

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego

Dowody i argumenty w polityce publicznej

Raporty słuchaczy KSAP
XXIX Promocji *Polonia Restituta*

Redakcja naukowa:
prof. dr hab. Andrzej Zybała

Warszawa 2019

Recenzja naukowa:

dr Karolina Podgórska, UMCS/OBM UW; dr Rafał Bakalarczyk, IPS UW;
dr Anna Visvizi, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej (YIESW);
prof. Beata Molo, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego;
prof. Bolesław Balcerowicz, Zakład Studiów Strategicznych ISM UW

© 2019 by KSAP

ISBN 978-83-61713-11-1

Opracowanie graficzne i skład:

Bogusław Spurgiasz

Wydawca:

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego
ul. Wawelska 56
00-922 Warszawa

Spis treści

<i>Andrzej Zybala</i>	
WSTĘP	5
<i>Małgorzata Leonarcik-Laszkiewicz, Hubert Szymczyk, Aleksandra Mystkowska, Kalina Gruca, Ewelina Kunicka</i>	
PROGRAM RODZINA 500+ JAKO NARZĘDZIE POLITYKI RODZINNEJ PAŃSTWA	11
<i>Łukasz Cabaj, Marcin Dudek, Jarek Kubiak, Marek Marchewka, Klaudia Rożek, Radosław Safiejko</i>	
BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE POLSKI – ROLA GAZU	49
<i>Ariel Lisowski, Maria Napiórkowska, Krzysztof Berg, Maciej Daszuta, Witold Stelmaski</i>	
POLITYKA PUBLICZNA WOBEC UPOWSZECHNIANIA KULTURY FIZYCZNEJ WŚRÓD DZIECI I MŁODZIEŻY	99
<i>Maria Karweta, Monika Gaffke, Joanna Jurkiewicz, Joanna Kaczyńska, Marta Kalkun, Katarzyna Szafron, Paulina Cykowska</i>	
POLSKA POLITYKA MIGRACYJNA W KONTEKŚCIE RYNKU PRACY	133
<i>Łukasz Zych, Tomasz Mraz, Łukasz Rupniak, Magda Zgorzałek, Maria Kauc, Agnieszka Szolc, Tomasz Dąbrowski</i>	
PRZESZKOLENIE WOJSKOWE A POTENCJAŁ OBRONNY RP – POTRZEBY W ZAKRESIE POLITYKI PUBLICZNEJ	177
<i>Paweł Szulik, Marek Kaplita, Piotr Grudziński, Piotr Juszczyk</i>	
POLITYKA ROZWOJU ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ I JEJ WPŁYW NA GOSPODARKE	209

Andrzej Zybała

Wstęp

Słuchacze XXIX Promocji *Polonia Restituta* przygotowali raporty analityczne, które zamieszczamy w niniejszym tomie. Powstały one w ramach kolejnej edycji (2018) warsztatów problemowych, które są formą kształcenia w KSAP praktykowaną od wielu lat. Ich celem jest stworzenie słuchaczom szansy na doskonalenie umiejętności analitycznych, czyli rozumienia zarówno procesu działań publicznych, jak i ich rezultatów (np. reform, mniej lub bardziej jednostkowych interwencji publicznych). W ramach warsztatów słuchacze analizowali procesy programowania działań, ich implementowania oraz ewaluowania, a więc najważniejsze z obszaru wiedzy o polityce publicznej.

Słuchacze utworzyli 6 grup warsztatowych. Każda z nich samodzielnie wybrała jedno zagadnienie do analizy. I tak prace dotyczyły następujących polityk publicznych: rodzinnej (program 500+), energetycznej (bezpieczeństwo), emigracyjnej, promocji sportu, obronnej oraz rozwoju żeglugi śródlądowej.

W trakcie warsztatów słuchacze KSAP przechodzili przez cały cykl wykonywania analizy właściwej dla polityki publicznej. Zbierali materiały, w których szukali danych i informacji. Wybierali te, które wydawały im się najbardziej adekwatne do opracowywanego zagadnienia i które pomagają w jego głębszym zrozumieniu. Tworzyli z nich wiedzę, aby udowodnić wysuwane tezy. Stawiali pytania badawcze i hipotezy, które musieli uzasadnić.

Słuchacze podchodzili systemowo do opracowywania raportów. Tworzyli najpierw konspekty oraz kreślili koncepcje badania tematu warsztatowego (dobierali materiały, wskazywali główne źródła informacji oraz

osoby, z którymi warto zrobić wywiady pogłębione). W trakcie prac warsztatowych zorganizowali także seminarium eksperckie. Zaprosili interesariuszy - np. ekspertów, urzędników, akademików - aby przeprowadzić z nimi dyskusję wokół najważniejszych aspektów analizowanego zagadnienia.

Raporty podlegały recenzji. Napisał je znawcy tematów poruszanych przez słuchaczy. Wszystkie raporty zostały dość wysoko ocenione. Recenzenci docenili słuchaczy za dane, które udało się zebrać, za jakość stawianych tez czy za sposób ich uzasadniania.

Warto podkreślić, że słuchacze, przystępując do pracy, zwykle nie mieli zbyt głębokich doświadczeń analitycznych w wybranych dziedzinach polityk publicznych. Pisanie raportu i analizowanie były dla nich swego rodzaju polem treningowym. Jednocześnie wybrali zagadnienia, które były z natury złożone, podobnie jak interwencje publiczne (polityki publiczne), których celem jest ich rozwiązanie czy złagodzenie. Trudną rzeczą było także zebranie adekwatnych danych i informacji.

Dowody i argumenty w polityce publicznej

W tegorocznej edycji warsztatów elementem łączącym wszystkie raporty był ich wspólny motyw; „Dowody i argumenty w polityce publicznej”. Innymi słowy, „dowody” i „argumenty” stały się kluczowym punktem odniesienia w tegorocznych warsztatach problemowych i raportach. W praktyce oznaczało to, że przed słuchaczami stało istotne zadanie. Polegało ono na tym, aby w raportach skoncentrować się na odtworzeniu dwóch kluczowych kwestii. Chodziło o przedstawienie struktury dowodów i argumentów, którymi posługiwali się interesariusze polityk publicznych wybranych do analizy.

Ów wspólny motyw ma istotne znaczenie w procesie programowania i realizowania polityk/interwencji publicznych. Dla przyszłych urzędników są to ważne pojęcia. W obecnych czasach administracja publiczna (tak jak inne podmioty publiczne) w coraz większym zakresie uczestniczy w projektowaniu i ocenie (ewaluacji) polityk/interwencji publicznych. Nabycie umiejętności mogą się zatem przydać w przyszłej pracy analitycznej.

Pojęcie „dowód” w polityce publicznej należy obecnie do najczęściej wymienianych. Powstała bowiem cała odrębna koncepcja znana pod nazwą polityka publiczna oparta na dowodach (*evidence-based policy*). Oznacza to, że urzędnicy i eksperci podchodzą do tworzenia polityk w określony sposób. Zgodnie z nim kluczowym zadaniem staje się przytoczenie dowodów, które świadczyłyby o potencjalnej efektywności koncepcji działań/interwencji publicznych proponowanych do realizacji.

W starszych podejściach do działań/interwencji i polityk publicznych akcentowano znaczenie wielkości nakładów (głównie finansowych) przeznaczanych na programowanie i realizację danej interwencji. Natomiast w ostatnich dekadach administracja publiczna ma starać się o jak najlepszy rezultat interwencji publicznej, czyli o osiągnięcie założonych celów, które przyniosą obywatelowi m.in. efektywniejsze usługi medyczne (np. uzyskanie wyższej przeżywalności w określonych chorobach), lepsze wyniki szkolne czy korzystniejsze rezultaty w projektach transportowych wybranych do realizacji. Stąd właśnie zrodziło się znaczenie pojęcia „dowodu”, które jest rozumiane jako wszystko to, co może świadczyć o tym, że interwencja ma szansę przynieść pożądane i oczekiwane rezultaty.

Innymi słowy, „dowód” jest kompleksem informacji i wiedzy. Obejmuje on wiedzę o¹:

- ♦ wynikach interwencji i jej efektywności (relacja koszty-korzyści; ewaluacja);
- ♦ adekwatności posiadanych zasobów do oczekiwanych rezultatów, adekwatności wyboru celów do realizacji;
- ♦ wykonalności politycznej zaplanowanej interwencji;
- ♦ trendach – obrazujących to, jak zmienia się stan rzeczy w danym zakresie istotny dla programowanej interwencji;
- ♦ preferencjach – wiedza o tym, co społeczeństwo i interesariusze (*stakeholders*) cenią i do jakiego stopnia akceptują planowane kierunki interwencji publicznej;
- ♦ finansach – informacje o wydatkach, kosztach, zyskach, oszczędnościach związanych z programowanymi interwencjami publicznymi;
- ♦ wpływie – wiedza o tym, w jakim stopniu działania publiczne mogą zrodzić tzw. niezamierzone konsekwencje (czy i w jakim stopniu obok oczekiwanych rezultatów mogą pojawić się niezamierzone skutki);
- ♦ wzorcach/porównaniach (*benchmarks*) – wiedza o tym, jak rezultat działań publicznych przedstawia się w porównaniu z rezultatami innych porównywalnych interwencji;
- ♦ prognozach – jak może wyglądać przyszłość na skutek przeprowadzenia interwencji publicznych i bez ich podejmowania.

¹ A. Daguerra, D. Etherington, *Active labour market policies in international context: what works best? Lessons for the UK*, „Working Paper” No. 59, Department for Work and Pensions, Londyn 2009, s. 114.

Z kolei pojęcie „argument” oznacza stwierdzenie, które ma charakter dowodu na prawdziwość wysuniętej konkluzji. Innymi słowy, argument oznacza uzasadnienie podjętej decyzji czy wskazanego sposobu realizacji zaprogramowanej interwencji. Kluczowym zagadnieniem jest tu kwestia przyjęcia kryteriów, które dotyczą wiarygodności, siły i rzeczowości uzasadnień przedstawianych jako argumenty.

W trakcie programowania interwencji wymagane są wszechstronne argumenty. Mogą one dotyczyć znaczenia danego działania publicznego czy danej koncepcji rozwiązania problemu. Chodzi o argumenty na rzecz:

- ◆ efektywności danego działania (osiągniętej wartości za wydane pieniądze);
- ◆ sprawiedliwości społecznej danego rozwiązania;
- ◆ wartości bliskich tym, którzy zainicjowali działania publiczne;
- ◆ trafności diagnozy sytuacji w danej polityce (diagnoza narastających problemów, niezadowolenia społecznego);
- ◆ określonej koncepcji zmiany (reformy) w danej polityce;
- ◆ wykonalności reformy w danej polityce.

PROGRAM RODZINA 500+
JAKO NARZĘDZIE POLITYKI RODZINNEJ
PAŃSTWA

Małgorzata Leonarcik-Laszkiewicz, Hubert Szymczyk,
Aleksandra Mystkowska, Kalina Gruca, Ewelina Kunicka

Opiekun grupy: dr hab. Andrzej Zybała, prof. SGH

Program Rodzina 500+ jako narzędzie polityki rodzinnej państwa

Raport executive summary

Raport, w którym podejmujemy analizę programu Rodzina 500+ jako narzędzia polityki rodzinnej państwa, miał na celu wskazanie wielowymiarowości oddziaływania, próbę oceny tego rozwiązania, a ponadto porównanie z sytuacją w innych krajach. Praca analityczna skupiała się na spotkaniach z ekspertami, analizowaniu aktów prawnych, materiałów promocyjnych, badań socjologicznych. Istotne wnioski wyniknęły z wizyty studyjnej w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz z seminarium eksperckiego. Punktem wyjścia dla naszej analizy była istota polityk publicznych. Ich rolą jest reagowanie na pojawiające się w społeczeństwie nastroje i potrzeby. W naszej ocenie zaistniał szereg argumentów za podjęciem interwencji w ramach polityki rodzinnej. Należą do nich przede wszystkim:

- ♦ wysokie wskaźniki ubóstwa, w tym ubóstwa skrajnego - brak akceptacji państwa i społeczeństwa dla ubóstwa;
- ♦ zła sytuacja demograficzna Polski - pogarszające się na przestrzeni lat wskaźniki urodzeń, brak prostej zastępowalności pokoleń;
- ♦ pojawiające się w społeczeństwie głosy postulujące konieczność większego wsparcia ze strony państwa; wraz z rozwojem gospodarczym Polski wzrosły oczekiwania społeczne na rzecz wprowadzania nowych rozwiązań socjalnych, gdzie punktem

odniesienia, do którego społeczeństwo jest skłonne dążyć, są tzw. *welfare states*.

Wszystkie te czynniki wskazywały na konieczność modyfikacji dotychczas prowadzonej polityki. Program Rodzina 500+ został zaprojektowany jako narzędzie uniwersalne, traktujące możliwie równo wszystkie rodziny, w myśl zasady sprawiedliwości społecznej. Program miał przede wszystkim rozwiązać dwa problemy - ubóstwa oraz niskiego przyrostu naturalnego. Analiza dostępnych danych wykazała, że efektem wprowadzenia programu jest znaczne ograniczenie skrajnego ubóstwa - dane pochodzące z wielu niezależnych źródeł potwierdzają istotną poprawę sytuacji materialnej rodzin wielodzietnych i ograniczenie skrajnego ubóstwa wśród dzieci.

Jeśli chodzi o drugi problem, na tym etapie trudno jest określić faktyczny wpływ programu na wzrost liczby urodzeń, ale wielu ekspertów już w tym momencie wskazuje, że wpływ może być bardzo niski. Nasze badania doprowadziły nas jednak do istotnej konkluzji, że program Rodzina 500+ miał też nieoczekiwany efekt, który nie był brany pod uwagę w momencie projektowania narzędzia - analiza wykazała spadek zainteresowania wejściem na rynek pracy kobiet, a wręcz tendencję do rezygnowania z pracy na rzecz otrzymywania świadczeń.

Wstęp

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. 2017, poz. 1851, oraz 2018, poz. 107 z późn. zm.) była przełomowym aktem. Transfer ponad 17,5 mld zł w ciągu pierwszego roku działania programu pozwolił zmienić sytuację ekonomiczną polskich rodzin. Niektórzy wskazują, że jest to jedna z najważniejszych zmian w polskiej polityce po 1989 roku. Według najnowszego rankingu Oxfam International Polska przeznacza najwięcej pieniędzy na wydatki socjalne spośród 157 państw na świecie¹. Program Rodzina 500+ jest rozwiązaniem wprowadzonym nieco ponad dwa lata temu. Utrudnia to dogłębne zbadanie jego bezpośredniego wpływu na gospodarke, społeczeństwo czy demografię. Badania dotyczące ostatniego aspektu początkowo wskazywały na znaczny wzrost urodzeń, obecnie obserwuje się jednak odwrócenie tej tendencji. Podobne obserwacje dotyczą gospodarki - niektóre badania wskazywały na możliwy wzrost bezrobocia ze względu na stosunkowo wysokie wypłaty, natomiast statystyki pokazują najniższy od lat poziom

¹ *The Commitment to Reducing Inequality Index 2018*, <https://www.oxfam.org/en/research/commitment-reducing-inequality-index-2018>, s. 25 (dostęp: 20.10.2018).

bezrobocia. Obserwuje się jednakże silny, negatywny wpływ programu na aktywność zawodową kobiet, szczególnie w grupie wiekowej 24-35 lat, co zostanie opisane szczegółowo w dalszej części raportu.

Role polityk publicznych jest odpowiedź na pojawiające się w społeczeństwie potrzeby i wyzwania. Społeczeństwo oczekiwało interwencji państwa w dziedzinie polityki rodzinnej. Program Rodzina 500+ był odpowiedzią na rosnące problemy demograficzne w Polsce oraz na społeczną potrzebę wyrównania różnic materialnych. Szczególnie niepokojące były wysokie wskaźniki ubóstwa, w tym ubóstwa skrajnego, wśród dzieci - zwłaszcza z rodzin wielodzietnych. Zastosowanie narzędzia do walki ze skrajnym ubóstwem, jak wskazują eksperci², przyniosło wymierne efekty, natomiast oceny dotyczące reszty celów programu są w chwili obecnej trudne do jednoznacznego przeprowadzenia.

Mimo że program Rodzina 500+ jest częścią całego systemu świadczeń rodzinnych, widać jednak duże różnice dotyczące jego założeń i funkcjonowania. Jest to narzędzie w dużej mierze powszechne i uniwersalne, ponieważ każdy obywatel zamieszkujący na terytorium Polski ma prawo pobierać świadczenie na drugie i każde kolejne dziecko. Jest to jedyne świadczenie wypłacane na taką skalę, a o jego sukcesie może świadczyć zainteresowanie wśród zagranicznych decydentów i wprowadzenie podobnego rozwiązania na Litwie.

Cały proces wprowadzania programu był innowacyjny - w Polsce nie prowadzono wcześniej tak szeroko zakrojonej akcji informacyjno-marketingowej dotyczącej polityki publicznej państwa. Można zauważyć, jakie efekty przyniosło tak dobrze przygotowane wejście programu w życie. Wybrane rozwiązania zostały przedstawione w raporcie.

Niniejszy raport stanowi podsumowanie kilkumiesięcznych analiz zespołu badawczego słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. W pracy wykorzystane zostały wyniki dotychczas przeprowadzonych przez różne instytucje badań i analiz funkcjonowania programu i jego wpływu na społeczeństwo, np. dane GUS czy raporty CBOS. Istotnym źródłem informacji były wywiady pogłębione z ekspertami (w toku zbierania materiału badawczego przeprowadzono dwa wywiady) oraz materiał zebrany podczas wizyty studyjnej w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. 8 października 2018 roku odbyło się seminarium eksperckie poświęcone programowi Rodzina 500+, którego celem była wymiana wiedzy i doświadczeń pomiędzy przedstawicielami świata nauki i administracji publicznej.

Wieloaspektowość tematu oraz uwarunkowania formalne naszego projektu wymagały skupienia się na wybranych aspektach, istotnych

² Rozmowa z p. Ewelina Slotwińską-Roslanowską.

z naszego punktu widzenia. W pierwszej części pracy przedstawione zostały założenia formalne funkcjonowania programu, natomiast w kolejnych omówiono wpływ na rynek pracy (w szczególności na sytuację kobiet) i na społeczeństwo - ubóstwo i liczbę urodzeń. Ponadto w pracy omówiona została innowacyjna akcja informacyjno-marketingowa, a także dokonano porównania narzędzia z podobnymi rozwiązaniami występującymi w innych krajach.

1. Opis programu

Geneza programu, cele i wizja

Rodzina 500+ to program będący narzędziem polityki rodzinnej w Polsce od 1 kwietnia 2016 roku. Wsparcie państwa polega na wypłacie comiesięcznego nieopodatkowanego świadczenia wychowawczego na drugie i każde kolejne dziecko w rodzinie w wysokości 500 złotych. Świadczenie na pierwsze dziecko jest uzależnione od spełnienia kryterium dochodowego³, tj. 800 zł netto miesięcznie na osobę w rodzinie lub 1200 zł netto na osobę w rodzinie, której członkiem jest dziecko niepełnosprawne.

Rodzice, opiekunowie prawni lub opiekunowie faktyczni dziecka są uprawnieni do otrzymywania 500+ do ukończenia przez nie 18. roku życia. Prawo nie jest ograniczone jedynie do obywateli polskich - naczelną zasadą jest zamieszkiwanie z członkami rodzin na terytorium Polski. Do świadczenia są uprawnieni również cudzoziemcy, którzy spełnią warunki z art. 1 ust. 1 Ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, czyli m.in. w przypadku gdy:

- ♦ zastosowanie mają przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego;
- ♦ wynika to z wiążących Rzeczpospolitą Polską dwustronnych umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym⁴;
- ♦ przebywają z rodzinami na terytorium Polski na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (przy spełnieniu kryteriów wynikających z Ustawy o cudzoziemcach)⁵.

³ *Rodzina 500 plus*, www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/rodzina-500-plus/ (dostęp: 25.09.2018).

⁴ Ustawa z 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz.U. 2016, poz. 195 ze zm.

⁵ Art. 127 Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, Dz.U. 2016, poz. 1990, 1948 i 2066, oraz 2017, poz. 60, 858 i 1543.

Wprowadzenie programu było hasłem kampanii politycznej Prawa i Sprawiedliwości z 2015 roku. Partia zapowiedziała istotne zmiany w polityce rodzinnej, których sztandarowym przykładem była propozycja wprowadzenia powszechnego wsparcia dla rodzin⁶. Celami, jakie stawiano przed programem, były: poprawienie sytuacji materialnej rodzin, ograniczenie ubóstwa, a w dłuższej perspektywie poprawienie dzietności polskich rodzin⁷, natomiast ostateczny tekst ustawy jako cel wskazuje częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych⁸. Po wygranych wyborach rozpoczęto realizację postulatów programu wyborczego. Zmieniono również nazwę Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, dodając człon „Rodziny”, w celu podkreślenia priorytetu polityki rodzinnej. Wdrożenie programu Rodzina 500+ zostało zapowiedziane w exposé premier Beaty Szydło⁹.

Ministerstwo nie prowadziło badań ani analiz weryfikujących kwotę przyszłego świadczenia, nie rozważano też zmiany narzędzia. Projekt był sztywno określony w trakcie kampanii wyborczej i w takiej formie miał być wdrożony oraz realizowany. Prace trwały nieprzerwanie od początku zawiązania się rządu. W grudniu 2015 roku powstała pierwsza wersja ustawy, a w styczniu 2016 roku projekt został przedłożony na Komitecie Stałym Rady Ministrów. Równocześnie prowadzone były szeroko zakrojone konsultacje. Ministrowie podróżowali po kraju i prowadzili rozmowy z wojewodami, którzy mieli bardzo istotną rolę do odegrania – z jednej strony koordynowali wprowadzenie i realizację zadań związanych z programem w gminach, z drugiej zaś musieli przekazywać na bieżąco wszelkie informacje pomiędzy gminami a Ministerstwem. W związku z bardzo krótkim czasem na wdrożenie programu istotna była dobra koordynacja (gminy miały jedynie 1,5 miesiąca na przygotowanie i wdrożenie procedur dotyczących realizacji świadczenia, przeszkolenie pracowników, przystosowanie systemów informatycznych)¹⁰.

Ważnym elementem były też uzgodnienia dotyczące finansowania programu. W pierwszym projekcie Ustawy budżetowej na 2016 rok nie zabezpieczono środków na wypłatę tego świadczenia. Po negocjacjach i uzgodnieniach finansowanie zabezpieczono w II projekcie Ustawy budżetowej (rząd premier Beaty Szydło) – przeznaczono na ten cel ponad

⁶ Program PIS z 2014 roku (dostęp: 2.10.2018).

⁷ Uzasadnienie do projektu Ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

⁸ Art. 4 ust. 1 Ustawy z 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz.U. 2016, poz. 195 ze zm.

⁹ *Ocena skutków regulacji projektu Ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci z 2 grudnia 2015 roku.*

¹⁰ Notatka z wizyty studyjnej w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 19 września 2018 roku.

17 mld złotych. 17 lutego 2016 roku ustawa została podpisana przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Miejsce w systemie świadczeń rodzinnych

Świadczenie w ramach programu Rodzina 500+ jest jednym z kilku narzędzi wykorzystywanych w polityce rodzinnej w Polsce. W ramach świadczeń rodzinnych rodzice mogą ubiegać się o: zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, np. dodatki z tytułu urodzenia dziecka, opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, samotnego wychowywania dziecka, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego. Dostępne są jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka, świadczenie rodzicielskie, świadczenia opiekuńcze oraz zasiłek dla opiekuna (będący realizacją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2013 roku, sygn. akt K 27/13)¹¹.

Powyższe świadczenia przysługują tym samym podmiotom jak w przypadku świadczenia 500+ (obywatelom polskim oraz cudzoziemcom spełniającym ustawowe kryteria), jednak są uzależnione od kryterium dochodowego, co oznacza, że nie są powszechne. Rodziny wielodzietne mogą również skorzystać z Ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny, która nie jest narzędziem polegającym na bezpośrednich wypłatach, lecz na systemie zniżek oraz dodatkowych uprawnień. Przysługuje - niezależnie od dochodu - rodzinom z przynajmniej trójką dzieci do 18. roku życia lub do 25. roku życia, jeśli dziecko kontynuuje naukę (wyjątek stanowią dzieci z orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności, których nie dotyczy kryterium wieku).

Od 1 stycznia 2019 roku karta będzie przysługiwała także rodzinom, w których rodzic miał na utrzymaniu co najmniej troje dzieci bez względu na wiek¹². Posiadacze karty mogą korzystać z katalogu oferty kulturalnej, rekreacyjnej czy transportowej. Zniżki są oferowane zarówno przez instytucje publiczne, jak i przedsiębiorców prywatnych (objęte ofertą są np. przejazdy kolejowe, opłaty paszportowe oraz wstępy do parków narodowych).

Pomimo różnorodności dostępnych narzędzi realizujących politykę rodzinną to świadczenie w ramach programu Rodzina 500+ jest najpowszechniejszym i najsilniej wpisującym się w nowy trend priorytetyzacji polityki rodzinnej. Przed wprowadzeniem tego rozwiązania polityka ta miała

¹¹ Rodzaje i wysokość świadczeń rodzinnych, kryteria uzyskania, www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/swiadczenia-rodzinne/rodzaje-i-wysokosc-swadczen-rodzinnych-kryteria-uzyskania (dostęp: 1.10.2018).

¹² Art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 5 grudnia 2014 roku o Karcie Dużej Rodziny, Dz.U. 2014, poz. 1863 ze zm.

charakter wsparcia najuboższych. Obecnie została wpisana w ramy powszechnego wsparcia dla rodzin.

2. Wpływ wprowadzenia programu Rodzina 500+ na rynek pracy

Od początku funkcjonowania programu Rodzina 500+ w debacie publicznej pojawiała się obawa, czy jego wdrożenie nie wpłynie negatywnie na sytuację na rynku pracy. W początkowej fazie programu dostępne dane statystyczne nie potwierdziły tej hipotezy w sposób jednoznaczny¹³. Pojawiały się głosy, że szczególnie w grupie najmniej zarabiających kobiet program Rodzina 500+ może przyczynić się do aktywizacji zawodowej. Zakładano, że pieniądze z programu pozwolą na pokrycie podstawowych kosztów koniecznych do podjęcia zatrudnienia, takich jak zapewnienie dziecku opieki czy dojazd do pracy¹⁴. Tworzenie nowych miejsc pracy wpisane jest do pierwszego projektu OSR z 2 grudnia 2015 roku, który szacuje, że rodziny wydadzą 82% świadczeń na dobra konsumpcyjne, a środki te wpłyną na utworzenie 65 tys. etatów w gospodarce oraz ok. 7 tys. etatów w związku z realizacją ustawy na szczeblu samorządu terytorialnego.

Opracowanie Michała Mycka¹⁵ przedstawiało program z innej perspektywy i pokazywało, że niektórzy rodzice mogą wpaść w pułapkę nieaktywności zawodowej (*inactivity trap*), tzn. rezygnować z pracy w celu otrzymania świadczenia na pierwsze dziecko nawet podczas dobrej koniunktury na rynku pracy¹⁶. Problemem jest stosunkowo nisko ustalone kryterium dochodowe otrzymania świadczenia na pierwsze dziecko. Ryzyko jego utraty powoduje niechęć do poszukiwania pracy. Wobec tego osoby z niskimi dochodami nie podejmują pracy, żeby nie stracić prawa do świadczenia przysługującego z uwzględnieniem kryterium dochodowego.

Zgodnie z obliczeniami dr Anny Ruzik-Sierdzińskiej w 2014 roku z rynku pracy z powodu obowiązków rodzinnych odeszły 122 tysiące kobiet w wieku 25-49 lat, a w 2016 roku było to 155 tysięcy kobiet w tym samym przedziale wiekowym. Różnicę można przypisać przede wszystkim

¹³ GUS, *Kwartalna informacja o rynku pracy*, Warszawa, 25 listopada 2016 roku.

¹⁴ *Rodzina Plus. Sytuacja polskich rodzin i oceny polityki prorodzinnej*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2017, s. 96.

¹⁵ M. Myck, *Estimating Labour Supply Response to the Introduction of the Family 500+ Programme*, CenEA Working Paper 2016, no. 1.

¹⁶ A. Ruzik-Sierdzińska, *Czy program „Rodzina 500+” wywołał efekt na rynku pracy?*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2017, s. 2.

skutkom programu Rodzina 500+. Dokładniej – na skutek wprowadzenia programu z rynku pracy odeszło 20–33 tysiące kobiet w wieku 25–49 lat¹⁷.

Eksperci IBS sprawdzali, w jaki sposób zachowywały się kobiety na rynku pracy przed wprowadzeniem i po wprowadzeniu 500+. Analizowali zachowania pań, które mogły skorzystać z programu (bo mają dzieci), i tych, które z niego nie korzystają. Przed 2016 rokiem – gdy dodatków jeszcze nie wypłacano – kobiety na rynku pracy zachowywały się podobnie, niezależnie od tego, czy miały dzieci, czy nie. Potem zaś, gdy program zaczął działać, wskaźnik aktywności zawodowej matek zmalał¹⁸. W drugiej połowie 2016 roku od 40 tys. (w scenariuszu minimum) do 55 tys. kobiet (w scenariuszu maksimum) zrezygnowało z pracy lub poszukiwania pracy ze względu na świadczenie 500+. Efekty programu są prawdopodobnie najsilniejsze wśród kobiet o najniższym poziomie wykształcenia¹⁹.

Michał Myck z Centrum Analiz Ekonomicznych prognozuje, że według modelu podaży pracy program ograniczy zatrudnienie o ok. 235 tys. osób w okresie kilku lat, a mniejsza aktywność w największym stopniu dotyczyć będzie kobiet (230 tys.) – głównie tych z niższym lub średnim wykształceniem oraz mieszkających na wsi bądź w małym mieście. Symulacje²⁰ sugerują, że reforma będzie miała wpływ zarówno na rodziców samotnie wychowujących dzieci (25 tys.), jak i żyjących wspólnie z małżonkiem (ponad 200 tys.), w dużej mierze w tych rodzinach, w których przed wprowadzeniem świadczenia wychowawczego pracowało obydwoje rodziców²¹. Obliczenia te – jak każdy model ekonomiczny z samej swej definicji – są pewnym uproszczeniem rzeczywistości, która nie tylko jest skomplikowana, lecz także nieustannie się zmienia. Wzrasta bowiem płaca minimalna, zwiększyła się kwota wolna od podatku, zmniejsza się przeciętna długość szukania pracy w Polsce, wiemy też o podwyżkach w niektórych nisko płatnych zawodach (np. sprzedawcy w supermarketach)²².

¹⁷ Ibidem, s. 11. Są to obliczenia własne dr Anny Ruzik-Sierdzińskiej na podstawie dostępnych danych BAEL.

¹⁸ *Jak świadczenia socjalne wpływają na rynek pracy kobiet*, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1112154.jak-swiadczenia-socjalne-wplywaja-na-rynek-pracy-kobiet.html> (dostęp: 21.10.2018).

¹⁹ *Rodzina 500+ a sytuacja kobiet*, <http://ibs.org.pl/events/rodzina-500-a-sytuacja-kobiet-na-rynku-pracy/> (dostęp: 21.10.2018). Metodologia badania dostępna w prezentacji pod adresem: <http://ibs.org.pl/app/uploads/2017/10/2.-I.Magda-Family-500-benefit-24.10.2017.pdf>.

²⁰ Dokładne omówienie metodologii badania zostało opisane w prezentacji Michała Mycka pod adresem: <http://ibs.org.pl/app/uploads/2017/11/M.-Myck-Modelling-labour-supply-in-Poland-elasticity-estimates-and-policy-simulations.pdf>.

²¹ *Rodzina 500+ a sytuacja kobiet*, <http://ibs.org.pl/events/rodzina-500-a-sytuacja-kobiet-na-rynku-pracy/> (dostęp: 21.10.2018).

²² A. Gromada, *Rodzina 500+ jako polityka publiczna*, Fundacja Kaleckiego, Instytut Stu-

Ekonomista Banku Światowego Matteo Morgandini przedstawił wyniki modelu symulacyjnego OECD „Tax and Benefit”. Model ten został dostosowany tak, by umożliwiał analizę potencjalnych skutków programu Rodzina 500+ dla zatrudnienia i aktywności zawodowej rodziców o różnym poziomie dochodów, różnej liczbie dzieci oraz różnych poziomach wydatków na opiekę nad dziećmi. Najważniejszym rezultatem wynikającym z modelu jest fakt, że w obecnym kształcie system świadczeń rodzinnych w Polsce powoduje nieopłacalność podejmowania pracy przez część rodziców, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę koszt zapewnienia opieki dzieciom w żłobkach i przedszkolach oraz inne koszty wiążące się z podjęciem zatrudnienia²³.

Szczególnie niepokojąco w tym kontekście wygląda cyklicznie przeprowadzane przez GUS ankietowe Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL). Według danych za III kwartał 2017 roku aktywność zawodowa kobiet w wieku 25–34 lata spadła do najniższego poziomu od 2003 roku (najstarsze dane GUS) i wynosi 74,2 proc. Jednakże zgodnie z danymi Eurostatu, które obejmują jeszcze szerszy zakres czasu, to najniższe wartości przynajmniej od 1999 roku, czyli od blisko 20 lat²⁴. Wskaźnik ten pokazuje, jaki odsetek osób pracuje bądź jest chętny do podjęcia zatrudnienia w odniesieniu do ogólnej liczby przedstawicieli populacji. W badanym okresie współczynnik zatrudnienia wśród rodziców dzieci poniżej 18. roku życia, którzy otrzymywali świadczenie, wynosił 75,9%. To o prawie 11% mniej niż w przypadku rodziców, którzy nie pobierali takiego wsparcia finansowego. Największa dysproporcja jest widoczna w przypadku jednego dziecka. Aktywność zawodowa rodziców, do których portfeli trafia 500+, wynosi 69,7%. To o prawie 20% mniej niż u tych, którzy posiadają jedno dziecko, ale nie otrzymują takich środków²⁵. Należy jednak podkreślić, że spadek aktywności zawodowej kobiet nie jest zjawiskiem stałym, ponieważ już w IV kwartale 2017 roku wyniósł 75,1%, a w I kwartale 2018 roku – 75,9% dla kobiet w przedziale wiekowym 25–34 lata²⁶. Zdaniem Katarzyny Saczuk z Departamentu Analiz Ekonomicz-

diów Zaawansowanych, Seria Analizy (polityka społeczna, ekonomia), Warszawa, luty 2017, s. 18–19.

²³ *Rodzina 500+ a sytuacja kobiet*, <http://ibs.org.pl/events/rodzina-500-a-sytuacja-kobiet-na-rynku-pracy/> (dostęp: 21.10.2018).

²⁴ *Szokujące dane o 500 plus. Reforma programu jest potrzebna od zaraz*, https://praca.wnp.pl/szokujace-dane-o-500-plus-reforma-programu-jest-potrzebna-od-zaraz,316883_1_0_1.html (dostęp: 20.10.2018).

²⁵ *Wpływ 500 + na rynek pracy*, <https://www.gowork.pl/blog/wplyw-500-na-rynek-pracy> (dostęp: 19.10.2018).

²⁶ Raport GUS, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski I kw. 2018*. Publikacja opracowana została na podstawie uogólnionych wyników reprezentacyjnego Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), przeprowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny

nych NBP świadczenia dla rodzin obniżają podaż pracy o 20 do 120 tys. osób rocznie. Choć jej zdaniem błędem byłoby uznanie, że cała ta liczba jest efektem ubocznym 500+. To raczej skumulowany efekt różnych działań w polityce rodzinnej²⁷.

Wiceminister rodziny, pracy i polityki społecznej Bartosz Marczuk uważa, że nie można lekceważyć tych danych, ale trzeba do nich podchodzić z dystansem i pamiętać o skali zjawiska, bo 100 tys. kobiet to ok. 0,6 proc. aktywnych zawodowo Polaków²⁸. Z drugiej strony podana liczba byłaby wyższa, gdyby uwzględnić osoby bierne zawodowo, które zrezygnowały z powrotu do pracy po urlopie macierzyńskim lub wychowawczym po wprowadzeniu nowego świadczenia wychowawczego, a także osoby bezrobotne, które przestały szukać pracy i przeszły do bierności zawodowej. Oszacowanie liczby takich osób nie jest jednak możliwe na podstawie dostępnych danych²⁹.

Ekspert Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Maciej Banaś³⁰, uważa, że wpływ na spadek aktywności zawodowej kobiet ma wzrost wynagrodzeń *first earners*, który powoduje wycofywanie się z rynku pracy *second earners* (głównie kobiety). W 2006 roku też mieliśmy podobną sytuację. Ten efekt ma miejsce głównie wśród kobiet z mniejszych miejscowości, bez dostępu do żłobków, będących pracownikami średnio i nisko wykwalifikowanymi. Pytanie, na ile efekt mniejszej aktywności zawodowej oceniać pozytywnie, a na ile negatywnie. Pozytywnym aspektem jest to, że kobiety nie muszą za najniższą pensję ciężko pracować w prywatnych firmach.

Główny ekonomista *Polityka Insight* dr Adam Czerniak³¹ podkreślił, że *Polityka Insight* porównała wskaźniki z analizy BAEL pracujących męż-

w I kwartale 2018 roku. W I kwartale 2018 roku do uogólnienia danych zastosowano informacje o ludności Polski w wieku 15 lat i więcej, pochodzące z bilansów ludności według stanu w dniu 31.12.2017, natomiast w IV kwartale 2017 roku zgodnie ze stanem w dniu 30.09.2017, a w I kwartale 2017 roku - stanu w dniu 31.12.2016. Liczba ludności została pomniejszona o ludność pozostającą poza zakresem BAEL. Dokładne opisanie metodologii badania znajdziemy w raporcie GUS od strony 201.

²⁷ *Dostały 500+ i odeszły z pracy. Policzono, jak program wpłynął na sytuację zawodową kobiet*, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1112154.jak-swiadczenia-socjalne-wplywaja-na-rynek-pracy-kobiet.html> (dostęp: 20.10.2018).

²⁸ Ibidem.

²⁹ A. Ruzik-Sierdzińska, *Czy program...*, op. cit., s. 11.

³⁰ Naczelnik Wydziału Analiz Społecznych, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Wypowiedź miała miejsce na seminarium *Program Rodzina 500+ jako narzędzie polityki rodzinnej państwa* w dniu 8 października 2018 roku w Krajowej Szkole Administracji Publicznej.

³¹ Wypowiedź miała miejsce na seminarium *Program Rodzina 500+ jako narzędzie polityki rodzinnej państwa* w dniu 8 października 2018 roku w Krajowej Szkole Administracji Pub-

czyn i kobiet. Przed programem Rodzina 500+ były one bardzo podobne. Po jego wprowadzeniu wskaźniki zaczęły się różnić. Po 2016 roku zwiększają się widełki pomiędzy kobietami a mężczyznami (obserwowany jest ogólny wzrost zatrudnienia, więc ważne są widełki pomiędzy dwoma wskaźnikami, a nie sam wskaźnik). Analiza pokazuje spadek aktywności zawodowej kobiet w wieku 25-34 lata. 65 tysięcy kobiet odeszło w ciągu roku z rynku pracy, tj. 1 pkt procentowy. Wzrósł wskaźnik kobiet, które po skończeniu studiów rezygnują z rozpoczęcia pracy zawodowej i od razu podejmują decyzję o założeniu rodziny. Kobiety te nie wchodzi w ogóle na rynek pracy, a to ma bardzo negatywny wpływ na kapitał ludzki. Osoba w wieku 30 lat, która nie miała żadnego doświadczenia zawodowego, jest bardzo negatywnie postrzegana na rynku pracy. Błędne więc jest założenie, że problem dotyka jedynie kobiet słabo wykształconych, ponieważ kobiety po studiach często nie decydują się na rozpoczęcie pracy. Różnice w wynagrodzeniach już istnieją, a ta sytuacja, czyli wejście na rynek pracy po kilku latach, powoduje dodatkowe pogorszenie sytuacji kobiet na rynku pracy.

Kolejnym niepokojącym zjawiskiem jest ukrywanie dochodów z pracy w szarej strefie. Forum Obywatelskiego Rozwoju uczestniczyło w badaniu zainicjowanym i koordynowanym przez Lithuanian Free Market Institute na temat szarej strefy³². Podobnie jak w poprzednich badaniach innych ośrodków, FOR wskazuje na duże rozmiary pracy w szarej strefie w Polsce. Jednym z powodów zjawiska jest źle zaprojektowany system zasiłków socjalnych – znaczna część świadczeń zależy od sztywnych progów dochodowych, których przekroczenie powoduje natychmiastową utratę całego świadczenia. Może to prowadzić do sytuacji, w których wzrost dochodu z pracy obniża całkowity dochód rodziny. Dlatego niektóre osoby powstrzymują się od pracy lub wolą otrzymywać część wynagrodzenia „w kopercie”, aby nie tracić prawa do zasiłku; na aspekt ten szczególnie zwracały uwagę właśnie gospodynie domowe³³.

Skutki odchodzenia kobiet z rynku pracy będą odczuwalne w przyszłości. Nieaktywne zawodowo kobiety mogą mieć trudności w powrocie do zatrudnienia czy znalezieniu pracy. Krótki okres wypłacania składek emerytalnych może spowodować ryzyko ubóstwa w podeszłym wieku. Możliwym rozwiązaniem naprawczym jest uelastycznienie czasu i miejsca pracy rodziców. Według danych Państwowej Inspekcji Pracy do dnia 15 grudnia 2017 roku wprowadziło go jedynie 2515 pracodawców. Jak

licznej.

³² R. Trzeciakowski, O. Zajkowska, *Program „Rodzina 500+” – niewielkie korzyści, wysokie koszty*, https://www.researchgate.net/publication/285590662_Analiza_FOR_162015_Program_Rodzina_500_-_niewielkie_korzysci_wysokie_koszty (dostęp: 20.10.2018).

³³ Ibidem.

poinformowało Ministerstwo Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej, głównie są to średnie i duże przedsiębiorstwa, które zatrudniają od 50 do 249 osób. W Polsce jedynie co dziesiąta mama małych dzieci chce lub raczej może ograniczyć wymiar czasu pracy; prawie wcale nie korzystają z tego ojcowie. Promowanie tego typu rozwiązań wśród pracodawców może sprawić, że matki małych dzieci będą pozostawały na rynku pracy, choć okresowo w mniejszym wymiarze czasu³⁴. To właśnie elastyczny rynek pracy i opieka instytucjonalna zostały wskazane przez badanych w *Diagnozie Społecznej 2015* jako najważniejsze dla godzenia życia zawodowego z obowiązkami rodzicielskimi³⁵.

Ważne dla poprawy sytuacji na rynku pracy jest także zwiększenie dostępności opieki dla najmłodszych czy równy podział obowiązków opiekuńczych przez rodziców. Warto zastanowić się nad wprowadzeniem do programu Rodzina 500+ mechanizmu „złotówka za złotówkę”. Powodowałby on, że przekroczenie kryterium dochodowego uprawniającego do otrzymywania świadczenia na pierwsze dziecko nie oznaczałoby automatycznie utraty prawa do 500+, ale stopniowe obniżenie kwoty o tyle, o ile dochody przekraczają kryterium. Rozwiązanie takie funkcjonuje w systemie zasiłków rodzinnych.

Dr Adam Czerniak proponuje uzależnienie wysokości świadczenia wychowawczego od cyklu demograficznego. Celem takiego działania byłoby zapobieganie wahaniom piramidy demograficznej. Zaletą takiego rozwiązania jest to, że państwo każdego roku ponosiłoby taki sam koszt, a środki rozkładałyby się na liczbę kobiet w wieku rozrodczym. Zmniejszyłoby to koszty państwa na innych płaszczyznach (szpitale, szkoły itp.). Rozchwiejana piramida demograficzna jest dla kraju bardzo kosztowana, a koszt powinien być stały. W związku z powyższym świadczenie powinno być wyższe, gdy spada liczba kobiet w wieku rozrodczym. Wówczas należałoby indeksować wypłacane świadczenie, np. wskaźnikiem koszyka wydatków na dzieci.

3. Aspekt społeczny

Wraz z wprowadzeniem programu Rodzina 500+ nastąpiło reformulowanie podstawowych zasad polityki rodzinnej w Polsce. Przez wiele lat nakłady na politykę rodzinną w Polsce były relatywnie niskie, a według danych OECD jedne z najniższych w Unii Europejskiej³⁶. Do tej pory

³⁴ A. Ruzik-Sierdzińska, *Czy program...*, op. cit., s. 16.

³⁵ P. Strzelecki, K. Sączuk, I. Grabowska, I.E. Kotowska, *Rynek pracy*, (w:) *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2015.

³⁶ *Family benefits public spending (indicator)*, OECD 2018, <https://data.oecd.org/socialexp/>

polityka rodzinna była prowadzona w sposób określany przez badaczy za tradycyjny – jej głównym celem było przeciwdziałanie ubożeniu rodzin. Polityka ta brała pod uwagę zróżnicowaną sytuację rodzin (liczba i wiek dzieci oraz ewentualne czynniki zwiększające wydatki, jak np. niepełnosprawność członka rodziny), przewidując stosowne świadczenia i dodatki do zasiłku rodzinnego, a także sytuację materialną rodziny, czyli zakładała skierowanie strumienia pomocy do rodzin w najtrudniejszej sytuacji materialnej, zgodnie z zapisami Konstytucji RP.

Bez wątpienia świadczenia rodzinne stanowią istotne wsparcie dla rodzin z dziećmi. Świadczenia mają bardzo często charakter wielowymiarowy i zaspokajają różne potrzeby rodzin. Ogólnie rzecz ujmując, świadczenia rodzinne pełnią następujące funkcje:

- ♦ dochodową: są źródłem dochodów rodziny;
- ♦ kompensacyjną: rekompensują wydatki związane z posiadaniem dzieci lub innymi sytuacjami (np. utraconymi dochodami);
- ♦ egalitaryzującą: zmniejszają dysproporcje w poziomie życia różnych typów rodzin;
- ♦ stymulującą: oddziałują na określone postawy i zachowania społeczne (np. postawy produkcyjne – zwiększenie dzietności, osobistą opiekę nad małym dzieckiem); za: B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, IPiSS, Warszawa 2004, s. 26–71³⁷.

Konieczna była zmiana myślenia o polityce rodzinnej i świadczeniach rodzinnych. Do momentu wprowadzenia programu świadczenia nie miały w Polsce charakteru powszechnego i dostępnego dla każdej rodziny na drugie i kolejne dziecko, a przy spełnieniu progu dochodowego także na pierwsze.

Analiza opracowań przed wprowadzeniem programu Rodzina 500+ pokazała, że z jednej strony dotychczasowe działania były prowadzone prawidłowo, jednak nakłady w tym obszarze były za niskie. Polityka rodzinna była kwestią drugorzędną i nie sprzyjała długofalowemu celowi inwestowania w kapitał ludzki. Wprowadzenie programu Rodzina 500+ może stanowić cezurę zmiany w myśleniu o polityce rodzinnej w Polsce. Była to próba odpowiedzi na wyzwania, przed jakimi stało społeczeństwo (niski wskaźnik urodzeń, rosnące ubóstwo, w tym ubóstwo skrajne). Zgod-

family-benefits-public-spending.htm (dostęp: 2.10.2018).

³⁷ D. Moroń, *System świadczeń rodzinnych jako forma wsparcia rodziny w Polsce*, (w:) *Współczesne wyzwania polityki społecznej wobec rodziny*, A. Kubów, J. Szczepaniak (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 325.

nie z założeniem, że polityki publiczne są reakcją na wyzwania i problemy pojawiające się w społeczeństwie, program Rodzina 500+ miał stanowić taką właśnie interwencję.

Celem niniejszego opracowania była ocena tej interwencji publicznej z perspektywy jej głównych założeń - wsparcia rodzin wychowujących dzieci oraz zahamowania negatywnego trendu demograficznego w Polsce. W dalszej części przedstawione zostaną analizy dotyczące wpływu na kluczowe obszary - demografię, ubóstwo i kapitał ludzki.

Społeczne oczekiwania wobec polityki rodzinnej państwa

Program Rodzina 500+ można uznać za reakcję na strukturę problemów, których doświadcza społeczeństwo. Pokazują je badania rodzin z dziećmi do 18. roku życia³⁸. Z odpowiedzi respondentów wynika, że są to przede wszystkim problemy materialne (33%), zdrowotne (17%), związane z zapewnieniem opieki dzieciom ze względu na pracę zarobkową (15%) oraz wychowawcze z dziećmi (8%). Jeśli chodzi o problemy materialne, dotyczą one przede wszystkim gospodarstw domowych o najniższym dochodzie oraz rodziców/opiekunów samotnie wychowujących dzieci. Co ciekawe, badanie wykazało, że dochody per capita gospodarstw domowych z dziećmi do 18. roku życia są niższe niż w przypadku gospodarstw, w których nie ma dzieci.

Powołując się na wyniki badania CBOS, zdaniem większości respondentów (59%) przyczyną złej sytuacji demograficznej w Polsce jest brak stabilności finansowej oraz pewności co do przyszłości. Kolejną przyczyną są ograniczenia związane z sytuacją mieszkaniową (44%), a także obawy kobiet przed utratą pracy (42%). Co ciekawe, wśród szeregu innych najważniejszych przyczyn 23% respondentów wskazało brak wsparcia ze strony państwa (m.in. w zakresie wychowania, edukacji, opieki medycznej nad dziećmi). Jednocześnie na pytanie: *Czy obecnie w Polsce państwo poprzez*

³⁸ Dla przygotowania niniejszego raportu bardzo ważne okazały się przeprowadzone dotychczas badania opinii publicznej na temat polityki rodzinnej w Polsce, w szczególności obszerny raport *Rodzina Plus. Sytuacja polskich rodzin i oceny polityki prorodzinnej* przygotowany przez CBOS. Badanie zostało przeprowadzone pomiędzy 21 września a 31 października 2016 roku. Wykorzystano w nim następujące metody badawcze: badania ankietowe wspomagane komputerowe (CAPI) oraz wywiady bezpośrednie (*face-to-face*). W badaniu udział wzięli przede wszystkim rodzice (99%) i faktyczni opiekunowie dzieci do 18. roku życia, przy czym dla zespołu badawczego preferowanymi respondentami były kobiety. W związku z tym spośród 3220 respondentów, którzy wzięli udział w badaniu, 83% stanowiły kobiety, natomiast mężczyźni 17%. Jeśli chodzi o wykształcenie respondentów, to najliczniejszą grupę stanowiły osoby z wykształceniem średnim (35%), następnie osoby posiadające wykształcenie wyższe (34%), zasadnicze zawodowe (23%) oraz osoby z wykształceniem podstawowym i gimnazjalnym (8%).

prowadzenie odpowiedniej polityki powinno zachęcać ludzi do posiadania większej liczby dzieci, czy nie?, 31% badanych odpowiedziało, że zdecydowanie powinno zachęcać, a kolejne 44%, że raczej powinno zachęcać, natomiast 17% badanych stwierdziło, że raczej nie powinno, a kolejne 4%, że zdecydowanie nie powinno mieć to miejsca.

Biorąc pod uwagę, że wprowadzenie programu Rodzina 500+ było odpowiedzią na funkcjonujące w społeczeństwie nastroje i potrzeby, konieczne jest przytoczenie opinii respondentów na temat prowadzonej polityki rodzinnej. Jeśli chodzi o ogólną ocenę programu Rodzina 500+, to zgodnie z wynikami badania CBOS większość badanych potwierdziła, że w zdecydowany sposób poprawia on sytuację finansową ich gospodarstw domowych. Należy jednak podkreślić, że ocena programu jest bardzo silnie powiązana ze stopniem zamożności respondentów, a także światopoglądem i wykształceniem.

Program Rodzina 500+ a sytuacja demograficzna w Polsce

Program 500+ powstał po to, by poradzić sobie z problemami demograficznymi. Współcześnie państwo dysponuje wieloma narzędziami, za pomocą których wpływa na dzietność. Za Barbarą Szacką wymienić można trzy podstawowe sposoby oddziaływania państwa na procesy reprodukcyjne:

- 1) ustawodawstwo, którego zadaniem jest stworzenie odpowiednich warunków dla funkcjonowania rodziny. Ustawodawstwo zapewniające poszanowanie praw dziecka i równoprawność małżonków może być formą oddziaływania na proces reprodukcji;
- 2) ustawodawstwo w sferze socjalnej. Za pomocą różnych zasiłków oraz reguł ich przyznawania państwo może wpływać na decyzję o liczbie posiadanych dzieci;
- 3) system opodatkowania dochodów, który może stanowić zachętę lub barierę ekonomiczną dla posiadania większej liczby potomstwa³⁹.

Z kolei inni badacze poszerzają katalog czynników, za pomocą których państwo może wywierać wpływ na dzietność:

- ♦ zapewnienie szeroko rozumianej możliwości zatrudniania jednostek połączonej ze sprawowaniem ról rodzinnych, przede wszystkim rodzicielstwa;

³⁹ B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2008, s. 393.

- ♦ prowadzenie działań edukacyjnych i wychowawczych nakierowanych na odbiorców w różnym wieku;
- ♦ zapewnienie bazy mieszkaniowej przystosowanej do potrzeb rodzin z różnych grup społecznych⁴⁰.

Podsumowując, kształtowanie przez państwo polityki rodzinnej musi brać pod uwagę różne uwarunkowania oraz być działaniem wieloaspektowym. Zdaniem Ewy Cichowicz zadania polityki rodzinnej nie powinny ograniczać się jedynie do redystrybucji dochodów i rozwiązywania pojawiających się problemów. Należy kłaść większy nacisk na tworzenie optymalnych warunków rozwoju rodzin, stanowiących zachętę do posiadania potomstwa, co wiąże się bezpośrednio z inwestycją w kapitał ludzki każdej jednostki⁴¹.

Według analiz prowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) na przestrzeni dziesięcioleci sytuacja ludnościowa Polski pogarsza się, a na horyzoncie pojawiają się kolejne wyzwania, z których na pierwszym miejscu należy wymienić kryzys demograficzny. Przyczyną złej sytuacji demograficznej (ludnościowej) jest przede wszystkim niski wskaźnik urodzeń. Prognozuje się, że sytuacja ta będzie ulegała pogarszaniu w dłuższym terminie⁴². Po okresie transformacji ustrojowej w Polsce zaczęło rodzić się znacznie mniej dzieci. Od roku 1990 nie następuje prosta zastępowalność pokoleń. Trudna sytuacja demograficzna Polski, w tym starzenie się społeczeństwa, będą w przyszłości implikowały kolejne problemy dotyczące np. rynku pracy i systemu ubezpieczeń społecznych. Kluczowym założeniem interwencji w postaci programu Rodzina 500+ było odwrócenie negatywnego trendu demograficznego.

Według danych GUS na koniec roku 2017 liczba ludności Polski wyniosła 38 434 tys. - o 0,6 tys. więcej niż w tym samym momencie w 2016 roku. Zjawisku temu towarzyszyła dodatnia stopa przyrostu rzeczywistego, jednak nadal były to wielkości bliskie zeru. Od 2016 roku nieznacznie zaczął rosnać współczynnik urodzeń, natomiast w 2017 roku odnotowano 402 tys. urodzeń żywych, czyli o blisko 20 tys. więcej niż w 2016 roku⁴³.

⁴⁰ E. Cichowicz, *Uwarunkowania przeobrażeń polityki rodzinnej - wybrane przykłady oraz propozycje kierunków zmian w zakresie wsparcia rodzin*, (w:) *Polityka rodzinna w Polsce z perspektywy wybranych aspektów polityki społecznej i ekonomii. Doświadczenia innych państw europejskich*, A. Kubów, J. Szczepaniak-Sienniak (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 364, Wrocław 2014, s. 23.

⁴¹ Ibidem.

⁴² GUS, *Sytuacja demograficzna Polski do 2017 r. Urodzenia i dzietność*, Warszawa 2018, s. 12.

⁴³ Ibidem, s. 11.

Współczynnik dzietności w tym czasie wyniósł 1,45. W związku z tym na 100 kobiet w wieku rozrodczym (tj. 15-49 lat) przypadało 145 urodzonych dzieci. Niestety aby zapewnić zastępowalność pokoleń, współczynnik nie może osiągać wartości niższej niż 2,1, czyli na 100 kobiet w wieku rozrodczym powinno przypadać średnio co najmniej 210-215 urodzeń⁴⁴.

Jedną z głównych idei wprowadzenia programu 500+ był cel pronatalistyczny. Czy nieznaczny wzrost liczby urodzeń jest efektem skutecznej interwencji państwa? Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki społecznej w swoim raporcie podkreślało, że w okresie 9 miesięcy od wprowadzenia Programu „Rodzina 500+” daje się zauważyć sygnały zwiastujące zmiany w sytuacji demograficznej⁴⁵. Niestety nawet w chwili obecnej trudno jest stwierdzić, czy wpływ na wzrost liczby urodzeń miało wprowadzenie programu Rodzina 500+, czy oddziaływały tu również inne czynniki. Trudno też prognozować trwałość efektów interwencji. Nakreślenie trendu wymaga prowadzenia dłuższych obserwacji – kilku-, a nawet kilkunastoletnich.

Program Rodzina 500+ a walka z ubóstwem

Przedstawiane wcześniej wyniki badań CBOS pokazują, że wiele rodzin zmagają się z problemami materialnymi. Program Rodzina 500+ służy również poprawie sytuacji materialnej, w tym przede wszystkim rodzin wielodzietnych.

Według Ryszarda Szarfenberga ochrona przed ubóstwem zajmuje niebagatelne miejsce w całej polityce społecznej i jest kluczowym celem polityki rodzinnej. Walka z ubóstwem ma dodatkowe pozytywne skutki w sferze rodzinnej – ochrona dzieci przed pracą, spadek zachowań agresywnych w domu itp. Ubóstwo jest problemem społecznym, który wpływa na indywidualne relacje między ludźmi oraz szkodzi prawidłowemu funkcjonowaniu rodziny.

W analizie wzięto pod uwagę dwie kategorie – ubóstwo relatywne i skrajne. Ubóstwo relatywne odnosi się do sytuacji, gdzie kładziony jest nacisk na występowanie nierówności, czyli za ubogie uznaje się te gospodarstwa domowe, których poziom życia jest znacznie niższy niż pozostałych członków danego społeczeństwa⁴⁶.

⁴⁴ GUS, *Raport Sytuacja demograficzna Polski do 2017 r. Urodzenia i dzietność*, Warszawa 2018, s. 48.

⁴⁵ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Przegląd systemów wsparcia rodzin*, Warszawa 2017, s. 32.

⁴⁶ GUS, *Ubóstwo w Polsce w latach 2013 i 2014. Raport*, Warszawa 2015, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/ubostwo-w-polsce-w-latach-2013-i-2014,1,6.html>, s. 7 (dostęp: 15.09.2018).

Natomiast skrajne ubóstwo w Polsce jest związane z zapewnieniem jednostce/gospodarstwu domowemu minimum egzystencji (minimum biologicznego). Oznacza ono poziom zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych. Poniżej niego występuje biologiczne zagrożenie życia i rozwoju psychofizycznego człowieka⁴⁷. W związku z tym w koszyku dóbr nabywanych w ramach minimum egzystencji czynione są jedynie te wydatki, które mają na celu zaspokojenie najbardziej podstawowych potrzeb egzystencjalnych umożliwiających przeżycie, tj. zakup podstawowych produktów żywnościowych oraz zapewnienie mieszkania. Należy podkreślić, że zazwyczaj skrajnym ubóstwem zagrożone są osoby bezrobotne i ich rodziny, a także rodziny wielodzietne i niepełne.

Z danych GUS wynika, że w 2014 roku ok. 2,8 mln osób żyło poniżej granicy ubóstwa skrajnego, a poniżej granicy ubóstwa relatywnego - ok. 6,2 mln osób. Z kolei ok. 4,6 mln osób żyło poniżej ustawowej granicy ubóstwa⁴⁸. Według ekspertów GUS ubóstwem znacznie częściej zagrożeni są ludzie młodzi, w tym dzieci: *W 2014 roku zasięg ubóstwa skrajnego wśród dzieci i młodzieży do lat 18 osiągnął około 10%, a osoby w tym wieku stanowiły prawie jedną trzecią populacji zagrożonej ubóstwem skrajnym*⁴⁹.

Dla porównania w 2016 roku w gospodarstwach domowych żyło ok. 1,9 mln osób poniżej granicy ubóstwa skrajnego, a ok. 5,3 mln osób - relatywnego. Według szacunków liczba osób żyjących poniżej ustawowej granicy ubóstwa wynosiła w tym okresie ok. 4,8 mln. Na podstawie analiz porównawczych ubóstwa w Polsce w 2016 roku zasięg ubóstwa skrajnego w gospodarstwach domowych z co najmniej jednym dzieckiem do 18. roku życia zmniejszył się z ok. 9% w roku 2015 do ok. 6%. Natomiast w gospodarstwach bez dzieci do lat 18 pozostał on w tym okresie na takim samym poziomie (ok. 4%)⁵⁰: *Wpływ na obniżenie się zasięgu ubóstwa wśród gospodarstw domowych z dziećmi w wieku 0-17 lat miało w dużej mierze wprowadzenie Programu Rodzina 500 plus. Ze względów metodologicznych (sposób zbierania danych oraz obliczania wskaźników ubóstwa), a także z uwagi na sposób transferowania środków w ramach programu w 2016 r. (niepełny rok funkcjonowania programu), jego wpływ na ubóstwo będzie można trafniej ocenić w oparciu o dane za 2017 r.*⁵¹

⁴⁷ Główny Urząd Statystyczny, Oddział w Krakowie, *Dzieci korzystające ze świadczeń pomocy społecznej w Polsce w 2011 r. Raport*, Kraków 2013, s. 21.

⁴⁸ GUS, *Ubóstwo w Polsce w latach 2013 i 2014...*, op. cit., s. 9.

⁴⁹ Ibidem, s. 12.

⁵⁰ GUS, *Ubóstwo w Polsce w latach 2015 i 2016, GUS. Raport*, Warszawa 2017, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5487/1/8/1/ubostwo_w_polsce_w_latach_2015-2016.pdf, s. 12 (dostęp: 29.09.2018).

⁵¹ Ibidem, s. 13.

Największego efektu wprowadzenia programu Rodzina 500+ można dopatrywać się w spadku poziomu ubóstwa w Polsce. Za Ryszardem Szarfenbergiem: w 2016 roku nastąpiło zmniejszenie ubóstwa skrajnego o ponad 30%, a w 2017 roku o kolejne 15%. Trudno jest jednak w tym momencie zakładać trwałość tego zjawiska. Ponadto program może przyczynić się do wyeliminowania ubóstwa, ale tylko w obrębie konkretnych typów gospodarstw domowych. Te złożone z osób starszych bądź bezdzietnych w dalszym ciągu będą potrzebowały innej formy interwencji państwa. W tej części warto wprost powiedzieć, o ile spadła liczba osób w ubóstwie.

Wskaźniki ekonomiczne a ubóstwo po wprowadzeniu programu

Jak zostało to wspomniane wcześniej na podstawie badań CBOS, wprowadzenie programu Rodzina 500+ zmniejszyło ubóstwo wśród dzieci. Jednak najbardziej wymiernym skutkiem poprawy sytuacji materialnej polskich rodzin jest zwiększona konsumpcja mierzona poprzez wzrost wpływów z VAT. Według badań GUS realna konsumpcja rosła do 3,9%, pod koniec 2017 roku zaś do 4,2%. Statystyki wskazują, że największy wzrost w ujęciu rocznym odnotowano w zakupie paliw (o 23,6%), odzieży i obuwia (o 20,3%) oraz mebli, RTV i AGD (o 18,1%)⁵².

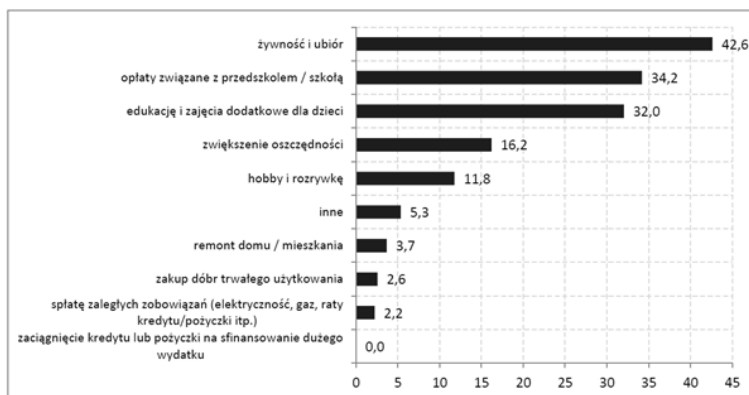
Raport KPP oraz IRG SGH, dotyczący rynku konsumenckiego za III kwartał 2016 roku, pokazuje wydatki rodzin, które korzystają z pomocy programu Rodzina 500+. Według badanych świadczenie socjalne wydawane jest głównie na artykuły pierwszej potrzeby (42,6%) oraz bieżące opłaty związane ze szkołą (34,2%)⁵³.

⁵² 500 plus to największy program socjalny w historii Polski. I szalenie trudny w ocenie [PODSUMOWANIE], <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/efekty-500-plus-podsumowanie-programu-500-plus/r8kwrhn> (dostęp: 20.10.2018).

⁵³ P. Białowolski, S. Dudek, *Sytuacja na rynku consumerfinance – III kwartał 2016. Informacja sygnalna*, Warszawa 2016, s. 4.

Wykres 1.

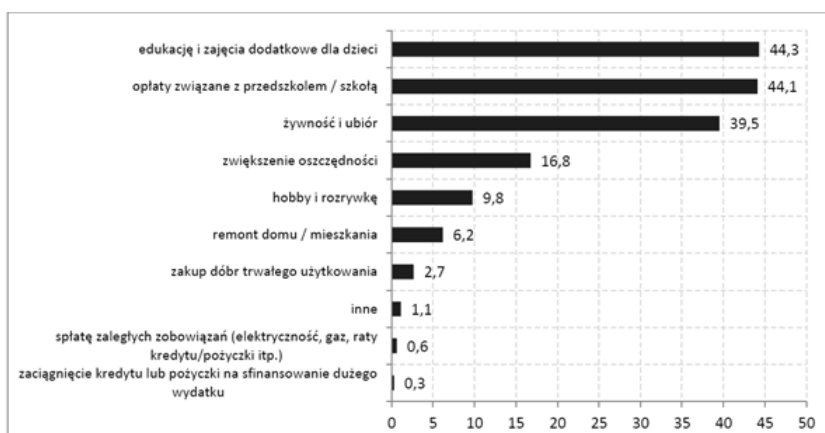
Odpowiedzi na pytanie: Jeśli otrzymaliście już Państwo świadczenie na dzieci w ramach programu Rodzina 500+, to środki zostały przeznaczone w głównej mierze na...



Źródło: P. Białowski, S. Dudek, *Sytuacja na rynku consumerfinance – III kwartał 2016. Informacja sygnalna*, Warszawa 2016, s. 4.

Wykres 2.

Odpowiedzi na pytanie: Jeśli będziecie Państwo otrzymywać świadczenie na dzieci w ramach programu 500+ przez dłuższy czas, to na co przeznaczą środki?



Źródło: P. Białowski, S. Dudek, *Sytuacja na rynku consumerfinance – III kwartał 2016. Informacja sygnalna*, Warszawa 2016, s. 4.

Co ciekawe, respondenci zapytani o to, na co w perspektywie długoterminowej przeznaczą środki z 500+, byli bardziej skłonni do stwierdzenia, że zainwestują pieniądze w rozwój osobisty dziecka⁵⁴.

Widocznym sygnałem wzrostu konsumpcji są też zwiększone zakupy m.in. na rynku samochodów używanych. Z danych Centralnego Rejestru Pojazdów i Kierowców (CEPiK) wynika, że w grudniu 2016 roku liczba sprowadzonych z zagranicy używanych samochodów osobowych i dostawczych wyniosła 91 tys. egzemplarzy, co stanowiło o ponad 73% więcej zakupionych samochodów w stosunku do grudnia 2015 roku⁵⁵.

4. Kampania informacyjna programu Rodzina 500+

Analizując powstałe dotychczas prace i raporty nt. rządowego programu wsparcia rodzin, można zaobserwować symptomatyczny brak refleksji nad aspektami komunikacji. Należy jednak zauważyć, że sprawna kampania informacyjna w sposób kluczowy determinuje sukces bądź porażkę programów społecznych, szczególnie jeśli mają one wymiar tak powszechny i przełomowy jak program Rodzina 500+. Waga tego aspektu podkreślona została w trakcie seminarium eksperckiego przeprowadzonego 8 października br., a także podczas wizyty studyjnej w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Oficjalna kampania informacyjna programu Rodzina 500+ rozpoczęła się w 22 marca 2016 roku⁵⁶, tj. na 9 dni przed rozpoczęciem przyjmowania wniosków o świadczenie wychowawcze. Organizatorem kampanii na poziomie ogólnopolskim było Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a także z racji tego, że był to flagowy projekt rządowy, imiennie sygnowany przez premier Beatę Szydło, prowadzono współpracę z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów. Kolejno w promocję zaangażowane były jednostki samorządu terytorialnego, a w szczególności władze gmin i ośrodki pomocy społecznej.

Koszty promocji programu w pierwszym roku funkcjonowania nie są znane. Z danych opublikowanych przez MRPiPS wynika, że w 2017

⁵⁴ Ibidem, s. 4-5.

⁵⁵ *500 plus to...*, op. cit.

⁵⁶ Oficjalne otwarcie kampanii rządowej było poprzedzone opublikowaniem 9 marca pierwszych spotów na kanale YouTube Ministerstwa, a także akcjami informacyjnymi samorządów terytorialnych. Przykładowo pierwsze spotkania z zainteresowanymi 500+ Gorzowskie Centrum Pomocy Rodzinie (GCPR) rozpoczęło już 1 marca, <https://www.portal-samorzadowy.pl/polityka-i-spolesczenstwo/gorzow-wielkopolski-rusza-kampania-informacyjna-nt-programu-500-plus,78113.html> (dostęp: 23.10.2018).

roku wydano na ten cel 3 mln złotych⁵⁷, co stanowi 0,7% całkowitych kosztów obsługi świadczenia. Największą część środków przeznaczonych na kampanię informacyjną wydano na spoty telewizyjne (2,575 mln zł)⁵⁸.

Głównym celem kampanii było poinformowanie jak największej liczby osób uprawnionych do uzyskania świadczenia wychowawczego o istnieniu programu, a także o sposobach pozyskania pieniędzy. Kluczem do sukcesu było przekazanie skomplikowanych informacji o miejscach składania wniosków i terminach w sposób maksymalnie precyzyjny, ale i jasny dla odbiorcy. Jednocześnie aby odciążyć urzędy, należało zachęcić do skorzystania z programu online poprzez ePUAP (Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej), Portal Emp@tia, bankowość elektroniczną⁵⁹ i PUE (Platforma Usług Elektronicznych ZUS).

W trakcie kampanii informacyjnej bazowano na uprzednio przygotowanych elementach kampanii marketingowej - tj. nazwie „500 plus”⁶⁰ i znaku graficznym uśmiechniętej rodziny⁶¹. Kluczowym przekazem kampanii informacyjnej było przedstawienie programu jako „inwestycji w przyszłość”, „wielkiego wsparcia od państwa”, szansy dla rodzin i gospodarki. W jednym z pierwszych spotów opublikowanych w marcu 2016 roku

⁵⁷ Dokładnie rzecz ujmując, wyniosły 2 972 831,89 zł.

⁵⁸ Dane na temat kosztów obsługi przytoczone są na podstawie „Odpowiedzi na interpelację 18839 w sprawie kosztów obsługi i promocji programu «Rodzina 500 plus»”, <http://n-0-112.dcs.redcdn.pl/file/o2/tvn/web-content/m/p121/f/1f1baa5b8edac74eb4ea329f14a0361/13761eee-6a9a-4105-bded-0e0bdf2f9577.pdf> (dostęp: 22.10.2018).

⁵⁹ Współpraca MRPiPS ze Związkiem Banków Polskich okazała się ogromnym sukcesem programu. W 2018 roku 19 banków oferowało możliwość złożenia wniosku o 500+ w obrębie swojej strony bądź też uwierzytelniało dane użytkownika w obrębie innych platform usług elektronicznych. Dzięki temu nie tylko posiadacze profilu zaufanego czy podpisu elektronicznego mieli możliwość złożenia wniosków internetowo. Ponadto banki wsparły kampanię, zamieszczając na swoich stronach informacje o programie, a także oferowały możliwość złożenia formularza w oddziale banku lub poprzez infolinię. Zdaniem wiceszefa MRPiPS Bartosza Marczuka wykorzystanie bankowości elektronicznej było „rewolucją, jeśli chodzi o sposób myślenia o kontaktach obywatel-administracja”. Potwierdza to fakt rozciągnięcia współpracy z bankami na projekt Dobry Start. *Rodzina 500 plus: wniosek przez bankowość elektroniczną*, <https://fakty.interia.pl/polska/news-rodzina-500-plus-wniosek-przez-bankowosc-elektroniczna,nId,2157719> (dostęp: 23.10.2018).

⁶⁰ Nazwa programu jest prosta i sugestywna, spójnie wpisuje się w inne rządowe projekty pomocy społecznej (takie jak Mieszkania Plus, Dostępność Plus, Senior Plus, Maluch Plus, Opieka 75+ czy Mama 4+). Wykorzystanie „plusa” (w formie graficznej czy słownej) przywołuje na myśl pozytywne konotacje, kojarzące się z wartością dodaną, progresem i postępem.

⁶¹ Logo programu jest graficznym przedstawieniem nazwy usytuowanym na niebieskim tle. Dopełnienie stanowi grafika z kolorową, uśmiechniętą pięcioosobową rodziną złożoną z dzieci w różnym wieku. W sposób prosty i oczywisty odwołuje się do zasadniczych celów programu Rodzina 500+, a także stanowi graficzną zachętę do budowy wielodzietnych rodzin. Czasami logo wzbogacane jest o rozłożony nad rodziną niebieski parasol, symbolizujący ochronę i bezpieczeństwo.

premier Beata Szydło mówi o „przywróceniu rodzinie należytego miejsca” i „dzieciach, od których zależy nasza przyszłość”⁶². Moment wprowadzania programu przedstawiany jest w sposób doniosły i przełomowy. W spocie dla przedsiębiorców pojawia się nawet teza, iż sam program jest „największym osiągnięciem 26 lat naszej demokracji”, a także że będzie rzutować na najbliższe 15-20 lat⁶³. Nie bez przyczyny w oficjalnym hasle kampanii „Rodzina to najlepsza inwestycja” przebija wątek ekonomiczny. Zamiarem kampanii było wpisanie programu Rodzina 500+ w trwający i przewidywany wzrost gospodarczy. W spocie skierowanym do rodzin wielodzietnych państwo Wasowscy, przedstawiając program, mówią: „czas, kiedy dorastają dzieci, nie jest odpowiedni na oszczędzanie, dlatego pieniądze z 500 plus nie wylądają na koncie w banku czy na giełdzie, tylko bezpośrednio w sklepach”⁶⁴. Jest to bezpośrednie nawołanie do konsumpcji otrzymanych świadczeń i wydatkowania ich na bieżąco, tak aby zasilaly gospodarkę. Z kolei spot zaadresowany do ludzi młodych, studentów i potencjonalnych przyszłych rodziców przez przykład i historię pani Patrycji motywuje do zostawiania w Polsce, zakładania rodzin i korzystania z programu Rodzina 500+. Podkreśla perspektywiczność i długofalowość projektu, zachęcając jednocześnie do planowania macierzyństwa. Specjalny przekaz otrzymują również rolnicy. Wskazuje się, że program Rodzina 500+ może stanowić ogromną szansę dla obszarów wiejskich i argument za pozostaniem w swoich małych miejscowościach. W każdym ze spotów pojawia się motyw wizualizacji wydawanych pieniędzy – rodziny wskazują, na co chcą przeznaczyć świadczenie. Propozycje pojawiają się przeróżne: od produktów żywnościowych przez ubrania, lekcje gitarowe, wakacje po zakup nowego telefonu dla dziecka. Jest to ważny wątek, ponieważ z jednej strony podkreśla, iż państwo zostawia rodzicom swobodę w wydatkowaniu środków, z drugiej zaś zachęca do własnej refleksji.

Analizowane spoty wyemitowane w kampanii poprzedzającej uruchomienie programu Rodzina 500+ charakteryzuje prostota przekazu i emocjonalność. Każdy z nich odwołuje się do innej grupy odbiorców. Na podkreślenie zasługuje fakt, że kampania kierowana jest nie tylko do osób, którym przysługują świadczenie, lecz także do przedsiębiorców i ludzi młodych. Część spotów miała swoją kontynuację w drugim etapie kampanii informacyjnej w lipcu 2016 roku. Pojawiły się wtedy nagrania pt.

⁶² Spot reklamowy „Rodzina to najlepsza inwestycja”, <https://tvn24bis.pl/z-kraju,74/spoty-w-kampanii-informacyjnej-500-plus,629465.html> (dostęp: 5.10.2018).

⁶³ Spot reklamowy dla przedsiębiorców, <https://tvn24bis.pl/z-kraju,74/spoty-w-kampanii-informacyjnej-500-plus,629465.html> (dostęp: 5.10.2018).

