

ZESZYTY NAUKOWE
MAŁOPOLSKIEJ WYŻSZEJ SZKOŁY EKONOMICZNEJ W TARNOWIE

NUMER 2(13)/2009, ISSN 1506-2635

Determinanty rozwoju gospodarczego Aspekty mikro- i makroekonomiczne

Tom 1

Gospodarka – Finanse – Pedagogika

TARNÓW 2009

RADA PROGRAMOWA ZESZYTÓW NAUKOWYCH
MAŁOPOLSKIEJ WYŻSZEJ SZKOŁY EKONOMICZNEJ W TARNOWIE

prof. dr hab. Leszek Kałkowski, prof. dr hab. Leszek Koziół,
prof. dr hab. Zenon Muszyński (przewodniczący), prof. dr hab. Jan Siekierski,
prof. dr hab. Andrzej Szyszko-Bohusz, prof. MWSE dr hab. Anna Nowakowska,
dr Maria Dąbrowa, dr Marek Dziura, mgr Lidia Matuszewska (sekretarz)

Redaktor naczelny:
prof. dr hab. Leszek Koziół

Redaktor tomu:
prof. dr hab. Jan Siekierski

Recenzenci:
prof. dr hab. Jan Hartman
prof. dr hab. Danuta Gielarowska
prof. dr hab. Leszek Koziół
prof. dr hab. Stanisław Miklaszewski
prof. dr hab. Bogdan Nogalski
prof. dr hab. Wasilij Rudnicki
prof. dr hab. Jan Siekierski
prof. dr hab. Adam Stabryła

Tłumaczenie i weryfikacja streszczeń w języku angielskim
Ewa Majewska

Opracowanie redakcyjne:
Halina Latowska

© Copyright by
Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie
Tarnów 2009

Printed in Poland

Adres Redakcji:
Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna, 33-100 Tarnów, Rynek 9, tel. 014 688 00 18 w. 53
fax 014 688 00 20
<http://www.mwse.edu.pl>, e-mail: redakcja@mwse.edu.pl

Wydanie I
Ark. wyd. 25,5; ark. druk. 22,5; nakład 350 egz.

Skład komputerowy: „MarDruk” – Marcin Herzog
www.mardruk.pl, tel. 0602 130 104

Druk i oprawa: Oficyna Wydawniczo-Drukarska „Secesja” s.c.
ul. Rzemieślnicza 22, 30-363 Kraków
tel./fax 012 266 78 30

Spis treści

Słowo wstępne	7
-------------------------	---

GOSPODARKA I POLITYKA GOSPODARCZA

MONIKA WODNICKA, Rola usług w rozwoju gospodarczym Polski	11
ANETA KACZOREK, Rola państwa i prawa w kształtowaniu ładu gospodarczego w krajowym i zagranicznym obrocie gospodarczym	23
PIOTR HAŁOŃ, Rynek energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii . . .	35
RENATA ŚLIWA, Istota niezależności regulacji w gospodarce opartej na konku- rencji. Przykład telekomunikacji	53
ZBIGNIEW ADAMOWSKI, Analiza dochodów ludności rolniczej i nierolniczej w Polsce w latach 2000–2007 w świetle danych budżetów gospodarstw do- mowych GUS	65
NATALIA CWCINSKAJA, Wybrane aspekty prawne stanowienia i funkcjonowa- nia gospodarki Nadnadrzeczja jako państwa nieuznawanego	77
JOANNA ABLEWICZ, Zbycie wywłaszczonej nieruchomości	87

ROZWÓJ REGIONALNY I LOKALNY

JAN SIEKIERSKI, Polityka rozwoju regionalnego w Małopolsce w latach 2000–2007	99
IRENA FIGURSKA, EDWARD WIŚNIEWSKI, Konkurencyjność regionów w gospo- darce opartej na wiedzy	125
ŁUKASZ POPŁAWSKI, Rozwój infrastruktury na obszarach chronionych	137
JAKUB KWAŚNY, Rola samorządu terytorialnego w procesie rozwoju lokalnego gminy na przykładzie miasta Tarnowa	151

FINANSE I POLITYKA FINANSOWA

MIECZYŚLAW DOBIJA, Fundamentalne przyczyny kryzysów finansowych . . .	171
EWA MACIASZCZYK, Europejska integracja monetarna a przystąpienie Polski do strefy euro	193
MAGDALENA BYCZKOWSKA, Bezpośrednie inwestycje zagraniczne jako mię- dzynarodowy przepływ kapitału	211
REGINA KLIMKOWSKA, Polityka fiskalna – jej wpływ na funkcjonowanie i roz- wój rynku samochodów osobowych w Polsce w latach 1998–2008	221

REGINA KLIMKOWSKA, Kurs walutowy i jego wpływ na rynek samochodów osobowych w Polsce	233
ПЕТР ЯКИМОВИЧ ХОМИН, Бюджетное финансирование сельскохозяйственного производства в Украине: аналитическая интерпретация отчетности	249
PROBLEMY SPOŁECZNE, PEDAGOGICZNE I ETYCZNE	
ANDRZEJ SZYSZKO-BOHUSZ, Społeczno-moralne oraz ideologiczne źródła kryzysu gospodarczego cywilizacji naukowo-technicznej w dobie globalizacji a działania prewencyjne	257
JERZY ŁYSIŃSKI, Reforma w publicznym sektorze kultury w Polsce – szansa czy zagrożenie?	267
SUZANNA TOMASSI, What Academic and Other Risks Can Be Seen in a High Level of Dependence on State Funding?	279
KATARZYNA KOWALSKA, Społeczna odpowiedzialność uczelni	289
WIESŁAW SZOT, Kompetencje współczesnego nauczyciela oraz jego funkcjonalność w dobie przemian gospodarczych i procesu globalizacji	301
BEATA PYZIK, Pedagogiczny wymiar pracy socjalnej w świetle polskiego prawa	323
MAŁGORZATA RAMOCKA, Etyka gospodarcza w społecznej nauce Kościoła katolickiego	339

Contents

Foreword	7
ECONOMY AND ECONOMIC POLICY	
MONIKA WODNICKA: Role of Services in the Economic Development of Poland	11
ANETA KACZOREK: Importance of the State and Laws in Developing Economic Order in Local and Foreign Turnover	23
PIOTR HAŁOŃ: The Market of Electricity of Renewable Resources	35
RENATA ŚLIWA: The Essence of Independence of Market Regulation Based on Competition. The Example of Telecommunication	53
ZBIGNIEW ADAMOWSKI: Analysis of Incomes of the Agricultural and Non-agricultural Population in Poland between 2000–2007	65
NATALIA CWCINSKAJA: Selected Legal Aspects of Establishing and Operating of Transnistria Economy as an Unrecognised Country	77
JOANNA ABLEWICZ: Selling of Dispossessed Property	87
LOCAL AND REGIONAL DEVELOPMENT	
JAN SIEKIERSKI: Regional Development Policy in the Malopolska Region in 2000–2007	99
IRENA FIGURSKA, EDWARD WIŚNIEWSKI: Competitiveness of Regions in the Knowledge Based Economy	125
ŁUKASZ POPLAWSKI: The Development of Infrastructure in Protected Areas	137
JAKUB KWAŚNY: The Role of Local Government in the Process of Local Development Based on an Example of Tarnów	151
FINANCE AND FINANCIAL POLICY	
MIECZYSLAW DOBIJA: Fundamental Causes of Financial Crisis	171
EWA MACIASZCZYK: The European Monetary Integration and the Accession of Poland to Euro Zone	193
MAGDALENA BYCZKOWSKA: Direct Foreign Investments as International Capital Flow	211
REGINA KLIMKOWSKA: Fiscal Policy and its Influence on the Development of Car Market in Poland between 1998–2008	221

REGINA KLIMKOWSKA: USD and Euro Exchange Rate and its Influence on the Motor Vehicle Market in Poland	233
PETR. Ā. CHOMIN: Budgeting of Agricultural Production in Ukraine: Analytical Interpretation of Reporting	249
SOCIAL, PEDAGOGICAL AND ETHICAL ISSUES	
ANDRZEJ SZYSZKO-BOHUSZ: Social, Moral and Ideological Sources of the Economic Crises of the Scientific and Technical Civilization in the Age of Globalization. Possibilities of Rescue	257
JERZY ŁYSIŃSKI: The Reform in the Public Sector of Culture – Opportunity or Threat?	267
SUZANNA TOMASSI: What Academic and Other Risks Can Be Seen in a High Level of Dependence on State Funding?	279
KATARZYNA KOWALSKA: High School Social Responsibilities	289
WIESŁAW SZOT: Competence of a Modern Teacher and His/Her Functionality in the Times of Economic Changes and the Process of Globalization	301
BEATA PYZIK: Pedagogical Aspect of Social Work in the Light of Polish Law .	323
MAŁGORZATA RAMOCKA: Business Ethics in Social Teaching of Catholic Church	339

Słowo wstępne

III Międzynarodowa Konferencja Naukowa z okazji 15-lecia istnienia Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie odbędzie się w dniach 1–2 października 2009 r. Zgodnie z przyjętym tematem i celem Konferencji, tj. wymiany poglądów i doświadczeń przedstawicieli nauki i praktyki na różne kwestie gospodarcze, zgłoszone zostały do wydawnictwa naukowego Uczelni opracowania naukowe o tematyce ekonomicznej, prawnej, finansowej oraz społecznej, pedagogicznej i etycznej.

W prezentowanym tomie zawierającym materiały konferencyjne, zatytułowanym: Gospodarka – Finanse – Pedagogika, pogrupowane tematycznie artykuły naukowe autorów, uszeregowane zostały w następujących działach (obszarach badawczych):

- I. Gospodarka i polityka gospodarcza,
- II. Rozwój regionalny i lokalny,
- III. Finanse i polityka finansowa,
- IV. Problemy społeczne, pedagogiczne i etyczne.

Przedstawione w książce wyniki badań naukowych wielu autorów stanowią inspirujący zasób wiedzy o dużej wartości poznawczej i aplikacyjnej. Należy więc wyrazić nadzieję, iż zaowocują także aktywnym udziałem uczestników Konferencji w planowanej dyskusji.

Przybliżając zainteresowanym treści zawarte w niniejszym zbiorze, w pierwszym obszarze tematycznym ukazano:

- rolę usług w rozwoju gospodarczym Polski, a także rolę państwa i prawa w kształtowaniu ładu gospodarczego w obrocie gospodarczym,
- miejsce w energetyce rynku energii elektrycznej z odnawialnych źródeł, a także istotę niezależności regulacji w warunkach konkurencji na przykładzie telekomunikacji,
- dochody ludności rolniczej i nierolniczej w Polsce w latach 2000–2007 w świetle badań budżetów domowych GUS,
- aktualne problemy gospodarcze państw „nieuznawanych” na przykładzie Republiki Nadniestrzańskiej,
- prawne aspekty zbycia wywłaszczonej własności.

Z kolei w drugim obszarze badawczym znalazła się następująca problematyka:

- polityka rozwoju regionalnego w Małopolsce w latach 2000–2007,
- konkurencyjność regionów w gospodarce opartej na wiedzy,

- rozwój infrastruktury na obszarach chronionych na przykładzie województwa świętokrzyskiego,
- rola samorządu terytorialnego w procesie rozwoju lokalnego na przykładzie m. Tarnowa.

W trzecim obszarze badawczym umieszczono opracowania o tematyce:

- przyczyny kryzysów finansowych,
- europejska integracja monetarna a przystąpienie Polski do strefy euro,
- bezpośrednie inwestycje zagraniczne jako międzynarodowy przepływ kapitału,
- polityka fiskalna i jej wpływ na funkcjonowanie i rozwój rynku samochodów osobowych w Polsce w latach 1998–2008,
- kurs walutowy i jego wpływ na rynek samochodów osobowych w Polsce,
- ocena koncepcji budżetowego finansowania produkcji rolniczej na Ukrainie (artykuł w jęz. rosyjskim).

W czwartym obszarze badawczym Autorzy artykułów przedstawili następujące zagadnienia:

- społeczno-moralne oraz ideologiczne źródła kryzysu gospodarczego cywilizacji naukowo-technicznej w dobie globalizacji,
- reforma w publicznym sektorze kultury w Polsce,
- analiza ryzyka związanego z wysokim uzależnieniem państwowego szkolnictwa wyższego od finansów publicznych na przykładzie Wielkiej Brytanii (artykuł w jęz. angielskim),
- społeczna odpowiedzialność uczelni,
- kompetencje współczesnego nauczyciela, oraz jego funkcjonalność w dobie przemian gospodarczych,
- pedagogiczny wymiar pracy socjalnej w świetle polskiego prawa,
- etyka gospodarcza w społecznej nauce Kościoła katolickiego.

Umieszczenie zagadnień społecznych, pedagogicznych i etycznych w dziale IV książki znajduje pełne uzasadnienie w szybkim rozwoju tzw. ekonomii behawioralnej.

Jak pisze amerykański ekonomista Robert J. Shiller z Uniwersytetu Yale, ta nowa dyscyplina – na miarę aktualnych potrzeb – łączy keynesowską ogólną teorię ekonomiczną z osiągnięciami współczesnej psychologii społecznej, pedagogiki, socjologii, historii i antropologii (R.J. Shiller, *Irrational Exuberance*, 2000).

Jan Siekierski
Redaktor naukowy tomu

GOSPODARKA I POLITYKA GOSPODARCZA

MONIKA WODNICKA*

Rola usług w rozwoju gospodarczym Polski

Słowa kluczowe: offshoring usług, serwicyzacja, usługi BPO

Streszczenie: W artykule przedstawiono sektor usług w procesie zmian strukturalnych polskiej gospodarki, a także kierunki przekształceń strukturalnych w samym sektorze. Zwrócono uwagę także na rolę delokalizacji usług biznesowych do Polski oraz podjęto próbę uzasadnienia wpływu usług na rozwój gospodarczy i konkurencyjność.

1. Usługi w procesie zmian strukturalnych w Polsce po 1989 roku

Zmiany strukturalne w polskiej gospodarce zdeterminowane są czynnikami systemowymi wynikającymi z reform gospodarczych po 1989 roku oraz procesami otwarcia gospodarki na świat, globalizacji i integracji, w których Polska w pełni uczestniczy. Do zmian systemowych należą, między innymi, swoboda kształtowania cen, liberalizacja obrotu z zagranicą, reforma systemu bankowego (w tym zasad polityki pieniężno-kredytowej), przekształcenia własnościowe, a także tworzenie warunków do pobudzenia konkurencji wewnętrznej i zewnętrznej. Zmiany związane z globalizacją, to otwarcie polskiej gospodarki na kapitał zagraniczny, który nie tylko uczestniczył w minionych latach w prywatyzacji polskiej gospodarki, ale także lokuje tutaj inwestycje typu greenfield, buduje własne centra usług wsparcia biznesowego oraz centra usług badawczych.

W literaturze ekonomicznej można wyodrębnić dwa nurty badawcze zajmujące się zmianami strukturalnymi w gospodarkach narodowych. Pierwsze podejście dotyczy zmian struktury gałęziowej zatrudnienia i produkcji w poszczególnych sektorach, tzw. ilościowe zmiany strukturalne, które mają odzwierciedlenie w eksten-sywnym wzroście gospodarczym. Drugie, koncentruje uwagę na metodach pomia-

* Mgr Monika Wodnicka – asystent w Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.

ru stopnia natężenia, czyli na jakościowych zmianach strukturalnych, które mają swój wyraz w intensywnym rozwoju gospodarczym. Według danych Ministerstwa Gospodarki i Pracy, jakościowe i ilościowe zmiany strukturalne stanowią około 2/3 wzrostu gospodarczego (Rada Ministrów, 2005).

Zasadnicze znaczenie w przebudowie strukturalnej polskiej gospodarki miały przekształcenia własnościowe, ich dynamika i struktura. Proporcje własnościowe wyraźnie zmieniły się na korzyść sektora prywatnego, na który w roku 1990 przypadało około 30% wartości dodanej brutto, w 2003 r. – 74%, a w 2006 r. ponad 75% (według raportu Ministerstwa Gospodarki, 2007 s. 165).

Zmieniła się również struktura sektorowa gospodarki. Zmiany te były zgodne z tendencjami zaobserwowanymi w krajach rozwiniętych i charakteryzowały się malejącymi udziałami rolnictwa i przemysłu oraz rosnącym udziałem usług w produkcie krajowym brutto (tablica 1) i liczbie pracujących (tablica 2).

Tablica 1

Struktura sektorowa gospodarki Polski – udział w PKB (w %)

Sektor / lata	1990	1995	2002	2003	2006
Sektor I (rolnictwo)	7	8	3	4	4
Sektor II (przemysł)	39	35	30	30	32
Sektor III (usługi)	54	57	67	66	64

Źródło: opracowanie na podstawie: Eurostat, 2007; Ministerstwo Gospodarki, 2007, s. 69.

Dla porównania, udziały te w roku 2006 dla UE-27 wynosiły odpowiednio: 2%, 27% oraz 72% (Eurostat, 2007). Podobny kierunek zmian obserwujemy w strukturze zatrudnienia. Jednakże pomimo korzystnych zmian zachodzących w ostatnich kilkunastu latach w strukturze pracujących, wciąż widoczny jest duży udział zatrudnionych w rolnictwie w porównaniu z tym sektorem w Unii Europejskiej (tablica 3). Sektor usług charakteryzuje się systematycznym wzrostem, natomiast sektor drugi po spadku udziału w latach dziewięćdziesiątych zwiększa swój udział do 30%.

Tablica 2

Struktura sektorowa gospodarki Polski – udział pracujących (w %)

Sektor / lata	1990	1995	2002	2003	2006
Sektor I (rolnictwo)	28,6	27	28,4	18,2	15,8
Sektor II (przemysł)	35,7	30,4	23,9	28,5	30,0
Sektor III (usługi)	35,7	42,6	47,7	53,3	54,2

Źródło: opracowanie na podstawie: Eurostat, 2007; *Mały Rocznik Statystyczny*, 2008.

Tablica 3

Pracujący w UE według głównych sektorów – dane dla 2006 r. (w %)

Sektor	UE-15	UE-25	UE-27 *
Sektor I (rolnictwo)	3,7	4,7	5,9
Sektor II (przemysł)	26,4	27,4	27,6
Sektor III (usługi)	69,9	67,9	66,5

* Z Bułgarią i Rumunią.

Źródło: opracowanie na podstawie: Eurostat, 2007.

Wzrost udziału usług w PKB, jak i zatrudnieniu sprawił, że Polska znalazła się wśród krajów o znaczącym udziale usług. Mówiąc o ekspansji usług mamy na uwadze zarówno trójsektorowy układ gospodarki, tutaj zmiany strukturalne polegają na wzroście udziału w niej sektora usług definiowanego zgodnie z teorią trzech sektorów (Fisher, 1935; Clark, 1957), jak i strukturę wewnątrz sektorów (drugiego – przemysłu i budownictwa i pierwszego – rolnictwa). Rosnąca pozycja usług we współczesnych gospodarkach jest faktem bezspornym i wpływa na charakter struktury społeczno-gospodarczej kraju. Proces ten dokonuje się czasami niezależnie od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego danego kraju i przyczynia się: po pierwsze – bezpośrednio do rozwoju gospodarki, stanowiąc składnik produktu krajowego brutto, po drugie – pośrednio wpływając na wzrost produktywności pozostałych sektorów. Oznacza to, że prowadzenie produkcji przemysłowej czy rolniczej nie jest możliwe bez usług, które obecnie w znacznym stopniu je kształtują (Rogoziński, 2000, s. 110). Nie można również sprzedawać dóbr konsumpcyjnych i inwestycyjnych bez serwisu usługowego. W związku z tym istnieje silna zależność przedmiotów materialnych i usług we wszystkich procesach wytwórczych i dlatego można mówić o serwicyzacji produktów, rynków, procesów produkcyjnych, czynników produkcji, a także zatrudnienia (Szukalski, 2004, s. 48).

Ta zależność wygenerowała zmiany wewnętrznej struktury samego sektora usług w kontekście przeobrażeń jakościowych i ilościowych. Wśród czynników związanych z przekształceniami w strukturze usług i mających wpływ na ich rozwój są również: po pierwsze, globalizacja i wzrost złożoności procesów gospodarczych, po drugie, postęp techniczny i dyfuzja nowych technologii ICT, po trzecie, zmiany w strukturze społeczeństw i ich otoczeniu zewnętrznym. Przemiany wewnętrzne sektora usług dokonują się wraz z tempem i poziomem wzrostu PKB, a także w wyniku coraz szerszego zakresu funkcji pełnionych w gospodarce. Mówiąc o funkcjach mamy na myśli zarówno te o charakterze gospodarczym (obsługa procesów wytwórczych i biznesowych, funkcje socjalne, kulturowo-oświatowe, naukowo-badawcze), jak i pozagospodarczym (obrona narodowa, porządek publiczny, aparat władzy). Należy podkreślić, że sektor usług stanowi he-

terogeniczny konglomerat różnych rodzajów działalności, obejmujących czynności najprostsze oraz czynności wymagające wysokiej wiedzy, kompetencji i specjalizacji (tzw. usługi profesjonalne lub usługi „intensywne nauką”). W tym kontekście możemy mówić o pojawieniu się tzw. nowoczesnych usług, oznaczających w wąskim ujęciu, usługi nowe, nie istniejące w gospodarce narodowej lub mające marginalne znaczenie lub też usługi świadczone w nowoczesny sposób. W znaczeniu szerszym to przede wszystkim usługa świadczona przez nowoczesne, innowacyjne przedsiębiorstwo oferujące kompleksowe rozwiązania. Dyfuzja technik informatycznych, informacyjnych, sieci telekomunikacyjnych zmieniła charakter niektórych usług, formy ich świadczenia, a tym samym umożliwiła procesy usługowe zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym. Media elektroniczne, urządzenia telekomunikacyjne oraz gwałtowny rozwój internetu stymulują pojawienie się nowych, wcześniej nieznanych usług, np.: e-learning czy telemedycyna.

2. Usługi i ich rola w gospodarce w kontekście konkurencyjności

Głębokie przemiany w strukturach gospodarczych w kontekście konkurencyjności powodują dewaluację tradycyjnych źródeł przewagi konkurencyjnej. Międzynarodowe instytucje¹ zajmujące się badaniem konkurencyjności zwracają uwagę na różne elementy kształtujące to zjawisko. Podstawowymi źródłami określającymi konkurencyjność są uwarunkowania osadzone w strukturze makro. Ich analiza pozwala na postawienie tezy, że badanie konkurencyjności jest szczególnym podejściem do analizy wzrostu gospodarczego, gdzie o konkurencyjności decyduje przede wszystkim poziom dochodu narodowego, pozycja danej gospodarki w handlu światowym, aktywność inwestycyjna w gospodarce, a także czynniki związane z przedsiębiorstwem i jego otoczeniem.

Z uwagi na dynamiczny rozwój sektora usług wzrasta znaczenie przewagi konkurencyjnej właśnie w tym sektorze. Analizując wpływ usług na rozwój gospodarczy można stwierdzić pozytywną zależność i nieodzowną rolę tej formy działalności w generowaniu wartości dodanej brutto i zatrudnieniu ogółem (tablica 4), a także w aktywności inwestycyjnej (tablica 5).

Wiele gospodarek narodowych, upatrując źródeł swoich przewag konkurencyjnych w rozwoju sektora usług, złagodziło politykę dotyczącą bezpośrednich inwestycji zagranicznych w sektorze usług m.in. poprzez prywatyzację przedsiębiorstw użyteczności publicznej i instytucji finansowych, liberalizację przepisów dotyczących zachęt inwestycyjnych, przepisów wzmacniających funkcjonowanie rynku.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne stały się jednym z instrumentów wzrostu znaczenia sektora usług w gospodarkach narodowych. W roku 2005 około 54%

¹ Międzynarodowy Instytut Zarządzania Rozwojem (IMD), Światowe Forum Ekonomiczne (WEF), Indeks Swobody Ekonomicznej (IEF), Wolność Gospodarcza na Świecie (EFW).

Tablica 4

Struktura sektorowa gospodarki w krajach UE-25

Wyszczególnienie	Udział w PKB		Zmiana udziału	Udział w zatrudnieniu		Zmiana udziału
	1995	2006	2006–1995	1995	2006	2006–1995
Sektor I (rolnictwo)	2,4	1,8	–0,6	6,4	4,7	–1,7
Sektor II (przemysł+ budownictwo)	28,7	26,4	–2,3	28,5	27,4	–1,1
Sektor III (usługi)	68,9	71,8	2,9	65,1	67,9	2,8
Razem	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0

Źródło: opracowanie na podstawie: Eurostat, 2007.

spośród 1615 projektów BIZ w Europie związanych było z usługami, w roku 2007 stanowiły około 61% (Ernst & Young, 2006; 2007). Atrakcyjność tego sektora dla inwestorów zagranicznych potwierdzają również dane UNCTAD, według których w 2005 roku usługi skumulowały 62,5% kapitału zagranicznego (w 1990 r. – 49,4%), co w odniesieniu do sektora I i II stawia ich na pozycji lidera.

Tablica 5

Udział BIZ w strukturze sektorowej gospodarki świata

Sektor	1990	2005
Sektor I (rolnictwo)	9,5	7,9
Sektor II (przemysł)	41,1	29,6
Sektor III (usługi)	49,4	62,5
Razem	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne według danych: UNCTAD, 2004.

Tendencję wzrostową odnotowała także Polska. Pomimo, iż przedsięwzięcia inwestycyjne z sektora usług stanowią około 20% BIZ, to zarówno w roku 2007, jak i w roku poprzednim napływała do Polski znacząca kwota około 30 mln euro do szeroko rozumianego sektora usług. W roku 2007 PAIIZ zakończyła pozytywną decyzją 57 projektów inwestycyjnych o łącznej kwocie ponad 1,3 mld euro i planowanym zatrudnieniu ponad 17,7 tys. miejsc pracy, z czego 11 projektów to sektor BPO (centra usług) o wartości 30 mln euro i zatrudnieniu 3603 osób oraz B+R, 4 projekty o wartości 1,7 mln euro i miejsc pracy 310. Dla porównania w 2006 roku, 8 projektów dotyczyło BPO o wartości 27 mln euro i zatrudnieniu 3496 osób. Szczególnie duży wzrost BIZ odnotowano w obszarze usług: księgowych,

zarządzania i doradztwa. Wartość w tym obszarze wynosiła 2187 mln euro i była 3,5 raza większa w porównaniu z rokiem 2005 (według Ministerstwa Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa XII 2008 r.). W pierwszym półroczu 2008 roku zakończono 11 projektów na kwotę 14,26 mln euro i generujących 2085 miejsc pracy (tablica 6). W roku 2008 PAIiIZ zakończyła pozytywną decyzją inwestycyjną 21 obsługiwanych projektów inwestycyjnych o łącznej wartości prawie 38,5 mln euro i planowanym zatrudnieniu ponad 5251 osób.

Tablica 6

Projekty zakończone pozytywną decyzją inwestycyjną w pierwszym półroczu 2008 roku

Lp.	Nazwa firmy	Kraj	Sektor	Wartość inwestycji w mln euro	Zatrudnienie	Potencjalna lokalizacja
1.	MAN	Niemcy	BPO	0,56	360	Poznań
2.	Zensar Technologies	Indie	BPO	1,8	350	Gdańsk
3.	Fineos Investment	Irlandia	BPO	0,5	50	Gdańsk
4.	Vantyx	Portugalia	BPO	2,3	100	Warszawa
5.	Gavekal Analytics	Szwecja	BPO	0,8	30	Szczecin
6.	Emtex Pitney Bowes	Wielka Brytania	BPO	0,3	25	Bielsko Biała
7.	Wipro	Indie	BPO	0,5	200	Wrocław
8.	First Data Corporation	USA	BPO	3	400	Gdańsk
9.	Tokyo Atos Origin	Francja	BPO	2	200	Łódź
10.	Faurecia	Francja	BPO	1	100	Grójec
11.	Google	USA	BPO	1,5	270	Wrocław, Kraków
Razem				14,26	2085	

Uwaga: W tabeli nie zostały uwzględnione projekty tajne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Inwestycje przy udziale PAIiIZ*, 2008.

Międzynarodowe przepływy kapitału wywołują skutki społeczno-ekonomiczne zarówno dla gospodarek narodowych, jak i dla całej gospodarki światowej. Po pierwsze, towarzyszy im zwykle wzrost efektywności w sektorze, w którym jest lokowany. Po drugie, następuje zmiana relacji pomiędzy wartością kapitału zagranicznego a PKB oraz napływem kapitału w odniesieniu do wartości inwestycji brutto². Po trzecie, wpływa na wymianę handlową z zagranicą powodując zmiany

² BIZ procentowy udział w PKB w roku 2006: dla Polski – 2,9%; dla UE10 – 3,2%; dla UE25 – 4,8%, dane za: Eurostat, 2007; UNCTAD, 2006.

w strukturze zarówno po stronie eksportu, jak i importu. Po czwarte, odnosi się do sfery innowacyjności gospodarki narodowej, biorąc pod uwagę, że to najważniejszy i zazwyczaj najtańszy transfer wiedzy i technologii. Po piąte, intensyfikuje system powiązań międzygospodarczych poprzez włączenie podmiotów krajowych do międzynarodowego podziału pracy. Szacuje się, że jedno miejsce pracy powstałe w wyniku BIZ generuje średnio 4 nowe miejsca pracy (Jakubiak i in., 2002, s. 16).

Zmiany w strukturze sektorowej zatrudnienia stawiają sektor usług jako najbardziej dynamiczny pod względem tworzenia miejsc pracy. Analizując udział sektora usług na rynku zatrudnienia należy uwzględnić, obok aspektów ilościowych (zmiany poziomu zatrudnienia), także aspekty jakościowe, tj. wpływ na wydajność pracy i poziom kwalifikacji zatrudnionych³ oraz aspekty rodzajowe. Te ostatnie związane są z nowymi formami zatrudnienia, które pojawiły się dzięki rozpowszechnieniu się outsourcingu offshoringu usług. Zaliczamy do nich pracę nakładczą, pracę czasową, leasing pracowniczy (dają one możliwość zatrudniania pracowników w zależności od pojawiających się potrzeb personalnych) oraz telepracę. Telepraca jest najlepszym przykładem indywidualizacji stosunków pracy. Zwiększa mobilność pracowników oraz pozwala im na jednoczesny kontakt z wieloma pracodawcami przy wykorzystaniu najnowszych technologii (szerzej: Wiśniewski, Pocztownski, 2004).

Reasumując, sektor usług z makroekonomicznego punktu widzenia jest jednym z kluczowych czynników warunkujących i dynamizujących rozwój i efektywność gospodarki, podnosząc jej konkurencyjność oraz równoważąc rynek zatrudnienia. Przyczynia się także do rozwoju społeczeństwa informacyjnego, opartego na wiedzy. W ujęciu mikroekonomicznym oznacza zmiany modelu zarządzania przedsiębiorstwem, mowa tu o outsourcingu, podnoszenia efektywności, wydajności i konkurencyjności firm.

3. Szanse rozwoju Polski w obszarze BPO

W warunkach rosnącej otwartości gospodarki i procesów globalizacyjnych koniunktura w Polsce jest coraz silniej skorelowana z koniunkturą światową. Dominującymi procesami są: po pierwsze, przechodzenie do ery cywilizacji informacyjnej, charakteryzującej się między innymi: wzrostem nauki i edukacji, rozwojem technologii informacyjnych, kształtowaniem się nowych zawodów wymagających umiejętności gromadzenia, przetwarzania i wykorzystywania wiedzy; po drugie, internacjonalizacja działalności gospodarczej. Konsekwencją tego trendu jest np. delokalizacja usług biznesowych BPO (Business Process Offshoring), w której Pol-

³ Wzrost wydajności pracy jest efektem intensywnego inwestowania w kapitał ludzki, co przekłada się w konsekwencji na poziom kwalifikacji pracowników, znajomość języków obcych oraz ich wykształcenie.

ska upatruje swoją przewagę konkurencyjną nie tylko w Europie, ale także na rynku światowym.

Business Process Offshoring to lokowanie nieprodukcyjnych funkcji przedsiębiorstwa w krajach, gdzie koszty prowadzenia działalności gospodarczej i zasoby siły roboczej są relatywnie tańsze i występuje odpowiedni profil wykształcenia pracowników (według badań Duke University, Archstone Consulting: 2007)⁴. Wśród offshoringowych projektów w usługach biznesowych są: ośrodki obsługi telefonicznej (Call Center), ośrodki usług informatycznych (IT Services), centra usług wspólnych (Shared Service Centers) oraz regionalne centrale (Regional headquarters), (UNCTAD, 2004). Najczęściej centra specjalizują się w usługach typu: finanse, HR, obsługa klienta, księgowość, logistyka, badania i rozwój.

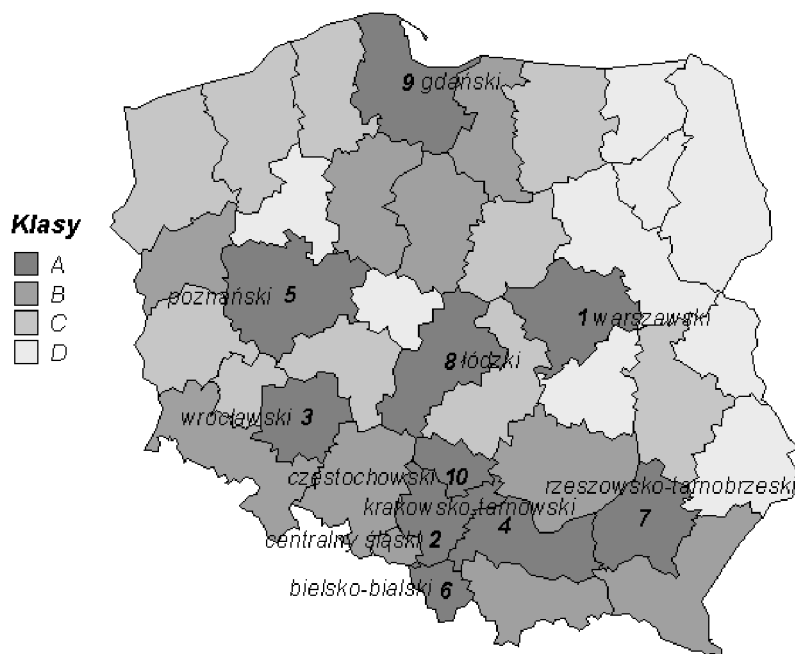
Polska postrzegana jest jako doskonałe miejsce do przenoszenia nieprodukcyjnych funkcji firmy. Jej atrakcyjność jako lokalizacji inwestycji w centra badań i rozwoju (B+R) i centra usług (BPO) wciąż rośnie (rysunek 1). Staje się europejskim centrum usług offshoringowych z zakresu call center (według raportu Ernst & Young, 2007 światowym liderem w tej dziedzinie nadal pozostają Indie, natomiast Polska zajmuje 5 pozycję), back office czy magazynowanie. Wpływa na to wiele czynników, między innymi: strategiczne położenie (centrum Europy), zasoby ludzkie (społeczeństwo najmłodsze w Europie, około 50% jest poniżej 35 roku życia i około 2 mln studiuje), czy zachęty inwestycyjne (choć w porównaniu z innymi krajami naszego regionu są stosunkowo niewielkie). Od roku 2005 inwestorzy z sektora BPO mogą korzystać z oferty Specjalnych Stref Ekonomicznych, oferujących np. zwolnienia podatkowe. Dodatkowo mogą ubiegać się o pomoc finansową z budżetu państwa (warunkiem jest zatrudnienie powyżej 250 osób, jeśli chodzi o centra BPO, natomiast w przypadku centrów B+R liczba ta wynosi powyżej 80 osób) i pomoc regionalną, polegającą na całkowitym lub częściowym zwolnieniu z podatku od nieruchomości (warunkiem jest utworzenie co najmniej 100 miejsc pracy i utrzymaniem ich przez minimum 5 lat).

W ocenie badań przeprowadzonych przez AT Kearney z 2007 roku, zauważamy, że kraje Europy Zachodniej, wśród czynników atrakcyjności Polski w porównaniu z krajami Dalekiego Wschodu wymieniają: po pierwsze, większą stabilność polityczną, po drugie, bliskość geograficzno-kulturową, po trzecie, obowiązujący podobny system prawny (w związku z członkostwem w UE), a także brak utrudnień związanych z różnicą czasu.

Atrakcyjność inwestycyjna Polski nie słabnie nawet w wyniku obecnego kryzysu. Potwierdzają to badania Ernst & Young w raporcie „Atrakcyjność inwestycyjna Europy 2009”, według którego Polska obroniła 2. miejsce w Europie pod względem liczby nowych miejsc pracy w wyniku BIZ (1. miejsce zajęła Wielka Brytania), co stawia ją na pozycji lidera w Europie Środkowo-Wschodniej. Nasi bezpośredni konkurenci w regionie, Czechy, odnotowały spadek o 7 pozycji zajmując 10.

⁴ Pośród firm badanych, 71% firm podaje profil wykształcenia pracowników, jako podstawowy czynnik determinujący wybór lokalizacji offshoringu.

lokatę. Przewagę komparatywną stanowią zasoby wykwalifikowanej siły roboczej. Zdaniem The Federation of European Employers (według rankingu z 2007 r.) jako kraj posiadamy najbardziej konkurencyjnych pracowników w Europie, biorąc pod uwagę całkowite koszty pracy w odniesieniu do jej jakości.



Rys. 1. Atrakcyjność inwestycyjna regionów Polski w roku 2007 w sektorze BPO

Źródło: *Inwestycje zagraniczne*, 2008.

Najwyższym poziomem atrakcyjności inwestycji offshoringowej w Polsce cieszą się największe miasta. Liderami są Warszawa, Kraków i Wrocław. Dysponują one dużymi zasobami wykwalifikowanych pracowników, porozumiewających się płynnie wieloma językami obcymi, rozwiniętą infrastrukturą transportową i gospodarczą, dużą ilością uczelni wyższych i absolwentów, a także przychylnością władz lokalnych dla przyjmowania inwestycji.

4. Uwagi końcowe

Na zakończenie wypadałoby raz jeszcze podkreślić, iż trzeba stymulować wzrost sektora usług w Polsce, ponieważ odgrywa nieodzowną rolę w budowaniu nowoczesnej gospodarki rynkowej i przyczynia się do wzrostu jej konkurencyjności. Sektor ten ma duże znaczenie dla rozwoju kapitału ludzkiego i unowocześniania

struktury ekonomicznej kraju. To także transfer wiedzy i dyfuzji nowych technologii. Sektor ten wpływa na poziom bezrobocia, dając możliwość tworzenia nowych miejsc pracy często związanych z nowymi formami zatrudnienia, które pojawiły się dzięki rozpowszechnieniu się outsourcingu offshoringu usług.

Bibliografia

- Clark C. 1957. *The Conditions of Economic Progress*. London: Macmillan.
- Duke University, Archstone Consulting. 2007. *The new logic of offshoring: the next generation of offshoring—innovating and engineering—is at hand*. [on-line; dostęp: 2009-07-08]. Dostępny w Internecie: <http://resources.bnet.com/topic/duke+university+and+offshoring.html>.
- Ernst & Young. 2006. *Globalization Act II Team Europa Defends its Goals*.
- Ernst & Young. 2007. *A Renewable Europe*. European Attractiveness Survey.
- Ernst & Young. 2008. *Open World*. European Attractiveness.
- Ernst & Young. 2009. *Reinventing European Growth*. European Attractiveness Survey.
- Eurostat. 2006. 2007. *Panorama of the European Business, Facts and Figures Data, 1995–2005*. [on-line; dostęp: 2009-07-08]. European Communities.
- Federation of European Employers. Dostępny w Internecie: <http://www.fedee.com/countryratings.shtml>.
- Fisher A.G. 1935. *The Cash of Progress and Security*. London: Macmillan.
- Inwestycje przy udziale PAIiZ – archiwum*. 2006–2007. [on-line; dostęp: 2009-07-08]. Warszawa: Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych. Dostępny w Internecie: <http://www.paiz.gov.pl/index/?id=84d5711e9bf5547001b765878e7b0157>.
- Inwestycje przy udziale PAIiZ*. 2008. [on-line; dostęp: 2009-07-08]. Warszawa: Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych. Dostępny w Internecie: <http://www.paiz.gov.pl/index/?id=7c3-3e57e3dbd8a52940fa1a963aa4a4a>.
- Inwestycje zagraniczne*. 2008. [on-line; dostęp: 2009-07-08]. Warszawa: Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych. Dostępny w Internecie: <http://www.paiz.gov.pl/index/?id=7c5845cea683556d813ebd657e8cca01>.
- Jakubiak M., Weresta M.A., Rybiński K. 2002. *Rola inwestycji zagranicznych w gospodarce*. Zeszyty BRE Bank-Cose nr 62. Warszawa: Bre-Bank; Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych. ISSN 1233-121X.
- Mały Rocznik Statystyczny*. 2008. [on-line; dostęp: 2009-07-08]. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny. Dostępny w Internecie: http://www.stat.gov.pl/gus/5840_737_PLK_HTML.htm
- Ministerstwo Gospodarki. 2007. *Polska 2007. Raport o stanie gospodarki*. Warszawa: ISSN 1429-3005.
- Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne w Polsce (wg stanu na koniec 2007 r.)*. 2008. [dokument PDF, dostęp: 2009-07-08]. Warszawa: Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz. Dostępny w Internecie: http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/F91B004A-083D-439F.../BIZ_2007.pdf.
- NBP. 2009. *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2007 r.* [dokument PDF, dostęp: 2009-07-08]. Dostępny w Internecie: http://nbp.gov.pl/publikacje/zib/ZIB_2007_aneks.pdf.
- Rada Ministrów. 2005. *Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013*.
- Rogozński K. 2000. *Usługi rynkowe*. Poznań: Akademia Ekonomiczna. ISBN 83-87152-91-9.
- Szukałski S.M. 2004. *Serwicyzacja gospodarki i industrializacja usług*. „Handel Wewnętrzny” nr 4–5.
- UNCTAD. 2004. *World Investment Report 2004: the Shift Towards Services*. United Nations Conference on Trade and Development. New York – Genewa.
- UNCTAD. 2006. *World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*.
- Wiśniewski Z., Poczowski A. 2004. *Zarządzanie zasobami ludzkimi w warunkach nowej gospodarki*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna. ISBN 83-89355-26-4.

Role of Services in the Economic Development of Poland

A b s t r a c t: The article presents a sector of services in the process of structural changes in the Polish economy as well as directions of structural transformations in the sector itself. The emphasis is also placed on the role of relocation of business services to Poland and an attempt was made to substantiate the influence of the services on the economic development and competitiveness.

Key words: offshoring service, service industry, BPO services

ANETA KACZOREK*

Rola państwa i prawa w kształtowaniu ładu gospodarczego w krajowym i zagranicznym obrocie gospodarczym

Słowa kluczowe: polityka gospodarcza państwa, publiczne prawo gospodarcze, działalność gospodarcza

Streszczenie: W artykule dokonano analizy ram prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców zagranicznych w kontekście ukształtowanego przez państwo ładu gospodarczego ze szczególnym uwzględnieniem norm publicznego prawa gospodarczego. Ze względu na zakres problematyki oraz charakter opracowania przedstawione rozważania ograniczono do zagadnień podstawowych związanych z podejmowaniem i wykonywaniem działalności gospodarczej przez przedsiębiorców zagranicznych na obszarze państwa polskiego. Stwierdzono, że w dobie gospodarki rynkowej, postępujących procesów globalizacji, koncentracji kapitału oraz silnej konkurencji względy ekonomiczne obligują przedsiębiorców do poszerzania obszaru prowadzenia działalności gospodarczej.

Podjęto także próbę wykazania, iż napływający do Polski kapitał zagraniczny wpływa na innowacyjność gospodarki polskiej oraz przedsiębiorstw krajowych z uwagi chociażby na fakt transferu nowoczesnej technologii, wiedzy, nowych rozwiązań strukturalno-organizacyjnych, dokonującej się wymiany handlowej, a także migracji kadry zarządzającej. W podsumowaniu stwierdzono, iż działaniu temu sprzyjać powinny jasne, spójne i stabilne przepisy prawa gospodarczego, handlowego, podatkowego oraz odpowiednio kreowana przez państwo polityka gospodarcza.

* Mgr Aneta Kaczorek jest absolwentką Studiów Doktoranckich Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Przygotowuje rozprawę doktorską w przedmiocie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców zagranicznych na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Specjalizuje się w zakresie prawa handlowego, publicznego prawa gospodarczego oraz międzynarodowego prawa gospodarczego. Jest uczestnikiem konferencji o zasięgu krajowym i międzynarodowym.

1. Rola państwa i prawa w kształtowaniu ładu gospodarczego

Rola i pozycja państwa w krajowym (zob. szerz. Grabowski, 2001, s. 364), a także międzynarodowym obrocie gospodarczym determinowana jest przez wiele elementów, wśród których do najważniejszych zaliczyć należy ustrój społeczno-gospodarczy znajdujący swe *ratio* w normach prawa konstytucyjnego (Znamierowski, 1998, s. 78). Kreowanie przez państwo odpowiedniej polityki w zakresie reglamentowania podejmowania, a w dalszej perspektywie wykonywania działalności gospodarczej jest niezbędnym wymogiem ochrony podstawowych interesów społeczno-gospodarczych (zob. szerz. Banasiński, 1998, s. 161). Ograniczenia o charakterze podmiotowym czy przedmiotowym, wynikające z norm prawa materialnego lub procesowego, występują w ustawodawstwie większości współczesnych państw i to zarówno w tych o gospodarce wolnorynkowej, jak i scentralizowanej. Zakres oraz formy ograniczeń publicznoprawnych zależą od czynników natury ekonomicznej, politycznej, prawnej, militarnej czy geograficznej. Ogólny zakaz podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców zagranicznych uchylany jest w drodze indywidualnych aktów administracyjnych wydawanych przez uprawnione organy władzy publicznej, działające zgodnie z zasadą legalizmu w oparciu o przysługujące im władztwo administracyjne.

Reglamentacja publicznoprawna stanowi przejaw ingerencji państwa w sferę aktywności gospodarczej (Sobczak, 2000; Rabska, 1997 i 2002, s. 10; Kubala, 2000, s. 15; Kosikowski, 2005, s. 195–205; Zdyb, 2001, s. 20 i 2003, s. 60–61) przedsiębiorców zagranicznych. Można byłoby podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, czy we współczesnym świecie biznesu istnieje potrzeba aż tak szczegółowej regulacji warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej? Czy może to tylko profit uzyskiwany w drodze prowadzenia określonego rodzaju działalności o charakterze produkcyjnym, handlowym, usługowym, budowlanym uznać należy za jedyny i wystarczający wyznacznik oraz regulator życia gospodarczego, a w szerszej perspektywie biznesu międzynarodowego? Wreszcie jaka powinna być rola państwa i prawa w kształtowaniu statusu prawnego przedsiębiorców zagranicznych, a ogólniej problem ujmując obrotu gospodarczego?

Konieczność kreowania ładu gospodarczego, a tym samym oddziaływania państwa na gospodarkę, jest kwestią bezdyskusyjną. Natomiast sam zakres oraz dobór form prawnych reglamentacji podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej budzi wiele kontrowersji. Zagadnienie to jest przedmiotem orzeczeń¹ oraz licznych polemik tak na gruncie naukowym, jak i publicystycznym (Waławski, 1939; Taradejna, Maj, 1990; Szydło, 2002, s. 12; Strzyczkowski, 1999, s. 18). Z jednej bowiem strony państwo stoi na straży określonego normatywnie ładu pu-

¹ Zob.: Orzeczenie TK z dnia 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 56; orzeczenie TK z dnia 11 maja 1999 r., P 9/98, OTK ZU 1999, Nr 4, poz. 385; orzeczenie TK z dnia 6 marca 2000 r., P 10/99 OTK ZU 2000, Nr 2, poz. 195; orzeczenie TK z dnia 25 maja 1998 r. U 19/98, OTK ZU 1998, Nr 4, poz. 263.

blicznego, z drugiej zaś samo jest uczestnikiem obrotu gospodarczego, wykonując przysługujące mu *ex lege* uprawnienia właścicielskie w stosunku do majątku narodowego (np. kolei, poczty czy telekomunikacji). To państwo określa instrumenty prawne, ekonomiczne, normatywne standardy oraz wyznaczniki aktywności uczestników życia gospodarczego. Wyznacza ono ramy dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców zagranicznych w oparciu o zasadę wolności, gwarantując jednocześnie bezpieczeństwo ładu publicznego oraz ekonomicznego. Działania te ukierunkowane są m.in. na przeciwdziałanie nieuczciwej konkurencji, stosowanie praktyk monopolistycznych, zwalczanie zjawiska korupcji funkcjonariuszy publicznych i eliminowanie innych zdarzeń patologicznych, godzących w interes uczestników obrotu gospodarczego.

Do zadań państwa należy także dbałość o stabilizację gospodarczą, oddziaływanie na ład przestrzenny, ochronę środowiska naturalnego, prawidłowy rozwój infrastruktury gospodarczej, ukształtowanie ładu rynkowego, a w sytuacji jego zagrożenia podejmowanie odpowiednich działań interwencyjnych zapobiegających zjawiskom kryzysowym. Państwo określa także podstawowe zasady obciążeń publicznoprawnych, np. podatkowych, celnych, dewizowych, ubezpieczeniowych pozwalających na optymalne godzenie interesów jednostki z interesem publicznym. Równie ważną płaszczyzną działań państwa jest tworzenie zabezpieczeń o charakterze policyjno-administracyjnym (w przedmiocie bezpieczeństwa przeciwpożarowego, sanitarnego, ładu przestrzennego, budowlanego, warunków higienicznych czy też wymogów technicznych) w celu zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom obrotu gospodarczego.

Podstawowym wyznacznikiem funkcjonowania rynku powinna być wolność kreowania sytuacji prawnej przez jego uczestników, przy jednoczesnej świadomości odpowiedzialności jednostki za skutki podejmowanych działań. Na państwie spoczywa ciężar stworzenia oraz ochrony ładu gospodarczego, zaś na jednostce obowiązek przestrzegania przyjętego porządku prawnego. Wolność gospodarcza nie może być wartością absolutną, czy też argumentem dla usprawiedliwienia działań stanowiących naruszenie prawa, zasad uczciwości, moralności publicznej czy wreszcie podstawowych wartości aksjologicznych.

Prowadzenie dalszych rozważań na temat działalności gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji prawnej przedsiębiorców zagranicznych, nie jest możliwe, jak się wydaje, bez odwołania się do tak fundamentalnych pojęć, jak: wolność gospodarcza, działalność gospodarcza czy przedsiębiorca. Czym zatem jest wolność gospodarcza? W jakich kategoriach powinna być rozpatrywana? Jakie ma ona znaczenie w aspekcie podejmowania, a następnie wykonywania działalności gospodarczej? Udzielając odpowiedzi na tak postawione pytania podkreślić wyraźnie należy, że wolność gospodarcza jest immanentną cechą gospodarki rynkowej, konstytucyjną zasadą ustrojową, przy jednoczesnym traktowaniu jej w doktrynie oraz literaturze jako jednej z publicznych praw podmiotowych i zasad ogólnych prawa.

2. Wolność gospodarcza jako naczelna zasada ustrojowa, publiczne prawo podmiotowe, klauzula generalna publicznego prawa gospodarczego

Wskazanie definicji wolności gospodarczej nie jest zadaniem łatwym. Nie jest to pojęcie znaczeniowo jednorodne. Ani orzecznictwo, ani doktryna nie wypracowały jeszcze powszechnie obowiązującej definicji tego pojęcia. Nie ma nawet zgodności, co do samej nazwy tej idei. Stąd w różnych aktach normatywnych, tak na gruncie prawa polskiego, jak i europejskiego ustawodawca posługuje się następującymi określeniami: wolność gospodarcza, swoboda działalności gospodarczej, wolność przemysłu i handlu, wolność przedsiębiorczości i konkurencji, wolność wyboru i wykonywania zawodu (Biernat, Wasilewski, 2000; Cieśliński, 2003; Dausès, 1999, s. 55; Skubisz (red.), Skrzydło-Tefalska (red.), 2003, s. 272–284; Kosikowski, 2005, s. 249).

Idea wolności gospodarczej została inkorporowana w 1997 r. do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, będącej podstawowym aktem prawa pozytywnego w państwie (Ciapała, 2001, s. 12; Kaszubski, Kołakowski, 2000, s. 17; Kruczałak, 1998). Zyskała ona wówczas rangę konstytucyjnej normy prawnej, stając się warunkiem *sine qua non* i podstawowym wyznacznikiem nowego ustroju gospodarczego. Z uwagi na ten fakt znajduje ona swoje rozwinięcie w ustawach i aktach prawnych niższego rzędu, które ze względu na przyjętą w konstytucji hierarchię źródeł prawa² dla zachowania swej mocy wiążącej muszą być z nią zgodne. Co istotne, w tym znaczeniu wyznacza ona treść norm prawnych zawartych w przepisach publicznego prawa gospodarczego, stanowiąc podstawową dyrektywę interpretacyjną. Obok takich wartości, jak własność prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych tworzy ona zewnętrzne ramy prawne nowego modelu gospodarczego państwa. Wartości te są ze sobą powiązane w taki sposób, że mogą się wzajemnie wspierać, jak i ograniczać³. Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej zakłada, że państwo może ingerować w stosunki gospodarcze, aby łagodzić skutki mechanizmów rynkowych dla utrzymania równowagi makroekonomicznej. Od strony normatywnej sformułowanie to oznacza zobowiązanie państwa do podejmowania działań łagodzących skutki społeczne funkcjonowania praw rynku przy jednoczesnym ich poszanowaniu (Garlicki, 1997, s. 101–106).

Wolność gospodarcza w przedmiocie publicznego prawa podmiotowego ujmowana jest w literaturze w dwóch aspektach: pozytywnym i negatywnym. Stanowi ona tzw. publiczne prawo podmiotowe o charakterze negatywnym, któremu odpowiada ogólny obowiązek nienaruszania przez państwo swobody działania beneficjentów tego prawa w sferze działalności gospodarczej (Walaśzek-Pyziół, 1994, s. 8; Kubala, 2001, s. 15). Ujmując zaś to zagadnienie od strony pozytywnej, wol-

² Hierarchię źródeł prawa w Polsce po raz pierwszy określiła Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 87.

³ Orzeczenie TK z dnia 30 stycznia 2001 r. K 17/00, OTK 2001, Nr 1, poz. 4.

ność gospodarcza oznacza domniemanie swobody podejmowania działalności przez uczestników obrotu gospodarczego, o ile (i dopóki) co innego nie wynika z przepisów ustawy (Biernat, 1994, s. 11; Bieniek-Koronkiewicz, Sieńczyło-Chlabicz, 2000, s. 23).

Pojęcie wolności gospodarczej jest kluczowym zagadnieniem publicznego prawa gospodarczego, klauzulą generalną wyznaczającą ramy prawne podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej (Olszewski, 2005, s. 47; Kosikowski, 1995). Zgodnie z brzmieniem art. 6 Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 4 lipca 2004 r.⁴ podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Rozwiązanie to nie stanowi swobodnego novum, lecz nawiązuje do tradycji polskiego prawa przemysłowego z 1927 r. (Rozporządzenie, 1927) oraz gospodarczego⁵ i charakterystyczne jest dla państw o gospodarce wolnorynkowej. Z zasady wolności gospodarczej wyartykułować można m.in. swobodę wyboru formy organizacyjno-prawnej oraz wielkości zainwestowanego kapitału przy podejmowaniu działalności, swobodę decyzji o rodzaju prowadzonej działalności, momencie jej podjęcia, zakończenia, dokonywania zmian strukturalnych, czy też modyfikacji jej profilu, swobodę zawierania transakcji z innymi uczestnikami obrotu gospodarczego, swobodę wyboru miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, czy też zatrudniania pracowników. Przedsiębiorca zagraniczny, będący uczestnikiem życia gospodarczego, samodzielnie decyduje o istotnych, z punktu widzenia podejmowanej działalności gospodarczej, kwestiach.

3. Działalność przedsiębiorców zagranicznych – podstawowe problemy prawne

Bez wątpienia do fundamentalnych regulacji prawnych w tym zakresie zaliczyć należy Ustawę o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r. Ze względu na przedmiot i zakres regulacji zyskała ona miano „konstytucji działalności gospodarczej”. Reguluje ona podejmowanie, wykonywanie oraz zakończenie działalności gospodarczej prowadzonej na terytorium państwa polskiego zarówno przez podmioty krajowe, jak i zagraniczne, a także wskazuje zadania organów administracji publicznej w tym zakresie. Rozstrzygając najważniejsze kwestie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej konkretyzuje jednocześnie fundamentalne dla ustroju gospodarki rynkowej zasady korzystania z wolności działalności gospodarczej zagwarantowanej w art. 20 oraz art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (*Konstytucja RP*, 1997).

⁴ Dz.U. Nr 173, poz. 1807, dalej określana w skrócie SwDzGU.

⁵ Zasadę wolności gospodarczej do polskiego porządku gospodarczego przywróciła ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Ustawa, 1988), a następnie przejęła ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Ustawa, 1999).

Ze względu na zakres problematyki oraz charakter opracowania przedstawione w niniejszym artykule rozważania zostaną ograniczone do zagadnień podstawowych związanych z podejmowaniem działalności gospodarczej przez przedsiębiorców zagranicznych⁶. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny „podejmowanie działalności gospodarczej oznacza uprawnienie do tego, aby w granicach określonych prawem oraz w trybie i formach właściwych dla danego rodzaju działalności gospodarczej podjąć pewne działania faktyczne i prawne organizujące możliwość wykonywania tej działalności” (Kosikowski, 2006, s. 42). Jest to pojęcie jurydyczne, pod którym rozumieć należy szereg – przewidzianych w przepisach prawa – czynności faktycznych i prawnych dokonywanych przed właściwymi organami administracji lub odpowiednimi instytucjami⁷, np. Urzędem Skarbowym czy Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. Od „podejmowania” działalności gospodarczej w literaturze przedmiotu oraz w doktrynie odróżnia się sam moment „podjęcia” działalności gospodarczej, za który to uznaje się wystawienie przez przedsiębiorcę pierwszej faktury za sprzedany towar lub wyświadczoną usługę (Kosikowski, 2006, s. 59–60).

Pod pojęciem przedsiębiorcy (art. 4 SwDzGU) rozumieć należy osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonujące we własnym imieniu działalność gospodarczą⁸. Poza tym do przedsiębiorców zaliczyć należy wspólników spółki cywilnej, ale tylko w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. *A contrario* nie każda osoba fizyczna w rozumieniu prawa posiada status przedsiębiorcy. Pojęciem kluczowym, z punktu widzenia przedsiębiorców zagranicznych, jest działalność gospodarcza (Sobczak, 2004, s. 42). Nie każdy bowiem przejaw działalności w rozumieniu prawa będzie uznany za działalność gospodarczą⁹. Ustawodawca w art. 2 SwDzGU wskazał podstawowe desygnaty

⁶ W rozumieniu art. 5 pkt. 3 SwDzGU za przedsiębiorcę zagranicznego uznaje się osobę zagraniczną, czyli: 1. osobę fizyczną mającą miejsce zamieszkania za granicą, nieposiadającą obywatelstwa polskiego; 2. osobę prawną z siedzibą za granicą oraz 3. jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną posiadającą zdolność prawną z siedzibą za granicą, wykonującą działalność gospodarczą za granicą.

⁷ Do czynności tych zaliczyć należy złożenie wniosku o: 1. wpis do Ewidencji Działalności Gospodarczej (w przypadku osób fizycznych) lub Krajowego Rejestru Sądowego (w przypadku osób prawnych, jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej), 2. wpis do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej (REGON), 3. zgłoszenie identyfikacyjne albo aktualizujące, o którym mowa w przepisach o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, 4. zgłoszenie płatnika składek lub zgłoszenie podmiotu (pracownika) do ubezpieczenia społecznego, 5. założenie firmowego rachunku bankowego dla rozliczeń bezgotówkowych z tytułu uczestnictwa w obrocie gospodarczym.

⁸ Autorka ograniczyła się do omówienia pojęcia przedsiębiorcy na płaszczyźnie publicznego prawa gospodarczego.

⁹ Por.: Wyrok NSA z dnia 25 października 1995 r., II SA 1059/94, „Wokanda” 1996, Nr 2, s. 40, wyrok NSA z dnia 27 maja 1992 r., SA/Po 1794/91, „Wspólnota” 1993 r., Nr 9, s. 14, wyrok NSA z dnia 15 września 1994 r., SA/Po 1070/94, ONSA 1995, Nr 3, poz. 123, wyrok NSA z dnia 9 października 1996 r., II SA 2097/95, „Prawo Gospodarcze” 1997, Nr 3, s. 31.

omawianej konstrukcji prawnej. Tym samym pod pojęciem działalności gospodarczej rozumieć należy zarobkową działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodową. Co istotne, działalność ta powinna być wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. *A contrario* nie może być to działalność wykonywana okazjonalnie oraz amatorsko. W pojęciu organizacji działalności gospodarczej wystąpić mogą różne elementy, poczynając od wykonywania obowiązków dotyczących rejestracji działalności, zgłoszenia statystycznego, podatkowego, czy też w zakresie ubezpieczeń społecznych, zastosowania wybranej przez przedsiębiorcę lub nakazanej przez normę prawną formy organizacyjno-prawnej wykonywania działalności oraz uzyskanie wymaganego zezwolenia, koncesji, czy też wpisu do rejestru działalności regulowanej. Zgodnie ze stanowiskiem judykatury działalność gospodarcza powinna być wykonywana w celu świadczenia usług osobom trzecim¹⁰ w sposób profesjonalny, przez podmioty uczestniczące w obrocie gospodarczym, zgodnie z regułami gospodarki rynkowej. Nie odpowiada natomiast wyżej wymienionym kryteriom działalność prowadzona na potrzeby własne przedsiębiorcy zagranicznego. Istotne jest także, aby działalność prowadzona była w ramach obrotu gospodarczego jako odpłatne, ekwiwalentne świadczenie. Pojęcie działalności gospodarczej zawężone zostało przez samego ustawodawcę¹¹.

Podjęmowanie działalności gospodarczej oparte jest na zasadzie wolności i równości (Kruczalak, 2000, s. 25). Z zasady równości gospodarczej wynika, iż organ administracji publicznej nie może żądać ani uzależniać wydania decyzji od spełnienia przez zainteresowany podmiot dodatkowych wymogów, w szczególności przedłożenia dokumentów, wniesienia świadczenia pieniężnego lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa. *A contrario* zasada równości wyklucza wszelkie przypadki uprzywilejowania czy też dyskryminacji podmiotów podejmujących działalność gospodarczą. Odnosi się ona także do jednakowego przestrzegania różnego rodzaju obowiązków przewidzianych przepisami prawa materialnego, czy procesowego.

¹⁰ Por.: Wyrok SN z dnia 18 grudnia 1996 r., I CKN 28/96, OSNC 1997, z. 4, poz. 44 oraz uchwałę SN z dnia 28 lutego 1995 r., III CZP 21/95, OSNC 1995 r, z. 7–8, poz. 104.

¹¹ Z treści art. 3 SwDzGU wynika, że ustawy nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także do działalności agroturystycznej. *A limine* odrzucić należy działalność oświatową, socjalną czy kulturalną, a także działalność prowadzoną w celu zaspokajania własnych, materialnych potrzeb jednostek powołanych specjalnie do prowadzenia działalności tego rodzaju.

4. Działalność gospodarcza przedsiębiorców zagranicznych a innowacyjność gospodarki polskiej

4.1. Pojęcie innowacyjności

Do światowej literatury ekonomicznej pojęcie innowacji wprowadzone zostało przez austriackiego ekonomistę J.A. Schumpetera. Zgodnie z zaproponowaną przez niego definicją pod pojęciem tym rozumieć należy „wprowadzenie nowych produktów, nowych metod produkcji, znalezienie nowych rynków, zdobycie nowych źródeł surowców oraz wprowadzenie nowej organizacji” (Schumpeter, 1960, s. 104). W doktrynie spotkać można węższe ujęcie tego zagadnienia (*sensu stricto*) rozumianego jako zmianę w produktach i metodach wytwarzania, opierającą się na nowej lub niewykorzystanej dotąd wiedzy (por.: Chakrabarti, Kessler, 1999; Atuahene-Gima, 1995; Mansfield, 1968). Innowacje wprowadzane przez przedsiębiorców są zasadniczym źródłem rozwoju ekonomicznego i społecznego, a także powodują cykliczny wzrost gospodarki (zob. szerz. Błaszczuk, 2008, s. 108–111).

4.2. Motywy podejmowania działalności innowacyjnej

Dokonujące się współcześnie procesy integracyjne, umiędzynarodowienie postępu technicznego, wzrost znaczenia handlu zagranicznego i innych form kooperacji transgranicznej sprawiają, że współczesny świat zaczyna funkcjonować jako jeden ogromny rynek. Zasadniczym motywem dokonywania innowacji jest chęć zdobycia na nim przewagi konkurencyjnej nie tylko w wymiarze lokalnym, ale także globalnym poprzez wprowadzenie do gospodarki swoistego *novum* w zakresie produkcji, technologii, czy organizacji. Umożliwia to generowanie zysku przez najbardziej kreatywne i przedsiębiorcze jednostki. Innowacje zarówno produktowe, procesowe, jak i te dokonywane w sferze organizacji są współcześnie niezbędnym elementem rozwoju każdego przedsiębiorstwa niezależnie od jego wielkości czy też formy własności. Zdolność do poszukiwania, wykorzystywania i wdrażania innowacji stanowi jeden z najważniejszych czynników rynkowego sukcesu, tworzenia trwałej przewagi konkurencyjnej, rozwoju oraz przetrwania każdego przedsiębiorcy publicznego i prywatnego. Stąd też umiejętność odpowiedniej selekcji nowych pomysłów, idei oraz myśli, a także podejmowanie innowacyjnych prac badawczo-rozwojowych, powinna stanowić priorytet strategii rozwojowej nowoczesnego przedsiębiorcy.

4.3. Znaczenie innowacji w budowie nowoczesnej gospodarki

Podjęmowanie działalności gospodarczej przez przedsiębiorców zagranicznych na obszarze państwa polskiego należy do istotnych uwarunkowań wzrostu gospodarczego oraz innowacyjnego gospodarki polskiej. Ma to tym większe znaczenie, że Polska po okresie transformacji ustrojowej odziedziczyła archaiczną strukturę gospodarki, zdominowaną przez sektory o niskiej wartości dodanej, a także mentalność i instytucje ukształtowane w warunkach polityki „realnego socjalizmu”. Przejawem zastosowania innowacji jest powstanie nowego produktu lub usługi, większa automatyzacja procesów produkcyjnych, podniesienie wydajności pracy, zmiany strukturalne i organizacyjne, udział w światowej produkcji wyrobów zaawansowanych technologicznie oraz pojawienie się produktów wysokiej techniki („high-tech”) w handlu (Jakubiak, 2002; Umiński, 2002, s. 73–114; Pomykański, 1984, s. 12). Prowadzi to do redukcji przestarzałych technologii, unowocześnienia linii produkcyjnych, pełniejszego i bardziej efektywnego wykorzystania środków produkcji, zmniejszenia kosztów prac naukowo-badawczych, zmniejszenia zużycia surowców na jednostkę produktu, podniesienia jakości wyrobów, wprowadzenia postępu technicznego i organizacyjnego nie tylko gałęzi i zakładów bezpośrednio kooperujących z przedsiębiorcami zagranicznymi, napływ inwestycji proekologicznych, a także wzrostu należności fiskalnych. Zapewnia to szybszą modernizację gospodarki, dalszą intensyfikację jej rozwoju oraz zwiększenie dynamiki obrotów z zagranicą.

Bibliografia

- Atuahene-Gima K. 1995. *An exploratory analysis of the impact of market orientation on new product performance: a contingency approach*. „Journal of Product Innovation Management” nr 12.
- Banasinski C. 1998. *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej*. W: *Prawo gospodarcze: zagadnienia administracyjnoprawne*. Pod red. M. Wierzbowskiego, M. Wyrzykowskiego. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze PWN. ISBN 83-87558-50-8.
- Bieniek-Koronkiewicz E., Sieńczyło-Chlabicz J. 2000. *Działalność gospodarcza i przedsiębiorca na gruncie ustawy prawo działalności gospodarczej*. „Przegląd Prawa Handlowego” 2000 nr 4.
- Biernat S. 1994. *Podjęmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej – wolność gospodarcza de lege lata i de lege ferenda*. „Przegląd Prawa Handlowego” nr 9.
- Biernat S., Wasilewski A. 2000. *Wolność gospodarcza w Europie*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze. ISBN 83-88114-80-8.
- Błaszczak A. 2008. *Rola innowacji w procesie wzrostu gospodarczego według J.A. Schumpetera*. W: Stachowiak Z. (red.). *Przemiany społeczno-ekonomiczne a przedsiębiorczość i innowacyjność przedsiębiorstw w warunkach „nowej gospodarki”*. Siedlce: Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania. ISBN 978-83-925315-4-8.
- Chakrabarti A.K., Kessler E.H. 1999. *Speeding up the pace new produkt development*. „Journal of Product Innovation Management” nr 16.

- Ciapała J. 2001. *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 4.
- Cieśliński A. 2003. *Wspólnotowe prawo gospodarcze*. Warszawa: C.H. Beck. ISBN 83-7387-019-9.
- Dausés A.M. 1999. *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*. Warszawa: C.H. Beck. ISBN 83-7110-885-0.
- Garlicki L. 1997. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: LIBER. ISBN 83-7206-122-X.
- Grabowski J. 2001. *Rola i funkcja prawa w systemie gospodarki rynkowej*. W: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*. Kraków: Wydaw. UJ. ISBN 83-233-1492-6.
- Jakubiak M. 2002. *Transfer wiedzy i innowacji do Polski. Rola bezpośrednich inwestycji zagranicznych i wymiany handlowej*. W: *Rola inwestycji zagranicznych w gospodarce*. „Zeszyty BRE Bank – CASE” nr 6.
- Kaszubski W., Kołakowski J. 2000. *Wolność gospodarcza w świetle Konstytucji RP*. „Glosa” nr 6.
- Konstytucja RP* [1997] z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.
- Kosikowski C. 1995. *Wolność gospodarcza w prawie polskim*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne. ISBN 83-208-0990-8.
- Kosikowski C. 2005. *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*. Warszawa: LexisNexis. ISBN 83-7334-392-X.
- Kosikowski C. 2006. *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis. ISBN 83-7334-596-5.
- Kruczalak K. 1998. *Wolność gospodarcza i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP*. „Gdańskie Studia Prawnicze” t. III.
- Kruczalak K. 2000. *Podstawowe zasady działalności gospodarczej*. „Gdańskie Studia Prawnicze” t. VII.
- Kubala W. 2000. *Kontrowersyjne zagadnienia reglamentacji działalności gospodarczej*. „Monitor Prawniczy” nr 9.
- Kubala W. 2001. *Jeszcze o zasadzie swobody działalności gospodarczej*. „Przegląd Prawa Handlowego” nr 8.
- Mansfield E. 1968. *Industrial Research and Technological Innovation*. New York: W.W. Norton & Company. ISBN 0393097242.
- Olszewski J. 2005. *Wolność gospodarcza w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*. „Ius et Administratio” nr 1.
- Pomykański A. 1984. *Informacyjne uwarunkowania międzynarodowego transferu innowacji*. Łódź: Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej.
- Rabska T. 1977. *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*. Warszawa – Poznań: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Rabska T. 2002. *Zadania administracji publicznej w działalności gospodarczej (problem zakresu obowiązywania prawa działalności gospodarczej)*. „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 12.
- Rozporządzenie [1927] Prezydenta RP z dnia 7 czerwca 1927 r. o *prawie przemysłowym* Dz. U. RP z 1927 r., nr 53, poz. 468 z późn. zm.
- Schumpeter J.A. 1960. *Teoria rozwoju gospodarczego*. Warszawa: PWN.
- Skubisz R. (red.), Skrzydło-Tefalska E. (red.). 2003. *Prawo Europejskie. Zarys Wykładu*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. ISBN 83-227-2142-0.
- Sobczak K. 2000. *Wolność gospodarcza a władza publiczna*. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 12.
- Sobczak K. 2004. *Działalność gospodarcza. Uregulowania prawne*. Warszawa: LexisNexis. ISBN 83-7334-253-2.
- Strzyczkowski K. 1999. *Instytucje prawa działalności gospodarczej. Uwagi o projekcie ustawy prawo działalności gospodarczej*. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 4.

- Szydło M. 2002. *Reglamentacja działalności gospodarczej w prawie farmaceutycznym*. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 2.
- Taradejna R., Maj J. 1990. *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*. Warszawa: Wydaw. „Przemiany”. ISBN 83-85210-05-9.
- Umiński S. 2002. *Polska jako miejsce podejmowania zagranicznych inwestycji bezpośrednich i transferu technologii*. W: *Znaczenie zagranicznych inwestycji bezpośrednich dla transferu technologii do Polski*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego. ISBN 83-7326-060-9.
- Ustawa [1988] z dnia 23 grudnia 1988 r. o *działalności gospodarczej*. Dz. U. z 1988 r., nr 41, poz. 324 z późn. zm.
- Ustawa [1999] z dnia 19 listopada 1999 r. *Prawo działalności gospodarczej*. Dz. U. z 1999 r., nr 101, poz. 1178.
- Walaszek-Pyziół A. 1994. *Swoboda działalności gospodarczej*. Kraków: „Księgarnia Akademicka”. ISBN 83-86575-05-0.
- Waławski B. 1939. *Pozwolenie i koncesje administracyjne w prawie polskim*. Wilno.
- Zdyb M. 2001. *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze. ISBN 83-7333-002-X.
- Zdyb M. 2003. *Prawo administracyjne ustrojowe i materialne. Podstawy normatywne*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Znamierowski C. 1998. *Szkola prawa. Rozważania o państwie*. Warszawa: Instytut Wydawniczy Pax.

Importance of the State and Laws in Developing Economic Order in Local and Foreign Turnover

Summary: The article includes an analysis of legal framework for conducting business activities by foreign entrepreneurs in the context of an economic order developed by the state, considering in particular the norms of the public economic law. Because of the scope of the issue and nature of this study, the presented material was limited to basic issues connected with starting and running a business activity by foreign entrepreneurs on the territory of Poland. It has been stated that, in the times of market economy, proceeding globalization processes, the concentration of capital and heavy competition, economic reasons force entrepreneurs to widen the area of their business activities.

An attempt has been made to prove, that foreign capital flowing into Poland encourages creativity of Polish economy as well as local companies. The encouragement results mainly from the transfer of modern technology and knowledge, new structural and organizational solutions, existing trade exchange and migration of managerial staff. It is stated in the Abstract, that the process should be accompanied by clear, coherent and stable business, trade and tax laws as well as by a proper business policy created by the government.

Key words: business activity, legal and economic aspects, innovativeness

PIOTR HAŁOŃ*

Rynek energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii

Słowa kluczowe: odnawialne źródła energii, energia elektryczna, rynek energii elektrycznej

Streszczenie: W artykule przedstawiono dane ilościowe obrazujące produkcję energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w Polsce. Zaprezentowano elektrownie wodne, wiatrowe, wytwarzanie energii z biomasy stałej oraz biogazu. Omówiono mechanizmy promocji odnawialnych źródeł energii oraz uregulowania prawne dotyczące wytwarzania i obrotu energią elektryczną w Polsce.

1. Wstęp

Produkcja energii elektrycznej w Polsce zdominowana jest przez dużych producentów. Główne technologie wykorzystywane do produkcji tej energii, oparte są na paliwach kopalnych. Coraz więcej uwagi jednak poświęca się technologiom produkcji energii elektrycznej, opartym na wykorzystaniu odnawialnych zasobów energii pierwotnej. Wzrost udziału energii elektrycznej produkowanej w odnawialnych źródłach energii w bilansie paliwowo-energetycznym świata przyczynia się do poprawy efektywności wykorzystania i oszczędzania zasobów surowców energetycznych, poprawy stanu środowiska poprzez redukcję zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery i wód oraz redukcje ilości wytwarzanych odpadów. Dodatkowo wprowadzenie w Polsce z dniem 1 października 2005 roku rynku praw majątkowych spotęgowało rozwój technologii produkcji energii elektrycznej opartych na odnawialnych źródłach energii. Przełożyło się to na korzyści dla lokalnych społeczności – zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego, stworzenie nowych miejsc pracy, promowanie rozwoju regionalnego, jak również oczywiste korzyści ekologiczne i ekonomiczne. W związku z powyższym wspieranie rozwoju tych źródeł stało się poważnym wyzwaniem.

* Mgr inż. Piotr Hałoń – Enion Energia Kraków.

2. Odnawialne źródła energii (OZE)

W ustawie Prawo energetyczne źródła energii odnawialnej zdefiniowano następująco: „Odnawialne źródło energii – źródło wykorzystujące w procesie przetwarzania energię wiatru, promieniowania słonecznego, geotermalną, fal, prądów i pływów morskich, spadku rzek oraz energię pozyskiwaną z biomasy, biogazu wysypiskowego, a także z biogazu powstałego w procesach odprowadzania lub oczyszczania ścieków albo rozkładu składowanych szczątek roślinnych i zwierzęcych” (Ustawa, 1997).

Od roku 2004 produkcja energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii rośnie w porównaniu z rokiem wcześniejszym (w 2004 r. o 36,6%, w 2005 r. o 25,1% i w 2006 r. o 12,0%). Największy wzrost (z wyjątkiem roku 2005) odnotowano w odniesieniu do energii wiatru (w 2001 r. o 180%, w 2002 r. o 335,8%, w 2003 r. o 103,3%, w 2004 r. o 14,8%, w 2005 r. spadek o 4,8% i w 2006 r. wzrost o 89,0%). Wysoki wzrost (od 2004 r.) wystąpił też w odniesieniu do energii elektrycznej wytwarzanej z biomasy stałej (w 2004 r. o 92,5%, w 2005 r. o 82,2% i w 2006 r. o 32,3%). Również w przypadku energii elektrycznej wytwarzanej na bazie biogazu w omawianych latach ujawniła się tendencja wzrostowa (w 2001 r. o 35,5%, w 2002 r. o 14,3%, w 2003 r. o 16,7%, w 2004 r. o 46,7%, w 2005 r. o 35,4% i w 2006 r. o 43,9%) (*Energia...*, 2007). Tablice 1 i 2 przedstawiają odpowiednio ilości energii elektrycznej wytworzonej w źródłach odnawialnych na przestrzeni lat 2000–2006 oraz w roku 2007.

Dla systemów energetycznych szczególnie istotna jest przewidywalność produkcji energii elektrycznej. Produkcja energii opartej na zasobach odnawialnych charakteryzuje się różną przewidywalnością: np. z energii wiatru jest ona niska – kilkudniowa, z energii wody średnia – kilkutygodniowa, a z biomasy wysoka – roczna.

2.1. Energia wody

Produkcja energii elektrycznej wytworzonej w elektrowniach wodnych jest bardzo korzystna zarówno ze względu na ekologiczny, jak i ekonomiczny charakter, bowiem dostarcza ona ekologicznie czystej energii i reguluje stosunki wodne zwiększając retencję wód powierzchniowych, co polepsza warunki uprawy roślin oraz warunki zaopatrzenia ludności i przemysłu w wodę.

2.1.1. Energia spadku wody

Elektrownia wodna, to elektrownia produkująca energię elektryczną poprzez wykorzystanie energii spadku wody – najczęściej na zaporach wodnych. Działanie elektrowni wodnych jest dość proste. Woda z rzek spływa z wyżej położonych terenów takich, jak np. góry, czy wyżyny do zbiorników wodnych (mórz lub jezior)

Tablica 1

Produkcja energii elektrycznej z odnawialnych nośników energii w Polsce

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ogółem	2 332 000	2 783 000	2 767 000	2 250 000	3 074 401	3 847 332	4 309 928
Woda z tego:	2 106 000	2 325 000	2 279 000	1 671 000	2 081 739	2 201 115	2 042 324
elektrownie o mocy osiągalnej < 1 MW	298 000	239 000	262 000	242 000	273 457	358 195	247 947
elektrownie o mocy osiągalnej od 1 MW do 10 MW	422 000	532 000	585 000	431 000	616 931	504 188	566 558
elektrownie o mocy osiągalnej > 10 MW	1 386 000	1 554 000	1 432 000	998 000	1 191 351	1 338 732	1 227 819
Wiatr	5 000	14 000	61 000	124 000	142 319	135 470	256 077
Biomasa stała	190 000	402 000	379 000	399 000	768 180	1 399 470	1 851 407
w tym współspalanie					620 486	1 236 338	1 671 017
Biogaz, z tego:	31 000	42 000	48 000	56 000	82 163	111 277	160 120
biogaz z wysypisk odpadów	31 000	42 000	48 000	53 000	63 292	75 272	92 002
biogaz z oczyszczalni ścieków	0	0	0	2 000	18 097	35 388	66 654
biogaz pozostały	0	0	0	1 000	774	617	1464

Źródło: *Energia ze źródeł...*, 2007.

Tablica 2

Ilość energii elektrycznej wytworzonej w źródłach odnawialnych w roku 2007 na podstawie wydanych do 8 lutego 2008 roku świadectw pochodzenia – w rozbiciu na poszczególne technologie wytwarzania

Rodzaj źródła OZE	Okres wytwarzania	
	01.01.2007–21.12.2007	
	Ilość energii [MWh]	Ilość ŚP [szt.]
Elektrownie na biomasę	491 737,182	47
Elektrownie na biogaz	122 689,7622	383
Elektrownie wiatrowe	356 768,5356	603
Elektrownie wodne	1 926 218,343	3475
Współspalanie	1 456 763,377	144
Łącznie	4 354 177,200	4652

Źródło: URE.

położonych np. na nizinach. Przepływ wody w rzece spowodowany jest różnicą energii potencjalnej wód rzeki w górnym i dolnym biegu. Energia potencjalna zamienia się w energię kinetyczną płynącej wody. Fakt ten wykorzystuje się właśnie w elektrowni wodnej, przepuszczając przez turbiny wodne, płynącą rzeką wodę.

W elektrowniach wodnych używa się kilku rodzajów turbin: Peltona, Kaplana, Francisa, Deriaza oraz Banki–Michella.

Elektrownie wodne można podzielić na:

- elektrownie z naturalnym dopływem wody (zbiornikowe i przepływowe);
- elektrownie szczytowo-pompowe.

Kolejnym podziałem elektrowni wodnych jest rozdział na elektrownie „duże” i „małe”, przyjmując, że małe elektrownie wodne (określane skrótem MEW) to te o mocy poniżej 5 MW (jest to umowna wartość). MEW są zaliczane do niekonwencjonalnych, odnawialnych i ekologicznych źródeł energii. Z kolei duże elektrownie wodne są do tego stopnia rozpowszechnione w świecie, że traktowane są często jako konwencjonalne źródło energii. W Polsce jest 18 dużych zespołów turbin zwanych elektrowniami wodnymi, m.in.:

- Elektrownia Żarnowiec – 716 MW (największa w Polsce),
- Elektrownia Porąbka-Żar – 500 MW,
- Elektrownia Solina – 200 MW,
- Elektrownia Wodna we Włocławku – 162 MW,
- Elektrownia Żydowo – 152 MW.

Największa na świecie elektrownia wodna znajduje się na granicy Brazylii i Paragwaju. Została wbudowana w tamę Itaipu na rzece Paranie. Jej moc to 12 600 MW, a produkuje rocznie 93,4 TWh energii elektrycznej. W roku 2008 została zakończona budowa elektrowni na Zaporze Trzech Przełomów w Chinach na rzece Jangcy. Trwa obecnie napełnianie zbiornika oraz wyposażanie elektrowni. Planowane zakończenie budowy to 2009 rok. Będzie to największa elektrownia wodna na świecie o mocy 18,2 GW (26 generatorów o mocy 700 MW każdy), produkcja roczna to 84,7 TWh energii elektrycznej.

