylonych 253, co stanowiło 18,1%.

W podatku dochodowym od osób fizycznych w 2016 r. liczba utrzymanych w mocy orzeczeń wynosiła 196, co stanowiło 80,7% w stosunku do uchylonych 47, co stanowiło tylko 19,3%.

Najmniej skarg złożono na decyzje dotyczące podatku dochodowego od osób prawnych. W 2015 r. liczba ta wynosiła zaledwie 14, z czego całość została utrzymana w mocy.

Spowodowane jest to faktem, iż w tym zakresie jest proporcjonalnie mało wydawanych decyzji przez organy podatkowe, w związku z niewielką liczbą podmiotów opodatkowanych tym podatkiem.

W 2016 r. liczba orzeczeń utrzymujących w mocy decyzję organu odwoławczego w podatku dochodowym od osób prawnych wynosiła 26, co stanowiło 96,3% w stosunku do uchylonych – 3,7%.

Analizując powyższe wyniki, można stwierdzić, że 2016 r. był najbardziej korzystny dla organu podatkowego, co pozytywnie przekłada się na cele jakościowe jednostki.

Podsumowanie

Specyfiką spraw podatkowych w stosunku do innych spraw administracyjnych jest to, iż większość obowiązków i uprawnień podatkowych nie powstaje w wyniku postępowania jurysdykcyjnego przed organami państwa czy samorządu terytorialnego, lecz z mocy prawa.

Rozwój techniki opodatkowania w Polsce spowodował, iż wszelkie zobowiązania w zakresie podatków państwowych po 1990 r. powstają, co do zasady, z mocy samego prawa, bez potrzeby wydawania w tej materii decyzji administracyjnych.

Sprawy podatkowe to nie tylko sprawy związane z powstaniem albo wygaśnięciem zobowiązań podatkowych, ale również sprawy instrumentalne związane z tymi pierwszymi, dotyczące np.:

- zwolnień i ulg podatkowych,
- zaniechania poboru czy też rozłożenie na raty zobowiązania podatkowego,
- orzeczenia o odpowiedzialności tzw. osoby trzeciej czy o zakresie odpowiedzialności spadkobiercy.

Organy podatkowe podejmują czynności przygotowawcze i rozstrzygają w sposób władczy zasadniczo dopiero wtedy, gdy podmioty zobowiązane nie wykonały lub nieprawidłowo wykonały ciężące na nich z mocy prawa obowiązki w zakresie konkretyzacji zobowiązań podatkowych albo działają na skutek wniosku (żądania) strony²⁸.

Wpływy z podatków pobieranych czy to na rzecz budżetu państwa, czy budżetów samorządowych nabrały współcześnie bardzo istotnego znaczenia, przybierając zazwyczaj rolę zasadniczego źródła dochodów publicznych.

W naturalny sposób wpływa to na duże zainteresowanie tą problematyką, także w kontekście ciągłego procesu doskonalenia tej sfery prawa.

W Polsce proces reformy prawa podatkowego trwa już od wielu lat. Niestety nie zawsze udaje się osiągnąć właściwe rezultaty planowanych modyfikacji stosowanych już rozwiązań czy też aplikacji nowych instrumentów podatkowoprawnych.

Stosunkowo często nowe rozwiązania są wprowadzane pochopnie, z kalkulacją osiągnięcia tylko doraźnych efektów, bez uwzględnienia szerszej perspektywy.

W konsekwencji prowadzi to do konieczności opracowania dalszych zmian i powszechnego odczucia braku stabilności tej dziedziny prawa.

W sposób bezpośredni przekłada się to na niską znajomość prawa podatkowego zarówno wśród podatników, jak i pracowników organów aparatu skarbowego²⁹.

Odwołanie jest środkiem prawnym służącym zaskarżeniu decyzji wydawanych w pierwszej instancji przez organy podatkowe.

Prawo do wniesienia odwołania jest realizacją zasady dwuinstancyjności wynikającej z art. 127 *OrdPU*. Jednakże kontrola organu odwoławczego nie ma charakteru kasacyjnego, a merytoryczny.

W orzecznictwie wskazuje się, że „Konsekwencją powyższej zasady jest ukształtowanie postępowania odwoławczego, w ten sposób, że organ odwoławczy w myśl art. 230 *OrdPU* nie może ograniczyć się tylko do kontroli decyzji organu pierwszej instancji, lecz zobowiązany jest do ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy. Zatem dwuinstancyjność postępowania oznacza, że złożenie przez stronę

²⁸ J. Małecki, *Postępowanie podatkowe w świetle Ordynacji podatkowej*, (w:) A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 431.

²⁹ P. Smoleń, W. Wójtowicz, *Przedmowa*, (w:) P. Smoleń, W. Wójtowicz (red.), *Prawo podatkowe*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. V.

odwołania od decyzji organu pierwszej instancji powoduje, iż sprawa rozpoznawana jest ponownie przez organ odwoławczy. Organ ten rozpoznaje sprawę, a nie odwołanie³⁰. Wnioski:

- otrzymując decyzję, podatnik ma prawo złożenia od niej odwołania, jest to podstawowy środek umożliwiający weryfikację stanowiska organu podatkowego, który jednocześnie uruchamia całą strukturę postępowania odwoławczego i pozwala w dalszej kolejności na wniesienie skargi do sądu administracyjnego; nie jest jednak rozwiązaniem jedynym, przepisy *OrdPU* wprowadzają tzw. nadzwyczajne tryby zaskarżenia decyzji, w ściśle określonych sytuacjach,
- do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej zostało powołane dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne – wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny, podstawowym celem skargi jest wyeliminowanie lub potwierdzenie prawidłowości działań organów podatkowych i wydawanych przez nich aktów kończących postępowanie podatkowe,
- przyczyną wzrostu liczby wnoszonych skarg przez podatników na decyzje wydawane w postępowaniu odwoławczym jest zapewne to, że decyzje, z których wynika dodatkowy podatek do zapłaty zazwyczaj z odsetkami za zwłokę, w naturalny sposób skłaniają podatników do wejścia w spór z organem podatkowym, z treści skarg wynika zarzut zarówno naruszenia przepisów postępowania podatkowego jak i przepisów prawa materialnego,
- naruszenie przepisów postępowania polegało, wg skarżących na naruszeniu zasady pogłębiania zaufania do organów podatkowych wynikających z art. 121 *OrdPU*, poprzez brak dbałości o wyjaśnienie wszelkich faktycznych i prawnych aspektów sprawy oraz na nieprawidłowym ustaleniu stanu faktycznego, jak również art. 120 *OrdPU* przez nieuwzględnienie w procesie stosowania prawa okoliczności mających wpływ na rozstrzygnięcie,
- dane odnośnie orzeczeń sądów administracyjnych, pozwalają na wyciągnięcie wniosków, co do rozstrzygnięć wydawanych przez organ odwoławczy, gdyż w zdecydowanej większości nie są one obarczone błędami, o czym świadczy wysoki wskaźnik liczby orzeczeń WSA i NSA oddalających skargi podatników,
- wysoki wskaźnik korzystnych orzeczeń dla organu podatkowego w liczbie orzeczeń ogółem świadczy o trafności rozstrzygnięć wydawanych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Olsztynie, a co za tym idzie również przez organy podatkowe pierwszej instancji (Naczelnika Urzędu Skarbowego oraz Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej), związane jest to także, z prawidłowo zebraniem materiałem dowodowym w postępowaniu podatkowym,
- z dn. 1 stycznia 2017 r. weszły w życie przepisy ustanawiające dwa nowe instrumenty, które dają podatnikom ochronę prawną w sytuacji, gdy zastosują się do zawartego w nich stanowiska organów podatkowych, są to objaśnienia podatkowe, wydawane z urzędu przez ministra właściwego ds. finansów publicznych, tj. ogólne wyjaśnienia

³⁰ M. Ciecierski, *Odwołania*, (w:) A. Melezini (red.), *Ordynacja podatkowa. Wzory pism z komentarzem*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 1033.

- przepisów podatkowych, dotyczących stosowania tych przepisów i ich zmiany oraz utrwalona praktyka interpretacyjna ministra właściwego ds. finansów publicznych,
- podatnik, który zastosuje się do stanowiska wynikającego z objaśnień podatkowych lub utrwalonej praktyki interpretacyjnej, będzie mógł skorzystać z ochrony prawnej na takich samych zasadach jak podatnik, który zastosował się do otrzymanej interpretacji indywidualnej,
 - wraz z początkiem 2017 r. weszły i wejdą w 2018 r. w życie bardzo duże zmiany w *OrdPU*, które powinny ułatwić przedsiębiorcom prowadzenie działalności, mają temu służyć redukcja niektórych obowiązków administracyjnych i doprecyzowanie części zagadnień, które dotychczas sprawiały problemy.

Bibliografia

- Ciecierski M., *Odwołania*, (w:) A. Melezini (red.), *Ordynacja podatkowa. Wzory pism z komentarzem*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Fierek M., Kowalczyk M., *Rozwój społeczno-gospodarczy województwa warmińsko-mazurskiego wynikający z integracji regionalnej Polski z Unią Europejską*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Fierek M., Kowalczyk M., *Wpływ polskich reform administracyjnych na konceptualizację regionu*, (w:) W. Mikołajczewska, M. Fierek (red.), *Wybrane problemy społeczno-gospodarcze i zarządzania w administracji*, Gdańska Wyższa Szkoła Administracji, Gdańsk 2011.
- Informacja o działalności organów podatkowych z woj. warmińsko-mazurskiego w 2014 r.*, Izba Skarbowa, Olsztyn 2015.
- Informacja o działalności organów podatkowych z woj. warmińsko-mazurskiego w 2015 r.*, Izba Skarbowa, Olsztyn 2016.
- Informacja o działalności organów podatkowych z woj. warmińsko-mazurskiego w 2016 r.*, Izba Administracji Skarbowej, Olsztyn 2017.
- Kulicki J., *Obecny i pożądany zakres i treść konstytucyjnej regulacji zasady władztwa podatkowego państwa w Konstytucji RP z 1997 r.*, (w:) H. Dzwonkowski, J. Kulicki (red.), *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2016.
- Małecki J., *Postępowanie podatkowe w świetle Ordynacji podatkowej*, (w:) A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Mastalski R., *Prawo podatkowe*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Poniedziałek J., *Perspektywy rozwoju. Warmińsko-mazurskie*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2012.
- Regulamin organizacyjny Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie*, Izba Administracji Skarbowej, Olsztyn 2017.
- Rekuć I., *Turystyka alternatywna w województwie warmińsko-mazurskim – szanse i korzyści rozwoju na przykładzie agroturystyki*, (w:) S. Czachorowski, Ż. Kostyk, A. Zielińska (red.), *Warmia i Mazury – nasze wspólne dobro cz. II*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2015.
- Smoleń P., Wójtowicz W., *Przedmowa*, (w:) P. Smoleń, W. Wójtowicz (red.), *Prawo podatkowe*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Šzewczak M., *Administrowanie rozwojem regionalnym w systemie prawa administracyjnego*, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Lublin 2013.

Szubiakowski M., *Postępowanie podatkowe*, (w:) M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, C.H. Beck, Warszawa 2013.

Wyszomirska-Łapczyńska M., *Pisma i pisma procesowe w sprawach podatkowych z objaśnieniami i płytą CD*, C.H. Beck, Warszawa 2014.

Zielińska-Szczepkowska J., Zabielska I., Wojarska M., *Turystyka jako ważny sektor gospodarki na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.

Akty normatywne

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej.

Aleksandra Sołodki

Wydział Zamiejscowy w Olsztynie, Gdańska Szkoła Wyższa

Korzyści i koszty ubezpieczeń społecznych mikroprzedsiębiorców na terenie miasta Bartoszyce

Streszczenie

Celem podjętych badań jest zaprezentowanie korzyści i kosztów ubezpieczeń społecznych mikroprzedsiębiorców na terenie miasta Bartoszyce. Dla realizacji celu badań koniecznym było pokazanie charakterystyki badanego regionu oraz modelu mikroprzedsiębiorcy. Przedstawiono również funkcjonowanie ubezpieczenia społecznego w praktyce oraz zaprezentowano ocenę jego korzyści i kosztów. Artykuł został opracowany na podstawie przeglądu wybranych pozycji literatury krajowej, w tym artykułów prezentujących wyniki badań naukowych zrealizowanych w ostatnich latach oraz przeprowadzonych badań własnych.

Słowa kluczowe

region, mikroprzedsiębiorca, ubezpieczenie społeczne

Wstęp

Głównego źródła rozwoju gospodarczego należy szukać w woli zamożniejszej części społeczeństwa, aby nadwyżkę dochodów inwestować w działalność produkcyjną, a nie bezproduktywnie konsumować.

Institucje państwowe powinny w tym celu stwarzać sprzyjające warunki fiskalne, monetarne i infrastrukturalne, aby inwestowanie było przedsięwzięciem możliwym i opłacalnym. Zadaniem państwa jest bowiem eliminowanie wszelkich przeszkód hamujących rozwój gospodarczy¹.

Z ekonomicznego punktu widzenia ubezpieczenia społeczne są sposobem podziału bieżącej produkcji między pracujących i świadczeniobiorców.

O realnym poziomie świadczeń z ubezpieczeń społecznych decyduje zatem w pierwszym rzędzie wysokość dochodów, związana z poziomem rozwoju gospodarczego danego państwa.

Poziom świadczeń jest np. w Polsce niższy niż w bogatszych krajach Zachodu właśnie dlatego, że dochody w Polsce są wyraźnie niższe od dochodów w tych krajach.

Systemy ubezpieczeń społecznych wytwarzają także istotne skutki ekonomiczne. Między innymi poprzez zwiększenie dochodów:

- zwiększają konsumpcję,
- wywierają wpływ na rynek pracy,

¹ M. Fierek, *Mierniki poziomu rozwoju gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej” 2012, nr 12, s. 52-53.

- stanowią istotną część finansów publicznych,
- wpływają na wzrost gospodarczy².

Wprowadzona w swoich zasadniczych elementach w 1998 r. reforma ubezpieczeń społecznych oparta została na założeniach, które mają charakter ogólny (ogólnosystemowy), w tym znaczeniu, że dotyczą całości unormowań ubezpieczeń społecznych oraz na założeniach, które dotyczą tylko określonych rodzajów (określonego rodzaju) czy segmentów systemu ubezpieczeń społecznych (podsystemów), tj.:

- ubezpieczenia emerytalnego,
- ubezpieczeń rentowych (renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinnej),
- ubezpieczenia chorobowego,
- ubezpieczenia wypadkowego.

Poza pewnymi cechami czy właściwościami, wyrażającymi się także w przyjęciu określonych wspólnych założeń dla ubezpieczenia emerytalnego, ubezpieczeń rentowych, ubezpieczenia chorobowego i ubezpieczenia wypadkowego, między tymi rodzajami ubezpieczeń – zarówno w aspekcie przyjmowanych konstrukcji prawnych, jak i ich celów społeczno-gospodarczych – istnieją zasadnicze różnice, które sprawiają, że ubezpieczenie emerytalne ma swoje własne, bardziej szczegółowe założenia, podobnie jak i ubezpieczenia rentowe, ubezpieczenie chorobowe i wypadkowe, przy czym założenia te zostały w sposób zasadniczy – zwłaszcza w przypadku ubezpieczenia emerytalnego – zmodyfikowane w następstwie reformy z 1998 r.³

Charakterystyka badanego regionu

Województwo warmińsko-mazurskie zlokalizowane jest w północno-wschodniej części Polski. Graniczy z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej oraz województwami:

- podlaskim,
- mazowieckim,
- kujawsko-pomorskim,
- pomorskim.

Pod względem powierzchni region zajmuje czwarte miejsce w kraju⁴. Podział terytorialny regionu obejmuje:

- 116 gmin,
- 19 powiatów, z czego dwa miasta mają status powiatów grodzkich (Olsztyn – stolica województwa z liczbą ponad 175 000 mieszkańców oraz Elbląg liczący 126 000 ludności)⁵.

²M. Żukowski, *Ekonomiczne aspekty ubezpieczeń społecznych*, (w:) K.W. Frieske, E. Przychodaj (red.), *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2014, s. 43.

³W. Sanetra, *Założenia reformy ubezpieczeń społecznych*, (w:) B. Wagner, A. Malaka, *Ewolucja ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej*, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Bydgoszcz 2011, s. 10.

⁴E. Sikora-Wiśniewska, *Kapitał ludzki i przedsiębiorczość – portret społeczno-gospodarczy regionu Warmii i Mazur*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013, s. 21.

⁵*Ibidem*, s. 21.

Stolicą regionu jest liczący ponad 170 tys. mieszkańców Olsztyn. W stosunku do potencjału rozwojowego stolic innych regionów, Olsztyn plasuje się na dalszych miejscach, uzyskując jednocześnie stosunkowo wysoką ocenę pod względem atrakcyjności zamieszkania. Ważne funkcje pełnią dwa ośrodki subregionalne:

- w północno-zachodniej części województwa – Elbląg (130 tys. mieszkańców),
- na wschodzie – Ełk (60 tys. mieszkańców).

Łącznie województwo ma 49 dość równomiernie rozmieszczonych ośrodków miejskich, zamieszkałych przez 879,2 tys. osób; wsie zamieszkuje 584,3 tys. osób⁶.

Województwo warmińsko-mazurskie zamieszkuje 1 428,4 tys. mieszkańców, tj. 3,7% ludności Polski, z tego w miastach 60,2%.

Pod względem liczby ludności województwo zajmuje 12. lokatę. Należy do najsłabiej zaludnionych w Polsce – 61 osób na km², czyli ponad dwukrotnie mniej niż średnia gęstość zaludnienia w całym kraju. Prawie:

- 44% mieszkańców województwa osiadło w gminach miejskich,
- po 28% populacji mieszka w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich.

Struktura zamieszkania w woj. warmińsko-mazurskim nieco odbiega od struktury ogólnopolskiej, w której mieszkańcy gmin miejskich stanowią niemal połowę całej ludności Polski⁷.

Najniższą gęstość zaludnienia mają obszary wiejskie – średnio 25 osób/km² (najniższy wskaźnik w kraju). Struktura wiekowa ludności, osoby w wieku:

- przedprodukcyjnym – 27,4% (kraj 24,9%),
- produkcyjnym – 60,3% (kraj 60,6%),
- poprodukcyjnym – 12,3% (kraj 14,5%)⁸.

Wyniki *Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011 r.*, wykazały, że w dn. 31 marca 2011 r. ludność woj. warmińsko-mazurskiego liczyła 1 452,1 tys. osób zaliczanych do ludności faktycznie zamieszkałej. Mieszkańcy województwa stanowili 3,8% ludności kraju.

Od ostatniego spisu powszechnego, tj. od dn. 20 maja 2002 r. liczba ludności województwa zwiększyła się o 23,8 tys. osób, czyli o 1,7%:

- w miastach przybyło 3,1 tys. osób,
- na wsi 20,7 tys.

Warmińsko-mazurskie znalazło się w grupie dziesięciu województw, w których odnotowano większą w stosunku do poprzedniego spisu liczbę ludności⁹.

Dane demograficzne stanowią źródło cennych informacji oraz są niezbędne w procesie podejmowania decyzji politycznych i strategicznych zarówno na poziomie:

- krajowym,
- regionalnym.

⁶M. Fierek, *Wewnętrzne zagospodarowanie administracyjno-przestrzenne obszarów województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) R. Zagłoba, M.K. Wołowski (red.), *Administracja. Polityka. Bezpieczeństwo*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013, s. 8.

⁷*Ibidem*, s. 8-9.

⁸*Ibidem*, s. 9.

⁹P. Sigurska-Fierek, M. Fierek, *Stan i struktura demograficzna ludności w województwie warmińsko-mazurskim w świetle „Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011”*, (w:) *idem*, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów...*, op. cit., s. 11.

Dotyczy to nie tylko polityki ludnościowej, ale również społecznej i gospodarczej, ponieważ bez wiedzy o podstawowych chociażby wielkościach demograficznych, jak np. liczba ludności w podziale terytorialnym, nie sposób podejmować racjonalne decyzje¹⁰.

Statystyka publiczna zapewnia rzetelne, obiektywne, profesjonalne, niezależne i systematyczne informowanie społeczeństwa, organów państwa i administracji publicznej oraz podmiotów gospodarki narodowej o sytuacji:

- ekonomicznej,
- demograficznej,
- społecznej,
- środowiska naturalnego¹¹.

Mieszkańcy Warmii i Mazur to w ogromnej większości ludność napływowa, a poczucie więzi i tożsamości regionalnej dopiero się kształtuje. Województwo zamieszkuje ludność różnych narodowości:

- największą grupę wśród mniejszości narodowych jest ludność ukraińska – ok. 80 tys. osób,
- ponad 20 tys. – ludność pochodzenia niemieckiego,
- ok. 3 tys. – pochodzenia białoruskiego¹².

W migracjach wewnętrznych:

- 66,9% stanowiła ludność przemieszczająca się w ramach regionu,
- pozostałe 33,1% to osoby, które wyjechały do innych województw w kraju.

Analizując strukturę zmieniających miejsce zamieszkania wg wieku charakterystycznym zjawiskiem jest zwiększenie się udziału liczby młodych emigrantów (20-34 lata). W ramach przemieszczeń:

- wewnątrz kraju stanowili oni 46,0% (w tym kobiety 50,0%),
- zagranicznych 44,1% (w tym kobiety 40,2%).

Z Warmii i Mazur do innych województw oraz za granicę Polski częściej wyjeżdżali mieszkańcy miast (63,1%)¹³.

Należy pamiętać, że migracje mają niebagatelny wpływ na strukturę demograficzną i rozwój społeczny, a źle prowadzona polityka migracyjna:

- przyniesie negatywne następstwa w niedalekiej perspektywie,
- w sposób znaczący wpłynie na życie przyszłych pokoleń¹⁴.

Na transformacji ustrojowej w Polsce największym cieniem kładzie się problem wysokiego bezrobocia¹⁵.

¹⁰ A. Sarnowska, *Informacja statystyczna wykorzystywana w ocenie sytuacji demograficznej kraju (województwa)*, (w:) I. Sobczak (red.), *Rola informacji statystycznej w funkcjonowaniu administracji publicznej i gospodarczej*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2012, s. 45.

¹¹ Z. Pietrzak, *Źródła informacji statystyki publicznej wykorzystywane w ocenie sytuacji społeczno-gospodarczej kraju (województwa)*, (w:) I. Sobczak (red.), *op. cit.*, s. 34.

¹² M. Fierek, *Wewnętrzne...*, *op. cit.*, s. 9.

¹³ P. Sigurska-Fierek, M. Fierek, *Migracje wewnętrzne ludności w województwie warmińsko-mazurskim w pierwszej dekadzie XXI w.*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej” 2012, nr 12, s. 125-126.

¹⁴ *Ibidem*, s. 129.

¹⁵ *Idem*, „Szokowe” przejście od scentralizowanej gospodarki nakazowo-rozdziałowej do wolnorynkowej – społeczna ocena transformacji po 25 latach, (w:) *idem*, J.J. Mrozek (red.), *Meandry nauk*

Warmia i Mazury są zaliczane do obszarów słabo rozwiniętych gospodarczo, dodatkowo istniejące duże bezrobocie i brak przemysłu sprawiają, iż sytuacja w tym zakresie szybko się nie zmieni i region ten będzie wymagać dodatkowych nakładów z zewnątrz¹⁶.