⁶⁴ Spot reklamowy dla rodzin wielodzietnych, <https://tvn24bis.pl/z-kraju,74/spoty-w-kampanii-informacyjnej-500-plus,629465.html> (dostęp: 5.10.2018).

„Marzenia”, „Codzienne sprawy” i „Wakacje” dodawane w mediach społecznościowych razem z hasztagiem #dzięki500plus⁶⁵.

W trakcie kampanii informacyjnej wykorzystano przede wszystkim z tradycyjnych mediów, wykorzystując zasięg publicznej telewizji i prasy. W ośrodkach pomocy społecznej i placówkach edukacyjnych pojawiły się plakaty i ulotki nt. programu Rodzina 500+. Uruchomiono specjalną stronę internetową (<https://rodzina500plus.gov.pl/>), na której znajdują się wszystkie istotne informacje nt. programu i odwołania do platform usługowych, a także bankowości elektronicznej. W ramach rządowych kont na Facebooku, Twitterze i YouTube publikowano materiały promocyjne i informacyjne nt. programu. Podczas kampanii wykorzystano z hasztagów #rodzina500plus i #dzięki500plus. Wszelkie informacje o dostępie do wniosków i terminach były przedstawiane w uproszczony sposób, z zastosowaniem zasad prostego języka. Wykorzystano również nieszablonowe sposoby promocji, takie jak pikniki rodzinne i mobilne punkty informacyjne (Busy 500 Plus), które 1 kwietnia wyruszyły w podróż po wszystkich gminach Polski. Ich cele stanowiły informowanie o programie Rodzina 500+ i pomoc w uzupełnieniu wniosków. W trakcie akcji Bus 500 Plus rozdawano baloniki i opaski odblaskowe, a także inne gadżety. Łącznie mobilne punkty informacyjne przejechały 205 tys. km i udzieliły 30 tys. porad⁶⁶.

Sprawna kampania informacyjna skutkowałą wypłaceniem świadczeń 3,8 mln dzieciom od 1 kwietnia do końca grudnia 2016 roku. Już w pierwszym tygodniu po uruchomieniu programu złożono ponad milion wniosków, a do 1 lipca 2016 roku wypłacono niemal 5 mld zł⁶⁷. W ciągu 3 miesięcy trwania programu 20% wniosków złożono za pośrednictwem platform usługowych lub za pomocą banków, które podpisały umowę o współpracy z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Najwięcej formularzy online złożono w województwie mazowieckim, dolnośląskim i śląskim.

⁶⁵ *Rząd przygotował nowe spoty reklamowe dla programu Rodzina 500+*, <https://www.polskie-radio.pl/42/273/Artykul/1639591,Rzad-przygotowal-nowe-spoty-reklamowe-dla-programu-Rodzina-500> (dostęp: 5.10.2018).

⁶⁶ *Raport 500 plus*, https://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/1_NOWA%20STRONA/Polityka%20rodzinna/500plus/Raport_500_plus_.pdf (dostęp: 6.10.2018).

⁶⁷ *Podsumowanie 500 plus w 2016 roku*, <https://program500plus.org.pl/podsumowanie-500-plus-w-2016-roku/> (dostęp: 6.10.2018).

5. System świadczeń rodzicielskich w wybranych krajach europejskich

Świadczenia dla rodziców i opiekunów wychowujących dzieci występują w ramach polityk publicznych wszystkich krajów Unii Europejskiej/OECD. Od 2016 roku podobne rozwiązania zostały wprowadzone w Polsce. Ustawodawca w dokumencie oceny skutków regulacji do Ustawy z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci wyszczególnił trzy modele wsparcia rodzin przez państwo stosowane w Europie:

- ♦ powszechny, w którym świadczenia przysługują wszystkim rodzicom i opiekunom, niezależnie od dochodów i liczby dzieci;
- ♦ różnicujący, charakteryzujący się progiem dochodowym;
- ♦ mieszany, zawierający wybrane szczególne elementy dwóch ww. modeli⁶⁸.

W przypadku Ustawy z dnia 19 stycznia 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci za kraje modelowe, będące wzorem dla przygotowywanego programu Rodzina 500+, uznano Francję, Irlandię, Niemcy, Szwecję i Węgry. Systemy pomocy socjalnej oraz świadczeń społecznych w tych krajach zostały dość szczegółowo opisane w ocenie skutków regulacji. Program Rodzina 500+ czerpał najwięcej inspiracji z rozwiązań szwedzkich⁶⁹.

W niniejszym rozdziale zanalizowano rozwiązania w krajach, które nie zostały opisane szczegółowo w OSR ww. ustawy. Chodzi o system świadczeń socjalnych na dzieci w:

- ♦ Norwegii, która stanowi wzór pomocy socjalnej dla krajów UE/EOG;
- ♦ Wielkiej Brytanii;
- ♦ krajach Grupy Wyszehradzkiej, które nie zostały wspomniane w ocenie skutków regulacji do Ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, czyli Czechy i Słowację.

Szczególne miejsce w zestawieniu zajmuje Litwa. 1 stycznia 2018 roku wprowadziła świadczenie, które - według doniesień medialnych - jest

⁶⁸ Ocena skutków regulacji do Ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, 27 stycznia 2016 roku. Zestawienie świadczeń na dzieci w UE/EOG, <https://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/rodzina-500-plus/dokumenty-i-opracowania/zestawienie-swiadczen-na-dzieci-w-ueeog/> (dostęp: 4.10.2018).

⁶⁹ *Barnbidrag och flerbarnstillägg*, <https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/0cace1dd-3163-4d59-be7f-e609ff928ecd/4058-A-barnbidrag-och-flerbarnstillagg.pdf?MOD=AJPERES> (dostęp: 4.10.2018).

wzorowane na doświadczeniach polskich⁷⁰. Poniższe zestawienie dotyczy świadczeń uwzględniających bezpośredni transfer pieniężny z wyłączeniem wybranych rozwiązań systemowych pomagających rodzinie (np. ulgi podatkowe, kredyty podatkowe - Wielka Brytania⁷¹, becikowe etc.).

Norwegia

W Królestwie Norwegii wypłatę świadczeń rodzinnych realizuje NAV (norw. *Nyæarbeids- ogvelferdsetaten*) - powołana w 2006 roku agencja rządowa podlegająca Parlamentowi Norwegii (norw. *Stortinget*)⁷². Zasiłek rodzinny przysługuje rodzinom na każde dziecko urodzone w Norwegii. Wysokość rozszerzonego zasiłku rodzinnego (norw. *barnetryg*) wynosi 970 koron norweskich⁷³, zatem w przeliczeniu jest ono niższe niż świadczenie z programu Rodzina 500+. Jednorazowy zasiłek rodzinny dla samotnego rodzica (norw. *engangstillegg for ensligforsørger*) wynosi 970 koron, a dodatkowe świadczenie dla najmłodszych dzieci (norw. *småbarnstillegg*) to 660 koron⁷⁴. Norweskie prawo nie przewiduje możliwości łączenia zasiłków⁷⁵. Świadczenia rodzinne przysługują również rezydentom, których rodziny są zameldowane w kraje pochodzenia.

Wielka Brytania

W Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej o zasiłek na dziecko mogą się ubiegać rodzice lub osoby opiekujące się dzieckiem, które nie ukończyło 16. roku życia. Jeżeli zaś dziecko podejmuje naukę, ww. opiekunowie mogą wnioskować o dalszą wypłatę świadczenia do 20. roku życia⁷⁶. Zawsze jednak o świadczenie może ubiegać się tylko jedna osoba. *Child benefit* jest wypłacany tygodniowo, a koordynacją świadczeń zajmuje się *Child Benefit Office UK*⁷⁷. Wysokość wypłacanego świadcze-

⁷⁰ „Bierzemy przykład z Polski”. Litwa wystartowała z własną wersją programu 500 +. 30 euro na każde dziecko, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/565747,litwa-rzad-wprowadzil-swiadczenia-na-dzieci-na-wzor-polskiego-programu-500.html> (dostęp: 16.09.2018). Litwa wprowadziła świadczenia na dzieci na wzór polskiego programu 500 Plus, <https://www.tvp-info/35440627/litwa-wprowadzila-swiadczenia-na-dzieci-na-wzor-polskiego-programu-500-plus> (dostęp 4.10.2018).

⁷¹ *Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE w 2015 r.*, s. 73.

⁷² NAV.no, <https://www.nav.no/Forsiden> (dostęp: 4.10.2018).

⁷³ Satser, <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kontakt+NAV/Utbetaling/Snarveier/satser-380089?kap=380093> (dostęp: 6.09.2018).

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ *Kompendium wiedzy o zasiłkach. To trzeba wiedzieć*, <https://www.mojanorwegia.pl/zasilek-rodzinny/artykuly/kompendium-wiedzy-o-zasilkach-to-trzeba-wiedziec-13235.html> (dostęp: 4.10.2018).

⁷⁶ *Claim Child Benefit - GOV.UK.*, <https://www.gov.uk/child-benefit> (dostęp: 3.10.2018).

⁷⁷ Ibidem.

nia jest zróżnicowana – na pierwsze lub najstarsze dziecko otrzymuje się 20,70 funtów tygodniowo, natomiast kwota na każde kolejne dziecko to 13,70 funtów tygodniowo⁷⁸. System świadczeń socjalnych w Wielkiej Brytanii przewiduje dodatkowe opodatkowanie rodziny, w wypadku gdy dochód na osobę w gospodarstwie domowym przekracza 66 tys. funtów rocznie (dla dziecka młodszego niż 6 lat, natomiast 58 tys. – starszego niż 6 lat)⁷⁹. Ponadto dodatkowe świadczenie przysługuje rodzicom stanowiącym rodzinę zastępczą dla dziecka, które zostało osierocone przez jedno lub oboje rodziców.

Grupa Wyszehradzka

Czechy

W Republice Czeskiej zasiłek rodzicielski (czes. *rodičovský příspěvek*) przysługuje rodzinom i opiekunom prawnym dzieci, w których dochód przeliczeniowy na osobę w gospodarstwie domowym nie przekracza rocznie 220 tys. koron czeskich (CZK)⁸⁰. Przypada on na każde dziecko do ukończenia 15. roku życia, natomiast jeżeli kontynuuje ono naukę, świadczenie jest wypłacane do 26. roku życia. W tym przypadku istotny jest fakt, iż wysokość świadczenia jest zależna od wieku dziecka. Istnieją trzy progi: do lat 6 (wysokość zasiłku 500 CZK), od 6 do 16 lat (610 CZK) i od 16 do 26 lat (700 CZK)⁸¹. Pierwszy próg świadczenia rodzinnego przysługuje osobom, których dochód na osobę w gospodarstwie domowym nie przekracza 2,4-krotności dochodu minimalnego (czes. *životní minimum*)⁸².

Słowacja

W Republice Słowackiej zasiłek przysługuje rodzicom lub opiekunom na każde dziecko. Rodzice lub opiekunowie muszą mieć prawo do stałego bądź czasowego pobytu na terenie kraju. Kwota zasiłku wynosi 23,52 euro miesięcznie; przysługuje on dzieciom uczącym się, ale nie dłużej niż po ukończeniu 25. roku życia⁸³. Osoby uprawnione, w przypadku szczególnie trudnej sytuacji ekonomicznej gospodarstwa domowego, mogą starać się o wypłacenie dodatkowego świadczenia w wysokości 11,02 euro.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ *Ulgi na...*, op. cit., s. 74.

⁸⁰ *Rodičovský příspěvek*, https://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/rodivovsky_prisp (dostęp: 4.10.2018).

⁸¹ *Zestawienie świadczeń...*, op. cit.

⁸² Ibidem.

⁸³ *Ulgi na...*, op. cit., s. 66.

Jednorazowe świadczenie pieniężne na pierwsze, drugie i trzecie dziecko wynosi 229,86 euro, na kolejne zaś 151,37 euro⁸⁴.

Litwa

1 stycznia 2018 roku wprowadzono świadczenie rodzinne, które - według polskich mediów - można uznać za wzorowane na programie Rodzina 500+. Jest to zasiłek o charakterze powszechnym, przysługujący każdej rodzinie niezależnie od dochodów, w wysokości 30 euro miesięcznie. Mogą go otrzymać rodzice lub opiekunowie prawni na każde dziecko do 18. roku życia (do 21. roku życia w przypadku kontynuacji nauki). Ustawa uwzględnia rodziny wielodzietne, za które uważa się te posiadające troje lub więcej dzieci oraz znajdujące się w wyjątkowo trudnej sytuacji materialnej - dla nich świadczenie wynosi 58,5 euro. Zgodnie z założeniami projektu ma ono wzrastać systematycznie do 2020 roku i wynieść 100 euro⁸⁵.

Tabela 1.

**Matryca świadczeń w wybranych krajach europejskich
wraz z zasiłkami rodzinnymi**

kraj/kategoria	powszechny	różnicujący	mieszany	wysokość świadczenia w euro		limit wieku
Czechy	NIE	TAK	NIE	19,45		15/26
				23,73		
				27,23		
Litwa	TAK	NIE	TAK	30*	58,5	18/21
Polska	NIE	NIE	TAK	22,10		18
				28,84		
				31,40		
Słowacja	TAK	NIE	NIE	11,02	23,52*	16/25
Zjednoczone Królestwo	TAK	NIE	NIE	96,05*		16/20
				61,25*		
Norwegia	TAK	NIE	NIE	98,94*		18

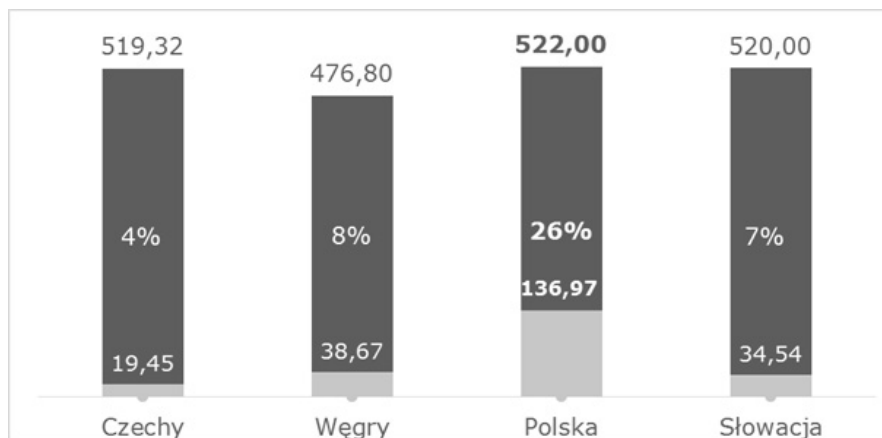
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych umieszczonych w raporcie (gwiazdka oznaczono świadczenia rodzinne bez zasiłków).

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ „Bierzemy przykład z Polski”. Litwa wystartowała z własną wersją programu 500 +. 30 euro na każde dziecko, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/565747,litwa-rzad-wprowadzil-swadczenia-na-dzieci-na-wzor-polskiego-programu-500.html> (dostęp: 4.10.2018).

Wykres 3.

Wykres 2. Wysokość minimalnego wynagrodzenia w stosunku do wysokości świadczenia rodzinnego (wraz z zasiłkami) w krajach Grupy Wyszehradzkiej (kwoty w euro)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRPIPS, countryeconomy.com oraz Banku Światowego.

Podsumowanie

Uwzględniając podane wyżej dane, można stwierdzić, że świadczenie wypłacane w ramach programu Rodzina 500+ jest najwyższym spośród wszystkich opisanych w niniejszym rozdziale państw (tabela 1). W przedstawionej analizie zostały uwzględnione zarówno zasiłki, jak i świadczenia rodzinne, jakie przysługują rodzicom i opiekunom w wybranych krajach. Ciekawe spostrzeżenie może przynieść porównanie stosunku wysokości minimalnego wynagrodzenia do wysokości świadczeń w państwach należących do Grupy Wyszehradzkiej⁸⁶. O ile w pozostałych krajów Grupy wsparcie rodzin przez państwo nie przekracza kilku procent dochodu rodziny, o tyle w przypadku Polski świadczenia rodzinne mogą stanowić nawet 26% wysokości minimalnego wynagrodzenia przypadającego na osobę wychowującą lub opiekującą się dzieckiem (wykres 3).

⁸⁶ Założenia - jedna osoba pracująca w rodzinie, dochód przypadający na rodzinę nie przekracza progu pozwalającego na korzystanie z zasiłku rodzinnego oraz świadczenia Rodzina 500+ na pierwsze dziecko (Polska), rodzina posiada jedno dziecko w wieku do lat 6.

6. Rekomendacje i wnioski

Budowa wielokontekstowej, prorodzinnej strategii komunikacji

Wdrażanie programu Rodzina 500+ powinno być zsynchronizowane ze sprawną kampanią społeczną, stymulującą obywateli do obierania pożądanych społecznie postaw i zachowań, wskazanych w celach projektu. Przede wszystkim powinno skłaniać do powiększania i zakładania rodzin, dawania lepszych szans dzieciom i młodzieży, zachęcania młodych ludzi do powrotu z zagranicy, a także sugerowania, iż można łączyć z satysfakcją macierzyństwo z pracą. Do tego typu celów mogą być wykorzystywane wszelakie narzędzia marketingowe, począwszy od reklam outdoorowych, kampanii w mediach społecznościowych po błyskotliwie nakręcone spoty w telewizji. Zachęta pieniężna powinna być poparta odpowiednim komunikatem - nie tylko promującym świadczenie i informującym o tym, „jak skorzystać z programu”, lecz także kształtującym postawy społeczne. Do tego celu potrzebne jest stworzenie spójnej strategii komunikacji opracowanej we współpracy z instytucjami badającymi postawy społeczne, z agencjami reklamowymi i influencerami.

Wzmocnienie marki programu Rodzina 500+

Program Rodzina 500+ jest produktem marketingowym, tj. marką mającą swoją identyfikację graficzną i skojarzoną siatkę wyobrażeń. Zadaniem właściciela marki powinno być świadome zarządzanie jej kształtem i skuteczne wykorzystywanie. W związku z powyższym rekomendujemy stworzenie przewodnika po marce, który byłby zbiorem zaleceń dla korzystających z marki 500+ i miałyby za zadanie uspołnienie przekazu. Ponadto należy rozważyć stworzenie wspólnej „marki - szyldu”, dla wszystkich programów społecznych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej skojarzonych z polityką in plus, tj. Mieszkania Plus, Dostępność Plus, Senior Plus, Maluch Plus, Opieka 75+ czy Mama 4+. Wszystkie te programy pomimo wspólnej końcówki nazwy w świadomości obywateli występują w rozproszeniu.

Rekomendacje dla aktorów polityki publicznej

Jednostki samorządu terytorialnego

- ♦ poszerzenie współpracy z administracją centralną (urzędami wojewódzkimi, MRPiPS) w celu optymalizacji działania programu;

- ♦ zwiększenie roli pracowników pomocy społecznej na polu informacyjno-badawczym (np. bezpośrednie informacje i kontakt z rodzinami, szczególnie tymi najuboższymi);
- ♦ zbieranie dokładniejszych danych statystycznych na potrzeby ulepszania programu (optymalizacja systemu Centralnej Aplikacji Statystycznej wspólnie z MRPiPS, GUS etc.).

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

- ♦ zachęty do aktywizacji zawodowej kobiet w wieku reprodukcyjnym (ulgi podatkowe dla kobiet aktywnych zawodowo po urodzeniu dziecka, łatwiejszy powrót do pracy poprzez promowanie elastyczniejszego czasu pracy dla młodych matek, możliwości rozwoju osobistego i edukacji, większa dostępność żłobków i opiekunek itp.);
- ♦ ulgi dla pracodawców przyjmujących do pracy kobiety w wieku 24-35 lat;
- ♦ ujednoczenie (wspólnie z Ministerstwem Cyfryzacji) systemu przyjmowania wniosków;
- ♦ kontynuacja dobrej współpracy w zakresie informacyjnym z systemem bankowym;
- ♦ współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego w celu optymalizacji działania programu (dane statystyczne, wywiady środowiskowe itp.).

Ministerstwo Finansów

- ♦ w dłuższej perspektywie (wspólnie z MRPiPS) przygotowywanie zmian restrukturyzacyjnych w programie Rodzina 500+ (np. promowanie ulg podatkowych dla młodych rodziców w miejsce bezpośrednich transferów pieniężnych, mechanizm „złotówka za złotówkę”);
- ♦ kontynuacja działań mających na celu zmniejszenie roli szarej strefy na rynku pracy (walka z nieprawidłowościami czy wspomniane ulgi podatkowe).

Wnioski

Ocena programu Rodzina 500+ na obecnym etapie jest trudna ze względu na liczne cele, jakie przyświecały jego wprowadzeniu - część z nich nie jest mierzalna w krótkiej perspektywie czasowej. Autorzy programu

projektowali narzędzie „uniwersalne”, które miało jednocześnie wpłynąć pozytywnie na kilka aspektów życia społecznego. Niewątpliwie program przyczynił się do znacznego ograniczenia ubóstwa, w tym ubóstwa dzieci. Miał realny wpływ na poziom życia rodzin wielodzietnych, które przed 2016 rokiem były najczęściej dotknięte skrajnym ubóstwem.

Jeśli chodzi o dzietność, w obecnej chwili nie da się określić skali wpływu programu. Badanie przyrostu naturalnego i jego ewentualnych zmian powinno się odbywać na przestrzeni kilku lat. Natomiast wielu ekspertów uważa, że program Rodzina 500+ nie będzie miał realnego wpływu na sytuację demograficzną Polski.

Negatywnym skutkiem programu jest masowe odchodzenie z rynku pracy kobiet. Chodzi tu w szczególności o kobiety w przedziale wiekowym 25-34 lata, które posiadają co najmniej jedno dziecko. Zgodnie ze współczesną teorią demograficzną tam, gdzie kobietom łatwiej jest łączyć obowiązki rodzinne z zawodowymi, rodzi się więcej dzieci. W celu polepszenia sytuacji kobiet na polskim rynku pracy i umożliwienia im lepszego połączenia pracy zawodowej z życiem rodzinnym należy⁸⁷:

- ◆ promować elastyczne formy pracy, np. pracę na niepełny etat;
- ◆ upowszechniać telepracę;
- ◆ zwiększać liczbę instytucji opiekuńczo-wychowawczych w szczególności na obszarach wiejskich, wydłużając przy tym czas ich pracy;
- ◆ upowszechniać akcję „mama wraca do pracy”, prowadzić szkolenia dla kobiet wracających do aktywności zawodowej po dłuższej nieobecności spowodowanej urlopami macierzyńskimi i wychowawczymi⁸⁸.

Bibliografia

Akty prawne:

Ustawa z 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz.U. 2016, poz. 195 ze zm.

Ustawa z 5 grudnia 2014 roku o Karcie Dużej Rodziny, Dz. U. 2014, poz. 1863 ze zm.

Ustawa z 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, Dz.U. 2016, poz. 1990, 1948 i 2066, oraz 2017, poz. 60, 858 i 1543.

⁸⁷ *Współczesna rodzina. Szanse, zagrożenia, kierunki przemian*, Klaudia Pujer (red.), Wrocław 2016, s. 75-76.

⁸⁸ *Ibidem*.

Uzasadnienie do projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

Raporty i oceny skutków regulacji:

Centrum Badania Opinii Społecznej, *Rodzina Plus. Sytuacja polskich rodzin i oceny polityki prorodzinnej*, Warszawa 2017.

Family benefitspublicspending (indicator), OECD 2018, <https://data.oecd.org/social-exp/family-benefits-public-spending.htm> (dostęp: 2.10.2018).

GUS, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski I kw. 2018. Raport*.

GUS, *Kwartalna informacja o rynku pracy*, Warszawa, 25 listopada 2016 r.

GUS, *Sytuacja demograficzna Polski do 2017 r. Urodzenia i dzietność*, Warszawa 2018.

GUS, *Ubóstwo w Polsce w latach 2013 i 2014*, Warszawa 2015, <https://stat.gov.pl/-obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/ubostwo-w-polsce-w-latach-2013-i-2014,1,6.html> (dostęp: 15.09.2018).

GUS, Oddział w Krakowie, *Dzieci korzystające ze świadczeń pomocy społecznej w Polsce w 2011 r.*, Kraków 2013.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Przegląd systemów wsparcia rodzin*, Warszawa 2017.

Myck M., *Estimating Labour Supply Response to the Introduction of the Family 500+ Programme*, CenEA Working Paper 2016, no. 1.

Ocena skutków regulacji do Ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, 27 stycznia 2016 roku.

Ocena skutków regulacji projektu Ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci z 2 grudnia 2015 roku.

Podsumowanie 500 plus w 2016 r., <https://program500plus.org.pl/podsumowanie-500-plus-w-2016-roku/> (dostęp: 6.10.2018).

Raport 500 plus, https://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/1_NOWA%20STRONA/Polityka%20rodzinna/500plus/Raport_500_plus_.pdf (dostęp: 6.10.2018).

The Commitment to Reducing Inequality Index 2018, <https://www.oxfam.org/en/research/commitment-reducing-inequality-index-2018> (dostęp: 20.10.2018).

Monografie i artykuły:

Barnbidrag och flerbarnstillägg, <https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/0cace1dd-3163-4d59-be7f-e609ff928ecd/4058-A-barnbidrag-och-flerbarnstillagg.pdf?MOD=AJPERES> (dostęp: 4.10.2018).

Białowolski P., Dudek S., *Sytuacja na rynku consumer finance III kwartał 2016. Informacja sygnałna*, Warszawa 2016, s. 4.

„Bierzemy przykład z Polski”. Litwa wystartowała z własną wersją programu 500 +. 30 euro na każde dziecko, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/>

565747,litwa-rzadz-wprowadzil-swiadczenia-na-dzieci-na-wzor-polskiego-programu-500.html (dostęp: 16.09.2018).

Cichowicz E., *Uwarunkowania przeobrażeń polityki rodzinnej – wybrane przykłady oraz propozycje kierunków zmian w zakresie wsparcia rodzin*, (w:) *Polityka rodzinna w Polsce z perspektywy wybranych aspektów polityki społecznej i ekonomii. Doświadczenia innych państw europejskich*, A. Kubów, J. Szczepaniak-Sienniak (red.), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 364, Wrocław 2014.

Claim Child Benefit – GOV.UK., <https://www.gov.uk/child-benefit> (dostęp: 3.10.2018).

Dostały 500+ i odeszły z pracy. Policzone, jak program wpłynął na sytuację zawodową kobiet, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1112154-jak-swiadczenia-socjalne-wplywaja-na-rynek-pracy-kobiet.html> (dostęp: 20.10.2018).

Gorzowskie Centrum Pomocy Rodzinie, <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spolescenstwo/gorzow-wielkopolski-rusza-kampania-informacyjna-nt-programu-500-plus,78113.html> (dostęp: 23.10.2018).

<http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/1112154.jak-swiadczenia-socjalne-wplywaja-na-rynek-pracy-kobiet.html> (dostęp: 21.10.2018).

Kompedium wiedzy o zasiłkach. To trzeba wiedzieć, <https://www.mojanorwegia.pl/zasilek-rodzinny/artykuly/kompedium-wiedzy-o-zasilkach-to-trzeba-wiedziec-13235.html> (dostęp: 4.10.2018).

Litwa wprowadziła świadczenia na dzieci na wzór polskiego programu 500 Plus, <https://www.tvp.info/35440627/litwa-wprowadzila-swiadczenia-na-dzieci-na-wzor-polskiego-programu-500-plus> (dostęp: 4.10.2018).

Moroń D., *System świadczeń rodzinnych jako forma wsparcia rodziny w Polsce*, (w:) *Współczesne wyzwania polityki społecznej wobec rodziny*, A. Kubów, J. Szczepaniak (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.

NAV.no, <https://www.nav.no/Forsiden> (dostęp: 4.10.2018).

Rodičovský příspěvek, https://portal.mpsv.cz/soc/ssp/obcane/rodicovsky_prip (dostęp: 4.10.2018).

Rodzina 500 plus: wniosek przez bankowość elektroniczną, <https://fakty.interia.pl/polska/news-rodzina-500-plus-wniosek-przez-bankowosc-elektroniczna,-nId,2157719> (dostęp: 23.10.2018).

Rodzina 500+ a sytuacja kobiet, <http://ibs.org.pl/events/rodzina-500-a-sytuacja-kobiet-na-rynku-pracy/> (dostęp: 21.10.2018).

Rodzina 500+ jako polityka publiczna, Anna Gromada, Fundacja Kaleckiego, Instytut Studiów Zaawansowanych Warszawa, Seria Analizy (polityka społeczna, ekonomia), luty 2017.

- Ruzik-Sierdzińska A., *Czy program „Rodzina 500+” wywołał efekt na rynku pracy? Jak świadczenia socjalne wpływają na rynek pracy kobiet*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2017.
- Rząd przygotował nowe spoty reklamowe dla programu Rodzina 500+, <https://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1639591,Rzad-przygotowal-nowe-spoty-reklamowe-dla-programu-Rodzina-500> (dostęp: 5.10.2018).
- Satser, <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kontakt+NAV/Utbetalinger/Snarveier/satser-380089?kap=380093> (dostęp: 6.09.2018).
- Strzelecki P., Saczuk K., Grabowska I., Kotowska I.E., *Rynek pracy*, (w:) *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2015.
- Szacka B., *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2008.
- Szokujące dane o 500 plus. Reforma programu jest potrzebna od zaraz, https://praca-wnp.pl/szokujace-dane-o-500-plus-reforma-programu-jest-potrzebna-od-zaraz,316883_1_0_1.html (dostęp: 20.10.2018).
- Trzeciakowski R., Zajkowska O., *Program „Rodzina 500+” - niewielkie korzyści, wysokie koszty*, https://www.researchgate.net/publication/285590662_Analiza_FOR_162015_Program_Rodzina_500_-_niewielkie_korzysci_wysokie_koszty (dostęp: 20.10.2018).
- Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE w 2015 r.
- Wpływ 500 + na rynek pracy, <https://www.gowork.pl/blog/wplyw-500-na-rynek-pracy> (dostęp: 19.10.2018).
- Współczesna rodzina. Szanse, zagrożenia, kierunki przemian*, Klaudia Pujer (red.), Wrocław 2016.
- Zestawienie świadczeń na dzieci w UE/EOG, <https://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/rodzina-500-plus/dokumenty-i-opracowania/zestawienie-swiadczen-na-dzieci-w-ueeog/> (dostęp: 4.10.2016).
- 500 plus to największy program socjalny w historii Polski. I szalenie trudny w ocenie [PODSUMOWANIE], <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/efekty-500-plus-podsumowanie-programu-500-plus/r8kwrhn> (dostęp: 20.10.2018).

Materiały informacyjne i reklamowe:

- Program PIS z 2014 roku (dostęp: 2.10.2018).
- Rodzaje i wysokość świadczeń rodzinnych, kryteria uzyskania*, www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/swiadczenia-rodzinne/rodzaje-i-wysokosc-swiadczen-rodzinnych-kryteria-uzyskania (dostęp: 1.10.2018).
- „Rodzina 500 plus”, <http://n-0-112.dcs.redcdn.pl/file/o2/tvn/web-content/m/p121/f/1f1baa5b8edac74eb4eaa329f14a0361/13761eee-6a9a-4105-bded-0e0bdf2f9577.pdf> (dostęp: 22.10.2018).

Rodzina 500 plus, www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/rodzina-500-plus/ (dostęp: 25.09.2018).

Spot reklamowy „Rodzina to najlepsza inwestycja”, <https://tvn24bis.pl/z-kraju,74/spoty-w-kampanii-informacyjnej-500-plus,629465.html> (dostęp: 5.10.2018).

Spot reklamowy dla przedsiębiorców, <https://tvn24bis.pl/z-kraju,74/spoty-w-kampanii-informacyjnej-500-plus,629465.html> (dostęp: 5.10.2018).

Spot reklamowy dla rodzin wielodzietnych, <https://tvn24bis.pl/z-kraju,74/spoty-w-kampanii-informacyjnej-500-plus,629465.html> (dostęp: 5.10.2018).

Materiały własne:

Notatka z wizyty studyjnej w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 19 września 2018 roku.

Rozmowa z p. Ewelina Słotwińską-Roslanowską.

Zapis seminarium nt. Program Rodzina 500+ jako narzędzie polityki rodzinnej państwa.

BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE POLSKI – ROLA GAZU

Łukasz Cabaj, Marcin Dudek, Jarek Kubiak,
Marek Marchewka, Klaudia Rożek, Radosław Safiejko

Opiekun grupy: dr Krzysztof Księżopolski

Bezpieczeństwo energetyczne Polski

- rola gazu

Streszczenie najważniejszych tez pracy

W ciągu ostatnich lat dokonano znacznego postępu w zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw gazu m.in. dzięki budowie gazoportu w Świnoujściu i perspektywie gazociągu Baltic Pipe. Należy kontynuować dywersyfikację np. poprzez zawieranie umów z różnymi dostawcami oraz budowę nowych połączeń gazowych z innymi krajami.

Utrzymuje się przeważający udział rosyjskiego Gazpromu w imporcie gazu, co stanowi bardzo poważne zagrożenie dla Polski. Rosja wykorzystuje gaz jako narzędzie polityki i wywierania wpływu na inne państwa. Należy dążyć do ograniczenia roli dostaw tego surowca z Rosji.

W obliczu prawdopodobnego zakończenia tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę do krajów Europy Zachodniej należy zdefiniować priorytety w polityce zagranicznej (w wymiarze bezpieczeństwa energetycznego) Polski wobec Ukrainy.

Polska powinna posiadać długofalową i spójną strategię bezpieczeństwa dostaw surowców, w tym gazu. Jest to szczególnie ważne w kontekście dążeń Unii Europejskiej do liberalizacji rynku energii elektrycznej i gazu, co zostało urzeczywistnione poprzez pakiety liberalizacyjne (zwłaszcza trzeci pakiet energetyczny). Zacieśnienie współpracy w regionie wymaga także klarownej i długoterminowej polityki opartej na zaufaniu, partnerstwie i odpowiedniej liczbie połączeń międzysystemowych z innymi krajami.

Wstęp

Celem niniejszego raportu jest analiza roli gazu ziemnego w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego Polski. Przez to pojęcie rozumiemy zaspokojenie zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w technicznie oraz ekonomicznie uzasadniony sposób. Można to osiągnąć poprzez dywersyfikację dostaw paliw importowanych, wykorzystanie zasobów krajowych oraz stopniowe zwiększanie udziału energii ze źródeł odnawialnych. Temat tegorocznych warsztatów stanowią „Dowody i argumenty w polityce publicznej”. Problematyka ta jest wyrazem zachodzących zmian w podejściu do tworzenia polityk publicznych, z wyraźnym ukierunkowaniem w stronę analizy efektywności przedstawianych koncepcji oraz ich wpływie na działania realizowane przez administrację publiczną. W starszych podejściach do polityk publicznych akcentowano w szczególności znaczenie zasady gospodarności, a więc wielkości nakładów na realizowane cele i ich uzasadnienie ekonomiczne. Obecnie natomiast większą rolę przypisuje się analizie działalności administracji publicznej oraz wprowadzaniu możliwych usprawnień.

Wśród głównych celów raportu znajduje się próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu Polska jest bezpieczna w kontekście polityki energetycznej. Kolejnym celem jest przeanalizowanie sytuacji na polskim i europejskim rynku gazu ziemnego. Ponadto ważne będzie uwzględnienie potencjalnych ryzyk odnośnie do bezpieczeństwa energetycznego Polski. Zostaną również przedstawione wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania dla zapewnienia niezagrożonych źródeł gazu i kierunków dostaw tego surowca oraz ich dywersyfikacji. W podsumowaniu podejmowanych rozważań zostaną przedstawione rekomendacje w zakresie omawianej problematyki.

Raport został oparty na materiałach prasowych, źródłach internetowych oraz ustaleniach literatury naukowej. Autorzy odbyli również szereg wywiadów z byłymi i obecnymi przedstawicielami administracji rządowej (Ministerstwo Energii, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Pełnomocnik Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej), spółek skarbu państwa (Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA) oraz instytucji Unii Europejskiej, m.in.: Markiem Kossowskim, Piotrem Naimskim, Jackiem Piechotą, Pawłem Pikusem, Michałem Szubskim, Maciejem Woźniakiem, a także z dziennikarzami Wojciechem Jakóbkim i Piotrem Maciążkiem¹. Przy tworzeniu raportu korzystano zarówno ze źródeł polskich, jak i zagranicznych, w tym sprawozdań instytucji unijnych oraz firm z branży gazowej.

¹ Dwie osoby nie wyraziły zgody na publikację swoich nazwisk.

Problematyka niniejszego raportu została zaprezentowana w układzie chronologicznym i problemowym oraz ujęta w trzech zasadniczych rozdziałach. Zagadnienie roli gazu w bezpieczeństwie energetycznym Polski analizowano pod kątem uwarunkowań historycznych, politycznych, infrastrukturalnych, prawnych (prawo krajowe i unijne) oraz międzynarodowych (w tym działalności służb).

Pierwszy rozdział zawiera rozważania na temat uwarunkowań historycznych, a w szczególności zawartych i negocjowanych umów międzynarodowych oraz realizacji projektów infrastrukturalnych dotyczących gazu ziemnego. Przyjęto w nim układ chronologiczny, natomiast przedmiotem badań został objęty okres pomiędzy odzyskaniem pełnej suwerenności przez Polskę w 1989 roku a początkiem kadencji parlamentu wyłonionego w 2015 roku i objęciem rządu przez aktualnie sprawujący władzę w kraju obóz polityczny. Uwzględniono w nim także przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku. W kolejnych rozdziałach przyjęto natomiast układ problemowy. Drugi rozdział dotyczy aktualnej sytuacji na rynku gazu w Polsce oraz bieżącej polityki państwa w tej kwestii. Z kolei trzecia część raportu odnosi się do uwarunkowań zewnętrznych, a zwłaszcza roli strategii energetycznej Unii Europejskiej, państw regionu Europy Środkowej oraz Federacji Rosyjskiej.

1. Metodologia badań

Systematykę teorii polityk publicznych rozpowszechnił na gruncie polskim prof. Stanisław Mazur². Nawiązując do Harolda Lasswella (pierwszy teoretyk polityk publicznych³), przedstawił on dwa zasadnicze typy teorii: linearne (gdziekolwiek w literaturze można spotkać się także z niefortunną nazwą „racjonalistyczne”) oraz nielinearne. Te pierwsze, interesujące nas z punktu widzenia niniejszej pracy, wychodziły z założenia, że w realizowaniu funkcji państwa należy zastosować podejście naukowe – z jego metodologią i zakorzenieniem w dowodach. Oparcie się na wiedzy i obiektywnych przesłankach umożliwiać miało rozwiązanie problemu publicznego. Polityka przedstawiona została w nich jako sekwencja etapów. Podczas każdego z nich realizuje się inne, jasno określone działanie stanowiące przystanek na drodze do rozwiązania problemu publicznego.

² J. Górniak, S. Mazur, *Analiza polityk publicznych i programowanie w obszarze strategii rozwoju*, (w:) *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, J. Górniak, S. Mazur (red.), Warszawa 2012; J. Górniak, S. Mazur, *Analiza i projektowanie polityk publicznych*, (w:) *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, M. Zawicki (red.), Warszawa 2014.

³ H.D. Lasswell, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, Maryland 1956.

Zgodnie z modelem klasycznym wyróżnia się siedem etapów układających się w tzw. koło polityk publicznych⁴:

- 1) gromadzenie danych, selekcja i sformułowanie problemów na podstawie ich analizy;
- 2) przedstawienie możliwych rozwiązań oraz ich ocena (w odniesieniu do kosztów i korzyści);
- 3) wybór najkorzystniejszego rozwiązania oraz wypracowanie sposobu przeniesienia go na ścieżkę prawną (proceduralną);
- 4) „zaklinanie rzeczywistości” - określenie oczekiwań otoczenia wobec administracji i obywateli;
- 5) realizacja przyjętych rozwiązań zgodnie z panującymi warunkami;
- 6) ocena realizacji polityki, wskazanie sukcesów i porażek w działaniach;
- 7) ewaluacja wdrożonych działań, sposobu ich wykonania oraz realizacji zamierzonych celów polityki publicznej.

Współcześnie podejście linearne jest jednak traktowane jako archaiczne⁵. Świadczy o tym triumf wtedy, gdy państwo zdecydowanie dominowało na rynku usług publicznych. Przez ostatnie 20-30 lat sytuacja zmieniła się na tyle, że wystąpiła potrzeba spluralizowania procesu decyzyjnego. O ile w państwach Zachodu klasa polityczna to rozumiała i podzieliła się swoim władztwem, o tyle w Polsce nie udało się do tej pory odpowiednio zaakcentować roli innych podmiotów w procesie decyzyjnym. Trudne więc (choć nie niemożliwe) jest odnalezienie w politykach publicznych przykładów mechanizmów nieliniarnych.

Świat nauki jest raczej zgodny co do tego, że większość spośród podejmowanych w Polsce projektów publicznych wpisuje się w linearną teorię polityk⁶. Faktyczny proces realizacji tychże jest już wystarczająco uporządkowany i zakorzeniony w racjonalizmie. Nie inaczej sytuacja wygląda w przypadku polityki publicznej zapewniania Polsce bezpieczeństwa energetycznego, która stanowi temat niniejszej pracy.

⁴ Zob. A. Zybala, *Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2015, nr 18, s. 30; R. Szarfenberg, *Polityka publiczna - zagadnienia i nurty teoretyczne*, „Studia z Polityki Publicznej” 2016, nr 9, z. 1, s. 50.

⁵ *Wokół teoretycznych wyzwań w naukach o polityce publicznej. Dyskusja z udziałem prof. Piotra Błędowskiego, prof. Włodzimierza Anioła, prof. Joachima Osinińskiego, prof. Aleksandra Surdeja, prof. Ryszarda Szarfenberga i prof. Andrzeja Zybala jako moderatora*, „Studia z Polityki Publicznej” 2016, nr 9, z. 1, s. 34.

⁶ *Ibidem*, s. 33.

2. Uwarunkowania historyczne na wybranych przykładach z lat 1989–2015

Założenia i realizacja polityki energetycznej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1990–1997

Pierwszym oficjalnym dokumentem rządu T. Mazowieckiego, według którego miała być realizowana polityka energetyczna Polski, były „Założenia polityki energetycznej Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1990–2010” przyjęte przez Radę Ministrów na posiedzeniu 4 września 1990 roku. Był to pierwszy dokument mający określić strategię Rzeczypospolitej po transformacji ustrojowej. Stanowił podwalinę pod polityki prowadzone przez kolejne rządy w zakresie reformującego się sektora gazowego, a szerzej energetycznego.

Po 1989 roku pojawiła się szansa na skonstruowanie niemal „od zera” stanu prawnego i wskazania strategii rozwoju dla sektora gazowego w Polsce⁷. Można było wtedy wykorzystać dane z organizacji międzynarodowych⁸ – połączyć potencjał ekspertów z dziedziny energetyki, geologii i ekonomii wywodzących się ze środowisk opozycyjnych, polonijnych, a także tych mających związki z PRL. Celem miało być stworzenie podstaw systemu energetycznego, który stałby się innowacyjny na skalę światową i samowystarczalny (jeżeli nie nastawiony na eksport energii). Ówczesny rząd był gotów na to, by w imię osiągnięcia założonych celów poświęcić wiele, w tym drastycznie obniżyć stopę życiową społeczeństwa. Wprowadził trudne reformy, nie oglądając się na opinię publiczną⁹. Postawienie na skokowy, być może rewolucyjny rozwój energetyki – w tym sektora gazowego – był więc możliwy¹⁰. Przed państwem polskim otwierało się okno możliwości, które – jak pokazała historia – miało się wkrótce zamknąć¹¹.

⁷ H.L. Gabryś, *Jak zmieniła się energetyka w Polsce w ciągu ostatnich dwudziestu kilku lat?*, „Energetyka” 2014, nr 7.

⁸ Jak np. OECD.

⁹ A. Stawiarska, *21 lat temu to dopiero były podwyżki*, <http://www.gazetalubuska.pl/strefa-biznesu/pieniadze/a/21-lat-temu-to-dopiero-byly-podwyzki,10239098> (dostęp: 10.06.2018).

¹⁰ Oczywiście zdajemy sobie sprawę z licznych ograniczeń, przede wszystkim trudności z dostępem do kapitału.

¹¹ Warto w tym momencie przywołać przykład polityki prowadzonej przez Czechy: „Praga rozpoczęła bowiem proces ograniczania całkowitej i trwającej ponad 50 lat zależności energetycznej od Rosji już w połowie lat 90., kiedy dla rządu w Moskwie energia nie była jeszcze narzędziem prowadzenia polityki zagranicznej. Dominujące w tamtym okresie mocne przeświadczenie o konieczności «powrotu na Zachód» obejmowało w zakresie bezpieczeństwa energetycznego zwiększenie autonomii w dostawach ropy naftowej (ropociąg Ingolstadt-Kralupy-Litvinov) i energii nuklearnej (pierwszy blok elektrowni atomowej w Temelinie)”; D. Kałan, *Okno na Zachód: znaczenie czeskiego rynku gazu ziemnego dla krajów V4*, „Biuletyn

Szanse te nie zostały zauważone. Zamiast tego w oficjalnych dokumentach daje się łatwo odczytać wiele obaw¹². Mogły one wynikać z niepewności związanej z błyskawicznym tempem prac legislacyjnych w grudniu 1989 roku¹³ oraz co do efektów wprowadzanych reform. Nacisk położono na zagrożenia. Przy tym - co ciekawe - nie identyfikowano ZSRR jako głównego zagrożenia dla procesu modernizacji czy urynkowania. Wręcz przeciwnie - zaskakuje trzeźwa ocena konieczności przeprowadzenia dywersyfikacji dostaw gazu.

Bezprecedensowym wydarzeniem wśród krajów odgrywających podmiotową rolę na arenie międzynarodowej (bądź do tego aspirujących) był udział przedstawicieli innych państw w tworzeniu dokumentu mającego określać strategię Rzeczypospolitej w obszarze energetyki. Był on pisany wspólnie z reprezentantami Banku Światowego, OECD oraz przedstawicielami Ministerstwa Przemysłu Republiki Francuskiej. Sytuację, w której podmioty zewnętrzne zyskują niczym nieskrępowany dostęp do wrażliwych danych nt. polskiej gospodarki, należy uznać za fundamentalne zagrożenie i błąd.

W „Założeniach...” wyraźnie przeszacowano zapotrzebowanie na gaz ziemny w perspektywie do 2010 roku. Przyjęto też błędne, jak się później okazało, założenie postępującego wzrostu demograficznego i populację liczącą od 40 do 42 mln. Wśród całej niepewności co do przyszłości jeden wątek stale się powtarzał i wybrzmiał wyjątkowo silnie. Chodzi o zamykanie kopalń. Pomimo że Polska jest krajem o bogatych złożach węgla i świadomości, że konieczny jest import innych źródeł energii, ani razu nie wzięto pod uwagę wykorzystania węgla jako bazy zmian w energetyce. Jedyną realną przewagę konkurencyjną w sektorze energii wobec innych państw postanowiono - bez podania jakichkolwiek argumentów - poświęcić w imię wprost niezwerbalizowanych zasad.

Na słowa uznania zasługuje dalekowzroczne położenie nacisku na kwestie ochrony środowiska, w tym ograniczenia emisji NOx. Autorzy „Założeń...” słusznie uznali za zagrożenie uzależnienie od importu gazu ziemnego z ZSRR. Jednocześnie nie wskazali możliwych źródeł dywersyfikacji. Uważamy to za wielki błąd i faktyczną akceptację takiego stanu rzeczy. Co ciekawe, ZSRR dostarczał do Polski gaz na mocy umów jamburskiej i orenburskiej, czyli w zamian za dopłaty do budowy radzieckich gazo-

PISM^o 2013, nr 24(1000).

¹² *Założenia polityki energetycznej Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1990-2010*, Warszawa 1990.

¹³ H.L. Gabryś, *Jak zmieniała się energetyka...*, op. cit.

ciągów z całą infrastrukturą (umowy te obowiązywać miały, odpowiednio, do 1999 i 2006 roku) oraz w ramach wymiany barterowej „gaz za żywność”¹⁴.

Konieczność dopuszczenia zachodniego kapitału do firm z sektora energetycznego również musiała niepokoić. Przy posiadanej przewadze technologicznej i z zakresu zarządzania, a przede wszystkim przewadze kapitałowej, zgoda na wejście zagranicznych podmiotów w jednostki zajmujące się np. przesyłem gazu musiałaby się skończyć – w ówczesnych warunkach – przejściem polskich strategicznych firm przez obcy kapitał.

Jeżeli chodzi o realizację „Założeń...”, to już wkrótce po ich ogłoszeniu okazało się, że nie ma woli politycznej do wykonania zaleceń w nich zawartych. Od 1992 roku Polska uczestniczyła w pracach projektowych gazociągu Jamał, czego zwieńczeniem było podpisanie przez rząd Hanny Suchockiej porozumień międzyrządowych z Rosją i Białorusią w 1993 roku. Jednak nie doprowadzono ani do znacznego wzrostu wydobycia gazu z krajowych źródeł, ani nie zawarto umowy z innym niż Rosja dostawcą tego surowca – nie było więc mowy o realizacji postulatu dywersyfikacji¹⁵. Nie podjęto również prób dołączenia do zachodnioeuropejskiej sieci gazociągów (co w tym samym czasie z powodzeniem realizowały Czechy) czy budowy magazynów do przechowywania gazu.

Na gruncie prawa istotny był rok 1997 i przyjęcie przez rząd Włodzimierza Cimoszewicza Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku Prawo energetyczne. Zastępowała ona obowiązującą do tej pory ustawę z 6 kwietnia 1984 roku. Nowy dokument regulował działania w sektorze energetyki w realiach gospodarki wolnorynkowej. Należy podkreślić, że powoływał on Urząd Regulacji Energetyki, który był jedną z pierwszych w Europie instytucji tego typu.

Polityka energetyczna realizowana w latach 1998–2004 (rząd AWS-UW 1997–2001, SLD-UP-PSL 2001–2004)

W powyższej części raportu skupiliśmy się przede wszystkim na szerszym opisanie pierwszego strategicznego dokumentu wydanego przez polski rząd dla sektora energii. Pomimo wszystkich wspomnianych minusów miał on przewagę, która stawia go ponad wszystkimi kolejnymi tego typu dokumentami. Był możliwy do realizacji, a konsekwentne wdrożenie jego

¹⁴ A. Kołbiuk, W. Kobiuk, *Gazprom na polskim rynku paliw w latach 1989–2014*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 2014, s. 136.

¹⁵ Co mogłoby być impulsem prowadzącym do budowy infrastruktury, przede wszystkim gazociągów, przez realizację strategii faktów dokonanych, jaka na naszych oczach ma miejsce przy okazji powstawania drugiej nitki gazociągu Nord Stream.

założeń - pomimo mnóstwa błędnych prognoz - odbyłoby się z ogromnym pożytkiem dla polskiej energetyki, a tym samym - całej polskiej gospodarki.

Głównym zarzutem wobec polskiej polityki w obszarze energii jest duża konsekwencja w podważaniu niemal wszystkich decyzji strategicznych podjętych przez poprzednie rządy. Następujące po sobie ekipy zaczynały swoje rządy od, można powiedzieć, wypalenia wcześniej przyjętych koncepcji do fundamentów, a także totalnej i kompletnej krytyki poprzedników. Czasami była to krytyka zasłużona¹⁶, ale w szerszym ujęciu konsekwentne podważanie decyzji podjętych przez poprzedników doprowadziło do sytuacji, w której nie możemy mówić o jakiegokolwiek strategii państwa polskiego w zakresie tak kluczowego obszaru, jakim jest energetyka¹⁷. W rezultacie nie udało się doprowadzić do realizacji projektu drugiej nitki gazociągu jamalskiego, czego skutkiem była budowa Nord Stream¹⁸.

Rząd Jerzego Buzka próbował przełamać monopol Rosji na dostawę błękitnego paliwa do Polski. Doprowadzić miało do tego porozumienie zawarte w 2001 roku pomiędzy PGNiG a pięcioma firmami wydobywającymi gaz z Norwegii. Niestety sama umowa nigdy nie została przyjęta przez polską stronę, co doprowadziło w 2003 roku do rezygnacji z tego projektu przez zainteresowane podmioty¹⁹.

Kolejny rząd - koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego - postawił przede wszystkim na liberalizację i prywatyzację sektora energetycznego, w tym w obszarze gazu ziemnego. Największą inicjatywą były przygotowania do debiutu PGNiG na giełdzie, który ostatecznie nastąpił 23 września 2005 roku. W ramach dostosowywania do wymogów prawa Unii Europejskiej z PGNiG wyodrębniono część odpowiedzialną za przesył błękitnego paliwa, która przyjęła nazwę Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo - Przesył Sp. z o.o.

Opłacalność ekonomiczna stała się probierzem, który negatywnie miał ocenić posunięcia poprzedniej ekipy i doprowadzić do przerwania

¹⁶ Vide: *Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku*, Warszawa 2002. Słusznie punktował on pewne kwestie, które rzucały się cieniem na jakość dokumentu - np. przyjęte założenia dotyczące wzrostu PKB.

¹⁷ Jeden z byłych prezesów PGNiG powiedział, że jedyną stałą w polskiej polityce w obszarze gazowym po 1989 roku było dbanie o interes Ukrainy. Poza tym państwo polskie nie prowadziło konsekwentnie żadnej polityki.

¹⁸ Trzeba uczciwie stwierdzić, że trwają spory - nawet w obrębie naszej grupy - co do charakteru projektu Jamał II. Niektórzy (patrz m.in.: W. Jakóbiak, *Pieremyczka była blefem*, <http://biznesalert.pl/jakobik-pieremyczka-byla-blefem>, dostęp: 10.09.2018) uważają, że był to jedynie blef mający zmylić polskie władze i umożliwić korzystniejsze zawarcie umowy z Niemcami na gazociąg bałtycki.

¹⁹ W. Jakóbiak, *Jak Rosjanie odwołali polskiego ministra*, <https://wjakobik.com/2013/05/10/jak-rosjanie-odwolali-polskiego-ministra> (dostęp: 10.09.2018).

realizacji niemal wszystkich jej projektów. Nie zostały sfinalizowane umowy dotyczące dostaw gazu z Norwegii oraz budowy gazociągu Bernau-Szczecin. Renegocjacja kontraktu jamalskiego również nie może być oceniona jako sukces.

Polityka energetyczna rządu Marka Belki oraz rządów koalicji PiS-Samoobrona-LPR w latach 2004–2007

Z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (UE) w maju 2004 roku nowym premierem został Marek Belka, którego rząd utrzymał się do wyborów parlamentarnych w październiku 2005 roku. W sektorze gazowym w 2004 roku miał miejsce kryzys w relacjach pomiędzy Rosją a Białorusią, którego konsekwencje dotknęły również Polskę oraz wykazały nieprzygotowanie kraju na przerwanie dostaw gazu. Aby zapobiec podobnym sytuacjom, PGNiG zlecił opracowanie projektu budowy punktu odbioru gazu skroplonego, którego lokalizacja planowana była na terenie województwa zachodniopomorskiego. Powrócono również do rozmów w sprawie budowy gazociągu Bernau-Berlin i uzyskania nowego połączenia z niemieckim systemem przesyłowym. Jednak w czerwcu 2004 roku prezes PGNiG Marek Kossowski oświadczył, że do jego realizacji nie dojdzie, ponieważ negocjowana cena za gaz oraz proponowane przez kontrahentów warunki współpracy oceniano jako bardzo niekorzystne. Pomimo wyrażanych deklaracji nie zapadły więc żadne wiążące decyzje dotyczące nowych inwestycji aż do końca działalności rządu M. Belki²⁰.

W styczniu 2005 roku rząd zatwierdził założenia „Polityki energetycznej Polski do 2025 r.”, w ramach której opracowano wytyczne w sprawie długoterminowych działań, określono zakres odpowiedzialności poszczególnych organów za kształtowanie bezpieczeństwa energetycznego oraz instrumenty jego realizacji. W zakresie gazu ziemnego zakładano przede wszystkim stworzenie warunków dla jednolitego rynku energii w związku z członkostwem w UE, utrzymanie w bilansie energetycznym dotychczasowego poziomu udziału gazu ziemnego pochodzenia krajowego oraz zwracano uwagę na niewystarczające potrzeby magazynowe kraju²¹.

Decyzje polityczne rządów L. Millera oraz M. Belki (2001–2005) cechował zatem brak ciągłości działań z poprzednim rządem J. Buzka. Zarzucone zostały bowiem zarówno plany dostawy gazu z Norwegii, jak i projekt nowego połączenia gazowego z Niemcami. Z kolei renegocjacja warunków kontraktu jamalskiego zawartego z Rosją w 1996 roku spotkała

²⁰ A. Zawisza, *Gaz dla Polski. Zarys historii sektora gazu ziemnego w ostatnich dwóch dekadach w Polsce*, Warszawa 2011, s. 54, 82.

²¹ *Polityka energetyczna Polski do 2025*, Warszawa 2005, s. 4–5.

się z mieszanymi ocenami, ponieważ redukcja planowanych dostaw gazu w związku ze zmniejszeniem przewidywanego zużycia została uzyskana głównie w zamian za znaczne podniesienie dotychczasowych cen. Jednocześnie odstąpiono od koncepcji budowy drugiej nitki gazociągu jamalskiego²².

We wrześniu 2005 roku wybory parlamentarne wygrała partia Prawo i Sprawiedliwość (PiS), która utworzyła rząd z Ligą Polskich Rodzin (LPR) oraz Samoobroną. Nowa koalicja parlamentarna rządziła w latach 2005-2007. W październiku 2005 roku na czele rządu stanął Kazimierz Marcinkiewicz, którego w lipcu 2006 roku zastąpił Jarosław Kaczyński. Program wyborczy PiS za główne obszary stanowiące priorytet polskiej polityki energetycznej uznawał m.in. uzyskanie członkostwa w Międzynarodowej Agencji Energetycznej (MAE) oraz dywersyfikację kierunku dostaw surowców energetycznych do Polski, co oznaczało powrót do strategii z czasów rządu J. Buzka i rozmów w sprawie uzyskania gazu ziemnego z Norwegii i Danii. Sondowano również możliwości dostaw z Azji Środkowej, Iranu i Afryki Północnej²³.

W czerwcu 2006 roku premier K. Marcinkiewicz spotkał się z premierem Norwegii Jensem Stoltenbergiem, aby omówić powrót do koncepcji budowy Gazociągu Bałtyckiego (Baltic Pipe) i realizacji umowy podpisanej w 2001 roku dotyczącej dostaw gazu z Morza Północnego. W maju 2007 roku podpisano list intencyjny w tej sprawie, natomiast w październiku 2007 roku PGNiG zakupił udziały w złożach na norweskim szelfie²⁴.

Również w październiku 2007 roku, po wieloletnich staraniach, Polska stała się członkiem MAE. W toku prac akcesyjnych w lutym 2007 roku uchwalono nowe przepisy o zapasach gazu ziemnego²⁵. Ustawa nałożyła m.in. obowiązek utrzymywania zapasów przez producentów i handlowców w przypadku gazu płynnego LPG w wielkości odpowiadającej 30-dniowemu średniemu zużyciu dziennemu, a kontrola nad ich wykonaniem została powierzona prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki²⁶.

²² A. Bałamut, *Polityka bezpieczeństwa energetycznego Polski w latach 2000-2015*, Kraków 2017, s. 83.

²³ A. Łakoma, *Terminal bez gazu*, „Rzeczpospolita”, 04.04.2007.

²⁴ A. Bałamut, *Polityka bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 86-87; *Polityka Rządu RP dla przemysłu naftowego w Polsce*, Warszawa 2007, s. 4.

²⁵ Ustawa z 16 lutego 2007 roku o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym, Dz.U. 2007, nr 52, poz. 343.

²⁶ A. Bałamut, *Polityka bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 91; M. Lasoń, *Polska wobec wyzwań bezpieczeństwa energetycznego*, (w:) *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne w XXI w.*, E. Cziomer (red.), Kraków 2008, s. 270.

W 2006 roku okazało się również, że pomimo zapewnień poprzedniego rządu polskiej gospodarce może zabraknąć 2,5 mld m³ gazu ziemnego. W związku z tym nawiązano rozmowy ze spółką RosUkrEnergo, której większościowym udziałowcem był rosyjski Gazprom. Rosjanie jednak uzależniali podpisanie umowy od zmiany formuły cenowej kontraktu jamalskiego. PGNiG ostatecznie wynegocjował 3-letni kontrakt z opcją przedłużenia na kolejne 2 lata, a dokonane ustępstwa w sprawie podwyżek cen podyktowane były przede wszystkim brakiem alternatywnych źródeł dostaw gazu i zbliżającej się zimy. W 2006 roku pojawiła się również propozycja otwarcia na gazociąg jamalskim tzw. rewersu umożliwiającego dostarczanie gazu z Niemiec. Jednak w wyniku sprzeciwu Gazpromu nie doszło do jego realizacji²⁷.

W celu uwolnienia się w przyszłości od rosyjskiego szantażu i poprawienia pozycji negocjacyjnej Polski rząd powrócił do pojawiających się od kilku lat koncepcji wybudowania terminala gazowego na polskim wybrzeżu²⁸.

Na relacjach z Gazpromem silnie zaważyła również sprawa Gazociągu Północnego oraz czasowego przerwania dostaw gazu na początku 2006 roku w wyniku konfliktu rosyjsko-ukraińskiego w tym zakresie²⁹.

Latem 2005 roku podpisane zostało bowiem porozumienie o budowie po dnie Morza Bałtyckiego gazociągu z Rosji do Niemiec omijającego dotychczasowe kraje tranzytowe, w tym Polskę. W konsorcjum zarządzającym Gazociągiem Północnym (Nord Stream) rosyjski Gazprom posiada 51% udziałów, natomiast jego budowa rozpoczęła się w kwietniu 2010 roku. Pierwsza nitka została oddana do użytku już w listopadzie 2011 roku, podczas gdy otwarcie drugiej miało miejsce w październiku 2012 roku³⁰.

W odpowiedzi na te wydarzenia przyspieszone zostały prace idące w kierunku zapewnienia Polsce bezpieczeństwa energetycznego. W grudniu 2006 roku zdecydowano o lokalizacji terminala regazyfikującego skroplony gaz ziemny (LNG) w Świnoujściu jako strategicznego rozwiązania dla polskiej energetyki, natomiast w marcu 2007 roku walne zgromadzenie akcjonariuszy PGNiG podjęło decyzję o utworzeniu operującej gazoportem spółki Polskie LNG. W tym samym czasie rząd przyjął wytyczne „Polityka dla przemysłu gazu ziemnego”, w ramach których jako priorytety polityki energetycznej, obok budowy terminala do odbioru gazu skroplonego, wskazywano w szczególności na konieczność zapewnienia długotermino-

²⁷ A. Zawisza, *Gaz dla Polski...*, op. cit., s. 51, 55.

²⁸ A. Łakoma, *Bezpieczeństwo dzięki statkom*, „Rzeczpospolita”, 20.01.2006.

²⁹ A. Kublik, *Gazowy kryzys za pasem*, „Gazeta Wyborcza”, 09.11.2006.

³⁰ A. Riley, *Nord Stream: analiza ekonomiczna i rynkowa projektu gazociągu północnego*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2008, nr 2(22), s. 59-60.

wych kontraktów na dostawy gazu ziemnego z innych źródeł niż rosyjskie oraz utworzenia bezpośredniego połączenia gazociągiem ze złożami skandynawskimi³¹.

Polityka energetyczna rządu PO-PSL w latach 2007–2015

W wyniku przedterminowych wyborów parlamentarnych w 2007 roku nowy rząd utworzyła koalicja współtworzona przez Platformę Obywatelską i Polskie Stronnictwo Ludowe, która sprawowała władzę w Polsce do 2015 roku. Nowym premierem został Donald Tusk, którego w 2014 roku zastąpiła Ewa Kopacz. W listopadzie 2009 roku rząd zatwierdził nową strategię energetyczną Polski. Określone zostały w niej szczegółowe cele i działania w zakresie bezpieczeństwa dostaw poszczególnych paliw oraz energii. W zakresie gazu ziemnego potwierdzone zostały zasadnicze priorytety przyjęte przez poprzedni rząd dotyczące dywersyfikacji energetycznej. Wskazywano również na konieczność zwiększenia pojemności magazynów, rozbudowy sieci przesyłowej i dystrybucyjnej, a także zwiększenia wydobycia krajowego³².

Jednak w rzeczywistości w trakcie pierwszych kilkunastu miesięcy działalności rządu podejmowano stosunkowo niewielkie działania na rzecz budowy gazoportu. Najwyższa Izba Kontroli w 2013 roku oceniła, że zaniechanie działań legislacyjnych przez Ministra Gospodarki i Ministra Skarbu Państwa wpłynęło na opóźnienie realizacji inwestycji, podczas gdy konieczność wprowadzenia prawnych ram usprawniających procedury inwestycyjne była sformułowana już w wytycznych „Polityki dla przemysłu gazu ziemnego” z marca 2007 roku. W efekcie faza przygotowawcza projektu zamiast zakładanych 2 lat trwała dwa razy dłużej. Nadzór nad jego wykonaniem przejął od spółki Polskie LNG w grudniu 2008 roku operator gazociągów przesyłowych Gaz-System SA³³.

Dopiero gdy na początku 2009 roku, w wyniku kolejnego konfliktu Rosji i Ukrainy, przerwane zostały dostawy gazu dla Polski, wyraźnie przyspieszono prace legislacyjne. Wydarzenia te bowiem ukazały istotną zależność od dostaw rosyjskiego gazu, a także wskazały na to, jak ważny element strategii bezpieczeństwa państwa stanowi dywersyfikacja dostaw³⁴. W kwietniu 2009 roku parlament uchwalił ustawę o inwestycjach w zakresie

³¹ A. Bałamut, *Polityka bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 91–92; A. Zawisza, *Gaz dla Polski...*, op. cit., s. 54–56.

³² *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Warszawa 2009.

³³ NIK, *Informacja o wynikach kontroli zawierania umów gazowych oraz realizacji inwestycji – terminal LNG w Świnoujściu*, Warszawa 2013, s. 5, 42–45.

³⁴ A. Eberhardt, *Konsekwencje ukraińsko-rosyjskiego konfliktu gazowego*, „Biuletyn PISM” 2006, nr 3(343), s. 1587–1588.

terminalu gazowego w Świnoujściu, natomiast w czerwcu PGNiG zawarło umowę na sprzedaż i dostawy ok. 1,3 mld m³ LNG z Kataru do Polski przez 20 lat od 2014 roku³⁵.

Równoległe z budową terminala rozpoczęto prace mające na celu rozbudowę gazowej sieci przesyłowej do gazoportu. Budowa rozpoczęła się ostatecznie w marcu 2011 roku, a jej koszt wyniósł ok. 3,6 mld zł. Na tym etapie również wystąpiły opóźnienia i planowana data oddania inwestycji została przesunięta z czerwca na grudzień 2014 roku, a pierwsze dostawy LNG drogą morską z Kataru dotarły do Świnoujścia w grudniu 2015 roku³⁶.

Na początku 2009 roku podjęto również rozmowy w sprawie zmian w umowie gazowej z rosyjskim Gazpromem. Stronie polskiej zależało m.in. na zniesieniu klauzuli o zakazie reeksportu gazu, stałej renegotjacji cen co trzy lata i rozwiązaniu sporu o wysokość tranzytu za przesył gazu przez terytorium Polski do zachodnich kontrahentów Rosji³⁷. Negocjacje w sprawie nowych ustaleń okazały się długie i trudne oraz niezbyt korzystne dla strony polskiej. Jesienią 2009 roku przyjęto pakiet uzgodnień, który przewidywał zwiększenie dostaw gazu do ok. 10 mld m³ rocznie oraz przedłużenie obowiązywania kontraktu aż do 2037 roku, natomiast tranzytu gazociągiem jamalskim – do 2045 roku. Nowa umowa nie przewidywała również możliwości reeksportu nadwyżek rosyjskiego gazu, odstąpiono także od roszczeń z tytułu zaległych opłat za tranzyt³⁸.

Jednakże w lutym 2010 roku Komisja Europejska zgłosiła szereg zastrzeżeń do umowy, wskazując na jej niezgodność z zasadami trzeciego pakietu energetycznego, co dotyczyło m.in. braku dostępu do gazociągu podmiotom trzecim, rozdziału właścicielskiego spółek dostarczających gaz od spółek nim handlujących, sprzeczności z regulacjami o wolnej konkurencji, naruszenia kompetencji prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oraz zbyt długiego terminu kontraktu. W konsekwencji rząd wstrzymał wejście w życie umowy do czasu wyjaśnienia wątpliwości.

³⁵ A. Cohen, O. Graham, *Bezpieczeństwo a przerwa w dostawach rosyjskiego gazu*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2009, nr 24, s. 11-15; A. Zawisza, *Gaz dla Polski...*, op. cit., s. 62-63.

³⁶ NIK, *Informacja o wynikach kontroli...*, op. cit., s. 38-42; A. Zawisza, *Gaz dla Polski...*, op. cit., s. 56-57.

³⁷ A. Łakoma, *Polska chce kupować więcej gazu z Rosji*, „Rzeczpospolita”, 13.06.2009; *Gazociąg jamalski bardziej unijny*, „Rzeczpospolita”, 08.07.2009; P. Naimski, *Analiza wyniku polsko-rosyjskich negocjacji gazowych*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2010, nr 2(26); J. Staniłko, P. Naimski, *Gazowa porażka polskich negocjatorów*, „Rzeczpospolita”, 10.06.2010; R. Zajdler, *Czy umowa gazowa jest zgodna z konstytucją?*, „Rzeczpospolita”, 24.05.2010.

³⁸ A. Zawisza, *Gaz dla Polski...*, s. 75-76; A. Łakoma, *Spór z Brukselą o umowy gazowe trwa*, „Rzeczpospolita”, 07.05.2010; J. Staniłko, *Cena gazu*, „Rzeczpospolita”, 04.11.2010.

Ostatecznie nową polsko-rosyjską umowę zawarto w październiku 2010 roku. Operatorem gazociągu został Gaz-System, zmniejszono również ilość dostaw gazu, a także skrócono okres ich obowiązywania do 2022 roku. Kontrola NIK w 2013 roku wykazała, że działania Ministra Gospodarki w czasie negocjacji prowadzone były w znacznej części bez umocowania w postaci zatwierdzonej instrukcji negocjacyjnej, a po ich zatwierdzeniu część uzgodnień była niezgodna z wytycznymi. Ponadto stwierdzono, że zarówno Minister Gospodarki, jak i PGNiG SA nie wykorzystali w pełni możliwości negocjacyjnych, nie podejmując prób uzyskania równoważnych korzyści dla Polski w zamian za zgodę na postanowienia korzystne dla strony rosyjskiej, a niewłaściwa między nimi współpraca miała istotny wpływ na nieskuteczność całości negocjacji³⁹.

Ogółem okres 2004-2015 okazał się niezwykle ważny w kształtowaniu się strategii bezpieczeństwa energetycznego Polski. Najistotniejszym osiągnięciem była realizacja budowy gazoportu w Świnoujściu, która stanowiła ważny krok w osiągnięciu niezbędnej dywersyfikacji kierunków dostaw gazu ziemnego dla Polski. Nie powiodły się natomiast próby zawarcia umów na dostawy z Europy Zachodniej ani budowa nowych połączeń gazowych z innymi krajami. Z kolei przeważający udział w imporcie gazu wciąż zachował rosyjski Gazprom, co jak pokazały kolejne konflikty i czasowe przerwania dostaw przez stronę rosyjską, wciąż stanowi bardzo poważne zagrożenie dla Polski.

3. Aktualne uwarunkowania wewnętrzne

Kwestie polityczne i programowe

Od zmiany układu rządzącego po wyborach 2015 roku programowym dokumentem określającym aktualną politykę energetyczno-klimatyczną jest „Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”, uchwalona w grudniu 2017 roku⁴⁰. Przedstawione są w niej rekomendacje dla realizowanych polityk publicznych, które nierzadko zmieniają system zarządzania ukształtowany przez omawiane wcześniej strategię lub programy. Jako podstawowe wyzwanie stojące przed Polską uznano ograniczenie emisji, przechodzenie na gospodarkę zero- lub niskoemisyjną, ale przy jednoczesnym ograniczaniu kosztów społecznych. Docelowy model zakłada przekształcanie polskiej energetyki poprzez pobudzanie innowacji, kreatywności oraz po-

³⁹ NIK, *Informacja o wynikach...*, s. 5; A. Bałamut, *Polityka bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 98.

⁴⁰ *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*, Warszawa 2017, <https://www.muir.gov.pl/-strony/strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju/informacje-o-strategii/> (dostęp: 20.06.2018).

tencjału naukowego. Celem tych działań ma być odnalezienie polskich specjalizacji innowacyjnych do wykorzystania w kraju, a także jako materiał eksportowy. Wpisuje się to w zyskującą od kilku lat na popularności koncepcję „just transition”. Urzędnicy zajmujący się energetyką i ochroną klimatu potwierdzają, że rząd jest coraz bliższy tej koncepcji. Strategia podkreśla także znaczenie przewidywalności energetycznej. Na tym tle zapowiada wydanie bardziej szczegółowego dokumentu strategicznego: „Polityka Energetyczna Polski do 2050 roku”. Dokument, mimo zapowiedzi na wrzesień 2018 roku, nie został do tej pory opublikowany⁴¹.

Zagadnieniu bezpieczeństwa energetycznego poświęcony jest osobny podpunkt w części „Diagnoza”. Stwierdzono w nim, że jego zapewnienie „wymaga dywersyfikacji źródeł, surowców oraz sposobu wytwarzania i dystrybucji energii”⁴². Jako zagrożenie dla sieci przesyłowej i dystrybucyjnej wskazano zjawiska pogodowe, ingerencję człowieka (jednoznacznie sugerując sabotaż) oraz zagrożenia cybernetyczne. W oparciu o powyższe zaprezentowano cele dla władz państwowych. W kontekście gazu są to głównie rozszerzenie zbioru dostawców gazu oraz rozbudowa systemu magazynowania go. Pośród wspomnianych nowych źródeł wymienia się dostawę LNG oraz z szelfu kontynentalnego w Norwegii. Ma to pozwolić uniezależnić się od jednego (niewymienionego wszakże, ale dobrze wszystkim znanego) dostawcy tego surowca. Strategia nie podejmuje jednak tematu, jaka ma być rola gazu w miksie energetycznym. Nie wskazuje także jego docelowego kształtu⁴³. Podczas naszych wywiadów eksperckich najwyżsi przedstawiciele administracji oraz spółek energetycznych potwierdzili jednak, że rząd nie planuje procentowego wzrostu udziału gazu – mimo wzrostu jego użycia w liczbach bezwzględnych.

Działania szczegółowe zapowiedziane przez dokument obejmują budowę infrastruktury umożliwiającej dostawę z nowych źródeł, rozbudowanie podziemnych magazynów gazu oraz modernizację wewnątrz krajowej sieci przesyłowej. Projekt Baltic Pipe nie jest w strategii omawiany. Pojawia się jednak na poglądowym rysunku nr 19 „Kierunki działań na rzecz bezpieczeństwa energetycznego”. Można na nim zauważyć także cztery nowe połączenia transgraniczne (interkonektory): z Czechami, Słowacją, Ukrainą oraz Litwą. W strategii pojawia się również jeden „projekt strategiczny” związany z gazem. Jest nim utworzenie w Polsce centrum

⁴¹ Dokument o tym samym tytule przygotowywany był przez poprzednią koalicję rządzącą. Jego projekt został w połowie 2015 roku przedstawiony nawet do konsultacji społecznych. Obecnie nie jest on już dostępny na stronach Ministerstwa Energii ani Rządowego Centrum Legislacji.

⁴² *Strategia na rzecz...*, op. cit., s. 321.

⁴³ Poza podaniem w jednej z tabel, że w roku 2020 ma w nim być 15% energii z OZE.

transzytu i handlu gazem dla całego regionu Europy Środkowo-Wschodniej i państw bałtyckich. Dokument nie traktuje jednak szerzej o tej koncepcji. Polska ma więc aspiracje, by stać się hubem gazowym. Wśród ekspertów i decydentów brak jest jednak zgody co do tego, czym hub właściwie jest i jak go zdefiniować. Najbardziej rozpowszechniona koncepcja zakłada, że w hubie stosunek magazynowanego surowca do tego będącego przedmiotem obrotu handlowego ma się jak 2 do 1. Wobec zaniedbań infrastruktury magazynowej w naszym kraju plan ten wydaje się trudny do osiągnięcia⁴⁴. Konkurencyjną koncepcją jest pogląd, że sukcesem Polski (jako hubu) będzie stanie się indeksem rynkowym dla pozostałych transakcji w regionie.

W „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” pominięte zostały możliwe zachowania sektora prywatnego. Ta część energetyki nie da się uregulować odgórnie. Wydaje się prawdopodobne, że przedsiębiorcy, zmotywowani unijnymi zachętami do ograniczenia emisji (np. poprzez wysoką cenę uprawnień), postawią na produkcję energii na własne potrzeby właśnie z generatorów gazowych. Skłaniać ich do tego może to, że ta technologia (w porównaniu do OZE) jest już dopracowana, nie wymaga wielkich nakładów kapitałowych i dostępna jest „od ręki”. Rządowe prognozy nt. wzrostu popytu na gaz wydają się nie obejmować tej części sektora energetycznego. Stąd ich rozbieżność z prognozami stworzonymi np. przez spółki gazowe, do których nasza grupa miała dostęp.