2.2. Energia wiatru

Energia wiatru jest dziś powszechnie wykorzystywana zarówno w gospodarstwach domowych, jak i na szerszą skalę w elektrowniach wiatrowych. Stosowanie tego typu rozwiązań nie jest bardzo kosztowne, ze względu na niezbyt skomplikowaną budowę urządzeń i tanią eksploatację. Do przekształcenia energii kinetycznej wiatru w pracę służą silniki wiatrowe. Za pomocą wału połączone są one z generatorami prądu, gdzie wytwarzana jest energia elektryczna.

Według położenia osi wirnika w stosunku do kierunku przepływu wiatru silniki wiatrowe można podzielić na:

- o osi równoległej do kierunku przepływu (popularnie zwane wiatrakami),
- o osi prostopadłej do kierunku przepływu. Rozróżniamy tu 3 grupy:
 - o osi poziomej (silniki bębnowe),
 - o osi pionowej (silniki karuzelowe),
 - silniki rotorowe (Savoniusa).

Człowiek wykorzystuje energię wiatru od dawien dawna. Początkowo, wiatraki używane były do mielenia ziarna i pompowania wody. Egipcjanie 2000 lat p.n.e. wykorzystywali energię wiatru do napędu swoich łodzi. W Indiach 400 lat p.n.e. powstał pierwszy opis zastosowania wiatraku do transportowania wody, 200 lat p.n.e. w Chinach stosowano wiatraki w kształcie kołowrotów do nawadniania pól uprawnych. Na początku naszej ery wiatraki pojawiły się w Chinach oraz krajach basenu Morza Śródziemnego.

Tablica 3

Łączna moc (w MW) zainstalowana na największych rynkach od 2001 roku

Kraj	Moc zainstalowana w [MW]						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Niemcy	8743	11968	14612	16649	18428	20622	22247
USA	4245	4674	6361	6750	9149	11603	16818
Hiszpania	3550	5043	6420	8263	10027	11615	15145
Indie	1456	1702	2125	3000	4430	6270	8000
Chiny	406	473	571	769	1267	2604	6050
Dania	2456	2880	3076	3083	3122	3136	3125
Włochy	700	806	922	1261	1717	2123	2726
UK	525	570	759	889	1353	1963	2389
Holandia	523	727	938	1081	1219	1560	1746
SUMA	22604	28843	35784	41745	50712	61496	78246

Źródło: ARE SA.

W Polsce wiatry o największej prędkości występują w pasie wybrzeża morskiego, na Podhalu, na północnym Mazowszu i w północnej części Suwalszczyzny. Oznacza to, że na jednej trzeciej obszaru Polski występują korzystne warunki wiatrowe i uzasadnione jest eksploatowanie elektrowni wiatrowych. Na pozostałym obszarze Polski na znacznych wzniesieniach instalowanie elektrowni wiatrowych również może być uzasadnione. Moc zainstalowana w energetyce wiatrowej w Pol-

sce to ok. 280 MW (stan na 29.01.2008 r.) (*Energetyka wiatrowa...*). Wśród inwestycji wyróżnić można 3 profesjonalne projekty:

- Kisielice – 40,5 MW,
- Kamieńsk – 30 MW,
- Jagniątkowo – 30,6 MW.

Łącznie w Polsce zainstalowane są 142 turbiny różnej mocy. Średnia moc turbiny wynosi ok. 1,52 MW.

W ostatnich latach zauważyć można duży wzrost instalowania siłowni wiatrowych. Wpływ na to, podobnie jak na rozwój całego OZE, mają rosnące ceny energii konwencjonalnej.

2.3. Biomasa stała

Biomasa, to substancje pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego, które ulegają biodegradacji, pochodzące z produktów, odpadów i pozostałości z produkcji rolnej oraz leśnej, a także przemysłu przetwarzającego ich produkty, a także części pozostałych odpadów, które ulegają biodegradacji.

Wykorzystanie biomasy dotyczy całego szeregu odnawialnych technologii energetycznych, obejmujących (Instytut Energetyki Odnawialnej, 2004):

- spalanie biomasy roślinnej (np. drewno opałowe z lasów, odpady drzewne z tartaków, zakładów meblarskich i in., słoma, specjalne uprawy energetyczne); spalanie biomasy może tu odbywać się:
 - w sposób bezpośredni – w paleniskach otwartych (ogniska) lub zamkniętych (piece, kotły),
 - przy wstępnej gazyfikacji w odrębnych gazyfikatorach, a następnie poprzez spalanie otrzymanego w ten sposób gazu palnego, np. w kotłach lub zasilanie nim silników spalinowych,
 - wytwarzanie oleju opałowego z roślin oleistych (np. rzepak) specjalnie uprawianych dla celów energetycznych),
- fermentację alkoholową trzciny cukrowej, ziemniaków lub dowolnego materiału organicznego poddającego się takiej fermentacji, celem wytworzenia alkoholu etylowego (bioetanolu) do paliw silnikowych,
- beztlenową fermentację metanową odpadowej masy organicznej (np. odpady z produkcji rolnej lub przemysłu spożywczego) w celu wytworzenia biogazu, a następnie spalanie biogazu w paleniskach kotłowych lub zasilanie nim silników spalinyowych, napędzających np. generatory prądu elektrycznego.

Energia z biomasy stałej jest drugą pod względem udziału w produkcji energii elektrycznej w Polsce. W roku 2006 udział ten wyniósł 43%. W energii wytworzonej z wykorzystaniem biomasy stałej 90,3% pochodziło ze współspalania z innymi paliwami (*Energia...*, 2007).

Odpowiednio przetworzona biomasa nabiera wysokiej wartości jako paliwo. Wbrew popularnej opinii jest to paliwo wydajne; dwie tony suchej biomasy, czy to słomy czy drewna, są równoważne energetycznie tonie węgla kamiennego. Wartości opałowe produktów biomasy na tle paliw konwencjonalnych wynoszą:

- słoma żółta 14,3 MJ/kg,
- słoma szara 15,2 MJ/kg,
- drewno odpadowe 13 MJ/kg,
- etanol 25 MJ/kg.

Natomiast wartość opałowa węgla kamiennego, to średnio około 25 MJ/kg.

Szczególnie cenne energetycznie są słomy rzepakowa, bobkowa i słonecznikowa, zupełnie nieprzydatne w rolnictwie. Aby jednak biomasa pochodzenia rolniczego mogła być paliwem dla elektroenergetyki, musi spełniać kilka kryteriów, do których zalicza się:

- względnie stabilny skład chemiczny (+/- 5%),
- względnie stabilną wartość opałową (+/- 5%),
- ograniczoną do minimum zawartość chloru i siarki palnej,
- temperaturę topliwości popiołu powyżej 1000° C,
- formę akceptowalną dla kotłów parowych: pył (kotły pyłowe) lub granulaty (kotły rusztowe lub fluidalne).

Biomasa jest źródłem wykorzystywanym głównie do produkcji energii cieplnej w obiektach małej i średniej mocy w generacji rozproszonej (indywidualne piece i lokalne kotłownie) oraz do produkcji energii elektrycznej w kondensacyjnych kotłach węglowych elektrociepłowni dużych mocy w procesie współspalania. W przyszłości duże znaczenie będzie miała produkcja energii elektrycznej i cieplnej w jednym procesie technologicznym, czyli tzw. kogeneracji. To właśnie z wykorzystaniem tego źródła energetyka odnawialna wiąże największe nadzieje.

2.4. Biogaz

Biogaz, to gaz składający się głównie z metanu i dwutlenku węgla, uzyskiwany w procesie beztlenowej fermentacji biomasy. Ze względu na sposób pozyskiwania, wyodrębnia się (*Biogazownie rolnicze...*):

- gaz wysypiskowy, uzyskiwany w wyniku fermentacji odpadów na składowiskach,
- gaz z osadów ściekowych, wytwarzany w wyniku beztlenowej fermentacji szlamu kanalizacyjnego,
- pozostałe biogazy, takie jak biogaz otrzymywany w wyniku beztlenowej fermentacji odchodów zwierzęcych, odpadów w rzeźniach, browarach i z innej działalności w przetwórstwie rolno-spożywczym.

Skład biogazu:

- metan, CH_4 55–75%
- dwutlenek węgla, CO_2 24–45%
- azot, N_2 0–0,3%
- wodór, H_2 1–5%
- siarkowodór, H_2S 0–3%
- tlen, O_2 0,1–0,5%

W Polsce w 2006 roku energia elektryczna wytworzona z biogazu niemal w całości pochodziła z biogazu wysypiskowego (57,5%) i biogazu z osadów ściekowych (41,6%). W ogólnym rozrachunku OZE, biogaz stanowił 3,7% (*Energia...*, 2007).

Odpady organiczne ulegające procesowi biodegradacji są głównym składnikiem odpadów komunalnych. Na składowiskach panują warunki beztlenowe, co sprzyja powstawaniu biogazu w procesie fermentacji metanowej. Z jednej tony odpadów, przy odpowiednich warunkach, można otrzymać 400–500 m³ gazu wysypiskowego. Proces fermentacji metanowej wymaga odpowiednich warunków, tj. wilgotności, rodzaju i gęstości (ubicia) odpadów. Dlatego też, przyjąć można, że z jednej tony otrzymamy 200 m³ gazu. W Polsce zasoby metanu, które można pozyskać ze składowisk, szacuje się na 135–145 mln m³ rocznie (Oleszkiewicz, 1999).

Nie odprowadzony biogaz stanowi realne zagrożenie: wybuchowe, zanieczyszczenia wód, samozapłonu, zanieczyszczenia powietrza. Dlatego też dla każdego składowiska odpadów powinno być zapewnione odgazowanie w sposób kontrolowany.

Gaz wysypiskowy można wykorzystywać w silnikach gazowych napędzających prądnice lub w kotłach gazowych. Wykorzystanie biogazu do produkcji energii elektrycznej następuje w silnikach iskrowych.

W Polsce jest zainstalowanych blisko 3200 oczyszczalni (1700 oczyszczalni przemysłowych i prawie 1500 komunalnych oczyszczalni ścieków). Europejskie Centrum Energii Odnawialnej (EC BREC) szacuje, że z 1 m³ osadu ściekowego, zawierającego 4–5% suchej masy, można uzyskać od 10 do 20 m³ biogazu.

Najsprawniej produkcja biogazu z oczyszczalni przebiega w oczyszczalniach biologicznych, które są instalowane w dużej części przemysłowych oczyszczalni, jak i we wszystkich komunalnych oczyszczalniach ścieków. Te ostatnie mają znaczne zapotrzebowanie na energię cieplną oraz energię elektryczną, dlatego też wykorzystanie energetyczne biogazu ma tutaj istotne znaczenie w szacowaniu rentowności tych zakładów. Ze względów ekonomicznych, proces ten jest opłacalny tylko w większych oczyszczalniach.

3. Mechanizmy promocji odnawialnych źródeł energii

3.1. Wytyczne dotyczące ochrony środowiska

W roku 1994 Komisja Europejska przyjęła wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz ochrony środowisk (Dz. U. C72 z 10.03.1994 r. s. 3). Według Komisji Europejskiej (KE) ochrona środowiska przyrodniczego to każde działanie zmierzające do naprawienia szkody lub zapobiegania wyrządzeniu szkody fizycznemu otoczeniu lub zasobom naturalnym, bądź zachęcanie do racjonalnego wykorzystywania tych zasobów. Od czasu przyjęcia wytycznych nastąpiły zmiany w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego z inicjatywy Państw Członkowskich i Wspólnoty oraz na poziomie ogólnoświatowym, w szczególności w następstwie przyjęcia Protokołu z Kyoto. Państwa Członkowskie udzielają pomocy w sektorach gospodarki, na przykład w sektorze energetycznym, który jako cała gałąź przemysłu, jest w czołówce emitentów do atmosfery dwutlenku węgla. Uznano, że środki służące oszczędzaniu energii oraz wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych jest działaniem mającym na celu ochronę środowiska.

3.2. Wprowadzenie przez Polskę tzw. zielonych certyfikatów

Rząd polski jako podstawowe wsparcie dla odnawialnych źródeł energii wprowadził wariant wykorzystujący mechanizmy rynkowe w postaci zielonych certyfikatów. Jednocześnie istnieje możliwość skorzystania z innych wariantów pomocy, jak na przykład w zakresie inwestycyjnym.

Dyrektywa zakłada osiągnięcie do 2010 roku 20% udziału energii wytworzonej ze źródeł odnawialnych w stosunku do całkowitego zużycia energii elektrycznej w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Z uwagi na nierównomierne rozmieszczenie zasobów źródeł energii odnawialnej jej udział w docelowym całkowitym zużyciu energii elektrycznej w poszczególnych krajach został zróżnicowany. Traktat akcesyjny zakłada osiągnięcie przez Polskę do 2010 roku 10,4% udziału ze źródeł odnawialnych w stosunku do całkowitego zużycia energii elektrycznej.

Uszczegółowieniem uregulowań wynikających z Prawa energetycznego było Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy obowiązujące od 9 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii (Rozporządzenie, 2004) zmienione Rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 3 listopada 2006 roku (Rozporządzenie, 2006) oraz kolejnym z dnia 14 sierpnia 2008 roku (Rozporządzenie, 2008). Progi procentowe energii elektrycznej z OZE, wynikającej ze świadectw pochodzenia, które powinny być umorzone przez zobowiązane podmioty, w całkowitej rocznej sprzedaży odbiorcom końcowym wynoszą:

- w roku 2008: 7,0%,
- w roku 2009: 8,7%,
- w latach 2010–2012: 10,4%,
- w roku 2013: 10,9%,
- w roku 2014: 11,4%,
- w roku 2015: 11,9%,
- w roku 2016: 12,4%,
- w roku 2017: 12,9%.

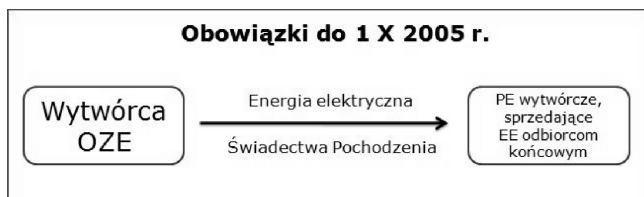
4. Funkcjonowanie rynku praw majątkowych

4.1. System obrotu prawami majątkowymi

Historia energii elektrycznej produkowanej w źródłach odnawialnych zaczyna się od uzyskania koncesji na prowadzenie działalności związanej z wytwarzaniem energii wydawanej przez Prezesa URE (Ustawa, 1997).

Artykuł 54 ustawy Prawo energetyczne poświęcony został określeniu szczegółowych zasad, jakie muszą spełnić osoby zajmujące się eksploatacją sieci oraz urządzeń i instalacji określonych w przepisach tegoż artykułu, a w szczególności osoby te zobowiązane są mieć kwalifikacje potwierdzone świadectwem wydanym przez komisję kwalifikacyjną.

Przed uruchomieniem rynku praw majątkowych (PM) (przed 1 października 2005 roku), producenci energii odnawialnej sprzedawali do kontrahentów energię elektryczną tzw. „zieloną”. Do tego rodzaju energii dołączany był certyfikat w postaci świadectwa pochodzenia, wystawionego przez Prezesa Urzędu Regulacji Rynku (URE), potwierdzający wytworzenie tej energii w odnawialnym źródle energii. Taki model rynku przedstawiono na rysunku 1.

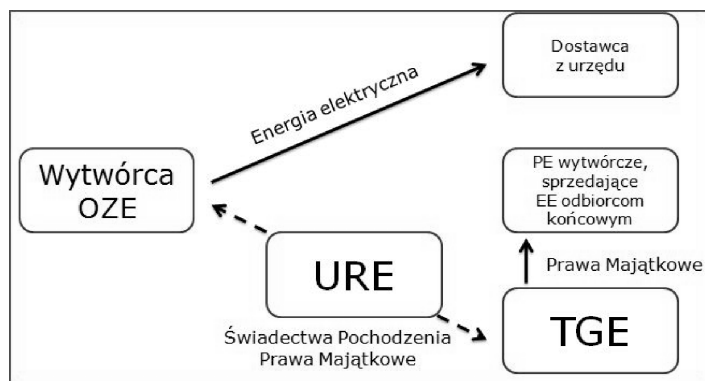


Rys. 1. Struktura rynku praw majątkowych przed 1 października 2005 r.

Źródło: opracowanie własne.

Oczywiście jednostkowa cena takiej energii była odpowiednio wyższa od energii pochodzącej ze źródeł konwencjonalnych, osiągając średnią cenę 250 zł/MWh. Cena energii odnawialnej determinowana była poprzez wytyczne Prezesa URE pu-

blikowanej w celu kalkulacji taryf dla energii elektrycznej przedsiębiorstw dystrybucyjnych, zawierające średnią cenę zakupu energii „zielonej” na rynku konkurencyjnym. Obowiązek poddawany był kontroli przez Prezesa URE w oparciu o posiadane i przekazane w celu umorzenia Świadcstwa Pochodzenia OZE oraz dopełnieniem zapisów w Prawie energetycznym mówiącym o zobligowaniu podmiotów zobowiązanych do zakupu na rynku oferowanej energii odnawialnej. Model rynku praw majątkowych po 1 października 2005 roku wygląda nieco inaczej. Rysunek 2 przedstawia uproszczoną jego strukturę.



Rys. 2. Struktura rynku praw majątkowych po 1 października 2005 r.

Uwagi: URE – Urząd Regulacji Rynku; TGE – Towarowa Giełda Energii

Źródło: opracowanie własne.

W wyniku produkcji energii w źródłach wytwórczych otrzymujemy dwa produkty: energię elektryczną oraz świadectwo pochodzenia energii (zwane dalej: ŚP). Przedsiębiorstwo energetyczne mające koncesję na obrót energią elektryczną, zobowiązane jest do zakupu energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach energii, przyłączonych do sieci znajdujących się w obszarze działania sprzedawcy z urzędu. Zakup ten odbywa się po średniej cenie sprzedaży energii elektrycznej w poprzednim roku kalendarzowym. Szczegółowe zasady mówiące o uzyskiwaniu świadectw pochodzenia, będących potwierdzeniem wytworzenia energii elektrycznej, zostały zawarte w artykule 9e ustawy Prawo energetyczne (Ustawa, 1997). Świadectwo pochodzenia wydaje Prezes Urzędu Regulacji Energetyki na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego, zajmującego się wytwarzaniem energii elektrycznej w odnawialnych źródłach energii, złożony za pośrednictwem operatora systemu elektroenergetycznego w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku. Przykładowe Świadectwo Pochodzenia zostało przedstawione na rysunku 3.

Taki dokument wytwórca przedkłada operatorowi systemu przesyłowego w terminie 45 dni od dnia zakończenia okresu wytwarzania danej ilości energii elektrycznej objętej wnioskiem, który potwierdza dane dotyczące ilości energii elektrycznej wytworzonej na podstawie wskazań urządzeń pomiarowo-rozliczeniowych.


PREZES
URZĘDU REGULACJI ENERGETYKI

Warszawa, dnia 25 r.

ŚWIADECTWO POCHODZENIA
Nr PL0022996/ /05/ /2009

Zaświadcza się, że niżej wymieniona ilość energii elektrycznej
została wytworzona w odnawialnym źródle energii.

Rodzaj źródła: elektrownia wodna

Moc zainstalowana: 0,270 MW

Lokalizacja źródła:

Wytwórca:

Okres wytworzenia energii: 1 r. – 31 r.

Ilość energii elektrycznej objęta świadectwem:
51,770 MWh

Niniejsze świadectwo zostało wydane zgodnie z art. 9e ust. 1-5a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, z późn. zm.) w związku z art. 217 § 1 i § 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.).

Prezes
Urzędu Regulacji Energetyki

z upoważnienia

DYREKTOR
DEPARTAMENTU PRZEDSIĘWSTWA ENERGETYCZNYCH

Adnotacja
o opłacie skarbowej:

Uiszczono opłatę skarbową w wysokości 17 zł
w dniu 11 lutego 2009 r.
na rachunek 54105015080000000550036049





STARSEK SPECJALISTA

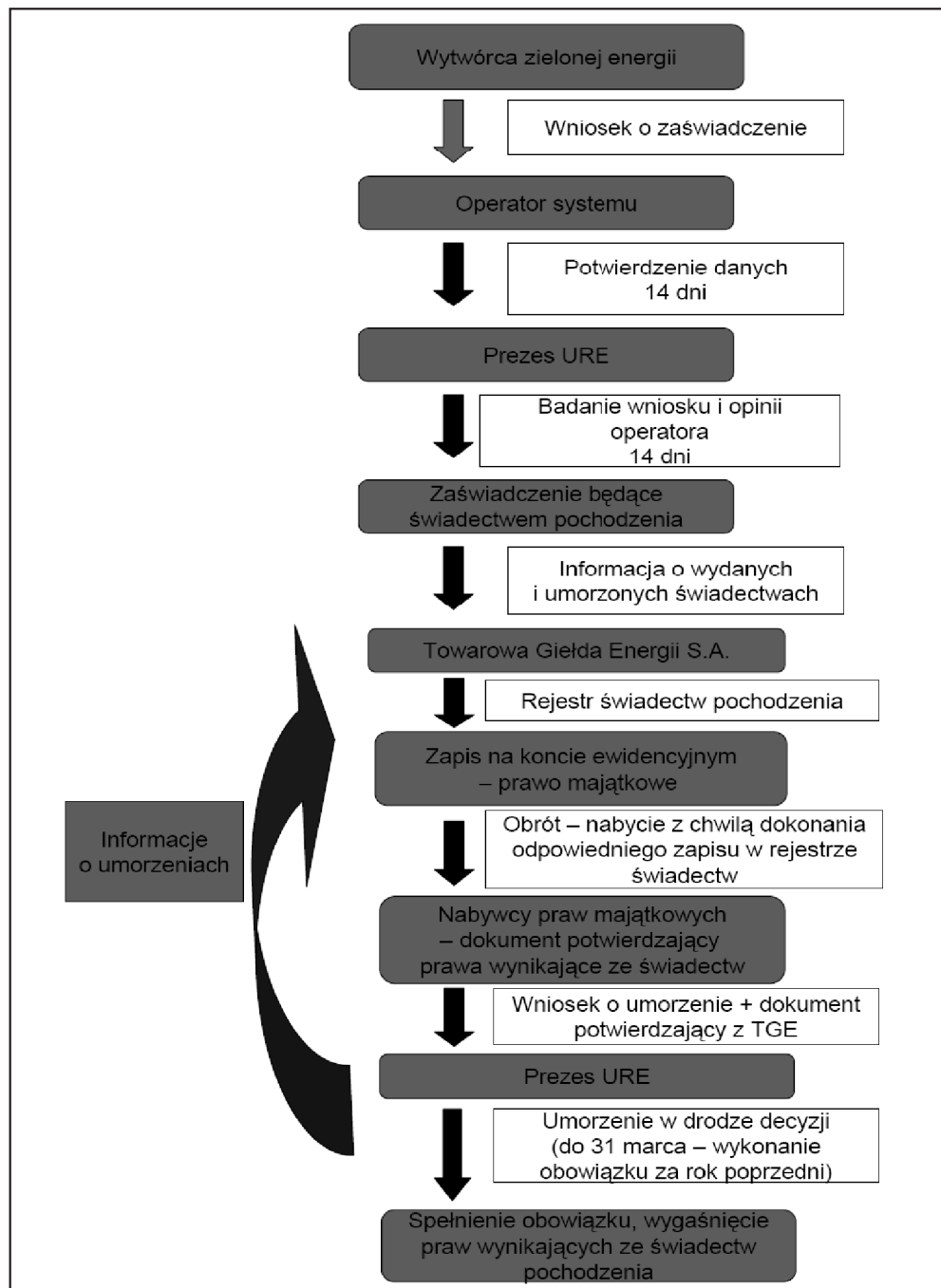
M. Anna Iwanow

Rys. 3. Przykład Świadectwa Pochodzenia wydanego przez Prezesa URE

Źródło: opracowanie własne.

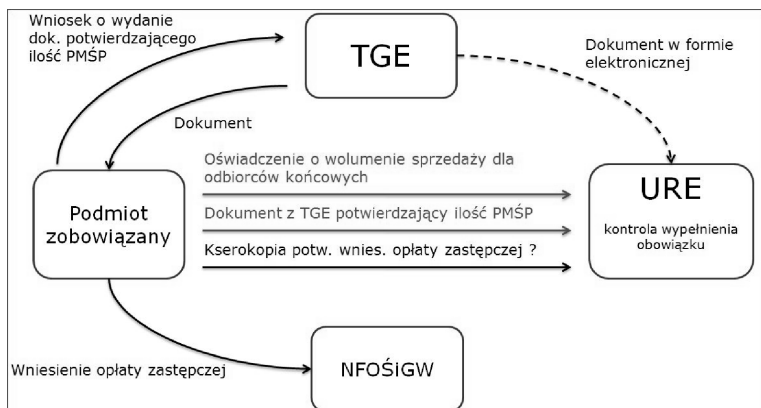
Rysunek 4 przedstawia poszczególne czynności wykonywane przez podmioty powiązane z rynkiem praw majątkowych oraz dokumenty w obiegu handlowym.

Zgodnie z polskim Prawem energetycznym przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej lub jej obrotem i sprzedające tę energię odbiorcom końcowym zobowiązane są uzyskać i przedstawić do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki określoną w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki ilość świadectw pochodzenia, będących potwierdzeniem wytworzenia energii elektrycznej w odnawialnych źródłach energii. Schemat rozliczania obowiązków przedstawiony został na rysunku 5.



Rys. 4. Schemat obiegu informacji na rynku praw majątkowych

Źródło: Prowadzenie Rejestru Świadczeń Pochodzenia. Materiały informacyjne TGE S.A.



Rys. 5. Rozliczanie obowiązku do 31 marca

Źródło: opracowanie własne.

Jeżeli podmiot zobowiązany nie dokona zakupu stosownej ilości ŚP zobligowany jest uiścić opłatę zastępczą do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, obliczoną w sposób określony w Prawie energetycznym, w której algorytmie zawarta jest cena odniesienia skalkulowana na podstawie rzeczywistych kosztów, zazwyczaj średnia cena zakupu na rynku konkurencyjnym. Cena ta powinna w naturalny sposób wyznaczać górną granicę cen PM na rynku. Z jednej strony zobowiązanie to w sposób naturalny powinno rozwiązywać sprawę płynności rynkowej produktu, ale z drugiej strony oferenci PM nie mogą sztucznie zawyżać cen, ponieważ narażają się na brak kontrahentów wnoszących opłaty zastępcze zamiast nabywania PM.

5. Podsumowanie

Wprowadzenie z dniem 1 października 2005 roku rynku praw majątkowych z energii wyprodukowanej w odnawialnych źródłach energii w znacznym stopniu przyczyniło się do poprawy efektywności wykorzystania i oszczędzania zasobów surowców energetycznych. Przekłada się to bezpośrednio na poprawę stanu środowiska poprzez redukcję zanieczyszczeń do atmosfery i wód oraz redukcję ilości wytwarzanych odpadów. Wprowadzony przez Rząd Polski rynek praw majątkowych został uruchomiony w zakładanym terminie, a co najważniejsze, osiągnął zamierzone cele, dając ustawodawcom gwarancje wypełnienia zapisów zawartych w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach w sposób rzetelny, a uczestnikom systemu uniwersalne narzędzie do obrotu prawami majątkowymi. Producenci energii odnawialnej otrzymują za wytwor-

rzoną energię należność z dwóch źródeł: stałą z góry określoną płatność za wytworzoną energię elektryczną konwencjonalną oraz przychód od sprzedaży zielonych certyfikatów, których cena jest pośrednio określona przez poziom opłaty zastępczej. Daje to wytwórcom gwarancję stabilnej przyszłości, a inwestorom impuls do podejmowania decyzji o rozpoczęciu nowych inwestycji. Rynek praw majątkowych do świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach energii został rozsądnie zaplanowany i skrupulatnie wprowadzony w życie. Przykładem tego jest fakt, iż do dnia dzisiejszego nie przeprowadzono żadnych zmian czy usprawnień do funkcjonującego modelu. Po sukcesie rozwiązań dla wprowadzonego modelu rynku praw majątkowych do świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach energii polski rząd wprowadził w połowie 2007 roku kolejny system wsparcia w postaci modelu rynku praw majątkowych do świadectw pochodzenia energii elektrycznej wyprodukowanej w wysokosprawnej kogeneracji. Dla tego rynku powstały dwa rejestry: pierwszy dla uczestników posiadających jednostki wytwórcze opalane gazem oraz drugi dla uczestników posiadających jednostki opalane pozostałymi paliwami.

Do chwili uruchomienia rynku PM producenci energii odnawialnej sprzedawali do kontrahentów energię elektryczną, tzw. zieloną, uzyskując cenę jednostkową za MW wyprodukowanej energii. Niejednokrotnie cena ta nie była odpowiednio skorelowana z kalkulacją rentowności przedsięwzięcia i oderwana od rzeczywiście poniesionych nakładów inwestycyjnych. Dzięki wprowadzeniu rynku PM przychody ze sprzedaży energii elektrycznej wytworzonej w OZE zostały rozdzielone na dwa strumienie:

- przychody ze sprzedaży energii elektrycznej fizycznej,
- przychody ze sprzedaży praw majątkowych do ŚP – OZE.

Operacja ta miała na celu:

- zagwarantowanie producentowi zbytu energii poprzez nałożenie obowiązku na Operatora Sieci Dystrybucyjnej, na którego terenie działania znajdował się dany producent, do odbioru wprowadzonej do sieci elektroenergetycznej energii,
- wyrównanie szans działania na rynku wszystkim podmiotom zainteresowanym,
- optymalizację sprzedaży/zakupu PM ŚP poprzez wprowadzenie konkurencyjności pomiędzy różnymi technologiami stosowanymi w OZE,
- niekontrolowane dzielenie świadectw pochodzenia przez dostawców energii elektrycznej,
- zlikwidowanie patologii rynkowej w postaci wielokrotnego obrotu fakturami na zakup energii elektrycznej wytworzonej w OZE.

Zgodnie z polskim Prawem energetycznym przedsiębiorstwa energetyczne, zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej lub jej obrotem i sprzedające tę energię odbiorcom końcowym, zobowiązane są uzyskać i przedstawić do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki określoną w Rozporządzeniu Ministra

Gospodarki ilość świadectw pochodzenia, będących potwierdzeniem wytworzenia energii elektrycznej w odnawialnych źródłach energii. Jeżeli podmiot zobowiązany nie dokona zakupu stosownej ilości ŚP zobligowany jest uiścić opłatę zastępczą, obliczoną w sposób określony w Prawie energetycznym, w której algorytmie zawarta jest cena odniesienia skalkulowana na podstawie rzeczywistych kosztów, zazwyczaj średnia cena zakupu na rynku konkurencyjnym. Cena ta powinna w naturalny sposób wyznaczać górną granicę cen PM na rynku. Z jednej strony zobowiązanie to w sposób naturalny powinno rozwiązywać sprawę płynności rynkowej produktu, ale z drugiej strony oferty PM nie mogą sztucznie zawyżać cen, ponieważ narażają się na brak kontrahentów, wnoszących opłaty zastępcze zamiast nabywania PM.

Bibliografia

- Biogazownie rolnicze w Polsce* [online]. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Dostępny w Internecie: <http://www.minrol.gov.pl>.
- Energetyka wiatrowa w Polsce* [online]. Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej. Dostępny w Internecie: http://www.psew.pl/w_polsce.htm.
- Energia ze źródeł odnawialnych w 2006 r.* 2007. Warszawa: GUS. ISSN 1898-4347.
- Instytut Energetyki Odnawialnej. 2004. *Bioenergia: wykorzystanie zasobów biomasy do produkcji ciepła, energii elektrycznej i paliw transportowych*.
- Oleszkiewicz J. 1999. *Eksploracja składowiska odpadów*. Kraków: Lem Projekt. ISBN 83-911819-0-1.
- Prowadzenie Rejestru Świadectw Pochodzenia (ŚP). Rozliczenia Rejestru ŚP i Obrotu Praw Majątkowych wynikających ze ŚP*. Materiały informacyjne TGE S.A.
- Rozporządzenie [2004] Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 9 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii. Dz. U. z 2004 r. nr 267, poz. 2656.
- Rozporządzenie [2006] Ministra Gospodarki z dnia 3 listopada 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej oraz zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii. Dz. U. z 2006 r. nr 205, poz. 1510.
- Rozporządzenie [2008] Ministra Gospodarki z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii. Dz. U. z 2008 r. nr 156, poz. 969.
- Ustawa [1997] z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*, tekst jednolity. Dz. U. z 2006 r., nr 89, poz. 625 z późn. zm.

The Market of Electricity of Renewable Resources

Summary: The article shows the quantity data depicting the production of electricity achieved from renewable resources in Poland. Hydroelectric power stations, wind power sta-

tions, producing energy from solid biomass and biogas. The promotion mechanism of renewable energy have been discussed here along with the laws regulating the production and sales of electricity in Poland

Key words: renewable resources of energy, electricity, market of electricity

RENATA ŚLIWA*

Istota niezależności regulacji w gospodarce opartej na konkurencji. Przykład telekomunikacji

S ł o w a k l u c z o w e: konkurencyjny ład gospodarczy, niezależność regulatora, relacje agencyjne w regulacji, tworzenie bodźców, regulacje w telekomunikacji

Streszczenie: Artykuł traktuje o roli regulacji rynkowych w warunkach, które odstają od warunków pełnej konkurencji. Dążenie do generowania wyników bliskich tym, jakie daje konkurencja doskonała w warunkach szerokiego spektrum różnych form rynkowych, obok zasad konstytutywnych narzuca potrzebę wdrażania zasad regulujących. Dla osiągnięcia wysokich poziomów skuteczności – kształtowania korzystnych relacji w stosunkach regulacyjnych – regulator potrzebuje silnego wsparcia w postaci stabilnego prawa i profesjonalnej kadry ekspertów. A to wymusza konieczność niezależności regulatora.

Skuteczne posługiwanie się konkurencją jako zasadą organizacji społeczeństwa wyklucza pewne, oparte na przymusie, rodzaje ingerencji w życie gospodarcze, dopuszcza jednak inne, które mogą w znaczący sposób wspomagać jej działanie, a nawet wręcz wymaga pewnego rodzaju posunięć ze strony władzy państwowej.

(F. A. von Hayek)

1. Wstęp

Wykorzystaniu potencjału produktywności tkwiącego w gospodarce opartej na konkurencji ma służyć dążenie do osiągnięcia naczelných celów gospodarczych – wolności, równości i odpowiedzialności realizowalnych jedynie poprzez zapewnienie sprawnego działania mechanizmu konkurencji. Takie ujęcie zarządzania rzadki-

* Mgr Renata Śliwa – asystent w Katedrze Ekonomii i Studiów Europejskich Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie.

mi zasobami gospodarki stanowi element przewodni w skonstruowanym przez ordoliberalów konkurencyjnym łańdź gospodarczym. W często spotykanych warunkach gospodarczych, gdy rynek przyjmuje inną formę niż pełna konkurencja zasady konstytuujące łań gospodarczy wymagają uzupełnienia przez zasady regulujące.

Arbitalność instytucji publicznych eksponowana w ordoliberalnym podejściu do polityki gospodarczej wskazuje na nie jako na gwarant egzekwowania przyjętych zasad gry rynkowej oraz zabezpieczenie przed przejmowaniem przewagi rynkowej przez podmioty.

W takim też kontekście postrzegane będą w niniejszym artykule agencje regulujące, nadzorujące i koordynujące procesy gospodarowania na obszarach, na których nierealizowalna jest pełna konkurencja.

Artykuł jest próbą wskazania na kluczową rolę niezależnych agencji regulacyjnych, jaka zostaje im przypisana w procesie konstruowania łań gospodarczego bazującego na konkurencji. W pierwszym rozdziale zostaną przedstawione naczelne zadania, jakie niezależne agencje regulacyjne mają do odegrania w konstruowaniu konkurencyjnego porządku gospodarczego. W drugim rozdziale zostaną zaprezentowane płaszczyzny relacji występujących w niezależnej regulacji sektorowej oraz sposoby ich usprawniania. Trzeci rozdział zostanie poświęcony niezależności regulacji w obszarze telekomunikacji.

Celem artykułu jest wskazanie na regulacje jako na ważny element procesu konstruowania gospodarki opartej na konkurencji.

2. Ordoliberalizm a niezależność instytucji publicznych

Zapewnienie sprawnego działania mechanizmu cen doskonałej konkurencji, stabilizacja wartości pieniądza, otwartość rynków, zapewnienie i zabezpieczenie własności prywatnej, wolność zawierania umów, odpowiedzialność za podejmowane decyzje gospodarcze, stabilizacja polityki gospodarczej – inaczej zapewnienie funkcjonalności fundamentalnych zasad ordoliberalizmu (zasad konstytuujących) (Eucken 2003, s. 74) uzupełniane jest zasadami regulacyjnymi. Bowiem w budowaniu gospodarki opartej na konkurencji nie jest możliwe pominięcie problemu związanego ze zjawiskiem konkurencji, a przejawiającego się immanentną tendencją do koncentrowania siły rynkowej w celu wyeliminowania konkurentów (Pysz, 2008, s. 37, 74–75). Jakkolwiek forma dominacji na rynku zawsze zagraża sprawności porządku gospodarczego.

Już funkcjonowanie zasad konstytuujących w gospodarce wyklucza w dużej mierze niebezpieczeństwo, wynikające z działania „prywatnych grup dominujących”, a potencjał państwa w odniesieniu do kontroli monopolu, których istnienie jest nie do uniknięcia, wzrasta (Eucken, 2005, s. 333).

Aby kontrola monopolu skutkowała pożądanymi efektami, niezbędne jest odseparowanie jej od możliwych wpływów grup nacisku. W tym celu strategiczne jest nadanie organowi regulującemu działanie monopolu niezależności – podległości jedynie wobec ustawy.

Instytucje regulacyjne działają również w ramach przyjętych w danym kraju celów regulacyjnych, a te z kolei warunkowane są koniecznością rozwoju sektorów (telekomunikacyjnego, elektroenergetycznego, transportowego itp.) dla usprawnienia działania całej gospodarki (Wydro, 2000, s. 36).

Regulacyjne działanie organów publicznych postrzegane jest jako stała i skoncentrowana kontrola społecznie strategicznych obszarów gospodarki. Takie ujęcie roli agencji regulacyjnych wskazuje, że dążenie do osiągania celów regulacyjnych dokonuje się nie jedynie poprzez uchwalanie prawa, ale i angażowanie specjalistycznych zasobów wiedzy i ściśle zaangażowanie w regulowaną działalność. Tego rodzaju podejście do regulacji wymusza tworzenie się specjalistycznych i niezależnych agencji regulacyjnych, którym powierzone zostają takie elementy procesu regulacyjnego, jak: ustalanie zasad działania regulacyjnego, wyrokowanie, badanie obszarów regulacyjnych oraz egzekwowanie prawa i przyjętych reguł postępowania (Majone, Surdej, 2006, s. 5–9, 25–27).

Agencje regulacyjne funkcjonują jako część składowa rządu, które z mocy prawa podejmują końcowe i wiążące działania – przyjmowanie stosownych procedur stanowienia prawa, orzekanie – mające oddziaływać na prawa i obowiązki podmiotów (Majone, Surdej, 2006, s. 16).

Przesłanką do nadawania niezależności agencjom regulacyjnym jest chęć delegowania przez polityków kompetencji regulacyjnych do specjalistycznych instytucji pozostających poza ich kontrolą. Delegowanie uprawnień regulacyjnych następuje w celu zwiększenia wiarygodności prowadzonej polityki sektorowej (Gilardi, 2002, s. 874). Jako kolejne przyczyny przenoszenia regulacyjnych uprawnień do niezależnych instytucji wymienia się potrzebę ciągłego dostosowywania prawa regulacyjnego do zmieniającego się otoczenia naukowo-technicznego, rozwiązanie problemu związanego z brakiem zasobów ministerstw do wykonywania wysoce technicznych zadań regulacyjnych, możliwość odbywania konsultacji publicznych (*hearings*) na temat podejmowanych działań regulacyjnych, większe prawdopodobieństwo przyciągnięcia wysoko wykwalifikowanych ekspertów nieograniczonych regułami służby cywilnej (Majone, Surdej, 2006, s. 17).

W gestii urzędu regulacyjnego leży tworzenie warunków do takiego zachowania przedsiębiorstw, które są przedsiębiorstwami naturalnie monopolistycznymi, jak gdyby działały w warunkach wolnej konkurencji (Eucken, 2005, s. 335).

Wymuszanie na monopolach, których istnienie jest nieuniknione, zachowań, które będą takie, jak zachowanie firm w pełnej konkurencji ma kluczowe znaczenie dla tworzenia konkurencyjnego ładu gospodarczego i gospodarki opartej na konkurencji.

Generowanie wyników ekonomicznych, analogicznych do tych osiąganych w warunkach konkurencji, wymaga wprowadzenia stabilnych zasad działania przedsiębiorstw w poszczególnych, naturalnie zmonopolizowanych sektorach lub segmentach rynkowych oraz bezwzględnego eliminowania sytuacji, gdzie prawo ustanowione przez państwo zostaje wypierane przez zmonopolizowane grupy interesu (z wyjątkiem takiego prawa, które powstaje w odpowiedzi na potrzeby sprawniejszego realizowania się praw rynku) (Eucken, 2005).

Ordoliberalne podejście do formowania gospodarki opartej na konkurencji narzuca bezwzględną konieczność wprowadzania „przymusu” (Eucken 2005, s. 336) zawierania umów między dostawcami i odbiorcami (kontraktacji) dla otrzymania efektu w postaci „automatyzmu rynkowego”, jaki generowany jest w warunkach pełnej konkurencji.

Zabronione jest dla utrzymania sprawności konkurencji w gospodarce różnicowanie cen przez monopolistów na te same usługi czy towary. Istotne jest ustalanie cen dla dóbr wytwarzanych w warunkach naturalnie odstających od pełnej konkurencji. Trudność, jaka się tutaj wyłania wiąże się z wyliczaniem kosztów, czy dokładniej z ekonomiczną niemożnością ustalania ceny na poziomie kosztu krańcowego. Stąd szczególnie istotna jest potrzeba nacisku „ustawodawstwa monopolowego i nadzoru nad monopolami” na intensyfikowanie starań przedsiębiorstw w kierunku przybliżania się przez nich do optimum ekonomicznego, kiedy rynek, na którym działają pozbawiony jest naturalnej presji rynkowej.

Oparcie gospodarki na konkurencji poprzez wprowadzanie w życie zasad konstytucyjnych (likwidowanie się monopolu) niweluje skalę problemów, jakie wynikają dla społeczeństwa z monopolizacji rynków. Dodatkowo, podtrzymywanie skutecznej „profilaktyki” nadzoru nad monopolami ułatwia korygowanie niekształceń, które wywoływane są przez te formy rynku (Eucken 2005, s. 339).

3. Niezależność organu regulacyjnego w kontekście analizy struktury zależności

Niezależne agencje zostały powołane do istnienia głównie we wcześniej znacjonalizowanych sektorach (telekomunikacja, energetyka), jak i w przemysłach, gdzie szczególnie wymagana jest ochrona konsumenta (sektor spożywczy), oraz innych, jak sektor usług finansowych. Instytucje niezależne różnią się od zwykłej biurokracji głównie w takich aspektach funkcjonowania, jak niezależność od wpływów politycznych, specjalizacja w obrębie wyszczególnionych zadań i konkretne kompetencje. Polityczna niezależność instytucji regulacyjnych, przejawiająca się w statucie prezesa i zarządu agencji, relacji z rządem i parlamentem oraz w stopniu finansowej i organizacyjnej autonomii, realizowana jest za pomocą ustaw, określających różne aspekty statusu agencji (Gilardi, 2001).

Chociaż powiązania prawno-organizacyjne jednostki regulacyjnej z ministerstwem stanowią źródło obniżania kosztów prowadzenia regulacji – korzystanie z wyposażenia i doświadczenia pracowników ministerstwa, to obiektywizm działania regulatora może zostać poważnie naruszony w sytuacji, gdy ministerstwo pełni funkcje właścicielskie czy niekiedy częściowo regulacyjne (Wydro, 2000, s. 62–64). Całkowita niezależność regulatora jest jednak niemożliwa, ani też nie jest pożądana (Kahn, 1996). Niezbędne jest wypracowanie kompromisu między niezależnością regulatora i jego poparciem dla celów polityki partii rządzącej (Smith, 1997).

Zinstytucjonalizowany, niezależny system regulacyjny ma rozwiązywać trudności wynikające z niespójności wyłaniających się na linii regulowane firmy – regulator – społeczeństwo. Źródłem problemów, wynikających z relacji występujących między tymi trzema grupami podmiotów rynkowych i narzucających potrzebę regulacyjnego monitoringu, jest fakt istnienia asymetrii informacji oraz potrzeba generowania bodźców skłaniających firmy do efektywnych i społecznie optymalnych działań.

Strukturę zależności wyłaniającą się w naturalnie monopolistycznych, regulowanych sektorach można zobrazować w trzech wymiarach. Pierwszy z wymiarów zależności wyłania się w stosunkach władze państwowe (organ regulacyjny) – regulowane przedsiębiorstwo. Nadrzędnym zadaniem regulatora jest maksymalizowanie dobrobytu społecznego w ramach ograniczeń bodźcowych, które wynikają z przewagi informacyjnej przedsiębiorstwa i jego zachowań. Problem regulacji polega głównie na niwelowaniu luki informacyjnej, jaką posiada regulator na temat kosztów i popytu regulowanego przedsiębiorstwa (badania rynku, kontrola firmy, audyt zewnętrzny). Zarówno długookresowe zobowiązania, jak i krótkookresowe korekty decyzji regulacyjnych prowadzą często do niepożądanych efektów, jakimi mogą być w długim okresie na przykład błędy regulacyjne, wynikające ze zmian technologii. Stąd pobudzanie konkurencji lub tworzenie mechanizmów wiernie ją naśladowujących (tj. tworzenie kontestowalności rynkowej, organizowanie wolnych przetargów o prawo do dostarczania na rynek usługi, regulacja pułapem cenowym, regulacja stopy zwrotu, regulacja wzorcowa) są pożądanymi, alternatywnymi sposobami rozwiązywania problemów, wynikających z asymetrii informacji w tym wymiarze zależności.

Relacja między regulatorem a społeczeństwem (drugi z wymiarów zależności) rodzi się na podłożu roli, jaką ma spełniać regulator jako podmiot odpowiedzialny za gromadzenie informacji. Może on zostawać poddawany zestawom nacisków ze strony grup interesów. W tym świetle istnieje zagrożenie, że regulator może nie mieć wystarczających bodźców do gromadzenia informacji na temat technologii i ekonomiki sektora albo może wykorzystać uzyskaną wiedzę niezgodnie z interesem społeczności, co nasila się wraz ze wzrostem asymetrii informacji. Istotne zatem jest podejmowanie w trakcie regulacji działań zmierzających do obniżania poziomu asymetrii informacji między regulatorem a społeczeństwem poprzez orga-

nizowanie otwartych debat, upublicznianie dokumentów, możliwość niezależnego odwoływania się do procedur, możliwość uzyskania wyjaśnień dotyczących podejmowanych decyzji (Laffont, Tirole, 2002, s. 58–60).

Trzeci aspekt zależności wyłania się w relacji władza państwowa (rząd lub parlament) a regulator. Następuje tutaj przesunięcie przez polityków „ciężaru” osiągania pewnych celów do regulatora. Minimalizując koszty wynikające z błędnych czy niepopularnych decyzji regulacyjnych, podnosząc wiarygodność i spójność prowadzonej polityki regulacyjnej regulator zostaje „wyposażony” w pewną wiązkę kompetencji (Majone, 2005; Gilardi, 2001; Fiorina, 1982).

W każdym w wyżej zobrazowanych wymiarów kluczową rolę wydaje się odgrywać niezależność regulatora, głównie jako pośrednika między władzami państwa a regulowaną firmą czy władzami państwa a społeczeństwem i na odwrót. Finansowa, polityczna czy „sektorowa” autonomia regulatora, uzupełniona sprawnie działającym prawem i wydajnymi zasobami regulacyjnymi (zorientowany zadaniowo kapitał ludzki), pozwala skuteczniej dążyć do realizowania się wolności, równości i odpowiedzialności na wybranych obszarach gospodarki.

4. Niezależność organu regulacyjnego w sektorze telekomunikacyjnym

Potrzeba zagwarantowania powszechności usług, ochrony interesów użytkowników, kształtowania struktury sektora telekomunikacyjnego i jego konkurencyjności, zagwarantowania istnienia warunków niedyskryminacji działalności dla wszystkich operatorów, monitorowania działań operatora dominującego, dbałości o postęp techniczny w sektorze, zapewnienia podstawowych warunków działania rozumianych jako ustalanie planu numeracyjnego, określenie zasad połączeń międzyoperatorskich, zarządzania wykorzystaniem ograniczonych zasobów w postaci widma częstotliwości radiowych czy prawa drogi, konieczność stymulowania inwestycji telekomunikacyjnych, informowania o technicznych, ekonomicznych i prawnych aspektach działań telekomunikacyjnych uzasadniają istnienie instytucji regulacyjnych dla sektora telekomunikacyjnego w otoczeniu szeroko zakrojonych działań deregulacyjnych i liberalizacyjnych w sektorze (Wydro, 2000, s. 36).

Sektor telekomunikacyjny jest obszarem gospodarki, gdzie ujawniają się destrukcyjne dla istnienia konkurencji siły, wynikające z naturalnej tendencji przedsiębiorstw do generowania renty, z powodu specyfiki stosowanej technologii i powszechności świadczonych usług (potrzeba zabezpieczenia odbiorców). Oczywiście szkodliwość bądź niemożność stworzenia efektywnej konkurencji wymusza konieczność regulacji w tych warunkach, lecz nie implikuje konieczności rezygnowania z konkurencji tam, gdzie jest ona możliwa (por. Hayek, 2003, s. 51).

Zawodność mechanizmu rynkowego, ujawniająca się na rynkach usług telekomunikacyjnych, wpływa głównie z istnienia efektów zewnętrznych sieci, ujawnia-

nia się usług telekomunikacyjnych jako wykazujących cechy dóbr publicznych, zidentyfikowania telekomunikacji jako monopolu naturalnego, powstawania wysokich barier wejścia na rynek i wyjścia z niego¹. Konieczność utrzymania funkcjonalności infrastruktury (zapewnienie jej odpowiedniej wydajności, podłączenie do niej jak największej liczby użytkowników końcowych), potrzeba powszechnej dostępności do usług, korzyści ze skali (lokalna sieć stacjonarna, koszt podłączenia do danej sieci), wysokie koszty inwestycji infrastrukturalnych oraz istnienie kosztów utraconych (rynkı bezsporne, *non-contestable market*) eliminują możliwość wprowadzania konkurencji na pewne obszary telekomunikacji. Ograniczoność lub brak konkurencji tworzy potrzebę obecności regulatora, która przejawia się w monitorowaniu funkcjonowania przedsiębiorstwa, w gromadzeniu informacji niezbędnych do prowadzenia polityki sektorowej i ograniczania nadmiernej renty przedsiębiorstw (Sappington, Stiglitz, 1987, s. 579), jak i zabezpieczeniu interesów odbiorców usług.

Na rynkach telekomunikacyjnych warunkiem wstępnym konkurencji jest efektywna regulacja. Domeną działań regulacyjnych w takich sektorach, jak telekomunikacja jest umożliwienie wolnego dostępu do rynku, obejmujące nie jedynie zezwolenie (koncesja, zezwolenie, zgłoszenie) do rozpoczęcia działalności, ale i swobodne wejście na rynek. Problem ten dotyczy nieograniczonego dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej². Wyłania się tutaj kluczowa rola regulatorów sektora, która sprowadzać by się miała do obowiązku rozważania kwestii udostępniania elementów sieci, umożliwiania i ułatwiania korzystania z sieci lub jej części. Na rynkach podstawowych usług telekomunikacyjnych, w warunkach braku konkurencji, gdzie monopolista publiczny został sprywatyzowany, stymulowanie, zbliżonych do warunków konkurencyjnych, efektów działalności operatora poprzez na przykład ustalanie cen dla konsumentów, ma spełniać rolę niedoskonałego substytutu konkurencji. W przypadku, gdy operator zasiedziały kontroluje dostęp do infrastruktury, na przykład sieciowej, ustanowienie efektywnych regulacji interkonekcyjnych jest warunkiem wstępnym konkurencji. Występuje jednak konflikt między celami regulacyjnymi zapewniania efektów rynkowych takich, jakie dostarczyłaby konkurencja, dostępem do sieci w każdym czasie i tworzeniem odpowiednich bodźców do redukcji kosztów i ekspansji sieci (mechanizm regulacyjny ustalający cenę na poziomie, na przykład kosztów przeciętnych w każdym punkcie czasu pobudza efektywność alokacyjną, eliminując bodźce do redukowania kosztów, a ustalanie cen na jakiś okres pozwala firmom korzystać z wygenerowanych zysków, tworząc w ten sposób bodźce do redukcji kosztów, ale kosztem efektywności alokacyjnej) (Laffont, Rey, Tirole, 1998).

¹ I. Crocq, *Régulation et réglementation dans les télécommunications*, Paris 2004, s. 53, za: Kawka, 2006, s. 77.

² Ekonomiczna przesłanka dotycząca marnotrawstwa związanego z powielaniem sieci czyniła sektor telekomunikacyjny naturalnie monopolistycznym obszarem gospodarki.

W warunkach gospodarek wschodzących, gdzie nowo sprywatyzowane przedsiębiorstwa telekomunikacyjne posiadają najczęściej wysoki stosunek wielkości zaangażowanego czynnika pracy do czynnika kapitału dla bardziej efektywnego funkcjonowania tych przedsiębiorstw – poprawy usług i pełnego zaspokojenia popytu – wymagane są znaczne nakłady kapitałowe (Noll, 1999, s. 35). Synteza wyników badań telekomunikacyjnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej z pięciu krajów (Argentyny, Chile, Jamajki, Filipin, Wielkiej Brytanii) wskazuje, że trwałe i długofalowe inwestycje wymagają mechanizmów hamowania arbitralności administracyjnej rządu (Spiller i in., 1993, s. 216).

Niezbędna jest implementacja zestawu takich mechanizmów, jak: systemowe ograniczenia dyskrecjonalności regulatora, formalne lub nieformalne procedury ograniczania możliwości zmian systemu regulacyjnego, środki wymuszania tych ograniczeń. Mechanizmy, które wiarygodnie ograniczają arbitralność działań administracyjnych rządu i przyciągają inwestorów.

Procedury regulacyjne muszą odznaczać się przewidywalnością, odpowiedzialnością i transparentnością. Organy regulacyjne powinny dysponować kompetentną, apolityczną i profesjonalną kadrami, działającą w ramach ustawy, pobudzającej konkurencję i promującej politykę i praktyki bliskie rynkowym mechanizmom. Powinny być one również poddane systemowym (*substantive*) i proceduralnym wymogom zapewniającym integralność, niezależność, odpowiedzialność, transparentność, spójność, zabezpieczenie potencjału personalnego i finansowego (Kessides, 2004, s. 18, 110–111).

Strategicznym obszarem regulacji jest problem zobowiązania do nie obniżania stopy zwrotu z inwestycji poniżej poziomu, jaki osiągnęłaby w warunkach wolnej konkurencji, szczególnie w warunkach niestabilności gospodarczo-politycznej krajów rozwijających się. Problematyka związana ze zmniejszaniem niepewności inwestorów obejmuje kwestie ustalania zasad wyceniania usług, w ramach których dobrze zarządzana firma osiągałaby godziwą stopę zwrotu oraz kwestie wysyłania wiarygodnych sygnałów dla inwestorów o trwałości sprawnie działającego systemu regulacyjnego (Noll, 1999, s. 31).

Wyważone zabezpieczenie udziału konsumentów w procesie regulacyjnym (wyposażanie ich w niezbędne informacje technologiczne i ekonomiczne, udostępnienie im platformy do wyrażenia swoich opinii i stanowiska w sprawie) istotnie eliminuje zagrożenie przejęcia regulatora przez prywatne grupy interesu i ułatwia wybór oraz prowadzenie właściwej polityki regulacyjnej (Kessides, 2004, s. 76).

Potrzeba efektywności regulacji wobec technologiczno-ekonomicznych uwarunkowań funkcjonowania sektora telekomunikacyjnego wymusza niezależność, obok odpowiedzialności i transparentności, decyzji regulacyjnych.

W warunkach gospodarek podlegających procesowi transformacji nadawanie regulatorom sektorowym cechy niezależności jest przesadą (Kessides, 2004, s. 94). Wymóg sprawozdawczości do ministra właściwego do spraw danego sektora, czy obsadzanie stanowisk agencji regulacyjnej przez przedstawicieli rządu dla optymi-

stów jest cechą wczesnego etapu w procesie formowania efektywnej regulacji, dla pesymistów zaś przejawem jawnej ochrony grup interesów. Osiąganie przejrzystości, odpowiedzialności i niezależności jako cech charakteryzujących decyzje regulacyjne dla pierwszej grupy, jest w pełni realizowalne w ramach ograniczeń czasowych, dla drugiej zaś celem nierealistycznym.

W Polsce regulacja działalności telekomunikacyjnej wymuszona została względami technologicznymi, kiedy w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku wprowadzone zostały na rynek usługi telefonii komórkowej, jak również ekonomicznymi, kiedy w roku 1998 telekomunikacyjny operator narodowy został sprywatyzowany. Te przyczyny technologiczne i ekonomiczne oraz potrzeba harmonizacji polskiego prawa z prawem UE w obszarze telekomunikacji przyczyniły się do powstawania kolejnych agencji regulacyjnych dla polskiego sektora telekomunikacyjnego (Urząd Regulacji Telekomunikacji – lata 2000–2002, Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty – lata 2002–2006, Urząd Komunikacji Elektronicznej – od roku 2006) (*Historia...*, 2008).

Do roku 2005 działania agencji regulacyjnej sektora telekomunikacyjnego odznaczały się dużą powściągliwością interwencji (np. w okresie styczeń – grudzień 2003 roku URTiP prowadził 16 postępowań administracyjnych, z których 11 umorzono z powodu podjęcia negocjacji TP S.A. z operatorem (*Sprawozdanie*, 2003)). Dodatkowo, zaznaczyć tutaj należy, że taka postawa regulatora kształtowana była w otoczeniu, w którym TP S.A. posiadała 90,3% rynku połączeń lokalnych (według ilości linii dostępowych), 86,10% połączeń międzystrefowych (według ilości minut połączeń głosowych) i 90% udziału w rynku połączeń międzynarodowych (według liczby minut połączeń głosowych). W samym 2005 roku, od którego nastąpiło przejście z trybu kontroli planowych na kontrole doraźne podejmowane z urzędu przez Prezesa URTiP, przeprowadzono 43 kontrole (w tym 27 w TP S.A.). Wiele konfliktów na linii TP S.A. – operatorzy alternatywni mogło zostać rozwikłanych jeszcze w trakcie trwania kontroli. W roku 2008 UKE przeprowadziła „59 postępowań kontrolnych przestrzegania przepisów, decyzji oraz postanowień z zakresu telekomunikacji, z których większość dotyczyła współpracy międzyoperatorów, wykonywania przez TP decyzji Prezesa UKE wprowadzających oferty ramowe oraz realizacji przez dostawców publicznie dostępnych usług telefonicznych uprawnień abonentów” (*Sprawozdanie*, 2008). W tym też roku zanotowano następujące udziały TP S.A. na wybranych segmentach rynku telekomunikacyjnego, pod względem uzyskiwanych przychodów: 79% w segmencie połączeń lokalnych i strefowych, 72,1% połączeń międzystrefowych, 63,8% połączeń międzynarodowych (*Raport*, 2009). Wskaźniki te informują o szybszym (w porównaniu z latami wcześniejszymi) tempie dokonywania się demonopolizacji rynku telekomunikacyjnego.

UKE, jako organ rządowy, nadal podlega wymogowi raportowania swojej działalności do ministra właściwego do spraw łączności, który sprawuje nadzór nad regulatorem, co może ograniczać niezależność jego decyzji.

5. Wnioski

Efektywna regulacja w warunkach gospodarczych, w których zasady konstytuujące nie gwarantują zaistnienia konkurencji jest kluczowa dla pełnego wykorzystania potencjału gospodarczego regulowanych sektorów. Obok odpowiedzialności i transparentności, niezależność jest strategicznym wyznacznikiem efektywnej regulacji. Ważnym elementem niezależności regulacyjnej jest obiektywizm decyzyjny wobec operatorów i odbiorców oraz spójność z polityką rządu – wypracowywanie skutecznych narzędzi współpracy na liniach regulator – regulowane przedsiębiorstwa, regulator – społeczeństwo, regulator – rząd.

Promowanie jak największej wolności gospodarczej (swobodny dostęp do infrastruktury telekomunikacyjnej), równości (brak jakiejkolwiek dyskryminacji ze strony regulatora, jak i ze strony przedsiębiorstw) i odpowiedzialności (troska o osiąganie celów w postaci obniżenia cen, ale i tworzenie otoczenia proinwestycyjnego) w prowadzonej polityce regulacji sektorowej zapewnia warunki do spożytkowania i poszerzania możliwości wytwórczych sektora.

Polski urząd regulacji sektora telekomunikacyjnego wykazuje od 2005 roku dużą determinację w ekspozycji na szkodliwość monopolistycznej siły i nakładaniu kar na TP S.A., w tym w dążeniu do przeprowadzenia separacji funkcjonalnej³ operatora zasiedziałego.

Jednak, w Polsce istnienie dużej luki technologicznej wymusza szybki rozwój niezbędnej infrastruktury telekomunikacyjnej (szkieletowej, aplikacyjnej, jak i dostępowej), wprowadzanie nowych technologii telekomunikacyjnych, co z kolei narzuca konieczność ponoszenia znacznych wydatków inwestycyjnych przez operatorów. W okresie 2003–2007 odpowiednio od ponad 80% do 60% inwestycji w telekomunikacji realizowalne było jedynie w ramach działalności operatora dominującego (*Analiza...*, 2008).

Czy, choć nasyczone pewną dozą niezależności i zdecydowania działania regulacyjne UKE, zmierzające w kierunku podnoszenia konkurencyjności poszczególnych rynków telekomunikacyjnych – obniżania cen, zwiększania oferty i jakości usług, nie przyczynią się do osłabienia bodźców inwestycyjnych TP S.A.?

Bibliografia

- Analiza funkcjonalna TP S.A.* 2008. Raport KPMG Advisory, Kancelarii Grynhoff, Woźny, Maliński oraz Instytutu Łączności.
- Eucken W. 2003. *Polityka porządku konkurencji – zasady konstytuujące*. W: *Spółeczna gospodarka rynkowa. Idee i możliwości praktycznego wykorzystania w Polsce*. Red. E. Mączyńska, P. Pysz. Warszawa: Wyd. PTE. ISBN 83-7331-149-1.

³ Rozdzielenie działalności związanej ze świadczeniem usług telekomunikacyjnych od oferowania dostępu do infrastruktury.

- Eucken W. 2005. *Podstawy polityki gospodarczej*. Poznań: Wyd. Poznańskie. ISBN 83-7177-216-5.
- Fiorina M. P. 1982. *Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?* "Public Choice" no 39.
- Gilardi F. 2001. *Principal-agent Models go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation*. ECPR General Conference. Canterbury, UK.
- Gilardi F. 2002. *Policy Credibility and Delegation of Regulatory Competencies to Independent Agencies: a Comparative Empirical Consideration*. "Journal of European Public Policy" no. 9.
- Hayek von F. A. 2003. *Droga do zniewolenia*. Kraków: Arcana. ISBN 83-86225-1-4.
- Historia urzędu regulacyjnego w Polsce*. 2008. [on-line; dostęp 2008-10-24]. Warszawa: Urząd Komunikacji Elektronicznej. Dostępny w Internecie: http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead01&news_cat_id=158&news_id=1317&layout=1&page=text.
- Kahn A. 1996. *Argentina – the Reform of Regulation: an overview*. Washington: World Bank.
- Kawka I. 2006. *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w UE: problematyka prawna*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze. ISBN 83-7444-253-1.
- Kessides I.N. 2004. *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition*. Washington: World Bank; Oxford University Press. ISBN 0821-350706.
- Laffont J.J., Rey P., Tirole J. 1998. *Network Competition: I. Overview and Non-Discriminating Pricing*. "The Rand Journal of Economics" no 29(1).
- Laffont J.J., Tirole J. 2002. *Competition in Telecommunications*. London – Cambridge: MIT Press. ISBN 0262-1-222-35.
- Levy B., Spiller P. et al. 1993. *Regulations, Institutions, and Commitment in Telecommunications: a Comparative Analysis of Five Country Studies*, "The World Bank Research Observer".
- Majone G. 2005. *Strategy and Structure. The Political Economy of Agency Independence and Accountability*. In: *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation*. Proceedings of an Expert Meeting in London. OECD
- Majone G., Surdej A. 2006. *Regulatory Agencies in Economic Governance. The Polish Case in a Comparative Perspective*. "KICES Working Papers" no 5.
- No11 R.G. 1999. *Telecommunications Reform in Developing Countries*. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies Working Paper 99–10.
- Pysz P. 2008. *Spółeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 978-01-15483-7.
- Raport [2009] o stanie rynku telekomunikacyjnego za 2008 rok*. [dokument pdf; dostęp: 2009-06-14]. Warszawa: Urząd Komunikacji Elektronicznej. Dostępny w Internecie: http://www.uke.gov.pl/_gALLERY/17/62/17626/Raport_o_stanie_rynku_telekomunikacyjnego_za_2008_rok_v3.pdf.
- Sappington D.E.M., Stiglitz J. 1987. *Privatization, Information and Incentives*. "Journal of Policy Analysis and Management" no 6 (4).
- Smith W. 1997. *Utility Regulators – the Independence Debate*. Public Policy for the Private Sector, Note 127. Washington: World Bank.
- Sprawozdanie [2003] z działalności Prezesa URTiP w 2003 roku*. [on-line; dostęp: 2009-06-14]. Warszawa: Urząd Komunikacji Elektronicznej. Dostępny w Internecie: http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead01&news_cat_id=157&news_id=1027&layout=9&page=text
- Sprawozdanie [2008] z działalności Prezesa UKE w 2008 roku*. [dokument pdf; dostęp: 2009-06-14]. Warszawa: Urząd Komunikacji Elektronicznej. Dostępny w Internecie: http://www.uke.gov.pl/_gALLERY/16/60/16607/Sprawozdanie_UKE_2008.pdf
- Wydro K.B. 2000. *Telekomunikacyjne agencje regulacyjne*. „Telekomunikacja i Techniki Informacyjne” nr 3–4.

The Essence of Independence of Market Regulation Based on Competition. The Example of Telecommunication

S u m m a r y: The paper describes the role of market regulation when competition is far from being realizable. In the conditions of different forms of market (monopolistic competition, oligopoly, monopoly), for economic goals to be like the ones in pure competition the implementation of regulation principles, next to constitutive ones, is indispensable. High levels of efficiency in the relation within the regulation process need stable laws and professional staff. All that is achievable when regulator is independent.

K e y w o r d s: competitive economic order, independence of a regulator, agency relations in regulation, making stimuli, regulations in telecommunication

ZBIGNIEW ADAMOWSKI*

Analiza dochodów ludności rolniczej i nierolniczej w Polsce w latach 2000–2007

Słowa kluczowe: dochody, ludność rolnicza, ludność nierolnicza, budżety gospodarstw domowych

Streszczenie: Badania budżetów domowych na podstawie danych GUS, potwierdzają ogólne tendencje zachodzące w gospodarce, obserwowane w oparciu o dane makroekonomiczne. W latach 2000–2003 dochody ludności rolniczej w Polsce spadły o ok. 1,5–2,0%, podczas gdy w sferze pozarolniczej wzrosły o ok. 8,1%. Zmieniała się struktura dochodów. Udział dochodów dodatkowych, wspierających budżet gospodarstw pracowników, spadł z 19,6% w roku 2000 do 17,7% w roku 2007. W gospodarstwach domowych rolników miała miejsce tendencja odwrotna. Dochody dodatkowe wzrosły z 20,8 do 22,5% ogółu dochodów. W latach 2000–2007 dochody realne rolników wzrosły o 60%, emerytów i rencistów o 17%, a pracowników o niecałe 12%. Szybszy wzrost dochodów w rolnictwie, w porównaniu z resztą gospodarki, spowodował zmniejszenie rozpiętości dochodowych ludności między strefą rolniczą a pozarolniczą. O ile dochody rolników w roku 2000 były niższe od dochodów pracowników o 30,6%, o tyle w roku 2007 wskaźnik ten spadł do poziomu 7,4%. Trudno dziś orzec, czy zmniejszanie rozpiętości dochodowych jest trwałą tendencją w gospodarce polskiej. Postępujący proces recesji, jak się wydaje, może tę tendencję odwrócić.

1. Wstęp

Ocena sytuacji dochodowej ludności należącej do różnych grup społeczno-zawodowych nie należy do rzeczy łatwych. Dochody stanowiły i stanowią nadal jedną z najbardziej istotnych stron gospodarki człowieka.

Mimo coraz lepszej organizacji fiskalnej państwa, doskonalenia statystyki dochodowej, pokażna ich część wymyka się spod ewidencji i kontroli gospodarczej państwa (kontroli skarbowej).

* Prof. dr hab. Zbigniew Adamowski – profesor zwyczajny w Katedrze Zarządzania Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie.

Porównywanie dochodów ludności rolniczej i nierolniczej w oparciu o tzw. dane makroekonomiczne, dotyczące płac pracowniczych i dochodów rolników z produkcji rolnej¹ ma ograniczoną wymowę, głównie z dwóch powodów, a mianowicie:

- pomijane są tu inne dochody, jakie uzyskują rodziny pracownicze i rolnicze, a są to wielkości niebagatelne²,
- o sytuacji dochodowej w rodzinie decydują nie tylko poziom płac czy dochodów z produkcji, ale i liczba osób pracujących i utrzymywanych. Istotną rolę odgrywają także niezarobkowe źródła dochodów, np. w postaci rent i emerytur, zasiłków społecznych itp.

W związku z tym wszelkie porównania i oceny wielkości dochodów, osiągniętych przez pracujących, winny być uzupełniane porównaniem dochodów całkowitych, ze wszystkich źródeł płynących i przypadających przeciętnie na członka rodziny w danej grupie społeczno-zawodowej (Adamowski, 1996a, s. 6). Nie można jednak tego dokonać w oparciu o dane makroekonomiczne. Nie dają one bowiem możliwości obliczenia dla poszczególnych grup społeczno-zawodowych wielkości globalnych dochodów, jak i też liczby pracującej i utrzymywanej ludności.

Jedynymi źródłami, jakie mogą być wykorzystane do oświetlenia tego problemu są dane z reprezentatywnych badań częściowych, w pierwszym rzędzie dane budżetów rodzinnych (domowych) GUS oraz badania specjalne innych instytucji naukowych, jak np. IERiGŻ czy niektórych katedr uczelni wyższych (badania takie od wielu lat prowadzone były w indywidualnych gospodarstwach chłopskich przez dawny Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Polityki Agrarnej, a obecnie przez Katedrę Ekonomiki Rolnictwa SGGW) (Adamowski, 1988, s. 87–134).

Badania budżetów domowych mają jednak tę przewagę nad innymi, że prowadzone są jednolitą metodą (Kordos, 2008). Badania, podejmowane przez inne jednostki naukowe, przeważnie dotyczą różnych populacji, okresów, prowadzone są różnymi metodami, co poważnie utrudnia porównywanie wyników badawczych. Dlatego w niniejszym opracowaniu wykorzystano głównie dane budżetów domowych opracowanych przez GUS.

2. Poziomy, struktura i dynamika dochodów dyspozycyjnych

Podstawą ekonomiczną każdego gospodarstwa domowego jest wielkość dochodu jaką ono dysponuje (rozporządza) w określonym czasie na swoje potrzeby. Przez dochód dyspozycyjny (rozporządzalny) gospodarstwa domowego, rozumie się ogólnie wszelkie pieniężne i niepieniężne (np. spożycie naturalne) dochody

¹ Przeznaczonych na konsumpcję nieprodukcyjną oraz przyrost oszczędności.

² Na przykład udział dochodów pozarolniczych w badanych gospodarstwach domowych rolników wynosił w 2007 roku 29,3% ogółu dochodów. W gospodarstwach pracowniczych dochody dodatkowe, poza płacą najemną, stanowiły natomiast 17,7% ogółu dochodów uzyskiwanych przez te gospodarstwa (GUS, 2008, s. 62).

bieżące, pomniejszone o podatki od dochodów, a także spadków i darowizn itp. (GUS, 2008, s. 13).

Wielkość i dynamikę dochodów nominalnych i realnych w gospodarstwach domowych poszczególnych typów w latach 2002–2007 przedstawia tablica 1.

Z analizy danych tych wynika m.in. co następuje:

1. W latach 2000–2003 wzrosły dochody realne w gospodarstwach domowych pracowników (+8,3%) oraz emerytów i rencistów (+7,8%). W gospodarstwach rolników dochody spadły w roku 2003 w porównaniu z rokiem 2002 aż o 16,7%.

2. Spadek ten należy ocenić jako pozorny, albowiem odniesiono go do zawyżonej bazy z roku 2002, kiedy to dochody rolników powiększyły się w stosunku do roku 2001 o 14,9%, podczas gdy w pozostałych gospodarstwach domowych nie przekroczyły granicy 2,5%.

3. W latach 2004–2005 prawie we wszystkich gospodarstwach domowych miała miejsce stagnacja w dochodach. Wykazywany przez budżety domowe rolników wzrost dochodów realnych w roku 2004 o 8,5% jest mylący, albowiem odnosi się on do niszy dochodowej, jaka wystąpiła w tych gospodarstwach w roku 2003 (spadek dochodów o 16,7%).

4. W latach 2002–2007 zmieniła się struktura dochodów. Nastąpił spadek udziału dochodów z produkcji rolnej w gospodarstwach domowych rolników.

Relatywny spadek udziału dochodów z produkcji rolnej wiąże się z tym, że dochody dodatkowe gospodarstw domowych wzrastały znacznie szybciej niż dochody podstawowe związane z charakterem danego gospodarstwa domowego³. W latach 2002–2007 dochód podstawowy, czyli z produkcji rolnej, wzrósł w gospodarstwach rolników o 38,1%, podczas gdy wszelkie dochody dodatkowe o 42,0%.

Odwrotnie wygląda sytuacja w gospodarstwach domowych pracowniczych, gdzie dochody podstawowe, czyli z pracy najemnej, wzrosły o 34,2%, a dochody dodatkowe utrzymały się na niezmiennym poziomie. W rezultacie udział dochodów dodatkowych w budżecie tych gospodarstw obniżył się z 19,6% w roku 2002 do 17,7% w roku 2007.

Szczegółowo zmiany w wielkości i strukturze dochodów w latach 2002 i 2007 obrazują tablice 2 i 3.

Ważną pozycję w dochodach stanowią świadczenia społeczne. W gospodarstwach pracowniczych stanowiły one w latach 2002–2007 ok. 6,9–7,2% ogółu dochodów. W gospodarstwach rolników ich udział był jeszcze większy i wynosił od 12,3 do 16,4% ogółu dochodów.

Dochody gospodarstwa domowego zależne są od wielu czynników. Do najważniejszych z nich zaliczyć można ogólną liczbę osób w gospodarstwie domowym,

³ W gospodarstwach pracowniczych do dochodów podstawowych zaliczamy dochody z pracy zarobkowej (najemnej), w gospodarstwach rolniczych – dochody z produkcji rolnej, a w gospodarstwach emerytów i rencistów – dochody w postaci emerytur, rent i innych związanych z nimi świadczeń społecznych.

Tablica 1

Wielkość i dynamika dochodów dyspozycyjnych (nominalnych i realnych w gospodarstwach poszczególnych typów w Polsce w latach 2000–2007)

Rok	Miesięczny dochód nominalny brutto w zł/osobę	Indeks dochodów nominalnych ^a	Indeks cen towarów usług konsump.	Indeks dochodów realnych
A. Gospodarstwa domowe pracowników				
2000	657	111,0	109,9	101,0
2001	683	103,9	105,4	98,6
2002	698	102,2	101,9	100,3
2003	761	109,2	100,8	108,3
2004	742	97,4	103,3	94,3
2005	770	103,8	102,0	101,8
2006	829	107,7	100,9	106,7
2007	915	110,4	110,1	100,3
2007 (2000=100)	139,3	154,6	139,2	111,1
B. Gospodarstwa domowe rolników				
2000	456	110,9	110,8	100,1
2001	497	109,0	104,6	104,2
2002	571	114,9	101,3	113,4
2003	478	83,7	100,5	83,3
2004	540	113,0	104,1	108,5
2005	555	102,8	102,1	100,7
2006	613	110,4	100,5	109,8
2007	847	138,2	102,2	135,2
2007 (2000=100)	185,7	206,1	128,9	160,0
C. Gospodarstwa domowe emerytów i rencistów				
2000	617	103,5	110,1	94,0
2001	674	109,2	106,0	103,0
2002	699	102,3	102,2	100,1
2003	761	108,9	101,0	107,8
2004	779	102,4	103,8	98,6
2005	800	102,7	102,3	100,4
2006	873	109,1	101,4	107,9
2007	938	107,4	103,0	104,3
2007 (2000=100)	152,0	157,2	133,7	116,5

^a Rok poprzedni = 100

Źródło: obliczenia własne w oparciu o budżety gospodarstw domowych.

Tablica 2

Wielkość i struktura dochodów rozporządzalnych w gospodarstwach domowych pracowników w latach 2002 i 2007

Wyszczególnienie	2002		2007		2007 (2002=100)
	zł	%	zł	%	
Dochód rozporządzalny brutto w zł/m-c, w tym:	698,09	100,0	915,17	100,0	131,1
– z pracy najemnej	561,26	80,4	753,11	82,3	134,2
– z pracy na własny rachunek	11,25	1,6	15,09	1,6	134,1
– z gospodarstwa rolnego	1,91	0,3	5,23	0,6	273,8
– ze świadczeń społecznych	48,42	6,9	65,77	7,2	135,8
– pozostałe dochody	75,25	10,7	75,97	8,3	100,9

Źródło: obliczenia własne w oparciu o dane statystyczne GUS dotyczące budżetu gospodarstw domowych: GUS, 2003, s. 18; GUS, 2008, s. 62.

Tablica 3

Wielkość i struktura dochodów rozporządzalnych w gospodarstwach domowych rolników w latach 2002 i 2007

Wyszczególnienie	2002		2007		2007 (2002=100)
	zł	%	zł	%	
Dochód rozporządzalny brutto w zł/m-c, w tym:	571,83	100,0	846,76	100,0	148,1
– z pracy najemnej	0,35	–	81,14	9,6	–
– z pracy na własny rachunek	8,14	1,4	9,23	1,1	113,4
– z gospodarstwa rolnego	432,44	75,6	598,97	70,8	138,1
– ze świadczeń społecznych	93,34	16,4	104,46	12,3	111,9
– pozostałe dochody	36,62	6,4	52,01	6,1	142,0

Źródło: jak w tablicy 2.

zwłaszcza liczba osób pracujących, czy pobierających świadczenia społeczne (emerytury, renty, zasiłki itp.), wielkość dochodów jednostkowych w postaci poziomu płac, świadczeń społecznych oraz dochodów z prowadzonej działalności gospodarczej.

Istotną rolę odgrywają także dodatkowe źródła dochodów z pracy na własny rachunek, dochody z lokat bankowych, darowizn itp.⁴ W sumie udział dochodów ze źródeł pozarolniczych w gospodarstwach rolników wzrósł z 24,4% w roku 2002 do 29,2% w roku 2007.

⁴ W przeprowadzonych przez autora podobnych badaniach w roku 1996 dochody dodatkowe w gospodarstwach pracowników stanowiły 21,0%, a w gospodarstwach rolniczych stanowiły one aż 27,3% ogółu uzyskiwanych dochodów. Zob. Adamowski, 1996, s. 3.

W gospodarstwach domowych pracowników wystąpiła tendencja odwrotna. Udział dochodów, nie pochodzących z pracy najemnej, spadł z 19,6% w roku 2002 do 17,7% w roku 2007.

W gospodarstwach rolników dodatkowym ważnym czynnikiem mającym wpływ na wielkość dochodów gospodarstwa domowego jest wielkość posiadanego gospodarstwa i zgromadzonych w nim zasobów produkcyjnych oraz związana z tym intensywność gospodarowania. Podstawowe parametry dotyczące ludności i zatrudnienia oraz dochodów dla gospodarstw rolników i pracowników przedstawia tablica 4.

Tablica 4

Ludność, zatrudnienie i dochody w badanych gospodarstwach domowych w latach 2002–2007

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007 (2002=100)
A. Gospodarstwa domowe pracowników							
1. Średnia liczba osób w gospodarstwach domowych	4,21	4,21	4,25	4,39	4,37	4,33	102,8
2. w tym: pracujący	1,92	1,92	1,93	2,08	2,08	2,09	108,8
3. Wskaźniki aktywności zawodowej (%)	45,6	45,6	45,4	47,4	47,6	48,3	–
4. Liczba osób utrzymywanych na 1 osobę pracującą	2,29	2,29	2,32	2,17	2,29	2,24	97,8
5. Dochód miesięczny brutto w zł/osobę	581,83	477,00	541,64	606,17	689,75	846,76	145,5
6. Udział dochodu dodatkowego w % ogółu dochodu	19,6	22,5	20,6	19,8	19,0	17,7	–
B. Gospodarstwa domowe rolników							
1. Średnia liczba osób w gospodarstwach domowych	3,42	3,39	3,52	3,52	3,49	3,44	100,6
2. W tym: pracujący	1,55	1,56	1,62	1,64	1,67	1,70	109,7
3. Wskaźnik aktywności zawodowej (%)	45,3	46,0	46,0	46,6	47,8	49,4	–
4. Liczba osób utrzymywanych na 1 osobę pracującą	1,87	1,83	1,90	1,90	1,82	1,74	–
5. Dochód miesięczny brutto w zł/osobę	688,09	701,59	742,45	770,00	829,18	915,17	131,1
6. Udział dochodu dodatkowego w % ogółu dochodu	20,8	19,8	19,3	17,9	18,5	22,5	–

Źródło: opracowanie własne w oparciu o budżety gospodarstw domowych.

Rodziny rolnicze, jak widać z tablicy 4 są, przeciętnie rzecz biorąc, liczniejsze niż rodziny pracownicze. Wśród rolników gospodarstwa domowe o liczbie 5 i więcej osób stanowiły w roku 2002 – 41,0% ogółu gospodarstw, podczas gdy dla gospodarstw pracowniczych wskaźnik ten wynosił 17,0%.

Przeciętna liczba osób w gospodarstwach domowych pracowników w ciągu tych 6 lat nie uległa istotnym zmianom, oscylując w granicach 3,39–3,52. W gospodarstwach rolników średnia wielkość rodziny zawierała się w granicach 4,21–4,37 osób. W latach 2002–2007 średnia liczba osób w rodzinie gospodarstw pracowniczych zwiększyła się nieznacznie z 3,42 do 3,44 osób (wzrost o +2,8%).

Większe zmiany zaszły natomiast wśród osób pracujących. Liczba ta w przeliczeniu na gospodarstwo domowe pracowników zwiększyła się ze 1,92 do 2,09 osób (o +11,8%), a w gospodarstwach rolników ze 1,55 do 1,70 osób (wzrost o +9,6%). W związku z tym odpowiednio podniosły się wskaźniki aktywności zawodowej ludności. W gospodarstwach pracowników z 45,6% do 48,3%, a w gospodarstwach rolników z 45,3% do 49,4% (tablica 4).