Jak pokazują dane GUS, udział woj. warmińsko-mazurskiego w tworzeniu PKB w Polsce jest znikomy.

Największy jest wkład sektora rolniczego wraz z leśnictwem i rybołówstwem, wysoką pozycję zajmują także usługi nierynkowe (edukacja, ochrona środowiska, administracja publiczna i obrona narodowa)¹⁷.

Dokonując charakterystyki gospodarki Warmii i Mazur należy wymienić najważniejsze jej cechy, do których należy m.in.:

- niski poziom konkurencyjności przedsiębiorstw,
- niski poziom przedsiębiorczości,
- niska ocena atrakcyjności inwestycyjnej regionu,
- niski popyt wewnętrzny¹⁸.

O niekorzystnej sytuacji na regionalnym rynku pracy świadczą także najniższe w kraju wartości współczynnika aktywności zawodowej (51,4%) i wskaźnika zatrudnienia (45,8%).

Szczególnym kierunkiem działań niwelujących bezrobocie jest promowanie samozatrudnienia i przedsiębiorczości.

Struktura przedsiębiorstw w województwie (w której mikro i małe przedsiębiorstwa stanowią 99,1% podmiotów gospodarczych) powoduje, że to właśnie najmniejsze firmy kształtują gospodarkę regionu i mają szczególne znaczenie w tworzeniu miejsc pracy¹⁹.

O rozwoju miasta decydują nie tylko wewnętrzne czynniki rozwoju, tj. potencjał demograficzny i gospodarczy.

Kształtując politykę rozwoju miasta na uwadze trzeba również mieć położenie miasta w określonych układach przestrzenno-funkcjonalnych, warunkujących w dużym stopniu:

- charakter i kierunki rozwoju,
- możliwości kooperacji z innymi jednostkami²⁰.

Miasto Bartoszyce położone jest nad rzeką Łyną w północnej części woj. warmińsko-mazurskiego. Miasto stanowi gminę miejską ze wszystkich stron otoczoną gminą wiejską Bartoszyce.

społecznych, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2015, s. 37.

¹⁶ M. Fierek, M. Kowalczyk, *Rozwój społeczno-gospodarczy województwa warmińsko-mazurskiego wynikający z integracji regionalnej Polski z Unią Europejską*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów...*, op. cit., s. 58.

¹⁷ E. Sikora-Wiśniewska, op. cit., s. 27.

¹⁸ *Ibidem*, s. 28.

¹⁹ J. Zakrzewska, M. Fierek, *Bezrobocie w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2010-2016*, (w:) *idem*, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnoswiatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017, s. 45.

²⁰ *Diagnoza społeczno-gospodarcza miasta Bartoszyce*, Grupa Doradcza Primus, Bartoszyce 2015, s. 5.

Pod względem podziału administracyjnego Bartoszyce wchodzą w skład powiatu bartoszyckiego i są zarazem jego siedzibą²¹.

Bartoszyce stanowią centrum lokalnego ośrodka administracyjnego i usługowego. Są one zlokalizowane w odległości 17 km od granicy z Obwodem Kaliningradzkim.

Stanowią ważniejszy punkt na trasie wiodącej do przejścia granicznego Bezledy-Bagrationski, dzięki czemu miasto zyskuje rangę ważniejszego ośrodka tranzytowego²².

Sąsiedztwo wielkiego rynku wschodniego, do którego „bramę” stanowi Obwód Kaliningradzki, jest siłą napędową dla gospodarki.

W tym kontekście region warmińsko-mazurski przyciąga inwestycje zagraniczne (szczególnie niemieckie), ukierunkowane na ekspansję na rynki wschodnie, przedsiębiorstwa takie wykorzystują:

- bliskość geograficzną,
- stosunkowo tanią siłę roboczą,
- znajomość i stabilność otoczenia instytucjonalnego²³.

Model mikroprzedsiębiorcy

Bardzo ważną rolę w życiu gospodarczym w skali całego kraju odgrywają obecnie mikroprzedsiębiorstwa.

Poprawiają one również dynamikę rozwoju gospodarki określonego regionu. Korzystnie wpływają na zaangażowanie siły roboczej na rynku lokalnym i zmniejszenie poziomu bezrobocia. Ponadto:

- świadczą specjalistyczne usługi dla lokalnych społeczności,
- zaopatrują miejscowy rynek w towary i usługi²⁴.

W woj. warmińsko-mazurskim w końcu grudnia 2017 r. w rejestrze REGON wpisanych było 125,4 tys. podmiotów gospodarki narodowej, tj. 2,9% podmiotów zarejestrowanych w kraju.

Liczba ta nie obejmuje osób prowadzących gospodarstwa indywidualne w rolnictwie, ani podmiotów o statusie jednostek lokalnych (zakładów, oddziałów, filii itp.).

W stosunku do 2016 r. nastąpił jej wzrost o 0,9% (w kraju o 1,7%). Biorąc pod uwagę formę prawną 69,7% wszystkich podmiotów zarejestrowanych stanowiły osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą.

²¹ Program rewitalizacji miasta Bartoszyce na lata 2016-2022 – diagnoza, Grupa Doradcza Primus, Bartoszyce 2016, s. 7.

²² Ibidem, s. 7-8.

²³ M. Fierek, J.J. Mrozek, *Obszary strategicznej interwencji tłem analizy SWOT województwa warmińsko-mazurskiego w układzie konkurencyjnej gospodarki, otwartego społeczeństwa i nowoczesnych sieci*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej” 2016, nr 16, s. 160.

²⁴ E. Konstanty, *Przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa w Polsce – charakterystyka i analiza funkcjonowania sektora MMSP na rynku krajowym*, „Organizacja i Zarządzanie” 2016, nr 2, s. 71.

W końcu grudnia rejestr REGON zawierał 87,4 tys. takich podmiotów. Oznacza to, że liczba tych podmiotów w porównaniu z rokiem poprzednim zwiększyła się o 0,7%²⁵.

W 2017 r., podobnie jak w 2016 r. większość ogólnej liczby podmiotów stanowił sektor prywatny, a w nim 72,9% to osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Podmioty sektora prywatnego najczęściej zajmowały się działalnością w sekcjach:

- handel,
- naprawa pojazdów samochodowych (21,2%),
- budownictwo (12,5%),
- przetwórstwo przemysłowe (8,5%),
- obsługa rynku nieruchomości (8,1%),
- działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (8,0%)²⁶.

Biorąc pod uwagę wskaźnik przedsiębiorczości, mierzony liczbą podmiotów gospodarczych na 1 000 ludności, okazuje się, iż największą aktywnością gospodarczą wykazali się mieszkańcy Olsztyna i Elbląga, a także powiatu:

- giżyckiego,
- mrągowskiego,
- olsztyńskiego.

Najniższy wskaźnik przedsiębiorczości zanotowano w powiecie:

- działdowskim,
- bartoszyckim²⁷.

Powiat bartoszycki jest obszarem typowo rolniczym o niskim stopniu uprzemysłowienia. Głównym centrum gospodarczej działalności pozarolniczej jest miasto Bartoszyce.

Obszary wiejskie zajmują 98,4% powierzchni powiatu i zamieszkuje na nich ponad 43% ludności.

Aktywność gospodarcza, wyrażona liczbą podmiotów w relacji do liczby mieszkańców, jest najniższa wśród powiatów województwa.

Głównym pracodawcą pozostaje sektor publiczny (ponad 60% zatrudnionych ogółem), w tym instytucje zaliczane do sfery budżetowej.

Obecne uwarunkowania sytuacji gospodarczej i społecznej powiatu bartoszyckiego mają w dużej mierze swoje źródło w historii tych ziem.

Zasadnicze załamanie przyniósł okres transformacji gospodarki, likwidacja państwowych gospodarstw rolnych (PGR-ów) i wielu zakładów przemysłowych działających na terenie powiatu, tj. np.:

- *Zakład Przemysłu Dziewiarskiego „Morena”*,
- *Bartoszyckie Przedsiębiorstwo Budowlane*,

²⁵ A. Rajkiewicz, *Podmioty gospodarki narodowej w rejestrze REGON w województwie warmińsko-mazurskim. Stan na koniec 2017 r.*, Urząd Statystyczny, Olsztyn 2018, s. 1.

²⁶ *Ibidem*, s. 2.

²⁷ *Ibidem*, s. 4.

– *Przedsiębiorstwo Budownictwa Rolniczego* itd.²⁸

Istotny wpływ na rozwój gospodarczy regionu ma funkcjonująca na terenie miasta Bartoszyce *Warmińsko-Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna – Podstrefa Bartoszyce*. Grunty objęte granicami W-M SSE przeznaczone są pod nową zabudowę.

Przedsiębiorcy działający na terenie W-M SSE, w ramach zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie W-M SSE, mają prawo do korzystania z pomocy publicznej w postaci zwolnienia z podatku dochodowego. W skład podstrefy Bartoszyce wchodzi 3 kompleksy:

- Piersele (powierzchnia 36,1 ha) – kompleks położony przy drodze krajowej nr 51, w sąsiedztwie Międzynarodowego Przejścia Granicznego Bezledy,
- Bema (powierzchnia 50,0 ha) – położony przy ul. Inwestycyjnej i ul. Generała Bema stanowiącej odcinek drogi krajowej nr 51 i zarazem drogi wylotowej z Bartoszyce w kierunku Międzynarodowego Przejścia Granicznego Bezledy,
- Kętrzyńska (powierzchnia 10,3 ha) – położony przy ul. Kętrzyńskiej, która jest drogą wylotową z Bartoszyce w kierunku Kętrzyna.

W podstrefie Bartoszyce do zagospodarowania pozostało 63,4 ha gruntów²⁹. W strukturze podmiotów gospodarczych w Bartoszycach dominują przedsiębiorstwa usługowe, które stanowią 81% wszystkich podmiotów.

Marginalne znaczenie posiada sektor pierwszy czyli rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo (jedynie 2%).

W grupie porównywanych miast wartości te kształtowały się podobnie. Struktura taka jest charakterystyczna dla gmin miejskich woj. warmińsko-mazurskiego³⁰.

Zdecydowana większość, czyli 95% podmiotów zatrudniała do 9 pracowników (mikroprzedsiębiorstwa, a także osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą)³¹.

Model mikroprzedsiębiorcy został określony również na podstawie analizy danych uzyskanych z badań ankietowych.

Respondenci stanowili grupę 40 mikroprzedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie miasta Bartoszyce. Wśród ankietowanych było więcej mężczyzn niż kobiet:

- 57,5% stanowili mężczyźni,
- 42,5% stanowiły kobiety.

Ze względu na wiek grupa badanych przedsiębiorców kształtowała się następująco:

- do 30. r.ż. – 25%,
- 31-40 lat – 20%,
- 41-50 lat – 32,5%,
- powyżej 50. r.ż. – 22,5%.

²⁸ Informacja na temat bezrobocia oraz działań Urzędu Pracy w 2015 roku, Powiatowy Urząd Pracy, Bartoszyce 2016, s. 1-2.

²⁹ *Diagnoza...*, op. cit., s. 32-33.

³⁰ *Ibidem*, s. 30.

³¹ *Ibidem*, s. 28.

Badana grupa przedsiębiorców z Bartoszyce była zróżnicowana ze względu na wiek. Każdy wyróżniony przedział wiekowy miał zbliżony odsetek reprezentantów.

Jednak najliczniej reprezentowanymi w badaniach były osoby w wieku 41-50 lat (32,5%), natomiast najmniej liczną grupą były osoby w wieku 31-40 lat (20%).

Analizując badaną grupę przedsiębiorców stwierdzono również, iż wykształcenie było istotnym kryterium zróżnicowania badanej grupy. Badani przedsiębiorcy wg wykształcenia przedstawiali się następująco, wykształcenie:

- zawodowe – 22,5%,
- średnie – 42,5%,
- wyższe – 35%.

Największy odsetek ogółu stanowili przedsiębiorcy z wykształceniem średnim (42,5%), najmniejszy zaś z wykształceniem zawodowym (22,5%). Nie było natomiast ani jednej osoby z wykształceniem podstawowym.

Z analizy danych wynika, że rodzaj prowadzonej działalności przez respondentów był mało zróżnicowany i przedstawiał się następująco:

- usługi – 67,5%,
- handel – 30%,
- produkcja – 2,5%.

Działalność usługowa dominowała w badanej grupie (67,5%), co koreluje ze strukturą przedsiębiorstw w Bartoszycach pod względem rodzaju prowadzonej działalności. Działalność produkcyjną zadeklarowała wyłącznie jedna firma z badanych 40 przedsiębiorstw.

Badaniami zostali objęci mikroprzedsiębiorcy, a więc prowadzący firmy zatrudniające do 9 pracowników.

Natomiast analizując szczegółowo badanych mikroprzedsiębiorców wywnioskowano, że w firmach było zatrudnionych pracowników:

- 1 – 45%,
- 2-3 – 35%,
- 4-5 – 10%,
- 6-7 – 5%,
- 8-9 – 5%.

W badaniach uczestniczyło więc najwięcej osób prowadzących firmy zatrudniające maksymalnie jednego pracownika (45%) – zdecydowana przewaga firm jednoosobowych oraz 2-3 pracowników (35%).

Badani przedsiębiorcy wg okresu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej kształtowali się następująco:

- do 2 lat – 25%,
- 3-5 lat – 30%,
- 6-10 lat – 15%,
- 11-20 lat – 15%,
- powyżej 20 lat – 15%.

Okres prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej przez badanych przedsiębiorców był zróżnicowany.

Największy odsetek badanych wskazał na okres od 3 do 5 lat (30%). Co czwarty ankietowany prowadził działalność gospodarczą najkrócej, bo do 2 lat.

Natomiast po 15% respondentów miało już większe doświadczenie w prowadzeniu przedsiębiorstwa, gdyż wskazali na okresy:

- 6-10 lat,
- 11-20 lat,
- powyżej 20 lat.

Funkcjonowanie ubezpieczenia społecznego w praktyce

Przyjęte zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorcę powodują, że może on wpływać na kształtowanie zarówno wysokości bieżących płatności, jak i przyszłych świadczeń. Oddziaływanie to wynika przede wszystkim z konieczności podjęcia decyzji dotyczących:

- wyboru podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie zdrowotne,
- możliwości wykorzystania ulgi w postaci obniżonej podstawy wymiaru składek przez osoby rozpoczynające prowadzenie działalności gospodarczej,
- wyboru bądź rezygnacji z ubezpieczenia chorobowego,
- sposobu obniżenia obciążeń płatnościami składek poprzez zmianę źródła powstawania obowiązku ubezpieczenia³².

Na osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą został nałożony obowiązek ubezpieczenia społecznego. Wszyscy badani mikroprzedsiębiorcy realizują ten obowiązek.

Wśród grupy badanych mikroprzedsiębiorców wysokość odprowadzanej składki na ubezpieczenie społeczne kształtowała się następująco:

- 22,5% badanych zadeklarowała, iż odprowadza składkę preferencyjną,
- 67,5% badanych odprowadza najniższy limit obowiązkowej składki,
- 10% badanych odprowadza wyższą niż najniższy limit obowiązkowej składki.

Przedsiębiorcy, którzy prowadzą działalność gospodarczą krócej niż 2 lata, bądź podjęli prowadzenie tejże działalności po przerwie dłuższej niż 60 miesięcy w jej prowadzeniu, spełniają warunki do opłacania składki w wysokości 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia i wówczas korzystają z tejże składki preferencyjnej (22,5%).

Natomiast przedsiębiorcy, którzy nie mogą już skorzystać z ulgi w formie składki preferencyjnej muszą odprowadzać pełną składkę na ubezpieczenie społeczne i w większości decydują się na najniższy limit obowiązkowej składki (67,5%). Tylko 10% badanych płaci składkę wyższą od obowiązkowego limitu.

Kolejna kwestia to odprowadzanie dobrowolnej składki na ubezpieczenie chorobowe. Zdecydowana większość badanych mikroprzedsiębiorców zdecydowała się na odprowadzanie dobrowolnej składki chorobowej, gdyż aż 90% badanych

³² A. Arent, *Wybrane decyzje ekonomiczne mikroprzedsiębiorcy*, Politechnika Lubelska, Lublin 2012, s. 163.

przedsiębiorców na pytanie *Czy płaci Pan/i dobrowolną składkę chorobową?* odpowiedziało twierdząco.

Tylko od 10% badanych przedsiębiorców uzyskano odpowiedź negatywną. Natomiast na ww. pytanie żaden z badanych przedsiębiorców nie zaznaczył odpowiedzi „płaciłem/am wcześniej ale zrezygnowałem/am”.

Ponadto większość badanych mikroprzedsiębiorców zadeklarowała, że zawsze odprowadza terminowo składki na ubezpieczenie społeczne, aż 80% ankietowanych.

Natomiast 12,5% ankietowanych najczęściej to robi, ale zdarzają się wyjątki od tej reguły, niezbyt częste opóźnienia.

W badanej grupie były też osoby, które przyznały, że nie płacą składek w obowiązujących terminach, było ich 7,5%.

Respondenci w badaniach ankietowych wyrazili też swoją opinię na temat obowiązkowego charakteru ubezpieczeń społecznych.

Na pytanie *Czy Pana/i zdaniem ubezpieczenie społeczne powinno być obowiązkowe dla mikroprzedsiębiorców?* większość respondentów odpowiedziała twierdząco, łącznie aż 77,5% (30% wybrało odpowiedź „tak”, 47,5% „raczej tak”). Tylko 12,5% ankietowanych wyraziło na ten temat odmienne zdanie czyli:

- 10% respondentów uważa, że ubezpieczenia społeczne raczej nie powinny być obowiązkowe,
- 2,5% respondentów uważa, że ubezpieczenia społeczne nie powinny być obowiązkowe.

10% respondentów stwierdziło, że trudno jest im wyrazić w tej kwestii jednoznaczne zdanie. Można więc uogólnić, że badani mikroprzedsiębiorcy opowiedzieli się w większości za obowiązkowym charakterem ubezpieczeń społecznych.

Kolejną kwestią była deklaracja dobrowolnego odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne, jeśli nie byłyby one obowiązkowe.

Większość badanych zadeklarowała, iż odprowadzałyby składki na ubezpieczenie społeczne, nawet gdyby nie byłyby one obowiązkowe.

Łącznie taką deklarację wyraziło 85% ankietowanych, w tym większość nie zadeklarowała jednak zdecydowanej gotowości do płacenia dobrowolnych składek, gdyż aż 70% ankietowanych wybrała odpowiedź „raczej tak”, a tylko 15% ankietowanych wybrała odpowiedź „tak”.

Natomiast łącznie tylko 15% respondentów uznało, że nie zdecydowałiby się na odprowadzanie składek na ubezpieczenie społeczne, gdyby ubezpieczenie to byłoby dobrowolne.

Powyższe opinie w znacznej mierze są zależne od poglądów na temat obowiązkowego charakteru ubezpieczeń społecznych.

W badaniach rozpatrzono również, jakiego rodzaju ubezpieczenia społeczne badani mikroprzedsiębiorcy skłonni byłiby płacić, gdyby nie miały one obowiązkowego charakteru.

Większość badanych mikroprzedsiębiorców wyraziła gotowość dobrowolnych składek na ubezpieczenie (nawet, gdyby nie byłyby one obowiązkowe):

- emerytalne – 80%,

- rentowe – 70%,
- chorobowe – 82,5%,
- wypadkowe – 67,5%.

Warto zwrócić uwagę, iż największe deklaracje opłacania składek skierowane zostały w stronę ubezpieczenia chorobowego.

Może się to wiązać z tym, iż mikroprzedsiębiorcy właśnie z tego ubezpieczenia korzystali najczęściej.

Reasumując, ubezpieczenie chorobowe w obecnym systemie prawnym ma charakter dobrowolny i jak wynika z wcześniej przedstawionych danych, zdecydowana większość je opłaca i deklaruje gotowość do ich opłacania.

Ocena korzyści i kosztów ubezpieczenia społecznego

Prowadzenie działalności gospodarczej opiera się na ciągłym procesie podejmowania decyzji dotyczących bieżącego i przyszłego działania.

Oznacza to również przyjmowanie przez przedsiębiorcę ryzyka, wynikającego z niepewności, dotyczącej kształtowania się zarówno różnego typu czynników, jak i skutków rozstrzygnięć³³.

W przeprowadzonych badaniach rozpatrzono kwestię korzyści i kosztów ubezpieczenia społecznego mikroprzedsiębiorców.

W opinii większości badanych mikroprzedsiębiorców wysokość obowiązkowej składki na ubezpieczenie społeczne jest za wysoka.

Łącznie taką ocenę wyraziło 72,5% ankietowanych, w tym 32,5% było o tym przekonanych, natomiast 40% raczej odpowiedziało się za taką opinią.

Zdaniem 22,5% respondentów wysokość obowiązkowej składki na ubezpieczenie społeczne jest odpowiednia.

Nikt natomiast nie stwierdził, że wysokość tej składki jest za niska. Tylko 5% respondentów nie miało na ten temat zdania.

Można więc mówić o krytycznym ustosunkowaniu się badanych osób do wysokości obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne.

Następnie w badaniach rozpatrzono punkt widzenia ankietowanych odnośnie sposobu naliczenia składek na ubezpieczenie społeczne.

Najwięcej ankietowanych uznało, że ustalanie podstawy do naliczania składek na ubezpieczenie społeczne powinno odbywać się wg obowiązujących zasad, zgodnie z którymi kwota nie może być niższa niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Taką opinię wyraziło 37,5% badanych mikroprzedsiębiorców.

Jednak niewiele mniejszy odsetek respondentów wyraził przekonanie o tym, że podstawa wymiaru składek powinna być uzależniona od wysokości dochodów firmy, uważało tak aż 32,5% ankietowanych.

Natomiast co piąty badany (20%) wskazał, że kryterium do ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne powinna być liczba zatrudnionych

³³ *Ibidem*, s. 183.

pracowników, tj. im większa liczba zatrudnionych, tym składka na ubezpieczenie społeczne powinna być niższa. Pozostali ankietowani w odsetku 10% nie wyrazili zdania.

Opinie respondentów na temat sposobu naliczania podstawy składki na ubezpieczenie społeczne były więc dość zróżnicowane.

Trudno jest stwierdzić, który ze sposobów został wybrany zdecydowanie i który wówczas byłby optymalny i najkorzystniejszy dla przedsiębiorców, gdyż oni również mają różne zdanie na ten temat.

Natomiast kwestia, gdzie i czy w ogóle składki na ubezpieczenie społeczne powinny być odprowadzane ukształtowała się następująco:

- 37,5% ankietowanych uznało, że składki powinny być odprowadzane tylko do ZUS,
- 20% ankietowanych uznało, że składki powinny być odprowadzane tylko do OFE,
- 17,5% ankietowanych uznało, że składki powinny być odprowadzane zarówno do ZUS jak i do OFE,
- 15% ankietowanych uznało, że składki nie powinny być w ogóle odprowadzane,
- 10% ankietowanych wybrało odpowiedź inną, skonstruowaną osobiście – uogólniając, 4 mikroprzedsiębiorstwa z grupy badanych 40 uznało, że składki powinny być odprowadzane na ich osobiste konta oszczędnościowe, które prowadziliby osobiście, nad którymi mieliby kontrolę m.in. poprzez wpływ na wartość oprocentowania, systematyczny wgląd do wartości już odłożonych składek, możliwości zwiększenia tegoż kapitału w lepszych pod względem zysku miesiącach, chcieliby odprowadzać więcej składek na ubezpieczenie społeczne gdyby w danym miesiącu wystąpił większy zysk, kiedy mogliby pozwolić sobie na odłożenie większej kwoty, oraz mieć możliwość obniżenia kwoty składki podczas gorszego miesiąca, kiedy zysk jest znikomy, a nawet występuje strata.