Chociaż polityki energetyczne kraju prowadzone przez różne koalicje rządzące znacznie różnią się między sobą, to istnieje w nich także jedna niezmienna. Wśród partii politycznych panuje konsensus co do tego, że rynek energetyczny na poziomie konsumenckim należy wprowadzić zliberalizować, ale na szczeblu strategicznym to państwo powinno utrzymywać kontrolę nad tą kluczową dziedziną gospodarki. Właściwie wszyscy eksperci, z którymi mieliśmy okazję rozmawiać, zgodzili się co do tego, że bezpieczeństwo jest ważniejsze od zysków spółek. Podkreślali również, że właściwy czas na liberalizację nadejdzie dopiero w tym momencie, kiedy źródła dostaw gazu zostaną faktycznie zdywersyfikowane (po budowie Baltic Pipe).

Warto zastanowić się, na jakim etapie znajduje się obecnie realizacja „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” w wymiarze gazu. Kwestia interkonektorów jest sprawą obecnie bardzo „żywą”, i to nie tylko w sferze dyskusji politycznych. Polski rząd nie jest osamotniony w swoich działaniach. Z początkiem czerwca AB Amber Grid ogłosił przetarg na budowę litewskiej części Gas Interconnection Poland-Lithuania (GIPL) - inter-

⁴⁴ Zob. *Podziemne magazyny gazu jako element energetycznego bezpieczeństwa państwa*, (w:) *Analiza ryzyk w wybranych politykach publicznych*, A. Zybala (red.), Warszawa 2018, s. 103-153.

konektora gazowego spinającego infrastrukturę między Polską a Litwą. W ogłoszonym przy tej okazji komunikacie prezes AB Amber Grid podkreślił, że finalizacja projektu (według planów w grudniu 2021 roku) zwiększy bezpieczeństwo energetyczne całego regionu (szczególnie państw bałtyckich i Finlandii), zróżnicuje ceny i otworzy nowe możliwości dla uczestników rynku⁴⁵. Minister Krzysztof Tchórzewski (polska strona) zapowiedział rozpoczęcie prac budowlanych w 2019 roku. Jego zdaniem przygotowawcze prace inwestycyjne „realizowane są zgodnie z planem” i dobiegają aktualnie końca⁴⁶. Projekt współfinansowany jest przez środki unijne w najwyższej możliwej wysokości pomocy finansowej, tj. 50%⁴⁷. Projekt połączenia transgranicznego z Czechami (w Krzyżanowicach) jest obecnie na etapie uzyskiwania pozwoleń na budowę. Mniej zaawansowane prace prowadzone są w przypadku interkonektora na granicy ze Słowacją. Do tej pory administracji rządowej udało się wydać decyzję lokalizacyjną. Gazociąg na Ukrainę z kolei ciągle nie wyszedł poza etap planowania i w chwili obecnej prowadzone są badania nad zainteresowaniem rynku przepustowością. Ekspertsi związani z tematem zwracają jednak uwagę na to, że na Ukrainie konsumpcja gazu spada i może się zdarzyć, że kraj ten stanie się samowystarczalny gazowo.

Struktura rynku gazu

Polski system przesyłowy gazu obejmuje gazociągi o łącznej długości ponad 9,7 tys. km (14 tłoczni, 56 węzłów gazowych, 974 punkty wyjścia). Zajmuje się nim Gaz-System SA pełniący jednocześnie funkcję Operatora Systemu Przesyłowego gazu. Nadzór nad pracą systemu sprawują Krajowa Dyspozycja Gazu oraz oddziałowe dyspozycje gazu⁴⁸.

Zadaniem Operatora Sieci Przesyłowej (OSP), czyli firmy Gaz-System SA, jest transportowanie gazu sieciami wysokiego ciśnienia. Funkcję Narodowego Operatora Sieci Dystrybucyjnej (NOSD) pełni Polska Spółka Gazownictwa Sp. z o.o. Działalność ta polega na handlu gazem, który jest

⁴⁵ M. Zaniewicz, *Litwa ogłosiła przetarg na budowę interkonektora z Polską (GIPL)*, <https://www.energetyka24.com/gaz/litwa-oglosila-przetarg-na-budowe-interkonektora-z-polska-gipl>; *Announcements*, <https://www.ambergrid.lt/en/about-us/announcements> (dostęp: 20.06.2018).

⁴⁶ PAP, *Krzysztof Tchórzewski: interkonektor gazowy z Litwą w budowie od 2019 roku*, http://gazownictwo.wnp.pl/krzysztof-tchorzewski-interkonektor-gazowy-z-litwa-w-budowie-od-2019-roku,319206_1_0_0.html (dostęp: 20.06.2018).

⁴⁷ Prace studialne nie mogą być dofinansowywane powyżej 50%; *Gazociąg Polska-Litwa*, <http://www.gaz-system.pl/wsparcie-z-ue/transeuropejska-siec-energetyczna-ten-e/polska-litwa/>; PAP, *10,6 mln euro na interkonektor gazowy łączący Polskę i Litwę*, <https://www.forbes.pl/wiadomosci/106-mln-euro-na-interkonektor-gazowy-laczacy-polske-i-litwe/tegnq2n> (dostęp: 20.06.2018).

⁴⁸ *Przesył gazu*, <https://rynek-gazu.cire.pl/st,43,518,tr,172,0,0,0,0,0,przesyl-gazu.html> (dostęp: 30.06.2018).

- ♦ import gazu ziemnego z kierunku wschodniego – 110 363 GWh (co stanowi 65,6% całkowitego przywozu);
- ♦ nabycie wewnątrzspółnotowe z Unii Europejskiej 39 154 GWh – z czego 97% z Niemiec, a 3% z innych państw UE;
- ♦ łącznie LNG – 18 820 GWh (11,2% całkowitego przywozu), w tym: import gazu ziemnego z Kataru – 16 870 GWh (10% całkowitego przywozu); import gazu ziemnego z Norwegii – 943 GWh (0,56% całkowitego przywozu); import z USA – 1 007 GWh (0,6% całkowitego przywozu)⁵¹.

Uruchomienie gazoportu, a także budowa Baltic Pipe powodują potrzebę budowy dodatkowej infrastruktury rozprowadzającej gaz z rejonu północno-zachodniego (Świnoujście). RP zamierza angażować się w upstream w Ameryce Północnej bez udziału w budowie zagranicznych gazoportów.

Ujawniony raport NIK⁵² wskazuje na to, że w 2010 roku przy negocjacjach kontraktu gazowego z Rosjanami występowały znaczne zaburzenia w relacji pomiędzy energetycznymi spółkami Skarbu Państwa a rządem. W chwili obecnej ośrodek decyzyjny związany z energetyką został rozproszony na Ministerstwo Energii, Pełnomocnika Rządu ds. Krytycznej Infrastruktury Energetycznej oraz Pełnomocnika Rządu ds. Walki ze Smogiem.

Źródła dostaw gazu

Dywersyfikacja źródeł dostaw gazu jest jednym z narzędzi rządowych w polityce zwiększania bezpieczeństwa energetycznego Polski. Możliwość manewru na tym polu pojawiła się stosunkowo niedawno. Jest ona efektem zmian strukturalnych na rynku gazu. Za sprawą upowszechnienia korzystania z gazu w stanie ciekłym (LNG) rynek ten z regionalnego (zależnego np. od monopolii naturalnych) stał się globalnym⁵³.

Działania zmierzające do zdywersyfikowania kierunków dostaw gazu są – przynajmniej w sferze deklaratywnej – wspierane przez Komisję Europejską. Zdaniem Miguela Ariasa Cañete, od 2014 roku komisarza ds. działań w dziedzinie klimatu i energii, patrzy ona przychylnie na wszelkie ruchy nakierowane na ten cel. W wywiadzie udzielonym Polskiej Agencji Prasowej stwierdził on, że ambicją Komisji jest to, by każde państwo członkowskie miało możliwość korzystania z przynajmniej trzech niezależ-

⁵¹ Sprawozdanie z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych, Ministerstwo Energii, Warszawa, lipiec 2018, s. 9.

⁵² *Informacja o wynikach...*, s. 7–8.

⁵³ K. Książkowski, *Bezpieczeństwo energetyczne*, (w:) *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, R. Zięba (red.), Warszawa 2018, s. 86.

nych od siebie źródeł dostaw gazu. Zdecydowanie potwierdzili to przedstawiciele Komisji Europejskiej, z którymi udało nam się skontaktować. Najlepszym dowodem na to ma być rozwijanie przez UE koncepcji „korytarza południowego” z Azerbejdżanu oraz wspieranie (finansowe oraz jako tzw. *faciliator*) Polski w budowie Baltic Pipe⁵⁴. Cañete podkreślił także aspekt efektywności energetycznej. Dzięki jej podnoszeniu będzie można sukcesywnie ograniczać import paliw kopalnych, a tym samym zmniejszać uzależnienie od eksporterów.

Norweski szelf kontynentalny wskazywany jest jako jedno z „nowych” źródeł dostaw gazu do Polski. Na koncepcję tzw. Bramy Północnej składa się pięć elementów. Są to:

- ♦ gazociąg Baltic Pipe – biegnący po dnie Morza Bałtyckiego i łączący Danię z Polską (przez który będzie mógł płynąć gaz z norweskich złóż na Morzu Północnym);
- ♦ budowa gazowej tłoczni Zeeland;
- ♦ gazociąg złożowy łączący system norweski z systemem duńskim;
- ♦ rozbudowa duńskiego systemu lądowego (aby zwiększyć jego zdolności przesyłowe);
- ♦ rozbudowa układu przesyłowego w Polsce.

W czerwcu 2018 roku został zaakceptowany ostateczny wariant przebiegu trasy gazociągu Baltic Pipe⁵⁵. Rząd (wypowiedź Piotra Naimskiego) potwierdził aktualność fazy realizacyjnej już od 2020 roku oraz rozpoczęcia realizacji w październiku 2022 roku. Zdecydowano, że gazociąg nie będzie przebiegał przez strefę ekonomiczną Niemiec, mimo że podniesie to koszty inwestycji. Zdaniem ekspertów planowana przepustowość Baltic Pipe rzędu 10 mld m³ za kilka lat może się okazać niewystarczająca. Do tego czasu rząd ma jednak osiągnąć pełną dywersyfikację źródeł dostaw gazu, dzięki czemu niedobory surowca mają zostać uzupełnione dostawami gazu skroplonego, wydobyciem własnym (np. z łupków) lub kontraktem spotowym z Rosją (żaden z decydentów bowiem nie wyklucza takiej możliwości⁵⁶).

⁵⁴ PAP, *Canete: każde państwo UE powinno mieć trzy niezależne źródła dostaw gazu*, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1056467,canete-kazde-panstwo-ue-powinno-miec-trzy-niezalezne-zrodla-dostaw-gazu.html> (dostęp: 19.06.2018).

⁵⁵ *Gaz-System accepted the recommended route variant of the Baltic Pipe pipeline*, <http://en-gaz-system.pl/press-centre/news/information-for-the-media/artykul/202768/> (dostęp: 20.06.2018).

⁵⁶ Mimo zdecydowanych deklaracji, że z Rosją nie zostanie już podpisany żaden kontrakt długoterminowy.

Wobec z jednej strony ograniczonych możliwości importowych gazociągów, a z drugiej stale (choć nie skokowo) wzrastającego zapotrzebowania na gaz⁵⁷, w kontekście bezpieczeństwa energetycznego kluczowe jest właściwe wykorzystanie potencjału terminalu LNG w Świnoujściu. Za jego pośrednictwem do Polski dociera gaz skroplony z Kataru, Norwegii oraz ze Stanów Zjednoczonych. Za odnajdywanie innych dostawców odpowiedzialne jest powołane w tym celu PGNiG Supply & Trading Branch Office w Londynie. Gazoport o zdolności przeładunkowej 5 mld m³ jest już rozbudowywany o trzeci zbiornik⁵⁸, dzięki któremu jego przepustowość wzrośnie do 7,5 mld m³. To znaczna rozbudowa, jednak już teraz pojawiają się głosy, że w niedługim czasie konieczne może być kolejne powiększenie o dodatkowe 2,5 mld m³. Świadomość tego jest widoczna u decydentów. Wobec powyższego warto się zastanowić, czy inwestowanie w jeden obiekt jest ciągle zasadne? Dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw być może lepiej byłoby je rozproszyć i zbudować drugi gazoport (np. według koncepcji pływającego gazoportu w Zatoce Gdańskiej⁵⁹, na wzór pływającej jednostki regazyfikującej w Kłajpedzie). Wszyscy nasi rozmówcy wskazali, że poza budową samego gazoportu konieczne jest jeszcze stworzenie całej infrastruktury towarzyszącej, tak by była efektywna w kontekście dalszego przesyłu surowca do pozostałych części kraju. Taka inwestycja wymagałaby kilku lub nawet kilkunastu lat przygotowań oraz budowy i jak na razie na poziomie taktycznym należy skupić się wyłącznie na rozbudowie zaplecza w Świnoujściu.

Innym potencjalnym źródłem gazu są tzw. łupki. W latach 2011–2012 opinia publiczna w Polsce silnie lansowała tezę o nadzwyczajnym bogactwie naszego kraju w ten specyficzny surowiec, co niestety szybko zweryfikowała rzeczywistość. O ile faktycznie odnaleziono znaczne pokłady gazu pod ziemią, o tyle okazało się, że inwestycje w ich wydobycie są niezwykle kapitałochłonne, a zwrot z inwestycji w krótkim okresie jest niemożliwy⁶⁰. Niskie ceny gazu zniechęciły przedsiębiorstwa zagraniczne do eksploataowania tutejszych złóż. W chwili obecnej temat gazu z łupków w Polsce został niejako zawieszony. Oficjalnie wszystkie ośrodki władzy

⁵⁷ Szacuje się, że wzrośnie ono do 20 mld m³ w 2020 roku.

⁵⁸ Biznes Alert, *Jest zgoda na rozbudowę mocy regazyfikacyjnych terminalu LNG w Świnoujściu*, <https://biznesalert.pl/jest-zgoda-na-rozbudowe-mocy-regazyfikacyjnych-terminalu-lng-w-swinoujściu/> (dostęp: 10.09.2018).

⁵⁹ TVP Info, *Pływający gazoport? Władze przymierzają się do nowego terminalu*, <https://www.tvp.info/29631269/plywajacy-gazoport-wladze-przymierzaja-sie-do-nowego-terminalu> (dostęp: 10.09.2018).

⁶⁰ Więcej na ten temat: NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego*, Warszawa 2017, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,15574,vp,18057.pdf> (dostęp: 10.09.2018).

deklarują gotowość do ponownych odwiertów, jednak dopiero po tym, jak badania i rozwój uczynią barierę technologiczną (która musi zostać dostosowana do tutejszych warunków, skały w Polsce są bowiem trudniejsze do zablokowania niż w Ameryce) bardziej przystępną. Nie udało nam się jednak dotrzeć do żadnych rządowych programów wsparcia takich badań.

Polityka dywersyfikacji źródeł dostaw gazu jest jak najbardziej zasadna. Potwierdza to chociażby fakt niespójnego kształtowania cen gazu przez jednego z jego największych eksporterów. Surowiec dostarczany jest do części krajów w znacznie niższej cenie niż zaproponowany został Polsce - bez względu na to, że to Rzeczpospolita importuje więcej lub położona jest bliżej złóż. Przykładem niech będą Niemcy oraz Węgry. Dane z roku 2013 pokazują, że ten pierwszy kraj kupował 1000 m³ gazu za 323 dolary, drugi zaś po 338 dolarów. W tym samym roku PGNiG płaciło aż 379 dolarów⁶¹. Nie ulega wątpliwości, że w 2022 roku, kiedy wygasa umowa gazowa z Rosją, Polska zdolna zaspokoić swoje potrzeby gazowe w sposób inny niż import rosyjski będzie miała dużo lepszą pozycję negocjacyjną podczas rozmów nad ewentualnym przedłużeniem kontraktu. Według słów przedstawicieli rządu Rzeczpospolita być może odejdzie całkowicie od modelu umowy długoterminowej, przechodząc na system podpisywania umów krótkoterminowych wyłącznie na zasadach rynkowych - zależnie od aktualnego popytu na surowiec oraz ceny.

Problemy modelowania popytu na gaz w Polsce

W Polsce zużywa się coraz więcej gazu ziemnego. W 2017 roku padł historyczny rekord - przesłano 19,7 mld m³ tego paliwa. To wzrost w porównaniu do poprzedniego roku aż o 9% - podał operator systemu przesyłu gazu Gaz System. Szacuje się, że popyt na gaz ziemny jako ekologiczne źródło energii wciąż będzie rósł, co znajduje potwierdzenie w szacunkach operatora w „Krajowym Dziesięcioletnim Planie Rozwoju” (KDPR) na lata 2018-2027. Przyszłe zapotrzebowanie na gaz i zmiany w ilości przesyłu będą wynikać ze zmian w sektorze energetyki. Minimalny wzrost popytu na gaz ze strony sektora elektroenergetycznego w 2027 roku wyniesie 1,3 mld m³ rocznie, natomiast maksymalnie będzie to 2,7 mld m³. *Wynik zależy od tego, jakie elektrownie i elektrociepłownie gazowe powstaną w tej perspektywie. Oznacza to prognozowany wzrost krajowego popytu na gaz od 8 do ponad 17 proc. w skali dziesięcioletniej*⁶².

⁶¹ T. Laskowicz, *Polityczne aspekty dywersyfikacji dostaw gazu i ropy naftowej do Polski a bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, „Securitologia” 2016, nr 2, s. 124, https://www.civitas.edu.pl/wp-content/uploads/2015/03/Securitologia_2_2016_119_129.pdf (dostęp: 19.06.2018).

⁶² *W Polsce rośnie zapotrzebowanie na gaz. W zeszłym roku padł historyczny rekord*, <https://>

Obecnie sektor gazowy pozostaje w niepewności co do przyszłej strategii energetycznej. Na X Kongresie Gospodarczym w Katowicach w kwietniu 2018 roku padła deklaracja ministra Tchórzewskiego: „najpierw atom, potem energia odnawialna”. Nie wiadomo, na ile te zapowiedzi się ziszczą i w jakim czasie. Budowanie infrastruktury energii odnawialnej wymaga rozwijania również elektrowni gazowych, które będą miały charakter substytucyjny. W przypadku niekorzystnej pogody można np. uruchomić bloki gazowe, tak aby utrzymywać odpowiednią produkcję prądu. Jeśli jednak bloki atomowe nie powstaną i nie rozwiną się odnawialne źródła energii, to zwiększy się zapotrzebowanie na gaz w elektrowniach. Trzeba dodać, że z kolei minister Naimski nie widzi potrzeby budowania dodatkowych elektrowni gazowych.

Ciągle trwające prace nad strategią energetyczną wywołują stan niepewności. Z drugiej jednak strony sytuacja na rynku jest w okresie dużych przemian. Wstrzymanie się z podejmowaniem ostatecznych decyzji może zatem okazać się trafne. Polska jest w dobrym położeniu, ponieważ nasza gospodarka jest mniej uzależniona od gazu. Jego udział w produkcji energii pierwotnej wynosi 14,8%⁶³, choć od 2000 roku wzrósł o 3,96%⁶⁴. Tempo wzrostu zapotrzebowania na gaz wyniosło 5,6% i przekroczyło wartość krajową określoną dla roku 2020 w „Polityce energetycznej Polski do 2030 roku”⁶⁵.

Ministerstwo Energii przyznaje więc, że w ciągu najbliższych 12-13 lat udział węgla w polskiej energetyce zmniejszy się o ok. 21%. Innym potwierdzeniem tego trendu jest zapowiedź ministra Tchórzewskiego, że planowany blok na węgiel kamienny o mocy ok. 1000 MW w Elektrowni Ostrołęka będzie ostatnim wybudowanym blokiem węglowym w Polsce. Preferowanym przez rząd rozwiązaniem jest gaz ziemny. Polska poważnie zaangażowała się w budowę gazociągu Baltic Pipe, który znacznie zwiększy polskie zdolności importowe. Zgodnie z założeniami gaz z tego gazociągu ma być reeksportowany do naszych sąsiadów, ale jego dużą część trzeba będzie zagospodarować na miejscu. Jednym z rozwiązań jest energetyka gazowa. Na początku września 2018 roku PGE oficjalnie zadeklarowała, że nowy blok energetyczny, jaki może powstać w Zespole Elektrowni Dolna Odra (ZEDO), będzie opalany gazem ziemnym. Wyjaśniła przy tym, że na

www.forbes.pl/gospodarka/przesyl-gazu-ziemnego-w-polsce-rekord-w-2017-roku/jnrfw2x (dostęp: 25.06.2018).

⁶³ *Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2015 i 2016*, http://stat.gov.pl/download-gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5485/4/12/1/gospodarka_paliwowo_energetyczna_2015_2016.pdf (dostęp: 2.10.2018).

⁶⁴ Sprawozdanie z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych, Ministerstwo Energii, Warszawa, lipiec 2018, s. 7.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 13.

korzystać technologii gazowej w Elektrowni Dolna Odra przemawiają aktualne uwarunkowania rynkowe i regulacyjne polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej, które pociągają za sobą konieczność elastycznego podejścia do zarządzania ryzykiem w tego typu projektach, w tym szczególnie ryzykiem regulacyjnym⁶⁶.

4. Bieżące uwarunkowania zewnętrzne

Polityka Unii Europejskiej

Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa zrzeszająca 28 państw europejskich działa w wielu dziedzinach życia społecznego, politycznego i gospodarczego. Do tego grona należy zaliczyć również kwestię bezpieczeństwa, w tym energetycznego. Z tego też powodu Polska, będąc jednym z państw członkowskich UE, jest pod znacznym wpływem struktur europejskich w kontekście polityki energetycznej.

Unia Energetyczna i unijna polityka energetyczna

Wraz z rozwojem integracji europejskiej wśród zainteresowań Wspólnoty pojawia się coraz więcej elementów. Można do nich także dodać politykę energetyczną. UE zauważa nowe problemy w tym zakresie, a zwłaszcza rosnące zapotrzebowanie na energię, zmienność cen i problemy ze stabilnością dostaw czy negatywny wpływ sektora energetycznego na środowisko naturalne. Z racji tego stworzona we Wspólnocie polityka energetyczna opiera się na trzech celach: zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, zwiększenia konkurencyjności i dążenia do zrównoważonego rozwoju⁶⁷. Jak widać, polityka energetyczna pojawia się w unijnych dyskusjach od wielu lat, ale jeszcze do niedawna nie było żadnej sformalizowanej współpracy w tym zakresie.

Ta sytuacja zmieniła się w lutym 2015 roku, kiedy została ustanowiona Unia Energetyczna. Według unijnych dokumentów jej głównym celem jest zapewnienie wszystkim odbiorcom bezpiecznych, ciągłych i konkurencyjnych dostaw energii w przystępnej cenie. Opiera się ona na pięciu aspektach. Po pierwsze, dotyczy bezpieczeństwa energetycznego, solidarności i zaufania. Krótko mówiąc, chodzi o dążenie do dywersyfikacji dostaw energii, a także o rozwijanie rodzimej produkcji. Co więcej, Unia Energetyczna skupia się również na stworzeniu w pełni zintegrowanego

⁶⁶ *Miks energetyczny Polski: mniej węgla, więcej gazu*, http://energetyka.wnp.pl/miks-energetyczny-polski-mniej-węgla-wiecej-gazu,307787_1_0_0.html (dostęp: 10.09.2018).

⁶⁷ *Energy*, https://europa.eu/european-union/topics/energy_en (dostęp: 10.09.2018).

rynku wewnętrznego, który ma opierać się na sieci interkonektorów umożliwiających swobodny przepływ surowca po całej Wspólnocie. W rezultacie ma dojść do pobudzenia współpracy regionalnej i regionalizacji rynków. Ponadto ważna jest efektywność energetyczna przyczyniająca się do ograniczenia zużycia energii, co ma zmniejszyć import surowców do Unii Europejskiej. Kolejnymi ważnymi kwestiami są dekarbonizacja gospodarki oraz rozwój badań, innowacji i konkurencyjności⁶⁸.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej muszą importować dużą ilość gazu. Poniższy wykres pokazuje, że najwięcej surowca Wspólnota importuje z Rosji – aż 40%. Drugim największym dostawcą jest Norwegia (24,9%), kolejnymi zaś Algieria (12,1%) oraz Katar (5,5%).

Tagela 1.

Najwięksi importerzy gazu do Unii Europejskiej w 2016 roku

Państwo	Procentowy udział w imporcie gazu do Unii Europejskiej
Rosja	40,2
Norwegia	24,9
Algieria	12,1
Katar	5,5
Inni	17,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie *From where do we import energy and how dependent are we? Shedding light on energy in the EU. A guided tour of energy statistics*, 2018 Edition, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/slides/images/energy-photo-viz-gaz.png> (dostęp: 17.09.2018).

Należy zaznaczyć, że tak duże uzależnienie od importu surowca z jednego źródła stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich. Co więcej, w UE występuje dosyć wysoki wskaźnik uzależnienia energetycznego. W 2016 roku wynosił on 54%, co oznacza, że ponad połowa unijnej energii była dostarczona z państw trzecich⁶⁹.

Warto pamiętać, że obecnie nie ma jednego rynku gazu w UE, ale każdy kraj ma swój własny. Na chwilę obecną trudno jest przewidzieć, czy prace nad ujednoczeniem rynku energetycznego będą postępować, ponieważ w 2019 roku odbędą się wybory w różnych państwach i w zależności od tego, które partie wygra, to one wyznaczą kierunek rozwoju wspólnego rynku energetycznego. W kontekście rynku gazu w UE należy

⁶⁸ *What is the Energy Union about? Shedding light on energy in the EU. A guided tour of energy statistics*, 2018 Edition, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/index.html> (dostęp: 17.09.2018).

⁶⁹ Ibidem.

dodać, że państwa członkowskie są podzielone w ocenie jego liberalizacji, ponieważ Europa Zachodnia twierdzi, że jest on w pełni konkurencyjny, podczas gdy według krajów Europy Środkowo-Wschodniej sytuacja jest całkowicie odwrotna. Natomiast w opinii Komisji Europejskiej rynek energii jest coraz bardziej zliberalizowany i powstały już płynne rynki z dostawami z różnych źródeł oraz dużą ilością interkonektorów. Zatem zgodnie z unijną narracją trend jest pozytywny i liberalizacja postępuje, ale w różnym stopniu w zależności od państwa.

Podsumowując, Unia Europejska stworzyła pewne podstawy do rozwoju wspólnej polityki energetycznej i powoli dąży do tego celu. Jednakże w dalszym ciągu uzależnienie od dostaw surowców z państw trzecich jest bardzo duże i dopóki państwa członkowskie nie stworzą jednej, pełnej strategii, dopóty te proporcje mogą się ciągle zwiększać. W kontekście bezpieczeństwa energetycznego Polski ważnym aspektem jest dążenie do zwiększania dywersyfikacji dostaw, rozwijania połączeń pomiędzy państwami i zwiększenie swobody przepływu surowca w ramach Wspólnoty.

Dyrektywa gazowa

13 lipca 2009 roku została uchwalona Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE. Głównym celem Unii Europejskiej, wynikającym ze wspomnianego dokumentu, jest stworzenie europejskiego rynku gazu, który będzie w pełni konkurencyjny i zapewni skuteczny rozdział pomiędzy operatorami sieci przesyłowej a podmiotami produkującymi czy dostarczającymi surowiec⁷⁰. W punkcie 22 można przeczytać, że *bezpieczeństwo dostaw energii stanowi jeden z zasadniczych elementów bezpieczeństwa publicznego*, a co za tym idzie, jest on związany ze sprawnym rynkiem wewnętrznym gazu oraz koniecznością integracji odizolowanych rynków państw członkowskich. Co więcej, fundamentami zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego są właśnie otwarty rynek gazu, pełna konkurencyjność i efektywna infrastruktura⁷¹.

Aby zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne Polski oraz powstrzymać rozwój Nord Stream 2, polski rząd dąży do nowelizacji dyrektywy gazowej UE. W rezultacie wspomniany gazociąg, jeżeli zostanie uznany za interkonektor, mógłby być objęty przepisami antymonopolowymi, gdyż

⁷⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 roku dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE, s. 94, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0073&from=pl> (dostęp: 20.06.2018).

⁷¹ Ibidem, s. 96.

zgodnie z przytaczaną dyrektywą w UE występuje podział między podmiotami odpowiedzialnymi za system przesyłowy a tymi dostarczającymi surowiec. Wśród przedstawionych propozycji nowelizacji pojawił się pomysł, by podmorskie części gazociągów na obszarze Unii Europejskiej objąć przepisami trzeciego pakietu energetycznego. Gdyby udało się to uchwalić, wówczas projekt Nord Stream 2 mógłby stać się nieopłacalny. Za przyspieszeniem prac w tym zakresie opowiada się Polska, a na ostatnim spotkaniu ambasadorów UE (20.06.2018) już 19 krajów stwierdziło, że dyskusja na ten temat powinna zostać przeniesiona ze szczebla technicznego na polityczny. Przeciwnikami tego rozwiązania są m.in. Austria, Belgia, Holandia i Niemcy, które ciągle zwracają się o nowe analizy prawne⁷². Polska miała nadzieję, że prezydencja bułgarska, która skończyła się z dniem 1 lipca br., przyspieszy prace nad nowelizacją dyrektywy, ale to się nie udało. Z polskiego punktu widzenia było to bardzo ważne w kontekście bezpieczeństwa energetycznego, ponieważ po Bułgarii przewodnictwo w Radzie przejęła Austria. Ta zaś uważa, że nie powinno się przyspieszać prac nad rewizją dyrektywy. Ponadto ten kraj jest mocnym sprzymierzeńcem Rosji w Unii, a austriacka firma OMV jest zaangażowana w budowę gazociągu Nord Stream 2⁷³. Warto dodać, że KE wspiera polskie działania i również dąży do zintensyfikowania prac nad nowelizacją. Jednakże Komisja nie mówi, że te dążenia są wymierzone przeciwko projektowi Nord Stream 2. Chodzi bowiem o ogólne uregulowanie sytuacji na dnie Bałtyku. Z racji tego, że zmiany te miałyby duży wpływ na nowy gazociąg, inwestorzy walczą o to, by ich nie wdrażać. Warto dodać, że nawet gdyby dyrektywa została zmieniona, to Gazprom jest przygotowany na ewentualną konieczność wypełnienia założeń trzeciego pakietu. Kolejną problematyczną kwestią w kontekście dyrektywy jest interpretacja tego, czy gazociąg zaczynający się w państwie trzecim i kończący się w kraju unijnym powinien być objęty przepisami wspólnotowymi.

Dzięki działaniom Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (Rada TTE) oraz silnemu polskiemu lobbingsowi 20 czerwca 2018 roku udało się zorganizować posiedzenie COREPER (poziom polityczny). Uchwalono wówczas „Political Guidelines”, jednakże nie ustalono wspólnego tekstu nowelizacji i podjęto decyzję o cofnięciu prac nad dokumentem na poziom roboczy.

Ważnym elementem gry o nowelizację dyrektywy gazowej jest obecne stanowisko Niemiec, które są przeciwne rewizji dokumentu, ale

⁷² Biznes Alert, *Dyrektywa gazowa na spotkaniu ambasadorów UE*, <https://biznesalert.pl/-dyrektywa-gazowa-polska-nord-stream-2/> (dostęp: 23.06.2018).

⁷³ Biznes Alert, *Nord Stream 2: Bułgaria nie pomogła Polsce z dyrektywą gazową*, <http://biznesalert.pl/dyrektywa-gazowa-prezydencja-bulgarska-nord-stream-2/> (dostęp: 23.06.2018).

łączą ją z negocjacjami pomiędzy Ukrainą, Rosją i Komisją Europejską w sprawie tranzytu gazu przez terytorium Ukrainy. Do 2019 roku Moskwa musi zdecydować o tym, czy przedłuży kontrakt z Ukrainą, czy go zerwie. Berlin chce, żeby tranzyt przez Ukrainę pozostał, ale na korzystniejszych warunkach, dlatego traktuje nowelizację dyrektywy gazowej jako element negocjacji w tej sprawie⁷⁴.

Dyrektywa gazowa i ogólny paradygmat europejskiego rynku gazu opiera się na założeniu, że państwa nie muszą być samowystarczalne. Oznacza to, że kraje powinny rozwijać swoją infrastrukturę przesyłową, liberalizować swój wewnętrzny rynek gazowy, a gdy zabraknie surowca, wówczas kupują go od podmiotów zagranicznych. Ten europejski paradygmat stoi w całkowitej sprzeczności z polskim podejściem do bezpieczeństwa energetycznego, które zakłada samowystarczalność (tzn. będziemy bezpieczni, gdy zgromadzimy na swoim terytorium odpowiednią ilość surowca i zachowamy wysoki poziom dywersyfikacji). Jeżeli Polska chce wpisywać się w europejskie bezpieczeństwo energetyczne, to musi dokonać pewnej zmiany w postrzeganiu swojego bezpieczeństwa.

**Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)
2017/1938 z dnia 25 października 2017 roku dotyczące
środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego
i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010**

W kontekście powyższych podrozdziałów często wybrzmiewa kwestia współpracy regionalnej i dążeń UE do wspierania działań mających na celu wzajemne zagwarantowanie dostaw energii. W tym zakresie ważnym dokumentem jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 roku dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010. Przepisy wprowadzone przez niniejszy dokument mają służyć *zagwarantowaniu bezpieczeństwa dostaw gazu w Unii poprzez zapewnienie prawidłowego i ciągłego funkcjonowania rynku wewnętrznego gazu ziemnego* (art. 1)⁷⁵. Cel ten ma zostać zrealizowany poprzez możliwość wprowadzenia środków wyjątkowych wówczas, gdy rynek sam już nie jest

⁷⁴ W. Jakóbiak, *Dyrektywa gazowa: Niemcy mogą grać na opóźnienie odpowiedzi UE na Nord Stream 2*, <http://biznesalert.pl/dyrektywa-gazowa-niemcy-opoznienie-nord-stream-2/> (dostęp: 23.06.2018).

⁷⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 roku dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010, EUR Lex [PDF], s. 10, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ec774a2b-bba8-11e7-a7f8-01aa75ed-71a1/language-pl> (dostęp: 10.10.2018).

w stanie zapewnić potrzebnych ilości surowca do odbiorców. Warto dodać, że rozporządzenie określa także mechanizmy koordynacji planowania i reagowania w razie wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej na szczeblu unijnym, regionalnym i krajowym⁷⁶.

W rozporządzeniu jasno została określona współodpowiedzialność za bezpieczeństwo dostaw gazu (art. 3), która jest dzielona pomiędzy przedsiębiorstwa gazowe, państwa członkowskie (za pośrednictwem ich właściwych organów) i Komisję Europejską. To właśnie ona odpowiada za koordynowanie działań na poziomie regionalnym i unijnym głównie za pośrednictwem Grupy Koordynacyjnej ds. Gazu (GKG), a w razie wystąpienia stanu nadzwyczajnego w konkretnym regionie lub we Wspólnocie – za pomocą grupy ds. zarządzania kryzysowego (składającej się z organów właściwych dla regionu, w którym wprowadzono stan nadzwyczajny)⁷⁷. Co więcej, w takiej sytuacji operatorzy systemów przesyłowych są zobowiązani do współpracy ze sobą, a także do wymiany informacji za pomocą Systemu Koordynacji Regionalnej ds. Gazu⁷⁸.

Na podstawie art. 7 rozporządzenia zostały zidentyfikowane główne międzynarodowe ryzyka dla bezpieczeństwa dostaw gazu do Wspólnoty, a następnie według nich stworzono grupy ryzyka (załącznik I do rozporządzenia). W rezultacie te grupy stały się podstawą do ustanowienia wzmocnionej współpracy regionalnej. Jak zostało podkreślone w tym artykule, nie ma żadnych przeciwwskazań co do tego, by nawiązać inną formę współpracy regionalnej dążącej do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw. Co zatem wynika z tego zapisu dla Polski? Przede wszystkim Polska została zidentyfikowana dwa razy w grupie ryzyka ze względu na dostawy ze Wschodu. Te dwa kierunki to Ukraina i Białoruś. W pierwszym przypadku poza RP w tej grupie znajdują się Bułgaria, Republika Czeska, Niemcy, Grecja, Chorwacja, Włochy, Luksemburg, Węgry, Austria, Rumunia, Słowenia i Słowacja. Natomiast w kwestii dostaw z Białorusi oprócz Polski wpisano takie kraje, jak Belgia, Republika Czeska, Niemcy, Estonia, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Holandia i Słowacja⁷⁹. Jak widać, grupy te są dosyć szeroko ujmowane i ich głównym celem jest opracowanie *wspólnej oceny wszystkich istotnych czynników ryzyka, takich jak kłeski żywiołowe, ryzyka technologiczne, handlowe, społeczne, polityczne i inne, które mogłyby spowodo-*

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Ibidem, s. 12.

⁷⁸ Grupa Koordynacyjna ds. Gazu jest opisana w art. 4 rozporządzenia. W jej skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich, Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, ENTSOG i organizacji reprezentujących interesy podmiotowego sektora oraz organizacji reprezentujących interesy stosownych odbiorców.

⁷⁹ Rozporządzenie..., op.cit., s. 32.

wać urzeczywistnienie głównego ryzyka międzynarodowego dla bezpieczeństwa dostaw gazu, z powodu którego utworzono daną grupę ryzyka (art. 7)⁸⁰.

Co więcej, Polska jako jedno z państw członkowskich na podstawie omawianego rozporządzenia ma za zadanie opracować plany działań zapobiegawczych oraz na wypadek sytuacji nadzwyczajnej. Każdy członek UE powierza to zadanie właściwemu organowi. W przypadku Polski jest to Ministerstwo Energii, które po konsultacjach z przedsiębiorstwami gazowymi oraz podmiotami reprezentującymi interesy gospodarstw domowych i odbiorców przemysłowych gazu tworzy wspomniane plany (art. 8)⁸¹.

Rozporządzenie 2017/1938 wprowadza również zasadę solidarności, która mówi, że jeżeli dane państwo członkowskie zwróci się o zastosowanie środka solidarnościowego, wynikającego z art. 13, wówczas kraj, który jest bezpośrednio z nim połączony, w miarę swoich możliwości i bez tworzenia niebezpiecznych sytuacji podejmie działania niezbędne do zapewnienia ciągłości dostaw gazu odbiorcom chronionym w ramach solidarnego wsparcia⁸², czyli gospodarstwom domowym podłączonym do sieci dystrybucyjnej gazu (szerzej wytłumaczone w art. 2)⁸³. Należy podkreślić, że środek solidarnościowy jest stosowany jako ostateczność i państwo zwracające się o pomoc musi wcześniej wyczerpać inne warianty opisane w art. 13 ust. 3.

Dokument ten stosuje się od dnia 1 listopada 2017 roku, jednakże część ustępów art. 13 wchodzi w życie od 1 grudnia 2018 roku. Wynika to z faktu, że państwa członkowskie muszą dokonać szeregu uzgodnień, po to aby zasada solidarności mogła być skutecznie stosowana.

Podsumowując, opisane rozporządzenie jest dokumentem dosyć szczegółowym i nakłada na państwa członkowskie szereg obowiązków, w tym wzmocnionej współpracy regionalnej w celu opracowania efektywnej odpowiedzi na zidentyfikowane ryzyka międzynarodowe, które dotyczą zapewnienia bezpiecznych dostaw gazu do Unii Europejskiej. Polska, będąc jednym z krajów unijnych, również jest zobowiązana do stworzenia odpowiednich mechanizmów i wyznaczenia organu odpowiedzialnego za realizację tych zadań. Stworzenie grup ryzyka i zachęcanie państw członkowskich do nawiązania wzmocnionej współpracy regionalnej w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu jest ważne również z polskiego punktu widzenia, gdyż w razie wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej można będzie

⁸⁰ Ibidem, s. 16.

⁸¹ Ibidem, s. 17.

⁸² Ibidem, s. 25.

⁸³ Ibidem, s. 11.

uruchomić środek solidarnościowy, a tym samym zniwelować negatywne skutki zakłócenia dostaw surowca.

Różna percepcja działań Rosji w poszczególnych krajach członkowskich UE

Duży wpływ na bezpieczeństwo energetyczne Polski mają działania zarówno UE jako całości, jak i pojedynczych państw. Relacje pomiędzy Rosją a poszczególnymi krajami członkowskimi UE znacznie się od siebie różnią. Wynika to z innej percepcji rzeczywistości, a zwłaszcza różnicy infrastrukturalnej. Europa Zachodnia jest pod tym względem dużo lepiej rozwinięta niż Europa Środkowo-Wschodnia. Ponadto państwa zachodnie mają dużo większy poziom dywersyfikacji dostaw gazu niż kraje wschodnie. W tym zaś znajdują się źródła braku wzajemnego zrozumienia, a także tego, że jak dotąd nie opracowano wspólnej strategii unijnej w zakresie dywersyfikacji dostaw gazu. Co więcej, kraje zachodnie często łączą kontrakty na dostawy gazu z gospodarczymi, zwłaszcza na uzbrojenie. W związku z tym różnica interesów staje się coraz większa i nie sprzyja stworzeniu jednego frontu względem Rosji. To także jest widoczne w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie Węgry mają bardzo dobre relacje z Rosją i traktują ją jako ważnego partnera handlowego, Słowacja jest elastyczna, jeżeli chodzi o podejście do Rosji, ponieważ jest krajem tranzytowym, Czechy polegają na rynku niemieckim, a Polska jest postrzegana jako lider frontu antygazpromowego. Jak widać, w ramach państw Europy Środkowo-Wschodniej nie ma jednej strategii względem Rosji i jej emanacji, jaką jest Gazprom. W ten trend również wpisuje się wyżej opisane zachowanie Niemiec w sprawie nowelizacji dyrektywy gazowej. Co więcej, różnice w podejściu pomiędzy Europą Zachodnią a Środkowo-Wschodnią wynikają również z ceny i z tego, jak dany rząd oceni rynek gazu za kilka lat. Gdy kraje zachodnie uważają, że surowiec jest zbyt drogi, to wówczas kupują znaczne ilości z Rosji, ponieważ Gazprom daje im korzystniejsze ceny. Inaczej jest w przypadku EŚW, gdzie ceny gazu zawsze są wyższe niż na Zachodzie. Oprócz tego kraje wschodnie mają wyższe poczucie bezpieczeństwa, gdy przez ich terytorium biegnie gazociąg, ponieważ czują się państwami strategicznymi. Z racji tego, gdyby Gazprom zerwał umowę na dostawy gazu przez Jamał, wówczas mogłoby dojść do eskalacji konfliktu na Ukrainie. Reasumując, Rosja może skutecznie wpływać na bezpieczeństwo innych krajów za pomocą swojej polityki energetycznej.

Wpływ Rosji na bezpieczeństwo energetyczne Polski

Gaz ziemny jest szczególnym rodzajem towaru, ponieważ jego transport wymaga oddzielnej infrastruktury, jego przechowywanie jest niezwykle trudne, a handel odbywa się zazwyczaj na bardzo długich kontraktach na dostawy. Wszystkie rosyjskie gazociągi eksportowe gazowe biegną ze wschodu na zachód – głównie z zachodniej Syberii do Europy Środkowej i Turcji. Zdecydowanie największe rurociągi pod względem przepustowości w kierunku Europy Zachodniej przebiegają przez Ukrainę i Słowację – gazociąg Braterstwo i gazociąg Sojuz. Rynek Unii Europejskiej obsługuje również Nord Stream oraz gazociąg Jamał-Europa. Łączna roczna przepustowość tych trzech tras wynosi ponad 200 mld m³, czyli znacznie więcej niż eksport gazu do krajów Unii Europejskiej.

Przez terytorium naszego kraju przebiega gazociąg tranzytowy Jamał (pełna nazwa tego systemu to Jamał-Europa, gdyż transportuje się gaz bezpośrednio z półwyspu Jamał do Polski, a z Polski do innych krajów Europy) na długości 680 km. Poprowadzono go równoleżnikowo ze wschodu, w rejonie miejscowości Kondratki na zachód, aż do granicy polsko-niemieckiej, którą przekracza w rejonie miejscowości Górzycy. Budowa polskiego odcinka trwała do 1999 roku, kiedy uruchomiono pierwszą nitkę. Przepustowość magistrali wynosi ponad 32 mld m³ gazu rocznie⁸⁴. Gazociąg biegnie przez 5 województw, 27 powiatów oraz 69 gmin⁸⁵.

Federacja Rosyjska dostarcza znaczną ilość paliw kopalnych i jest największym eksporterem ropy naftowej i gazu ziemnego do Unii Europejskiej. Produkcja gazu w Rosji w 2015 roku wynosiła około 635,5 mld m³, w 2016 roku – około 640,2 mld m³, oraz 691,1 mld m³ w 2017 roku⁸⁶. Warto nadmienić, że wydobycie gazu odbywa się nie tylko na terenie Federacji Rosyjskiej. Eksploatowane są także złoża zagraniczne. W 2017 roku grupa Gazprom zakupiła 21 mld m³ gazu ziemnego z krajów Azji Środkowej⁸⁷.

W 2007 roku Unia Europejska sprowadziła z Rosji 100,7 mln ton ekwiwalentu ropy naftowej gazu ziemnego, co stanowiło 38,7% całkowitego importu gazu. Ropa naftowa i gaz ziemny od dziesięcioleci są kluczową częścią rosyjskiej gospodarki, chociaż Rosja, ściśle rzecz ujmując, nie jest

⁸⁴ A. Sumara, *South Stream – kolejny rosyjski megaprojekt gazowy*, „Paliwa i Energetyka” 2012, nr 1, s. 47.

⁸⁵ *Krajowy system rurociągów – gazociąg przesyłowy*, <http://www.rurociagi.pl/krajowy-system-rurociagow-gazociag-tranzytowy.html> (dostęp: 4.06.2018).

⁸⁶ *Добыча природного и попутного нефтяного газа*, <https://minenergo.gov.ru/node/1215> (dostęp: 16.09.2018).

⁸⁷ *PJSC Gazprom Annual Report 2017*, s. 93, http://www.gazprom.com/f/posts/12/2550-42/gazprom_annual_report_2017_eng.pdf (dostęp: 16.09.2018).

państwem naftowym. Trudno jest dokładnie określić znaczenie ropy i gazu ziemnego dla rosyjskiej gospodarki, ale według szacunków ropa naftowa i gaz ziemny stanowiły około jednej piątej rosyjskiego PKB w 2000 roku. Zarówno rosyjska giełda, jak i kurs rubla są ściśle powiązane z rozwojem cen gazu i ropy. Z perspektywy rynku pracy znaczenie sektora naftowego i gazowego jest natomiast niewielkie: produkcja, transport ropy i gazu oraz przetwarzanie ropy naftowej stanowi zatrudnienie dla około miliona osób w Rosji, tj. 1,5% wszystkich zatrudnionych.

W ostatnich latach inwestycje w wydobycie ropy i gazu wzrosły w dość szybkim rocznym tempie wynoszącym nominalnie nieco ponad 10%, ale ze względu na wysoką inflację realny wzrost inwestycji był niewielki⁸⁸. Rolę gazu w polityce Federacji Rosyjskiej najlepiej widać m.in. w „Strategii bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej do 2020 roku”. Według niej kompleks paliwowo-energetyczny stanowi ważne narzędzie polityki zagranicznej Rosji⁸⁹.

W Federacji eksport gazu poprzez rurociągi jest objęty państwowym monopolem zarządzanym przez Gazprom. Tylko eksport skroplonego gazu ziemnego (LNG) z Sachalinu omija system Gazpromu. Mimo żądań likwidacji monopolu eksportowego wygłaszanych przez prywatne przedsiębiorstwa, np. Novatek i Rosneft, nie poczyniono żadnych postępów w tej sprawie. Władze Rosji pragną uniknąć sytuacji, w której rosyjscy dostawcy gazu konkurują ze sobą na rynku międzynarodowym, pomimo przychylnych wypowiedzi w kwestii rozwoju krajowej konkurencji. Całkowita liberalizacja eksportu rosyjskiego gazu może doprowadzić do poważnych zmian w cenach zarówno na rynkach europejskich, jak i azjatyckich.

Gazprom kontroluje również dużą liczbę spółek zależnych, w tym aktywa infrastrukturalne. Firma ta ustanowiła spółki zależne na wielu rynkach eksportowych, a także zainwestowała w dostęp do sektorów przemysłu i energetyki w Europie Zachodniej i Środkowej. Ponadto Gazprom utworzył wspólne przedsięwzięcia mające na celu budowę gazociągów i magazynów w wielu krajach europejskich. We wrześniu 2012 roku Komisja Europejska wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające, czy Gazprom hamuje konkurencję na rynkach gazu w Europie Środkowej i Wschodniej, naruszając unijne prawo konkurencji. W szczególności Komisja rozważa wykorzystanie przez Gazprom klauzul zakazujących od-

⁸⁸ H. Simola, L. Solanko, *Overview of Russia's oil and gas sector*, Helsinki 2017.

⁸⁹ *Strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej do 2020 roku (przyjęta w 2009 r.)*, (za:) R. Rosicki, G. Rosicki, *Znaczenie gazociągu Nord Stream dla Polski*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 6(4); K. Księżopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne Federacji Rosyjskiej a jej polityka zagraniczna w relacjach z Unią Europejską*, (w:) *Federacja Rosyjska w procesie demokratyzacji*, J. Tymanowski (red.), Warszawa 2011.

sprzedaży w umowach na dostawy i stosowanie nieuczciwych cen poprzez powiązanie cen ropy i gazu w kontraktach długoterminowych. Rosja odpowiedziała wydaniem ustawy, która wprowadziła domyślną zasadę zakazującą rosyjskim firmom strategicznym, w tym Gazpromowi, spełniania jakichkolwiek zagranicznych wniosków czy żądań. Zgoda jest uzależniona od uprzedniego zezwolenia udzielonego przez rosyjski rząd.

Zyski ze sprzedaży gazu ziemnego obok innych paliw kopalnych stanowią ważny element wpływów do budżetu. Ze środków budżetowych Federacja Rosyjska finansuje przede wszystkim sektor militarny, wywiad i armię, które służą realizacji celów ekspansywnej polityki rosyjskiej przeważnie sprzecznych z polskimi. Warto o tym pamiętać w kontekście polityki bezpieczeństwa Polski.

Projekt Nord Stream (oraz Nord Stream 2)

29 sierpnia 2006 roku w Moskwie podpisano porozumienie końcowe w sprawie Nord Stream. Budowę rozpoczęto 9 kwietnia 2009 roku, a oficjalnego otwarcia gazociągu dokonano w Lubminie 8 listopada 2011 roku. W uroczystości uczestniczyli m.in. kanclerz Niemiec Angela Merkel, prezydent Rosji Dmitrij Miedwiediew, premier Holandii Mark Rutte, premier Francji François Fillon i komisarz UE do spraw energii Günther Oettinger. Rurociąg umożliwi przesył 55 mld m³ gazu i ma dostarczyć surowiec dla 26 mln gospodarstw indywidualnych. Gazociąg składa się z dwóch nitek. Pierwsza, o przepustowości 27,5 mld m³ gazu rocznie, została oddana do użytku 8 listopada 2011 roku, natomiast druga - 8 października 2012 roku. Gazociąg ma długość 1224 km, z czego większość znajduje się pod wodą. Jego przebieg rozpoczyna się na rosyjskim wybrzeżu w pobliżu Wyborga, a kończy na wybrzeżu w pobliżu Greiswaldu w Niemczech. W dużej mierze gazociąg przebiega przez morskie strefy ekonomiczne państw basenu Morza Bałtyckiego.

4 września 2015 roku we Władywostoku zawarto umowę przedwstępną dotyczącą Nord Stream 2. Tuż po oddaniu do użytku pierwszych dwóch nitek rozpoczęły się prace nad jego realizacją. Przepustowość Nord Stream 2 ma wynosić 55 mld m³. Według planów będzie miał długość 1224 km i na ok. 85% tej długości pobiegnie równoległe do istniejącego już gazociągu Nord Stream. Za dostawy gazu z rosyjskich złóż będzie odpowiadał Gazprom. Podpisana umowa zakłada zamknięcie budowy do końca 2019 roku, a pełna zdolność operacyjna osiągnięta zostanie prawdopodobnie po dwóch latach eksploatacji. Tak jak w przypadku pierwszego projektu głównym właścicielem gazociągu (w 51%) będzie

Gazprom. Nord Stream 2 jest kwestionowany ze względu na wysoką kapitałochłonność (ok. 10 mld euro) oraz na nadmiar zdolności przesyłowych⁹⁰.

Nord Stream oraz powstający Nord Stream 2 umocnią pozycję rosyjskiego gazu w Unii Europejskiej. Dotyczy to nie tylko sfery politycznej, lecz także ekonomicznej. Gazprom prowadzi m.in. politykę wymiany aktywów ze spółkami europejskimi. Ponadto Rosja uzyska techniczną możliwość ominięcia w przesyłce gazu kilku państw Europy Środkowo-Wschodniej. Również kwestia ekonomiczności tego przedsięwzięcia wydaje się wątpliwa. Faktem jest zwiększenie dywersyfikacji środków tranzytu surowca do UE, co tak naprawdę zwiększa bezpieczeństwo dostaw np. do Niemiec (co nie zmienia faktu, że dywersyfikacja ta jest pozorna, ponieważ źródłem dostaw pozostaje Rosja)⁹¹. Zwiększy on także rolę niemieckich hubów gazowych (możliwe, że zostaną połączone, co jeszcze wzmocni rolę Niemiec na rynku gazu).

Działania wywiadowcze i „soft power”

Chociaż nie wprost, ale w *Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z roku 2013 uznano Rosję za zagrożenie w kontekście bezpieczeństwa energetycznego. Wskazuje się na *mieszany bilans w stosunkach z Rosją (zwłaszcza dotyczy to niemilitarnych aspektów bezpieczeństwa – energetyka, polityka historyczna)*⁹². Federacja Rosyjska jest ujęta przede wszystkim w kontekście dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych. Gospodarka jest uzależniona od dostaw części surowców energetycznych od producentów zewnętrznych. W większości surowce te są obecnie sprowadzane z Rosji⁹³.

Warto odnotować, że w rosyjskiej literaturze przedmiotu od dawna wskazuje się na istotną rolę działań wywiadowczych i wojny informacyjnej także w zakresie gospodarki. Według Iwana Kapitańca cały potencjał uderzeniowy agresora będzie skierowany na sparaliżowanie obiektów gospodarki z uwzględnieniem operacji prowadzonych w ramach globalnej lub regionalnej walki informacyjnej. Natomiast działania informacyjne miały stać się aktywną składową komponentu uderzeniowego środków precyzyjnego rażenia, a zasób informacyjny państw – jednym z najważniejszych elementów systemów strategicznych sił uderzeniowych i strategicznych sił obronnych państwa⁹⁴. Będzie on obejmował wszystkie obszary walki (kos-

⁹⁰ Z. Nowak, *Nord Stream-2 – ciąg dalszy gry interesów*, „Biuletyn PISM” 2015, nr 88(1325).

⁹¹ R. Rosicki, G. Rosicki, *Znaczenie gazociągu...*, op. cit., s. 139.

⁹² Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 35.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ И. Капитанец, *Битва за мировой океан*, Москва 2002, (za:) A. Krzak, *Wojny przyszłości*

mos, cyberprzestrzeń, powietrze, ląd oraz morze) i koncentrował się na zabezpieczeniu: sieci, systemów telekomunikacyjnych, radionawigacyjnych, dowodzenia wojskami i energetycznych, transportu, finansów itp.⁹⁵

Należy też pamiętać o zagrożeniu ze strony Rosji, która wpływa na branżę energetyczną państw sąsiadujących z Polską i stanowiących jej partnerów. O takich działaniach wspomina chociażby czeska Informacyjna Służba Bezpieczeństwa (czes. *Bezpečnostní informační služba*): *Niezależnie od trwającego kryzysu ukraińskiego i napiętych stosunków Rosja-UE/NATO, Rosja koncentruje się na działaniach mających na celu utrzymanie i wzmocnienie pozycji w czeskiej energetyce*⁹⁶. Sytuacja w Czechach ma szczególnie duże przełożenie dla branży energetycznej w Polsce. Poprzez uzyskanie wpływu na firmy serwisowe czy podwykonawców dla sektora energetycznego Rosja może wpływać na sytuację nie tylko w Czechach, lecz także w Polsce czy innych krajach UE. Może to wykorzystywać choćby przy opóźnianiu strategicznych inwestycji⁹⁷. W raporcie z 2016 roku Rosja nie została wymieniona wprost jako zagrożenie w sektorze energetycznym⁹⁸.

Natomiast Słowacka Służba Informacyjna (słow. *Slovenská informačná služba*) w raporcie rocznym z działalności również (choć w mniej bezpośredni sposób) wskazuje na ingerencję Rosji w branżę energetyczną. W zakresie zewnętrznych stosunków gospodarczych Służba skupiała się głównie na temacie zagrożeń dla bezpieczeństwa energetycznego. Zwrócono uwagę również na sytuację Ukrainy i rolę Rosji⁹⁹.

Także litewski Departament Bezpieczeństwa Państwowego Republiki Litewskiej (lit. *Lietuvos Respublikos Valstybės Saugumo Departamentas*, w skrócie VSD) wskazuje na silne zaangażowanie rosyjskich służb w ener-

po rosyjsku – wojna hybrydowa, informacyjna i psychologiczna na tle konfliktu ukraińskiego, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2018, nr 18(10).

⁹⁵ A. Krzak, *Wojny przyszłości po rosyjsku...*, op. cit., s. 22.

⁹⁶ Raport czeskiej BIS z 2015 r.: *Bezpečnostní informační služba*, <https://www.bis.cz/-public/site/bis.cz/content/vyrocní-zpravy/en/ar2016en.pdf>, (tłum. za:) P. Maciążek, M. Sankowski, *Środkowoeuropejskie kontrwywiady o zagrożeniu ze strony rosyjskich służb. Aspekt energetyczny [RAPORT]*, <https://www.energetyka24.com/srodkowoeuropejskie-kontrwywiady-o-zagrozeniu-ze-strony-rosyjskich-sluzb-aspekt-energetyczny-raport> (dostęp: 4.06.2018).

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ Raport czeskiej BIS z 2016 r.: *Bezpečnostní informační služba*, <https://www.bis.cz/-vyrocní-zpravaEN16e1.html?ArticleID=1136>, (tłum. za:) ibidem (dostęp: 4.06.2018).

⁹⁹ „Przeanalizowano stabilność zaopatrzenia i dostaw gazu na Ukrainę w związku z tranzytem do Europy i ograniczeniami dostaw gazu dla odbiorców europejskich przez Gazprom we wrześniu 2014 roku (...) na początku marca 2015 roku Gazprom został zmuszony do porzucenia tej taktyki. Rewersowe dostawy gazu na Ukrainę przez Słowację zasadniczo zmniejszyły zależność Ukrainy od dostaw gazu z Federacji Rosyjskiej”; Raport słowackiej SIS z 2015 r.: *Slovenská informačná služba*, <http://www.sis.gov.sk/for-you/sis-annual-report-2016.html>, (tłum. za:) ibidem (dostęp: 4.06.2018).

getykę, w tym szczególnie kwestie energetyki atomowej i budowy elektrowni atomowej w Ostrowcu na Białorusi: *Instytucje białoruskie wraz z rosyjskim Rosatomem aktywnie podejmowały próby wzmocnienia aktywności lobbingsowej w krajach i instytucjach UE*¹⁰⁰.

Działalności lobbingsowej w instytucjach UE litewska VSD poświęciła sporo uwagi. Rosjanie zorganizowali różne spotkania z dyplomatami, think tankami oraz ekspertami i próbowali nawiązać kontakty z kancelariami prawnymi pracującymi dla Komisji Europejskiej: *Rosatom zorganizował w Brukseli kilka prezentacji swoich projektów, w tym Bałtyckiej Elektrowni Atomowej; nie przyciągnęły one jednak tak wielu wysokich rangą oficjeli UE i przedstawicieli państw członkowskich, jak się tego spodziewano*¹⁰¹. Rosja lobbowała za Bałtycką Elektrownią Atomową również w Polsce. Oprócz elektrowni miało powstać połączenie elektroenergetyczne pomiędzy Polską a obwodem kaliningradzkim, dzięki któremu północno-wschodnia Polska miała uzyskać stabilne źródło energii. Tym samym ta część kraju byłaby uzależniona od dostaw z Rosji, co pozwalałoby jej stosować szantaż energetyczny.

W mniejszym stopniu raport skupia się na kwestii gazu. Można przeczytać, że Rosja stara się utrzymać swoją pozycję na europejskim rynku gazu oraz w krajach bałtyckich, pomimo znacznych zmian tam zachodzących. Poruszono również temat projektu Nord Stream 2: *Rurociąg Nord Stream 2 spowolniłby proces tworzenia europejskich związków energetycznych i zmniejszyłby ich skuteczność. Gazprom spodziewa się także częściowego udziału w rynku w regionie Morza Bałtyckiego, jednocześnie realizując projekty gazowe w obwodzie kaliningradzkim i obwodzie leningradzkim*¹⁰².

Wśród środków oddziaływania na społeczeństwa państw regionu może znajdować się również finansowanie i inspirowanie organizacji ekologicznych. Wprawdzie brakuje twardych dowodów na udział w tym konkretnych organizacji, jednakże informacje o takiej działalności coraz mocniej przebijają się do opinii publicznej¹⁰³.

Nie należy spodziewać się zmiany polityki Federacji Rosyjskiej odnośnie do wykorzystywania surowców energetycznych, w tym gazu, jako narzędzia agresywnej polityki zagranicznej. Wobec tego należy rozważyć

¹⁰⁰ Raport litewskiej VSD z 2016 r.: Lietuvos Respublikos Valstybės Saugumo Departamentas, https://www.vsd.lt/wp-content/uploads/2016/10/2016_veiklos-ataskaitaVIESA_03-30.pdf, (tłum. za:) ibidem (dostęp: 4.06.2018).

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Wypowiedź sekretarza generalnego NATO Andersa Fogha Rasmussena, Biznes Alert, Rasmussen: *Rosjanie z ekologami sabotują gaz łupkowy w Europie*, <https://biznesalert.pl/rasmussen-rosjanie-z-ekologami-sabotuja-gaz-lupkowy-w-europie/> (dostęp: 18.09.2018).

zacieśnienie współpracy wywiadowczej w regionie w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. Polska powinno też dążyć do uświadomienia opinii publicznej w Europie niejawnych działań (w tym wykorzystania „zaprzyjaźnionych” mediów, polityków i organizacji) prowadzonych przez Rosję w tej sferze.

Europa Środkowo-Wschodnia

W literaturze przedmiotu, a także w doniesieniach medialnych można spotkać stwierdzenie, że Polska jest rozpatrywana jako potencjalny hub gazowy w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. A co należy rozumieć przez pojęcie „hub gazowy”? Zazwyczaj jest on definiowany jako „miejsce hurtowego obrotu gazem” lub po prostu regionalny rynek gazu¹⁰⁴. W Polsce w 2012 roku utworzono wirtualny hub gazowy, czyli węzeł handlowy (*trading hub*), który nie opiera się wyłącznie na istniejącej infrastrukturze przesyłowej (jak ma w założeniu hub fizyczny), ale tworzy platformy handlowe – OTC i giełdy¹⁰⁵. Jak dotąd w Polsce nie ma możliwości stworzenia hubu fizycznego. Wynika to z kilku przyczyn.

Po pierwsze, RP nie posiada odpowiedniej infrastruktury przesyłowej – brak połączeń pomiędzy północą a południem kraju, a także efektywnych połączeń z najbliższymi sąsiadami (np. Czechami i Słowacją). Po drugie, w Polsce mamy bardzo małą infrastrukturę magazynową. Jesteśmy w stanie przechować ok. 3 mld m³ gazu, co przy rosnącym zapotrzebowaniu na ten surowiec jest niewystarczające. Rozwiązanie tego problemu przedstawiła Ukraina, która chce współpracować z Polską w utworzeniu hubu polsko-ukraińskiego. Wynika to z faktu, że posiada ona na swoim terytorium największe magazyny (ok. 32 mld m³), więc zaoferowała Polsce, by ta przechowywała gaz w ich infrastrukturze. Warszawa nie zgodziła się na to ze względu na niestabilną sytuację na Ukrainie. Co więcej, inne kraje sąsiednie również dążą do utworzenia hubów na swoim terytorium. Mowa tu przede wszystkim o Niemczech i Austrii (która już hub posiada). Kolejną kwestią stawiającą pod znakiem zapytania rozwój hubu w Polsce jest popyt na gaz z Polski – czy państwa ościenne będą chciały kupować od nas ten surowiec? Zapewne głównym czynnikiem będzie jego cena, a także dostępność, co wiąże się z koniecznością rozbudowy infrastruktury przesyłowej i interkonektorów na granicach zwłaszcza z krajami bałtyckimi, których infrastruktura zsynchronizowana jest z systemem rosyjskim. Z tego grona Litwa

¹⁰⁴ D. Malinowski, *W Polsce może powstać hub gazowy*, http://gazownictwo.wnp.pl/w-polsce-moze-powstac-hub-gazowy,308237_1_0_0.html (dostęp: 20.06.2018).

¹⁰⁵ I. Łazor, M. Sienkiewicz, *Znaczenie infrastruktury handlowej dla bezpieczeństwa rynku gazu ziemnego w Polsce*, s. 1-2, <https://www.cire.pl/pliki/2/znaczenieinfrastrukturyhandlowejdla-bezpieczenstwarynkugazuziemnegowpolsce.pdf> (dostęp: 20.06.2018).

najsilniej dąży do połączenia z Polską. Natomiast Łotwa jest zadowolona z obecnego systemu, a Estonia chce być podłączona do systemu skandynawskiego.

Mimo wszystko w Polsce istnieje potencjał do stworzenia hubu fizycznego obok wirtualnego. Wynika to z faktu, że jeżeli uda nam się zrealizować wszystkie zakładane inwestycje, będziemy najlepiej zdywersyfikowanym krajem w tej części Europy¹⁰⁶. Obecnie GAZ-SYSTEM SA dąży do zbudowania kilku połączeń międzysystemowych, zwłaszcza z Czechami, Litwą i Słowacją. Kolejną kwestią jest rozbudowa terminalu LNG w Świnoujściu i ukończenie budowy Baltic Pipe, aby można było sprowadzać więcej surowca spoza Europy. Z racji tego RP może być atrakcyjnym partnerem dla krajów z Europy Środkowo-Wschodniej i państw bałtyckich, które dążą do zwiększenia dywersyfikacji dostaw. Ponadto mając możliwość kreowania ceny surowca (a daje ją posiadanie hubu) i integracji z rynkami ościennymi, polska pozycja wzmocniłaby się zarówno w UE, jak i w regionie¹⁰⁷. Dużym konkurentem dla Polski są Niemcy, które dążą do stania się centrum dystrybucji gazu w Unii Europejskiej, a nawet chcą sprzedawać ten surowiec na Ukrainę – stąd wszelkie inwestycje w rozwój dostaw gazu, w tym Nord Stream i Nord Stream 2. Dlatego jeżeli polskie podmioty nie opracują odpowiedniej strategii rozwoju hubu, Niemcy mogą nas ubiec. Ponadto pojawia się tu pewne zagrożenie, że zbyt szybkie otwarcie połączeń z krajami ościennymi (przed zwiększeniem swoich dostaw) spowolni rozwój hubu w Polsce¹⁰⁸. Ten zaś może być atrakcyjny dla krajów regionu z racji tego, że nie będzie to gaz rosyjski. Taki wniosek można wysnuć np. na podstawie zatwierdzonej 21 czerwca 2018 roku przez sejm Litwy „Narodowej Strategii Niezależności Energetycznej”, w której wyraźnie zostało wskazane dążenie do osiągnięcia *niezależności energetycznej od Rosji*¹⁰⁹, a co za tym idzie – chęci kupowania nierosyjskiego surowca.

Również Unia Europejska wspiera rozwijanie współpracy regionalnej. Może o tym świadczyć fakt, że w dyrektywie gazowej został zawarty przepis odnoszący się właśnie do tej kwestii. W punkcie 55 można przeczy-

¹⁰⁶ I. Łazor, *Polski hub gazowy da bezpieczeństwo energetyczne całemu regionowi*, <http://biznesalert.pl/lazor-polski-hub-gazowy-da-bezpieczenstwo-energetyczne-calemu-regionowi-rozmowa/> (dostęp: 23.06.2018).

¹⁰⁷ *Hub gazowy w Polsce*, <http://rynekinwestycji.pl/hub-gazowy-w-polsce/> (dostęp: 20.06.2018).

¹⁰⁸ M. Borkowska, *Polsko-ukraińskie starcie o hub gazowy. Warszawa ma narzędzia, by wyprzedzić potencjalnego konkurenta*, <http://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/564991.polsko-ukrainskie-starcie-o-hub-gazowy.html> (dostęp: 23.06.2018).

¹⁰⁹ PAP, *Litwa ma nową Narodową Strategię Niezależności Energetycznej*, <https://www.polskie-radio.pl/42/3167/Artykul/2157092,Litwa-ma-nowa-Narodowa-Strategie-Niezalezności-Energetycznej> (dostęp: 23.06.2018).

tać, że *aby przyczynić się do bezpieczeństwa dostaw (...) ważne jest zapewnienie ram dla regionalnej współpracy w duchu solidarności*¹¹⁰. Co więcej, Unia Europejska stworzyła program „Connecting Europe Facility” (CEF), który stanowi inwestycję głównie w infrastrukturę elektroenergetyczną (140 mld euro), a nie w gazową (70 mld euro)¹¹¹. Jeżeli chodzi o wsparcie z tego funduszu polskich inwestycji, to zostały z niego opłacone elementy projektowe i prace koncepcyjne w przedsięwzięciu Baltic Pipe. Ponadto Unia zainwestowała w budowę interkonektora Polska-Słowacja, współfinansowała budowę połączenia na Jamale, terminal LNG czy połączenie Polska-Litwa.

Jak widać, nie ma jednej strategii współpracy regionalnej w ramach bezpieczeństwa energetycznego. Każdy chce realizować swoje interesy. Poza tym Polska nadal nie stworzyła własnej strategii, więc tym bardziej jest to problematyczne na szczeblu regionalnym, gdzie wchodzi w grę rozbieżne interesy różnych państw. Warto podkreślić, że Unia wspiera współpracę regionalną w kontekście polityki energetycznej i zachęca państwa członkowskie do wspólnego uzgadniania planów awaryjnych, a także wsparcia w sytuacjach kryzysowych.

5. Wnioski i rekomendacje

Zachodzące w ostatnich latach procesy świadczą o tym, że rola węgla w polskiej energetyce będzie malała. Jak prognozuje Ministerstwo Energii, stopniowo będzie zastępowany przez gaz ziemny, a w dalszej przyszłości przez odnawialne źródła energii oraz prawdopodobnie energetykę jądrową. Na korzyść technologii gazowej przemawiają w szczególności aktualne uwarunkowania rynkowe, a także polityka klimatyczna i energetyczna Unii Europejskiej. Dowód na wzrastające zaangażowanie w rozwój energetyki gazowej stanowi budowa gazociągu Baltic Pipe oraz terminala przeładunkowego i regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu. Zgodnie z przyjmowanymi przez rząd założeniami Polska w przyszłości może stać się hubem gazowym, a nadwyżki gazu będą mogły być reeksportowane do krajów sąsiednich w ramach strategii współpracy regionalnej.

W kontekście bezpieczeństwa energetycznego i wzrastającej roli gazu ziemnego kluczowe znaczenie ma przede wszystkim dywersyfikacja źródeł i kierunków dostaw, a także tworzenie połączeń z krajami Unii

¹¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE..., op. cit., s. 100.

¹¹¹ CEF Energy, <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-energy> (dostęp: 18.09.2018).

Europejskiej. W ostatnich latach na skutek działalności poszczególnych rządów oraz zmian w prawie unijnym bezpieczeństwo energetyczne Polski się poprawiło, jednak wciąż istnieją potencjalne ryzyka, które mogą stanowić istotne zagrożenie. Wśród nich można wymienić w szczególności:

- ♦ Realizację budowy gazociągu Nord Stream 2, która stwarza niebezpieczeństwo użycia przewagi na rynku dostaw gazu ziemnego przez Rosję wobec krajów zależnych.
- ♦ Zmiany cen gazu na świecie – obecnie zapotrzebowanie na gaz w Europie rośnie, a prognozy wskazują, że mimo rozwoju odnawialnych źródeł energii jego udział w miksie energetycznym nie będzie maleć. Jest możliwe, że w perspektywie długoterminowej ten stan ulegnie zmianie.
- ♦ Postęp technologiczny – zapotrzebowanie na gaz ziemny może w przyszłości się zmniejszyć w wyniku pojawienia się alternatywnych źródeł energii lub nowych technologii pozwalających na ekonomicznie opłacalną eksploatację złóż gazu łupkowego i tzw. złóż niekonwencjonalnych. Część technologii jest dostępna, ale bardzo kosztowna.
- ♦ Kryzys finansowy – spadek koniunktury może pociągnąć za sobą również zmniejszenie popytu na gaz ziemny oraz zahamowanie inwestycji. Kryzysy są trudne do przewidzenia, ale ponieważ czas ich występowania w gospodarce jest cykliczny, to w perspektywie długoterminowej zagrożenie dla inwestycji jest mniejsze.
- ♦ Brak kompleksowych regulacji prawnych ułatwiających realizację inwestycji infrastrukturalnych oraz opracowywania nowych metod wydobycia węglowodorów.
- ♦ Ryzyko wewnętrzne – linearne podejście do polityk publicznych, które z każdą nową ekipą rządzącą przejawiają się licznymi i głębokimi zmianami strategii odnośnie do realizacji polityki energetycznej; wszystko to miało miejsce po 1989 roku, co wielokrotnie prowadziło do podważania decyzji poprzedników, braku stabilizacji w fundamentalnej dla bezpieczeństwa państwa dziedzinie, a także zaniechania szeregu realizowanych projektów.
- ♦ Ryzyko instytucjonalne – brak wystarczających zdolności analitycznych w ramach administracji publicznej. Doświadczenia historyczne wskazują, że wielokrotnie realizacja polityki ener-

tycznej i nadzór nad działalnością spółek skarbu państwa pozbawione były odpowiedniego zaplecza merytorycznego.

- ♦ Duże uzależnienie całego rynku europejskiego od zewnętrznych dostaw surowców - w 2016 roku wskaźnik uzależnienia energetycznego wynosił 54%.
- ♦ Inną percepcję bezpieczeństwa energetycznego wśród państw członkowskich Unii Europejskiej oraz różnicę pomiędzy założeniami przyjętymi w dokumentach Wspólnoty a podejściem Polski.

Natomiast największą szansę dla ukształtowania konkurencyjnego rynku gazu ziemnego w Polsce stanowi rozbudowa infrastruktury gazowej, która pozwoli zwiększyć konkurencyjność w dostawach gazu. Istotną szansę stanowi również skuteczna regulacja rynku gazu ziemnego i wzrastająca koordynacja działań pomiędzy regulującymi rynek Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urzędem Regulacji Energetyki oraz Komisją Nadzoru Finansowego.

Analiza sytuacji na polskim i europejskim rynku gazu ziemnego i uwzględnienie potencjalnych ryzyk, a także wewnętrznych oraz zewnętrznych uwarunkowań prowadzi do jednoznacznej konkluzji, że jeden z kluczowych aspektów zapewnienia bezpieczeństwa państwa niewątpliwie stanowią zagwarantowanie niezagrożonych dostaw gazu ziemnego oraz ich dywersyfikacja. Dla realizacji polityki na tym obszarze autorzy formułują następujące rekomendacje:

- ♦ wskazana jest dalsza rozbudowa terminalu do odbioru gazu skroplonego LNG w Świnoujściu;
- ♦ należy zapewnić alternatywne źródła i kierunki dostaw gazu do Polski;
- ♦ konieczna jest intensyfikacja prac nad modernizacją i rozbudową krajowej sieci przesyłowej i dystrybucyjnej gazu ziemnego umożliwiającej dostawy ze wszystkich kierunków oraz budowa połączeń międzysystemowych (transgranicznych) realizujących postulat dywersyfikacji źródeł dostaw;
- ♦ zabezpieczenie interesów państwa w strategicznych spółkach sektora gazowego;
- ♦ prowadzenie właściwej polityki taryfowej zachęcającej do inwestowania w infrastrukturę gazową;
- ♦ kontynuowanie działań legislacyjnych mających na celu likwidację barier dla inwestorów w realizacji inwestycji infrastrukturalnych.

turalnych oraz ich finansowe wsparcie z wykorzystaniem funduszy krajowych i europejskich;

- ♦ realizacja strategii umożliwiających zwiększenie wydobycia gazu ziemnego na terytorium Polski;
- ♦ zrównoważone gospodarowanie krajowymi zasobami gazu ziemnego oraz rozbudowa bazy rezerw gazu ziemnego poprzez zwiększenie pojemności magazynowych;
- ♦ pozyskiwanie przez polskie przedsiębiorstwa dostępu do złóż gazu ziemnego poza granicami kraju;
- ♦ kontynuacja prac pilotażowych w zakresie technologii zgazowania węgla oraz działań zmierzających do wydobycia gazu ziemnego i ropy naftowej ze złóż niekonwencjonalnych;
- ♦ zmiana linearnego podejścia do polityk publicznych wyrażająca się w porozumieniu i długoterminowej kontynuacji działań w kluczowych aspektach bezpieczeństwa energetycznego ponad bieżącymi podziałami politycznymi;
- ♦ zwiększenie zdolności analitycznych w ramach administracji publicznej oraz stworzenie zaplecza merytorycznego z niezbędnym doświadczeniem i kwalifikacjami do opracowywania i wdrażania polityki energetycznej państwa;
- ♦ zwiększenie współpracy w ramach Unii Europejskiej i państw regionu w zabezpieczaniu sektora energetycznego przed działaniami Rosji i w walce z rosyjską dezinformacją;
- ♦ zintensyfikowanie polskich działań na forum UE w celu zmniejszenia wskaźnika uzależnienia energetycznego;
- ♦ dążenie do pobudzenia dyskusji na temat percepcji bezpieczeństwa energetycznego w poszczególnych państwach członkowskich i UE w celu wypracowania kompromisu oraz spójnej polityki.