Jest rzeczą znaną, że poziom aktywności zawodowej ludności rolniczej i pozarolniczej został względnie wyrównany, co można uznać za nowe zjawisko społeczne w gospodarce polskiej⁵.

3. Analiza porównawcza dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych

Dane GUS, opisujące budżety domowe, umożliwiają nam głębsze wniknięcie w strukturę społeczno-zawodową ludności w badanych gospodarstwach domowych. Ciekawe jest tu porównanie, czym różni się gospodarstwo domowe „przeciętnego rolnika” (patrząc od strony ludnościowej i dochodowej) od gospodarstwa domowego „przeciętnego pracownika”. Różnicę tę ilustruje tablica 5.

Obecnie odsetek osób mających pracę jest w gospodarstwach pracowniczych i rolniczych bardzo zbliżony (tabl. 5). Natomiast większe różnice występują w dostępie do świadczeń społecznych. W gospodarstwach rolników odsetek osób pobierających świadczenia społeczne jest dwukrotnie większy niż w gospodarstwach pracowniczych. Jednakże wielkość pobieranego świadczenia, przypadająca na osobę pobierającą te świadczenia jest wśród rolników, przeciętnie rzecz biorąc, o ok. 1/3 niższa (tablica 6). Mimo to przeciętny dochód ze świadczeń społecznych na osobę w rodzinach rolniczych jest znacznie wyższy niż w rodzinach pracowniczych. W roku 2007 dochód ten w rodzinach rolniczych wynosił miesięcznie

⁵ Należy podkreślić, że jeszcze do lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku wskaźniki aktywności zawodowej ludności były znacznie wyższe w sferze rolniczej niż pozarolniczej. Wiązało się to ściśle ze specyfiką indywidualnych gospodarstw chłopskich, w których osoby dorosłe zawsze traktowane były jako zatrudnione, choć w pokaźnym odsetku stanowili oni tzw. ludność zbędną (przeludnienie agrarne).

Tablica 5

Porównanie niektórych danych dotyczących ludności, zatrudnienia i dochodów w gospodarstwach domowych rolników i pracowników (2007 r.)

Wyszczególnienie	Gospodarstwa domowe				Gospodarstwa domowe rolnik
	pracowników		rolników		
	osób (zł)	%	osób (zł)	%	w % pracown.
1. Średnia liczba osób w gospodarstwie domowym, w tym: osoby	3,44	100,0	4,33	100,0	125,9
– pracujące	1,70	49,4	2,09	48,3	122,9
– pobierające świadczenia społeczne	0,26	7,5	0,61	14,1	234,5
– utrzymywane	1,48	43,0	1,63	37,6	111,5
2. Na 1 osobę pracującą i pobierającą świadczenia przypada osób	1,32	–	0,60	–	45,4
3. Średni dochód miesięczny w zł/osobę	915,17	–	846,76	–	92,5

Źródło: obliczenia własne w oparciu o dane statystyczne GUS, dotyczące budżetu gospodarstw domowych: GUS, 2008, s. 45.

Tablica 6

Przeciętna emerytura i renta brutto w Polsce w latach 2002–2008 (w zł)^a

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008 (2002=100)
Pozarolniczy system ubezpieczeń społecznych	1039	1092	1141	1171	1261	1299	1419	136,6
Rolniczy system ubezpieczeń społecznych	700	726	747	758	802	814	858	122,6
W %	67,4	66,5	65,5	64,7	63,6	62,7	60,5	–

^a W zaokrągleniu do pełnych złotych.

Źródło: obliczenia własne w oparciu o dane GUS.

104,46 zł na osobę, podczas gdy w gospodarstwach pracowniczych 65,77 zł (GUS, 2008, s. 62).

Zmiany jakie zaszły w wielkości przeciętnych emerytur i rent w Polsce w badanym okresie przedstawia tablica 6.

Średnie emerytury i renty rolników rosły dużo wolniej niż emerytury pracowników. W rezultacie relacja przeciętnej emerytury i renty w rolnictwie, do sfery pozarolniczej, zmniejszała się z 67,4% w roku 2002 do 60,5% w roku 2008 (tabl. 6), co wskazuje na względne upośledzenie dochodowe emerytów rolników w Polsce. Jeżeli przyjąć za L. Zienkowskim i Z. Żółkiewskim (2006, s. 24), minimum socjalne dla 2003 r. w wysokości 819 zł, to się okaże, że przeciętne emerytury rolników

były niższe w 2003 r. od minimum socjalnego o 11,4%. Są to oczywiście wielkości grupowe przeciętne, które zamazują zróżnicowanie dochodowe, jakie występują w obrębie każdej grupy społeczno-zawodowej⁶.

I tak np. wskaźnik zróżnicowania decylowego⁷ dochodów w 2003 r. dla gospodarstw pracowniczych wynosił 4,06%, emerytów i rencistów 1,76–3,02%, a dla gospodarstw rolników aż 6,88% (Radzikiewicz, 2008; Saczewska-Piotrowska, 2006, s. 10).

Wykazywany w tablicy 6 wzrost emerytur i rent ma charakter nominalny. Jeżeli zważyć, że w tym okresie ceny towarów i usług konsumpcyjnych zwiększyły się, wg GUS o 20,9%, to realny wzrost emerytur i rent w gospodarstwach domowych rolników w tym okresie okaże się symboliczny⁸.

Weźmy na koniec pod uwagę dochody osiągane przez rodziny rolnicze i pracownicze. Przedstawiono je w tablicy 7.

Tablica 7

Dochody dyspozycyjne brutto w gospodarstwach rolników i pracowników w latach 2000–2007

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007 (2000=100)
1. Miesięczny dochód brutto w przeliczeniu na osobę w gospodarstwie domowym rolniczym (w zł) ^a	456	497	582	478	540	555	690	847	185,3
2. Miesięczny dochód brutto w przeliczeniu na osobę w gospodarstwie domowym pracowniczym (w zł)	657	683	698	761	742	776	829	915	139,3
3. Stosunek m-nego dochodu na osobę w gospod. roln. do dochodu w gospod. prac. (w %)	69,4	72,8	83,4	62,8	72,8	71,5	83,2	92,6	–

^a W pełnych złotych.

Źródło: obliczenia własne w oparciu o dane budżetów gospodarstw domowych z lat 2002–2007.

Średni dochód na osobę wzrastał szybciej w gospodarstwach rolniczych (+85,3%) niż pracowniczych (+39,3%). W konsekwencji rozpiętości dochodowe, jakie miały miejsce na początku badanego okresu istotnie się zmniejszyły.

⁶ Według wyżej wymienionych autorów ok. 17–18% gospodarstw domowych w Polsce w 2003 r. żyło na poziomie ustalonego minimum socjalnego, z czego ok. 8% żyło w głębokim ubóstwie i niedostatku (dochody w granicach 371–604 zł/miesiąc) (Zienkowski, Żółkiewski, 1996, s. 24).

⁷ Przez wskaźnik zróżnicowania decylowego, rozumie się relację decyla IX do I wyrażoną w procentach.

⁸ Należy zauważyć, że ceny towarów i usług konsumpcyjnych nabywane przez gospodarstwa domowe emerytów i rencistów rosły szybciej od 2 do 3 punktów niż ceny dóbr i usług nabywanych przez gospodarstwa domowe rolników i pracowników (GUS, 2007, s. 304).

O ile jeszcze w 2000 roku dochód na osobę w gospodarstwach rolniczych był niższy od dochodu w gospodarstwach pracowniczych o 30,6%, to w roku 2007 różnica ta zmniejszyła się do poziomu 7,4%. Śledząc dane z tablicy 7, zauważymy stałą tendencję do zmniejszania się różnic dochodowych między gospodarstwami domowymi rolników i pracowników. Wyjątek od tej reguły ma miejsce w roku 2003, kiedy to dochody rolników relatywnie spadły.

Trudno dziś orzec, czy zmniejszanie się tych przeciętnych rozpiętości dochodowych jest trwałą tendencją w gospodarce polskiej, czy też ma ono charakter krótkookresowy (koniunkturalny).

Jak wiadomo, gospodarka rolna z natury rzeczy łatwiej znosi skutki kryzysu niż gospodarka przemysłowa. W związku z czym może się okazać, że negatywny wpływ kryzysu na dochody rolników będzie niższy niż w przypadku gospodarstw pracowniczych, czy emerytów i rencistów. Ale o tym, jak będzie, przekonamy się w najbliższej przyszłości. Jedno jest pewne, że gospodarka polska traci tempo rozwoju, wchodząc stopniowo w nieuniknioną fazę recesji. Dlatego można przypuszczać, że w miejsce procesu zmniejszania się rozpiętości rozwojowych, jakie obserwowaliśmy, nastąpi proces odwrotny, czyli ich proces powiększania się. Jest to jeden z efektów każdego kryzysu gospodarczego.

4. Wnioski

1. Budżety domowe GUS potwierdzają ogólne tendencje ustalane w oparciu o dane makroekonomiczne, że w latach 2000–2003 dochody realne ludności rolniczej nieznacznie się obniżyły (1,5–2,0%), podczas gdy w sferze pozarolniczej wzrosły (ok. 8,1%).

2. W badanym okresie zmieniła się istotnie struktura dochodów ludności. Udział dochodów dodatkowych w gospodarstwach pracowników spadł z 19,6% do 17,7%, co w pewnym stopniu świadczy o trudnościach, jakie napotykały te gospodarstwa w znalezieniu dodatkowego zatrudnienia i dochodów. W gospodarstwach rolniczych natomiast udział dochodów dodatkowych wzrósł z 20,8% w roku 2002 do 22,5% w roku 2007.

3. W latach 2000–2007 dochody realne rolników wzrosły o około 60%, dochody emerytów i rencistów o ok. 17%, a w gospodarstwach pracowniczych niespełna o 12%. Znacznie szybszy wzrost dochodów rolników spowodował zmniejszenie różnic dochodowych, jakie miały miejsce na początku badanego okresu. O ile dochody rolników były w roku 2000 niższe od dochodów gospodarstw pracowników o 30,6%, to w roku 2007 wskaźnik ten spadł do poziomu 7,4%.

4. Ocena sytuacji dochodowej rolników – w przeciwieństwie do pozostałych typów rodzin – w oparciu o same budżety ma jednak jednostronny i ograniczony charakter. Pomija się tu bowiem całkowicie gospodarstwo rolne jako warsztat rolny, z którego gospodarstwo domowe producentów głównie czerpie dochody. Do-

piero łączne potraktowanie tych dwóch wzajemnie powiązanych części gospodarstwa rodzinnego może dać nam podstawy do bardziej kompleksowej, a przez to bardziej obiektywnej oceny.

Bibliografia

- Adamowski Z. 1988. *Przeobrażenia techniczno-produkcyjne w indywidualnej gospodarce chłopskiej i ich społeczno-ekonomiczne aspekty*. W: *Gospodarka rodzinna w rolnictwie*, s. 87–134. Warszawa: PWRiL. ISBN 83-09-01363-9.
- Adamowski Z. 1996. *Poziom i dynamika dochodów ludności rolniczej i nierolniczej w latach 1988–1995 w świetle budżetów domowych GUS*. „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” nr 6, s. 3–16.
- Adamowski Z. 1996a. *Sytuacja dochodowa rolników polskich w latach 1988–1995 w świetle danych makroekonomicznych GUS*. „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” nr 4–5.
- GUS. 2003. *Budżety gospodarstw domowych w 2002 roku*. Warszawa: Zakład Wydawnictw Statystycznych. ISSN 0208-9793.
- GUS. 2007. *Rocznik Statystyczny*. Warszawa: Zakład Wydawnictw Statystycznych. ISSN 1506-0632.
- GUS. 2008. *Budżety gospodarstw domowych w 2007 roku*. Warszawa: Zakład Wydawnictw Statystycznych. ISSN 1896-4567.
- Kordos J. 2008. *Rozwój badań reprezentacyjnych w Polsce*. „Wiadomości Statystyczne” nr 3.
- Radzikiewicz M. 2008. *Nierówności dochodowe gospodarstw domowych*. „Wiadomości Statystyczne” nr 10.
- Saczewska-Piotrowska A. 2006. *Nierówności dochodowe gospodarstw domowych*. „Wiadomości Statystyczne” nr 6.
- Zienkowski L., Żółkiewski Z. 2006. *Zróżnicowanie dochodów i sfera ubóstwa*. „Wiadomości Statystyczne” nr 11.

Analysis of Incomes of the Agricultural and Non-agricultural Population in Poland between 2000–2007

Summary: The household budget studies made by the Central Statistical Office, confirm general trends occurring in the economy, observed pursuant to the macroeconomic data. In the period of 2000–2003, the income of the farming population in Poland decreased by about 1.5 – 2.0%, while in the non-farming group there was an increase of about 8.1%. The structure of income has changed. The share of the additional revenue supporting workers' budgets decreased from 19.6% in 2000 to 17.7% in 2007. The opposite trend has been observed in farmers' households. Additional revenue increased from 20.8% up to 22.5% of a total revenue. In the years 2000–2007, the real income of farmers increased by 60%, retirees and pensioners by 17%, and workers with less than 12%. Faster income growth in agriculture compared with the rest of the economy, caused a reduction of income differences between agricultural and non-agricultural population. While farmers' income in 2000 was lower by about 30.6% than the workers' income, this indicator declined to 7.4% in 2007. It is difficult to decide today whether the reduction of the differences in income is a permanent trend in the Polish economy. It seems, that the ongoing recession can reverse this trend.

Key words: income, population, agricultural, non-agricultural, household budgets

NATALIA CWCINSKAJA*

Wybrane aspekty prawne stanowienia i funkcjonowania gospodarki Naddniestrza jako państwa nieuznanego

Słowa kluczowe: państwa nieuznawane, gospodarka państw nieuznawanych, Naddniestrze, Republika Mołdowa

Streszczenie: Pod koniec XX wieku świat na szeroką skalę zetknął się z pojęciem „państw nieuznawanych”, czyli z jednostkami geopolitycznymi mającymi cechy państwa, jednak nieuznawanymi przez społeczność międzynarodową. Istnienie tych jednostek wpływa zarówno na stosunki polityczne, jak i gospodarcze na świecie. Zamiarem autorki było pokazanie na przykładzie jednego z „państw nieuznawanych” – Naddniestrza, procesu stanowienia oraz funkcjonowania gospodarki takich jednostek oraz stosunków z państwami sąsiadującymi. Nieuznawanie przez inne państwa takich jednostek nie sprzyja ich rozwojowi ekonomicznemu i społecznemu.

1. Wstęp

Jedną z cech szczególnych współczesnych stosunków międzynarodowych jest istnienie oraz funkcjonowanie jednostek geopolitycznych mających cechy państwa, jednak nieuznawane przez społeczność międzynarodową za takie.

Przyczyny pojawienia się „państw nieuznawanych” są różnorakie:

1. Instytucja uznania w prawie międzynarodowym nie została skodyfikowana. Państwa podejmują decyzje o uznaniu innego państwa, kierując się wyłącznie własnymi interesami geopolitycznymi. Instytucja uznania jest więc raczej instrumentem politycznym niż prawnym;

* Dr Natalia Cwiczinska – adiunkt w Instytucie Wschodnim Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

2. Obecna praktyka międzynarodowo-prawna nie nakłada na państwa obowiązku nieuznawania jednostek geopolitycznych powstałych w sposób niekonstytucyjny (Dugard, 1987, s. 132–133). Państwa preferują cichą współpracę z państwami nieuznanymi niż otwartą konfrontację;

3. Jako powody odłączenia się państw nieuznawanych zazwyczaj podawane są: „sprawiedliwość historyczna”, „prawo do samostanowienia” oraz „prześladowania z powodów narodowych (etnicznych, rasowych)”. Przy czym, „sprawiedliwość historyczna” jest pojęciem pozaprawnym, więc nie może być rozpatrywana z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Pojęcie „prawo do samostanowienia” zostało, co prawda, określone w prawie międzynarodowym, jednak ze względu na cechy specyficzne danej gałęzi prawa bardzo często jest interpretowane w sposób dowolny przez podmioty dążące do niepodległości. Natomiast pojęcie „naród” nie ma jednoznacznej definicji w prawie międzynarodowym.

Problem „państw nieuznawanych” w stosunkach międzynarodowych stał się szczególnie widoczny pod koniec XX wieku. Mamy do czynienia z Turecką Republiką Północnego Kipru, mającego „ciche” poparcie Turcji. Azerbejdżan i Armenia są w stanie ciągłego konfliktu politycznego ze względu na istnienie Górnego Karabachu. Konflikt ten, jak również konflikty pomiędzy Osetią Południową i Abchazją z Gruzją są czynnikami destabilizującymi sytuację w regionie. Również „nieuznawanie” Naddniestrza stanowi istotną przeszkodę w normalnym funkcjonowaniu życia gospodarczego oraz politycznego Republiki Mołdowy. Nie można również zapominać o przypadku Kosowa, które uzyskało uznanie niektórych państw.

2. Republika Naddniestrzańska

2.1. Uwagi ogólne

W tak krótkim artykule nie sposób omówić wszystkie przypadki funkcjonowania gospodarczego „państw nieuznawanych”. Skupię się jedynie na przypadku Naddniestrza oraz wpływu istnienia tej jednostki geopolitycznej na gospodarkę Republiki Mołdowy. Spowodowane to jest faktem, iż po przyjęciu Rumunii i Bułgarii do UE konflikt ten jest zlokalizowany w bezpośrednim sąsiedztwie Unii. Nie pozostaje to bez wpływu na bezpieczeństwo i stabilizację Europy.

Informacje na temat Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej (NRM, Naddniestrze) obejmującej tereny byłej Mołdawskiej SRR, które znajdują się na lewym brzegu Dniestru, a także dwie prawobrzeżne enklawy: miasto Bendery (Tighina) z okolicami oraz tereny leżące na południowym wschodzie od Bender, pojawiają się w prasie polskiej niezbyt często. Jednak jest powszechnie wiadomo, iż Naddniestrze stanowi nie uznany przez społeczność międzynarodową, ale de facto su-

werenny, kontrolujący w pełni własne terytorium i posiadający wszelkie atrybuty państwa organizm polityczny.

W niniejszym wystąpieniu chciałam zwrócić uwagę na aspekt ekonomiczny istnienia Naddniestrza.

Sytuację w Naddniestrzu warunkuje wieloaspektowość oraz w pewnym sensie unikatowość. Wyjątkową specyfikę konfliktu mołdawsko-„mołdawskiego” cechuje lokalizacja: jest to najbliższy w stosunku do granicy z UE „punkt zapalny”, znajdujący się na terytorium b. ZSRR. Wyjątkowe są również jego przyczyny. U podłoża konfliktu leżą przyczyny nie narodowościowe lub religijne, a polityczne i gospodarcze. Jeszcze pod koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku pojawiła się idea stworzenia w Naddniestrzu „swobodnej strefy gospodarczej”, przesłanką tego była koncentracja w tym regionie infrastruktury przemysłowej oraz rolniczo-przemysłowej. Była to również najbardziej zurbanizowana część Mołdawii, ludność, zarówno miejska, jak i wiejska osiągała najwyższe dochody w całej republice.

Sytuacja w Naddniestrzu wpływa nie tylko na politykę Republiki Mołdowy, ale także na gospodarkę. Badania naukowe sytuacji w Naddniestrzu dotyczą przeważnie politycznych aspektów problemu. Jednak wydaje się, iż kwestie gospodarcze również są istotne. Wystarczy zwrócić uwagę m.in. na takie fakty, jak zaostrzenie stosunków gospodarczych pomiędzy Mołdową a Naddniestrzem, wprowadzenie nowych przepisów regulujących eksport oraz import na terytorium Naddniestrza, przebieg prywatyzacji, pojawienie się inwestorów rosyjskich.

2.2. Stanowienie gospodarki Naddniestrza

Należy zauważyć, iż transformacja i konsolidacja struktur społeczno-gospodarczych Naddniestrza jest zjawiskiem nie podobnym w zasadzie do innych republik. Przystosowanie gospodarki Naddniestrza do tzw. „samowystarczalności” w latach dziewięćdziesiątych XX wieku odbywało się przy odgórnym centralnym kierowaniu gospodarką. Duża część budżetu była skierowana na sprawy bezpieczeństwa tak zewnętrznego, jak i wewnętrznego, co było spowodowane toczącymi się działaniami wojennymi. W Naddniestrzu reformy ekonomiczne, prywatyzacja, rozwój wolnego rynku rozpoczęły się 10 lat później niż w pozostałych regionach b. ZSRR.

Transformacja gospodarcza na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku została podporządkowana budowaniu własnej państwowości oraz stworzeniu własnego systemu prawnego.

W roku 1991 w celu wykonania rozliczeń międzybankowych została podjęta decyzja o rejestracji Naddniestrzańskiego Regionalnego Komercyjno-Akcyjnego Banku „Agroprombank”, który do końca 1992 roku pełnił zarówno rolę banku centralnego, jak i komercyjnego (Бельченко, Бурла, 2002, s. 143). Bank ten został

utworzony przy wykorzystaniu struktur „Agroprombanku ZSRR”. Pod koniec 1992 roku została utworzona dwupoziomowa struktura bankowa (Naddniestrzański Bank Republikański – NBR oraz sieć banków komercyjnych), natomiast w 1994 roku została wprowadzona własna waluta – rubel naddniestrzański (do tego momentu w obiegu były ruble radzieckie, na które zostały naklejone znaczki pocztowe z wizerunkiem marszałka Suworowa zwane potocznie „suworowki”).

Po zakończeniu działań wojennych administracja Naddniestrza przy wsparciu tzw. „kadry dyrektorskiej” (dyrektorzy większych przedsiębiorstw) nawiązała utracone stosunki handlowe z kontrahentami w Rosji, Białorusi, Ukrainy.

Do roku 1996 w Naddniestrzu nie istniała ustawa budżetowa. W zasadzie budżet był oparty o realne wydatki, składające się z wydatków na strukturę państwową oraz z wydatków na bardzo kosztowny, pozostały po rozpadzie ZSRR system opieki społecznej. Finansowanie wszystkich wydatków odbywało się bez istniejących ograniczeń budżetowych.

W połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku okazało się, iż sytuacja w Naddniestrzu stała się dramatyczna: nieudany proces wprowadzenia własnej waluty, hiperinflacja, spadek poziomu produkcji prawie do pełnego zatrzymania itp. (Синев, 2000, s. 128).

Pod koniec 1995 roku kryzys w gospodarce Naddniestrzańskiej osiągnął apogeum. Kurs wymiany miejscowej waluty co jakiś czas był zmieniany i ustanawiany w oparciu o potrzeby koniunkturalne niezwiązane z sytuacją ekonomiczną („Вестник ПРБ”, 2000, s. 4).

Zaistniała sytuacja zmusiła władze Naddniestrza do szukania porozumienia z władzami mołdawskimi. Pomiedzy kierownictwem Banku Narodowego Mołdowy i Naddniestrzańskiego Banku Republikańskiego zostało podpisane „Porozumienie o wzajemnych stosunkach systemów pieniężno-kredytowych Republiki Mołdowy i Naddniestrza”. Zgodnie z porozumieniem mołdawski lei był wykorzystywany w rozliczeniu bezgotówkowym pomiędzy Mołdową a Naddniestrzem, została wprowadzona możliwość wymiany leja mołdawskiego na rubel naddniestrzański.

Na początku 1996 roku został także podpisany Protokół w sprawie rozstrzygania istniejących kwestii spornych w zakresie działalności służb celnych Republiki Mołdowa i Naddniestrza. Na mocy protokołu naddniestrzańskie taryfy importowe zostały dostosowane do taryf importowych obowiązujących w Republice Mołdowy. I co najważniejsze, służbie celnej Naddniestrza umożliwiono korzystanie z blankietów urzędowych oraz pieczętek służby celnej Republiki Mołdowy. Było oczywiste, iż Naddniestrze jako państwo nie uznane nie mogło posługiwać się np. własnymi pieczętkami celnymi podczas odprawy ładunków.

Pierwszą próbą reformy stosunków budżetowych była Ustawa o budżecie państwowym na rok 1996. Ustawa ta wprowadzała zmiany nie tylko w strefie budżetowej, ale także w strefie monetarnej. Dla osób prawnych wprowadzono możliwość samodzielnego udziału w targach walutowych. Została wzmocniona pozycja NBR oraz uregulowano tryb emisji pieniędzy.

Pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku w Naddniestrzu zainicjowano proces stanowienia podstaw prawnych dla istnienia niepaństwowych form własności, m.in. zostały uchwalone ustawy o spółkach akcyjnych, o leasingu, o inwestycjach zagranicznych. Rozpoczął się proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Prywatyzacja odbywała się jednak w sposób niejawnny i proces ten został wstrzymany w związku z licznymi nadużyciami i błędami.

Paradoksalnie bodźcem do zmiany stanowiska władz naddniestrzańskich w kwestiach gospodarczych był kryzys gospodarczy w Rosji w 1998 roku. Początkowo zwiększono wpływ państwa na regulacje gospodarki. Tak np. w 1999 roku kurs wymiany rubla naddniestrzańskiego był kilkakrotnie zmieniany w drodze dekretu prezydenckiego, nie zważając na samodzielność NBR. Wprowadzono kilka kursów walutowych – dla wyliczenia pensji, dla operacji handlu zagranicznego. Wszystko to spowodowało, iż rynek walutowy ponownie zaczął funkcjonować w „szarej strefie”. Banki zostały zmuszone do wycofania się z rynków walutowych, co z kolei doprowadziło do pełnej stagnacji w gospodarce.

Początkowo władze uchwaliły ustawę o prywatyzacji, a następnie został utwierdzony program zawierający środki stabilizacyjne w dziedzinie budżetu, podatków oraz polityki kredytowo-pieniężnej.

Zmiany w ustawodawstwie w latach 2000–2004 miały istotny wpływ na strukturę prawną i mechanizmy organizacyjne sterowania makroekonomicznego. Zgodnie z Ustawą o zmianach w Konstytucji Mołdawskiej Naddniestrzańskiej Republiki nieuznane państwo stało się republiką prezydencką. Zgodnie z tymi zmianami Prezydent samodzielnie, bez uzyskania zgody Rady Najwyższej, powołuje Radę Ministrów. Został zmieniony tryb tworzenia organów sądowych, a w szczególności, tryb mianowania sędziów – mianowanie stanowi prerogatywę prezydenta.

Co najciekawsze, Rada Ministrów pełni rolę organu doradczego przy Prezydencie. Wszystkie decyzje Rady Ministrów są zatwierdzane i wprowadzane w życie aktami prawnymi Prezydenta.

Rada Najwyższa jest jedynym organem ustawodawczym NRM. Rada składa się z 43 deputowanych, z których 10 osób łączy mandat parlamentarny z działalnością gospodarczą.

Ważną rolę w polityce gospodarczej pełni Związek Przedsiębiorców, Przemysłowców oraz Rolników Naddniestrza oraz Izba Handlowo-Przemysłowa Naddniestrza.

Istotną zmianę w sytuacji gospodarczej Naddniestrza wprowadził Państwowy Program Prywatyzacji na lata 2001–2004, w wyniku którego uzyskano 57 mln USD.

Obecnie trzon gospodarki Naddniestrza stanowią akcyjne struktury korporacyjne oraz przedsiębiorstwa państwowe.

Podsumowując transformację systemu gospodarczego Naddniestrza należy zauważyć, iż dopiero po roku 2000 zostały podjęte zdecydowane próby przejścia od gospodarki planowej do gospodarki wolnorynkowej, dokonania prywatyzacji, dokonania reformy sektora finansowego oraz systemu socjalnego.

3. Konflikty gospodarcze Naddniestrza i Mołdowy

W ciągu 16 lat istnienia konfliktu stosunki pomiędzy stronami przechodziły ewolucję – poczynając od konfliktu zbrojnego w roku 1992 poprzez względną normalizację w latach 1996–1997, prowadząc do ponownego zaostrzenia stosunków od roku 2001.

Rząd Republiki Mołdowy przyznaje, iż nie istnieje jednolita przestrzeń gospodarcza Mołdowy i Naddniestrza (*Пресс-конференция премьер-министра Республики Молдова В. Тарлева*, 21.10.2004).

Istniejący spór pomiędzy państwami działa na niekorzyść obydwu stron. Historia konfliktu potwierdza, iż zniesienie ograniczeń celnych, fiskalnych, administracyjnych prowadzi do intensyfikacji stosunków gospodarczych, zwiększenia poziomu życia ludności, a co za tym idzie, osłabia antagonizmy stron. Natomiast wprowadzenie i zaostrzenie sankcji gospodarczych prowadzi do pogorszenia sytuacji gospodarczej, wskutek czego odsuwa się ewentualny termin osiągnięcia porozumienia.

Warto zwrócić uwagę na kwestie celne. W historii stosunków mołdawsko-„mołdawskich” niejednokrotnie były podejmowane próby skoordynowania służb celnych. Po raz pierwszy próba harmonizacji przepisów celnych oraz zniesienia wewnętrznych punktów celnych była podjęta w 1996 roku. W ramach porozumienia międzyrządowego zostało uzgodnione, iż zostaną zniesione wewnętrzne punkty celne oraz będą utworzone wspólne punkty celne na granicy z Ukrainą. Niestety, zamierzania te nigdy nie zostały w pełni zrealizowane.

Jednak po wejściu Mołdowy do WTO w 2001 roku oraz po zmianach regulacji dotyczących transportu międzynarodowego w Naddniestrzu sytuacja na naddniestrzańskim odcinku mołdawsko-ukraińskiej granicy ulegała niejednokrotnie zaostrzeniu.

Początkowo Naddniestrze zostało pozbawione możliwości używania atrybutów celnych Republiki Mołdowy, co od 1996 roku umożliwiało dokonania operacji importowo-eksportowych oraz napływ towarów z Naddniestrza na rynek Mołdowy. Został określony tryb deklaracji towarów przez firmy z Naddniestrza, zmieniono mołdawskie ustawodawstwo celne oraz podatkowe, określono status firm z Naddniestrza jako „rezydentów znajdujących się na terytorium Republiki Mołdowa i nie mających stosunków podatkowych z jej systemem budżetowym”. Wówczas po raz pierwszy został użyty termin „blokada ekonomiczna”.

Strona naddniestrzańska zareagowała natychmiast – zostało wprowadzone 20-procentowe cło na mołdawskie towary, została wprowadzona specjalna kontrola migracyjna podczas przekroczenia granicy oraz ustanowiono opłatę za przekroczenie granicy.

Następnie rząd Mołdowy na mocy postanowienia zobowiązał firmy z Naddniestrza do tymczasowej rejestracji w Państwowej Izbie Rejestracyjnej w celu uzyskania możliwości załatwienia wszelkich formalności związanych z operacjami importowo-eksportowymi. Sama rejestracja oraz wydawanie licencji odbywało się

nieodpłatnie oraz nie pobierano cła za towary przywożone dla celów własnej produkcji. Postanowienie to miało na celu umożliwienie firmom naddniestrzańskim kontynuację operacji importowo-eksportowych.

Natomiast kroki podjęte przez rząd naddniestrzański doprowadziły do zamknięcia własnego rynku dla mołdawskich produktów: zostało wprowadzone 100-procentowe cło na produkty mołdawskie. Z drugiej strony, rynek ten został otwarty dla produktów ukraińskich, na które cło zostało zniesione.

Oficjalne stanowisko Ukrainy głosiło, iż produkty naddniestrzańskie nie oclone zgodnie z ustawodawstwem mołdawskim nie będą wpuszczane na terytorium państwa oraz ich tranzyt przez terytorium Ukrainy nie będzie możliwy. Jednak ważniejsze punkty celne nadal funkcjonowały „po staremu”.

W roku 2004 po kolejnym kryzysie politycznym w stosunkach z Naddniestrzem Mołdowa podjęła decyzję o stosowaniu ustawodawstwa dotyczącego operacji eksportowo-importowych w stosunku do wszystkich firm zarejestrowanych na terytorium Republiki Mołdowa bez stosowania ulgowej regulacji dla firm z Naddniestrza. Oznaczało to, iż firmy naddniestrzańskie musiały uzyskać stałą rejestrację w Państwowej Izbie Rejestracyjnej po to, żeby dokonywać operacji eksportowo-importowych.

W roku 2005 strona naddniestrzańska zablokowała drogę kolejową i po rokowaniach przy pośrednictwie Ukrainy operacje importowo-eksportowe zaczęły się odbywać zgodnie ze „starymi” zasadami.

Mołdawia z kolei zwróciła się do UE i OBWE z wnioskiem o przeprowadzenie operacji monitorującej na naddniestrzańskim odcinku granicy mołdawsko-ukraińskiej. Została podjęta decyzja o utworzeniu Misji pomocniczej na granicy Mołdowy i Ukrainy, która rozpoczęła działalność 1 grudnia 2005 r.

Pierwotnie założono, iż nowy reżim przemieszczania towarów na naddniestrzańskim odcinku granicy zostanie wprowadzony 25 stycznia 2006 roku. W związku z przeciągającymi się konsultacjami Ukrainy z Mołdową, UE, OBWE nowy reżim został wprowadzony 3 marca 2007 roku. Sytuacja ta jest określana przez Tyraspol i Moskwę jako blokada ekonomiczna, pokojowa okupacja, natomiast przez Kiszyniów, Kijów, Brukselę jako ustanowienie transparentności na granicy.

Nowy reżim graniczny spowodował ponowne zaostrenie w stosunkach mołdawsko-„mołdawskich”. Dla rozstrzygnięcia tej kwestii strony używają wszelkich możliwych środków. Niestety, stopniowo prowadzi to do podziału infrastruktury, która do niedawna jeszcze pozostawała wspólna. Lewa i prawa część Mołdawii obecnie korzysta z różnych sieci komórkowych oraz różnych sieci telekomunikacyjnych. Również infrastruktura kolejowa została podzielona pomiędzy stronami. W ten sposób próbując rozwiązać jeden problem władze powodują powstawanie kolejnych problemów.

Jak się wydaje, wcześniej czy później strony dojdą do porozumienia w sprawie reżimu granicznego. Jednak do tego czasu będą mieć kolejne problemy, polegające na odbudowie podzielonej infrastruktury.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż pozostawienie nierozwiązanych spornych kwestii gospodarczych pomiędzy stronami rzutuje na porozumienie polityczne. Ignorowanie gospodarczego składnika problemu naddniestrzańskiego powoduje odsunięcie coraz dalej w czasie możliwości jego politycznego rozwiązania.

4. Podsumowanie

Specyficzna struktura gospodarki Naddniestrza (zależność od rynków zewnętrznych tak przy sprzedaży produkcji, jak i przy zaopatrzeniu w surowce) oraz ograniczona chłonność rynku wewnętrznego spowodowały zbytnią zależność od podmiotów zewnętrznych. Nieokreślony status prawny jednostki jeszcze bardziej wzmacnia tę zależność zarówno od kontrahentów zewnętrznych, jak i od Republiki Mołdowy: Naddniestrze nie może występować jako pełny i równoprawny uczestnik stosunków handlowych.

Liczba stałych partnerów handlowych Naddniestrza jest znikoma. Wśród państw UE są to Niemcy oraz Włochy. Ponadto nie do końca uregulowane stosunki graniczne, celne, podatkowe oraz handlowe z najbliższymi „sąsiadami” Naddniestrza powodują zahamowanie rozwoju socjalno-gospodarczego regionu.

Wynika z tego, że w rozwiązaniu „kwestii naddniestrzańskiej” powinna być zainteresowana nie tylko Republika Mołdowy, a jednak w większej mierze Naddniestrze, którego ludność płaci wysoką cenę za „nieuznawane istnienie”.

Bibliografia

- Dugard J. 1987. *Recognition and the United Nations*. Cambridge: Grotius Publications.
- Бельченко В.П., Бурла М.П. 2002. *Модель, концепция социально-экономического развития и основные направления вывода из кризиса постсоветских государств в переходный период (на примере ПМР)*. Тирасполь.
- „Вестник ПРБ”. 2000. nr. 12, декабрь.
- Синев В.Г. 2000. *Промышленность Приднестровья сложный путь к стабилизации*. „ЭКО”. nr. 1.
- Пресс-конференция премьер-министра Республики Молдова В. Тарлева. 21. 10. 2004. Агентство «Infotag» (tekst w posiadaniu autorki).

Selected Legal Aspects of Establishing and Operating of Transnistria Economy as an Unrecognised Country

Summary: At the end of the XX century the world has challenged on a large scale the issue of „unrecognized states”, which means the geo-political units having the characteristics of states, however, not being recognized by the international community. The existence of these

entities has influenced both the political and economic relations in the world. The intention of the author was to show the process of maturing of the economy of those entities and their economic relations with its neighbours basing on the example of one of the „non-recognised states” – the Transnistria region. Non-recognition of such entities by other countries is not productive to their economic and social development.

Key words: recognition, unrecognized states, the economy of the unrecognized states, the Transnistria region, the Republic of Moldova

JOANNA ABLEWICZ*

Zbycie wywłaszczonej nieruchomości

Słowa kluczowe: własność nieruchomości, wywłaszczenie, użytkowanie wieczyste, czynność prawna rozporządzająca, nieważność czynności prawnych

Streszczenie: Praca została poświęcona odpowiedzi na pytanie, czy byli właściciele wywłaszczonych nieruchomości mogą skutecznie podważać czynności prawne rozporządzające dokonane przez Skarb Państwa (odpowiednio jednostki samorządu terytorialnego), w stosunku do tych nieruchomości w sytuacji, gdy cel wywłaszczenia nie został zrealizowany. Podstawą analizy był fikcyjny stan faktyczny, na podstawie którego przybliżono wykładnię przepisów prawa. Szczególny nacisk został położony na omówienie przepisów dotyczących gospodarki nieruchomościami. Na tej podstawie rozważano, czy jeśli w dacie dokonania czynności prawnej (zbycia nieruchomości) istniały przesłanki negatywne jej dokonania, w szczególności zostały spełnione przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jako zbędnej ze względu na cel wywłaszczenia, to osoby trzecie (byli właściciele nieruchomości) mają skuteczne uprawnienie do żądania zwrotu takich nieruchomości, ewentualnie, czy i jakie roszczenia przysługują takim osobom. Niezrealizowanie celu wywłaszczenia może skutkować zwrotem wywłaszczonej nieruchomości. Natomiast istotne jest, czy Skarb Państwa jest obowiązany informować byłych właścicieli o możliwości zwrotu nieruchomości, a jeśli tak, to jakie są skutki prawne niewykonania tego obowiązku. Przybliżono również kwestię wpływu rozpoczęcia inwestycji, która uzasadniała dokonanie wywłaszczenia na ocenę zasadności żądania jej zwrotu na rzecz byłych właścicieli.

1. Wstęp

Przedmiotem niniejszego opracowania jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy byli właściciele wywłaszczonych nieruchomości mogą skutecznie podważać czynności prawne rozporządzające dokonane przez Skarb Państwa (odpowiednio jednostki samorządu terytorialnego), w stosunku do tych nieruchomości w sytuacji, gdy cel wywłaszczenia nie został zrealizowany.

* Mgr Joanna Ablewicz – wykładowca w Małopolskiej Wyższej Szkole Ekonomicznej w Tarnowie.

Dla zobrazowania problemu można przyjąć następujący stan faktyczny. Określona nieruchomość stanowiła własność osoby fizycznej. Prawo własności nieruchomości zostało ujawnione w księdze wieczystej. W latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku na podstawie decyzji o wywłaszczeniu własności nieruchomości nabył Skarb Państwa, bowiem nieruchomość była niezbędna dla realizacji celu publicznego – budowy szkoły. Następnie, na podstawie pozwolenia na budowę rozpoczęto realizację inwestycji. Na początku lat dziewięćdziesiątych przerwano budowę. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku Skarb Państwa sprzedał nieruchomość osobie trzeciej, która zobowiązała się do kontynuowania inwestycji. Pozwolenie na budowę przeniesiono na rzecz tej osoby. Inwestycja była realizowana do 2005 r., po czym wobec przerwy w robotach budowlanych trwającej ponad dwa lata, stwierdzono wygaśnięcie pozwolenia na budowę. W roku 2000 były właściciel złożył wniosek o zwrot nieruchomości z uwagi na niezrealizowanie celu wywłaszczenia.

W oparciu przedstawiony stan faktyczny zadać należy pytanie, czy byli właściciele wywłaszczonej nieruchomości mogą skutecznie podważyć zbycie przez Skarb Państwa wywłaszczonej nieruchomości w sytuacji, gdy w dacie zbycia nieruchomości nie była zbędna na cel wywłaszczenia. Przedmiotem analizy muszą stać się przepisy art. 58 § 1 Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.; zob. Ustawa, 1964) w związku z art. 136 i 137 Ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: GospNierU; zob. Ustawa, 1997).

2. Zbycie wywłaszczonej nieruchomości a ważność (skuteczność) czynności prawnej

Czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednie przepisy ustawy (art. 58 § 1 k.c.). Nieważna jest czynność prawna sprzeczna z zasadami współżycia społecznego (art. 58 § 2 k.c.). Jeżeli nieważnością jest dotknięta tylko część czynności prawnej, czynność pozostaje w mocy, co do pozostałych części, chyba że z okoliczności wynika, iż bez postanowień dotkniętych nieważnością czynność nie zostałaby dokonana (art. 58 § 3 k.c.).

O nieważności czynności prawnej można zatem mówić, gdy czynność prawna jest sprzeczna z ustawą albo czynność prawa zmierza do obejścia ustawy, albo jest sprzeczna z zasadami współżycia społecznego. Przy czym, zasadniczo przesłanki te dotyczą sprzeczności treści czynności ze wspomnianymi regułami (Radwański (red.), 2008, s. 228).

Zauważyć należy, że w polu zainteresowania znajduje się jedynie pierwsza ze wskazanych przesłanek stwierdzenia nieważności. Brak jest podstaw do wnioskowania, że zbycie nieruchomości pozostaje w sprzeczności z zasadami współży-

cia społecznego, czy tym bardziej zmierzało do obejścia prawa. Czynność mająca na celu obejście ustawy zasadniczo nie jest sprzeczna z prawem, ale zmierza do wywołania skutków przez prawo zakazanych. Skutek umowy, tj. przeniesienie własności określonej nieruchomości na rzecz osoby trzeciej jest akceptowany przez prawo. Oczywiście, ocena sprzeczności czynności prawnej z zasadami współżycia społecznego będzie dokonywana każdorazowo w oparciu o konkretny stan faktyczny. Nie budzi wątpliwości, że zasady współżycia społecznego są klauzulą generalną, na podstawie której sąd dokonuje oceny treści czynności prawnej w odniesieniu do przyjętych, powszechnie uznanych wartości ogólnospołecznych. Trudno jednakże wskazać zasadę współżycia społecznego „pozostającą w konflikcie” z omawianą czynnością prawną, zwłaszcza gdy przyjąć, że w dacie jej dokonania istniały uzasadnione podstawy do wnioskowania, że inwestycja będzie kontynuowana. Natomiast różnica w stanie z przed i po zawarciu umowy jest wynikiem zmiany formy organizacyjno-prawnej jej finansowania.

Wątpliwości prawne dotyczą koherentności umowy z ustawą – *stricte* – przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Czynność prawna jest sprzeczna z ustawą, gdy jej treść jest zakazana ustawą oraz gdy nie zawiera treści nakazanej ustawą. Dotyczy to zarówno sprzeczności z przepisami bezwzględnie obowiązującymi, semiimperatywnymi, jak i gdy sprzeczność wynika z właściwości lub natury określonych przepisów (Dmowski, Rudnicki, 2003, s. 224). Tak rozumiana nieważność jest nieważnością bezwzględną, bowiem czynność prawna dotknięta taką nieważnością nie wywoła skutków prawnych zamierzonych przez strony. Oczywiście, czynność taka może wywołać *ex lege* określone przepisami i powstające niezależnie od świadomości stron skutki prawne. Do najczęstszych skutków „ubocznych” nieważnej czynności prawnej zaliczyć można obowiązek zwrotu spełnionych świadczeń lub odpowiedzialność odszkodowawczą.

Według panującego powszechnie w doktrynie poglądu, na pojęcie nieważności składają się następujące cechy:

- nieważność powstaje od chwili dokonania nieważnej czynności prawnej,
- nieważność powstaje z mocy prawa, czego konsekwencją w razie sporu sądowego jest orzeczenie o charakterze deklaratoryjnym,
- nieważność jest uwzględniana z urzędu w postępowaniu sądowym, na każdym jego etapie, co jednak nie pozbawia strony możliwości powoływania się na taką nieważność, a sąd uwzględnia nieważność w toku każdego postępowania (brak konieczności wszczęcia odrębnego postępowania),
- nieważność działa wobec wszystkich (*erga omnes*), każdy kto ma interes w jej stwierdzeniu może się na nią powołać,
- nieważność ma charakter definitywny, nie podlega ani konwalidacji (uchyleniu wadliwości uprzednio dokonanej czynności), ani konwersji (mającej polegać na przekształceniu czynności prawnej nieważnej w inną czynność prawną) (Radwański (red.), 2008, s. 431 i nast.)

Dokonanie nieważnej czynności prawnej, nawet niezawinione przez strony, nie skutkuje powstaniem, zmianą albo ustaniem stosunku prawnego. Taka sytuacja wywołuje niepewność co do prawa. Stan tej niepewności stanowi przesłankę rozstrzygnięcia ewentualnego sporu stron, co sąd zasadniczo bierze pod uwagę z urzędu. Nadto, tak art. 58 k.c., jak i inne przepisy systemu prawa (por. art. 5 Ustawy o księgach wieczystych i hipotece (dalej: KWU)), zawiera normy ograniczające doniosłość eksponowanych konsekwencji nieważnej czynności prawnej. W zarysowanym stanie faktycznym stwierdzenie to pozostaje aktualne o tyle, że umowa mogła nie być – jak dotąd – ostatnią czynnością prawną, której przedmiotem były nieruchomości wywłaszczone pod budowę szkoły. Dlatego też w tym miejscu należy zaznaczyć, że przy braku podstaw do podważenia dobrej wiary kolejnych nabywców, rozważania w przedmiocie zasadności stwierdzenia niezgodności z prawem umowy mogą okazać się bezprzedmiotowe. Zgodnie z art. 5 i 6 KWU, w razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym treść księgi rozstrzyga na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą uprawnioną według treści księgi nabył własność lub inne prawo rzeczowe. Rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych nie chroni rozporządzeń nieodpłatnych albo dokonanych na rzecz nabywcy działającego w złej wierze. Zatem, gdy wpisany w księdze wieczystej właściciel zawarł następną umowę sprzedaży wywłaszczonej nieruchomości nabytej od Skarbu Państwa, rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych może osłaniać takie nabycie, nawet jeśli zbywca nie był uprawniony do rozporządzenia nieruchomością.

3. Przesłanki zbycia wywłaszczonej nieruchomości

Analizie poddać należy podmiotowe i przedmiotowe przesłanki zbycia przez Skarb Państwa wywłaszczonej nieruchomości dla realizacji tego celu wywłaszczenia przez inny podmiot.

Czynność została dokonana w czasie obowiązywania ustawy o gospodarce nieruchomościami (Ustawa, 1997).

Nie budzi większych wątpliwości, że inwestycja realizująca cel publiczny niekoniecznie wymaga realizacji przez podmioty publiczne (Bieniek, 2005, s. 700). Brak jest podstaw do kwestionowania ważności analizowanej czynności prawnej z uwagi na jej cel, którego realizację powierzono podmiotowi odrębnemu od Skarbu Państwa.

Rozważyć należy, czy w dacie dokonania czynności istniały przesłanki negatywne jej dokonania, w szczególności, czy osoby trzecie (byli właściciele nieruchomości) miały uzasadnione roszczenia względem przedmiotowej nieruchomości. Skarb Państwa nabył przedmiotową nieruchomość na podstawie decyzji o wy-

właszczeniu. Zatem, czy zbycie tej nieruchomości skutkuje kwalifikowanym naruszeniem art. 136 i nast. GospNierU.

Zgodnie z art. 136. 1 GospNierU, nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, chyba że poprzedni właściciel lub jego następca prawny nie złoży wniosku o zwrot tej nieruchomości. Natomiast w razie powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, właściwy organ zawiadamia poprzedniego właściciela lub jego następcę prawnego o tym zamiarze, informując równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (art. 136 ust. 2 GospNierU).

Z kolei art. 137 ust. 1 GospNierU definiuje pojęcie zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości. Według tego unormowania o zbędności można mówić wówczas, gdy: a) pomimo upływu 7 lat od daty ostateczności decyzji „nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu” albo b) gdy mimo upływu 10 lat „cel ten nie został zrealizowany”.

Według art. 216 GospNierU do nieruchomości nabytych w trybie art. 6 ustawy z 12. 03. 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (tekst jedn. Dz.U. z 1974 r. nr 10, poz. 64 ze zm.) stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Zatem poprzedni właściciel nieruchomości wywłaszczonej, a także nabytej, w trybie art. 6 ustawy z 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, albo jego spadkobierca mogą żądać zwrotu tej nieruchomości, jeśli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zwrotu nieruchomości były właściciel mógł się domagać zarówno w wypadku wywłaszczenia, jak i w razie zbycia jej na cele uzasadniające wywłaszczenie w drodze umowy¹.

Odpowiednie stosowanie przepisów o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości do działek zbytych w trybie art. 6 ustawy z 12. 03. 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości oznacza, że nieruchomość nabytą w tym trybie uznaje się za zbędną na cel określony w umowie nabycia m.in. wówczas, gdy pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym zawarto umowę nabycia, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu². Odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III GospNierU w odniesieniu do nieruchomości podlegających zwrotowi odnosi się do osób uprawnionych do żądania zwrotu (art. 216 GospNierU). Wszczęcie postępowania w tej sprawie następuje na wniosek tych osób. Wyrażenie „stosuje się odpowiednio” oznacza, że osoby uprawnione mogą wystąpić o zwrot nieruchomości i nie jest konieczne uprzednie zawiadomienie o uprawnieniu do żądania zwrotu (Szachułowicz, 2003, s. 520–521). Nadto, określony w art. 136 ust. 2 GospNierU obowiązek zawiadomień, dotyczy sytuacji opisanej w ust. 1 tego przepisu,

¹ Porównaj uchwałę składu 7 sędziów SN z 20. 2. 1985 r., III AZP 8/84, OSNCP 1985, Nr 10, poz. 145; uchwałę SN z 19. 09. 1991 r., III CZP 82/91, OSNCP 1992, Nr 4, poz. 56.

² Porównaj wyrok WSA w Rzeszowie z 15. 09. 2005 r., II SA/Rz 508/2004, ONSAiWSA 2008, Nr 3, poz. 49).

a więc użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel, nie zaś sytuacji, o której mowa w ust. 3 art. 136 GospNierU, a więc zbędności nieruchomości, w rozumieniu przepisu art. 137 GospNierU, na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

W orzecznictwie wskazuje się trafnie, że rozpoczęcie prac musi być „uzewnętrznione”. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4. 09. 2003 r.³ stwierdzono, że „wywłaszczona nieruchomość, która została wykorzystana na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, może zostać zwrócona poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercom na podstawie art. 136 ust. 3 w zw. z art. 137 ust. 1 pkt 1 GospNierU, jeżeli prace związane z realizacją tego celu zostały rozpoczęte po upływie 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna”.

Art. 137 ust. 1 GospNierU w istotny sposób zawęża przesłanki zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Nie uwzględnia bowiem przyjmowanego dotychczas w praktyce stosowania przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości, kryterium sposobu korzystania z wywłaszczonej nieruchomości. Oznacza to, że sposób korzystania z nieruchomości realizujący cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, nie stanowi przesłanki uznania jej za zbędną dla celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu (Szachułowicz, 2003, s. 372–373). W wyroku z 12. 01. 2001 r.⁴, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że niekorzystanie z nieruchomości po zrealizowaniu na niej celu wywłaszczenia nie stanowi przesłanki uznania nieruchomości za zbędną na cel wywłaszczenia, gdyż takiej przesłanki zwrotu nie przewiduje art. 137 ust. 1 GospNierU⁵.

Zauważyć należy, że artykuł 136 i nast. GospNierU nie zawierają wyraźnie sformułowanego obowiązku zwrotu nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, a tylko uprawnienie dotychczasowego właściciela do żądania jej zwrotu (Szachułowicz, 2003, s. 367).

Sposób wykorzystania nieruchomości w odniesieniu do celu jej nabycia ocenia się według stanu istniejącego w dacie złożenia wniosku o zwrot nieruchomości⁶.

W piśmiennictwie wskazuje się, że ocena realizacji celu nabycia nieruchomości w odniesieniu do nieruchomości nabytych na podstawie art. 6 ustawy z 12. 03. 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości oraz ustalenie, czy nieruchomość taka stała się zbędna na cel nabycia nie powinno się różnić od takiej oceny dokonywanej w odniesieniu do nieruchomości wywłaszczonych (por. Woś, 2004, s. 220).

Późniejsze zmiany planu zagospodarowania przestrzennego nie zmieniają pierwotnego celu wywłaszczenia i nie mogą oznaczać zbędności nieruchomości, jeżeli została ona wykorzystana zgodnie z tym pierwotnym celem⁷.

³ II SA/Gd 1552/2000, niepubl.

⁴ I S.A. 1792/99 niepubl.

⁵ Podobnie NSA w wyroku z 13. 02. 2001 r., IV S.A. 2641/99 niepubl.

⁶ Porównaj wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z 13. 02. 1996 r., S.A./Lu 124/95, niepubl., a także wyrok z 12. 01. 1994 r., IV S.A. 1943/92, ONSA 1995, Nr 1, poz. 31; wyrok z 14. 03. 1994 r., IV S.A. 1949/92, ONSA 1995, Nr 1, poz. 43; wyrok NSA z 22. 08. 2003 r., I S.A. 2622/2001, niepubl.

⁷ Porównaj wyrok NSA z 29. 09. 1987 r., IV S.A. 464/87, niepubl.

Należy też odróżnić zmianę celu wywłaszczenia od modyfikacji tego celu. Za zmianę celu uznać należy jakościową zmianę inwestycji określonej w decyzji wywłaszczeniowej, konkretyzującej cel wywłaszczenia nieruchomości. Nie stanowią jakościowej zmiany celu takie odstępstwa od zamierzonej inwestycji, przy których charakter inwestycji zamierzonej i realizowanej pozostaje taki sam⁸. Podobnie należy ocenić budowę szpitala zamiast zamierzonego ośrodka zdrowia (por. wyrok SN z 23. 02. 2007 r., III CSK 391/06, niepubl.).

Nie budzi wątpliwości, że nie może zostać zwrócona nieruchomość wywłaszczona, której właścicielem w czasie rozpoznawania wniosku o zwrot nie jest Skarb Państwa (por. Woś, 2004, s. 230). Wydanie negatywnego rozstrzygnięcia w przedmiocie zwrotu nieruchomości jest możliwe dopiero wówczas, gdy w drodze dostępnych środków prawnych przeszkoda ta nie zostanie usunięta.

Jeżeli użycie nieruchomości na inne cele niż określone w decyzji o wywłaszczeniu istniało w momencie właściwym dla ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy można mówić o rażącym naruszeniu art. 136 ust. 1 GospNierU⁹.

Odnotować również należy poglądy Sądu Najwyższego w zakresie skutków prawnych zbycia nieruchomości z naruszeniem pierwszeństwa nabycia uregulowanego w art. 34 GospNierU. Sąd Najwyższy uznał, że jeśli wywłaszczona nieruchomość została sprzedana z pominięciem prawa pierwszeństwa byłego właściciela przed dniem wejścia w życie ustawy z 21. 08. 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, to umowa jej sprzedaży jest ważna i nie można domagać się jej zwrotu. Były właściciel może natomiast żądać odszkodowania za szkody, które zostały mu wyrządzone na skutek naruszenia jego praw¹⁰.

4. Wnioski

Na gruncie stworzonego stanu faktycznego zauważyć należy, że w dacie zawarcia umowy nie toczyło się postępowanie administracyjne w trybie art. 136 i nast. GospNierU, bowiem wniosek o zwrot tej nieruchomości został złożony w 2000 roku. Organ administracji nie był zobligowany do informowania uprawnionych osób o zamiarze zbycia nieruchomości, skoro inwestycja miała być realizowana. Wydaje się, że z faktu niezawiadomienia byłych właścicieli nie sposób wywodzić negatywnych skutków prawnych. Zatem, z uwagi na przesłankę „odpowiedniego” stosowania przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do stanów faktycznych jak przedmiotowy (art. 216 GospNierU), nawet gdyby hipotetycznie

⁸ Porównaj uchwała składu siedmiu sędziów SN z 27. 01. 1988 r., III AZP 11/87, OSN CP 1988, Nr 11, poz. 149.

⁹ Podobnie w kwestii oceny decyzji administracyjnych wydanych z naruszeniem art. 136 ust. 1 GospNierU; Woś, 2004, s. 232.

¹⁰ Tak wyrok SN z 21. 06. 2007 r., IV CSK 81/07, niepubl.; podobnie wyrok SN z 25. 03. 2004 r., II CK 268/03, niepubl.; wyrok SN z 18. 09. 2003 r., I CK 124/02, niepubl.

przyjąć, że w dacie zawarcia umowy istniały okoliczności uzasadniające żądanie zwrotu nieruchomości, to brak było po stronie organu administracji obowiązku zawiadomienia byłych właścicieli o zamiarze przeznaczenia nieruchomości na inny cel. Po wtóre i ważniejsze, wydaje się, że w dacie dokonania tej czynności nie istniały również okoliczności przemawiające za stwierdzeniem, że istniał zamiar użycia nieruchomości na inny cel czy też, że nieruchomość stała się zbędna ze względu na cel nabycia. Nieruchomość została zbyta w celu dalszej realizacji inwestycji. Zatem cel – budowa szkoły – pozostał niezmieniony. Zmieniała się natomiast forma organizacyjno-prawna prowadzenia inwestycji. Budowy nie zakończono. Wydaje się jednak, że ograniczenie inwestycji ze względów finansowych mieścić się będzie w pojęciu modyfikacji celu wywłaszczenia. Umowa przenosząca własność wywołała skutki prawne, bowiem nie została spełniona podstawowa przesłanka uzasadniająca zwrot wywłaszczonej nieruchomości, to jest jej zbędność na cel określony w podstawie nabycia. Cel wywłaszczenia nieruchomości był pierwotnie realizowany przez Skarb Państwa, a następnie przez osobę trzecią. Zatem nieruchomość została zagospodarowana zgodnie z celem wywłaszczenia. Nie można zatem uznać, że poprzez zawarcie umowy doszło do zmiany sposobu wykorzystania nieruchomości, albo że oznaczać miało to, że nieruchomość stała się zbędna na cel nabycia, nawet jeśli w późniejszym czasie okazało się, że inwestycja nie zostanie zrealizowana. Nie został zatem naruszony zakaz przeznaczenia nieruchomości na inny cel, aniżeli określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Okoliczności następcze, które skutkowały zaprzestaniem realizacji inwestycji pozostają bowiem irrelevantne dla oceny ważności czynności rozporządzającej, dokonanej przez Skarb Państwa w celu realizacji określonej inwestycji.

Bibliografia

- Bieniek G. (red.). 2005. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*. Warszawa: Wyd. Prawnicze LexisNexis. ISBN 83-7334-455-1.
- Dmowski S., Rudnicki S. 2003. *Komentarz do kodeksu cywilnego*. Księga 1. Cz. Ogólna. Warszawa: Wyd. Prawnicze LexisNexis. ISBN 83-7334-197-8.
- Gniewek G. (red.). 2004. *Kodeks cywilny. Komentarz*. T. 1. Warszawa: C.H. Beck. ISBN 83-7387-396-1.
- Radwański Z. (red.). 2008. *Prawo cywilne – część ogólna. System Prawa Prywatnego*. T. 2. Warszawa: C.H. Beck; Instytut Nauk Prawnych PAN. ISBN 978-83-7483-426-1.
- Szachułowicz J. (red.). 2003. *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa: Wyd. Prawnicze LexisNexis. ISBN 83-7334-204-4.
- Ustawa [1964] z 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*. Dz. U. z 1964 r. nr 16, poz. 93 ze zm.
- Ustawa [1982] z 6 lipca 1982 r. *o księgach wieczystych i hipotece*. Tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. nr 124, poz. 1361 ze zm.
- Ustawa [1997] z 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*. Dz. U. z 1997 r. nr 115, poz. 741 ze zm.
- Woś T. 2004. *Wywłaszczanie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości*. Warszawa: LexisNexis. ISBN 83-7334-279-6.

Selling of Dispossessed Property

S u m m a r y: The work is devoted to resolving the question whether former owners of dispossessed property can effectively challenge disposing legal actions taken by the State Treasury (local authorities respectively) in relation to the property in the case the purpose of dispossession has not been achieved. Underpinning this analysis was a fictional actual state, which also provided a basis for an interpretation of laws. Particular emphasis was placed on a discussion of the laws relating to the economy of property. Basing on this, a careful consideration was given to the issue whether any third parties (former owners of the properties) have any justified demands or claims towards the property if there has been some negative premise on the date of performing legal actions /dispossession/, particularly if the prerequisites have been met concerning the return of the dispossessed property as unnecessary with regard to the aim of the dispossession. Not achieving the purpose of the dispossession may result in the return of the dispossessed property.

What is crucial, however, is whether the Ministry of Treasury is obliged to inform former owners about the possibility of returning the property, and, if so, what the legal consequences of not fulfilling this obligation are. The paper also discusses the influence of starting the investment which justified the dispossession on the legitimacy of the demand for its return to former owners.

K e y w o r d s: ownership, property, dispossession, perpetual usufruct, disposing legal action, invalidity of legal actions

ROZWÓJ REGIONALNY I LOKALNY

JAN SIEKIERSKI*

Polityka rozwoju regionalnego w Małopolsce w latach 2000–2007

Słowa kluczowe: region, Małopolska, rozwój gospodarczy, strategia, PKB, nakłady inwestycyjne, wartość brutto środków trwałych.

Streszczenie: W prezentowanym opracowaniu omówiono niektóre ważniejsze kwestie teoretyczne regionalnego rozwoju gospodarczego. Aplikacyjne kwestie wynikające z polityki rozwoju regionalnego w Małopolsce dotyczyły programowania, planowania, projektowania oraz finansowania przemian w warunkach integracji Polski z Unią Europejską. W dalszej części artykułu w świetle obowiązujących w realizacji polityki regionalnej dokumentów, przeprowadzono analizę takich wielkości, jak Produkt Krajowy Brutto, Nakłady inwestycyjne, rodzaj obiektów oraz wartość brutto środków trwałych w ujęciach sekcji i sektorowym w latach 2000–2007. W końcowej części niniejszej pracy przedstawiono wnioski w zakresie osiągniętych rezultatów Małopolski w rozwoju gospodarczym.

1. Wstęp

Region Małopolski jest historyczną dzielnicą Polski, którego dzieje i granice zmieniały się wraz ze wzlotami i upadkami państwa polskiego. We współczesnej, najnowszej historii od 1989 r. Małopolska w nowych realiach politycznych i ekonomicznych podlega szybkim przemianom, wynikającym z procesów demokratyzacji życia społeczno-gospodarczego i integracji europejskiej, rozwoju gospodarki rynkowej i decentralizacji funkcji państwa. Podjęte reformy, a zwłaszcza wzrost roli samorządności terytorialnej, przyczyniły się do dynamicznych przemian gospodarczych, oraz wzrostu znaczenia polityki regionalnej.

* Prof. dr hab. Jan Siekierski – profesor zwyczajny, kierownik Katedry Ekonomii i Studiów Europejskich Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie ważniejszych teoretycznych i aplikacyjnych aspektów polityki regionalnej na przykładzie województwa małopolskiego. Tak ujęty temat omówiono w świetle dokumentów programowych, źródeł finansowania rozwoju regionalnego, poziomu i dynamiki PKB, wydatków inwestycyjnych, oraz wartość środków trwałych w latach 2000–2007.

Małopolska zajmuje powierzchnię 15 190 km², tj. 4,8% kraju (12 miejsce) i zamieszkuje 3,3 mln ludności, a więc 8,6% ogółu w Polsce (4 miejsce). W podziale administracyjno-terytorialnym obejmuje 22 powiaty (w tym 3 grodzkie: Kraków, Nowy Sącz i Tarnów) i 182 gminy. Statystycznie wyróżniono 3 podregiony: m. Kraków, krakowsko-tarnowski i nowosądecki. Województwo małopolskie zalicza się do średnio rozwiniętych w kraju i uznawane jest za region o wysokiej atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej (blisko 50% obszarów chronionych). W 32 uczelniach publicznych i prywatnych kształci się 192 tys. studentów (3 miejsce w kraju), tj. 10% ogółu w kraju. Małopolska jest jednym z głównych liderów w dziedzinie informatyzacji, innowacji i rozwoju gospodarki opartej na wiedzy.

Podstawowym źródłem informacji do przyjętego tematu były dane zawarte w *Roczniku Statystycznym Województwa Małopolskiego*, oraz *Województwo Małopolskie. Podregiony. Powiaty. Gminy* w wydawnictwie Urzędu Statystycznego w Krakowie.

2. Rozwój regionalny w teorii ekonomii i polityce gospodarczej

Pojęcie regionu w literaturze ekonomicznej jest różnie formułowane w zależności od przyjmowanych kryteriów jego delimitacji. W nowoczesnej konwencji region traktowany jako system, który zawiera następujące cechy (Waldziński, 2005):

- powołany zostaje do realizacji określonych celów ekonomicznych i społecznych, z których wynikają jego funkcje i zadania,
- jest strukturalizowany i hierarchicznie zorganizowany na tle podziału pracy, funkcji i kompetencji decyzyjnych,
- wyodrębniony z otoczenia, pozostaje w wielu związkach i relacjach z otoczeniem,
- dysponuje zasobami czynników egzo- i endogenicznych niezbędnych do prowadzenia działalności opartej na sprzężeniach zwrotnych,
- zdolny jest do samodzielnego określania celów, stałego zwiększania sprawności i stopnia zorganizowania.

Ze względów praktycznych, regiony w Polsce utożsamiane są z nowym podziałem administracyjno-terytorialnym, przyjętym z dniem 1 I 1999 r. i wyodrębnieniem w przestrzeni kraju 16 województw (Heller, 2000).

Pojęcie rozwoju opiera się na stwierdzeniu zmian w określonym kierunku, dokonujących się w strukturze systemu. Zmiany te odnoszą się zarówno do aspektów

ilościowych (wzrost gospodarczy), jak i jakościowych (przekształceń strukturalnych), cząstkowych – dotyczących składników systemu i całościowych.

W rozwoju gospodarczym duże znaczenie przypada na stosowanie ekonomicznych i pozaekonomicznych instrumentów oddziaływania. Narzędzia bezpośrednie, np. prawno-administracyjne, skierowane są do podmiotów gospodarczych i pośrednie – obejmujące granty, bodźce np. finansowe, motywacyjne, jak ulgi podatkowe itp. Są to instrumenty o charakterze ekonomiczno-finansowym, a także informacyjno-promocyjnym.

Ekonomia konwencjonalna w rozważaniach teoretycznych nie uwzględniała przestrzeni. Jak pisze Blaug: „główny nurt ekonomii ograniczył się do badań gospodarki pozbawionej wymiarów przestrzennych. Dlatego oddzielnym nurtem od XIX wieku rozwijała się ekonomia przestrzenna” (Blaug, 1994).

Za właściwego twórcę, „ojca ekonomii przestrzennej i teorii lokalizacji” uważa się J. von Thüнена (*Der isolierte Staat*, 1826), rozwijanej później przez W. Launhardta (*Mathematische Begründung der Volkswirtschaftslehre*, 1885). Na gruncie teorii Thüнена ten ostatni przedstawił teorię lokalizacji zakładu przemysłowego. Dopiero ćwierć wieku później własną, nowatorską teorię w tym temacie w ujęciu historyczno-ewolucjonistycznym opracował A. Weber (*Über den Standort der Industrien*, 1909).

Wyznaczenia optymalnego usytuowania przestrzennego zakładu przemysłowego dokonali H. Hotelling (1929), W. Christaller (*Die Zentralen Orte in Süddeutschland*, 1933) i A. Lösch (*Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*, 1939).

Po tak widocznej dominacji szkoły niemieckiej, rozwój ekonomicznej analizy przestrzennej po II wojnie światowej w coraz większym stopniu przypada badaczom angielskim (I. Isard), włoskim (J. Pinto), a zwłaszcza amerykańsko-francuskiej tradycji inżynierów-ekonomistów (R. Dean i in. *Spatial Economics Theory*, 1970; C. Ponsard, *Analyse économique spatiale*, 1988). Do ich prekursorów niewątpliwie należy L. Hoover, który w 1942 r. opublikował książkę pt. *Lokalizacja działalności gospodarczej*, przetłumaczonej i wydanej w Polsce przez PWN w 1962 roku. Ponsard wskazuje na w pełni opracowane 4 paradygmaty ekonomii przestrzennej, ukształtowane historycznie przez ich autorów i kontynuatorów, tj.: J. von Thüнена, A. Webera, H. Hotellinga, W. Christallera i A. Löscha (Siekierski, 2008).

Współczesne opracowania na ogół odnoszą się do ośrodków centralnych. W. Isard dążył do zlikwidowania dychotomii między głównym nurtem Ekonomii (klasycznej i neoklasycznej) a ekonomią przestrzenną. Z kolei R. Sinclair już w 1967 r. dostrzega zagrożenia środowiskowe i uwzględnia je w przestrzennym spojrzeniu na rozwój ekonomiczny. Najintensywniej rozwijany obecnie kierunek badań w regionalistyce europejskiej zorientowany jest na terytorialne systemy produkcyjne (TSP), obejmujące wszystkie formy organizacji produkcji zintegrowanej terytorialnie. W analizie TSP zwraca się przede wszystkim uwagę na występowanie systemowych relacji między podmiotami na danym terytorium, które integrują

i strukturalizują ten system, przy czym eksponuje się dynamizm zmian badanego systemu (Pietrzyk, 2001). Komisja Europejska od kilkunastu lat finansuje specjalny program badawczy terytorialnych systemów produkcji i innowacji.

Inni, współcześni badacze formułują ujęcia teoretyczne równowagi i interakcji przestrzennych, mających wpływ na ład przestrzenny. W przestrzeni ekonomiczno-społecznej ład ten uważa się za integralną część koncepcji zrównoważonego rozwoju kraju i jego regionów, uwzględniający racjonalne gospodarowanie zasobami, zgodnie z wymogami ekorozwoju. Polityka przestrzenno-regionalna jest integralną częścią polityki gospodarczej, której podmiotem jest państwo i samorządy terytorialne.

Oddziaływania państwa na przebieg procesów gospodarczych obejmuje politykę makro- i mikroekonomiczną, a jej skuteczność oceniana jest m.in. przez kryterium efektywności alokacyjnej, stabilności gospodarki i wpływu na tempo wzrostu gospodarczego (*Wielka Encyklopedia Narodowa*, 2004). Wdrażanie wiedzy teoretycznej na różnych szczeblach władzy w praktyce gospodarczej dokonuje się poprzez instrumenty polityki ekonomicznej, stosowane przez uprawnione instytucje i organizacje. Koncepcje rozwojowe są opracowywane w UE w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT), w tym Polski – przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Na szczeblu rządowym realizacja polityki przestrzenno-regionalnej przypada na Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Podstawy legislacyjne działań planistycznych i aplikacyjnych w tym zakresie dostarczają m.in. takie akty prawne, jak: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., nr 80, poz. 717) oraz Ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 r. i 1998 r.

3. Polityka regionalna w Polsce i Unii Europejskiej

Polityka regionalna stawia sobie za cel racjonalne kształtowanie struktury i przestrzennego rozwoju społeczno-gospodarczego. Jak pisze Winiarski: „Polityka regionalna w swej istocie stanowi formę nadawania przestrzennych wymiarów polityce wzrostu i przekształceń strukturalnych” (Winiarski, 1995).

Duże znaczenie w polityce regionalnej i zarządzaniu odgrywa planowanie przestrzenne i strategiczne. Takie podejście do rozwoju regionalnego eksponuje perspektywne i koncepcyjne działania planistyczne w regionie, na ogół w dłuższym horyzoncie czasowym. Zarazem stanowi całościową i kompleksową organizację procesu planowania. Z kolei strategia określa cele, misję i wizję rozwojową, które odzwierciedla m.in. analiza SWOT, aby następnie przybrać formę projektową, tj. studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania regionu. Ostatecznie jako plan operacyjny obowiązuje w realizacji (Siekierski, 2004). Podział czynności planistycznych powoduje rozdzielenie działań przygotowawczo-projektowych od podejmowania decyzji wykonawczych. Całość przedsięwzięć

planistycznych oparta jest na przyjętych działaniach legislacyjnych, znajdując odzwierciedlenie w obowiązujących regulacjach prawnych.

Polityka rozwoju regionalnego, tj. rozwoju społeczno-gospodarczego, wraz z procesem decentralizacji i demokratyzacji życia społeczno-gospodarczego w Polsce, została przypisana przede wszystkim władzom samorządowym województw.

Polityka rozwoju regionalnego obejmuje działania i decyzje w zakresie celów, środków i zadań podejmowanych przez upoważnione prawnie i kompetentne władze. Z tego punktu widzenia przyjmuje się podział tej polityki na intraregionalną, a więc „oddolną” i interregionalną, czyli „odgórną” realizowaną przez władze centralne i jego agendy, również terenowe (Kosiedowski, 2005).

Czynniki ekonomiczne rozwoju regionalnego można podzielić na (Broll, 2006):

- wewnętrzne; demograficzne, zasoby naturalne i gospodarcze, ludzkie i kapitałowe, infrastruktura, przedsiębiorczość, postęp naukowo-techniczny, innowacje, konkurencyjność, rynek pracy, ekologia,
- zewnętrzne; napływ kapitału i inwestycji krajowych i zagranicznych, pomocowe środki finansowe krajowe i zagraniczne, w tym szczególnie unijne, sytuacja polityczna i makroekonomiczna w kraju i za granicą.

W polityce regionalnej istotnym dylematem, wynikającym z założeń teoretycznych, pozostaje problem niwelowania zróżnicowań przestrzennych rozwoju społeczno-gospodarczego, czy też raczej wspierania regionów bardziej rozwiniętych dla podniesienia ich efektywności i konkurencyjności (Basiński, 2007).

Analizując przestrzenną alokację środków krajowych i zagranicznych (głównie unijnych) w latach 2000–2007, a także przyjęte na lata 2007–2013, można wnioskować o ich charakterze zarówno priorytetowym, jak i wyrównawczym – głównie z myślą o regionach opóźnionych w rozwoju gospodarczym. Powyższy trend w aktualnej polityce regionalnej wynika zarówno z wymogów efektywnościowych gospodarki rynkowej, jak i wzrastającej roli samorządności terytorialnej w niwelowaniu różnic rozwojowych regionów kraju.

W krajach Unii Europejskiej ponad ćwierć wieku po II wojnie światowej polityka regionalna skupiała się przede wszystkim na wyrównywaniu rozwoju przestrzennego regionów. Jednakże w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku w świetle dokonujących się przemian gospodarczych stopniowo postępowała reorientacja polityki regionalnej. Wraz z decentralizacją w polityce tej wzrastała ranga samorządów terytorialnych, organizacji, instytucji publicznych i prywatnych funkcjonujących w polityce „oddolnej” rozwoju regionalnego. W latach dziewięćdziesiątych XX wieku i obecnie na tle zmieniającej się sytuacji gospodarczej w świecie, liberalizacja stosunków, oraz rozszerzenia UE o nowe kraje, a zwłaszcza założeń Strategii Lizbońskiej – dąży się do pogodzenia działań redukujących dysproporcje w rozwoju przestrzennym ze zwiększaniem konkurencyjności regionów. W tym sensie dąży się również do niwelowania działań w ramach polityki inter- i intraregionalnej dla uzyskania skumulowanych celów synergicznych i efektywnościowych. W nowej polityce regionalnej zwiększa się znaczenie czynników instytu-

cjonalnych i środowiskowych rozwoju regionalnego z uwzględnieniem istotnej roli kapitału ludzkiego (społecznego i intelektualnego).

W Europejskiej Karcie Planowania Przestrzennego stwierdza się, że „planowanie terytorialne jest ważnym instrumentem rozwoju społeczno-gospodarczego, gdyż zapewnia zrównoważony rozwój regionów, wzrost poziomu życia ludności, oraz racjonalne wykorzystanie surowców i przestrzeni”.

Realizacja polityki regionalnej przez Unię Europejską oparta została na określonych zasadach spójności z innymi rodzajami polityki, programowania i wspierania działań w zakresie finansowania, ochrony środowiska, otwarcia na otoczenie w relacjach wewnątrz- i ponadregionalnych i wspieranie transgranicznych. Do zasad generalnych należą zasada subsydiowości, koordynacji i elastyczności działań. W roku 1985 przyjęta została Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, do której akces wyraziła Polska już w 1993 r.

4. Rozwój województwa małopolskiego w świetle dokumentów programowych i źródeł finansowania

Do najważniejszych dokumentów dotyczących projektowania, planowania i finansowania rozwoju regionu Małopolski należą: strategia, programy operacyjne, oraz kontrakty wojewódzkie.

W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku przygotowane zostały 4 pilotażowe programy rozwoju regionalnego, które zatwierdzone zostały z dniem 12 V 1997 r. przez Małopolską Radę Regionalną i finansowane przez UE (Siekierski, 2002).

Środki krajowe przeznaczone na rozwój regionalny określone zostały wcześniej, bo w latach 2001–2006 w trzech edycjach Kontraktu Wojewódzkiego na łączną kwotę 8530 mln zł, w tym Małopolska uczestniczyła w 7,8% (Sprawozdanie i Raport Ministerstwa Gospodarki i Pracy 2006 r.). Łącznie w Małopolsce zrealizowano 401 projektów, w tym 41 projektów w regionie w ramach 5 działań w 3 edycji w latach 2005–2006. Z budżetu państwa łącznie skierowano na rozwój 364,42 mln zł, przy czym wykorzystanie dofinansowania wyniosło 99,5%. Celem alokacji środków było wyrównywanie podstawowego rozwoju infrastrukturalnego regionów.

W latach 2000–2003, w ramach programu PHARE SSG, środki o łącznej kwocie 39,2 mln euro dla Małopolski skierowano w 55% na rozwój podstawowej infrastruktury, 34% na wsparcie sektora MSP i 11% na rozwój zasobów ludzkich. Zadaniem ich wydatkowania było również niwelowanie dysproporcji rozwojowych.

Kluczowym programem realizowanym w Małopolsce w latach 2004–2006 był Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR), uzyskując kwotę 697,3 mln zł, zrealizowanych w 55,3%, według stanu na dzień 17 IX 2008 r. Alokalacja tych środków skupiona została w większym stopniu w regionach bardziej

rozwiniętych dla realizacji celów efektywnościowych (Informacja Ministerstwa Gospodarki i Pracy).

Doświadczenia z okresu przed i po przystąpieniu Polski do UE w projektowaniu i wdrażaniu programów rozwojowych, a także analiza strategiczna SWOT stanowiły główny punkt odniesienia do przyjętych dokumentów planistycznych na lata 2007–2013.

Strategia jest podstawowym, niezbędnym dokumentem w formułowaniu polityki rozwoju regionalnego. Analiza SWOT skupia 4 obszary – zasoby ludzkie, gospodarkę, infrastrukturę, oraz środowisko i przestrzeń. Z analizy szans rozwojowych i wskazanych zagrożeń wynikają przyjęte do realizacji cele, priorytety i działania do 2013 roku.

Celem generalnym Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013 jest zapewnienie wszechstronnego rozwoju ludzi i nowoczesnej gospodarki. Główną bowiem potrzebą Małopolski jest stworzenie jak najlepszych warunków dla inwestowania, przede wszystkim w nowoczesną infrastrukturę, oraz wspieranie aktywności gospodarczej, zwłaszcza w sektorach MSP i B+R (Strategia Rozwoju, 2007).

Kompatybilnymi dokumentami ze Strategią pozostają regionalne programy operacyjne, które są narzędziem jej realizacji. Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013 (MRPO) zatwierdzony został przez Zarząd Wojewódzki w dniu 4 X 2007 r. z uwzględnieniem nowej perspektywy finansowej UE (MRPO, 2007).

Program operacyjny jest narzędziem realizacji strategii rozwojowej województwa małopolskiego.

W założeniach celu głównego MRPO zapisano: „tworzenie warunków dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Cel ten ma być realizowany za pomocą celów szczegółowych takich, jak:

- podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki Małopolski,
- spójność wewnętrzną regionu osiąganą w oparciu o zasady zrównoważonego rozwoju,
- wzmocnienie potencjału instytucjonalnego podmiotów”.

Cele operacyjne dotyczą m.in. programu dostępu do edukacji, racjonalnego gospodarowania zasobami, rozwoju infrastruktury, ochrony środowiska, współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej, wzmocnienia pozycji Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego (KOM), oraz zapewnienia warunków dla efektywnej realizacji wytyczonych zadań.

Osie priorytetowe według nowych uszczegółowień MRPO podzielono na 3 grupy priorytetów [<http://www.wrotamalopolski.pl>]:

- pierwsza ukierunkowana została na budowanie i wzmacnianie potencjałów, które decydują o konkurencyjności gospodarczej regionu,

- druga odnosi się do zapewnienia warunków rozwoju miast i obszarów wiejskich, oraz poprawy bezpieczeństwa mieszkańców (w tym socjalnego i zdrowotnego) na zasadach spójności wewnątrzregionalnej,
- trzecia skupia się na budowie potencjału instytucjonalnego.

Operacje finansowe w ramach programu podlegają wnikliwej ocenie efektywności wykorzystania środków w rozwoju społeczno-gospodarczym Małopolski.

Województwo małopolskie zgodnie z ustaleniami Rady Ministrów w maju 2007 roku otrzyma 7,79% środków finansowych z ogólnej puli dla 16 Regionalnych Programów, tj. kwotę 1 290 274 402 euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Wkład kraju ma stanowić 227 695 483 euro. Ogółem finansowanie wyniesie 151 969 885 euro. Sytuacja w zakresie finansowania może podlegać zmianom w zależności od bieżącej sytuacji gospodarczej w kraju i za granicą, zwłaszcza w Unii Europejskiej.

Zgodnie z przeprowadzonymi przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową prognozami oddziaływania makroekonomicznego MRPO w latach 2007–2013, wskazano na bezpośredni wpływ środków finansowych na zasoby czynników produkcji, oraz na podstawowe zmienne ekonomiczne.

Z przeprowadzonych badań modelowych równowagi ogólnej i uzyskanych estymacji wynika, że największa część środków przyczyni się do rozwoju infrastruktury. Średnioroczna wielkość tego zasobu zwiększy się o 1,74% w stosunku do scenariusza bazowego, a różnica w ostatnim roku ma wynieść 4,31%.

Drugą pod względem wielkości kwotą nakładów będzie bezpośrednie wsparcie dla przedsiębiorstw, w tym zwłaszcza na zwiększenie zasobu kapitału rzeczowego. Środki na ten cel w całym okresie stanowić mają 1,6% rocznego PKB w regionie, powodując przeciętne zwiększenie zasobów o 0,94%. W ostatnim roku zasób kapitału rzeczowego w przedsiębiorstwach ma być o 2,41% większy aniżeli w scenariuszu bazowym.