Reasumując, najwięcej osób opowiedziało się za tradycyjnym, a zarazem najbardziej powszechnym sposobem odprowadzania składek, tj. przekazywania ich wyłącznie do ZUS. Tylko 15% ankietowanych uznało, że składki nie powinny być odprowadzane w ogóle.

Natomiast najmniejszą grupę stanowiły osoby mające własny pomysł na odprowadzanie składek, ani do ZUS, ani do OFE, osobiście chcieliby odprowadzać składki na własne konta oszczędnościowe, mając nad odkładanymi składkami nieustanny nadzór, m.in. nad tym, w jaki sposób odłożone pieniądze pracują, jak zmienia się ich wartość.

W kwestionariuszu ankiety zadano również pytanie odnoszące się do wieku emerytalnego, a konkretnie zapytano o to, jak mikroprzedsiębiorcy oceniają zróżnicowanie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn.

Większość badanych mikroprzedsiębiorców pozytywnie oceniła zróżnicowanie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn. Pozytywną opinię wyraziło łącznie 67,5% respondentów, w tym:

- 40% zajęło w tej kwestii zdecydowane stanowisko,
- zdaniem 27,5% raczej należy ocenić zrównanie wieku emerytalnego pozytywnie.

Znacznie mniej, bo łącznie 22,5% ankietowanych negatywnie ustosunkowało się do różnicowania wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn (17,5% – zdecydowanie, 5% – raczej). 10% ankietowanych nie wyraziło zdania na ten temat.

Ponadto zbadano, czy konieczność odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne ma wpływ na rozwój firmy.

Zdaniem większości badanych mikroprzedsiębiorców odprowadzanie składek na ubezpieczenie społeczne ma wpływ na rozwój firm.

Twierdząco na to pytanie odpowiedziało aż 77,5% badanych mikroprzedsiębiorców, a tylko 22,5% wybrało odpowiedź przeczącą tj. uważają, że nie ma to jakiegokolwiek wpływu na rozwój firmy. Respondenci wybierając odpowiedź „tak”, uzasadnili takie stanowisko następująco:

- konieczność opłacania składek uniemożliwia lub utrudnia legalne zatrudnienie pracowników,
- wysokie składki na ubezpieczenie społeczne zmuszają do zatrudniania jak najmniejszej liczby osób, tylko niezbędnej do realizacji zadań, a za tym idzie brak możliwości na rozwój poprzez zatrudnienia np. menedżera, który pomógłby dzięki swoim pomysłom, doświadczeniu, w podniesieniu rangi firmy, rozpoznawalności, wzroście zysków czy kontaktach z usługobiorcami itp.,
- bywają gorsze miesiące, w których koszty dotyczące ubezpieczenia społecznego, przewyższają zysk, który nie wystarcza nawet na pokrycie tychże składek, wówczas nie ma mowy o rozwoju firmy, gdyż brakuje pieniędzy na inwestycje,
- koszty ubezpieczenia społecznego ograniczają możliwości rozwoju firmy, czasami są barierą nie do pokonania.

Jednakże pomimo wielu negatywnych ocen dotyczących obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, jak i ich wysokości, większość badanych pozytywnie oceniła wpływ ubezpieczenia społecznego na poczucie bezpieczeństwa respondentów – łącznie 67,5%, odmienne zdanie miało tylko 22,5% badanych przedsiębiorców, którzy nie odczuwają w tej kwestii poczucia bezpieczeństwa.

Ponownie, 10% ankietowanych nie miała na ten temat żadnego zdania, nie potrafili określić, czy ubezpieczenie społeczne wywołuje w nich poczucie bezpieczeństwa, czy też nie.

Warto wspomnieć, że z odprowadzaniem składek na ubezpieczenie społeczne wiąże się możliwość korzystania ze świadczeń, co jest z pewnością jedną z najbardziej pozytywnych kwestii odprowadzania tychże składek. Ponad połowa respondentów korzystała z tych świadczeń, zadeklarowało tak aż 62,5%.

Najbardziej powszechne jest korzystanie z zasiłku chorobowego (47,5%). Znacznie mniejszy odsetek ankietowanych wskazał na zasiłek macierzyński/ojcowski (12,5%), a tylko jedna osoba wskazała, że korzystała ze świadczenia rehabilitacyjnego (2,5%).

Natomiast 37,5% respondentów wskazało, że nie korzystało z jakichkolwiek świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Można więc przyjąć, że generalnie badani przedsiębiorcy korzystali ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych tylko w ograniczonym zakresie.

Ostatnim pytaniem, jakie zostało zadane badanym mikroprzedsiębiorcom było *Jak Pan/i ocenia swoje perspektywy otrzymania emerytury?* Odpowiedzi kształtowały się następująco:

- 65% ma bardzo duże obawy, że będzie zdecydowanie za niska,
- 20% ma nadzieję, że będzie wystarczająca,
- 10% obecnie robi wszystko, aby była odpowiednio wysoka,
- 5% nie ma zbyt wysokich oczekiwań co do emerytury z ZUS.

Większość ankietowanych wyraziła obawy, że przyszła emerytura będzie zdecydowanie za niska. Natomiast co piąty respondent ma nadzieję, że emerytura będzie wystarczająca.

Tylko 10% badanych mikroprzedsiębiorców zadeklarowało, że robi wszystko, aby świadczenie emerytalne było odpowiednio wysokie.

Jak wcześniej stwierdzono, ankietowani w znacznej mierze krytycznie odnieśli się do wysokości odprowadzanych składek na ubezpieczenie społeczne, jak i do obowiązku jaki na nich spoczywa odnośnie odprowadzania obowiązkowych składek.

Z drugiej strony nie mają wygórowanych oczekiwań w stosunku do wysokości przyszłego świadczenia emerytalnego. Ich zdaniem nie mają zagwarantowanej bezpiecznej przyszłości po przejściu na emeryturę.

Podsumowanie

Już w końcu XX w. rozpoczęła się debata o zmianie społecznych funkcji państwa, a wiodącą rolę odegrał problem ograniczania zakresu państwa w zabezpieczeniu społecznym.

W analizach naukowych z obszaru polityki społecznej zasadniczym problemem były raczej reformy instytucjonalne i zmiany metod interwencji państwa niż ograniczania funkcji socjalnych, aczkolwiek nurt ten był bardziej eksponowany.

Wiele wniosków pochodzących z analiz i proponowanych zmian wdraża się do praktyki prowadzenia polityki społecznej w licznych krajach.

Ich głównym efektem jest wzrost udziału indywidualnego zaangażowania w rozwiązywanie problemów społecznych, a także opłacania usług społecznych.

Wzrost indywidualnego zaangażowania dokonuje się jednak w ramach ogólnej odpowiedzialności państwa za realizację celów społecznych.

Państwo definiuje zasady, skalę i rodzaj redystrybucji dochodów, określając metody tworzenia środków na cele społeczne, oraz nadzoruje proces zbierania tych środków, buduje ład instytucjonalny udzielania świadczeń, ustala zasady ich dostarczania (komu i ile) oraz standardy jakości.

W ramach tej ogólnej odpowiedzialności państwa określa się także miejsce indywidualnego zaangażowania:

- udział w kosztach,
- współpłacenie,
- rozwój prywatnych podmiotów ubezpieczających ryzyka socjalne³⁴.

³⁴ S. Golinowska, *Funkcje państwa w zabezpieczeniu dochodów na okres starości. Zmiana warunków i paradygmatu na przykładzie polskiej reformy systemu emerytalnego*, (w:) K.W. Frieske, E. Przychodaj (red.), *op. cit.*, s. 89.

Tradycyjnie podleganie ubezpieczeniom społecznym miało i ma charakter przymusowy w tym znaczeniu, że nie zależy ono bezpośrednio ani od woli:

- ubezpieczonego,
- ubezpieczającego (płatnika składek),
- ubezpieczyciela (ZUS).

Dana osoba może oczywiście zrezygnować z nawiązania np. stosunku pracy i w związku z tym nie będzie z tego tytułu objęta ubezpieczeniami społecznymi – w tym sensie to jej wola pośrednio rozstrzyga o podleganiu tym ubezpieczeniom.

Jeżeli jednak dojdzie do nawiązania stosunku pracy, to wola ubezpieczonego nie ma już wpływu na powstanie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym; objęcie ubezpieczeniami społecznymi nastąpi z mocy samego prawa.

Tak pojmowane założenie przymusowego charakteru ubezpieczeń społecznych zostało oczywiście przyjęte w ramach reformy systemu.

Bez tego założenia trudno bowiem w ogóle mówić o ubezpieczeniach społecznych. Gdyby je odrzucić, to ubezpieczenia te w gruncie rzeczy stałyby się rodzajem ubezpieczeń cywilnoprawnych³⁵.

Należy więc skonstatować, że ubezpieczenie społeczne z instytucji przeznaczonych początkowo tylko dla osób żyjących z pracy najemnej przerodziło się w powszechny instrument ochrony wszystkich w zasadzie obywateli Rzeczypospolitej we wszystkich sytuacjach życiowych powodujących utratę możliwości zarobkowych i wynikających z choroby, starości lub śmierci żywiciela.

Ochrona powyższych sytuacji powodujących utratę środków utrzymania realizowana jest przez ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe w ramach odrębnych funduszy, z których każdy ma własny zakres podmiotowy i własną składkę.

Ubezpieczenia emerytalne i rentowe są obowiązkowe dla wszystkich osób mających wymieniony w ustawie tytuł, a dla wszystkich pozostałych jest dobrowolne³⁶. Wnioski:

- w Bartoszykach zdecydowana większość podmiotów zatrudnia do 9 pracowników, są to mikroprzedsiębiorstwa, a także osoby fizyczne prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą,
- wśród badanych mikroprzedsiębiorców było więcej mężczyzn niż kobiet, jednak różnice procentowe nie były duże,
- badani mikroprzedsiębiorcy reprezentowali różne przedziały wiekowe i różny poziom wykształcenia (z wyjątkiem wykształcenia podstawowego),
- okres prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej przez badanych mikroprzedsiębiorców był zróżnicowany,
- przedsiębiorcy, którzy prowadzą działalność gospodarczą do dwóch lat, korzystają ze składki preferencyjnej, natomiast pozostali ankietowani, odprowadzający pełną

³⁵ W. Sanetra, *op. cit.*, s. 19-20.

³⁶ I. Jędrasik-Jankowska, *Geneza, rozwój i stan ubezpieczenia społecznego w Polsce*, (w:) K.W. Frieske, E. Przychodaj (red.), *op. cit.*, s. 56.

- składkę na ubezpieczenie społeczne, w większości decydują się na najniższy limit obowiązkowej składki,
- zdecydowana większość badanych mikroprzedsiębiorców zdecydowała się na odprowadzanie dobrowolnej składki chorobowej,
 - większość badanych mikroprzedsiębiorców zadeklarowała, że zawsze odprowadza terminowo składki na ubezpieczenie społeczne, w badanej grupie były też osoby, które przyznały, że nie płacą składek w obowiązujących terminach,
 - badani mikroprzedsiębiorcy opowiedzieli się w większości za obowiązkowym charakterem ubezpieczeń społecznych,
 - większość badanych zadeklarowała odprowadzanie składek na ubezpieczenie społeczne, nawet gdyby nie były one obowiązkowe, natomiast ubezpieczenie chorobowe w obecnym systemie prawnym ma charakter dobrowolny i zdecydowana większość je opłaca,
 - w opinii większości badanych mikroprzedsiębiorców wysokość obowiązkowej składki na ubezpieczenie społeczne jest za wysoka,
 - najwięcej ankietowanych uznało, że ustalanie podstawy do naliczania składek na ubezpieczenie społeczne powinno odbywać się wg obowiązujących zasad, zgodnie z którymi kwota nie może być niższa niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego,
 - większość badanych mikroprzedsiębiorców pozytywnie oceniła zróżnicowanie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn,
 - zdaniem większości badanych mikroprzedsiębiorców odprowadzanie składek na ubezpieczenie społeczne ma wpływ na rozwój firm, respondenci wskazali na to, że konieczność opłacania składek uniemożliwia lub utrudnia legalne zatrudnienie pracowników oraz, że koszty ubezpieczenia społecznego ograniczają możliwości rozwoju firmy, czasami są barierą nie do pokonania,
 - większość badanych pozytywnie oceniła wpływ ubezpieczenia społecznego na poczucie ich bezpieczeństwa,
 - ponad połowa respondentów korzystała ze świadczeń w ramach ubezpieczenia społecznego,
 - większość ankietowanych wyraziła obawy, że przyszła emerytura będzie zdecydowanie za niska, zdaniem znacznej części badanych mikroprzedsiębiorców nie mają zagwarantowanej bezpiecznej przeszłości po przejściu na emeryturę.

Bibliografia

- Arent A., *Wybrane decyzje ekonomiczne mikroprzedsiębiorcy*, Politechnika Lubelska, Lublin 2012.
- Diagnoza społeczno-gospodarcza miasta Bartoszyce*, Grupa Doradcza Primus, Bartoszyce 2015.
- Fierek M., *Mierniki poziomu rozwoju gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej” 2012, nr 12.
- Fierek M., „Szokowe” przejście od scentralizowanej gospodarki nakazowo-rozdziałowej do wolnorynkowej – społeczna ocena transformacji po 25 latach, (w:) M. Fierek, J.J. Mrozek (red.), *Meandry nauk społecznych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2015.

- Fierek M., *Wewnętrzne zagospodarowanie administracyjno-przestrzenne obszarów województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) R. Zagłoba, M.K. Wołowski (red.), *Administracja. Polityka. Bezpieczeństwo*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Fierek M., Kowalczyk M., *Rozwój społeczno-gospodarczy województwa warmińsko-mazurskiego wynikający z integracji regionalnej Polski z Unią Europejską*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Fierek M., Mrozek J.J., *Obszary strategicznej interwencji tłem analizy SWOT województwa warmińsko-mazurskiego w układzie konkurencyjnej gospodarki, otwartego społeczeństwa i nowoczesnych sieci*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej” 2016, nr 16.
- Golinowska S., *Funkcje państwa w zabezpieczeniu dochodów na okres starości. Zmiana warunków i paradygmatu na przykładzie polskiej reformy systemu emerytalnego*, (w:) K.W. Frieske, E. Przychodaj (red.), *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2014.
- Informacja na temat bezrobocia oraz działań Urzędu Pracy w 2015 roku*, Powiatowy Urząd Pracy, Bartoszyce 2016.
- Jędrasik-Jankowska I., *Geneza, rozwój i stan ubezpieczenia społecznego w Polsce*, (w:) K.W. Frieske, E. Przychodaj (red.), *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2014.
- Konstanty E., *Przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa w Polsce – charakterystyka i analiza funkcjonowania sektora MMSP na rynku krajowym*, „Organizacja i Zarządzanie” 2016, nr 2.
- Pietrzak Z., *Źródła informacji statystyki publicznej wykorzystywane w ocenie sytuacji społeczno-gospodarczej kraju (województwa)*, (w:) I. Sobczak (red.), *Rola informacji statystycznej w funkcjonowaniu administracji publicznej i gospodarczej*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2012.
- Program rewitalizacji miasta Bartoszyce na lata 2016-2022 – diagnoza*, Grupa Doradcza Primus, Bartoszyce 2016.
- Rajkiewicz A., *Podmioty gospodarki narodowej w rejestrze REGON w województwie warmińsko-mazurskim. Stan na koniec 2017 r.*, Urząd Statystyczny, Olsztyn 2018.
- Sanetra W., *Założenia reformy ubezpieczeń społecznych*, (w:) B. Wagner, A. Malaka, *Ewolucja ubezpieczeń społecznych w okresie transformacji ustrojowej*, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Bydgoszcz 2011.
- Sarnowska A., *Informacja statystyczna wykorzystywana w ocenie sytuacji demograficznej kraju (województwa)*, (w:) I. Sobczak (red.), *Rola informacji statystycznej w funkcjonowaniu administracji publicznej i gospodarczej*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2012.
- Sigurska-Fierek P., Fierek M., *Migracje wewnętrzne ludności w województwie warmińsko-mazurskim w pierwszej dekadzie XXI w.*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej” 2012, nr 12.
- Sigurska-Fierek P., Fierek M., *Stan i struktura demograficzna ludności w województwie warmińsko-mazurskim w świetle „Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011”*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Sikora-Wiśniewska E., *Kapitał ludzki i przedsiębiorczość – portret społeczno-gospodarczy regionu Warmii i Mazur*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle trendów globalnych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013.
- Zakrzewska J., Fierek M., *Bezrobocie w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2010-2016*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnowiatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017.

Żukowski M., *Ekonomiczne aspekty ubezpieczeń społecznych*, (w:) K.W. Frieske, E. Przychodaj (red.), *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2014.

Krystian Wojnowski

Wydział Zamiejscowy w Olsztynie, Gdańska Szkoła Wyższa

Rola nauczyciela współorganizującego kształcenie w edukacji uczniów z zaburzeniami ze spektrum autyzmu w szkole ogólnodostępnej

Streszczenie

Celem podjętych badań jest zaprezentowanie roli nauczyciela współorganizującego kształcenie w edukacji uczniów z zaburzeniami ze spektrum autyzmu w szkole ogólnodostępnej. Dla realizacji celu badań koniecznym było pokazanie zadań nauczyciela współorganizującego kształcenie oraz obszarów wsparcia uczniów z zaburzeniami ze spektrum autyzmu. Przedstawiono również funkcjonowanie uczniów z zaburzeniami ze spektrum autyzmu oraz zaprezentowano szanse i zagrożenia edukacji inkluzyjnej tych uczniów.

Słowa kluczowe

nauczyciel współorganizujący kształcenie, uczeń, zaburzenie ze spektrum autyzmu, edukacja inkluzyjna

Wstęp

Skrót ASD oznacza *Autism Spectrum Disorder* (zaburzenia ze spektrum autyzmu). ASD to neurobiologiczne zaburzenie rozwoju, które wpływa na funkcjonowanie mózgu, prowadząc do trudności w komunikacji społecznej, zachowaniach stereotypowych oraz ograniczonych i powtarzalnych wzorców zachowań. Istotne cechy ASD obejmują:

- trudności w komunikacji społecznej:
 - problemy z nawiązywaniem i podtrzymywaniem rozmowy z innymi ludźmi,
 - trudności w zrozumieniu i interpretacji niejawnego znaczenia języka ciała, mimiki twarzy i tonu głosu;
- zachowania stereotypowe:
 - powtarzalne ruchy ciała, gesty lub dźwięki,
 - uporczywe trzymanie się stałych rutyn i oporu przed zmianami w środowisku;
- ograniczone zainteresowania i aktywności:
 - skoncentrowane zainteresowania węższym zakresem tematycznym,
 - trudności w zaangażowaniu się w zróżnicowane lub społeczne formy zabawy;
- trudności w elastyczności myślowej:
 - ograniczone umiejętności dostosowywania się do zmieniających się sytuacji,
 - skłonność do przestrzegania stałych rutyn i schematów myślenia.

Ważne jest zaznaczenie, że ASD obejmuje różnorodność objawów, umiejętności i stopnia funkcjonowania. Osoby z ASD mogą mieć różnice w zakresie:

- umiejętności komunikacyjnych,
- poziomu inteligencji,
- stopnia zależności od wsparcia.

Zaburzenie to jest nazywane „spektrum”, ponieważ objawy mogą występować w różnym stopniu i kombinacjach, tworząc różne profile autyzmu.

W niniejszym artykule pragnę przedstawić pracę nauczyciela współorganizującego kształcenie, tj. zakres jego obowiązków oraz zasady współpracy z innymi nauczycielami oraz rodzicami dzieci.

Czy używanie określenia „nauczyciel wspomagający” jest poprawne i zgodne z prawem, czy może należy posługiwać się jedynie pojęciem „nauczyciel współorganizujący kształcenie”?

W istocie sformułowanie „nauczyciel wspomagający” jest sformułowaniem potocznym. Zatem używanie takiego pojęcia w dokumentacji szkolnej nie jest właściwym rozwiązaniem.

Nauczyciel współorganizujący kształcenie powinien być świetnym fachowcem i człowiekiem o szczególnych cechach charakteru. Jest dydaktykiem, który łączy w sobie funkcje:

- nauczyciela,
- wychowawcy,
- pedagoga,
- psychologa,
- specjalisty w zakresie pedagogiki specjalnej.

Zadania nauczyciela współorganizującego kształcenie

Nauczyciel współorganizujący kształcenie stał się ważnym ogniwem systemu oświaty. Jego funkcjonowanie i zadania częściowo regulowane są ogólnie na poziomie rozporządzenia ministerialnego, inne określa dyrektor danej placówki.

Najważniejszym aktem prawnym dotyczącym pracy nauczyciela współorganizującego kształcenie – integracyjne w oddziale integracyjnym, specjalne w oddziale ogólnodostępnym – jest *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym*.

Znajdziemy w nim bardzo konkretne zadania postawione przed nauczycielem współorganizującym kształcenie¹:

- prowadzenie wspólnie z innymi nauczycielami zajęć edukacyjnych oraz realizowanie wspólnie wraz z nimi zintegrowanych działań i zajęć określonych w indywidualnym programie edukacyjno-terapeutycznym; rozporządzenie nie precyzuje,

¹ <https://pedagogika-specjalna.edu.pl/prawo-oswiatowe/nauczyciel-wspolorganizujacy-ksztalcenie-zadania/>.

jakie konkretne zajęcia i zadania współprowadzi nauczyciel – wynika to z potrzeb dziecka, oddziału, do którego uczęszcza oraz placówki; przykładami takich zintegrowanych działań prowadzonych wspólnie przez zespół nauczycieli w zakresie kształcenia specjalnego i integracyjnego są:

- zapoznanie się z orzeczeniem i innymi dokumentami,
- diagnoza potrzeb i możliwości wychowanka,
- opracowanie dostosowań realizowania programu nauczania lub wychowania przedszkolnego, systemu motywacyjnego czy sposobu komunikowania się z dzieckiem;
- prowadzenie wspólnie z innymi nauczycielami, specjalistami i wychowawcami grup pracy wychowawczej z uczniami niepełnosprawnymi, niedostosowanymi społecznie oraz zagrożonymi niedostosowaniem społecznym; podobnie jak w poprzednim zapisie przytaczanego rozporządzenia, wspomniana praca wychowawcza będzie realizowana w najróżniejszych formach – wśród nich możemy wyróżnić lekcję/zajęcia lub ich fragmenty, rozmowy, dyskusje, projekty czy konkursy; dzięki tym działaniom, możemy:
 - oddziaływać na ucznia lub wychowanka w kierunku pożądanym przez nas i jego rodziców,
 - integrować go z grupą bądź zespołem klasowym;
- uczestniczenie, w miarę potrzeb, w zajęciach edukacyjnych oraz zintegrowanych działaniach prowadzonych przez innych nauczycieli, specjalistów i wychowawców, określonych w indywidualnym programie edukacyjno-terapeutycznym; to zadanie wyartykułowane w rozporządzeniu ma na celu dostosowanie procesu kształcenia i wychowania do potrzeb dziecka korzystającego z kształcenia specjalnego; takie dostosowanie może przybrać formę np.:
 - kierowania uwagą,
 - powtarzania poleceń,
 - aktywizowania i zachęcania ucznia,
 - pomocy w zorganizowaniu aktywności i uporządkowaniu otoczenia,
 - stosowania odpowiedzi manualnych lub werbalnych;
- udzielanie pomocy nauczycielom, specjalistom i wychowawcom w doborze form i metod pracy z uczniami niepełnosprawnymi, niedostosowanymi społecznie oraz zagrożonymi niedostosowaniem społecznym; nauczyciel współorganizujący kształcenie, dzięki swoim kompetencjom, kwalifikacjom, wiedzy i umiejętnościom, jest zorientowany w katalogu dostępnych metod i pomysłów oraz może zaproponować wypróbowanie tych, które pozwolą najskuteczniej wspierać ucznia lub wychowanka korzystającego z kształcenia specjalnego;
- prowadzenie zajęć terapeutycznych i rewalidacyjnych zgodnie z posiadanymi kwalifikacjami.