Bibliografia

Publikacje książkowe

Bałamut A., *Polityka bezpieczeństwa energetycznego Polski w latach 2000–2015*, Kraków 2017.

Bałamut A., *Polityka Rządu RP dla przemysłu naftowego w Polsce*, Warszawa 2007.

Капитанец И., *Битва за мировой океан*, Москва 2002.

Lasswell H.D., *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, Maryland 1956.

Simola H., Solanko L., *Overview of Russia's oil and gas sector*, Helsinki 2017.

Zawisza A., *Gaz dla Polski. Zarys historii sektora gazu ziemnego w ostatnich dwóch dekadach w Polsce*, Warszawa 2011.

Raporty i dokumenty (np. eksperckie, urzędowe)

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.

NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Udzielanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego*, Warszawa 2017.

NIK, *Informacja o wynikach kontroli zawierania umów gazowych oraz realizacji inwestycji – terminal LNG w Świnoujściu*, Warszawa 2013.

Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku, Warszawa 2002.

PJSC Gazprom Annual Report 2017.

Polityka energetyczna Polski do 2025, Warszawa 2005.

Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, Warszawa 2009.

Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju, Warszawa 2017.

Akty prawne i regulacje (ustawy, rozporządzenia)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 roku dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 roku dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010.

Ustawa z 16 lutego 2007 roku o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym, Dz.U. 2007, nr 52, poz. 343.

Artykuły z publikacji naukowych

Cohen A., Graham O., *Bezpieczeństwo a przerwa w dostawach rosyjskiego gazu*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2009, nr 24.

Eberhardt A., *Konsekwencje ukraińsko-rosyjskiego konfliktu gazowego*, „Biuletyn PISM” 2006, nr 3(343).

Gabryś H.L., *Jak zmieniła się energetyka w Polsce w ciągu ostatnich dwudziestu kilku lat?*, „Energetyka” 2014, nr 7.

- Górniak J., Mazur S., *Analiza i projektowanie polityk publicznych*, (w:) *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, M. Zawicki (red.), Warszawa 2014.
- Górniak J., Mazur S., *Analiza polityk publicznych i programowanie w obszarze strategii rozwoju*, (w:) *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, J. Górniak, S. Mazur (red.), Warszawa 2012.
- Kałań D., *Okno na Zachód: znaczenie czeskiego rynku gazu ziemnego dla krajów V4*, „Biuletyn PISM” 2013, nr 24(1000).
- Kołbiuk A., Kobiuk W., *Gazprom na polskim rynku paliw w latach 1989-2014*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 2014.
- Krzak A., *Wojny przyszłości po rosyjsku – wojna hybrydowa, informacyjna i psychologiczna na tle konfliktu ukraińskiego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2018, nr 18(10).
- Księżopolski K., *Bezpieczeństwo energetyczne*, (w:) *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, R. Zięba (red.), Warszawa 2018.
- Laskowicz T., *Polityczne aspekty dywersyfikacji dostaw gazu i ropy naftowej do Polski a bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, „Securitologia” 2016, nr 2.
- Lasoń M., *Polska wobec wyzwań bezpieczeństwa energetycznego*, (w:) *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne w XXI w.*, E. Cziomer (red.), Kraków 2008.
- Naimski P., *Analiza wyniku polsko-rosyjskich negocjacji gazowych*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2010, nr 2(26).
- Nowak Z., *Nord Stream-2 – ciąg dalszy gry interesów*, „Biuletyn PISM” 2015, nr 88 (1325).
- Podziemne magazyny gazu jako element energetycznego bezpieczeństwa państwa*, (w:) *Analiza ryzyk w wybranych politykach publicznych*, A. Zybala (red.), Warszawa 2018.
- Riley A., *Nord Stream: analiza ekonomiczna i rynkowa projektu gazociągu północnego*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2008, nr 2(22).
- Rosicki R., Rosicki G., *Znaczenie gazociągu Nord Stream dla Polski*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 6(4).
- Sumara A., *South Stream – kolejny rosyjski megaprojekt gazowy*, „Paliwa i Energetyka” 2012, nr 1.
- Szarfenberg R., *Polityka publiczna – zagadnienia i nurty teoretyczne*, „Studia z Polityki Publicznej” 2016, nr 9, z. 1
- Wokół teoretycznych wyzwań w naukach o polityce publicznej. Dyskusja z udziałem prof. Piotra Błędowskiego, prof. Włodzimierza Anioła, prof. Joachima Osińskiego, prof. Aleksandra Surdeja, prof. Ryszarda Szarfenberga i prof. Andrzeja Zybala jako moderatora*, „Studia z Polityki Publicznej” 2016, nr 9, z. 1
- Zybała A., *Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2015, nr 18.

Źródła internetowe

- Biznes Alert, *Dyrektywa gazowa na spotkaniu ambasadorów UE*, 23.06.2018, <https://biznesalert.pl/dyrektywa-gazowa-polska-nord-stream-2/>.
- Biznes Alert, *Jest zgoda na rozbudowę mocy regazyfikacyjnych terminalu LNG w Świnoujściu*, 10.09.2018, <https://biznesalert.pl/jest-zgoda-na-rozbudowe-mocy-regazyfikacyjnych-terminalu-lng-w-swinoujsciu/>.
- Biznes Alert, *Nord Stream 2: Bułgaria nie pomogła Polsce z dyrektywą gazową*, 23.06.2018, <http://biznesalert.pl/dyrektywa-gazowa-prezydencja-bulgarska-nord-stream-2/>.
- Biznes Alert, *Rasmussen: Rosjanie z ekologami sabotują gaz łupkowy w Europie*, 18.09.2018, <https://biznesalert.pl/rasmussen-rosjanie-z-ekologami-sabotuja-gaz-lupkowy-w-europie/>.
- Borkowska M., *Polsko-ukraińskie starcie o hub gazowy. Warszawa ma narzędzia, by wyprzedzić potencjalnego konkurenta*, 23.06.2018, <http://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/564991,polsko-ukrainskie-starcie-o-hub-gazowy.html>.
- Jakóbiak W., *Dyrektywa gazowa: Niemcy mogą grać na opóźnienie odpowiedzi UE na Nord Stream 2*, 23.06.2018, <http://biznesalert.pl/dyrektywa-gazowa-niemcy-opoznienie-nord-stream-2>.
- Jakóbiak W., *Jak Rosjanie odwołali polskiego ministra*, 10.09.2018, <https://wjakobik.com/2013/05/10/jak-rosjanie-odwolali-polskiego-ministra>.
- Jakóbiak W., *Pieremyczka była blefem*, 10.09.2018, <http://biznesalert.pl/jakobik-pieremyczka-byla-blefem>.
- Łazor I., *Polski hub gazowy da bezpieczeństwo energetyczne całemu regionowi*, 23.06.2018, <http://biznesalert.pl/lazor-polski-hub-gazowy-da-bezpieczenstwo-energetyczne-calemu-regionowi-rozmowa/>.
- Łazor I., Sienkiewicz M., *Znaczenie infrastruktury handlowej dla bezpieczeństwa rynku gazu ziemnego w Polsce*, 20.06.2018, <https://www.cire.pl/pliki/2/znaczenieinfrastrukturyhandlowejdlabezpieczenstwarynkugazuziemnegowpolsce.pdf>.
- Maciążek P., Sankowski M., *Środkowoeuropejskie kontrwywiady o zagrożeniu ze strony rosyjskich służb. Aspekt energetyczny [RAPORT]*, 04.06.2018, <https://www.energetyka24.com/srodkowoeuropejskie-kontrwywiady-o-zagrozeniu-ze-strony-rosyjskich-sluzb-aspekt-energetyczny-raport>.
- Malinowski D., *W Polsce może powstać hub gazowy*, 20.06.2018, http://gazownictwo.wnp.pl/w-polsce-moze-powstac-hub-gazowy,308237_1_0_0.html.
- PAP, *Litwa ma nową Narodową Strategię Niezależności Energetycznej*, 23.06.2018, <https://www.polskieradio.pl/42/3167/Artykul/2157092,Litwa-ma-nowa-Narodowa-Strategie-Niezaleznosci-Energetycznej>.
- Stawiarska A., *21 lat temu to dopiero były podwyżki*, 10.06.2018, <http://www.gazetalubuska.pl/strefa-biznesu/pieniadze/a/21-lat-temu-to-dopiero-byly-podwyzki,10239098>.

TVP Info, *Pływający gazoport? Władze przymierzają się do nowego terminalu*, 10.09.2018, <https://www.tvp.info/29631269/plywajacy-gazoport-wladze-przymierzaja-sie-do-nowego-terminalu>.

Zaniewicz M., *Litwa ogłosiła przetarg na budowę interkonektora z Polską (GIPL)*, 20.06.2018, <https://www.energetyka24.com/gaz/litwa-oglosila-przetarg-na-budowe-interkonektora-z-polska-gipl>.

Pozostałe źródła:

Announcements, 20.06.2018, <https://www.ambergrid.lt/en/about-us/announcements>.

Bezpečnostní informační služba, 04.06.2018, <https://www.bis.cz/public/site/bis-cz/content/vyrocnizpravy/en/ar2016en.pdf>.

Bezpečnostní informační služba, 04.06.2018, <https://www.bis.cz/vyrocnizprava-EN16e1.html?ArticleID=1136>.

CEF Energy, 18.09.2018, <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/-cef-energy>.

Добыча природного и попутного нефтяного газа, 16.09.2018, <https://minenergo.gov.ru/node/1215>.

Energy, 10.09.2018, https://europa.eu/european-union/topics/energy_en.

Gaz-System accepted the recommended route variant of the Baltic Pipe pipeline, 20.06.2018, <http://en.gaz-system.pl/press-centre/news/information-for-the-media/artukul/202768/>.

Gazociąg Polska–Litwa, 20.06.2018, <http://www.gaz-system.pl/wsparcie-z-ue/trans-europejska-siec-energetyczna-ten-e/polska-litwa/>.

Gospodarka energetyczna i gazownictwo w 2017 roku, 02.10.2018, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/energia/gospodarka-energetyczna-i-gazownictwo-w-2017-roku,11,1,1.html>.

Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2015 i 2016, 02.10.2018, http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5485/4/-12/1/gospodarka_paliwowo_energetyczna_2015_2016.pdf.

Hub gazowy w Polsce, 20.06.2018, <http://rynekinwestycji.pl/hub-gazowy-w-polsce/>.

Krajowy system rurociągów – gazociąg przesyłowy, 04.06.2018, <http://www.rurociagi.pl/krajowy-system-rurociagow-gazociag-tranzytowy.html>.

Kublik A., *Gazowy kryzys za pasem*, „Gazeta Wyborcza”, 09.11.2006.

Łakoma A., *Bezpieczeństwo dzięki statkom*, „Rzeczpospolita”, 20.01.2006.

Łakoma A., *Gazociąg jamalski bardziej unijny*, „Rzeczpospolita”, 08.07.2009.

Łakoma A., *Polska chce kupować więcej gazu z Rosji*, „Rzeczpospolita”, 13.06.2009.

Łakoma A., *Spór z Brukselą o umowy gazowe trwa*, „Rzeczpospolita”, 07.05.2010.

Łakoma A., *Terminal bez gazu*, „Rzeczpospolita”, 04.04.2007.

- Lietuvos Respublikos Valstybės Saugumo Departamentas*, 04.06.2018, https://www.vsd.lt/wp-content/uploads/2016/10/2016_veiklos-ataskaitaVIESA_0330.pdf.
- Miks energetyczny Polski: mniej węgla, więcej gazu*, 10.09.2018, http://energetyka.wnp.pl/miks-energetyczny-polski-mniej-węgla-wiecej-gazu,307787_1_0_0.html.
- PAP, *10,6 mln euro na interkonektor gazowy łączący Polskę i Litwę*, 20.06.2018, <https://www.forbes.pl/wiadomosci/106-mln-euro-na-interkonektor-gazowy-laczacy-polske-i-litwe/tegnq2n>.
- PAP, *Canete: każde państwo UE powinno mieć trzy niezależne źródła dostaw gazu*, 19.06.2018, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1056467,canete-kazde-panstwo-ue-powinno-miec-trzy-niezalezne-zrodla-dostaw-gazu.html>.
- PAP, *Krzysztof Tchórzewski: interkonektor gazowy z Litwą w budowie od 2019 roku*, 20.06.2018, http://gazownictwo.wnp.pl/krzysztof-tchorzewski-interkonektor-gazowy-z-litwa-w-budowie-od-2019-roku,319206_1_0_0.html.
- Przesył gazu*, 30.06.2018, <https://rynek-gazu.cire.pl/st,43,518,tr,172,0,0,0,0,0,przesyl-gazu.html>.
- Slovenská informačná služba, 04.06.2018, <http://www.sis.gov.sk/for-you/sis-annual-report-2016.html>.
- Stanifko J., Naimski P., *Gazowa porażka polskich negocjatorów*, „Rzeczpospolita”, 10.06.2010.
- Struktura rynku*, 30.06.2018, <https://rynek-gazu.cire.pl/st,43,287,tr,32,0,0,0,0,0-struktura-rynk.html>.
- What is the Energy Union about? Shedding light on energy in the EU. A guided tour of energy statistics*, 2018 Edition, 17.09.2018, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/index.html>.
- Zajdler R., *Czy umowa gazowa jest zgodna z konstytucją?*, „Rzeczpospolita”, 24.05.2010.

POLITYKA PUBLICZNA
WOBEC UPOWSZECHNIANIA KULTURY
FIZYCZNEJ WŚRÓD DZIECI I MŁODZIEŻY

Ariel Lisowski, Maria Napiórkowska,
Krzysztof Berg, Maciej Daszuta, Witold Stelmaski

Opiekun grupy: dr Konrad Burdyka

Polityka publiczna wobec upowszechniania kultury fizycznej wśród dzieci i młodzieży

Synteza

Raport poświęcony jest problematyce polityki publicznej prowadzonej w zakresie upowszechniania kultury fizycznej wśród dzieci i młodzieży. Zasadniczą intencją jego autorów było zweryfikowanie tego, czy działania podejmowane przez struktury państwa w tej kwestii są właściwie zaplanowane, oparte na odpowiednich podstawach teoretycznych, a następnie skutecznie realizowane oraz czy przynoszą rezultaty oczekiwane przez podmioty projektujące politykę publiczną.

W celu dokonania właściwej oceny badanego zagadnienia dokonano analizy najważniejszych programów Ministerstwa Sportu i Turystyki koncentrujących się wokół upowszechniania kultury fizycznej wśród dzieci i młodzieży. W tej sferze skupiono się przede wszystkim na programach „Sport wszystkich dzieci”, „Klub” oraz „Szkolny Klub Sportowy”.

W podjętej refleksji autorzy raportu opierali się również na danych zgromadzonych przez Główny Urząd Statystyczny dotyczących stanu sportowego zaplecza infrastrukturalnego oraz deklarowanego poziomu aktywności fizycznej.

Wywiady przeprowadzane z przedstawicielami ruchu sportowego w Polsce, działającymi w różnych jego segmentach i dysponującymi odmiennymi perspektywami, pozwoliły autorom raportu nakreślić obraz poli-

tyki w zakresie upowszechniania sportu wśród dzieci i młodzieży wraz z towarzyszącymi jej realizacji barierami i zagrożeniami.

Dzięki analizie dowodów pozyskanych w ramach trzech wymienionych powyżej metod możliwe stało się sformułowanie głównego wniosku dotyczącego badanego zagadnienia. Zdaniem autorów raportu w Polsce istnieją dobrze przygotowane programy upowszechniania sportu wśród dzieci i młodzieży, które napotykać jednak szereg barier przy ich realizacji. Jako najpoważniejsze z nich należy wskazać problemy wynikające z nieodpowiedniego nauczania wychowania fizycznego w pierwszych klasach szkoły podstawowej (niewystarczające przygotowanie merytoryczne nauczycieli edukacji wczesnoszkolnej, zniechęcanie dzieci do podejmowania aktywności fizycznej podczas zajęć poprzez zbyt silny element rywalizacji i oceniania) oraz niedostateczną współpracę z Ministerstwem Sportu i Turystyki innych resortów zainteresowanych upowszechnianiem sportu (Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Edukacji Narodowej).

Wstęp

Potrzeba racjonalizacji działań oraz opierania ich o analityczne podstawy towarzyszy zbiorowościom ludzkim niemal od zarania dziejów. Nie od początku realizowano ją w sposób równie usystematyzowany i przemyślany jak współcześnie, ale z próbami tymi była związana świadomość korzyści wynikających z rozważnego działania, popartego wiedzą i doświadczeniem. W swojej początkowej formie potrzeba opierania decyzji na fundamentach merytorycznych zaspokajana była poprzez funkcjonowanie w bliskim otoczeniu ówczesnych decydentów (monarchów, możnowładców, dowódców) grona uczonych, którzy gromadzili wiedzę na różnorodne tematy i w razie konieczności dzielili się nią. Stanowili oni specyficzne zaplecze opiniodawczo-konsultacyjne, będąc swoistym prototypem weberowskiego modelu eksperckiej biurokracji¹. Choć wóczas owa działalność ekspercka nie miała szczególnie sformalizowanego charakteru i przyjmowała zazwyczaj postać doraźnego doradztwa, to jej zasadnicza funkcja przez wieki pozostała niezmienna oraz sprowadzała się do zapewniania ośrodkowi decyzyjnemu odpowiednich informacji, dzięki którym możliwe było podejmowanie optymalnego rozstrzygnięcia w danej sytuacji.

W licznych definicjach „polityki publicznej” przywoływanych na łamach prac teoretycznych, obok komponentu zgromadzonej i usystematyzowanej wiedzy służącej do poprawnego przygotowania i realizacji danej

¹ J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 477.

polityki, podkreśla się również znaczenie odpowiedniej selekcji, identyfikacji i diagnozy problemów, dla których poszukiwane jest rozwiązanie. Takie podejście, uzupełnione o zachowanie etapowej procedury (modelu stadialnego) specyficznej dla procesu decyzyjnego, zostało zaproponowane przez Harolda Lasswella, amerykańskiego naukowca uznawanego za twórcę nauki o politykach publicznych i promotora jej wyodrębnienia spośród innych dziedzin wiedzy². Również następcy Lasswella dostrzegali kluczowe znaczenie problemów publicznych dla projektowania, realizacji czy wprost potrzeby istnienia polityk publicznych. Mark Considine, badacz Uniwersytetu w Melbourne, postrzega politykę publiczną jako *ciągłą pracę wykonywaną przez grupę aktorów publicznych używających dostępnych instytucji publicznych do wyartykułowania cenionych przez nich wartości*³. W przyjętej przez niego perspektywie zagadnieniem, wokół którego polityka publiczna ma się koncentrować, są wartości rozumiane jako zbiór istotnych z punktu widzenia danej zbiorowości spraw i problemów publicznych, które powinny zostać rozstrzygnięte w pożądanym przez ową zbiorowość sposób. Zdaniem amerykańskich politologów Michaela E. Krafta i Scotta R. Furloga *polityka publiczna jest tym, co funkcjonariusze publiczni w rządzie i obywatele, których oni reprezentują, postanawiają robić albo nie robić w zakresie problemów publicznych. Problemy publiczne odnoszą się do warunków, które społeczeństwo szeroko uznaje za nie do zaakceptowania, a zatem wymagają interwencji*⁴. W powyższym ujęciu interesujące wydaje się uznanie, że również zaniechanie jakiegoś działania zasługuje na miano polityki publicznej, gdy zostaje poprzedzone analizą danego problemu i jest rezultatem świadomej decyzji. Zręcznym podsumowaniem rozmaitych perspektyw polityki publicznej wydaje się kompleksowa definicja amerykańskiego naukowca B. Guya Petersa, którą następująco streścił polski badacz Andrzej Zybala: *polityka publiczna obejmuje pomysły na rozwiązania problemów publicznych, działania publiczne (ich materialne efekty) oraz ich rezultaty*⁵.

Wraz z postępującym rozwojem organizmów państwowych zmienił się rodzaj problemów rozwiązywanych za pomocą polityki publicznej, a także rozszerzał się ich zakres. Z jednej strony był to rezultat oczekiwań członków zbiorowości, z drugiej zaś wynik pracy analitycznej struktur

² K. Ronit, T. Porter, Harold D. Lasswell, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, (w:) S.J. Balla, M. Lodge, E. Page (red.), *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, Oxford University Press, Oxford 2015, s. 55–56.

³ S. Maddison, R. Dennis, *An Introduction to Australian Public Policy: Theory and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge 2013, s. 5.

⁴ A. Zybala, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, KSAP i Andrzej Zybala, Warszawa 2012, s. 24.

⁵ Ibidem, s. 24–25.

państwowych bądź innych podmiotów prowadzących politykę publiczną, dzięki której możliwe było zidentyfikowanie problemów wymagających rozwiązania. Dlatego zawężony niegdyś obszar zainteresowania państwa ograniczający się do obronności, poboru podatków czy utrzymaniu porządku publicznego wyewoluował, obejmując kolejne dziedziny życia społecznego.

Jednym z przykładów rosnącej aktywności państwa w zakresie prowadzenia polityk publicznych jest jego działalność skierowana na upowszechnianie sportu wśród dzieci i młodzieży. Stanowi ona również egzemplifikację sytuacji, w której dokonano korekty podejścia struktur państwa do określonego problemu pod wpływem zmieniających się okoliczności.

Wskutek m.in. rozwoju technologicznego⁶ oraz zauważalnego osłabienia więzi społecznych⁷ zmianie uległy też sposoby spędzania wolnego czasu przez dzieci i młodzież. Coraz rzadziej podejmują one aktywność fizyczną na podwórkach czy okolicznych placach zabaw⁸, a coraz więcej z nich korzysta ze zwolnień z lekcji wychowania fizycznego⁹.

Obserwując negatywne skutki tej tendencji, która zaczęła urastać do rangi problemu publicznego, struktury państwa zmieniły swoje dotychczasowe podejście nietraktujące zagadnienia aktywności fizycznej jako sprawy priorytetowej, dostrzegając w niej teraz niezbędne narzędzie do walki z chorobami cywilizacyjnymi. W przygotowanym w Ministerstwie Sportu i Turystyki dokumencie strategicznym PRS 2020. *Program Rozwoju Sportu do roku 2020*, stanowiącym podstawę realizacji polityki publicznej w zakresie upowszechniania aktywności fizycznej, podkreśla się, że *dokument prezentuje nowe podejście do sportu rozumianego jako ważny obszar polityki publicznej. W związku z powyższym, w PRS 2020 sport został przedstawiony w kontekście innych polityk, ze szczególnym uwzględnieniem zdrowia, edukacji (...) oraz rynku pracy i polityki społecznej, szczególnie w aspekcie potencjału sportu w budowaniu kapitału społecznego*¹⁰. Prowadzone na szeroką skalę badania naukowe dostarczają bowiem licznych argumentów przema-

⁶ E. Chabros, J. Charzewska, J. Rogalska-Niedźwiedz, B. Wajszczyk, Z. Chojnowska, J. Fabiszewska, *Mała aktywność młodzieży w wieku pokwitania sprzyja otyłości*, „Problemy Higieny i Epidemiologii” 2008, nr 1(89), s. 59.

⁷ Komunikat badań Centrum Badania Opinii Społecznej „Kontakty z sąsiadami i inne więzi społeczne”, BS/93/2012, Warszawa 2012, s. 3.

⁸ T. Parczewska, *Czas wolny jako jeden z wymiarów życia codziennego dzieci mieszkających w Polsce i Portugalii*, „Lubelski Rocznik Pedagogiczny” 2017, t. XXXVI, z. 1, s. 116-117.

⁹ B. Woynarowska, J. Mazur, A. Oblacińska, *Uczestnictwo uczniów w lekcjach wychowania fizycznego w szkołach w Polsce*, „Hygeia Public Health” 2015, nr 50(1), s. 189.

¹⁰ Ministerstwo Sportu i Turystyki, *PRS 2020. Program Rozwoju Sportu do roku 2020*, Warszawa 2015, s. 6.

wiąjących za słusnością prowadzenia polityki publicznej w tym zakresie. Wśród najważniejszych korzyści związanych z regularnym podejmowaniem aktywności fizycznej przez dzieci wskazuje się m.in. obniżenie ryzyka wystąpienia otyłości i nadciśnienia¹¹, dodatni wpływ na mineralizację kości¹², zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia chorób kardiologicznych i metabolicznych¹³, redukcję symptomów depresji i innych chorób psychicznych¹⁴ czy wreszcie poprawę umiejętności interpersonalnych¹⁵. Zasygnalizowane powyżej pozytywne aspekty podejmowania aktywności fizycznej wśród dzieci i młodzieży są również zauważane przez kreatorów polityki publicznej w tej dziedzinie. W przywoływanym powyżej dokumencie strategicznym Ministerstwa Sportu i Turystyki można bowiem przeczytać, że *regularne podejmowanie aktywności fizycznej na wszystkich etapach życia wpływa na dłuższe pozostawanie w zdrowiu i większą sprawność fizyczną, a aktywność fizyczna jest najbardziej skutecznym sposobem opóźniania procesu starzenia się oraz czynnikiem zachowania zdrowia, mobilności i wydłużenia okresu aktywności funkcjonalnej w życiu codziennym osób starszych*¹⁶.

1. Metodologia

W naszej pracy analitycznej oparliśmy się na linearnym modelu powstawania polityk publicznych. Działania rozpoczęliśmy od ogólnych dyskusji na temat popularyzacji sportu i w czasie burzy mózgów (po uprzedniej indywidualnej próbie rozeznania się w tym przedmiocie każdego z członków zespołu) doszliśmy do wniosku, że należy skupić się na upowszechnianiu kultury fizycznej wśród dzieci i młodzieży, ponieważ to clou eksploracji związanych ze sposobami spędzania wolnego czasu, z obecnym trybem życia, utrzymywaniem odpowiedniej kondycji fizycznej, zdrowia oraz oczywiście ze sportem wyczynowym i profesjonalnym.

Zdecydowaliśmy, że nasza analiza będzie miała dwa zasadnicze nurty: naukowo-teoretyczny i adaptacyjno-praktyczny. W ramach tego

¹¹ I. Janssen, A.G. LeBlanc, *Systematic review of the health benefits of physical activity and fitness in school-aged children and youth*, „International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity” 2010, nr 7, s. 8.

¹² K. Volkwein-Caplan, *Culture, Sport and Physical Activity*, Meyer & Meyer Sport, Aachen 2009, s. 101.

¹³ R.M. Eime, J.A. Young, J.T. Harvey, M.J. Charity, W.R. Payne, *A systematic review of the psychological and social benefits of participation in sport for children and adolescents: informing development of a conceptual model of health through sport*, „International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity”, 2013, nr 10, s. 2.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ K. Volkwein-Caplan, *Culture, Sport...*, op. cit., s. 101-102.

¹⁶ Ministerstwo Sportu i Turystyki, *PRS 2020. Program...*, op. cit., s. 19.

pierwszego obiekt zainteresowania stanowiły następujące teksty: opracowania danych statystycznych (przede wszystkim zestawienia GUS), materiały o charakterze strategicznym publikowane przez organy państwowe (programy MSiT), a także publikacje naukowe dotyczące tematyki sportowej w Polsce. Raporty i programy pozwoliły ustalić agendę zagadnień, na których powinniśmy się skupić, natomiast prace naukowe umożliwiły zapoznanie się ze specyficznym kontekstem, w którym została osadzona interesująca nas polityka publiczna, i mimo że w toku kolejnych prac nie powracaliśmy do nich, to bez wątpienia pomogły nam przy powstawaniu niniejszego raportu, chociażby w czasie wywiadów z aktorami polityk publicznych (uniknęliśmy np. problemu zaburzeń komunikacji przez zbyt wysoki kontekst).

Adaptacyjno-praktyczny kierunek naszych dociekań (stanowiący drugą część tworzenia agendy) bazował na analizie informacji, obserwacjach i przemyśleniach pochodzących bezpośrednio od aktorów polityk publicznych dotyczących upowszechniania sportu wśród dzieci i młodzieży. Trzon stanowiły rozmowy z osobami bezpośrednio odpowiedzialnymi za kierowanie, wdrażanie, realizowanie interesujących nas polityk oraz materiały zamieszczane przez te podmioty w domenie publicznej. Doboru rozmówców dokonaliśmy naszym zdaniem według bardzo konkretnego i logicznego klucza, co pozwoliło nam spojrzeć na problem z najważniejszych perspektyw. Przeprowadziliśmy wywiady z następującymi aktorami polityk publicznych związanych z upowszechnianiem kultury fizycznej wśród dzieci i młodzieży:

- ♦ Przedstawicielem Ministerstwa Sportu i Turystyki z Departamentu Sportu dla Wszystkich: osoba pracująca w organie państwowym odpowiedzialnym za systemowe kreowanie polityki publicznej w tym zakresie i przydzielającym środki pieniężne.
- ♦ Koordynatorem programu upowszechniającego dany sport przez polski związek sportowy (Polski Związek Koszykówki): pracownik podmiotu realizującego pomysły zaplanowane na szczeblu centralnym, ale też współkreującego i inicjującego działania upowszechniające sport.
- ♦ Trenerem i prezesem niekomercyjnego klubu sportowego (UKS Lupus Kabaty): osoba realizująca zalecenia Ministerstwa i związku sportowego oraz beneficjent wsparcia finansowego. Ponadto jest to osoba pracująca u podstaw, będąca najbliższą problemom oraz zwykłych obywateli - wielkiej grupy znajdującej się w orbicie szczególnego zainteresowania proponowanych polityk.

- ♦ Dyrektorem szkoły publicznej i nauczycielem wychowania fizycznego: osoba reprezentująca podmiot (szkołę) oraz grupę ludzi (nauczycieli wychowania fizycznego), którzy najbardziej wpływają na postawy, umiejętności, nawyki związane ze sportem wśród młodych Polaków.

Aby uzyskać koherentną i porównywalną „próbkę”, każdy z przeprowadzonych wywiadów przebiegał na podstawie opracowanego wcześniej zestawu pytań. Dotykały one tych samych, a w naszej ocenie uniwersalnych kwestii dla poruszanego zagadnienia z uwzględnieniem specyfiki zajmowanego stanowiska, wykształcenia oraz doświadczeń rozmówcy. Dzięki temu uzyskane odpowiedzi pozwoliły nam przejść do drugiej fazy modelu linearnego (decydowanie, co należy robić) i przeprowadziliśmy analizę porównawczą oraz wyekstrahowaliśmy główne bariery, zagrożenia w upowszechnianiu sportu, a także przedstawiliśmy własne rekomendacje, ale w oparciu o spojrzenia samych aktorów na to zagadnienie. Mamy nadzieję, że ta część naszego badania dostarczyła kluczowych argumentów oraz dowodów dla kształtowania interesującej nas polityki publicznej. Aby przybliżyć etap implementacji, prześledziliśmy kampanię społeczną wpisującą się w proces realizacji omawianej polityki oraz podaliśmy przykłady dobrych wzorców w Polsce i za granicą.

2. Upowszechnianie sportu: bariery i zagrożenia

Miejszem, w którym większość dzieci zaczyna uczyć się grać w siatkówkę, koszykówkę, piłkę ręczną, skakać w dal, biegać na różnych dystansach, czyli podejmuje systematycznie aktywność fizyczną, jest szkoła. Umożliwiają to szanse, które daje ta instytucja: infrastruktura (odpowiednie boiska sportowe i hale), sprzęt (zróżnicowane wyposażenie) oraz metodyka (wykwalifikowani nauczyciele po akademii wychowania fizycznego i różnych kursach instruktorskich/trenerskich). Badania GUS pokazują, że stan szkolnej infrastruktury się poprawia (budowane są nowe obiekty, stare przechodzą remonty i modernizacje), a dostępność sprzętu nie stanowi problemu (regularnie dostarczają go związki sportowe, samorządy, natomiast rynek w tym sektorze corocznie się powiększa i wpływa to na zróżnicowanie cenowe sprzętu sportowego). Mimo to sport szkolny leżący u podstaw upowszechniania sportu w Polsce nie jest wolny od zagrożeń i barier, które opisano poniżej.

Zagrożenia i bariery w szkole

Wychowanie fizyczne w klasach I-III: wiek od 7 do 9 lat to dla dziecka bardzo ważny okres. Jest ono wówczas najbardziej zwinne, szybko się uczy i nie boi się podejmować nowych wyzwań. W pierwszych trzech latach edukacji uczniowie mają trzy lekcje wychowania fizycznego tygodniowo (wystarczająca liczba godzin), które jednak nie zawsze przebiegają tak, jak powinny. Nauczyciele wczesnoszkolni zazwyczaj nie mają odpowiedniej wiedzy i umiejętności potrzebnych do prowadzenia zajęć z wychowania fizycznego (niewystarczająca liczba godzin wychowania fizycznego oraz metodyki tego przedmiotu w czasie studiów pedagogicznych), przez co dzieci nie nabywają wystarczających umiejętności ani nie rozwijają się tak, jak by mogły, a w klasie IV nauczyciele wychowania fizycznego muszą zacząć od podstaw, które powinny zostać opanowane przez uczniów w latach wcześniejszych.

Oceny: wychowanie fizyczne to przedmiot obowiązkowy. Jego program opiera się na podstawie programowej opracowanej przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, a uczniowie podlegają ocenom w skali 1-6 od IV klasy szkoły podstawowej. Zgodnie z zaleceniami MEN-u pomiar sprawności fizycznej nie może stanowić oceny z wychowania fizycznego, lecz powinien jedynie wskazywać obszary do rozwoju u ćwiczącego. Niestety nie wszyscy nauczyciele stosują te kryteria i ocenę półroczną bądź roczną wyliczają ze średniej stopni otrzymanych z poszczególnych sprawdzianów, a te są ustalane na podstawie odpowiednich tabel, np. lekkoatletycznych. Taki sposób oceniania zniechęca mniej sprawnych fizycznie uczniów, którym sport będzie kojarzył się z niską oceną szkolną, przegraną rywalizacją z innymi uczniami, a to przekłada się na długoterminowe zwolnienia z WF-u i niechęć do podejmowania aktywności fizycznej w czasie wolnym oraz w dorosłym życiu.

Rywalizacja: w przeprowadzonych przez nas wywiadach dotyczących upowszechniania sportu częstokroć padało stwierdzenie, że „jesteśmy mistrzami świata w rywalizacji”. Zmagania w każdej konkurencji w sporcie szkolnym podzielone są na kilka etapów: miejski, powiatowy, wojewódzki, ogólnopolski, a za każdy występ szkoły zdobywają punkty do różnych rankingów. Im wyższa pozycja w klasyfikacji, tym więcej dana placówka oświatowa odnosi korzyści np. w postaci nowego sprzętu sportowego, remontu obiektów sportowych, możliwości utworzenia klas sportowych itp. Przekłada się to na:

- ♦ zawężenie grupy dzieci biorących udział w tych zawodach, ponieważ nauczyciele pokładają nadzieję głównie w uczniach uprawiających sport poza szkołą, w klubach;

- ♦ skupianie się nauczycieli wychowania fizycznego na danej dyscyplinie przed zawodami i czasowe odejście od programu nauczania;
- ♦ poświęcanie uwagi uczniom zakwalifikowanym do udziału w zawodach
- ♦ i pozostawienie pozostałych samym sobie;
- ♦ ograniczenie udziału dzieci nieuczestniczących w zawodach w zajęciach pozalekcyjnych (przed danymi zawodami często organizowane są dodatkowe treningi, w których biorą udział uczniowie powołani do reprezentacji szkoły, a kiedy mają one charakter otwarty, to prowadzący skupia się przede wszystkim na osobach jadących na zawody).

Podsumowując, w sporcie szkolnym leżącym u podstaw upowszechniania sportu w Polsce największymi barierami są brak lekcji wychowania fizycznego na odpowiednim poziomie metodycznym w klasach I-III, podejście nauczycieli do systemu ocen oraz podporządkowanie sportu szkolnego rywalizacji. Wynika z tego bardzo poważne zagrożenie zniechęcenia do aktywności fizycznej wśród dużej grupy dzieci, co może skutkować wzrostem liczby zwolnień lekarskich z WF-u oraz zaniechaniem uprawiania sportu w przyszłości.

Zajęcia sportowe po szkole

Bardzo ważną kwestię stanowi to, kto prowadzi zajęcia z dziećmi i młodzieżą. W szkołach (poza klasami I-III) są to nauczyciele wychowania fizycznego, ale niestety nie dotyczy to już osób ćwiczących z dziećmi na zajęciach pozalekcyjnych.

- ♦ **Ustawa z 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów:** jej wprowadzenie spowodowało, że studia (I i II stopnia) na Akademii Wychowania Fizycznego na kierunku wychowanie fizyczne lub sport ze specjalizacjami instruktorskimi lub trenerskimi stały się *de facto* niemal równorzędne z weekendowym kursem, po ukończeniu którego organizatorzy przyznają tytuł instruktorski. Co prawda ideą ustawodawcy było przeniesienie kompetencji do nadawania tytułów animatora, instruktora czy trenera na związki sportowe, ale te mogą w dowolny sposób przyznawać wyżej wymienione tytuły. Jednocześnie nikt nie może zabronić nikomu przeprowadzania szkoleń i nadawania tytułu instruktora czy trenera, a licencja instruktorska albo trenerska

jest wymagana jedynie do prowadzenia zajęć w ramach uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez polski związek sportowy. Odpowiednie kompetencje do prowadzenia zajęć sportowych w jakiegokolwiek dyscyplinie są niezwykle ważne. Ich brak u osoby prowadzącej zajęcia może nie tylko wpłynąć na zniechęcenie się dzieci do sportu za sprawą niewłaściwie prowadzonych treningów, ale też naraża je na bezpośrednie niebezpieczeństwo (kontuzje, wykształcenie niewłaściwej postawy np. kręgosłupa itp.).

- ♦ **„Nieistnienie” zawodu trenera:** bardzo niewielka grupa osób może sobie pozwolić na utrzymywanie się z pensji trenera grup dziecięcych i młodzieżowych. Osoby niepracujące w klubach komercyjnych lub akademiach dużych klubów sportowych w czołowych dyscyplinach są przede wszystkim nauczycielami wychowania fizycznego, a trenerami jedynie po godzinach (dorabiają w ten sposób do pensji nauczycielskiej). Przez to praca takiej osoby ogranicza się do prowadzenia zajęć na sali czy boisku i zwyczajnie brakuje czasu na analizę, rozpisywanie planów treningowych, udział w specjalistycznych kursach oraz konferencjach doszkalających. W nieunikniony sposób odbija się to niestety na poziomie i atrakcyjności treningów.
- ♦ **Brak kontroli merytorycznej:** MSiT nie ma możliwości sprawdzenia, czy podmioty realizujące przedsięwzięcia, na które otrzymały środki w ramach danego programu, postępują zgodnie z tym, co zawarły we wniosku. Ze względu na liczbę beneficjentów resort nie ma narzędzi do ewaluacji trwających projektów (jeśli otrzymuje informacje o niewłaściwym przebiegu, może oczywiście interweniować, ale w rzeczywistości dochodzi do tego bardzo rzadko), dlatego ocenie podlega przede wszystkim dokumentacja finansowa, a miernikiem efektywności jest zadeklarowana przez beneficjenta liczba uczestników programu. Problem ten dotyczy również związków sportowych, które na ogół nie mają możliwości sprawdzenia tego, jak faktycznie pracuje się w danych ośrodkach.

Konkludując, obniżenie wymagań dla instruktorów (obecnie wystarczy ukończenie 18 lat, wykształcenie średnie i poświadczenie braku karalności za przestępstwa związane z organizacją zawodów sportowych), możliwość poświęcenia się pracy trenerskiej i utrzymania się z niej jedynie przez niewielką grupę osób oraz brak kontroli merytorycznej ze strony MSiT i polskich związków sportowych przedsięwzięć realizowanych

w ramach państwowych programów powodują całkowity brak gwarancji należytego poziomu zajęć sportowych dla dzieci i młodzieży, co przekłada się ostatecznie na spadek zainteresowania oraz bezpieczeństwa dzieci i młodzieży.

Podejście mentalne do sportu dzieci i młodzieży

Kolejne zagrożenia i bariery w upowszechnianiu sportu wynikają z niewłaściwego podejścia dorosłych do treningów oraz rywalizacji dzieci i młodzieży. Sfera mentalna jest niezwykle ważna, toteż ogólna zmiana nastawienia do tych aspektów w niedalekiej przyszłości szybko przyniosłaby pozytywne efekty.

- ♦ **„Mistrzostwa świata w rywalizacji”**: sygnalizowany już problem nie dotyczy tylko sportu szkolnego. W dalszym ciągu duża część rodziców oczekuje, że ich dzieci będą wygrywać z dnia na dzień, odznaczają się dużymi oczekiwaniami wobec nich przy jednoczesnym braku cierpliwości i wyrozumiałości. Często w ten właśnie sposób dorośli realizują swoje niespełnione ambicje. Do tego nierzadko dochodzą aspiracje trenera lub presja wywierana na niego przez władze klubu, ponieważ niejednokrotnie o przyznaniu danej instytucji dotacji decydują punkty i wyniki zawodników, sponsorzy zaś chcą na bieżąco dotować jedynie ośrodki odnoszące sukcesy. Przywołane okoliczności znów stwarzają natomiast zagrożenie zniechęcenia do danej dyscypliny czy sportu w ogóle oraz negatywnie przekładają się na sam sport zawodowy. Otóż na arenie międzynarodowej w kategoriach dziecięcych i juniorskich młodzi Polacy odnoszą znaczne sukcesy, ale nie potrafią przełożyć tego na rywalizację seniorską. Powodów takiego stanu rzeczy jest zaś wiele. Zalicza się do nich np. zmęczenie mentalne ustawiczną presją, jeśli chodzi o wyniki.
- ♦ **Rodzinne uprawianie sportu**: jeśli weźmie się pod uwagę coraz lepszą bazę sportową i infrastrukturę do jego uprawiania, wrażenie robi nie tyle liczba osób aktywnie spędzających czas wolny, ile fakt, że w większości są to osoby dorosłe. Boiska do piłki nożnej powstałe w ramach programu Orlik 2012 są tego najlepszym przykładem. Dzieci i młodzież grająca na orlikach to przede wszystkim grupy treningowe z klubów sportowych oraz szkółek piłkarskich. Oprócz nich z boisk tych korzystają głównie dorośli. Aktorzy polityk publicznych, z którymi rozmawialiśmy, sygnalizowali problem nieuprawiania sportu w kręgu rodzinnym, co *de facto* stanowi odwołanie do

podstawowych kryteriów socjologicznych - braku socjalizacji pierwotnej w zakresie uprawiania sportu. Posyłanie dzieci na zajęcia zorganizowane nie może zastąpić rodzinnego uprawiania sportu, ponieważ dla dziecka pozalekcyjne treningi są aktywnością podobnego rodzaju, jak kurs gry na instrumencie, kółko plastyczne czy lekcje języka obcego, czyli zajęciami, na które posyłają rodzice. Badania GUS z 2016 roku o uczestnictwie Polaków w sporcie i rekreacji ruchowej podają, że dawne uprawianie sportu stanowiło powód do treningów w późniejszym życiu wyłącznie dla 1-2% respondentów w danej grupie wiekowej¹⁷.

Podsumowując, zagrożenia i bariery w upowszechnianiu sportu wśród dzieci i młodzieży możemy podzielić na dwie główne kategorie: systemowe (brak nauczycieli WF-u w klasach I-III, ustawa deregulacyjna itd.) oraz mentalne (swoisty kult rywalizacji, podejście do ocen z wychowania fizycznego, nastawienie samych rodziców). Oczywiście można by jeszcze poruszyć kwestię finansów czy podejścia do tematu innych resortów niż Ministerstwo Sportu i Turystyki, ale poza przedstawicielem MSiT nikt nie zgłaszał tego typu problemów.

3. Działania rządu wspierające upowszechnianie sportu wśród dzieci i młodzieży

Ministerstwo Sportu i Turystyki, kierując działem administracji rządowej „kultura fizyczna”¹⁸, przygotowało trzy programy dotacyjne, w ramach których wyszczególnione podmioty mogą w trybie konkursowym starać się o fundusze na realizowanie zadań zgodnych z celami programu. Na stronie internetowej resortu znajdują się już informacje o przyznaniu pierwszych środków w 2018 roku.

W niniejszym raporcie zwracamy uwagę na trzy zasadnicze instrumenty wsparcia prowadzone przez MSiT, które są bezpośrednio związane z tematyką upowszechniania sportu wśród dzieci i młodzieży:

- ◆ Program „Sport Wszystkich Dzieci” (budżet 55 mln zł).
- ◆ Program „Klub” (budżet 40 mln zł).
- ◆ Program „Szkolny Klub Sportowy” (budżet 54,5 mln zł).

¹⁷ *Uczestnictwo w sporcie i rekreacji ruchowej w 2016 r.*, P. Kalinowski (red.), Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa 2017, s. 72.

¹⁸ Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej, Dz.U. 1997, nr 141, poz. 943.

„Sport Wszystkich Dzieci”

Pierwszy spośród tych programów zakłada możliwość realizowania jednego z trzech zadań określonych w załączniku do decyzji ministra sportu i turystyki¹⁹:

- ♦ **„Lokalny Animator Sportu”** adresowany jest do podmiotów, które w ramach swojej podstawowej działalności statutowej realizują zadania w zakresie upowszechniania kultury fizycznej wśród dzieci i młodzieży. W 2018 roku na operatora programu wybrano fundację Orły Sportu, przekazując jej do wykorzystania 23 mln zł. Głównym celem powyższego zadania jest utrzymanie atrakcyjnej oferty sportowej dla dzieci na obiektach typu orlik. Zwycięzca konkursu wśród swoich celów wymienia m.in. wzrost liczby uczniów szkół podstawowych uprawiających amatorsko sport o 21 pp., czyli o taki procent, jaki obecnie w ogóle nie ćwiczy w ramach zajęć WF. Niestety do działalności fundacji można mieć wiele zastrzeżeń – choć jest zobowiązana do transparentności, to na jej stronach nie można znaleźć żadnych informacji o beneficjentach programu oraz samorządach, które otrzymały pieniądze (widnieją na niej tylko informacje o numerze wniosku, podane w dodatku w nieprzejrzysty sposób). Program działa na zasadzie współfinansowania (wspólnie z jednostkami samorządu terytorialnego) wynagrodzeń animatorów sportu. Na swojej stronie fundacja przedstawia liczbę 3500 animatorów uczestniczących w projekcie na ponad 2000 orlików. Omawiając program „Lokalny Animator Sportu”, warto również wskazać na działania MSiT, które zmierzają do uatrakcyjnienia udziału w programie dla samych animatorów. Zgodnie z postulatami środowiska sportowego w 2017 roku nastąpił m.in. wzrost stawki godzinowej animatora o 27%, zaczęto też premiować punktowo samorządy, które zatrudniają animatorów na podstawie całorocznej umowy o pracę, oraz dostosowano okres realizacji projektu (marzec–listopad, a nie jak dotychczas kwiecień–grudzień)²⁰.
- ♦ **Wspieranie organizacji imprez sportowych dla dzieci i młodzieży** zostało przeznaczone dla podmiotów, które w ramach swojej podstawowej działalności statutowej realizują zadania

¹⁹ Decyzja nr 60 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 22 grudnia 2017 roku w sprawie ogłoszenia programu „Sport Wszystkich Dzieci” w ramach rozwijania sportu poprzez wspieranie przedsięwzięć z zakresu upowszechniania sportu dzieci i młodzieży.

²⁰ *Rusza program Lokalny Animator Sportu*, <https://msit.gov.pl/pl/aktualnosc/6692,Rusza-program-Lokalny-Animator-Sportu.html> (dostęp: 8.11.2018).

z zakresu upowszechniania kultury fizycznej, w szczególności związkom sportowym, podmiotom ponadregionalnym i ogólnopolskim. W 2018 roku zadanie realizuje aż 169 podmiotów, które otrzymały dofinansowanie na działania ogólnopolskie oraz regionalne (na poziomie minimum dwóch województw) w kwocie 17 mln zł (najwięcej – 600 tys. zł, najmniej – 4,8 tys. zł na daną inicjatywę). Co ważne, w zawodach nie może wziąć udziału mniej niż 100 osób w przypadku sportów indywidualnych oraz mniej niż 200 w zespołowych. Wśród beneficjentów przeważają związki sportowe, kluby oraz stowarzyszenia i fundacje powołane w celu promocji sportu.

- ♦ **Wspieranie projektów upowszechniania sportu dzieci i młodzieży realizowanych przez polskie związki sportowe** może być realizowane także przez Polski Komitet Olimpijski. Dofinansowanie w roku 2018 uzyskało 16 podmiotów, w tym 2 132 280 zł przypadło Polskiemu Komitetowi Olimpijskiemu (największa kwota dofinansowania). Budżet przeznaczony na realizację tego zadania wynosił 15 mln zł, a programami współfinansowanymi przez MSiT zostali objęci uczniowie szkół podstawowych, którzy z pomocą związków sportowych mogą realizować się w danej dyscyplinie sportowej i kontynuować w późniejszym wieku treningi także pod kątem uprawiania sportu wyczynowego.

Program „Klub”

W 2018 roku po raz trzeci realizowano program skierowany do klubów sportowych, w ramach którego beneficjenci mogą się starać o maksymalną dotację 15 tys. zł (w przypadku klubów wielosekcyjnych) lub 10 tys. zł (w przypadku klubów jednosekcyjnych). Dzięki takiemu mechanizmowi aż 3700 jednostek otrzymało dofinansowanie na sprzęt sportowy (6 lub 4 tys. zł) oraz pracę trenerów (odpowiednio 9 tys. zł lub 6 tys. zł). Takie ograniczenie pozwala na dużo szersze wsparcie niewielkimi kwotami wszystkich klubów, bez faworyzowania żadnej konkretnej grupy. Warto zauważyć imponujący wzrost nakładów przeznaczanych na ten program – z 24 mln zł w pierwszej edycji do 40 mln zł w 2018 roku²¹. Prezes UKS Lupus Kabaty, z którym przeprowadziliśmy wywiad, bardzo chwalił ten program za jego nieskomplikowaną strukturę oraz możliwość aplikacji za pomocą generatora wniosków – AMODIT. Oceny wniosków

²¹ Rusza III edycja Rządowego Programu KLUB, <https://www.msit.gov.pl/pl/aktualnosci/-7738,Rusza-III-edycja-Rzadowego-Programu-KLUB.html> (dostęp: 8.10.2018).

pod względem formalnym oraz merytorycznym dokonuje komisja oceniająca powołana przez Ministra Sportu i Turystyki, jednak ostateczną decyzję podejmuje on sam po zapoznaniu się z wynikami jej prac.

„Szkolny Klub Sportowy”

To działanie MSiT, które objęło swoim zasięgiem największą liczbę uczestników, bo aż 300 tys. uczniów, którzy dwa razy w tygodniu po 60 minut brali udział w zajęciach prowadzonych przez 15 515 nauczycieli wychowania fizycznego. Zasadniczym celem wymienionego programu jest stymulowanie i kształtowanie nawyku podejmowania aktywności fizycznej przez dzieci i młodzież. Finansowanie odbywa się poprzez koordynatora krajowego (Instytut Sportu - Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie) oraz regionalnych operatorów (dla województwa mazowieckiego jest to Unia Związków Sportowych Warszawy i Mazowsza). Na podstawie decyzji Ministra Sportu i Turystyki każda szkoła biorąca udział w programie może prowadzić maksymalnie dwie grupy ćwiczeniowe. W szkołach, w których dziewczęta to więcej niż 33% uczniów, powinny stanowić one co najmniej 50% uczestników grupy dedykowanej specjalnie dla nich. Intencją MSiT jest objęcie jak największej grupy szkół dodatkowymi godzinami zajęć sportowych, których efektem może być odkrycie nowych talentów sportowych oraz wzrost zainteresowania sportem masowym. Wynagrodzenie dla prowadzących zajęcia ustalono na poziomie 40 zł za jedną jednostkę zajęć (60 minut). Równocześnie warunkiem udziału w programie jest respektowanie zakazu pobierania jakichkolwiek opłat od uczestników oraz przeprowadzenie przynajmniej raz na semestr testów sprawnościowych, których wyniki mają zostać wprowadzone do Narodowej Bazy Talentów²².

Powyższe programy związane są z działalnością MSiT w obszarze upowszechniania sportu wśród dzieci i młodzieży zarówno w aspekcie przygotowania do sportu profesjonalnego, jak i popularyzacji ruchu amatorskiego. Konieczność prowadzenia takich działań można łatwo ocenić na podstawie zwiększających się środków finansowych przeznaczanych na powyższe programy. Ze względu na specyfikę odbiorców wszyscy eksperci, z którymi przeprowadziliśmy wywiady, zgodnie twierdzą, że efektów należy się spodziewać w dłuższej perspektywie czasowej. Niepodważalny jest jednak postęp cywilizacyjny, jaki dokonał się w zakresie już wspomnianego wyposażenia klubów i szkół w sprzęt sportowy. Te dwa czynniki pozwalają z nadzieją obserwować dalszy rozwój wypadków.

W trakcie przeprowadzonego przez nas seminarium eksperckiego pojawiła się refleksja o niewystarczającym współdziałaniu z MSiT tych

²² *Szkolny Klub Sportowy*, <https://www.szkolnyklubsportowy.pl/idea> (dostęp: 8.10.2018).

resortów, w których obszarze zainteresowania znajduje się podejmowana przez nas tematyka. Jednocześnie podnoszona była kwestia utworzenia spójnej strategii rządowej realizowanej nie tylko przez Ministerstwo Sportu i Turystyki, lecz także Zdrowia i Edukacji Narodowej.

4. Dobre wzorce upowszechniania sportu w Polsce

Młode Asy Parkietu

Jest to program Polskiego Związku Koszykówki realizowany od 2014 roku i finansowany ze środków otrzymanych od Ministerstwa Sportu i Turystyki w procedurze konkursowej. Składa się on z dwóch modułów: **Szkolnych Młodzieżowych Ośrodków Koszykówki (SMOK)** i **Krajowych Ośrodków Szkolenia Sportowego Młodzieży (KOSSM)** (wcześniej: Gimnazjalne Ośrodki Szkolenia Sportowego Młodzieży - GOSSM). Pierwszy z nich (SMOK) to program propagujący koszykówkę wśród dzieci ze szkół podstawowych z klas I-III i IV-VI. Poprzez zabawę uczestnicy wykonują ćwiczenia ogólnorozwojowe, a następnie przechodzą do treningu podstaw poruszania się oraz szkolenia z zakresu techniki gry w koszykówkę. Nabyte umiejętności w programie SMOK pozwalają później na rekreacyjną grę w koszykówkę. Dla osób zaś, które chcą kontynuować treningi i podążać w kierunku uprawiania sportu wyczynowego, przeznaczono drugą część programu (KOSSM).

Zajęcia odbywają się w szkołach, ale to samorządy zgłaszają swój akces do programu (najczęściej inicjatywa stoi po stronie nauczyciela wychowania fizycznego lub szkoły przygotowującej wnioski). Treningi trwają półtorej godziny i odbywają się raz w tygodniu dla grupy młodszej (klasy I-III), a dla starszej (IV-VI) są to dwa spotkania tygodniowo (w KOSSM treningów jest więcej). Samorząd pokrywa koszty eksploatacji obiektu, PZKosz zaś kupuje sprzęt i stroje sportowe na ćwiczenia oraz płaci trenerowi. Zajęcia są otwarte dla wszystkich dzieci nietreningujących w klubach, a uczestnicy nie ponoszą żadnych kosztów. Każdy podmiot musi przysyłać odpowiednie sprawozdanie do PZKosz. W każdej chwili administratorzy związkowi (dwie osoby) mogą skontrolować, czy w danej placówce wszystkie wymogi są spełniane. Ponadto związek wspiera merytorycznie trenerów (materiały dydaktyczne, plany treningowe, podręczniki), uczniów oraz rodziców (materiały o charakterze poradnikowym), a także służy pomocą swoich pracowników. Stworzył również specjalną stronę internetową.

Stop zwolnieniom z WF-u

Kampania rozpoczęła się we wrześniu 2013 roku. Została zainicjowana przez MSiT jako odpowiedź na alarmujące statystyki dotyczące malejącego uczestnictwa w zajęciach wychowania fizycznego (m.in. 36% uczniów szkół ponadgimnazjalnych w ogóle nie brało w nich udziału). Ministerstwo jako główny problem uznało przede wszystkim bardzo wysoki wskaźnik (22,8%) zwolnień z zajęć od rodziców. Aby temu przeciwdziałać, uruchomiło szeroko zakrojoną kampanię społeczną w mediach (z uczestnictwem gwiazd sportu) zachęcającą do aktywnego trybu życia i czynnego udziału w zajęciach sportowych. Innymi odbiorcami projektu byli lekarze, którzy często zbyt pochopnie wypisywali zwolnienia z WF-u pod pretekstem otyłości lub astmy.

W myśl pomysłodawców tej kampanii zajęcia z wychowania fizycznego powinny kreować obraz sportu jako naturalnego nawyku na całe życie²³.

Kampania miała na tyle szeroki zasięg, że zyskała wielu przeciwników, którzy wyśmiewali ideę uczestnictwa w zajęciach WF-u polegających na „rzuceniu piłki uczniom i hasła: macie, grajcie!”. Podawano również argumenty o niewłaściwie wykorzystanych środkach finansowych, które zamiast na kampanię mogłyby zostać przekazane na rozbudowę infrastruktury sportowej w szkołach. W ramach tej akcji oprócz działań prowadzonych w mediach zorganizowano m.in. bicie rekordu Guinnessa w podbijaniu piłki siatkowej czy lekcje WF-u prowadzone przez znanych sportowców na Stadionie Narodowym. Wszystkie inicjatywy związane z programem kosztowały budżet państwa ponad 4,1 mln zł i przyniosły następujące efekty:

- ♦ na portalu *YouTube* kanał „Stop zwolnieniom z WF-u”, na którym były wstawiane filmy, osiągnął 587 221 odsłon;
- ♦ profil „Stop zwolnieniom z WF-u” na portalu społecznościowym Facebook polubiło ponad 42 tys. osób;
- ♦ w 2014 roku akcja otrzymała wyróżnienie w kategorii „kampanie instytucji publicznych” w konkursie Kampania Społeczna Roku²⁴.

²³ *Stop zwolnieniom z WF-u*, <https://www.msit.gov.pl/pl/aktualnosci/6881,Stop-zwolnieniom-z-WF-u.html> (dostęp: 8.10.2018).

²⁴ *Konkurs Kampania Społeczna Roku*, http://konkurs.kampaniespoleczne.pl/kk_kampanie.php?edycja=2014&kk_id=684&action=szczegoly (dostęp: 8.10.2018).

Narodowy Program Rozwoju Tenisa Stołowego

Narodowy Program Rozwoju Tenisa Stołowego 2018-33 przygotowany przez zespół pod przewodnictwem Jerzego Grycana ma na celu wdrożenie w polskim tenisie stołowym systemu szkolenia od podstaw. Struktura programu odzwierciedla podział administracyjny kraju, a więc szerebiele gminy, powiatu, województwa oraz poziom centralny. Merytoryczna część dokumentu podzielona jest na pięć części, w których przedstawione są wytyczne, zalecenia i cele w kwestii szkolenia, zróżnicowane zależnie od grupy wiekowej („FUNdamenty 1” dla dzieci w wieku 6-8 lat, „FUNdamenty 2” - 9-12 lat, „Sztuki treningu” - młodzież 13-16 lat, „Sztuki walki” - osoby w wieku 17-20 lat, oraz „Sztuka wygrywania” - 21-30 lat). Program zakłada stworzenie i rozwinięcie sieci uczących się organizacji umożliwiających jak najbardziej efektywne szkolenie adeptów tenisa stołowego i dotarcie do grupy 100-120 tysięcy osób. Ważnym elementem przygotowanego programu, niezbędnym w kontekście powodzenia jego podstawowych założeń, jest usystematyzowany plan podnoszenia kompetencji kadry trenerskiej. Program zawiera również terminarz z celami do realizacji na poszczególne lata aż do 2033 roku. Zgodnie z zamierzeniami autorów stanowi również swoiste zaproszenie dla wszystkich osób związanych z tenisem stołowym w Polsce (zawodników, trenerów, działaczy, sędziów, rodziców młodych zawodników) do podnoszenia swoich kompetencji oraz zdobywania nowej wiedzy dotyczącej tej dyscypliny sportu.

Tenis10

To program stanowiący część międzynarodowej inicjatywy zainaugurowanej w 2007 roku przez Międzynarodową Federację Tenisową. Polska jest jednym z ponad 50 krajów, w którym w 2010 roku został on wdrożony pod taką właśnie nazwą (w pozostałych to zazwyczaj „Play and Stay”). Jego celem jest promocja tenisa wśród dzieci w wieku od 6 do 10 lat jako atrakcyjnej i przystępnej dyscypliny sportowej. Osiągnięciu tego celu ma służyć specjalnie dostosowany sprzęt obejmujący mniejsze i lżejsze rakiety, miękkie piłki i niższe siatki na kortach odpowiednio zredukowanych pod względem wymiarów. Dzięki tej metodyce tenis ma się kojarzyć z grą łatwą do nauczenia i przyjemną. Sam program promowany jest w kraju przez największe polskie gwiazdy tej dyscypliny, takie jak siostry Radwańskie, Jerzy Janowicz czy Łukasz Kubot. Realizuje go obecnie 276 klubów na terenie całej Polski, a ponad 4225 dzieci ma aktualną licencję tenisową.

5. Przykłady dobrych praktyk w pozostałych krajach UE

Istotna rola sportu w życiu społeczeństw jest kwestią niebudzącą już żadnych wątpliwości w dzisiejszym świecie, a przynajmniej w jego rozwiniętych częściach. Dobrze jest to widoczne w różnorodnych politykach społecznych realizowanych w tym zakresie od lat w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Sama UE natomiast, zgodnie z deklarowanymi intencjami promocji i upowszechniania sportu oraz szeroko pojętej aktywności fizycznej, od 2009 roku prowadzi rankingowe zestawienie najskuteczniejszych i najbardziej inspirujących programów o takich celach. Można je znaleźć w poświęconym tej tematyce raporcie, w którym – poza samym rankingiem – szczegółowo prezentowane są cała metodologia oceny i mierniki skuteczności, a także interesujące konkluzje²⁵. Z punktu widzenia autorów niniejszego projektu raport ten stanowi nieocenione źródło wiedzy i inspiracji.

Zdaniem europejskich badaczy analizujących przykłady dobrych praktyk w dziedzinie popularyzacji sportu i aktywnego trybu życia można wskazać przynajmniej kilka wspólnych elementów, którymi wyróżniają się skuteczne programy prowadzone przez państwa²⁶:

- ♦ Kluczową rolą władz regionalnych w promowaniu sportu i aktywności fizycznej wynikającą ze znajomości lokalnego środowiska, zaplecza kadrowego, bazy obiektów i realnych potrzeb mieszkańców. Pozostają one ponadto w stałym kontakcie z klubami i innymi instytucjami umożliwiającymi obywatelom uprawianie różnych dyscyplin sportowych.
- ♦ Sprofilowaniem na konkretne potrzeby określonej społeczności, co zawsze poprzedzone jest wnikliwą i wieloaspektową analizą.
- ♦ Zaangażowaniem wysoko wykwalifikowanego personelu – instruktorów, trenerów etc., służących wiedzą, umiejętnościami i doświadczeniem.
- ♦ Brakiem specjalizacji w jednym konkretnym zakresie i zapewnieniem możliwości wyboru z szerszego spektrum dyscyplin/aktywności.
- ♦ Ścisłym połączeniem zaangażowania sportowego z tematyką zdrowia i zdrowego trybu życia.

²⁵ European Guide of Healthy Physical Activity and Sports Programmes, http://www.investigacionengestiondeportiva.es/Libros/European_Guide.pdf (dostęp: 22.10.2018).

²⁶ Ibidem, s. 191-193.

- ♦ Włączeniem lokalnych mediów i innych instytucji w proces reklamowania i rozpowszechniania informacji o realizowanym programie.

Co interesujące, najkorzystniej w europejskim rankingu dotyczącym polityk publicznych w zakresie sportu wypadły programy pochodzące z krajów, które nie są zazwyczaj postrzegane jako najbardziej „usportowione”²⁷. Wśród najlepszych praktyk znalazły się bowiem polityki wdrażane w Hiszpanii (głównie w Katalonii), na Węgrzech, Cyprze i we Włoszech. To właśnie one będą stanowiły punkty odniesienia dla niniejszego projektu.

Hiszpania

Program „Fair Play” prowadzony przez władze lokalne prowincji Toledo został skierowany do uczniów w wieku od 10 do 18 lat²⁸. Jego nadrzędnym celem jest promowanie aktywności sportowej, a także wartości z nią związanych, takich jak: sportowa postawa i umiejętność pracy zespołowej. Do głównych założeń natomiast należą:

- ♦ zmniejszenie dysproporcji w poziomie aktywności fizycznej dzieci i nastolatków;
- ♦ rozwinięcie i wzbogacenie sportowych programów oferowanych przez szkoły;
- ♦ zapobieganie spadkowi aktywności młodzieży w wieku od 16 do 18 lat.

W ramach programu organizowane są specjalne dni sportu, podczas których uczniowie z różnych szkół, pod okiem profesjonalnych instruktorów, wspólnie trenują rozmaite dyscypliny odpowiadające ich zainteresowaniom (dominują jednak sporty drużynowe). Program cieszy się dużą popularnością (w samym tylko regionie wzięło w nim udział ponad 15 tysięcy uczniów) i uznaniem na szczeblu władzy centralnej. Jego skuteczności pomogła szeroka kampania medialna finansowana przez lokalnych włodarzy.

Kolejnym przykładem dobrych praktyk z Hiszpanii jest popularny program „Personal Training Solutions” zainicjowany przez prywatną siłownię, który za sprawą lokalnych władz Katalonii został szybko wdrożony również w wielu podobnych instytucjach w regionie²⁹. Stanowi on ciekawy przykład adaptacji rozwiązań i wykorzystania doświadczeń sektora prywatnego przez sektor publiczny. Program polega na uprzystępnieniu osobom

²⁷ Zwykle wymienia się w tym kontekście głównie kraje skandynawskie i Francję.

²⁸ Ibidem, s. 92–95.

²⁹ Ibidem, s. 56–59.

z różnych grup wiekowych i o różnych zdolnościach możliwości poprawienia ogólnej kondycji i sprawności ruchowej. Odbywa się to pod okiem ekspertów, którzy układają i koordynują zindywidualizowane plany treningowe, a jednocześnie nie kosztuje tyle, ile wyniosłoby opłacenie trenera personalnego. Poza typowymi zajęciami na siłowni program obejmuje także pływanie, fizjoterapię i różnego rodzaju zajęcia rehabilitacyjne, co znacznie poszerza grupę docelową. Informacje o nim są skutecznie rozpowszechniane przez samych użytkowników, co umożliwiło niemal całkowitą rezygnację z kosztownej promocji w mediach przy równoczesnym zagwarantowaniu niesłabnącego zainteresowania.

Węgry

Głównym celem węgierskiego programu „Csivit (Full of muscle, happiness and gymnastics)” jest wykształcenie wśród dzieci nawyku regularnej aktywności sportowej³⁰. Ma to być osiągnięte poprzez oferowanie angażujących i atrakcyjnych form współzawodnictwa, które wspomagają rozwój nie tylko fizyczny, lecz także psychiczny. Adresatami tej polityki są dzieci w wieku od 6. do 14. roku życia, same zawody zaś przeprowadza wykwalifikowana kadra instruktorska na różnorodnym szczeblu: szkolnym, regionalnym i międzymiastowym. Zwycięzcy otrzymują wartościowe nagrody rzeczowe, natomiast szkoły uczestniczące w programie nie są nagradzane za wyniki uczniów, ale za liczbę uczestników realnie partycypujących w zawodach. Program jest realizowany przez Węgierską Federację Gimnastyczną ściśle współpracującą z władzami lokalnymi i szkołami. Dotychczas wzięło w nim udział ok. 22 tysięcy uczniów, a liczba ta stale wzrasta, co stanowi bardzo dobry wynik, zważywszy na raczej niewielkie nakłady finansowe na realizację. Godny uwagi jest także program „Futafok” organizowany przez lokalne władze w Budapeszcie³¹. Ma on za zadanie popularyzowanie biegania, a kierowany jest do różnych grup wiekowych - od dzieci po seniorów. Uczestnicy są zapraszani do udziału w biegach na odcinkach od 500 do 3500 m. Impreza jest organizowana cyklicznie od 1985 roku i towarzyszy jej szeroko zakrojona kampania informacyjna, w której finansowaniu partycypują również przedsiębiorstwa prywatne. Organizatorzy starają się podnosić świadomość społeczną dotyczącą wpływu aktywności fizycznej na ogólny stan zdrowia i koordynację ruchową, a przy okazji pobudzają proces integracji społeczności lokalnej. Jednorazowo w biegach bierze udział nawet 4,5 tysiąca uczestników, co świadczy o dużej popularności i skuteczności akcji (biorąc pod uwagę fakt, że akcja obejmuje właściwie jedną dzielnicę węgierskiej stolicy).

³⁰ Ibidem, s. 48-51.

³¹ Ibidem, s. 72-75.

Cypr

Jedną z cypryjskich polityk społecznych w zakresie sportu docenionych przez badaczy unijnych jest kontynuowany od 1985 roku program „Sport for all”³². Inicjatywa Cypryjskiej Organizacji Sportowej adresowana została do wszystkich obywateli, niezależnie od ich wieku, płci czy poziomu sprawności. Obejmuje szeroki pakiet dyscyplin sportowych, które można uprawiać pod okiem wykwalifikowanych instruktorów i trenerów. Są to:

- ♦ zajęcia z piłki nożnej, piłki ręcznej, koszykówki, tenisa, badmintonu, pływania, tańca i rytmiki kierowane do dzieci od 3. do 14. roku życia oraz osobno do dorosłych;
- ♦ *nordic walking* i gimnastyka dla osób starszych;
- ♦ szereg zindywidualizowanych aktywności dla osób o szczególnych potrzebach i niepełnosprawnościach;
- ♦ sprofilowane programy dla służb mundurowych.

Głównym celem polityki jest aktywizacja społeczeństwa i uczynienie ze sportu naturalnego elementu życia codziennego obywateli, co w dalszej perspektywie ma się przełożyć na podniesienie ich sprawności i poprawienie stanu zdrowia. Program opiera się na współpracy centralnego organu administracji z władzami lokalnymi, a informacje są rozpowszechniane we wszystkich dostępnych mediach.

Włochy

Program „Sport santé” prowadzony przez lokalne władze rejonu Valle d’Aosta zyskał duże uznanie w całym kraju³³. Jego adresatem jest młodzież w wieku od 14 do 18 lat, a celem – promowanie sportu i aktywności fizycznej wśród przedstawicieli tej grupy. Realizowane jest to poprzez cykle indywidualnych spotkań nastolatków z profesjonalnymi lekarzami sportowymi zarówno w szkołach, jak i w wyspecjalizowanej klinice. W ramach nich oferowane jest gruntowne, indywidualne badanie, po to by wskazać dyscypliny optymalne z punktu widzenia warunków fizycznych i indywidualnych predyspozycji. Uzupełniają je ponadto wykłady poświęcone korzyściom płynącym z uprawiania sportu, prowadzone przez odpowiednio dobranych ekspertów. Program cieszy się dużą popularnością, jest reklamowany w mediach i na bieżąco ewaluowany.

Kolejną interesującą polityką społeczną z zakresu propagowania aktywności sportowej jest „«Spo.Sa» Healthy Sport programme” realizo-

³² Ibidem, s. 44-47.

³³ Ibidem, s. 76-79.

wany przez władze lokalne Piemontu³⁴. Celem programu jest promocja zdrowego trybu życia wśród młodzieży, co ma być osiągnięte poprzez aktywność sportową ściśle skorelowaną z właściwymi nawykami żywieniowymi. Łączy on w sobie elementy treningu i programu edukacyjnego, w trakcie którego uczestnicy są zachęceni do spróbowania sił w wielu różnych, a nie tylko preferowanych przez siebie dyscyplinach oraz do odwiedzenia wszelkich obiektów sportowych dostępnych w regionie. Połączone jest to z szeregiem warsztatów uświadamiających znaczenie zdrowego, racjonalnego żywienia i dobrodziejstwa płynące z kombinacji ćwiczeń fizycznych z odpowiednio dobraną dietą. W program zaangażowani zostali specjaliści z wielu dziedzin: trenerzy, dietetycy, psychologowie sportowi, których udział ma zagwarantować profesjonalizm i możliwość spojrzenia na omawianą problematykę z różnych perspektyw.

6. Podsumowanie

Polityka publiczna w zakresie upowszechniania sportu wśród dzieci i młodzieży jest prowadzona w Polsce przez Ministerstwo Sportu i Turystyki. Resort ten oparł swoje działania w tym zakresie na trzech programach o łącznym budżecie 149,5 mln złotych (ok. 34 mln euro). Z jednej strony nie jest to przesadnie wielka kwota - dla porównania wartość transferowa Roberta Lewandowskiego wynosi niemal dwa razy tyle. Należy jednak przy tym pamiętać, że upowszechnianie sportu to tylko jedno z zadań MSiT - resortu, który dysponuje mniejszym budżetem niż inne ministerstwa. Dlatego nie można też uznać, że kwota przeznaczana przezeń na upowszechnianie sportu jest nieznaczna. Ministerstwo zdywersyfikowało swoje programy w taki sposób, by grono podmiotów uzyskujących dofinansowania było możliwie jak najszersze. Jak zgodnie przyznają nasi rozmówcy, problemem nie stanowi wysokość finansowania, lecz brak stabilizacji - co roku bowiem trzeba na nowo startować w postępowaniu konkursowym. Przyznawanie dotacji w tzw. cyklu olimpijskim byłoby - zdaniem samych zainteresowanych - rozwiązaniem pozwalającym beneficjentom na projektowanie działań długofalowych, co przekładałoby się na efektywność upowszechniania danej dyscypliny sportowej. Jednocześnie trzeba pamiętać, że MSiT nie ma dowolności w ustalaniu okresu finansowania, ponieważ jest to silnie uzależnione od budżetu państwa. Niemniej uważamy, że resort mógłby wdrożyć rozwiązania przynajmniej częściowo odpowiadające oczekiwaniom polskich związków sportowych, klubów, stowarzyszeń itd. Przykładowa propozycja to zastrzeżenie w programie, że podmiot, który otrzyma pozytywną ocenę swoich działań za rok ubiegły, otrzyma kolejne

³⁴ Ibidem, s. 112-115.

dofinansowanie co najmniej w tej samej wysokości (jeśli nie będzie wnioskował o mniejszą kwotę niż poprzednio). W naszej ocenie większy problem stanowi ewaluacja przedsięwzięć realizowanych w ramach ministerialnych programów. Urząd skupia się przede wszystkim na kontroli rachunkowej, która bez wątpienia jest ważna, ale nie powinna spychać na margines kwestii oceny merytorycznej. Brak odpowiednich zasobów ludzkich jako argument usprawiedliwiający obecny stan rzeczy uważamy za niewystarczający - wszak w tym zakresie ministerstwo mogłoby użyć różnych narzędzi zastępczych, np. ankiet.