Dzięki wykorzystaniu środków finansowych w zapewnieniu rozwoju społeczno-gospodarczego regionu Małopolski zakłada się, że Produkt Krajowy Brutto (PKB) będzie wyższy średnio o 1,12% od przyjętego w scenariuszu bazowym, a w ostatnim roku objętym analizą – wyższy o 2,84%. Oznacza to, że uzyskany efekt mierzony zwiększeniem PKB przekroczy rozmiary zaangażowanych środków o 1,8%. Wzrost PKB przełoży się na wzrost konsumpcji i nakładów inwestycyjnych, a tym samym wartość brutto środków trwałych.

W sposób wyraźnie odczuwalny poprawa nastąpić ma na rynku pracy, zarówno w tworzeniu nowych stanowisk pracy, jak i poprawie jakości siły roboczej oraz podniesieniu wynagrodzeń, a także we wzroście wydajności pracy.

W ocenie wpływu MRPO na osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju, wskazuje się na możliwość realizacji większości projektów związanych z ochroną środowiska. Oznacza to, że skutki środowiskowe związane z realizacją programu, w tym przyjęte kierunki działań, przyczynić się mają do zapobiegania i ograniczenia wszelkich negatywnych oddziaływań, które mogłyby być rezultatem jego reali-

zacji. Stąd istotne znaczenie przypada na monitorowanie wpływu wdrożeń programu na środowisko [MRPO, 2007]

5. Produkt Krajowy Brutto w Małopolsce

W ocenie efektywności gospodarowania i skuteczności regionalnej polityki wzrostu i rozwoju ekonomicznego istotną rolę odgrywa kategoria dochodu narodowego – Produkt Krajowy Brutto (PKB) – jako finalny rezultat działalności wszystkich podmiotów gospodarki narodowej. Obliczenia prowadzone są przez GUS w rachunkach regionalnych według Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA) od 2000 r. w cenach rynkowych.

PKB stanowi sumę wartości dodanej brutto, wytworzonej przez wszystkie krajowe jednostki instytucjonalne, powiększonej o podatki od produktów i pomniejszonej o dotacje do produktów.

Dla każdego województwa zestawiono rachunki:

- produkcji i tworzenia dochodów według sektorów instytucjonalnych i rodzajów działalności,
- podziału pierwotnego dochodów, oraz rachunek podziału wtórnego dochodów w sektorze gospodarstw domowych.

Do 5 krajowych sektorów instytucjonalnych zaliczono: przedsiębiorstwa, instytucje finansowe i ubezpieczeniowe, oraz instytucje rządowe i samorządowe, a także gospodarstwa domowe wraz z instytucjami niekomercyjnymi, działającymi na rzecz gospodarstw domowych.

Grupowanie danych w podziale na rodzaje działalności według PKD przeprowadzono metodą jednostek lokalnych, tj. według siedziby i podstawowego rodzaju działalności gospodarczej. Dla podregionów oblicza się: PKB i wartość dodaną brutto (WDB) według grup rodzajów działalności.

Kształtowanie PKB ogółem i na 1 mieszkańca w województwie małopolskim w latach 2000–2006 przedstawia tablica 1.

Małopolska wytworzyła w 2006 roku 7,4% PKB w kraju (5 miejsce w kraju). Ogólny wzrost PKB, oraz na 1 mieszkańca Małopolski z 16,9 tys. zł do 24,1 tys. zł (10 miejsce w kraju) w latach 2000–2006 przedstawia dynamikę 143%, a wobec roku poprzedniego 109,7% w 2006 r.

W podregionie m. Kraków poziom i tempo wzrostu było najwyższe, a niższe w krakowsko-tarnowskim i nowosądeckim. Tak więc w pierwszym wielkość PKB per capita wyniosła w 2006 r. 44,5 tys. zł a w ostatnim 18,2 tys. zł, tj. różnica blisko 2,5-krotna. Ta sama różnica w tempie wzrostu była niższa, bo ponad 1,5-krotnie w 2006 r. wobec roku poprzedniego. Mniejsze różnice w tym zakresie występują między podregionami krakowsko-tarnowskim i nowosądeckim.

Tablica 1

Produkt Krajowy Brutto w Małopolsce (ceny bieżące) w latach 2000–2006

Województwo Podregiony a – w mln zł b – na 1 mieszkańca w zł	2000	2005	2006			
			ogółem	Polska =100	Woj.=100	Rok poprzedni =100
Region						
a	54 453	71 748	78 789	7,4	100,0	109,8
b	16 936	21 989	24 111	86,7	100,0	109,7
Podregiony:						
m. Kraków						
a	23 434	30 283	33 698	3,2	42,8	111,3
b	31 032	39 964	44 529	160,2	184,7	111,4
krakowsko-tarnowski						
a	18 747	24 683	27 117	2,6	34,4	109,9
b	13 634	17 657	19 368	69,7	80,3	109,7
nowosądecki						
a	12 273	16 781	17 975	1,7	22,8	107,1
b	11 310	15 155	16 180	58,2	67,1	106,8

Źródło: Województwo Małopolskie. Podregiony. Powiaty. Gminy 2008. Urząd Statystyczny w Krakowie. Stan na 31 XII.

Wartość dodana stanowi wartość nowo wytworzoną w wyniku działalności produkcyjnej krajowych jednostek instytucjonalnych. Stanowi różnicę między produkcją globalną a zużyciem pośrednim i wyceniona jest w cenach bazowych.

Podobnie produkcja globalna – obejmuje wartość wyrobów i usług wytworzonych przez wszystkie krajowe jednostki instytucjonalne.

Zużycie pośrednie jest nakładem w procesie produkcji (z wyjątkiem środków trwałych, których zużycie jest rejestrowane oddzielnie jako amortyzacja), wycenione w cenach nabycia (*Rocznik Statystyczny Województwa Małopolskiego 2008*).

Wartość Dodana Brutto (WDB) według rodzajów działalności w województwie małopolskim w latach 2000–2006 przedstawia tablica 2.

Wzrastającej wartości dodanej w latach 2000–2006 odpowiada udział Małopolski w wielkości krajowej na ustabilizowanym poziomie ok. 7,3% w kolejnych latach, w tym najwięcej, bo 3,2% w podregionie m. Kraków w 2006 r.

W strukturze według rodzajów działalności w 2006 r. WDB, usługi partycypują w 66%, przemysł i budownictwo 31%, oraz rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo 3%. Dla podregionu m. Kraków stanowi to odpowiednio 72%, 27% i 1%, dla podregionu krakowsko-tarnowskiego: 58%, 37% i 5%, oraz dla podregionu nowosądeckiego: 67%, 28% i 5%.

Tablica 2

Wartość Dodana Brutto według rodzajów działalności w Małopolsce w latach 2000–2006 (ceny bieżące)

Województwo Podregiony a – w mln zł b – Polska =100	2000	2005	2006			
			ogółem	rolnictwo, łowiec- two i leś- nictwo, rybactwo	przemysł i budow- nictwo	usługi
Region						
a	48 444	63 213	69 212	1934	21 293	45 985
b	7,3	7,3	7,4	4,9	7,6	7,5
Podregiony: m. Kraków						
a	20 847	26 681	29 602	23	8169	21 409
b	3,1	3,1	3,2	0,1	2,9	3,5
krakowsko-tarnowski						
a	16 678	21 747	23 821	1081	8820	13 919
b	2,5	2,5	2,6	2,7	3,1	2,3
nowosądecki						
a	10 919	14 785	15 790	830	4304	10 657
b	1,6	1,7	1,7	2,1	1,5	1,7

Źródło: *Województwo Małopolskie. Podregiony. Powiaty. Gminy*. 2008. Urząd Statystyczny w Krakowie. Stan na 31 XII.

W strukturze udział usług jest najwyższy w podregionie m. Kraków, a następnie podregionach krakowsko-tarnowskim i nowosądeckim.

Tablica 3 ilustruje podstawowe składniki rachunków dochodu narodowego w Małopolsce w latach 2000–2006.

Systematyczny wzrost wielkości produkcji globalnej w regionie odzwierciedla dynamika wynosząca 143,5%. Natomiast struktura wskazuje 45,3% udział WDB w produkcji globalnej. Z kolei NOB podlegał zwiększeniu od 12 732 do 16 253 mln zł, tj. wzrost blisko o 128% w latach 2000–2006.

Nominalne dochody do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych per capita wynosiły 12 732 zł w 2000 r. i wzrosły do 16 253 zł w 2006 r., tj. o 127,6%.

6. Miejsce i znaczenie inwestycji w rozwoju regionalnym

Inwestycje uważa się za czynnik strategiczny rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i jego regionów. Polityka inwestycyjna wymaga uwzględnienia zasad i źródeł finansowania, oraz przyjętych zadań inwestycyjnych. Polityka inwestycyjna sa-

Tablica 3

Składniki rachunków produkcji i dochodów w Małopolsce w latach 2000–2006
(ceny bieżące w mln zł)

Wyszczególnienie	Lata			Struktura 2006 %	Dynamika 2006 2000 r. = 100
	2000	2005	2006		
Produkcja globalna	108 809	137 679	152 881	100,0	143,5
Zużycie pośrednie	60 365	74 466	83 669	54,7	133,6
Wartość Dodana Brutto – w tym koszty związane z zatrudnieniem	48 444 22 371	63 213 26 253	69 212 28 243	45,3 18,3	132,9 125,2
Nadwyżka operacyjna brutto (NOB)	12 732	15 472	16 253	(–)	127,6

Źródło: *Województwo Małopolskie. Podregiony. Powiaty. Gminy*. 2008. Urząd Statystyczny w Krakowie i obliczenia własne. Stan na 31 XII.

morządów terytorialnych powinna być znana i akceptowana przez społeczność zamieszkującą region i realizowana w sposób efektywny. Wieloletnie plany inwestycyjne, uwzględnione w planach zagospodarowania przestrzennego, pełnią istotną rolę w działaniach strategicznych rozwoju regionalnego. Stanowią zarazem instrument koordynacji przedsięwzięć związanych z przygotowaniem i realizacją wcześniej wspomnianych zadań inwestycyjnych w przyjętym czasie.

Główną cechą regionalnej polityki inwestycyjnej jest odniesienie kosztów programu inwestycyjnego do zdolności finansowych (budżet, środki zewnętrzne, np. unijne, państwa i regionu) i wykonawczych, tj. mocy przerobowych przedsiębiorstw budowlanych. Szczególnie duża rola w rozwoju regionalnym przypada na inwestycje modernizacyjne i innowacje.

Do najważniejszych źródeł finansowych inwestycji regionalnych należą: dochody własne i transfery podatkowe, dotacje celowe, subwencje i środki zwrotne, zagraniczne środki pomocowe, w największym stopniu – unijne, a także obecnie o rosnącym znaczeniu w ramach partnerstwa publiczno-prawnego. Do szczególnie liczących się źródeł wewnętrznych należą dotacje na realizację zadań administracji rządowej i innych zleceń. Z kolei transfery stanowią główne źródło subwencji, np. oświatowej. Samorządy mogą ubiegać się również o dotacje z ogólnopolskich, licznych funduszy celowych, agencji rządowych i fundacji. Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. istotnym i bardzo ważnym źródłem zewnętrznym finansowania inwestycji są fundusze strukturalne wraz z środkami krajowymi.

Partnerstwo publicznoprawne jest przedsięwzięciem o charakterze użyteczności publicznej, zwłaszcza zaangażowania inwestorów prywatnych w realizację publicznych inwestycji, przy odpowiednim podziale odpowiedzialności, kosztów i zysków z tytułu realizacji zadań i umów. Jak wynika z Ustawy „O partnerstwie publiczno-prawnym” podstawowym celem wzajemnych działań jest zapewnienie stronie publicznej źródeł finansowania rozwoju infrastruktury, rozłożenia ryzyka inwestycyjnego, oraz zwiększenia efektywności oraz standardów wykonawczych (Dz. U. nr 169 z dn. 28 VII 2005 r.).

Dotychczasowe doświadczenia w tej formie działalności wskazują na jeszcze niezadowalający stopień wykorzystania tego źródła finansowania inwestycji regionalnych.

Do zwrotnych źródeł finansowania wydatków inwestycyjnych należą pożyczki wyspecjalizowanych funduszy, w tym inwestycyjnych, kredyty bankowe, kredyty preferencyjne oraz obligacje komunalne (Zalewski i in., 2005).

Szczególnie ważne dla samorządów terytorialnych są pożyczki na prefinansowanie (z budżetu państwa i UE) i kredyty preferencyjne udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, np. z Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych, BGŻ SA, Bank Ochrony Środowiska, a także z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (projekty objęte wsparciem funduszy strukturalnych UE), głównie na finansowanie inwestycji infrastrukturalnych i ochronę środowiska. Mogą być także przeznaczone na pokrycie kosztów przygotowawczych projektów inwestycyjnych i oceny wniosków samorządów terytorialnych.

Jednostki samorządu często sięgają po kredyty banków komercyjnych, np. na pokrycie działalności proekologicznej, także na pokrycie długu publicznego w przypadku zaistnienia deficytu budżetowego, oraz zobowiązań długoterminowych w okresach wieloletnich zgodnie z Ustawą o funduszach publicznych z dn. 26 XI 1998 r. Dużą rolę w tej działalności mogą odgrywać wyemitowane papiery wartościowe (obligacje komunalne).

Regionalna polityka inwestycyjna ma odzwierciedlać potrzeby i priorytety inwestycyjne, wynikające z ustaleń strategicznych jednostek samorządu terytorialnego. Preferowane kierunki rozwoju działalności inwestycyjnych odnoszą się na ogół do poprawy i rozbudowy infrastruktury technicznej, społecznej, instytucjonalnej, turystycznej i ochrony środowiska, oraz przetwórstwa rolno-spożywczego i rozwoju obszarów wiejskich.

Nakłady inwestycyjne przeznaczone są na utworzenie nowych środków trwałych lub ulepszenie istniejących, a także na tzw. pierwsze wyposażenie inwestycji (nie zwiększając wartości środków trwałych).

W rachunku dochodu narodowego, *PKB* możemy przedstawić tę kategorię jako rezultat wydatków na prywatną konsumpcję (*K*), prywatne inwestycje (*I*), oraz wydatki rządowe (*G*) na zakup dóbr i usług konsumpcyjnych oraz inwestycyjnych w sektorze publicznym (Nasiłowski, 2005):

$$PKB = K + J + G \quad (1)$$

Nakłady inwestycyjne w informacjach statystycznych GUS pogrupowane zostały według sektorów, sekcji, kryteriów podziału, przeznaczenia obiektów, a także z uwzględnieniem podregionów, powiatów i gmin.

Tablica 4 przedstawia poziom i strukturę nakładów inwestycyjnych ogółem w regionie, w tym przedsiębiorstw Małopolski w latach 2000–2007.

W regionie małopolskim poziom nakładów inwestycyjnych wzrastał w tempie 161,4% (z udziałem sektora prywatnego w 67,3% w 2007 r.), a w przedsiębiorstwach 135% (z udziałem sektora prywatnego w 78,3% w 2007 r.) w przyjętych latach.

Największy udział w regionie przypadają na przemysł (ok. 30%), w tym przetwórstwo przemysłowe (23%), budownictwo (6–12%), obsługę nieruchomości i firm – najwięcej bo 24,4% w 2005 r., handel i naprawy (ok. 13,6%), oraz transport i łączność z tendencją spadkową od 10% do 6,2% w latach 2000–2007.

W przedsiębiorstwach udział w strukturze omawianych nakładów przedstawiał się następująco w kolejnych latach:

- w przemyśle rosnąco od 43,9% do 53%, w tym w przetwórstwie przemysłowym od 31% do 41,7%,
- w handlu i naprawach wzrastająco od 16,3% do 19,3%,
- w transporcie i łączności z tendencją spadkową od 12,2% do 9,1%.

Udział wydatków inwestycyjnych przedsiębiorstw ogółem w regionie wynosił ok. 50%, w tym udział sektora prywatnego 78% w 2007 r.

Na terenie województwa małopolskiego działalność gospodarczą prowadzi blisko 290 tys. podmiotów gospodarczych. W statystyce GUS uwzględnia się podmioty, w których liczba pracujących przekracza 9 osób według miejsc lokalizacji.

Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach i jednostkach samorządowych według 3 grup przeznaczenia ilustruje tablica 5.

W latach 2000–2007 nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach dotyczyły w głównej części obiektów: budynki i budowle (1), maszyny, urządzenia i narzędzia (2), oraz środki transportu (3). Są niedoszacowane o inne grupy przeznaczenia. Stąd ich wartość w tablicy 5 jest niższa od podanych w tablicy 4. Przyjmując kwotę nakładów w przedsiębiorstwach w wysokości 7730,7 mln zł w 2007 r. za sto – na pierwszą grupę obiektów przypadało 42%, drugą 46% i trzecią 12%. W strukturze tych wydatków inwestycyjnych w 2007 r. najwyższe odsetki odnoszą się do sektorów: handel i naprawy (19,8%), wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę (13,9%) oraz transport i łączność (7,5%). Nakłady każdorazowo skierowano głównie w budynki i budowle, a następnie w maszyny, urządzenia i narzędzia, a najmniej w środki transportowe.

Z kolei w państwowych i samorządowych jednostkach i zakładach budżetowych wartość ogółem inwestycji wzrosła blisko 2-krotnie w latach 2000–2007. Własność jednostek samorządowych stanowiła 72,5% w 2007 r.

Tablica 4
Poziom i struktura nakładów inwestycyjnych według sekcji i sektorów w regionie i przedsiębiorstwach Małopolski w latach 2000–2007 (ceny bieżące, mln zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Region					Przedsiębiorstwa				
		2000	2005	2007	w tym sektory		2000	2005	2007	w tym sektory	
					publiczny	prywatny				publiczny	prywatny
	Ogółem mln zł	9407,0	10 056,4	15 184,3	5007,4	10 176,9	6377,9	4921,2	8675,8	1902,9	6772,9
	Struktura ogółem= 100										
1.	Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybactwo	0,8	1,2	1,0	0,5	1,2	0,4	0,7	0,3	1,1	0,1
2.	Przemysł	32,7	27,4	32,4	17,6	39,7	43,9	51,6	53,0	43,1	55,8
	w tym przetwórstwo przemysłowe	22,3	20,2	25,3	3,4	36,1	31,1	38,0	41,7	8,9	50,9
3.	Budownictwo	5,9	8,7	12,0	29,7	3,3	3,0	2,2	2,8	0,5	3,4
4.	Handel i naprawy	13,7	13,5	13,6	1,5	19,5	16,3	17,8	19,3	4,0	23,7
5.	Hotele i restauracje	0,9	1,2	1,0	0,8	1,1	1,2	1,1	1,5	1,8	1,4
6.	Transport i łączność	10,0	5,3	6,2	8,4	5,1	12,2	8,9	9,1	21,6	5,6
7.	Pośrednictwo finansowe	3,5	1,5	1,2	0,3	1,6	5,0	2,7	1,9	0,8	2,2
8.	Obsługa nieruchomości i firm	19,8	24,4	18,5	3,3	26,0	14,4	9,4	6,2	6,1	6,2
9.	Administracja publiczna. Obrona i obowiązki ubezpieczenia społecznego	2,1	5,0	3,6	10,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10.	Edukacja	4,0	3,6	3,6	10,4	0,3	0,3	0,1	0,6	1,9	0,2
11.	Ochrona zdrowia i pomoc społeczna	2,0	2,5	2,0	4,0	1,0	2,1	3,2	2,5	9,0	0,7
12.	Działalność usługowa i pozostałe	4,6	5,7	4,9	12,8	1,1	1,2	2,2	2,9	10,1	0,7

Źródło: Rocznik Statystyczny Województwa Małopolskiego, 2008. Urząd Statystyczny w Krakowie i obliczenia własne. Stan na 31 XII.

W strukturze wydatków inwestycyjnych samorządu terytorialnego województwa małopolskiego, największy udział przypadął na budynki i budowlę, bo ponad 90% w 2007 r. Najwięcej nakładów skierowano do sekcji: Administracja publiczna, obrona narodowa i obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, tj. 70% w 2007 r., w tym w największym stopniu na budynki i budowlę.

Z kolei nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach, w tym sektora prywatnego, według wybranych sekcji w 2007 r. z uwzględnieniem podregionów Małopolski zawiera tablica 6.

W regionie największy udział nakładów w przedsiębiorstwach ogółem w 2007 r. przypadął na podregion m. Kraków, bo 45,4%, krakowsko-tarnowski 36,5% i nowosądecki 18,1%. Podobnie przedstawia się sytuacja w sektorze prywatnym przedsiębiorstw, gdzie nakłady inwestycyjne stanowiły 78% ogółem w regionie.

Struktura tych nakładów w podregionach przedstawiała się następująco:

- m. Kraków; przemysł 78,3%, handel i naprawy 21,7%,
- krakowsko-tarnowski; przemysł 71%, handel i naprawy 8,9%
- nowosądecki; przemysł 52,3%, handel i naprawy 16,3%

W sektorze prywatnym przedsiębiorstw tendencja w wydatkach inwestycyjnych w podregionach jest zbliżona, gdyż sektor ten dominuje w całości przedsiębiorstw w województwie małopolskim.

Z kolei nakłady inwestycyjne w państwowych i samorządowych jednostkach i zakładach budżetowych w 2007 r. ilustruje tablica 7.

Ogółem największa część nakładów dotyczy obsługi nieruchomości i firm (47,6%), administracji (17,3%) i edukacji (15,6%). W podregionie m. Kraków najczęściej odnosi się do budownictwa (52%), podobnie w krakowsko-tarnowskim (45%) i nowosądeckim (38,4%).

7. Środki trwałe w Małopolsce

Środki trwałe stanowią składniki majątkowe o przewidywanym okresie użytkowania dłuższym niż 1 rok. Wartość brutto tych środków (w bieżących cenach ewidencyjnych) stanowi wartość równą nakładom poniesionym na ich zakup lub wytworzenie, bez potrącenia wartości zużycia (umorzenia). Stopień zużycia określa stosunek procentowy wartości zużycia do wartości brutto środków trwałych.

Dane według PKD opracowane zostały przez GUS metodą przedsiębiorstw (*Rocznik Statystyczny*, 2008). Wartość brutto środków trwałych w regionie oraz przedsiębiorstwach ogółem według sekcji i sektorów w latach 2000–2007 przedstawia tablica 8.

Wartość brutto środków trwałych w regionie dynamicznie wzrastała, bo o 147% w przyjętych latach. W przedsiębiorstwach ten sam rocznik wyniósł 135%.

Tablica 5

Nakłady inwestycyjne według grup obiektów w przedsiębiorstwach oraz jednostkach i zakładach budżetowych w Małopolsce w latach 2000–2007
(w cenach brutto, w mln zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Przedsiębiorstwa				Państwowe i samorządowe jednostki inwest. budżet.			
		Razem	w tym			Razem	w tym		
			budynki i budowle	maszyny i urządzenia	środki transportu		budynki i budowle	maszyny i urządzenia	środki transportu
	Ogółem: 2000 r.	5730,9	2582,3	2626,6	407,5	1325,9	1180,9	116,6	14,6
	2005 r.	4723,6	1749,3	2517,8	428,8	2104,5	1861,9	183,5	48,2
	2007 r.	7730,7	3226,5	3571,6	911,3	2574,9	2321,7	212,1	31,7
	w tym: własność państwowa	x	x	x	x	707,7	585,1	102,1	17,0
	– jednostki samorządu terytorialnego	x	x	x	x	1867,2	1736,6	110,0	14,7
	razem=100	Struktura 2007 =100							
1.	Rolnictwo, łowiectwo, leśnictwo	0,5	0,8	0,2	0,4	0,0	–	0,3	1,4
2.	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię	13,9	22,2	9,1	3,3	0,2	0,1	0,8	2,0
3.	Budownictwo	3,4	1,9	3,6	8,1	22,1	23,5	3,5	6,1
4.	Handel i naprawy	19,8	27,0	12,7	22,2	–	–	–	–
5.	Hotele i restauracje	0,9	1,3	0,7	0,3	0,0	–	0,2	0,7
6.	Transport i łączność	7,5	4,2	4,0	32,8	0,1	0,0	0,5	9,5
7.	Obsługa nieruchomości i firm	5,6	5,9	4,1	10,7	0,2	0,1	0,8	1,4
8.	Pośrednictwo finansowe	1,0	0,4	1,6	0,6	–	–	–	–
9.	Administracja publiczna. Obowiązek ubezpieczenia społecznego	–	–	–	–	70,0	71,0	54,4	66,0
10.	Edukacja	0,2	0,3	0,1	0,3	5,2	3,9	27,5	0,7
11.	Ochrona zdrowia i pomoc społeczna	3,1	3,8	3,1	0,9	1,0	0,5	8,0	6,1
12.	Działalność usługowa i pozostałe	2,6	3,5	1,9	1,6	1,2	0,9	4,0	6,1
13.	Inne	41,5	28,7	58,9	18,8	–	–	–	–

Źródło: Rocznik Statystyczny Województwa Małopolskiego, 2008. Urząd Statystyczny w Krakowie i obliczenia własne.

T a b l i c a 6

Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach w podregionach województwa małopolskiego w 2007 roku według wybranych sekcji
(ceny brutto, w mln zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Ogółem przedsiębiorstwa				w tym przedsiębiorstwa prywatne			
		Razem	w tym podregiony			Razem	w tym podregiony		
			m. Kraków	krak.-tarn.	nowosądec.		m. Kraków	krak.-tarn.	nowosądec.
	Ogółem, w tym:	8675,8	3910,4	3261,5	1503,9	6772,8	3168,2	2387,6	1217,1
1.	Przemysł – w tym przetwórstwo przemysłowe	53,0 41,7	38,3 29,1	71,0 55,2	52,3 45,2	55,8 50,9	40,8 35,9	75,7 69,0	55,9 54,7
2.	Budownictwo	2,8	3,1	1,7	4,1	3,4	3,7	2,2	5,0
3.	Handel i naprawy	19,4	29,2	8,9	16,3	23,7	34,2	11,6	20,0
4.	Transport i łączność	9,1	7,0	10,6	11,3	5,6	3,2	7,0	8,8
5.	Pośrednictwo finansowe	1,9	3,4	0,5	1,1	2,2	3,7	0,7	1,2
6.	Obsługa nieruchomości i firm	6,2	11,9	1,5	1,7	6,2	11,7	1,1	1,9
7.	Pozostałe	7,6	7,1	5,8	13,2	3,1	2,7	1,7	

Źródło: Województwo Małopolskie. Podregiony. Powiaty. Gminy. 2008. Urząd Statystyczny w Krakowie i obliczenia własne.

Tablica 7

Nakłady inwestycyjne w państwowych i samorządowych jednostkach i zakładach budżetowych według wybranych sekcji w Małopolsce w 2007 roku (ceny brutto, w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Razem region	W tym podregiony		
			m. Kraków	krak.-tarnow.	nowosądec.
	Ogółem Struktura. Ogółem =100	3 101 183	1 293 240	842 179	965 764
1.	Przemysł	2,0	0,1	3,6	3,3
2.	Budownictwo	47,6	56,2	45,0	38,4
3.	Obsługa nieruchomości i firm	1,6	2,3	1,6	0,6
4.	Administracja publiczna, obrona narodowa, obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i zdrowotne	17,3	10,9	11,7	30,7
5.	Edukacja	15,6	19,0	14,3	12,3
6.	Ochrona zdrowia i pomoc społeczna	1,0	0,7	1,4	1,0
7.	Działalność usługowa komunalna i społeczna, pozostałe	14,3	10,8	21,3	12,9

Źródło: *Województwo Małopolskie. Podregiony. Powiaty. Gminy*. 2008. Urząd Statystyczny w Krakowie i obliczenia własne. Stan na 31 XII.

Sektor prywatny w regionie reprezentował tę wartość w 62,3%, a w przedsiębiorstwach w 70% w 2007 r.

W strukturze – największa wartość w regionie przypadała na przemysł, bo ok. 28%, chociaż w 2000 r. była wyższa (33,4%); udział przetwórstwa przemysłowego wynosił coraz mniej, bo 21,2% w 2000 r., a 17,3% w 2007 r.

Drugie miejsce zajmuje obsługa nieruchomości i firm z udziałem ok. 24–26%, a na trzecim transport i łączność.

W przedsiębiorstwach udział wartości brutto środków trwałych również był największy w przemyśle, ale z tendencją spadkową od 57% do 51,3% w latach 2000–2007. Podobnie w obsłudze nieruchomości i obsłudze firm od 13,5% do 11,8%. Natomiast dynamicznie wzrastał udział handlu i napraw od 8,7% do blisko 16%, w transporcie i łączności udział ten zmniejszył się z 9,5% do 7,1% w tych samych latach.

Wartość brutto środków trwałych według najważniejszych sekcji w podregionach Małopolski w 2007 r. ilustruje tablica 9.

Największy udział w regionie reprezentuje m. Kraków (51%), a następnie podregion krakowsko-tarnowski (32,5%) i nowosądecki (16,5%) w 2007 r.

Według sekcji: 51,3% przypadało na przemysł (w tym przetwórstwo blisko 33%), najwięcej w podregionie krakowsko-tarnowskim, bo 71%, w tym przetwórstwo

Tablica 8

Wartość brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach w Małopolsce według sektorów w latach 2000–2007 (bieżące ceny ewidencyjne, w mln zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Region				Przedsiębiorstwa					
		2000 r.	2005 r.	2007 r.	w tym sektory		2000 r.	2005 r.	2007 r.	w tym sektory	
					publiczny	prywatny				publiczny	prywatny
	Ogółem, w tym:	100 925,8	131 041,2	148 583,0	55 949,3	92 623,7	55 984,4	67 484,0	75 515,3	22 523,0	52 992,3
1.	Rolnictwo, łowiectwo, leśnictwo	5,8	4,5	4,2	10,0	0,6	0,7	0,6	0,6	1,5	–
2.	Przemysł, w tym – przetwórstwo	33,4	28,0	28,1	25,3	29,8	57,0	50,4	51,3	57,9	48,6
3.	Budownictwo	21,2	16,9	17,3	5,3	24,6	37,2	31,3	32,7	13,2	40,9
4.	Handel i naprawy	2,0	2,7	3,2	5,1	2,1	2,8	1,7	1,9	0,7	2,5
5.	Hotele i restauracje	5,8	8,3	9,4	1,4	14,3	8,7	13,3	15,9	3,6	21,1
6.	Transport i łączność	0,8	1,5	1,6	0,6	2,2	1,1	2,2	2,5	1,1	3,0
7.	Pośrednictwo finansowe	15,5	13,0	12,4	24,8	4,9	9,5	7,9	7,1	8,1	6,6
8.	Obsługa nieruchomości i firm	1,5	2,2	1,3	0,4	1,9	2,3	3,9	2,4	1,0	3,0
9.	Administracja publiczna, obrona narodowa, obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	23,8	26,0	25,6	7,4	36,5	13,5	14,2	11,8	7,9	13,5
10.	Edukacja	2,8	3,9	4,2	10,8	6,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11.	Ochrona zdrowia i pomoc społeczna	2,9	4,1	4,4	11,2	0,3	0,0	0,2	0,2	0,1	0,4
12.	Działalność usługowa i pozostałe	2,2	2,3	2,4	5,2	0,6	2,9	3,3	3,5	10,8	0,5
13.	Inne	2,3	2,9	3,2	6,7	1,1	1,5	2,3	2,8	7,3	0,8
		1,2	0,6	–	1,1	0,8	–	–	–	–	–

Źródło: Rocznik Statystyczny Województwa Małopolskiego. 2008. Urząd Statystyczny w Krakowie i obliczenia własne.

Tablica 9

Wartość brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach według wybranych sekcji w Małopolsce w 2007 roku (bieżące ceny ewidencyjne, w mln zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Razem	W tym podregiony		
			m. Kraków	krak.-tarn.	nowosądec.
	Ogółem, w tym:	75 515,3	38 590,1	24 560,4	12 364,7
1.	Przemysł, w tym: przemysł przetwórczy	51,3 32,7	37,6 22,4	71,0 45,2	55,2 39,6
2.	Budownictwo	1,9	1,7	1,9	2,7
3.	Handel i naprawy	15,9	22,3	8,8	9,8
4.	Transport i łączność	7,1	8,9	4,5	6,3
5.	Pośrednictwo finansowe	2,4	4,3	0,3	0,7
6.	Obsługa nieruchomości i firm	11,8	16,3	6,5	8,3
7.	Pozostałe	9,6	8,9	7,0	17,0

Źródło: *Województwo Małopolskie. Podregiony. Powiaty. Gminy*. 2008. Urząd Statystyczny w Krakowie i obliczenia własne.

stwo przemysłowe 45,2%. Drugie miejsce zajmuje sekcja: handel i naprawy 15,9%, w tym najwięcej m. Kraków (22,3%). Trzecią pozycję zajmuje obsługa nieruchomości i firm 11,8%, skupiona najszerzej w podregionie m. Kraków.

Wartość brutto środków trwałych według obiektów oraz stopień ich zużycia w Małopolsce w latach 2000–2007 przedstawia tablica 10.

Ogólna wartość wzrastała w przyjętych latach ponad dwukrotnie, w tym budynki i budowle o 221%, maszyny i urządzenia o 197% i środki transportu o 168%.

Własność jednostek samorządowych wynosiła ogółem 68%, w tym budynki i budowle 90%, maszyny i urządzenia 38%, środków transportu zmniejszył się o 59% w 2007 r.

W strukturze wartości brutto środków trwałych ogółem według sekcji, największa część przypadała na edukację 23%, budownictwo 17,7% i działalność usługową 13,3%.

Według obiektów najwyższy udział w wartości sekcji edukacja przypadał na maszyny i urządzenia 39,3%, następnie w administracji publicznej, obronie narodowej i obowiązkowych ubezpieczeniach 25,7% w jednostkach samorządowych w 2007 r. Budynki i budowle w edukacji stanowią 23% wartości, w budownictwie 17,7%, a w administracji – 14,7%.

Stopień zużycia środków trwałych w jednostkach samorządowych ogółem w Małopolsce kształtował się na poziomie ok. 35% w przyjętych latach. Najwięcej, bo 52,3% w sekcji hotele i restauracje, ochronie zdrowia ok. 40% i administracji 39,3%. Najniższe w sekcji budownictwo 20,3%, oraz transporcie i łączności 23,6% w 2007 r.

Tablica 10

Wartość brutto środków trwałych i stopień zmian w jednostkach samorządowych i zakładach budżetowych według sekcji w Małopolsce w latach 2000–2007 (ceny brutto ewidencyjne, w mln zł i w %)

Lp.	Wyszczególnienie	Wartość brutto			Stopień zużycia			
		Ogółem w mln zł	w tym		Ogółem %	w tym		
			budynki i budowle	maszyny i urządzenia		środki transportu	budynki i budowle	maszyny i urządzenia
	Ogółem: 2000 r. 2005 r. 2007 r.	10 432,4 18 429,5 22 602,7	8724,8 15 700,0 19 314,3	1405,0 2258,7 2767,7	286,3 435,0 482,4	29,9 25,0 27,4	62,2 76,2 78,1	61,8 65,4 69,4
	w tym: – własność państwowa – jednostki samorządu terytorialnego w tym=100	7223,3 15 379,4	5203,4 14 110,9	1722,7 1045,0	284,4 198,0	25,7 28,0	79,7 75,4	70,9 67,2
1.	Rolnictwo, łowiectwo, leśnictwo	0,5	0,5	0,2	0,5	27,3	61,2	75,5
2.	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię, gaz i wodę	7,4	7,7	3,9	4,7	32,3	64,0	75,1
3.	Budownictwo	17,7	18,7	5,3	5,9	19,5	49,9	61,9
4.	Hotele i restauracje	0,2	0,2	0,3	0,2	47,4	85,7	69,1
5.	Transport i łączność	10,9	11,6	1,3	9,6	22,6	60,3	80,1
6.	Obsługa nieruchomości i firm	8,3	8,8	2,3	5,0	38,2	70,1	76,6
7.	Administracja publiczna i obowiązków ubezpieczenia	15,9	14,7	25,7	51,4	34,2	70,1	61,3
8.	Edukacja	23,0	22,1	39,3	6,0	30,3	87,4	85,1
9.	Ochrona zdrowia i pomoc społeczna	2,8	2,4	8,6	6,8	28,5	79,4	60,1
10.	Działalność usługowa i społeczna, pozostałe.	13,3	13,3	13,1	9,9	24,6	63,9	73,9
11.	Inne	–	–	–	–	–	–	–

Źródło: Rocznik Statystyczny Województwa Małopolskiego. 2008. Urząd Statystyczny w Krakowie.

Zużycie według obiektów w tym samym ujęciu sekcji dla obiektów: (1) największe dotyczy hoteli i restauracji 47,4% oraz obsługi nieruchomości i firm 38,2%. Dla obiektów (2) odpowiednio edukacja 87,4%, hotele i restauracje 85,7%, ochrona zdrowia i pomoc społeczna 79,4%, obsługa nieruchomości i firm oraz administracja 80%. Dla obiektów (3) są to: w edukacji 85%, transporcie i łączności 80%, obsłudze nieruchomości i firm 76,6%.

Przedstawione wyżej informacje GUS o stopniu zużycia środków trwałych w Małopolsce wskazują na dużą skalę zadań odtworzeniowych majątku trwałego w tym regionie, szczególnie w obrębie obiektów dotyczących wyposażenia w maszyny, urządzenia i narzędzia.

8. Zakończenie

Z podziałem administracyjno-terytorialnym przyjętym z dniem 1 I 1999 r. i rozwojem samorządności terytorialnej w Polsce, wyodrębnionych zostało 16 województw, w tym region Małopolski.

W nowej rzeczywistości społeczno-gospodarczej po 1989 r., a szczególnie z przejściem do XXI wieku i wejściem Polski do Unii Europejskiej, wzrosła ranga i znaczenie polityki przestrzenno-regionalnej w rozwoju województw, zwłaszcza w znaczeniu intraregionalnym. W sensie teoretycznym i praktycznym polityka regionalna w Unii Europejskiej i w Polsce stanęła przed zasadniczym dylematem, tj. niwelowania różnic rozwojowych między regionami, czy też raczej wspierania działań proefektywnościowych i konkurencyjnych w bardziej rozwiniętych. Z dotychczasowych doświadczeń Polski, a wcześniej krajów UE wynika, że jednak wiodącym trendem w tym zakresie było wyrównywanie i zmniejszanie dysproporcji rozwojowych. Nie oznaczało to zarazem pomniejszania znaczenia działań proefektywnościowych.

Region Małopolski o dużych walorach środowiskowych, wysokiej atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej, należy do średnio rozwiniętych w kraju. W rozwoju, patrząc z perspektywy lat 2007–2013, coraz większe znaczenie odgrywa kapitał ludzki, informatyka, innowacje, gospodarka oparta na wiedzy (32 uczelnie wyższe).

W okresie stowarzyszeniowym, a obecnie z pełnym członkostwem Polski w UE, Małopolska korzystała w rozwoju z silnego wsparcia finansowania unijnego i krajowego. Wdrażając przyjęte działania programowe, planistyczne i projektowe (strategie, programy operacyjne, kontrakty) region uzyskuje znaczący udział w wytworzeniu PKB, dzięki wysokiej dynamice, zwłaszcza w przemyśle i budownictwie, oraz usługach. Szczególne miejsce w tych przemianach przypada na podregion m. Kraków.

Ten dynamiczny rozwój nie byłby możliwy bez ogromnego zaangażowania nakładów inwestycyjnych. Nie bez powodu inwestycje uważa się za czynnik strategiczny rozwoju, dzięki pomnażaniu środków trwałych w gospodarce.

W regionie Małopolski poziom tych nakładów wzrastał w tempie 161,4% (z udziałem sektora prywatnego w 67,3%) i udziałem przedsiębiorstw w 135% w latach 2000–2007. Największy udział przypadał na przemysł (w tym przetwórstwo), budownictwo, oraz obsługę nieruchomości i firm. Tendencje wzrostowe nakładów inwestycyjnych w większości statystycznie wyodrębnionych sekcji, oprócz przedsiębiorstw, dotyczył także państwowych i samorządowych jednostek i zakładów budżetowych – w największym stopniu z przeznaczeniem środków finansowych na budynki i budowle (2007 r.), zwłaszcza w sekcjach: administracja publiczna, obrona narodowa, obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Najwyższy stopień partycypacji w nakładach odnosił się każdorazowo do podregionu m. Kraków., a następnie krakowsko-tarnowskiego i nowosądeckiego.

Środki trwałe w Małopolsce, wyrażone wartością brutto, wzrastały w tempie 147% w przyjętych latach, przy czym dla przedsiębiorstw wskaźnik ten wyniósł 135%. Analogiczne wartości w sektorze prywatnym stanowią 62,3% i 70% w 2007 r.

W strukturze ogółem największy udział wartościowy na środki trwałe przypada na przemysł, w tym przetwórstwo przemysłowe, pośrednictwo finansowe, oraz handel i naprawy. Podobnie sytuacja przedstawia się dla przedsiębiorstw poszczególnych podregionów.

Wartość brutto środków trwałych, według obiektów wzrastała w przyjętych latach ponad dwukrotnie, w tym budynki i budowle o 221%, maszyny i urządzenia o 197% i środki transportu o 168%. Własność samorządowa stanowiła 68%, w tym budynki i budowle ok. 90%. W strukturze wartościowej tych jednostek największa część przypada na sekcję edukacji, budownictwo i działalność usługową.

Stopień zużycia środków trwałych w jednostkach samorządowych jest silnie zróżnicowany. Największy w sekcjach: hotele i restauracje, ochrona zdrowia i administracja. Natomiast najmniejszy w budownictwie, oraz transporcie i łączności. W obrębie obiektów, największy stopień zużycia cechuje budynki i budowle hotelowe i gastronomiczne, oraz w obsłudze nieruchomości i firm.

Bibliografia

- Basiński 2007. *Koncepcje rozwoju struktury przestrzennej w Polsce. Polaryzacja czy równoważenie*. „Przegląd Geograficzny” nr 79/1.
- Blaug M. 1994. *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 83-01-10542-9.
- Broll R. 2006. *Czynniki rozwoju regionalnego*. Wrocław: Akademia Ekonomiczna.
- Heller J. 2000. *Metody regionalnego i lokalnego kształtowania obszarów wiejskich*. „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” nr 1.
- Kosiedowski W. 2005. *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*. Toruń: TNOiK Dom Organizatora. ISBN 83-7285-240-5.
- Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013 [MRPO]. 2007. Kraków: Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego.

- Nasiłowski M. 2005. *System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii*. Warszawa: Wyd. Key Text. ISBN 83-87251-78-X.
- Pietrzyk I. 2001. *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 83-01-13240-X.
- Rocznik Statystyczny Województwa Małopolskiego*. 2008. Kraków: Urząd Statystyczny. ISSN 1640-002X.
- Siekierski J. 2002. *Rolnictwo i wieś polska wobec współczesnych wyzwań rozwojowych i integracyjnych*. Tarnów: Wydawnictwo MWSE. ISBN 83-917312-0-0.
- Siekierski J. 2004. *Nowe aspekty planowania polityki przestrzenno-regionalnej*. Olsztyn: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski.
- Siekierski J. 2008. *Ład przestrzenny i lokalizacji teorii ekonomii a konkurencyjność regionów*. Roczniki Naukowe. T. 10, z. 2. Warszawa – Lublin: Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu.
- Strategia rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013*. 2006 Kraków: Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego. ISBN 83-923833-0-3.
- Waldziński D. 2005. *Polityka regionalna w Polsce w procesie przemian kulturowo-cywilizacyjnych*. Olsztyn: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski. ISBN 83-72990-386-6.
- Wielka Encyklopedia Narodowa*. 2004. T. 21, hasło: polityka gospodarcza. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 83-01-14115-8.
- Województwo Małopolskie, Podregiony. Powiaty. Gminy*. 2008. Kraków: Urząd Statystyczny. ISSN 1732-6923.
- Zalewski A. (red.). 2005. *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wyd. SGH. ISBN 83-7378-129-3.

Regional Development Policy in the Malopolska Region in 2000–2007

Abstract: The article addresses some important theoretical issues of regional economic development. Problems of application resulting from the regional development of the Malopolska region referred to programming, planning, designing and financing of transformations on the terms of Poland's integration into the European Union.

In the next part of the article, analysis of such units as Gross Domestic Product, investment outlays, kind of objects and gross value of fixed assets have been conducted for sectors in the years 2000–2007.

The final part of the paper presents conclusions concerning results of the economic development obtained by the Malopolska Region.

Key words: Region, Malopolska, economic development, strategy, GDP, investment outlays, gross value of fixed assets

IRENA FIGURSKA, EDWARD WIŚNIEWSKI*

Konkurencyjność regionów w gospodarce opartej na wiedzy

Słowa kluczowe: konkurencyjność, wiedza, kapitał ludzki, region, gospodarka oparta na wiedzy

Streszczenie: Celem niniejszego referatu jest przybliżenie zagadnień związanych z konkurencyjnością regionów, które stanowią bardzo ciekawy przedmiot badań, w gospodarce opartej na wiedzy, która jest wyzwaniem XXI wieku dla wszystkich gospodarek na wszystkich szczeblach.

W referacie zdefiniowano pojęcia regionu i konkurencyjności regionu, a także omówiono czynniki decydujące o konkurencyjności regionów. Scharakteryzowano także gospodarkę opartą na wiedzy i czynniki ją opisujące oraz omówiono wpływ GOW na konkurencyjność regionów i wskazano działania, które ten wpływ mogą zwiększyć. Podjęto się także próby odpowiedzi na pytanie, czy zarządzanie wiedzą w regionie jest możliwe. W końcowej części zawarto wnioski płynące z rozważań teoretycznych.

1. Pojęcie regionu

Pojęcie regionu, choć powszechnie stosowane, jest pojęciem wieloznacznym. Mianem tym określa się zarówno terytoria określone kulturowo lub historycznie, jak i obszary wyodrębnione na skutek podziału administracyjnego, politycznego oraz wyodrębnione w ramach przestrzeni ekonomicznej (Pietrzyk, 2000, s. 213). Wyróżnia się więc regiony przyrodnicze, społeczno-gospodarcze, administracyjne, planistyczne, urbanistyczne, społeczne, krajobrazowe, demograficzne i inne (Chądzyński i in., 2007, s. 39).

Region definiuje się jako pewien obszar składający się z podobnych jednostek elementarnych, wyspecjalizowany, co wynika z terytorialnego podziału pracy, wy-

* Dr Irena Figurska – adiunkt, Wyższa Hanzeatycka Szkoła Zarządzania w Słupsku; dr Edward Wiśniewski – adiunkt, Wyższa Hanzeatycka Szkoła Zarządzania w Słupsku.

kazujący powiązania wewnętrzne i zewnętrzne, mający wykształcony zespół sił wytwórczych i charakteryzujący się większym lub mniejszym stopniem domknięcia (Kuciński, 1990, s. 18). Podobieństwa pomiędzy poszczególnymi jednostkami elementarnymi danego regionu w aspekcie cech je charakteryzujących są większe, niż z jednostkami elementarnymi funkcjonującymi w innych regionach.

R. Domański określił region jako obszar stanowiący pewną jednolitą lub spójną całość wynikającą z charakteru części składowych i relacji przestrzennych, wyodrębnioną z większego obszaru za pomocą określonego kryterium lub kryteriów, bądź też zwartości struktury określonej przez współzależne dziedziny działalności ludzkiej na rozpatrywanym obszarze (Domański, 2007, s. 23).

Regiony ekonomiczne wyznaczyć można biorąc pod uwagę (Chądzyński i in., 2007, s. 41–42):

- poziom rozwoju (rozwinęte, rozwijające się i opóźnione w rozwoju),
- podstawowy rodzaj działalności (przemysłowe, rolnicze, przemysłowo-rolnicze, rolniczo-przemysłowe oraz turystyczno-rekreacyjne),
- odmienność strukturalną (węzłowe i jednorodne),
- kryterium statystyczne (podział przestrzeni na tzw. NUTS-y),
- kryterium ekonomiczno-administracyjne (podział administracyjny kraju).

Przez szeroko rozumiane otoczenie region postrzegany jest jako suma szans i korzyści, jakie mogą uzyskać jego obecni i potencjalni użytkownicy. Natomiast od strony wnętrza region zapewnia podaż czynników i warunków, stwarza klimat, prowadzi politykę wobec biznesu, a także odpowiada na oczekiwania i potrzeby społeczne (Klasik, 2006, s. 28).

2. Konkurencyjność regionu

Konkurencyjność regionów może być rozpatrywana w układzie statycznym i dynamicznym (Figurska, Wiśniewski, 2008, s. 49–50). Podejście statyczne (konkurencyjność wynikowa) polega na ocenie stanu konkurencyjności, czyli określeniu pozycji konkurencyjnej danej jednostki przestrzennej. Pozycja konkurencyjna określa miejsce regionu w rankingu regionów konkurujących w danym momencie. Analiza porównawcza konkurencyjności regionów ma sens wówczas, gdy dokonuje się oceny ogólnego poziomu konkurencyjności lub też gdy przedmiotem porównania staje się konkretna dziedzina. W takiej sytuacji, wykorzystując zestaw właściwie dobranych wskaźników i określoną metodę badania, można dokonać rankingu regionów (Klasik, 2006, s. 26).

Rozpatrywanie konkurencyjności w układzie dynamicznym (zdolność konkurencyjna) polega na analizie czynników decydujących o długookresowej zdolności do konkurowania. W tym ujęciu konkurencyjność regionów należy traktować jako dynamiczny proces, który dokonuje się pod wpływem zmieniających się w czasie,

historycznie uwarunkowanych czynników wzrostu, a także uwarunkowań wewnętrznych wynikających z podnoszenia jakości zasobów infrastrukturalnych, kwalifikacji władzy administracyjnej i samorządowej, a także poziomu wykształcenia jego społeczności (Zioło, 2002, s. 569). O regionie można mówić, że jest konkurencyjny tylko wtedy, gdy do nowych warunków potrafi się przystosować szybciej, niż inne regiony.

R. Bolonek stwierdziła, iż konkurencyjność regionu jest „[...] lokalizacją regionu w obszarze konkurencyjności i polityki globalnej oraz makroekonomicznej, na podstawie rozeznania własnych zasobów i strategii regionalnej opartej na współfinansowaniu ze źródeł unijnych. Konkurencyjność regionu jest wypadkową, połączeniem polityki makroekonomicznej państwa z zasobami regionu. Spójność tych poczynań pozwala umiejscowić region w perspektywie konkurencyjności globalnej” (Bolonek, 2006, s. 105).

Konkurencyjność regionu określa się także jako jego zdolność do (Chądzyński i in., 2007, s. 108–109):

- generowania wysokiego poziomu zatrudnienia,
- wzrostu poziomu wydajności pracy,
- trwałego wzrostu poziomu życia społeczności regionu,
- osiągania sukcesu w rywalizacji gospodarczej podmiotów działających w regionie,
- przystosowywania się do zmieniającego się otoczenia,
- bycia innowacyjnym,
- generowania wykorzystywania zasobów strategicznych regionu.

O konkurencyjności regionów stanowi siła przyciągania lub odpychania przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Z jednej strony regiony są wybierane przez przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe, a z drugiej mają wpływ na kształtowanie warunków i korzyści, jakie mogą uzyskiwać aktualni i potencjalni użytkownicy jego zasobów (Klasik, 2006, s. 25). Konkurencyjność regionu w tym przypadku jest traktowana jako przewaga nad innymi regionami, wynikająca z atrakcyjności sfery usługowej kierowanej do mieszkańców, przedsiębiorstw, inwestorów i gości, której źródłem jest nowoczesna infrastruktura materialna, instytucjonalna i intelektualna regionu.

Konkurencyjność regionu można potraktować także jako sumę siły konkurencyjnej podmiotów działających w regionie na poziomach: mikroekonomicznym (przedsiębiorstwa, pracownicy, konsumenci), mezoekonomicznym (samorządy terytorialne) oraz makroekonomicznym (organy państwowe, organizacje międzynarodowe) (Kosiedowski, 2006, s. 38). Charakter związków, w jakich pozostają te podmioty, decyduje o kształtowaniu się określonych przewag konkurencyjnych.

W świetle powyższych rozważań za region konkurencyjny można uznać obszar, który (Klasik, 2006, s. 33–34):

- jest uznawany za atrakcyjny, czyli taki, który przynosi użytkownikowi największą korzyść oraz w największym stopniu zaspokaja potrzeby i oczekiwania,

- wytwarza i utrzymuje środowisko zachęcające i promujące biznes oraz podnoszące standard i jakość życia,
- szczyty się ponadprzeciętnymi osiągnięciami natury ekonomiczno-finansowej oraz społeczno-kulturowej i którego wysoka reputacja oraz pozytywny wizerunek znajdują powszechne uznanie, nawet w skali międzynarodowej.

Z. Chojnicki i T. Czyż za region konkurencyjny uznają taki, który stwarza odpowiednie warunki przedsiębiorstwom, umożliwiające im wygranie konkurencji oraz przyciąga w większym stopniu niż inne regiony kapitał inwestycyjny, w szczególności lokujący się w przedsiębiorstwach o wysokim poziomie innowacyjnym (Chojnicki, Czyż, 2006, s. 29).

3. Czynniki konkurencyjności regionu

Konkurencyjność regionu zależy od wzajemnie powiązanych ze sobą czynników, do których zalicza się (Kosiedowski, 2006, s. 38):

- zróżnicowanie struktury ekonomicznej,
- dostępność komunikacyjną,
- innowacyjność i przedsiębiorczość mieszkańców,
- wykształcenie i potencjał intelektualno-kulturowy społeczności regionalnej,
- stopień samoorganizacji społeczeństwa,
- stan środowiska naturalnego,
- zaplecze naukowo-badawcze i rozwojowe,
- jakość zarządzania rozwojem regionu,
- zdolności absorpcyjne inwestycji krajowych i zagranicznych,
- rezerwy terenów nadających się do inwestycji.

M. Kabaj do determinant konkurencyjności w długim okresie zaliczył czynniki strukturalne i prorozwojowe takie, jak (Kabaj, 1997, s. 105 i dalsze):

- inwestycje i postęp techniczny,
- rozwój zasobów pracy,
- restrukturyzacja ludności w wieku zdolności do pracy w kierunku zwiększenia udziału ludzi uczestniczących w tworzeniu PKB i zmniejszenia liczby osób korzystających z jego podziału,
- restrukturyzacja przemysłu i gospodarki w kierunku zwiększenia udziałów przemysłów wysokiej techniki.

R. Domański natomiast szczególne znaczenie przypisał następującym czynnikom determinującym zdolność konkurencyjną regionów (Domański, 2007, s. 121):

- jakość pracy,
- badania naukowe i wdrażanie ich wyników,
- przepływy informacji,

- wyspecjalizowana infrastruktura,
- usługi biznesowe,
- innowacje.

Możliwości tworzenia i podtrzymywania przewagi konkurencyjnej obszarów uzależnione są od tzw. zasobów rozwojowych, do których zalicza się kapitał materialny, kapitał fizyczny (naturalny, przyrodniczy), kapitał kulturowy, kapitał społeczny i kapitał ludzki. Wszystkie te wymienione rodzaje kapitału są ze sobą ściśle powiązane, wzajemnie się warunkują i wzmacniają (Karwińska, 2006, s. 177).

Na konkurencyjność regionów wpływ mają także czynniki makroekonomiczne, takie jak polityka państwa, w tym przede wszystkim pieniężna i budżetowa, a także sytuacja międzynarodowa, w tym uczestnictwo w procesach międzynarodowej integracji europejskiej (Kosiedowski, 2006, s. 38). Zmiany zachodzące w skali globalnej, np. w dziedzinie polityki gospodarczej kraju, mogą stymulować lub utrudniać rozwój regionów, wpływając na ich konkurencyjność, a poszczególne regiony z uwagi na ich specyfikę mogą stać się czynnikami wzrostu gospodarki w skali makro lub też barierami.

4. Gospodarka oparta na wiedzy

Współcześnie na całym niemal świecie obserwuje się ogromny wzrost zainteresowania tematyką związaną z budowaniem gospodarki opartej na wiedzy (GOW), która stała się wielkim wyzwaniem dla Europy XXI wieku. Publikuje się na ten temat wiele książek i artykułów, znajduje to swoje odzwierciedlenie w oficjalnych dokumentach Unii Europejskiej i jej poszczególnych państw członkowskich, przejawia się w liczbie konferencji poświęconych tej problematyce i wachlarzu usług firm konsultingowych zorientowanych na szkolenia i projekty z zakresu zarządzania wiedzą. Gospodarka oparta na wiedzy w coraz większym stopniu bazuje na produkcji i wymianie niematerialnych dóbr i usług, a bogactwo w ogromnym stopniu pochodzi z wytwarzania, transferu i wykorzystywania wiedzy.

Stając się członkiem Unii Europejskiej, Polska została zobowiązana do wykonania zadań wynikających ze Strategii Lizbońskiej, której głównym celem jest stworzenie na terytorium Europy najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki na świecie, opartej na wiedzy, zdolnej do zrównoważonego rozwoju, tworzącej większą liczbę trwałych i innowacyjnych miejsc pracy oraz charakteryzującej się większą spójnością społeczną.

O znaczeniu, jakie przypisuje się budowie GOW świadczyć może fakt, iż za cel strategiczny *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013* postawiono tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodar-

czej i przestrzennej. Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez realizację celów horyzontalnych, do których zalicza się m.in. wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, a także poprawę jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej (*Program...*, 2006). Cele te oczywiście uzupełniają się i przenikają, trudno bowiem wyobrazić sobie zwiększenie konkurencyjności regionów bez poprawy jakości kapitału ludzkiego.

W GOW wiedza, będąc zasobem strategicznym społeczeństwa, staje się podstawą jej funkcjonowania. W ujęciu ekonomicznym wiedza traktowana jest zarówno jako dobro ekonomiczne, jak i jako główny czynnik rozwoju gospodarki. Nabiera ona publicznego charakteru, a więc uzewnętrznia się m.in. poprzez patenty i zatrudnianie ekspertów przez przedsiębiorstwa.

W literaturze naukowej wymienia się różne, komplementarne aspekty GOW, opisując ją jako gospodarkę (Chojnicki, Czyż, 2006, s. 18):

- której rozwój dokonuje się pod dominującym wpływem nauki lub wiedzy naukowej,
- którą wyznacza wiedza technologiczna oraz oparte na niej innowacje, które są lub mogą zostać wykorzystane do produkcji nowych dóbr i usług,
- którą tworzą procesy uczenia i kształcenia podmiotów gospodarczych, zarówno przygotowawcze, jak i odbywające się w toku działalności gospodarczej,
- w której szeroko rozumiane uwarunkowania działalności gospodarczej (organizacyjne, instytucjonalne, społeczne) zwiększają skuteczność absorpcji wiedzy i innowacji oraz konkurencyjność gospodarki.

Głównymi czynnikami rozwoju GOW są (Chojnicki, Czyż, 2006, s. 141):

- wiedza innowacyjna i innowacje, będące podstawą nowych gałęzi produkcji i usług, umożliwiające przedsiębiorstwom i regionom uzyskanie przewagi konkurencyjnej,
- kształcenie i kapitał ludzki, który może być wykorzystany w działalności gospodarczej o charakterze innowacyjnym i który traktowany jest zarówno jako źródło, jak i potencjalne ogniwo przekazywania wiedzy do gospodarki.

Działalność gospodarcza dokonująca się w obrębie GOW wpływa na zwiększenie efektywności innych sektorów i gałęzi gospodarki. Wskazuje się, iż GOW pełni rolę katalizatora przemian i wzrostu produktywności całej gospodarki (Chojnicki, Czyż, 2006 s. 22).

5. GOW a konkurencyjność regionów

Makrostrukturę przestrzenną GOW tworzą układy terytorialne, przede wszystkim regionalne. Współcześnie do najbardziej widocznych tendencji rozwoju, także w odniesieniu do rozwoju regionalnego, zalicza się przyspieszenie postępu nauko-

wego i technologicznego, nadające wielkiego znaczenia takim czynnikom, jak wiedza, badania i innowacje (Pietrzak, 1995, s. 13). O tempie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów i ich konkurencyjności w mniejszym stopniu decydują obecnie zasoby naturalne i materialne, a w większym niematerialne formy kapitału, a przede wszystkim ludzie – wykształceni, mający zdolność i chęć do współpracy, kreatywni, innowacyjni i potrafiący absorbować innowacje (Klamut, 1999, s. 6–7).

W gospodarce opartej na wiedzy coraz większe znaczenie w procesie kreowania konkurencyjności przypisuje się kapitałowi ludzkiemu, którego głównym źródłem jest wykształcenie. Wskazuje się, iż słabo rozwinięty kapitał ludzki jest silnie związany i uzależniony od miejsca przebywania, natomiast osoby dobrze wykształcone wykazują większą ruchliwość przestrzenną. Dlatego regiony ubogie, słabo rozwinięte cechuje deficyt ludzi mających wiedzę i zdolności inwestycyjne. Jeśli chce się skutecznie budować kapitał ludzki na pewnym obszarze, to należy jednocześnie stworzyć warunki do tworzenia miejsc pracy, w przeciwnym razie nastąpi odpływ pracowników wysoko wykwalifikowanych. Na skutek tego „[...] ściśle zlokalizowane koszty tworzenia kapitału ludzkiego nie zostaną pokryte, a zyski czerpane będą na obszarach zupełnie przypadkowych (często w innym kraju)” (Chądzyński i in., 2007, s. 117–118).

Znaczenie kapitału ludzkiego dla rozwoju regionalnego w gospodarce opartej na wiedzy wynika też z faktu, iż w gospodarce tej szczególnego znaczenia nabiera wiedza, a tę kreować i wykorzystywać w swoich działaniach mogą tylko ludzie.

S. Domański zwraca uwagę na pewne istotne cechy kapitału ludzkiego, o których należy pamiętać w aspekcie jego wpływu na rozwój regionalny (Domański, 1993, s. 16–19). Otóż zasób kapitału ludzkiego nie zmienia się proporcjonalnie do zmiany liczby ludności, jako że może być rozpatrywany tak w aspekcie ilościowym, jak i jakościowym. Cechą charakterystyczną kapitału ludzkiego jest to, że nie poddaje się on wszystkim prawom rynku, nie może bowiem zmieniać właściciela, może jednak być gromadzony, wykorzystywany lub marnotrawiony, jak również może być powiększony poprzez inwestowanie w niego. Inwestowanie to polega na podejmowaniu działań mających w efekcie przynieść określone korzyści będące skutkiem pogłębienia i poszerzenia wiedzy, umiejętności, kompetencji itd. Inwestycje w kapitał ludzki, zwiększające jego jakość, mają charakter komplementarny wobec inwestycji w kapitał fizyczny, bowiem właściwe wykorzystanie kapitału fizycznego wymaga coraz wyższego kapitału ludzkiego.

Jak już wspomniano we wcześniejszym fragmencie niniejszego opracowania jednym z głównych czynników rozwoju GOW – oprócz kapitału ludzkiego – jest wiedza innowacyjna i innowacje, dzięki którym rozwijać się mogą nowe gałęzie produkcji i usług, przedsiębiorstwa mogą uzyskiwać przewagę konkurencyjną, a regiony mają możliwość rozwoju. Za główne aspekty działalności innowacyjnej, stanowiące bardzo ważne czynniki rozwoju GOW, uznaje się działalność badawczo-rozwojową oraz innowacyjność w przemyśle. Szczególną rolę w rozwo-

ju gospodarczym, w tym regionów, odgrywają innowacje procesowe oraz produktowe.

Stymulować rozwój regionalny można poprzez wzrost innowacyjności lepiej wykształconych ludzi wydłużając okres ich edukacji, co znajduje odzwierciedlenie w zwiększeniu poziomu ich wiedzy.

Wzrost udziału GOW w rozwoju gospodarczym regionów może też zostać przyspieszony przez import nowoczesnych technologii i rozwiązań gospodarczych stosowanych na obszarach lepiej rozwiniętych, w tym m.in. poprzez dopływ kapitału zagranicznego. Oczywiście efektywne wykorzystanie tych technologii i rozwiązań wymagać będzie wzrostu wykształcenia ludności. Zwraca się jednak uwagę na fakt, iż procesy innowacyjne wprowadzane przez czynniki zewnętrzne wobec danej społeczności lokalnej mogą napotkać nieprzychylną reakcję ze strony tej społeczności (Maik, 1995, s. 27).

Z. Chojnicki i T. Czyż wskazują na znaczenie ukształtowania regionalnego systemu innowacji, stanowiącego sieć instytucji publicznych i prywatnych, których działalność i współpraca polega na wytwarzaniu, adaptacji oraz przenoszeniu wiedzy do sfery gospodarki regionu i jej otoczenia instytucjonalnego, organizacyjnego i społecznego (Chojnicki, Czyż, 2006, s. 28).

6. Zarządzanie wiedzą w regionach

O znaczeniu zarządzania wiedzą w GOW mówi się coraz więcej, ale głównie w odniesieniu do organizacji. W świetle podjętej w niniejszym referacie problematyki pojawia się pytanie, czy można zarządzać wiedzą w regionach, a jeśli tak, to na czym to zarządzanie powinno polegać i jaki może mieć wpływ na konkurencyjność regionów?

Wiedza jednostki to ogół wiadomości i umiejętności, które wykorzystuje ona do rozwiązywania problemów. Na wiedzę składają się elementy teoretyczne i praktyczne, a także ogólne zasady i szczegółowe wskazówki postępowania (Probst i in., 2002, s. 35). Przy omawianiu zarządzania wiedzą w odniesieniu do organizacji czy określonej społeczności szczególnie istotna jest wiedza zbiorowa, będąca wiedzą określonej grupy i stanowiąca sumę wiedzy jej poszczególnych jednostek powiększoną poprzez ich zdolność do współpracy.

Zarządzanie wiedzą jest to ogół procesów umożliwiających tworzenie, upowszechnianie i wykorzystywanie wiedzy do realizacji założonych celów. Obejmuje ono wszelkie działania zwiększające dostępność wiedzy i tym samym dające możliwość szybszej reakcji na często nieprzewidywalne zmiany zachodzące w szeroko rozumianym otoczeniu. Zarządzanie wiedzą może być efektywne tylko wtedy, kiedy wszystkie składające się nań procesy, czyli: lokalizowanie wiedzy, jej pozyskiwanie, rozwijanie, dzielenie się wiedzą i rozpowszechnianie jej, wykorzystywanie

wiedzy i jej zachowywanie, będą przebiegały efektywnie (Probst i in., 2002, s. 42–44).

W rozważaniach na temat zarządzania wiedzą w regionie można zastosować podejście od strony podmiotów funkcjonujących w regionie, ale można także spojrzeć na region jako na całość, na pewien obiekt stanowiący część przestrzeni i będący podmiotem zarządzania wiedzą (Figurska, 2007, s. 52).

Region jest miejscem, w którym działalność prowadzą różnego rodzaju organizacje. Otóż współcześnie wskazuje się, iż konkurencyjność organizacji uzależniona jest od jej zdolności do uczenia się i od efektywności zarządzania wiedzą. Można więc przyjąć, że wzrost konkurencyjności organizacji funkcjonujących w regionie, będący w znacznym stopniu efektem podejmowania w nich działań związanych z zarządzaniem wiedzą, przekłada się wzrost konkurencyjności regionu. Tak więc wszelkie działania mające na celu lepsze wykorzystanie wiedzy w organizacjach przyczynią się do osiągnięcia celu głównego, jakim jest budowa i rozwój GOW w regionach.

Postrzegając region jako obiekt sam będący podmiotem zarządzania, należy odpowiedzieć na kilka pytań. Jak w odniesieniu do regionu powinny być realizowane wymienione wcześniej procesy zarządzania wiedzą? Jak zapewnić osiągnięcie wewnętrznej i zewnętrznej przejrzystości posiadanych zasobów wiedzy? Jaką wiedzę pozyskiwać z zewnątrz, a jaką rozwijać w regionie? Jak motywować wszystkich uczestników procesu zarządzania wiedzą w regionie do dzielenia się wiedzą, rozpowszechniania jej i wykorzystywania w działaniach? Jakie w końcu podjąć działania, które pozwolą na zachowanie wiedzy już zdobytej (Figurska, 2007, s. 52)? Oprócz pytań dotyczących samych procesów zarządzania wiedzą trzeba by też zastanowić się nad tym, kto miałby zarządzać wiedzą? Kto powinien mieć dostęp i do jakiej wiedzy?

Zarządzanie wiedzą to proces, którego realizacja w praktyce napotyka wiele barier (Figurska, 2009, s. 22–24). Jak wobec tego na poziomie regionu przełamywać pojawiające się bariery zarządzania wiedzą? Wydaje się, że próba odpowiedzi na postawione wyżej pytania może stać się interesującym przedmiotem samodzielnego opracowania.

7. Podsumowanie

Współcześnie wielkim wyzwaniem dla gospodarek wszystkich szczebli, w tym szczebla regionalnego, stało się budowanie gospodarek opartych na wiedzy. Wzrost konkurencyjności i innowacyjności zarówno przedsiębiorstw, jak i regionów uznano za jeden z priorytetów Strategii rozwoju kraju 2007–2015, będącej podstawowym dokumentem strategicznym, który określa cele i priorytety rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz warunki umożliwiające ten rozwój. Wzrost

konkurencyjności regionów powinien zatem stanowić narzędzie umożliwiające osiągnięcie wzrostu gospodarczego regionu i całego kraju.

Obecnie uznaje się, że główną przyczyną zróżnicowania poziomu rozwoju i konkurencyjności poszczególnych obszarów (krajów, regionów), nie jest nierówne wyposażenie w kapitał fizyczny (maszyny, urządzenia, infrastruktura), ale zróżnicowane cechy narodów i społeczności lokalnych. Dlatego w GOW szczególną rolę pełni kapitał ludzki, bowiem tylko człowiek potrafi kreować wiedzę i wykorzystywać ją w swoich działaniach. Ludzie wykształceni, kreatywni są podstawą GOW, toteż bardzo ważną rolę przypisać należy podnoszeniu przez nich kwalifikacji, szczególnie w kierunkach i specjalnościach sprzyjających rozwojowi regionalnemu.

Działania, które mogą zwiększyć poziom GOW i zwiększyć jej oddziaływanie na gospodarkę regionów to – w świetle powyższych rozważań:

- wzrost innowacyjności gospodarki regionów i ich unowocześnienie,
- rozbudowa bazy wiedzy technologiczno-innowacyjnej,
- zwiększenie roli nauki dla rozwoju gospodarek, w tym wzrost nakładów na rozwój badań naukowych,
- zwiększenie absorpcji wiedzy technologiczno-innowacyjnej z zagranicy,
- wzrost kapitału ludzkiego i zwiększenie efektywności jego wykorzystania.

Jako że wiedza stała się zasobem strategicznym społeczeństwa i podstawą funkcjonowania gospodarki opartej na wiedzy, pojawia się zagadnienie zarządzania wiedzą w regionie. Problem ten w niniejszym referacie poruszono, z całą pewnością wymaga on jednak dalszych, dogłębnych analiz.

Na zakończenie warto dodać, że budowa i rozwój GOW w regionach wymagają zrozumienia i poparcia tej idei przez polityków, przedstawicieli nauki, władze lokalne, pracodawców i pracobiorców, przełożonych i podwładnych, a następnie wcielenia jej w życie. Tylko wtedy będzie możliwe zwiększenie konkurencyjności regionów (Figurska, 2007, s. 49).

Bibliografia

- Bolonek R. 2006. *Konkurencyjność regionów na tle relacji między konkurencją a konkurencyjnością*. Zeszyt Naukowy nr 707. Kraków: Wydawnictwo AE. ISSN 0208-7944.
- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z. 2007. *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*. Warszawa: Wydawnictwa Fachowe CeDeWu. ISBN 978-83-60089-71-2.
- Chojnicki Z., Czyż T. 2006. *Aspekty regionalne gospodarki opartej na wiedzy w Polsce*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe. ISBN 83-60247-59-5.
- Domański R. 2007. *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 978-83-01-14800-3.
- Domański S. 1993. *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 83-01-09585-7.

- Figurska I. 2007. *Wybrane problemy rozwoju regionalnego w aspekcie budowy gospodarki opartej na wiedzy*. W: *Teoretyczne i praktyczne aspekty rozwoju regionalnego*. E. Janowicz (red.). Słupsk: Wydawnictwo WHSZ. ISBN 978-83-88473-25-8.
- Figurska I., Wiśniewski E. 2008. *Wybrane problemy konkurencyjności regionów na przykładzie Pomorza Środkowego*. Słupsk: Wydawnictwo WHSZ. ISBN 978-83-88473-36-4.
- Figurska I. 2009. *Knowledge Management Obstacles in Theory and Practice*. W: *Manazment ľudskeho potencialu v podniku*. M. Blaskova (red.). Žyliná: Vydavateľstvo univerzity v Žylinie. ISBN 978-80554-0013-6.
- Kabaj M. 1997. *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu. Studium porównawcze*. Warszawa: Wydawnictwo Scholar.
- Karwińska A. 2006. *Działania na rzecz zmniejszania nierówności szans rozwojowych społeczności lokalnych w Polsce*. W: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Regionalizacja i globalizacja*. Część 2. M. G. Woźniak (red.). Rzeszów: Wydawnictwo UR. ISBN 83-60545-09-X.
- Klamut M. (red.). 1999. *Konkurencyjność regionów*. Wrocław: Wydawnictwo AE im. O. Lange. ISBN 83-7011-360-5.
- Klasik A. 2006. *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny. Podstawy teoretyczne i metodologiczne*. W: *Przedsiębiorcze i konkurencyjne regiony w perspektywie spójności przestrzeni europejskich*. A. Klasik (red.). Katowice: Wydawnictwo AE. ISBN 83-7246-995-4.
- Kosiedowski W. 2006. *Konkurencyjność regionów Europy Środkowo-wschodniej w procesie integracji z Unią Europejską*. W: *Konkurencyjność regionów. Rola technologii informacyjno-telekomunikacyjnych*. M. Runiewicz (red.). Warszawa: Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego. ISBN 83-89437-61-9.
- Kuciński K. 1990. *Podstawy teorii regionu ekonomicznego*. Warszawa. PWN. ISBN 83-01-09585-7.
- Maik W. 1995. *Nowe ujęcia kwestii lokalnej w teorii społecznej i praktyce planistycznej*. W: *Gospodarka przestrzenna i regionalna w trakcie przemian*. W. Kosiedowski (red.). Toruń: Wydawnictwo UMK. ISBN 83-231-0672-X.
- Pietrzak J. 1995. *Paradygmat rozwoju terytorialnego*. W: *Gospodarka przestrzenna i regionalna w trakcie przemian*. W. Kosiedowski (red.). Toruń: Wydawnictwo UMK. ISBN 83-231-0672-X.
- Pietrzyk I. 2000. *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 83-01-13240-X.
- Probst G., Raub S., Romhardt K. 2002. *Zarządzanie wiedzą w organizacji*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna. ISBN 83-88597-77-9.
- Program [2006] *Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Zioło Z. 2002. *Konkurencyjność miast w układach przestrzennych*. W: *Mezoeconomia miasta*. Wiśniewski E. (red.). Kołobrzeg: Wydawnictwo Feniks. ISSN 1507-8299.

Competitiveness of Regions in the Knowledge Based Economy

Summary: Nowadays regional competitiveness is becoming a very important subject of social-economics research. Different factors have main influence on regional competitiveness in the regions, that's why the level of development and competitiveness in the regions is not the same. The processes of forming a modern economy in the regions are connected with constructing a knowledge based economy. In such an economy the knowledge is becoming the main resource of society, the basis for a functioning modern economy. Constructing a knowledge based economy in the regions demands implementation of activities, which are focused on creating, transferring and using knowledge for increasing competitiveness by all regions. It

demands the implementation of procedures connected with knowledge management in the regions.

This article deals with selected problems connected with regional competitiveness in a knowledge based economy. The author discussed the importance of human capital and innovativeness for the successful realization of knowledge based economy in the regions and conditions which should be fulfilled to realize this process effectively.

Key words: competitiveness, knowledge, human capital, region, knowledge based economy

ŁUKASZ POPŁAWSKI

Rozwój infrastruktury na obszarach chronionych

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, infrastruktura, województwo świętokrzyskie, obszary chronione

Streszczenie: W pracy przedstawiono problemy z infrastrukturą na obszarach chronionych województwa świętokrzyskiego w świetle potrzeb mieszkańców. Ograniczenia prawne obowiązujące na obszarach chronionych, a wynikające głównie z ustawy o ochronie przyrody i planu ochrony są przyczyną wielu konfliktów między pracownikami parków, ekologami a inwestorami. Lokalizacja infrastruktury wpływa w wielu przypadkach na warunki życia mieszkańców i środowisko przyrodnicze. Konflikty te dotyczą wielu aspektów, a w szczególności lokalizacji infrastruktury, osadnictwa i ochrony tego terenu. Współpraca między stronami jest szczególnie ważna w aspekcie rozwoju sieci transportowych. Stały rozwój sieci transportowych wymaga uwzględnienia wymogów ochrony środowiska i czynników społecznych, które zapewniałyby godziwe i sprzyjające warunki życia mieszkańcom tych obszarów. Procesy inwestycyjne w zakresie infrastruktury są długotrwałe i znacząco oddziałujące na środowisko przyrodnicze, zwłaszcza na obszarach chronionych.

1. Wprowadzenie

W Polsce istnieje, zgodnie z ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Ustawa, 2004, art. 6.1), szereg form ochrony przyrody, a w szczególności parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu. Na terenie Polski obszary chronione obejmują 33,1% powierzchni kraju, przy czym ich obszar w poszczególnych regionach jest zróżnicowany. Największy ich udział odnotowuje się w województwie świętokrzyskim – 62%. W województwie tym wśród 72 gmin wiejskich w 49 przeważają omawiane obszary chronione w całości powierzchni.

Parki krajobrazowe wraz z parkami narodowymi, rezerwatami przyrody i obszarami chronionego krajobrazu tworzą układ wzajemnie uzupełniających się form

* Dr inż. Łukasz Popławski – wykładowca w Katedrze Ekonomii i Studiów Europejskich Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie.

ochrony przyrody, a związany z tym stopień rygoru prawnego zależy od lokalnych warunków. Na przestrzeni ostatnich lat następuje wzrost powierzchni tych obszarów w całości obszaru Polski, gdy w 1980 r. wynosił 3,5% to w 1999 r. już 33,1% (*Ochrona Środowiska*, 2004). Podstawowym celem przedstawionego działania jest utrzymanie naturalnych procesów przyrodniczych, stabilności ekosystemów, a w szczególności zachowanie bioróżnorodności. Obszary parków krajobrazowych i chronionego krajobrazu są, w świetle obowiązujących w kraju przepisów, najbardziej predysponowane do wprowadzania idei zrównoważonego rozwoju. Obszary chronione podlegają specjalnym przepisom prawnym, które decydują w zależności od stopnia ochrony, o dopuszczalnej działalności człowieka. Ograniczają one na obszarach chronionych możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego tych terenów i warunki życia mieszkańców, w tym rozwój infrastruktury. Zasady użytkowania obszarów chronionych i dopuszczalne formy użytkowania, w tym również działalności gospodarczej określone w ustawie o ochronie przyrody z 2004 r. i sprowadzają się do dwóch zasad:

1. ścisłego dostosowania form i intensywności działalności człowieka do naturalnych możliwości środowiska przyrodniczego,
2. konieczności respektowania dużych ograniczeń w działalności gospodarczej.

Niniejsza praca nawiązuje do problematyki ekorozwoju obszarów chronionych. Autor poszukuje odpowiedzi dotyczących barier rozwoju gmin wiejskich, dlatego celem opracowania jest przedstawienie rozwoju infrastruktury w kontekście potrzeb mieszkańców obszarów chronionych województwa świętokrzyskiego.

2. Zakres i metodyka badań

Badania mające na celu określenie podstaw dla kierunków rozwoju obszarów chronionych w województwie świętokrzyskim są prowadzone przez autora od 1998 r. i trwają do dziś. Zaprezentowane wyniki obejmują badania wykonane w okresie od maja 2004 r. do listopada 2006 r. Obejmują one, między innymi, rozpoznanie czynników wpływających na wielofunkcyjny ekorozwój obszarów chronionych. W ramach tych prac przeprowadzono badania ankietowe w 44 gminach o przewadze obszarów chronionych i w gminie Iwaniska (48% powierzchni tych obszarów). Dane statystyczne oraz inne materiały uzyskane z gminy stanowiły element uzupełniający szerszych badań. Uwzględnione jednostki stanowiły 61% gmin wiejskich w województwie świętokrzyskim i 90% jednostek wiejskich o przewadze w ich powierzchni obszarów chronionych.

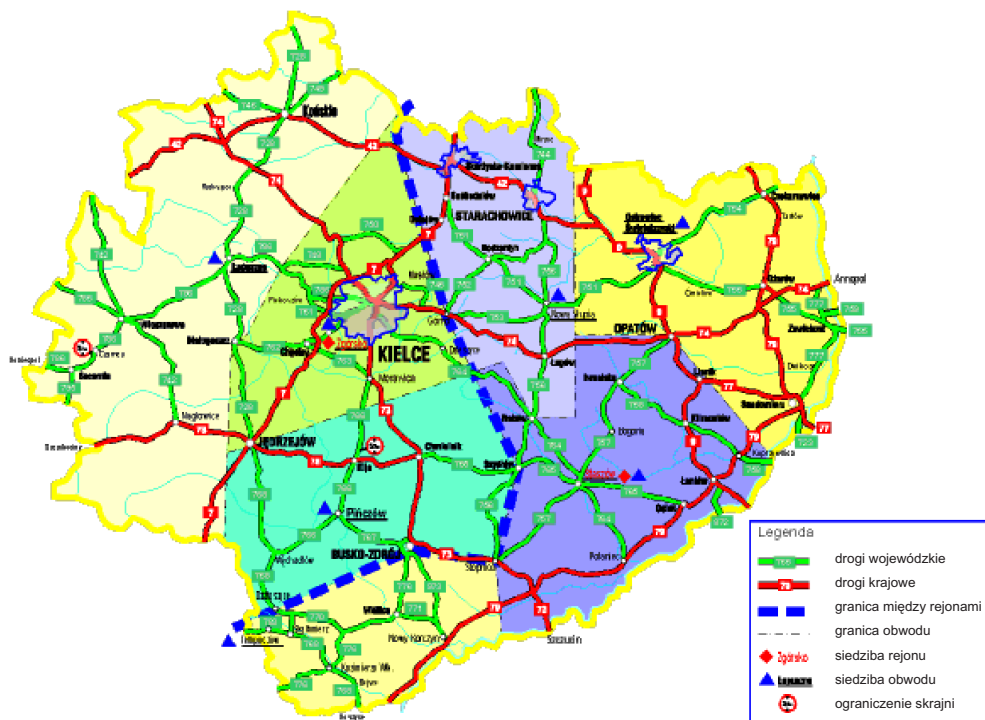
Kwestionariusze ankietowe wypełnili wszyscy zainteresowani tym problemem oraz osoby mające znaczący autorytet i wpływ na podejmowane decyzje, a w szczególności: wójt, radni, sołtysi, pracodawcy, przedsiębiorcy, zainteresowani przyszłością gminy mieszkańcy, rolnicy, a także osoby uważane za lokalnych lide-

rów, w tym: liderki organizacji kobiecych, liderzy organizacji społecznych i politycznych oraz związków zawodowych, ksiądz, aptekarz, lekarze i nauczyciele, co jest zgodne z poglądem, jaki prezentują Siekierski (2004) oraz Zawisza i Pilarska (2003), że głównie takie osoby wyznaczają kierunki działań rozwojowych w danej społeczności wiejskiej. Tak więc dobór „prób” był celowy, trudno bowiem badać osoby, które nie były zainteresowane i nie rozumiały problemu rozwoju obszarów chronionych z punktu widzenia funkcjonowania ich gminy. Rolnicy wśród ankietowanych stanowili od 30–40%, a pozostałą grupę wyżej wymienione osoby. Struktura wiekowa respondentów ujęta w 5 przedziałach wiekowych przedstawia się następująco: do 29 lat, od 30 do 39 lat, od 40 do 49 lat, od 50 do 59 lat, powyżej 59 lat. Liczba ankiet skierowanych bezpośrednio do mieszkańców w każdej z gmin wynosiła średnio 250, z których co najmniej 100 zostało wypełnione i poddane analizie. W grupie ankietowanych osób liczba kobiet i mężczyzn była porównywalna. Ankietowani wskazywali na skali od 1 do 9 na przyczyny, które utrudniają rozwój lub stwarzają szanse rozwoju dla danego kierunku (9 – maksymalne natężenie zjawiska). W celu usystematyzowania wyników podzielono odpowiedzi na 3 grupy, to jest: 1–3 najmniej utrudniające lub stwarzające najmniejsze szanse rozwoju, 4–6 obojętne dla szans i barier, natomiast 7–9 to najbardziej utrudniające lub stwarzające największe szanse. Pełny opis metodyczny omawianych badań ankietowych zaprezentowano w pracy Popławskiego (2005).