Rozporządzenie precyzuje również, że wymiar zajęć i zakres działań, w których uczestniczy nauczyciel współorganizujący kształcenie integracyjne lub specjalne, realizując swoje bardzo konkretne zadania, ustala dyrektor danej placówki.

Podobnie jak każdemu innemu pracownikowi pedagogicznemu, może również powierzyć dodatkowe czynności niezwiązane bezpośrednio z pracą z uczniami, np. w ramach zespołu zadaniowego.

Żaden akt prawny nie określa wprost, jak powinna wyglądać dokumentacja prowadzona przez nauczyciela współorganizującego kształcenie.

Przytaczane rozporządzenie wskazuje na dwa najważniejsze dokumenty dotyczące kształcenia specjalnego:

- indywidualny program edukacyjno-terapeutyczny,
- wielospecjalistyczna ocena poziomu funkcjonowania ucznia.

W świetle przepisów, ich opracowanie jest zadaniem zespołu nauczycieli i specjalistów pracujących z dzieckiem.

Ponadto, każdy nauczyciel, również współorganizujący kształcenie, na mocy *Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad organizacji i udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach*, obowiązany jest do:

- prowadzenia obserwacji i diagnozowania potrzeb i możliwości uczniów,
- realizowania i dokumentowania pracy indywidualnej z podopiecznymi wymagającymi wsparcia.

Każda placówka ma prawo opracować własne wytyczne precyzujące wypełnianie i dokumentowanie ww. zadań.

Obszary wsparcia uczniów z zaburzeniami ze spektrum autyzmu

W edukacji dzieci i młodzieży z ASD konieczne jest przygotowanie nie tylko przestrzeni, w jakiej będzie się uczyć dana osoba, ale także wprowadzenie pewnych zasad organizacyjnych, które ułatwią funkcjonowanie ucznia w danej placówce.

Nie da się ustalić zasad, które będą adekwatne dla każdego ucznia, ponieważ należy brać pod uwagę:

- indywidualne możliwości i ograniczenia każdej osoby z ASD,
- trudności sensoryczne,
- poziom rozwoju komunikacji,
- możliwości społeczne.

Można jednak wskazać ogólne obszary, w których należy podjąć działania w celu wsparcia ucznia z ASD na terenie placówki oświatowej. W zakresie²:

- organizacji w klasie szkolnej:
 - nauczyciel współorganizujący kształcenie jako osoba wspierająca, a nie wyręczająca, czyli umiejętne stopniowe wycofywanie się nauczyciela współorganizującego kształcenie w aktywnościach, które uczeń potrafi samodzielnie wykonać; konieczne jest także ustalenie zasad współpracy między nauczycielem współorganizującym kształcenie a nauczycielem prowadzącym lekcje w klasie czy zajęcia w grupie przedszkolnej; dziecko z ASD powinno reagować na

² A. Wojciechowska, *Edukacja osób z zaburzeniami ze spektrum autyzmu*, (w:) B. Jachimczak (red.), *Grupy zróżnicowane w edukacji z perspektywy pedagogiki specjalnej*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2021.

- polecenia nauczyciela prowadzącego zajęcia/lekcję, a nie czekać, aż to samo polecenie wyda nauczyciel współorganizujący kształcenie; podobnie rzecz ma się z kierowaniem poleceń przez nauczyciela do ucznia; nauczyciel prowadzący zajęcia/lekcję powinien kierować polecenia do ucznia z ASD tak samo jak do reszty dzieci w grupie; zadaniem nauczyciela współorganizującego kształcenie jest skierowanie uwagi ucznia na nauczyciela głównym w klasie i wspieranie w podążaniu za tokiem zajęć,
- wprowadzanie dziecka z ASD do grupy przedszkolnej powinno odbywać się etapami; wskazane jest, aby początkowo dziecko miało zajęcia indywidualne z nauczycielem współorganizującym kształcenie w kontakcie jeden na jeden i stopniowo do tej diady wprowadzać należy dzieci z grupy, do której będzie ono uczęszczać; dzieci z grupy mają szansę poznać kolegę/koleżankę, mają możliwość uczyć się i bawić w małej grupie, a stopniowo każde z nich ma szansę przenieść te umiejętności na większą grupę,
 - organizacja klasy poprzez zmniejszenie liczby bodźców, które mogą rozpraszać osobę z ASD, np. ozdoby w klasie, tablice z dużą ilością informacji,
 - tworzenie wizualnego planu szkoły, który umożliwi przemieszczanie się ucznia po placówce,
 - tworzenie wizualnego organizatora zajęć w klasie poprzez ustalanie planu dnia w formie obrazkowej bądź pisemnej,
 - uprzedzanie o zmianach w ustalonym planie na tyle szybko, na ile się to da, aby zmniejszyć napięcie emocjonalne u dziecka z ASD,
 - ustalenie miejsca ucznia w klasie, a także to, czy dziecko jest w stanie siedzieć z innym uczniem, czy np. stopniowo będzie podejmowało taką możliwość (na wybranych lekcjach, które wymagają mniejszego skupienia),
 - organizacja przerwy między lekcjami, czyli wspólne ustalenie z dzieckiem, rodzicami i nauczycielami, gdzie i w jaki sposób dziecko mogłoby spędzać przerwę tak, aby nie było narażone na bodźce, które są dla niego nieprzyjemne, np. organizacja przerwy w bibliotece;
 - sposobu komunikowania do ucznia z ASD:
 - przekazywanie ważnych informacji w formie pisemnej bądź obrazka, co pozwala na lepsze zapamiętanie treści przekazu,
 - mówienie do ucznia wolno, z przerwami, aby miał czas zrozumieć przekaz,
 - mówienie w sposób prosty, bez przenośni, metafor,
 - komunikowanie wprost, czyli zamiast „Czy mógłbyś umyć tablicę?” – „Zmyj tablicę”, na pierwsze pytanie dziecko może odpowiedzieć, a nie zareagować,
 - zwracanie się bezpośrednio do osoby; polecenia kierowane do całej grupy mogą nie być odebrane przez ucznia z ASD,
 - używanie gestów wraz z komunikacją werbalną, samo używanie gestów może być nieprawidłowo odebrane bądź w ogóle nieodebrane przez ucznia z ASD,
 - chwalenie ucznia poprzez konkretne informacje, co zostało wykonane prawidłowo, a także wskazywanie błędów w sposób jasny i czytelny;
 - pracy na lekcji:

- wykorzystywanie bodźców wzrokowych w pracy na lekcji,
- ustalanie czasu na wykonanie zadania, np. przy użyciu czasomierza,
- ustalanie zasad związanych z pracą na lekcji, np. przy użyciu kontraktów i systemów wzmocnień,
- uczenie robienia notatek w sposób alternatywny, np. poprzez rysunki, diagramy,
- ustalenie kodu proszenia o pomoc, czyli gestu, słowa, symbolu, którym uczeń będzie mógł dać w dyskretny sposób znak nauczycielowi współorganizującemu kształcenie, że potrzebuje pomocy w zadaniach, które realizuje, ale także będzie mógł dać znać, że potrzebuje przerwy, że jest zbyt dużo bodźców itp.,
- celowe dobieranie osób do pracy w grupach z uczniem z ASD,
- warto ustalić zasady dotyczące rozmów na ulubione tematy ucznia, np. wyznaczyć czas albo ustalić z klasą lekcję, na której każde dziecko będzie mogło zaprezentować swoje pasje i opowiedzieć o tym, co szczególnie lubi robić; wyznaczenie takiej granicy pozwala na lepszą organizację lekcji; warto także wspierać u ucznia alternatywne umiejętności, które pozwolą na poszerzenie zakresu zainteresowań i zbudują więcej kompetencji społecznych; a w sytuacjach, kiedy w ramach lekcji omawiany jest temat, który jest w zakresie zainteresowań ucznia, warto poprosić o przygotowanie np. referatu, aby wzmocnić pozycję ucznia w klasie;
- sprawności motorycznej:
 - obok usprawniania manualnego warto czasami, w sytuacji bardzo dużych trudności w odręcznym pisaniu, rozważyć alternatywne sposoby robienia notatek, np. na komputerze,
 - w ramach lekcji wychowania fizycznego warto także rozważyć alternatywne formy realizacji niektórych ćwiczeń czy gier, w sytuacji kiedy zajęcia te potęgują trudności w funkcjonowaniu w grupie, np. gry zespołowe;
- wspierania komunikacji:
 - uczenie porozumiewania się, a nie samego mówienia jest jednym z najważniejszych celów oddziaływań terapeutycznych w terapii dziecka z ASD; zdarza się, że mowa werbalna nie pojawia się u dziecka z ASD; w związku z tym konieczne jest wprowadzenie dostosowanego do dziecka systemu komunikacji alternatywnej bądź wspomaganej przy niepełnie rozwiniętej mowie werbalnej; wprowadzenie takiego systemu zwiększa porozumienie nie tylko między osobą z ASD a rodzicami, ale także między osobą z ASD a nauczycielami, terapeutami, a także, co najważniejsze, między rówieśnikami,
 - wsparcie logopedyczne ponadto powinno dotyczyć rozwoju mowy czynnej w aspekcie ilościowym, ale także jakościowym, a więc budowania rozmowy (rozpoczynania i kończenia rozmowy, prowadzenie dialogu), pragmatycznego użycia języka (np. metafory, przenośnie, ironia, sarkazm, język potoczny rówieśników) oraz komunikacji pozawerbalnej,
 - nauczyciele uczący dziecko z ASD w przedszkolu czy w szkole powinni ściśle współpracować z logopedą, tak aby podejmować wdrażanie wyćwiczonych technik komunikacji w innych sytuacjach społecznych, jak lekcja czy kontakt z rówieśnikami;

- wspierania rozwoju społeczno-emocjonalnego:
 - praca nad rozpoznawaniem emocji własnych i cudzych, ich przyczyn – dobrze jest realizować takie ćwiczenia nie tylko na fotografiach czy graficznych obrazach, ale także za pomocą filmów ze scenkami,
 - rozwój teorii umysłu rozpoczynając od rozwoju zabawy, poprzez rozumienie emocji, ich przyczyn, aż do rozumienia komunikacji społecznej,
 - zajęcia socjoterapeutyczne w małej grupie rówieśniczej, w której osoba z ASD będzie mogła przenieść zdobyte umiejętności z zajęć indywidualnych na pracę w grupie; młodsze dzieci w tym zakresie powinny uczyć się umiejętności naśladowania, prostych zabaw naprzemiennych i funkcjonalnych, współdziałania w grach planszowych, starsze natomiast powinny uczyć się prowadzenia dialogu, podejmowania współpracy w grach zespołowych, w grach planszowych, w pracy w grupach; ogyrywanie scenek z codziennego życia wspiera z kolei zrozumienie wielu sytuacji codziennych i daje możliwość wypracowania sposobów reagowania w podobnych sytuacjach.

Wspieranie dzieci i młodzieży z ASD w placówce oświatowej, czy to na etapie przedszkolnym, czy szkolnym wymaga zaangażowania nie tylko grupy specjalistów oddelegowanych do wspomagania procesu edukacji dzieci i młodzieży z ASD, ale także pozostałych nauczycieli, którzy mają kontakt z uczniem na terenie danej placówki.

Potrzebna jest zmiana świadomości, że uczeń z orzeczeniem nie jest jedynie osobą, która podlega specjalnym oddziaływaniom, ale jest w pełni uczestnikiem edukacji z:

- wszystkimi jej zaletami i wadami,
- wszystkimi radościami z kontaktu z rówieśnikami i nauczycielami,
- wszystkimi trudnościami wynikającymi z tego kontaktu,
- taką samą potrzebą akceptacji i zrozumienia.

Po prostu – taki sam.

Funkcjonowanie uczniów z zaburzeniami ze spektrum autyzmu

Rozważając kształcenie ucznia z ASD w placówce ogólnodostępnej bądź integracyjnej nie można pominąć perspektywy ucznia bez zaburzenia w rozwoju, który uczy się w tej samej klasie czy grupie przedszkolnej.

Warto zastanowić się, jakie znaczenie dla jego rozwoju ma współdzielenie czasu edukacyjnego w placówce oświatowej wraz z dziećmi z ASD.

Można rozważać wiele korzyści z takiego modelu kształcenia dla dziecka zdrowego. Kontakt z rówieśnikami z ASD może mieć pozytywny wpływ pod względem postrzegania:

- niepełnosprawności,
- zdrowia,
- choroby.

Yvona Woźniakowa na podstawie badań, które przeprowadziła wśród uczniów uczących się w klasach integracyjnych i w klasach ogólnodostępnych, w których nie uczą się dzieci z niepełnosprawnością, stwierdziła, że uczniowie, którzy nie mają

kontaktu z rówieśnikami niepełnosprawnymi opisują zdrowie jako brak dolegliwości fizycznych.

„Odwoływanie się do medycznych kryteriów opisu zdrowia stanowi w tym wypadku wyraźne odniesienie do biomedycznego modelu zdrowia [...]. Dzieci zdrowe z klas integracyjnych częściej odwołują się do wewnętrznych kryteriów, a rzadziej łączą zdrowie z brakiem choroby”³.

Zdrowe dzieci uczestniczące w procesie integracji, podobnie jak dzieci zdrowe z tradycyjnych szkół, upatrują w zdrowiu możliwość pełnego uczestnictwa w różnych sferach życia.

Jednak dzieci ze szkół tradycyjnych wymieniały równocześnie nieodzowny warunek takiego uczestnictwa – pełne zdrowie fizyczne, brak dolegliwości i ograniczeń związanych z chorobą.

Dzieci zdrowe z klas integracyjnych natomiast nie stawiały tego warunku tak kategorycznie, można zatem wnioskować, że w ich mniemaniu ograniczenia wynikające z towarzyszącej człowiekowi niepełnosprawności czy choroby nie przekreślają możliwości aktywnego włączenia się w nurt codziennego życia⁴.

Bezpośrednie przebywanie z rówieśnikami z niepełnosprawnością, w tym z ASD, kształtuje więc obraz społeczeństwa, który nie składa się tylko ze zdrowych i silnych ludzi. Daje także szansę na naukę:

- cierpliwości,
- tolerancji,
- akceptacji.

Jednak, aby mówić o akceptacji, należy myśleć o takim traktowaniu kolegi i koleżanki z ASD jak swoich pełnosprawnych rówieśników, a niepełnosprawność uwzględniać tylko w sytuacjach koniecznych⁵.

W przypadku dzieci i młodzieży z ASD jest to wyjątkowo trudne zadanie, ponieważ deficyt, który na plan pierwszy wysuwa się u osób z ASD, to zaburzenie w kontaktach rówieśniczych.

Zdrowym dzieciom trudno jest więc nawiązać kontakt i zbudować relację z rówieśnikami z ASD, a co za tym idzie trudno o pełne włączenie takiego rówieśnika do nurtu życia klasowego i w szczególności pozaklasowego.

Zdarza się, że osoby z ASD są odrzucane przez rówieśników także z powodu niezrozumienia zachowań, które się u nich pojawiają.

Badania przeprowadzone na grupie nastolatków z zespołem Aspergera wykazały, że większość z nich miała negatywne doświadczenia w kontakcie z kolegami i koleżankami w klasach ogólnodostępnych⁶.

³Y. Woźniakowa, *Wokół integracji: badania nad koncepcją zdrowia pełnosprawnych uczniów klas integracyjnych*, (w:) Z. Dołęga, M. John-Borys (red.), *Zdrowie psychiczne uczniów – różne konteksty i odniesienia*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2009.

⁴*Ibidem*.

⁵D. Baraniewicz, *Uwarunkowania akceptacji uczniów w klasie integracyjnej*, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej, Kraków 2009.

⁶A. Wojciechowska, *Wśród ludzi na własnych zasadach? O możliwościach i ograniczeniach w budowaniu relacji z rówieśnikami przez młodzież z zespołem Aspergera*, „Studia Edukacyjne” 2013, nr 28.

Z czego może wynikać taka sytuacja? Przyczyn oczywiście może być wiele. Na pewno znaczenie mają tutaj:

- czynniki osobowościowe każdego ucznia,
- jego wcześniejsze doświadczenia,
- wyniesione wartości z domu rodzinnego.

Jednak patrząc na polską szkołę, można także upatrywać przyczyn w braku przygotowania zdrowych dzieci i młodzieży do uczestnictwa w klasach, w których wspólnie uczą się dzieci pełnosprawne i niepełnosprawne. Placówki ogólnodostępne i integracyjne często:

- zbyt mało czasu i uwagi poświęcają na wyposażenie dzieci w wiedzę z zakresu ASD,
- nie rozwijają także kompetencji do budowania prawidłowej relacji z tą grupą rówieśników.

I znów można by wrócić do podstaw systemowych, a więc braku:

- godzin w szkołach na dodatkowe zajęcia mające na celu poznanie przez uczniów niepełnosprawności, warsztatów i treningów społecznych, które dawałyby umiejętności praktyczne obu grupom,
- odpowiedniej kadry, która takie zajęcia mogłaby poprowadzić⁷.

Edukacja uczniów pełnosprawnych z uczniami z ASD może mieć wiele korzyści dla obu stron, ale także pojawiają się obawy, a wręcz myślenie o zagrożeniach dla uczniów pełnosprawnych.

Do takich kwestii należy pytanie o poziom nauczania w klasie integracyjnej bądź inkluzyjnej. Zdarzać się mogą więc obawy, czy:

- uczeń z ASD nie będzie obniżał poziomu nauczania w klasie,
- tempo pracy klasy nie będzie wolniejsze.

Ponadto uwagę zwracają także nietypowe zachowania dzieci z ASD, a także pojawiające się czasami:

- wybuchy złości,
- agresji,
- zachowania destrukcyjne.

Budzi to lęk wśród rodziców dzieci pełnosprawnych, ale także wśród samych dzieci. Agresja niestety zdarza się także w odwrotnej sytuacji, a więc zdrowych dzieci przeciwko dzieciom niepełnosprawnym, szczególnie w formie *bullyingu*.

Jak zauważa Piotr Plichta „przewaga może wynikać z większej siły fizycznej, większej liczby sprawców, ale także z kompetencji społecznych, technologicznych czy odporności emocjonalnej”⁸.

⁷ *Ibidem*.

⁸ P. Plichta, *Przemoc rówieśnicza i uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi – uwarunkowania i propozycje rozwiązań profilaktycznych*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka” 2016, nr 15.

Szanse i zagrożenia edukacji inkluzyjnej uczniów z zaburzeniami ze spektrum autyzmu

Rozwój kompetencji społecznych i odporności emocjonalnej ma szczególne znaczenie u osób z ASD.

Niewątpliwie są to obszary, które szczególnie zaburzone, narażać mogą tę grupę ludzi na wykorzystanie na różnym poziomie i w różnych aspektach życia.

Wydaje się, że korzyści płynące ze wspólnego funkcjonowania zdrowych rówieśników wraz z dziećmi i młodzieżą z ASD są większe niż zagrożenia wynikające z takiej sytuacji, jednak ogromną rolę w tym zakresie budowania prawidłowych relacji będą znów z jednej strony odgrywali nauczyciele, z drugiej natomiast rodzice jednej i drugiej grupy uczniów.

Stojąc u progu wyboru edukacji dla dziecka z ASD należy rozważyć wszelkie „za” i „przeciw” związane z danym modelem edukacji.

Niewątpliwie to, w jakim modelu edukacji dziecko z ASD sobie poradzi, zależy od wielu czynników, które były już poruszane w poprzednich częściach.

Próbując jednak zebrać te informacje i wskazać, co przemawia za wyborem placówki ogólnodostępnej, a co może w niej utrudnić funkcjonowanie dziecka, można wskazać na następujące punkty, inkluzyja jako⁹:

– szansa:

- dziecko uczęszcza do placówki, która znajduje się blisko jego miejsca zamieszkania – o ile na etapie przedszkolnym ma to jeszcze mniejsze znaczenie, o tyle na etapie szkoły podstawowej ma ogromne znaczenie, aby dziecko uczęszczało do placówki w swoim najbliższym środowisku; daje to możliwość społecznej integracji dziecka i jego rodziny w środowisku lokalnym,
- dla dziecka z orzeczeniem ze względu na autyzm, w tym zespół Aspergera, placówka zatrudnia nauczyciela współorganizującego kształcenie, który będzie wspierał rozwój dziecka na terenie danej placówki,
- dziecko ma kontakt z neurotypowymi rówieśnikami, ma okazję czerpać od nich wzorce zachowań, ma duże szanse na komunikację werbalną, może uczyć się poprzez naśladowanie zachowań społecznych mowy werbalnej, jak i pozawerbalnej,
- możliwość obserwacji twórczej zabawy, włączenia dziecka z ASD do gier i zabaw z rówieśnikami, co skutkuje zwiększaniem kompetencji w tym zakresie przez dziecko z ASD,
- zwiększenie kompetencji społecznych i komunikacyjnych, większe szanse na znalezienie partnera do komunikacji,
- kontakt z językiem potocznym rówieśników,
- wyższy poziom realizowanych programów edukacyjnych, co kształtuje umiejętności dzieci z ASD, rozwój wiedzy ogólnej u dzieci z ASD,
- większe możliwości organizacji czasu wolnego przez dzieci z ASD oraz ich rodzin w najbliższym sąsiedztwie w kontakcie z rówieśnikami z przedszkola czy ze szkoły,
- lepsza adaptacja do zmian dzieci z ASD,

⁹A. Wojciechowska, *Edukacja...*, *op. cit.*

- zwiększenie akceptacji rówieśników o prawidłowym rozwoju w stosunku do dzieci z ASD, możliwości zwiększania kompetencji społecznych rówieśników, poszerzanie ich wiedzy na temat niepełnosprawności;
- zagrożenie:
 - brak wykwalifikowanej kadry, trudności z zatrudnianiem przez placówkę nauczyciela współorganizującego kształcenie dla ucznia z ASD,
 - nieokreślona liczba godzin obecności nauczyciela współorganizującego kształcenie w grupie przedszkolnej czy klasie szkolnej wraz z uczniem z ASD, co powodować może zatrudnianie nauczycieli tylko na część etatu, a co za tym idzie mniejsza liczba godzin wspomagania dziecka z ASD w grupie rówieśniczej,
 - integracja uczniów bywa pozorna – wspólna przestrzeń przy braku wspólnych spontanicznych aktywności, co w przypadku dzieci z ASD, które same rzadko dążą do spontanicznego kontaktu, może zdarzać się częściej,
 - trudności z realizacją zaleceń zapisanych w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego z powodu braku specjalistów w placówce,
 - trudności z dostosowaniem programu edukacyjnego do realizacji przez dzieci z ASD, w szczególności z niepełnosprawnością intelektualną, a także niemówiących,
 - trudności z opanowaniem programu nauczania,
 - trudności w ocenianiu uczniów z ASD,
 - trudności z dostosowaniem pomocy dydaktycznych, np. korzystanie z pomocy komunikacji alternatywnej i wspomaganej,
 - zbyt duża liczba uczniów w klasie,
 - zbyt duża liczba bodźców: zbyt intensywny wystrój sal, ze zbyt dużą liczbą ozdób, tablic itp., brak miejsca do wyciszenia w trakcie przerw, w dużych placówkach możliwy większy hałas,
 - mniejsza przewidywalność planu dnia, większa swoboda w podejściu do nagłych zmian w planie dnia,
 - narażenie na brak akceptacji ze strony rówieśników, łącznie z przejawami agresji w stosunku do dzieci i młodzieży z ASD,
 - prezentowanie zachowań problemowych przez dziecko z ASD w grupie rówieśniczej, tj. zachowania stymulacyjne, niekontrolowane wybuchy złości, agresja, autoagresja, nadruchliwość czy labilność emocjonalna, które mogą budzić lęk rówieśników; ponadto mogą zaburzać tok lekcji i organizację pracy w grupie/klasie.