Konkludując, nasza ocena polityki publicznej prowadzonej przez MSiT w zakresie upowszechniania kultury wśród dzieci i młodzieży jest pozytywna. Większe zastrzeżenia wzbudzają działania Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Zdrowia. Te dwa resorty popełniają błąd, stosując podejście, że MSiT powinno być jedynym aktorem omawianej polityki publicznej na poziomie rządowym. Wszyscy z naszych rozmówców wskazywali istotną rolę szkoły w edukacji sportowej i wyrabianiu dobrych nawyków wśród dzieci. Niestety wychowanie fizyczne nie należy do priorytetów MEN i zainteresowanie resortu w zasadzie ogranicza się do kontroli bezpieczeństwa na lekcjach. Wspólne działania z MSiT pozwoliłyby MEN wpłynąć nie tylko na kwestie merytoryczne związane z prowadzeniem wychowania fizycznego, lecz także na zmianę podejścia do uprawiania sportu wśród dzieci. Przykładowo, udałoby się zmienić system zawodów szkolnych oraz kierować stosowne materiały informacyjne do rodziców. Dotarcie do społeczeństwa z przekazem, że regularny wysiłek fizyczny (i chodzi tu nie o to, by poprawiać osobiste rekordy lub wygrywać kolejne zawody) to lepsza forma fizyczna i psychiczna, mniejsza liczba zachorowań, a także pozostawanie w dobrym zdrowiu do późnej starości, powinno się znajdować również wśród priorytetów Ministerstwa Zdrowia. Resort ten może być w tym zakresie dodatkowo wspomagany przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Wszystkie one powinny bowiem przekonywać Polaków do podejmowania aktywności sportowych w kręgu rodzinnym. Niewątpliwie przyniosłoby to wiele korzyści i wyrobiło właściwe nawyki, tym bardziej że obecnie zarówno dzieci, jak i ich rodzice, jeśli w ogóle ćwiczą, robią to indywidualnie.

Podsumowując, polityka publiczna dotycząca upowszechniania kultury fizycznej wśród dzieci i młodzieży nie jest realizowana w sposób idealny, jednak nie można też stwierdzić, że prowadzone działania (głównie przez MSiT) są nieefektywne. Aktorzy tej polityki publicznej i jej adresaci dostrzegają ogromny potencjał i możliwości na tym polu, jednak nie powinno to pozostawać w kompetencjach wyłącznie jednego resortu. Sport

to bowiem nie tylko wysiłek czy rywalizacja, lecz także bardzo ważna dziedzina życia społecznego.

7. Rekomendacje

Na podstawie zebranych przez nas materiałów i wywiadów przeprowadzonych z wybranymi aktorami polityki publicznej z zakresu upowszechniania kultury fizycznej udało nam się dostrzec bariery i zagrożenia we wdrażaniu celów, co pozwoliło wypracować rekomendacje dla poszczególnych aktorów. Oczywiście nie w każdym przypadku da się wypracować systemowe rozwiązanie w pełni usuwające dane zagrożenie czy całkowicie usuwające bariery. Czasem może się to udać tylko częściowo lub działania ograniczą się jedynie do zasygnalizowania problemu i zwracania na niego uwagi. Niemniej naszym zdaniem, gdyby wzięto pod uwagę większość zaleceń, w znacznym stopniu udałoby się usunąć bariery oraz zagrożenia dotyczące upowszechniania sportu w Polsce.

Pierwsza grupa zaleceń dotyczy kwestii sportu w szkole, czyli placówce, która odgrywa kluczową rolę w upowszechnianiu kultury fizycznej wśród dzieci i młodzieży:

- 1) W programie zajęć w klasach I-III co najmniej jedna z trzech godzin wychowania fizycznego w tygodniu powinna być prowadzona przez nauczyciela kierunkowego (wychowania fizycznego).
- 2) W klasach I-III co najmniej jedna z trzech godzin wychowania fizycznego w tygodniu powinna odbywać się na sali gimnastycznej, a w okresie wiosennym oraz wczesnojesiennym lekcje powinny być prowadzone na zewnątrz.
- 3) W programie studiów pedagogicznych o profilu edukacji wczesnoszkolnej ćwiczenia z metodyki kultury fizycznej i wychowania fizycznego powinny być prowadzone przez cały okres studiów, a dla studentów II stopnia, którzy w czasie licencjatu nie mieli zajęć z tego zakresu, należy zorganizować obowiązkowe kursy wyrównawcze.
- 4) Ministerstwo Edukacji we współpracy z Ministerstwem Sportu i Turystyki poprzez kuratoria oświaty powinny organizować warsztaty oraz lekcje pokazowe z wychowania fizycznego, w których każdy nauczyciel wczesnoszkolny powinien uczestniczyć raz w roku.

- 5) Kuratoria oświaty w czasie kontroli lekcji WF-u powinny kłaść szczególny nacisk na sprawdzenie tego, jakimi kryteriami kierują się nauczyciele przy wystawianiu ocen cząstkowych i semestralnych/końcowych.
- 6) Szkolny Związek Sportowy, kuratoria, samorzady i wszystkie podmioty prowadzące klasyfikacje szkół w uczestnictwie sportowym powinny zmienić system punktacji opartej wyłącznie na rezultacie na system mieszany. Należy brać pod uwagę takie aspekty, jak liczba uczniów, którzy uczestniczą w zawodach, czy uczniów bez licencji zawodniczych polskich związków sportowych. Ponadto zalecamy, by zmiany wprowadzono w samych rozgrywkach, tak by na pierwszych etapach opierały się na systemie ligowym (np. zamiast zawodów, w których bierze udział 9 szkół i z których do kolejnego etapu przechodzą 3 placówki, podzielić je na 3 grupy i rywalizować w systemie 3 kolejek). Dzięki takiemu rozwiązaniu w rywalizacji musiałaby brać udział większa liczba uczniów, a pojedynczy nieudany start nie wpływałby tak bardzo na awans szkoły do kolejnego etapu. Przez to zaś presja wyniku zostałaby zmniejszona, a nauczyciel musiałby prowadzić lekcje w oparciu o dany sport przez dłuższy czas.

Kolejna grupa rekomendacji dla organów państwowych, które decydują o tym, jakie możliwości w upowszechnianiu sportu mają pozostali aktorzy polityk publicznych, brzmi następująco:

- 1) Ustawa o zmianie ustaw regulacyjnych wykonywania niektórych zawodów z 13 czerwca 2013 roku powinna zostać znowelizowana w zakresie nadawania tytułów instruktora i trenera. Przede wszystkim w nowelizacji powinny znaleźć się zapisy o kursach internetowych, które należy traktować jako szkolenia. Ich organizatorzy nie powinni móc nadawać tytułów instruktora/trenera, lecz jedynie poświadczać ukończenie szkolenia internetowego (z zaznaczeniem, że odbyło się ono online) w danym zakresie.
- 2) Uważamy, że zarezerwowanie możliwości przeprowadzania kursów instruktorskich i trenerskich dla akademii wychowania fizycznego oraz związków sportowych byłoby bezzasadne, ale odpowiedzialność za certyfikację takich kursów powinna spoczywać na związkach sportowych. Związek określałby zasady regulujące tworzenie i przebieg danego kursu i dopiero po zatwierdzeniu programu przez związek sportowy organizator

mógłby nadawać tytuł instruktorski/trenerski. Bez certyfikacji związkowej można by przeprowadzać tylko szkolenia.

- 3) Należy zintensyfikować ewaluację merytoryczną zadań realizowanych przez beneficjentów programów ministerialnych. Sprawozdanie finansowe nie może być ważniejsze od raportu przedmiotowego. Oczywiście nie pozostajemy głusi na problem zgłaszany przez MSiT czy PZKosz związany z niewystarczającą liczbą osób i środków do prowadzenia kontroli merytorycznych na szerszą skalę, ale zwiększenie efektywności w tym zakresie nie musi się wiązać od razu z koniecznością większych nakładów. Związki sportowe powinny w tej kwestii współpracować z wojewódzkimi związkami sportowymi, akademiami wychowania fizycznego, stowarzyszeniem instruktorów oraz trenerów, natomiast same powinny mieć narzucony obowiązek systematycznego raportowania z wykorzystaniem aplikacji do zarządzania projektami.
- 4) Kuratoria oświaty powinny współpracować ze związkami sportowymi w zakresie opracowywania scenariuszy lekcji i materiałów dydaktycznych w oparciu o daną dyscyplinę sportu, co miało by ją propagować wśród dzieci i młodzieży
- 5) MEN, MSiT i MZ powinny przygotować akcję promującą rekreacyjne uprawianie sportu ze szczególnym uwzględnieniem spędzania aktywnie wolnego czasu w gronie rodzinnym oraz wznowić program „Stop zwolnieniom z WF-u”.
- 6) Ministerstwu Sportu i Turystyki zalecamy przygotowanie programu dla związków sportowych dotyczącego roli rodzica dziecka trenującego na różnych poziomach zaawansowania i zaangażowania, a następnie ścisłą współpracę w tym zakresie z klubami sportowymi.
- 7) Radzie Ministrów rekomendujemy przygotowanie rozwiązań finansowych umożliwiających MSiT opracowanie swoich programów w cyklu co najmniej dwuletnim, a sytuacją idealną byłby okres czteroletni (tzw. cykl olimpijski).

Według naszego zespołu badawczego przedstawione powyżej rekomendacje dla aktorów polityki publicznej związane z upowszechnianiem kultury fizycznej wśród dzieci i młodzieży powinny znacznie usprawnić działania prowadzone w ramach tej polityki oraz zwiększyć jej efektywność.

Bibliografia

Akty prawne i regulacje

- Decyzja nr 60 MSiT z 22 grudnia 2017 r. – Program Sport Wszystkich Dzieci, <https://bip.msit.gov.pl/bip/finansowanie-zadan/sport-powszechny/2017-rok/2186,Ogloszenie-programu-Sport-Wszystkich-Dzieci-w-ramach-rozwijania-sportu-poprzez-w.html> (dostęp: 30.03.2018).
- Lista podmiotów, którym przyznano dofinansowanie na realizację zadań w 2018 roku w ramach programu „Sport Wszystkich Dzieci” w zakresie zadania „Wspieranie organizacji imprez sportowych dla dzieci i młodzieży”*, <https://bip.msit.gov.pl/bip/finansowanie-zadan/sport-powszechny/2018-rok/2243,Lista-podmiotow-ktorym-przyznano-dofinansowanie-na-realizacje-zadan-w-2018-roku-.html> (dostęp: 5.04.2018).
- Lista podmiotów, którym przyznano dofinansowanie na realizację zadania „Wspieranie projektów upowszechniania sportu dzieci i młodzieży realizowanych przez polskie związki sportowe” w ramach Programu „Sport Wszystkich Dzieci” w 2018 r. finansowanego ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej*, <https://bip.msit.gov.pl/bip/finansowanie-zadan/sport-powszechny/2018-rok/2236,Lista-podmiotow-ktorym-przyznano-dofinansowanie-na-realizacje-zadania-quotWspier.html> (dostęp: 5.04.2018).
- „Program Sport Wszystkich Dzieci” w ramach rozwijania sportu poprzez wspieranie przedsięwzięć z zakresu upowszechniania sportu dzieci i młodzieży*, <https://bip.msit.gov.pl/bip/finansowanie-zadan/sportpowszechny/2017rok/2186,-Ogloszenie-programu-Sport-Wszystkich-Dzieci-w-ramach-rozwijania-sportu-poprzez-w.html> (dostęp: 31.03.2018).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej, Dz.U. 1997, nr 141, poz. 943, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19971410943> (dostęp: 8.10.2018).
- Wychowanie fizyczne. Szkoła podstawowa. Podstawowe założenia, filozofia zmiany i wskazania metodyczne*, <https://www.ore.edu.pl/wp-content/uploads/2018/03/nowa-podstawa-programowa.-szkola-podstawowa.-wychowanie-fizyczne.-prezentacja.pdf> (dostęp: 1.09.2018).

Raporty i dokumenty

- European Guide of Healthy Physical Activity and Sports Programmes*, http://www.investigacionengestiondeportiva.es/Libros/European_Guide.pdf (dostęp: 22.10.2018).
- Komunikat badań Centrum Badań Opinii Społecznej „Kontakty z sąsiadami i inne więzi społeczne”*, BS/93/2012, Warszawa 2012, https://www.cbos.pl/SPIS-KOM.POL/2012/K_093_12.PDF (dostęp: 1.08.2018).

- Kultura Fizyczna w latach 2015 i 2016*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/sport/kultura-fizyczna-w-latach-2015-i-2016,1,4.html> (dostęp: 15.04.2018).
- Kultura Fizyczna w Polsce 2016*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/sport/kultura-fizyczna-w-polsce-w-2016-r,12,1.html> (dostęp: 15.04.2018).
- Młode Asy Parkietów*, <https://mlodeasyparkietow.pl/do-pobrania/> (dostęp: 15.04.2018).
- Narodowy Program Rozwoju Tenisa Stołowego 2018–33*, http://www.pzts.pl/files/www/-PROGRAM_NARODOWY-.pdf (dostęp: 15.04.2018).
- Programy upowszechniania sportu wśród dzieci i młodzieży polskich związków sportowych*.
- Akademia Boks Olimpijskiego – konkurs*, <http://poz.b.pl/akademia-boksu-olimpijskiego-konkurs/> (dostęp: 15.04.2018).
- PRS 2020. Program Rozwoju Sportu do roku 2020*, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Warszawa 2015.
- Siatkarskie Ośrodki Szkolne (SOS)*, <https://www.mlodziejowasiatkowka.pl/> (dostęp: 15.04.2018).
- Sportowe imprezy masowe w 2016 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/sport/kultura-fizyczna-w-polsce-w-2016-r,12,1.html> (dostęp: 15.04.2018).
- Tenis10*, <http://tenis10.pzt.pl/> (dostęp: 31.03.2018).
- Uczestnictwo w sporcie i rekreacji ruchowej w 2016 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/sport/uczestnictwo-w-sporcie-i-rekreacji-ruchowej-w-2016-r,4,3.html> (dostęp: 15.04.2018).

Źródła internetowe

- Konkurs Kampania Społeczna Roku*, http://konkurs.kampaniespoleczne.pl/kk_kampanie.php?edycja=2014&kk_id=684&action=szczegoly&fbclid=IwAR2oR8AunjvCQcZlNyLt6wb76XArcOhtmYJODI9RR-dJtzPy6Xhfu6sd2Tw (dostęp: 8.10.2018).
- Rusza program Lokalny Animator Sportu*, https://msit.gov.pl/pl/aktualnosci/6692,-Rusza-program-Lokalny-Animator-Sportu.html?fbclid=IwAR2HjEmuach-o-atjb4eDI-n2NOBB_NuelliO9IToB9hknMTPH7-bJnc_GUCE (dostęp: 8.10.2018).
- Rusza III edycja Rządowego Programu KLUB!*, https://www.msit.gov.pl/pl/aktualnosci/7738,Rusza-III-edycja-Rzadowego-ProgramuKLUB.html?fbclid=IwAR1WOyOpNxxCwHO8Xo7WkUjkMl20_GBOLHvwJzJU3kn-k0S5gbbv-Klmxgx8 (dostęp: 8.10.2018).
- Stop zwolnieniom z WF-u*, <https://www.msit.gov.pl/pl/aktualnosci/7738,Rusza-III-edycja-Rzadowego-Programu-KLUB.html?fbclid=IwAR1WOyOpNxxCwH->

O8Xo7WkUjkMl20_GBOLHvwLzJU3kn-k0S5gbbvKlmgxg8 (dostęp: 8.10.2018).

Szkolny Klub Sportowy, https://www.szkolnyklubsportowy.pl/idea?fbclid=IwAR1-YR2p3tU_YrM7oyGxGVK0IuVzGkOeTXzb-UgWjNQXqmYxO06flh4EU-T6o (dostęp: 8.10.2018).

Publikacje książkowe

Maddison S., Dennis R., *An Introduction to Australian Public Policy: Theory and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge 2013.

Szacki J., *Historia myśli socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

Volkwein-Caplan K., *Culture, Sport and Physical Activity*, Meyer & Meyer Sport, Aachen 2009.

Zybała A., *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, KSAP i Andrzej Zybała, Warszawa 2012.

Artykuły z publikacji naukowych

Chabros E., Charzewska J., Rogalska-Niedźwiedz J., Wajszczyk B., Chojnowska Z., Fabiszewska J., *Mała aktywność młodzieży w wieku pokwitania sprzyja otyłości*, „Problemy Higieny i Epidemiologii” 2008, nr 1(89).

Dębowski J., *Globalizacja a sport i kultura fizyczna*, „Drohiczyński Przegląd Naukowy: Wielokulturowe Studia Drohiczyńskiego Towarzystwa Naukowego. 2080-587X” 2015, nr 7.

Eime R.M., Young J.A., Harvey J.T., Charity M.J., Payne W.R., *A systematic review of the psychological and social benefits of participation in sport for children and adolescents: informing development of a conceptual model of health through sport*, „International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity” 2013, nr 10.

Janssen I., LeBlanc A.G., *Systematic review of the health benefits of physical activity and fitness in school-aged children and youth*, „International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity” 2010, nr 7.

Kultura fizyczna i zdrowotna w życiu współczesnego człowieka, A. Kaźmierczak, A. Makarczuk, A. Maszorek-Szymala (red.), SATORIdruk.pl M. Pomorski, R. Wodyński, Łódź 2007.

Maszek T., *Sport powszechny jako globalne wyzwanie integracyjne*, „Wychowanie Fizyczne i Zdrowotne” 2003, nr 12.

Parczewska T., *Czas wolny jako jeden z wymiarów życia codziennego dzieci mieszkających w Polsce i Portugalii*, „Lubelski Rocznik Pedagogiczny” 2017, t. XXXVI, z. 1.

- Postęp cywilizacyjny a kultura fizyczna*, P. Reglewska (red.), Akademia Wychowania Fizycznego im. Eugeniusza Piaseckiego, Poznań 2016.
- Ronit K., Porter T., Lasswell H.D., *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, (w:) S.J. Balla, M. Lodge, E. Page (red.), *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, Oxford University Press, Oxford 2015.
- Säfvenbom R., Skille E.Ł.: *Sport Policy in Norway*, https://www.researchgate.net/publication/254304772_Sport_policy_in_Norway (dostęp: 15.04.2018).
- Woynarowska B., Mazur J., Oblacińska A., *Uczestnictwo uczniów w lekcjach wychowania fizycznego w szkołach w Polsce*, „Hygeia Public Health” 2015, nr 50(1).

Przeprowadzone pogłębione wywiady

- Spotkanie z pracownikiem Polskiego Związku Koszykówki, koordynatorem programu Młode Asy Parkietów, 17.09.2018.
- Spotkanie z prezesem i trenerem UKS Lupus Kabaty, 01.10.2018.
- Spotkanie z dyrektorem Zespołu Szkół nr 3 im. 2. Armii Wojska Polskiego, 03.10.2018.
- Spotkanie z pracownikiem Departamentu Sportu dla Wszystkich Ministerstwa Sportu i Turystyki, 19.09.2018.

Wykaz skrótów i instytucji

- AWF - Akademia Wychowania Fizycznego
- GOSSM - Gimnazjalne Ośrodki Szkolenia Sportowego Młodzieży
- GUS - Główny Urząd Statystyczny
- IS - Instytut Sportu
- KOSSM - Krajowe Ośrodki Szkolenia Sportowego Młodzieży
- MEN - Ministerstwo Edukacji Narodowej
- MSiT - Ministerstwo Sportu i Turystyki
- MZ - Ministerstwo Zdrowia
- PRS - Program Rozwoju Sportu
- PZKosz - Polski Związek Koszykówki
- SMOK - Szkolne Młodzieżowe Ośrodki Koszykówki
- UKS - Uczniowski Klub Sportowy
- WF - wychowanie fizyczne

POLSKA POLITYKA MIGRACYJNA W KONTEKŚCIE RYNKU PRACY

Maria Karweta, Monika Gaffke, Joanna Jurkiewicz,
Joanna Kaczyńska, Marta Kałkun,
Katarzyna Szafron, Paulina Cykowska

Opiekun grupy: dr Marta Pachocka

Polska polityka migracyjna w kontekście rynku pracy

Streszczenie (executive summary)

W raporcie przeanalizowano krajową politykę migracyjną pod kątem tego, czy skutecznie odpowiada na potrzeby wynikające ze znacznego wzrostu liczby cudzoziemców z państw trzecich pracujących w Polsce. Ramą teoretyczną raportu jest koncepcja dowodów i argumentów, które opierają się na danych liczbowych, statystykach i wyliczeniach, oraz służą tworzeniu racjonalnych uzasadnień dla poszczególnych działań administracji.

W raporcie szczególnie nacisk położono na te elementy polityki publicznej, które bezpośrednio odnoszą się do pracy cudzoziemców, ponieważ liczba migrantów zarobkowych rośnie, a dodatkowo takie działania da się relatywnie łatwo wyodrębnić. Polska polityka migracyjna jest bowiem wycinkowa, skupia się na kilku wybranych zagadnieniach, takich jak praca albo zapewnienie ochrony międzynarodowej. Nie traktuje ich jednak jak elementów jednego systemu, które wzajemnie się uzupełniają i wspierają realizację założonych celów. Wynika to m.in. z faktu, że nie istnieje dokument strategiczny, który by takie cele określał; nie ma również priorytetów w zakresie integracji cudzoziemców. Mimo braku jasno określonej strategii, a co za tym idzie, środków, które miałyby ją realizować, w raporcie przyjęto, że całość działań polskiej administracji skierowanych do migrantów zarobkowych stanowi politykę publiczną. I te rzeczywiste działania, choć nie spaja ich żadna koncepcja, poddano analizie.

W raporcie ważne miejsce zajmuje charakterystyka interesariuszy, którzy z punktu widzenia polityki migracyjnej mają największe znaczenie. Są nimi np. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji czy samo-

rzyądy. Dokonano przeglądu kluczowych polskich i unijnych regulacji odnoszących się do pracy cudzoziemców, a także przeanalizowano działania służące integracji, realizowane przez samorządy i organizacje pozarządowe. Pracę analityczną uzupełniają statystyki obrazujące trendy w migracjach zarobkowych do Polski, a także zanonimizowane wywiady z ekspertami¹, które pozwoliły na wgląd w politykę migracyjną prowadzoną przez różnych aktorów. Poszczególne fragmenty raportu dostarczają dowodów i argumentów przemawiających na korzyść lub – częściej – wskazujących na niedostatki danego elementu polityki migracyjnej.

Zebrany materiał wskazuje, że stosunkowo liberalne rozwiązania na rynku pracy nie są wystarczającą odpowiedzią na wyzwania związane z rosnącą liczbą imigrantów, którzy potrzebują nie tylko instrumentów pozwalających na legalne podjęcie pracy, lecz także działań w większym stopniu ukierunkowanych na integrację w społeczeństwie przyjmującym. Polityczny ciężar tego tematu sprawia, że w raporcie rekomendacje obecne są jedynie w minimalnym stopniu. Wydaje się, że koniunktura gospodarcza, zapotrzebowanie na siłę roboczą w branżach, w których żądania płacowe przewyższają ofertę wynikającą z rachunku ekonomicznego, czy stopniowe zbliżanie się Ukrainy do Unii Europejskiej sprawiają, że wzmożona migracja zarobkowa do Polski szybko się nie skończy. Trudno jednak powiedzieć, czy będzie ukierunkowana na długofalowy rozwój gospodarczy kraju, czy raczej na przynoszenie doraźnych korzyści ekonomicznych cudzoziemcom i społeczeństwu przyjmującemu.

Wprowadzenie

Każde suwerenne państwo, uwzględniając m.in. własną historię i położenie, wypracowuje różnego rodzaju instrumenty określające zasady wjazdu cudzoziemców na swoje terytorium oraz kwestie ich zatrudnienia, utrzymania, edukacji itp. Kraje o bogatszej historii imigracji oraz zróżnicowanej kulturze stosują szerszy zakres instrumentów i mechanizmów niż państwa o mniejszym doświadczeniu i atrakcyjności dla imigrantów. Te ograniczają się jedynie do działań związanych z ochroną granic, pomijając kwestie społeczno-kulturowe czy ekonomiczne. Państwa odnotowujące znaczny napływ cudzoziemców zmuszone są do wypracowania bardziej złożonego pakietu rozwiązań. W dobie postępującej globalizacji wyzwaniem jest prowadzenie takiej polityki migracyjnej, która pozwoli na uzyskanie optymalnych konsekwencji napływu cudzoziemców do kraju.

¹ Zgodnie z wymogami raportu i metodologią przyjętą przez koordynatorów akademickich w ramach warsztatów dotyczących polityk publicznych, których efektem jest ta praca, wszystkie dane wrażliwe, jak imiona i nazwiska, są anonimizowane.

Aby zdefiniować pojęcie polityki migracyjnej, należy sprecyzować wszystkie jej aspekty i procesy. M. Duszczyk zauważył, że kwestia migracji jest jednym z najbardziej interdyscyplinarnych obszarów badań naukowych². Proponuje on rozbicie definicji na:

- ♦ „politykę” – pojęcie w języku greckim oznaczające sprawy państwowe, działania publiczne, a w szerszym ujęciu pełnienie funkcji publicznych;
- ♦ „migracje” – termin wywodzący się z łaciny i oznaczający przesiedlanie się³.

Z zaproponowanego rozbicia definicji można wywnioskować, że polityka migracyjna jest zbiorem działań państwowych adresowanych do cudzoziemców, tj. osób przemieszczających się między granicami państw.

Poniższy raport ma zajmować się polityką migracyjną ze szczególnym naciskiem na te jej elementy, które dotyczą bezpośrednio pracy migrantów. Polska jest bowiem krajem, do którego coraz więcej cudzoziemców przyjeżdża w celach zarobkowych. Wiązą się z tym problemy zarówno polityczne – np. trudności w komunikowaniu społeczeństwu, że Polska staje się krajem mniej jednorodnym narodowościowo niż do tej pory – jak i te związane z integracją, wynikające ze słabej znajomości języka polskiego i rodzimego kontekstu kulturowego. Ponadto istnieją problemy migrantów z egzekwowaniem praw pracowniczych czy zdobyciem pozwolenia na pracę. Polityka publiczna powinna proponować rozwiązania, które bazując na danych liczbowych i wiedzy, będą służyły migrantom i społeczeństwu przyjmującemu. Celem niniejszego opracowania, przygotowanego przez przyszłą kadrę służby cywilnej, jest sprawdzenie, czy rzeczywiście się tak dzieje.

Teoria polityki publicznej oraz koncepcja dowodów i argumentów

Polityka publiczna funkcjonuje jako samodzielna dyscyplina naukowa od niedawna. Jej początki wywodzą się ze Stanów Zjednoczonych Ameryki, a za jej twórcę uważa się Harolda Lasswella. W Polsce znajduje się ona jeszcze w fazie wczesnego rozwoju⁴. Ważną datą dla jej ewolucji było rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 2011 roku, na mocy którego polityka publiczna została uznana za jedną z dyscyplin

² M. Duszczyk, *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2012, s. 31.

³ Ibidem.

⁴ A. Zybala, *Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce*, „Wrocławskie Studia Polilogiczne” 2015, nr 18, s. 29.

naukowych⁵. Jednak nowa ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁶ oraz rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 20 września 2018 roku⁷ znoszą wydzielenie polityki publicznej jako odrębnej dyscypliny.

Teoretyczne podwaliny polityki publicznej sformułował wspomniany już H. Lasswell, który przedstawiał podejście etapowe w tworzeniu polityki publicznej. Według jego teorii funkcjonowanie polityki publicznej opiera się na konkretnej sekwencji działań. Rozpoczyna ją analiza problemu, na podstawie której dokonuje się wyboru rozwiązania, a następnie dostosowuje wybraną metodę działania do aktualnych warunków. Tak przedstawiona koncepcja polityki publicznej to teoria linearna⁸. Uznaje się, że jest to model racjonalistyczny, ponieważ dostarcza zaangażowanym w tworzenie polityki podmiotom przesłanki i wiedzę, na podstawie których możliwe jest podjęcie uzasadnionej i świadomej decyzji. Przyjmuje się, że w Polsce polityki tworzy się w oparciu o ten model. Powodem jest niska pluralizacja działań publicznych - uczestniczą w nich nadal głównie podmioty utożsamiane z aparatem państwowym. Stopień zaangażowania przedstawicieli środowisk komercyjnych, akademickich i pozarządowych w tworzenie polityk publicznych jest w Polsce niższy niż w krajach Zachodu⁹. Wydaje się, że problem ten dotyczy także polityki migracyjnej.

Alternatywą dla tego podejścia jest teoria nielinearna¹⁰. Ten typ kreowania polityk jest bardziej złożony i w większym stopniu włącza uczestników omawianych procesów. Są to podmioty reprezentujące różne grupy interesów: środowiska pozarządowe, naukowe i korporacyjne. Finalny kształt polityki publicznej jest konsekwencją ścierania się ze sobą dążeń wszystkich wspomnianych grup. W tej koncepcji problemy publiczne będące przedmiotem działań są wielopłaszczyznowe, co wpływa na niską przewidywalność konsekwencji kroków podjętych w celu ich rozwiązania¹¹. Istnieją również inne teorie, które przedstawiają proces formułowania polityk publicznych, tj.: strumieniowe, przerywanej równowagi, argumentacyjne czy teoria instytucjonalnych ram racjonalnego wyboru¹². Na potrzeby

⁵ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 8 sierpnia 2011 roku w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych (Dz.U. 2011, nr 179, poz. 1065).

⁶ Ustawa z 20 lipca 2018 roku Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018, poz. 1668).

⁷ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 roku w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych (Dz.U. 2018, poz. 1818).

⁸ A. Zybala, *Polityka...*, op. cit., s. 32.

⁹ Ibidem, s. 31-33.

¹⁰ Ibidem, s. 32.

¹¹ Ibidem, s. 34-35.

¹² Ibidem, s. 34-39.

niniejszego raportu ograniczono się jednak do objaśnienia dwóch podejść, tj. teorii linearnej i nielinernej.

Analizy polityk publicznych mają dostarczać wiedzy potrzebnej do podjęcia uzasadnionych działań ukierunkowanych na osiągnięcie celu publicznego. Analiza w politykach publicznych ma rzutować na agendę polityki i czynić proces decyzyjny bardziej racjonalnym. Powinna opisywać dotychczas podjęte działania, ich efekty, a także propozycje dalszych kroków¹³.

Analizy polityk publicznych służą zebraniu bazy dowodów, na podstawie których możliwa jest ocena, czy dane koncepcje rozwiązań problemu są potrzebne i skuteczne. Dowodem w polityce publicznej mogą być informacje dotyczące rezultatów, które już nastąpiły, bądź dopiero są spodziewane jako następstwa podjętych działań. Powinny być wielowymiarowe i dotyczyć szerokiego spektrum konsekwencji danych koncepcji, zestawienia kosztów z osiągniętymi korzyściami, stopnia trafności użytych zasobów, formułowanych celów itd. Warto również, aby stanowiły udokumentowaną wiedzę popartą wynikami przeprowadzonych badań. Dowody w politykach publicznych mogą opierać się na wiedzy pochodzącej z badań statystycznych i ekonomicznych, konsultacji, wywiadów i paneli eksperckich. Szczególnie dowody wskaźnikowe odgrywają coraz większą rolę w analizach polityk publicznych. Dane liczbowe są cennym źródłem wiedzy służącym wypracowywaniu optymalnego rozwiązania¹⁴. Przy formułowaniu rozwiązań dla polityk publicznych ważne jest skorzystanie z wiedzy popartej dowodami. Jest to jednak trudne zadanie, w szczególności gdy dowody są sprzeczne z opinią publiczną na dany temat¹⁵.

Argumenty z kolei są podstawą dla tworzenia warunków do debaty publicznej. Na argument składają się dane i subiektywne oceny. Argument jest formułowany po to, aby potwierdzić postawioną hipotezę. Dowód może być istotnym elementem argumentu – jak np. konkretna informacja umieszczona w argumentie na poparcie prezentowanego twierdzenia. Musi jednak zachodzić połączenie pomiędzy wykorzystywanymi danymi, przyjętymi założeniami normatywnymi i interpretacyjnymi, kontekstem oraz wnioskami¹⁶.

¹³ A. Zybala, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Difin, Warszawa 2013, s. 65–67.

¹⁴ Ibidem, s. 238.

¹⁵ M. Pawlak, *Polityki publiczne wobec migracji*, (w:) *Nauki o polityce publicznej: Monografia dyscypliny*, J. Kwaśniewski (red.), Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji, Warszawa 2018, s. 303.

¹⁶ A. Zybala, *Państwo...*, op. cit., s. 54–56.

Rozwinięciem przyjętego w raporcie podejścia, uwzględniającego koncepcję dowodów i argumentów w polskiej polityce migracyjnej, są rozważania podjęte w dalszej części pracy.

1. Zarys sytuacji migracyjnej Polski w latach 2004–2018

Migracje są nieodłącznym elementem procesów globalizacyjnych. Wiek XX charakteryzował się wielkimi ruchami migracyjnymi, spowodowanymi sytuacją polityczną i społeczno-ekonomiczną w Europie. Skutkowało to napływem cudzoziemskiej siły roboczej do wielu krajów zachodniej Europy, które to przekształciły się w kraje imigracji netto¹⁷. Badacze tematu wskazują, że Polska należy do grupy krajów europejskich opóźnionych w procesie zmiany statusu migracyjnego z emigracyjnego na imigracyjny. Jednakże zaistniało już lub wkrótce się pojawi wiele przesłanek zmiany tego statusu¹⁸.

W latach 90., kiedy Polska starała się o przyjęcie do Unii Europejskiej, nastąpiło wiele zmian w polityce migracyjnej, na które miały wpływ regulacje międzynarodowe, ale przede wszystkim rozwiązania funkcjonujące w Unii Europejskiej (UE)¹⁹. Wejście Polski do UE oznaczało konieczność uszczegółowienia obowiązujących rozwiązań prawnych w kontekście zatrudniania cudzoziemców²⁰. Akcesja miała także swój wymierny efekt w stopniowym otwieraniu się europejskich rynków pracy na pracowników z Polski. Dlatego też w niniejszym raporcie za początek rozważań na temat polskiej migracji (zwłaszcza w kontekście imigracji do Polski) przyjęto 2004 rok.

Aby zbadać i opisać zjawisko obecności migrantów z państw trzecich na polskim rynku pracy, należy oprzeć się na dokładnych i możliwie najszerszych zakresowo danych statystycznych. Trzeba jednak zaznaczyć, że prowadzenie takich statystyk jest bardzo utrudnione i może być obciążone błędami, przede wszystkim ze względu na złożoność zjawiska migracji²¹. Przykładowo dane dotyczące osób migrujących do Polski na pobyt

¹⁷ M. Praczyk, *Historia migracji w Europie – próba wykładu*, (w:) *Edukacja migracja. Edukacja międzykulturowa w kontekście kryzysu migracyjnego z perspektywy krajów V4*, E. Kledzik, M. Praczyk (red.), Media Rodzina, Poznań 2016, s. 35.

¹⁸ M. Okólski, *Polska jako kraj imigracji – wprowadzenie*, (w:) *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, A. Górny i in. (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 24–25.

¹⁹ Rada Ministrów, *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, 20 lipca 2011 roku, s. 4.

²⁰ Ustawa z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. nr 199, poz. 1001).

²¹ Szerzej na ten temat: A. Górny, M. Kindler, *Cudzoziemcy w Polsce na przełomie XX i XXI w.*,

stały do 2005 roku włącznie były oparte na dokumentacji meldunkowej gmin²², a nie sposób sprawdzić, czy każdy cudzoziemiec dopełnił obowiązku meldunkowego. Jednocześnie trudniej policzyć osoby opuszczające kraj niż do niego przyjeżdżające²³. Dane te należy więc traktować jako przybliżone, ale pokazujące trendy migracyjne charakterystyczne dla Polski²⁴.

Jak już wspomniano, Polska znajduje się w grupie państw UE, które wciąż reprezentują głównie model emigracyjny. W latach 2000–2014 saldo migracji na pobyt stały było dla Polski ujemne. Do momentu wstąpienia Polski do UE saldo migracji utrzymywało się na zbliżonym poziomie, osiągając wartości ujemne w przedziale od –10 tys. do –20 tys.²⁵ Wyraźny wzrost liczby osób wyjeżdżających z kraju miał miejsce w 2006 roku, kiedy to nastąpiło jej podwojenie w stosunku do 2005 roku, i trwał do 2008 roku. Zapoczątkowana w 2008 roku tendencja spadkowa w liczbie osób emigrujących z kraju była w dużej mierze wywołana zmniejszeniem się liczby miejsc pracy na skutek kryzysu finansowego. Kolejny, choć niższy niż w 2006 roku, wzrost liczby emigrujących zaobserwowano w 2013 roku. Emigracja wyniosła wówczas ok. 32 tys. osób²⁶. Znamienne, że w żadnym z analizowanych lat w okresie 2000–2014 saldo migracji dla Polski nie osiągnęło wartości dodatniej, jedynie zbliżając się do niej w latach 2009–2010 (odpowiednio –1996 osób oraz –2114 osób)²⁷. Do 2014 roku Polska pozostawała krajem emigracji.

Zasadniczo poziom imigracji do Polski utrzymywał się w omawianych latach na podobnym poziomie i nie wyhamował na skutek kryzysu finansowego. Było to spowodowane przede wszystkim względnie dobrymi wynikami gospodarczymi, zwłaszcza na tle innych państw UE. Począwszy od 2010 roku jednak corocznie wzrasta liczba osób napływających do Polski, co znajduje odzwierciedlenie w statystykach dotyczących składanych

(w:) 25 wykładów o migracjach, M. Lesińska, M. Okólski (red. nauk.), Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2018, s. 222–225.

²² Główny Urząd Statystyczny, *Poprawa jakości i dostępności statystyki migracji zagranicznych*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/poprawa-jakosci-i-dostepnosci-statystyki-migracji-zagranicznych,5,1.html> (dostęp: 13.10.2018).

²³ Eurostat, *Statystyka dotycząca migracji i populacji migrantów*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/pl (dostęp: 13.10.2018).

²⁴ M. Matkowska, *Współczesne problemy migracji w Polsce*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 24, s. 91.

²⁵ Główny Urząd Statystyczny, *Główne kierunki emigracji i imigracji w latach 1966–2014 (migracje na pobyt stały)*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/glowne-kierunki-emigracji-i-imigracji-w-latach-1966-2014-migracje-na-pobyt-staly,-4,1.html> (dostęp: 3.09.2018).

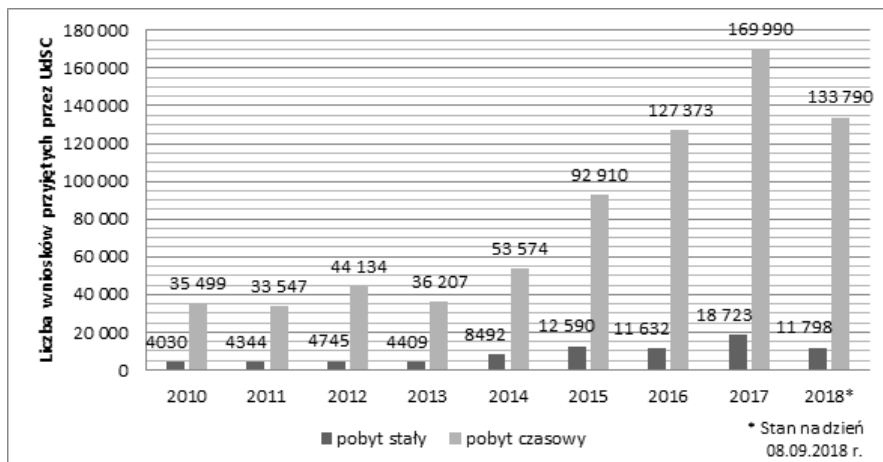
²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

wniosków i wydawanych decyzji w sprawie zezwoleń na pobyt stały i pobyt czasowy (zob. wykres 1)²⁸.

Wykres 1.

Liczba wniosków o zezwolenie na pobyt stały i czasowy przyjętych przez Urząd do spraw Cudzoziemców (UdSC) w latach 2010–2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie statystyk UdSC, <https://migracje.gov.pl/statystyki/zakres/polska/typ/wnioski/widok/tabele/rok/2018/> (dostęp: 8.09.2018).

Między 2010 a 2017 rokiem liczba przyjmowanych rocznie wniosków o zezwolenie na pobyt stały i czasowy wzrosła ponad czterokrotnie, a jej najintensywniejszy wzrost zaczął się w 2014 roku. W latach 2010–2013 liczba wniosków o zezwolenie na pobyt stały oscylowała wokół 4 tys. rocznie, by podwoić się w 2014 roku (8492 wnioski). Wnioski o zezwolenia na pobyt czasowy w tych latach osiągały wielkość rzędu 30–40 tys., ale w 2014 roku wzrost wyniósł ponad 50% w stosunku do poprzedniego roku. W 2017 roku przyrost liczby wniosków o zezwolenie na pobyt stały i czasowy w stosunku do 2014 roku wyniósł odpowiednio 120% i 217%. Należy dodać, że w omawianych latach średnio 86% składanych wniosków zakończyło się wydaniem decyzji pozytywnej²⁹. Najwięcej wniosków o zezwolenia na pobyt stały i czasowy składali obywatele Ukrainy – w latach

²⁸ Statystyki te, prowadzone przez Urząd do spraw Cudzoziemców, są dostępne pod adresem www.migracje.gov.pl. W niniejszym opracowaniu uwzględniono dane od 2010 roku, czyli najwcześniejsze dostępne na platformie.

²⁹ Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na portalu www.migracje.gov.pl, <https://migracje.gov.pl/statystyki/zakres/polska/typ/dokumenty/widok/tabele/rok/2018/> (dostęp: 8.09.2018).

2010-2017 średnio 45% wszystkich wniosków, z tendencją wzrostową (w 2015 roku udział wniosków składanych przez Ukraińców w ogólnej liczbie podwoił się w stosunku do średniej z lat 2010-2014: odpowiednio 64% w porównaniu z 33%)³⁰. Większość imigrantów wnioskujących o pobyt w Polsce w omawianych latach stanowili młodzi mężczyźni (przewaga grupy wiekowej 30-44 lata), tj. ok. 22% wszystkich migrantów w latach 2010-2016³¹.

W latach 2004-2018 wyraźnie wzrosła liczba pracujących w Polsce cudzoziemców, trudno jednak wszystko dokładnie oszacować. Obywatele państw UE nie potrzebują zezwoleń na pracę, a część obywateli państw trzecich podejmuje pracę nielegalnie. Ponadto nie prowadzi się oficjalnych statystyk weryfikujących liczbę osób faktycznie pracujących w Polsce po uzyskaniu możliwości legalnego podjęcia pracy. Można jednak zaobserwować, że od chwili przystąpienia Polski do UE stale wzrastała liczba cudzoziemców pracujących w naszym kraju legalnie, zwłaszcza pochodzących z Ukrainy³². Postępująca liberalizacja przepisów dotyczących zatrudniania obcokrajowców oraz problemy polskiego rynku pracy spowodowały wzrost zainteresowania pracodawców zatrudnianiem cudzoziemców³³. Wzmożona migracja pracowników z Ukrainy może jednak wskazywać na to, że Polska jest na drodze do stania się krajem imigracji netto³⁴. Dokładniejsze statystyki uwzględniające obywatelstwo cudzoziemców pracujących w Polsce i regulacje prawne, na podstawie których uzyskują możliwość legalnego zatrudnienia, znajdują się w dalszej części raportu.

2. Zarys polskiej polityki migracyjnej w kontekście imigracji zarobkowej

Charakterystyka wybranych interesariuszy polskiej polityki migracyjnej i dokumentu strategicznego

W szerokim ujęciu polityka migracyjna obejmuje wiele dziedzin. Jest ściśle związana z regulacjami dotyczącymi bezpieczeństwa państwowe-

³⁰ Ibidem.

³¹ GUS, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2017*, s. 222.

³² Rządowa Rada Ludnościowa, *Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2016-2017*, Warszawa 2017, s. 14.

³³ Według ostatniego badania Barometru Imigracji Zarobkowej 39% dużych firm zatrudnia obecnie pracowników z Ukrainy, a 80% pracodawców zatrudnia ich na stanowiskach niższego szczebla - por. *Barometr Imigracji Zarobkowej - I półrocze 2018 r. Ukraiński pracownik w Polsce*, Personnel Service, <http://personnelservice.pl/pl/biuro-prasowe/raporty> (dostęp: 24.10.2018).

³⁴ A. Górny, M. Kindler, *Cudzoziemcy w Polsce...*, op. cit., s. 234.

go, rynku pracy, opieki społecznej i działaniami integracyjnymi, które realizowane są przede wszystkim przez samorządy i organizacje pozarządowe. Złożoność zjawiska migracji sprawia, że polityka migracyjna obejmuje działania wielu podmiotów. Na schemacie 1 przedstawieni zostali główni jej interesariusze. Ze względu na ograniczenia objętościowe raportu w tym miejscu omówieni zostaną tylko aktorzy najważniejsi z punktu widzenia administracji, tzn. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Działalności samorządów czy organizacji pozarządowych poświęcona jest dalsza część raportu, skupiająca się na integracji cudzoziemców.

Schemat 1.

Główni interesariusze polityki migracyjnej w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z przepisami Ustawy z 4 września 1997 roku o działach w administracji rządowej MSWiA odpowiada za koordynację polskiej polityki migracyjnej. Resort ten zajmuje się także analizą polityki migracyjnej i - w ramach Europejskiej Sieci Migracyjnej - przygotowuje analizy poświęcone różnym aspektom migracji, również zarobkowej. Do 2016 roku

MSWiA koordynowało politykę migracji zarobkowej ze względu na wyłączną kompetencję dotyczącą wdrażania i ewaluacji dokumentu strategicznego odnoszącego się do polityki migracyjnej, a także dokumentu wdrożeniowego.

W lipcu 2012 roku Rada Ministrów przyjęła bowiem opracowaną przez powołany w 2007 roku Zespół ds. Migracji³⁵ *Politykę migracyjną Polski – stan obecny i postulowane działania*³⁶, zawierającą wytyczne odnośnie do krajowej polityki migracyjnej. Dokument obejmował szeroki zakres zagadnień, w tym kwestie migracji nielegalnych, regulacje dotyczące zezwoleń pobytowych i na pracę, emigracji z kraju i polityki powrotowej, a także kwestie integracji kulturowej i językowej, w tym zaś rolę organizacji pozarządowych. Strategia krytykowana była za to, że nie określała modelu integracji, który najlepiej odzwierciedlałby specyfikę i potrzeby krajowe³⁷. W dokumencie tym jednak po raz pierwszy uwzględniono cudzoziemców pochodzących z państw trzecich innych niż uchodźcy czy repatrianci. Do tych dwóch ostatnich grup kierowane były bowiem dotychczasowe działania państwa. Dokument wskazywał na to, że sytuacja na polskim rynku pracy miała i będzie mieć kluczowe znaczenie w procesie kształtowania się polskiej polityki migracyjnej. Sytuacja demograficzna i zmniejszająca się liczba ludności sprawiają, że niektórzy badacze zwracają uwagę na konieczność uznania potrzeby wzrostu imigracji zarobkowych do Polski³⁸. Podkreśla się też, że jednym z głównych mankamentów dokumentu było nieuwzględnienie w wystarczający sposób imigracji pracowników wysoko wykwalifikowanych – w strategii ograniczono się tylko do implementacji przepisów UE o niebieskiej karcie³⁹. Wraz ze zmianą sytuacji politycznej w Europie oraz zwiększoną imigracją ze wschodu do Polski dokument uznano za nieaktualny. W październiku 2016 roku decyzją Prezesa Rady Ministrów został on anulowany i przestał obowiązywać w listopadzie 2016 roku.

MSWiA prowadziło monitoring planu wdrożeniowego dokumentu strategicznego, z którym wiązała się weryfikacja podejmowanych działań, w tym kontrola przyjętych i wdrażanych lub planowanych do wdrożenia priorytetów. Od momentu unieważnienia dokumentu Ministerstwo,

³⁵ Organy pomocnicze Prezesa Rady Ministrów, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-preze/201,Zespol-do-Spraw-Migracji.html> (dostęp: 27.10.2018).

³⁶ Rada Ministrów, *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, 20 lipca 2011 roku.

³⁷ L. Rajca, *Integracja imigrantów w Polsce w dobie kryzysu migracyjno-uchodźczego*, „Chorzowskie Studia Polityczne” 2015, nr 10, s. 191.

³⁸ M. Duszczyk, *Polska polityka...*, op. cit., s. 173.

³⁹ Ibidem.

we współpracy z Urzędem ds. Cudzoziemców i Komendą Główną Straży Granicznej, kontynuowało prace resortowe nad przygotowaniem wytycznych dotyczących nowego kształtu polityki migracyjnej rządu. Pierwsze wytyczne do nowego dokumentu strategicznego zostały przygotowane już w 2016 roku, z uwzględnieniem wyników analiz aktualnej sytuacji na polskim rynku pracy związanej ze zwiększonym napływem cudzoziemców spoza państw trzecich. Imigracja zarobkowa zawsze rodzi zagrożenia dla bezpieczeństwa, dlatego jego zapewnienie jest dla MSWiA priorytetowe przy opracowywaniu nowego dokumentu strategicznego⁴⁰.

Prace nad dokumentem prowadzone są również w ramach Międzyresortowego Zespołu ds. Migracji, któremu przewodzi Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju⁴¹. Ten resort odpowiedzialny był za przygotowanie założeń nowego dokumentu strategicznego dotyczącego rynku pracy, które zostały przyjęte 29 maja 2018 roku jako *Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej – Plan działania na lata 2018–2025*⁴². Nowa polityka migracyjna ma być dostosowana do potrzeb polskiego rynku pracy i skupiona na uzupełnianiu deficytów pracowniczych, zwłaszcza w zawodach, w których widoczne są luki kompetencyjne. Działania państwa mają być atrakcyjną odpowiedzią na potrzeby cudzoziemców oraz obywateli Polski mieszkających za granicą, która skłoni ich do przyjazdu do Polski, podjęcia tu zatrudnienia i założenia własnej działalności. W celu osiągnięcia tych założeń powstać mają ogólnokrajowe systemy monitorowania rynku pracy oraz migracji, systemy wspierania pracodawców poszukujących pracowników za granicą oraz cudzoziemców szukających pracy w Polsce. Ważną kwestią będzie także promocja i wspieranie polskich uczelni w celu rozbudowy oferty studiów kierowanych do obcokrajowców na najważniejszych dla polskiej gospodarki kierunkach. Obecnie dokument oczekuje na decyzję polityczną na szczeblu ministerialnym⁴³.

Drugim aktorem ważnym dla dokonywanej w raporcie analizy jest Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS). Zgodnie z ustawą

⁴⁰ Wywiad nr 2. Wywiad przeprowadzony z osobą zatrudnioną w MSWiA, która zajmuje się tematem migracji. Wywiad ma charakter ekspercki.

⁴¹ Międzyresortowy Zespół ds. Migracji został powołany zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów; Zespół miał na celu wypracowanie priorytetów społeczno-gospodarczych polityki migracyjnej. Osobą odpowiedzialną za projekt był Jerzy Kwieciński, sekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju. OSR dotyczący tego zespołu opracowano 4 kwietnia 2017 roku. Por. *Ocena skutków regulacji do Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw społeczno-gospodarczych polityki migracyjnej*, <https://miir.bip.gov.pl/fobjects/download/240335/osr-pdf.html> (dostęp: 26.10.2018).

⁴² Nowe priorytety rządowej polityki migracyjnej, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/-index.cfm?action=media.download&uuid=6EE4C9A8-B9E2-D589-0D6988597C7217B6> (dostęp: 26.10.2018).

⁴³ Wywiad nr 2.

o działach administracji rządowej⁴⁴ MRPIPS, a konkretnie Departament Rynku Pracy, zajmuje się kontrolą dostępu do polskiego rynku pracy, przeciwdziałaniem bezrobociu i pokrewnych zagadnień. To w kompetencji tego resortu było wydawanie rozporządzeń i projektów aktów prawnych regulujących kwestie wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, w tym dotyczące ich zarobków, czy np. sytuację cudzoziemców studiujących w Polsce. Dokument strategiczny z 2012 roku szczegółowo określał zakres kompetencji ówczesnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej jako: *obszar migracji zarobkowej na polskim rynku pracy, włącznie ze współtworzeniem strategii i polityki przyjmowania zagranicznej siły roboczej. Ponadto, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej pełni rolę drugiej instancji w postępowaniach związanych z wydawaniem zezwoleń na pracę dla cudzoziemców (organami I instancji są wojewodowie). Istotną rolę we wdrażaniu i kreowaniu polityki w zakresie zatrudniania cudzoziemców pełnią także powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, a także Naczelna Rada Zatrudnienia*⁴⁵. MPiPS obejmował swoim zakresem kompetencji także działania integracyjne, w tym roczny harmonogram działań wdrażanych przez system pomocy społecznej.

Instrumenty prawno-instytucjonalne określające sytuację imigrantów na polskim rynku pracy

Analiza instrumentów prawno-instytucjonalnych

Cudzoziemiec zamierzający podjąć zatrudnienie w Polsce jest zobowiązany dopełnić wszelkich obowiązków administracyjnych, takich jak np. uzyskanie tytułu pobytowego w urzędzie wojewódzkim. Wraz z większym zatrudnieniem cudzoziemców wzrasta także konieczność zapewnienia im stosownej ochrony prawnej w miejscu pracy. Istnieje również potrzeba przeanalizowania obowiązujących przepisów w celu oceny ich skuteczności w stosunku do rosnącej migracji zarobkowej do Polski.

Przepisy dotyczące przepływu osób oraz zatrudniania cudzoziemców w Polsce stały się bardziej szczegółowe w 2004 roku, kiedy to powierzono wojewodom kompetencję przyznawania zezwoleń na pracę. Uregulowano wówczas również kwestie wjazdu do Polski i politykę wizową, a także kontroli legalności zatrudnienia. W 2004 roku weszła w życie Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która regulowała kwestię *cudzoziemców poszukujących i podejmujących zatrudnienie lub inną*

⁴⁴ Ustawa z 4 września 1997 roku o działach administracji publicznej (Dz.U. 1997, nr 141, poz. 943).

⁴⁵ Rada Ministrów, *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, 20 lipca 2011 roku, s. 96.

pracę zarobkową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁶. Od tego czasu ustawa była wielokrotnie nowelizowana, a procedury w niej uregulowane - w tym te związane z wydawaniem zezwoleń na pracę w Polsce - ulegały stopniowemu uproszczeniu. W 2006 roku rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej przyjęto pierwszy katalog cudzoziemców zwolnionych z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę⁴⁷. Obecnie obowiązuje katalog uregulowany w 2015 roku rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę⁴⁸.

Jednym z najważniejszych obecnie obowiązujących aktów prawnych, który reguluje kwestie pobytu i zatrudnienia cudzoziemców w Polsce, jest uchwalona w 2013 roku Ustawa o cudzoziemcach⁴⁹. Szczegółowo określa ona zasady i warunki zatrudnienia oraz pobytu cudzoziemców w Polsce. Z kolei rodzaje działań oraz dokumentów wymaganych od pracodawcy planującego zatrudnić cudzoziemca reguluje Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵⁰.

Istnieje kilka typów zezwoleń na pracę cudzoziemca, których kryteria wydawania zależą m.in. od rodzaju podmiotu zatrudniającego pracownika lub od funkcji pełnionej przez zatrudnionego cudzoziemca w danym przedsiębiorstwie. Zezwolenia na pracę są wydawane w związku z zatrudnieniem cudzoziemca przez konkretnego pracodawcę. W razie zmiany pracodawcy należy zwrócić się z wnioskiem o ponowne zezwolenie, co znacznie wydłuża procedurę (również z powodu dużej liczby wniosków wpływających do urzędów wojewódzkich) i bywa przyczyną niechęci do zmiany miejsca pracy⁵¹. Brak przypisania zezwolenia na pracę do konkretnego pracownika można uznać za dużą wadę tego instrumentu⁵².

⁴⁶ Art. 1 ust. 3 Ustawy z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001).

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 30 sierpnia 2006 roku w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. 2006, nr 156, poz. 1116).

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 21 kwietnia 2015 roku w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. 2015, poz. 588).

⁴⁹ Ustawa z 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (Dz.U. 2013, poz. 1650).

⁵⁰ Art. 1 ust. 3 Ustawy z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001).

⁵¹ Wywiad nr 1 z przedstawicielem warszawskiej organizacji pozarządowej działającej na rzecz cudzoziemców.

⁵² Wskazał na to jeden z pracowników naukowych Uniwersytetu Warszawskiego podczas seminarium eksperckiego przeprowadzonego przez autorki raportu 8.10.2018.

Typy zezwoleń na pracę w Polsce

Typy zezwoleń na pracę cudzoziemca reguluje Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca⁵³. Paragraf 2 rozporządzenia wprowadza sześć rodzajów zezwoleń, które zostały przedstawione na schemacie 2.

Schemat 2.

Typy zezwoleń na pracę dla cudzoziemca pracującego w Polsce

typ A	• dotyczy cudzoziemca wykonującego pracę na terytorium RP na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej z pracodawcą, którego siedziba lub inna forma zorganizowanej działalności znajduje się na terytorium Polski
typ B	• dotyczy cudzoziemca, który wykonuje pracę polegającą na pełnieniu funkcji w zarządzie spółki wpisanej do rejestru przedsiębiorców lub spółki kapitałowej przez okres przekraczający łącznie 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy
typ C	• dotyczy cudzoziemca, który wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego i jest delegowany na terytorium RP na okres dłuższy niż 30 dni do oddziału lub zakładu podmiotu zagranicznego
typ D	• dotyczy cudzoziemca, który wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego nieposiadającego oddziału lub innej formy zorganizowanej działalności na terytorium Polski i jest delegowany do RP w celu realizacji usługi o charakterze tymczasowym i okazjonalnym (usługa eksportowa)
typ E	• dotyczy cudzoziemca, który wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego i jest delegowany na terytorium Polski na okres przekraczający 30 dni w ciągu kolejnych 6 miesięcy
typ S	• wydawane na pracę tymczasową (nie dłużej niż 9 miesięcy w roku) w takich sektorach, jak: rolnictwo, ogrodnictwo i turystyka w ramach działalności uznanych za sezonowe określonych w Rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 roku w sprawie podklas działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD)

Źródło: Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2015 roku w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca, Dz.U. 2015, poz. 543.

Stopniowa liberalizacja przepisów prawa dotyczących zatrudniania cudzoziemców w Polsce⁵⁴ miała wpływ na wzrost liczby zatrudnionych. Od 2008 roku do końca I połowy 2018 roku wydano w Polsce ponad 823 tys. zezwoleń na pracę, a wzrost liczby zezwoleń wydanych w samym tylko 2017 roku wyniósł ponad 1200% w porównaniu z wartością z 2008 roku⁵⁵. Szczegółowe dane zostały przedstawione na wykresie 2.

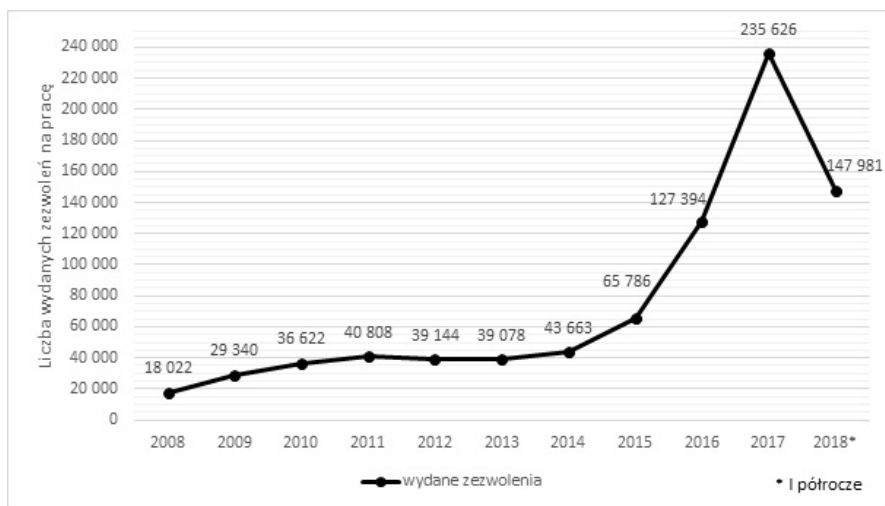
⁵³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 1 kwietnia 2015 roku w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz.U. 2015, poz. 543).

⁵⁴ Wynikająca z dostosowywania krajowych rozwiązań do unijnych, ale z czasem także z sytuacji ekonomicznej i gospodarczej (starzejące się społeczeństwo, braki kadrowe na rynku pracy).

⁵⁵ Najwcześniejsze dane udostępnione przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dotyczą właśnie 2008 roku. Źródło: opracowanie własne na podstawie zestawień publikowanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/> (dostęp: 8.09.2018).

Wykres 2.

Liczba wydanych zezwoleń na pracę w Polsce w latach 2008–2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie zestawień publikowanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/> (dostęp: 13.10.2018).

Liczba udzielonych przez wojewodów zezwoleń na pracę (wszystkich typów) dla cudzoziemców od 2008 roku generalnie wykazuje tendencję wzrostową (jedynie w latach 2012–2013 zanotowano niewielki spadek). W 2010 roku liczba zezwoleń uległa podwojeniu w stosunku do 2008 roku. Znaczny wzrost rozpoczął się jednak w 2015 roku, kiedy to omawiana wartość osiągnęła 265% wzrostu w porównaniu z 2008 rokiem. W kolejnych latach liczba wydawanych zezwoleń wyraźnie wzrastała, tak aby w 2017 roku zwiększyć się trzyipółkrotnie w porównaniu z rokiem 2015 i aż trzy-nastokrotnie w porównaniu z 2008 rokiem. Ostatnie dostępne statystyki MRPiPS pokazują, że w I połowie 2018 roku wydano już prawie 150 tys. takich zezwoleń.

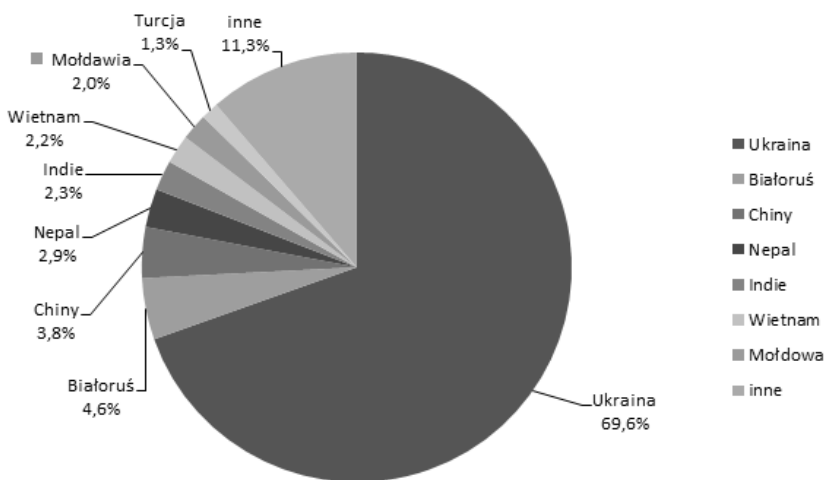
W odniesieniu do struktury narodowościowej cudzoziemców uzyskujących zezwolenia na pracę w Polsce zdecydowanie przeważają osoby pochodzące z Ukrainy, które stanowią ok. 70% osób uzyskujących zgodę na podjęcie pracy. Atrakcyjność polskiego rynku pracy dla pracowników zza wschodniej granicy wynika przede wszystkim z bliskości geograficznej, wyższych zarobków niż na Ukrainie oraz dużej liczebności społeczności ukraińskiej w Polsce, co pomaga tworzyć tzw. sieci migracyjne⁵⁶. Nie bez

⁵⁶ D. Kałuza-Kopias, *Imigranci na polskim rynku pracy według statystyk MPiPS*, „Studia Eko-

znaczenia pozostaje kwestia konfliktu zbrojnego we wschodniej Ukrainie, która wpłynęła na pogorszenie sytuacji gospodarczej w państwie. Szczegółowe dane przedstawiono na wykresie 3.

Wykres 3.

Struktura narodowościowa cudzoziemców uzyskujących zezwolenie na pracę w Polsce w latach 2008–2018 (suma)



Źródło: opracowanie własne na podstawie zestawień publikowanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/> (dostęp: 13.10.2018).

Po Ukraińcach kolejnymi grupami pod względem ilościowym w tym zestawieniu są Białorusini (4,6%) i Chińczycy (3,8%). Obywatele pozostałych państw reprezentują mniej niż 3% ogólnej liczby zezwoleń na pracę w Polsce w latach 2008–2018. Warto zaznaczyć, że od 2010 roku rośnie liczba zezwoleń wydawanych obywatelom Indii i Nepalu. Obywatele innych państw (m.in. Bangladeszu, Rosji, Azerbejdżanu czy Filipin) stanowią 1/10 wszystkich cudzoziemców, którzy uzyskali zezwolenie na pracę w Polsce.

Oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi

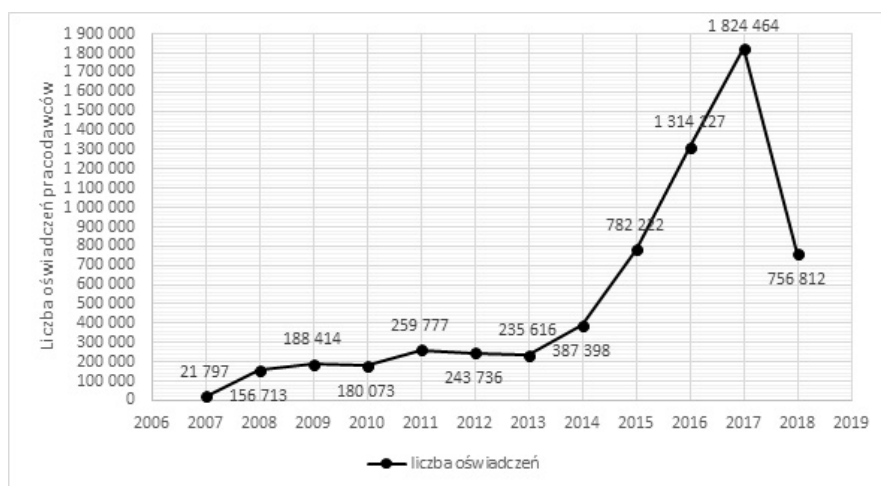
Inaczej wygląda procedura w przypadku oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, które obowiązują od 1 stycznia 2018 roku w zakresie nieobjętym przepisami o zezwoleniu na pracę sezonową.

nomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 258, s. 21.

Przepisy te dotyczą obywateli Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy, którzy wykonują pracę przez okres nieprzekraczający 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy. Procedura składania oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi polega na zarejestrowaniu pisemnego oświadczenia podmiotu gospodarczego o zamiarze powierzenia cudzoziemcowi wykonywania pracy. Należy tego dokonać w urzędzie pracy właściwym ze względu na miejsce pobytu stałego lub siedzibę podmiotu powierzającego wykonywanie pracy lub też online. Oświadczenie powinno zawierać m.in. informacje o miejscu wykonywania pracy, dacie rozpoczęcia i okresie wykonywania pracy, rodzaju umowy i wysokości wynagrodzenia za pracę. Zarejestrowanie oświadczenia uprawnia cudzoziemca do podjęcia pracy i nie jest konieczne uzyskanie dodatkowego zezwolenia na pracę⁵⁷.

Wykres 4.

Oświadczenia pracodawców o powierzeniu pracy cudzoziemcowi w latach 2007-2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie zestawień publikowanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/> (dostęp: 13.10.2018).

⁵⁷ <https://www.up.warszawa.pl/index.php/pracodawcy/informacje-o-zatrudnianiu-cudzoziemcow-spoza-ue-i-eog-od-1-stycznia-2018-r/oswiadczenie-o-powierzeniu-wykonywania-pracy-cudzoziemcowi-od-1-stycznia-2018-r> (dostęp: 11.10.2018). Paragraf 1 pkt 20 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 roku w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. 2015, poz. 588).

Na wykresie 4 zaprezentowano wzrost liczby oświadczeń pracodawców o powierzeniu pracy cudzoziemcowi: z 21 797 w 2007 roku do 1 824 464 w 2017 roku (ostatnim pełnym roku, za który są dostępne statystyki MRPiPS)⁵⁸. Podobnie jak w przypadku zezwoleń na pracę liczba oświadczeń pracodawców rośnie począwszy od 2008 roku (sześciokrotny wzrost w odniesieniu do roku poprzedniego)⁵⁹. W latach 2008-2013 liczba oświadczeń kształtowała się na poziomie ok. 200 tys., z nieznacznym wzrostem w 2014 roku (ok. 350 tys.). Kolejny wyraźny wzrost tej liczby można zaobserwować od 2015 roku, kiedy to uległa ona podwojeniu w stosunku do 2014 roku⁶⁰. Od tego momentu liczba oświadczeń pracodawców zwiększała się każdego roku o ok. 500 tys., by osiągnąć 1,8 mln w roku 2017. W pierwszym półroczu 2018 roku wyniosła ponad 750 tys. Należy jednak pamiętać, że oświadczenia nie odzwierciedlają rzeczywistego stanu zatrudnienia cudzoziemców w Polsce, ponieważ stanowią one jedynie informację o potencjalnej liczbie zatrudnionych. Nie są prowadzone oficjalne statystyki dotyczące liczby faktycznie zatrudnionych na podstawie oświadczenia pracodawcy⁶¹. Od wielu lat najwięcej oświadczeń pracodawców dotyczy pracowników z Ukrainy. Na wykresie 5 przedstawiono strukturę narodowościową pracowników, których dotyczą wspomniane oświadczenia pracodawców o powierzeniu pracy w latach 2007-2018.

Podobnie jak w przypadku wydawanych zezwoleń na pracę większość ogólnej liczby oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi (wydanych od 2008 roku do końca I półrocza 2018 roku) dotyczy pracowników ukraińskich (94,5%), podczas gdy 5% ogółu obejmuje obywateli pozostałych pięciu krajów. Największą grupę spośród nich stanowią obywatele Białorusi (2,5% ogółu) i Mołdawii (2%). Obywatele pozostałych trzech krajów stanowią łącznie 1% ogólnej liczby (Gruzji - 0,5%, Rosji - 0,4%, i Armenii - 0,1%).

⁵⁸ Opracowanie własne na podstawie zestawień publikowanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/> (dostęp: 13.10.2018).

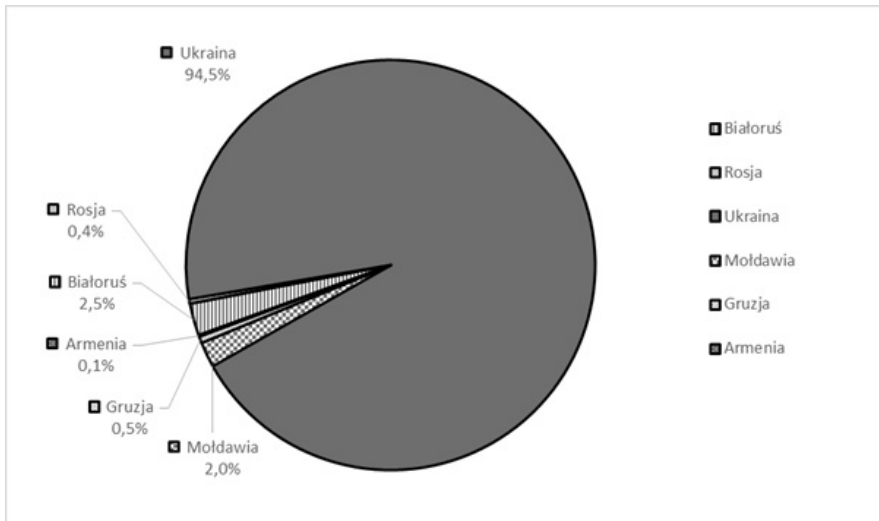
⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ D. Kałuza-Kopias, *Imigranci...*, op. cit., s. 20.

Wykres 5.

Struktura narodowościowa pracowników z państw trzecich, których dotyczą oświadczenia pracodawców o powierzeniu pracy w latach 2007–2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie zestawień publikowanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/> (dostęp: 13.10.2018).

Działalność gospodarcza cudzoziemców w Polsce

W Polsce dostęp migrantów do samozatrudnienia usystematyzowany jest na poziomie nie tylko narodowym, ale i UE. Z poziomu unijnego odnosi się on do imigrantów z państw trzecich (przede wszystkim z państw byłego Związku Radzieckiego). Z poziomu krajowego dotyczy dokumentów strategicznych i przepisów prawnych, które regulują kwestie zakładania przez cudzoziemców przedsiębiorstw na terenie RP. W tej dziedzinie nie bez znaczenia jest również zaangażowanie Polski w realizację celów programu Partnerstwa Wschodniego⁶².

Karta Polaka

Kolejnym instrumentem prawnym polityki migracyjnej jest Karta Polaka, która oficjalnie potwierdza więzi łączące posiadacza z Rzeczpospolitą Polską⁶³ oraz stwierdza posiadanie uprawnień, z których można

⁶² K. Andrejuk, *Przedsiębiorcy ukraińscy w Polsce. Struktura i sprawstwo w procesie osiedlenia*, IFiS PAN, Warszawa 2017, s. 147.

⁶³ Art. 3 ust. 1 Ustawy z 7 września 2007 roku o Karcie Polaka (Dz.U. 2007, nr 180, poz.

korzystać w czasie przebywania na terytorium RP⁶⁴. Udogodnienia te stawiają posiadacza Karty Polaka na uprzywilejowanej pozycji względem pozostałych cudzoziemców⁶⁵, ponieważ ma on możliwość przebywania i legalnego wykonywania pracy zarobkowej w granicach Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁶, korzystania z usług oferowanych przez publiczną służbę zdrowia oraz podejmowania bezpłatnie kształcenia. Od początku obowiązywania przepisów ustawy, tj. od 2008 roku⁶⁷, znacznie rośnie zainteresowanie Kartą Polaka. Jednostki konsularne systematycznie obserwują wzrost składanych wniosków na terenie państw postsowieckich. W 2015 roku do konsulatów polskich wpłynęło 24 187 wniosków⁶⁸, a w 2017 - 30 682⁶⁹. Popularność Karty Polaka wzrasta z roku na rok⁷⁰, mimo że nie stanowi ona podstawy do zalegalizowania pobytu jej posiadacza, nie stwierdza sama w sobie nadania polskiego obywatelstwa, nie stwierdza polskiego pochodzenia w rozumieniu odrębnych przepisów ustawowych, nie stanowi podstawy do swobodnego przemieszczania się poza granicami kraju ani do zamieszkania na terytorium Polski⁷¹.

Źródła prawa UE regulujące kwestię zatrudniania cudzoziemców

Krajowe rozwiązania dotyczące polityki migracyjnej wzbogacane są o ustawodawstwo unijne od czasu przygotowań Polski do przystąpienia do Unii Europejskiej, co związane jest z harmonizacją polskiego prawa z *acquis communautaire*. Regulacje unijne w pewien sposób liberalizują polskie prawo migracyjne, rozszerzając grupy obcokrajowców, które mają być chronione. Rozwiązania unijne mają na celu poprawę konkurencyjności gospodarki europejskiej, która powinna przyciągać na swój rynek zdecydowanie więcej pracowników wykwalifikowanych. Dotychczas przyjęto siedem istotnych dyrektyw mających na celu wprowadzenie ułatwień dla

1280).

⁶⁴ Ibidem, roz. 2.

⁶⁵ A. Narożniak, *Karta Polaka w systemie instytucjonalnym prawa o cudzoziemcach*, „Studia Prawa Publicznego” 2017, nr 4, s. 134.

⁶⁶ I. Wrońska, *Specyfika pojęcia „przynależność do Narodu Polskiego” w stosunkach międzynarodowych – uwagi na tle realizacji ustawy o Karcie Polaka przez polskie służby konsularne*, (w:) *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego*, P. Czubik, W. Burek (red. nauk.), Instytut Multimediálny, Kraków 2014, s. 270.

⁶⁷ Z. Brunarska, *Ukraińscy migranci zarobkowi w Polsce – dlaczego tak trudno ich policzyć?*, (w:) *Migracje i polityka migracyjna*, Ł. Żołądek (red.), „Studia BAS” 2014, nr 4(40), s. 155-174.

⁶⁸ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Departament Konsularny, *Raport Polskiej Służby Dyplomatyczno-Konsularnej za 2015 rok*, Warszawa, kwiecień 2016 roku.

⁶⁹ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Raport Polskiej Służby Konsularnej 2017*, Warszawa 2018.

⁷⁰ K. Opiela, S. Skorycki, Z. Socha, *Polacy na Wschodzie a polityka migracyjna RP. Diagnoza i propozycje zmian*, Fundacja Republikańska, Warszawa 2014, s. 66.

⁷¹ I. Wrońska, *Specyfika...*, op. cit., s. 274.

obywateli państw trzecich, którzy chcą osiedlić się i podjąć zatrudnienie w UE. Dwie z nich odnoszą się do statusu obywateli państw trzecich w sensie ogólnym. Pierwsza z nich to dyrektywa mająca na celu ochronę praw rezydentów długoterminowych oraz umożliwienie im swobodnego poruszania się w strefie Schengen w celach turystycznych⁷². Druga natomiast daje prawo imigrantom zarobkowym, po spełnieniu pewnych warunków, na sprowadzenie swoich rodzin do kraju, w którym podejmują zatrudnienie⁷³. Kolejne pięć dyrektyw podpisanych na poziomie unijnym dotyczy statusu imigrantów jako pracowników⁷⁴. Na szczeblu unijnym stworzone zostały regulacje chroniące następujące grupy zawodowe: studentów, badaczy, pracowników wykwalifikowanych, pracowników sezonowych i pracowników migrujących w ramach przedsiębiorstw. Polska wykonała obowiązek implementacyjny wszystkich wspomnianych dokumentów. Ostatnio wdrożonymi dyrektywami są te dotyczące pracowników sezonowych oraz migrujących w ramach przedsiębiorstw⁷⁵.