3. Infrastruktura w badanych gminach – stan obecny i perspektywy

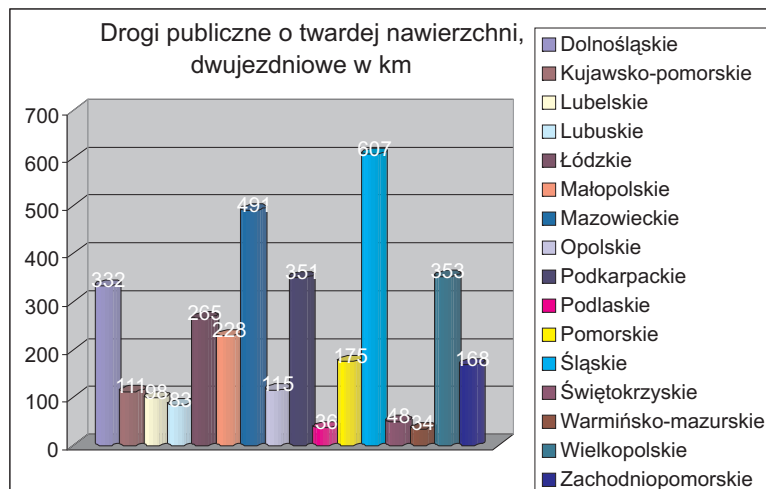
Województwo świętokrzyskie leży poza zasięgiem czterech europejskich korytarzy transportowych, które przebiegają przez Polskę. Region ten przecinają dwa szlaki komunikacyjne o znaczeniu międzynarodowym: droga nr 7 (Gdańsk – Warszawa – Radom – Kielce – Chyżne) i droga 74 (Piotrków Trybunalski – Kielce – Rzeszów – Barwinek). Przebieg głównych dróg przez województwo świętokrzyskie przedstawiono na rys. 1.

Sieć drogowa województwa świętokrzyskiego liczy 12 129 km, z czego długość dróg krajowych wynosi 752 km, przy czym na terenie województwa brak jest autostrad, a długość dróg dwujezdniowych klasyfikuje ten region na 14 miejscu w kraju (rysunek 1). Istotnym elementem systemu transportowego województwa świętokrzyskiego jest transport kolejowy, który pod względem gęstości sieci kolejowej klasyfikuje region poniżej średniej krajowej ($6,0 \text{ km}/100 \text{ km}^2$, podczas gdy średnia dla kraju wynosi ok. $6,4 \text{ km}/100 \text{ km}^2$). Większość linii jest zelektryfikowana, co jest ważne w kontekście ekologii. Transport kolejowy stanowi najbardziej ekologiczny środek transportu zarówno pasażerskiego, jak i towarowego. Przez teren województwa świętokrzyskiego przebiega 10 linii kolejowych o całkowitej długości 724 km, z czego 610 km linii krajowych i 114 lokalnych (rysunek 2).



Rys. 1. Przebieg dróg przez województwo świętokrzyskie

Źródło: Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Kielcach. Mapa sieci drogowej. [on-line]. Dostępny w Internecie: <http://www.szdw.kielce.com.pl/szdw/siec.gif>.



Rys. 2. Drogi publiczne o twardej nawierzchni, dwujezdniowe (w km)

Źródło: Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007–2013.

Dużego znaczenia dla wzmocnienia potencjału inwestycyjnego i turystycznego województwa nabiera transport lotniczy, który odbywa się przez lotnisko w Masłowie. Lotnisko to jest obecnie w stanie przyjąć tylko małe i średnie samoloty dyspozycyjne i sportowe. W perspektywie kilku lat, jest szansa wybudowania nowego lotniska w Morawicy, które obsługiwałoby loty międzynarodowe, choć realizacja tego projektu cały czas stoi pod znakiem zapytania.

Długość czynnej sieci wodociągowej w województwie świętokrzyskim wynosi 11 557,8 km. W gminach wiejskich tego województwa podłączenia wodociągowe ma niewiele ponad 60% budynków mieszkalnych. Liczba ludności korzystającej z sieci wodociągowej wynosi 1 053 968. Natomiast długość sieci kanalizacyjnej w województwie świętokrzyskim wynosi 2702,1 km, a liczba ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej – 581 725. Pod względem liczby ludności wiejskiej obsługiwanej przez oczyszczalnie ścieków województwo to zajmuje 14 miejsce w kraju. Infrastrukturę komunikacyjną i komunalną w gminach będących podstawą części badawczej na tle planowanych projektów w zakresie dróg, sieci wodociągowej i kanalizacji ilustruje tablica 1.

Tablica 1

Infrastruktura komunikacyjna i komunalna w gminach w 2006 roku

Gmina	Łączna długość dróg publicznych (km)	Długość sieci wodociągowej (km)	Długość rozdzielczej sieci kanalizacyjnej (km)	4/3	Liczba planowanych projektów w zakresie dróg, sieci wodociągowej i kanalizacji w ramach ZPORR (stan na dzień 03. 01. 2007)
Bačkowice	131,8	105,8	6,6	0,06	–
Bałtów	84,2	67,1	0	0	Budowa sieci wodociągowej – 1 projekt Budowa drogi gminnej – 1 projekt
Bliżyn	229,3	111,8	1,2	0,01	Przebudowa drogi gminnej – 1 projekt
Bodzechów	194	178,3	7,6	0,04	Budowa kanalizacji – 1 projekt
Bogoria	205	150,5	39,0	0,26	Przebudowa drogi gminnej – 2 projekty Budowa kanalizacji – 1 projekt
Brody	bd	122,6	74,3	0,6	Kompleksowe uregulowanie gospodarki ściekowej – 1 projekt

cd. tabl. 1

Gmina	Łączna długość dróg publicznych (km)	Długość sieci wodociągowej (km)	Długość rozdzielczej sieci kanalizacyjnej (km)	4/3	Liczba planowanych projektów w zakresie dróg, sieci wodociągowej i kanalizacji w ramach ZPORR (stan na dzień 03. 01. 2007)
Gnojno	210,3	79,7	1,8	0,02	Budowa sieci wodociągowej – 1 projekt Przebudowa drogi gminnej – 2 projekty
Górno	121,2	112,0	31,0	0,28	Budowa kanalizacji – 1 projekt
Imielno	73	67,2	0	0	Modernizacja dróg – 2 projekty
Iwaniska	bd	97,4	18,9	0,2	–
Kije	99,1	52,0	0,3	0	Budowa sieci wodociągowej – 1 projekt Budowa sieci kanalizacyjnej – 1 projekt Budowa dróg gminnych – 4 projekty
Kluczewsko	bd	89,6	28,8	0,32	Budowa kanalizacji – 1 projekt Modernizacja drogi gminnej – 1 projekt
Krasocin	179,7	143,9	5,3	0,03	Budowa wodociągu – 1 projekt Podłączenie wody – 1 projekt
Łagów	103	107,5	31,9	0,3	Rozbudowa wodociągu – 1 projekt Budowa dróg gminnych – 1 projekt
Łączna	145,5	56,7	1,8	0,03	–
Łopuszno	171,8	132,9	10,8	0,08	Budowa sieci wodociągowej – 2 projekty Przebudowa i remont dróg gminnych – 6 projektów
Masłów	bd	82,7	9,6	0,12	–

cd. tabl. 1

Gmina	Łączna długość dróg publicznych (km)	Długość sieci wodociągowej (km)	Długość rozdzielczej sieci kanalizacyjnej (km)	4/3	Liczba planowanych projektów w zakresie dróg, sieci wodociągowej i kanalizacji w ramach ZPORR (stan na dzień 03. 01. 2007)
Michałów	98,1	54,1	0	0	Budowa sieci wodociągowej – 1 projekt
Miedziana Góra	bd	97,8	16,2	0,17	Budowa drogi gminnej – 1 projekt Budowa kanalizacji – 1 projekt Kanał sanitarny – 1 projekt
Mirzec	bd	96,4	0,4	0	Budowa drogi lokalnej – 1 projekt Budowa drogi gminnej – 1 projekt
Mniów	91,3	124,7	15,2	0,12	Modernizacja ujęcia wody – 1 projekt
Nagłowice	113,5	12,2	10,5	0,86	Przebudowa wodociągu – 1 projekt Rozbudowa oczyszczalni ścieków i kanalizacji – 1 projekt Budowa dróg gminnych – 1 projekt
Nowy Korczyn	bd	120,5	0	0	Aktywizacja gospodarcza gm. Nowy Korczyn poprzez budowę oczyszczalni ścieków i kanalizacji – 1 projekt
Oksa	bd	27,6	0	0	Budowa dróg gminnych – 2 projekty
Oleśnica	86	54,0	15,6	0,29	–
Opatowiec	120,8	57,4	1,0	0,02	–
Pacanów	209,3	211,0	13,6	0,06	Budowa kanalizacji sanitarnej – 1 projekt Budowa sieci wodociągowej – 1 projekt

cd. tabl. 1

Gmina	Łączna długość dróg publicznych (km)	Długość sieci wodociągowej (km)	Długość rozdzielczej sieci kanalizacyjnej (km)	4/3	Liczba planowanych projektów w zakresie dróg, sieci wodociągowej i kanalizacji w ramach ZPORR (stan na dzień 03. 01. 2007)
Pawłów	156,2	194,8	87,9	0,45	Remont nawierzchni drogi gminnej – 1 projekt Budowa kanalizacji sanitarnej – 2 projekty
Piekoszów	bd	155,6	71,1	0,46	Budowa kanalizacji sanitarnej – 1 projekt Budowa ciągów komunikacyjnych dla osiedla Domków Jednorodzinnych Ogrodnik – 1 projekt Budowa drogi gminnej – 1 projekt
Pierzchnica	131,2	94,9	9,5	0,1	Budowa drogi gminnej – 1 projekt Budowa kanalizacji sanitarnej – 2 projekty Odbudowa drogi gminnej – 1 projekt Przebudowa drogi gminnej – 1 projekt
Radoszyce	171,3	140,2	17,7	0,13	Budowa sieci wodociągowej – 3 projekty Przebudowa drogi gminnej – 1 projekt Budowa kanalizacji – 1 projekt
Raków	158,8	64,5	9,9	0,15	Budowa oczyszczalni ścieków we wsi Chańcza oraz kanalizacja wsi Chańcza, Życiny, Dębno – 1 projekt Budowa drogi gminnej – 2 projekty Budowa sieci wodociągowej – 1 projekt
Ruda Maleniecka	103,1	71,4	0	0	–

cd. tabl. 1

Gmina	Łączna długość dróg publicznych (km)	Długość sieci wodociągowej (km)	Długość rozdzielczej sieci kanalizacyjnej (km)	4/3	Liczba planowanych projektów w zakresie dróg, sieci wodociągowej i kanalizacji w ramach ZPORR (stan na dzień 03. 01. 2007)
Sitkówka Nowiny	54,3	59,0	68,3	1,16	Budowa kanalizacji – 1 projekt
Skarżysko Kościelne	bd	50,5	3,0	0,06	Regulacja gospodarki wodno-ściekowej – 1 projekt Modernizacja drogi gminnej – 1 projekt
Słupia Jędrzejowska	129,1	0,5	7,4	14,8	–
Słupia Konecka	72	78,3	0	0	–
Smyków	78,7	67,0	0	0	–
Sobków	bd	83,4	19,1	0,23	Ekorozwój Ponidzia – poprzez budowę oczyszczalni ścieków i kanalizacji sanitarnej – 1 projekt
Solec Zdrój	109	98,7	6,2	0,06	Budowa kanalizacji sanitarnej – 1 projekt Budowa drogi gminnej – 1 projekt Przebudowa dróg gminnych – 2 projekty
Stopnica	167,5	125,7	47,8	0,38	Budowa kanalizacji – 1 projekt
Strawczyn	139	133,9	89,7	0,67	Budowa kanalizacji sanitarnej – 7 projektów Rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków w Strawczynie – 1 projekt Przebudowa dróg gminnych – 8 projektów

cd. tabl. 1

Gmina	Łączna długość dróg publicznych (km)	Długość sieci wodociągowej (km)	Długość rozdzielczej sieci kanalizacyjnej (km)	4/3	Liczba planowanych projektów w zakresie dróg, sieci wodociągowej i kanalizacji w ramach ZPORR (stan na dzień 03. 01. 2007)
Szydłów	108,4	72,2	6,1	0,08	Remont nawierzchni dróg gminnych – 1 projekt Budowa kanalizacji – 1 projekt Budowa nawierzchni dróg gminnych – 2 projekty
Tuczępy	76,5	59,6	6,8	0,11	–
Waśniów	174,5	152,6	3,1	0,02	Budowa wodociągu grupowego Kowalkowice – 1 projekt
Wiślica	bd	87,0	0	0	Ekorozwój Ponidzia – aktywizacja gminy Wiślica poprzez budowę kanalizacji, oczyszczalni i wodociągu – 1 projekt Zabezpieczenie powodziowe i aktywizacja gospodarcza gminy Wiślica poprzez budowę zbiornika wodnego – 1 projekt Aktywizacja gospodarcza gminy Wiślica poprzez przebudowę dróg gminnych w m. Wiślica i Skorocice – 1 projekt. Aktywizacja gospodarcza gminy Wiślica poprzez budowę dróg gminnych i lokalnych – I i II etap
Wodzisław	190,7	93,6	9,5	0,1	–
Zagnańsk	bd	133,1	42,4	0,32	–
Złota	84,7		32,0	0,38	Budowa oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnej w 5 wsiach gminy Złota pomiędzy Złotą a Rudawą – 1 projekt

bd – brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR, danych poszczególnych urzędów gmin, zestawienia wszystkich projektów ZPORR dla województwa świętokrzyskiego (stan na dzień 03. 01. 2007).

4. Rozwój infrastruktury w opinii mieszkańców

Działania na rzecz wielofunkcyjnego ekorozwoju obszarów chronionych wymagają nie tylko specyficznych form wspierania, ale również właściwego wykorzystania własnego potencjału. Infrastruktura jako podstawowy element sprzyjający rozwojowi danej jednostki samorządowej i uważany za jeden z najważniejszych czynników wewnętrznych była pierwszym elementem poddanym ocenie respondentów. Największą uciążliwością dla mieszkańców, wymagającą pilnej poprawy według respondentów są braki w zakresie infrastruktury (Popławski, 2008):

- technicznej (drogi, wodociągi, kanalizacja, telefony) – w 29 gminach, ale odpowiedź „nie” w Piekoszowie,
- handlu i usług (sklepy, punkty naprawcze i usługowe) – w 5 gminach, ale odpowiedź „nie” w Złotej,
- rolnictwa (punkty skupu płodów rolnych, punkty weterynaryjne, napraw sprzętu rolniczego itp.) – w 28 gminach,
- społecznej (szkoły, przedszkola, apteki i ośrodki zdrowia) – w 9 gminach, ale odpowiedź „nie” w Złotej,
- instytucjonalnej (banki, poczta, Ośrodki Doradztwa Rolniczego, organizacje producentów rolnych, organizacje społeczne) – w 9 gminach, ale odpowiedź „nie” w Złotej,
- komunikacyjnej (środki transportu publicznego, przystanki PKS, PKP, ilość kursów dziennie) – w 18 gminach, ale odpowiedź „nie” w Złotej.

Według respondentów, wśród elementów infrastruktury technicznej za niedostatecznie rozwinięte, stwarzające największe uciążliwości dla mieszkańców i wymagające pilnej poprawy są (Popławski, 2008):

- drogi (budowa nowych dróg, modernizacja istniejących) – w 35 gminach,
- budowa wodociągu zbiorczego (rozbudowa) – w 15 gminach, odpowiedź „nie” w 5 gminach,
- budowa kanalizacji zbiorczej i oczyszczalni ścieków (rozbudowa) – w 33 gminach,
- budowa lub rozbudowa sieci gazowniczej – w 30 gminach, odpowiedź „nie” w Brodach,
- gospodarka odpadami – w 34 gminach,
- budowa sieci telefonicznej (rozbudowa) – w 4 gminach, odpowiedź „nie” w 6 gminach,
- modernizacja sieci energetycznej – w 10 gminach, odpowiedź „nie” w 2 gminach (Złota, Ruda Maleniecka),
- sieć stacji benzynowych – w 10 gminach, odpowiedź „nie” w 6 gminach,

Wśród poniżej wymienionych elementów infrastruktury ekonomicznej, respondenci za niedostatecznie rozwinięte, stwarzające największą uciążliwość dla mieszkańców i wymagające pilnej poprawy uznali (Popławski 2009):

- usługi życia codziennego – w 8 gminach, ale odpowiedź „nie” w Złotej,

- punkty napraw sprzętu i maszyn rolniczych – w 14 gminach,
- punkty skupu i zaopatrzenia – w 26 gminach,
- handel detaliczny – w gminie Stopnica, ale odpowiedź „nie” w Złotej, w pozostałych jednostkach obojętna ocena,
- gastronomia – w 8 gminach, ale odpowiedź „nie” w Złotej,
- obsługa weterynaryjna – w 4 gminach, ale odpowiedź „nie” w Złotej,
- banki – w 6 gminach, ale odpowiedź „nie” w Złotej,
- poczta – w 8 gminach, ale odpowiedź „nie” w Złotej,

Równocześnie w zakresie elementów infrastruktury społecznej mieszkańcy za niedostatecznie rozwinięte, stwarzające największą uciążliwość dla mieszkańców i wymagające pilnej poprawy poprzez łatwiejszy dostęp uznali (Popławski, 2009):

- szkoła podstawowa – w 9 gminach, odpowiedź „nie” w 11 gminach,
- gimnazjum – w 12 gminach, odpowiedź „nie” w 10 gminach,
- przedszkole – w 15 gminach, odpowiedź „nie” w Złotej, Bałtowie i Rudzie Malenieckiej,
- ośrodek zdrowia – w 18 gminach, odpowiedź „nie” w Złotej,
- apteka – w 6 gminach, odpowiedź „nie” w 4 gminach,
- dom kultury – w 33 gminach,
- inne szkoły ponadgimnazjalne – w 28 gminach, odpowiedź „nie” w Słupi Jędrzejowskiej.

Wysoki stopień specjalizacji na obecnych rynkach dóbr przemysłowych wymusza coraz większe nakłady inwestycyjne na rozwój nowych technologii i badania. Ważnym zagadnieniem, często decydującym w takim przypadku jest pozyskanie odpowiedniego potencjału ludzkiego, który wymusza rozwój odpowiedniej infrastruktury, w tym ekonomicznej i społecznej. Ponadto istotne znaczenie ma rozbudowa infrastruktury, w szczególności z zakresu ochrony środowiska. Decydujące znaczenie ma to zwłaszcza w przypadku obszarów chronionych. Równocześnie należy zaznaczyć, że obszary te są zdecydowanie w trudniejszej sytuacji konkurencyjnej, ponieważ najważniejszym i nadrzędnym celem jest zachowanie wyjątkowych zasobów przyrodniczych, znajdujących się w tych regionach. Należy również nadmienić, że fakt przewagi obszarów chronionych w powierzchni danej jednostki samorządowej może być powodem zaliczenia tego regionu do obszarów problemowych, które uzyskują dodatkową pomoc finansową w ramach Unii Europejskiej na wyrównanie szans rozwojowych.

5. Podsumowanie

Obszary chronione w Polsce, ze względu na wysokie walory przyrodnicze, należą do jednych z ważniejszych obszarów przyrodniczych w Europie, a poddanie ich ochronie jest koniecznością. Przepisy prawne w zależności od stopnia ochrony warunkują działalność gospodarczą na danym obszarze chronionym. W parkach krajobrazowych i obszarach chronionego krajobrazu działalność gospodarcza jest

dozwolona i powinna być prowadzona zgodnie z przepisami ogólnymi (ustawą o ochronie przyrody) i szczegółowymi (plan ochrony parku, rozporządzenie wojewody). Problem rozwoju działalności gospodarczej na obszarach chronionych i szans rozwojowych jest trudny, ze względu na konieczność pogodzenia potrzeb mieszkańców z wymogami ochrony przyrody. Lokalizacja infrastruktury logistycznej na obszarach chronionych jest szczególnie trudnym procesem ze względu na protesty ekologów i mieszkańców.

W wyniku prowadzonych badań na obszarach chronionych można przedstawić wnioski, stwarzające największą uciążliwość dla mieszkańców i wymagające pilnej poprawy. Według respondentów, braki w zakresie infrastruktury technicznej, w tym:

- drogi (budowa nowych dróg, modernizacja istniejących), bo aż w 35 gminach,
- budowa kanalizacji zbiorczej i oczyszczalni ścieków (jak i rozbudowa) – w 33 gminach,
- gospodarka odpadami – w 34 gminach,

a wśród wszystkich braków, stanowiące największą uciążliwość i wymagające pilnej poprawy są niedostatki w infrastrukturze:

- technicznej (drogi, wodociągi, kanalizacja, telefony) – w 29 gminach,
- rolnictwa (punkty skupu płodów rolnych, punkty weterynaryjne, napraw sprzętu rolniczego itp.) – w 28 gminach.

Na podstawie przedstawionych badań stwierdza się, że z wymienionych elementów infrastruktury ekonomicznej niedostatecznie rozwinięte, stwarzające największą uciążliwość dla mieszkańców i wymagające pilnej poprawy są przede wszystkim braki w zakresie punktów skupu i zaopatrzenia – w 26 gminach oraz punkty napraw sprzętu i maszyn rolniczych – w 14 gminach. Natomiast handel detaliczny, który jest najprostszym rodzajem działalności, wskazali tylko mieszkańcy w Stopnicy, w pozostałych była ocena obojętna, a tylko respondenci w Złotej nie dostrzegali potrzeby rozwoju tego rodzaju infrastruktury. Jednocześnie, w zakresie elementów infrastruktury społecznej mieszkańcy za niedostatecznie rozwinięte, stwarzające największą uciążliwość i wymagające pilnej poprawy poprzez łatwiejszy dostęp uznali głównie: braki w zakresie dostępu do domu kultury – w 33 gminach oraz szkół ponadgimnazjalnych – w 28 gminach. Najmniejsze problemy ankietowani zgłaszali w zakresie dostępu do aptek – w 6 gminach, tylko w 4 gminach mieszkańcy uważali, że występują takie problemy.

Problem rozwoju działalności gospodarczej na obszarach chronionych i szans rozwojowych w kontekście rozwoju infrastruktury jest istotny ze względu na konieczność pogodzenia potrzeb mieszkańców z wymogami ochrony przyrody. Zwłaszcza lokalizacja infrastruktury na obszarach chronionych jest szczególnie trudnym procesem ze względu na protesty ekologów, a także często samych mieszkańców. Ponadto należy zwrócić uwagę na ograniczenia szczegółowe, wynikające na przykład z planu ochrony parku krajobrazowego, które nie są uzgadniane z mieszkańcami, przez co społeczność lokalna uważa je za szkodliwe, a zwłaszcza gdy dotyczy to rozbudowy infrastruktury.

Bibliografia

- Popławski Ł. 2005. *Zastosowanie metody QUOTA SAMPLING w badaniu kierunków rozwoju obszarów chronionych*. W: *Przedsiębiorczość po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*. T. 1, pod red. nauk. L. Pałasz. Monografie AR Szczecin. ISBN 8383-921234-1-7.
- Popławski Ł. 2008. *Problemy rozwoju infrastruktury logistycznej na obszarach chronionych a potrzeby mieszkańców – na przykładzie województwa świętokrzyskiego*. „Modelowanie Procesów i Systemów Logistycznych”. Zeszyty Naukowe. ISSN 1234-4281. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, w druku.
- Popławski Ł. 2009. *Problemy rozwoju infrastruktury ekonomicznej i społecznej na obszarach chronionych w aspekcie logistyki a potrzeby mieszkańców – na przykładzie województwa świętokrzyskiego*. „Modelowanie Procesów i Systemów Logistycznych”. Zeszyty Naukowe. ISSN 1234-4281. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, w druku.
- Ochrona Środowiska. 2004. Warszawa: GUS. ISSN 0867-3217.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego 2007–2013. 2007. [on-line; dostęp: 2009-07-08]. Kielce: Zarząd Województwa Świętokrzyskiego. Dostępny w Internecie: http://www.kielce.uw.gov.pl/_plik.php?id=1414.
- Siekierski J. 2004. *Rola liderów wiejskich w absorpcji finansowych środków unijnych dla rozwoju rolnictwa o obszarów wiejskich*. W: L. Pałasz (red.). *Wpływ integracji europejskiej na przemiany strukturalne obszarów o wysokim bezrobociu*. Szczecin: Wyd. Akademii Rolniczej. ISBN 83-921234-0-9.
- Ustawa [2004] z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz. U. z 2004 r. nr 92, poz. 880.
- Zawisza S., Piłarska S. 2003. *Liderzy wiejskich społeczności lokalnych*. „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” nr 1/2 (34), s. 55–68. Krajowe Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich.

The Development of Infrastructure in Protected Areas

Summary: The paper presents some infrastructure problems in the protected areas in Świętokrzyskie voivodeship, from the point of view of the inhabitants' needs. Legal barriers which are binding on protected areas and result mainly from the Act Environment Protection and the park protection scheme, cause numerous conflicts between the local inhabitants, workers of the park, conservationists and investors. These conflicts concern many aspects, localisation of infrastructure, settlements and protection of the area in particular. In many cases the localisation of the infrastructure exerts an influence upon the living conditions of the dwellers and natural environment. The co-operation of all parties plays a significant role in the development of a road network. A constant development of the infrastructure should include environment protection and social conditions, which would ensure favourable living conditions for the inhabitants of the area. The investment processes within the infrastructure are long-term and greatly affect the natural environment, especially in protected areas. The analysis of the infrastructure has been presented from the point of view of the inhabitants' needs.

Key words: local development, infrastructure, Świętokrzyskie voivodeship, protected areas

JAKUB KWAŚNY*

Rola samorządu terytorialnego w procesie rozwoju lokalnego gminy na przykładzie miasta Tarnowa

Słowa kluczowe: Tarnów, rozwój, atrakcyjność inwestycyjna, strategia rozwoju, samorząd terytorialny

Streszczenie: Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie narzędzi, jakimi dysponuje samorząd terytorialny w procesie programowania rozwoju lokalnego, dobrych praktyk w zakresie zarządzania urzędem, oraz założeń strategicznych przyjętych w stosownych planach. Weryfikacja ich realizacji w praktyce, na przykładzie miasta Tarnowa, pozwoli odpowiedzieć na pytania, w jaki sposób oddziałują one na region, czy przyczynią się do poprawy sytuacji ekonomicznej mieszkańców oraz uczynienia z miasta Tarnowa faktycznej stolicy subregionu. Wybór ten nie był przypadkowy, miasto Tarnów po utracie statusu stolicy województwa, na nowo poszukuje swojej drogi na ścieżce rozwoju, dodatkowo akcesja Polski do Unii Europejskiej otworzyła przed samorządem lokalnym nowe możliwości, a władze z polityki rozwoju uczyniły główną oś programową stosowanej polityki zarządzania gminą.

1. Istota samorządu terytorialnego

Po dwudziestu latach procesu demokratyzacji w Polsce oraz dziesięciu, jakie upłynęły od czasu reformy samorządowej, wprowadzającej nowy podział terytorialny kraju, doświadczenia gmin – podstawowych jednostek terytorialnych, a zarazem uczestników lokalnego rynku, są istotnym źródłem wiedzy na temat polityki rozwoju lokalnego oraz czynników determinujących ów rozwój.

Samorząd terytorialny jest prawnie usankcjonowaną formą sprawowania władzy na określonym terenie, przez zamieszkujących go obywateli. Zgodnie z art. 166

* Mgr Jakub Kwaśny – radny Rady Miejskiej V kadencji (2006–2010) w Tarnowie; kontakt: Kancelaria Rady Miejskiej, 33-100 Tarnów, ul. Goldhammera 3, e-mail: j.kwasny@umt.tarnow.pl.

ust. 1 Konstytucji RP samorząd terytorialny stanowi „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego”. Określona przynależność została reformą samorządową z 1999 roku, wyodrębniona przez ustawodawcę, jako efekt przeniesienia na grunt polski koncepcji samorządności zawartej w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego (szerzej zob. Szewc, 2006). Mamy zatem do czynienia z trójszczeblową organizacją samorządu terytorialnego z podziałem na: samorząd województwa, samorząd powiatowy oraz samorząd gminny. Ze względu na tematykę niniejszego artykułu szerzej omówiony zostanie jedynie szczebel gminny, najniższy, a jednocześnie najważniejszy w procesie programowania rozwoju lokalnego.

W świetle obowiązujących w polskim systemie prawnym przepisów (Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku), gmina to wspólnota samorządowa, którą tworzą mieszkańcy oraz odpowiednie terytorium, które ustalane jest w drodze rozporządzenia Rady Ministrów „w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych”. Wyróżniamy trzy rodzaje gmin: miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie (zbiorowe, wielowioskowe). Rada gminy może w obrębie gminy tworzyć mniejsze jednostki administracyjne (tzw. jednostki pomocnicze gminy): sołectwa, dzielnice, osiedla lub inne jednostki (art. 5, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Ustawa w sposób jednoznaczny określa również zadania własne gminy, kompetencje organu stanowiącego i kontrolnego, oraz organu wykonawczego, jakim jest wójt, burmistrz, prezydent¹ wybierany w wyborach bezpośrednich. W sferze rozwoju gospodarczego przewidziane ustawami zadania na szczeblu gminnym dotyczą spraw związanych z (Słomska, Kłosiewicz-Górecka, 2001, s. 20):

- zagospodarowaniem przestrzennym na wszystkich etapach od przygotowania i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przez uzgadnianie wskazań lokalizacyjnych dla inwestycji o szczególnym znaczeniu, do wydawania decyzji lokalizacyjnych dla inwestycji o znaczeniu lokalnym,

- gospodarką gruntami,
- sprzedażą i zakupem nieruchomości na cele komunalne,
- budową i utrzymaniem infrastruktury rynkowej (np. drogi, transport),
- ochroną środowiska,
- prowadzeniem targowisk,
- ewidencjonowaniem działalności gospodarczej.

Dodatkowo, samorząd gminy pełni funkcję kreacyjną lokalnej gospodarki, która stanowi zbiór podmiotów gospodarujących na danym terenie. Pomędzy tymi pod-

¹ Wójt – jest organem gminy wiejskiej; burmistrz – (wójt) gminy miejsko-wiejskiej lub miejskiej, jeżeli nie przekroczyła ona 100 000 mieszkańców, lub zwyczajowo nie przyjęto formuły prezydenta; prezydent – odpowiednik burmistrza (wójta) w miastach powyżej 100 000 mieszkańców, w miastach na prawach powiatu pełni również funkcję starosty.

miotami istnieją różnorodne powiązania i współzależności wynikające między innymi: z relacji przestrzennych, wspólnoty infrastrukturalnej, lokalnej polityki gospodarczej, społecznej i przestrzennej, uczestnictwa w lokalnym rynku pracy, kooperacji i wymiany dóbr oraz usług, a także z wzajemnej konkurencji na lokalnym rynku (Brol, 2005, s. 225)². Funkcja ta za R. Brolem definiowana jest jako podsystem sterujący, wyposażony w różne możliwości organizacyjnego i ekonomicznego działania na wymienione podmioty gospodarki lokalnej.

1.1. Rola samorządu terytorialnego w procesie rozwoju gminy

Prawnie uregulowane zadania władz lokalnych (Kudłacz, 2008, s. 120) czynią je odpowiedzialnymi za całość spraw związanych z rozwojem danego terenu. Z punktu widzenia stopnia wpływu na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, ogół działań podejmowanych przez władze samorządowe podzielić można na bezpośrednio kształtujące tempo i kierunki rozwoju gminy oraz na działania o charakterze pośrednim. Do pierwszej grupy należą przedsięwzięcia prowadzone w ramach sektora publicznego, których finansowym obrazem jest struktura wydatków budżetowych. Druga grupa działań władz samorządowych, o pośrednim charakterze, obejmuje ogół przedsięwzięć nakierowanych na sterowanie decyzjami istniejących, samodzielnych jednostek gospodarczych oraz instytucji i organizacji w kierunku zgodnym z preferencjami wynikającymi z celów strategicznych gminy, oraz nakierowanych na stwarzanie warunków przyciągających (kreujących) nowe podmioty gospodarcze (tzw. działalność promocyjno-kontrolna władz lokalnych). Działania te wynikające bezpośrednio z instrumentów, jakimi ustawowo został wyposażony samorząd, a które można podzielić na:

- instrumenty prawno-administracyjne,
- instrumenty informacyjno-promocyjne,
- instrumenty ekonomiczne,
- instrumenty instytucjonalno-organizacyjne (szerzej: Kudłacz, 2008).

Trudno poszczególnym instrumentom przypisać określone wagi, wydaje się bowiem, że w procesie rozwoju uwzględniając teorię koincydencji dziejów (szerzej: Kołodko, 2008) każdy z wymienionych instrumentów w różnych etapach może odgrywać znaczącą rolę. Do najważniejszych działań prawno-administracyjnych, po-

² Podmiotami gospodarki lokalnej według R. Broła są:

- mieszkańcy gminy (gospodarstwa domowe) – rozumiani jako konsumenci na lokalnym rynku dóbr i usług, a także adresaci świadczonych przez gminę „dóbr publicznych”, uczestnicy lokalnego rynku pracy,
- podmioty gospodarki samorządowej – jednostki i zakłady budżetowe, spółki komunalne gospodarujące majątkiem gminnym,
- podmioty gospodarcze nie powiązane własnościowo i organizacyjnie z samorządem – zlokalizowane na terenie gminy spółki prawa handlowego, osoby prowadzące działalność gospodarczą, gospodarstwa rolne.
- organy władzy samorządu lokalnego oraz administracja gminy.

zostających w kompetencjach samorządu gminy, a mających szczególnie wpływ na problematykę rozwoju lokalnego należy planowanie przestrzenne. Okazuje się, że gdy straciły moc plany sprzed 1 stycznia 1995 roku, większość miast ze względu na wysokie koszty, opóźnia procedury planistyczne, a co za tym idzie brak jest przejrzystych kryteriów, jakimi kieruje się urząd w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Brak planów miejscowych negatywnie wpływa na odbiór gminy przez potencjalnych inwestorów i stanowi destymulantę rozwoju lokalnego.

Instrumentem informacyjno-promocyjnym, który w czasach wyraźnej walki konkurencyjnej wśród jednostek osadniczych decyduje o odbiorze i wizerunku zewnętrznym gminy jest jej polityka komunikacyjna, określana w literaturze jako marketing miejsca (szerzej zob. Szromnik, 2008). Dbałość o wizerunek, to już nie tylko domena dużych korporacji, ale również jednostek samorządu terytorialnego, stąd ważne wydaje się przemyślane prowadzenie polityki promocyjnej gminy z uwzględnieniem zarówno odbiorców zewnętrznych, jak również wewnętrznych. Instrumenty ekonomiczne, określane także jako ekonomiczno-finansowe, spełniają istotną funkcję w programowaniu dochodów i wydatków budżetowych, kształtowaniu polityki fiskalnej i inwestycyjnej. Instrumenty te mają charakter redystrybucyjny oraz stymulacyjny w lokalnym rozwoju zarówno gospodarczym, jak i społecznym. Gmina jest bowiem jednym z poważniejszych inwestorów na lokalnym rynku, stąd jej decyzje mogą mieć zasadnicze znaczenie dla rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, innowacyjności zarówno przedsiębiorstw, jak i organizacji społecznych. Ostatnim instrumentarium pozostającym w gestii władz samorządowych są instytucjonalno-organizacyjne możliwości kreowania i stymulowania rynku lokalnego. Dzieje się to w głównej mierze za pośrednictwem spółek komunalnych, tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, instytucji otoczenia biznesu, ale również zakładów budżetowych gminy czy placówek oświatowych. Z przeprowadzonych przez I. Kulas badań, których celem była ocena instrumentów stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego wynika, że do podstawowych instrumentów oddziaływania gmin na rozwój lokalny należą (2005, s. 278): instrumenty gospodarki przestrzennej, instrumenty finansowe i marketingowe. Niemniej jednak kompleksowa ocena skuteczności stosowanych instrumentów pobudzania rozwoju jest wielce skomplikowana. Można stwierdzić, że gminy, „które realizują długoplanową politykę rozwoju i wykorzystują strategiczne metody w zarządzaniu, odznaczają się wysoką dynamiką wzrostu” (Kulas, 2005, s. 282).

1.2. Strategia zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego jako czynnik determinujący rozwój miasta

Pojęcia „strategia”³ oraz „zrównoważony rozwój” pojawiają się ostatnimi czasy niezmiernie często, zarówno przy okazji dokumentów strategicznych dla rozwoju

³ Strategia to – za J. Stoner, R. Freeman, Gilbert, 1997 – szeroki program wytyczania i osiągania celów organizacji; reakcja organizacji w czasie na oddziaływanie jej otoczenia. A. Stabryła strategię

państw, ich związków, organizacji międzynarodowych, jak również jednostek administracji samorządowej. Strategia, rozumiana jako plan działania, jest istotnym elementem zarządzania strategicznego, które z kolei definiowane jest jako „umiejętność budowania i urzeczywistniania strategii jednostki administracji publicznej [...] zarządzanie strategiczne obejmuje zagadnienia dotyczące realizacji sekwencji działania strategicznego, odnoszącej się do strategii rozwoju jednostki, tj.:

- sformułowanie wizji⁴ rozwoju danej jednostki,
- określenie misji⁵ jednostki w procesie realizacji jej wizji rozwoju,
- przekształcenie wizji jednostki w cele i działania (cele ogólne, cele szczegółowe i zadania),
- wskazanie sposobów działania (planów operacyjnych),
- realizacja planów operacyjnych,
- monitoring oraz ocena rezultatów i przebiegu realizacji strategii oraz planów operacyjnych,
- aktualizowanie strategii” (Zawicki, Mazur, Bober, 2004).

Natomiast istotą rozwoju zrównoważonego i trwałego „jest zapewnienie trwałej poprawy jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń poprzez kształtowanie właściwych proporcji między trzema rodzajami kapitału: ekonomicznym, ludzkim i przyrodniczym” (Piontek, 2002, s.15). W kontekście rozwoju gminy jako jednostki samorządu terytorialnego pojawia się określenie „strategia zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego”, która w postaci uchwały rady gminy jest dokumentem obowiązującym w określonym czasie oraz wyznaczającym główne kierunki rozwoju, cele i zadania samorządu terytorialnego. Aby dokładniej poznać istotę problemu, należy również określić czym właściwie jest rozwój społeczno-gospodarczy oraz jak jest on rozumiany.

Pojęcie rozwoju społeczno-gospodarczego składa się z dwóch komponentów. Posługując się nim, sygnalizujemy, że rozwój społeczny warunkuje rozwój gospodarczy i odwrotnie. Bez jednego nie będzie drugiego, ale też oba komponenty współtworzą mechanizm napędzający „koło rozwoju” (Hausner, 2008, s. 367). Takie rozumienie procesu, jakim jest rozwój, obliguje osoby go programujące do sze-

definiuje w następujący sposób: „W znaczeniu ogólnym pojęcie strategii oznacza naczelną orientację gospodarczą, społeczną, militarną i in., która wyraża dominujący kierunek działania danego systemu. Ta naczelną orientację jest główną linią i zarazem wytyczną postępowania kierownictwa systemu w związku z sytuacjami, jakie zachodzą w otoczeniu i przy uwzględnieniu własnego potencjału kadrowego, organizacyjnego, finansowego i techniczno-produkcyjnego. Strategia w wymiarze podstawowym ma zawsze charakter kompleksowy, ponieważ jest projektem przyszłej organizacji i funkcjonowania całego systemu” (Stabryła, 2005, s. 39).

⁴ Wizja oznacza obraz przyszłego stanu jednostki samorządu terytorialnego, będący wyobrażeniem pożądanego przyszłości. Wizja powinna zawierać syntetyczny opis dążeń i aspiracji społeczności, opracowany przy współudziale mieszkańców oraz ich reprezentantów.

⁵ Misja opisuje mandat danej jednostki administracji publicznej do realizacji jej wizji rozwoju oraz nadrzędne wartości (zasady), jakimi ta jednostka będzie się kierować, podejmując działania na rzecz realizacji wizji. Misja to syntetyczny opis sposobu postępowania w celu realizacji wizji.

rokiego spojrzenia na otaczającą je rzeczywistość. Nie można bowiem traktować tych dwóch części składowych oddzielnie. Przykładem tego może być wzrost wartości miejscowego kapitału ludzkiego, który oznacza zarówno rozwój społeczny, jak i gospodarczy (Kudłacz, 2008, s. 108). Stąd istotne jest, aby jednostki samorządu terytorialnego kompleksowo dbały o każdy element polityki rozwoju. Kontynuując rozważania na temat determinant rozwoju lokalnego, należy zwrócić uwagę na koncepcję „rozwoju zrównoważonego”, którą zawdzięczamy ekologom i ukształtowaniu świadomości i etyki ekologicznej. W dziedzinie społecznej rozwój polega przede wszystkim na wzroście jakości kapitału ludzkiego, oraz podnoszeniu poziomu życia społeczności lokalnej, tak w sferze materialnej, jak i poprzez zwiększanie partycypacji w procesie decydowania. W dziedzinie gospodarczej rozwój pojmowany jest jako przedsiębiorczość zarówno prywatna, jak i kreowana przez władze lokalne, wyrażana w ilości i jakości podmiotów istniejących i nowo powstających na danym terenie.

„Rozwój to nie tylko reaktywne dostosowanie do zmieniających się warunków działania. Skoro rozwój jest instytucjonalnie warunkowany, to znaczy, że jest pobudzany także przez wartości i regulowany przez normy. Łączy w sobie element adaptacyjności i element kreatywności [...], nie ma celu, ma ciąg, nie jest trendem, tendencją, lecz przeobrażeniem” (Hausner, 2008, s. 391).

1.3. Samorząd a klimat inwestycyjny miasta

Szczególne znaczenia w procesie rozwoju lokalnego gminy, nabiera kształtowany przez jej władze klimat inwestycyjny. Pojęcie to stosuje się zamiennie z określeniem atrakcyjności inwestycyjnej, którą rozumieć należy jako zdolność do przyciągania inwestycji, zarówno tych nowych, jak i stymulowanie rozwoju już istniejących na danym terenie przedsięwzięć. Inwestorzy, podejmując decyzje o lokalizacji określonego przedsięwzięcia na danym terenie, analizują szereg czynników, które składają się na ów klimat inwestycyjny⁶.

Ze względu na przedmiot rozważań wskazano czynniki, które istotnie wpływają na atrakcyjność inwestycyjną miasta. Zostały one podzielone na dwie grupy, pierwsza to czynniki, na które samorząd nie ma żadnego wpływu, druga to te, które są efektem bezpośredniej działalności władz.

Do grupy pierwszej należą (Dziemianowicz, 2005):

a) wielkość miasta; im miasto jest większe, tym większe prawdopodobieństwo, że ma ono potencjał mogący przyciągnąć ogół inwestorów,

⁶ Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową cyklicznie publikuje raporty na temat Atrakcyjności Inwestycyjnej województw, regionów i podregionów oraz miast. Ranking tworzy się w oparciu o porównanie syntetycznego wskaźnika złożonego z dziesięciu zmiennych cząstkowych, którymi są: chłonność rynku lokalnego, jakość rynku pracy, klimat społeczny, infrastruktura techniczna, koszt prowadzenia działalności gospodarczej, infrastruktura gospodarcza, infrastruktura otoczenia biznesu, dostępność komunikacyjna, aktywność marketingowa władz lokalnych, oraz infrastruktura czasu wolnego. W podziale na miękkie i twarde czynniki atrakcyjności inwestycyjnej.

b) położenie względem największych ośrodków miejskich w kraju. Miasta charakteryzujące się peryferyjnym położeniem są przeciętnie mniej atrakcyjne, niż ich konkurenci zlokalizowani w granicach aglomeracji,

c) położenie na linii wschód – zachód. Im bardziej oddalamy się od granicy zachodniej kraju, tym mniejsze prawdopodobieństwo, że napotkamy bardzo atrakcyjne miasto.

Grupa druga to: strategia rozwoju miasta, aktywna polityka przestrzenna, polityka finansowa, aktywność wobec inwestorów oraz dbałość o dobry wizerunek miasta.

Prowadzenie aktywnej polityki przestrzennej, realizowanie zadań wynikających z dokumentów strategicznych oraz przejrzysta i czytelna strategia zarządzania finansami publicznymi to działania wynikające bezpośrednio z zadań nałożonych na gminę przez ustawodawcę. Wobec powyższego, szczególnego znaczenia nabierają działania wynikające bardziej ze świadomości niż z obowiązku, takie jak dbałość o dobry wizerunek miasta czy aktywność wobec potencjalnego inwestora. Działania z zakresu obsługi inwestycji mają na celu jak najszybsze i jak najsprawniejsze jej rozpoczęcie. Znaczenia nabiera jakość obsługi w urzędzie, determinacja władz lokalnych, zdolność pokonywania biurokracji itp. Dlatego bardzo ważne jest, by w urzędzie gminy była wyodrębniona jednostka, lub przynajmniej stanowisko, do spraw promocji przedsiębiorczości i obsługi inwestorów zewnętrznych. Osoby pracujące na tych stanowiskach powinny być odpowiedzialne m.in. za bezpośrednie kontakty z inwestorami. Aktywność samorządu wyraża się również w liczbie instytucji aktywnie wspierających rozwój przedsiębiorczości na terenie gminy, oraz jakości świadczonych przez nie usług, mających na celu lokalny rozwój przedsiębiorczości oraz innowacji.

2. Główne założenia rozwojowe w dokumentach strategicznych Gminy Miasta Tarnowa

Dokument o nazwie *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Miasta Tarnowa na lata 2000–2015* jest prawnie obowiązującym dokumentem strategicznym do roku 2015. Głównym przesłaniem, misją dokumentu, będącym jednocześnie celem przewodnim jest: „Tarnów – miasto z tradycją, otwarte na przyszłość, w którym warto żyć”. Dokument zakłada osiągnięcie celu strategicznego poprzez realizację celów w czterech zaproponowanych obszarach kluczowych, którymi są:

1. Rozwój gospodarczy – Tarnów miastem o nowoczesnej gospodarce, nieobciążającej środowiska, zapewniającej mieszkańcom miasta i okolic wysoki poziom dochodów.

2. Ponadlokalne centrum usług – Tarnów ośrodkiem kształcenia, kultury, turystyki i opieki zdrowotnej środkowo-wschodniej Małopolski.

3. Jakość życia – Miasto wysokiej jakości życia, przyjazne ludziom, wygodne i piękne.

4. Ekologia – Miasto zielone o czystym i przyjaznym środowisku naturalnym (*Strategia*, 2000).

W każdym z tych obszarów kluczowych wyodrębniono również cele strategiczne pierwszego i drugiego rzędu. Zapoznanie się z nimi pozwala potencjalnemu inwestorowi poznać filozofię zarządzających miastem, jego specyfikę oraz pożądane kierunki rozwoju. Biorąc pod uwagę specyfikę strategii, która opracowana została blisko dziesięć lat temu, a której horyzont czasowy rozciąga się na piętnaście lat, obejmujących różne kadencje samorządu terytorialnego oraz jego władz, uznano za konieczne opracowanie dokumentu uzupełniającego, o charakterze wykonawczym pod nazwą „Tarnów 2010”. Zakłada on realizację celów szczegółowych skupionych w trzech osiach priorytetowych takich, jak:

- budowa pozycji miasta jako stolicy subregionu,
- podnoszenie jakości życia mieszkańców,
- wzmacnianie wewnętrznego potencjału miasta.

Zadania podzielone zostały na poszczególne komórki organizacyjne urzędu miasta oraz przypisano je konkretnym osobom. Cele te są zgodne ze *Strategią* oraz znalazły odzwierciedlenie w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym (WPI), przyjętym w drodze uchwały przez Radę Miejską. Warto w tym momencie wspomnieć, że w tarnowskim samorządzie zastosowano nowatorskie podejście w procesie zarządzania strategicznego, oparte na metodologii Zrównoważonej Karty Wyników (ang. Balanced Scorecard – BSC)⁷.

W Programie „Tarnów 2010” zrewidowano również wizję miasta, która zakłada, że: „Tarnów jest miastem stawiającym na rozwój – rozbudowuje swój potencjał i jest stolicą subregionu. Dobrej jakości infrastruktura komunikacyjna, wysoka estetyka miasta oraz poziom nowocześnie świadczonych usług publicznych, dają satysfakcję mieszkańcom i osobom związanym z miastem. Tarnów to miasto aktywne i otwarte, pomnażające swe bogactwa”. Nadrzędnym celem strategicznym Programu jest „Uzyskanie przez Tarnów statusu stolicy subregionu”.

Przytoczone powyżej zapisy *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Miasta Tarnowa na lata 2000–2015* wyznaczają kierunki rozwoju gminy. Istotą tego typu dokumentów jest ich nadrzędność nad wszelkiego rodzaju dokumentami niższej rangi oraz dokumentami wykonawczymi. Istotne jest, aby

⁷ Balance Scorecard System, czyli Zrównoważona Karta Wyników zaliczana jest do popularniejszych metod zarządzania. Jest efektem prac badawczych realizowanych w wiodących firmach amerykańskich prowadzonych przez profesora Harvard Business School R.S. Kaplana oraz D.P. Nortona. BSC jest metodą wielowymiarowego pomiaru i analizy osiągnięć z czterech perspektyw: 1) finansowej, 2) klientów, 3) procesów wewnętrznych, 4) wiedzy i rozwoju.

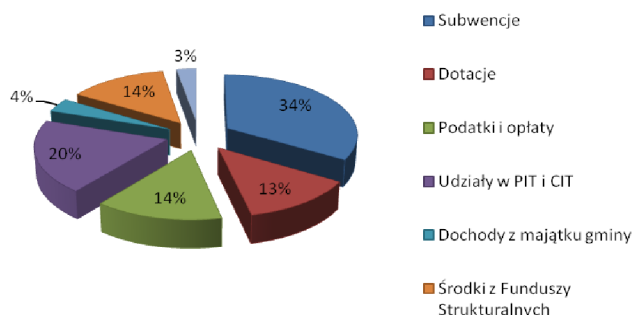
dokumenty strategiczne powstawały w oparciu o zinstytucjonalizowaną współpracę trójstronną, między samorządem terytorialnym, organizacjami pozarządowymi oraz lokalnym biznesem. Jej założenia bowiem dotyczą w znacznym stopniu własności o charakterze prywatnym, a w coraz mniejszym już stopniu własności komunalnej.

3. Polityka finansowa i inwestycyjna Gminy Miasta Tarnowa

Niezwyczajnie istotnym źródłem informacji o danej gminie dla potencjalnego inwestora jest sposób gospodarowania miejskimi finansami. Sposób, w jaki gmina wydatkuje swoje dochody, to czy przeznacza je na konsumpcję, czy może na inwestycje, oraz jaki procent wydatków stanowią wydatki na edukację, opiekę społeczną, a jaki na poprawę infrastruktury, daje obraz miasta i pozwala zweryfikować zapisy dokumentów strategicznych z rzeczywiście prowadzoną polityką rozwoju.

3.1. Struktura budżetu Gminy Miasta Tarnowa

W budżecie Gminy Miasta Tarnowa na rok 2009 założono dochody na poziomie 465 000 394 zł, oraz wydatki na poziomie 531 955 543 zł, wynikający z tego tytułu deficyt w kwocie 66 955 149 zł zostanie pokryty z pożyczek i kredytów oraz z wolnych środków, powiększając sumę zadłużenia miasta Tarnowa na koniec roku 2009 do kwoty 202 682 586 zł, co stanowi 72,64% dopuszczalnego ustawowo limitu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (279 000 236 zł). Struktura dochodów według źródeł przedstawiona została na rysunku 1.

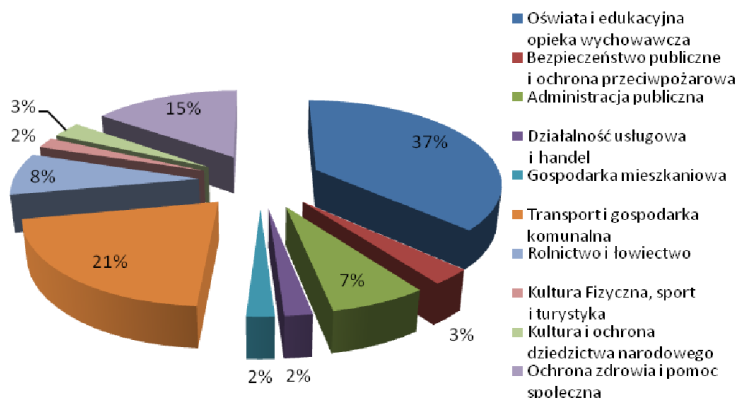


Rys. 1. Struktura dochodów budżetowych Gminy Miasta Tarnowa w 2009 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały budżetowej.

Wydatki ogółem wyniosą 531 955 543 zł, z czego wydatki bieżące to 372 793 425 zł, w tym dotacje – 38 677 809 zł, wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 187 280 882 zł, natomiast wydatki majątkowe stanowiąć będą kwotę

159 162 118 zł, w tym udział środków zewnętrznych – 60 429 708 zł, finansowanie ze środków własnych – 98 732 410 zł (Uchwała, 2008). Informacja ta w zestawieniu z poziomem planowanego deficytu pokazuje, że Gmina prowadzi intensywną politykę inwestycyjną. Z zaprezentowanych danych wynika, iż plany inwestycyjne Gminy Miasta Tarnowa znacznie przewyższają planowany deficyt oraz zakładają znaczny udział środków zewnętrznych w finansowaniu inwestycji, czego obrazem są założenia Wieloletniego Planu Inwestycyjnego.



Rys. 2. Struktura wydatków budżetowych Gminy Miasta Tarnowa na rok 2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały budżetowej.

3.2. Wieloletni Plan Inwestycyjny Gminy Miasta Tarnowa

Wieloletni Plan Inwestycyjny na lata 2008–2013, w którym znalazło się łącznie 27 projektów na sumę 419,8 milionów zł, z czego 59% finansowane będzie z dochodów własnych Gminy, 35% ze środków Unii Europejskiej oraz 6% z innych źródeł (*Wieloletni*, 2008). W tablicy 1 znajdują się projekty o największym udziale wydatków majątkowych realizowanych w ramach WPI. Ponadto, w fazie realizacji znajduje się już modernizacja Teatru im. L. Solkiego w Tarnobrzegu na kwotę ponad 14 milionów zł (zadanie to otrzymało dofinansowanie w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego i zrealizowane zostanie do końca 2011 roku) oraz rozbudowa i przebudowa budynków Zespołu Szkół Plastycznych na kwotę przewyższającą 17 milionów złotych.

3.3. Polityka fiskalna Gminy Miasta Tarnowa

Polityka finansowa to obok struktury dochodów i wydatków gminy, ze szczególnym uwzględnieniem wydatków majątkowych, także wysokość stawek podat-

Tablica 1

Największe wydatki majątkowe w ramach WPI

Nazwa zadania	Łączne nakłady	2009
Przebudowa połączenia drogi wojewódzkiej nr 973 z drogą krajową nr 4	19 040 000	4 900 000
Budowa połączenia autostrady A4 z drogą wojewódzką nr 977	91 833 068	35 700 000
Rozbudowa drogi krajowej nr 73 (ul. Błonie) wraz z budową ronda na skrzyżowaniu ulic Błonie – al. Jana Pawła II	21 050 000	20 500 000
Uporządkowanie i wdrożenie nowego systemu zarządzania miejskimi terenami handlowymi	7 080 000	6 330 000
Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej	53 275 380	10 000 000
Budowa Ponadregionalnego Centrum Sportowo-Rekreacyjnego przy ul. Piłsudskiego – Budowa Parku Wodnego	11 489 458	1 741 672
Modernizacja budynku Teatru im. L. Solskiego w Tarnowie	10 367 090	5 000 000

Źródło: Urząd Miasta Tarnowa, marzec 2009.

ków lokalnych⁸. Podatki są bowiem z jednej strony narzędziem fiskalnym, stanowiącym istotne źródło dochodu gminy, w przypadku miasta Tarnowa jest to 14% (zob. rysunek 1), z drugiej jednak strony mogą mieć charakter stymulacyjny, za pośrednictwem których samorząd gminy wpływa w sposób pośredni na decyzje inwestorów w zakresie realizacji zamierzeń strategicznych dla rozwoju miasta.

Z punktu widzenia rozwoju lokalnego istotnym instrumentem pobudzania rozwoju przedsiębiorczości jest przede wszystkim podatek od środków transportowych oraz podatek od nieruchomości, pozostałe rodzaje podatków lokalnych, ze względu na znikomy wpływ na tematykę poruszaną w niniejszym opracowaniu zostaną pominięte. W świetle przedstawionych założeń strategicznych, polityka podatkowa gminy winna być przemyślana, a stosowane ulgi i stawki preferencyjne powinny uwzględniać stopień, w jakim wysokość podatków lokalnych wpływa na inwestycję. W przypadku dużych inwestorów zastosowanie ulgi podatkowej niekoniecznie, w sposób istotny, wpłynie na rentowność przedsięwzięcia, może natomiast spowodować znaczne uszczuplenie dochodów gminy. Stąd stosowanie tego typu rozwiązań powinno uwzględniać procentowy udział wysokości podatku w strukturze kosztów przedsiębiorstwa zainteresowanego inwestycją na terenie tejże gminy. Na potrzeby niniejszej pracy przeprowadzone zostało porównanie rozwiązań podatkowych zastosowanych przez Gminę Miasta Tarnowa z rozwiązaniami miast sąsiednich: Rzeszowa, Krakowa, Nowego Sącza oraz miast o podobnej wielkości takich, jak: Kalisz, Opole, Płock (zob. tablica 2) w przypadku podatku

⁸ Publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe i bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej – Art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (Dz. U. nr 137, poz. 926 ze zm.).

T a b l i c a 2

Stawki podatku od nieruchomości na rok 2009 w poszczególnych miastach (w zł/m²)

Lp.	Wyszczególnienie	max.*	Tarnów	Rzeszów	Kraków	Nowy Sącz	Kalisz	Opole	Płock
		stawka	stawka	stawka	stawka	stawka	stawka	stawka	stawka
1.	Budynki mieszkalne (od 1 m ² pow. użyt.)	0,62	0,34	0,53	0,56	0,49	0,54	0,51	0,49
2.	Budynki związane z działalnością gospodarczą (od 1 m ² pow. użyt.)	19,81	18,40	19,81	18,65**	17,72	18,22	19,00	19,81
3.	Budynki zajęte na działalność gospodarczą w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych	4,01	4,00	4,01	1,97	4,00	3,64	4,00	4,01
4.	Budynki pozostałe (od 1 m ² pow. użyt.)	6,64	3,40	5,21	5,49	4,98	6,08	6,27	6,64**
5.	Budowle	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
6.	Budynki zajęte na prowadzenie dział. gosp. w zakresie obrotu kwalif. materiałem siewnym	9,24	7,70	9,17	8,84	7,82	8,48	8,90	9,24
7.	Grunty gospodarcze (od 1 m ² pow. użyt.)	0,74	0,60	0,72	0,67	0,59	0,65	0,68	0,74
8.	Grunty pod jeziorami, zajęte na zbiorniki wodne retencyjne lub elektrownie wodne	3,90	3,25	3,87	3,71	3,30	3,56	3,68	3,90
9.	Grunty pozostałe (od 1 m ² pow. użyt.)	0,37	0,08	0,19	0,23	0,18	0,27	0,21	0,23

* Maksymalne stawki podatków lokalnych określone przez Ministerstwo Finansów na 2009 rok (obwieszczenie MF z dn. 29. 07. 2008).

** Podatek od budynków pozostałych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Uchwały XXVI/384/2008 Rady Miejskiej w Tarnowie; Uchwały XXXIX/661/2008 Rady Miasta Rzeszowa; Uchwały XXVII/344/07 Rady Miasta Krakowa; BIP Miasta Płock – stan na 26. 05. 2009; Uchwała nr XVI/253/2007 Rady Miejskiej Kalisza; Uchwały XLI/406/08 Rady Miasta Opola; Uchwały XXXII/404/2008 Rady Miasta Nowego Sącza.

od nieruchomości oraz Rzeszowa, Krakowa i Opola w przypadku podatku od środków transportowych (zob. tablica 3).

Rozwiązaniem korzystnym dla rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw, ze szczególnym uwzględnieniem mikroprzedsiębiorstw, firm rodzinnych i rzemiosła w kontekście projektowania budżetu na kolejne lata, może być zastosowanie preferencyjnych stawek podatku od nieruchomości dla tego sektora, który jest filarem rynku pracy w każdej gminie. Uszczuplenie dochodów budżetowych mogłoby zostać zrekomensowane wyższą stawką podatku od powierzchni handlowych powyżej 1000 m², podobne rozwiązania zostały zastosowane przez samorząd miasta Krakowa⁹.

4. Aktywność władz miasta Tarnowa wobec inwestorów

Według wyliczeń Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych, aby wybudować zakład inwestor musi załatwić różnego rodzaju formalności w około dwudziestu urzędach. Stąd istnienie sprawnie funkcjonującej w strukturach urzędu komórki, obsługującej inwestorów jest czynnikiem zwiększającym atrakcyjność inwestycyjną. Takie rozwiązanie zostało wprowadzone w Urzędzie Miasta Tarnowa w ramach Biura Obsługi Przedsiębiorców, tarnowskie „okienko” spowodowało skrócenie czasu obsługi jednej osoby do 30 minut. Niestety, przepisy ustawy o podatku od towarów i usług, o zakładaniu firm w jednym okienku, które weszły w życie 31 marca 2009 roku, stały się dla niektórych utrapieniem, powodując komplikacje przy wypełnianiu formularza oraz mnożąc formalności. Jednak najczęstszym problemem inwestorów jest czas oczekiwania na wydanie decyzji o warunkach zabudowy, dlatego przewagę mają te miasta, które wcześniej uchwałyły miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego¹⁰ dla przeznaczonych pod inwestycję terenów – w takich przypadkach w ogóle decyzja o warunkach zabudowy nie jest wymagana.

Ponadto w strukturach Urzędu Miasta Tarnowa w 2007 roku utworzony został Wydział Strategii odpowiedzialny za sferę związaną z rozwojem miasta. W skład wydziału wchodzi dwa referaty: ds. Środków Pomocowych, Planowania Strate-

⁹ Wobec określonych w uchwale branż w odniesieniu do podatników prowadzących działalność gospodarczą bez względu na formę organizacyjno-prawną oraz sposób finansowania stanowią pomoc de minimis, której udzielanie następuje zgodnie z warunkami rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 z 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 379/5 z 28. 12. 2006 r.).

¹⁰ Władze Tarnowa sukcesywnie obejmują coraz większy procent powierzchni miasta uchwalonymi i będącymi w przygotowaniu miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, które w roku 2008 pokryły teren miasta w ponad 30 procentach. Jednak procedury te trwają stanowczo za długo, powodując zbędne opóźnienia w procesie rozwoju. Tak jest np. z planami terenów przemysłowych przy ul. Dunajcowej czy zmianami w studium dotyczących terenów inwestycyjnych przy ul. Ścieżki i Niedomicka.

Tablica 3

Stawki podatku od środków transportowych w 2009 roku (w zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Tarnów	Rzeszów	Kraków	Opole
		stawka	stawka	stawka	stawka
1.	od samochodu ciężarowego o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t i poniżej 12 t:				
	– powyżej 3,5 tony do 5,5 tony włącznie	290,00	600,00	516,00	410,00
	– powyżej 5,5 tony do 9,0 ton włącznie	560,00	1062,00	980,00	818,00
	– powyżej 9,0 ton i poniżej 12 ton	890,00	1302,00	1136,00	1022,00
2.	od samochodu ciężarowego o dopuszczalnej masie całkowitej równej lub wyższej niż 12 t, w zależności od liczby osi, dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu i rodzaju zawieszenia	od 920,00 do 2210,00	od 1458,00 do 2688,00	od 2364,00 do 2452,00	od 1534,00 do 2268,00
3.	od ciągnika siodłowego lub balastowego przystosowanego do używania łącznie z naczepą lub przyczepą o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów od 3,5 tony i poniżej 12 ton	820	1530	1440	818,00 920,00 1022,00*
4.	od ciągnika siodłowego lub balastowego przystosowanego do używania łącznie z naczepą lub przyczepą o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów równej lub wyższej niż 12 ton – w zależności od liczby osi, dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu i rodzaju zawieszenia	od 927,00 do 2290,00	od 2055,00 do 2688,00	od 1754,00 do 2506,00	od 1430,00 do 2350,00
5.	od przyczepy lub naczepy, które łącznie z pojazdem silnikowym mają dopuszczalną masę całkowitą od 7 ton i poniżej 12 ton	450	381	620	1022
6.	od przyczepy lub naczepy, które łącznie z pojazdem silnikowym mają dopuszczalną masę całkowitą równą lub wyższą niż 12 ton – w zależności od liczby osi, dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu i rodzaju zawieszenia	od 570,00 do 1305,00	od 660,00 do 1458,00	od 1238,00 do 1548,00	od 410,00 do 1588,00
7.	od autobusu – w zależności od liczby miejsc do siedzenia:			(<15 miejsc 576,00)	
	– mniej niż 30 miejsc	320,00	855,00	980,00	716,00
	– równej lub wyższej niż 30 miejsc	900,00	1857,00	1444,00	1430,00

* Stawki dla 3,5–5,5 t; 5,5–9,0 t; 9,0–12,0 t.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały nr XV/202/2007 Rady Miejskiej w Tarnowie; Uchwały nr XLII/703/2008 Rady Miasta Rzeszowa; BIP Miasta Krakowa – stan na 26. 05. 2009; Uchwała Rady Miasta Płocka Nr 221/XVI/07.

gicznego oraz Biuro Obsługi Przedsiębiorcy (BOP). W chwili obecnej obsługą inwestycji zajmuje się w mieście Tarnowski Klaster Przemysłowy, BOP spełnia funkcję pierwszego kontaktu zarówno dla nowych przedsiębiorców, chcących otworzyć własną działalność gospodarczą, jak również dla inwestorów, tych drugich kierując jednak do Klastera.

Jak wskazują opinie inwestorów dostęp do ziemi stanowi kluczowy element negocjacji o rozpoczęciu inwestycji na danym terenie, problemem może być jednak konieczność przetargowego zbycia nieruchomości przez gminę, które niekoniecznie zakończy się pozytywnie dla inwestora i dla gminy. Znacznym ułatwieniem dla inwestorów jest możliwość współpracy z innym podmiotem niż gmina, z reguły są to podmioty zależne, np. spółki czy agencje, które mogą sprzedawać działki z wolnej ręki, bez konieczności rozpisywania przetargów, bądź prowadzić działalność doradczą czy szkoleniową. Taką możliwość daje Tarnowski Klaster Przemysłowy, którego celem jest aktywizacja terenów przeznaczonych pod przyszłe inwestycje. Chcąc poszerzyć ofertę inwestycyjną Tarnowa, jego władze rozpoczęły proces scalania gruntów pod przyszłe inwestycje. W dniu 5 marca 2009 r. na specjalnie w tym celu zwołanej nadzwyczajnej sesji Rady Miejskiej w Tarnowie, radni uchwalili na wniosek Prezydenta Miasta uchwałę w *sprawie wniesienia wkładu niepieniężnego (aportu) i objęcia akcji w podwyższonym kapitale Tarnowskiego Klastera Przemysłowego Spółka Akcyjna z siedzibą w Tarnowie*. Dzięki temu w zamian za akcje spółki miasto wniosło aportem nieruchomości o łącznej powierzchni 21,2664 ha, a ich całkowita wartość, wynikająca z operatów szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych, wynosi 10 562 099 zł. Będące przedmiotem aportu nieruchomości bezpośrednio graniczą z Parkiem Przemysłowym „Mechaniczne” – który ma status specjalnej strefy ekonomicznej. Odstaustrowanie Parku Przemysłowego „Mechaniczne” wymaga znacznych środków, o które Tarnowski Klaster Przemysłowy S.A. będzie aplikował w programach pomocowych realizowanych w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego – działanie 4.3B „Strefy aktywności gospodarczej o powierzchni powyżej 20 ha”. Pozyskanie środków finansowych w ramach MRPO 4.3B obligowane jest utworzeniem strefy aktywności gospodarczej (SAG), której obszar w jednym kompleksie nie może być mniejszy niż 20 ha. Natomiast nieruchomości położone w obrębie 66 Tarnów – Krzyż na podstawie ww. rozporządzenia zostały już objęte statusem specjalnej strefy ekonomicznej, a zatem przekazanie tego obszaru do TKP S.A. jest realizacją pierwotnego planu oddania terenów inwestycyjnych, leżących w granicach miasta Tarnowa na majątek Spółki¹¹.

¹¹ Uzasadnienie do projektu uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 5 marca 2009 roku.

4.1. Wizerunek miasta Tarnowa jako element przewagi konkurencyjnej

Warta uwagi w kontekście rozwoju miasta Tarnowa jest jego rozpoznawalność oraz obecność w mediach ogólnopolskich, jako stały element budowania marki miasta. Podjęte w 2008 roku przez Biuro Promocji Miasta Tarnowa, a obecnie Wydział Marki Miasta, działania mające na celu budowę pozytywnego odbioru miasta oraz jego promocję w mediach ogólnopolskich spowodowały, iż łączny czas antenowy obecności Tarnowa w telewizjach o zasięgu ponadregionalnym i ogólnopolskim wyniósł w przybliżeniu 24 godziny (2760 minut). Były to zarówno audycje komercyjne takie, jak *W ciepłym mieście* – cykliczny program o Tarnowie na antenie TVP Kraków, *Dzień dobry TVN* z Tarnowa czy prognozy pogody z „polskiego bieguna ciepła” realizowane przez telewizję TVN Meteo, jak również audycje niekomercyjne z okazji inauguracji Ogólnopolskich Obchodów 90. Rocznicy Odzyskania Niepodległości, czy emisje koncertów w ramach ART.FEST. Łączny koszt zakupu czasu antenowego wyniósł 164 174 zł, co daje średnio 59 zł za minutę¹².

Analizując powyższe działania, jak również rosnącą świadomość władz samorządowych można wyodrębnić zarówno działania o charakterze formalnym, wynikające z przepisów prawa i kompetencji przypisanych samorządowi, jak również te, które w dużym stopniu zależą od czynnika ludzkiego i dobrej woli.

Należy mieć bowiem na uwadze kreacyjną rolę samorządu terytorialnego w procesie rozwoju lokalnego gminy oraz instrumenty jakimi dysponuje. Począwszy od przejrzyście stanowionego prawa lokalnego, tworzonego w procesie konsultacji z podmiotami gospodarczymi i społecznymi, konsekwentnie prowadzonej polityki informacyjno-promocyjnej, poprzez rozsądną politykę finansową, a skończywszy na aktywnym wsparciu instytucji otoczenia biznesu. Chcąc kreować dobry klimat dla inwestycji i rozwoju, władze lokalne powinny tworzyć strefy aktywności gospodarczej, posiadając jednocześnie odpowiednią ilość gruntów z przeznaczeniem inwestycyjnym, zarówno w zasobie komunalnym, jak również poprzez podmioty zależne. Równolegle z opracowaniem odpowiednich planów zagospodarowania przestrzennego, samorządy winny zadbać o niezbędną infrastrukturę oraz służyć pomocą w obsłudze, zapewniając obudowę instytucjonalną. Takie działania, mające na celu poprawę dynamiki rozwoju lokalnego gminy powinny wynikać z przyjętych wcześniej dokumentów strategicznych, które, mimo określonych ram czasowych, winny być w uzasadnionych przypadkach dostosowywane do zmieniających się warunków. O ile misja i wizja miasta są elementami stałymi, o tyle warunki gospodarowania, szanse i zagrożenia, a także konkretne zadania i priorytety rozwojowe są czynnikami dynamicznymi, które mogą ulegać aktualizacjom.

¹² Dla przykładu koszt 30 sek. czasu antenowego w TVN: godz. 8:45 – 6400 zł, 9:19 – 12 500 zł, 10:09 – 14 800 zł, (*Promocja...*, 2009).

5. Podsumowanie

W przypadku miasta Tarnowa wśród inicjatyw, które znacząco przyspieszyłyby rozwój lokalny, obok wspomnianych działań pozostających w gestii samorządu terytorialnego, są również takie, które zależą od innych podmiotów. To między innymi: utworzenie Akademii Tarnowskiej, dokończenie budowy autostrady A4 na odcinku Kraków – Tarnów, czy poszerzenie granic administracyjnych miasta Tarnowa. Dobrym kierunkiem działań byłoby również stworzenie „aglomeracji tarnowskiej”, będącej formą związku międzygminnego, w ramach którego miasto i okoliczne gminy wspólnie podejmą starania o nowe tereny z przeznaczeniem pod inwestycje, czy wsparcie wspólnych przedsięwzięć ze środków UE. Ścisła współpraca pomiędzy gminami daje obraz dużego zaangażowania, oraz dojrzałości samorządowców, a to z kolei jest czynnikiem przyciągającym kapitał.

W procesie rozwoju lokalnego niezwykle istotna jest również dbałość o rozwój społeczny poprzez tworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju szkolnictwa niepublicznego na każdym poziomie kształcenia, czy polepszenie warunków nauczania w gminnych placówkach oświatowych. Niezmiernie ważny jest również rozwój szkolnictwa zawodowego oraz kierunków technicznych. Obecność na lokalnym rynku pracy odpowiednio wykwalifikowanych pracowników jest często czynnikiem przyciągającym kapitał i decydującym o lokalizacji inwestycji. Duży wpływ na rozwój lokalny ma również aktywne i innowacyjne społeczeństwo obywatelskie, stąd duży nacisk samorządy winny kłaść na rozwój trzeciego sektora, tworzenie warunków niezbędnych dla rozwoju organizacji pozarządowych, oraz młodzieżowych. Istotne wydają się również działania mające na celu poprawę infrastruktury czasu wolnego, które podnosząc komfort życia mieszkańców, stanowią ważny czynnik przyciągający potencjalnych inwestorów oraz kadrę menedżerską. Na koniec należy wykazać się staranną dbałością o wizerunek gminy, zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny, kreowany w sposób przemyślany i konsekwentny. Dopiero wtedy rozwój lokalny, odpowiednio obudowany, rozumiany jako przeobrażenie, może mieć charakter pozytywny.

Bibliografia

- Brol R. (red.). 1998. *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*. Wrocław: Akademia Ekonomiczna. ISBN 83-7011-322-2.
- Brol R. (red.). 2005. *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*. „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” nr 1083. Wrocław: Akademia Ekonomiczna.
- Dziemianowicz W. 2005. *Ranking atrakcyjności inwestycyjnej miast Polski – refleksje po czterech edycjach badań*. Prace i Studia Geograficzne. Tom 35. Warszawa: Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW. ISSN 0208-4589.
- Hausner J. 2008. *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Scholar. ISBN 978-83-7383-334-0.
- Kalinowski T. (red.). 2007. *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2007*. Gdańsk: IBnGR. ISBN 83-89443-53-8.

- Kołodko G.W. 2008. *Wędrujący świat*. Warszawa: Wydawnictwo Pruszyński. ISBN 978-83-7469-712-5.
- Kudłacz T. 1999. *Programowanie rozwoju regionalnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 83-01-12800-5.
- Kudłacz T. 2008. *Rozwój lokalny*. W: *Ekonomia społeczna a rozwój*. Pod red. J. Hausnera. Kraków: MSAP UE. ISBN 978-83-89410-31-3.
- Kulas I. 2005. *Ocena instrumentów stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego*. „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” nr 1083. Wrocław: Akademia Ekonomiczna.
- Promocja [2009] Tarnowa, informacja na temat promocji miasta Tarnowa – ocena roku 2008 oraz określenie działań na 2009 rok. Tarnów: Urząd Miasta Tarnowa.
- Słomińska B., Kłosiewicz-Górecka U. 2001. *Samorząd terytorialny a rozwój nowoczesnego handlu*. Warszawa: Difin. ISBN 83-7251-146-2.
- Stabryła A. 2001. *Podstawy zarządzania firmą, modele metody, praktyka*. Kraków – Kluczbork: Antykwa. ISBN 83-87493-15-5.
- Stabryła A. 2005. *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 83-01-14391-6.
- Szewc T. 2006. *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*. Bydgoszcz – Katowice: Oficyna Wydawnicza Branta. ISBN 83-60186-01-4.
- Szromnik A. 2008. *Marketing terytorialny: miasto i region na rynku*. Kraków: Oficyna a Wolters Kluwer Polska. ISBN 978-83-7526-639-9.
- Uchwała [2008] budżetowa Gminy Miasta Tarnowa. Tarnów, grudzień 2008.
- Wieloletni [2008] Plan Inwestycyjny Gminy Miasta Tarnowa na lata 2008–2013. Uchwała Rady Miejskiej Tarnowa.
- Zawicki M., Mazur S., Bober J. (red.). 2004. *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*. Kraków: MSAP AE. ISBN 83-89410-20-6.

The Role of Local Government in the Process of Local Development Based on an Example of Tarnów

Summary: After twenty years of democratization process in Poland, and after ten years since the reform of local government has been enforced, establishing a new territorial division of the whole country, the experience of municipalities – the basic territorial units and participants of the local market, are a significant source of knowledge about local development policies and factors that determine this kind of development. The aim of this article is to present tools that the local authorities have in the programming of local development, proper practice in terms of office management, present strategic assumptions adopted in the relevant plans. Verification of the implementation process, with the example of Tarnów, will answer the questions, of their impact on the region and whether they will contribute to improvement of the inhabitants' economic situation and make Tarnów a sub-regional capital. The choice was not accidental; Tarnów has lost the status of the province capital and nowadays is looking for new ways of development. Additionally, accession to the European Union has given new opportunities to the local government, moreover, the authorities have made development policies the main target in management of the district.

Key words: Tarnów, development, investment attraction, strategy of development, local government

FINANSE I POLITYKA FINANSOWA

MIECZYŚLAW DOBIJA*

Fundamentalne przyczyny kryzysów finansowych

Słowa kluczowe: kapitał, gra o sumie niezerowej, stała ekonomiczna, natura pracy i pieniędzy

Streszczenie: Rzeczywistość życia i działania w ziemskich warunkach podlega ograniczeniom określonym przez prawa fundamentalne. Do praw fundamentalnych należą między innymi: zasada zachowania energii, zasada spontanicznego i losowego wzrostu nieporządku oraz zasada ekonomiczności działania. Dwóch pierwszych zasad nie można ominąć, bowiem one konstytuują naturę rzeczywistości, a próby ich przekraczania skutkują katastrofami i kryzysami. W ekonomii występują kryzysy finansowe, jeśli mają miejsce działania niezgodne z zasadą zachowania energii. Sytuacje kryzysowe zdarzają się, gdy banki centralne tworzą w nadmiarze pieniądza gotówkowy (można rzec z niczego) i udzielają kredytów bankom komercyjnym. Dzięki zrozumieniu, że kapitał stanowi zdolność do wykonywania pracy, wiadomo, że to postępowanie narusza zasadę fundamentalną. Ponadto, odkrycie stałej ekonomicznej wskazuje, że możliwości wzrostu są ograniczone, więc nadmiar kreowanego pieniądza gotówkowego wywołuje nadmierny wzrost w kategoriach finansowych, po czym następuje spadek wielkości ekonomicznych w wyniku dostosowania się wielkości nominalnych do realnych, czyli do ograniczeń określonych naturą rzeczywistości.

1. Gospodarka jako gra o sumie niezerowej

Od sformułowania teorii gier przez Johna von Neumana i Oskara Morgensterna zastosowania tej teorii obejmują zagadnienia zarządzania, negocjacji i ekonomii. Istnieją różne klasyfikacje gier, jednak podstawowy podział wyróżnia dwie klasy: gry o sumie zerowej i niezerowej. Suma gry określa sposób podziału korzyści między uczestników, ale także wskazuje na istnienie lub nie, zewnętrznego źródła osiągniętych korzyści. W grze o sumie zerowej gracze działają przeciwko sobie.

* Prof. dr hab. Mieczysław Dobija – profesor zwyczajny, kierownik Katedry Rachunkowości na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie; kontakt e-mail: dobijam@uek.krakow.pl.

Zysk jednego z uczestników oznacza porażkę drugiego. Gra się kończy, gdy jeden z graczy utraci zasoby. Gra o sumie niezerowej oznacza, że korzyści osiągane przez strony uczestniczące pochodzą z zewnętrznego źródła, inaczej mielibyśmy do czynienia z *perpetuum mobile*. Zdobywanie korzyści nie owocuje zabieraniem ich bezpośrednio innym graczom, zaś jedynie zmniejszaniem ich potencjalnych możliwości.

Jeśli rozważyć przykład produkcji i sprzedaży laptopów ze standardowym oprogramowaniem, którym się powszechnie posługujemy, to mamy dobrą ilustrację gry o sumie niezerowej, z której wszystkie strony: projektanci, producenci komputerów i oprogramowania, handel oraz klienci uzyskują korzyści, przy czym klienci, ze względu na dużą liczebność, korzystają najwięcej. Robert Wright (2000) jest uczonym, który gry o sumie niezerowej wyraziście zastosował do formułowania teorii wyjaśniającej ewolucję społeczeństw. Autor pisze (s. 11): „[...] Czasami politolodzy lub ekonomiści rozkładają stosunki międzyludzkie na składniki o sumie zerowej i niezerowej. Zdarza się to również biologom zajmującym się ewolucją, kiedy badają, w jaki sposób funkcjonują różne ożywione systemy. Jestem przekonany, że jeśli chcemy zobaczyć, co jest motorem ukierunkowującym zarówno historię ludzkości, jak i ewolucję organiczną, powinniśmy bardziej systematycznie stosować ten sposób myślenia [...] Za pomocą tego obiektywu będziemy mogli zrobić przegląd historii ludzkości oraz historii życia organicznego. Mam nadzieję, że uda mi się rzucić trochę światła na pewien rodzaj energii – dynamiki o sumie niezerowej – która, jak do tej pory, w istotny sposób ukształtowała rozwój życia na ziemi [...]”. Autor wprowadza pojęcie niezerowej *sumowalności* jako określenie naturalnego czynnika zmuszającego mieszkańców naszej planety do ewolucji i postępu technologicznego. Wraz z postępem rosną bowiem wspólne korzyści osiągane z rozgrywanych gier, czego przykładem jest wspomniany laptop.