Podobne szanse i zagrożenia można rozpatrywać w kontekście placówki integracyjnej. Różnice między inkluzją a integracją na poziomie szans na pewno dotyczą dodatkowo:

- mniejszej liczby osób w grupie,
- obecności dodatkowego nauczyciela dla uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego niezależnie od rodzaju niepełnosprawności,
- większego zaplecza kadrowego, większych szans na realizację zaleceń z orzeczenia,

- większych szans na dostosowanie programu nauczania dla ucznia z ASD oraz odpowiedniego przygotowania przestrzeni edukacyjnej (sale, korytarze, miejsca wyciszeń).

W zakresie zagrożeń obok tych, które pojawiają się w placówce inkluzyjnej, można dodatkowo wskazać fakt, że nauczyciel współorganizujący kształcenie w klasie integracyjnej jest osobą, która wspiera i wspomaga nie tylko jednego ucznia z ASD, ale kilkoro dzieci z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego (maksymalnie pięcioro dzieci w grupie z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego).

Edukacja w placówce specjalnej natomiast tak samo, jak dwa powyższe modele, nieść ze sobą może zarówno szanse, jak i zagrożenia.

Podsumowanie

Niezwykle istotne jest także posiadanie przez nauczyciela współorganizującego kształcenie odpowiednich cech osobowych, tj.:

- opanowanie,
- zrównoważenie w postępowaniu z dziećmi,
- zdyscyplinowanie,
- odpowiedzialność za swoją pracę.

Poczucie odpowiedzialności skłania do:

- stałego doskonalenia warsztatu pracy,
- ulepszania metod,
- poszukiwania najlepszych w pracy środków i sposobów rewalidacji.

Ważnymi cechami, którymi powinien odznaczać się nauczyciel współorganizujący kształcenie, są również pracowitość, systematyczność, bezinteresowność oraz właściwa postawa wobec dzieci niepełnosprawnych, którą Maria Grzegorzewska określiła mianem „miłości dusz ludzkich” objawiającej się przede wszystkim dobrocią.

To ona umożliwia akceptację dziecka niepełnosprawnego ze wszystkimi jego słabościami, zniekształceniami i z przykrymi zaburzeniami w zachowaniu.

Niezwykle istotne w pracy nauczyciela współorganizującego kształcenie jest także wyjątkowe zaufanie i przychylność do dzieci niepełnosprawnych, które często tracą wiarę we własne siły i możliwości.

Wymienione walory osobowości dostrzegane u nauczyciela wzbudzają w rodzicach zaufanie i otwartość na współpracę¹⁰.

O tym, że praca nauczycieli współorganizujących kształcenie nie jest doceniana przez wielu członków społeczeństwa wiemy chyba wszyscy.

Jednak bardziej porusza mnie fakt, że praca nauczyciela współorganizującego kształcenie jest coraz częściej utożsamiana z czynnościami rangi służącego przez sporą część rodziców, uczniów (nie mających orzeczeń), a zdarza się że i przez kolegów nauczycieli.

¹⁰ A. Zamkowska, M. Snopek, *Rozwój kompetencji nauczyciela wspomagającego ucznia z autyzmem*, „Edukacja Ustawiczna Dorosłych” 2017, nr 3.

Jest grupa „nauczycieli przedmiotowców” (na szczęście nie wszystkich), którzy moim zdaniem, powinni stać się bardziej otwartymi na świat i zmiany w nim zachodzące, a tym samym na potrzeby innych, równie ważnych dla świata, jak oni sami.

Ileż to razy słyszałem słowa „Tobie to dobrze, nie musisz nic robić”, może i nie muszę, ale chcę, bo staram się wykonywać swoje obowiązki rzetelnie i z pasją, a przede wszystkim, aby moi uczniowie mieli jak najlepszy komfort zdobywania wiedzy, zgodny z literą prawa, dotyczącą tego obszaru edukacji.

Bibliografia

- Baraniewicz D., *Uwarunkowania akceptacji uczniów w klasie integracyjnej*, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej, Kraków 2009.
- Plichta P., *Przemoc rówieśnicza i uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi – uwarunkowania i propozycje rozwiązań profilaktycznych*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka” 2016, nr 15.
- Wojciechowska A., *Edukacja osób z zaburzeniami ze spektrum autyzmu*, (w:) B. Jachimczak (red.), *Grupy zróżnicowane w edukacji z perspektywy pedagogiki specjalnej*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2021.
- Wojciechowska A., *Wśród ludzi na własnych zasadach? O możliwościach i ograniczeniach w budowaniu relacji z rówieśnikami przez młodzież z zespołem Aspergera*, „Studia Edukacyjne” 2013, nr 28.
- Woźniakowa Y., *Wokół integracji: badania nad koncepcją zdrowia pełnosprawnych uczniów klas integracyjnych*, (w:) Z. Dołęga, M. John-Borys (red.), *Zdrowie psychiczne uczniów – różne konteksty i odniesienia*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2009.
- Zamkowska A., Snopek M., *Rozwój kompetencji nauczyciela wspomagającego ucznia z autyzmem*, „Edukacja Ustawiczna Dorosłych” 2017, nr 3.

Portale internetowe

<https://pedagogika-specjalna.edu.pl/prawo-oswiatowe/nauczyciel-wspolorganizujacy-ksztalcenie-zadania/>

Kamila Włodarska

Wydział Zamiejscowy w Olsztynie, Gdańska Szkoła Wyższa

Prawne i organizacyjne podstawy socjoterapii

Streszczenie

Celem podjętych badań jest zaprezentowanie prawnych i organizacyjnych podstaw socjoterapii. Dla realizacji celu badań koniecznym było pokazanie młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii. Przedstawiono również pomoc dla osób usamodzielnianych.

Słowa kluczowe

młodzieżowy ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek socjoterapii, osoba usamodzielniana

Wstęp

System oświaty obejmuje:

- przedszkola, w tym specjalne, integracyjne, z oddziałami specjalnymi lub integracyjnymi, a także inne formy wychowania przedszkolnego;
- szkoły:
 - podstawowe, w tym specjalne, integracyjne, z oddziałami przedszkolnymi, integracyjnymi, specjalnymi, przysposabiającymi do pracy, dwujęzycznymi, sportowymi i mistrzostwa sportowego, sportowe i mistrzostwa sportowego,
 - ponadpodstawowe, w tym specjalne, integracyjne, dwujęzyczne, z oddziałami integracyjnymi, specjalnymi, dwujęzycznymi, przygotowania wojskowego, sportowymi i mistrzostwa sportowego, sportowe, mistrzostwa sportowego, rolnicze, leśne, morskie, żeglugi śródlądowej oraz rybołówstwa,
- artystyczne;
- placówki oświatowo-wychowawcze, w tym szkolne schroniska młodzieżowe, umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego;
- placówki kształcenia ustawicznego, centra kształcenia zawodowego oraz branżowe centra umiejętności, umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych lub zmianę kwalifikacji zawodowych;
- placówki artystyczne – ogniska artystyczne umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień artystycznych;

- poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne udzielające dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia i zawodu;
- młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodki rewalidacyjno-wychowawcze umożliwiające dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 36 ust. 17, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, realizację odpowiednio obowiązku, o którym mowa w art. 31 ust. 4, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki;
- placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania;
- placówki doskonalenia nauczycieli;
- biblioteki pedagogiczne;
- kolegia pracowników służb społecznych¹.

W placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego są umieszczane dzieci powyżej 10. r.ż., wymagające szczególnej opieki lub mające trudności w przystosowaniu się do życia w rodzinie.

Umieszczenie dziecka poniżej 10 r.ż. w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego jest możliwe w przypadku, gdy w danej placówce opiekuńczo-wychowawczej umieszczona jest matka lub ojciec tego dziecka oraz w innych wyjątkowych przypadkach, szczególnie gdy przemawia za tym stan zdrowia dziecka lub dotyczy to rodzeństwa.

W placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego można umieścić, w tym samym czasie, łącznie nie więcej niż 14 dzieci, osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej, o których mowa w art. 37 ust. 2-4 i 6, oraz osób opuszczających rodzinną pieczę zastępczą jako nieodpłatne, o których mowa w art. 37 ust. 5 i 6, z zastrzeżeniem ust. 3a².

Młodzieżowe ośrodki wychowawcze i młodzieżowe ośrodki socjoterapii

Młodzieżowe ośrodki:

- wychowawcze są prowadzone dla dzieci i młodzieży:
 - niedostosowanych społecznie wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy, wychowania, pomocy psychologiczno-pedagogicznej i resocjalizacji – jako resocjalizacyjno-wychowawcze,
 - niedostosowanych społecznie z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim, wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy,

¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, art. 2.

² Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, art. 95.1-95.3.

wychowania, pomocy psychologiczno-pedagogicznej i resocjalizacji – jako resocjalizacyjno-rewalidacyjne³;

- socjoterapii są prowadzone dla dzieci i młodzieży, które:
 - z powodu zaburzeń rozwojowych, trudności w uczeniu się i zaburzeń w funkcjonowaniu społecznym są zagrożone niedostosowaniem społecznym i wymagają stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy, wychowania, pomocy psychologiczno-pedagogicznej i socjoterapii,
 - posiadają orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydane ze względu na zagrożenie niedostosowaniem społecznym.

Pobyty wychowanka w młodzieżowym ośrodku socjoterapii może trwać do czasu ukończenia nauki w szkole wchodzącej w skład ośrodka lub w szkole, o której mowa w § 21 ust. 4, nie dłużej jednak niż do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym wychowanek kończy 24. r.ż.⁴ Do zadań młodzieżowego ośrodka:

- wychowawczego należy eliminowanie przejawów niedostosowania społecznego oraz przygotowanie wychowanków do samodzielnego i odpowiedzialnego życia po opuszczeniu ośrodka, zgodnego z obowiązującymi normami społecznymi i prawnymi⁵,
- socjoterapii należy eliminowanie przejawów zaburzeń zachowania oraz przygotowanie wychowanków do samodzielnego i odpowiedzialnego życia po opuszczeniu ośrodka, zgodnego z obowiązującymi normami społecznymi i prawnymi⁶.

Zadania, o których mowa w § 14 ust. 1 i § 18 ust. 1, są realizowane przez:

- rozpoznawanie indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych, możliwości psychofizycznych i zainteresowań wychowanków;
- udział wychowanków w zajęciach:
 - umożliwiających nabywanie umiejętności życiowych i społecznych ułatwiających prawidłowe funkcjonowanie w środowisku rodzinnym i społecznym, w szczególności po opuszczeniu ośrodka:
 - resocjalizacyjnych – w przypadku wychowanków niedostosowanych społecznie,
 - socjoterapeutycznych – w przypadku wychowanków zagrożonych niedostosowaniem społecznym,
 - profilaktyczno-wychowawczych,
 - rewalidacyjnych – w przypadku wychowanków niepełnosprawnych,
 - innych o charakterze terapeutycznym,
 - sportowych, turystycznych i rekreacyjnych, w tym zajęciach organizowanych na świeżym powietrzu, o ile pozwalają na to warunki atmosferyczne,

³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie publicznych placówek oświatowo-wychowawczych, młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, specjalnych ośrodków wychowawczych, ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych oraz placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, § 13.

⁴ *Ibidem*, § 17.

⁵ *Ibidem*, § 14.1.

⁶ *Ibidem*, § 18.1.

- kulturalno-oświatowych,
- rozwijających zainteresowania;
- zapewnienie wsparcia wychowankom w okresie poprzedzającym opuszczenie ośrodka⁷.

W skład młodzieżowego ośrodka wychowawczego i młodzieżowego ośrodka socjoterapii wchodzi co najmniej jedna z następujących szkół, szkoła:

- podstawowa specjalna,
- ponadpodstawowa specjalna.

Wychowanek młodzieżowego ośrodka wychowawczego i młodzieżowego ośrodka socjoterapii uczęszcza do szkoły funkcjonującej w ośrodku. W szczególnie uzasadnionych przypadkach:

- mających znaczenie dla skuteczności procesu resocjalizacji wychowanka, za zgodą sądu rodzinnego, wychowanek młodzieżowego ośrodka wychowawczego może uczęszczać do szkoły ponadpodstawowej funkcjonującej poza ośrodkiem; wniosek o wyrażenie przez sąd rodzinny zgody składa dyrektor młodzieżowego ośrodka wychowawczego, dołączając do wniosku pozytywną opinię zespołu, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 127 ust. 19 pkt 2 ustawy, oraz zgodę organu prowadzącego ośrodek,
- po uzyskaniu pozytywnej opinii zespołu, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 127 ust. 19 pkt 2 ustawy, oraz za zgodą organu prowadzącego młodzieżowy ośrodek socjoterapii, wychowanek ośrodka może uczęszczać do szkoły ponadpodstawowej funkcjonującej poza ośrodkiem.

Do szkoły funkcjonującej w młodzieżowym ośrodku wychowawczym i młodzieżowym ośrodku socjoterapii, za zgodą organu prowadzącego ośrodek, mogą również uczęszczać uczniowie niebędący wychowankami ośrodków, posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydane odpowiednio ze względu na niedostosowanie społeczne albo zagrożenie niedostosowaniem społecznym, jeżeli szkoła dysponuje wolnymi miejscami.

Szkoła prowadząca kształcenie zawodowe wchodząca w skład młodzieżowego ośrodka wychowawczego lub młodzieżowego ośrodka socjoterapii, spełniająca warunki określone w art. 117 ust. 2 ustawy, może prowadzić kwalifikacyjne kursy zawodowe.

W przypadku połączenia młodzieżowego ośrodka wychowawczego i młodzieżowego ośrodka socjoterapii w zespół placówek, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy, w zespole może funkcjonować tylko jedna szkoła tego samego typu, w której tworzy się odrębne oddziały dla uczniów odpowiednio niedostosowanych społecznie albo zagrożonych niedostosowaniem społecznym⁸.

W młodzieżowym ośrodku wychowawczym i młodzieżowym ośrodku socjoterapii, w zależności od potrzeb wychowanków, tworzy się grupy usamodzielnienia.

⁷*Ibidem*, § 19.1.

⁸*Ibidem*, § 21.

Grupą usamodzielnienia opiekuje się wychowawca grupy wychowawczej wyznaczony przez dyrektora młodzieżowego ośrodka wychowawczego lub młodzieżowego ośrodka socjoterapii.

W grupie usamodzielnienia wychowanek jest przygotowywany do radzenia sobie w codziennym życiu, w szczególności umożliwia mu się nabywanie umiejętności:

- samodzielnego przygotowywania posiłków,
- posługiwania się podstawowym sprzętem AGD,
- dbania o porządek,
- załatwiania spraw w urzędach oraz innych instytucjach,
- funkcjonowania na rynku pracy, w tym samokształcenia, podnoszenia kwalifikacji oraz rozwijania zainteresowań,
- radzenia sobie w sytuacjach trudnych i rozwiązywania konfliktów.

W młodzieżowym ośrodku wychowawczym i młodzieżowym ośrodku socjoterapii zatrudnia się psychologów i pedagogów, a także, w zależności od potrzeb, innych specjalistów oraz osoby prowadzące zajęcia, o których mowa w § 19 ust. 1 pkt 2 lit. b-d:

- psychologa zatrudnia się w wymiarze nie niższym niż pełny wymiar zajęć; dopuszcza się zatrudnienie więcej niż jednego psychologa w łącznym wymiarze zajęć nie niższym niż pełny wymiar zajęć,
- pedagoga zatrudnia się w wymiarze nie niższym niż pełny wymiar zajęć; dopuszcza się zatrudnienie więcej niż jednego pedagoga w łącznym wymiarze zajęć nie niższym niż pełny wymiar zajęć⁹.

Młodzieżowy ośrodek wychowawczy i młodzieżowy ośrodek socjoterapii zapewniają wychowankom całodobową opiekę. Pora nocna trwa od godz. 22⁰⁰ do godz. 6⁰⁰.

Opieka w porze nocnej jest sprawowana w sposób zapewniający nadzór nad wychowankami oraz ich bezpieczeństwo.

Opiekę w porze nocnej sprawują co najmniej dwie osoby, w tym co najmniej jeden wychowawca grupy wychowawczej. W przypadku gdy w młodzieżowym ośrodku:

- wychowawczym przebywa więcej niż 36 wychowanków, liczbę osób sprawujących opiekę w porze nocnej zwiększa się o co najmniej jedną osobę na każdych kolejnych 36 wychowanków,
- socjoterapii przebywa więcej niż 48 wychowanków, liczbę osób sprawujących opiekę w porze nocnej zwiększa się o co najmniej jedną osobę na każdych kolejnych 48 wychowanków.

Od zwiększenia liczby osób sprawujących opiekę w porze nocnej, o którym mowa w ust. 5 i 6, można odstąpić, jeżeli usytuowanie pokoi mieszkalnych wychowanków pozwala zapewnić nadzór nad wychowankami oraz ich bezpieczeństwo.

⁹ *Ibidem*, § 23-24.3.

W uzasadnionych przypadkach może funkcjonować młodzieżowy ośrodek socjoterapii, który nie zapewnia całodobowej opieki¹⁰. Młodzieżowy ośrodek wychowawczy i młodzieżowy ośrodek socjoterapii:

- zapewniają odpowiednie warunki umożliwiające wychowankom kontakt z osobami spoza środowiska, z poszanowaniem ich prywatności,
- podejmują współpracę z rodzicami wychowanka.

W przypadku, gdy częstotliwość i jakość kontaktów wychowanka z rodzicami wskazuje na trwałą przeszkodę w wykonywaniu władzy rodzicielskiej lub na rażące zaniedbywanie przez rodziców obowiązków wobec dziecka, młodzieżowy ośrodek socjoterapii występuje do sądu o zbadanie sytuacji dziecka.

Młodzieżowy ośrodek wychowawczy i młodzieżowy ośrodek socjoterapii współpracują z ośrodkami pomocy społecznej i powiatowymi centrami pomocy rodzinie w celu zapewnienia usamodzielniającym się wychowankom pomocy, o której mowa w art. 88 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, oraz w zakresie wynikającym z innych potrzeb rodziny wychowanka¹¹. Młodzieżowy ośrodek:

- wychowawczy prowadzi działalność przez cały rok kalendarzowy jako placówka, w której nie są przewidziane ferie szkolne,
- socjoterapii prowadzi działalność przez cały rok szkolny jako placówka, w której są przewidziane ferie szkolne.

Za zgodą organu prowadzącego, młodzieżowy ośrodek socjoterapii może również prowadzić działalność w okresie zimowej lub wiosennej przerwy świątecznej lub w okresie ferii szkolnych.

Młodzieżowy ośrodek wychowawczy i młodzieżowy ośrodek socjoterapii współpracują ze szkołami ogólnodostępnymi w zakresie diagnozowania i rozwiązywania problemów dydaktyczno-wychowawczych uczniów niedostosowanych społecznie lub zagrożonych niedostosowaniem społecznym uczęszczających do tych szkół¹².

Pomoc dla osób usamodzielnianych

Osoba pełnoletnia opuszczająca dom pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz okręgowy ośrodek wychowawczy, zakład poprawczy, schronisko dla nieletnich, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, specjalny ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek socjoterapii zapewniający całodobową opiekę i młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zwana dalej „osobą usamodzielnianą” zostaje objęta pomocą mającą na celu jej życiowe usamodzielnienie i integrację ze środowiskiem przez pracę socjalną, a także pomocą:

- pieniądze na usamodzielnienie,
- pieniądze na kontynuowanie nauki,
- w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu treningowym lub wspomagany,

¹⁰ *Ibidem*, § 25.

¹¹ *Ibidem*, § 27.

¹² *Ibidem*, § 30-31.

- w uzyskaniu zatrudnienia,
- na zagospodarowanie – w formie rzeczowej.

Pomoc, o której mowa w ust. 1, przysługuje osobie usamodzielnianej, w przypadku gdy skierowanie na pobyt całodobowy do domu pomocy społecznej, specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego, specjalnego ośrodka wychowawczego albo młodzieżowego ośrodka socjoterapii zapewniającego całodobową opiekę nastąpiło na podstawie orzeczenia sądu.

Pomoc pieniężna na usamodzielnienie i pomoc pieniężna na kontynuowanie nauki przysługuje osobie, która przebywała w domu pomocy społecznej, okręgowym ośrodku wychowawczym, zakładzie poprawczym, schronisku dla nieletnich, specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, specjalnym ośrodku wychowawczym, młodzieżowym ośrodku socjoterapii zapewniającym całodobową opiekę albo młodzieżowym ośrodku wychowawczym co najmniej rok. Pomoc, o której mowa w ust. 1, przysługuje osobie:

- usamodzielnianej opuszczającej dom pomocy społecznej, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy albo specjalny ośrodek wychowawczy, w przypadku gdy osoba ta jest zdolna do samodzielnej egzystencji,
- opuszczającej dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, jeżeli bezpośrednio przed przyjęciem do takiego domu przebywała co najmniej rok w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej, w domu pomocy społecznej, w okręgowym ośrodku wychowawczym, w zakładzie poprawczym, w schronisku dla nieletnich, w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, w specjalnym ośrodku wychowawczym, w młodzieżowym ośrodku socjoterapii zapewniającym całodobową opiekę albo w młodzieżowym ośrodku wychowawczym.

Warunkiem uzyskania pomocy, o której mowa w ust. 1, jest zobowiązanie się osoby usamodzielnianej do realizacji indywidualnego programu usamodzielnienia, opracowanego wspólnie z opiekunem usamodzielnienia, zatwierdzonego przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie.