Regulacje unijne wprowadzają rozwiązania ułatwiające podjęcie zatrudnienia także w Polsce przez coraz to liczniejsze grupy imigrantów zarobkowych. Nie można jednak jednoznacznie stwierdzić, że wszystkie osiągają zakładane rezultaty i w pełni liberalizują zatrudnienie danych grup pracowników imigrujących do Polski. Przykładowo wdrożona dyrektywa o niebieskiej karcie⁷⁶, odnosząca się do statusu pracowników wykwalifiko-

⁷² Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 roku w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. WE L 251 z 03.10.2003, s. 12-18).

⁷³ Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 roku dotycząca statusu obywateli państw trzecich będącymi rezydentami długoterminowymi (Dz.U. UE L 016 z 23.01.2004, s. 44-53).

⁷⁴ Dyrektywa Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 roku w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (Dz.U. UE L 375 z 23.12.2004, s. 12); Dyrektywa Rady 2005/71/WE z dnia 12 października 2005 roku w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych (Dz.U. UE L 289 z 03.11.2005, s. 15); Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 roku w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz.U. UE L 155 z 18.06.2009, s. 17-29); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z dnia 15 maja 2014 roku w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (Dz.U. UE L 157 z 27.05.2014, s. 1); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 roku w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego (Dz.U. UE L 94 z 28.03.2014, s. 375).

⁷⁵ Znajdują one odzwierciedlenie w Ustawie z 20 lipca 2017 roku o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw oraz w Ustawie z 24 listopada 2017 roku o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw.

⁷⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114573> (dostęp: 28.10.2018).

wanych podejmujących zatrudnienie w Unii Europejskiej, nie przyczyniła się w dużej mierze do wzrostu tego typu imigracji. W 2017 roku wydano w Polsce jedynie 177 niebieskich kart, a dla porównania w Niemczech – ponad 20 tysięcy⁷⁷. Powody niepowodzenia są różne, sama niebieska karta jest szeroko krytykowana w UE jako narzędzie, które niewystarczająco liberalizuje zatrudnienie pracowników wysoko wykwalifikowanych. Dyrektywa nakłada na pracowników ograniczenia w postaci np. stosunkowo wysokiego wynagrodzenia wymaganego do podjęcia zatrudnienia na terytorium UE. Niemniej rynek niemiecki lepiej poradził sobie z implementacją omawianej dyrektywy. Jej skuteczność zależy również od struktury rynku, który powinien być otwarty na zatrudnianie pracowników z państw trzecich. To od pracodawców zależy umożliwienie przyjazdu danego pracownika do kraju, ponieważ bez kontraktu nie uzyska zgody na przyjazd do Polski⁷⁸.

Instrumenty ochrony cudzoziemców na polskim rynku pracy

Zatrudnienie przez pracodawcę cudzoziemca pociąga za sobą konieczność wypełnienia obowiązków wynikających z przepisów prawnych regulujących nawiązanie stosunku pracy. Pracodawca powinien sprawdzić jeszcze przed powierzeniem wykonywania pracy, czy cudzoziemiec posiada ważny dokument, który uprawnia go do przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, i przechowywać zaświadczenie przez cały okres zatrudnienia cudzoziemca. Jest on też zobligowany do sprawdzenia, czy posiadany tytuł pobytowy pozwala cudzoziemcowi na podejmowanie pracy na terytorium RP⁷⁹. Przepisy zobowiązują pracodawcę do zawarcia umowy o pracę z cudzoziemcem w formie pisemnej, a sama umowa powinna opierać się na warunkach wynikających z wcześniej wydanego zezwolenia na pracę. Jeden egzemplarz tego zezwolenia powinien być przekazany w formie pisemnej cudzoziemcowi. Pracodawca, składając wniosek o wydanie zezwolenia, powinien również dołączyć informację o warunkach zatrudnienia, która określałaby m.in. stanowisko, miejsce i wymiar czasu pracy oraz zakres obowiązków. Uwzględnienie tych informacji zapobiega pojawianiu się takich nadużyć, jak np. wypłata niższego wynagrodzenia, brak poszanowania prawa do urlopu czy zaniechanie zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego⁸⁰. Oprócz tego pracodawca jest zobowiązany do przedstawienia

⁷⁷ Eurostat, *Blue Cards by type of decision, occupation, and citizenship*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resbc1 (dostęp: 24.10.2018).

⁷⁸ J. Farcy, *The new Blue Card proposal: Will it attract more highly skilled workers to the EU?*, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/07/the-new-blue-card-proposal-will-it.html> (dostęp: 24.10.2018).

⁷⁹ <http://psz.praca.gov.pl/dla-pracodawcow-i-przedsiębiorcow/zatrudnianie-cudzoziemcow/-obowiazki-pracodawcy> (dostęp: 24.10.2018).

⁸⁰ M. Duszczyk, *Imigrant – pracownik. Przestrzeganie praw pracowniczych i potencjalne*

tłumaczenia zawieranej umowy na zrozumiały dla cudzoziemca język. Rodzaj umowy o pracę powinien być dopasowany do charakteru pracy - niedopuszczalne jest zawieranie umów cywilnoprawnych w sytuacji, gdy właściwe jest zawarcie umowy o pracę.

Przepisy zobowiązują pracodawcę również do udostępniania odpowiednim organom i instytucjom dokumentów, które będą stanowić potwierdzenie wypełnienia ciężących na nim obowiązków. Wystąpienie pewnych okoliczności nakłada na pracodawcę kolejne obowiązki, np. w przypadku zmian organizacyjnych w funkcjonowaniu podmiotu powierzającego pracę cudzoziemcowi (np. zmiana miejsca siedziby pracodawcy, przejęcie przez inny podmiot) pracodawca jest zobligowany do powiadomienia w ciągu siedmiu dni o tym fakcie wojewody, który wydał zezwolenie. Należałoby przypomnieć, że każdy pracodawca, który zatrudnia cudzoziemca, ma wobec niego takie same obowiązki, jakie ciążyą na nim w przypadku zatrudniania polskiego obywatela. Oznacza to, że musi zapewnić cudzoziemcowi określone prawem minimum wynagrodzenia, zgłosić w terminie siedmiu dni pracownika do ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego, a także odprowadzać składki z tytułu tych ubezpieczeń. Musi on także wypełniać swoje obowiązki związane z pełnieniem funkcji płatnika podatku dochodowego. W sytuacji gdy pracodawca nie dopełnił formalności związanych ze zgłoszeniem pracownika, który jest cudzoziemcem, w urzędzie skarbowym i Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), nie odprowadzał składek ani podatków, możemy mówić o tym, że z jednej strony pobyt cudzoziemca na terenie Rzeczypospolitej Polskiej jest legalny, ale wykonywanie przez niego pracy jest w tym momencie nielegalne⁸¹. Warto też podkreślić, że pracodawca ma przestrzegać przepisów Kodeksu pracy oraz zapobiegać dyskryminacji w miejscu pracy⁸².

Przechodząc do kar za naruszanie przepisów regulujących zatrudnienie cudzoziemca, należy w pierwszej kolejności wyjaśnić, co stanowi takie naruszenie. Nielegalne zatrudnianie cudzoziemca może przybrać kilka postaci. Za nielegalne uważa się zatrudnianie cudzoziemca, który nie jest uprawniony do świadczenia pracy lub też nie posiada zezwolenia na pracę. Cudzoziemiec nielegalnie wykonuje pracę również wtedy, gdy nie została zawarta z nim umowa o pracę lub umowa cywilnoprawna w odpowiedniej formie. Jeśli praca jest wykonywana przez niego na innych warunkach niż określonych w zezwoleniu na pracę, ten przypadek jest również uważany

problemy na rynku pracy, (w:) *Przestrzeganie praw cudzoziemców w Polsce*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2012, nr 11, s. 30.

⁸¹ Ibidem, s. 32.

⁸² <http://psz.praca.gov.pl/dla-pracodawcow-i-przedsiębiorcow/zatrudnianie-cudzoziemcow/-obowiazki-pracodawcy> (dostęp: 24.10.2018).

za naruszenie przepisów regulujących zatrudnienie cudzoziemców. To samo tyczy się sytuacji, gdy praca jest powierzana cudzoziemcowi, nawet jeśli jego dokumenty pobytowe nie uprawniają go do jej świadczenia⁸³. Kary za naruszenie przepisów regulujących zatrudnienie cudzoziemca są zróżnicowane ze względu na charakter czynu zabronionego, w zależności od tego, czy jest to wykroczenie, czy przestępstwo. W przypadku wykroczeń, gdy pracodawca powierza wykonywanie pracy cudzoziemcowi, który nie posiada ważnego dokumentu pobytowego, grozi mu kara grzywny w wysokości nie niższej niż 3000 zł. Uporczywe powierzanie wykonywania pracy cudzoziemcowi, który nie dysponuje ważnym dokumentem pobytowym, wiąże się z karą grzywny do 10 000 zł, jeżeli praca ta nie jest związana z prowadzoną przez pracodawcę działalnością gospodarczą. Przestępstwo stanowią natomiast czyny takie, jak: zatrudnianie małoletnich cudzoziemców bez ustalonego prawa pobytu na terytorium RP, równoczesne powierzenie wykonywania pracy wielu cudzoziemcom nielegalnie przebywającym na terenie RP czy też uporczywe powierzanie świadczenia pracy cudzoziemcowi w sytuacji, gdy przebywa on na terenie kraju bez ustalonego prawa pobytu, a praca jest związana z wykonywaną przez pracodawcę działalnością gospodarczą. Czyny te są zagrożone karą grzywny lub ograniczenia wolności. Kara pozbawienia wolności do lat trzech jest stosowana w przypadku przestępstwa zatrudnienia cudzoziemca będącego ofiarą handlu ludźmi lub powierzenia pracy w warunkach szczególnego wyzysku⁸⁴.

Istnienie form ochrony praw cudzoziemców na polskim rynku pracy jest po części efektem wypełniania przez Polskę zobowiązań, jakie na państwa członkowskie nakłada prawo unijne, w tym m.in. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie warunków wjazdu oraz pobytu obywateli państw trzecich (spoza UE) w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa⁸⁵. Rozwiązania wprowadzone na gruncie Ustawy z 15 czerwca 2012 roku o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁶ należy oceniać pozytywnie, gdyż dostosowały polskie instrumenty ochrony do tych stosowanych w innych państwach unijnych.

⁸³ <http://zielonalinia.gov.pl/Obowiazki-pracodawcy-zatrudniajacego-cudzoziemca-32237> (dostęp: 24.10.2018).

⁸⁴ Ustawa z 15 czerwca 2012 roku o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2012, poz. 769).

⁸⁵ Biuletyn informacyjny Urzędu do spraw Cudzoziemców, kwiecień 2018 roku, nr 3, s. 13.

⁸⁶ Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 roku o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2012, poz. 769).

Dzięki temu środki ochrony spełniają funkcję gwarancji przestrzegania praw pracowniczych cudzoziemców podejmujących zatrudnienie w Polsce.

3. Polityka integracyjna wobec imigrantów zarobkowych

Definicja integracji i polityki integracyjnej

Istotnym i niezbędnym elementem polityki migracyjnej państwa jest integracja cudzoziemców. Ten trudny i złożony proces, który powinien być oparty na wzajemnym szacunku i akceptacji, ma na celu zrównanie praw i obowiązków osób przyjeżdżających do danego kraju z tymi, które posiadają obywatelstwo państwa przyjmującego⁸⁷. W najprostszym ujęciu integracja rozumiana jest jako proces włączania cudzoziemców do społeczeństwa i taką definicję przyjmujemy na potrzeby tego raportu. Analizując zagadnienie integracji, warto zastanowić się nad tym, co państwo zamierza osiągnąć poprzez stworzenie polityki integracyjnej. Ciekawe refleksje na ten temat odnaleźć można w raporcie przygotowanym w 2011 roku przez MSWiA. Zdaniem wypowiedziających się w nim wojewodów integracja powinna prowadzić do:

- ♦ swobodnego funkcjonowania cudzoziemca w społeczeństwie polskim z poszanowaniem dla wartości reprezentowanych przez obie strony (województwo dolnośląskie);
- ♦ eliminacji zjawiska wykluczenia społecznego, tworzenia się gett narodowościowych oraz wszelkich przejawów dyskryminacji na tle narodowościowym czy rasowym (województwo pomorskie);
- ♦ budowania systemu społecznego, w którym cele wyznaczone przez społeczność przyjmującą są akceptowane przez cudzoziemca i osiąmane za pomocą społecznie uznanych zinstytucjonalizowanych środków (województwo warmińsko-mazurskie)⁸⁸.

W raporcie MSWiA pojawił się również zapis o konieczności rozszerzania programów integracyjnych na kolejne grupy cudzoziemców przebywających w Polsce: małoletnich, ofiary handlu ludźmi oraz imigrantów ekonomicznych⁸⁹.

Ze względu na różne doświadczenia historyczne związane z przepływem migrantów, sytuację ekonomiczną państwa czy nastawienie społeczeństwa

⁸⁷ P. Wojnicz, *Prawne aspekty integracji imigrantów w Unii Europejskiej w kontekście wielokulturowości*, „Civitas et Lex” 2014, nr 4, s. 47.

⁸⁸ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Analiza ankiety na temat polityki integracyjnej*, styczeń 2011, s. 7-8.

⁸⁹ Ibidem, s.16.

czeństwa do migrantów poszczególne kraje podejmują bardzo różne działania mające na celu integrację⁹⁰. Narzędziem porównującym te działania oraz pomagającym przedstawicielom władz w tworzeniu skutecznych polityk integracyjnych może być Indeks Polityki Integracji Migrantów (MIPEX). Za pomocą 167 wskaźników poddaje on analizie następujące obszary: dostęp do rynku pracy, łączenie rodzin, dostęp do edukacji, uczestnictwo w życiu politycznym, pobyt długoterminowy, możliwość otrzymania obywatelstwa, działania antydyskryminacyjne, dostęp do służby zdrowia⁹¹.

Wszystkie one mają kluczowe znaczenie dla procesu integracji migrantów w społeczeństwie przyjmującym i pokazują, jak bardzo jest on wielopłaszczyznowy. W dalszej części rozdziału, z uwagi na jego zakres tematyczny, szczególna uwaga zostanie skupiona na zagadnieniu integracji w kontekście rynku pracy. Opisane zostaną działania podejmowane w tym obszarze zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym, ale także te będące inicjatywą samorządów czy organizacji pozarządowych.

Polityka integracyjna w Unii Europejskiej i w Polsce

Instytucje Unii Europejskiej, zgodnie z prawem unijnym⁹², mogą jedynie promować oraz wspierać państwa członkowskie w podejmowaniu działań na rzecz integracji obywateli państw trzecich. Nie posiadają w tej materii kompetencji, które pozwoliłyby na harmonizację przepisów obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich.

Badania pokazują, że migranci muszą się mierzyć z wieloma trudnościami w dostępie do zatrudnienia oraz że często wykonują oni pracę poniżej swoich kwalifikacji⁹³. Powodem takiego stanu rzeczy jest najczęściej brak znajomości języka oraz brak lub nieuznanie przez pracodawcę certyfikatu zaświadczającego o posiadanych kwalifikacjach⁹⁴. Aby wesprzeć państwa członkowskie w ich działaniach na rzecz integracji, w 2016 roku Komisja Europejska przyjęła dokument *Plan działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich*, zgodnie z którym zobowiązała się m.in. do stworzenia repozytorium dobrych praktyk w dziedzinie integracji na rynku pracy

⁹⁰ L. Rajca, *Integracja...*, op. cit., s. 185.

⁹¹ <http://www.mipex.eu/methodology> (dostęp: 2.09.2018).

⁹² Art. 79 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. UE C 326 z 26.10.2012, poz. 0001-0390).

⁹³ *Indicators of Immigrant Integration 2015*, <http://www.oecd.org/els/mig/Indicators-of-Immigrant-Integration-2015.pdf>; *Plan działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0377&qid=14-95459226297&from=EN>, s. 3 (dostęp: 26.09.2018).

⁹⁴ *Integracja poprzez pracę*, wiadomość Przedstawicielstwa KE w Polsce z 20.12.2017, https://ec.europa.eu/poland/news/171220_integration_refugees_pl (dostęp: 10.10.2018).

oraz wdrażania projektów mających na celu szybkie wprowadzanie migrantów na rynek pracy poprzez realizowanie szkoleń zawodowych i językowych. Natomiast państwa członkowskie dokument zachęca do wspierania szybkiego wchodzenia nowo przybyłych obywateli państw trzecich na rynek pracy m.in. poprzez wczesną ocenę umiejętności i kwalifikacji. Istotne są również szybka ocena, potwierdzenie i uznanie umiejętności i kwalifikacji obywateli państw trzecich⁹⁵.

W tym czasie Komisja przyjęła również *Nowy europejski program na rzecz umiejętności*⁹⁶. Skierowany jest przede wszystkim do obywateli UE, ale uwzględnia także migrantów i uchodźców, szczególnie w kwestii zwiększenia przejrzystości i porównywalności umiejętności obywateli państw trzecich. Pomagać ma w tym również *Unijne narzędzie do tworzenia profilu umiejętności obywateli państw trzecich*, którego celem jest ewidencjonowanie umiejętności, kwalifikacji i doświadczenia zawodowego obywateli państw trzecich oraz doradztwo, tak by ułatwić im jak najszybsze wejście na rynek pracy⁹⁷. Warto również wspomnieć o zapoczątkowanej w 2017 roku inicjatywie *Pracodawcy razem na rzecz integracji*, której celem jest pokazanie działań, jakie podejmują poszczególni przedsiębiorcy, aby wspierać integrację migrantów i uchodźców na rynku pracy, oraz ich promocja wśród innych pracodawców⁹⁸.

W Polsce kwestie związane z szeroko pojętą integracją cudzoziemców nie były dotychczas priorytetem władz krajowych. Podejmowano działania raczej sporadyczne lub *ad hoc* w związku z zaistniałą potrzebą lub możliwością skorzystania ze środków unijnych⁹⁹. W ostatnim raporcie MIPEX 2015 Polska zajęła 32. pozycję spośród 38 państw, które były objęte badaniem. Najslabiej ocenione zostały takie obszary, jak: edukacja, uczestnictwo w życiu politycznym oraz rynek pracy¹⁰⁰.

⁹⁵ *Plan działania...*, op. cit., s. 10-12.

⁹⁶ *New Skills Agenda for Europe*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223&langId=en> (dostęp: 31.10.2018).

⁹⁷ Unijne narzędzie do tworzenia profilu umiejętności obywateli państw trzecich, <https://ec.europa.eu/migrantskills/#/> (dostęp: 10.10.2018).

⁹⁸ *Employers together for Integration*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/european-dialogue-skills-and-migration/integration-pact_en (dostęp: 10.10.2018).

⁹⁹ D. Wach, *Ewolucja polskiej polityki integracji cudzoziemców - działania ad hoc czy przemysłana strategia*, http://iminteg.uw.edu.pl/pdf/Lublin_14-15-09-2017_Ewolucja_polskiej_polityki_integracji_cudzoziemcow_dzialania_ad_hoc_czy_przemyslana_strategia.pptx, slajd nr 16 (dostęp: 28.09.2018).

¹⁰⁰ *Polska powoli otwiera się na imigrantów*, wiadomość z 19.06.2015, <http://www.zycie-senior.pl/147,0,Polska-powoli-otwiera-sie-na-imigrantow,21675.html> (dostęp: 28.09.2018).

Nadal nie została wypracowana długofalowa strategia, która miałaby ułatwić migrantom wchodzenie na rynek pracy. Zgodnie z zapowiedziami nowy dokument strategiczny, omawiany we wcześniejszych częściach raportu, zawierać ma m.in. system rozwiązań, które ułatwią integrację cudzoziemców na rynku pracy. Planuje się stworzenie punktów (tzw. *one stop shop*), w których cudzoziemiec będzie mógł otrzymać kompleksową pomoc w znalezieniu mieszkania czy uzyskaniu potrzebnych pozwoleń. Będzie mógł również zapoznać się z obowiązującymi go procedurami i polskim prawem. Organizowane mają być również kursy nauki języka polskiego¹⁰¹.

Główną instytucją odpowiedzialną za kreowanie polityki integracyjnej cudzoziemców jest Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹⁰². W styczniu 2005 roku Komitet Europejski Rady Ministrów przyjął przygotowany w Ministerstwie Polityki Społecznej dokument pt. *Propozycje działań w kierunku stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*, który określał obszary, w jakich powinno działać państwo, aby stworzyć całościowy system pomocy integracyjnej¹⁰³. Wyróżnione zostały cztery aspekty, w tym polityczny, prawny, instytucjonalny oraz merytoryczny. Polityczny aspekt dotyczył budowania polityki integracyjnej w odniesieniu do już istniejących polityk migracyjnych, azylowych, antydyskryminacyjnych, zatrudnienia czy edukacyjnych. Aspekt prawny zaś odnosił się do tworzenia oraz precyzowania istniejących regulacji prawnych w tej dziedzinie w taki sposób, aby przepisy umożliwiały cudzoziemcom korzystanie z ich praw i obowiązków na takich samych zasadach jak obywatele polscy. Wymiar instytucjonalny dotyczył koordynowania oraz monitorowania pracy instytucji odpowiedzialnych za prowadzenie działań integracyjnych wobec cudzoziemców. Obejmował on również aktywność badawczą skierowaną na rozpoznawanie aktualnych potrzeb i wyzwań w dziedzinie polityki integracyjnej, a także współpracę z organizacjami pozarządowymi. Z kolei aspekt merytoryczny mówił o pozyskiwaniu informacji, tj. identyfikowaniu grup, które miały być odbiorcami tej polityki oraz określenia rodzajów pomocy, jaka powinna zostać im udzielona¹⁰⁴. Aspekt ten obejmować miał również właściwe przygotowanie kadr, które miały współpracować z cudzoziemcami w zakresie integracji¹⁰⁵. Dokument ten

¹⁰¹ *Nowe priorytety rządowej polityki migracyjnej*, <https://www.muir.gov.pl/strony/aktualnosc/nowe-priorytety-rzadowej-polityki-migracyjnej> (dostęp: 2.09.2018).

¹⁰² Decyzja Komitetu Europejskiego Rady Ministrów z 3 września 2004 roku.

¹⁰³ Ministerstwo Polityki Społecznej, *Propozycje działań w kierunku stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*, Warszawa, 11 stycznia 2005 roku, s. 5.

¹⁰⁴ *Ibidem*, s. 6.

¹⁰⁵ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Integracja cudzoziemców - informacje ogólne*, <https://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna/integracja-cudzoziemcow/integracja-cu>

nie doczekał się jednak żadnej kontynuacji. Na jego podstawie nie stworzono szczegółowych wytycznych dla krajowej polityki integracyjnej, a zagadnienia integracyjne nadal pozostają stosunkowo słabo umocowane w państwowych strukturach instytucjonalnych¹⁰⁶.

Warto jednak dodać, że od 2017 roku realizowany jest projekt *Budowanie struktur dla integracji cudzoziemców w Polsce*, koordynowany przez Departament Pomocy i Integracji Społecznej w MRPiPS. Współfinansowany ze środków unijnych (Fundusz Azyłu, Migracji i Integracji, FAMI), ma stworzyć struktury ułatwiające integrację migrantów w Polsce. Uczestnicy projektu mają odbyć kilka zagranicznych wizyt studyjnych, analizując działania podejmowane w innych państwach. Celem tego przedsięwzięcia jest wypracowanie rozwiązań najbardziej optymalnych dla polskiego systemu. Projekt powinien zostać zrealizowany do kwietnia 2020 roku¹⁰⁷.

Działania integracyjne. Szczegółowe samorządowe i organizacje trzeciego sektora

Samorządom powierzono kwestie związane z koordynacją polityki integracyjnej. Wprawdzie to MRPiPS zajmuje się jej kreowaniem, ale samorządy wdrażają poszczególne zadania i programy na poziomie lokalnym. Należy jednak zaznaczyć, że samorządy posiadają jasne kompetencje co do polityki integracyjnej jedynie w zakresie tzw. przymusowych migracji, co określa Ustawa z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej. Za proces integracji w głównej mierze odpowiedzialne są powiaty¹⁰⁸. W powiatowych centrach pomocy rodzinie realizowane są Indywidualne Programy Integracyjne (IPI) skierowane do osób mających status uchodźcy, tych, którym udzielono ochrony uzupełniającej, a także ich rodzin.

Innym dokumentem odnoszącym się do kwestii polityki integracyjnej jest Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie pomocy udzielanej cudzoziemcom z 7 kwietnia 2015 roku, które określa pewne wytyczne dla polityki integracyjnej. Powinna ona obejmować takie dziedziny, jak edukacja językowa, funkcjonowanie zawodowe (wsparcie procesu poszukiwania pracy) i społeczne (nawiązanie kontaktów ze środowiskiem lokalnym)¹⁰⁹. Rozporządzenie to dotyczy jednak – podobnie jak

dzoziemcow-8211-informacje-ogolne/(dostęp: 2.09.2018).

¹⁰⁶ J. Godlewska, *Migracje i imigranci w Polsce – skala, podstawy prawne, polityka*, Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, s. 12.

¹⁰⁷ <https://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/integracja-cudzoziemcow/projekt-budowanie-struktur-dla-integracji-dla-cudzoziemcow-w-polsce-wspolfinansowany-z-programu-krajowego-funduszu-azylu-migracji-i-integracji/> (dostęp: 2.09.2018).

¹⁰⁸ Art. 91 Ustawy z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. 2018, poz. 1508).

¹⁰⁹ Art. 2 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 7 kwietnia 2015 roku

Ustawa z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, do której zostało wydane - jedynie imigrantów przymusowych, a zatem nie ma bezpośredniego zastosowania do zarobkowych. Teoretycznie więc na samorządach nie spoczywa obowiązek udzielania pomocy imigrantom zarobkowym i ich rodzinom w zakresie integracji.

Działania podejmowane przez samorzady mają więc charakter oddolny i stanowią odpowiedź na rodzące się problemy integracyjne dotyczące nie tylko uchodźców, lecz także o wiele liczniejszej grupy imigrantów zarobkowych. Według badania przeprowadzonego w 2012 roku przez Helsińską Fundację Praw Człowieka do największych barier integracyjnych napotykanymi przez ogół cudzoziemców przebywających w Polsce zalicza się:

- ♦ brak informacji o obowiązujących w Polsce przepisach;
- ♦ brak znajomości języka polskiego;
- ♦ przejawy dyskryminacji ze względu na rasę i narodowość.

Pozostałe problemy zgłaszane przez obcokrajowców to kwestie mieszkaniowe (brak dostępności tanich mieszkań komunalnych) i problemy pracownicze (brak umowy o pracę, niewypłacanie należnych świadczeń)¹¹⁰.

Samorzady pozostają aktywne w tym obszarze, zdając sobie sprawę z problemów napotykanymi przez cudzoziemców. Niektóre samorzady dobrowolnie rozszerzają swoje programy pomocy również na imigrantów zarobkowych i ich rodziny. Takie dobre praktyki w dziedzinie integracji można zaobserwować w Gdańsku¹¹¹. W maju 2015 roku powołano pierwszy w Polsce, międzysektorowy i interdyscyplinarny zespół ds. wypracowania modelu integracji imigrantów i imigrantek, który przyjął nazwę Model Integracji Imigrantów (MII)¹¹². Początkowo zorganizowane zostały konsultacje społeczne mające na celu dyskusję nad kwestiami, które powinny znaleźć się w dokumencie programowym dotyczącym integracji imigrantów w Gdańsku. Konsultacjom towarzyszyła kampania dążąca do przybliżenia sylwetek cudzoziemców mieszkających w mieście. W efekcie tych prac powstał kompleksowy program integracji obejmujący zagadnienia edukacji, zatrudnienia, ochrony zdrowia, przemocy i dyskryminacji, pomocy społecz-

w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (Dz.U. 2016, poz. 1837).

¹¹⁰ A. Mikulska, *Bariery na drodze do integracji - podsumowanie*, (w:) *Bieg przez płotki. Bariery na drodze do integracji migrantów w Polsce*, A. Mikulska, H. Patzer (red.), Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2012, s. 152-154.

¹¹¹ *Samorzady w Polsce wobec kryzysu uchodźczego*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2016, nr 8(1358).

¹¹² Zespół ds. Modeli Integracji Imigrantów, *Model Integracji Imigrantów*, Gdańsk, czerwiec 2016, <https://www.gdansk.pl/download/2017-01/83702.pdf> (dostęp: 28.09.2018).

nej czy mieszkalnictwa, który został zaimplementowany w czerwcu 2016 roku. Zespół ds. MII opracował cele i plany do realizacji w każdej z tej dziedzin, które w najbliższym czasie mają być wdrożone w mieście. Finanse na ich realizację mają być pozyskiwane ze środków unijnych, krajowych środków budżetowych oraz przy pomocy organizacji pozarządowych¹¹³. Stworzenie zespołu ds. MII, składającego się ze 130 osób (w tym cudzoziemców), jest innowacyjnym pomysłem, zdecydowanie wykraczającym poza zadania powierzone samorządom w dziedzinie integracji. Dodatkowo Gdańsk należy do sieci EUROCITIES, zrzeszającej największe europejskie miasta, które dzielą się doświadczeniem także w dziedzinie polityki integracyjnej¹¹⁴. Dzięki tej współpracy działania podejmowane w ostatnim czasie przez Gdańsk są monitorowane i oceniane przez bardziej doświadczone miasta należące do sieci w ramach programu mentoringowego.

Programy i działania na rzecz integracji migrantów realizowane są również w innych polskich miastach, np. w Warszawie czy Poznaniu. Na szczególną uwagę zasługują inicjatywy podejmowane przez Warszawę, która już dwa razy została wyróżniona za działania na rzecz integracji imigrantów. W 2013 roku otrzymała nagrodę Złoty Wachlarz przyznawaną przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji. Otrzymał ją Urząd m.st. Warszawy za prowadzenie działań na rzecz integracji migrantów i budowanie dobrych praktyk w zakresie zarządzania migracjami. Urząd Miasta dofinansowywał programy mające na celu promocję wielokulturowości i walkę z rasizmem. Powołał także do życia Komisję Dialogu Społecznego ds. Cudzoziemców¹¹⁵. Tworzona jest ona przez ponad 30 organizacji pozarządowych oraz m.st. Warszawę. Jest to forum współpracy o charakterze inicjatywno-doradczym, które współpracuje ze sobą w celu wypracowywania polityk służących wsparciu i integracji cudzoziemców mieszkających w Warszawie¹¹⁶. Z kolei w 2015 roku Warszawa została wyróżniona przez Fundację dla Somalii w konkursie „Integracja się opłaca!” za swoje działania na rzecz legalnego zatrudniania obcokrajowców w Polsce¹¹⁷.

W stolicy funkcjonuje również Centrum Wielokulturowe, które powstało w 2014 roku. Stanowi ono platformę współpracy między organizacjami, miastem oraz innymi instytucjami zaangażowanymi w miejskie polityki integracyjne. Zajmuje się aktywizacją obywatelską i społeczną cudzo-

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/z-ote-wachlarze-rozdane> (dostęp: 7.10.2018).

¹¹⁶ Komisja Dialogu Społecznego ds. Cudzoziemców, Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, <http://www.um.warszawa.pl/en/aktualnosci/wyr-nienie-dla-warszawy-za-wsparcie-imigrant-w> (dostęp: 23.10.2018).

¹¹⁷ Ibidem.

ziemców, promowaniem postaw tolerancji oraz edukacją wielokulturową¹¹⁸. W mieście funkcjonuje również Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie, jednak jego praca ukierunkowana jest głównie na działania integracyjne obywateli państw trzecich korzystających w Polsce z programu IPI, a więc osób przebywających w Polsce ze statusem uchodźcy, czy z ochrony uzupełniającej. Poszczególne działania na rzecz cudzoziemców prowadzą również wybrane jednostki Urzędu Miasta, np. Biuro Edukacji. Działania Warszawy, pomimo otrzymanych wyróżnień, zdaniem organizacji pozarządowych nie są jednak wystarczające. Wielość inicjatyw prowadzonych przez miasto nie łagodzi znacząco problemu: w ocenie przedstawiciela organizacji pozarządowej działania w Warszawie są fragmentaryczne, brakuje im koordynacji i głównego zamysłu, który by je wszystkie spajał¹¹⁹.

Wysiłek na rzecz integracji cudzoziemców podejmują także organizacje trzeciego sektora¹²⁰. Od przystąpienia Polski do UE organizacje pozarządowe zajmujące się pomocą cudzoziemcom były finansowane głównie ze środków pochodzących z funduszy unijnych. Chodziło o Europejski Fundusz Uchodźczy (EFU), Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI) i Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów (EFPI). Od 2014 do 2020 roku fundusze te zastępuje jeden - Fundusz Azylu, Migracji i Integracji.

Pieniądze z funduszy przekazywała państwom członkowskim Komisja Europejska, a za ich bezpośrednie wdrażanie odpowiedzialna była jednostka podległa Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji - Centrum Obsługi Projektów Europejskich (COPE). Korzystanie ze środków unijnych stanowiło wyzwanie, ponieważ wymogi formalne i sprawozdawczo-finansowe były bardzo wysokie. Organizacje musiały część pieniędzy zdobyć samodzielnie (75% projektu finansowała KE, 10% budżet państwa, ale brakujące fundusze należało zdobyć na własną rękę). Organizacje trzeciego sektora korzystały z tych środków, uczestnicząc w otwartych konkursach, tzn. składając swoje propozycje projektów.

Warto zaznaczyć, że w ocenie przedstawicieli warszawskich organizacji pozarządowych pracujących na rzecz cudzoziemców korzystanie z funduszy FAMI było dość trudne¹²¹, a działania na rzecz cudzoziemców

¹¹⁸ <https://centrumwielokulturowe.waw.pl/kampania3/> (dostęp: 9.10.2018).

¹¹⁹ Wywiad nr 3. Wywiad z przedstawicielem warszawskiej organizacji pozarządowej działającej na rzecz cudzoziemców.

¹²⁰ Ta część raportu, o ile nie wskazano na inne źródło, powstała w oparciu o tekst W. Klaus, E. Ostaszewska-Żuk oraz M. Szczepanik, *Fundusze Europejskie i ich rola we wspieraniu integracji cudzoziemców w Polsce*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, wrzesień 2017.

¹²¹ Wywiad nr 3 z przedstawicielem warszawskiej organizacji pozarządowej działającej na rzecz cudzoziemców oraz wypowiedź innego przedstawiciela warszawskiej organizacji dzia-

nigdy nie stanowiły priorytetu polskiej administracji. Nie można więc powiedzieć, by nowa władza w Polsce w 2015 roku przyniosła diametralną zmianę na gorsze; sytuacja się wprawdzie pogorszyła, ale nigdy nie była dobra.

Różnica polega przede wszystkim na tym, że nabory wniosków w ramach FAMI przestały być formą finansowania działań leżącą w zasięgu organizacji i stabilizującą ich sytuację ekonomiczną. Stało się tak dlatego, że MSWiA kilkakrotnie unieważniło ogłoszone konkursy lub nie było w stanie rozstrzygnąć tych, które zachowały ważność. Dodatkowo w 2017 roku w ramach drugiego ograniczonego naboru wniosków część wojewodów ogłosiła nabór na partnerów do realizacji projektów z FAMI. Przedstawiciele administracji rządowej w ministerstwach nie byli jednak zobligowani do włączenia partnerów społecznych do realizowania projektów. W jedenastu województwach ogłoszono konkursy na partnerów, w siedmiu wybrano organizacje społeczne, z czego pięciokrotnie był to Caritas Polska (w części przypadków możliwe było wybranie większej liczby partnerów). W woj. pomorskim konkurs unieważniono już po ogłoszeniu wyników.

Jedną ze strategii, które przyjęły organizacje pozbawione środków przyznawanych w ramach FAMI, jest rozwijanie pracy wolontariuszy, a także zmniejszanie liczby personelu, pensji zespołu, ograniczanie różnych form pomocy (pomoc prawna, nauka języka polskiego itd.). Można szukać pozytywnych stron braku środków, np. organizacje powinny uniezależnić się od konkursów i samodzielnie finansować swoje działania bądź w większym stopniu opierać się na pracy wolontariuszy¹²². I chociaż liczba osób, do których w ogóle dociera pomoc zapewniana przez organizacje pozarządowe, rośnie, to jednak komfort pracy, stabilizacja organizacji, a w pewnej mierze również zakres działalności uległy osłabieniu.

W obecnym kontekście społeczno-politycznym organizacje pozarządowe zapewniają niewielką pomoc dość ograniczonej liczbie cudzoziemców. Skala migracji sprawia, że nie ma możliwości, by wybiórcze działania organizacji pozarządowych, uzależnione od niepewnego finansowania lub pracy wolontariuszy, były solidnymi podstawami działań integracyjnych, ale przy braku zainteresowania administracji tą sferą pomoc udzielana przez trzeci sektor stanowi ważne wsparcie cudzoziemców w Polsce.

łającej na rzecz cudzoziemców, który wziął udział w seminarium eksperckim przeprowadzonym przez autorki 8.10.2018.

¹²² Wypowiedź przedstawiciela warszawskiej organizacji działającej na rzecz cudzoziemców, który wziął udział w seminarium eksperckim zorganizowanym przez autorki raportu 8.10.2018.

4. Wnioski

Celem raportu było przeprowadzenie analizy polskiej polityki migracyjnej na rynku pracy oraz zbadanie tego, czy działania państwa w tym obszarze są skuteczne. Aby odpowiedzieć na to pytanie, autorki pracy przedstawiły strukturę imigracji zarobkowych w Polsce, a następnie przeanalizowały istniejące instrumenty prawno-instytucjonalne kształtujące sytuację imigrantów na rynku pracy. Ponadto w pracy dokonano również analizy polityki integracyjnej skierowanej do imigrantów zarobkowych. Zdaniem autorek stanowi ona istotną część opisywanej polityki publicznej i ma duży wpływ na skuteczność podejmowanych działań. Ważnym punktem odniesienia w przeprowadzonej analizie były dowody i argumenty, które stanowią pomocne narzędzie w procesie programowania i realizacji polityk publicznych. Autorki starały się zebrać, rozpoznać i usystematyzować dowody, na podstawie których można było wykazać, czy zastosowane rozwiązania są skuteczne i efektywne. Dowody te były jednocześnie narzędziem weryfikacji argumentów pojawiających się w polskiej polityce migracyjnej i pozwalały na krytyczne odnoszenie się do pojawiających się też w debacie publicznej.

Główne wnioski płynące z pracy, które udało się sformułować na podstawie zebranych dowodów i argumentów, to:

- 1) W Polsce wydaje się coraz więcej zezwoleń na pobyt (pięciokrotny wzrost w 2017 roku porównaniu z 2010 rokiem), zezwoleń na pracę (sześćciopółkrotny wzrost w 2017 roku w porównaniu z 2010 rokiem) oraz oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcom (dziesięciokrotny wzrost w 2017 roku w porównaniu z 2010 roku). **Polityka skierowana do imigrantów zarobkowych staje się coraz ważniejszą kwestią, odnosi się bowiem do zwiększającej się liczby cudzoziemców podejmujących zatrudnienie na polskim rynku pracy.**
- 2) **Polski rynek pracy jest otwarty na cudzoziemców.** Dzięki przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej i obowiązkowi harmonizacji polskiego prawa z *acquis communautaire* rynek pracy stopniowo się liberalizował. Polska przyjmowała również własne rozwiązania, niezwiązane z członkostwem w UE, mające na celu ułatwienie podejmowania zatrudnienia przez cudzoziemców. Jednym z nich jest Karta Polaka ułatwiająca zatrudnienie w Polsce osobom, które są w stanie wykazać swój związek z polskością.

- 3) **Działania państwa w dziedzinie zatrudnienia cudzoziemców podejmowane są *ad hoc***, odpowiadają na zdarzenia zewnętrzne (np. wymóg implementacji prawa UE), a nie wynikają z analizy potrzeb polskiej gospodarki. Aktualnie nie ma żadnego dokumentu strategicznego, który stwarzałaby ramy dla polityki migracyjnej na rynku pracy. Nie można więc mówić o prowadzeniu polityki, która łagodziłaby problemy polskiego rynku pracy w dłuższej perspektywie, takie jak np. luki kwalifikacyjne.
- 4) **Działania integracyjne skierowane do imigrantów zarobkowych nie są wystarczające**. Dotychczas nie został opracowany żaden ogólnokrajowy program mający na celu prowadzenie polityki integracyjnej, działania podejmowane przez państwo zależą więc wyłącznie od inicjatywy samorządów. Chociaż niektóre z polskich miast, najchętniej wybierane przez cudzoziemców jako miejsce osiedlenia się, wykazują chęć prowadzenia własnych polityk integracyjnych, działania te ze względu na brak strategii są fragmentaryczne. Ponadto nie istnieje żaden ogólnokrajowy mechanizm kontrolny, który zweryfikowałby skuteczność prowadzonych działań.

Analiza dowodów i argumentów pozwala stwierdzić, że w ostatnich latach, z powodu wzmożonego napływu cudzoziemców do Polski, wzrasta znaczenie polityki migracyjnej na rynku pracy. Pomimo braku dokumentu strategicznego polityka ta prowadzona jest na wielu poziomach (ogólnopństwowym, regionalnym i lokalnym) na podstawie istniejących rozwiązań prawnych oraz działań podejmowanych doraźnie przez samorządy i organizacje pozarządowe. Niemniej starając się odpowiedzieć na postawione w pracy pytanie, należy stwierdzić, że polityka migracyjna na rynku pracy nie jest wystarczająca. Ostatnie trzy lata przyniosły znaczny wzrost zainteresowania cudzoziemców polskim rynkiem pracy, nie powstały jednak żadne nowe regulacje, które miałyby być odpowiedzią na nową sytuację. Decydenci odpowiedzialni za tworzenie tej polityki publicznej są świadomi istniejącego problemu, o czym świadczą prace prowadzone nad nową strategią polskiej polityki migracyjnej. Przyjęcie tego dokumentu przyczyniłoby się do wzrostu skuteczności prowadzonej polityki, umożliwiłoby większą koordynację działań rozproszonych dotychczas instytucji i organizacji oraz identyfikację potrzeb polskiego rynku pracy.

Bibliografia

Bazy danych:

- Eurostat, *Blue Cards by type of decision, occupation, and citizenship*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resbcl.
- Eurostat, *Statystyka dotycząca migracji i populacji migrantów*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/pl.
- Główny Urząd Statystyczny, *Główne kierunki emigracji i imigracji w latach 1966–2014 (migracje na pobyt stały)*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/glowne-kierunki-emigracji-i-imigracji-w-latach-1966-2014-migracje-na-pobyt-staly,4,1.html>.
- Główny Urząd Statystyczny, *Poprawa jakości i dostępności statystyki migracji zagranicznych*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/poprawa-jakosci-i-dostepnoscii-statystyki-migracji-zagranicznych,5,1.html>.
- <https://migracje.gov.pl/statystyki/zakres/polska/typ/dokumenty/widok/tabele/rok/2018>.
- <https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/>.
- www.migracje.gov.pl.

Akty prawne:

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 roku w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego (Dz.U. UE L 94 z 28.03.2014, s. 375).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z dnia 15 maja 2014 roku w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (Dz.U. UE L 157 z 27.05.2014, s. 1).
- Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 roku dotycząca statusu obywateli państw trzecich będącymi rezydentami długoterminowymi (Dz.U. UE L 016 z 23.01.2004, s. 44–53).
- Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 roku w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. WE L 251 z 03.10.2003, s. 12–18).
- Dyrektywa Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 roku w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (Dz.U. UE L 375 z 23.12.2004, s. 12).

- Dyrektywa Rady 2005/71/WE z dnia 12 października 2005 roku w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych (Dz.U. UE L 289 z 03.11.2005, s. 15).
- Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 roku w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz.U. UE L 155 z 18.06.2009, s. 17-29).
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 roku w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych (Dz.U. 2018, poz. 1818).
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 roku w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych (Dz.U. 2011, nr 179, poz. 1065).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2015 roku w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz.U. 2015, poz. 543).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 roku w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. 2015, poz. 588).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 sierpnia 2006 roku w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. 2006, nr 156, poz. 1116).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2015 roku w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (Dz.U. 2016, poz. 1837).
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 roku w sprawie państw, do których obywatele stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi (Dz.U. 2017, poz. 2349).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. UE C 326 z 26.10.2012, poz. 0001-0390).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (Dz.U. 2013, poz. 1650).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. 2018, poz. 1508).
- Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 roku o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2012, poz. 769).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 roku Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018, poz. 1668).

Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji publicznej (Dz.U. 1997, nr 141, poz. 943).

Ustawa z dnia 7 września 2007 roku o Karcie Polaka (Dz.U. 2007, nr 180, poz. 1280).

Zarządzenie nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 roku w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Migracji.

Dokumenty oficjalne, raporty i analizy:

Barometr Imigracji Zarobkowej – I półrocze 2018 r. Ukraiński pracownik w Polsce, Personnel Service, <http://personnel-service.pl/pl/biuro-prasowe/raporty>.

Biuletyn informacyjny Urzędu do spraw Cudzoziemców – kwiecień 2018, nr 3.

Godlewska J., *Migracje i imigranci w Polsce – skala, podstawy prawne, polityka*, Fundusz Inicjatyw Obywatelskich.

GUS, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2017*.

Klaus W., Ostaszewska-Żuk E., Szczepanik M., *Fundusze Europejskie i ich rola we wspieraniu integracji cudzoziemców w Polsce*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, wrzesień 2017.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Plan działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich, COM (2016) 377 final.

Mikulska A., *Bariery na drodze do integracji – podsumowanie*, (w:) *Bieg przez płotki. Bariery na drodze do integracji migrantów w Polsce*, A. Mikulska, H. Patzer (red.), Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2012.

Ministerstwo Polityki Społecznej, *Propozycje działań w kierunku stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*, Warszawa, 11 stycznia 2005 roku.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Analiza ankiety na temat polityki integracyjnej*, Warszawa, styczeń 2011.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Raport Polskiej Służby Konsularnej 2017*, Warszawa 2018.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Departament Konsularny, *Raport Polskiej Służby Dyplomatyczno-Konsularnej za 2015 rok*, Warszawa, kwiecień 2016.

Opiela K., Skorycki S., Socha Z., *Polacy na Wschodzie a polityka migracyjna RP. Diagnoza i propozycje zmian*, Fundacja Republikańska, Warszawa 2014.

Rada Ministrów, *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, 20 lipca 2011 roku.

Rządowa Rada Ludnościowa, *Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2016–2017*, Warszawa 2017.

Monografie, prace zbiorowe i rozdziały:

- Andrejuk K., *Przedsiębiorcy ukraińscy w Polsce. Struktura i sprawstwo w procesie osiedlenia*, IFiS PAN, Warszawa 2017.
- Brunarska Z., *Ukraińscy migranci zarobkowi w Polsce – dlaczego tak trudno ich policzyć?*, (w:) *Migracje i polityka migracyjna*, Ł. Żołądek (red.), „Studia BAS” 2014, nr 4(40).
- Duszczyk M., *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2012.
- Górny A., Kindler M., *Cudzoziemcy w Polsce na przełomie XX i XXI w.*, (w:) *25 wykładów o migracjach*, M. Lesińska, M. Okólski (red. nauk.), Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2018.
- Lesińska M., Duszczyk M., *Polityka migracyjna*, (w:) *25 wykładów o migracjach*, M. Lesińska, M. Okólski (red. nauk.), Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2018.
- Okólski M., *Polska jako kraj imigracji – wprowadzenie*, (w:) *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, A. Górny i in. (red.), Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.
- Pawlak M., *Polityki publiczne wobec migracji*, (w:) *Nauki o polityce publicznej: Monografia dyscypliny*, red. J. Kwaśniewski, Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji, Warszawa 2018.
- Praczyk M., *Historia migracji w Europie – próba wykładu*, (w:) *Edukacja migracja. Edukacja międzykulturowa w kontekście kryzysu migracyjnego z perspektywy krajów V4*, E. Kledzik, M. Praczyk (red.), Media Rodzina, Poznań 2016.
- Wrońska I., *Specyfika pojęcia „przynależność do Narodu Polskiego” w stosunkach międzynarodowych – uwagi na tle realizacji ustawy o Karcie Polaka przez polskie służby konsularne*, (w:) *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego*, P. Czubik, W. Burek (red. nauk.), Instytut Multimedialny, Kraków 2014.
- Zybała A., *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Difin, Warszawa 2013.
- Zybała A., *Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2015, nr 18.

Artykuły naukowe:

- Duszczyk M., *Imigrant – pracownik. Przestrzeganie praw pracowniczych i potencjalne problemy na rynku pracy*, (w:) *Przestrzeganie praw cudzoziemców w Polsce*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2012, nr 11.
- Kałuza-Kopias D., *Imigranci na polskim rynku pracy według statystyk MPiPS*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 258.

- Matkowska M., *Współczesne problemy migracji w Polsce*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 24.
- Narożniak A., *Karta Polaka w systemie instytucjonalnym prawa o cudzoziemcach*, „Studia Prawa Publicznego” 2017, nr 4.
- Rajca L., *Integracja imigrantów w Polsce w dobie kryzysu migracyjno-uchodźczego*, „Chorzowskie Studia Polityczne” 2015, nr 10.
- Skorupska A., *Samorządy w Polsce wobec kryzysu uchodźczego*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2016, nr 8(1358).
- Wojnicz P., *Prawne aspekty integracji imigrantów w Unii Europejskiej w kontekście wielokulturowości*, „Civitas et Lex” 2014, nr 4.

Źródła internetowe:

- Employers together for Integration*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/european-dialogue-skills-and-migration/integration-pact_en.
- Farcy J., *The new Blue Card proposal: Will it attract more highly skilled workers to the EU?*, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/07/the-new-blue-card-proposal-will-it.html>.
- <http://psz.praca.gov.pl/dla-pracodawcow-i-przedsiębiorców/zatrudnianie-cudzoziemców/obowiązki-pracodawcy>.
- <http://zielonalinia.gov.pl/Obowiązki-pracodawcy-zatrudniającego-cudzoziemca-32-237>.
- <https://centrumwielokulturowe.waw.pl/kampania3/>.
- Indicators of Immigrant Integration 2015*, <http://www.oecd.org/els/mig/Indicators-of-Immigrant-Integration-2015.pdf>.
- Integracja poprzez pracę*, wiadomość Przedstawicielstwa KE w Polsce z 20.12.2017, https://ec.europa.eu/poland/news/171220_integration_refugees_pl.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Integracja cudzoziemców – informacje ogólne*, <https://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/integracja-cudzoziemców/integracja-cudzoziemców-8211-informacje-ogolne/>.
- Nowe priorytety rządowej polityki migracyjnej*, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/index.cfm?action=media.download&uuid=6EE4C9A8-B9E2-D58-9-0D6988597C7217B6>.
- Ocena skutków regulacji do Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw społeczno-gospodarczych polityki migracyjnej*, <https://miir.bip.gov.pl/fobjects/download/240335/osr-pdf.html>.
- Organy pomocnicze Prezesa Rady Ministrów, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-preze/201,Zespol-do-Spraw-Migracji.html>.

Polska powoli otwiera się na imigrantów, wiadomość z dn. 19.06.2015, <http://www.zycie.senior.pl/147,0,Polska-powoli-otwiera-sie-na-imigrantow,216-75.html>.

Unijne narzędzie do tworzenia profilu umiejętności obywateli państw trzecich, <https://ec.europa.eu/migrantskills/#/>.

Wach D., *Ewolucja polskiej polityki integracji cudzoziemców - działania ad hoc czy przemyślana strategia?*, http://iminteg.uw.edu.pl/pdf/Lublin_14-15-09-2017_Ewolucja_polskiej_polityki_integracji_cudzoziemcow_dzialania_-_a_hoc_czy_przemyslana_strategia.pptx.

www.eapn.org.pl/expert/files/Migracje%20i%20imigranci%20w%20Polsce-skala,%20podstawy%20prawne,%20polityka.pdf.

www.mii.gov.pl/strony/aktualnosci/nowe-priorytety-rzadowej-polityki-migracyjnej.

www.mipex.eu/methodology.

www.mipex.eu/tags/poland.

www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna/integracja-cudzoziemcow/projekt-budowanie-struktur-dla-integracji-dla-cudzoziemcow-w-polsce-wspolfinansowany-z-programu-krajowego-funduszu-azylu-migracji-i-integracji/.

www.um.warszawa.pl/aktualnosci/z-ote-wachlarze-rozdane.

www.um.warszawa.pl/en/aktualnosci/wyr-nienie-dla-warszawy-za-wsparcie-imigrant-w.

www.um.warszawa.pl/en/aktualnosci/wyr-nienie-dla-warszawy-za-wsparcie-imigrant-w.

www.up.warszawa.pl/index.php/pracodawcy/informacje-o-zatrudnianiu-cudzoziemcow-spoza-ue-i-eog-od-1-stycznia-2018-r/oswiadczenie-o-powierzeniu-wykonywania-pracy-cudzoziemcowi-od-1-stycznia-2018-r.

Zespół ds. Modeli Integracji Imigrantów, *Model Integracji Imigrantów*, Gdańsk, czerwiec 2016, <https://www.gdansk.pl/download/2017-01/83702.pdf>.

PRZESZKOLENIE WOJSKOWE
A POTENCJAŁ OBRONNY RP
– POTRZEBY W ZAKRESIE POLITYKI
PUBLICZNEJ

Łukasz Zych (koordynator), Tomasz Mraz,
Łukasz Rupniak, Magda Zgorzałek, Maria Kauc,
Agnieszka Szolc, Tomasz Dąbrowski

Opiekun grupy: dr Dominik Smyrgała

Przeszkolenie wojskowe a potencjał obronny RP - potrzeby w zakresie polityki publicznej

Executive summary

Zmieniająca się sytuacja międzynarodowa oraz związana z nią konieczność wzmocnienia polskiego potencjału obronnego wymaga wypracowania i wdrożenia nowej formy przeszkolenia wojskowego młodzieży. Powinna ona spełniać podobne cele, a jednocześnie zasadniczo różnić się od zasadniczej służby wojskowej, jaka obowiązywała do jej zawieszenia w 2010 roku. W gestii polskiej armii pozostaje zaś szereg działań zmierzających do jej wprowadzenia, przede wszystkim w obszarze infrastruktury i komunikacji. Sporym wyzwaniem będzie przezwyciężenie trudności natury politycznej oraz właściwe oszacowanie ryzyk związanych z sytuacją demograficzną, czy szerzej społeczną naszego kraju. Wdrożeniu nowej formy przeszkolenia wojskowego powinny towarzyszyć również zmiany w systemie edukacji na poziomie szkół średnich, przede wszystkim w zakresie nauczania przedmiotu edukacja o bezpieczeństwie. Zmiany muszą iść w parze ze stopniową liberalizacją przepisów ograniczających dostęp do broni palnej oraz odpowiednią edukacją związaną z tym procesem.

Konieczność optymalizacji wynika przede wszystkim ze zmian zachodzących w sąsiedztwie Polski. Sytuacja zaistniała na Ukrainie po 2014 roku wymaga podjęcia wysiłków na rzecz wzmocnienia potencjału obronnego kraju. Charakter działań mających miejsce na pograniczu rosyjsko-ukraińskim oraz nieprzewidywalność tego stanu rzeczy wymaga, by jedną z form lepszego potencjału był wzrost postaw i umiejętności cen-

nych z wojskowego punktu widzenia wśród ludności cywilnej. Stąd objęcie młodzieży obowiązkowym szkoleniem, zarówno w ramach nauki w szkole średniej, jak i bezpośrednio w warunkach koszarowych, jest koniecznością chwili. Tym bardziej że coraz więcej czasu mija, odkąd koszaży opuścili ostatni rekruci podlegający obowiązkowej, zasadniczej służbie wojskowej.

Co oczywiste, taka zmiana jest wyzwaniem zarówno dla społeczeństwa jako całości, opinii publicznej, mediów, klasy politycznej, jak i samego wojska. Wprowadzenie nowej formy zasadniczej służby wojskowej będzie również trudnym zadaniem w aspekcie finansowym i szerzej ekonomicznym. Zdaniem autorów raportu warto jednak podjąć ten wysiłek. Rezultatem wprowadzonych zmian będzie trudny do zmierzenia i uchwycenia w krótkiej perspektywie wzrost postaw i umiejętności prowadzący do większego potencjału obronnego i wojskowego Polski.

Wprowadzenie

W 2010 roku zawieszono zasadniczą służbę wojskową. Od tego czasu w debacie publicznej w ogóle, a szczególnie w debacie dotyczącej obronności, co jakiś czas powraca temat jej ewentualnego odwieszenia lub powrotu w zmienionej już formie. Głosy te pojawiają się z większą częstotliwością po roku 2014, kiedy znacznie zmieniła się sytuacja polityczna za polską wschodnią granicą. W związku z nowym otoczeniem międzynarodowym coraz więcej krajów, również członków NATO, decyduje się na powrót do różnych form przeszkolenia wojskowego. Czy wśród tych państw powinna znaleźć się Polska? Celem niniejszego raportu jest odniesienie się do tej kwestii, w tym również poszukiwanie i znalezienie odpowiedzi odnośnie do tego, jaką formę powinien przyjąć powrót obowiązkowej, zasadniczej służby wojskowej.

Niniejszy raport to dzieło grupy słuchaczy XXIX Promocji *Polonia Restituta*, pobierających naukę w Krajowej Szkole Administracji Publicznej. To owoc warsztatów problemowych, w trakcie których zadaniem słuchaczy było podjęcie jednego z istotnych tematów, z którymi zmierzyć się musi polska administracja. Co oczywiste, przynależą do niej cywilne struktury wojska, w tym Ministerstwo Obrony Narodowej. Argumenty i wnioski zawarte w raporcie są głosem słuchaczy w debacie na temat tego, jak wzmacniać potencjał obronny naszego kraju i jaką formę powinno przyjąć ewentualne, obowiązkowe szkolenie wojskowe ludności cywilnej.

Autorzy podjęli się również wypracowania rekomendacji co do możliwych kierunków działania. Aby pozyskać konieczne informacje, oprócz kwerendy materiałów naukowych, analitycznych i publicystycznych autorzy

przeprowadzili pięć wywiadów z ekspertami z zakresu wojskowości. W ramach warsztatów problemowych słuchacze zorganizowali również seminarium eksperckie z udziałem trzech zaproszonych gości. Wnioski z nich uzyskane zostały wykorzystane w analitycznej części raportu.

Ze względu na często poufny charakter spraw na prośbę ekspertów ich nazwiska nie zostały podane. Co więcej, biorąc pod uwagę delikatność i newralgiczność omawianego tematu, autorzy raportu napotkali liczne trudności w dostępie do sporej części opracowań czy analiz, w tym tych przygotowywanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej, które można by uznać za twarde dowody. Z drugiej strony bazowanie na bezpośrednich wywiadach z osobami o sporym doświadczeniu, również dowódczym, pozwoliło autorom na wyjście poza narzucony schemat myślenia, co może stanowić największą wartość tego raportu.

Same wywiady i ich analiza zostały przeprowadzone i opracowane z wykorzystaniem metodologii PMESII, zapewniającej kompleksowe i zintegrowane podejście do rozważanych kwestii z zakresu wojskowości. Temat ewentualnego przywrócenia poboru rozważono więc zgodnie z przyjętą metodologią, uwzględniając kontekst:

- ♦ **polityczny (*political*)** - biorąc pod uwagę czynniki związane z aktualną sytuacją polityczną zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym;
- ♦ **militarny (*military*)** - rozważając, na ile ewentualne przywrócenie zasadniczej służby wojskowej wzmocni potencjał polskiej armii;
- ♦ **ekonomiczny (*economic*)** - określając, na ile kosztowne będzie przywrócenie służby dla systemu obrony i całej gospodarki;
- ♦ **społeczny (*social*)** - badając społeczne uwarunkowania i konsekwencję ewentualnej decyzji;
- ♦ **infrastrukturalny (*infrastructure*)** - szukając odpowiedzi na pytanie, czy polska armia posiada odpowiednią infrastrukturę do szkolenia osób z masowego poboru i odwrotnie, czyli jak rozwój ewentualnej infrastruktury wpłynie na potencjał armii;
- ♦ **komunikacyjno-wizerunkowy (*information*)** - wynikający z przekonania, że ewentualne przywrócenie jakiejś formy obowiązkowego przeszkolenia wojskowego i jego uzasadnienie jest również wyzwaniem wizerunkowym.

Pomocna w rozważeniu każdego z tych wymiarów okazała się analiza SWOT, metoda pierwotnie stosowana do oceny potencjału przedsiębiorstw, pozwalająca dostrzec w każdym z badanych zjawisk mocne

(*strengths*) i słabe (*weaknesses*) strony, szanse (*opportunities*) i zagrożenia (*threats*). W raporcie analiza SWOT ewentualnego przywrócenia zasadniczej służby wojskowej została przeprowadzona oddzielnie dla każdego ze wspomnianych wyżej wymiarów uwzględnionych przez metodę PMESII. To pozwoliło nadać poszczególnym wymiarom wewnętrzną strukturę, co znacznie uporządkowało przytoczoną w raporcie argumentację.

Oprócz niniejszego wprowadzenia raport zawiera jeszcze trzy zasadnicze rozdziały. W pierwszym przedstawione zostały najważniejsze pojęcia z zakresu obronności, geneza zasadniczej służby wojskowej, sposób przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej, szkolenia rezerwistów i innych stosowanych obecnie w Polsce form wzmacniania potencjału obronnego kraju. Rozdział ten zawiera również odniesienie do kwestii dostępu do broni palnej. Kolejną część raportu stanowi rozdział z właściwą analizą kwestii ewentualnego przywrócenia służby z wykorzystaniem metod PMESII i SWOT. Ostatnia część raportu to podsumowanie i rekomendacje powstałe w oparciu o zawarte w raporcie argumenty.

1. Podstawowe pojęcia z zakresu obronności

Każde państwo ze względu na swoje położenie, potencjalne zagrożenia i cele polityczne określa strategię w dziedzinie bezpieczeństwa. Uwzględnia przy tym własny potencjał militarny pod względem charakteru i wielkości sił zbrojnych, które stanowią jeden z głównych atrybutów państwowych i narodowych. Jednym z kluczowych elementów polityki obronnej państwa jest, oprócz rozstrzygnięcia kwestii organizacji regularnych sił zbrojnych, również określenie, w jaki sposób dokonywać przeszkolenia ludności cywilnej w celu zwiększenia potencjału obronnego państwa.

Aby właściwie zrozumieć podejmowane przez raport kwestie, warto najpierw wyjaśnić najważniejsze pojęcia i terminy.

Siły zbrojne

Rzeczpospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo państwa i obywateli poprzez stwarzanie warunków do realizacji interesów narodowych i osiągania celów strategicznych. Konstytucja RP w art. 5 stwierdza, że *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli*. Do interesów narodowych w dziedzinie bezpieczeństwa należą m.in. dysponowanie skutecznym narodowym potencjałem bezpieczeństwa zapewniającym gotowość i zdolność do zapobiegania zagrożeniom oraz silna

pozycja międzynarodowa Polski i członkostwo w wiarygodnych systemach bezpieczeństwa międzynarodowego¹.

Do najważniejszych aktów prawnych w dziedzinie obronności, oprócz wspomnianej już Konstytucji RP, należy zaliczyć m.in. Ustawę z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Ustawę z dnia 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej czy Ustawę z dnia 9 października 2009 roku o dyscyplinie wojskowej. Ponadto mamy tutaj również do czynienia z rozporządzeniami i decyzjami Ministra Obrony Narodowej oraz aktami wewnętrznymi. Na potencjał Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności wpływają także zobowiązania wynikające z porozumień i umów międzynarodowych na poziomie bilateralnym i multilateralnym (np. członkostwo w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego). W tym miejscu należy także wspomnieć o dokumentach strategicznych o charakterze całościowym, takich jak: Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 i Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP, oraz dokumentach specjalistycznych: Strategicznej Koncepcji Bezpieczeństwa Morskiego RP czy Doktrynie Cyberbezpieczeństwa RP.

Zgodnie z zapisami Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego RP potencjał obronny państwa tworzą: służba zagraniczna (dyplomacja) pracująca na rzecz bezpieczeństwa, Siły Zbrojne RP, wojskowe służby specjalne oraz przemysł obronny, zgodnie ze swoimi kompetencjami i możliwościami².

Ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium, zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic służą Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowią one podstawowy element systemu obronnego państwa i odpowiadają za realizację polityki bezpieczeństwa i obronnej. Do ich głównych zadań należy wspieranie bezpieczeństwa wewnętrznego, zagwarantowanie obrony państwa i przeciwstawienia się agresji w ramach zobowiązań sojuszniczych oraz udział w procesie stabilizacji sytuacji międzynarodowej³.

Przez pojęcie „siły zbrojne” rozumie się siły i środki wydzielone przez dany kraj dla zabezpieczenia interesów i prowadzenia walki⁴. W skład Sił Zbrojnych RP wchodzi: Wojska Lądowe, Siły Powietrzne, Marynarka Wojenna, Żandarmeria Wojskowa i Wojska Obrony Terytorialnej. Zgodnie

¹ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.

² *Ibidem*.

³ Ministerstwo Obrony Narodowej, <https://www.mon.gov.pl/sily-zbrojne>.

⁴ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.

z danymi Głównego Urzędu Statystycznego na koniec 2017 roku w wojsku polskim zatrudnionych było ponad 147 tys. osób, z czego liczba żołnierzy zawodowych nie przekroczyła 100 tys. (niecałe 98 tys.).⁵ Wśród nich można wymienić 57 tys. żołnierzy Wojsk Lądowych, 17,5 tys. żołnierzy Sił Powietrznych, 8,5 tys. Marynarki Wojennej⁶, a w przypadku Żandarmerii Wojskowej - 3,2 tys.⁷ Według stanu na maj 2018 roku liczebność Wojsk Obrony Terytorialnej przekroczyła 10 tys. żołnierzy⁸.

Służba wojskowa

Obrona kraju jest sprawą i obowiązkiem wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, o czym stanowi art. 85 Konstytucji RP. Najwyższy akt prawny przewiduje również zarządzenie powszechnej mobilizacji, w której powołuje się uzupełnienie jednostek wojskowych żołnierzami rezerwy posiadającymi nadane przydziały mobilizacyjne.

Kwestie służby wojskowej reguluje Ustawa z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa ta, uchwalona w okresie PRL, od czasu jej uchwalenia była dwanaście razy nowelizowana. Najwięcej nowelizacji, bo aż pięć, przypada na lata 2015-2018. Wcześniej ustawa była zmieniana w latach: 1979, 1984, 1989, 1991, 2002 i 2004.

Zgodnie z definicją ustawową w niniejszej pracy przyjmuje się następujące rozumienie poniższych pojęć z zakresu obronności:

- ♦ **Zasadnicza służba wojskowa** - forma odbywania czynnej służby wojskowej polegająca na obowiązkowym przeszkoleniu wojskowym. Obejmuje ona osoby powołane do służby oraz podlegające kwalifikacji zawodowej. Przeszkolenie miało na celu przygotowanie rezerw osobowych (żołnierzy przeszkolonych do zadań obronnych) na wypadek wojny⁹.
- ♦ **Zawodowa służba wojskowa** - forma odbywania czynnej służby wojskowej polegającej na służbie stałej lub zatrudnieniu żołnierza na podstawie kontraktu. Przyjęcie kandydatów do zawodowej służby wojskowej odbywa się na zasadzie dobro-

⁵ GUS, *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2018*, Warszawa 2018.

⁶ Ibidem.

⁷ J. Targoński, *Wybrane aspekty udziału Żandarmerii Wojskowej w systemie bezpieczeństwa narodowego RP*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2017, nr 25 (4).

⁸ Ministerstwo Obrony Narodowej, <http://www.mon.gov.pl/aktualnosci/artukul/najnowsze/liczebnoscowot-przekroczyla-10-tys-zolnierzy-m2018-05-14/>.

⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1967, nr 44, poz. 220).

wolnego zgłoszenia się. Kandydat na żołnierza sprawdzany jest pod względem stanu psychofizycznego. Wymogi formalne różnią się w zależności od stanowiska¹⁰.

- ♦ **Kwalifikacja wojskowa** - całokształt przedsięwzięć mających na celu ustalenie zdolności do czynnej służby wojskowej i wstępnym przeznaczeniu do poszczególnych form powszechnego obowiązku obrony RP osób podlegających stawieniu się do kwalifikacji wojskowej. Głównym celem kwalifikacji wojskowej jest określenie fizycznej i psychicznej zdolności do czynnej służby wojskowej, założenie ewidencji wojskowej, wydanie wojskowego dokumentu osobistego (książeczki wojskowej) oraz wstępne przeznaczenie do poszczególnych form powszechnego obowiązku obrony¹¹.
- ♦ **Pobór** - całokształt przedsięwzięć związanych z oceną zdolności fizycznej i psychicznej (realizowanych przez właściwe komisje lekarskie) osób do służby wojskowej oraz ujęciem ich w ewidencji wojskowej¹².
- ♦ **Służba przygotowawcza** - jedna z ochotniczych form służby wojskowej. Mogą ją odbywać osoby mające uregulowany stosunek do służby wojskowej (przeniesione do rezerwy bez odbycia służby wojskowej), a także inne osoby niepodlegające obowiązkowi odbycia zasadniczej służby wojskowej lub przeszkolenia wojskowego. Podstawowym zadaniem służby przygotowawczej jest gromadzenie wyszkolonych zasobów osobowych na potrzeby Narodowych Sił Rezerwowych¹³.
- ♦ **Przeszkolenie wojskowe** - całościowe ujęcie procesów związanych z przekazaniem wiedzy potrzebnej do służby wojskowej. Obejmuje ono zarówno wiedzę potrzebną do służby w okresie pokojowym, jak i w okresie wojny. Przeszkolenie realizowane jest poprzez nauczanie w szkołach wojskowych i jednostkach liniowych¹⁴.

¹⁰ Wojewódzki Sztab Wojskowy w Olsztynie, <http://wszwolsztyn.wp.mil.pl/pl/13.html>.

¹¹ Wojskowa Komenda Uzupełnień w Sieradzu, <http://sieradz.wku.wp.mil.pl/pl/4221.html>.

¹² Więcej: Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2004 roku w sprawie orzekania o zdolności do czynnej służby wojskowej oraz trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach (Dz.U. 2004, nr 151, poz. 1595).

¹³ Wojskowa Komenda Uzupełnień w Brzegu, <http://brzeg.wku.wp.mil.pl/pl/4949.html>.

¹⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1967, nr 44, poz. 220).

2. Zasadnicza służba wojskowa – rys historyczny

Historia zasadniczej służby wojskowej sięga II Rzeczypospolitej. Pierwszą ustawę regulującą kwestię poboru uchwalono w maju 1924 roku. Do odbycia służby wojskowej zobowiązani zostali mężczyźni, którzy ukończyli 21 lat. Służba trwała dwa lata, miesiąc dłużej w koszarach spędzali poborowi odbywający służbę wojskową w kawalerii i artylerii konnej. Ustawa regulowała również kwestie związane z rezerwą i pospolitym ruszeniem, do którego zobowiązani byli mężczyźni, którzy nie ukończyli 50. roku życia¹⁵. Kolejną ustawę o powszechnym obowiązku wojskowym uchwalono w 1938 roku. Szczegółowo regulowała ona kwestię przeprowadzania poboru, a także szkolenia rezerwistów oraz organizacji pomocniczej służby wojskowej. Czas szkolenia rezerwistów pozostał zasadniczo taki sam, podobnie jak wiek ich poboru, choć w przypadku mobilizacji możliwe było zaciągnięcie mężczyzn, którzy ukończyli 18. rok życia. Do służby w pomocniczej służbie wojskowej dopuszczone zostały kobiety ochotniczki. Pełne wdrożenie nowego systemu poboru przerwał wybuch II wojny światowej¹⁶.

W okresie PRL zasadnicza służba wojskowa trwała, w zależności od rodzaju sił zbrojnych, dwa albo trzy lata. Krócej w wojsku przebywali żołnierze sił lądowych, dłużej – poborowi służący w marynarce wojennej. Zasadnicza służba wojskowa w okresie PRL nie była wolna od ideologizacji, przez co nie cieszyła się społecznym prestiżem, a wręcz przeciwnie – wielu młodych ludzi robiło, co tylko mogło, by od wstąpienia do wojska się uchronić. Panująca w wojsku narracja wpisywała się w historyczną dominującą w PRL, szczególnie w odniesieniu do najnowszej historii politycznej. Służba w wojsku była dla wielu elementem i narzędziem represji komunistycznego państwa, służyła łamaniu ich życiorysów i charakterów. Warto również pamiętać, że Ludowe Wojsko Polskie czynnie uczestniczyło w tłumieniu oznak niepokoju wewnętrznych (poznński Czerwiec '56, wydarzenia na Wybrzeżu w roku 1970, pacyfikacja kopalni Wujek w 1981 roku i wiele innych) oraz zewnętrznych (udział LWP w operacji Dunaj – inwazji na Czechosłowację w 1968 roku). Z tych i innych powodów wielu młodych za wszelką cenę unikało służby, od której zwalniały chociażby nauka na poziomie wyższym lub poważne problemy zdrowotne¹⁷.

¹⁵ K. Bar, *Materiały archiwalne CAW dotyczące stanów liczebnych wojska w latach 1918-1939*, https://caw.wp.mil.pl/plik/file/biuletyn/b13_14/b_13_14_9.pdf.

¹⁶ K. Buczek-Pągowski, *Służba wojskowa w 1938 i 1939 r.*, <https://dobroni.pl/n/sluzba-wojskowa-w-19/3245>.

¹⁷ M. Kułakowski, *Służba w wojsku w PRL*, <https://nowahistoria.interia.pl/historia-na-fotografii/sluzba-w-wojsku-w-prl-zdjecie,ild,1721118,iAld,146630>; *Wojsko w Polsce „ludowej”*. *Studia i materiały IPN*, R. Klementowski, J. Nowosielska-Sobel, P. Piotrowski, G. Strauchold

Pierwsze lata III Rzeczypospolitej przynosiły kolejne skrócenia zasadniczej służby wojskowej. U jej progu, w 1989 roku, wprowadzono okres 18 miesięcy dla wojsk lądowych i dwóch lat dla marynarki. W roku 1992 roku służba została skrócona do 18 miesięcy dla wszystkich formacji¹⁸, a w roku 1999 - do 12 miesięcy¹⁹. Rok 2004 przyniósł ostatnie skrócenie służby - do 9 miesięcy²⁰.

9 stycznia 2009 roku Sejm RP uchwalił ustawę, która dopuściła możliwość uregulowania stosunku do służby wojskowej poprzez przeniesienie do rezerwy bez odbywania czynnej służby wojskowej. Oznaczało to *de facto* zawieszenie zasadniczej służby wojskowej w znanej do tej pory formie. W szczególnych przypadkach, jeżeli jest to niezbędne do zapewnienia możliwości wykonywania zadań związanych z przeznaczeniem Sił Zbrojnych, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów, może wznowić pobór stosownym rozporządzeniem. Do tej pory żaden z urzędujących prezydentów RP nie skorzystał z takiego rozwiązania.

Ostatni pobór do wojska miał więc miejsce w 2008 roku, a ostatni przeszkoleni rekruci opuścili koszary w sierpniu 2009 roku²¹. Od tego czasu polska armia ma charakter wyłącznie zawodowy, najmłodszy przeszkoleni rezerwiści mają zaś obecnie około 30 lat. Jako argumentów na rzecz zniesienia poboru używano przede wszystkim przesłanek ekonomicznych: szkolenie rekrutów było drogie i mało efektywne. Tendencja do odejścia od armii złożonej z rekrutów do wyłącznie zawodowej była w tym czasie widoczna w całym świecie zachodnim, choć poszczególne kraje w różny sposób rozstrzygały te kwestie.

2. Kwalifikacja wojskowa

Po roku 2009 dalej odbywa się w Polsce kwalifikacja wojskowa. Podlegają jej mężczyźni, którzy w danym roku kalendarzowym ukończą 19 lat oraz starsi, którzy z jakichś powodów nie zrobili tego wcześniej. Są oni zobowiązani do stawienia się do kwalifikacji wojskowej w określonym

(red.), Wrocław 2014, s. 310.

¹⁸ Obwieszczenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 11 grudnia 1991 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1992, nr 4, poz. 16).

¹⁹ Ustawa z dnia 7 maja 1999 roku o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o uposażeniu żołnierzy (Dz.U. 1999, nr 50, poz. 5000).

²⁰ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 października 2004 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2004, nr 241, poz. 2416).

²¹ Ministerstwo Obrony Narodowej, <http://archiwalny.mon.gov.pl/pl/artykul/6207>.

miejscu i terminie. Obowiązkowi kwalifikacji podlegają również młode kobiety kształcące się w obszarach szczególnie istotnych z punktu widzenia potrzeb obronnych państwa, takich jak medycyna, psychologia czy ratownictwo medyczne. Pozostałe kobiety w wieku od 18 do 24 lat mogą stawić się do kwalifikacji jako ochotniczki²².