Gospodarka jest zatem grą o sumie niezerowej, w której mogą wygrywać wszyscy uczestnicy, w odróżnieniu od gier o sumie zerowej, gdzie wyniki graczy są ze sobą powiązane w stosunku odwrotnie proporcjonalnym. Dzięki temu cała ludzkość może osiągać sukcesy gospodarcze i społeczne, może wzrastać kapitał ulokowany w zasobach naturalnych, ludzkich, rzeczowych, mimo że historia jest także świadectwem wielu niepowodzeń na tym polu. Jak pisze R. Wright (2000, s. 13) „[...] Nie należy rozumieć, że gry o sumie niezerowej zawsze kończą się wynikiem wygrana – wygrana, a nie: przegrana – przegrana. Nie chodzi też o to, że potężni i zdradliwi nie wykorzystują słabych i naiwnych; ten rodzaj pasożytnictwa jest często możliwy w grach o sumie niezerowej, a historia dostarcza na to niemało przykładów. Jednak w dalszej perspektywie, gdy weźmie się wszystko pod uwagę, sytuacje o sumie niezerowej wytwarzają więcej pozytywnych niż negatywnych sum, więcej wzajemnych korzyści niż wzajemnych strat i wyzysku. W rezultacie utrwalają się coraz głębsze i bogatsze systemy współzależności między ludźmi [...]”.

Przedsiębiorczość jest dobrym przykładem rozgrywania gry o sumie niezerowej. Przedsiębiorca osiąga zysk, czyli przyrost kapitału, w rezultacie ekwiwalentnych

wymian dokonywanych ze wszystkimi kontrahentami, a więc pracownikami, dostawcami, odbiorcami, agencjami państwowymi, audytorami i zarządzającymi. Wszystkie strony odnoszą korzyści.

Źródłem tego korzystnego stanu rzeczy, tych potencjalnych możliwości wzrostu jest przede wszystkim Słońce, które śle nieustannie energię we wszystkich kierunkach, a zatem także do Ziemi. Poruszając się po stałej orbicie, pod stałym kątem nachylenia Ziemia absorbuje corocznie określoną porcję energii. Ta absorpcja dokonuje się za pośrednictwem systemu życia organicznego i wspaniałego zjawiska fotosyntezy. Dzięki temu może wzrastać kapitał ludzki i zasoby pracy, a zatem dalsze transfery kapitału do produktów. Rośnie więc dostępna wartość. Ostatecznie gospodarka jest sumą gier o sumie zerowej i niezerowej. Jednak gra najważniejsza, gra z Naturą, ma sumę niezerową wyznaczoną przez stałą ekonomiczną $p = 0,08$ na rok.

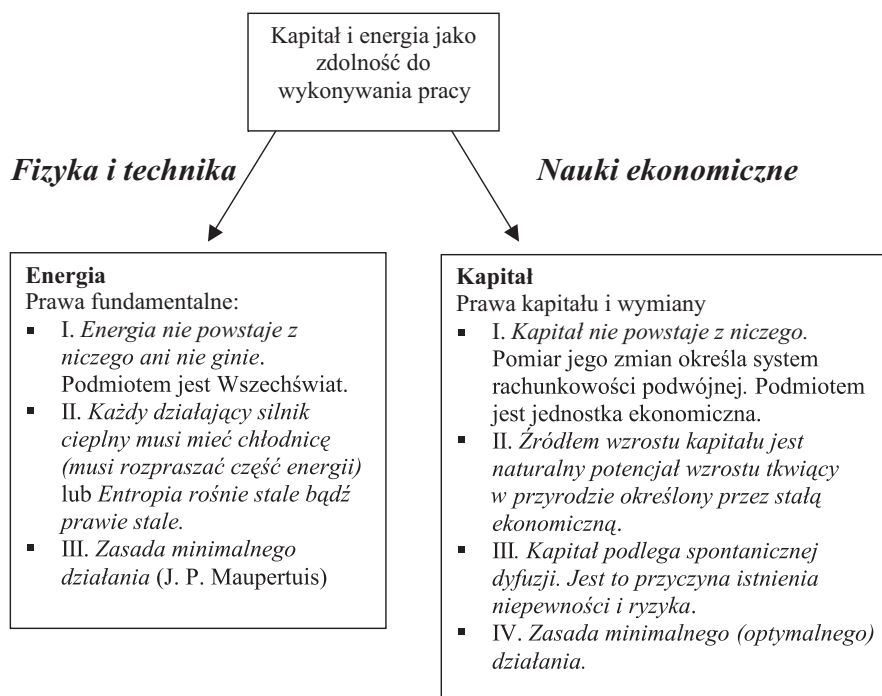
Autorzy także dostrzegają zjawisko pasożytnictwa, które występuje w wieloosobowych grach niezerowych. Niektórzy mogą korzystać z dóbr wypracowanych przez innych i niczym nie odwzajemniać, lub tylko pozorować ekwiwalentną wymianę. W czasach pierwotnych łowców – zbieraczy wystarczało moralne oburzenie, aby te zjawiska zostały ukrócone. Obecnie jest to znacznie trudniejsze. Gdy widzimy, że w USA prezydent jest zarazem premierem, to sytuacja w Polsce, gdzie funkcjonuje i Rząd i Prezydent z olbrzymią kancelarią, natychmiast się kojarzy z tego rodzaju pasożytnictwem. Analiza systemu partiokracji, w którym żyjemy, może wskazać sporo przejawów pasożytnictwa, czyli pozorowanego lub niewielkiego wkładu do tworzenia wspólnego dobra nagradzanego niezwykle wysokimi udziałami. Jednak analizy prowadzone przez W. Wrighta pokazują, że jeśli wierzyć historii, przyjdzie czas na demokrację, czyli system z mniejszym nasileniem negatywnych zjawisk, niż obecnie.

2. Natura kapitału i ogólny model wzrostu

Bardzo interesujące jest pytanie o rozmiar niezerowej sumowalności, jaki w ustalonym czasie osiągalny jest w gospodarce. Czy jest on zmienny czy stały, a jeśli jest stały, to jaki jest rozmiar tej nadwyżki do podziału? Ponadto, co jest źródłem tego przyrostu? Czy jest to praca ludzka? Odpowiedź na te pytania rysuje się na gruncie kilku opracowań, w szczególności (Kuchmacz, 1996, 2004; Dobija, 2004, 2006, 2007; Cieślak, 2007; Kurek, 2007, 2008, 2009; Kozioł, 2005). Wspólną cechą tych opracowań jest zrozumienie natury kapitału i określenie jego modelu zgodnego z fundamentalnymi prawami natury.

Główne ustalenia dotyczą rozumienia natury kapitału i kategorii naturalnie powiązanych z kapitałem. Otóż kapitał stanowi abstrakcyjną zdolność do wykonywania pracy. Podstawowe dla nauk ekonomicznych znaczenie kapitału wynika z faktu, że każdy byt, osoba fizyczna bądź prawna, ma szanse ist-

nienia i trwania, o ile potrafi zachować i pomnażać kapitał początkowy. Natomiast działalność, która prowadzi do ubytku kapitału, jest drogą do przerwania istnienia. Zauważono (Dobija, 2007), że w dwóch wielkich dziedzinach ludzkiego poznania dwa pokrewne pojęcia grają najważniejszą rolę. Jest to energia w naukach fizycznych i technicznych, której określenie sprowadza się także do zdolności do wykonywania pracy oraz kapitał w naukach ekonomicznych. Rzecz jednak w tym, że ze względu na odrębność podmiotów badań ekonomicznych i fizycznych teorie tych kategorii są i muszą być swoiste, jednakże mają wspólną podstawę określoną przez prawa fundamentalne.



Rys. 1. Zakres analogii między kategoriami kapitału i energii

Źródło: opracowanie własne.

Rzeczywistość, w której żyjemy i działamy, określają fundamentalne zasady, pozwalające, przy pełnym respektowaniu, na prawidłowe objaśnianie natury zjawisk oraz prowadzenie efektywnych działań. Trzy z nich dotyczą w równym stopniu nauk fizycznych (Atkins, 2005), jak i ekonomicznych. Pierwsza: energia, czyli zdolność do wykonywania pracy, nie powstaje z niczego. Druga: każda koncentracja energii podlega spontanicznej, losowej dyspersji, co oznacza stały wzrost nieporządku o ile nie następuje zewnętrzny dopływ energii. Trzecia: zmiany w naturze dokonują się zgodnie z prawem minimalnego działania. Pierwsze dwie zasady nawiązują do praw termodynamiki, autorstwo trzeciej przypisane jest francuskiemu

uczonemu, od 1746 roku prezydentowi Berlińskiej Akademii Nauk, Pierre-Louis Moreau de Maupertius. Ta zasada manifestuje się w ekonomii jako zasada ekonomicznego działania i jest dostatecznie respektowana w sektorze prywatnym. Natomiast sektor publiczny wymaga systematycznej kontroli.

Zasada jest fundamentalna, to znaczy, że bez jej respektowania nic nie może być prawidłowo wyjaśnione, a działania praktyczne nie osiągną sukcesu. Jeśli fundamentalne zasady dynamiki i prawo powszechnego ciężenia nie będą respektowane przy konstrukcji i wznoszeniu budowli, to nastąpi katastrofa. Dzięki odkryciom naukowym, dokonanych przez I. Newtona i innych uczonych, istnieją jednak teorie, które umożliwiają ściśle obliczenia na przykład siły ciężenia przy konstrukcji budowli. W odniesieniu do gospodarki należy uznać, że nauki ekonomiczne są nadal w okresie przednaukowym (*science*) skoro nieprzewidziana niestabilność systemów finansowych może się pojawić tak nagle, jak to miało miejsce w gospodarkach wielu państw od połowy 2008 roku¹.

Skoro kapitał stanowi abstrakcyjną zdolność do wykonywania pracy, to wartość produktu zależy od koncentracji kapitału w tym produkcie. Z kolei praca oznacza transfer kapitału ludzkiego do obiektów pracy, czyli produktów. Zatem dla wykonania pracy musi istnieć wcześniej kapitał ludzki. Praca, czyli transfer kapitału, ma większe lub mniejsze natężenie w zależności od tego, jak ten proces jest wspierany przez mnożnik produktywności pracy (Dobija, 2008). Ten mnożnik zależy od, między innymi, dostępnych aktywów, których wartość określa praca ucieleśniona w tych aktywach. Mnożnik zwiększają także czynniki organizacji i zarządzania (rotacja aktywów, zyskowność kosztów i sprzedaży, adekwatny stopień opłacenia pracy, unikanie stratności aktywów).

Rozważania o naturze kapitału w kontekście praw fundamentalnych prowadzą do modelu kapitału w chwili t zawierającego trzy podstawowe oddziaływania:

$$C_t = C_0 e^{pt} e^{-st} e^{mt} \quad p = E(s) = 0,08 \text{ [1/rok]}, \text{ gdzie:}$$

- C_t – kapitał po upływie czasu t ; C_0 – kapitał początkowy;
- e^{pt} – określa naturalny potencjał wzrostu kapitału będący właściwością Natury (fizjokratyzm), stała ekonomiczna $p = 0,08$;
- e^{-st} – kwantyfikuje spontaniczną dyfuzję kapitału, czyli działanie termodynamicznej strzałki czasu (druga zasada termodynamiki);
- e^{mt} – wskazuje na oddziaływania osłabiające działania termodynamiczną strzałkę czasu i wzmacniające wzrost, dzięki pracy i zarządzaniu.

¹ Prezydent IEA Masahiko Aoki stwierdza: "Now some economists suggest that the seriousness of the present economic setback may be even comparable to that of the Great Depression in certain respects, and that recovery from it may take years to come. This situation undoubtedly poses a tremendous challenge for economists. We are forced to realize that the existing rules of the global economic game are quite inadequate, even though there have been, and will be, tremendous benefits from the globalization of markets, information, production networks, and so on".

Zauważmy, że z prawej strony powyższej formuły musi pojawić się kapitał początkowy, jako przejaw pierwszej fundamentalnej zasady, że kapitał nie powstaje z niczego. Dopiero dany kapitał może się zmieniać bądź przez dyfuzję, bądź rosnać dzięki dopływom z naturalnego źródła i pracy. Człowiek i jego kapitał ludzki może być tutaj wymownym przykładem. Niemowlę rodzi się (C_0), jednak bez opieki wkrótce by umarło (e^{-st}), starania rodziców i społeczeństwa (e^{mt}) zapewniają trwałość, a tempo wzrostu określa stała p . Dlatego w rachunku kapitału ludzkiego istotną rolę pełni stała $p = 8\%$.

Stala p jest mierzalna, ale podobnie jak w odniesieniu do stałych fizycznych, brakuje teorii określającej jej rozmiar. Jest ona wyznacznikiem dla świata, w którym żyjemy. Dzięki niej można zorientować się o naturalnym rozmiarze zysku z przedsiębiorczości, a zatem wyznaczyć godziwą cenę produktu bądź pracy. Jej wyższy rozmiar kreowałby inny świat, w którym zyski mogłyby być wyższe, ale także niepewność byłaby wyższa, ze względu na relację $p = E(s)$.

Stala p jest źródłem wartości dodanej i zysków. Dla pozyskania korzyści z jej istnienia tworzą się organizacje i intensywnie rozwija się działalność gospodarcza, jest ona jedną z sił motywujących ludzkość do działania. Ta stała jest swoista dla nauk ekonomicznych, ale jej rodowód termodynamiczny jest wyraźny, bowiem określa ona także tempo dyfuzji kapitału-energii, jest więc elementem strzałki czasu. Różnorodne badania (Goetzmann, Ibbotson, 2005), a także autorów polskich, jak: Cieślak (2007), Kurek (2007, 2008, 2009), Kozioł (2005) pokazują, że wielkość p znana z nauk ekonomicznych jako premia za ryzyko i najważniejsza liczba finansów jest w przybliżeniu równa $p = 0,08$ [1/rok]. Okazuje się też, że w republikańskim Rzymie legalna stopa procentowa była określona jako 1/12 kapitału początkowego (Pikulska-Robaszkiewicz, 1999, s. 41). Przejawy ośmioprocentowej stałej znajdują się także w bazylejskich zasadach adekwatności kapitałowej (Cornford, 2005).

Model kapitału można zapisać w uproszczonej formie $C_t = C_0 e^{rt}$, gdzie r jest stopą zmiany i $r = p - s + m$. Jak widać, przedstawiony model kapitału stanowi w istocie rozwiniętą formułę procentu składanego. Albert Einstein stwierdził², że procent składany jest największym matematycznym osiągnięciem ludzkości. Nie ma w tym przesady, bowiem jest jasne, że ten model jest praktyczny i skuteczny. Należy sądzić, że mówiąc te słowa A. Einstein myślał zapewne o matematycznym wyrazie prawa fizycznego i zarazem ekonomicznego. Jeśli tak, to myśl ta urzeczywistniła się w przedstawionym modelu kapitału, który jest formą procentu składanego z rozwiniętą strukturą stopy procentowej. Ten model jest zarówno prosty i głęboki a wyraża niezwykle ważną cechę świata, w którym żyjemy. Jednoczy w sobie trzy fundamentalne zasady, a jego powszechne stosowanie w praktyce wy-

² Albert Einstein is credited with discovering the compound interest rule of 72. Referring to compound interest, Albert Einstein is quoted as saying: „It is the greatest mathematical discovery of all time” <http://www.ruleof72.net/rule-of-72-einstein.asp>

magą wynalezienia i stosowania rachunkowości z podwójnym zapisem do pomiaru zysku.

Przedsiębiorstwo osiągając zyski na poziomie $ROA = p = 0,08$ sprawia, że kapitał pomnaża się w szybkim tempie. Wiadomo także, że osiąganie ROA na stałym poziomie przez kolejne lata prowadzi do wzrostu zainwestowanego kapitału według formuły procentu składanego, a więc wykładniczo z parametrem p . Jest to optymistyczne, że gospodarowanie prowadzi do szybkiego wzrostu określonego formułą procentu składanego. Z tego wzrostu korzystają wszyscy kontrahenci tworzący przedsiębiorstwa: kredytodawcy, właściciele, pracownicy, itp., o ile pracą i mądrością potrafią osiągnąć duże roczne tempo przyrostu. Dodajmy, że w tym dziele wydatne wsparcie zapewniają systemy rachunkowości, które są podstawą do rzetelnego pomiaru zysku, ROA i innych wskaźników.

3. Czy powrót do fizjokratyzmu?

Podkreślenie roli natury można obecnie dostrzec w wielu dziedzinach współczesnej myśli ekonomicznej. Oprócz przedstawionych rozważań można wskazać J. Krabbe (1993), który rozwija te idee we współczesnych badaniach z zakresu ekonomiki środowiska, dążąc do sformułowania kryteriów utrzymania rozwoju przy założeniu, że Natura jest podstawowym źródłem bogactwa. Ale to już twierdzili fizjokraci.

Wybitnym przedstawicielem fizjokratyzmu był F. Quesnay, który przedstawił logiczny, kwantytatywny system przepływu wartości zwany tablicą ekonomiczną (Stankiewicz, 2000, s. 120). W tej tablicy autor przedstawia liczbowo i graficznie efekty pracy poszczególnych klas i ilustruje fakt, że tylko rolnictwo przyczynia się do wzrostu. Podzielił społeczeństwo na trzy klasy: właścicieli, rolników i pozostałych, których nazwał klasą jałową. Na liczbowym przykładzie objaśnia, że klasa jałowa konsumuje wszystko co wytwarza, nie tworząc żadnej nadwyżki. Tę tworzy tylko klasa rolników. Jednak tablica ekonomiczna nie jest dowodem, lecz tylko ilustracją do poglądów autora.

Ten logiczny myśliciel nazywa robotników pracujących w przemyśle, handlowców, transportowców klasą jałową. Dlaczego? Można to racjonalnie wyjaśnić dopiero na gruncie współczesnej wiedzy o pracy. Praca jest tylko transferem energii, aby ją wykonać należy wcześniej tę energię (zdolność do pracy) zgromadzić w formie potencjalnej. Dlatego w wyniku pracy nie może powstawać żadna dodatkowa wartość, jeśli rozpatruje się zagadnienia w skali ogólnej. Tylko pracę rolnika wspomaga Natura poprzez zjawisko fotosyntezy i inne związane ze Słońcem i Ziemią. Zgodnie z zasadą zachowania energii w efekcie transferu zwanego pracą może być tej energii mniej (straty), a nigdy więcej. Według F. Quesnaya tylko przy pracy rolnika jest inaczej. Produkt jego pracy ma wartość dużo większą niż transfer kapitału ludzkiego pracującego rolnika.

Obecnie wiemy więcej niż F. Quesnay i możemy przedstawić bardziej precyzyjne analizy teoretyczne i badania empiryczne. Nasze Słońce w każdej sekundzie zamienia 5 milionów ton swojej masy na energię zgodnie ze wzorem $E = mc^2$ i wysyła promieniowanie w przestrzeń. Ziemia, biegnąc po stałej orbicie wokół Słońca, pozyskuje pewien procent energii tego promieniowania, dzięki czemu życie i gospodarka na Ziemi nie jest grą o sumie zerowej. A zatem, wszyscy mogą się bogacić, o ile nie zabraknie organizacji i sprawiedliwości i dodajmy: mądrości pracy. To dzięki względnej stałości Słońca i stałej orbicie, po której porusza się Ziemia, ujawnia się ośmioprocentowa stała ekonomiczna, występująca w prawidłowym rachunku ekonomicznym.

Fizjokraci mylili się przypisując pracy rolnika nadzwyczajną rolę. Ten wniosek wynika z przedstawionego modelu kapitału, gdzie czynnik pracy jest oddzielony od czynnika potencjału wzrostu, a rola pracy polega na niwelacji wpływu termodynamicznej strzałki czasu. Praca rolnika nie jest lepsza od pracy kołodzieja, młynarza, piekarza, wozaka, handlowca i gospodyni domowej przygotowującej posiłki. Znaczny przyrost wartości produktu żywnościowego ponad wkład pracy rolnika dokonuje się dzięki fotosyntezie, czyli Naturze. Jeśli wszyscy uczestniczący w procesie produkcji żywności i żywienia byłiby wynagradzani godziwie, czyli zgodnie z wartością pracy, to *per saldo* nie wnoszą niczego do sumy wartości. Wszyscy natomiast korzystają z daru Natury.

Głębsze wyjaśnienie roli pracy, które można przedstawić na tle współczesnej wiedzy o naturze kapitału, wiąże się z drugą zasadą termodynamiki. Praca określona w modelu kapitału czynnikiem e^{mt} stanowi transfer kapitału pracownika, który niweluje destrukcyjne działanie termodynamicznej strzałki czasu e^{-st} . Jeśli $m = s$, to potencjał wzrostu określony przez stałą ekonomiczną p swobodnie działa, powodując wzrost kapitału początkowego w średnim tempie 8%. Okresowo wzrost może być większy, gdy $m > s$, ale nie w długim terminie.

Praca przeciwdziała głównie skutkom zjawisk określonych przez drugą zasadę termodynamiki, czyli wzrostowi nieporządku. Aby utrzymać porządek w swoim organizmie (stan życia) człowiek buduje dom. Dla zapewnienia dopływu światła słonecznego dom ma okna. Gdy okno stanie się brudne i nie ma już początkowej, swoistej zdolności do wykonywania pracy, należy okno umyć, przywracając dzięki tej pracy stan poprzedni. Wszelkie wymienione tutaj prace, dotyczące budowy domu i okna, tylko zapobiegają naturalnej destrukcji, czyli wpływowi termodynamicznej strzałki czasu.

4. Ograniczenia realnego wzrostu kapitału. Krytyka CAPM

Na trudności występujące przy interpretacji zjawisk ekonomicznych ma wpływ nie do końca wyjaśniona natura zysków. Niewątpliwie F. Knight (1921), zwracając uwagę na rolę niepewności w kontekście powstawania zysku, uczynił krok we

właściwym kierunku. Jednak natura zysku nie została ostatecznie wyjaśniona, natomiast w praktyce pojawiły się uproszczone opinie wiążące zyski z ryzykiem. W szczególności ta relacja jest zawarta w modelu CAPM, stanowiącym teorię wyceny (a więc także zwrotu) akcji. Nie istnieje jednakże pozytywna relacja między ryzykiem a zyskiem.

Na podstawie wprowadzonego modelu kapitału można dojść do formuły wyjaśniającej naturę zysku, który stanowi okresowy przyrost kapitału ΔC . Oznaczając ($r = p - s + m$) otrzymujemy, że okresowy zysk jest równy: $\Delta C = C_t - C_{t-1} = C_0 e^{rt} - C_0 e^{r(t-1)} \approx C_0 [1 + rt - (1 + r(t-1))] = C_0 (p - s + m)$. Uzupełniając formułę o przedział czasu ($\Delta t = 1$) otrzymujemy wzór umożliwiający pełniejszą interpretację natury zysku..

$$\text{Okresowy zysk} = \Delta C = C_1 - C_0 = C_0 (p - s + m) \Delta t$$

Interpretacja powyższej formuły wnosi nowy element poznawczy. Źródła zysku to nie niepewność, lecz przede wszystkim naturalny potencjał wzrostu kwantyfikowany przez stałą $p = 0,08$. Czynnikiem sprawczym jest jednak działanie (kapitał początkowy razy czas jednego roku). Praca i zarządzanie, jak widać, zmniejsza lub nawet niweluje naturalną stratność kapitału s . Z kolei istnienie naturalnego, spontanicznego rozpraszania kapitału wyznaczonego zmienną s jest odzwierciedleniem niepewności. Okazuje się zatem, że F. Knight (1921), wskazując na niepewność jako źródło zysku, uczynił krok we właściwym kierunku, ale jego wyjaśnienie było dalekie od zupełności. Źródłem zysku jest podjęcie działania, praca i odpowiednie zarządzanie, co pozwala na zamianę potencjału wzrostu, którym obdarza nas Natura, na rzeczywisty przyrost kapitału. Tym niemniej działamy w niepewności określonej drugą zasadą termodynamiki, która jest w statystycznej relacji z potencjałem wzrostu.

Z tych rozważań wynika jednakże fundamentalne ograniczenie okresowego wzrostu kapitału. Jego średni roczny wzrost (statystycznie) nie może przekroczyć stałej p . Zatem istotnym ograniczeniem podlega stopa zwrotu na aktywach ROA (odpowiednio zdefiniowana), co potwierdził B. Kurek (2007), jak też ograniczony być musi wzrost indeksów giełdowych. Potwierdzają to badania tak zwanej premii za ryzyko na rynku kapitałowym. Badania stopy zwrotu na akcjach (Goetzmann i R. Ibbotson (2005), Welch (2000) i estymacje premii za ryzyko w przedsiębiorczości (odpowiednio określone ROA), które dokonał B. Kurek (2007) wskazują jednoznacznie na to, że stała ekonomiczna określająca potencjał wzrostu jest na poziomie 8%.

Aby obliczyć stopę zwrotu należy od zwrotu na akcjach 12,39% odjąć procent inflacji 3,12%, co daje wartość $12,39 - 3,12 = 9,27\%$ liczoną według średniej arytmetycznej. Natomiast według średniej geometrycznej jest to $10,34 - 3,04 = 7,30\%$. W tym przedziale (7,30 9,27) mieści się zatem średnia wieloletnia stopa zwrotu osiągnięta na amerykańskim rynku kapitałowym. Aby dojść do punktowej oceny ob-

Tablica 1

Zbiorecza statystyka dla stóp zwrotu na akcjach, obligacjach i kwitach w USA

Rodzaj papierów wartościowych	Średnia arytmetyczna	Średnia geometryczna	Odchylenie standardowe
Akcje	12,39%	10,43%	20,31%
Obligacje rządowe długoterminowe	5,82%	5,44%	9,30%
Kwity skarbowe	3,76%	3,72%	3,14%
Inflacja	3,12%	3,04%	4,32%

Źródło: *Stocks, Bonds, Bills and Inflation, 2005 Yearbook*, Ibbotson Associates, Chicago, (Goetzmann, Ibbotson, 2005).

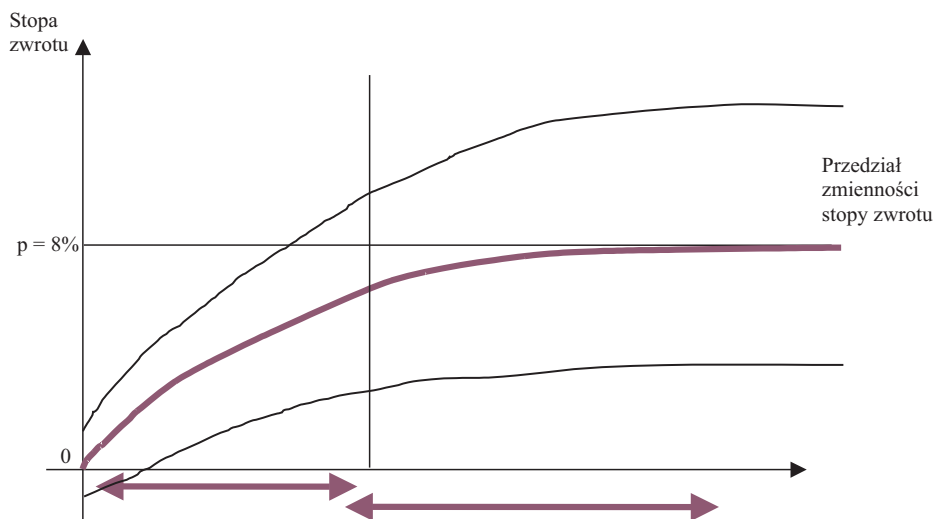
liczymy średnią arytmetyczną z tych dwóch liczb i otrzymujemy wartość 8,285%. Przy okazji zauważmy, że jeśli pomnożenie kapitału na koniec roku jest 8,285%, to tempo pomnażania ciągłego jest zbliżone do 8,0%, bowiem $\exp(0,08) = 1,083$, a tego rodzaju własność mają rzeczywiste procesy gospodarcze. Zatem w odniesieniu do USA wzrost indeksu przedstawia się jako krzywa wykładnicza z parametrem 0,08.

Pojawia się zatem pytanie, jak to było możliwe, że wzrost indeksów giełdowych znacznie przekraczał 8% w skali rocznej w latach dziewięćdziesiątych i na początku XXI wieku. Jakie były przyczyny tego wzrostu? Czy nie były zarodkiem nieuchronnego spadku? Rysunek 1 ukazuje dwa rodzaje portfeli. Te z lewej strony zawierają elementy o stałym oprocentowaniu mniejszym niż 8%. Natomiast portfele z prawej strony są akcyjne, więc powinny osiągać w długim terminie stopę 8%, pod warunkiem pokojowej koegzystencji i braku katastrof naturalnych. Wtedy podstawowy warunek to odpowiednia liczebność portfela, aby działanie praw mogło się ujawnić. Wtedy także wyższy wzrost indeksów niż 8% rocznie przez kilka lat prowadzi nieuchronnie do przyszłej korekty wyrównującej długoterminowy wzrost do około 8%, zgodnie ze wspomnianymi badaniami R. Ibbotsona i B. Kurka.

Graficzny model długoterminowej stopy zwrotu ukazany na rysunku 2 wyjaśnia dlaczego występuje tyle trudności z modelem CAPM, który uzależnia wartość akcji od specyficznie pojmowanego ryzyka. P. Bernstein (2007, s. 165) pisze³, że empiryczne testy dokonywane dla potwierdzenia poprawności tego modelu ustawicznie zawodzą. Z przedstawionych wywodów wynika, że źródłem zysku nie jest jakiś rodzaj ryzyka, na przykład zmienność stopy zwrotu, lecz stała ekonomiczna, ludzka praca, a nawet do pewnego stopnia szczęście.

³ „[...] Here is a paradox. In today's world of investing, the Capital Assets Pricing Model has turned into the most fascinating and perhaps the most influential of all the theoretical developments described in *Capital Ideas*. Yet repeated empirical tests of the original Sharpe-Treynor-Lintner-Mossin CAPM, dating all the way back to 1960s, have failed to demonstrate that the theoretical model works in practise [...]”.

W świetle teoretycznych wyjaśnień natury i naturalnych ograniczeń rozmiaru zysku widać wyraźnie, że nadmierne wymagania, co do osiąganego tempa pomnażania kapitału właścicieli muszą prowadzić do wielu niekorzystnych sytuacji. Na przykład jeden z banków komercyjnych działających na polskim rynku wymaga, aby w jednostce leasingowej należącej do grupy, kapitał właścicieli pomnażał się w tempie 23% rocznie.



Rys. 2. Graficzny model długoterminowej stopy zwrotu na portfelach

Źródło: opracowanie własne.

Ten stan rzeczy musi rodzić stres i niewłaściwe zachowania. Wiadomo, że korzystając z kapitału obcego można uruchomić dźwignie finansowe i podwyższyć znacznie ROE. Ale do jakiego stopnia? Aby sprostać oczekiwaniom właścicieli i wyższego kierownictwa oraz zarobić duże premie zarządzający stosowali różne praktyki; w szczególności dążyli do przewalutowania należności. I tak, zamiast prowadzić transakcje w złotych proponują przedsiębiorstwom zamianę na walutę japońską, motywując to korzystnym kursem i oprocentowaniem. Bank zarabia na każdej transakcji przewalutowania, natomiast ryzyko kursowe jest całkowicie po stronie przedsiębiorcy. Odwrócenie się tendencji umacniania złotego spowodowało ogromne dodatkowe obciążenia dla leasingobiorców, nierzadko zagrażając dalszemu istnieniu firm.

5. Zmiana wskaźnika produktywności pracy jako przyczyna osłabienia złotego

W trzecim kwartale 2008 roku miało miejsce gwałtowne osłabienie złotego. W konsekwencji wielu inwestorów i przedsiębiorców poniosło duże straty. Dotyczyło to tych, którzy prowadzili operacje spekulacyjne i *hedgingowe*, licząc na dalsze umocnienie złotego. Na tym tle powstaje pytanie, czy polski klient instytucjonalny i nieinstytucjonalny banków, jak też każdy Polak w swojej działalności ekonomicznej ma szanse korzystania i kierowania się profesjonalnymi opiniami odpowiedzialnych instytucji. Czy firmy, które zabezpieczały swoje dochody ze sprzedaży za pośrednictwem instrumentów finansowych miały informacje o nadchodzącym zwrocie trendu i osłabieniu złotówki? Trudno znaleźć tego rodzaju analizy i opinie ze strony, na przykład, NBP, który jakoby ponosi odpowiedzialność za stabilność polskiej waluty. Czy Rada Polityki Pieniężnej uprzedziła Polaków o tym, że złotówka przestanie się umacniać, aby mogli podjąć działania dla uniknięcia strat? Czy gwałtowny spadek wartości złotego nie stanowi utraty stabilności? Te pytania wymagają odpowiedzi. Skoro prowadzi się gospodarkę otwartą przy płynnym kursie, to potrzeba rzetelnej i terminowej informacji o trendach, odpowiedzialnie tworzonej na potrzeby gospodarki przez odpowiednie instytucje. Wypowiedzi tak zwanych ekspertów z różnych banków (i im podobnych) tworzą co najwyżej rodzaj szumu medialnego bezużytecznego dla decyzji. Są zwykle skoncentrowane na tym, co dzisiaj pomogło lub zaszkodziło złotówce, a sprawy trendu kursu walutowego określonego fundamentami makroekonomicznymi pozostają poza ich zainteresowaniem.

Wyjaśnienie zwrotu kursu dolara (rys. 3), euro, czy franka szwajcarskiego zawiera się w dwóch komplementarnych zjawiskach. Pierwsze zjawisko ma naturę makroekonomiczną i o nim wypowiadał się Goldman Sachs⁴. Bardziej szczegółowo mówiąc przyczyny tkwią w dużych podwyżkach, które miały miejsce w trzech pierwszych kwartałach 2008. Bezwzględna walka o podwyżki przez pracowników sfery budżetowej (lekarzy, pielęgniarzy, nauczycieli, policjantów, pracowników sądownictwa, wzrost liczebności pracowników IPN i innych) spowodowały narastanie dysparytetu produktywności pracy w stosunku do innych obszarów walutowych.

Drugi czynnik to gra spekulacyjna na przyspieszenie i wzmocnienie zwrotu kursu, które podjęły zewnętrzne instytucje finansowe. Banki inwestycyjne dysponują

⁴ Można przyjąć, że tego rodzaju informacje były dostępne bankowi inwestycyjnemu Goldman Sachs, który pod koniec lutego 2009 roku wydał oświadczenie w sprawie osłabienia złotego. Jak podały media w środę wieczorem 18 lutego 2009 Goldman Sachs w nocie opublikowanej przez agencję Bloomberg do klientów napisał, że „kończy grać na zniżki walut takich, jak: złoty, korona czeska i węgierski forint, gdyż straciły już bardzo wiele na wartości do euro i obecna ich słabość nie odpowiada fundamentom makroekonomicznym i widocznej wcześniej nierównowadze zewnętrznej, ale wynika ze spekulacyjnego «przestrzelenia». Bank oczekiwał spadku wartości złotego od początku roku o 6%, a złoty stracił aż 12,2%” (<http://www.tvn24.pl/>).



Rys. 3. Trend kursu USD

Źródło: <http://kursy-walut-ykresy.mybank.pl/>

znakomitym kapitałem intelektualnym, kapitałem koordynacji i integralności działań, kapitałem opiniotwórczej informacji, więc są w stanie prowadzić legalnie złożone operacje finansowe w skali międzynarodowej. Już samo wszczęcie sprzedaży opcji trafiało w potrzeby firm szukających zwiększenia dochodów z powodu malejących wpływów z eksportu. Nie był to jednakże czynnik główny; wartość waluty i trend kursu zależą głównie od produktywności pracy (Dobija, 2008), określonej ilorazem realnego PKB do kosztów pracy. Średnia wartość kursu jest natomiast funkcją parytetu produktywności pracy i przedstawia się wzorem:

$$ER \left[\frac{cu}{\$} \right] = \left[\frac{Q_A}{Q_C} \right]^2 \cdot \frac{GDPE_C(cu)}{GDPA_A(\$)} \cdot \frac{1+i_c}{1+i_A} \cdot \frac{1-d_C}{1-d_A}$$

W tym wzorze ER oznacza trend kursu, Q stanowi wskaźnik produktywności pracy, $GDPE$ oznacza PKB na jednego zatrudnionego, i – delator PKB, d – wskaźnik dyspozycyjności płac. Indeksy: A – amerykański, C – danego kraju, cu – jednostka waluty danego kraju.

Uzasadnienie i weryfikację tej formuły zawiera cytowany artykuł, ale przemawiające jest porównanie z szacowaniem średniej wartości kursu za pośrednictwem Big Mac (McDonalds, 1999). Porównanie oszacowania kursu z indeksem Big Mac zawiera tablica 2 w odniesieniu do jena i dolara. Zakłada się, że inflacja i dyspozycyjność płacy są w parytecie. Wskaźniki Q pochodzą z tablicy 3 a szacunki $GDPE$ z EconStat.

$$ER_{2007} \approx \frac{Q_{USA}^2}{Q_{Jap}^2} \frac{GDPE_{Jap}}{GDPE_{USA}} = \frac{3,470^2}{3,093^2} \frac{8043231}{93800} = 107,93$$

Tablica 2

Obliczenia średniego kursu ER i porównanie z indeksem Big Mac

Japonia	Hamburger Big Mac cena [¥]	Hamburger Big Mac cena [\$]	ER według Indeksu Big Mac	ER średni rzeczywisty	% Błąd	ER według wskaźnika Q	% Błąd
2006*	¥250	\$3,10	81	116¥/\$	-31	113¥/\$	-2,75
2007	¥280	\$3,22	87	121¥/\$	-28	108¥/\$	-10,74

* obliczenie pochodzi z pracy (Dobija, 2008).

Źródło: opracowanie własne.

Jak można zauważyć, parytet produktywności pracy ma zasadnicze znaczenie dla trendu kursu. Także iloraz GDPE stanowi jakąś formę porównania produktywności pracy. Zatem przyczyn i symptomów wskazujących na możliwość odwrócenia się trendu należy upatrywać w zmianie dysparytetu produktywności pracy. Tablica 3 zawiera wskaźniki produktywności pracy w Polsce na tle wybranych krajów. Prognoza wskaźnika jest obliczona przy założeniu średniego kursu dolara 2,80 złotego i podanej przez MFW wartości PKB. Jeśli w 2009 roku bezrobocie się zwiększy, to PKB się także obniży, a wtedy sfera budżetowa ze zwiększonymi kosztami pracy spowoduje dalsze osłabianie złotówki. To jest zagrożenie zwłaszcza w perspektywie dążenia do integracji z obszarem euro.

Tablica 3

Wskaźniki produktywności pracy w latach 2006–2007

Kraj	2006*	2007	Progn. 2008
USA	3,458	3,470	3,400
Japonia	3,069	3,093	3,186
UK	3,204	3,517	3,444
Szwajcaria	3,534	3,645	3,748
Niemcy **	2,497	2,325	2,431
Estonia	1,678	2,060	2,224
Republika Czeska	1,873	2,204	2,355
Polska	1,719	1,992	1,836

* Dane zaczerpnięte z (Dobija, 2008).

** Wskaźnik obniża kurs wspólnej waluty.

Źródło: opracowanie własne.

6. Warunki osiągnięcia trwałej stabilizacji finansowej

Istotą rachunkowości podwójnej jest to, że stosowanie reguły *winien – ma* zapewnia respektowanie fundamentalnej zasady zachowania kapitału. Skoro proces pracy stanowi przepływ kapitału ludzkiego (energii) pracownika, zatem właściwą formą zapisu kosztów pracy i opisu przepływu kapitału jest zapis podwójny. Uwzględniając zasadę dualizmu (manifestującą się w podwójnym zapisie), istotę tej gospodarki można przedstawić jak w tablicy 4.

Tablica 4

Procesy pracy i zapłaty w gospodarce towarowo-pieniężnej

Dt Ct	Zatrudnieni		Dt	Przedsiębiorca	Ct
Praca transferuje kapitał do produktów					
	Kapitał ludzki	—————→	Produkty pracy		
Transfer energii (kapitału) jest powodem dokonania zapisu podwójnego należności i zobowiązań z tytułu pracy. To jest proces powstawania pieniędzy					
Należności z pracy	←—————→			Zobowiązania płacowe	
Przedsiębiorca splaca zobowiązania za pośrednictwem banku					
	Należności za pracę jako zobowiązania banku	←————→	Zobowiązania płacowe		
Pracownik wymienia należności za pracę na produkty					
Zmniejszenie należności z pracy zapisanych w banku	←—————→			Zmniejszenie wartości na kontach produktów	

Źródło: opracowanie własne.

W naukach fizycznych praca jest mierzona za pomocą dwóch równoważnych formuł, czyli $L = F \cdot s \cdot \cos(a) = P \cdot t \cdot \cos(a)$, gdzie P – moc wykonywania pracy, t – czas trwania pracy, a $\cos(a)$ jest współczynnikiem użyteczności. W ekonomii (gospodarce) moc jest określona dodatnim ułamkiem, który wyraża produktywność

(moc) danego pracownika w stosunku do maksymalnej produktywności i ta druga reguła jest podstawą pomiaru kosztów pracy. Zaszeregowanie pracownika do odpowiedniego taryfikatora płacowego oznacza przypisanie mu odpowiedniej produktywności pracy. Jeśli pracownik pracował ze współczynnikiem mocy $4/5$ przez 200 godzin, to można napisać zależności: $160 \text{ j.p.} = 4/5 \cdot 200 \text{ h} \cdot 1$ oraz $160 \text{ j.p.} = 4000 \text{ zł}$ (jeśli zarabia 4000 zł), co wskazuje na naturę jednostki pieniądza jako jednostki pracy.

Tablica 5

Model gospodarki towarowo-pieniężnej w zapisie podwójnym

Rodzaj Operacji	Wartość	Zapis Winien	Zapis Ma
Wykonanie pracy przez zatrudnionego	160 jp	Produkcja i produkty	Wydatek energii zatrudnionego
Ustalenie i zapis zapłaty	160 jp	Należności pracownika z tytułu pracy	Zobowiązania wobec pracownika z tytułu pracy
Zakup produktów przez pracownika	60 jp	Zobowiązania wobec pracownika z tytułu pracy	Produkcja i produkty

Źródło: opracowanie własne.

Interpretacja tych dwóch modelowych ujęć w języku rachunków (kont) ujmujących przepływy wartości pozwala dojść do ważnych stwierdzeń, określających naturę gospodarki towarowo-pieniężnej.

- Zapisy przedstawiają gospodarkę towarowo-pieniężną, z abstrakcyjną jednostką pracy jako jednostką rachunkową, z uwzględnieniem zasady dualizmu, czyli zasady zachowania energii.

- Zauważamy, że to praca tworzy pieniądze. Brak pracy powoduje, że nie pojawiają się zapisy na rachunkach należności i zobowiązań, czyli nie ma pieniędzy.

- W tym opisie objawia się natura jednostki rachunkowej, czyli jednostki pieniądza. Jej wartość i stabilność zależy od produktywności pracy.

- Gospodarka prowadzona według tego schematu jest w pełnej równowadze finansowej, o ile proporcje między sektorem prywatnym a sektorem publicznym są właściwe.

- Nie występuje instytucja, która kreuje pieniądze z niczego, gwałcąc przy tym elementarne, naturalne zasady. Banki mogą przyjmować depozyty i udzielać pożyczek, ale instytucja Banku Centralnego w obecnym kształcie nie ma w tej gospodarce miejsca.

- Praca w sektorze publicznym podlega identycznym rygorom, co praca w sektorze prywatnym. Zapisy dotyczące pracy, płacy i nabycia produktów są identyczne.

– Powstaje jednak problem rozmiaru tego sektora z punktu widzenia dopuszczalnych sum wynagrodzeń.

Zagadnienie inflacji, która może wystąpić w każdej gospodarce znajduje naturalne narzędzia kontroli i sterowania. Ta kontrola inflacji polega na konieczności utrzymania, ewentualnie zwiększania produktywności pracy. Wiąże się to z zagadnieniem adekwatnego określenia rozmiaru sektora publicznego, aby ogólna produktywność pracy nie ulegała obniżeniu (Dobija, 2009).

Zauważmy, że wskaźnik Q ma niezwykle ważną właściwość. Mianowicie, jego zmniejszanie się w stosunku do osiągniętego już poziomu jest równoznaczne wzrostowi inflacji pieniądza. Jeśli wskaźnik ten maleje, to albo rosną płace przy braku wzrostu realnego PKB, albo maleje realne PKB przy tych samych płacach. Lub też ma miejsce stan pośredni, w którym płace rosną szybciej niż realne PKB. Ta właściwość umożliwia użycie wskaźnika Q do wprowadzenia skutecznego sposobu kontroli inflacji, a także wyznacza nową, ważną zasadę tworzenia budżetu państwa.

Zasada ta polega na niedopuszczaniu do zmniejszania się produktywności pracy w stosunku do już osiągniętego poziomu. Jest to najbardziej naturalne założenie, tak naturalne, jak nienaturalne jest zwiększanie wynagrodzeń bez wzrostu produktywności pracy, czyli faktycznie wytworzonego produktu, lub nawet przy jego zmniejszaniu się. Stosowanie tej zasady wyznacza dopuszczalną w danym roku sumę płac w sektorze publicznym. Prowadzi to do założenia, że $Q_p \geq Q_{p-1}$, gdy p jest numerem roku budżetowego. Ponieważ dopuszczalne płace w gospodarce wyznacza iloraz $RPKB/Q_p$, więc płace w sektorze publicznym wyznacza równanie:

$$W_{public} = \frac{RPKBp}{Q_p} - W_{private} \quad \text{ i } \quad Q_p \geq Q_{p-1}$$

gdzie: W_{public} , $W_{private}$ oznaczają sumę płac w sektorze publicznym i odpowiednio prywatnym. $RPKB$ – oznacza realny PKB, p – określa rok budżetowy.

Powyższa procedura prowadzi do konstrukcji budżetu przy pełnym respektowaniu osiągniętej i planowanej produktywności pracy, a co za tym postępuje, przy niedopuszczaniu do nadmiernego wzrostu sektora publicznego. Zakładając, że płace w sektorze publicznym powinny być zgodne z teorią kapitału ludzkiego, która określa płace w stosunku do potencjalnego kapitału ludzkiego, osiąga się pełna wiedzę o możliwościach rozwoju tego sektora. Ten rozwój jest ściśle uwarunkowany rozmiarami PKB, stanem produktywności pracy, poziomem płac w sektorze prywatnym (które także powinny być nadzorowane w aspekcie zgodności z teorią) oraz przedstawioną procedurą.

7. Zakończenie. Korzyści z przeprowadzenia reformy

Zrozumienie natury kapitału, pracy i pieniądza otwiera drogę do zasadniczych, korzystnych dla gospodarki reform. Jak wiadomo, praca jest transferem energii, czyli kapitału pracownika do obiektu pracy. Rozumienie tego stwierdzenia uzmysławia, że praca jest zawsze samofinansująca się (Dobija, 2005). Ponadto wiadomo, że jeśli pracownik otrzymuje wynagrodzenie godziwe, to obciążenie tego wynagrodzenia podatkiem czyni je niegodziwie niskim. Z tych dylematów jest jasne i naturalne wyjście, uwarunkowane jednakże odejściem od błędnego postrzegania pieniędzy, jako materialnego medium, gdy faktycznie pieniądze stanowią należności z tytułu pracy i są kategorią abstrakcyjną. Faktycznie powstają jako zapis księgowy na rachunkach bankowych, zaś produktywność pracy decyduje o ich wartości wymiennej przy wymianie na produkty.

Konsekwencją zrozumienia samofinansowania się pracy i wyłonienia się nowego spojrzenia na gospodarkę towarowo-pieniężną jest sformułowanie zasad reformy Banku Centralnego. Jest rzeczą jasną, że tworzenie pieniądza na potrzeby banków komercyjnych, jest niewłaściwe z przynajmniej dwóch powodów. Pierwszy, to ten, o którym od dawna mówią przedstawiciele American Monetary Institute (AMI). W tej amerykańskiej społecznej instytucji sformułowano wiele tez odnośnie do teorii pieniądza, ale przede wszystkim wskazano, że zasilanie prywatnego systemu bankowego ogólnonarodowym społecznym dobrem, jakim jest prawo tworzenia pieniądza i handlowania nim przy określonej stopie procentowej jest niedopuszczalne w suwerennym, obywatelskim państwie. Działacze AMI i jego dyrektor S. Zarlenga (2008) skierowali do Kongresu projekt aktu prawnego, którego celem jest zmiana tej sytuacji.

Drugi powód jest bardziej ogólnej i teoretycznej natury. Otóż, generowanie pieniądza w obecnym systemie przez Bank Centralny narusza prawo zachowania energii, stwarzając sytuację jakby energia mogła powstawać z niczego. Jak wiadomo, banki komercyjne mogą korzystać ze strumienia pieniądza gotówkowego generowanego przez Bank Centralny zapisem księgowym, płacąc odpowiednią stopę procentową. Potem rozpętują kampanie reklamowe, walcząc o klienta (pożyczko- i kredytobiorcę) i zyski. Kiedy w wyniku tych działań wzrasta inflacja, Rada Polityki Pieniężnej (w swej rzekomej mądrości) postanawia podwyższyć stopę Banku Centralnego, co zawsze szkodzi realnej gospodarce, a zwykle pomaga bankom osiągać większe zyski. Jeśli dzieje się to w normalnej sytuacji i w normalnym kraju, to ta gra stopą procentową nie jest nazbyt szkodliwa, bowiem nie przekracza ona premii za ryzyko (8%), a kredyty o średnim ryzyku muszą już osiągać i przekraczać wysokość tej premii. Wtedy istnieje naturalna marża dla banków. Jeśli natomiast dzieje się to w warunkach wysokiej inflacji, która zawsze jest rezultatem polityki, to niszczące działanie (dla gospodarki i poziomu życia obywateli) tego rodzaju postępowania jest dobrze znane. Za tym idą wypowiedzi „ekspertów”, medialne nagłośnienie i bezwzględne ataki na osoby rozsądne, pod pozorem obrony

niezależności Banku Centralnego, a w gruncie rzeczy ciemnych grupowych interesów. Można już spotkać opinie uczonych (Strzelecki, 2009), dostrzegających niewłaściwość działań Banków Centralnych. Odnosi się to do nadmiernej podaży pieniądza, ponad naturalną stopę procentową⁵. Jest to myślenie prawidłowe, ale niewystarczające, nie gwarantujące stabilności i osiągania korzyści z samofinansowania się pracy.

Przyczyną inflacji jest niezgodność płacy (*in plus*) z wartością pracy, o czym jednak się nie mówi, ani też nie podejmuje się odpowiednich inicjatyw regulujących te kwestie. Natomiast chętnie podejmuje się działania związane ze stopą procentową, szkodliwe przede wszystkim dla dobrze wycenionych projektów i zrównoważonych projektów gospodarczych, dla pracowników w większości opłacanych na minimalnym, ale jeszcze godziwym poziomie. Ta polityka nigdy nie może być dobra, jako że jest oparta na fałszywej teorii, niezgodnej z naturą kapitału jako zdolności do wykonywania pracy i pieniędzy, jako należności z tytułu pracy.

W nowym systemie funkcje Banku Centralnego ulegają zasadniczej zmianie. Ta centralna instytucja musi wypełniać cztery zasadnicze funkcje:

- kontrolę produktywności pracy w gospodarce,
- wyznaczanie, wspólnie z Ministerstwem Finansów, kwoty płacy planowanej dla sektora publicznego w budżecie danego roku,
- transfery kwot zapłaty za pracę na rachunki w bankach komercyjnych dla pracowników w sektorze publicznym,
- sprawowanie funkcji nadzoru bankowego.

Natomiast obecne kreowanie pieniądza dla banków komercyjnych nie może mieć absolutnie miejsca. Kwestie zasobów dewizowych państwa i korzystnego gospodarowania nimi muszą być wykonywane przez odrębną instytucję centralną, na przykład Ministerstwo Skarbu.

Produktywność pracy jest najważniejszą zmienną makroekonomiczną, od której zależy wzrost dobrobytu, wzrost ekonomiczny, siła i stabilność pieniądza, a także dopuszczalny rozmiar sektora publicznego. W nowoczesnym państwie muszą istnieć instytucje upoważnione do kontroli produktywności zarówno retrospektywnie, jak i prospektywnie. Ta ostatnia kontrola jest równoznaczna z przeciwdziałaniem inflacji przez, między innymi, niedopuszczanie do nadmiernego wzrostu sektora publicznego. Jedną z instytucji, do tej kontroli powołaną, powinien być Bank Centralny, w którego odpowiedzialności znajduje się nadal stabilność pieniądza.

Bank Centralny, jak powiedziano, wykonuje transfery płac na rachunki pracowników sfery budżetowej, ulokowane w bankach komercyjnych lub bezpośred-

⁵ Teoria (naturalnej stopy procentowej) głosi, w uproszczeniu, że źródłem gospodarczego boomu, który przeradza się później w recesję, jest polityka monetarna Banku Centralnego, polegająca na takim manipulowaniu podażą pieniądza i stopą procentową, która sprowadza rynkowy koszt kredytu poniżej poziomu „naturalnej stopy oprocentowania”, jaka wynikałaby ze spotkania się na wolnym rynku naturalnej preferencji do konsumpcji i oszczędzania rozmaitych aktorów ekonomicznych.

nio prowadzone przez Bank Centralny. Jest to nowa funkcja w miejsce poprzedniej zwanej „emisyjną”. Te transfery są zgodne z zasadą zachowania kapitału (energii), bowiem stanowią zapłatę za wykonaną pracę. Ponieważ nauczyciel(ka), policjant(ka), żołnierz, itp., nie tworzą rynkowego, materialnego produktu, lecz ogólnodostępne dobra publiczne, będące wynikiem ich pracy, zapłata za tę pracę sprowadza się do umieszczenia odpowiedniej liczby jednostek pieniężnych na rachunkach bankowych tych pracowników. Dzięki temu urzeczywistnia się samofinansowanie pracy, zgodnie z zasadą, że praca jest transferem energii, czyli kapitału ludzkiego. Bank Centralny zostaje pozbawiony możliwości kreowania pieniądza na użytek prywatnych instytucji i tak zwanego „międzynarodowego kapitału” jako działania zakazanego przez fundamentalne prawa natury. To praca jest źródłem pieniędzy, inne postępowanie nie znajduje uzasadnienia naukowego, narusza dobra i prawa obywateli do życia w zgodzie z prawami natury i w wolności gospodarczej.

Ostatnią z wyszczególnionych funkcji Banku Centralnego jest sprawowanie nadzoru, wraz z innymi instytucjami nadzoru finansowego, nad systemem banków komercyjnych. Procedury w tym zakresie są od dawna wypracowane i skuteczne. Utrzymywanie rynkowej konkurencji, adekwatności kapitałowej, wysokiego poziomu płynności finansowej i odpowiednich rezerw pozwala utrzymywać system bankowy na wysokim poziomie niezawodności.

Wprowadzenie zgodnej z fundamentalnymi zasadami rynkowej gospodarki towarowo-pieniężnej prowadzi do wielu korzystnych zmian. Do najważniejszych należą: likwidacja podatku od płac godzinowych, których rozmiar określa teoria kapitału ludzkiego, bezpodatkowe finansowanie pracy w sektorze publicznym i możliwość zrównoważenia budżetu, czyli gospodarka bezdeficytowa. Nie mniejsze znaczenie mają: jasność teorii ekonomicznej i postępy sprawiedliwości w stosunkach gospodarczych, wzmacniające siłę systemu społeczno-ekonomicznego.

Bibliografia

- Aoki M. 2009. *Letter from Masahiko Aoki*. [online]. 2008–2011 IEA President, Dostępny w Internecie: http://www.iea-world.com/page/index_newsletter.html.
- Atkins P. 2005. *Palec Galileusza. Dziesięć wielkich idei nauki*. Poznań: Dom Wydawniczy Rebis. ISBN 83-7301-541-8. [*Galileo's Finger – The Ten Great Ideas of Science*, 2003].
- Bernstein P.L. 2007. *Capital Ideas Evolving*. Hoboken: John Wiley & Sons. ISBN 978-0-471-73113-3.
- Cornford A. 2005. *Everything You Wanted to Know about Basel II but Were Afraid to Ask*, „Finance & Common Good” no 21, Spring.
- Cieślak I. 2007. *Rachunek kapitału ludzkiego jako podstawa zarządzania kosztami pracy*. Praca doktorska. Warszawa: Akademia im. Leona Koźmińskiego.
- Cieślak I., Dobija M. 2007. *Teoretyczne podstawy rachunkowości kapitału ludzkiego*. „Zeszyty Naukowe” nr 735. Kraków: Akademia Ekonomiczna.

- Cieślak I., Kucharczyk M. 2004. *Kształtowanie cen artykułów rolnych*. W: *Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji*. Pod red. M. Adamowicza. Warszawa: Wydawnictwo SGGW. ISBN 83-7244-464-1.
- Dobija M. 2004. *Theories of Chemistry and Physics Applied to Developing an Economic Theory of Intellectual Capital*. W: S. Kwiatkowski & P. Houdayer (Eds.). *Knowledge Café for Intellectual Entrepreneurship THROUGH or AGAINST Institutions*. Warszawa: Wydawnictwo WSPiZ im. Leona Koźmińskiego. Dostępny w SSRN: <http://ssrn.com/author=518110>.
- Dobija M. 2005. *Financing Labour in the Public Sector without Tax Funds*. "Argumenta Oeconomica Cracoviensia" no. 4, pp. 5–20. Dostępny w SSRN: <http://ssrn.com/abstract=956553>.
- Dobija M. 2006. *Teoretyczne przesłanki wartości godziwej*. „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” t. 32(88).
- Dobija M. 2007. *Abstract Nature of Capital and Money*. W: L.M. Cornwall (ed.). *New Developments in Banking and Finance*. New York: Nova Science Publishers.
- Dobija M. 2008. *Labour Productivity Ratio and International Comparison of Economic Performance – Formalization of the PPP Theory and Preliminary Examinations*. Paper presented at IEA 15th World Congress, Istanbul, Turkey, June 25–29, 2008. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1159729>.
- Dobija M. 2009. *Produktywność pracy a rozmiar sektora publicznego*. „Master of Business Administration” nr 1(96) styczeń – luty.
- Goetzmann W.N., Ibbotson R.G. 2005. *History and the Equity Risk Premium* (April 6, 2005) “Yale ICF Working Paper” no. 05–04, April 6. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=702341>.
- Kozioł W. 2005. *Аналітична функція виробництва у формуванні преміальних оплат праці*. W: *Концепція розвитку бухгалтерського обліку, аналізу і аудиту в умовах міжнародної інтеграції, тези доповіді*. Red. А.Д. Бутко, Київський національний торговельно-економічний університет 20–22 квітня 2005.
- Krabbe J.J. 1993. A „Physiocratic” Approach to Sustainability. “International Journal of Social Economics” vol. 20, no. 9, pp. 15–21. MCB University Press.
- Knight F.H. 1921. *Risk, Uncertainty, and Profit*. [online, dostęp: 2006-02-15]. Boston: Hart, Schaffner & Marx; Houghton Mifflin Company. Dostępny w Internecie: <http://www.econlib.org/library/Knight/knRUP7.html>.
- Kuchmacz J. 1996. *Badanie stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału w warunkach efektywnego rynku*. „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” z. 467. Kraków: Akademia Ekonomiczna.
- Kuchmacz J. 2004. *Examining Changes in the Rate of Return in the Contexts of Market Efficiency*. W: a M. Dobij, S. Martin (red.). *General Accounting Theory Towards Balancing the Society*. Kraków: Akademia Ekonomiczna.
- Kurek B. 2007. *Hipoteza deterministycznej premii za ryzyko*, praca doktorska (PHD thesis), Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny.
- Kurek B. 2008. *The Risk Premium Estimation on the Basis of Adjusted ROA*. W: I. Górowski (Ed.). *General Accounting Theory. Evolution and Design for Efficiency*, Warsaw: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, s. 375–392.
- Kurek B. 2009. *An Adjusted ROA as a Proxy for Risk Premium Estimation*. Referat na 32nd Annual Congress European Accounting Association, Tampere, Finland, 12–15 May 2009.
- McDonalds. 1999. *Big MacCurrencies*. „Economist” vol. 351, iss. 8113, p. 66.
- Pikulska-Robaszkiewicz A. 1999. *Lichwa w państwie i prawie republikańskiego Rzymu*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. ISBN 83-7171-255-3.
- Stankiewicz W. 2000. *Historia myśli ekonomicznej*. Warszawa: PWE. ISBN 83-208-1276-3.
- Strzelecki J. 2009. *Wina banków centralnych*. „Gazeta Bankowa” z 11. 05. 2009.
- Welch I. 2000. *Research Roundtable Discussion: The Market Risk Premium* (June 30, 2000). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=234713>.

- Wright R. 2000. *The Logic of Human Destiny*. Wydanie polskie: Nonzero. Logika ludzkiego przeznaczenia. Warszawa: Prószyński.
- Zarlenga S. 2008. *The Need for Monetary Reform*. [online]. American Monetary Institute. Dostępny w Internecie: http://www.monetary.org/need_for_monetary_reform.html.

Fundamental Causes of Financial Crisis

Summary: Economy conducted in reality is limited by fundamental laws. These laws include, among others, energy conservation principle, random and spontaneous growth of disorder and cost-effectiveness law. The first two laws cannot be omitted; they constitute a nature of reality. An attempt to violate these laws leads to a catastrophe and crisis. Financial crisis appears in the economy, when the principle of conservation of capital is dishonored. It is true, if Central Banks create too much cash money and transfer it to commercial banks. Thanks to the understanding, that the capital is an ability to perform work, we know that this procedure disturbs the first fundamental principle. Additionally, the recent discovery of the economic constant shows, that the possibilities of growth are limited. Therefore, the overflow of cash causes fast financial growth, and then economic ratio has to adjust to its feasible real value, that is to the limitations determined by nature of reality.

Key words: capital, non-zero game, economic constant, nature of labor and money

EWA MACIASZCZYK*

Europejska integracja monetarna a przystąpienie Polski do strefy euro

Słowa kluczowe: strefa euro, korzyści i koszty

Streszczenie: W artykule przedstawiono etapy tworzenia jednawalutowego obszaru euro w Europie. Kraje tworzące strefę euro spełniły określone w Traktacie z Maastricht kryteria ekonomiczne. Posługiwanie się tą samą walutą wymaga również odpowiednich dostosowań prawnych oraz instytucjonalnych. Jednolity pieniądz oznacza prowadzenie wspólnej polityki monetarnej. W tym celu utworzono Europejski Bank Centralny odpowiedzialny za stabilizację wartości pieniądza na terenie strefy euro. Artykuł charakteryzuje efekty wynikające z utworzenia obszaru euro. Polska od wielu lat konsekwentnie realizuje proces dostosowania gospodarki pozwalający na wejście do mechanizmu ERM II i w perspektywie zastąpienie złotego przez euro.

1. Wstęp

Utworzenie strefy euro było ukoronowaniem postępującej od wielu lat integracji krajów europejskich. Wymagało to podjęcia ogromnych przedsięwzięć instytucjonalnych, prawnych, ekonomiczno-społecznych, mających na celu trwałe powiązanie gospodarek poszczególnych państw. Pojawienie się nowego pieniądza i posługiwanie się nim w transakcjach stało się olbrzymim wydarzeniem nie tylko dla społeczności europejskiej, ale i w skali światowej.

Proces wprowadzania jednolitej waluty europejskiej miał charakter etapowy i oznaczał rezygnację z walut narodowych krajów tworzących obszar euro. Przystąpienie państw do tego obszaru było poprzedzone wieloletnimi przygotowaniami ich gospodarek narodowych w zakresie dyscypliny monetarnej, walutowej,

* Dr Ewa Maciaszczyk – adiunkt, Wyższa Szkoła Finansów i Informatyki im. prof. J. Chechlińskiego w Łodzi.

finansów publicznych. Również Polska podejmuje i konsekwentnie realizuje w procesie dostosowawczym działania warunkujące przystąpienie do obszaru euro. Niewątpliwie, korzyści wynikające z posługiwania się wspólną walutą europejską dają Polsce szansę osiągnięcia rozwoju gospodarczego na poziomie porównywalnym z krajami wysoko rozwiniętymi.

2. Utworzenie strefy euro

Jednolity Akt Europejski z 1987 r. rozpoczął proces tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej. Akt ten określał stopniowe przekształcanie strefy walutowej, jaką był Europejski System Walutowy (ESW) w Unię.

Powołano specjalny Komitet pod przewodnictwem Jaquesa Delorsa, który miał przygotować plan utworzenia we Wspólnocie unii gospodarczej i walutowej. Raport ten był podstawą oficjalnego planu podpisanego w lutym 1992 r., który wszedł w życie po ratyfikacji przez 12 państw w listopadzie 1993 r. – Traktat z Maastricht.

W Raporcie Delorsa unia gospodarcza oznaczała:

- 1) jednolity rynek z pełną swobodą przepływu towarów, kapitałów, usług, siły roboczej,
- 2) prowadzenie na szczeblu Wspólnoty polityki konkurencji uniemożliwiającej odmienne traktowanie produktów z różnych państw członkowskich,
- 3) prowadzenie na szczeblu Wspólnoty polityki regionalnej, zapobiegającej pogłębianiu się dysproporcji w rozwoju różnych obszarów,
- 4) koordynację polityki makroekonomicznej w celu zapobieżenia tworzeniu się nadmiernych deficytów budżetowych w krajach członkowskich.

Celem pierwszego etapu było utworzenie jednolitego rynku wewnętrznego, stworzenie warunków do funkcjonowania wspólnego rynku finansowego, czego dokonano przez pełną liberalizację przepływów kapitałów i harmonizację zasad działania narodowych instytucji finansowych.

Na tym etapie włączono wszystkie państwa do Europejskiego Mechanizmu Kursowego. Zharmonizowano warunki i działania banków centralnych w krajach Wspólnoty. Odpowiednie regulacje prawne zagwarantowały niezależność banków centralnych i realizację polityki pieniężnej stabilizującej poziom inflacji w krajach członkowskich. Sformułowano też kryteria przejścia do etapu drugiego:

- 1) zakończenie procesu tworzenia wspólnego rynku,
- 2) ratyfikacja przez wszystkie kraje Traktatu z Maastricht.

Etap drugi rozpoczął się 1 stycznia 1994 r. i trwał do 31 grudnia 1998 r. Głównym zadaniem było stworzenie instytucjonalnej infrastruktury dla funkcjonowania unii walutowej. W miejsce dotychczasowego Europejskiego Funduszu Wspólnoty Walutowej i Komitetu Prezesów Banków Centralnych został utworzony Europejski Instytut Monetarny (EIM).

Jego zadaniem była intensyfikacja współpracy banków centralnych, koordynacja polityki pieniężno-kredytowej państw ESW oraz promowanie rozwoju ECU. Instytut prowadził prace przygotowawcze do emisji wspólnego pieniądza na terenie Unii, nie realizował natomiast wspólnej polityki monetarnej.

Ważnymi celami drugiego etapu była koordynacja narodowej polityki gospodarczej oraz wprowadzenie tzw. kryteriów konwergencji (celów ilościowych). Używanie określonych wskaźników warunkowało przejście do trzeciego etapu. Chodziło o wprowadzenie państw członkowskich na wspólną ścieżkę rozwoju (Bilski, 2006, s. 171–173).

Do strefy euro mogły przystąpić kraje spełniające poniższe kryteria zbieżności:

- 1) stopa inflacji nie wyższa niż o 1,5 pkt. proc. od średniej inflacji w trzech krajach Unii Europejskiej, gdzie stopa inflacji była najniższa,
- 2) długoterminowe stopy procentowe nie przekraczają o więcej niż 2 pkt. proc. średnią stóp procentowych w trzech krajach o najniższej inflacji,
- 3) deficyt budżetowy nie wyższy niż 3% PKB,
- 4) dług publiczny nie większy niż 60% PKB,
- 5) stabilny kurs wymiany w ciągu ostatnich dwóch lat (Bilski, 2006, s. 173–174).

Z pierwszego kryterium wynika, że stabilność cen jest niezbędnym warunkiem trwałego wzrostu gospodarczego oraz związanego z tym dobrobytu społecznego. Niestabilność cen spowalnia tempo wzrostu PKB. Inflacja zniechęca do oszczędzania, powoduje spadek siły nabywczej pieniądza oraz wzrost rynkowych stóp procentowych. Stabilne ceny ograniczają ryzyko konfliktów społecznych. Pozwalają także uniknąć negatywnych skutków inflacji. Spełnienie przez dany kraj kryterium stabilności cen wskazuje, że państwo jest w stanie funkcjonować w obszarze nastawionym na jak najniższą inflację. Pozwala oczekiwać, że dany kraj może sobie radzić z trudnymi problemami społecznymi, pojawiającymi się na ogół wskutek zwalczania inflacji, a szczególnie z możliwym większym niż uprzednio bezrobociem.

Drugie kryterium dotyczy długoterminowych stóp procentowych. Ich poziom zależy od oczekiwanej stopy inflacji i premii za ryzyko, zdeterminowanej stanem finansów publicznych, przewidywanymi zmianami kursów walutowych i niepewnością związaną z przyszłymi poziomami inflacji i kursu walutowego. Liberalizacja rynków kapitałowych w UE spowodowała wyrównywanie się długoterminowych realnych stóp procentowych. Zróżnicowanie poziomu nominalnych stóp procentowych jest więc odzwierciedleniem poziomu inflacji, stabilności kursu walutowego i sytuacji finansów publicznych w krajach członkowskich. Im mniejsze są różnice między stopami procentowymi występującymi w poszczególnych państwach, tym bardziej jest zbliżona ich sytuacja gospodarcza.

Deficyt budżetowy i dług publiczny to tzw. kryteria fiskalne. Duże zadłużenie państwa może osłabić wspólną walutę, a z kolei nadmierne zapożyczanie się na rynku mogłoby spowodować wzrost stóp procentowych. Nadmierny deficyt prowadzi także do narastania długu publicznego oraz związanych z tym kosztów jego

obsługi. Rząd może podwyższyć podatki, ale wywołuje to niezadowolenie społeczne, a także prowadzi do wzrostu rynkowych stóp procentowych.

Ostatnie kryterium dotyczy stabilizacji kursów walutowych i udziału w mechanizmie kursowym Europejskiego Systemu Walutowego. Spełnienie tego warunku oznacza, że dany kraj osiągnął stabilność walutową dzięki prowadzeniu skutecznej antyinflacyjnej polityki pieniężnej. Ma on zdrowe finanse publiczne, a kurs jego waluty utrzymuje się na stałym poziomie wobec pozostałych walut systemu. Kryterium to ocenia, czy dany kraj kwalifikuje się do usztywnienia kursu swojej waluty wobec walut innych krajów Unii Europejskiej i czy waluta tego kraju może zostać zastąpiona przez euro (Latoszek, 2008, s. 21–22).

Trzeci etap integracji rozpoczął się 1 stycznia 1999 r. Wskaźniki konwergencji w państwach zarekomendowanych przez Komisję Europejską do przejścia do trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej przed dniem 1 stycznia 1999 r. kształtowały się następująco:

Tablica 1

Kryteria zbieżności w latach 1997–1998

Kraj	Roczny wskaźnik inflacji w %		Deficyt budżetowy w %		Dług publiczny w %		Długoterminowa stopa procentowa w %
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997
Austria	1,1	1,5	2,5	2,3	66,1	64,1	5,6
Belgia	1,4	1,3	2,1	1,7	122,2	118,1	5,7
Finlandia	1,3	2,0	1,1	–0,3	53,6	53,6	5,9
Francja	1,2	1,0	3,0	2,9	58,0	58,1	5,5
Hiszpania	1,8	2,2	2,6	2,2	68,8	67,4	6,3
Holandia	1,8	2,3	1,4	1,6	72,1	70,0	5,5
Irlandia	1,2	3,3	–0,9	–1,1	66,3	59,5	6,2
Luksemburg	1,4	1,6	–1,7	–1,0	6,7	7,1	5,6
Niemcy	1,4	1,7	2,7	2,5	61,3	61,2	5,6
Portugalia	1,8	2,2	2,5	2,2	62,0	60,0	6,2
Włochy	1,8	2,1	2,7	2,5	121,3	118,1	6,7

Źródło: Bilski, 2006, s. 176.

Zatem kryteria zbieżności spełniało 11 państw UE: Austria, Belgia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Włochy. Dane z tablicy 1 wskazują, że osiągnięcie trzech wskaźników: deficytu budżetowego, stopy inflacji, długoterminowej stopy procentowej nie przysporzyły krajom członkowskim większych trudności. Problemem okazało się natomiast utrzymanie odpowiedniego poziomu długu publicznego. Zadowalający wskaźnik w tym zakre-

sie uzyskały jedynie: Finlandia, Francja, Irlandia i Luksemburg. Wszystkie kraje, które przystąpiły do strefy euro uczestniczyły w mechanizmie ERM I (Bilski, 2006, s. 175). Grecja jako 12 państwo przystąpiła do strefy euro w styczniu 2001 r. (Okuniewski, 2006, s. 54). 1 stycznia 1999 r. utworzono też nowy Europejski Mechanizm Kursowy ERM II. Euro w stosunku 1:1 zastąpiło ECU. Od 1 stycznia do 30 czerwca 2002 r. euro funkcjonowało jako pieniądź wspólnie z walutami narodowymi. Od 1 lipca 2002 r. jedynym środkiem cyrkulacji i płatniczym na terenie Unii Gospodarczej i Walutowej jest euro, waluty narodowe zostały wycofane z obiegu (Bilski, 2006, s. 174).

Spośród państw tworzących Unię Europejską do strefy euro nie przystąpiły: Dania, Wielka Brytania i Szwecja. W Danii decyzja o przystąpieniu do obszaru euro wymagała przeprowadzenia referendum. Mimo szerokiej akcji propagandowej dało ono wynik negatywny. Nie miał na to wpływu fakt, że Dania również na podstawie referendum, ale pozytywnego weszła do Unii jako jeden z pierwszych krajów europejskich (Sokołowska, 2005, s. 7).

Wielka Brytania wynegocjowała w Maastricht prawo niewchodzenia do systemu euro w momencie jego uruchomienia. Równocześnie zastrzegła sobie możliwość wejścia do tego systemu w terminie późniejszym. Argumentem na pozostanie poza strefą euro był odmienny przebieg cyklu koniunkturalnego, co mogłoby zakłócić funkcjonowanie Unii.

Szwecja natomiast nie spełniała kryteriów konwergencji i nie została zaakceptowana przez Komisję Europejską do trzeciego etapu. Kraj ten nie wykazywał dostatecznych starań w stabilizowaniu gospodarki i osiągnięciu wskaźników umożliwiających wejście do obszaru euro (Bilski, 2006, s. 175).

3. Rozszerzenie strefy euro o nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej

1 maja 2004 roku do Unii Europejskiej przystąpiło dziesięć nowych państw, które zobowiązały się do późniejszego przystąpienia do UGW. Wiąże się to z koniecznością spełnienia określonych kryteriów zbieżności. Wzajemne podobieństwo gospodarek tych krajów do gospodarek wchodzących w skład obszaru jednawalutowego zwiększa szansę uniknięcia zaburzeń z odmiennymi skutkami w poszczególnych krajach członkowskich lub przynajmniej zapewnia stosunkowo szybki powrót gospodarek do równowagi. W związku z tym państwa te podejmują działania przystosowawcze w zakresie odpowiedniego kształtowania się wskaźników związanych ze sferą pieniężną oraz w zakresie zbieżności struktury gospodarczej i stopnia rozwoju (Bernhard, 2006, s. 26). Wymagane jest również powołanie odpowiednich instytucji i wprowadzenie jednolitych procedur w obszarach funkcjonowania rynku. Przed przystąpieniem do Unii Europejskiej kraje te musiały dosto-

sować swoje prawodawstwo, strukturę instytucjonalną do wymogów wspólnego rynku, regulacje dotyczące banków centralnych (Bernhard, 2006, s. 33).

W maju 2006 r. Komisja Europejska na podstawie opracowanego przez EBC Raportu o Konwergencji uznała, że Słowenia osiągnęła wysoki stopień trwałej konwergencji gospodarczej z innymi krajami członkowskimi UE i spełnia warunki niezbędne do przyjęcia wspólnej waluty. Zatem Słowenia jako pierwsza spośród nowych krajów członkowskich mogła od 1 stycznia 2007 r. wprowadzić euro (Bernhard, 2006, s. 26).

W odniesieniu do kryteriów monetarnych, to w okresie referencyjnym (od kwietnia 2005 r. do marca 2006 r.) stopa inflacji w Słowenii wynosiła średnio 2,3%, czyli kształtowała się poniżej wartości referencyjnej określonej na poziomie 2,6%. Stabilność cen była efektem skoordynowanej antyinflacyjnej polityki makroekonomicznej rządu i banku centralnego. Z kolei długookresowe stopy procentowe wynosiły średnio 3,8%, zatem znajdowały się poniżej wartości referencyjnej, która ukształtowała się na poziomie 5,9%.

Deficyt finansów publicznych wyniósł 1,8% PKB, a relacja długu publicznego do PKB ukształtowała się na poziomie 29,1%, zatem wskaźniki te były znacznie poniżej przyjętych kryteriów zbieżności.

W odniesieniu do stabilności kursowej tolar słoweński uczestniczył w mechanizmie ERM II przez okres krótszy niż dwa lata do czasu przygotowania raportu o konwergencji. W związku z tym w analizie uwzględniono także okres przed przystąpieniem do ERM II, tj. od 29 kwietnia 2004 r. Kurs centralny ustalono na poziomie 239,64 tolara za euro. Przyjęto standardowe pasmo wahań $\pm 15\%$ wokół kursu centralnego. W okresie uczestnictwa w ERM II kurs rynkowy tolara utrzymywał się w bardzo wąskim paśmie wahań w stosunku do kursu centralnego, a więc stabilność kursu walutowego wobec euro została utrzymana (Ciszak, Górską, Jakubiec, Siemaszko, 2008, s. 7–9).

Od 1 stycznia 2008 r. do strefy euro przystąpiły kolejne dwa państwa, które wypełniły kryteria Traktatu z Maastricht, były to Cypr i Malta.

Na Cyprze średnioroczna stopa inflacji utrzymywała się na niskim poziomie i wyniosła 2%. W roku referencyjnym od maja 2006 r. do kwietnia 2007 r. deficyt budżetowy ukształtował się na poziomie 1,5% PKB, czyli znacznie poniżej wartości referencyjnej. Zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosiło natomiast 65,3%, a na rok 2007 prognozowano spadek do 61,5%. Wskaźnik ten pozostawał jednak powyżej wartości referencyjnej 60% PKB.

Funt cypryjski został związany z euro na poziomie 0,585274 funta za euro, przy standardowym paśmie wahań $\pm 15\%$. Od początku uczestnictwa w mechanizmie kursowym Cypr prowadził politykę pieniężną ukierunkowaną na stabilizację funta wobec euro, utrzymując jego kurs blisko kursu centralnego.

Z kolei poziom długoterminowych stóp procentowych wyniósł 4,2% przy wartości referencyjnej 6,4%, zatem kształtował się poniżej przyjętego kryterium stopy procentowej (*Raport*, 2007, s. 29–31).

Jeśli chodzi o Malte to 12-miesięczna stopa inflacji w okresie referencyjnym wyniosła 2,2%, również poniżej wartości określonej w Traktacie. Inflacja mierzona zharmonizowanym wskaźnikiem cen konsumpcyjnych (HICP) była stabilna w latach 1999–2006, utrzymywała się w przedziale 2% do 3%. Tak stabilny poziom inflacji odzwierciedlał ważne decyzje w obrębie polityki pieniężnej, w tym prowadzenie polityki sztywnego kursu walutowego od momentu uzyskania przez Malte niepodległości w 1964 r. Także polityka fiskalna sprzyjała stabilności cen. Na Malcie deficyt budżetowy w roku referencyjnym był na poziomie 2,6% PKB, czyli poniżej określonego kryterium zbieżności. Wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 66,5% PKB, na rok 2007 prognozowano spadek do 65,9%, ale jednak powyżej wartości referencyjnej. W przypadku długookresowych stóp procentowych, to ich poziom wyniósł 4,3%, czyli poniżej przyjętego kryterium.

Kurs liry maltańskiej był sztywno powiązany z euro przy standardowym paśmie wahań $\pm 15\%$. Władze Malty od początku uczestnictwa w mechanizmie ERM II utrzymywały kurs swojej waluty na poziomie kursu centralnego wobec euro – 0,4293 liry maltańskiej za euro (*Raport*, 2007, s. 31–33).

Pierwszym państwem dawnego bloku wschodniego, które spełnia warunki uczestnictwa w trzecim etapie unii gospodarczej i walutowej jest Słowacja. Od 1 stycznia 2009 r. stała się 16 krajem w Europie, w którym zaczęła obowiązywać wspólna waluta euro. (Niewiadowski, 2009, s. B12).

Przygotowania Słowacji do przystąpienia do strefy euro zostały ocenione w raporcie o konwergencji. Jeśli chodzi o średnioroczną stopę inflacji to w okresie referencyjnym od kwietnia 2007 r. do marca 2008 r. wyniosła 2,2%, tj. poniżej wartości określonej w Traktacie z Maastricht. W roku referencyjnym 2007 Słowacja odnotowała deficyt budżetowy na poziomie 2,2% PKB, czyli poniżej wartości referencyjnej. Z prognoz Komisji Europejskiej wynikało, że deficyt budżetowy w roku 2008 wyniesie 2,0% PKB. Zadłużenie sektora publicznego odnotowano w wysokości 29,4% PKB, a na 2008 rok prognozowano nieznaczny spadek do 29,2% PKB, tzn. poniżej ustalonego kryterium długu publicznego 60% PKB.

Słowacka korona uczestniczyła w systemie ERM II ponad dwa lata. Kurs waluty słowackiej został ustalony na poziomie 38,4550 koron za euro, przy standardowym paśmie wahań $\pm 15\%$. Waluta słowacka podlegała w okresie referencyjnym dosyć dużym wahaniom w stosunku do euro. W związku z tym kurs centralny został zmieniony o 8,5% do poziomu 35,4424 koron za euro i obowiązywał od 19 marca 2007 r. W okresie referencyjnym poziom długoterminowych stóp procentowych na Słowacji wyniósł 4,5%, czyli poniżej wartości referencyjnej 6,5% dla kryterium stopy procentowej. Dynamika tych stóp była w zasadzie taka sama jak odpowiadające im długoterminowe stopy procentowe w strefie euro (*Raport*, 2008, s. 56–58).

4. Wspólna instytucja monetarna

Utworzenie unii walutowej w ramach UE wiązało się z koniecznością przebudowania bankowości centralnej. Niezbędne było powołanie nowej instytucji, która w skali ponadnarodowej pełniłaby funkcje banku centralnego (Wierzbą, 2006, s. 7).

Z chwilą przejścia do trzeciego etapu UGW Europejski Instytut Monetarny przekształcił się w Europejski Bank Centralny (EBC). Został też utworzony Europejski System Banków Centralnych (ESBC), w skład którego wchodziły narodowe banki centralne i Europejski Bank Centralny (Bilski, 2006, s. 174).

Europejski System Banków Centralnych odpowiada za jednolitą politykę pieniężną na obszarze euro, a jego podstawowym celem jest utrzymanie stabilności cen. EBC jest instytucją w pełni niezależną w zakresie wykonywania swoich zadań. Niezależność dotyczy także narodowych banków centralnych, wchodzących w skład ESBC. Oznacza to, że instytucja ta nie przyjmuje żadnych instrukcji od instytucji czy organów Wspólnoty lub rządów państw członkowskich. Nadrzędną rolę w systemie decyzyjnym EBC odgrywa Rada Prezesów. W jej skład wchodzi członkowie Zarządu EBC i prezesi krajowych banków centralnych państw UE, które wprowadziły euro. Do podstawowych obowiązków Rady Prezesów należy:

- 1) określanie polityki pieniężnej strefy euro, tj. podejmowanie decyzji w sprawie wysokości podstawowych stóp procentowych EBC,
- 2) uchwalanie wytycznych i podejmowanie decyzji koniecznych do zapewnienia realizacji zadań Eurosystemu.