W realizacji indywidualnego programu usamodzielnienia osobę usamodzielnianą wspiera opiekun usamodzielnienia, którym może być pracownik socjalny powiatowego centrum pomocy rodzinie, wychowawca, psycholog lub pracownik socjalny domu pomocy społecznej, okręgowego ośrodka wychowawczego, zakładu poprawczego, schroniska dla nieletnich, specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego, specjalnego ośrodka wychowawczego, młodzieżowego ośrodka socjoterapii zapewniającego całodobową opiekę, młodzieżowego ośrodka wychowawczego, albo inna osoba wskazana przez osobę usamodzielnianą.

W przypadku, gdy osoba usamodzielniana otrzymuje pomoc dla osób usamodzielnianych w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej pomoc, o której mowa w ust. 1, nie przysługuje¹³.

¹³ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, art. 88.

Akty normatywne

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie publicznych placówek oświatowo-wychowawczych, młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, specjalnych ośrodków wychowawczych, ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych oraz placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe.

Paulina Sigurska-Fierek, Mariusz Tadeusz Fierek

Wydział Zamiejscowy w Olsztynie, Gdańska Szkoła Wyższa

Sieć Cittaslow wizerunkowym produktem turystycznym małych miast Warmii i Mazur

Streszczenie

Celem podjętych badań jest zaprezentowanie sieci *Cittaslow* – wizerunkowego produktu turystycznego małych miast Warmii i Mazur. Dla realizacji celu badań koniecznym było pokazanie filozofii *Slow* oraz *Międzynarodowej Sieci Miast Dobrego Życia*. Przedstawiono również *Manifest miast SLOW dla nowego humanizmu bycia i mieszkania* oraz zaprezentowano sieć miast *Cittaslow* na Warmii i Mazurach. Artykuł został opracowany na podstawie przeglądu wybranych pozycji literatury krajowej, w tym artykułów prezentujących wyniki badań naukowych zrealizowanych w ostatnich latach.

Słowa kluczowe

filozofia *Slow*, *Międzynarodowa Sieć Miast Dobrego Życia*, *Manifest miast SLOW dla nowego humanizmu bycia i mieszkania*, *Cittaslow*, Warmia i Mazury

Filozofia *Slow*

Współcześnie dostrzegalne jest zjawisko życia w coraz szybszym tempie, w którym człowiek jest coraz bardziej przepracowany, zatracając właściwe proporcje między czasem wolnym, przeznaczonym dla przyjaciół i rodziny a czasem związanym z wykonywaną pracą, mobilnością, dostępnością niemal przez całą dobę dla przełożonego, klienta czy partnera biznesowego.

Jednocześnie człowiek pragnie dziś łatwego i wygodnego życia, a w związku z tym szczególnego znaczenia nabiera kwestia jakości miejsca zamieszkania – środowiska przyrodniczego, dostępności usług, szerokiej oferty kulturalnej, bezpieczeństwa czy rozwiniętych lokalnych więzi społecznych.

W wyniku refleksji nad tempem i jakością życia, upowszechniają się nowe style życia i wzorce konsumpcji, często o zasięgu globalnym.

Jedną z takich koncepcji jest filozofia *Slow* (przy czym angielski przymiotnik *slow* powinien być raczej rozumiany jako niespieszny, a nie powolny), która jest odpowiedzią na potrzebę zwolnienia i bardziej refleksyjnego patrzenia na różne obszary ludzkich działań¹.

¹E. Farelnek, *Idea slow jako wyznacznik działań rewitalizacyjnych podejmowanych na obszarach miejskich*, „Metropolitan. Przegląd Naukowy” 2018, nr 9, s. 19.

Zwolennicy ruchu *Slow* apelują o zwolnienie tempa życia, a tym samym relacji z najbliższymi nam osobami, ze społecznością lokalną, z przestrzenią, którą jesteśmy otoczeni.

Slow jest odpowiedzią na potrzebę zmian wywołanych nieprzystawalnością dotychczasowych koncepcji rozwoju ukierunkowanych głównie na wzrost gospodarczy, z pominięciem kwestii środowiskowych oraz jakości życia jednostek.

Filozofia *Slow* dotyczy wszystkich sfer życia prywatnego i publicznego – od wypoczynku, przez jedzenie, zakupy, wychowywanie dzieci, seks, podróże, po pracę, ale dotyczyć może również miejsca, w którym żyjemy.

Ruch *Slow* powstał jako jawna opozycja wobec tych zjawisk, które kryją się pod stylem życia *fast*, ale jednocześnie inicjatorzy ruchu nie nawołują do wykonywania każdej pracy w zwolnionym tempie, do odrzucenia zdobyczy technologicznych, a tym samym do cofnięcia świata do czasów przedindustrialnych.

Slow movement nie jest deklaracją wojny z prędkością – tylko z przywróceniem równowagi w stosunku człowieka do czasu, ponieważ to właśnie czas jest niezbędnym elementem w nawiązywaniu znaczących relacji².

W trosce o „nasz” czas powstała m.in. sieć barów szybkiej obsługi zwana potocznie fastfoodami. Jako przeciwwaga do tego – niezbyt zdrowego – sposobu odżywiania w 1986 r. zrodził się ruch *Slow Food*.

W 1998 r. podczas spotkania organizacji *Slow Food* z burmistrzami włoskich miast Bra (Cuneo), Greve in Chianti (Florencja), Orvieto (Terni) i Positano (Salerno) podjęto decyzję o utworzeniu międzynarodowej sieci miast *Slow Cities*. Bardzo szybko ruch rozrósł się do kilkudziesięciu miast z terenu całych Włoch oraz z zagranicy³.

Filozofia *Slow* w ostatnim dwudziestolecu rozprzestrzeniła się na cały świat, a grono jej zwolenników ciągle wzrasta.

Jedną z ciekawszych inicjatyw jest stowarzyszenie *Cittaslow*, którego ideę stanowi rozpowszechnianie i promocja tzw. kultury dobrego życia.

Celem organizacji jest zrzeszanie małych miast w sieć. Ośrodki członkowskie nie budują historycznych skansenów, a dbają o podstawowe wartości i przyświecające omówionej filozofii *Slow*.

Umożliwia to zachowanie tożsamości mieszkańców i lokalnych wartości z jednoczesnym racjonalnym korzystaniem z dóbr postępu, nowoczesności.

Efektom działań staje się harmonijne funkcjonująca struktura miejska, stale nastawiona na rozwój⁴.

² A. Gruszecka-Tieśluk, *Sieć cittaslow – strategią rozwoju małych miast w Polsce?*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 144, s. 383-384.

³ *Miasteczka Cittaslow. Warmia – Mazury – Powiśle*, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2014, s. 4.

⁴ A. Szczepańska, K. Pietrzyk, *Perspektywa rozwoju sieci miast Cittaslow w regionie Warmii i Mazur na przykładzie Morąga*, „Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum” 2018, nr 17/3, s. 260.

Międzynarodowa Sieć Miast Dobrego Życia

Stowarzyszenie o nazwie *Cittaslow* – *Międzynarodowa Sieć Miast Dobrego Życia* zostało zawiązane 16 października 1999 r. w Orvieto przez pomysłodawców ruchu *Cittaslow*, Paolo Saturniniego, burmistrza Greve di Chianti we Włoszech i burmistrzów innych niewielkich miasteczek tj.:

- Bra,
- Orivieto,
- Positano.

Powszechnie używana nazwa *Cittaslow* stanowi połączenie słów *citta* (z j. włoskiego miasto) i *slow* (z j. angielskiego wolny, powolny), co w luźnym tłumaczeniu oznacza powolne miasto.

Stowarzyszenie jest organizacją typu *non-profit*, której głównym celem jest promowanie i rozpowszechnianie kultury dobrego życia poprzez:

- badania,
- eksperymentowanie,
- stosowanie rozwiązań dotyczących organizacji miasta⁵.

Nazwa wyraźnie wskazuje na charakter miast sieci *Cittaslow*, funkcjonujących w zwolnionym tempie. Symbol marki jest inspirowany nazwą sieci *Cittaslow*.

Znakiem rozpoznawczym *Cittaslow* jest jego logo przedstawiające pomarańczowego ślimaka obróconego w lewo, na którym na kształt korony znajdują się domy i dzwonnice miast. Logo ślimaka stanowi własność stowarzyszenia.

Nie może być ono zmieniane pod kątem graficznym, a jego używanie jest regulowane specjalnym regulaminem, przyjętym przez Międzynarodowy Komitet Koordynujący, będący jednym z organów *Międzynarodowego Stowarzyszenia Cittaslow*.

Wyłącznie miastom posiadającym tytuł miasta *Cittaslow* przysługuje uprawnienie do włączenia do własnego wizerunku logo ruchu oraz prawo do udostępniania logo dla działań i inicjatyw publicznych, prywatnych, które przyczyniają się do osiągnięcia celów stowarzyszenia.

Nadto miasta sieci są uprawnione do instalacji witaczy *Cittaslow* z logo ślimaka. Umieszczając na rogatkach wjazdowych taki symbol miasta dają znak gościom i mieszkańcom, że dbają o poprawę jakości środowiska, wspierając produkcję lokalnej żywności oraz tradycyjnych technik jej wytwarzania.

Miasta sieci uczestniczą w przedsięwzięciach prowadzonych w ramach stowarzyszenia, tj. np. udział w:

- targach turystycznych,
- festiwalach,
- warsztatach,
- zgromadzeniach ogólnych⁶.

⁵E. Zadecka, *Zrównoważony rozwój małych miast w świetle warunków i wymogów Stowarzyszenia Cittaslow*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2017, nr 25/2, s. 37.

⁶*Idem*, *Rola marki sieci Cittaslow w budowaniu wizerunku małego miasta*, „Modern Management Review” 2017, nr 24/4, s. 164-165.

Sieć miast *Cittaslow* za główny cel obrała stopniową poprawę jakości życia ich mieszkańców. Radząc sobie z wyzwaniami rozwojowymi, miasta efektywnie korzystają z możliwości, które oferują programy europejskie, szczególnie wspierające skomplikowany proces rewitalizacji.

Działania uzupełniają szereg świetnych pomysłów i inicjatyw wprowadzanych w gminach, dotyczących różnych dziedzin życia:

- integracji społecznej,
- edukacji,
- ochrony środowiska,
- turystyki,
- zagospodarowania przestrzeni publicznej.

Zaletą zrzeszania się sieci *Cittaslow* jest możliwość dzielenia się sprawdzonymi rozwiązaniami i czerpania z „dobrych praktyk” partnerskich miejscowości⁷.

Cittaslow, czyli alternatywa na nieciekawe życie wielkomiejskie, ekspresowe i przeważnie anonimowe, pozbawione refleksji i zastanowienia nad tym, dokąd zmierzamy⁸. Miasta *Cittaslow* wyróżniają się:

- bogatą historią,
- wysokiej jakości ofertą kulinarną,
- atrakcyjnym położeniem geograficznym⁹.

Cittaslow to także odpowiedzialność za miejsce naszego życia i szacunek do spuścizny historycznej; to ludzie, którzy mają świadomość budowania w harmonii z przyrodą pozytywnych wartości w lokalnych społecznościach i cieszący się nawet małymi pozytywnymi cegiełkami codziennego losu¹⁰.

Cele miast członkowskich dotyczą rozwoju ich dziedzictwa kulturowego. Miasta członkowskie nie są stolicami regionów, lecz silnymi lokalnymi społecznościami¹¹.

W miastach *Cittaslow* sporo się dzieje i to na wielu płaszczyznach. Różnorodne projekty wpływają na:

- rozwój każdego z nich,
- poprawę estetyki,
- wzbogacenie oferty kulturalnej i rekreacyjnej.

Nie brakuje też ciekawych inicjatyw społecznych – aktywizujących i integrujących mieszkańców. Wszystko to sprawia, że ludzie żyjący w miasteczkach *Cittaslow* kojarzą logo ślimaka z postępem, który jednocześnie czerpie z lokalnych zasobów i bogatych, miejscowych tradycji¹².

⁷ *Dobre praktyki sieci miast Cittaslow*, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn, s. 1.

⁸ P. Schick, *Spokojna i refleksyjna twarz miasta*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2013, nr 13-14, s. 68.

⁹ *Cittaslow. Warmia, Mazury, Powiśle*, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn, s. 38.

¹⁰ *Idem*, *op. cit.*, s. 68.

¹¹ *Cittaslow...*, *op. cit.*, s. 38.

¹² *Dobre...*, *op. cit.*, s. 1.

Elżbieta Grzelak-Kostulska i Beata Hołowiecka postrzegają *Cittaslow* jako spójną strategią kreowania określonego wizerunku miasta (*city branding*), mającą być impulsem ożywiającym gospodarkę oraz aktywizującym mieszkańców, a obrany kierunek wdrażania tej strategii może być dobrym punktem wyjścia do „zaistnienia” małych miast, poprawy ich atrakcyjności, a tym samym konkurencyjności i ekonomicznej sytuacji.

Jak czytamy na oficjalnej stronie *Polskiej Krajowej Sieci Miast Cittaslow*, odznaczenie *Slow City* ma stać się marką jakości dla mniejszych społeczności dzięki pomostowym pomysłom w zakresie ochrony środowiska, promocji zrównoważonego rozwoju i poprawie miejskiego życia dostarczających bodźców branży produkcji żywności używającej naturalnych i przyjaznych dla środowiska technik.

Innymi słowy, marka *Cittaslow* ma wykreować społeczność lokalną małych miast, w której ludzie chcą żyć i przez to atrakcyjną dla:

- turystów,
- inwestorów,
- potencjalnych mieszkańców¹³.

Wzrost znaczenia małych miast dla regionów i całego kraju to niewątpliwie trend XXI w. Małe miasta stały się alternatywą dla wielkomiejskiego pośpiechu i zabiegania.

Aby zaspokoić zmieniające się potrzeby społeczeństwa, samorządy poszukują nowych możliwości rozwoju miast.

Coraz większą popularnością w Polsce i na świecie cieszą się odmienne programy rozwoju obszarów miejskich, jak ruch powolny miast *Cittaslow*, uwzględniający w procesie rozwoju małych miast równowagę pomiędzy człowiekiem a otaczającym go ekosystemem.

Miasta *Cittaslow* rozwijają się w sposób najbardziej sprzyjający ludziom i środowisku. Są przykładem zrównoważonych miast, czyli takich, które zapewniają wysoką jakość życia obecnym mieszkańcom, jednocześnie pamiętając o przyszłych pokoleniach¹⁴.

Manifest miast SLOW dla nowego humanizmu bycia i mieszkania

Najważniejszym dokumentem organizacji jest *Międzynarodowy statut miast Cittaslow*, który regularnie jest uaktualniany o niezbędne dane. Znajdują się w nim:

- cele, wartości i informacje o organach stowarzyszenia,
- procedury zarządzania funduszami,
- prawa i obowiązki aktualnych lub potencjalnych członków.

Podstawową zasadą organizacji jest łączenie w sieć miast, które pozytywnie zakończyły procedurę kwalifikacyjną. Jednostkom tym przyświecają podobne wartości rozwojowe, ważna jest dla nich lokalna:

- kultura,

¹³ E. Zadęcka, *Rola...*, op. cit., s. 165-166.

¹⁴ Idem, *Zrównoważony...*, op. cit., s. 45.

- tożsamość,
- historia,
- szeroko rozumiana sprawiedliwość,
- mieszkańcy,
- środowisko.

Celem stowarzyszenia stało się wspomniane już promowanie kultury dobrego życia. Otwartość stowarzyszenia na nowych członków ukazuje nieustannie rosnąca liczba miast zrzeszonych w sieci *Cittaslow*.

Przystąpienie do organizacji nie jest jednak prostą procedurą, a długoterminowym procesem. Miasta lub gminy pretendujące do międzynarodowego stowarzyszenia muszą być ośrodkami, których liczba mieszkańców nie przekracza 50 tys.¹⁵

Chcąc osiągnąć status *Slow City*, trzeba wypełnić wymagania kwalifikacyjne, które skupiają się wokół siedmiu kluczowych obszarów.

Manifest miast SLOW dla nowego humanizmu bycia i mieszkania mówi, że miasta *Cittaslow* to te, w których:

- realizowana jest polityka środowiskowa mającą na celu utrzymanie i rozwój tkanki miejskiej, przede wszystkim wykorzystując techniki recyklingu,
- realizowana jest polityka infrastrukturalna, która zmierza do podnoszenia wartości terytorium, a nie jego zajmowania,
- promuje się wykorzystanie technologii mających na celu podnoszenie jakości środowiska naturalnego i tkanki miejskiej,
- wspierana jest produkcja i zastosowanie produktów spożywczych otrzymanych dzięki technikom naturalnym i zgodnych ze środowiskiem, z wyłączeniem produktów modyfikowanych genetycznie, podejmując w razie potrzeby kroki w kierunku ustanowienia jednostek zajmujących się ochroną i rozwojem zagrożonych produkcji typowych,
- chronione jest rzemiosło lokalne mające swe korzenie w kulturze i tradycjach, które przyczynia się do promocji regionu, zachowując miejsca i sposoby produkcji, promując okazje i miejsca uprzywilejowane z uwagi na bezpośredni kontakt pomiędzy konsumentami a producentami,
- wspierana jest kultura gościnności traktowana jak moment prawdziwej łączności ze społecznością i jej specyfiką, poprzez usuwanie przeszkód fizycznych i kulturowych, które mogłyby uniemożliwić pełne i powszechne korzystanie z zasobów miasta,
- wśród mieszkańców promowana jest świadomość mieszkania w jednym z miast *Slow City*, ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży i szkół, poprzez systematyczne wprowadzanie „edukacji smaku”¹⁶.

Miasto aspirujące do członkostwa w organizacji bierze udział w licznych warsztatach przygotowujących do procesu certyfikacji.

¹⁵ A. Szczepańska, K. Pietrzyk, *op. cit.*, s. 260.

¹⁶ *Miasteczka...*, *op. cit.*, s. 4-5.

Otrzymuje również wsparcie w postaci opieki „miasta partnerskiego” będącego już członkiem *Polskiej Krajowej Sieci Miast Cittaslow*.

Po pozytywnym przejściu procesu certyfikacyjnego, miasto ma za zadanie dążyć do wypełnienia kolejnych kryteriów, do czego mobilizuje system monitorowania rozwoju miasta w duchu *Slow*, zorganizowany przez zarząd *Polskiej Krajowej Sieci Miast Cittaslow*.

Miasta są ponadto zobowiązane do płacenia rocznej składki członkowskiej, której wysokość uzależniona jest od liczby mieszkańców miasta i waha się od 600,00 euro do 3 500,00 euro.

Pieniądze te przeznaczone są na działalność międzynarodowego stowarzyszenia (m.in. organizowanie Zgromadzeń Ogólnych – co roku w innym mieście).

Ponadto narodowa sieć dysponuje Krajowym Wspólnym Funduszem Gotówkowym, do którego pieniądze wpływają z:

- wpłat członków,
- opłat certyfikacyjnych,
- nadwyżek budżetowych,
- pozyskanych funduszy z projektów europejskich,
- darowizn¹⁷.

Polska Krajowa Sieć Miast Cittaslow, jest drugą pod względem liczby członków siecią krajową, funkcjonującą w ramach międzynarodowego ruchu *Cittaslow* (zaraz po sieci włoskiej).

Składa się ona z 28 miast członkowskich (to liczba miast na marzec 2018 r.), wśród których znajduje się:

- 20 miast z woj. warmińsko-mazurskiego, w tym:
 - 4 tzw. miasta założycielskie – Biskupiec, Bisztynek, Lidzbark Warmiński, Reszel,
 - pozostałe – Barczewo, Bartoszyce, Dobre Miasto, Działdowo, Gołdap, Górowo Iławeckie, Jeziorany, Lidzbark, Lubawa, Nidzica, Nowe Miasto Lubawskie, Olsztynek, Orneta, Pasym, Ryn, Sępól;
- 2 miasta z woj. opolskiego (Głubczyce, Prudnik);
- po jednym mieście z woj.:
 - pomorskiego (Nowy Dwór Gdański),
 - lubelskiego (Rejowiec Fabryczny),
 - łódzkiego (Rzgów),
 - śląskiego (Kalety),
 - wielkopolskiego (Murowana Goślina),
 - zachodniopomorskiego (Sianów).

Członkiem wspierającym *Polską Krajową Sieć Miast Cittaslow* jest Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

W *Polskiej Krajowej Sieci Miast Cittaslow* większość (25 miast) to ośrodki poniżej 20 tys. mieszkańców. Trzy pozostałe (największe) miasta nie przekraczają 30 tys. mieszkańców¹⁸.

¹⁷ A. Gruszecka-Tieśluk, *op. cit.*, s. 387-388.

¹⁸ E. Farelnik, *op. cit.*, s. 23.

Sieć miast *Cittaslow* na Warmii i Mazurach

Turystyka jest jedną z najważniejszych gałęzi gospodarki woj. warmińsko-mazurskiego. Dynamicznie zmieniające się oczekiwania i preferencje turystów oraz duża konkurencja między regionami wymagają cyklicznego aktualizowania przez województwo strategii rozwoju turystyki – dokumentu, który określa wizję i kierunki rozwoju branży oraz podejmowania działań służących kreowaniu nowych produktów turystycznych.

Autorzy zaktualizowanej w 2016 r. *Strategii rozwoju turystyki województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025* za ciekawą ideę mającą na celu ochronę i promocję lokalnych wartości oraz kapitału społeczno-kulturowego małych miast uznali sieć miast *Cittaslow*.

Potencjał sieci wpisuje w kierunki strategiczne w szczególności kierunek synergia kultury i turystyki.

Zbudowanie wizerunkowego, sieciowego produktu turystyki miejskiej, o charakterze kulturowym na bazie dynamicznie rozwijającej się sieci miast *Cittaslow* w woj. warmińsko-mazurskim, stanowi jedno z największych wyzwań regionu w zakresie turystyki¹⁹.

Województwo warmińsko-mazurskie zajmuje północno-wschodnią część Polski. W jego granicach znajduje się – prócz historycznych krain Warmii i Mazur – także Powiśle.

W mazurskie terytorium, obejmujące m.in. Krainę Wielkich Jezior Mazurskich, Pojezierze Mrągowskie, Pojezierze Elckie i część Pojezierza Iławskiego (a także Krainę Węgorapy, Wzgórze Szeskie, Równinę Mazurską), wbija się Warmia, ogarniająca zasięgiem ziemie w dorzeczu Łyny i Pasłęki. W jej południowej części – na Pojezierzu Olszyńskim – leży stolica województwa – Olsztyn.

Natomiast malownicze ziemie ciągnące się na północny zachód od Warmii, to już Powiśle. Historycznie należy do niego prawobrzeżna dolina Wisły z Elblągiem²⁰.

Nazwa Warmia ma wielowiekową tradycję, a wywodzi się od pruskiego *Wurmen* czyli czerwony (czerwona ziemia). Nazwa Mazury pochodzi z I połowy XIX w.

Gdy po trzecim rozbiórze Polski do Prus włączono Mazowsze, Mazurami zaczęto nazywać dawnych polskich mieszkańców Prus Wschodnich dla odróżnienia od Mazowszan²¹.