W czasie kwalifikacji przeprowadzane są badania lekarskie w celu orzeczenia kategorii zdolności do czynnej służby wojskowej. Wyróżnia się cztery takie kategorie:

- 1) kategoria A - zdolny do czynnej służby wojskowej w czasie pokoju i wojny;
- 2) kategoria B - czasowo niezdolny do czynnej służby wojskowej na czas określony przez komisję;
- 3) kategoria D - niezdolny do czynnej służby wojskowej w czasie pokoju;
- 4) kategoria E - trwale i całkowicie niezdolny do czynnej służby wojskowej zarówno w czasie pokoju, jak i mobilizacji oraz wojny²³.

Osoba, która nie zgłosi się na kwalifikację wojskową, musi liczyć się z karą grzywny lub przymusowym doprowadzeniem przed komisję przez policję. Dotyczy to również osób, które nie otrzymały wezwania - o miejscu i terminie przeprowadzania kwalifikacji na danym terenie informują obwieszczenia wojewody²⁴.

Uprawomocnienie się orzeczenia powiatowej komisji lekarskiej, następujące po 14 dniach od jego wydania, oznacza dla osób z kategorią A lub D automatyczne przeniesienie do rezerwy. Oznacza to, że dana osoba ma uregulowany stosunek do służby wojskowej²⁵.

Szkolenie rezerwistów

Rezygnacja z poboru nie oznaczała odejścia od szkolenia rezerwistów, choć trzeba przyznać, że na krótki czas (lata 2009-2012) go zaprzestano. Ćwiczenia rezerwistów mają jednak znaczenie dla całego szkolenia Sił Zbrojnych RP. Umożliwiają one utrzymanie właściwego poziomu wyszkolenia rezerwy. Do szkolenia rezerwistów, jednak tych już przeszkolonych, którzy podlegali zasadniczej służbie wojskowej, powrócono w 2013 roku²⁶.

²² WKU w Sieradzu, <http://sieradz.wku.wp.mil.pl/pl/3262.html>.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Sztab Generalny Wojska Polskiego, http://sgwp.wp.mil.pl/pl/1_1166.html.

Z każdym rokiem liczba uczestników szkoleń rosła. W 2018 roku planowano przeszkolić 30 tys. żołnierzy rezerwy i Narodowych Sił Rezerwowych²⁷.

Ćwiczenia mogą mieć charakter krótkotrwały (wtedy trwają od 2 do 30 dni) lub długotrwały (wówczas szkolenie może potrwać do 90 dni). Szkolenia odbywają się w jednostkach wojskowych, do których zostaną powołani żołnierze rezerwy, a także w ośrodkach szkolenia. Na program szkolenia składają się elementy ogólnowojskowe i specjalistyczne na danym stanowisku służbowym. Żołnierze rezerwy uczą się w ich trakcie również obsługi nowoczesnego sprzętu wojskowego²⁸.

Inne metody kształtowania rezerw ludzkich na świecie

Od kilku lat, nie tylko w Polsce, ale i na całym świecie, zauważalna jest tendencja zmierzająca do przywrócenia lub wprowadzenia powszechnego przeszkolenia wojskowego. Katalizatorem takich działań była rosyjska agresja na Ukrainę w 2014 roku. Proponowane są różne formy przeszkolenia wojskowego, o różnym czasie trwania, intensywności czy wieku szkolonych.

Prezydent Francji Emmanuel Macron proponuje dwustopniowy program treningowy dla nastolatków obu płci. Szkolenie miałyby objąć nawet 16-latków i byłoby przeprowadzane w trakcie wakacji, przy czym udział w drugim etapie szkolenia byłby dobrowolny. Prezydent Macron liczy, że szkolenie takie pozytywnie wpłynie również na relacje społeczne w wieloetnicznym społeczeństwie francuskim²⁹.

Ciekawym przykładem jest Finlandia, która od lat intensywnie wspiera kształcenie rezerw. Powszechnej służbie wojskowej podlegają mężczyźni w wieku 18-60 lat oraz - na zasadzie dobrowolności - kobiety. Rocznie szkolonych jest blisko 22 tys. rezerwistów. W konsekwencji w rezerwie pozostaje niemal 900 tys. żołnierzy, a siły zbrojne na wypadek wojny liczą 280 tys. żołnierzy. Na uwagę zasługuje fakt, że z roku na rok zwiększa się w tej grupie liczba kobiet. Zasadnicza służba wojskowa jest stosunkowo krótka i trwa 165 dni³⁰.

²⁷ DGRSZ: 30 tys. rezerwistów do szkolenia w 2018 roku, 25.12.2017, <https://www.defence-24.pl/dgrsz-30-tys-rezerwistow-do-szkolenia-w-2018-roku>.

²⁸ Sztab Generalny Wojska Polskiego, http://sgwp.wp.mil.pl/pl/1_1166.html.

²⁹ Dwustopniowe szkolenie wojskowe dla nastolatków. Macron spełnia wyborcze obietnice, 29.06.2018, <https://www.defence24.pl/dwustopniowe-szkolenie-wojskowe-dla-nastolatkow-macron-spelnia-wyborcze-obietnice>.

³⁰ Finlandia: Minister obrony krytykowany za pomysł zawieszenia poboru kobiet do wojska, 23.05.2018, <http://forsal.pl/artykuly/1125720,finlandia-minister-obrony-krytykowany-za-pomysl-zawieszenia-poboru-kobiet-do-wojska.html>.

Również Litwa zdecydowała się oprzeć swoje siły zbrojne na żołnierzach z poboru. W 2008 roku władze litewskie zdecydowały się na profesjonalizację sił zbrojnych, jednak po agresji Rosji na Ukrainę przywrócono zasadniczą służbę wojskową. Siły zbrojne Litwy planują szkolić 4 tys. poborowych rocznie³¹.

Do podobnych wniosków jak Litwini doszli Szwedzi, którzy również zdecydowali się przywrócić pobór. W 2010 roku Sztokholm zniósł obowiązkową służbę wojskową, jednak w obliczu niepewnej sytuacji politycznej w regionie w 2017 roku zdecydował się skierować 13 tys. kobiet i mężczyzn urodzonych w 1999 roku na komisje wojskowe. Ostatecznie do odbycia służby wojskowej zakwalifikowanych zostało około 4 tys.³²

W podobnym kierunku planują pójść nasi zachodni sąsiedzi. Współrządząca w Niemczech chadecja proponuje przywrócenie powszechnego poboru zarówno mężczyzn, jak i kobiet. Niemiecy politycy podkreślają, że zastąpienie poboru armią zawodową obniżyło zdolności obronne RFN, a 180-tys. armia zawodowa, która boryka się ciągle z brakami kadrowymi i sprzętowymi, nie jest w stanie zapewnić bezpieczeństwa państwu³³.

Najdalej idą jednak Koreańczycy z południa, którzy proponują, aby powszechne przeszkolenie wojskowe zastąpić automatyzacją i robotyzacją sił zbrojnych, co mogłoby być dobrą odpowiedzią na problemy demograficzne kraju³⁴.

W Polsce funkcjonują obecnie trzy formy powszechnego przeszkolenia wojskowego: Narodowe Siły Rezerwowe, Wojska Obrony Terytorialnej oraz Legia Akademicka. Każdy rodzaj przeszkolenia skierowany jest do innej grupy chętnych. Różnią się między sobą również zakresem umiejętności i kompetencji nabywanych przez uczestników.

Narodowe Siły Rezerwowe

Narodowe Siły Rezerwowe (dalej: NSR) składają się z żołnierzy rezerwy, którym nadano przydziały kryzysowe na określone stanowiska służbowe w jednostkach wojskowych. Takie przydziały przyznaje się

³¹ P. Malinowski, *Litwa przywraca pobór do armii*, 21.06.2018, <https://www.rp.pl/Polityka/-160629874-Litwa-przywraca-pobor-do-armii.html>.

³² *Niepokój na Bałtyku. Neutralna Szwecja przywróci obowiązkowy pobór do wojska*, 2.03.2017, <https://forsal.pl/artykuly/1024085,niepokoj-na-baltyku-neutralna-szwecja-przywroci-obowiazkowy-pobor-do-wojska.html>.

³³ *Niemcy się zbroją? Partia Merkel chce wrócić do powszechnego poboru – także dla kobiet*, 4.08.2018, <http://telewizjarepublika.pl/niemcy-sie-zbroja-partia-merkel-chce-wroci-do-powszechnego-poboru-takze-dla-kobiet,68471.html>.

³⁴ *Korea: Bezzałogowe czołgi odpowiedzią na... zmiany demograficzne*, 23.05.2018, <https://www.defence24.pl/korea-bezzałogowe-czołgi-odpowiedzia-na-zmiany-demograficzne>.

w oparciu o ochotniczo zawarte kontrakty na pełnienie służby wojskowej w rezerwie³⁵. Zadaniem NSR jest również utrzymywanie więzi Sił Zbrojnych RP ze społeczeństwem³⁶.

Żołnierzami NSR mogą zostać również osoby niebędące żołnierzami rezerwy. Osoby te przed wstąpieniem do NSR muszą odbyć służbę przygotowawczą, której celem jest gromadzenie zasobów osobowych na potrzeby NSR³⁷. Jest ona skierowana do ochotników, którzy ukończyli 18 lat, nie byli karani za przestępstwa umyślne, posiadają polskie obywatelstwo oraz predyspozycje psychofizyczne do pełnienia czynnej służby wojskowej, a także mają co najmniej wykształcenie gimnazjalne³⁸.

Żołnierze NSR pozostają w dyspozycji w przypadku zagrożeń militarnych i niemilitarnych zarówno w kraju, jak i poza granicami RP. Nie stanowią one wyodrębnionego komponentu Sił Zbrojnych RP, lecz jedynie uzupełnienie stanowisk poszczególnych jednostek wojskowych³⁹.

Przeznaczenie NSR odpowiada temu w przypadku Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju. Specyfiką NSR jest okresowe pełnienie służby przez żołnierzy w zależności od potrzeb⁴⁰. Podstawowe zadanie NSR stanowi zapewnienie suwerenności i niepodległości państwa i narodu oraz jego bezpieczeństwa i pokoju. NSR biorą również udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych, likwidacji ich skutków, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, działaniach antyterrorystycznych i z zakresu ochrony mienia, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Żołnierze NSR mogą również służyć uzupełnieniu polskich kontyngentów wojskowych za granicą⁴¹.

³⁵ Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Obrony Narodowej, <http://bip.mon.gov.pl/przydatne-informacje/arttykul/narodowe-sily-rezerwowe/nsr-w-pytaniach-i-odpowiedziach-10324798/>.

³⁶ Ministerstwo Obrony Narodowej, Sztab Generalny Wojska Polskiego, *Narodowe Siły Rezerwowe. Vademecum*, Warszawa 2010, s. 13.

³⁷ WKU Lublin, <http://lublin.wku.wp.mil.pl/pl/6968.html>.

³⁸ P. Gliška, *Ochotnicy do NSR rozpoczęli szkolenie*, 8.01.2016, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/18134?t=ochotnicy-do-nsr-rozpoczeli-szkolenie>.

³⁹ Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Obrony Narodowej, <http://bip.mon.gov.pl/przydatne-informacje/arttykul/narodowe-sily-rezerwowe/nsr-w-pytaniach-i-odpowiedziach-10324798/>.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ministerstwo Obrony Narodowej, Sztab Generalny Wojska Polskiego, *Narodowe Siły Rezerwowe. Vademecum*, op. cit., s. 13.

Wojska Obrony Terytorialnej

Wojska Obrony Terytorialnej stanowią piąty rodzaj Sił Zbrojnych RP. Budowa systemu obrony terytorialnej jest procesem wieloletnim, a jego zakończenie planuje się na 2021 rok. Obrona terytorialna ma się docelowo składać z 17 brygad⁴².

Do zadań żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej należą przede wszystkim:

- ♦ prowadzenie działań militarnych we współdziałaniu z wojskami operacyjnymi;
- ♦ ochrona ludności cywilnej przed skutkami klęsk żywiołowych, a także likwidacja ich skutków, ochrona mienia, akcje poszukiwawcze oraz ratowanie lub ochrona zdrowia i życia ludzkiego;
- ♦ ochrona ludności przed skutkami destabilizacji, dezinformacji i ataków w cyberprzestrzeni, a także popularyzacja w społeczeństwie idei wychowania patriotycznego⁴³.

Żołnierzem Wojsk Obrony Terytorialnej zostać może każdy, kto jest zdolny do czynnej służby wojskowej, ukończył 18 lat, nie był karany za przestępstwa umyślne, ma polskie obywatelstwo oraz zdolności psychofizyczne do pełnienia służby, nie pełni innego rodzaju czynnej służby wojskowej lub nie ma nadanego przydziału kryzysowego, a także posiada co najmniej wykształcenie podstawowe. Żołnierzem Wojsk Obrony Terytorialnej mogą więc zostać zarówno osoby niesłużące dotąd w wojsku, jak i żołnierze rezerwy. Pierwsi muszą odbyć jednak szkolenie podstawowe i złożyć przysięgę wojskową, drudzy zaś przechodzą jedynie szkolenie wyrównawcze. Żołnierzami Wojsk Obrony Terytorialnej, po przejściu odrębnej procedury, zostać mogą również żołnierze zawodowi⁴⁴.

Szkolenie podstawowe dla osób, które nie pełniły służby wojskowej, ma charakter szkolenia wstępnego. Jego celem jest wdrożenie kandydata do służby w Wojskach Obrony Terytorialnej i obejmuje szkolenie teoretyczne (kurs podstawowy) oraz praktyczne składające się m.in. z przygotowania indywidualnego do działania na polu walki i terenoznawstwa. Szkolenie podstawowe może być realizowane w trybie ciągłym (16 dni) lub weekendowym⁴⁵.

⁴² Ministerstwo Obrony Narodowej, <https://www.mon.gov.pl/obrona-terytorialna/o-nas/plany-budowy-wot-q2016-12-27>.

⁴³ Ministerstwo Obrony Narodowej, <https://www.mon.gov.pl/obrona-terytorialna/o-nas/zadania-wot-n2016-12-27>.

⁴⁴ Ministerstwo Obrony Narodowej, <https://www.mon.gov.pl/obrona-terytorialna/pytania-i-odpowiedzi/procedura-powolania-do-ot-i2016-12-28/>.

⁴⁵ Wojska Obrony Terytorialnej, <https://terytorialsi.wp.mil.pl/szkolenie-warianty#>.

Z kolei żołnierze rezerwy zobowiązani są do udziału w szkoleniu wyrównawczym, które realizowane jest w trybie weekendowym (8 dni). Szkolenie wyrównawcze składa się m.in. z wdrożenia elementów szkolenia taktycznego, odświeżenia umiejętności i wiedzy z zakresu szkolenia podstawowego oraz sprawdzianu przygotowania fizycznego⁴⁶.

Legia Akademicka

Legia Akademicka to forma szkolenia wojskowego skierowana do studentów szkół wyższych, którzy dobrowolnie wyrażą chęć udziału w nim. Program został uruchomiony 1 października 2017 roku i jest obecnie w fazie pilotażowej. Celem programu jest odbudowanie rezerw osobowych Sił Zbrojnych RP⁴⁷.

Szkolenie w ramach Legii Akademickiej składa się z dwóch części – teoretycznej i praktycznej. Pierwsza realizowana jest w trakcie roku akademickiego w szkołach wyższych, które przystąpiły do programu. Uczestnicy zapoznają się z podstawami wiedzy z zakresu wojskowości, obronności czy zależności pomiędzy elementami systemu obronnego RP. Po uzyskaniu pozytywnej oceny z zaliczenia części teoretycznej oraz po złożeniu wniosku o chęć udziału w module praktycznym student przystąpi do drugiego etapu, tj. szkolenia praktycznego⁴⁸.

Szkolenie praktyczne odbywa się w trakcie przerwy wakacyjnej i jest realizowane w jednostkach, centrach i ośrodkach wojskowych. Obejmuje dwie tury po sześć tygodni każda, składające się z modułu szkolenia podstawowego (32 dni) oraz podoficerskiego (21 dni). Pierwszy kończy się egzaminem i złożeniem przysięgi, drugi zaś egzaminem i mianowaniem na stopień kaprała rezerwy. Co istotne, za każdy dzień szkolenia praktycznego student otrzymuje 91,20 zł⁴⁹.

W dalszej perspektywie Ministerstwo Obrony Narodowej przewiduje również uruchomienie modułu oficerskiego w ramach Legii Akademickiej⁵⁰.

Dostęp do broni i przeszkolenie w jej posługiwaniu się

Rozszerzenie dostępu do broni i przeszkolenie w zakresie posługiwania się nią nie wchodzi z oczywistych powodów do szkolenia wojsko-

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Wojsko Polskie, <http://www.wojsko-polskie.pl/pl/pages/pilotazowy-program-ochotniczego-szkolenia-studentow-legia-akademicka-l/>.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem.

wego. Jednak ze względu na potencjał tkwiący w idei ułatwienia obywatelom dostępu do broni palnej istotne jest traktowanie jej jako ważnego elementu obronnego potencjału Rzeczypospolitej Polskiej.

Dostęp do broni palnej w Polsce uregulowany został w Ustawie z dnia 21 maja 1999 roku o broni i amunicji⁵¹. Liczne nowelizacje⁵², kontrowersje związane z zakresem regulacji⁵³ i powszechna niewiedza doprowadziły do stanu, w którym Polska jest jednym z najbardziej rozbrojonych narodów na świecie. Według badań przeprowadzonych w 2012 roku na 100 Polaków przypada 1,3 sztuki broni palnej. Tak niski współczynnik stawia nas na 91. lokacie spośród 102 państw, które zostały uwzględnione w rankingu. Oczywiście najwięcej sztuk broni przypadających na 100 mieszkańców jest w USA, gdzie współczynnik wynosi 88,8. Również kraje bliższe nam geograficznie, takie jak Szwajcaria, Finlandia, Norwegia, Niemcy i Czechy, w mniejszym stopniu ograniczają swoim obywatelom dostęp do broni palnej, gdyż odpowiednio na 100 obywateli wymienionych państw przypada: 45,7; 45,3; 31,3; 30,3 oraz 16,3 sztuk⁵⁴. Zdaniem ekspertów tak niski współczynnik posiadanej broni powoduje, że Polskę można uznać za kraj rozbrojony.

Przyjęty w Polsce model dostępu do broni palnej określany reglamentacją oportunistyczną wymaga od obywatela ubiegającego się o pozwolenia na broń spełnienia wymogów formalnych przewidzianych przez obowiązujące przepisy oraz wskazanie powodów, dla których pozwolenie to powinno być wydane. Ta druga przesłanka uzyskania pozwolenia na broń ma charakter typowo materialny i zależny wyłącznie od subiektywnej oceny organu państwowego. Obywatel musi m.in. wykazać „ponadprzeciętny stan zagrożenia”, co ze względu na nieostry charakter sformułowania ogranicza realną możliwość otrzymania pozwolenia na broń⁵⁵.

W debatach dotyczących liberalizacji prawa w Polsce, które mogłyby ułatwić dostęp obywateli do broni palnej, często zapomina się o wielu pozytywnych aspektach związanych z możliwością obcowania z bronią. Dla zdrowych, niekaranych i odpowiedzialnych obywateli pozytywne

⁵¹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 września 2017 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o broni i amunicji (Dz.U. 2017, poz. 1839 i 2018, poz. 106, 138, 651, 730).

⁵² T. Hanausek, *Aktualne problemy dotyczące pojęcia broni palnej w polskiej teorii kryminalistyki*, „Przegląd Sądowy” 1992, nr 4, s. 59.

⁵³ M. Kulicki, V. Kwiatkowska-Darul, L. Stępka, *Przyczynek do dyskusji nad definicją broni palnej, gazowej i pneumatycznej*, „Przegląd Policyjny” 2002, nr 3-4(67-68), s. 28 i n.

⁵⁴ Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, *Zasady dostępu do broni w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2017.

⁵⁵ J. Kasprzak, *Władza państwowa a posiadanie broni przez obywateli na przestrzeni dziejów*, „Studia Prawnoustrojowe” 2013, nr 22, s. 227.

aspekty dostępu do broni przewyższają te negatywne i mogą stanowić wartościowy atut dla bezpieczeństwa państwa⁵⁶. Jednak aby uzyskać założony cel, potrzebne jest długotrwałe i ciągłe działanie odbudowujące w Polsce kulturę broni, które będzie polegało nie tylko na poprawie przepisów prawa, lecz także na zmianie sposobu podejścia do broni przez władzę i społeczeństwo. Na zatracenie tradycji i kultury posiadania broni palnej przez obywateli duży wpływ miał okres PRL. Władza ludowa, pamiętając liczne akcje polskiej ludności cywilnej o charakterze militarnym podczas II wojny światowej, wprowadziła regulacje ograniczające możliwość posiadania broni do osób związanych z władzą i służbami mundurowymi. Niemniej odbudowa kultury broni może mieć bardzo pozytywny odzew w integracji społeczeństwa oraz poczuciu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

Ważnym aspektem pokazującym, że powszechny dostęp do broni może mieć pozytywny wpływ na obronność kraju, jest polepszenie wyszkolenia strzeleckiego służb mundurowych - zarówno żołnierzy, jak i policjantów. Nauka posługiwania się bronią palną jest procesem długotrwałym i nie da się jej przyswoić w trakcie kilkumiesięcznego treningu w szkole policyjnej czy też podczas odbywania podstawowej służby wojskowej. Osoby obcujące z bronią palną od wielu lat, np. w klubach strzeleckich, idąc na przeszkolenie policyjne czy wojskowe, nie musiałyby przyswajać podstaw, a jedynie doskonalić swoje umiejętności.

Poza realnym wpływem na wzrost umiejętności służb mundurowych zwiększona dostępność do broni, w tym szczególnie tej do ochrony osobistej, zwiększyłaby szanse ochrony przed przestępstwami i przemocą samym obywatelom. To zwykli ludzie są najczęściej tak zwanymi *first responders*, a więc pierwszymi na miejscu zdarzenia, i to oni mają szansę na pierwszą reakcję⁵⁷. Tutaj odpowiednim argumentem będzie przytoczenie wzrostu liczby ataków terrorystycznych, które są szybkie, gwałtowne i najczęściej skierowane na miejsca, gdzie istnieje małe prawdopodobieństwo spotkania uzbrojonego policjanta albo żołnierza. W ostatnich latach miejscami ataków były centra handlowe, restauracje czy kiermasze świąteczne. Można tu przytoczyć chociażby przykład Andreasa Breivika bądź ataku na redakcję „Charlie Hebdo” w Paryżu.

Realnym wzmocnieniem możliwości obronnych państwa może być broń palna dostępna dla społeczeństwa po spełnieniu pewnych kryteriów. W celu budowania kultury broni konieczne są odpowiednia edukacja społeczeństwa oraz stopniowe osvajanie z bronią. Ciągły wzrost zaintereso-

⁵⁶ M. Drewniak, *Wpływ broni palnej na bezpieczeństwo państwa i obywateli*, <http://www.nowastrategia.org.pl/wpływ-broni-palnej-na-bezpieczenstwo-panstwa-i-obywateli/>.

⁵⁷ Ibidem.

sowania strzelectwem sportowym, grupami rekonstrukcyjnymi, myślistwem czy kolekcjonerstwem daje nadzieję na coraz większą liczbę świadomych użytkowników broni palnej.

3. Analiza

Kwestia przywrócenia obowiązkowego charakteru zasadniczej służby wojskowej budzi kontrowersje. Znajduje zarówno swoich zagorzałych zwolenników, jak i przeciwników. Kwestią sporną pozostaje nie tylko jej ewentualne przywrócenie, lecz także forma, w jakiej miałyby to nastąpić. Jak zostało to wyjaśnione we wprowadzeniu do niniejszego raportu, przy rozważaniu tych kwestii uwzględniono następujące wymiary i konteksty: polityczny, militarny, ekonomiczny, społeczny, infrastrukturalny i komunikacyjno-wizerunkowy. Podane w tym rozdziale argumenty pochodzą przede wszystkim z rozmów z ekspertami oraz przeprowadzonej kwerendy.

Wymiar polityczny

Kwestia wznowienia zasadniczej służby wojskowej czy wprowadzenia innej formy powszechnego szkolenia wojskowego regularnie powraca w debacie politycznej w Polsce. Budzi jednak ogromne emocje, a dyskusja nad nią często oderwana jest od argumentacji merytorycznej.

Mocną stroną ewentualnego przywrócenia zasadniczej służby wojskowej jest już sam fakt, że byłoby ono odpowiedzią na dynamicznie zmieniającą się sytuację międzynarodową, przede wszystkim w związku z wojną na wschodzie Ukrainy i aneksją Krymu, oraz na położenie geopolityczne Polski. Przywrócenie powszechnego przeszkolenia mogłoby również skutkować zbliżeniem głównych sił politycznych. Już samo mówienie przez główne partie polityczne jednym głosem w kwestii obronności byłoby ogromną korzyścią polityczną i pośrednio wpływałoby na wzmocnienie potencjału obronnego Polski.

I odwrotnie – słabą stroną i przeszkodą na drodze do przywrócenia poboru (niezależnie od jego formy) może być brak jednolitego stanowiska w tej sprawie wśród głównych sił politycznych w kraju, a w konsekwencji brak gwarancji, że ewentualne jego przywrócenie będzie rozwiązaniem trwałym i przetrwa zmianę władzy.

Ponadto kwestia ta związana byłaby z cyklem wyborczym i bieżącym poparciem społeczeństwa dla powszechnej służby wojskowej. Partie polityczne balansowałyby pomiędzy różnymi rozwiązaniami jedynie po to, aby zdobyć poparcie społeczeństwa, a interes państwa zszedłby na drugi plan. Z drugiej strony wydaje się, że kwestia przywrócenia powszechnego prze-

szkolenia wojskowego, z pominięciem okresu po aneksji Krymu przez Rosję, jest marginalna w debacie politycznej, a w konsekwencji partie polityczne mogą kalkulować, iż zajęcie wyrazistego stanowiska może negatywnie wpłynąć na ich poparcie. W związku z tym mogłyby możliwie długo dystansować się od tej kwestii i pozostawiać ją w sferze niedomówienia.

Szansą, jaką niesie ze sobą powrót obowiązkowej służby wojskowej, jest większe zaangażowanie społeczne i polityczne osób zainteresowanych sprawami związanymi z obronnością, co częściowo wynika również z ich przekonań politycznych oraz patriotycznej postawy. Możliwość odbycia służby stałaby się dla nich formą partycypacji obywatelskiej, czynnej realizacji swoich przekonań. Ważnym głosem w debacie politycznej na ten temat byłoby również stanowisko Kościoła katolickiego, który prawdopodobnie poparłby przywrócenie powszechnego przeszkolenia wojskowego. Ułatwiłoby to przekonanie dużej części społeczeństwa i partii politycznych do tej idei. Pewnym impulsem do zmiany podejścia polityków wielu opcji politycznych mogłyby być przykłady innych krajów, gdzie podobne rozwiązania wprowadzają decydenci o różnym rodowodzie politycznym.

Wśród zagrożeń związanych z rozważaną kwestią warto zwrócić uwagę na aktywność organizacji radykalnych (np. Obóz Narodowo-Radykalny) popierających przywrócenie obowiązku przeszkolenia wojskowego. Organizacje te są dobrze zorganizowane i bardzo widoczne w przestrzeni publicznej (np. poprzez wielotysięczne marsze), więc miałyby istotny wpływ na kształtowanie opinii wyborców. Z drugiej strony zaangażowanie organizacji tego rodzaju będzie skutkowało sprzeciwem wyborców o poglądach mniej radykalnych, co w konsekwencji nie wzmocni idei przywrócenia przeszkolenia wojskowego.

Nie należy również zapominać o wpływach rosyjskich na opinię publiczną w Polsce. Rosja jest przeciwna wzmocnieniu potencjału obronnego Polski, dlatego wszelkimi środkami (np. zaostrenie debaty politycznej w Polsce, polaryzacja społeczeństwa i sił politycznych, dezinformacja) wpływałaby na kształtowanie opinii publicznej.

Kolejną przeszkodą we wprowadzeniu powszechnego przeszkolenia wojskowego niewątpliwie byłyby mocno spolaryzowane opiniotwórcze media, które coraz częściej stają się „tubami” propagandowymi określonych sił politycznych i realizowałyby jedynie interes partyjny, nie zważając na dobro państwa.

Wymiar militarny

Badając aspekt militarny odwieszenia zasadniczej służby wojskowej, należy zapytać, jak takie zmiany wpłyną na potencjał obronny Rzeczypospolitej Polskiej. Definicja państwowego potencjału obronnego jest trudna do jednoznacznego uchwycenia. Jeśli znajduje się na odpowiednio wysokim poziomie, działa odstrasżająco na hipotetycznych agresorów i zmniejsza prawdopodobieństwo bycia zaatakowanym. Do uniwersalnych czynników wpływających na potencjał obronny, najczęściej wymienianych w kontekście militarnym, należą:

- ♦ liczebność armii;
- ♦ ilość i jakość posiadanego uzbrojenia;
- ♦ sojusze polityczne państwa.

Silnymi stronami obowiązkowego przeszkolenia wojskowego byłyby większa liczebność armii oraz szeroko pojęty wzrost umiejętności militarnych w społeczeństwie polskim. Ma to niebagatelny wpływ zarówno na potencjał obronny państwa, jak i poczucie bezpieczeństwa wśród społeczeństwa. Nabywszy nawet podstawowe umiejętności militarne, przeszkolony jest w stanie szybciej i sprawniej opanować kolejne. Bardzo ważne jest również to, że łatwiej byłoby przewidzieć, ilu żołnierzy będzie przeszkolonych w danym roku. Wskazuje na to jeden z ekspertów: „Opierając się na ochotnikach, dużo trudniej ocenić, ilu ich będzie. Liczba chętnych zmienia się na przestrzeni lat. Duży wpływ na liczbę chętnych ma sytuacja na rynku pracy. Im trudniej o pracę na rynku prywatnym, tym więcej chętnych do służby, która kojarzy się ze stabilnością zatrudnienia”. Inny ekspert również widzi szansę poprawy potencjału obronnego Polski przez wzrost liczby przeszkolonych ludzi, wskazując, że najlepszym momentem na to jest szkoła średnia: „Idea wznowienia poboru jest dobrym pomysłem ze względu na postępujący spadek liczby osób, które odbyły jakiegokolwiek przeszkolenie wojskowe. «Poborem» powinny być objęte wszystkie osoby na etapie szkoły średniej, a jego wymiar i forma dostosowane winny być do współczesnych realiów”.

Za słabą stronę obowiązkowego przeszkolenia wojskowego należy uznać środki i siły przeznaczone na osoby, których umiejętności mogą okazać się niewystarczające wobec współczesnych realiów. Trzeba wspomnieć o trudności w dowodzeniu liczną armią z poboru. Grozi to zmniejszeniem profesjonalizmu armii oraz rozproszeniem uwagi dowództwa. Należy również pamiętać o tym, że czas na wdrożenie pomysłu i jego okrzepnięcie sporo trwa, co stanowi słabość koncepcji. Jak zauważa jeden z ekspertów: „Możemy dziś powołać osoby mające ponad 40 lat. Kiedyś byli to ludzie

młodzi. Zanim jednak uruchomimy ponownie cały proces szkoleniowy i zbudujemy infrastrukturę, minie około 4-5 lat. Jesteśmy obecnie bezbronni”. Jak wspomniano wcześniej, jakość i ilość uzbrojenia również wpływa na potencjał obronny kraju. Dziś polskie zasoby w tej kwestii należy raczej uznać za słabą stronę krajowej obronności. Dużo słyzy się o swoistej indolencji w kwestii doprowadzenia do końca zakupów czy przetargów, na które mamy przeznaczyć gigantyczne środki. Oczywiście niemożliwa jest realizacja wszystkich zakładanych planów, takich jak m.in. „Patrioty”, „Orki”, „Kraby” i „Homary”, nowe „Leopardy”, obrona cybernetyczna i lotnictwo, w tym śmigłowce. Na zakupy czeka również Marynarka Wojenna - na jej ostatnich zabytkowych okrętach właśnie opuszczane są bandery. Należałoby jednak przeanalizować, co stoi na przeszkodzie w doprowadzaniu przetargów do końca, i usprawnić ten proces.

Za szansę należy uznać dalekosiężne plany oraz rozwój współpracy z NATO w ramach Wschodniej Flanki. Nasze doświadczenia historyczne nakazują pamiętać o różnorodnych zagrożeniach militarnych. Dzięki współpracy w ramach Sojuszu i ze Stanami Zjednoczonymi tworzony jest realny system bezpieczeństwa. Nie ulega wątpliwości, że te kwestie wpływają na potencjał obronny Rzeczypospolitej. Zwiększenie wydatków pozwoli na symultaniczne posunięcia zarówno w zwiększeniu liczby przeszkolonych żołnierzy, jak i modernizacji lub zakupu nowego sprzętu wojskowego, co przy międzynarodowej współpracy i szkoleniach może dać wymierny efekt. Współpraca w ramach NATO również może pozytywnie wpłynąć na stan wyszkolenia żołnierzy zawodowych, a w rezultacie na ewentualnych poborowych. Jako szansę można też wskazać zmiany w popularyzacji i odbiorze armii wśród społeczeństwa polskiego.

Za zagrożenie w aspekcie militarnym należy uznać brak motywacji wśród poborowych. Z ludźmi, którzy sami zgłosili się na ochotnika do służby, pracuje się inaczej niż z osobami do tego zmuszonymi. Jeden z ekspertów wskazuje na to w swojej wypowiedzi: „Nad tym pracujemy, aby każda chętna osoba miała możliwość realizowania siebie. Ważne, aby było to dobrowolne. Czy to są uczniowie szkół mundurowych, czy studenci, nie można nikogo zmuszać do służby. Z osoby siłą wcielonej nie ma pożytku albo jest on wyraźnie mniejszy”. Szkolenie oraz warunki przeszkolenia powinny być na tyle atrakcyjne, aby młodzi ludzie sami się do nich zgłaszali. W oparciu o ochotników da się stworzyć stabilną możliwość obronną. Wskazuje na to inny ekspert: „Szkolenie powinno być krótkie, intensywne i atrakcyjne, tak by człowiek wyszedł z przyjaźnią do służby wojskowej, a nie z niechęcią. Mądry szkoleniowiec umiałby to zorganizować”.

Wymiar ekonomiczny

Aspekty ekonomiczne przywrócenia obowiązkowej służby wojskowej są silnie skorelowane z innymi czynnikami: demograficznymi, infrastrukturalnymi, a nawet politycznymi. Szkolenie rekrutów to nie tylko koszt (nowe nakłady na wojsko lub zmiany w dotychczasowej strukturze wydatków). Ewentualne wyłączenie na czas szkolenia pewnej grupy rekrutów z rynku pracy również nie pozostaje bez wpływu na kondycję całej gospodarki.

Jako mocną stroną polskiej polityki obronnej należy uznać zauważalny w ostatnich latach ciągły wzrost przeznaczanych na nią wydatków. Rok 2018 można nawet określić przełomowym, gdyż budżet Ministerstwa Obrony Narodowej został uzależniony od wartości PKB, co jest nowością, i wynosi 2% PKB. To zaś stanowi kwotę 41,1 mld zł. W budżecie na 2018 rok po raz pierwszy wydzielono również wydatki związane z funkcjonowaniem Wojsk Obrony Terytorialnej. Na ten cel zarezerwowano kwotę 567,9 mln zł. Dla porównania na Marynarkę Wojenną RP przeznaczono 594 mln zł, Siły Powietrzne - 1469 mln zł, Wojska Lądowe - ponad 3100 mln zł, Wojska Specjalne - prawie 295 mln zł, a Żandarmerię Wojskową - 252 mln zł. Są to koszty związane tylko z utrzymaniem tych rodzajów Sił Zbrojnych RP i nie obejmują wydatków na infrastrukturę oraz zakupy sprzętu wojskowego i uzbrojenia. W porównaniu do 2017 roku prawie dwukrotnie zwiększył się budżet na misje zagraniczne. Na 2018 rok zarezerwowano na ten cel prawie 255 mln zł. Zauważalny jest też 38-proc. wzrost wydatków na Służbę Wywiadu Wojskowego (do 264 mln zł) i prawie 12-proc. na Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (ponad 237 mln zł)⁵⁸.

Słabe strony każdego działania zazwyczaj związane są z czynnikiem ludzkim. Ciągła rotacja osób na stanowiskach decyzyjnych oraz brak długoterminowego planu inwestycyjnego powodują, że pomimo zwiększenia wydatków decyzje o zakupieniu nowoczesnego sprzętu nie zapadają. To każe zastanowić się nad efektywnością wydatkowania środków na obronę narodową.

Kwestią problematyczną może być również daleki horyzont czasowy spodziewanych zmian, a przez to trudność w ocenie, czy poniesione koszty finansowe przyniosą swego rodzaju zwrot z inwestycji. Według eksperta: „projekt przeszkolenia jest wieloletni i nie można liczyć się z kadencyjnością. To nie jest projekt, który przyniesie korzyść w ciągu roku. To, czy ten projekt zakończył się sukcesem, dowiemy się wyłącznie wtedy, gdy staniemy

⁵⁸ Portal-mundurowy.pl, <http://promilitaria21.home.pl/autoinstalator/joomla/aktualnosci-i-prawo/item/5782-9-ix-napompowany-budzet-mon>.

w obliczu wojny i trzeba będzie wykorzystać ten kapitał, który był budowany przez poprzednie lata”.

Ciągły wzrost wydatków na obronę narodową zawsze jest szansą na efektywniejszą modernizację zasobów naszej armii. Większe środki pozwolą również na przeszkolenie osób, które podlegałyby obowiązkowej służbie wojskowej, w tym na budowę lub modernizację potrzebnej infrastruktury, zakup ekwipunku oraz ewentualną wypłatę wynagrodzenia za poświęcony czas. Ponadto w dłuższym okresie kilkutygodniowe przeszkolenie może być tańsze niż ciągłe utrzymywanie licznej armii. Odwieszając obowiązkową służbę wojskową, można relatywnie niskim kosztem zwiększyć możliwości obronne Polski.

Wśród zagrożeń, jakie niesie ze sobą przywrócenie zasadniczej służby wojskowej, znajduje się m.in. wyizolowanie na pewien czas młodych osób z rynku pracy. Jest to argument powtarzany przez wielu przeciwników powrotu do zasadniczej służby wojskowej. Znajduje on swoje uzasadnienie tylko wtedy, kiedy analizujemy formę zasadniczej służby wojskowej, która obowiązywała do 2009 roku. Wtedy właśnie szkolenie wojskowe trwało nawet kilkanaście miesięcy, co powodowało dość długą lukę w życiorysie zawodowym wielu specjalistów. Ta kilkumiesięczna przerwa pomiędzy zakończeniem cyklu nauki a rozpoczęciem pracy utrudniała późniejsze znalezienie pracy zgodnej z wykształceniem.

Wymiar społeczny

Ewentualne przywrócenie zasadniczej służby wojskowej zależy od wielu zmiennych społecznych, rozumianych bardzo szeroko. Za jego powodzenie odpowiadają zarówno sytuacja demograficzna, kwestie kulturowe, jak i system edukacji.

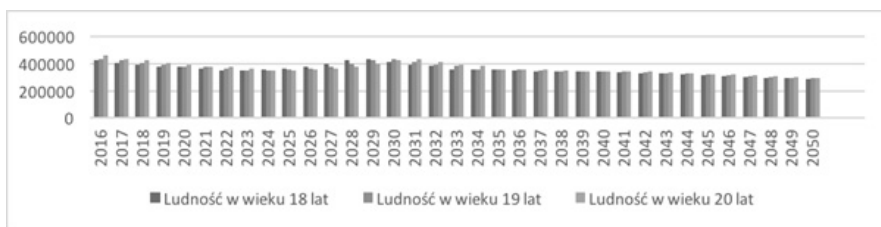
Ze społecznego punktu widzenia mocną stroną przywrócenia zasadniczej służby wojskowej jest wpływ na decyzje i postawy obecne wśród obywateli. Podobnie jak w przypadku wymiaru politycznego dobrowolna służba w wojsku może być formą włączenia w sprawy publiczne i społeczne, a także pozytywnie oddziaływać na decyzje zawodowe oraz dostarczać umiejętności potrzebnych również poza koszarami. Ponadto uczy odpowiedzialności, punktualności i dobrej organizacji. Obecność tematów związanych z obronnością urozmaici i ubogaci programy nauczania. W ten sposób wzrośnie również znaczenie misji szkoły.

Słabą stroną powrotu młodzieży do koszar będzie wspomniane obciążenie dla rynku pracy, wynikające głównie z problemów demograficznych. Społeczeństwo polskie się starzeje, a liczebność kolejnych roczników Polaków nie pozwala na zastępowalność pokoleń. Jak wynika z prognoz

przygotowanych przez GUS, liczba osób, które mogłyby zostać objęte poborem, z roku na rok będzie maleć. Wyjątkiem są lata 2025-2030, jednak tendencja długookresowa jest zdecydowanie spadkowa. Maksymalna liczba osób, która miałaby zostać objęta poborem, wynosi 400 tys. osób - zarówno mężczyzn, jak i kobiet (w tym osoby, które z przyczyn zdrowotnych nie będą w stanie odbyć służby, oraz takie, które mogą skorzystać z prawa odmowy).

Wykres 1.

Prognoza ludności - ludność według płci i wieku w latach 2014-2050



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Prognoza ludności na lata 2014-2050* (dostęp online)⁵⁹.

Szansą związaną z przywróceniem zasadniczej służby wojskowej jest z pewnością spodziewany wzrost jej prestiżu i promocja postaw z nią związanych. To stwarza również wiele szans dla zawodowej służby wojskowej. Może się ona okazać atrakcyjna również dla wielu osób, które bez służby zasadniczej nie wzięłyby takiej możliwości pod uwagę. Umiejętne i przemyślane wprowadzenie nowej formy przeszkolenia wojskowego stanowiłoby również szansę wypromowania postaw proobronnych wśród kobiet.

Z drugiej strony zagrożeniem, o którym warto pamiętać, są obecne w społeczeństwie stereotypy i negatywny odbiór społeczny obowiązkowego charakteru służby. W pamięci starszych pokoleń słusznie pokutuje negatywne wspomnienie poboru. Bardzo prawdopodobne, że bez szeroko zakrojonej kampanii PR i atrakcyjnego programu szkolenia młodzi Polacy niechętnie poddadzą się poborowi szczególnie w początkowym okresie. Być może konieczne będzie stworzenie swego rodzaju rekompensaty za czas spędzony w koszarach, która wraz z jasno określonym celem poboru może przekonać społeczeństwo do tego projektu.

⁵⁹ GUS, *Prognoza ludności na lata 2014-2050*, http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Prognoza.aspx?fbclid=IwAR0A9zgOXrVPOZ-ejd1YM_tFSvZMAHievdv9jgvFhbv25lu-w7-Hejq1-ph8.

Wymiar infrastrukturalny

Zaplecze infrastrukturalne jest niezbędne dla funkcjonowania armii, w tym dla ewentualnego szkolenia osób podlegających obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej. Chodzi zarówno o zaplecze dostępne w koszarach i na poligonach (miejsca noclegowe, stołówki, kuchnie, zaplecze sanitarne, strzelnice, magazyny, umundurowanie i broń), jak i infrastrukturę umożliwiającą prowadzenie działań wspomagających szkolenie w koszarach, np. poprzez edukację szkolną i ogólnospołeczną związaną chociażby z obroną cywilną.

Odwieszenie obowiązku powszechnej służby wojskowej skutkowałoby koniecznością rozbudowy dotychczasowej infrastruktury wojskowej, tak by mogła ona służyć przyjętemu modelowi obowiązkowego przeszkolenia. Wszystko powinno być dostosowane do wymagań, jakie stawia przed Wojskiem Polskim potencjalna grupa 350-400 tys. rekrutów rocznie.

Mocną stroną WP jest obecnie istniejąca infrastruktura wojskowa. Armia korzysta z kilku poligonów skupionych w dwóch regionach: Borach Dolnośląskich oraz na Pojezierzach Drawskim i Pomorskim. Ponadto Polska dysponuje szeregiem dużych poligonów nieużywanych lub używanych jedynie czasowo, np. w celu neutralizacji niewypałów, oraz dużą grupą poligonów garnizonowych rozlokowanych w całym kraju.

Do słabych stron istniejącej infrastruktury należy zaliczyć jej jakość. Zgodnie ze słowami eksperta zaplecze, którym dysponuje Wojsko Polskie, jest niestety przestarzałe. „Zniszczone budynki, zła jakość żywienia, braki w umundurowaniu i wadliwy sprzęt treningowy” to podstawowe mankamenty, które wskazał w rozmowie. Dodał również, że wadliwy sprzęt uniemożliwia odpowiednie przeszkolenie potencjalnego rekruta i nie przygotowuje go do służby państwu. Problem stanowi też – według innego eksperta – sprawa wyprzedawania przez wojsko swojego majątku, w tym terenów, które mogłyby posłużyć nowej infrastrukturze. Pozbywanie się mienia wojskowego to trend niewątpliwie niekorzystny w dłuższej perspektywie (ponieważ osłabia potencjalne zaplecze) i obecnie trudny już do odwrócenia. Choć kwestia potrzeby rozbudowy infrastruktury jest bezdyskusyjna, to jednak niesie ze sobą znaczne wydatki, które zaspokoić musi podatnik. Wśród słabości obecnego systemu wymienić należy również kulturę organizacyjną środowisk związanych z zarządzaniem infrastrukturą, zaopatrzeniem i logistyką dostaw. W przypadku odwieszenia „poboru” konieczne byłoby zdefiniowane dotychczas stosowanych zasad i procedur ze względu na złożoność i wielkość proponowanych rozwiązań.

Wśród szans, jakie może nieść ze sobą odwieszenie powszechnego obowiązku służby wojskowej w kontekście infrastruktury, należy wskazać przede wszystkim to, jak na rozwoju infrastruktury skorzysta całe Wojsko Polskie. Może ono zyskać nowe przestrzenie nie tylko dla rekrutów „poborowych”, lecz także pozostałych jednostek. Rozwój zaplecza to możliwość konkurowania na arenie zagranicznej o organizację międzynarodowych ćwiczeń i rozwój możliwości obronnych. Jest to możliwość zaprezentowania się sojusznikom z najlepszej strony. Wymiana doświadczeń z partnerami zagranicznymi może ułatwić wypracowanie nowych rozwiązań i zaimplementowanie ich dla podniesienia jakości infrastruktury. Ponadto nie należy również zapominać o tym, że rozwój infrastruktury militarnej korzystnie wpływa też na zaplecze cywilne, które obsługuje jednostki. Widać tu szansę szczególnie dla terenów wiejskich mało do tej pory eksploatowanych, których mieszkańcy mogliby znaleźć zatrudnienie i możliwość stworzenia nowych regionalnych przedsiębiorstw. Rozbudowa infrastruktury drogowej wspomogłaby dotychczasową sieć połączeń, ułatwiając komunikację wewnątrz kraju. Zyskać mogłyby również szkoły i szpitale. Te pierwsze, gdy zadba się o właściwą jakość zajęć dotyczących przysposobienia obronnego (sprzęt, podręczniki, materiały szkoleniowe), a drugie poprzez współpracę z wojskiem w kwestiach szkoleń medycznych (zapewnienie większej ilości materiałów i potencjalne wzmocnienie placówki w codziennej pracy). Co więcej, rozbudowa zaplecza logistycznego to także korzyści dla polskich architektów, firm budowlanych, producentów żywności, firm odzieżowych oraz zakładów produkujących broń.

Wśród zagrożeń związanych z rozwojem wojskowej infrastruktury znajdują się ryzyka mogące wystąpić przy każdej inwestycji. W wywiadzie ekspert zwrócił uwagę na to, że „nieodpowiedni dobór inwestorów, przedkładanie najtańszych ofert ponad te jakościowo lepsze, powierzenie zadań wyłącznie zagranicznym przedsiębiorcom, a tym samym «wypuszczanie» kapitału z obiegu krajowego to oczywiście i niestety prawdopodobne zagrożenia”. W przypadku gdy zawiodą inne czynniki, np. polityczne lub finansowe, los infrastruktury jest zagrożony. Złe zarządzanie projektami, oparte na niedostosowanych metodach i skostniałych strukturach, to milionowe straty finansowe dla budżetu państwa, solidne nadszarpnięcie wizerunku decydentów, uniemożliwienie sprawnego przeprowadzenia szkoleń rekrutów i stagnacja armii zawodowej. Pewnym ryzykiem jest potencjalny opór podmiotów wspomagających szkolenia. Chodzi o szkoły i nauczycieli, którzy mogliby prowadzić zajęcia w nawiązaniu do teorii obronności, a także szpitale (działania w korelacji ze szkoleniami medycznymi). Wspomniane problemy mogłyby wystąpić ze względu na

dotatkowe obowiązki dla kadry oraz konieczność współpracy ze strukturami militarnymi i pomimo wspomnianych szans dla tych podmiotów.

Wymiar komunikacyjno-wizerunkowy

Wymiar komunikacyjno-wizerunkowy jest silnie skorelowany z tymi już analizowanymi (szczególnie politycznym i społecznym), ponieważ każdy aspekt dotyczący wznowienia zasadniczej służby wojskowej może odbić się pozytywnie lub negatywnie na wizerunku ewentualnych programów szkoleniowych albo wojska jako całości. Przekłada się to również bezpośrednio na sposób komunikacji.

Mocną stroną wymiaru komunikacyjno-wizerunkowego jest swobodna możliwość budowania przekazu, który ma trafić do społeczeństwa, a dzięki odpowiedniemu doborowi działalności marketingowych – czy to poprzez tradycyjne media, czy korzystanie z nowoczesnych form przekazu – istnieje duża szansa na dotarcie z pomysłem czy informacją o ewentualnie przeprowadzanych programach szkoleniowych do dużej potencjalnej rzeszy odbiorców. „Marketing jest ważny! Trzeba ludzi zachęcić do przychodzenia do zawodowego wojska, bo finanse i warunki są mało atrakcyjne. PRODUKT trzeba sprzedać (patrz: USA)” – tak kwestię tę komentuje jeden z naszych ekspertów.

Zdecydowanie słabą stroną jest bezpośrednie powiązanie aspektu informacyjno-wizerunkowego z wewnętrznymi warunkami politycznymi. Przy braku długofalowych działań oraz skupianiu się jedynie na momencie wyborów na szczeblach lokalnych i centralnych trudno jest budować jednoznaczny i skuteczny przekaz. Ważna jest spójność wizerunku i sposobu komunikacji ze społeczeństwem, a realizowane programy nie powinny skupiać się jedynie na kadencyjności władz. Tak jak już zauważono, kwestia wznowienia zasadniczej służby wojskowej regularnie powraca w debacie politycznej w Polsce, budzi dużo kontrowersji i emocji, a brak jednoznacznego stanowiska wśród głównych przywódców politycznych i sposób komunikowania treści prowadzą po prostu do chaosu informacyjnego.

Szansę należy upatrywać w młodych osobach, które nie będą kojarzyły tematyki wojskowej przez pryzmat doświadczeń swoich rodziców czy dziadków. Negatywny wizerunek służby wojskowej powinien się więc zmienić i zostać zastąpiony pozytywnym przekazem, bazującym na patriotycznych wartościach, ale skupiającym się głównie na hasłach związanych z profesjonalizacją armii, pozytywnych aspektach i możliwym rozwojem zawodowym. Tak jak wspomniano, historycznie pobór miał bardzo negatywne konotacje. W ocenie naszych ekspertów wznowienie go bez podjęcia

próby wytworzenia „patriotycznej” otoczki, na której zbudowane zostanie zainteresowanie, chęć i pozytywne nastawienie, nie ma większego sensu: „Podczas zajęć szkolnych istnieje możliwość «sprzedania» idei przeszkolenia wojskowego młodzieży. Szkolenie młodzieży i zapoznanie jej z działaniem i obsługą broni palnej z pewnością doprowadzi do podniesienia świadomości społeczeństwa i może stanowić przyczynek do zliberalizowania regulacji ograniczającej dostęp do broni palnej”.

Natomiast jako zagrożenia należy postrzegać brak lub niedostateczne umiejętności osób szkolących, które miałyby skutecznie dotrzeć do potencjalnych chętnych. Potwierdza to również jeden z naszych rozmówców: „Szkolenie powinno być krótkie, intensywne i atrakcyjne, tak by człowiek wyszedł z przyjaźnią do służby wojskowej, a nie z niechęcią. Mądry szkoleniowiec umiałby to zorganizować”. Problem może stanowić samo nastawienie szkolących, którzy nie będą chcieli się dostatecznie angażować w swoją rolę i odpowiednio poprowadzić nowe osoby. Jak zauważa nasz ekspert, przykład idzie z góry, a największym demotywatorem jest nieodpowiedni prowadzący czy dowódca grupy: „Nie trzeba być perełką, wystarczy być dobrym rzemieślnikiem i znać się na rzeczy”.

4. Wnioski i rekomendacje

Zdaniem autorów raportu warto wrócić do obowiązkowego charakteru przeszkolenia wojskowego. Nie oznacza to jednak powrotu do formy zasadniczej służby wojskowej sprzed jej zawieszenia. Szkolenie powinno mieć inny charakter i czas trwania, a także charakteryzować się szerszym zakresem potencjalnych uczestników.

Najbardziej właściwe byłoby objęcie obowiązkowym przeszkoleniem wojskowym osób, które ukończyły naukę w szkołach średnich lub są w jej trakcie. Szkolenie powinno być podzielone na dwa etapy: najpierw odpowiednia edukacja w szkole, a później zajęcia taktyczne w jednostce wojskowej. Wprowadzenie do szkół średnich dodatkowego przedmiotu lub modyfikacja programu nauczania w ramach edukacji o bezpieczeństwie (dawniej przysposobienia obronnego) pozwoliłyby przeprowadzić moduł teoretyczny szkolenia jeszcze w szkołach. Część w jednostce powinna mieć istotny wymiar czasowy, trwać od 8 do 12 tygodni i odbywać się w okresie wakacyjnym, np. tuż po egzaminie maturalnym (dłuższe niż zwykle wakacje). Obecne możliwości prowadzenia rekrutacji na studia wyższą drogą elektroniczną nie powinny stać na przeszkodzie prowadzeniu szkolenia w obiektach wojskowych. Aby umożliwić szkolenie w dwóch turach, należałoby rozważyć przesunięcie rozpoczęcia roku akademickiego studentów I roku o kilka tygodni.

Co do zasady obowiązkiem uczestnictwa należałoby objąć wszystkich mężczyzn i wszystkie kobiety kończące szkołę średnią w danym roku szkolnym. Dotyczy to wszystkich kategorii uzyskanych w trakcie kwalifikacji wojskowych. Osoby spoza grupy A powinny poznać zasady m.in. pierwszej pomocy czy łączności, a także uzyskać podstawową wiedzę na temat wojska. W wyjątkowych sytuacjach warto zagwarantować możliwość odbycia szkolenia w późniejszym terminie - w czasie przerw wakacyjnych w trakcie studiów, w identycznym wymiarze czasowym. Wydaje się również, że ponieważ chodzi o młode osoby, koszary nie powinny mieć charakteru koedukacyjnego, choć tam, gdzie to możliwe, nie wyklucza to organizacji części zajęć wspólnie.

W programie szkolenia taktycznego należy zaplanować zarówno ćwiczenia fizyczne, podstawy topografii, jak i zajęcia zapoznające uczestników z bronią palną i środkami łączności. Program powinien obejmować również zajęcia z zakresu udzielania pierwszej pomocy i bytowania w trudnych warunkach. Na czas szkolenia uczestnik otrzymywałby podstawowe umundurowanie, zakwaterowanie i wyżywienie, wynagrodzenie równe połowie minimalnego wynagrodzenia za pracę (z obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym i zdrowotnym). Dla zasady uczestnicy części taktycznej szkolenia powinni być zakwaterowani w jednostkach wojskowych poza miejscem zamieszkania, co miałyby dodatkowo kształtować w nich odpowiednie postawy.

Mniejszościom religijnym, zwłaszcza osobom wyznającym islam i judaizm, należy zapewnić możliwość dostosowania realiów obowiązkowego przeszkolenia wojskowego do wymogów religijnych. Dla osób, które z powodów religijnych odmawiają służby wojskowej, trzeba przygotować zastępczą formę przeszkolenia (np. udział w projekcie wolontariackim o identycznym wymiarze czasowym). Prawo odmowy przysługiwać powinno przede wszystkim wyznawcom skrajnie pacyfistycznych grup religijnych: Hare Kryszna, buddystom zen i świadkom Jehowy, ale też osobom o poglądach pacyfistycznych. W Polsce prawo do odmowy odbycia służby wojskowej jest zagwarantowane w Konstytucji. Wynika bezpośrednio z art. 85 pkt 3 Konstytucji RP stanowiącego, że osoba, której przekonania religijne nie pozwalają na służbę wojskową, może być kierowana do odbycia służby zastępczej.

Wszystko należy uzupełnić o działania promocyjne zachęcające obywateli do angażowania się w inne formy wzmocnienia potencjału obronnego kraju, w tym zmierzające do powszechniejszego dostępu do broni. Powinny przedstawiać służbę wojskową w przystępny i zachęcający sposób oraz bazować na wartościach takich jak patriotyzm i lojalność wobec państwa. W ramach tej kampanii warto prezentować również pozy-

tywne doświadczenia innych krajów. Sprawie musi również towarzyszyć dalszy wzrost wydatków na politykę obronną.

We wprowadzaniu reformy niezbędne będą szerokie konsultacje społeczne oraz kompromis wśród głównych sił politycznych. Cennymi sojusznikami w przekonywaniu do powrotu do obowiązkowego przeszkolenia wojskowego młodzieży mogą być Kościół katolicki oraz liczne organizacje społeczne, jak chociażby harcerstwo.

Bibliografia

Źródła:

- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 września 2017 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o broni i amunicji (Dz.U. 2017, poz. 1839, i 2018, poz. 106, 138, 651, 730).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 października 2004 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2004, nr 241, poz. 2416).
- Obwieszczenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 11 grudnia 1991 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1992, nr 4, poz. 16).
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 czerwca 2004 roku w sprawie orzekania o zdolności do czynnej służby wojskowej oraz trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach (Dz.U. 2004, nr 151, poz. 1595).
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1967, nr 44, poz. 220).
- Ustawa z dnia 7 maja 1999 roku o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o uposażeniu żołnierzy (Dz.U. 1999, nr 50, poz. 5000).

Opracowania i analizy:

- GUS, *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2018*, Warszawa 2018.
- GUS, *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Prognoza.aspx?fbclid=IwAR0A9zgOXrVPOZ-ejd1YM_tFSvZMAHI-evdv9jgvFhbv25Iu-w7Xejq1-ph8 (dostęp: 29.10.2018).
- Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, *Zasady dostępu do broni w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2017.

Sztab Generalny Wojska Polskiego, *Narodowe Siły Rezerwowe. Vademecum*, Ministerstwo Obrony Narodowej.

Wojsko w Polsce „ludowej”. *Studia i materiały IPN*, R. Klementowski, J. Nowosielska-Sobel, P. Piotrowski, G. Strauchold (red.), Wrocław 2014.

Artykuły:

Hanausek T., *Aktualne problemy dotyczące pojęcia broni palnej w polskiej teorii kryminalistyki*, „Przegląd Sądowy” 1992, nr 4.

Kasprzak J., *Władza państwowa a posiadanie broni przez obywateli na przestrzeni dziejów*, „Studia Prawnoustrojowe” 2013, nr 22.

Kulicki M., Kwiatkowska-Darul V., Stepka L., *Przyczynek do dyskusji nad definicją broni palnej, gazowej i pneumatycznej*, „Przegląd Policyjny” 2002, nr 3-4 (67-68).

Targoński J., *Wybrane aspekty udziału żandarmerii Wojskowej w systemie bezpieczeństwa narodowego RP*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2017, nr 25(4).

Artykuły publikowane w internecie (dostęp: 29.10.2018):

Bar K., *Materiały archiwalne CAW dotyczące stanów liczebnych wojska w latach 1918-1939*, https://caw.wp.mil.pl/plik/file/biuletyn/b13_14/b_13_14_9.-pdf.

Buczek-Pągowski K., *Służba wojskowa w 1938 i 1939 r.*, <https://dobroni.pl/n/-sluzba-wojskowa-w-19/3245>.

DGRSZ: *30 tys. rezerwistów do szkolenia w 2018 roku*, 25.12.2017, <https://www.defence24.pl/dgrsz-30-tys-rezerwistow-do-szkolenia-w-2018-roku>.

Drewniak M., *Wpływ broni palnej na bezpieczeństwo państwa i obywateli*, <http://www.nowastrategia.org.pl/wplyw-broni-palnej-na-bezpieczenstwo-panstwa-i-obywateli/>.

Dwustopniowe szkolenie wojskowe dla nastolatków. Macron spełnia wyborcze obietnice, 29.06.2018, <https://www.defence24.pl/dwustopniowe-szkolenie-wojskowe-dla-nastolatkow-macron-spelnia-wyborcze-obietnice>.

Finlandia: Minister obrony krytykowany za pomysł zawieszenia poboru kobiet do wojska, 23.05.2018, <http://forsal.pl/artykuly/1125720,finlandia-minister-obrony-krytykowany-za-pomysl-zawieszenia-poboru-kobiet-do-wojska.html>.

Glińska P., *Ochotnicy do NSR rozpoczęli szkolenie*, 8.01.2016, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/18134?t=ochotnicy-do-nsr-rozpoczeli-szkolenie>.

Korea: Bezzałogowe czołgi odpowiedzą na... zmiany demograficzne, 23.05.2018, <https://www.defence24.pl/korea-bezzałogowe-czołgi-odpowiedzia-na-zmiany-demograficzne>.

Kułakowski M., *Służba w wojsku w PRL*, <https://nowahistoria.interia.pl/historia-na-fotografii/sluzba-w-wojsku-w-prl-zdjecie,iId,1721118,iAId,146630>.

Malinowski P., *Litwa przywraca pobór do armii*, 21.06.2018, <https://www.rp.pl/Polityka/160629874-Litwa-przywraca-pobor-do-armii.html>.

Niemcy się zbroją? Partia Merkel chce wrócić do powszechnego poboru - także dla kobiet, 4.08.2018, <http://televizjarepublika.pl/niemcy-sie-zbroja-partia-merkel-chce-wrocic-do-powszechnego-poboru-takze-dla-kobiet,68471.html>.

Niepokój na Bałtyku. Neutralna Szwecja przywróci obowiązkowy pobór do wojska, 2.03.2017, <https://forsal.pl/artykuly/1024085,niepokoj-na-baltyku-neutralna-szwecja-przywroci-obowiazkowy-pobor-do-wojska.html>.

Strony internetowe:

Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Obrony Narodowej, <http://bip.mon.gov.pl/przydatne-informacje/artykul/narodowe-sily-rezerwowe/nsr-w-pytaniach-i-odpowiedziach-10324798/>.

Ministerstwo Obrony Narodowej, <http://archiwalny.mon.gov.pl/pl/artykul/6207>.

Ministerstwo Obrony Narodowej, <http://www.mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/najnowsze/liczebnos-wot-przekroczy-la-10-tys-zolnierzy-m2018-05-14/>.

Ministerstwo Obrony Narodowej, <https://www.mon.gov.pl/obrona-terytorialna/o-nas/plany-budowy-wot-q2016-12-27>.

Ministerstwo Obrony Narodowej, <https://www.mon.gov.pl/obrona-terytorialna/o-nas/zadania-wot-n2016-12-27>.

Ministerstwo Obrony Narodowej, <https://www.mon.gov.pl/obrona-terytorialna/pytania-i-odpowiedzi/procedura-powolania-do-ot-i2016-12-28/>.

Ministerstwo Obrony Narodowej, <https://www.mon.gov.pl/sily-zbrojne>.

Portal-mundurowy.pl, <http://promilitaria21.home.pl/autoinstalator/joomla/aktualnosci-i-prawo/item/5782-9-ix-napompowany-budzet-mon>.

Sztab Generalny Wojska Polskiego, http://sgwp.wp.mil.pl/pl/1_1166.html.

Sztab Generalny Wojska Polskiego, http://sgwp.wp.mil.pl/pl/1_1166.html.

WKU Lublin, <http://lublin.wku.wp.mil.pl/pl/6968.html>.

WKU w Sieradzu, <http://sieradz.wku.wp.mil.pl/pl/3262.html>.

Wojewódzki Sztab Wojskowy w Olsztynie, <http://wszwolsztyn.wp.mil.pl/pl/13.html>.

Wojska Obrony Terytorialnej, <https://terytorials.wp.mil.pl/szkolenie-warianty#>.

Wojsko Polskie, <http://www.wojsko-polskie.pl/pl/pages/pilotazowy-program-ochotniczego-szkolenia-studentow-legia-akademicka-l/>.

Wojskowa Komenda Uzupełnień w Brzegu, <http://brzeg.wku.wp.mil.pl/pl/4949.html>.

Wojskowa Komenda Uzupełnień w Sieradzu, <http://sieradz.wku.wp.mil.pl/pl/4221.html>.

POLITYKA ROZWOJU
ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ
I JEJ WPŁYW NA GOSPODARKE

Paweł Szulik, Marek Kaplita,
Piotr Grudziński, Piotr Juszczak

Opiekun grupy: dr hab. Jan Pieriegud, prof. SGH

Polityka rozwoju żeglugi śródlądowej i jej wpływ na gospodarkę

Streszczenie

Autorzy niniejszego raportu postawili sobie za cel ocenę potencjału ekonomicznego transportu wodnego śródlądowego na terenie Polski, a także potencjału gospodarczego wykorzystania polskich rzek. Do niewątpliwych zalet żeglugi należy niska energochłonność, niskie koszty zewnętrzne oraz kilkukrotnie niższa emisja CO₂ w stosunku do transportu samochodowego, który dominuje obecnie w przewozach transportem lądowym. Jako główną przyczynę niskiego udziału żeglugi w strukturze przewozów wskazujemy niezdatność głównych polskich rzek - Odry i Wisły - do poruszania się dużych jednostek o wyporności powyżej 500 ton. Szansą na zmianę tego stanu rzeczy jest szeroko zakrojony, kompleksowy infrastrukturalny program inwestycyjny, który ma doprowadzić główne drogi wodne w Polsce przynajmniej do IV klasy żeglowności. Za realizowaniem tego programu przemawiają korzyści, jakie może przynieść wykorzystanie rzek do celów transportowych, ale także szereg innych funkcji, jakie pełnią budowle i urządzenia hydrotechniczne, wśród których najważniejsze to retencja wody i ochrona przeciwpowodziowa, a dodatkowo również produkcja energii elektrycznej i rozwój turystyki wodnej. Dopiero wzięwszy pod uwagę te wszystkie aspekty inwestycji w rzeki, można próbować dokonać bilansu korzyści i strat. Bilans ten wydaje się dodatni pomimo licznych ryzyk, jakie wiążą się z tymi inwestycjami, wśród których najistotniejsze i budzące najwięcej kontrowersji są związane ze środowiskiem naturalnym i ingerencją w ekosystem rzeczny. Bilans kosztów środowisko-

wych może wypaść pozytywnie, o ile wpływ na środowisko będzie rozpatrywany dostatecznie szeroko oraz pod warunkiem rezygnacji z projektów powodujących dewastację środowiska naturalnego na znacznym obszarze. Najważniejsze rekomendacje wynikające z przedstawionych analiz to kompleksowe planowanie inwestycji, które będzie miało na celu poprawę warunków żeglugowych na całej długości danej drogi wodnej śródlądowej, oraz poprzedzanie ostatecznych decyzji inwestycyjnych szeroko zakrojonymi konsultacjami, w których wezmą udział wszystkie strony zainteresowane korzystaniem z rzek lub w celach gospodarczych czy rekreacyjnych.

Wstęp

Żegluga śródlądowa obok transportu drogowego oraz kolejowego jest gałęzią transportu lądowego. Według danych Eurostatu w 2016 roku w Holandii drogami wodnymi śródlądowymi wykonano ok. 45% pracy przewozowej, a w Niemczech - 9%. Średnia unijna to 6-procentowy udział żeglugi śródlądowej w transporcie towarów. W Polsce, pomimo długiej tradycji przewozów zarówno na Odrze, jak i na Wiśle, dziś barkami wykonuje się zaledwie 0,3% całkowitej pracy przewozowej. Powodem tego stanu rzeczy są m.in. wieloletnie zaniedbania w utrzymaniu istniejącej infrastruktury oraz brak inwestycji, które podniosłyby klasę żeglowności polskich dróg wodnych.

Współczesna polityka transportowa Unii Europejskiej promuje rozwój gałęzi transportu przyjaznych środowisku naturalnemu. Jednym z jej priorytetów jest przeniesienie na rzeki części towarów transportowanych drogami¹. Polska w 2017 roku ratyfikowała konwencję AGN, czyli Europejskie porozumienie w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o międzynarodowym znaczeniu. Przez Polskę przebiegają trzy wymienione w konwencji szlaki wodne śródlądowe o znaczeniu międzynarodowym: E30, E40 i E70. Podpisując AGN, Polska zobowiązała się do dostosowania ich co najmniej do IV klasy żeglowności. Szlaki te przebiegają przez terytoria różnych państw i łączą Bałtyk z Adriatykiem i Morzem Czarnym. Aby te założenia stały się faktem, konieczne jest wybudowanie odpowiednich kanałów łączących różne systemy rzeczne.

Przedmiotem raportu jest analiza założeń polityki rozwoju żeglugi śródlądowej w Polsce w perspektywie długoterminowej oraz ocena jej

¹ *Biała Księga Transportu: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu - dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, rozdział 2.5, pkt 3, https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/strategies/doc/2011_white_paper/white-paper-illustrated-brochure_pl.pdf (dostęp: 17.10.2018).

wpływu na różne gałęzie gospodarki, a także identyfikacja ryzyk związanych z realizacją zaplanowanych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Raport składa się z pięciu zasadniczych części. W pierwszej przedstawiona została ogólna charakterystyka żeglugi śródlądowej oraz obecny stan jej infrastruktury w Polsce. Następnie dokonano przeglądu zewnętrznych uwarunkowań rozwoju żeglugi śródlądowej, który jest zależny z jednej strony od unijnych przepisów środowiskowych, a z drugiej od publicznych środków (unijnych i krajowych) na rozwój infrastruktury. W części trzeciej omówiono plany inwestycyjne rządu, a także potencjalne źródła ich finansowania. W kolejnych dwóch częściach przeanalizowano oczekiwane korzyści z rozwoju żeglugi śródlądowej oraz ryzyka, jakie się z nim wiążą. Raport kończą wnioski z przeprowadzonych analiz wraz z rekomendacjami dla osób odpowiedzialnych za wdrażanie programu rozwoju żeglugi śródlądowej w Polsce.

Przy pracy nad raportem wykorzystano zarówno ekspertyzy opublikowane przez Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (MGMiŻŚ), jak i niezależne opracowania naukowe. Podczas udziału autorów raportu w Międzynarodowej Konferencji Ministerialnej „Żegluga Łączy” we Wrocławiu (kwiecień 2018), Forum Odrzańskim w Bohuminie (maj 2018) oraz I Kongresie Żeglugi Śródlądowej w Opolu (wrzesień 2018) zdobyto cenną wiedzę praktyczną dotyczącą aktualnych problemów funkcjonowania branży. Ponadto w ramach prac nad raportem przeprowadzono rozmowy z przedstawicielami administracji publicznej (MGMiŻŚ), a także przedsiębiorstw działających w branży przewozów wodnych śródlądowych. Na potrzeby raportu zorganizowano także seminarium eksperckie, w którym wzięli udział pracownicy Urzędu Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu.

1. Żegluga śródlądowa w Polsce

Wady i zalety żeglugi śródlądowej jako gałęzi transportu

Żegluga śródlądowa jest jedną z najstarszych gałęzi transportu lądowego znanego człowiekowi i istniała już w starożytności. Do czasu wynalezienia kolei była najbardziej efektywnym środkiem transportu na duże odległości. Jej znaczenie zmniejszało się po wprowadzeniu szybszych środków transportu, które poruszają się nie tylko po naturalnych szlakach komunikacyjnych, jakimi są rzeki, lecz także wykorzystują nowo wybudowaną infrastrukturę, która daje dostęp do nieporównywalnie większej liczby lokalizacji. Choć pewne ograniczenia – takie jak niepodlegające zmianie trasy szlaków wodnych śródlądowych, stosunkowo niska prędkość oraz

okresowa niedostępność (na skutek niskiego stanu wód lub zamarznięcia powierzchni rzeki) – są specyficznymi cechami transportu rzecznego, to po rewolucji przemysłowej także on przeszedł przeobrażenia i pod niektórymi względami zachował przewagę nad pozostałymi rodzajami transportu lądowego².

Najważniejszym atutem żeglugi śródlądowej są relatywnie niskie koszty. Barki rzeczne zużywają mało energii, co przekłada się także na niską emisję substancji zanieczyszczających powietrze. Jeśli przyjmiemy, że 1 litr paliwa umożliwia przewiezienie po drodze lądowej o długości jednego kilometra ładunku o masie 50 ton, w przypadku statków śródlądowych płynących drogą wodną będzie to około 130 ton³. Dokładne dane mogą się różnić w zależności od wielkości porównywanych jednostek i warunków, w jakich są badane (np. kongestia), jednak we wszystkich rankingach transport samochodowy emituje kilkukrotnie więcej zanieczyszczeń powietrza niż wodny śródlądowy⁴. Tak wysoką efektywność umożliwiło wprowadzenie na rzeki dużych barek, z których największe mogą przewozić nawet 4000 ton. Było to możliwe dzięki rozwojowi technologii regulacji rzek, która pozwoliła uzyskać odpowiednio głębokie zanurzenie potrzebne do poruszania się tak okazałymi jednostkami. Ponadto żegluga śródlądowa stanowi zaplecze portów morskich, które często umiejscowione są nad ujściami dużych rzek.

Koszty transportu rzecznego są odwrotnie proporcjonalne do wielkości barki oraz odległości. Nie tylko jednak koszt jest czynnikiem mającym znaczenie przy wyborze środka transportu. Jest nim także czas dostawy. Barki poruszają się znacznie wolniej od pojazdów ciężarowych i pociągów. Nie w każdej sytuacji jest to jednak istotna wada. W przypadku transportu dużych wolumenów ładunków w niektórych branżach wystarczy z odpowiednim wyprzedzeniem ustalić harmonogram dostaw, tak aby czynnik czasu nie zakłócał procesu produkcyjnego lub dystrybucji towarów. Niemniej ta cecha sprawia, że żegluga jest gałęzią transportu predysponowaną do przewozu dużych ładunków – w szczególności towarów wielkogabarytowych oraz ładunków masowych, takich jak: materiały budowlane, rudy metali, złom, ropa naftowa, węgiel, chemikalia, produkty rolnicze⁵. Żegluga

² M. Henzler, *Krótką historia polskiej żeglugi śródlądowej*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/historia/1708170,3,krotka-historia-polskiej-zezlugi-srodladowej.read> (dostęp: 27.10.2018).

³ *Transport wodny śródlądowy w świetle idei zrównoważonego rozwoju*, (w:) *Współczesna polityka transportowa*, W. Rydzickowski (red.), Warszawa 2017, s. 235.

⁴ *Ibidem*, s. 236.

⁵ Zob. *Możliwości wykorzystania transportu wodnego śródlądowego w obsłudze zespołu portowego Szczecin-Swinoujście*, M. Pluciński (red.), Szczecin 2016, s. 74-75.

śródlądowa nie jest jednak w stanie uczestniczyć w nowoczesnych procesach dystrybucji wielu branż.

Za korzystaniem z możliwości transportowych, jakie dają rzeki, przemawia fakt, że jest to rodzaj transportu charakteryzujący się niskimi kosztami zewnętrznymi, m.in. emisją hałasu, terenochłonnością, liczbą wypadków. Transport wodny śródlądowy budzi natomiast kontrowersje środowiskowe z innego powodu. Aby przystosować rzekę do poruszania się dużych barek, konieczne jest wykonanie prac regulujących rzeki ingerujących w środowisko naturalne. Polegają one na piętrzeniu wody stopniami wodnymi, zapobieganiu erozji brzegów przez budowę ostróg, prostowaniu zbyt ostrych łuków i pogłębianiu dna. Wszystkie te zabiegi prowadzą do utraty siedlisk przez rozmaite organizmy zamieszkujące ekosystem rzeczny. Dla flory i fauny rzeka stanowi tym lepsze środowisko, im jest bardziej nieregularna i zróżnicowana⁶. Szlak wodny to jednocześnie żywy i bardzo cenny ekosystem. Żegluga śródlądowa ma sens, o ile nie będzie prowadzić do degradacji środowiska naturalnego. Dlatego bardzo ważna jest staranna ocena wpływu planowanych inwestycji na rzekach z punktu widzenia ekologii i wybór tych wariantów budowy, które stanowią najmniejszą ingerencję w środowisko naturalne.

Wymienione zalety żeglugi śródlądowej to jednak nie tylko transport. Urządzenia hydrotechniczne, które umożliwiają żeglugę, mogą pełnić wiele funkcji, wśród których transport wcale nie jest najważniejszą. Jedną z nich jest retencja słodkiej wody na potrzeby ludności, rolnictwa i przemysłu. Następnie regulacja przepływu służy także ochronie przeciwpowodziowej. Stopnie wodne stwarzają możliwość budowy małych elektrowni wodnych oraz mostów, a powstałe za ich sprawą akweny sprzyjają turystyce wodnej. Korzyści są liczne, choć pamiętać należy także o zagrożeniach, takich jak erozja denną, powstawanie zatorów lodowych czy eutrofizacja sztucznych zbiorników.