Podejmując decyzje dotyczące polityki pieniężnej Rada Prezesów bierze pod uwagę sytuację w strefie euro jako całości (Sarnowski, 2008, s. 99–101).

Głównym elementem strategii polityki pieniężnej Rady Prezesów EBC jest utrzymanie rocznego zharmonizowanego wskaźnika cen konsumpcyjnych dla strefy euro poniżej 2%. Stabilność cen musi być utrzymana w średnim okresie, co wymaga prowadzenia perspektywicznej polityki pieniężnej. Polityka ta powinna też stabilizować oczekiwania inflacyjne i pomagać w ograniczeniu gwałtownych wahań sytuacji gospodarczej (Sarnowski, 2008, s. 104–105).

W strategii polityki pieniężnej EBC uwzględnia zarówno strategię bezpośredniego celu inflacyjnego, jak i agregatu pieniężnego. Na podstawie tych dwóch filarów są podejmowane decyzje o realizacji polityki pieniężnej.

EBC analizuje różnorodne dane makroekonomiczne, które mogą mieć wpływ na osiągnięcie celu inflacyjnego. Największą uwagę zwraca się na sytuację na rynkach finansowych: pieniężnych oraz walutowych zarówno krajowych, jak i zagranicznych, wzrost produkcji, sytuację na rynku pracy, przebieg koniunktury gospodarczej, zmiany w funkcjonowaniu gospodarki wynikających z czynników politycznych, globalizacyjnych czy instytucjonalnych. Ważną rolę odgrywają także

prognozy inflacyjne i makroekonomiczne wspomagające władze monetarne w podejmowaniu decyzji.

EBC analizuje wielkość podaży pieniądza, jako wskaźnik przyjęto agregat M3 (Musielak-Linkowska, 2008, s. 97–98). Celem analizy monetarnej jest rozpoznanie zagrożeń dla stabilności cen w średnim i długim okresie. Aby zapewnić punkt odniesienia dla oceny sytuacji monetarnej, EBC ogłosił w grudniu 1998 r. wartość referencyjną na poziomie 4,5% dla rocznego tempa wzrostu tego agregatu (Biuletyn, 2008, s. 38). Wielkość ta jest sumą zharmonizowanego wskaźnika inflacji – 2%, przewidywanego trendu wzrostu realnego PKB – 2–2,5% rocznie i spadku szybkości obiegu pieniądza w strefie euro – 0,5–1% rocznie.

Strategia polityki pieniężnej ma charakter ponadnarodowy, ponieważ jest ustalana na szczeblu Unii Gospodarczej i Walutowej. Zarząd EBC przekazuje narodowym bankom centralnym wytyczne dotyczące realizacji polityki pieniężnej w strefie euro (Musielak-Linkowska, 2008, s. 97–98).

EBC charakteryzuje się wysoką przejrzystością działalności. Jest to możliwe dzięki temu, że konferencje prasowe są organizowane zaraz po zakończeniu posiedzenia Rady Prezesów, na którym były podejmowane decyzje dotyczące wysokości stóp procentowych. Uczestnicy rynku otrzymują więc bez żadnego opóźnienia wyjaśnienia w sprawie decyzji odnośnie do stóp procentowych (Oręziak, 2005, s. 12).

5. Efekty utworzenia obszaru jednawalutowego

Dzięki utworzeniu UGW Unia Europejska osiągnęła ogromny postęp na drodze do zakończenia budowy rynku wewnętrznego, kraje uczestniczące w UGW uzyskały wiele korzyści. W Europie powstał stabilny obszar pod względem ekonomicznym i pieniężnym, który sprzyja trwałemu wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu miejsc pracy (Wierzba, 2006, s. 6).

Państwa należące do unii walutowej mogą znacznie poprawić wiarygodność swojej polityki makroekonomicznej. Wzrost wiarygodności sprowadza się do niższych oczekiwań inflacyjnych, co pozytywnie wpływa na obniżenie bieżących stóp procentowych i utrzymanie inflacji na niskim poziomie. Dalszym skutkiem jest niższy koszt obsługi długu publicznego (Sokołowska, 2005, s. 6).

Doświadczenia z 10 lat funkcjonowania strefy euro wskazują, że dzięki globalnej stabilności makroekonomicznej, brakowi silnych wstrząsów oraz poprawie jakości polityki pieniężnej, EBC zyskał wiarygodność potrzebną do prowadzenia polityki pieniężnej. Pozwoliło to na skuteczne zakotwiczenie oczekiwań inflacyjnych na poziomie celu inflacyjnego, co uznawane jest za sukces EBC (*Raport*, 2009, s. 36).

Inflacja w strefie euro nie odbiegała znacznie od celu wyznaczonego przez EBC, choć przez większość czasu przekraczała próg 2%. Krótkookresowe skutki

wzrostu cen związane z wymianą walut w Europie na początku 2002 r. nie znalazły odzwierciedlenia w długookresowym poziomie inflacji.

Natomiast wartość referencyjna (4,5%) rocznego tempa wzrostu podaży pieniądza M3 od samego początku była przekraczana, co doprowadziło do krytyki banku i w konsekwencji obniżenia rangi tego miernika. Obecnie EBC stosuje go głównie w celach analitycznych (*Raport*, 2009, s. 19).

Powstanie obszaru euro przyczyniło się do znacznego postępu integracji i rozwoju europejskiego rynku finansowego krajów członkowskich, co nasila konkurencję międzybankową, a w konsekwencji zwiększa dostępność kapitału i obniża koszty jego pozyskania (Wierzbą, 2006, s. 7). W strefie euro istnieje całkowicie zintegrowany międzybankowy rynek pieniężny. Rynek obligacji denominowanych w euro jest głęboki i płynny oraz zapewnia szeroki wybór inwestycji i finansowania. Z kolei rynek udziałowych papierów wartościowych jest w dużym stopniu postrzegany jako rynek jednolity (Sarnowski, 2008, s. 114).

Uczestnictwo w obszarze jednowalutowym obniża koszty finansowania działalności gospodarczej. Przyczynia się do rozwoju powiązań handlowych między podmiotami funkcjonującymi na terenie krajów członkowskich. Pogłębia się zatem dalsza integracja krajów europejskich i dzięki temu lepsze wykorzystanie istniejących możliwości rozwojowych (Oręziak, 2004, s. 48). Podmioty gospodarcze mają dostęp do dużego rynku kapitałowego w celu finansowania swojej działalności (Sarnowski, 2008, s. 115).

Posługiwanie się wspólną walutą wyeliminowało w przedsiębiorstwach koszty z tytułu wymiany jednej waluty na drugą. Kluczowe znaczenie ma też wyeliminowanie niepewności wynikającej ze zmienności kursów walut. Ryzyko kursowe było czynnikiem ograniczającym wzajemny handel, wpływało niekorzystnie na rozwój inwestycji (Oręziak, 2004, s. 47).

W strefie euro nastąpiła większa przejrzystość cen, co wpływa na wzrost konkurencyjności na rynkach towarów konsumpcyjnych i w efekcie obniża ceny. Jednak postęp w wyrównywaniu się poziomu cen był mniejszy niż oczekiwały tego państwa członkowskie. Odnotowano wzrost cen niektórych artykułów spożywczych, głównie we Włoszech, Niemczech i Grecji. W większości przypadków z uwagi na występujące różnice w systemach podatkowych, kosztach pracy, transportu wyrównywanie się poziomu cen nie doprowadzi do pojawienia się identycznych cen na te same produkty sprzedawane w różnych krajach strefy euro (Sarnowski, 2008, s. 113).

Od czasu utworzenia strefy euro jej obszar wykazywał się większą stabilnością cen niż przed pojawieniem się wspólnej waluty. Niewątpliwie był to istotny wkład w zapewnienie warunków wzrostu gospodarczego. Niemniej jednak stabilność makroekonomiczna nie była wystarczająco silnym bodźcem do szybszego wzrostu gospodarczego strefy euro niż w innych krajach wysoko rozwiniętych. W okresie funkcjonowania strefy euro państwa członkowskie rozwijały się relatywnie wolniej niż USA, Wielka Brytania czy Szwecja. Również wśród państw strefy euro można

znaleźć gospodarki, które rozwijały się szybciej niż średnia dla strefy euro i OECD, jak: Grecja, Irlandia, Hiszpania, Luksemburg (*Raport*, 2009, s. 36).

W poszczególnych krajach euro różnice we wskaźnikach wzrostu były dużo większe niż przewidywano. Niektóre kraje znalazły się w recesji, np. w roku 2003 – Holandia, Niemcy, Portugalia, Włochy, a inne w tym czasie odnotowały znaczny wzrost gospodarczy – Irlandia, Grecja. Różnica między krajami o najwyższej i najniższej stopie wzrostu PKB wynosiła w roku 2000 – 7%, a w roku 2007 – 3,2%, zatem różnice te stopniowo się zmniejszają. Można sądzić, że odzwierciedlają one proces nadgania zaległości przez mniej zamożne kraje (Sarnowski, 2008, s. 117).

W latach 1999–2007 średni wzrost gospodarczy strefy euro wyniósł 2,2%, jest to podobny wynik, jak w okresie dziesięciu lat przed jej utworzeniem (1989–1998). W obydwu okresach wzrost ten był wolniejszy niż w USA i szybszy niż w Japonii (*Raport*, 2009, s. 30–31).

Wymogi sformułowane w kryteriach konwergencji nominalnej nie wystarczają więc do zapewnienia trwałego wzrostu gospodarczego. Trzeba zatem zwrócić uwagę na inne czynniki decydujące o rozwoju ekonomicznym, związane z konkurencyjnością poszczególnych gospodarek. Rośnie znaczenie takich czynników, jak: wyposażenie w kapitał ludzki, stabilność prawa, warunki prowadzenia działalności gospodarczej determinowane przez zakres regulacji administracyjnych oraz postęp techniczny i organizacyjny, zaawansowanie technologiczne, efektywność rynków pracy, innowacje, infrastruktura, stopień rozwoju rynków finansowych, stabilność makroekonomiczna, efektywność mechanizmów rynkowych (*Raport*, 2009, s. 34).

Z uwagi na fakt, że strefa euro to największy w świecie eksporter, wspólny pieniądź europejski pełni rolę waluty międzynarodowej. Istnieje również swobodny obrót tą walutą, nie ma żadnych ograniczeń w sprzedaży i zakupie euro, swoboda przepływu kapitału oraz płatności zarówno między krajami członkowskim strefy, jak i między nimi a krajami trzecimi. Wysoką pozycję międzynarodową zapewnia też niezależność ESBC. Bank centralny strefy realizuje politykę pieniężną nastawioną na stabilność cen, która jest warunkiem trwałego wzrostu gospodarczego, inwestycji, tworzenia nowych miejsc pracy. Pozwala stabilizować oczekiwania uczestników rynku, ogranicza koszty finansowania (Oręziak, 2005, s. 12).

W euro przechowywane są też międzynarodowe rezerwy walutowe. Na tę walutę przypada 25% światowych rezerw w porównaniu do 66% udziału dolara amerykańskiego (Sarnowski, 2008, s. 115).

6. Proces dostosowywania się Polski do obszaru euro

W procesie dostosowywania się krajów UE do wymogów UGW duże znaczenie ma zmiana statusów banków centralnych niektórych państw. Według postanowień Traktatu z Maastricht istnieje obowiązek nadania autonomii bankom centralnym

w krajach, w których były one dotychczas podporządkowane rządowi (Latoszek, 2008, s. 22).

W Polsce bank centralny charakteryzuje się wysoką autonomią. Niezależność NBP pod względem instytucjonalnym, funkcjonalnym, finansowym uzyskał dzięki uchwaleniu ustawy o NBP w 1997 r. oraz konstytucyjnemu zapisowi o niezależności, która nadaje bankowi centralnemu wyłączność emisji pieniądza krajowego i realizowania polityki pieniężnej. Prezesa NBP powołuje Sejm na wniosek Prezydenta RP na 6 lat. Dłuższy okres kadencji pozwala uniezależnić się od układu sił politycznych i realizować długofalową politykę pieniężną (Dębski, 2005, s. 67).

Począwszy od 1998 roku zmienił się instytucjonalny proces podejmowania decyzji w zakresie polityki pieniężnej. Na podstawie nowej Konstytucji i Ustawy o NBP została powołana Rada Polityki Pieniężnej. Ustala ona coroczne założenia polityki pieniężnej i przedkłada je do wiadomości Sejmowi. Kierując się tymi założeniami Rada Polityki Pieniężnej podejmuje decyzje w zakresie podstawowych instrumentów polityki monetarnej banku centralnego (*Średniokresowa*, 2008, s. 5).

Niezależność funkcjonalna oznacza możliwość podejmowania przez bank centralny samodzielnych decyzji w odniesieniu do kształtowania polityki monetarnej, bez ulegania presji rządu.

NBP prowadzi gospodarkę finansową w oparciu o plan finansowy, który zatwierdza Rada Polityki Pieniężnej. Prezes przedstawia roczne sprawozdanie finansowe banku najpierw Radzie, która powołuje biegłego rewidenta, a następnie do zatwierdzenia Radzie Ministrów. O podziale funduszy decyduje NBP. Podejmuje także decyzje w odniesieniu do zakupu bonów skarbowych w operacjach otwartego rynku. NBP nie może finansować deficytu budżetowego (Dębski, 2005, s. 67–70).

Polska wraz z wejściem do UE stała się członkiem Unii Gospodarczej i Walutowej z tzw. derogacją. Oznacza to obowiązek zamiany waluty krajowej na wspólną, ale bez wyraźnego wskazania terminu. Państwa aspirujące do strefy euro muszą jednak wypełnić kryteria konwergencji nominalnej, potwierdzające ustabilizowanie gospodarki wyrażone wartościami podstawowych parametrów makroekonomicznych (*Raport*, 2009, s. 35).

Podobnie jak w Europejskim Systemie Walutowym obowiązuje dwuletnie przestrzeganie zasad ERM II. Jest to obowiązkowy okres stabilizowania kursu waluty w stosunku do euro. W tym czasie nie może dojść do dewaluacji. Wprowadzenie wspólnego pieniądza musi odbywać się bowiem z poszanowaniem zasady równego traktowania. Kraje spoza obszaru euro muszą więc spełnić te same warunki, jakie obowiązywały pierwszych członków unii walutowej (Jurek, 2007, s. 17–18).

W perspektywie przystąpienia Polski do strefy euro w kwietniu 2000 r., na mocy wspólnej decyzji rządu i Rady Polityki Pieniężnej, wprowadzono system niezależnego kursu płynnego. Zniesiono wówczas stosowany od 1995 r. system kursu stałego, stopniowo korygowanego w obrębie pasma wahań. Zaprzestano określania kursu centralnego w stosunku do koszyka walut, składającego się z dolara i euro. Zlikwidowano granice wahań rynkowego kursu złotego, określone przez pasmo

dopuszczalnych odchyłeń o rozpiętości $\pm 15\%$. NBP przestał interweniować w celu kształtowania kursu złotego (Jurek, 2007, s. 21).

Decyzja o upłynnieniu kursu złotego stanowiła ostatni etap stopniowego uelastyczniania systemu kursowego w celu dostosowania go do strategii bezpośredniego celu inflacyjnego, realizowanej przez NBP od 1999 r. (Jurek, 2007, s. 26).

Decyzja ta była konsekwencją działań stabilizujących gospodarkę w procesie przygotowania Polski do uczestnictwa w Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej. Kilkuletni okres w pełni płynnego kształtowania się kursu złotego pozwoli trafniej określić kurs równowagi w momencie związania go z euro w systemie ERM II (*Sprawozdanie*, 2001, s. 22–23).

Rada Polityki Pieniężnej zakłada utrzymanie płynnego kursu walutowego do momentu przystąpienia Polski do ERM II. System płynnego kursu nie wyklucza prowadzenia interwencji na rynku walutowym, gdyby okazało się to niezbędne do realizacji celu inflacyjnego. Począwszy od 2004 r. Rada Polityki Pieniężnej przyjęła ciągły cel inflacyjny na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyłeń o szerokości ± 1 punkt procentowy. Horyzontem jego obowiązywania może być wejście Polski do ERM II (*Sprawozdanie*, 2008, s. 3).

Wraz ze zbliżaniem się czasu ustalenia kursu centralnego, a także w okresie po jego ogłoszeniu, złoty może stać się przedmiotem ataków spekulacyjnych. Przystąpienie do UGW będzie wymagać okresu faktycznego ustabilizowania kursu blisko poziomu zadeklarowanego parytetu wymiany. Kurs ten powinien kształtować się na poziomie długookresowej równowagi (Koronowski, 2002, s. 71).

Podjmując decyzję o momencie przystąpienia do strefy euro, niezwykle ważna jest ocena wpływu trwających zawirowań na globalnych rynkach finansowych na zdolność Polski do wypełnienia kryteriów nominalnej konwergencji (*Raport*, 2009, s. 355).

Niemniej jednak wejście Polski do obszaru jednowalutowego daje szansę znalezienia się na trwałe w silnie zintegrowanej grupie krajów wysoko rozwiniętych (Oręziak, 2000, s. 12).

7. Koszty i korzyści z wprowadzenia wspólnej waluty europejskiej

Przystąpienie Polski do strefy euro oznacza zastąpienie złotego wspólną europejską walutą. Jest to równoznaczne z utratą niezależności w zakresie polityki stopy procentowej oraz rezygnacją ze stabilizującej funkcji płynnego kursu walutowego (*Raport*, 2004, s. 16).

Będąc w strefie euro gospodarka Polski zostanie objęta polityką pieniężną sprawowaną na szczeblu ponadnarodowym, prowadzoną pod kątem potrzeb obszaru strefy jako całości. Takie wskaźniki, jak tempo inflacji, stopa procentowa, relacje

poziomu cen w handlu zagranicznym, nie będą kształtowane pod kątem potrzeb lokalnych (Lutowski, 2003, s. 22).

Koszt wynikający z utraty niezależności polityki pieniężnej wiąże się z ryzykiem wzrostu zmienności produkcji i zatrudnienia. Wyższa zmienność produkcji krajowej może się przyczynić do nasilenia wahań konsumpcji prywatnej, które są przez gospodarstwa domowe postrzegane jako spadek dobrobytu (*Raport*, 2004, s. 18).

Przystąpienie do unii monetarnej i rezygnacja z autonomii polityki pieniężnej powodują, że podstawowego znaczenia nabiera kwestia elastyczności rynku pracy. Po przystąpieniu do strefy euro dostosowania płac realnych lub/i swobodny przepływ siły roboczej staną się jedynym, oprócz polityki fiskalnej, mechanizmem łagodzącym negatywne skutki asymetrycznych zaburzeń (*Raport*, 2004, s. 27).

Wzmoczona konkurencja między przedsiębiorstwami wewnątrz Unii Europejskiej, wymuszająca postęp technologiczny zmuszać będzie podmioty gospodarcze do minimalizacji zatrudnienia, co grozi wzrostem bezrobocia. Warunkiem rozwiązania tego problemu jest swoboda przepływu siły roboczej wewnątrz UE. Otwarcie rynków pracy jest pozytywnym aspektem integracji walutowej. Ma to jednak niekorzystne skutki w postaci zmniejszenia wpływu składek emerytalnych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Grozi to załamaniem systemu emerytalnego, ponieważ Polska notuje zjawisko odpływu rąk do pracy.

Bezpośrednim kosztem integracji jest obowiązek przekazania EBC części rezerw dewizowych NBP. Nasz bank nie będzie prowadził interwencji na rynku walutowym. Problemy te przejmie EBC, któremu rezerwy są potrzebne do interweniowania na rynku euro. Tylko część rezerw pozostanie w NBP, jako zabezpieczenie na wypadek ewentualnych zdarzeń losowych (Kaźmierczak, 2008, s. 216).

Kosztem integracji ze strefą euro będzie utrata prawa emisji pieniądza przez NBP i utrata dochodu z tego tytułu. Bank centralny zasila gospodarkę w pieniądź poprzez kredytowanie banków komercyjnych. Procent od udzielonych kredytów na uzupełnienie płynności sektora bankowego jest elementem dochodu z emisji pieniądza (Kaźmierczak, 2008, s. 212).

Jeśli chodzi o korzyści, wynikające z wprowadzenia wspólnej waluty, to nastąpi eliminacja ponoszonych przez przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe kosztów transakcyjnych związanych z istnieniem kursu wymiany złotego na euro.

Z chwilą przystąpienia do unii monetarnej wyeliminowane zostaje ryzyko kursowe. Będzie to jednorazowa i trwała zmiana warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

Eliminacja ryzyka kursowego poprawia warunki prowadzenia działalności gospodarczej, uruchamiając procesy dostosowawcze w sferze handlu oraz inwestycji zagranicznych i krajowych.

Po pierwsze, eliminacja wahań kursowych obniża niepewność eksporterów i importerów, co do przyszłego poziomu kosztów i przychodów, co sprzyja rozwojowi wymiany handlowej.

Po drugie, stabilny kurs walutowy ogranicza związane z danym krajem ryzyko inwestycyjne, sprzyjając napływowi bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Po trzecie, rezygnacja z własnej waluty przyczynia się do spadku krajowych stóp procentowych ze względu na eliminację zawartej w nich premii za ryzyko kursowe. Tym samym maleje koszt kapitału, co prowadzi do wzrostu inwestycji krajowych.

Stabilny kurs walutowy odgrywa ponadto ważną rolę w stabilizowaniu ogólnego poziomu cen, prowadząc do zwiększenia trafności podejmowanych decyzji inwestycyjnych oraz bardziej efektywnej alokacji kapitału (*Raport*, 2004, s. 46–47).

Wprowadzenie euro wpłynie również na zagraniczne inwestycje bezpośrednie. Inwestycje te stymulują napływ do kraju najnowszych technologii oraz pozyskiwanie nowych rynków zbytu. Zwiększonemu napływowi długoterminowego kapitału zagranicznego powinien sprzyjać towarzyszący integracji monetarnej wzrost stabilności makroekonomicznej kraju, a tym samym wzrost zaufania zagranicznych inwestorów do polskiej gospodarki (*Raport*, 2004, s. 49).

Bezpośrednim skutkiem rezygnacji z własnej waluty na rzecz waluty międzynarodowej jest ograniczenie ryzyka wystąpienia destabilizujących gospodarkę gwałtownych przepływów kapitałowych, wywołanych innymi niż pogorszenie wskaźników makroekonomicznych czynnikami, takimi jak spekulacje walutowe lub zmiany zaufania inwestorów zagranicznych, nie mające uzasadnienia w rzeczywistej sytuacji ekonomicznej kraju. Dodatkowo, rezygnując z własnej waluty na rzecz euro, Polska znacznie zmniejsza ryzyko wystąpienia kryzysu walutowego, zwiększając tym samym długookresową stabilność makroekonomiczną (*Raport*, 2009, s. 148–149).

Przystąpienie Polski do unii monetarnej przyczyni się do uzyskania korzyści związanych z uczestnictwem w jednolitym rynku finansowym, obejmującym kraje Unii Europejskiej. Wspólna waluta umożliwi dostęp przedsiębiorstwom krajowym do zagranicznych rynków finansowych na korzystniejszych warunkach. Bardziej płynne i głębsze rynki strefy euro ułatwiają pozyskanie środków finansowych po niższym koszcie. Tym samym sprzyjają efektywności procesu decyzyjnego podmiotów gospodarczych. Rynek finansowy strefy euro umożliwia zaspokajanie zapotrzebowania na usługi finansowe niedostępne na rynku krajowym oraz wybór najbardziej konkurencyjnych pośredników finansowych (*Raport*, 2004, s. 55).

8. Podsumowanie

Jednowalutowy obszar w Unii Europejskiej istnieje 10 lat. Określone w Traktacie z Maastricht kryteria konwergencji są trudne i nastroczają wielu krajom, zwłaszcza przechodzącym transformację gospodarczą, poważnych problemów w ich spełnieniu.

W procesie przygotowań do przejścia do trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej wymaga się utrzymywania niskiego poziomu inflacji i długoterminowych stóp procentowych, ograniczenia deficytu budżetowego i długu publicznego. Wiąże się to z ogromnymi kosztami ekonomiczno-społecznymi, jakie muszą ponieść państwa, zwłaszcza te mające największy dystans do pokonania.

Jednak uczestnictwo w strefie euro przekonuje o przewadze korzyści, wynikających z utworzenia jednowalutowego obszaru. Posługiwanie się wspólną walutą eliminuje przede wszystkim ryzyko kursowe inwestorów, podmiotów gospodarczych, daje swobodę inwestowania w instrumenty finansowe na obszarze euro. Rynek finansowy strefy euro jest całkowicie zintegrowany, a przedsiębiorstwa mają łatwość pozyskania tańszych źródeł finansowania. Strefa euro osiągnęła stabilność cen, dzięki konsekwentnie realizowanej przez EBC polityce kontroli stóp procentowych. Natomiast nieoczekiwanym zjawiskiem jest niskie tempo wzrostu gospodarczego. Ale należy podkreślić, że w obrębie strefy euro niektóre państwa notowały szybkie tempo wzrostu, zmniejszając tym samym dystans do krajów najbardziej rozwiniętych.

Polska od wielu lat kontynuuje proces przygotowań do zastąpienia złotego wspólną walutą europejską. Najważniejszą decyzją będzie wybór właściwego parytetu i odpowiedniego momentu przystąpienia do systemu ERM II. Polska ma szansę wejścia na drogę długookresowego rozwoju gospodarczego. Zatem efekty wprowadzenia euro, jak wzrost konkurencji i stabilności makroekonomicznej, intensyfikacja wymiany handlowej, integracja rynków finansowych czy wzrost inwestycji nabierają większego znaczenia w długim okresie.

Bibliografia

- Bernhard T. 2006. *Postępy nowych członków Unii Europejskiej w realizowaniu kryteriów konwergencji gospodarczej*. „Bank i Kredyt” nr 8.
- Bilski J. 2006. *Międzynarodowy system walutowy. Kierunki ewolucji*. Warszawa: PWE. ISBN 83-208-1617-3.
- Biuletyn [2008] Miesięczny 10. rocznica EBC. Europejski Bank Centralny.
- Ciszek T., Górska A., Jakubiec S., Siemaszko M. 2008. *Pierwsze doświadczenia Słowenii związane z zamianą tolara na euro*. „Materiały i Studia” nr 224.
- Dębski W. 2005. *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki*. Wyd. 3. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 83-01-14427-0.
- Jurek M. 2007. *Dostosowanie polskiego systemu kursowego do zasad mechanizmu kursowego ERMII*. „Bank i Kredyt” nr 5.
- Kaźmierczak A. 2008. *Polityka pieniężna w gospodarce otwartej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 978-83-01-15496-7.
- Koronowski A. 2002. *Kształtowanie polskiej polityki kursowej na drodze do UGW*. „Bank i Kredyt” nr 9.
- Latoszek E. 2008. *Etapy integracji walutowej w Unii Europejskiej*. „Bank i Kredyt” nr 3.
- Lutowski K. 2003. *O sposobie integracji Polski z obszarem euro. Niektóre dyskusyjne punkty Strategii polityki pieniężnej po 2003 roku*. „Bank i Kredyt” nr 7.

- Musielak-Linkowska M. 2008. *Strategie polityki pieniężnej*. W: W. Przybylska-Kapuścińska (red.). *Współczesna polityka pieniężna*. Warszawa: Difin. ISBN 978-83-7251-945-0.
- Niewiadowski A. 2009. *Euro opanowało Słowację*, „Rzeczpospolita” z dnia 2 stycznia.
- Okuniewski M. 2006. *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa (UGiW)*. W: E. Pietrzak, M. Markiewicz. *Finanse, bankowość i rynki finansowe*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego. ISBN 83-7326-392-6.
- Oręziak L. 2000. *Aktualne i przyszłe kierunki rozwoju obszaru euro*. „Bank i Kredyt” nr 12.
- Oręziak L. 2004. *Euro nowy pieniądź*. Wyd. 2. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 83-01-13942-0.
- Oręziak L. 2005. *Dolar i euro jako waluty międzynarodowe*. „Bank i Kredyt” nr 3.
- Raport [2004] na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro*. Warszawa: NBP.
- Raport [2007] o konwergencji*. Europejski Bank Centralny.
- Raport [2008] o konwergencji*. Europejski Bank Centralny.
- Raport [2009] na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*. Warszawa: NBP.
- Sarnowski J. 2008. *Polityka pieniężna w Unii Europejskiej*. W: A. Dmowski, J. Sarnowski, D. Prokopowicz (red.). *Finanse i bankowość. Teoria i praktyka*. Warszawa: Difin. ISBN 978-83-7251-953-5.
- Sokołowska A. 2005. *Przystąpienie do Unii Gospodarczej i Walutowej a wzrost gospodarczy*. „Bank i Kredyt” nr 4.
- Sprawozdanie [2001] z wykonania założeń polityki pieniężnej w roku 2000*. 2001. Warszawa: Rada Polityki Pieniężnej NBP.
- Sprawozdanie [2008] z wykonania założeń polityki pieniężnej na rok 2007*. Warszawa: Rada Polityki Pieniężnej NBP.
- Średniookresowa [1998] strategia polityki pieniężnej na lata 1999–2003*. Warszawa: Rada Polityki Pieniężnej.
- Wierzba R. 2006. *Europejski Bank Centralny*. „Bank i Kredyt” nr 7.

The European Monetary Integration and the Accession of Poland to Euro Zone

Summary: The article introduced same stages of creating one-currency area of euro in Europe. The countries included into the euro zone have fulfilled the conditions determined by the economic criteria of the Treaty of Maastricht. Using the same currency also requires suitable legal as well as institutional adjustments. Single currency means developing common monetary policy. Aiming at this, the European Central Bank has been created, which is responsible for the stability of the value of money in euro zone. The article characterizes effects resulting from creating the area of euro. For many years Poland has consistently been realizing the process of adaptation to ERM II and in the future exchanging zloty into euro.

Key words: Euro zone, benefits and costs

MAGDALENA BYCZKOWSKA*

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne jako międzynarodowy przepływ kapitału

S ł o w a k l u c z o w e: internalizacja, bezpośrednie inwestycje zagraniczne, inwestycje portfe-
lowe, przepływ kapitału, globalizacja

Streszczenie: Bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w Polsce podejmują się przede wszystkim organizacje gospodarcze z krajów wysoko rozwiniętych. Inwestorzy zagraniczni zainteresowani są zdobyciem lub rozszerzeniem już posiadanych rynków zbytu, wzmocnieniem pozycji konkurencyjnej swoich towarów, kierują się również motywami kosztowymi w celu maksymalizacji zysku. Rosnący udział inwestorów zagranicznych w gospodarce poszczególnych regionów staje się jednym z ważniejszych stymulatorów ich rozwoju gospodarczego. Jest czynnikiem dynamizującym produkcję i eksport, poprawiającym jakość wyrobów, obniżającym koszt produkcji, wprowadzającym nowoczesne metody zarządzania i technologii wytwarzania, sprzyjającym podnoszeniu kwalifikacji pracowników, przez co wpływa na poziom konkurencyjności danej organizacji gospodarczej, a generalnie biorąc na koniunkturę danego regionu.

1. Wstęp

Współczesną gospodarkę światową charakteryzuje pojawiający się proces internalizacji przedsiębiorstwa. Proces ten przejawia się wzrostem znaczenia i udziału powiązań gospodarczych pomiędzy poszczególnymi krajami i ich regionalnymi ugrupowaniami oraz przedsiębiorstwami. Mimo że import i eksport to nadal dominująca forma zagranicznego zaangażowania się firm, to początek lat siedemdziesiątych XX wieku wniósł do działalności gospodarczej inwestycje zagraniczne, które nabierają coraz większego znaczenia, stanowią one najbardziej rozwiniętą formę internacjonalizacji przedsiębiorstwa.

* Dr Magdalena Byczkowska – starszy wykładowca, kierownik Zakładu Rachunkowości i Zarządzania Finansami Wydziału Zarządzania Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Gorzowie Wielkopolskim; kontakt e-mail: mbyczkowska@pwsz.pl

Przyjmując za podstawowe kryterium cel inwestowania, można w uproszczeniu przyjąć, że podmioty zagraniczne mogą dokonywać inwestycji w trzech kategoriach:

- inwestycji bezpośrednich, w przypadku których decydujący jest zamiar prowadzenia i osiągania zysków z działalności gospodarczej, będących z reguły inwestycjami długoterminowymi i mającymi materialny wyraz,
- inwestycji portfelowych, których podstawowym celem jest realizacja zysków w obrocie głównie papierami wartościowymi i różnymi instrumentami pochodnymi na rynkach finansowych/kapitałowych; inwestycje w zasadzie o charakterze krótkoterminowym¹,
- nabywania nieruchomości (Byczkowska, 2006, s. 34).

Ewolucja w poszerzaniu istoty zagranicznych inwestycji bezpośrednich znalazła swoje odbicie w literaturze ekonomicznej przedmiotu. Większość prezentowanych w niej definicji zagranicznych inwestycji bezpośrednich można podzielić na dwie grupy: jako *zjawisko finansowe* i jako *zjawisko realne*. Przykładem czysto realnego ujęcia bezpośrednich inwestycji zagranicznych jest utożsamienie ich z pionowym lub poziomym rozszerzeniem przedsiębiorstwa poza granice macierzystego kraju (Kindleberger, 1969, s. 1). W ujęciu finansowym BIZ definiowane są jako: „forma międzynarodowego przepływu kapitału, zewnętrzne źródło finansowania gospodarki, źródło finansowania transnarodowych korporacji czy też lokata kapitału” (Byczkowska, 2006, s. 45).

Należy podkreślić, że bezpośrednio inwestycje zagraniczne stanowią bardzo atrakcyjną formę zewnętrznego finansowania, nie tylko dlatego, że dostarczają kapitału, ale także dlatego, że nie powodują one wzrostu zagranicznego zadłużenia. Ponadto taka forma finansowania pociąga za sobą odpływ dewiz w postaci zysku i dywidend tylko wtedy, gdy powstałe w wyniku niej inwestycje są dochodowe. W przypadku korzystania z zagranicznej pożyczki musi być ona spłacona nawet wtedy, gdy wykorzystano ją na nierentowne inwestycje. Dodatkowo, finansowanie za pomocą bezpośrednich inwestycji zagranicznych oznacza także podział ryzyka między inwestora a kraj lokaty, gdy w przypadku korzystania z zagranicznej pożyczki całe ryzyko ponosi pożyczkobiorca (Przybylska, 2001, s. 14).

Celem niniejszego artykułu było zaprezentowanie bezpośrednich inwestycji zagranicznych w świetle procesu internalizacji przedsiębiorstw.

2. Oddziaływanie bezpośrednich inwestycji zagranicznych

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne stanowią przejaw transferów, które wraz z fizycznym przepływem kapitału powodują różnorodne następstwa. Z napływem inwestycji zagranicznych wiąże się szereg oczekiwań. Ogół ich można sprowadzić do spodziewanego ożywczego wpływu zagranicznego kapitału na procesy rozwo-

¹ Przedmiotem artykułu są inwestycje zagraniczne w postaci lokat kapitałowych w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, nie są nimi natomiast inwestycje portfelowe.

jowe. Wpływ ten zależy zarówno od rozmiarów napływających inwestycji, głównie bezpośrednich, jak i ich szeroko rozumianej struktury (Karaszewski, Wiśniewski, 2000, s. 569). Ekonomisci prezentują skrajne podejścia co do roli i wpływu BIZ na gospodarkę kraju goszczącego, a mianowicie twierdzą, że:

- działania korporacji podporządkowane są najbardziej efektywnej alokacji zasobów i w ten sposób przyczyniają się do szybkiego wzrostu i rozwoju gospodarki światowej, a szczególnie krajów słabiej rozwiniętych (J.M. Clark),
- zagraniczne inwestycje podejmowane przez korporacje są formą penetracji kapitalistycznej uzależniającej produkcję gospodarek krajów przyjmujących od zachodnich technologii, wiedzy i nakładów (tradycje marksistowskie),
- transnarodowe korporacje w pewnych warunkach mogą mieć znaczny wpływ na osiągnięcie celów gospodarczych krajów przyjmujących kapitał (J. H. Dunning, M. Casson, A. M. Rugman).

W ostatnich latach obserwuje się zmianę postawy wobec korzyści wynikających z funkcjonowania kapitału zagranicznego. J. H. Dunning uważa, że przyczyny tego są następujące (Dunning, 1994):

- rosnąca globalizacja działalności gospodarczej i pogłębiająca się integracja produkcji międzynarodowej oraz rozwój rynków przygranicznych za sprawą korporacji transnarodowych,
- działania państw zmierzające do usprawnienia funkcjonowania systemu rynkowego, czego przejawem jest masowa prywatyzacja własności państwowej i liberalizacja działalności gospodarczej,
- zagraniczne inwestycje bezpośrednie są obecnie postrzegane jako kluczowy element wzrostu gospodarczego, wiążą się z napływem technologii, wiedzy, doświadczenia i umiejętności w zakresie organizacji i zarządzania,
- postępująca zbieżność struktury gospodarczej głównych krajów wysoko rozwiniętych i niektórych krajów nowo uprzemysłowionych,
- zmiana kryteriów oceny roli bezpośrednich inwestycji zagranicznych przez rządy krajów goszczących, czego wyrazem jest gotowość nawiązania współpracy z inwestorami zagranicznymi,
- doświadczenie krajów w zakresie kosztów i korzyści związanych z oddziaływaniem zagranicznych inwestycji bezpośrednich na gospodarkę kraju, pozwalające lepiej przewidzieć ich wpływ i podjąć działania w celu zmaksymalizowania korzyści gospodarczych i społecznych (Luc, 2000, s. 20–21).

3. Rola i funkcje bezpośrednich inwestycji zagranicznych (dla kraju i regionu)

Istnieje wiele kryteriów oceny oddziaływania bezpośrednich inwestycji zagranicznych na gospodarkę kraju przyjmującego. Poniżej sklasyfikowano najważniejsze i najbardziej wpływowe przesłanki.

Poprawa konkurencyjności gospodarki, która może być osiągnięta m.in. przez:

- wprowadzenie innowacji w dziedzinie produktów czy procesu produkcji,
- wzrost efektywności produkcji,
- realokację zasobów i zdolności z mniej do bardziej produktywnych dziedzin zgodnie z korzyściami komparatywnymi kraju,
- zdobycie nowych rynków,
- redukcję kosztów i/lub przyspieszenie tempa dostosowań strukturalnych do zmian globalnego popytu i podaży na rynku krajowym i międzynarodowym,
- poprawę jakości (Luc, 2000, s. 22).

Transfer technologii. W literaturze przedmiotu powszechnie uznaje się, że międzynarodowy transfer technologii odbywa się poprzez kanały, które obejmują zarówno transfer idei (postać nieuprzedmiotowiona), jak i nowych technologii (postać uprzedmiotowiona). Do głównych form transferu zalicza się: wymianę towarową (głównie import produktów high-tech), migrację personelu, licencjonowanie, rozmaite formy współpracy gospodarczej oraz zagraniczne inwestycje bezpośrednie (Kornacka, 2000, s. 15). Zasadniczą funkcją międzynarodowych korporacji transnarodowych jest transferowanie oraz realokacja zasobów i zdolności wytwórczych. Firmy te dostarczają pakiet niezbędnych zasobów, wliczając w nie również doświadczenie menedżerów, zdolności przedsiębiorcze i umiejętności technologiczne, które mogą być transferowane do lokalnych partnerów (Kornacka, 2000, s. 15). Dzięki transferowi, dokonywanemu przez zagraniczne inwestycje bezpośrednie, nastąpić może podniesienie ilości i jakości dostępnych zasobów produkcyjnych, a w konsekwencji pobudzenie wzrostu i efektywności gospodarki kraju goszczącego.

Bezpośrednie efekty napływu inwestycji zagranicznych mogą być szczególnie istotne w niektórych sytuacjach lub niektórych krajach, ale generalnie uważa się, że najważniejszą korzyścią o charakterze długoterminowym jest zaistnienie efektów pośrednich. Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na:

- transfer umiejętności (know-how, migracja personelu naukowo-technicznego, szkolenia pracowników),
- pobudzenie rozwoju i wdrażania nowych technologii (współpraca laboratoriów badawczo-rozwojowych filii firm zagranicznych z laboratoriami krajów goszczących),
- transfer technologii w postaci importowanych dóbr produkcyjnych do filii przedsiębiorstw transnarodowych,
- dyfuzja technologii do innych dziedzin gospodarki, np. efektem kształcenia się jest uświadomienie firmom lokalnym możliwości w zakresie stosowania nowych technologii i procesów produkcji (tzw. technologiczne efekty zewnętrzne) (Czerwieńec, 1990, s. 41–47).

Wielkość i jakość zatrudnienia. Wpływ korporacji transnarodowych i podejmowanych przez nie bezpośrednich inwestycji zagranicznych na zatrudnie-

nie w kraju przyjmującym zależy od kilku grup czynników. Do najważniejszych należą:

- wielkość inwestycji zagranicznych i sposób wejścia na rynek kraju przyjmującego,
- sektorowa/branżowa struktura inwestycji zagranicznych,
- strategię korporacji transnarodowych i zależny od nich stopień substytucji krajowej produkcji przez produkcję międzynarodową,
- polityka kraju przyjmującego wobec inwestycji zagranicznych (Witkowska, 2000, s. 647).

Efekty w odniesieniu do rynku pracy z tytułu napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych przedstawia tablica 1.

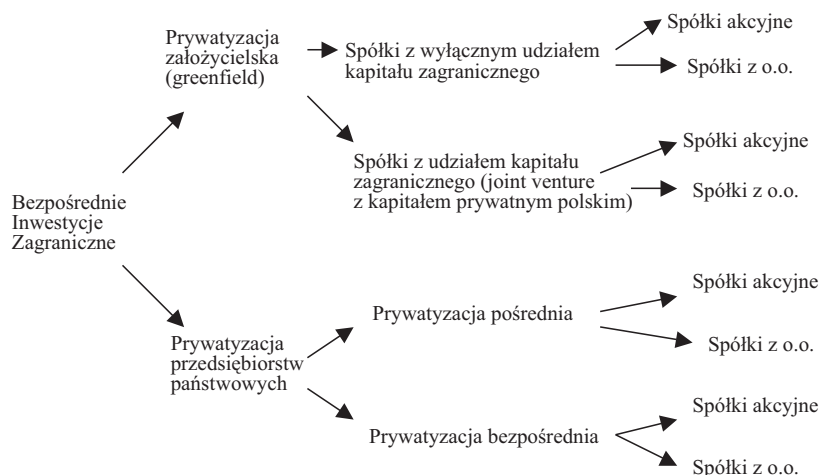
Tablica 1

Efekty BIZ na rynku pracy kraju przyjmującego

Sfera	Efekty bezpośrednie		Efekty pośrednie	
	Pozytywne	Negatywne	Pozytywne	Negatywne
Ilość	BIZ powiększają kapitał netto i tworzą miejsca pracy w rozwojowych przemysłach.	BIZ dokonywane drogą przejęcia istniejących firm prowadzą do racjonalizacji zatrudnienia i utraty miejsc pracy.	BIZ tworzą miejsca pracy poprzez powiązania kooperacyjne z miejscowymi firmami.	Wykorzystanie przez inwestorów importu jako źródła zaopatrzenia lub zastępowanie istniejących firm prowadzi do utraty miejsc pracy.
Jakość	W firmach z udziałem kapitału zagranicznego są wyższe płace i wyższa wydajność.	Inwestorzy zagraniczni wprowadzają niepożądane praktyki w zakresie zatrudnienia.	Przenikanie do firm miejscowych dobrych wzorców organizacji i zarządzania pracy.	Może wystąpić erozja poziomu płac, gdy firmy miejscowe przystępują do konkurencji z inwestorami zagranicznymi.
Lokalizacja	BIZ tworzą nowe i prawdopodobnie lepsze miejsca pracy w regionach charakteryzujących się wysoką stopą bezrobocia.	BIZ przyczyniają się do dalszego zatłoczenia zurbanizowanych obszarów, w których występuje congestia, i pogarszają regionalne nierównowagi.	BIZ zachęcają kooperujące firmy dostawcze do migracji do obszarów, w których występuje podaż siły roboczej.	BIZ wypierają lokalnych producentów, przyczyniając się do regionalnego bezrobocia, jeżeli dochodzi do substytucji miejscowej produkcji.

Źródło: Witkowska, 2000, s. 651.

Udział w prywatyzacji przedsiębiorstw. Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne przyspieszają transfer praw własności z sektora publicznego do prywatnego, a jednocześnie dynamizują rozwój sektora prywatnego przez udział w prywatyzacji założycielskiej, obejmującej tworzenie nowych podmiotów gospodarczych. Rysunek 1 pokazuje jakimi ścieżkami kapitał zagraniczny w postaci inwestycji bezpośrednich przyczynia się do budowy struktury własnościowo-podmiotowej gospodarki opartej o kapitał prywatny i spółki prawa handlowego (Wojnicka, 1999, s. 58).



Rys. 1. BIZ jako ścieżka prywatyzacji

Źródło: Wojnicka, 1999.

Powyższy schemat nie uwzględnia wszystkich form wejścia inwestorów zagranicznych na rynek. Poza tworzeniem nowych podmiotów: prywatyzacji założycielskiej czy wejścia drogą zakupu akcji/udziałów spółek w prywatyzowanych przedsiębiorstwach, inwestorzy zagraniczni mogą też wchodzić na dany rynek w innych formach, głównie przez zakup akcji/udziałów przedsiębiorstw prywatnych i sprywatyzowanych. W tym ostatnim przypadku dochodzi do transferu praw własności z sektora publicznego do prywatnego drogą tworzenia nowych podmiotów gospodarczych (prywatyzacja założycielska), ale następuje transfer własności w obrębie sektora prywatnego i sprywatyzowanego ze zmianą właściciela krajowego na zagranicznego (Wojnicka, 1999, s. 34).

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne przyczyniają się do rozwoju kraju nie tylko w makroskali, ale również w mikroskali, czyli na poziomie gmin, miast, regionów.

W interesie władz samorządowych leży wykorzystanie impulsu, jakim jest BIZ, do pobudzania czynników rozwoju regionalnego i lokalnego. Literatura przedmiotu dzieli czynniki rozwoju na pięć grup (Dziemianowicz, 1998, s. 216):

1. czynniki ekonomiczne (m.in.: wzrost wartości kapitału, wzrost popytu i zmiany w jego strukturze, zmiany dochodów ludności i zysków przedsiębiorstw, zmiany w zatrudnieniu, nakłady inwestycyjne),

2. czynniki społeczne (m.in.: wzrost i zmiany w strukturze konsumpcji, tempo i charakter procesów urbanizacji, przemiany w świadomości regionalnej, wzrost wykształcenia, aktywności, upowszechnianie postaw przedsiębiorczości),

3. czynniki techniczne i technologiczne (m.in.: unowocześnianie struktury rzeczowej aparatu wytwórczego, rozwój zaplecza techniczno-badawczego i wdrożeniowego, jakościowe zróżnicowanie produkcji),

4. czynniki ekologiczne (m.in.: postęp w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, racjonalizacja gospodarowania zasobami środowiska naturalnego, wdrażanie obiegów zamkniętych),

5. czynniki polityczne (m.in.: charakter władzy, sposób sprawowania władzy, stopień akceptacji władzy przez społeczeństwo).

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne mają wpływ na każdą z wymienionych wyżej grup czynników rozwoju lokalnego. Siła i zakres wpływu zależą od strategii przyjętej przez danego inwestora odnośnie do konkretnego terenu. Strategia z kolei implikuje formę podjęcia działalności (np. inwestycja od podstaw, alians). Wybór formy ma bezpośredni wpływ na zatrudnienie w regionie (inwestycja typu green-field tworzy nowe miejsca pracy, przejęcie prywatyzowanego przedsiębiorstwa może doprowadzić do redukcji przyrostów zatrudnienia, ale również do wzrostu wydajności pracy). Inwestorzy zagraniczni wnoszą też nowe wymagania oraz rozwiązania technologiczne i organizacyjne. Elementy te wymuszają podnoszenie kwalifikacji pracowników, co z kolei powoduje wzrost poziomów płac. Inwestorzy zagraniczni poprzez swoje wymagania, dotyczące miejsc lokalizacji, motywują władze samorządowe do podnoszenia jakości obsługi w urzędach, dokonywania inwestycji infrastrukturalnych itp. (Dziemianowicz, 1998, s. 270).

Należy wspomnieć również o negatywnym wpływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych na gospodarkę lokalną. Największe potencjalne zagrożenia mogą wystąpić na dwóch płaszczyznach:

1. społecznej – negatywny wpływ przedsiębiorstwa na rynek pracy w wyniku redukcji zatrudnienia, wymuszonej koniecznością dopasowania firmy do wymogów rynku, bądź ograniczenia zatrudnienia w innych firmach lokalnych na skutek wzrostu konkurencji lub drenażu ich najlepiej wykwalifikowanych pracowników,

2. ekonomiczno-technologicznej – zwiększona konkurencja może prowadzić do upadku niezdolnych jej sprostać przedsiębiorstw. Po drugie, mogą pojawiać się negatywne następstwa związane z wystąpieniem efektu enklawy w przypadku braku kontaktów gospodarczych między przedsiębiorstwem a układem lokalnym. Z kolei zastosowanie przestarzałej technologii, wycofanej z kraju macierzystego inwestora, może stanowić zagrożenie dla środowiska naturalnego. Ponadto istnieje niebezpieczeństwo uzależnienia układu lokalnego od importu technologii w przypadku nieprowadzenia przez przedsiębiorstwo własnych prac badawczo-rozwojowych oraz braku współpracy z regionalnymi ośrodkami badawczymi (Smetkowski, 2002, s. 35).

Tablica 2

Potencjalne szanse i zagrożenia dla układu lokalnego, wynikające z inwestycji zagranicznej

Korzyści	Zagrożenia
Rynek pracy	
Zwiększenie liczby miejsc pracy	Redukcja zatrudnienia
Wzrost kwalifikacji pracowników	Drenaż pracowników z innych firm
Gospodarka	
Ożywienie gospodarcze	Wzrost konkurencji i upadek firm lokalnych
Efekt demonstracji	Efekt enklawy
Technologia	
Wprowadzenie nowoczesnych technologii	Napływ „brudnych technologii”
Prowadzenie prac badawczo-rozwojowych	Uzależnienie od importu technologii
Środowisko naturalne	
Poprawa stanu środowiska	Wzrost zanieczyszczenia środowiska
Kontakty zagraniczne	
Rozwój kontaktów z zagranicą	Wzrost niechęci społeczności lokalnej do innych narodów z powodu przekonania o wykorzystywaniu Polaków

Źródło: Smętkowski, 2002, s. 95.

4. Zakończenie

Należy ocenić, że ogólny wpływ inwestorów zagranicznych na krajowe podmioty gospodarcze jest pozytywny. Inwestorzy zagraniczni przynoszą ze sobą efektywne metody zarządzania, organizacji i marketingu oraz dostęp do zagranicznych rynków, choć czasami zgłaszane są zastrzeżenia, czy importowane technologie są rzeczywiście konkurencyjne w skali międzynarodowej. Inwestorzy przyczyniają się do restrukturyzacji, modernizacji, oraz do wzrostu udziałów rynkowych przedsiębiorstw, w które zainwestowali. Często wejście inwestora zagranicznego zapobiega bankructwu, bezrobociu, a także przyczynia się do bardziej produktywnego wykorzystania nakładów produkcyjnych. Ponadto spółki z kapitałem zagranicznym generują efekty spill-overs, w pierwszym rzędzie na kooperujące z nimi przedsiębiorstwa krajowe, prowadząc do wzrostu ich udziałów rynkowych. Przedsiębiorstwa z udziałem zagranicznym wymuszają na firmach krajowych ulepszanie przez nie metod produkcji i zarządzania oraz jakości usług – tylko tą drogą mogą one pozostać na rynku, zarówno w roli kooperantów, jak i konkurentów przedsiębiorstw zagranicznych. W przeciwnym razie przedsiębiorstwa krajowe mogą efektywnie funkcjonować jedynie w niszach rynkowych, w których nie pojawiają się bardziej wydajni zagraniczni konkurenci. Ze względu na siłę inwestorów zagranicznych –

duża ich część to uznane korporacje międzynarodowe – nisze jakie zostają dla krajowych producentów mają zasięg lokalny lub dotyczą branż objętych protekcjonizmem państwowym.

Obecność inwestorów zagranicznych wymusza pozytywne dostosowania również na poziomie gospodarek lokalnych i regionalnych, tj. tam, gdzie przede wszystkim kreowany jest klimat inwestycyjny. Kapitał zagraniczny lokuje się w otoczeniu o wysokim lub dostatecznym wyposażeniu, stąd na poziomie gmin i regionów prowadzone są działania dla ulepszenia stanu infrastruktury transportowej czy telekomunikacyjnej. Z drugiej strony w stopniu, w jakim obecność inwestorów zagranicznych oznacza dodatkowe dochody dla budżetu państwa i budżetów lokalnych, dostarczają oni środków na kontynuację inwestycji publicznych.

Napływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich nie można nie docenić. Wymowna jest rola kapitału zagranicznego w tworzeniu miejsc pracy, a także innych procesów funkcjonowania i rozwoju gospodarki. Kapitał zagraniczny, w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych, w dobie procesu internalizacji przedsiębiorstw, jest coraz ważniejszym elementem integrującym gospodarkę świata.

Bibliografia

- Byczkowska M. 2006. *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne jako czynnik kształtujący konkurencyjność regionu*. Szczecin.
- Czerwieniec E. 1990. *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w gospodarce krajów wysoko rozwiniętych*. Zeszyty Naukowe – Seria 2: Prace Doktorskie i Habilitacyjne z. 105. Poznań: Akademia Ekonomiczna. ISSN 0860-3162.
- Dunning J.H. 1994. *Re-evaluating the Benefits of Foreign Direct Investment*. "Transnational Corporations" vol. 3, no 1 (February).
- Dziemianowicz W. 1998. *Rola władz samorządowych w stymulowaniu napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych*. W: Z. Olesiński (red.). *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce*. Warszawa: PWE. ISBN 83-208-1155-4.
- Karaszewski W., Wiśniewski J. 2000. *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce: ich skala, struktura i wpływ na procesy rozwojowe*. „Ekonomista” nr 4.
- Kindleberger Ch. 1969. *American Business Abroad, Six Lectures on direct investment*. New Heaven.
- Kornacka D. 2000. *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie a dyfuzja technologii*. „Przegląd Organizacji” nr 10.
- Luc S. 2000. *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie a przekształcenia strukturalne w przemyśle polskim*. Seria: Monografie i Opracowania nr 475. Warszawa: SGH. ISSN 0867-7727.
- Przybylska K. 2001. *Determinanty zagranicznych inwestycji bezpośrednich w teorii ekonomicznej: empiryczna weryfikacja czynników lokalizacji zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Czechach, Polsce i na Węgrzech*. Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie nr 144. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej. ISSN 0209-1674.
- Smętkowski M. 2002. *Przedsiębiorstwo zagraniczne w otoczeniu lokalnym*. „Studia Regionalne i Lokalne” nr 4.
- Witkowska J. 2000. *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne a rynek pracy w kraju przyjmującym – aspekty teoretyczne*. „Ekonomista” nr 5.

- Wojnicka E. 1999. *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w procesie prywatyzacji gospodarki polskiej*. Gdańsk: IBnGR.
- Wojnicka E. 1997. *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce 1976–1996*. Zeszyty Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową nr 4/1997 Gdańsk: IBnGR.

Direct Foreign Investments as International Capital Flow

S u m m a r y: Foreign direct investments (FDI) in Poland are mostly made by economic organizations from highly developed countries. Foreign investors are interested in winning new markets of expanding existing ones, building up the competitive positions of their products; they are also motivated by cost effectiveness in order to maximize profits. Growing share of foreign investors in the economy of each regions becomes one of the most important stimulants of their economic development. It becomes a factor which makes the production and export more dynamic, improving the quality of the products, decreasing production costs, introducing modern management styles and production technologies, supporting the improvement of staff qualifications, while influencing the level of competitiveness of an economic organization and at the same time the improving the economic situation of the region.

K e y w o r d s: internationalization, direct foreign investments, portfolio investments, capital flow, globalization

REGINA KLIMKOWSKA*

Polityka fiskalna – jej wpływ na funkcjonowanie i rozwój rynku samochodów osobowych w Polsce w latach 1998–2008

Słowa kluczowe: rynek samochodowy, polityka fiskalna, import, cła, podatki

Streszczenie: W tym artykule autorka przedstawia wpływ polityki fiskalnej na rynek samochodów osobowych w Polsce. Polski rynek samochodów osobowych rozwinął się w bardzo znaczącym stopniu od 1990 r. Szczególnie w pierwszym okresie istnienia rynku samochodów osobowych, polityka fiskalna była głównym czynnikiem jego rozwoju. Wiele rodzajów podatków i cło miały bardzo duży wpływ na ten rynek. W miarę upływu czasu polityka pieniężna i polityka kursu walutowego stawały się coraz ważniejszymi czynnikami rozwoju polskiego rynku samochodów osobowych.

1. Wprowadzenie

Polityka fiskalna definiowana jest na różne sposoby. Na przykład literatura zachodnia określa politykę fiskalną jako: „[...] użycie wydatków i przychodów rządowych zmierzające do osiągnięcia określonych celów, a zwłaszcza stabilizacji gospodarki, przez przeciwdziałanie wahanom cyklicznym oraz ograniczenie bezrobocia i zahamowanie wzrostu cen” (Markowski, 1989, s. 73).

Inna definicja mówi, że polityka fiskalna to „[...] wszystkie posunięcia rządu w sferze wpływów i wydatków budżetowych w celu uzyskania kontroli i oddziaływania na podział dochodów oraz na ogólny poziom aktywności gospodarczej kraju” (Nasiłowski, 1992, s. 206).

* Dr Regina Klimkowska – starszy wykładowca, Katedra Handlu i Instytucji Rynkowych Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Jeszcze kolejni autorzy definiują politykę fiskalną jako decyzje rządu dotyczące wydatków i podatków (Begg, 1992, s. 68).

Polityka fiskalna zamiennie stosowana jest z określeniami polityka podatkowa, budżetowa czy skarbowa (obecnie coraz rzadziej).

2. Funkcje i rodzaje polityki fiskalnej w gospodarce narodowej

Polityka fiskalna pełni w gospodarce narodowej trzy podstawowe funkcje: stabilizacyjną, alokacyjną i redystrybucyjną.

Funkcja stabilizacyjna rozwinęła się na bazie teorii J.M. Keynesa. Jest on przejawem uznania potrzeby coraz silniejszego oddziaływania państwa na gospodarkę. Klasyczny schemat oddziaływania państwa na gospodarkę za pomocą polityki fiskalnej opiera się na założeniu, że władze, wpływając na poziom i strukturę efektywnego popytu globalnego, mogą oddziaływać na kształtowanie się realnych procesów gospodarczych oraz, że wydatki i przychody budżetu mogą być zmieniane niezależnie jedno od drugich. W związku z tym, zależnie od sytuacji gospodarczej wyróżnić można trzy rodzaje polityki fiskalnej:

- politykę fiskalną stymulacyjną lub ekspansywną, która pobudza koniunkturę, jeżeli występuje spadek aktywności gospodarczej (recesja) połączonej z bezrobociem należy poprzez obniżenie podatków lub zwiększenie wydatków budżetowych tak oddziaływać na zwiększenie efektywnego popytu, aby globalne wydatki dostosować do wartości produkcji przy pełnym zatrudnieniu. Efektem tego będzie jednak powstanie lub wzrost deficytu budżetowego, a także zwiększenie poziomu zatrudnienia, zwiększenie produkcji oraz gdy pojawi się bariera produkcji, wzrost cen;

- politykę fiskalną restrykcyjną, hamującą koniunkturę, stosowaną gdy występuje nadmierna ekspansja produkcji, połączona z inflacją. Należy wówczas przez podniesienie podatków oraz i (lub) zmniejszenie wydatków budżetowych tak oddziaływać na zmniejszenie efektywnego popytu, aby globalne wydatki dostosować do wartości optymalnej wielkości produkcji. Następuje obniżenie poziomu zatrudnienia, spadek produkcji oraz zahamowanie wzrostu cen. Budżet ma nadwyżkę;

- politykę fiskalną neutralną, która stosowana jest, gdy nie ma objawów ani bezrobocia, ani inflacji, czyli gdy równowaga ustala się w wyniku działania sił rynkowych. Działania władz ograniczają się do utrzymywania zrównoważonego wzrostu dochodów i wydatków, tak, aby w razie konieczności móc zastosować politykę fiskalną stymulacyjną lub restrykcyjną. Budżet jest zbilansowany (Domaszewicz, 1985, s. 220–221; Markowski, 1989, s. 74).

Funkcja alokacyjna polityki fiskalnej dotyczy alokacji zasobów w gospodarce.

Funkcja redystrybucyjna zmienia rozkład dochodów w społeczeństwie.

Wpływ polityki fiskalnej na rynek samochodów osobowych w Polsce przejawiał się w działaniu kilku podatków, cel i kontyngentów.

Podatek to pieniądze, przymusowe, ogólne, nieodpłatne i bezzwrotne świadczenie na rzecz państwa lub innych związków publiczno-prawnych, np. samorządów.

Podatki, które są najważniejsze w naszych rozważaniach wyróżnić możemy na podstawie kryterium przedmiotowego i kryterium związku między ciężarem podatkowym a ponoszącym go podatnikiem.

Według kryterium przedmiotowego (co jest przedmiotem opodatkowania) podatki dzielą się na podatki:

- majątkowe i od praw majątkowych,
- od przychodów,
- od dochodów,
- od wydatków.

W przypadku polityki podatkowej wpływ podatków na rynek samochodów osobowych dotyczył zarówno strony podażowej, jak i popytowej rynku. Strona podażowa rynku reprezentowana jest przez producentów i sprzedawców, a strona popytowa przez nabywców indywidualnych i instytucjonalnych (firmy). W stosunku do obu stron rynku państwo stosowało podatki bezpośrednie, jak i pośrednie (o nich dalej).

Podatkami bezpośrednimi były podatki dochodowe, którymi opodatkowany był zysk producentów, sprzedawców, ale i dochody nabywców. Dlatego też wysokość podatku dochodowego ma dla nich wszystkich podstawowe znaczenie, gdyż decyduje o opłacalności z jednej strony produkcji i sprzedaży samochodów, a z drugiej strony o decyzjach zakupowych nabywców, gdyż wpływa bezpośrednio na wysokość funduszu swobodnej decyzji konsumenta. Im wyższy indywidualny podatek dochodowy musi zapłacić obciążony nim podmiot, tym mniej środków zostaje mu w kieszeni. Dla przykładu podamy, że po 1980 roku wysokość podatku dochodowego od firm (CIT) była różna w różnych latach i wynosiła w latach 1993–1996 – 40%, w 1997 roku 38%, w 1998 r. 36%, w 1999 r. 34%, a w 2000 r. 30% („Doradca Podatkowy” 2000; 2001).

Jeśli chodzi o PIT (podatek dochodowy od osób fizycznych) to stawki podatku w latach 1994–1996 wynosiły odpowiednio, zależnie od grupy dochodowej: I – 21%, II – 33% i III – 45%, następnie od 2000 r. obniżano, dochodząc do poziomu 19%, 30% i 40%, a od 2009 r. będą to tylko dwie stawki – 18% i 32%.

Widać było więc wyraźny trend malejący w przypadku podatków dochodowych, zarówno od dochodów indywidualnych, jak i przedsiębiorstw. Pamiętać należy, że równocześnie cały czas likwidowano kolejne ulgi.

Musimy również omówić krótko dochody pochodzące z tzw. szarej strefy. Jest ona definiowana w literaturze na wiele sposobów. Nie popełnimy błędu, definiując dochody z szarej strefy jako wszystkie dochody nie zgłoszone władzom podatkowym. Przykładowo mogą być to dochody nauczycieli z korepetycji, nie zgłoszone do opodatkowania i nie opodatkowane, ale też dochód prawnika, który ustala

z klientem wysokość honorarium na dwa sposoby. Jedno niskie, zgłoszone do opodatkowania, oficjalne, a drugie, rzeczywiste, bardzo wysokie nie zgłoszone do opodatkowania. Różnica między honorarium nieoficjalnym i oficjalnym to też przykład dochodu z szarej strefy. Innym przykładem dochodów z szarej strefy mogą być dochody z przestępstw, podwójnej księgowości, nieoficjalnej produkcji, nielegalnej pracy za granicą itp.

Według kryterium związku między ciężarem podatkowym a ponoszącym go podatnikiem, podatki możemy podzielić na podatki bezpośrednie i pośrednie.

Przykładem podatków pośrednich mogą być VAT i akcyza, pamiętać należy, że obydwa to podatki silnie cenotwórcze.

Podatek VAT nakładany był w wysokości 22% na każdy wyprodukowany w Polsce albo importowany do Polski samochód. Nie zawsze powodował on wzrost ceny samochodu o 22%, było to możliwe dzięki specyfice podatku typu VAT. Podatki VAT mogą być przerzucane w przód lub w tył. Przerzucenie podatku w przód polega na tym, że o kwotę podatku podnosi się cenę – w naszym przypadku byłoby to 22%, lecz na polskim rynku samochodowym, który nie jest rynkiem zmonopolizowanym, byłoby to działanie bardzo niekorzystne. Dlatego też wszyscy starają się przerzucać podatek w tył, czyli racjonalizować i maksymalnie obniżać wszelkie koszty u siebie, wpływać na dostawców, ewentualnie szukać nowych, tańszych, aby tak obniżyć koszt produkcji, żeby wliczenie w cenę produktu tego 22% VAT nie spowodowało wzrostu ceny o 22%.

Dla przykładu założmy następującą sytuację ilustrującą przerzucanie podatku w przód i w tył. Producent wyprodukował samochód, który kosztuje 30 000 zł. Do jego ceny musi doliczyć 22% VAT, który przerzuca na nabywców. Zatem przerzuca w przód, czyli wlicza w cenę. Samochód będzie kosztował 36 600 zł. Jeżeli producent liczy się z tym, że nie sprzeda samochodu za 36 600 zł, gdyż cena ta nie zostanie zaakceptowana na rynku, to wówczas musi tak obniżyć koszty pracy, surowców, półproduktów, energii i innych komponentów, aby samochód zamiast 30 000 zł kosztował po zejściu z taśmy produkcyjnej np. 27 000 zł. Wówczas po doliczeniu 22% VAT cena samochodu na rynku wyniesie tylko 32 940 zł.

W przypadku polskiego rynku samochodów osobowych ciekawym podatkiem jest akcyza, przez niektórych autorów uważana za podatek niesprawiedliwy. Inni autorzy z kolei uważają, że akcyza jest podatkiem jak najbardziej sprawiedliwym. W kraju takim jak Polska, gdzie system rynkowy nie działa dobrze, system podatkowy nie wychwytuje znaczącej części dochodów – to właśnie podatek akcyzowy (oprócz oczywiście podatku dochodowego) pozwala państwu przejąć pewną nadwyżkę finansową od tych, którzy nią dysponują.

Akcyza jest specyficznym podatkiem, którym objęte są towary masowe, których sprzedaż jest w gestii rządu lub też towary luksusowe. Poprzednio akcyzie podlegała nafta, sól, alkohol, a obecnie samochody, alkohol, nośniki energii itp., towary luksusowe, takie jak: jachty, futra, biżuteria itp. Należy zaznaczyć, że akcyza jest podatkiem silnie cenotwórczym. W przypadku samochodów z silnikami o pojem-

ności do 2,5 l wysokość akcyzy wynosiła ok. 2,5%, a na samochody o większej pojemności kilkanaście procent, ponieważ większość nowych samochodów to samochody o pojemności silnika mniejszej niż 2,5 l. Obowiązująca akcyza w przypadku nowych samochodów w Polsce w latach 1993–2003 nie wpływała znacząco na poziom sprzedaży nowych samochodów, ale stanowiła istotne źródło dochodów państwa, co uwidoczniło w tablicy 1.

Tablica 1

Dochody z akcyzy od sprzedaży aut (w mln zł) i sprzedaż nowych aut wg Samar s.c. w latach 1993–2006

Rok	Dochody z akcyzy od aut (w mln zł)	Sprzedaż nowych samochodów osobowych
1993	3,0	241,6
1994	24,1	250,3
1995	30,7	265,0
1996	11,7	374,6
1997	186,2	478,0
1998	336,1	515,3
1999	471,8	640,2
2000	936,2	480,0
2001	790,3	327,2
2002	670,3	310,9
2003	681,4	358,4
2004	1422,5	316,1
2005	802,4	235,5
2006	682,4	239,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kublik, 2005; Kublik, 2006; K.K., *Odbicie od dna?*, 2003; Roczniki Statystyczne GUS za lata 1993–2004; *870 tys. używanych*, 2006, s. 17; Niklewicz, Kublik, 2007.

Celem poboru podatku przez władze jest pokrycie zobowiązań publicznych. Państwo nakładając podatek liczy, że przyniesie on wpływy do kasy państwa. Jest to tzw. finansowy cel podatku. I rzeczywiście, w realiach gospodarki polskiej ten cel został zrealizowany z nadstatkiem. Państwo uzyskiwało środki zarówno z podatków dochodowych, podatków od wydatków (akcyza) oraz podatku VAT. W pierwszej połowie lat 90. w przedsiębiorstwach państwowych funkcjonował PPWW (Podatek od ponad normatywnego wzrostu wynagrodzeń tzw. popiwek). Powodował on dyskryminację firm państwowych.

Rynek samochodowy traktowany był cały czas jako źródło dużych i stałych dochodów, nie wykorzystywano możliwości osiągnięcia innych celów, jakie spełnić mogą podatki w gospodarce, tj. celów gospodarczych i społecznych.

Cele gospodarcze – podatek może służyć oddziaływaniu na całą gospodarkę lub selektywnie na określone jej sektory.

Przykładem oddziaływania na całość gospodarki może być ostra interwencja podatkowa, mająca na celu wchłonięcie nadmiernej siły nabywczej i walka z inflacją we Francji tuż po II wojnie światowej. Taki charakter miało wprowadzone w 1948 roku „nadzwyczajne pobranie dla walki z inflacją”, co zostało uwidocznione nawet w nazwie.

Z kolei przykładem stosowania podatków w sposób selektywny, w celu osiągnięcia celów gospodarczych, mogą być oddziaływania państw takich, jak Japonia i Francja, na przyspieszenie i spowolnienie rozwoju przemysłu samochodowego.

Japonia od lat 50. XX wieku wprowadziła taki system podatkowy, który stymulował rozwój przemysłów proeksportowych, a takim był przemysł samochodowy.

Francja natomiast opodatkowała wysoko produkcję samochodów, dążąc do zahamowania jej rozwoju, uważanego za zbyt intensywny. Po roku 1980, gdy kryzys dotknął przemysł samochodowy ta polityka okazała się niezręczna i trudna dla rządu Francji. Interwencja doszła do skutku w nieco niewłaściwym momencie. Jednak władze francuskie tłumaczyły, że wysokie opodatkowanie produkcji samochodów służyło też do zniechęcenia Francuzów do korzystania z transportu indywidualnego (drogi, nieefektywny, zatruwający środowisko itp.) na rzecz transportu zbiorowego (efektywny, tani, proekologiczny itp.). Chciano osiągnąć więc nie tylko cele gospodarcze, ale i cele społeczne.

Cele społeczne – podatki mogą również oddziaływać na sferę społeczną globalnie lub selektywnie.

Oddziaływanie globalne – np. łagodzenie nierówności społecznych, stosując wysokie, progresywne podatki dochodowe od spadków, niskie lub zerowe opodatkowanie artykułów pierwszej potrzeby, bądź wysokie opodatkowanie artykułów luksusowych.

Oddziaływanie selektywne – np. niskie stawki podatkowe na małe, tanie w eksploatacji, proekologiczne samochody. Wysokie podatki na alkohol wysokoprocentowy, np. wódka, whisky, a niskie podatki na wino czy piwo; cel – zmiana struktury spożycia alkoholu (Gaudemet, 1990).

3. Kwestie związane z importem samochodów

Polityka fiskalna dotykała również kwestii związanych z importem samochodów osobowych. Duże znaczenie w latach 90. miały cła i kontyngenty.

Kontyngenty, a ściślej kontyngenty parataryfowe, należą do tzw. narzędzi parataryfowych. Parataryfowe narzędzia zagranicznej polityki ekonomicznej państwa, to ograniczenia w handlu zagranicznym nie będące cłami, a powodujące skutki identyczne jak cła. W zasadniczej swej części prowadzą one do wzrostu ceny importowanego towaru i zmniejszają jego konkurencyjność na rynku wewnętrznym

kraju, który je stosuje. W takim rozumieniu narzędzia parataryfowe mogą zastępować cła bądź je uzupełniać. Jest to rola niezwykle użyteczna, zważywszy, że rola cel maleje od wielu lat.

W porównaniu z cłami narzędzia parataryfowe odznaczają się nieporównanie większą skutecznością. Nie mają charakteru globalnego, nie dotyczą wszystkich uczestników wymiany zagranicznej. Jako narzędzia selektywne obejmują one tylko niektóre podmioty gospodarcze i wybrane towary. Sprawia to, że są traktowane jako dyskryminacyjne. Do najważniejszych narzędzi parataryfowych należą: opłaty wyrównawcze, inne opłaty fiskalne, specjalne, podatki, subsydia eksportowe, dumping, depozyty importowe, kontyngenty taryfowe i inne (Bożyk 1998, s. 433–434).

Kontyngenty taryfowe – ich celem jest likwidacja lub obniżka stawki celnej do pewnego poziomu importu. Mogą one obejmować wszystkich eksporterów do danego kraju lub tylko ich część (np. tylko z krajów UE).

Eksporterów spoza ustalonego kontyngentu obowiązują normalne stawki celne stosowane przez dany kraj w stosunku do całości dostaw. W efekcie zastosowania kontyngentów taryfowych objęta nimi część importu jest tańsza od reszty o wysokość stawki celnej.

Kontyngenty stosowane są wtedy, gdy potencjalny import przewyższa możliwości zbytu na terenie danego kraju. Kontyngenty służą więc do selekcji eksporterów zagranicznych, różnicując opłacalność dokonywanych transakcji (Bożyk, 1998, s. 444).

4. Polityka celna

Polityka celna ma dwa aspekty. Aspekt fiskalny polega na dostarczeniu państwu środków finansowych, co stanowi podstawowy cel polityki celnej. Aspekt protekcyjnistyczny zaś polega na ochronie nowych gałęzi przemysłu. Dominował on w polityce celnej Japonii i innych potęg azjatyckich od końca lat 50. XX w. Dzięki temu kraje te były w stanie rozwinąć najnowocześniejsze gałęzie przemysłu;

W przypadku polskiego rynku samochodów osobowych polityka celna występowała w obu tych aspektach, z tym, że pełniła funkcję ochronną raczej w stosunku do Fiata niż FSO. Cła skutecznie zamykały dostęp do rynku nowym samochodom z innych krajów. Pewnym ograniczeniem polityki celnej było wprowadzenie tzw. kontyngentu bezcłowego w latach 1992–2001. Produkcję samochodów osobowych, liczbę sprowadzanych nowych samochodów w kontyngencie bezcłowym oraz sprzedaż nowych samochodów osobowych w Polsce przedstawia tablica 2.

Po podniesieniu w 1992 r. cła na samochody do 35% (plus wprowadzono 6% podatek graniczny i 22% VAT) import samochodów używanych (ale nie import prywatny) przestał być opłacalny (Stefaniak, 2000, s. 30–32). W roku 1999 akcyza na nowe samochody osobowe z silnikami o pojemności do 2 l wynosiła 2%; w 2000 r. od połowy kwietnia podwyższono ją do 6% oraz obniżono stawki celne

na samochody importowane. Podwyżka akcyzy, czyli wzrost cen nowych samochodów, większe oprocentowanie kredytów, a także wzrost cen paliw powodowały, że posiadanie samochodu stało się kosztowniejsze, a to z kolei wpłynęło na zmniejszenie sprzedaży.

Tablica 2

Produkcja i sprzedaż samochodów osobowych w Polsce oraz ilość nowych samochodów sprowadzonych w kontyngencie bezcłowym

Rok	Produkcja samochodów osobowych w Polsce	Ilość sprowadzonych nowych samochodów w kontyngencie bezcłowym	Sprzedaż samochodów osobowych
1993	334 000	31 750	305 000
1994	338 000	33 500	345 000
1995	366 000	35 250	333 000
1996	441 000	37 000	445 000
1997	520 000	38 700	603 000
1998	592 000	40 500	598 000
1999	647 000	42 250	737 000
2000	532 000	44 000	632 000
2001	364 000	45 750	516 000
2002	288 000		495 000
2003	334 000		380 000
2004	522 000		316 100
2005	540 000		235 500
2006	608 000		239 000

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS za lata 1993–2007; Skąpski, 2006, s. 3; Jedynak, 2007.

Od roku 2002 obowiązywały nowe stawki akcyzy na samochody osobowe. Były one uzależnione od wieku pojazdu – dla aut o pojemności silnika 2 l w wieku do 2 lat 3,1%, 3-letnich 15,1%, 4-letnich 27,1%, dla starszych aut 60%, a o pojemności silnika powyżej 2,5 l 15% (Stefaniak, 2000).

Cła na samochody spoza UE dotyczyły głównie samochodów sprowadzanych z Japonii, Korei Południowej czy USA. Od 1. 05. 2004 r. zmniejszono stawki celne z 35% do 10% na auta sprowadzane z wymienionych krajów.

Można powiedzieć, że w przypadku polityki celnej po 1989 roku mieliśmy do czynienia z kilkoma rodzajami ceł. Najczęściej występowały cła importowe, czyli takie, które nakładane są na towary przywożone, w celu ochrony gospodarki, bilansu handlowego, cen wewnętrznych w kraju i szeroko pojętej produkcji krajowej.

W ramach ciał importowych wyróżnić możemy:

- cła ochronne – chronią przed konkurencją zagraniczną,
- cła fiskalne – nakłada się na towary nie produkowane w kraju,
- cła ekspansywne – w założeniu mają chronić ceny wewnętrzne, gdy rynek jest zmonopolizowany.

Wszystkie te cła, które wymieniliśmy, mają charakter ciał umownych, czyli zanim zostały nałożone, zostały wynegocjowane na zasadzie pełnego konsensusu z innymi krajami.

4. Podsumowanie

Reasumując, narzędziami wykorzystywanymi w polityce fiskalnej były: podatki, kontyngenty i cła.

Stosowano podatki dochodowe: podatek VAT, akcyzę i podatki graniczne. Jeśli chodzi o politykę celną, stosowano cła i kontyngenty. Cały czas była wyraźna tendencja spadkowa, jeśli chodzi o wysokość podatków dochodowych. Z danych zawartych w referacie wyraźnie to wynika. Niektóre podatki, jak np. podatek graniczny, zlikwidowano w ogóle. Jednak równolegle cały czas mieliśmy do czynienia ze spadkiem sprzedaży nowych samochodów. Podobną tendencję zauważyć można w przypadku polityki celnej. Cło na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat zostało bardzo obniżone, a w niektórych grupach samochodów – na przykład pojazdy importowane z UE – zlikwidowano je zupełnie. Podobny los spotkał kontyngenty. Jak widać, to również nie zmieniło spadkowego trendu sprzedaży nowych samochodów.

Można więc powiedzieć, że na wysokość sprzedaży nowych samochodów oddziałuje wiele czynników, między którymi zachodzą różnego rodzaju interakcje. Z badań autorki nad rynkiem samochodów osobowych wynika, że wyróżnić możemy na nim trzy okresy, w których trzy różne czynniki decydowały o jego rozwoju.

Okres dominacji polityki fiskalnej przypada na lata 1990–1999, charakteryzował się początkowo dominacją popytu nad podażą. Początki gospodarki rynkowej (tuż po 1990 r.) to wejście firm zachodnich (przez firmy zachodnie rozumiemy firmy z Europy Zachodniej, Japonii, USA i koncerny globalne), które trafiły na niedobory rynkowe, będące wynikiem poprzedniego ustroju, ponieważ samochód pełnił w Polsce rolę nie tylko środka transportu, ale również inne funkcje, np. prestiżowe, czy samorealizacji. Właściwie każda ilość nowych samochodów potencjalnie mogła być sprzedana. Wiadomo, że państwo musiało temu przeciwdziałać. Niektóre firmy (np. Fiat) wywierały presję na władze, w celu uzyskania różnego rodzaju przywilejów i przywileje te uzyskiwały. W efekcie rynek polski był chroniony różnego rodzaju narzędziami polityki fiskalnej – podatkami, cłami, kontyngentami. Każ-

da obniżka podatków czy ceł, pozytywnie natychmiast przekładała się na wzrost sprzedaży nowych samochodów. Koniec tego okresu, to lata 1998–1999.

Okres dominacji polityki pieniężnej zaczął się około 1995 r., przez pewien czas trwał równoległe z okresem pierwszym. Kiedy samochody nowe kupili ci, którzy mieli pieniądze w postaci gotówki, należało stworzyć warunki dla tych, którzy spełniali kryteria do zakupu samochodów na kredyt. Stąd też ważność stopy procentowej, przede wszystkim jako głównego czynnika polityki monetarnej i w małym stopniu innych narzędzi polityki pieniężnej jako wyznaczników wysokości ceny kredytów. Okres ten trwa do dzisiaj, chociaż z dużo mniejszym natężeniem niż w drugiej połowie lat 90. i w pierwszych latach po roku 2000.

Okres dominacji polityki kursu walutowego rozpoczął się po wejściu Polski do UE 01. 05. 2004 r. Czynnikiem, które wyznaczały rozwój rynku nowych samochodów i samochodów używanych w Polsce były: zniesienie ceł na samochody sprowadzane z UE i ogromny spadek wartości dolara i euro do złotego. Otwarte granice, dogodna komunikacja, łatwość zakupów powodowały, że dla wielu ludzi najbardziej opłacalną decyzją była ta dotycząca zakupu używanego samochodu na terenie „starej UE”. W miarę upływu czasu samochody w „starej UE” taniały dla Polaków coraz bardziej. Złoty stawał się coraz bardziej mocny w stosunku do euro w latach 2007–2008 (do jesieni) atrakcyjne były zakupy nie tylko samochodów używanych, ale i nowych. Równocześnie ogromny, bo ponad 50-procentowy spadek wartości dolara w stosunku do złotego (z 4,6 PLN na początku 2000 r. do ok. 2 PLN w pierwszych trzech kwartałach 2008 r.) spowodował, że również wielu obywateli RP sprowadzało nowe i używane samochody z Ameryki Północnej. Przedstawione wyżej zjawiska bardzo negatywnie odbijały się na rynku samochodów osobowych w Polsce.

Bibliografia

- Begg D., Fisher S., Dornbush R. 1992. *Ekonomia*. T. 2. Warszawa: PWE. ISBN 83-208-0878-2.
- Bożyk P., Misala J., Puławski M. 1998. *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*. Warszawa: PWE. ISBN 83-208-1126-0.
- Domaszewicz R. 1985. *Finanse krajów kapitalistycznych*. Warszawa: PWE. ISBN 83-208-0427-2.
- „Doradca Podatnika”. *Wskaźniki i stawki*, 2000 „Infor” nr 50.
- „Doradca Podatnika”. *Wskaźniki i stawki*, 2001 „Infor” nr 50.
- Gaudemet P.M. 1990. *Finanse publiczne*. Warszawa: PWE. ISBN 83-208-0780-8.
- Jedynak A. 2007. *Niewiele lepiej*. „Auto-Świat” Market nr 5, s. V.
- K.K. *Odbicie od dna?* 2003. „Auto-Świat” nr 5, s. I.
- Kublik A. 2005. *Nowy podatek od aut*. „Gazeta Wyborcza” nr 265.
- Kublik A. 2006. *Nowe auta na wstecznym*. „Gazeta Wyborcza” nr 8.
- 870 tys. *Używanych*. 2006. „Motor” nr 4, s. 17.
- Markowski K. 1989. *Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej*. Warszawa: PWE. ISBN 83-208-0721-2.