Środowisko przyrodnicze woj. warmińsko-mazurskiego charakteryzuje się unikatowymi walorami w skali europejskiej, stanowiąc istotne ogniwo *Zielonych Płuc Polski* i *Zielonych Płuc Europy*.

¹⁹ M. Galibarczyk, *Sieć Cittaslow jako wizerunkowy produkt turystyczny województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) E. Strzelecka (red.), *Alternatywne modele rozwoju miast. Sieć miast cittaslow*, Politechnika Łódzka, Łódź 2017, s. 110-111.

²⁰ *Atrakcje turystyczne Warmii i Mazur*, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn, s. 4.

²¹ *Weekend w Cittaslow. Warmia – Mazury – Powiśle*, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2012, s. 6.

Wraz z woj. podlaskim oraz niektórymi gminami z mazowieckiego, pomorskiego i kujawsko-pomorskiego, woj. warmińsko-mazurskie należy do *Zielonych Płuc Polski* – północno-wschodniego regionu kraju, jednego z ostatnich w Europie obszarów o nieskażonej przyrodzie oraz niezwykłych walorach krajoznawczych i kulturowych, w którym powinno się konsekwentnie przestrzegać zasad ekorozwoju²².

Cechą charakterystyczną Warmii i Mazur są licznie występujące, najliczniejsze w Polsce jeziora – w liczbie 3 tys., z których aż 2 tys. ma więcej niż 1 ha.

Jeziora zajmują aż 5% powierzchni województwa. Na terenie Warmii i Mazur znajdują się największe jeziora w Polsce:

- Śniardwy (109,7 km²),
- Mamry (102, 3 km²).

Inne duże jeziora to:

- Niegocin,
- Tałty,
- Jagodne,
- Jeziorak²³.

Na terenie Warmii i Mazur wyróżnione zostały obszary przyrody o szczególnym znaczeniu europejskim w ramach sieci *Natura 2000*. Region należy również do najbogatszych pod względem bioróżnorodności w Polsce.

Występują tu gatunki rzadkie, chronione i zagrożone, wymienione w *Polskiej Czerwonej Księdze Roślin* i *Polskiej Czerwonej Księdze Zwierząt*²⁴.

O jego wyjątkowych walorach świadczy fakt, iż był on nominowany na nowe siedem cudów natury w konkursie szwajcarskiej fundacji *News7Wonders*²⁵.

Pomysł utworzenia sieci miast *Cittaslow* w woj. warmińsko-mazurskim powstaje w grudniu 2003 r. podczas roboczej wizyty przedstawicieli samorządu we Włoszech.

Już 6 lipca 2004 r. Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego podejmuje decyzję o rozpoczęciu działań mających na celu utworzenie sieci.

W dn. 29 lipca 2005 r. Reszel, Biskupiec, Bisztynek oraz Lidzbark Warmiński wyrażają wolę przystąpienia do sieci.

Po odpowiednich procedurach i wyrażeniu zgody przez Ministra Spraw Zagranicznych 13 kwietnia 2007 r. Komitet Koordynujący *Międzynarodowej Sieci Miast Cittaslow* pozytywnie rozpatrując wniosek, decyduje o uznaniu *Polskiej Krajowej Sieci Miast Cittaslow*, w skład której wchodzi:

- Reszel, Bisztynek, Biskupiec i Lidzbark Warmiński,
- samorząd województwa jako członek wspierający.

²² I.M. Batyk, *Wybrane aspekty turystyki zrównoważonej w województwie warmińsko-mazurskim*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2010, nr 1, s. 59.

²³ J. Zakrzewska, M. Fierek, *Bezrobocie w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2010-2016*, (w:) *idem*, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnoswiatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017, s. 43.

²⁴ I.M. Batyk, *op. cit.*, s. 59.

²⁵ J. Zakrzewska, M. Fierek, *op. cit.*, s. 46.

W dn. 2 lipca 2010 r. certyfikaty przystąpienia do *Międzynarodowej Sieci Miast Cittaslow* otrzymują kolejno miasta:

- Nowe Miasto Lubawskie,
- Murowana Goślina (Wielkopolska).

Tak więc polska sieć wykracza poza Warmię i Mazury²⁶. Pierwszym polskim miastem, które znalazło się w sieci *Cittaslow*, był Reszel, miasteczko jak z bajki.

Jego niepowtarzalną atmosferę tworzą urokliwa starówka z malutkimi kamieniczkami i ciasnymi uliczkami oraz pięknie odnowiony zamek. Do sieci należą też:

- Lidzbark Warmiński, przez wielu zwany perłą Warmii, słynący ze wspaniałego gotyckiego zamku biskupów warmińskich,
- niewielki Biskupiec, w którym warto przejść się po malowniczym rynku i wspiąć na wieżę kościoła św. Jana Chrzciciela,
- sympatyczny, spokojny Bisztynek, w okolicy którego można podziwiać wiele przepięknych kapliczek i krzyży,
- Nowe Miasto Lubawskie, gdzie przyjemnych wrażeń dostarcza niespieszny spacer wąskimi uliczkami, których atmosfery próżno szukać w innych miasteczkach regionu.

Oddalone zaledwie o 5 km od Reszla niezwykle sanktuarium maryjne w Świętej Lipce również zasługuje na szczególną uwagę.

Barokowy zabytek światowej klasy przyciąga wzrok już z daleka. Strzeliste wieże wyrastające ponad wierzchołki drzew od wieków wskazują drogę rzeszom wiernych²⁷.

Sieć miast *Cittaslow* w woj. warmińsko-mazurskim ma duży, do tej pory niewykorzystany, potencjał, dotyczący rozwoju produktu turystycznego i budowania silnej marki miejsca. Wzorami ruchu są:

- filozofia „miast dobrej jakości życia” i jej funkcja edukacyjna,
- potencjał kulturowy i społeczny miast,
- wizerunek „prozdrowotny”,
- lokalne produkty turystyczne, czyli oferty związane z miejscową tożsamością kulturową i społeczną.

Sieć *Cittaslow* wpisuje się ponadto w globalne trendy związane m.in. z rosnącą popularnością życia typu *slow life* i *slow food*²⁸.

Bibliografia

- Atrakcje turystyczne Warmii i Mazur*, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Batyk I.M., *Wybrane aspekty turystyki zrównoważonej w województwie warmińsko-mazurskim*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2010, nr 1.
- Cittaslow. Warmia, Mazury, Powiśle*, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.

²⁶ *Weekend...*, op. cit., s. 4-5.

²⁷ *Atrakcje...*, op. cit., s. 6-7.

²⁸ M. Galibarczyk, op. cit., s. 121.

Dobre praktyki sieci miast Cittaslow, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.

Farelnik E., *Idea slow jako wyznacznik działań rewitalizacyjnych podejmowanych na obszarach miejskich*, „Metropolitan. Przegląd Naukowy” 2018, nr 9.

Galibarczyk M., *Sieć Cittaslow jako wizerunkowy produkt turystyczny województwa warmińsko-mazurskiego*, (w:) E. Strzelecka (red.), *Alternatywne modele rozwoju miast. Sieć miast cittaslow*, Politechnika Łódzka, Łódź 2017.

Gruszecka-Tieśluk A., *Sieć cittaslow – strategią rozwoju małych miast w Polsce?*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 144.

Miasteczka Cittaslow. Warmia – Mazury – Powiśle, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2014.

Schick P., *Spokojna i refleksyjna twarz miasta*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2013, nr 13-14.

Szczepańska A., Pietrzyk K., *Perspektywa rozwoju sieci miast Cittaslow w regionie Warmii i Mazur na przykładzie Morąga*, „Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum” 2018, nr 17/3.

Weekend w Cittaslow. Warmia – Mazury – Powiśle, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2012.

Zadęcka E., *Rola marki sieci Cittaslow w budowaniu wizerunku małego miasta*, „Modern Management Review” 2017, nr 24/4.

Zadęcka E., *Zrównoważony rozwój małych miast w świetle warunków i wymogów Stowarzyszenia Cittaslow*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2017, nr 25/2.

Zakrzewska J., Fierek M., *Bezrobocie w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2010-2016*, (w:) M. Fierek, P. Sigurska-Fierek (red.), *Warmia i Mazury na tle nurtów ogólnoświatowych*, Gdańska Szkoła Wyższa, Gdańsk 2017.

Jarosław Piotrowicz
Apsley Business School London

Agroturystyka – alternatywą na wypoczynek w gospodarczo trudnych czasach w pandemii COVID-19

Streszczenie

Pandemia COVID-19 wpłynęła w sposób znaczący na wiele sfer życia społecznego, w tym na sposób spędzania wolnego czasu, a także konieczność zachowania dystansu między poszczególnymi jednostkami. Agroturystyka była świetnym sposobem spędzania wolnego czasu na łonie przyrody i w izolacji od zatłoczonych miejsc zbiorowej turystyki. Warmia i Mazury dzięki swoim walorom turystycznym są atrakcyjnym miejscem spędzania wolnego czasu i relaksu.

Słowa kluczowe

pandemia COVID-19, Warmia i Mazury, agroturystyka

Wstęp

Pandemia COVID-19 znacząco wpłynęła na aktualny rynek turystyczny, a *lockdown* i zamknięcie granic gwałtownie wyhamowały ruch turystyczny.

Pewną alternatywą dla zatłoczonych plaż czy szlaków górskich stał się wypoczynek na terenach wiejskich.

Tym samym agroturystyka stała się ważnym sposobem dywersyfikacji rolnictwa i obszarów wiejskich. Ponadto, wpisuje się ona w ideę rolnictwa zrównoważonego i wielofunkcyjnego.

Dzięki temu nawet w najtrudniejszych gospodarczo czasach umożliwia wykorzystanie wiejskich zasobów produkcyjnych i stanowi dodatkowe źródło dochodów zarówno dla rolników, społeczności lokalnej, a także miejsce odpoczynku szerokich rzesz zmęczonych ciągłą izolacją.

Niewątpliwie Warmia i Mazury są pod względem turystycznym atrakcyjnym regionem. Województwo położone pomiędzy Zalewem Wiślanym a Wielkimi Jeziorami Mazurskimi posiada wiele walorów turystycznych.

Gospodarstwa rolne i agroturystyczne czy winnice stanowią bardzo istotny element sieci turystycznej.

Oferują wypoczynek w dawnym stylu, świeże powietrze, swojskie jedzenie oraz możliwość konsumpcji ekologicznego jedzenia.

W dobie izolacji będącej efektem pandemii wypoczynek na wsi stał się ważnym elementem w planach wycieczkowych wielu polskich rodzin.

Pojęcie działalności agroturystycznej

Działalność agroturystyczna w Polsce jest regulowana wieloma aktami prawnymi. Wśród nich należy wymienić:

- Ustawę z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo Przedsiębiorców*,
- Ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych*,
- Ustawę z dnia 24 listopada 2017 r. *o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych*,
- Ustawę z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*,
- Ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych*,
- Ustawę z dnia 10 kwietnia 1974 r. *o ewidencji ludności i dowodach osobistych*,
- Ustawę z dnia 4 lutego 1994 r. *o prawie autorskim i prawach pokrewnych*,
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 stycznia 1997 r. *w sprawie warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej, a także zasad jego organizowania i nadzorowania*.

W literaturze przedmiotu powstało wiele definicji agroturystyki. Wszystkie są związane z wypoczynkiem osób fizycznych na terenach wiejskich. W Polsce intensyfikacja tego zjawiska nastąpiła w latach 90. XX w.

Iwona Czaplicka-Kozłowska charakteryzuje agroturystykę jako formę działalności gospodarczej, świadczącej o aktywności osób prowadzących gospodarstwo rolne.

Zdaniem autorki wiejska zabudowa, szczególnie w gospodarstwach indywidualnych, często umożliwia wygospodarowanie pokoi przeznaczonych na przyjmowanie gości.

Natomiast działalność agroturystyczna wymaga od mieszkańców wsi otwarcia się na nowoczesność i wyjścia ze stereotypów przypisywanych wsi i jej mieszkańcom.

Ponadto Iwona Czaplicka-Kozłowska podkreśla, że obok typowej produkcji rolnej, musi zrodzić się potrzeba rozbudowania funkcji gospodarstwa o nowe dziedziny, tj. np. hodowla koni wraz z ofertą nauki jazdy konnej, budowanie stawów i stworzenie warunków do wędkowania czy produkcja ziół i warzyw oraz ich sprzedaż¹.

Według Mariana Kozieja i Ewy Pałki „agroturystyka jest formą działalności gospodarczej, która eksponuje obszary wiejskie i życie na wsi”².

Natomiast Maciej Drzewiecki definiuje agroturystykę jako „formę wypoczynku na terenach wiejskich o charakterze rolniczym, opartą na bazie noclegowej, najczęściej także żywieniowej. Stanowi ona formę aktywności rekreacyjnej związanej z gospodarstwem rolnym i jego otoczeniem – przyrodniczym, produkcyjnym i usługowym”³.

¹I. Czaplicka-Kozłowska, *Agroturystyka w strategiach rozwoju gmin Warmii i Mazur*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2009, nr 11, s. 57.

²M. Koziej, E. Pałka, *Proces restrukturyzacji rolnictwa regionu Gór Świętokrzyskich przez rozwój funkcji agroturystycznej*, „Problemy Zagospodarowania Ziemi Górskich” 1997, nr 43, s. 105.

³M. Drzewiecki, *Agroturystyka współczesna w Polsce*, Wyższa Szkoła Turystyki i Hotelarstwa, Gdańsk 2009, s. 11.

Z kolei Andrzej P. Wiatrak twierdzi, że „agroturystyka jest to organizowanie pobytu turystów przez rodzinę rolniczą we własnym gospodarstwie rolnym. Ofertą agroturystyczną jest pobyt w gospodarstwie (zakwaterowanie), który może być połączony (zależnie od warunków) z całodziennym wyżywieniem lub możliwością zakupu świeżych produktów z gospodarstwa do samodzielnego przyrządzania posiłków. Agroturystyka obejmuje również możliwość wypożyczenia koni, bryczek, sprzętu sportowego, organizowanie kuligów, sprzedaż wyrobów rzemieślniczych itp. oraz umożliwienie wędkowania, zajęcia się myślistwem, zbierania i suszenia ziół, owoców i grzybów, jazdy konnej i na rowerze itd. Zakres oferowanych usług agroturystycznych zależy od zagospodarowania gospodarstwa, ale zmienia się również w zależności od potrzeb kreowanych przez turystów”⁴.

Michał Roman i Arkadiusz Niedziółka analizując definicje agrobiznesu różnych autorów wyodrębnili następujące elementy tej działalności:

- agroturystyka jest pojęciem węższym niż turystyka wiejska i stanowi jedną z jej form,
- podstawową cechą agroturystyki jest bezpośredni kontakt turystów z produkcją rolniczą (roślinną i hodowlą zwierzęcą); gospodarstwo agroturystyczne jest częścią gospodarstwa rolnego wraz z obiektem noclegowym, prowadzonym przez rolnika i jego rodzinę,
- agroturystyka to nie tylko pokoje gościnne dla turystów, ale również wyżywienie oraz szeroka oferta różnych usług rekreacyjnych w obrębie gospodarstwa agroturystycznego oraz na terenie wsi i gminy, na której się znajduje⁵.

Jan Zawadka za Wiesławem Alejsiakiem podaje, że istotę agroturystyki można postrzegać w kilku aspektach, jako:

- formę rozwoju wsi i zagospodarowania obszarów wiejskich w kierunku modelu wielofunkcyjnego, zwłaszcza rozwoju funkcji recepcyjnej,
- działalność pozarolniczą, polegającą na przyjmowaniu gości w gospodarstwie domowym rolnika, przynoszącą dochód i dającą miejsca pracy samym gospodarzom oraz całej sferze usług i produkcji na wsi,
- określony sposób podróżowania i spędzania czasu wolnego w środowisku prawdziwej wsi; jej celem jest zapewnienie atrakcyjnego spędzenia czasu wolnego, poprawa zdrowia, w szczególności sprawności fizycznej i psychicznej, poznawanie kultury regionu, życia i pracy na wsi, poznawanie nowych ludzi⁶.

Opisując agroturystykę należy zwrócić uwagę na funkcje, jakie ona spełnia. Wśród najważniejszych z nich należy wymienić:

- funkcję ekonomiczną,
- funkcję kulturową,
- funkcję poznawczą,

⁴A.P. Wiatrak, *Wpływ agroturystyki na zagospodarowanie obszarów wiejskich*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1996, nr 1, s. 35.

⁵M. Roman, A. Niedziółka, *Agroturystyka jako forma przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 2017, s. 21.

⁶J. Zawadka, *Ekonomiczno-społeczne determinanty rozwoju agroturystyki na Lubelszczyźnie (na przykładzie wybranych gmin wiejskich)*, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 2010, s. 13.

- funkcję integracyjną,
- funkcję humanistyczno-społeczną,
- funkcję usługową,
- funkcję rynkową,
- ochronę środowiska naturalnego⁷.

Walory agroturystyczne Warmii i Mazur

Województwo warmińsko-mazurskie leży w północno-wschodniej części Polski. W jego granicach znajdują się trzy historyczne krainy – Warmia, Mazury i Powiśle.

Pod względem geograficznym są to głównie tereny pojezierzy Mazurskiego i Iławskiego, a częściowo również Chełmińsko-Dobrzyńskiego i Litewskiego, Po-brzeża Gdańskiego i Niziny Staropruskiej.

Region słynie z nieskażonej przez człowieka natury i czystego powietrza. By chronić przyrodę utworzono tu liczne rezerваты i parki krajobrazowe.

Największym z nich jest Mazurski Park Krajobrazowy, obejmujący jezioro Śniardwy i tereny Puszczy Piskiej.

Walory krajobrazowe sprzyjają różnym formom turystyki i rekreacji. Region należy do ulubionych miejsc wypoczynku gości z Polski i zagranicy⁸.

Szczególnie cenione jest bogactwo jezior, a zwłaszcza Szlak Wielkich Jezior Mazurskich (ok. 130 km), wiodący z Węgorzewa przez Giżycko i Mikołajki do Pisza (z odgałęzieniami do Rynu i Rucianego-Nidy).

Nad Wielkimi Jeziorami oraz w kompleksie Jezioraka uruchomiono kilkanaście ekomarin, które łączą dbałość o środowisko z wygodą wodniaków.

Nowoczesne porty powstały też nad Zalewem Wiślanym. Po Wielkich Jeziorach, Kanale Elbląskim i Zalewie Wiślanym w sezonie kursują statki wycieczkowe⁹.

Lasy zajmują 787,1 tys. ha powierzchni regionu, co stanowi 8,31% gruntów leśnych w Polsce, a jego lesistość wynosi 31,7%.

Powierzchnia o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chroniona wynosi 1 128,2 tys. ha.

W oparciu o informacje Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, obszary prawnie chronione w woj. warmińsko-mazurskim to:

- 8 parków krajobrazowych,
- 110 rezerwatów,
- 129 użytków ekologicznych,
- 76 obszarów chronionego krajobrazu,
- 15 zespołów przyrodniczo-krajobrazowych,

⁷ J. Sikora, *Agroturystyka. Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 65; M. Jalinik, *Typologia gospodarstw agroturystycznych jako determinanta rozwoju usług*, Politechnika Białostocka, Białystok 2005, s. 119.

⁸ <https://mazury.travel/wp-content/uploads/2020/04/Atrakcje-turystyczne-Warmii-i-Mazur-PL.pdf> (dostęp: 01.05.2021).

⁹ *Ibidem*.

- 1 stanowisko dokumentacyjne,
- 2 197 pomników przyrody,
- 60 obszarów *Natura 2000*.

Obszary te stanowią 46,7% powierzchni woj. warmińsko-mazurskiego oraz 11,1% powierzchni chronionej w kraju¹⁰.

Województwo posiada zróżnicowaną bazę noclegową zbiorowego zakwaterowania. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, 31 lipca 2020 r. na jego terenie funkcjonowało 490 turystycznych obiektów noclegowych, co stanowiło 4,76% zasobów bazy noclegowej Polski, a województwo uplasowało się pod tym względem na 9. miejscu.

W regionie baza noclegowa charakteryzowała się przewagą hoteli i kwater agroturystycznych. Te dwa rodzaje obiektów obejmowały łącznie 35,10% zasobów bazy noclegowej województwa, z tego 22,86% były to hotele, a 12,24% kwatery agroturystyczne.

Odpowiednio stanowiły one 4,48% hoteli w Polsce oraz 9,30% zasobów krajowych kwater agroturystycznych.

W 2020 r. wszystkie obiekty dysponowały łącznie 40 026 miejscami noclegowymi, które stanowiły 5,16% zasobów noclegowych w Polsce. Udział miejsc całorocznych w bazie noclegowej województwa wynosił 58,82%¹¹.

Turystyka wiejska jest nastawiona na wypoczynek. Coraz częściej goście oczekują propozycji aktywnego spędzania czasu oferowanego przez właścicieli gospodarstw agroturystycznych, tj. wędkarstwo, jazda konna, uczestnictwo w pracach gospodarskich.

Wychodząc naprzeciw tym oczekiwaniom, gospodarze uatrakcyjniali gościom pobyt bogatą ofertą udziału w codziennych zajęciach w gospodarstwie, przy tradycyjnym rzemiośle artystycznym (np. haftowanie, szydełkowanie), w obrzędach ludowych oraz w przygotowywaniu potraw regionalnych, połączonym z wypiekiem chleba, wyrobem serów lub wędlin.

Wzrasta także zainteresowanie agroturystyką ze strony turystów zagranicznych. W woj. warmińsko-mazurskim długość pobytu w obiektach agroturystycznych jest o 1,14 dnia dłuższa niż średnia pobytu dla wszystkich obiektów turystycznych¹².

Jednym z największych wyzwań, z jakim mierzy się współczesna gospodarka turystyczna, jest jej sezonowy charakter. Zjawisko sezonowości może mieć zasadniczo dwa źródła, tj. naturalne i instytucjonalne.

Źródła naturalne odnoszą się do wszelkich zjawisk związanych ze środowiskiem przyrodniczym. Źródła instytucjonalne można podzielić na religijne, społeczne, kulturowe i etniczne.

¹⁰ https://warmia.mazury.pl/images/Departamenty/Departament_Turystyki/rozwoj_turystyki/Informacja_o_ruchu_turystycznym_w_wojew%C3%B3dztwie_warmi%C5%84sko-mazurskim_w_2020_roku.pdf (dostęp: 1.08.2021).

¹¹ *Ibidem*.

¹² https://warmia.mazury.pl/images/Departamenty/Departament_Turystyki/rozwoj_turystyki/Informacja_o_ruchu_turystycznym_w_wojew%C3%B3dztwie_warmi%C5%84sko-mazurskim_w_2019_roku.pdf (dostęp: 01.08.2021).

Województwo warmińsko-mazurskie to region, w którym czynniki naturalne – geograficzne i klimatyczne w zasadniczy sposób wpływają na sezonowość turystyki¹³.

Znaczenie agroturystyki w czasie pandemii COVID-19

Pandemia COVID-19 wywarła znaczący i negatywny wpływ nie tylko na zdrowie publiczne, ale również na gospodarkę.

W wyniku blokady wiele krajów doświadczyło spowolnienia gospodarczego wynikającego z załamania aktywności gospodarczej, wzrostu stopy bezrobocia oraz dużej niepewności na rynkach finansowych¹⁴.