Bilans kosztów i korzyści, jakie wiążą się z rozwojem żeglugi śródlądowej, jest bardzo trudny do oszacowania. W grę nie wchodzi jedynie koszty ekonomiczne inwestycji infrastrukturalnych oraz zyski branży transportu wodnego śródlądowego, ale wieloraki wpływ zarówno na środowisko naturalne, jak i jakość życia ludzi zamieszkujących tereny nadrzeczne. Próbę oceny tego wpływu podjęto w części czwartej raportu.

⁶ Zob. M. Kielsznia, *Rozwój transportu wodnego na Wiśle w świetle regulacji prawnych z zakresu ochrony przyrody i ocen oddziaływania na środowisko*, (w:) *Żegluga śródlądowa*. Wista, A. Chilmon i in. (red.), Warszawa 2015, s. 198–201.

Aktualny stan infrastruktury żeglugi śródlądowej w Polsce

Polska posiada dwie główne drogi wodne na Wiśle i Odrze. Należą one razem z Wartą do sieci europejskich szlaków komunikacyjnych E30 (Odra), E40 (Wisła) oraz E70 (Warta). Jednakże ich wykorzystanie na rzecz transportu jest utrudnione z uwagi na niedostateczną regulację, która skutkuje nieregularnymi przepływami wody. Wisła i Odra są zasilane właściwie wyłącznie opadami atmosferycznymi, co powoduje ogromne amplitudy w stanach wód. Dodatkowo występują na nich sezonowe zjawiska lodowe, które uniemożliwiają żeglugę.

Aby zminimalizować wpływ tych negatywnych czynników, konieczna jest budowa infrastruktury hydrotechnicznej, takiej jak zapory i stopnie wodne, a także regulacja koryt rzek. Potrzebne są także wykonanie śluz o odpowiednich wymiarach i przebudowa mostów, które nie pozwalają na poruszanie się wyższym jednostkom. Najlepszymi parametrami żeglugowymi charakteryzuje się obecnie Odra. Niestety nie są one jednakowe na całej jej długości, a możliwości żeglugi limitują liczne wąskie gardła. Najgorsza sytuacja dotyczy jednak Środkowej Wisły, gdzie konieczne jest przeprowadzenie wielu prac regulacyjnych, w tym stabilizujących i koncentrujących koryto. Ich brak uniemożliwia prowadzenie efektywnej działalności transportowej. Także droga E70, łącząca Odrę i Wisłę poprzez Wartę, Noteć, Kanał Bydgoski i Brdę, nie spełnia wymagań szlaków o klasie międzynarodowej (IV klasa według klasyfikacji dróg śródlądowych).

Długość sieci śródlądowych dróg wodnych w Polsce w 2016 roku wyniosła 3655 km, z czego 2417 km stanowiły uregulowane rzeki żeglowne, 644 km – skanalizowane odcinki rzek, 336 km – kanały, a 259 km – jeziora żeglowne (tabela 1, załącznik). Eksploatowane przez żeglugę śródlądową drogi żeglowne obejmowały 92% wszystkich dostępnych dróg wodnych. Główne szlaki żeglugi śródlądowej w Polsce, mimo że mają znaczenie dróg międzynarodowych (rys. 1, załącznik), w rzeczywistości pełnią jedynie funkcję lokalną. Powodem są zaniedbania w zakresie modernizacji istniejącej infrastruktury hydrotechnicznej i brak nowych inwestycji.

W związku ze złym stanem dróg wodnych w Polsce w ciągu ostatnich lat wielkość przewozów ładunków spada. Wyniosła ona 385,7 mld tonokilometrów, jeśli weźmiemy pod uwagę przewozy transportem lądowym. Udział żeglugi śródlądowej w tej pracy przewozowej w 2016 roku w Polsce był marginalny i wyniósł zaledwie 0,3%⁷. Tylko odpowiednia

⁷ GUS, *Transport – wyniki działalności w 2016 r.*, Warszawa 2017, s. 89, <https://stat.gov.pl/-obszary-tematyczne/transport-i-lacznosc/transport/przewozy-ladunkow-i-pasazerow-w-2016-roku,11,5.html> (dostęp: 18.10.2018).

przebudowa dróg wodnych w Polsce, zapewniająca dostateczną i stałą głębokość, pozwoli na rozwój żeglugi śródlądowej.

2. Zewnętrzne uwarunkowania rozwoju żeglugi śródlądowej w Polsce

Porozumienie AGN

Europejskie porozumienie w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o międzynarodowym znaczeniu (AGN) to międzynarodowa konwencja podpisana 19 stycznia 1996 roku w Genewie. Do tej pory przyjęło je 17 państw, w tym wszystkie kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Polska ratyfikowała porozumienie 6 marca 2017 roku. Podstawowe cele konwencji to:

- ♦ ułatwienie i rozwijanie międzynarodowego transportu poprzez wykorzystanie śródlądowych dróg wodnych w Europie;
- ♦ ustanowienie ram prawnych dających podstawy skoordynowanego planu rozwoju i budowy sieci śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym w oparciu o ustaloną infrastrukturę i parametry operacyjne;
- ♦ zwiększenie wydajności i atrakcyjności transportu wodnego w Europie dla klientów śródlądowych;
- ♦ ograniczenie kosztów społecznych transportu śródlądowego i jego negatywnego wpływu na środowisko;
- ♦ wykorzystanie potencjału infrastruktury i jednostek pływających;
- ♦ likwidacja „wąskich gardeł” i „brakujących ogniw” w systemie wodnych dróg śródlądowych.

Sieć dróg wodnych ujęta w porozumieniu AGN jest podzielona na 9 dróg wodnych o łącznej długości 27 tys. km i łączących porty 27 krajów europejskich (rys. 2, załącznik). Przez terytorium Polski przebiegają 3 drogi ujęte w porozumieniu⁸:

- ♦ E30 łącząca Morze Bałtyckie z Dunajem na wysokości Bratysławy. Polski odcinek przebiega Odrą od Świnoujścia do granicy z Czechami;

⁸ Europejskie porozumienie w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym (konwencja AGN), Genewa, 19 stycznia 1996 roku, aneks 1.

- ◆ E40 łącząca Morze Bałtyckie z Dnieprem na wysokości Czarnobyli. Polski odcinek przebiega Wisłą z Gdańska do Warszawy, a następnie Narwią i Bugiem do Brześcia Litewskiego;
- ◆ E70 łącząca Holandię z Rosją (obwodem kaliningradzkim) i Litwą. Polski odcinek obejmuje Odrę od ujścia kanału Odra-Hawela do Kostrzyna, Wartę, Kanał Bydgoski, Wisłę do Bałtyku.

Porozumienie wskazuje też 10 portów położonych na terytorium Polski. Są to Świnoujście, Szczecin, Kostrzyn, Wrocław, Koźle, Gliwice, Gdańsk, Bydgoszcz, Warszawa i Elbląg.

Zgodnie z porozumieniem AGN Polska jest zobowiązana do dostosowania tych dróg wodnych do co najmniej klasy E, czyli IV klasy żeglowności. To znaczy, że muszą one mieć głębokość tranzytową minimum 2,5 m. Obecnie tylko krótkie odcinki na dolnej Odrze i dolnej Wiśle spełniają ten warunek⁹.

Polityka rozwoju transportu rzecznoego w Unii Europejskiej

Biała Księga Transportu

„Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu” to dokument opublikowany przez Komisję Europejską w 2011 roku. Zawiera on strategię rozwoju systemu transportowego w Unii Europejskiej do roku 2021 i jest elementem strategii „Europa 2020”. Założeniami planu są m.in. ograniczenie emisji dwutlenku węgla przez transport o 60% przy jednoczesnym utrzymaniu dotychczasowej mobilności oraz powstanie efektywnej sieci transportu multimodalnego.

Dużą rolę w osiągnięciu tych celów ma do odegrania żegluga śródlądowa. Do 2030 roku 30% drogowego transportu towarów ma zostać przeniesione na kolej i żeglugę śródlądową, a do 2050 roku wartość ta ma wynieść 50%¹⁰. By to osiągnąć, należy zlikwidować bariery w wykorzystaniu żeglugi śródlądowej jako środka transportu. Jednocześnie jest mało prawdopodobne, że uda się zrealizować te cele w Polsce, gdyż nawet jeśli więcej towarów będzie przewożonych drogami wodnymi, to udział żeglugi śródlądowej w rynku istotnie się nie zmieni. Należy bowiem oczekiwać, że dynamika wzrostu wielkości przewozów ładunków innymi gałęziami transportu będzie rosła szybciej niż żeglugi.

⁹ Ibidem, aneks 3, pkt A, ust. III.

¹⁰ Biała Księga Transportu, op. cit., rozdział 2.5, pkt 3.

Na żeglugę nakładane są też obowiązki, takie jak wprowadzenie ekologicznych, bezpiecznych i cichych środków transportu (statków i barek), współpracujących z inteligentną infrastrukturą, która zapewnia monitorowanie i interoperacyjność różnych gałęzi transportu.

Program TEN-T

Historia tworzenia spójnej Transeuropejskiej Sieci Transportowej (*Trans-European Transport Network* - TEN-T) sięga lat 90. ubiegłego wieku. W świetle nowej koncepcji sieci TEN-T z 2011 roku uznano, że najlepszym sposobem na jej przyszłościowy rozwój jest struktura dwupoziomowa, obejmująca sieć kompleksową i bazową. Ta pierwsza do 2050 roku powinna być ogólnoeuropejską siecią transportową z ok. 138,1 tys. linii kolejowych, 136,7 tys. dróg kołowych, 23,5 tys. dróg wodnych śródlądowych. Ma zapewniać dostępność i połączenie wszystkich regionów w UE, w tym tych odległych, wyspiarskich i najbardziej oddalonych, a także wzmacniać spójność społeczną i gospodarczą pomiędzy nimi. Założono, że sieć bazowa jako priorytet w ramach sieci kompleksowej powinna być utworzona do 2030 roku i umożliwiać koncentrowanie działań unijnych na tych elementach TEN-T, które mają największą europejską wartość dodaną, w szczególności na odcinkach transgranicznych, brakujących ogniwach, wąskich gardłach oraz połączeniach multimodalnych. Szczegółowe kwestie rozwoju TEN-T reguluje Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1315/2013 z 11 grudnia 2013 roku¹¹.

Realizację planowanych do 2030 roku działań w ramach zdefiniowanej sieci bazowej po raz kolejny ma ułatwić zastosowanie podejścia „korytarzowego”, które ma służyć koordynacji różnych projektów na szczeblu ponadnarodowym oraz synchronizacji rozwoju korytarzy, czerpiąc tym samym maksymalne korzyści z sieci. Dziewięć korytarzy sieci bazowej stanowić będzie podstawę rozwoju infrastruktury w ramach sieci bazowej TEN-T¹².

Program TEN-T umożliwia otrzymywanie funduszy unijnych, ale są one przyznawane tylko wtedy, gdy śródlądowe drogi wodne spełniają kryteria klasy E, zgodnie z porozumieniem AGN. Dlatego też Polska musi przyjąć programy przebudowy dróg wodnych wpisanych do sieci TEN-T i ma na to czas do 2023 roku, kiedy dojdzie do rewizji programu.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 roku w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE, Dz.U. L 348 z 20.12.2013.

¹² J. Pieriegud, *Korytarze transportowe jako instrument współczesnej polityki transportowej Unii Europejskiej*, (w:) Wł. Rydzkowski (red.), *Współczesna polityka transportowa*, PWE, Warszawa 2017, s. 100.

Program NAIADES II

10 września 2013 roku Komisja Europejska przedstawiła plan na rzecz pobudzenia transportu śródlądowego pod nazwą NAIADES II. Żegluga śródlądowa ma być włączona do multimodalnego systemu logistycznego, co wymaga bardziej efektywnego połączenia jej z innymi gałęziami transportu. Dużą rolę odgrywa tu integracja europejskich systemów rzecznych. Problem stanowią tzw. wąskie gardła, np. nieodpowiednie śluzy, zbyt płytkie tory wodne czy zbyt niskie mosty. Niektóre systemy rzeczne w Europie nie są w ogóle połączone, a przynajmniej nie w sposób umożliwiający żeglugę. Plan jest przewidziany na lata 2014–2020.

Rozwój żeglugi ma też na celu stworzenie wielu nowych miejsc pracy. Program przewiduje również ograniczenie emisji spalin poprzez wprowadzenie nowych norm emisyjnych. Ma to zachęcić do konstruowania nowych, niskoemisyjnych silników, co ma służyć rozwojowi badań i innowacji. Jednocześnie zwraca się uwagę na powstanie potencjalnych barier dla rozwoju żeglugi śródlądowej, m.in. wzrost kosztów¹³.

3. Plany dotyczące rozbudowy i modernizacji polskich dróg wodnych śródlądowych do 2030 roku

Jak już wspomniano w poprzednich częściach opracowania, czynnikiem hamującym rozwój żeglugi śródlądowej w Polsce jest zły stan śródlądowych dróg wodnych. W związku z wieloletnimi zaniedbaniami w utrzymaniu stanu szlaków obecnie przewozy żeglugą śródlądową odbywają się przede wszystkim na krótkie odległości (do 50 km), w większości na poszczególnych odcinkach Odry. W 2014 roku 90% przewozów stanowiły te krótkodystansowe¹⁴. Drogi wodne w Polsce mają I, II bądź III klasę żeglowności, co uniemożliwia poruszanie się po nich jednostek o większych rozmiarach. Aby zwiększyć udział żeglugi śródlądowej w strukturze przewozów, należy poprawić parametry eksploatacyjne dróg wodnych.

Zwiększenie klas żeglowności bądź też wydłużenie szlaków o klasach powyżej III stało się zatem jednym z priorytetów opisanych w dokumentach strategicznych na temat rozwoju transportu. Zadanie to zostało wyznaczone zarówno w dokumentach strategicznych dotyczących

¹³ https://ec.europa.eu/transport/modes/inland/promotion/naiades2_en.

¹⁴ Uchwała nr 79 Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2016 roku w sprawie przyjęcia *Założeń do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030*, M.P., poz. 711, <https://mgm.gov.pl/wp-content/uploads/2017/11/zalozenia-do-planow-rozwoju-srodladowych-drog-wodnych-w-polsce-na-lata-2016%E2%80%932020-z-perspektywa-do-roku-2030.pdf> (dostęp: 17.10.2018).

całości sektora transportowego, m.in. w Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)¹⁵, przyjętej w dniu 22 stycznia 2013 roku, oraz w Dokumencie Implementacyjnym ww. strategii z dnia 24 września 2014 roku, jak i w dokumentach dotyczących śródlądowych dróg wodnych, w szczególności w *Założeniach do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016 -2020 z perspektywą do roku 2030* przyjętych przez Radę Ministrów w formie uchwały w dniu 14 czerwca 2016 roku (dalej: Założenia)¹⁶.

Należy również zwrócić uwagę na treść art. 492 ust. 1 ustawy Prawo wodne z 20 lipca 2017 roku¹⁷, zgodnie z którym minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej, kierując się potrzebą zapewnienia warunków do zrównoważonego rozwoju systemu transportowego kraju, zobowiązany jest do opracowania planu lub programu modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym. W związku z powyższym Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej wraz z Zarządem Portów Morskich Szczecin i Świnoujście SA oraz Zarządem Portu Morskiego Gdańsk SA rozpoczęło pracę nad studiami wykonalności dla Odrzańskiej Drogi Wodnej oraz drogi wodnej rzeki Wisły. Dokumenty te, wraz z dokumentami strategicznymi opisanymi wyżej, stanowić będą podstawę do rozpoczęcia procesu inwestycyjnego.

Plany rozbudowy i modernizacji dróg wodnych zostały syntetycznie omówione w odniesieniu do poszczególnych korytarzy transportowych mających znaczenie międzynarodowe.

Odrzańska Droga Wodna (E30)

Zgodnie z założeniami opisanymi w Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) dynamiczny rozwój transportu ładunków drogą wodną może nastąpić jedynie na Odrzańskiej Drodze Wodnej. W dłuższej perspektywie będzie możliwe wykorzystanie do tego celu Wisły, szczególnie w jej górnym biegu¹⁸. Niemniej to Odra jest obecnie drogą wodną, która ma największe znaczenie transportowe oraz zajmuje priorytetowe miejsce w rządowych planach rozbudowy i modernizacji dróg wodnych. Wynika to co najmniej z kilku przyczyn¹⁹:

- ♦ Odra ma bezpośrednie połączenie z systemem dróg wodnych Europy;

¹⁵ Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 roku, M.P., poz. 75.

¹⁶ M.P. 2016, poz. 711.

¹⁷ Dz.U. 2017, poz. 1566.

¹⁸ *Strategia Rozwoju Transportu...*, op. cit., s. 55.

¹⁹ Ibidem, s. 55.

- ♦ wzdłuż Odry znajduje się szereg regionów o dużej podaży ładunków;
- ♦ z Odrą związane są regiony Polski mające znaczny udział w wymianie zagranicznej;
- ♦ Odra stanowi integralną część środkowoeuropejskiego korytarza transportowego, który zapewnia najkorzystniejsze połączenie krajów skandynawskich z Europą Środkową, Półwyspem Apenińskim i Bałkanami.

Priorytety inwestycyjne określone w Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku, zmierzające do polepszenia warunków żeglugowych i nawigacyjnych Odrzańskiej Drogi Wodnej, w treści tego dokumentu zostały podzielone na dwa zasadnicze etapy. W ramach etapu realizowanego do 2020 roku zakładane było:

- ♦ dokończenie realizacji planu pn. „Program dla Odry 2006”;
- ♦ przygotowanie i rozpoczęcie realizacji programu wieloletniego, dotyczącego przywrócenia parametrów eksploatacyjnych na śródlądowych drogach wodnych, które pełnią funkcję transportową.

Ponadto w ramach Strategii określono szereg decyzji inwestycyjnych, które powinny zostać podjęte do 2020 roku. Dokument przewidywał podjęcie decyzji w sprawie budowy połączenia wodnego śródlądowego Dunaj-Odra-Łaba (DOL) i w związku z tym także na temat budowy Kanału Śląskiego, a także przygotowania i realizacji programu włączenia Odrzańskiej Drogi Wodnej do europejskiej sieci transportowej.

W ramach drugiego etapu (realizowanego do 2030 roku) w odniesieniu do drogi E30 przewidziano kontynuację realizacji programu wieloletniego dotyczącego przywrócenia parametrów eksploatacyjnych na śródlądowych drogach wodnych, które pełnią funkcję transportową, a także ewentualną realizację programu włączenia Odrzańskiej Drogi Wodnej do europejskiej sieci transportowej.

Należy stwierdzić, że Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku jest dokumentem zawierającym ogólne, strategiczne kierunki rozwoju. Szczegółowe plany odnośnie do poszczególnych inwestycji zaplanowanych do realizacji na Odrzańskiej Drodze Wodnej zostały zawarte w Założeniach przyjętych przez rząd 14 czerwca 2016 roku. Dokument ten precyzuje to, jakie zadania inwestycyjne powinny zostać podjęte zarówno w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej, tak by zrealizować zadania dotyczące rozwoju żeglugi śródlądowej, przewidziane w Strategii Rozwoju Transportu. Priorytety inwestycyjne oraz planowane działania zostały opisane w odnie-

sieniu do poszczególnych odcinków Odry. Podstawą do określenia założeń wskazanych w tym dokumencie była *Ekspertyza w zakresie rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030*, opracowana przez Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej²⁰.

Wśród zadań określonych w perspektywie krótkoterminowej jako priorytet dla odcinka Górnej Odry wskazano dokończenie budowy zbiornika Racibórz z zachowaniem zobowiązań związanych z zapewnieniem okresu trwałości projektów finansowanych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020, a także uzgodnienie ze stroną czeską harmonogramu budowy kanału Odra-Dunaj po obu stronach granicy oraz przeprowadzanie działań planistycznych i projektowych. W perspektywie długoterminowej natomiast przewidziano całkowite zakończenie budowy odcinka Odra-Dunaj²¹.

W odniesieniu do skanalizowanego odcinka Odry przebiegającego od stopnia wodnego Koźle (kilometr 98,1) do śluzy w Brzegu Dolnym (kilometr 281,6) przewidziano rozpoczęcie przebudowy istniejących śluz do parametrów klasy Va wraz z modernizacją awanportów tych śluz, zgodnie z planem modernizacji²². Zaplanowano również przebudowę koryta rzecznoego oraz głównego kanału żeglugowego we Wrocławiu. Tabela 2 w załączniku prezentuje niezbędne inwestycje na odcinku skanalizowanym Górnej Odry, po to by przystosować go do klasy Va.

Ponadto w perspektywie krótkoterminowej Założenia przewidują zakończenie prac remontowo-modernizacyjnych na Kanale Gliwickim w celu przywrócenia sprawności i funkcjonalności znajdujących się tam śluz oraz rozpoczęcie prac projektowych i modernizacyjnych stanowisk kanału do klasy V. W założeniach długoterminowych natomiast rządowy dokument zakłada dalszą realizację etapową przebudowy stanowisk kanału do klasy V oraz budowę nowych śluz, o ile będzie to uzasadnione.

Zaplanowane zostały także zadania inwestycyjne dla odcinka Odry Środkowej swobodnie płynącej oraz Odry Dolnej i Granicznej.

²⁰ Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, *Ekspertyza w zakresie rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030*, Warszawa 2016.

²¹ Uchwała nr 79 Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2016 roku, op. cit., s. 10.

²² Ibidem.

Droga wodna E40

Droga Wodna Rzeki Wisły

Położenie międzynarodowej drogi wodnej E40 umożliwia połączenie portów morskich Trójmiasta z systemem europejskich dróg wodnych. Droga ta obejmuje głównie dolny odcinek Wisły, a przez to stanowi przedłużenie zaplecza wspomnianych portów. Na przestrzeni lat pojawiały się różne koncepcje rozwoju drogi E40, zmierzające do pełnego wykorzystania potencjału energetycznego oraz transportowego Wisły. Po skonstruowaniu w 1970 roku pierwszego elementu Kaskady Dolnej Wisły, tj. stopnia wodnego Włocławek, rozważano kontynuację projektu polegającego na budowie łącznie ośmiu stopni wodnych, na których funkcjonować miały elektrownie wodne²³. Zgodnie z projektem opracowanym w 1990 roku przez firmę Hydroprojekt poszczególne stopnie wodne miały znaleźć się w ściśle określonych lokalizacjach oraz osiągać założone parametry produkcji elektrycznej (tabela 3, załącznik).

Należy zwrócić uwagę na to, że jednym z priorytetów związanych z rozbudową Kaskady Dolnej Wisły jest szybka budowa stopnia wodnego, który zapewniłby bezpieczeństwo skorodowanego oraz grożącego zawaleniem stopnia we Włocławku. Pierwotnie zakładano, że stopień wodny we Włocławku będzie funkcjonował samodzielnie jedynie przez 10 lat. Po tym czasie planowano dobudować dodatkową tamę w Nieszawie. Obecnie, ze względu na korozję elementów tamy, stan stopnia we Włocławku stale się pogarsza, co grozi uwolnieniem licznych zanieczyszczeń zalegających na ścianach zbiornika. Problem ten był opisywany przez specjalistów oraz media już w 2008 roku²⁴.

W grudniu 2017 roku ministrowie środowiska, gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej oraz energii podpisali porozumienie zakładające budowę stopnia wodnego na Wiśle w miejscowości Siarzewo, którego zadaniem będzie m.in. zabezpieczenie stanu rzeki na wypadek dalszej korozji tamy we Włocławku²⁵. Rozpoczęcie prac budowlanych planowane jest w roku 2020, a ukończenie - w 2025.

²³ W. Majewski, *Wykorzystanie dolnej Wisły do celów energetycznych i żeglugowych, na zlecenie firmy Energa SA*, Gdańsk, sierpień 2011.

²⁴ J. Chelmiński, *Co z tą tamą: zaporą na Wiśle zagraża milionom ludzi*, Dziennik.pl, 19.08.2008 http://web.archive.org/web/20080830031104/http://www.dziennik.pl/zielony-dziennik/article225268/Zapora_na_Wisle_zagraza_milionom_ludzi.html (dostęp: 20.08.2018).

²⁵ <http://www.radiopik.pl/2,63307,porozumienie-ws-budowy-stopnia-wodnego-siarzewo> (30.08.2018).

Wśród pozostałych zadań inwestycyjnych na drodze wodnej rzeki Wisły w Założeniach wskazuje się na wybór koncepcji kanalizacji drogi wodnej. Jak wskazano powyżej, brak jest obecnie spójnej koncepcji modernizacji tego szlaku wodnego, a opisane w dokumentach rządowych warianty stanowią jedynie zarys rozwiązań możliwych do zastosowania. W związku z tym – poza inwestycjami pilnymi, które minimalizują zagrożenie związane z korozją dotychczasowej infrastruktury – w pierwszej kolejności planowane jest podjęcie prac koncepcyjnych związanych z modernizacją drogi E70.

Połączenie Warszawa–Brześć

W odniesieniu do pozostałych odcinków drogi E40 obejmujących odcinek od Warszawy do granicy z Białorusią rządowe Założenia wskazują jedynie zakres prac projektowych i koncepcyjnych koniecznych do przeprowadzania. W perspektywie krótkoterminowej planowane jest opracowanie koncepcji i przygotowanie połączenia Warszawa–Brześć, a także dokumentacji budowy stopni wodnych na drodze wodnej pomiędzy Dęblinem a Terespołem. Podobnie w perspektywie długoterminowej planowane działania ograniczają się do „przygotowania dokumentacji połączenia Warszawa–Brześć”.

Droga wodna E70

Wśród głównych priorytetów programu rozwoju żeglugi śródlądowej określonych w treści rządowych Założeń znalazło się również przygotowanie planu modernizacji drogi wodnej Odra–Wisła, która stanowi część międzynarodowego szlaku E70. Zgodnie z *Ekspertyzą w zakresie rozwoju śródlądowych Dróg Wodnych w Polsce...* obecnie droga wodna Odra–Wisła nie spełnia wymagań II klasy żeglowności, dlatego nadaje się wyłącznie do żeglugi o znaczeniu regionalnym, i to tylko przy wykorzystaniu jednostek o niskim tonażu.

W związku ze staraniami marszałków województw, przez które przebiega droga wodna E70, projekty jej rewitalizacji nakierowane na przywrócenie parametrów II klasy drogi wodnej zostały zawarte w Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku. Inwestycje te nie doprowadziłyby jednakże do podwyższenia klasy żeglowności do poziomu przeznaczonego dla dróg o znaczeniu międzynarodowym. Podstawową trudnością w procesie planowania inwestycji jest brak studiów i analiz, które szczegółowo określałyby zakres inwestycji niezbędnych do modernizacji drogi wodnej E70, tak by zyskała klasę Va – tj. dróg międzynarodowych, a także ich uzasadnienie ekonomiczne. Dodatkowo w wielu miejscach niemożliwa jest rozbudowa ciągu rzeki do wymagań

V klasy z uwagi na fakt, że większość obiektów hydrotechnicznych na obecnej drodze wodnej została wpisana do rejestru zabytków. Jednocześnie korytarz rzeki przebiega przez obszary objęte ochroną w ramach programu Natura 2000, przez co ewentualna rozbudowa ciągu wodnego napotkałaby wiele trudności administracyjnych.

W związku z powyższymi utrudnieniami zakres zadań określonych w Założeniach w perspektywie krótko- i długoterminowej ogranicza się do analizy możliwości hydrologiczno-środowiskowo-ekonomicznych modernizacji drogi wodnej E70 na odcinku Odra-Wisła, tak by zyskała najwyższą klasę żeglowności. Jeśli to się nie uda i droga nie będzie włączona do międzynarodowego systemu, do realizacji przeznaczone zostaną wyłącznie projekty zmierzające do przywrócenia II klasy drogi wodnej od Odry do Wisły.

Źródła finansowania

Rządowe dokumenty strategiczne dotyczące rozwoju śródlądowych dróg wodnych zawierają wstępne szacunkowe koszty projektowanych inwestycji, a także potencjalne źródła i mechanizm ich finansowania. Tabela nr 4 będąca częścią Założeń prezentuje wstępny szacunek kosztów dla poszczególnych odcinków dróg wodnych.

Warto zauważyć, że przewidywane koszty budowy i modernizacji różnią się w zależności od przyjętego wariantu oraz klasy żeglowności, do której ma zostać zmodernizowany dany szlak. Szczegółowy szacunek kosztów w odniesieniu do poszczególnych dróg wodnych jest elementem *Ekspertyzy*, stanowiącej podstawę sumarycznych kalkulacji przedstawionych w tabeli nr 4.

W zakresie potencjalnych źródeł finansowania w Założeniach wskazano środki finansowe pochodzące z:

- ♦ Funduszu Spójności;
- ♦ Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego;
- ♦ Funduszu „Łącząc Europę”;
- ♦ Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych;
- ♦ funduszy celowych (np. środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej);
- ♦ Funduszu Żeglugi Śródlądowej;
- ♦ budżetu państwa, samorządów terytorialnych, od inwestorów z zainteresowanych sektorów;

- ♦ przeznaczone na realizację zadań ujętych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

Ponadto w celu realizacji projektowanych inwestycji MG MiŻŚ opracowało założenia funkcjonowania Funduszu Rozwoju Śródlądowych Dróg Wodnych, który miałby zastąpić dotychczasowy Fundusz Żegluga Śródlądowej oraz stanowiłby podstawę systemu finansowania modernizacji dróg wodnych. Głównym źródłem budżetu Funduszu będą opłaty za korzystanie z dróg wodnych oraz urządzeń wodnych. Oprócz tego Fundusz będzie miał możliwość emitowania obligacji oraz zawierania umów kredytowych.

4. Efekty rozwoju żegluga śródlądowej w Polsce

Oczekuje się, że realizacja programu rozwoju żegluga śródlądowej w Polsce będzie miała wpływ na wiele sektorów gospodarki, takich jak transportowy, energetyczny czy turystyczny. Efekty rozbudowy infrastruktury rzecznej należy rozpatrywać w kontekście korzyści oraz zagrożeń nie tylko dla transportu śródlądowego, lecz także dla produkcji energii oraz stanu wód w regionie (załącznik, rys. 3). Zakres czynników, które zwykle wskazywane są jako główne rezultaty wdrożenia transportowych inwestycji infrastrukturalnych, przedstawia się następująco²⁶:

- ♦ redukcja kosztów transportu;
- ♦ różnice kosztów operacyjnych, utrzymania i odnowy przed modernizacją i po niej;
- ♦ poprawa bezpieczeństwa ruchu;
- ♦ oszczędność czasu;
- ♦ efekt przestrzenny;
- ♦ efekty inwestycyjne.

Skutki ekonomiczne

Analizę skutków realizacji opisywanych planów modernizacji śródlądowych dróg wodnych można przeprowadzić jedynie w kontekście ogólnej charakterystyki głównych zalet transportu śródlądowego oraz jego porównania z innymi gałęziami transportu. Przy założeniu, że w najbliższej przyszłości dojdzie do realizacji opisywanych inwestycji rozwojowych, należy oczekiwać, że wzrośnie udział żegluga śródlądowej w rynku usług transportowych kosztem innych gałęzi (transportu samochodowego oraz

²⁶ PIANC, *Economic Aspects of Inland Waterways*, Bruksela 2005, s. 6.

kolejowego). W porównaniu z konkurencyjnymi gałęziami żegluga śródlądowa charakteryzuje się dużo niższymi kosztami zewnętrznymi²⁷. Do głównych zalet tej gałęzi transportu, świadczących o jej konkurencyjności, trzeba zaliczyć m.in. niską emisję hałasu, niewielkie zużycie energii, niskie koszty kongestii oraz niską emisję zanieczyszczeń.

Należy podkreślić, że transport śródlądowy jest jedną z najbezpieczniejszych gałęzi transportu, nawet pomimo częstego wykorzystywania tego środka do transportu ładunków niebezpiecznych. Ponadto szczególnie korzystnie dla żeglugi śródlądowej wypada porównanie zużycia energii przez poszczególne środki transportu. Opracowania źródłowe wskazują, że przy użyciu 1 jednostki energii możliwe jest przewiezienie 1 tony ładunku statkiem śródlądowym na odległość 370 kilometrów, pociągiem na 300 km, a samochodem ciężarowym na odległość 100 kilometrów²⁸. Tym samym transport śródlądowy charakteryzuje się bardzo wysoką efektywnością (załącznik, tabela 5).

Zarówno efektywność, jak i wysokie bezpieczeństwo przewozu towarów statkami żeglugi śródlądowej mogą doprowadzić do wzrostu popytu na usługi transportowe świadczone przez armatorów żeglugi śródlądowej, przy założeniu, że zrealizowany zostanie program rozwoju infrastruktury rzecznej. Niemniej nie jest możliwe pełne oszacowanie ekonomicznych skutków tego przedsięwzięcia dla branży transportowej²⁹.

Zgodnie z Załoženiami modernizacja śródlądowych dróg wodnych przyczyni się również do wzrostu konkurencyjności portów morskich ujścia Odry i Wisły, które będą mieć zaplecze w postaci żeglugi śródlądowej niezwykle istotne z punktu widzenia logistyki. Jest to atut, który będzie wyróżniał polskie porty na tle konkurencyjnych w basenie Morza Bałtyckiego. Realizacja programu rozwoju szlaków śródlądowych może zatem przyczynić się do wzrostu przeładunku w portach morskich nad Bałtykiem, a tym samym do rozwoju żeglugi morskiej i jej dochodowości.

Należy również zwrócić uwagę na treść Dyrektywy Komisji Europejskiej KE 2005/44/WE, zgodnie z którą kraje członkowskie UE mają obowiązek wdrożenia systemu informacji rzecznej RIS na drogach wodnych, które będą łączyć się z drogami międzynarodowymi innego państwa. Dostosowanie Odry do międzynarodowej klasy żeglugowej będzie wiązało się zatem z koniecznością instalacji tego systemu w ramach rozbudowywanej infrastruktury rzecznej. Opracowania źródłowe wskazują, że wdroże-

²⁷ K. Wojewódzka-Król, R. Rolbiecki, *Transport wodny śródlądowy. Funkcjonowanie i rozwój*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2014.

²⁸ *Ekspertyza w zakresie...*, op. cit., s. 59.

²⁹ *Ibidem* s. 58.

nie systemu wpłynie nie tylko na wzrost poziomu bezpieczeństwa, lecz także będzie miało liczne skutki makroekonomiczne³⁰. Zgodnie z wynikami projektu Sieci Tematycznej SPIN-TN, analizującego efekty wykorzystania dróg wodnych o parametrach klasy IV i wyższej łączących przynajmniej dwa kraje europejskie, wdrożenie systemu RIS będzie wiązało się z³¹:

- ◆ lepszym wykorzystaniem jednostek;
- ◆ jednostajną prędkością żeglugi na rzece;
- ◆ zmniejszeniem opóźnień i czasu żeglugi;
- ◆ wzrostem bezpieczeństwa;
- ◆ lepszą logistyką transportu.

Skutki środowiskowe

Transport rzeczny jest najbardziej ekologicznym ze wszystkich środków transportu śródlądowego. Jak już wspomniano w części I, wyróżnia go niska energochłonność, która przekłada się na niską emisję CO₂ do atmosfery. Jego przewaga uwidacznia się nie tylko w najniższych kosztach wewnętrznych (prywatnych), ale i zewnętrznych, czyli ponoszonych przez ogół społeczeństwa.

Bezkolizyjność

Transport rzeczny w porównaniu do kolei, a w szczególności transportu drogowego, odznacza się najmniejszą liczbą wypadków. Przed kolizjami chroni barki niska prędkość, z jaką się poruszają, oraz łagodne wyprofilowanie drogi wodnej. Na każde 100 tonokilometrów koszt wypadków na drogach to 0,92 euro, na torach – 0,06 euro, a na drogach wodnych – 0,005 euro. Wycieki transportowanych szkodliwych substancji zdarzają się w transporcie rzeczonym najrzadziej.

Kongestia

Największe pływające po europejskich rzekach barki mają ładowność 4000 ton, co oznacza, że taka jednostka może zastąpić nawet kilkaset samochodów, które znikną z zatłoczonych dróg. Trzeba jednak podkreślić, że transport wodny śródlądowy nie może funkcjonować bez wsparcia kolei i transportu drogowego, ponieważ towary niewytwarzane w bezpośredniej bliskości drogi wodnej trzeba przewieźć do portu rzecznych pociągami lub ciężarówkami. Także ostatni etap polegający na dostarczeniu towaru od-

³⁰ Ibidem, s. 60.

³¹ <https://trimis.ec.europa.eu/project/strategies-promote-inland-navigation> (dostęp: 18.10.2018).

biorcy najczęściej musi się odbywać transportem kołowym lub szynowym. Oznacza to, że transport wodny nigdy nie zastąpi lądowego, jednak włączenie go w sieć transportu multimodalnego może przynieść znaczne korzyści dla środowiska i pomóc rozładować kongestję na drogach.

Hałas

WHO uznało hałas publiczny za istotny czynnik negatywnie wpływający na zdrowie³². Transport drogowy i kolejowy emitują podobną ilość hałasu, choć badania wskazują, że hałas powodowany przez pociągi jest subiektywnie postrzegany jako bardziej znośny. Transport wodny jest obiektywnie cichszy średnio o 10 dB, jednak w odczuciu ludzi jest on aż o 50% bardziej znośny od hałasu drogowego³³. Dodatkowym atutem jest przebieg dróg wodnych – na przeważającej części ich długości z dala od terenów najczęściej zamieszkanym.

Terenochność

Badania pokazują, że przy intensywnych przewozach na kilometr infrastruktury liniowej przypada³⁴:

- ◆ 3,5 mln ton ładunków w transporcie wodnym śródlądowym;
- ◆ 2,5 mln ton ładunków w transporcie kolejowym;
- ◆ 1,5 mln ton ładunków w transporcie drogowym.

Dodatkowo infrastruktura wodna rzadko zajmuje miejsce, które mogłoby być wykorzystane przez budynki innego typu, ponieważ jest ulokowana z dala od zasiedlonych terenów. Ponadto drogi wodne nie stanowią sztucznych barier dla migrujących zwierząt, dla których ruchliwe drogi często stanowią przeszkodę nie do pokonania.

Podsumowując, transport wodny śródlądowy generuje najniższe koszty zewnętrzne zarówno jeśli chodzi o te związane z budową infrastruktury liniowej, jak i wynikające z realizacji zadań transportowych.

Bezpieczeństwo wodne i ochrona przeciwpowodziowa

Liczba zjawisk katastroficznych rośnie z roku na rok. Mają na to wpływ obserwowane zmiany klimatu, a także działalność człowieka. W Polsce najbardziej widoczne są skutki zjawisk hydrologicznych, będące też jednymi z najbardziej niebezpiecznych i czasochłonnych w usuwaniu.

³² *Upgrading of Inland Waterway and Sea Ports. Analysis on the environmental impacts of waterborne transport*, Budapeszt 2013, s. 27.

³³ *Ibidem*.

³⁴ K. Wojewódzka-Król, R. Rolbiecki, *Transport wodny śródlądowy...*, op. cit., s. 21.

Zakres strat powodziowych w Polsce jest bardzo trudny do określenia w związku z brakiem jednoznacznych danych (sprzeczności pomiędzy informacjami z GUS a tymi z MSWiA). GUS podaje straty powodziowe tylko w niektórych latach, kiedy były największe lub znaczne dla danego obszaru. Do strat powodziowych zalicza się przede wszystkim:

- ♦ zniszczenia infrastruktury transportu - dróg transportu samochodowego, kolejowego, w tym mosty, wiadukty itp., a także dróg wodnego transportu śródlądowego;
- ♦ zniszczenia infrastruktury komunalnej, jak np. wodociągi;
- ♦ uszkodzenia zabudowy mieszkalnej oraz infrastruktury użytku publicznego.

Straty bezpośrednie i mierzalne nie są jedynymi, które mogą wystąpić - często długotrwałe i dotkliwie skutki niebezpośrednie oraz niemierzalne są dużo większym zagrożeniem. Przykładami mogą być tutaj zanieczyszczenia po powodziach w roku 1997, które przełożyły się na trwające do dnia dzisiejszego negatywne skutki tych późniejszych, wliczając straty niematerialne i materialne.

Regulacja rzek, która jest jednym z narzędzi w polityce rozwoju wodnego transportu śródlądowego, może przyczynić się do znacznego zwiększenia poziomu ochrony przeciwpowodziowej. Regulacja rzeki to zabieg, którego jednym z celów jest ograniczenie nieprzewidywalnych zjawisk hydrologicznych wzdłuż koryta rzeki. Na rzekach nizinnych, które stanowią większość cieków w Polsce, często można spotkać zjawisko meandrowania - przyczynia się to do powstania krętych i dłuższych rzek, a tym samym do zwiększenia obszaru zalewowego. To natomiast oznacza większy teren, na którym utrzymują się wody po przerwaniu linii brzegowej w wyniku podniesienia się ich poziomów.

Lepszy stan rzek po działaniach inżynierskich stanowi korzyść nie tylko dla żeglugi śródlądowej, lecz także dla rolnictwa w dolinach rzek. Zapobiega bowiem erozji żyznych osadów i namulów pochodzących z wcześniejszych okresów geologicznych. Co więcej, obszar międzywałowy powinien pozostać nieurbanizowany, pomijając infrastrukturę do obsługi żeglugi śródlądowej, a także inną wymaganą na danym obszarze, w tym np. mosty czy wiadukty. Taki stan rzeczy zmniejszy lub prawie całkowicie wyeliminuje straty powodziowe i popowodziowe.

5. Ryzyka związane z rozwojem żeglugi śródlądowej w Polsce

Ryzyka ekonomiczne

Plan rozwoju żeglugi śródlądowej w Polsce jest ryzykowny z punktu widzenia ekonomicznego. Udział transportu śródlądowego w Polsce w przewozach ładunków od wielu lat spada: z 0,8% w 2000 roku do 0,1% w 2017 roku. Wpływ na to ma nie tylko brak odpowiedniej infrastruktury, lecz także rozwój innych gałęzi transportu. Na przykład w ostatnim dziesięcioleciu w Polsce rozbudowuje się infrastrukturę kolejową, przy czym inwestycje w nią są tańsze. Szacowany koszt przewozu tony ładunku na Odrze to 43 zł, wliczając w to koszty budowy i utrzymania drogi wodnej. Tymczasem transport tony ładunku koleją na tym samym odcinku kosztuje 3,2 zł³⁵.

Udział energii ze źródeł odnawialnych systematycznie wzrasta w krajach Unii Europejskiej od kilku lat. Przyczyniły się do tego rozwój technologii związanych z OZE (odnawialne źródła energii), a także regulacje i zobowiązania przyjęte w trakcie negocjacji, np. tych związanych z COP (*Conference of Parties*), tj. cyklicznych spotkań krajów członkowskich ONZ w sprawach polityki klimatycznej. Niestety w Polsce udział ten jest znikomy. W 2001 roku rząd Rzeczypospolitej Polski przyjął dokument Strategia Rozwoju Energetyki Odnawialnej, który zakłada, że udział energii ze źródeł odnawialnych w bilansie paliwowo-energetycznym Polski wyniesie 7,5% w 2010 roku i do ok. 14% w 2020 roku. Elektrownie wodne w Polsce produkują znaczną część tej energii. Ponad połowa zasobów hydroenergetycznych w Polsce skupiona jest w obszarze dorzecza Wisły, a konkretnie w jej prawobrzeżnych dopływach. Najlepsze możliwe warunki do umiejscowienia niedużych elektrowni wodnych istnieją obecnie w Karpatach, Sudetach, na Roztoczu, a także rzekach Przymorza. Nie można też zapomnieć o potencjale Odry.

Elektrownie wodne wpływają na lepszą jakość wód powierzchniowych. Turbiny napowietrzają wodę, co ułatwia zdolność wód do samooczyszczania biologicznego, a kraty umiejscowione na podzespołach wyłapują śmieci. Budowa elektrowni wodnych to także rozbudowa lub budowa nowych zbiorników wodnych, które jako forma regulacji rzek zmniejszają ich erozję denną, a poziom wód zostaje wyrównany. Budowa małych elektrowni wodnych podnosi również poziom zabezpieczenia przeciwpowodziowego.

³⁵ M. Litwin, *Rozwój transportu rzeczno- to dublowanie możliwości kolei*, <https://www-rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/rozwoj-transportu-rzeczno-to-dublowanie-mozliwosci-kolei-55961.html> (dostęp: 20.10.2018).

Ryzyka środowiskowe

Przystosowanie rzek na potrzeby transportu wodnego wiąże się z budową infrastruktury oraz pracami regulacyjnymi, które oznaczają ingerencję w ekosystem rzeczny. Rzeki należą do najbardziej zróżnicowanych i z tego względu również najcenniejszych ekosystemów. Transport wodny wymaga jednak stałych przepływów wody oraz minimalnych parametrów koryta, takich jak głębokość, szerokość czy promień łuków. Aby to osiągnąć, konieczne jest „ujarzmienie” rzeki poprzez różnego typu prace budowlane i instalowanie urządzeń hydrotechnicznych. Stopień uregulowania rzeki jest jednak odwrotnie proporcjonalny do występującej w niej bioróżnorodności, ponieważ wiele organizmów zamieszkujących ekosystem rzeczny korzysta z nieregularności dna i linii brzegowej rzeki oraz okresowych zmian poziomu wody. Dodatkowo obecność infrastruktury hydrotechnicznej może wywoływać jeszcze inne negatywne skutki środowiskowe, takie jak stwarzanie barier dla migracji, zajmowanie terenu, powodowanie erozji itd. Ich rozmiar może się wahać od nieznacznego po wykluczający realizację projektu. Zasadność kosztów środowiskowych powinna być oceniana osobno dla każdej pojedynczej inwestycji przy użyciu fachowych metod. Poniżej zaprezentowany został przegląd głównych ryzyk związanych z przystosowaniem rzek do gospodarczego wykorzystania.

Likwidacja siedlisk

Najważniejszym kosztem prowadzenia inwestycji na rzekach jest utrata siedlisk wielu gatunków korzystających ze zróżnicowanego środowiska rzeczno-egzonalnego. Bagrowanie niszczy organizmy zamieszkujące dno rzeki. Prostowanie łuków oraz umacnianie brzegów pozbawia ryby i inne zwierzęta miejsc lęgowych. Zatopienie piaszczystych wysp i nadbrzeżnych lasów lęgowych prowadzi do utraty siedlisk przez niektóre gatunki ptaków. Regulacja rzeki oznacza często odcięcie jej od naturalnych terenów zalewowych, których flora i fauna uzależniona jest od okresowych wezbrań wody.

Koszty te można minimalizować poprzez wybór tych opcji inwestycyjnych, które wiążą się z najmniejszą ingerencją w ekosystem rzeki. KE zaleca zasadę, zgodnie z którą prace regulacyjne powinny być prowadzone tylko w miejscach, gdzie jest to niezbędne. Ewentualne szkody powinny być natomiast równoważone poprzez podjęcie odpowiednich działań kompensacyjnych i odtworzenie utraconych walorów środowiskowych w innych miejscach³⁶. Dobrym rozwiązaniem może być także budowa kanałów late-

³⁶ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, art. 6(4).

ralnych omijających szczególnie cenne fragmenty rzeki (np. meandry Odry koło Bohumina).

Utrudnienia dla ryb migrujących w górę rzeki

Gatunki ryb z rodziny łososiowatych w okresie tarła wędrują w górę rzeki. Przegradzanie rzeki tamami powoduje utrudnienie lub uniemożliwienie ich migracji. Po wybudowaniu stopnia wodnego we Włocławku zaobserwowano niemal zupełny zanik ryb wędrownych w Wiśle powyżej stopnia. Budowa planowanych kilkudziesięciu stopni na Odrze i na Wiśle może doprowadzić do przekształcenia się tych rzek w luźno ze sobą związane, odrębne ekosystemy przypominające bardziej jeziora niż rzeki³⁷.

Aby zmniejszyć negatywny wpływ stopni i progów wodnych na ciągłość ekosystemową rzeki, należy budować obejścia zwane przepławkami dostosowane do potrzeb przemieszczających się ryb. Nie likwidują one całkowicie barier, jakie dla migracji ryb stanowią stopnie wodne, jednak dają realną szansę na ich pokonanie. Skuteczność przepławek w dużej mierze zależy od sposobu ich wykonania. Nie powinny być zbyt stromo nachylone, ponieważ spowodowany tym silny nurt może okazać się przeszkodą nie do pokonania dla ryb wędrujących pod prąd. Dłuższe, meandrujące przepławki są droższe w budowie, jednak bez porównania lepiej spełniają swoją funkcję³⁸.

Erozja denna poniżej stopni wodnych i akumulacja zanieczyszczeń powyżej

Płynąca w rzece woda stale przesuwa po dnie materiał skalny na całej swojej długości. Przegrodzenie rzeki powoduje gromadzenie się rumoszu powyżej tamy oraz wymywanie dna poniżej. Z biegiem lat koryto poniżej tamy obniża się na skutek erozji dennej, co powoduje obniżenie się poziomu zasilanych przez rzekę wód powierzchniowych i gruntowych na okolicznych terenach oraz ich wysuszenie, a to negatywnie wpływa na ich ekosystem. Poza tym intensywna erozja dna poniżej stopnia może także doprowadzić do jego zawalenia się.

Z kolei powyżej tamy gromadzą się nie tylko materiał skalny, ale i zanieczyszczenia, które nie mogą zostać wymyte w procesie naturalnego

³⁷ J. Żelazo, *Wybrane problemy zabudowy rzek o szczególnych wartościach przyrodniczych*, „Nauka, Przyroda, Technologie” nr 3/2009, s. 2.

³⁸ W 2008 roku w górnym Renie po raz pierwszy od 50 lat złowiono dorosłego łosia. Był to efekt wieloletnich prac renaturyzacyjnych i odtworzeniowych prowadzonych w ramach projektu „Łosoś 2000”. Jednocześnie Ren pozostał głównym wodnym źródłowym szlakiem w Europie Zachodniej. <https://www.ekologia.pl/ciekawostki/do-gornego-renu-powrocily-lososie,6206.html> (30.09.2018).

samooczyszczania się rzeki. Osady zalegające w Zalewie Włocławskim, zatrute metalami ciężkimi pochodzenia przemysłowego, doprowadziłyby do katastrofy ekologicznej w przypadku ich uwolnienia. Ocenia się, że zagrożona byłaby Wisła na całej swojej długości od Włocławka do Bałtyku³⁹.

Ryzyko związane z erozją denną i gromadzeniem się osadów można zredukować na dwa sposoby. Po pierwsze, służy temu budowa kolejnego stopnia, tak aby jego cofka sięgała dolnego poziomu wody na stopniu wyższym. W ten sposób erozja dna zostaje na tym odcinku zatrzymana, a stopień górny – podparty przez dolny. Oczywiście następny stopień sam także będzie wymagał podparcia kolejnym z tych samych powodów.

Po drugie, należy prowadzić regularne prace utrzymaniowe, które polegają na wybieraniu osadów zalegających powyżej stopnia oraz tzw. karmieniu rzeki poniżej. Polega ono na zasilaniu jej w materiał skalny, który może ona transportować, nie wymywając kolejnych warstw gruntu i nie obniżając lustra wody.

Ryzyko wycieku groźnych substancji

Wycieki przewożonych substancji chemicznych w przypadku transportu wodnego śródlądowego zdarzają się proporcjonalnie najrzadziej. Nie znaczy to jednak, że nie występują wcale, a ich skutki są często dużo poważniejsze niż na drogach czy torach – z uwagi na płynącą wodę, która rozprzestrzenia zanieczyszczenia w górę rzeki.

Aby zminimalizować ryzyko wycieku w transporcie wodnym oraz ograniczyć jego skutki, trzeba przede wszystkim wdrożyć odpowiednie przepisy dotyczące wymagań technicznych statków, tak aby ich konstrukcja zapewniała maksymalne zabezpieczenie przewożonego towaru. Kolejnym czynnikiem jest obowiązek odpowiednich szkoleń i licencji dla załogi statku. Potrzebne jest także opracowanie planów działania na wypadek sytuacji kryzysowych spowodowanych przez wyciek, a także posiadanie w pogotowiu odpowiedniego sprzętu i kompetentnych służb zdolnych do opanowania sytuacji w możliwie najkrótszym czasie.

Bilans ryzyk środowiskowych

Rozwój żeglugi śródlądowej nieuchronnie wiąże się z ingerencją w naturalny ekosystem rzeki i niesie rozmaite ryzyka dla środowiska naturalnego. Nie oznacza to jednak, że żegluga oraz flora i fauna rzeczna z założenia nie mogą ze sobą współzystawać. Możliwe i potrzebne jest takie planowanie inwestycji na drogach wodnych, aby straty dla środo-

³⁹ Z. Babiński, M. Habel, *O rozbiorce obiektów piętrzących na rzekach*, (w:) *Żegluga śródlądowa – Odra*, Warszawa 2016, s. 95.

wiska były minimalne. Trzeba także pogodzić się z ewentualnością, że nawet zminimalizowane koszty mogą okazać się nie do przyjęcia. Planując zagospodarowanie rzek, państwowi decydenci powinni pamiętać, że są one wspólnym dobrem całego społeczeństwa, a utrzymanie ich w dobrym, sprzyjającym rozwojowi biosfery stanie jest w interesie wszystkich. Mając to na uwadze, Komisja Europejska zaleca, by już na wczesnym etapie planowania poszczególnych inwestycji przeprowadzać szeroko zakrojone konsultacje, do których dopuszczone zostaną wszystkie zainteresowane strony, a więc zarówno przedstawiciele państwa i przedsiębiorcy, jak i przyrodnicy oraz społeczeństwo obywatelskie⁴⁰. Ostateczne decyzje powinny być wynikiem konsensusu lub co najmniej kompromisu wszystkich użytkowników rzeki. Aby to było możliwe, niezbędna jest odpowiednia kultura prowadzenia dyskusji oparta na zasadzie życzliwej próby zrozumienia i uwzględnienia wszystkich interesów wchodzących w grę. Istotne jest również przygotowanie rzeczowych argumentów szacujących metodami ilościowymi wpływ danego projektu na środowisko⁴¹. Wychodzenie od takich konkretnych ustaleń daje nadzieję na dojście do konstruktywnych wniosków i podjęcie decyzji godzących sprzeczne interesy.

Ryzyka związane z bezpieczeństwem wodnym i ochroną przeciwpowodziową

Odcinanie rzeki od jej naturalnych terenów zalewowych, zwężanie koryta poprzez umacnianie brzegów oraz prostowanie łuków powoduje zmniejszenie jej pojemności. Może więc łatwiej wystąpić z brzegów, a nurt wody przyspiesza – to zaś wzmacnia ewentualne fale powodziowe przesuwające się wzdłuż rzeki. Choć system stopni wodnych i zbiorników retencyjnych pełni także funkcje przeciwpowodziowe, to aby umożliwić transport barkami, konieczne jest utrzymywanie za jego pomocą przepływu o stałej wielkości zapewniającego dostateczną głębokość dla żeglugi, podczas gdy spełnianie funkcji ochrony przeciwpowodziowej wymaga pustych zbiorników zdolnych przyjąć nadmiarową ilość wody.

Aby minimalizować to ryzyko, wskazane jest ograniczenie prac regulacyjnych do niezbędnego minimum, a także renaturyzacja rzeki w miejscach, gdzie przeprowadzona już regulacja nie jest konieczna. Ryzyko powodzi zmniejszy także odpowiednie zarządzanie poziomem wody w sztucznych zbiornikach retencyjnych, tak aby umiejętnie godzić

⁴⁰ European Commission, *Guidance document on Inland waterway transport and Natura 2000*, 2012, s. 55.

⁴¹ Zob. W. Szendera, K. Czerwieńska, J. Kuczera, *Monetary assessment of natural values – a case study from the flooded mining pit in Suszec (Poland)*, „Environmental & Socio-economic Studies” 2014, nr 3, s. 47–55.

interes żeglugi z zabezpieczeniem się przed nagłym i niekontrolowanym wezbraniem.

Do powodzi może także dojść na skutek zatorów lodowych tworzących się powyżej stopnia wodnego w czasie wiosennych roztopów. Przykładem może być powódź, do jakiej doszło we Włocławku na przełomie lat 1981 i 1982. Aby zapobiegać takim sytuacjom, stopnie wodne powinny być zabezpieczane pracą lodołamaczy.

Stopień we Włocławku był projektowany jako element Kaskady Dolnej, która nigdy nie powstała. Skutkiem zarzucenia tych planów jest obecnie groźba katastrofy budowlanej spowodowanej erozją denną Wisły poniżej stopnia we Włocławku, ponieważ nie został podparty kolejnym stopniem. Aby temu zapobiec, potrzebna jest jego budowa.

6. Wnioski i rekomendacje

Niewielka liczba przewozów realizowanych transportem wodnym śródlądowym w Polsce jest przede wszystkim efektem wieloletnich zaniedbań polskich dróg wodnych, które na przeważającej swojej długości mają klasę niższą niż IV (międzynarodowa). Aby barki wróciły na polskie rzeki, konieczny jest kompleksowy program inwestycji infrastrukturalnych mający na celu podniesienie klasy żeglowności głównych szlaków wodnych śródlądowych i udostępnienie ich dużym jednostkom o wyporności przynajmniej 3000 ton. Barka tej wielkości jest w stanie zastąpić 75 tirów o ładowności 40 ton. W wybranych relacjach przewozowych transport wodny śródlądowy może przyczynić się do złagodzenia problemu kongestii na drogach. Z tego względu możemy także mówić o pozytywnym efekcie środowiskowym, jaki niesie rozwój żeglugi śródlądowej.

Prognozy popytu na usługi żeglugi śródlądowej wskazują na ograniczony wzrost w pierwszych latach po użeglownieniu Odry. Nie jest to wzrost, który zrekompensowałby koszty poniesione na inwestycje infrastrukturalne. Należy jednak mieć na uwadze, że dokonanie dokładnych prognoz nie jest możliwe. Głównym powodem jest długowieczność budowli hydrotechnicznych, która wymagałaby przewidywania kilka dekad do przodu, co mija się z celem, ponieważ w tak długim czasie wokół zmodernizowanej drogi wodnej może wytworzyć się zupełnie nowy ekosystem gospodarczy. Rozwój transportu rzeczno-żeglownego jest współzależny od rozwoju znajdujących się u ujść rzek portów morskich, dla których żegluga śródlądowa jest naturalnym zapleczem. Niebagatelne znaczenie - także w kontekście chińskiego projektu Pasa i Szlaku - może mieć powstanie połączeń Bałtyk-Adriatyk i Bałtyk-Morze Czarne. Dlatego przy ocenie za-

sadności inwestowania w transport wodny śródlądowy, obok dokonywania precyzyjnych prognoz wzrostu transportu w krótkim okresie, właściwe wydaje się także czerpanie z doświadczeń krajów, w których istnieje rozwinięta i przynosząca korzyści gospodarcze żegluga śródlądowa, takich jak Holandia czy Niemcy.

Jednocześnie należy jednak pamiętać, że funkcja transportowa nie jest najistotniejsza. Największe trudności w przeprowadzeniu bilansu korzyści i strat z realizacji programu rozwoju żeglugi śródlądowej są związane z pozaekonomicznymi skutkami, które wydają się ważniejsze od efektu, jaki planowane inwestycje będą miały na dochody branży transportowej. Główną pozaekonomiczną korzyścią z budowy stopni i zapór na rzekach jest retencja słodkiej wody, której zasoby w Polsce są najmniejsze w całej UE. Z kolei pozaekonomiczne koszty związane są przede wszystkim z daleko idącą ingerencją w środowisko naturalne, zubożeniem ekosystemów największych polskich rzek i utratą siedlisk, w tym na terenach chronionych na mocy Natura 2000.

Powyższe wnioski nasuwają następujące rekomendacje dla organów rządowych zajmujących się tworzeniem i wdrażaniem programu rozwoju żeglugi śródlądowej w Polsce:

Po pierwsze, należy mieć świadomość, że dopiero użegłownienie całej Odrzańskiej Drogi Wodnej i Drogi Wodnej Wisły może przynieść efekty rozwoju transportu wodnego śródlądowego. Inwestycje punktowe mogą poprawić żeglowność na jakimś odcinku rzeki, natomiast dla efektywnego transportu konieczne jest użegłownienie drogi wodnej na całej jej długości. Poza tym stopnie wodne nieoparte kolejnymi są przyczyną szkodliwej erozji dennej, która po latach może nawet doprowadzić do ich zawalenia. Dlatego o inwestycjach na rzekach należy myśleć kompleksowo jako o całościowym programie, który ma na celu nie usunięcie tego czy innego wąskiego gardła, ale doprowadzenie do tego, by drogi wodne w Polsce w całości zyskały międzynarodową klasę żeglowną.

Po drugie, potrzebne będą odpowiednie inwestycje w portach w Szczecinie-Świnoujściu oraz w Gdańsku, które pozwolą na obsługę barek rzecznych i efektywny przeładunek przewożonego przez nie towaru. Brak odpowiednich urządzeń w portach morskich (np. Terminala Kontenerowego w Świnoujściu⁴²) nie pozwoli im na pełne wykorzystanie żeglugi śródlądowej jako swojego zaplecza.

Po trzecie, konieczna jest bliska i zinstytucjonalizowana współpraca z sąsiadami, od których w dużej mierze zależy powodzenie projektu reani-

⁴² A. Deja, A. Kopeć, P. Michałowski, *Analiza stanu żeglugi śródlądowej w Polsce*, „AUTO-BUSY - Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2017, nr 12, s. 516.

macji i rozwoju żeglugi śródlądowej w Polsce. Są to w pierwszej kolejności Niemcy, z którymi dzielimy odcinek Odry Granicznej od ujścia Nysy Łużyckiej do Zalewu Szczecińskiego. Brak ich zgody na prace regulacyjne na Odrze może bardzo skomplikować plany doprowadzenia Odry do IV klasy żeglowności i zwiększyć koszty po polskiej stronie. Od Czech zależy powodzenie budowy połączenia Odra-Łaba-Dunaj, a od Ukrainy - Wisła-Bug-Dniepr. Biorąc pod uwagę skalę tych projektów, współpraca powinna być prowadzona na poziomie rządowym.

Po czwarte, inwestycje infrastrukturalne powinny być projektowane w taki sposób, aby zminimalizować ich wpływ na środowisko naturalne. Należy kierować się zasadą, by pozostawiać rzekę w jej naturalnym stanie wszędzie tam, gdzie to tylko możliwe z punktu widzenia założonych celów. Warto także poważnie zastanowić się nad renaturyzacją rzek w miejscach, gdzie istniejąca infrastruktura nie jest konieczna.

Po piąte, rzeki są dobrem wspólnym wszystkich obywateli, dlatego wszelkie plany inwestycyjne powinny przejść etap konsultacji, w których wezmą udział przedstawiciele wszystkich zainteresowanych stron, w tym miejscowej ludności i organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska. Osiągnięcie porozumienia co do spornych kwestii na tym etapie pozwoli uniknąć konfliktów i wrogich działań między stronami w przyszłości, gdy inwestorzy będą chcieli przystąpić do realizacji projektów. Należy mieć na uwadze, że protesty miejscowej ludności i ekologów mogą skutecznie zablokować prace, choćby poprzez wpływ na Komisję Europejską, która może zakwestionować aktywność prowadzoną na obszarach Natura 2000.

Po szóste, kluczowe dla powodzenia programu odbudowy żeglugi śródlądowej w Polsce będzie przeprowadzenie szeroko zakrojonej akcji informacyjnej i promocyjnej. Powinna być ona skierowana osobno do różnych grup. Dokładne informacje na temat charakteru planowanych inwestycji należy udostępnić wszystkim stronom zaniepokojonym potencjalnym wpływem prac na otoczenie. Informacje te powinny także obejmować korzyści o znaczeniu szerszym niż lokalne, które mogą równoważyć lokalne szkody. Jeszcze istotniejsza będzie akcja promująca samą żeglugę śródlądową jako środek transportu towarów i ludzi, a dalej zachęcająca ludność nadwiślańskich i nadodrzańskich miejscowości do „zwrócenia się ku rzekom” - ku ich wykorzystaniu gospodarczemu i rekreacyjnemu - po okresie lęku przed rzekami, będącego konsekwencją powodzi tysiąclecia w 1997 roku.

Bibliografia

Monografie, artykuły, raporty

- Deja A., Kopeć A., Michałowski P., *Analiza stanu żeglugi śródlądowej w Polsce*, „AUTOBUSY - Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2017, nr 12.
- European Commission, *Guidance document on Inland waterway transport and Natura 2000*, 2012.
- GUS, *Transport - wyniki działalności w 2016 r.*, Warszawa 2017.
- Majewski W., *Wykorzystanie dolnej Wisły do celów energetycznych i żeglugowych, na zlecenie firmy Energa SA*, Gdańsk, sierpień 2011.
- Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, *Ekspertyza w zakresie rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2030*, Warszawa 2016.
- Możliwości wykorzystania transportu wodnego śródlądowego w obsłudze zespołu portowego Szczecin-Świnoujście, M. Pluciński (red.), Szczecin 2016.
- PIANC, *Economic Aspects of Inland Waterways*, Bruksela 2005.
- Piasecki A., Połom M., Skowron R., *Charakterystyka stanu i perspektywy rozwoju śródlądowego transportu wodnego w Polsce*, „Logistyka” 2015, nr 4.
- Szendera W., Czerwieńska K., Kuczera J., *Monetary assessment of natural values - a case study from the flooded mining pit in Suszec (Poland)*, „Environmental & Socio-economic Studies” 2014, nr 3.
- Upgrading of Inland Waterway and Sea Ports. Analysis on the environmental impacts of waterborne transport*, Budapeszt 2013.
- Wojewódzka-Król K., Rolbiecki R., *Transport wodny śródlądowy. Funkcjonowanie i rozwój*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2014.
- Współczesna polityka transportowa*, W. Rydzkowski (red.), Warszawa 2017.
- Żegluga śródlądowa - Odra*, Warszawa 2016.
- Żegluga śródlądowa. Wisła*, A. Chilmon i in. (red.), Warszawa 2015.
- Żelazo J., *Wybrane problemy zabudowy rzek o szczególnych wartościach przyrodniczych*, „Nauka, Przyroda, Technologie” 2009, nr 3.

Źródła internetowe

- Chelmiński J., *Co z tą tamą: zaporą na Wiśle zagraża milionom ludzi*, web.archive.org/web/20080830031104/http://www.dziennik.pl/zielony-dziennik/article225268/Zapora_na_Wisle_zagraza_milionom_ludzi.html.
- Dolecki L., *Polska żegluga śródlądowa na szarym końcu Europy*, www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/polska-zegluga-srodladowa-na-szarym-koncu-europy-52705.html.

Henzler M., *Krótką historią polskiej żeglugi śródlądowej*, <https://www.polityka.pl/-tygodnikpolityka/historia/1708170,3,krotka-historia-polskiej-zeglugi-srod-ladowej.read>.

<https://trimis.ec.europa.eu/project/strategies-promote-inland-navigation>.

Litwin M., *Rozwój transportu rzeczno-górnego to dublowanie możliwości kolei*, www.rynek-infrastruktury.pl/wiadomosci/rozwoj-transportu-rzeczno-gornego-to-dublowanie-mozliwosci-kolei-55961.html.

Sieński J., *Po drugie: autostrada wodna na Wiśle. Przewagi dróg wodnych*, www.dziennikbaltycki.pl/po-drugie-autostrada-wodna-na-wisle-przewagi-drog-wodnych/ar/3513269.

Wilkowski M., *Porozumienie ws. budowy stopnia wodnego Sierzewo podpisane*, www.radiopik.pl/2,63307,porozumienie-ws-budowy-stopnia-wodnego-sierzewo-&ts=387&si=387&sp=387.

Akty prawne

Biała Księga Transportu: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu - dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu (COM/2011/0144 final).

Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. UE L 206/7).

Europejskie porozumienie w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym (AGN), sporządzone w Genewie dnia 19 stycznia 1996 roku (Dz.U. 2017, poz. 1137).

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w kierunku wysokiej jakości śródlądowego transportu wodnego NAIADES II (COM(2013) 623 final).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 roku w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE (Dz.U. L 348/13).

Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 roku w sprawie Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) (M.P. 2013, poz. 75).

Uchwała nr 79 Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2016 roku w sprawie przyjęcia Założeń do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2030 (M.P. 2016, poz. 711).

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne (Dz.U. 2017, poz. 1566).

Spotkania, rozmowy, konferencje, prezentacje, wizyty studyjne

Forum Odrzańskie, Bohumin, 29.05.2018.

I Kongres Żeglugi w Opolu, Opole, 20.09.2018.

Międzynarodowa Konferencja Ministerialna „Żegluga Łączy”, Wrocław, 18-19.04.2018.

Seminarium eksperckie z udziałem pracowników Urzędu Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu, Warszawa, 7.10.2018.

Wywiad z kapitanem żeglugi śródlądowej Czesławem Szarkiem, prezesem Zarządu Stowarzyszenia na rzecz Rozwoju Żeglugi Śródlądowej i Dróg Wodnych „Rada Kapitanów Żeglugi Śródlądowej”, sierpień 2018.

Wywiad z Przemysławem Żukowskim, wicedyrektorem Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej, sierpień 2018.

Wykaz skrótów i instytucji

AGN - Europejskie porozumienie w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym

KE - Komisja Europejska

MGMiŻŚ - Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej

RIS - River Information Services

TEN-T - Trans-European Transport Network

Tabela 1.

Eksplloatowana sieć dróg wodnych w Polsce w 2016 roku

Wyszczególnienie	Rzeki żeglowne uregulowane	Skanalizowane odcinki rzek	Kanały	Jeziora żeglowne
	w kilometrach			
Ogółem	2152	620	334	259
Drogi o znaczeniu regionalnym				
Ia	641	101	168	54
Ib	608	137	-	-
II	691	106	106	168
III	115	207	47	28
Drogi o znaczeniu międzynarodowym				
IV	-	14	-	-
Va	-	55	-	-
Vb	97	-	14	10

Źródło: GUS, *Transport wodny śródlądowy w Polsce w 2016 r. Opracowanie sygnałne*, Warszawa 2017.

Rys. 1.

Międzynarodowe drogi wodne w Polsce



Źródło: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Miedzynarodowe_drogi_wodne_Polski-PNG.

Rys. 2.

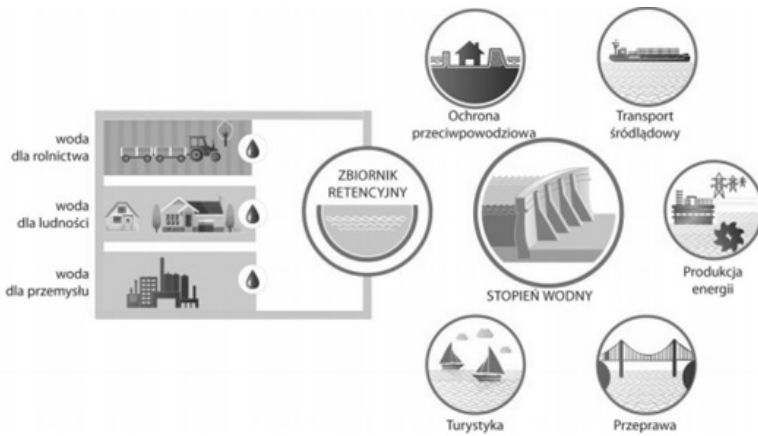
Drogi wodne o międzynarodowym znaczeniu zgodnie z konwencją AGN



Źródło: <https://www.zegluga.wroclaw.pl/news.php?readmore=2551>.

Rys. 3.

Katalog potencjalnych skutków rozbudowy infrastruktury rzecznej



Źródło: *Założenia do planów...*, op. cit., s. 16.

Tabela 2.

Program niezbędnych inwestycji na Odrzańskiej Drodze Wodnej
na odcinku skanalizowanym w celu przystosowania do klasy Va

Lp.	Nazwa stopnia wodnego	DO ROKU 2020					DO ROKU 2030					inne												
		Przebudowa/Budowa jazu	Remont małej śluzy	Przebudowa małej śluzy	Remont dużej śluzy	Przebudowa dużej śluzy	Budowa a nowej dużej śluzy	Przebudowa a małej śluzy	Remont małej śluzy	Przebudowa a jazu	Budowa przepławki		Budowa przepławki											
1	Januszkowice	X	X	X	X		X	X																
2	Krepa							X	X	X			X	X										
3	Krapkowice		X			X	X							X										
4	Rogów								X				X											
5	Kąty							X	X	X			X	X										
6	Groszkowice							X	X	X			X	X										
7	Opole		X	X	X		X	X																
8	Wróblin	X						X	X	X			X											
9	Dobrzeń								X				X											
10	Chrościce								X				X											
11	Zawada							X	X	X			X	X										
12	Ujście Nysy	X	X		X	X	X	X																
13	Zwanowice	X						X																
14	Brzeg	X							X				X	X	X									
15	Lipki											(X)	X	X										
16	Olawa											(X)	X	X										
17	Ratowice				X	(X)							X											
18	Janowice																							
19	Bartoszyce											(X)	X	X	X									
20	Zacisze											(X)	X	X										
21	Różanka											(X)	X	X										
22	Rędzin																							
23	Brzeg Dolny				X			X					X	X										
RAZEM (ilość)		5	4	2	5	2	4	6	5	9	5	(5)	7	15	6	2								
24	Malczyce – w budowie	X					X	X	X															
Odcinek skanalizowany do Malczyc																							X	
Wrocławski Kanał Żeglugowy																								X

(X) – wariant alternatywny

■ – stopnie z 2 śluzami – małą i dużą klasy II i III

■ – stopnie z 1 śluzą – dużą klasy III

■ – stopnie z 2 śluzami – dużymi klasy III i IV

■ – stopnie z 1 śluzą – dużą klasy Vb

Źródło: Ekspertyza w zakresie..., op. cit.

Tabela 3.

Kaskada Dolnej Wisły – szacowana produkcja energii elektrycznej dla 8 stopni wodnych według Hydroprojektu z 1990 roku

Odcinek Wisły	Lp.	Przekrój	km rzeki	Spad	Moc	Średnia produkcja roczna
			(km)	(m)	(MW)	(GWh/rok)
Kaskada Dolnej Wisły	1	Wyszogród	586,00	8,0	174	483
	2	Płock	626,00	6,7	126	407
	3	Włocławek	674,85	8,9	160	646
	4	Ciechocinek	711,00	8,5	162	483
	5	Solec Kujawski	757,80	7,5	145	413
	6	Chełmno	801,75	8,0	159	440
	7	Opalenie	864,00	10,0	206	720
	8	Tczew	904,65	12,0	206	561
Kaskada Dolnej Wisły				69,6	1338	4153

Źródło: *Ekspertyza w zakresie...*, op. cit., s. 19.

Tabela 4.

Wstępnie oszacowane koszty realizacji programu (mld zł)

	do 2020	2021–2030	Łącznie
Odrzańska Droga Wodna (z D-O-L i Kanałem Śląskim)	2,9	27,8	30,7
Kaskada Wisły na odcinku Warszawa–Gdańsk	3,5	28	31,5
Połączenie Odra-Wisła	2,5	4	6,5
Połączenie Wisła-Brześć	-	8,1	8,1

Źródło: *Założenia do planów...*, op. cit., s. 12.

Tabela 5.

Porównanie kosztów ekonomicznych i środowiskowych żeglugi śródlądowej z innymi gałęziami transportu lądowego

Gałąź transportu	Liczba km przebytych przy zużyciu 5 litrów paliwa i ładunku 1-tonowym	Liczba ton ładunku przewiezonego na odległość 1 km przy zużyciu 1 litra paliwa	Liczba gramów CO ₂ emitowanego na 1 tkm
Wodny śródlądowy	500 km	127 ton	33,4 g/tkm
Samochodowy	333 km	97 ton	48,1 g/tkm
Kolejowy	100 km	50 ton	164 g/tkm

Źródło: *Ekspertyza w zakresie...*, op. cit., s. 60.

Tabela 5.

Koszty zewnętrzne poszczególnych gałęzi transportu

Gałąź transportu	Koszty zanieczyszczenia powietrza	Koszty hałasu	Koszty wypadków	Koszty zewnętrzne na 1000 tkm
Wodny śródlądowy	Baza (1)	Baza (1)	Baza (1)	< 5 euro
Samochodowy	7 razy więcej	70 razy więcej	178 razy więcej	24,12 euro
Kolejowy	bd.	87 razy więcej	12 razy więcej	12,35 euro

Źródło: *Program rozwoju infrastruktury transportu wodnego śródlądowego w Polsce. Część 1. Analiza funkcjonowania transportu wodnego śródlądowego oraz turystyki wodnej w Polsce*, Ecorys, Warszawa-Rotterdam 2011.

Tabela 6.

Potencjał hydroenergetyczny w Polsce (GWh/rok)

Obszar	Potencjał teoretyczny	Potencjał techniczny
Wisła z dopływami:	16 457	9270
Wisła	9305	6177
Dopływy lewobrzeżne	892	513
Dopływy prawobrzeżne	4914	2580
Odra z dopływami:	5966	2400
Odra	2802	1273
Dopływy lewobrzeżne	1615	619
Dopływy prawobrzeżne	1540	507
Rzeki przymorza	582	280

Źródło: na podstawie danych Towarzystwa Rozwoju Małych Elektrowni Wodnych.