Globalny krach popytu na usługi hoteli i restauracji spowodował spadek cen towarów rolnych o 20%.

Wprowadzona z powodu pandemii blokada również wpłynęła na popyt na artykuły żywnościowe, a tym samym na bezpieczeństwo żywnościowe wynikające z ograniczenia mobilności i zmniejszenia siły nabywczej najbardziej zagrożonych grup ludności.

Według Organizacji ds. Wyżywienia i Rolnictwa COVID-19 wpłynął na rolnictwo nie tylko pod względem popytu, ale również podaży żywności.

Aby ograniczyć rozprzestrzenianie się pandemii, władze krajowe w wielu krajach wprowadziły zakaz swobodnego przemieszczania się, z wyjątkiem pilnych potrzeb, np. w celu zaopatrzenia w żywność¹⁵.

Pandemia COVID-19 poważnie wpłynęła także na światową branżę turystyczną, powodując spadek o 900 mln międzynarodowych przyjazdów turystycznych (-72%) w okresie styczeń-październik 2020 r. w porównaniu z tym samym okresem w 2019 r. oraz sprowadzając międzynarodową turystykę do poziomu sprzed 30 lat¹⁶.

W Polsce, po początkowych blokadach nałożonych przez władze krajowe, branża turystyczna zaczęła stopniowo i częściowo otwierać się, stosując się do różnych terminów i trybów związanych z falami trwającej pandemii i obowiązujących przepisów.

Nadal jednak turystyka i hotelarstwo pozostają jedną z branż najbardziej dotkniętych skutkami pandemii.

Już od jej wczesnych etapów, władze uruchomiły szeroki wachlarz środków (od pomocy finansowej po różne formy zachęty do utrzymania miejsc pracy) w celu wsparcia przemysłu turystycznego i złagodzenia negatywnych skutków odczuwanych przez przedsiębiorstwa turystyczne¹⁷.

Również te ostatnie zaczęły wdrażać określone strategie mające na celu złagodzenie negatywnych konsekwencji trwającego kryzysu, który paradoksalnie może

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ K. Stojczew, *Ocena wpływu pandemii koronawirusa na branżę turystyczną w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2021, nr 1, s. 3.

¹⁵ S. Gössling, D. Scott, C.M. Hall, *Pandemics, tourism and global change: A rapid assessment of COVID-19*, „Journal of Sustainable Tourism” 2020, nr 29, s. 6-7.

¹⁶ *Ibidem*, s. 7-9.

¹⁷ K. Stojczew, *op. cit.*, s. 3-5.

odgrywać rolę transformacyjną i przyczynić się do zmiany paradygmatu i nowych sposobów myślenia dotyczących zrównoważonego rozwoju i społecznej odpowiedzialności biznesu w branży turystycznej¹⁸.

W trudnych czasach kryzysu, kiedy wyjazd na wczasy za granicę lub do renomowanych krajowych ośrodków wypoczynkowych staje się niedostępny ze względów finansowych, wielu turystów decyduje się na skorzystanie z oferty rodzimych gospodarstw agroturystycznych, oferujących swojskie „wczasy pod gruszą”.

Podobnie jak cały sektor turystyczny, agroturystyka została dotknięta pandemią koronawirusa. Można jednak zauważyć, że turyści w Polsce obecnie coraz częściej wybierają obecnie ofertę gospodarstw agroturystycznych, gdyż krótkie wyjazdy cieszą się dużym zainteresowaniem.

W związku z tym można stwierdzić, że kilkudniowe wypady na wieś w celu wypoczynku na łonie natury, np. weekendy w gospodarstwach agroturystycznych – będą w tym roku nowym trendem podróżniczym.

Zapaść finansowa ogromnej liczby polskich rodzin może stać się szansą na rozwój małych przedsiębiorstw turystyczno-rolniczych, które oprócz produkcji roślinnej i/lub zwierzęcej mają w ofercie nocleg, pobyt w pięknych okolicznościach przyrody, obcowanie ze zwierzętami i możliwość skosztowania domowej roboty przysmaków, co stanowi niewątpliwą atrakcję szczególnie dla turystów pochodzących z wielkich miast.

Wraz z rosnącymi cenami żywności i na fali swoistej proekologicznej mody na zdrowe odżywianie się w stylu *slow life* ludzie są bardziej zainteresowani spożywaniem produktów lokalnych.

Otwiera to pole do popisu dla gospodarstw agroturystycznych jako samoorganizujących się inicjatyw w zakresie zaopatrzenia w żywność.

Inicjatywy tego typu powstające na terenach polskich gospodarstw agroturystycznych mogłyby być doskonałym źródłem dostępu do świeżych i niedrogich produktów, zwłaszcza dla mieszkańców miast z ograniczonym dostępem do supermarketów.

Mogą one również gwarantować ochronę różnorodności biologicznej i promować model zrównoważonego rolnictwa¹⁹.

Co więcej, zainteresowanie lokalnymi produktami dotyczy również uprawy roślin, gdyż rolnicy zaczęli preferować lokalne nasiona dostępne w ich okolicy²⁰.

Te inicjatywy i działania bez wątpienia wpisują się w zrównoważony sposób produkcji i konsumpcji, a także przyczyniają się do dobrego samopoczucia lokalnej społeczności i podwyższają standard życia rolników, przynosząc im dodatkowe dochody.

¹⁸ T. Dziedzic, K. Łopaciński, A. Saja, J. Szegidewicz, *Polska gospodarka turystyczna w okresie światowego kryzysu*, Instytut Turystyki, Warszawa 2020, s. 12.

¹⁹ M. Roman, A. Niedziółka, *op. cit.*, s. 11.

²⁰ J. Majewski, B. Lane, *Turystyka Wiejska i Rozwój Lokalny*, Fundacja Edukacja dla Demokracji, Warszawa 2003, s. 24.

Agroturystyka jest dziedziną, która zyskuje na popularności, ponieważ producenci starają się zdywersyfikować i zwiększyć zyski. Łącząc rolnictwo i turystykę, agroturystyka oferuje nowe źródła dochodów.

Najprościej rzecz ujmując, agroturystyka może być postrzegana jako skrzyżowanie turystyki i rolnictwa, jako forma przedsięwzięcia komercyjnego, które łączy produkcję i/lub przetwórstwo rolne z turystyką w celu przyciągnięcia gości do gospodarstwa, jednocześnie generując dochód dla jego właściciela.

Działalność agroturystyczna w Polsce obejmuje zarówno małe gospodarstwa, które funkcjonują sezonowo i oferują ograniczone usługi dla konsumentów, jak i duże, działające przez cały rok i mające rozbudowaną ofertę turystyczną²¹.

Agroturystyka, szczególnie w trudnych czasach gospodarczego kryzysu, niesie wyjątkową szansę na połączenie aspektów przemysłu turystycznego i rolniczego w celu zapewnienia wielu korzyści finansowych, edukacyjnych i społecznych dla turystów, producentów i całej lokalnej społeczności.

Działalność ta umożliwia producentom wygenerowanie dodatkowych dochodów oraz bezpośredniego dotarcia ze swoją ofertą produktów i usług do konsumentów.

Wzmacnia również „standardowy” sektor turystyczny poprzez zwiększenie liczby osób odwiedzających dany obszar oraz wydłużenie ich pobytu.

Agroturystyka daje również społecznościom możliwość zwiększenia lokalnej bazy podatkowej i nowe możliwości zatrudnienia.

Dodatkowo, niesie ze sobą wartości edukacyjne, umożliwiając gościom poznanie rodzimych tradycji kulturowych, obrzędowości, historii polskiej wsi, a także lokalnego kolorytu.

Ponadto, agroturystyka pomaga zachować grunty rolne i pozwala rozwijać przedsięwzięcia biznesowe.

Tym samym rozwój rolnictwa przyczynia się do wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich i wpisuje się w koncepcję zrównoważonego rozwoju rolnictwa i turystyki²².

Obecnie, w szczególnie niesprzyjających warunkach rynkowych, najprawdopodobniej jedynie gospodarstwa agroturystyczne, które inwestują w zrównoważony rozwój i odpowiedzialne zachowania, mają szansę przetrwania kryzysu i odniesienie sukcesu finansowego. Rozwój agroturystyki zależy od wprowadzanych w tej dziedzinie innowacyjnych rozwiązań.

Innowacyjność w agroturystyce to zarówno tworzenie od podstaw produktu turystycznego, jak i profesjonalnego otoczenia marketingowego dla istniejących na danym obszarze walorów przyrodniczych i kulturowych. Działania te wpisują się w koncepcję zrównoważonej innowacji²³.

²¹ M. Kowalska, W. Knapik, M. Bogusz, B. Kielbasa, A. Niedziółka, A. Piotrowska, Ł. Satoła, *Rozwój lokalny obszarów wiejskich w perspektywie społeczno-ekonomicznej*, Uniwersytet Rolniczy im. H. Kołłątaja, Kraków 2015, s. 122.

²² J. Sikora, *op. cit.*, s. 65.

²³ D. Knecht, *Agroturystyka w agrobiznesie*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 26.

Szczególnym rodzajem innowacyjnego rozwiązania jest to, które powstaje z inicjatywy i przy zaangażowaniu całych społeczności lokalnych oraz wielu podmiotów szczebla lokalnego i pozalokalnego, których zadaniem jest współpraca i kreowanie produktów agroturystycznych, tworzenie sieci specjalistycznych gospodarstw świadczących usługi turystyczne (np. gospodarstwa opiekuńcze), tworzenie klastrów turystycznych, umożliwiających kreowanie sieci współpracy bazującej na specjalizacji autonomicznych podmiotów podporządkowanych celom korzyści ekonomicznych, społecznych, politycznych, kulturowych i ekologicznych, z założenia opartych na działaniach etycznych²⁴, czy wiosek tematycznych, stwarzających szansę dla obszarów peryferyjnych na ich rozwój²⁵.

Zdaniem Macieja Drzewieckiego największą szansą dla gospodarstw rolnych prowadzących działalność agroturystyczną w obecnych, gospodarczo trudnych czasach jest kompleksowe wykorzystanie potencjału, który tkwi w agroturystyce.

Jej najważniejszymi cechami wyróżniającymi i odróżniającymi ją od turystyki masowej, są jej unikatowość i konkurencyjność. Cechy te związane są z²⁶:

- gospodarstwem rolnym – rytmem życia w gospodarstwie, obowiązkami gospodarskimi, obecnością zwierząt hodowlanych, świeżym jedzeniem, zapachami, dźwiękami, etc.,
- ludźmi (rodzina) – bezpośredni kontakt z rodziną gospodarza, możliwość poznania ich zwyczajów, gościnność, możliwość kontaktu z lokalną społecznością i zawarcia nowych znajomości, obserwacja i współuczestnictwo w codziennych zajęciach mieszkańców wsi,
- życiem wiejskim – kulturą, zwyczajami, folklorem, tradycją i historią wsi i regionu,
- przestrzenią – kontakt z przyrodą, swoboda poruszania się, mały ruch uliczny, cisza i spokój, możliwość uprawiania rekreacji i sportu.

Według Michała Sznajdera i Lucyny Przezbórskiej agroturystyka jest formą turystyki niemasowej. Goście spędzają czas blisko natury i w obiektach o niewielkich rozmiarach, często położonych z dala od dużych skupisk ludzkich, co podczas pandemii było zgodne z zaleceniami służby zdrowia, a ponadto generuje niższe koszty noclegu i wyżywienia, co obecnie coraz częściej stanowi główną determinantę wyborów konsumenckich w zakresie turystyki²⁷.

Podstawowa oferta agroturystyczna obejmuje wypoczynek u rolnika, w czynnie funkcjonującym gospodarstwie rolnym, w którym można nie tylko spać i spożywać posiłki z produktów pochodzących z gospodarstwa lub jego okolic, ale również uczestniczyć w pracach polowych i gospodarskich, czy obserwować produkcję roślinną i hodowlę zwierząt, a także uprawiać rekreację w gospodarstwie i poza nim.

²⁴ J. Staszewska, *Klaster perspektyw dla przedsiębiorców na polskim rynku turystycznym*, Difin, Warszawa 2009, s. 10.

²⁵ M. Maćkowiak, P. Seelieb, *Wioski tematyczne jako forma aktywizacji turystycznej obszarów wiejskich* (w:) I. Sikorska-Wolak (red.), *Turystyczne funkcje obszarów wiejskich*, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 2009, s. 42.

²⁶ M. Drzewiecki, *op. cit.*, s. 11-14.

²⁷ M. Sznajder, L. Przezbórska, *Agroturystyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006, s. 151.

W dobie pandemii COVID-19 agroturystyka jest dla rolników ogromną szansą na znaczącą poprawę sytuacji finansowej gospodarstwa, głównie dzięki następującym elementom, tworzącym podstawę produktu agroturystycznego²⁸:

- zakwaterowanie – rolnik ma możliwość uzyskania dodatkowego dochodu poprzez wynajem pomieszczeń w swoim gospodarstwie;
- wyżywienie – rolnik ma możliwość bezpośredniej kapitalizacji swojej produkcji rolnej, stanowiąc bezpośrednie połączenie między osobą oferującą usługi (rolnik i jego rodzina), a osobą nabywającą je (turysta); inną cechą żywności oferowanej w ramach działalności agroturystycznej jest fakt, że opiera się ona na tradycyjnej kuchni regionu i jest przygotowywana z produktów pochodzących z własnego gospodarstwa lub z okolicy, co wspiera zarówno samo gospodarstwo, jak i społeczność lokalną, której gospodarstwo jest częścią;
- rozrywka turystyczna – w przypadku agroturystyki rozrywka turystyczna opiera się na czynnościach tradycyjnie wykonywanych w gospodarstwach rolnych lub w gospodarstwie domowym, w których turysta może aktywnie lub biernie uczestniczyć, jak np. dojenie krów, pieczenie chleba, podbieranie miodu, produkcja domowych przetworów, strzyżenie owiec, wyrób masła lub oscypków; dzieli się ona na:
 - obserwację procesu produkcji rolnej, w tym produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz niektórych procesów przetwórczych, a także zwiedzanie wraz z właścicielem lub przewodnikiem całego gospodarstwa,
 - czynne uczestnictwo w procesie produkcji roślinnej, zwierzęcej i przetwórstwie (np. pomoc przy dojeniu krów, produkcji siana, zbieraniu jaj, karmieniu zwierząt, wyrobie domowych wędlin, pieczywa, przetworów, towarzyszenie przy żniwach, zbiorze owoców, warzyw itp.);
- pokazy zwierząt lub prac gospodarskich, w tym dojenie krów, strzyżenie owiec, podbieranie miodu;
- oznakowane szlaki turystyczne w sąsiedztwie gospodarstwa;
- bezpośredni kontakt ze zwierzętami domowymi lub różnymi typami gospodarstw, np. małe zoo lub safari.

Podsumowanie

Pandemia COVID-19 oraz obostrzenia, które w jej efekcie zostały wprowadzone spowodowały powrót do tradycyjnych form spędzania wolnego czasu.

Zamknięte duże ośrodki wczasowe, *lockdown* wpłynęły i wymusiły na Polakach zmianę dotychczasowych kierunków wyjazdów wczasowych.

Wolnostojące domki letniskowe na Mazurach czy gospodarstwa rolne na Warmii stały się celem wypraw weekendowych ludzi z miast.

Gospodarstwa agroturystyczne nawet w trudnych czasach są dobrym miejscem na spędzenie dłuższego lub krótszego urlopu, ferii, wakacji czy choćby weekendu.

²⁸ B. Sawicki, A.K. Mazurek-Kuciak, *Agroturystyka w teorii i praktyce*, Uniwersytet Przyrodniczy, Lublin 2010, s. 136-138.

Oprócz podstawowych czynników, tj. cisza, spokój, walory przyrodnicze i liczne atrakcje, które zachęcają do spędzenia czasu w tych obiektach, ogromną rolę w kształtowaniu popytu na wakacje na wsi odgrywają przystępne ceny za pobyt, znacząco niższe od obowiązujących w hotelach czy w pensjonatach, co jest obecnie szczególnie istotne dla większości polskich rodzin.

Z tego względu z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że polska agroturystyka w najbliższym czasie będzie cieszyć się rosnącym zainteresowaniem wśród turystów chcących niedrogo i przyjemnie wypocząć na łonie natury, a co za tym idzie, stanie się szansą na poprawę sytuacji materialnej rolników i doskonałym pomysłem na prężnie działający biznes.

Pod tym względem Warmia i Mazury są bardzo atrakcyjnym regionem turystycznym, mającym do zaoferowania bogatą i urozmaiconą ofertę spędzania wolnego czasu.

Bibliografia

- Czaplicka-Kozłowska I., *Agroturystyka w strategiach rozwoju gmin Warmii i Mazur*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2009, nr 11.
- Drzewiecki M., *Agroturystyka współczesna w Polsce*, Wyższa Szkoła Turystyki i Hotelarstwa, Gdańsk 2009.
- Dziedzic T., Łopaciński K., Saja A., Szegidewicz J., *Polska gospodarka turystyczna w okresie światowego kryzysu*, Instytut Turystyki, Warszawa 2020.
- Gössling S., Scott D., Hall C.M., *Pandemics, tourism and global change: A rapid assessment of COVID-19*, „Journal of Sustainable Tourism” 2020, nr 29.
- Jalinik M., *Typologia gospodarstw agroturystycznych jako determinanta rozwoju usług*, Politechnika Białostocka, Białystok 2005.
- Knecht D., *Agroturystyka w agrobiznesie*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Kowalska M., Knapik W., Bogusz M., Kiełbasa B., Niedziółka A., Piotrowska A., Satoła Ł., *Rozwój lokalny obszarów wiejskich w perspektywie społeczno-ekonomicznej*, Uniwersytet Rolniczy im. H. Kołłątaja, Kraków 2015.
- Koziej M., Pałka E., *Proces restrukturyzacji rolnictwa regionu Gór Świętokrzyskich przez rozwój funkcji agroturystycznej*, „Problemy Zagospodarowania Ziemi Górskich” 1997, nr 43.
- Maćkowiak M., Seelieb P., *Wioski tematyczne jako forma aktywizacji turystycznej obszarów wiejskich* (w:) I. Sikorska-Wolak (red.), *Turystyczne funkcje obszarów wiejskich*, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 2009.
- Majewski J., Lane B., *Turystyka Wiejska i Rozwój Lokalny*, Fundacja Edukacja dla Demokracji, Warszawa 2003.
- Roman M., Niedziółka A., *Agroturystyka jako forma przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 2017.
- Sawicki B., Mazurek-Kuciak A.K., *Agroturystyka w teorii i praktyce*, Uniwersytet Przyrodniczy, Lublin 2010.
- Sikora J., *Agroturystyka. Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Staszewska J., *Klaster perspektywą dla przedsiębiorców na polskim rynku turystycznym*, Difin, Warszawa 2009.
- Stojczew K., *Ocena wpływu pandemii koronawirusa na branżę turystyczną w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2021, nr 1.

Sznajder M., Przezbórska L., *Agroturystyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006.

Wiatrak A.P., *Wpływ agroturystyki na zagospodarowanie obszarów wiejskich*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1996, nr 1.

Zawadka J., *Ekonomiczno-społeczne determinanty rozwoju agroturystyki na Lubelszczyźnie (na przykładzie wybranych gmin wiejskich)*, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 2010.

Portale internetowe

<https://mazury.travel/wp-content/uploads/2020/04/Atrakcje-turystyczne-Warmii-i-Mazur-PL.pdf>

https://warmia.mazury.pl/images/Departamenty/Departament_Turystyki/rozwój_turystyki/Informacja_o_ruchu_turystycznym_w_województwie_warmi%C5%84skomazurskim_w_2019_roku.pdf

https://warmia.mazury.pl/images/Departamenty/Departament_Turystyki/rozwój_turystyki/Informacja_o_ruchu_turystycznym_w_województwie_warmi%C5%84skomazurskim_w_2020_roku.pdf



GDAŃSKA
SZKOŁA WYŻSZA

Wydawca niniejszej książki, Wydawnictwo GSW, jest jednostką organizacyjną Gdańskiej Szkoły Wyższej. Uczelnia zaprasza na studia I i II stopnia oraz studia podyplomowe prowadzone w siedzibie uczelni w Gdańsku oraz w filiach w: Słupsku, Tczewie, Olsztynie i Braniewie

DZIENNE / ZAOCZNE / ONLINE

LICENCJACKIE

– studia I stopnia –

- Administracja
- Kryminologia
- Prawo w biznesie
- Pedagogika

INŻYNIERSKIE

– studia I stopnia –

- Zarządzanie i inżynieria produkcji

MAGISTERSKIE

– studia II stopnia –

- Administracja
- Zarządzanie i inżynieria produkcji

GDAŃSKA SZKOŁA WYŻSZA

80-875 Gdańsk, ul. Biskupia 24B
rekrutacja@gsw.gda.pl ☎ 58 305 08 11, 12

Numer 244 w Ewidencji uczelni niepublicznych
prowadzonej przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego

gsw.gda.pl

wyd. grudzień 2023



GDAŃSKA
SZKOŁA WYŻSZA

Wydawca niniejszej książki, Wydawnictwo GSW, jest jednostką organizacyjną Gdańskiej Szkoły Wyższej. Uczelnia zaprasza na studia podyplomowe

PODYPLOMOWE

– studia 2-semesteralne –

- Logistyka i zarządzanie łańcuchem dostaw
- Bezpieczeństwo i higiena pracy
- Inspektor Ochrony Danych
- Pełnomocnik do spraw bezpieczeństwa cyberprzestrzeni
- Doradztwo zawodowe i coaching kariery
- Master of Business Administration
- Prawo budowlane dla inżynierów
- Prawo medyczne
- Strategia kryminalistyczna w zapobieganiu przestępczości
- Uwarunkowania i organizacja rolnictwa
- Administrowanie zasobami łowieckimi i środowiskiem
- Zarządzanie administracją publiczną
- Zarządzanie placówkami oświatowymi – menedżer oświaty
- Zarządzanie projektami
- Zarządzanie w ochronie zdrowia
- Zarządzanie w transporcie drogowym

oraz KURSY i SZKOLENIA

SPRAWDŹ



GDAŃSKA SZKOŁA WYŻSZA

80-875 Gdańsk, ul. Biskupia 24B
rekrutacja@gsw.gda.pl ☎ 58 305 08 11, 12

Numer 244 w Ewidencji uczelni niepublicznych
prowadzonej przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego

gsw.gda.pl

wyd. grudzień 2023

Otoczający nas świat obejmuje szerokie spektrum zjawisk zarówno negatywnych, jak i pozytywnych, które mają wpływ na funkcjonowanie całego społeczeństwa. Destabilizujące oddziaływanie miała pandemia COVID-19, która wstrząsnęła całym światem na początku lat 20. XXI w. Powrotu do przeszłości nie ma, teraźniejszość jest niebezpieczna i pełna zagrożeń, a przyszłość niepewna i trudna do przewidzenia. Niektórzy uważają, że przyszłości „nie ma”, mówiąc, że dobre życie było przed pandemią.



9 788366 270138

ISBN 978-83-66270-13-8

Wydawnictwo GSW · 2021

www.gsw.gda.pl/wydawnictwo

Nr katalogowy [113]



GSW

GDAŃSKA SZKOŁA WYŻSZA

WYDANIE
ONLINE **PDF**

https://gsw.gda.pl/wydawnictwo_113