- Nasiłowski M. 1992. *System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii*. Warszawa: Wydawnictwo KeyText. ISBN 83-900234-6-6.
- Niklewicz K., Kublik A. 2007. *Nielegalna akcyza na stare samochody z zagranicy*. „Gazeta Wyborcza” nr 16.
- Roczniki Statystyczne GUS z lat 1994–2007*.
- Skąpski R. 2006. *W lepszej formie*. „Auto-Motor i Sport” nr 2, s. 3.
- Stefaniak P. 2000. *Dla kogo groźny import prywatny samochodów*. „Boss-Gospodarka” nr 26, s. 30–32.
- Stefaniak P. 2000a. *Pękla motoryzacyjna bańka*. „Boss-Gospodarka” nr 44.

Fiscal Policy and its Influence on the Development of Car Market in Poland between 1998–2008

Summary: The author presents in this article an influence of a fiscal policy on the Polish car market. The Polish car market has developed considerably since 1990. Especially in the first period of its existence, the main factor of the development was due to the fiscal policy. Many kinds of taxes and custom duty had a great impact on this market. As the time went by the monetary policy and foreign exchange policy have become more important factors of the development of the Polish car market.

Key words: car market, fiscal policy, customs duty, tax

REGINA KLIMKOWSKA*

Kurs walutowy i jego wpływ na rynek samochodów osobowych w Polsce

Słowa kluczowe: rynek samochodowy, kurs walutowy, dewaluacja, rewaluacja, aprecjacja, deprecjacja.

Streszczenie: Niniejszy referat przedstawia wpływ kursu walutowego na sprzedaż samochodów osobowych w Polsce w latach 2002–2007. W pierwszej części przedstawiono pojęcia, których znajomość jest niezbędna: kurs walutowy i jego funkcje oraz omówiono czynniki ekonomiczne, które w sposób bezpośredni i pośredni wpływają na poziom kursu walutowego. Z polityką kursu walutowego wiążą się pojęcia dewaluacji, rewaluacji, deprecjacji, aprecjacji. Zmiany kursu dolara i euro oddziaływały na sprzedaż nowych samochodów osobowych w latach 2002–2007; wpływały także na strukturę importowanych aut używanych m.in. z USA. Kolejna część referatu przybliża politykę cenową, jaką prowadziły wielkie koncerny motoryzacyjne w Polsce m.in. na podstawie raportów KE. Wykorzystano także Katalogi Samochodowe, dodatki Market do tygodnika „Auto-Świat” z lat 2003–2008.

1. Wprowadzenie

Celem niniejszego referatu jest przedstawienie wpływu kursu walutowego na sprzedaż samochodów osobowych w Polsce w latach 2002–2007. W pierwszej części przedstawiono pojęcia, takie jak: kurs walutowy i jego funkcje. Następnie omówiono czynniki ekonomiczne, które w sposób bezpośredni i pośredni wpływają na poziom kursu walutowego. Z polityką walutową wiążą się pojęcia dewaluacji, rewaluacji, deprecjacji i aprecjacji.

Zmiany kursu dolara i euro oddziaływały na sprzedaż nowych samochodów osobowych w latach 2002–2007. Kurs walutowy wpływał na strukturę importowanych aut używanych; zaobserwowano wzrost importu samochodów z USA w la-

* Dr Regina Klimkowska – starszy wykładowca, Katedra Handlu i Instytucji Rynkowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

tach 2006 i 2007. W dalszej części referatu zanalizowano politykę cenową, jaką prowadziły wielkie koncerny motoryzacyjne w Polsce, opierając się m.in. na raportach KE i w tygodniku „Auto-Świat”.

2. Czynniki określające poziom kursu walutowego/kurs walutowy

Obecnie nieco uwagi poświęcimy kursowi walutowemu jako ważnemu czynnikowi, który ma wpływ na rynek samochodów osobowych w Polsce. Najpierw przybliżymy kilka pojęć, których znajomość jest niezbędna w dalszej analizie.

Kurs walutowy – to liczba jednostek danej waluty, jaka może być nabyta za jedną jednostkę innej waluty. Można powiedzieć, że jest to liczba jednostek waluty zagranicznej, jaką można nabyć za jednostkę waluty krajowej. Jest to po prostu cena pieniądza (waluty) zagranicznego wyrażona w pieniądzu krajowym (Nasiłowski, 1992, s. 132).

Kurs walutowy spełnia dwie podstawowe funkcje: informacyjną i cenotwórczą. Funkcja informacyjna polega na tym, że kurs walutowy informuje osoby fizyczne i prawne w danym kraju o cenie walut obcych. Jest to informacja bardzo ważna, ale jest to również informacja bezpłatna. Wykorzystywana jest ona w decyzjach wielu podmiotów – eksporterów i importerów, przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych, usługowych, osób fizycznych oraz w planowaniu i zarządzaniu na szczeblu tak przedsiębiorstwa, jak i państwa.

Funkcja cenotwórcza polega na przenoszeniu, poprzez kurs waluty, zagranicznego układu cen (i zagranicznych relacji cenowych) na krajowy układ cen wraz ze wszystkimi wynikającymi stąd ekonomicznymi konsekwencjami dla gospodarki krajowej. Cenotwórcza funkcja kursu waluty (walutowego) w pełnym tego słowa znaczeniu występuje:

- w gospodarce rynkowej,
- przy istnieniu wymienialności walut.

Cenotwórcza funkcja kursu walutowego może być ograniczana przez system cen, opłat i stosowanych podatków od importu.

Kurs walutowy, dając możliwość przeliczania cen zagranicznych na ceny krajowe i odwrotnie, umożliwia porównania i konfrontacje cen towarów krajowych z cenami towarów zagranicznych. Kurs walutowy wpływa bezpośrednio na ceny towarów w handlu zagranicznym i ceny walorów obcych na rynku wewnętrznym oraz pośrednio na ceny towarów przeznaczonych na rynek wewnętrzny.

Rola kursu walutowego nie ogranicza się tylko do funkcji przeliczania jednej waluty na drugą. Kurs walutowy jest bowiem ważną kategorią ekonomiczną, która ma zasadnicze znaczenie dla gospodarki narodowej i jest ważnym instrumentem polityki gospodarczej. Jest on również ważnym parametrem decyzyjnym i jednym

z najważniejszych instrumentów pośredniego zarządzania handlem zagranicznym. Nie jest jedynie formalnym instrumentem rachunkowym, ponieważ wpływa na koszty i dochody przedsiębiorstw, biorących udział w wymianie międzynarodowej zarówno po stronie importu, jak i eksportu. Dopiero przy danym poziomie kursu walutowego można mówić o tym, czy dana transakcja eksportowa lub importowa jest opłacalna z ekonomicznego punktu widzenia (Zabielski, 1997, s. 12).

Na poziom kursu walutowego wpływa wiele czynników ekonomicznych, politycznych i psychologicznych (Nasiłowski, 1992, s. 128–134; Bożyk, 1998, s. 317). Najważniejszymi czynnikami ekonomicznymi wywierającymi pośredni lub bezpośredni wpływ na poziom kursu walutowego są:

- podaż i popyt na waluty obce na krajowym rynku walutowym,
- stan bilansu handlowego i płatniczego,
- poziom cen w kraju i za granicą,
- przepływy kapitałów,
- stopień reglamentacji walutowej,
- polityka walutowa i pieniężno-kredytowa (restrykcyjna lub ekspansywna),
- stan koniunktury i działalności gospodarczej w danym kraju i w krajach, z którymi utrzymuje on stosunki ekonomiczne i finansowe.

Wpływ czynników politycznych na poziom kursu waluty (nasilanie się jej presji zniżkowej lub wyżkowej) uwidacznia się w czasie napięć politycznych, zaostrzenia sytuacji międzynarodowej lub w czasie występowania konfliktów regionalnych (np. konflikt sueski w 1957 roku, wojna wietnamska, konflikt w zatoce Perskiej w 1991 roku).

Czynniki psychologiczne wpływające na kursy walut wymienialnych to głównie pesymistyczne lub optymistyczne przewidywania rozwoju koniunktury i gospodarki w danym kraju przez międzynarodowe koła gospodarcze i finansowe. Optymistyczne przewidywania wpływają z reguły na umocnienie, a pesymistyczne na – osłabienie kursu waluty.

Na kurs waluty wpływają, poza wymienionymi wyżej, również czynniki spekulacyjne. Polegają one przede wszystkim na grze na wyżkę lub niżkę kursu waluty na rynkach walutowych. Kurs walutowy jest do pewnego stopnia zależny od stanu funkcjonowania całej gospodarki narodowej. Wpływają na niego wspomniane już czynniki ekonomiczne, a jednocześnie znajdują w nim wyraz takie krajowe wielkości ekonomiczne, jak ceny, płace, koszty, wydajność pracy i tempo wzrostu gospodarczego. Z drugiej strony, sam kurs waluty wpływa bezpośrednio na takie krajowe wielkości ekonomiczne, jak ceny i koszty.

Ze względu na duże znaczenie kursu walutowego dla gospodarki narodowej jest on przedmiotem bacznej obserwacji krajowych władz walutowych. Władze te prowadzą politykę walutową, której najważniejszym instrumentem jest kurs waluty. Starają się one utrzymać go na poziomie uważanym za pożądany, czy optymalny w danych warunkach rynkowych. Prawidłowy kurs waluty (jak się podkreśla w literaturze ekonomicznej) występuje z reguły wtedy, gdy spełnia on wymóg utrzy-

mania równowagi bilansu płatniczego w dłuższym okresie i sprzyja podnoszeniu efektywności i sprawności całej gospodarki narodowej. Kurs waluty jest wyrazem dynamiki gospodarczej danego kraju wobec świata zewnętrznego.

Kurs waluty może być ustalany przez władze walutowe lub wynikać ze stosunku podaży i popytu na waluty obce na rynku krajowym. Zmiany kursu waluty dokonuje się przez dewaluację i rewaluację.

Dewaluacja – polega na obniżeniu kursu waluty krajowej wobec walut obcych. Płaci się wówczas więcej jednostek waluty krajowej za jednostkę waluty obcej. Dewaluacja jest decyzją urzędową. Przeprowadzają ją władze monetarne danego kraju. Z reguły są to banki centralne.

Rewaluacja – oznacza podwyższenie kursu waluty krajowej w stosunku do walut obcych. Płaci się wówczas mniej jednostek waluty krajowej za walutę obcą. Rewaluacja jest decyzją urzędową. Przeprowadzana jest przez władze monetarne (bank centralny) danego kraju.

Oprócz dewaluacji i rewaluacji mamy też do czynienia ze zjawiskami aprecjacji i deprecjacji waluty (Nasiłowski, 1992, s. 133; Zabielski, 1997, s. 14).

Deprecjacja – to spadek wartości waluty krajowej wobec walut obcych (albo mówiąc ogólnie jednej waluty wobec innej lub innych). Płaci się wówczas więcej jednostek waluty krajowej za jednostkę waluty obcej. Deprecjacja jest zjawiskiem rynkowym.

Aprecjacja – to wzrost wartości waluty wobec walut obcych (albo mówiąc ogólnie jednej waluty wobec innej lub innych). Płaci się wówczas mniej jednostek waluty krajowej za jednostkę waluty obcej.

Deprecjacja i aprecjacja zachodzą samoistnie, pod działaniem sił podaży i popytu, a nie jak dewaluacja i rewaluacja, które są urzędowymi decyzjami władz monetarnych.

Na międzynarodowych rynkach walutowych od kilku lat mamy do czynienia ze stałym procesem aprecjacji euro w stosunku do wielu walut. Szczególnie silnie euro zyskało na wartości w stosunku do dolara USA. W Polsce do jesieni 2008 r. mieliśmy do czynienia z procesem odwrotnym. Od początku 2000 r. do lata 2008 r. na polskim rynku walutowym miało miejsce stałe wzmacnianie się złotego tak w stosunku do euro, jak i do dolara USA. Szczególnie silnie na wartości stracił dolar. Jak wynika z tablicy 1, o ile w 2000 roku za 1 USD płacono 4,55 PLN, to w 2004 roku było to 3,65 PLN, a na koniec 2007 roku zaledwie 2,50 PLN, a w lecie 2008 r. nieco ponad 2 PLN (2,05; 2,10), jest to więc spadek aż o ok. 54%.

W przypadku euro w 2000 roku średnioroczny kurs euro oscylował w pobliżu 4 PLN (4,01). W roku 2004 euro zwiększył swoją wartość w stosunku do PLN o kilkanaście procent do 4,53 PLN za 1 euro. Od tego czasu następuje wyraźny spadek wartości euro w stosunku do złotego, by na koniec 2007 roku osiągnąć 3,89.

Co w tym czasie działo się na rynku samochodów osobowych w Polsce i czy zmiany kursu dolara i euro w stosunku do złotego miały na ten rynek jakiś wpływ?

Tablica 1

Średni kurs USD (w PLN za 1 USD) i średni kurs euro w latach 2000–2007 (w PLN za 1 euro)

Rok	w PLN za 1 USD	w PLN za 1 euro
2000	4,55	4,01
2001	4,09	3,67
2002	4,08	4,39
2003	3,89	4,53
2004	3,65	4,53
2005	3,23	4,03
2006	3,10	3,98
2007	3,03	3,89

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS 2002–2008, i gazeta „Parkiet” z 2007 r.

3. Sprzedaż samochodów osobowych w Polsce w latach 2002–2007

Rynek samochodów osobowych po swoim szczycie w 1999 roku, kiedy sprzedano prawie 640 tys. nowych aut, zaczął gwałtownie spadać. Wydawało się, że przełomowy będzie rok 2003, gdyż odnotowano w nim 16,5-procentowy wzrost sprzedaży w stosunku do 2002 roku (2003 – 353 600 szt., 2002 – 303 400 szt., por. tabl. 2). Równocześnie nastąpiło gwałtowne skurczenie się sprzedaży aut używanych ze 179 100 szt. w 2002 roku do zaledwie 35 700 sztuk w 2003 roku. Jest to więc spadek aż o 80% (tabl. 6 i 7). Wyglądało więc na to, że w 2004 roku znacząco wzrośnie sprzedaż samochodów nowych, a utrzyma się relatywnie niska sprzedaż aut używanych. Jednak to co się stało w latach 2004, 2005 i następnych zdziwiło wielu zainteresowanych i uczestników rynku samochodów osobowych.

Rok 2004, rok wejścia Polski do UE, zaczynał się dla dealerów nowych aut całkiem nieźle. Zresztą w całym tym roku sprzedano 316 100 sztuk nowych samochodów. Sprzedaż rozkładała się nierównomiernie. Ludzie w I półroczu kupowali nowe auta przed wejściem Polski do UE. Dealerzy podgrzewali atmosferę; mówiono o rosnącym kursie euro w stosunku do złotego: styczeń – 4,71 PLN, luty – 4,85 PLN, marzec 4,77, kwiecień 4,76. Mówiono w kręgach nie tylko laików, ale i ekonomistów, że euro po wejściu Polski do UE dojdzie lub nawet przekroczy 5 PLN. Dodatkowo dealerzy zapowiadali kilku- lub nawet kilkunastoprocentowy (co najmniej) wzrost cen na samochody nowe, aby dostosować poziom ich cen do poziomu w UE. Tłumaczono to tym, aby obywatele starych krajów unijnych nie przyjeżdżali do Polski i nie wykupywali tańszych nowych samochodów. Tak na marginesie bardzo dziwna i jeszcze bardziej smutna była troska polskich dealerów nie o swoich polskich klientów, tylko o unijnych dealerów. Zresztą zemściło się to na polskich dealerach srodze! Wielu polskich potencjalnych klientów ta polityka

dealerów powstrzymała przed zakupem nowego auta. Postanowiono poczekać, zobaczyć co pokaże przyszłość. Negatywne przekazy dealerów nie były przez nich finansowane lub były finansowane w bardzo niewielkim stopniu, natomiast były podchwytywane i rozgłaszane przez mass-media z dwóch powodów:

- po pierwsze, tematyka motoryzacyjna zawsze w Polsce i w wielu innych krajach jest chętnie przyjmowana przez konsumentów,
- po drugie, wszelkiego rodzaju „straszenie” dobrze sprzedaje się w mass-mediach.

Tak więc można powiedzieć, że sami polscy dealerzy sprawili, że stało się to, co się stało. Ich marketingowe działania, czyli straszenie potencjalnych klientów, zaczęły żyć własnym życiem i zahamowały sprzedaż. Był to typowy przykład „efektu bumerangu”. Po wejściu Polski do Unii z każdym miesiącem spadała liczba nowych samochodów sprzedawanych w salonach. Rok 2004 zakończył się spadkiem na minus 47 800 sztuk (–13,1%) sprzedanych nowych aut. Jednak najgorsze nadeszło w dwóch najbliższych latach. W roku 2005 sprzedano mniej o 112 856 sztuk nowych samochodów, minus 31,02% w stosunku do 2003 roku, a w 2006 tylko niewiele więcej 239 038 sztuk nowych samochodów, minus 124 762 sztuk (–34,29%) w stosunku do 2003 roku.

Tablica 2

Sprzedaż nowych samochodów osobowych w latach 2002–2007 w Polsce

Rok	Sprzedaż nowych samochodów osobowych
2002	310 928
2003	363 800
2004	316 000
2005	250 944
2006	239 038
2007	316 000
2008	320 000

Źródło: K.K., *Odbicie...*, 2003, s. I; K.K., *Najgorszy...*, 2004, s. I; Kublik, 2004, s. 27; Koniuszewski, 2006, s. 12–13; Jedynak, 2007, s. V; *To był udany rok*, 2008, s. V; Pytlos, 2009, s. 03.

Dealerzy przegrywali, bo zbyt późno zaczęli się orientować, co się dzieje. Zmściło się to, że brali pod uwagę interesy dealerów z innych krajów, a nie interesy polskiego konsumenta, z którego żyli (i żyją). Interesy dealerów ze starych państw Unii były bronione przez cały czas (i dalej są bronione) przez wysokie ceny hurtowe, po jakich wielkie koncerny sprzedają polskim dealerom nowe auta. Ceny te są w przypadku przytłaczającej liczby firm i ich modeli dużo wyższe niż w przypadku cen, po jakich koncerny sprzedają swoje samochody innym, dużo od Polski zamożniejszym krajom.

4. Ceny samochodów osobowych w Polsce (ceny hurtowe i ceny detaliczne)

Poświęcimy teraz nieco miejsca temu, jak wyglądała struktura cen hurtowych samochodów sprzedawanych przez wielkie koncerny zagraniczne dealerom w Polsce. Jak zobaczymy z danych statystycznych rzutuje to w sposób bardzo znaczący na ceny detaliczne na rynku polskim.

Od początku lat 90. KE co pół roku publikuje porównania cen hurtowych (czyli bez podatków) wybranych modeli nowych aut w poszczególnych państwach Unii. Te informacje mają pomóc konsumentom w podjęciu decyzji o zakupie auta i mogą sprawdzić, gdzie w państwach UE ceny są najniższe; zwykle są to Dania, Finlandia i Węgry.

Kiedy Polska wstępowała do Unii koncerny oferowały po najniższych cenach hurtowych aż 29 spośród 90 modeli nowych samochodów osobowych, wynika to z raportu KE z maja 2004 r. Dwa i pół roku po wejściu Polski do UE (początek 2007 r.) ceny hurtowe większości nowych aut doszły do średniej europejskiej, a często znacznie ją przekraczały. Na przykład za Pandę 1.2 Dynamic Fiat liczył sobie w Polsce w listopadzie 2006 r. cenę hurtową 7367 euro, była to wyższa cena niż w Holandii, gdzie taka Panda bez podatków kosztowała 7032 euro. Z kolei kompaktowy dwudrzwiowy Golf z silnikiem 80 KM był sprzedawany w Polsce w cenie hurtowej 13 799 euro, o 27 proc. wyższej niż średnia dla całej UE; o 200 euro drożej za to auto VW liczył sobie tylko w Wielkiej Brytanii (Kublik, 2007).

Z raportu KE (ceny z listopada 2006 r.) wynikało, że na 87 wymienionych modeli aż 6 miało w Polsce najwyższe ceny hurtowe wśród krajów unijnych; przeliczone na euro ceny nowych aut były w polskich salonach często wyraźnie wyższe niż w bogatszych państwach Europy Zachodniej. Jako przykład windowania cen przez koncerny 01. 01. 2008 r. podawano Fiata Pandę 1.2 Dynamic, Skodę Fabię 1.2 Ambiente i Forda Focusa 1.6 Trend. Analogicznie jak w 2007 r. za produkowanego w Tychach Fiata Pandę Dynamic koncern liczył w Polsce cenę hurtową – czyli bez podatków – wynoszącą 8323 euro; cena detaliczna stanowiła 10 355 euro – mniej więcej tyle samo co w Niemczech. Natomiast w większości państw UE Panda z Tych była znacznie tańsza niż w Polsce, np. w Holandii cena hurtowa wynosiła 6544 euro, a cena detaliczna 9195 (Polska 10 355 euro).

Polak decydując się na kupno Pandy w Holandii musi sprawdzić, czy po doliczeniu do kosztów zakupu polskich podatków taka transakcja będzie się opłacać. Kupując auto za granicą należy doliczyć akcyzę 3,1% wartości auta, jeśli samochód ma silnik do 2 l lub 13,6% przy większym silniku, następnie trzeba doliczyć 22% VAT. Kupując Fiata Pandę w Holandii i doliczając podatki w Polsce, klient zapłaciłby w sumie ok. 8,2 tys. euro, to oszczędność ponad 2 tys. euro (prawie 7 tys. zł) w stosunku do kosztów zakupu takiego auta według cennika obowiązującego w Polsce (Kublik, 2008).

Kolejnym przykładem była Skoda Fabia 1.2 Ambiente, której cena hurtowa wynosiła w Polsce 8 867 euro, podczas gdy cena ta była znacznie niższa w Rumunii, na Węgrzech, we Włoszech czy Grecji. Warto dodać, że za klimatyzację należało dodatkowo zapłacić w Polsce, podczas gdy była w standardzie na innych rynkach w Europie (por. tabl. 3).

Innym przykładem wysokiej ceny był Ford Focus 1.6 Trend, którego cenę hurtową określono na poziomie 15 204 euro, a detaliczną 18 549 euro w Polsce. W państwach takich, jak Grecja, Węgry czy Włochy cena była o ok. 2 tys. euro niższa; analogicznie wyglądało kształtowanie ceny detalicznej (por. tabl. 3).

Tablica 3

Rekomendowane ceny hurtowe aut w euro w dniu 01. 01. 2008 r. w Polsce i w wybranych krajach UE

Model auta	Polska	Holandia	Włochy	Grecja	Rumunia	Węgry
Fiat Panda 1,2 Dynamic cena hurtowa	8323	6 544	7 834	7 828	7 555	6 944
Cena detaliczna	10 355	9 195	10 160	9 990	8 990	9 752
Skoda Fabia 1,2 Ambiente Cena hurtowa	8 867	8 440	8 084	8 126	7 949	7 379
Cena detaliczna	11 152	10 094	10 594	11 282	9 459	10 299
Ford Focus 1,6 Trend cena hurtowa	15 204	14 507	13 740	13 007	15 825	13 974
Cena detaliczna	18 549	17 350	17 035	17 255	18 832	16 736

Źródło: Kublik, 2008b, s. 24.

Gdyby polscy dealerzy wykorzystali w 2004 r. możliwość obniżki cen o kilka procent w wyniku zniesienia ciał po wejściu Polski do Unii, i gdyby potem w związku z aprecjacją złotego dalej obniżali ceny (o kolejne procenty), co w efekcie dałoby kilkanaście procent i gdyby to było częściej obecne w publicy i przekazach reklamowych, to z dużą dozą pewności można powiedzieć, że dealerzy poszerzyliby swój rynek. Ludzie po prostu wolą kupować nowe samochody, tym bardziej, że sprzedając potem samochód kupiony jako nowy u polskiego dealera, samochód mający jasną i jednoznaczną przeszłość jest łatwiej i drożej sprzedać niż taki sam model, ale sprowadzony z zagranicy. Nie wspomnę już o przyjemności dla nabywcy, jaką jest zakup nowego samochodu. Ale polityka dealerów doprowadziła do takiej różnicy w cenach samochodów nowych i używanych – i co najgorsze w świadomości nabywców – że była nie do zaakceptowania dla większości z nich.

Jak widać z tablicy 4 ceny katalogowe nowych aut z lat 2003–2007 w żaden sposób nie odzwierciedlają korzystnych dla nabywcy zmian w otoczeniu rynkowym. Ani zniesienia ciał, ani deprecjacji euro w stosunku do złotego.

Tablica 4

Ceny detaliczne wybranych modeli nowych samochodów na polskim rynku w latach 2000–2007
(w PLN)

Rok	VW Golf	Opel Astra 1,6	Astra III 1,6	Skoda Octavia 1,6	Skoda Octavia II 1,6	Renault Megane 1,6	Ford	Kurs euro
2000	55 900	54 300					43 300 Escort	
2001	52 000					55 000		
2002		54 900				56 000 62 000	Focus 54 000	
2003	55 690	46 000 52 000		49 400		49 500	48 600	4,66
2004	59 700	48 000 55 000	64 000	52 000 58 000		57 000	53 000	4,14
2005	63 950	48 000 66 000	62 000	53 000		55 000 70 000	49 000 70 000	3,86
2006								3,81
2007	69 000	54 000	61 000	63 300	70 000	58 700	59 000	

Źródło: Katalogi Samochodów 2000–2007; dodatki do tygodnika „Auto-Świat“ MARKET z lat 2003–2008.

Nasuwa się tu wręcz konieczność przedstawienia działań, które podjął francuski koncern Renault w 2004 roku. Francuzi, w będącej ich własnością rumuńskiej fabryce Dacia, skonstruowali zupełnie nowy model Dacia Logan. Oparty on był w 100% na podzespołach samochodów Renault Thalia, Clio i Megane. Model ten sprzedawany był w ilości ok. 200 tys. egzemplarzy rocznie w Rumunii i był eksportowany, okazał się idealnym rozwiązaniem tak dla firmy, jak i dla klientów (<http://balkanisight.com/en/news/15349>). Po prostu ludzie w wielu krajach woleli kupić nową, tańszą Dacię Logan niż dwu- czy trzyletni używany Renault Megane lub roczny, bądź dwuletni Renault Clio lub Thalia.

Mniej więcej od połowy 2005 roku polscy dealerzy próbowali oferować nowe samochody ze znacznymi upustami, nieraz sięgającymi ponad 20%. Jednak efekt był mizerny, klienci w większości kupowali używane samochody.

W związku z tym pojawia się pytanie: jak wyglądała sytuacja na rynku samochodów używanych? Na rynku samochodów używanych występowało o wiele, wiele więcej podmiotów niż na rynku samochodów nowych. Każdy z tych podmiotów (na rynku samochodów używanych) kierował się tylko i wyłącznie swoim interesem, czyli jak najtaniej kupić, jak najlepsze auto.

Ludzie ci wykorzystywali natychmiast pojawiające się okazje. W momencie wejścia Polski do UE w maju 2004 r., zniesiono praktycznie wszelkie ograniczenia

w sprowadzaniu używanych pojazdów. Dealerzy znacznie podnieśli ceny aut nowych – spowodowało to znaczny rozróżnienie między cenami aut nowych i używanych w Polsce. Samochody używane stały się atrakcyjne cenowo i stawały się coraz bardziej atrakcyjne w każdym następnym miesiącu. Działo się tak w wyniku działania mechanizmu kursu walutowego.

W ciągu niecałych dwóch lat nastąpiła bardzo znaczna aprecjacja złotego w stosunku do euro, o ile w lutym 2004 r. 1 euro kosztowało 4,95 PLN, to w grudniu 2005 r. tylko 3,86 PLN, jest to spadek ponad 20%. Wraz ze spadkiem euro rósł import aut używanych z 35 700 sztuk w 2003 r. do ponad 800 000 w latach 2004–2006. W roku 2007 sprowadzono 994 000 szt. do kraju i spadały w podobnym stopniu ceny aut używanych.

Tablica 5

Kurs euro w Polsce w latach 2003–2006 w PLN za 1 euro (dane miesięczne)

Miesiące/ lata	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
2003	4,06	4,17	4,32	4,30	4,33	4,45	4,44	4,37	4,47	4,59	4,63	4,66
2004	4,71	4,85	4,77	4,76	4,73	4,59	4,47	4,44	4,38	4,32	4,26	4,14
2005	4,08	3,98	4,02	4,15	4,18	4,06	4,10	4,05	3,93	3,93	3,97	3,86
2006	3,82	3,79	3,87	3,91	3,89	4,01	3,99	3,90	3,97	3,90	3,82	3,81

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS 2004–2007.

Efektami tych zjawisk były zapełnienie rynku, ale też w wyniku działania mechanizmu kursowego zmiana struktury importowanych aut używanych. O ile w 2004 roku, pierwszym roku masowego importu auta bardzo stare, ponad 10-letnie stanowiły prawie 81% sprowadzonych pojazdów, to w 2007 roku ich udział spadł o prawie 50% do poziomu 43,4%. W przypadku aut mało używanych – do lat 4 – zauważyć można jeszcze korzystniejszą tendencję. Ich udział wzrósł z 2,7% całości importu w 2004 roku do 12,8% w 2007 roku, czyli prawie pięciokrotnie (por. tabl. 7).

Oprócz polskiego konsumenta największymi wygranymi są państwa Europy Zachodniej, ponieważ z nich sprowadzono używane samochody, w tym ok. 2 000 000–2 200 000 aut bardzo starych ponad 10-letnich, to licząc per koszt likwidacji samochodu (złomowanie, recykling itp.) na 500–1000 euro (zależnie od modelu) zarobiły one – oszczędność kosztów – od ok. 1,2 – 2,5 mld euro. Są to oczywiście dane szacunkowe.

A jak wyglądała sytuacja w przypadku zmian kursu USD w latach 2002–2006? Samochody amerykańskie stanowiły i stanowią w Polsce relatywnie niewielką część rynku. Wynikało to z ich specyfiki technicznej, cechowało je bowiem co następuje:

Tablica 6

Ilość sprowadzonych samochodów używanych do Polski w latach 2002–2007

Rok	Ilość sprowadzonych samochodów używanych w szt.
2002	179 100
2003	35 700
2004	823 100
2005	870 800
2006	816 800
2007	994 600
2008	1 103 900

Źródło: Kublik, 2008a; Pytlos, 2009, s. 03.

Tablica 7

Struktura wiekowa aut używanych sprowadzonych do Polski w latach 2004–2007 (w %)

Rok	Samochody powyżej 10 lat	Samochody od 4 do 10 lat	Samochody do 4 lat
2004*	80,8	16,5	2,7
2005	66,5	28,5	5,0
2006	59,0	34,2	6,8
2007**	43,4	43,8	12,8

* Od maja 2004 roku.

** Bez grudnia 2007 roku.

Źródło: „Auto-Świat” 2008, nr 1, s. 39.

– bardzo duża pojemność skokowa silników, 3000–4000 cm³ i więcej i co za tym idzie znaczne zużycie paliwa, co przekładało się i przekłada na wysokie koszty eksploatacji (w ostatnich latach jest to łagodzone przez masowy montaż instalacji LPG),

– jak na warunki europejskie bardzo luksusowo wyposażone wnętrza, zarówno zwiększające komfort, jak i bezpieczeństwo jazdy,

– małe rozpowszechnienie samochodów amerykańskich podnosiło koszty części zamiennych, a co za tym idzie koszty eksploatacji i koszty napraw.

W ciągu ostatnich kilku lat mieliśmy do czynienia z ok. 50-procentową deprecją dolara w stosunku do złotego; o ile w 2000 roku płacono za 1 USD 4,35 zł, to

Tablica 8

Kurs dolara amerykańskiego (USD) w Polsce w latach 2002–2006 w złotych (PLN) do dolara (USD)

Miesiące Rok	I–XII	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
2002	4,08	4,07	4,19	4,14	4,06	4,05	4,03	4,12	4,18	4,15	4,12	3,96	3,91
2003	3,89	3,83	3,86	4,00	3,96	3,75	3,80	3,91	3,92	3,98	3,92	3,95	3,72
2004	3,65	3,74	3,85	3,89	3,96	3,94	3,79	3,64	3,64	3,58	3,46	3,28	3,10
2005	3,24	3,10	3,06	3,05	3,21	3,29	3,34	3,40	3,29	3,20	3,26	3,37	3,25
2006	3,11	3,16	3,17	3,22	3,20	3,05	3,17	3,15	3,06	3,12	3,09	2,97	2,89

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS z lat 2004, 2005, 2006, 2007.

na koniec 2006 roku za 1 USD płacono w granicach 2,88 zł, a na koniec 2007 r. i na początku 2008 r. 2,40–2,30 PLN. Spowodowało to ogromne potanieenie samochodów z USA dla polskiego nabywcy. Przez pojęcie samochody z USA rozumiemy samochody produkcji amerykańskiej sprzedawane w USA (Ford, GM, Chrysler), japońskie produkowane w USA i europejskie produkowane w USA oraz samochody wyprodukowane w Japonii i w Europie Zachodniej, a sprzedawane w USA.

W przypadku samochodów z USA sytuacja wyglądała tak samo, jak w przypadku samochodów z Europy Zachodniej. Dealerzy sprzedający samochody amerykańskie (głównie Chrysler) utrzymywali ceny na prawie nie zmienionym poziomie lub nawet nieco zwiększali, gdy wprowadzali nowe modele. Natomiast indywidualni nabywcy, którzy zauważyli, że aprecjacja złotówki wobec dolara obniża koszt zakupu i sprowadzania samochodu z USA natychmiast to wykorzystali. Bazując na danych z prasy polskiej („Polska Gazeta Krakowska”, „Dziennik”, „Logo”), kupując nowy samochód europejski czy japoński w USA, opłacając cło i wszelkie inne opłaty i podatki, płacąc za transport i tak zależnie od modelu zyskiwało się kilka do nawet ponad 100 tys. zł w porównaniu do cen modeli tych samych marek w Polsce. Szczególnie duża różnica w cenie na korzyść cen USA była w przypadku samochodów klasy średniej, wyższej i luksusowych.

Tani dolar powodował, że w 2007 r. wzrastał import samochodów z USA; do końca października sprowadzono prawie 3 tys. (trzy razy więcej niż w 2006 r.). Przesłanką zachęcającą do sprowadzania aut były ceny, ponieważ auto zza Atlantyku było o 20–30 proc. tańsze niż podobnej klasy wyprodukowane w Europie, miało znakomite wyposażenie. Sprowadzanie auta zza oceanu trwa do dwóch miesięcy, statki z autami przybijają do portu w Gdyni. Najczęściej kupno auta zaczyna się od dokładnego spisania wszystkich oczekiwań klienta, ułatwiają to katalogi ukazujące się w USA, przedstawiające m.in. wyposażenie, kolor nadwozia i tapicerki. Firma w Polsce kontaktuje się z dealerem w USA, zainteresowany kupnem auta wpłaca na jej konto pieniądze; firma kupuje, ubezpiecza i sprowadza auto, płaci cło i dostarcza pojazd właścicielowi (Piekarczyk, 2007).

Tablica 9

Ceny wybranych modeli samochodów amerykańskich w złotych (PLN) w latach 2003–2008 a/i zmiany kursu dolara (USD) w stosunku do złotego (PLN)

Rok	Miesiąc	Chrysler Voyager CRN 2,5 TD	Jeep Cheeroke	Kurs PLN za 1 USD
2003	I			3,83
	XII	127 221	4,7 l V8 224 729	3,79
2004	I	130 124	4,7 V8 226 624	3,74
	XII	136 396	4,7 V8 207 449 232 281	3,10
2005	I	136 396	207 449 232 299 (5,7)	3,10
	XII	131 500	250 755	3,25
2006	I	131 500	250 755	3,16
	XII	138 600	286 700	2,89
2007	I	131 500	286 700	3,03
	XII	123 800	286 700 (5,7)	2,50
2008	I	123 800	286 700	2,45

Źródło: Dodatki: Auto MARKET do tygodnika „Auto-Świat” z lat 2003–2008, dane z Roczników Statystycznych GUS i „Parkietu”.

Tablica 10

Kurs dolara amerykańskiego (USD) w złotych (PLN) w wybranych okresach w Polsce

Data	Kurs dolara (USD)
I 2007 (1)	3,03
27 XII 2007 (2)	2,50
29 I 2008 (3)	2,45
7 III 2008 (4)	2,32

Źródło: (1) „Parkiet” 2007, nr 25 z dn. 20. 01. 2007, (2) „Parkiet” 2007, nr 299 z dn. 28 XII 2007, s. 25; (3) „Parkiet” 2008, nr 25 z dn. 30 I 2008, s. 21; (4) „Parkiet” 2008, nr 58, z dn. 8/9 III 2008, s. 23.

Zamawiając samochód w USA, należy liczyć się z dodatkowymi kosztami dotyczącymi wymiany świateł tak, aby odpowiadały normom europejskim; to koszt do 5 tys. zł. W USA najczęściej są eksploatowane samochody z silnikami benzynowymi o dużej pojemności silnika, trudniej o pojazd z silnikiem diesla. Wyjściem z tej sytuacji jest montaż instalacji gazowej, za 2–6 tys. zł. Dodatkowe koszty podnoszą cenę samochodu o 10–20%, kolejne 10% to cło.

Tablica 11

Ceny samochodów w USA i w polskich ASO

Model samochodu	Cena w polskim ASO	Cena w USA	Różnica
Honda cr-v 2.0 benzyna 2007, 150 KM	120 tys. zł	80 tys. zł	40 tys. zł
Ford Focus 2.0 benzyna 2007, 140 KM	64 tys. zł	52 tys. zł	14 tys. zł
VW Jetta 2.0 benzyna 2007, 140 KM	79 tys. zł	68 tys. zł	11 tys. zł
VW Golf GTI 2.0 turbodiesel 2007, 140 KM	75 tys. zł	66 tys. zł	9 tys. zł
BMW serii 3 3.0 2007, 160 KM	160 tys. zł	110 tys. zł	50 tys. zł

Źródło: Piekarczyk, 2007.

Przywożąc nowe auto z USA do Polski musimy opłacić 10% cła, potem akcyzę w wysokości 3,1 lub 13,6%, w zależności od pojemności silnika, następnie wartość pojazdu powiększoną o cło, a na koniec jeszcze podatek 22% VAT od całości.

Większość samochodów w USA jest tańsza od swoich odpowiedników sprzedawanych w UE z dwóch powodów: niższe podatki, nabywca nie płaci ani akcyzy, ani VAT, jedynie niższy lokalny podatek; drugi powód wynika z ekonomii skali, ponieważ roczna sprzedaż na rynku amerykańskim to ok. 8,5 mln samochodów, czyli dwa razy więcej niż w Niemczech.

Odmierna jest segmentacja rynku w USA, bo na przykład znacznie większy jest udział dużych aut terenowych. Jeśli dany model jest produkowany w USA, np. BMW X5 czy Mercedes ML, to takie auto może być znacznie tańsze w USA niż na przykład w Polsce (por. tabl. 12). Na rynku amerykańskim występuje nieporównywalnie większa konkurencja; kierowcy wymieniają auta na nowe co 2–3 lata, a producenci zabiegają o ich względy.

Tablica 12

Porównanie cen wybranych modeli samochodów w USA i w Polsce w 2007 roku

Model samochodu	Cena * w USA	Cena w Polsce	Różnica **
Ford Mustang GT 4.6 rok produkcji 2005	71 500	100 000	28 500
Mini Cooper S rok produkcji 2006	76 000	90 000	14 000
VW Touareg 3.2 V6 rok produkcji 2004	90 000	110 000	20 000
Volvo XC 90 4.4. V8 produkowane w USA	173 717	275 000	101 283
Jeep Grand Cherokee Overland 5.7 Hemi	159 189	280 600	121 411
Volkswagen EOS 2.0 TFSI (200 KM)	103 641	124 190	20 549

* Orientacyjna cena po przeliczeniu na złotówki według kursu NBP z 30. 10. 2007 r. uwzględnia wszystkie opłaty celno-podatkowe oraz koszt transportu auta do Polski.

** Różnica na korzyść polskiego klienta, który kupił ten sam model samochodu bezpośrednio w USA.

Źródło: Bąk, 2007, s. 10–11.

5. Podsumowanie

W niniejszym referacie przedstawiono wpływ kursu walutowego na rynek samochodów osobowych w Polsce w latach 2002–2007. Kurs walutowy jest makroekonomicznym czynnikiem należącym do makroekonomicznego marketingowego otoczenia przedsiębiorstw. W analizowanym okresie wyraźnie zauważyć można, jak zmiana warunków ekonomicznych, wynikająca ze wzrostu kursu walutowego złotego w stosunku do euro i USD, została wykorzystana przez indywidualnych importerów i małe firmy, którzy w bardzo krótkim czasie stworzyli ogromny, świetnie funkcjonujący rynek samochodów używanych. Równolegle nieumiejętność dostosowania się dealerów handlujących nowymi samochodami do realiów ekonomicznych pokazała, że ten sam czynnik – kurs walutowy – dobrze wykorzystany przez jednych uczestników gry rynkowej staje się barierą rozwoju dla drugich, którzy nie rozumieją lub nie chcą zrozumieć jego istoty i oddziaływania.

Bibliografia

- Bąk Ł. 2007. *Samochody z Pewex*. „Motor” nr 45, s. 10–11.
- Bożyk P., Misala J., Puławski M. 1998. *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*. Warszawa: PWE. ISBN 83-208-1126-0.
- <http://balkaninsight.com/en/main/news/15349>
- Jedynak A. 2007. *Niewiele lepiej*. „Auto-Świat” nr 5, MARKET, s. V.
- K.K. 2003. *Odbicie od dna*. „Auto-Świat” nr 5, MARKET, s. I.
- KK. 2004. *Najlepszy koniec roku*. „Auto-Świat” nr 5, MARKET s. XII.
- Katalogi Samochodów 2000–2007; dodatki do tygodnika „Auto-Świat” MARKET z lat 2003–2008.
- Koniuszewski K. 2006. *Chudy rok dilerów*. „Auto-Świat” nr 4, s. 12–13.
- Kublik A. 2004. *Burzliwy rok aut*. „Gazeta Wyborcza” nr 306, s. 27.
- Kublik A. 2007. *Polska – kraj drogich samochodów*. „Gazeta Wyborcza” nr 60.
- Kublik A. 2008a. *Ferrari w tłumie weteranów szos*. „Gazeta Wyborcza” nr 8.
- Kublik A. 2008b. *Przeplacamy za auta*. „Gazeta Wyborcza” nr 107, s. 24.
- Nasiłowski M. 1992. *System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii*. Warszawa: Wydawnictwo KeyText. ISBN 83-900234-6-6.
- Piekarczyk D. 2007. *Fala tanich aut płynie do Polski przez Atlantyk*. „Polska Gazeta Krakowska” nr 283.
- Pytlós C. 2009. *Ponad milion używanych i 378 tys. nowych samochodów sprzedano w ubiegłym roku*. „Dziennik” nr 6, s. 3.
- Struktura wiekowa sprowadzonych aut*. 2008. „Auto-Świat” nr 1, s. 39.
- To był udany rok*. 2008. „Auto-Świat” nr 5, MARKET, s. V.
- Zabielski K. 1997. *Finanse międzynarodowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 83-01-11480-0.

USD and Euro Exchange Rate and its Influence on the Motor Vehicle Market in Poland

S u m m a r y: This article deals with a foreign exchange policy and its influenced on the Polish car market in the years 2002–2007. The first part of the article is focused on explaining and defining main problems and ideas such as – foreign exchange, foreign exchange policy, also economic factors have been discussed here, which directly and indirectly influence the level of exchange rate. Foreign exchange policy is related to the following ideas: devaluation, revaluation, appreciation, depreciation. Changes in prices of Euro and American dollar also affected Polish new car market between 2000 and 2007, it also influenced the structure of imported used cars from the USA among others. The next part of the article introduces the price policy of car concerns on the Polish new car market based among others on the European Committee Reports. Also Car Catalogues, Statistical Year Books, car magazines and everyday press of 2003–2008 have been used for this article.

K e y w o r d s: car market, exchange rate, currency devaluation, currency revaluation, appreciation, depreciation

ПЕТР ЯКИМОВИЧ ХОМИН*

Бюджетное финансирование сельскохозяйственного производства в Украине: аналитическая интерпретация отчетности

Ключевые слова: бюджетное сельское хозяйство, финансирование, дотации, рациональность дотирования

Резюме: Заданием статьи является объективная оценка концепции бюджетного финансирования сельскохозяйственного производства, поскольку ограниченность ресурсов для этого была и будет постоянной, несмотря на абсолютное и относительное увеличение. Критически оценены мнения некоторых авторов относительно существующих методов дотирования аграрного сектора экономики. На основании анализа показателей отчетности автор утверждает, что применяемая в Украине концепция бюджетного финансирования является стохастическим невязаным распылением средств, которая противоречит мировому опыту эффективного управления ресурсами.

Решение проблемы автор видит при условии концентрации усилий на решающем направлении, на основании принципов рыночного либерализма.

Большинство отечественных авторов, особенно в той или иной мере причастных к аграрному сектору экономики, созвучные в своих выводах: поскольку сельское хозяйство в развитых странах мира дотационное (например, в доходах фермеров Европейского Союза разнообразные субсидии составляют почти 36%), то выход из кризисного состояния, в котором перманентно находится эта отрасль в Украине, возможен только при таком уровне дотирования.

* Петр Якимович Хомин, д.э.н., профессор, зав. кафедры учета и контроля финансово-хозяйственной деятельности Тернопольского национального экономического университета.

В то же время анализ отчетных показателей сельскохозяйственных предприятий Украины не дает оснований для такого однозначного вывода, потому что на протяжении 2000–2007 гг. не наблюдалось адекватного роста эффективности производства, хотя расходы бюджета на финансирование отрасли за этот период возросли с 0,5 млрд. грн. до 7,0 млрд. грн. и составляют почти пятую часть стоимости валовой продукции.

Поэтому объективная оценка концепции бюджетного финансирования сельскохозяйственного производства, принятой в Украине, является важной научной и практической проблемой.

Проблема бюджетного финансирования сельскохозяйственного производства освещается многими авторами (Бородина, Могильный, 2007; Лузан, 2007; Пасхавер, 2007; Супиханов, 2007; Ткаченко и др., 2004). В то же время лишь отдельные из них (Бородина, Могильный, 2007) критически оценивают существующие подходы относительно направления бюджетных средств на дотирование аграрного сектора. Большинство же авторов, особенно причастных к менеджменту, принимают во внимание лишь тенденции динамики такого финансирования, подчеркивая его недостаточность в целом (Лузан, 2007; Супиханов, 2007; Ткаченко и др., 2004).

Ввиду изложенного, заданием, которое решается в статье, является объективная оценка концепции бюджетного финансирования сельскохозяйственного производства, поскольку ограниченность ресурсов для этого была и будет постоянной, несмотря на абсолютное и относительное увеличение.

Среди определенной части научных работников и практиков существует твердое убеждение: если бы дотации аграрному сектору резко увеличить, то сельскохозяйственные предприятия Украины стали бы конкурентоспособными. Однако не все так однозначно. Потому что Украина уже имела достаточно высокий уровень государственной поддержки аграрного сектора, однако не смогла обеспечить конкурентоспособность собственной продукции на внешних рынках (табл. 1).

Таблица 1

Уровень государственной поддержки сельскохозяйственного производства в Украине в 90-х годах XX ст.

Продукция	Выплаты из бюджета на 1 кг, руб.	Розничные цены, руб.	Совокупная себестоимость		
			руб.	дол.	грн.
Говядина	3,45	1,83	5,28	6,94	35,04
Свинина	1,68	1,86	3,54	4,66	25,53
Молоко	0,18	0,23	0,41	0,54	2,72
Масло животного происхождения	4,36	3,38	7,74	10,18	51,40

Рассчитано за данными: Лукинов, 1997, с. 390.

Да и на внутреннем рынке продукция животноводства была бы недоступной потребителям, если бы ее продавали по совокупной себестоимости (розничная цена плюс компенсация из бюджета), ведь тогда мясо с костями стоило бы 35 грн., а масло – 51 грн., если перевести это на теперешнюю денежную единицу.

Однако, невзирая на такие негативные результаты, некоторые авторы как контраргумент относительно прежнего уровня бюджетных дотаций приводят статистические данные о производстве валовой продукции отрасли, мол, тогда Украина производила приблизительно в 1,6 раза больше продукции сельского хозяйства, в том числе животноводческой – в 2,2 раза, чем в настоящий момент (Ткаченко и др., 2004, с. 385), умалчивая, что в 1990 году на дотации для животноводства Украина тратила 5 млрд. руб., или 33,2 млрд. грн. за официальным курсом доллара, а теперь – лишь немногим больше 1 млрд. грн. В расчете на 1 грн. валовой продукции животноводства это составляло 0,64 грн. Сейчас же размер дотаций всего 0,20 грн. Но тогда же, за выражением Б. Пасхавера, язык обогатился идиомами „закрытый распределитель”, „голые полки”, „колбасная электричка” (Пасхавер, 2007, с. 30).

Следовательно, если взвешивать эти показатели через призму народнохозяйственной эффективности, то надеяться, что с такими совокупными ценами животноводческой продукции, которые были в 1990 году, мы сможем конкурировать с зарубежными товаропроизводителями, как и наращивать внутреннее потребление при теперешнем платежеспособном спросе населения, бесполезно.

Относительно того, что наращивание бюджетной поддержки аграрного сектора позволит преодолеть его кризисное состояние, уместно на наш взгляд, привести статистические показатели, которые характеризуют динамику ассигнований и производства валовой продукции.

В частности, бюджетные ассигнования выросли за этот период в 14 раз, а валовая продукция всего у 1,3 раза. Причем, если сначала (2000–2003 гг.) наблюдалась почти прямая зависимость между размером бюджетных ассигнований в расчете на 1 грн. валовой продукции сельского хозяйства и динамикой ее роста, то в дальнейшем (2004–2007 гг.) ее нет, так как бюджетные ассигнования на этот период возросли почти в три раза, а валовая продукция всего на 10 процентов (табл. 2).

Таким образом, не таким уже и бесосновательными выглядят предложения относительно последовательного соблюдения принципов рыночного либерализма, учитывая, что „инкубационный период” формирования эффективных владельцев неоправданно затянулся, а поэтому отсюда логично vyplывает: чем раньше государство „уйдет” с рынка аграрной продукции, тем быстрее предприятия адаптируются к внутренним и внешним вызовам, отрасль ускорит структурные превращения, а в перспективе будет иметь шанс реализовать свой экспортный потенциал (Бородина, Могильный, 2007, с. 55).

Таблица 2

Динамика государственной поддержки аграрного сектора и производства валовой продукции за 2000–2007 годы (сельскохозяйственные предприятия)

Показатели	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007 до 2000, раз
Бюджетные ассигнования, млрд. грн.	0,5	0,6	1,4	2,7	2,9	5,8	5,0	7,0	14,0
Валовая продукция, млрд. грн.	26,5	31,9	31,3	23,4	32,9	33,8	37,0	35,4	1,3
Приходилось бюджетных ассигнований на 1 грн. валовой продукции, коп.	1,9	1,9	4,5	11,5	8,8	17,2	13,5	19,8	10,4

Тем более, что существующая система государственной поддержки сельскохозяйственного производства за своей сущностью мало чем отличается от прежней, порождая такие же потребительские настроения среди тех, кто ее удостоился, а государственное вмешательство в аграрный рынок является катализатором цепной реакции относительно регулирования в других сферах агропромышленного производства и экономики в целом.

Более рационально обеспечивать стабильность ценовой политики системным макроэкономическим регулированием и монетарными мероприятиями, стимулируя спрос на продовольствие потребителей внутреннего и внешнего рынка путём увеличения реальных доходов населения, специальных продовольственных субсидий малообеспеченным домохозяйствам, продовольственной поддержки отдельных групп населения, бесплатного питания в дошкольных заведениях и т. п., что в конце концов способствует повышению спроса на продовольствие, определяя темпы и качество экономического роста в агропродовольственном секторе (Бородин, Могильный 2007, с. 59).

Резюмируя, можно утверждать: анализ показателей отчётности свидетельствует, что концепция бюджетного финансирования, которая применяется в Украине, противоречит мировому опыту эффективного направления таких ресурсов на развитие сельского хозяйства. Вместо того, чтобы наконец разобраться, что относить к „зелёной” и „жёлтой” корзинам, как это сделано в развитых странах, мы дальше направляем эти огромные средства в бездонную бочку „Данаид”, поскольку подход к бюджетному финансированию сельскохозяйственных предприятий Украины дальше отображает „родимые пятна” социализма, причем не исключительно лишь относительно объёмов,

а в первую очередь касательно несистемности его направлений. Тогда, например, почти ежегодно „изобретали” то 50-ти процентную надбавку за перевыполнение планов реализации живой массы животных или же компенсацию цен на бензин и т.п. Теперь же – дотации за увеличение площадей зерновых, компенсацию стоимости сложной сельскохозяйственной техники и т. п., что является стохастическим невязаным распылением средств. Решение же любой проблемы возможно при условии концентрации усилий на решающем направлении.

В то же время последующие исследования этой проблемы являются перспективными, поскольку все ее аспекты невозможно решить в одной статье.

Литература

- Бородин О. М., Могильный О. М. 2007. *Корректирование политики государственной поддержки сельского хозяйства Украины*. „Экономика АПК” № 5, с. 55–61.
- История экономических учений: 2004. Учебник. За редакцией В. Д. Базилевича. К.: Знание.
- Лузан Ю. Я. 2007. *Финансовое состояние агропромышленного производства в Украине и пути его совершенствования*. „Экономика АПК” № 5, с. 14–18.
- Лукинов И. И. 1997. *Воспроизводство и цены*. М.: Экономика.
- Пасхавер Б. Й. 2007. *Ценообразование в финансовой системе продовольственного рынка*. „Экономика АПК” № 5, с. 29–33.
- Супиханов Б.К. 2007. *Повышение конкурентоспособности сельскохозяйственного производства в условиях подготовки вступления к СОТ*. „Экономика АПК” №5, с. 44–49.
- Ткаченко О.М. и др. 2004. *Феномен Украины: реформы 1991–2004 гг.*

Dofinansowanie z budżetu produkcji rolnej na Ukrainie

Streszczenie: Celem artykułu jest ocena koncepcji dofinansowania z budżetu państwa produkcji rolnej na Ukrainie. Autor polemizuje z opinią, że wzrost dotacji ze środków publicznych dla sektora rolnego spowoduje wyjście z kryzysu i wzrost konkurencyjności ukraińskiej gospodarki rolnej na rynkach światowych. W pracy wykazano, że pomimo wyraźnego w ostatnich latach wzrostu państwowych dotacji dla sektora rolnego, produkcja rolna wzrosła jedynie w nieznacznym stopniu. W opinii autora jedynie pozbawienie sektora rolnego wprowadzanych przez państwo mechanizmów regulacyjnych pozwoli na przystosowanie się przedsiębiorstw produkcji rolnej do wyzwań rynku zewnętrznego i wewnętrznego, przyspieszenie przemian strukturalnych, a w konsekwencji wykorzystanie potencjału eksportowego. Wskazano ponadto na istotność działań państwa zmierzających do zabezpieczenia stabilności polityki cenowej poprzez systemowe regulacje makroekonomiczne oraz przedsięwzięcia monetarne, które zabezpieczą stymulację popytu na produkcję rolną. Posługując się wskaźnikami finansowymi pokazano, iż stosowana na Ukrainie koncepcja finansowania produkcji rolnej z budżetu państwa stoi w sprzeczności ze światowym doświadczeniem efektywnego kierowania takich zasobów na rozwój gospodarki rolnej. Taki

stan rzeczy, zdaniem autora, odciska piętno polityki socjalistycznej, a podstawowe błędy to brak systematyczności w ukierunkowaniu strumieni pieniężnych z budżetu do przedsiębiorstw rolnych oraz niekonsekwencja w działaniach naprawczych.

S ł o w a k l u c z o w e: rolnictwo, produkcja rolna, finansowanie produkcji rolnej, dotacje budżetowe dla sektora rolnego

PROBLEMY
SPOŁECZNE, PEDAGOGICZNE I ETYCZNE

ANDRZEJ SZYSZKO-BOHUSZ*

Spółeczno-moralne oraz ideologiczne źródła kryzysu gospodarczego cywilizacji naukowo-technicznej w dobie globalizacji a działania prewencyjne

Słowa kluczowe: kryzys gospodarczy, kryzys świadomości społeczno-moralnej, globalizacja, nierównomierność w rozwoju grup społecznych, humanitarna pedagogika

Streszczenie: Podstawową tezą referatu jest stwierdzenie, że społeczno-moralnym oraz ideologicznym źródłem kryzysu gospodarczego cywilizacji naukowo-technicznej w dobie globalizacji jest deprecjacja aksjologiczna, deprecjacja najwyższych wartości wypracowanych przez ludzkość: czci do Stwórcy wszechbytu oraz poszanowania człowieka i jego niezbywalnych praw. W części 1. referatu przedstawiono aktualną sytuację społeczno-ekonomiczną cywilizacji naukowo-technicznej doby globalizacji oraz drążące ją kryzysy: kryzys społeczno-moralny, ekologiczny oraz głęboki kryzys pedagogiczny, oddziaływające w sposób istotny na obecny kryzys gospodarczy oraz stanowiące zagrożenie totalnej autodestrukcji. W części 2. referatu wskazano na możliwości poprawy sytuacji kryzysowej poprzez podniesienie świadomości społeczno-moralnej społeczeństwa, zwłaszcza zaś decydentów, polityków, ekonomistów, pedagogów. W rozważaniach finalnych wskazano na złożoność oraz wieloaspektowość istniejącego kryzysu doby globalizacji oraz konieczność niezwłocznego podjęcia środków zaradczych. Należy do nich zwłaszcza kreacja nowoczesnej, humanitarnej, holistycznej i otwartej na potrzeby człowieka pedagogiki.

1. Cywilizacja techniczna w okresie globalnego kryzysu

Zanim podejmiemy próbę zmierzenia się z problemem tytułowym, dokonajmy syntetycznej oceny szczególnej sytuacji, w jakiej znalazła się ludzkość trzeciego

* Prof. dr hab. Andrzej Szyszko-Bohusz – profesor zwyczajny, kierownik Katedry Pedagogiki Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, jest również zatrudniony w Akademii Krawowskiej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

tysiąclecia, rzutującej w sposób istotny na wszelkie dziedziny działalności człowieka, również na współczesny, głęboki kryzys gospodarczy.

Współczesna cywilizacja naukowo-techniczna, gwałtownych i głębokich transformacji ustrojowych, złożony i pełen kontrastów świat doby globalizacji kreuje szereg nieuniknionych wyzwań społecznych, ekonomicznych, politycznych, kulturowych, egzystencjalnych, pedagogicznych. Istotą, sednem i treścią humanitarnego globalizmu jest próba całościowej, holistycznej interpretacji najważniejszych problemów współczesnego świata oraz podjęcie działań służących dobru i rozwojowi ludzkości. Humanitarny globalizm ma na celu ograniczenie lub unicestwienie fundamentalnych nieszczęść i klęsk człowieka, zarówno w aspekcie indywidualnym, jak i zbiorowym. Źródłem i genezą tych nieszczęść jest ignorancja, brak wrażliwości społeczno-moralnej oraz niedowład antycypacji skutków swych działań wiodące do upadku, nędzy, eskalacji konfliktów oraz głębokiego kryzysu tak w sferze duchowej, jak i materialnej. Współczesna doba globalizacji, obok bezdyskusyjnych osiągnięć w zakresie udogodnień cywilizacyjnych, rozwoju nauki, medycyny, zdobyczy technicznych, komunikacji etc., niesie wraz z sobą poważne zagrożenie totalnej samozagłady, autodestrukcji, będącej rezultatem głębokiego kryzysu etycznego, społeczno-moralnego, jak również stanowiących jego pochodne kryzysu gospodarczego, ekologicznego oraz bez precedensu w historii wychowania kryzysu pedagogicznego.

W celu pogłębionego uzmysłowienia sobie istoty tego groźnego, wielopłaszczyznowego kryzysu, warto przytoczyć niektóre ustalenia statystyczne. Z danych tych wynika, że podstawowe sfery ludzkiej działalności noszą znamiona kryzysu etycznego o niezmierniej głębi, kryzysu najwyższych, uniwersalnych wartości moralnych wypracowanych przez ludzkość, a więc stosunku do Boga-Absolutu, odniesienia do bliźniego i jego niezbywalnych praw (prawa do życia od urodzenia do naturalnej śmierci, wolności, satysfakcjonującej pracy, twórczości, bezpieczeństwa, wszechstronnego i nieskrępowanego rozwoju wszystkich sfer osobowości), wreszcie kryzysu, będącego skutkiem deprecjacji idei szlachetnych, humanistycznych, bezinteresownych.

Idee te, zgodnie z prawdą i miłosierdziem, jak przewyciężanie egoistycznej zachłanności, bezwzględności i żądzy władzy, uległości nałogom, postawy zdolnej do wyrzeczeń dla wyższych celów etycznych, wrażliwość na krzywdę i cierpienie bywają nierzadko mianowane naiwnością życiową i wyszydzane.

Gwałtowna eskalacja kryzysu etycznego skłoniła wielu współczesnych myślicieli i humanistów do wyrażenia obawy, że doba globalizacji przejawia znamiona zbiorowego szaleństwa, wiodącego do samobójstwa, totalnej autodestrukcji, samounicestwienia.

Przedstawiamy niektóre dane statystyczne uzasadniające tę obawę:

- Broń masowej zagłady jest pośpiesznie doskonałona, zbrojenia pochłaniają miliardy dolarów.

– Wyprodukowano krocie bomb oraz rakiet termojądrowych, zaś głowica wodorowa o sile jednej megatony 50-krotnie przewyższa moc niszczącą bomb atomowych, które unicestwiły setki tysięcy istnień ludzkich w Hiroszynie i Nagasaki.

– Wybuch trzeciej w historii wojny światowej z użyciem broni atomowej byłby równoznaczny z zanikiem życia na Ziemi. Każdy człowiek zostałby zgładzony aż sześciokrotnie!

– Permanentnie rodzące się konflikty w niedalekiej przeszłości lub aktualnie – w Somalii, Rwandzie, byłej Jugosławii, Czeczeni, Irlandii, Laosie, Tybecie, Gruzji, Afganistanie, Palestynie, Strefie Gazy oraz innych obszarach globu – powodowały i powodują niewyobrażalne zniszczenia oraz miliony ofiar. Towarzyszące tym konfliktom przejawy terroryzmu, tortury oraz dyskryminacja rasowa i religijna stanowią jaskrawy przykład współczesnego barbarzyństwa i bestialstwa, łamania wszelkich praw człowieka. Drastyczną manifestacją łamania tych praw jest zalegalizowanie przez parlamenty niektórych krajów prawa do pozbawienia życia dzieci w łonie matek (aborcja), uśmiercania przez lekarzy pacjentów na ich życzenie (eutanazja) oraz ingerencję medycyny w naturalny proces powstawania istot ludzkich (klonowanie).

– Nieodpowiedzialna, pozbawiona antycypacji eksploatacja naturalnych zasobów Ziemi, bezwzględne trzebienie lasów tropikalnych, nadmierna eksploatacja dwutlenku węgla, spowodowały nieobliczalny w skutkach „efekt cieplarniany”, naruszenie ekosystemu planety, świadczący o godnym ubolewania fackie krótkowzroczności oraz karygodnym egoizmie decydentów, hołdujących zasadzie „po mnie choćby potop”.

– Opływające w dostatki, udogodnienia, komfort i luksus państwa przeznaczają ogromne środki na zbrojenia, brak im jednak funduszy, aby zaradzić drastycznemu ubóstwu i nędzy populacji zacofanych ekonomicznie i kulturowo krajów świata oraz przeciwstawić się eskalacji „chorób cywilizacji technicznej” – chorobom układu krążenia, nowotworom, chorobom psychicznym i wirusowym: AIDS, EBOLA, SARS.

– Kolejnym zagrożeniem jest problem odporności wirusów i bakterii na konwencjonalne leki i antybiotyki, zwłaszcza zaś przeciwdziałanie rozszerzaniu się tzw. „gruźlicy rosyjskiej”, zasługującemu już na miano epidemii.

– Groźba totalnej autodestrukcji i zagłady ludzkości wiąże się również z rozwojem tzw. „inżynierii genetycznej”, oraz mogącymi wymknąć się spod kontroli antyhumanistycznymi eksperymentami, dotyczącymi broni chemicznej oraz bakteriologicznej.

Rozpatrując krytyczną sytuację oraz wyzwania doby globalizacji nie sposób pominąć fundamentalnych antynomii tamujących postęp społeczeństwa. Należą do nich sprzeczności w zakresie krzywdzącego, nierównomiernego dla większości populacji globu podziału dóbr materialnych, dostępu do zdobyczy nauki, oświaty i kultury, jak również głęboka sprzeczność między głoszonymi szczytnymi hasłami humanitarnymi a aktualną rzeczywistością ekonomiczno-społeczną i polityczną.

W dobie globalizacji, cywilizacji naukowo-technicznej, transformacji ustrojowych XXI stulecia, obok państw o wysokim standardzie życia, opływających w dobra materialne, udogodnienia socjalne, zdobycze technologii oraz wartości kultury, istnieją również kraje i społeczności, w których ludzie pozbawieni są elementarnych potrzeb, wegetując w totalnej nędzy, przymierając głodem, nie mając dachu nad głową, pozbawieni nawet prymitywnych „slumsów”, jak mieszkańcy Kalkuty, których około miliona zamieszkuje na ulicach. Obok dzieci obdarzanych przez rodziców luksusowymi jachtami, nowoczesnymi samochodami i brylantami – setki tysięcy ich rówieśników z trudem zarabia na przeżycie, pracując ponad siły na kawałek chleba czy garść ryżu, wyzyskiwane, krzywdzone, poniżane. Według statystyk około 800 tysięcy dzieci cierpi podobny los.

W dobie „wspaniałej” cywilizacji naukowo-technicznej, podróży międzyplanetarnych, ujarzmienia energii termojądrowej, laserów, komputerów, internetu – połowa ludzkości w liczbie przekraczającej 3 miliardy znajduje się na szczeblu analfabetyzmu lub półanalfabetyzmu.

Osią i rdzeniem programów politycznych, reform społecznych, wielu koncepcji filozoficznych i teorii naukowych, jak również założeń religii uniwersalistycznych – chrześcijaństwa, hinduizmu, buddyzmu oraz islamu jest szeroko pojęta idea humanitaryzmu, szlachetne symbole prawdy, bezinteresownej miłości, wyrzeczenia dla bliźnich, dobra, piękna, wolności, godności człowieka i jego niezbywalnych praw, zwłaszcza do szczęśliwego życia, należącego do wartości najwyższych, zasługujących na pielęgnację i ochronę od chwili poczęcia aż do naturalnej śmierci. Niestety, poziom rozwoju duchowego, moralno-społecznego współczesnej ludzkości doby globalizacji daleko odbiega od tych wzniosłych ideałów. Miniony XX wiek, jak również zaranie nowego tysiąclecia zasługuje na miano „cywilizacji śmierci”, byliśmy świadkami dwóch wyniszczających wojen światowych, którym towarzyszyły barbarzyńskie obozy masowej zagłady, holocaust, zbrodnicze ideologie nazizmu hitlerowskiego i ateistycznego komunizmu, fanatyzm i terroryzm, zaś widmo totalnego samounicestwienia jest również obecnie, w całej pełni aktualne (por. Szyszko-Bohusz, 2001 oraz Szyszko-Bohusz 1997a).

2. Drogi przewyższania globalnego kryzysu cywilizacji technicznej

Zarysowo nakreślona kryzysowa sytuacja współczesnej ludzkości nasuwa refleksję czy istnieje możliwość przeciwdziałania zbliżającej się katastrofie, czy istnieje konkretna droga ratunku? Nie podlega wątpliwości, że kluczem do rozwiązania nabrzmiałego problemu jest uzdrowienie sfery społeczno-moralnej społeczeństwa, pobudzenie ludzi do odpowiedzialności za przyszłe losy świata oraz podjęcie niezwłocznych działań do urzeczywistnienia tego celu. Drogą prowadzącą do tej dogłębnej przemiany jest kreacja nowej pedagogiki – humanistycznej i holistycz-

nej, zdolnej przezwyciężyć groźbę autodestrukcji, wychodzącej naprzeciw wyzwaniom przyszłości trzeciego tysiąclecia.

Przedstawiona w zarysie sytuacja, w której znalazła się cywilizacja naukowo-techniczna XXI wieku, wskazuje wyraźnie na istnienie realnego niebezpieczeństwa totalnej samozagłady, autodestrukcji, której podstawowym źródłem jest głęboki rozdźwięk między postępem naukowym i technicznym a poziomem etycznym, społeczno-moralnym populacji globu, zwłaszcza zaś decydentów, przywódców państw, ekonomistów, polityków, fanatyków religijnych wykorzystujących cynicznie naiwnych wyznawców religii dla aktów terroru w imię „szczytnych ideałów”. Obserwowane na całym świecie starcia i konflikty między zwolennikami postępujących procesów globalizacji oraz ich przeciwnikami są wynikiem utraty wiary szerokich mas ludności w czyste intencje polityków i ekonomistów dbających przede wszystkim o własne, partykularne interesy, nierzadko kosztem krzywdy i wyzysku ludzi najbiedniejszych, państw i narodów zacofanych, zadłużonych, opóźnionych w rozwoju ekonomicznym, technicznym, naukowym i kulturowym.

Do najważniejszych, priorytetowych zadań i wyzwań stojących przed społeczeństwem oraz państwami cywilizacji naukowo-technicznej należy więc wszechstronna i wielowymiarowa troska o wszystkich mieszkańców naszej niebieskiej planety, zapewnienie każdemu człowiekowi możliwości wszechstronnego rozwoju osobowości oraz należnych mu praw do godziwego życia, pozbawionego jakiegokolwiek dyskryminacji, do wolności, twórczej pracy i możliwości rozwoju zainteresowań w atmosferze pokoju, tolerancji, życzliwości. Nie podlega wątpliwości, że realizacja tego podstawowego wyzwania wiąże się ściśle ze wzniesieniem na wyższy poziom świadomości społeczno-moralnej ogółu społeczeństwa przełomu tysiącleci, w którym to procesie kluczową rolę odgrywać winno wychowanie w rodzinie i szkole. Wychowanie to winno być oparte na wartościach humanitarnych, tolerancyjnych, holistycznych. Tego rodzaju wychowanie przyszłych pokoleń stworzy podwaliny do kreacji nowego jakościowo społeczeństwa i państwa, likwidacji sporów i niekończących się waśni o różnorodnym podłożu między społecznościami, narodami i religiami świata, również kryzysów o podłożu gospodarczym (por. Szyszko-Bohusz, 1990; tenże, 1987).

Chociaż może to wydawać się utopią, ale ideałem nie tylko dla młodzieży, lecz również ekonomistów, decydentów i polityków, winny stać się postacie o nieskazitelnym postawie moralnej i duchowej – przede wszystkim Bóg-Człowiek Jezus Chrystus, Budda, Jan Paweł II, Mahatma Gandhi, Albert Schweitzer, Matka Teresa z Kalkuty oraz wszyscy, którzy dobro człowieka w najgłębszym znaczeniu stawiali na pierwszym miejscu w przyjętej hierarchii wartości. Realnym krokiem do pobudzenia ogółu obywateli do odpowiedzialności za przyszłe losy świata jest kreacja nowoczesnej pedagogiki o charakterze teonomicznym, humanistycznym i holistycznym, zdolnej przygotować nowe pokolenie do budowy szczęśliwego świata, wolnego od kłamstwa i przemocy (por. Szyszko-Bohusz 1989; tenże, 1983). W nowym społeczeństwie konflikty zbrojne zostaną zastąpione szlachetną rywalizacją

sportową, a gigantyczne środki, dotąd przeznaczone przez państwa na zbrojenia, zostaną przeznaczone na likwidację klęski głodu i chorób, podniesienie stopy życiowej, rozwój nauki i kultury, budowę nowoczesnych szpitali, ośrodków zdrowia i rekreacji, wspaniałych stadionów sportowych (por. Szyszko-Bohusz 1991; tenże, 2002).

Politycy, ekonomiści, środki masowego przekazu podkreślają konieczność sprośtania przez państwo polskie wyzwaniom, jakie stawia przed nim członkostwo w Unii Europejskiej w zakresie ekonomiki, techniki, przemysłu, handlu, prawa itd. Jednakże zbyt mało uwagi poświęca się zagadnieniu niebezpieczeństw i zagrożeń, wiążących się z problematyką społeczno-moralną, będącą rezultatem tego członkostwa. Aby uświadomić sobie zakres oraz specyfikę tego zagrożenia wystarczy dla przykładu przypatrzeć się Holandii, która corocznie czerpie około miliarda euro zysku, pochodzącego z gwałtownie rozwijającego się „przemysłu erotycznego” oraz prostytucji, usankcjonowanej niemal powszechnie jako zawód. Innym przykładem nieoczekiwanego i niezamierzonego wpływu, jaki może wywołać przystąpienie do Unii Europejskiej, jest Hiszpania. Okazało się, że po kilku latach unijnego członkostwa religijność Hiszpanów, słynących obok Polaków z dużego zaangażowania w praktykowaniu religii chrześcijańskiej, uległa znacznemu osłabieniu. Przytoczone przykłady, które można mnożyć, świadczą o wieloaspektowości czynników, których nie można pominąć, rozpatrując problematykę państwa i społeczeństwa w epoce cywilizacji naukowo-technicznej (Szyszko-Bohusz, 2004).

Przedstawione zarysowo kryzysy i antynomie cywilizacji naukowo-technicznej stanowią niewątpliwie realną groźbę przetrwania ludzkości, niemniej należy wierzyć, że istnieje realna szansa skutecznego przeciwdziałania siłom destrukcji i zniszczenia. Drogą ratunku jest wzrost świadomości społeczno-moralnej ogółu mieszkańców globu, zwłaszcza zaś decydentów w dziedzinie ekonomii, polityki, oświaty, pedagogiki.

3. Podsumowanie rozważań. Wnioski

W świetle przytoczonych danych wydaje się oczywiste, że fundamentalną przyczyną i źródłem współczesnego głębokiego kryzysu gospodarczego jest kryzys *n a d r z ę d n y*, kryzys *ś w i a d o m o ś c i* społeczno-moralnej o podłożu ideologicznym.

Niekiedy słyzy się pogląd, że takie sfery ludzkiej działalności jak nauka, polityka, ekonomia nie mają charakteru ideologicznego, są całkowicie odrębne od problemów metafizycznych, religijnych, wyznaniowych. W związku z taką postawą rodzi się pytanie, czy mogłoby dojść do konfliktów i kryzysów w skali globalnej jak wojny, agresja, terroryzm, również kryzysy o podłożu gospodarczym, gdyby ludzie postępowali zgodnie z Dekalogiem, a naukowcy, politycy, ekonomiści, decy-

denci wcielali w życie zawsze aktualne wezwanie Chrystusa „Kochaj Stwórcę z całego serca, umysłu i mocy, a bliźniego jak siebie samego”?

Budując skomplikowane teorie ekonomiczne, biznesowe, marketingowe lub polityczne dla wyjaśnienia przyczyn współczesnego kryzysu gospodarczego oraz uniknięcia jego skutków ekonomiści i politycy zapominają, że prostym rozwiązaniem problemu jest zaburzenie równowagi, harmonii, homeostazy organizmu, jaki stanowi ludzkość. Podobnie jak w organizmie człowieka zaburzenie, choroba, niesprawność choćby jednego systemu (nerwowego, trawiennego, oddechowego) powoduje określone negatywne następstwa prowadzące nawet do śmierci, również i w społeczeństwie ludzkim nierównomierny dostęp do dóbr materialnych i duchownych oraz kryzys wartości etycznych musi wywołać adekwatne skutki.

W swoim kazaniu, wygłoszonym podczas Liturgii Wielkiego Piątku w Bazylice św. Piotra w Watykanie 10 kwietnia 2009 roku kaznodzieja Domu Papieskiego o. Raniery Cantalamessy OFMCap. ujął problematykę globalnego kryzysu gospodarczego następująco:

„To prawda, że Paweł na serio traktuje grzech, nie banalizuje go. To grzech, a nie Bóg jest według niego główną przyczyną nieszczęścia ludzkości to jest odmowa dana Bogu. To on pogrąża człowieka w kłamstwie i niesprawiedliwości, skazuje ten sam świat materialny na pustkę i zniszczenie i jest ostateczną przyczyną także problemów społecznych, które dotyczą ludzkości.

Dokonuje się analiz mających na celu wskazanie przyczyn kryzysu ekonomicznego na świecie, a kto odważy się przyłożyć siekiere do korzenia i powiedzieć o grzechu? Apostoł nazywa nienasycone skąpstwo idolatrią [bałwochwalstwem] i dodaje, że korzeniem wszelkiego zła jest chciwość pieniądza. Czy możemy odmówić mu słuszności?

Dlaczego tak wiele rodzin wyrzucanych jest na bruk, masy pracowników pozostają bez pracy, jeśli nie z powodu nienasyconej żądzy profitów ze strony niektórych? Elita finansowa i ekonomiczna świata stała się szaloną lokomotywą, która pędzi bez hamulców, bez myślenia o pozostałych wagonach pociągu, zatrzymanych pomiędzy przystankami.

Wszyscy szliśmy pod prąd”.

Dla uwypuklenia bolesnej prawdy, zawartej w słowach Ojca R. Cantalamessy przytaczamy relację sekretarza generalnego ONZ Kofi Annana, uczestniczącego w konferencji ONZ w sprawie rozwoju i handlu UNCTAD w brazylijskim Sao Paulo. Zgodnie z tą relacją kraje bogate nie zapewniają funduszy niezbędnych dla skutecznej walki z ubóstwem, w wyniku czego prawdopodobnie nie uda się zrealizować do roku 2015 postawionych celów w zakresie edukacji, ochrony zdrowia i walki z głodem. To zaś skaże co najmniej jeszcze jedno pokolenie w krajach rozwijających się na borykanie się z nędzą. „Potrzebujemy działań, istnieje pilna potrzeba środków niezbędnych dla przeciwdziałania różnym odmianom biedy” – stwierdził Annan na forum konferencji.

Według przedstawionych w Sao Paulo szacunków organizacji ActionAid International głód i nędza zabijają codziennie 25 tysięcy osób na naszym globie. ONZ i Bank Światowy obliczyły, że na zrealizowanie tak zwanych „milenijnych” celów w walce z ubóstwem, wyznaczonych przez Annana i zatwierdzonych wspólnie przed dwoma laty, potrzeba w skali globu 50 miliardów dolarów.

„Przy obecnym tempie finansowania osiągniemy nasze cele najwcześniej w 2165 roku” – orzekł w San Paulo Mike O’Brian, brytyjski minister do spraw handlu i inwestycji (*Świat...*, 2004).

Bibliografia

- Bremond J., Couet J.F., Salort M.M. 2006. *Kompendium wiedzy ekonomii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 978-83-01-14713-6.
- Cynarski W.J. 2002. *Proces globalizacji. Dialog kultur czy konflikt wartości?* Rzeszów: Poligrafia Wyższego Seminarium Duchownego w Rzeszowie. ISBN 83-88120-90-5.
- Cynarski W.J. 2003. *Globalizacja a spotkanie kultur*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego. ISBN 83-7338-132-5.
- Jan Paweł II. 1981. *Adhortacja apostolska Familiaris consortio o zadaniach rodziny chrześcijańskiej w świecie współczesnym*. Rzym 1981, Wrocław 1983.
- Jan Paweł II. 1988. *Wiara i kultura*. Rzym: Polski Instytut Kultury Chrześcijańskiej. Fundacja Jana Pawła II; Lublin: Redakcja Wydawnictw KUL. ISBN 83-228-0106-8.
- Jan Paweł II. 1998. *Fides et ratio*. Kraków.
- Jan Paweł II. 2005. *Pamięć i tożsamość*. Kraków: Wydawnictwo Znak. ISBN 83-240-0526-9.
- Kaczmarek T.K. 2009. *Globalna gospodarka i globalny kryzys*. Warszawa: Difin. ISBN 978-83-7641-034-0.
- Nawrot W. 2009. *Globalny kryzys finansowy XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwa Fachowe CeDeWu. ISBN 978-83-7556-136-4.
- Pasterniak W. 1998. *Głębia i pewność. O pedagogice teonomicznej u progu trzeciego tysiąclecia*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Polskiego Towarzystwa Pedagogicznego. ISBN 83-86273-16-X.
- Pasterniak W. 2000. *Aksjologiczne bariery cywilizacyjne a nadzieje pedagogiki*. Dydaktyka literatury XX. Zielona Góra.
- Poglądy ekonomiczne słuchaczy Uniwersytetu Trzeciego Wieku*. 2008. Tarnów: Wydawnictwo Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej. ISBN 978-83-89879-10-3.
- Świat przegrywa z nędzą*. 2004. „Dziennik Polski” z 17 czerwca. Kraków.
- Szot W. 2008. *Trwałość bezpieczeństwa międzynarodowego w obliczu współczesnego bioterroryzmu*. Kraków: Drukarnia Pijarów. ISBN 978-83-7269-263-4.
- Szyszko-Bohusz A. 1983. *Stan świadomości jako problem interdyscyplinarny*. Sprawozdanie z posiedzenia Komisji Naukowej PAN – Oddział w Krakowie. T. 25/1. Wrocław.
- Szyszko-Bohusz A. 1987. *Problem nieśmiertelności genetycznej organizmów o wspólnej genezie (logistyka – biologia a filozofia)*. „Rocznik Naukowy AWF Kraków” t. 22. Kraków: Akademia Wychowania Fizycznego.
- Szyszko-Bohusz A. 1989. *Pedagogika holistyczna*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich. ISBN 83-04-03367-4.
- Szyszko-Bohusz A. 1990. *Hinduizm, Buddyzm, Islam*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich. ISBN 83-04-03162-0.
- Szyszko-Bohusz A. 1991. *Problem nowej interpretacji życia, świadomości oraz terminów pochodnych. Problem nieśmiertelności organizmów wielokomórkowych* W: B. Hołyst (red.). *Człowiek w sytuacji trudnej: praca zbiorowa*. Warszawa: Polskie Towarzystwo Higieny Psychiczej.
- Szyszko-Bohusz A. 1997. *Pomoc psychiczna ciężko chorym i umierającym*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.

- Szyszkó-Bohusz A. 1997a. *Wartości i symbole w przestrzeni edukacyjnej w świetle pedagogiki holistycznej*. W: W. Pasterniak, J. Kaliszan (red.). *Wartości i symbole w przestrzeni edukacyjnej*. Gorzów Wielkopolski. ISBN 83-86710-20-9.
- Szyszkó-Bohusz A. 2001. *Współczesna higiena psychiczna oraz pedagogika holistyczna w świetle hipotezy nieśmiertelności genetycznej*. W: T. Aleksander (red.). *Myśl pedagogiczna przełomu wieku*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego. ISBN 83-233-1467-5.
- Szyszkó-Bohusz A. 2002. *Problem natury świadomości. Pokłosie 40 lat poszukiwań*. „Dydaktyka Literatury” t. 22. Zielona Góra: Uniwersytet Zielonogórski.
- Szyszkó-Bohusz A. 2004. *Państwo i społeczeństwo w epoce cywilizacji naukowo-technicznej XXI wieku. Wyzwania i zagrożenia*. W: M. Leśniak (red.). *Państwo i społeczeństwo w XXI wieku. Rodzina wobec zagrożeń XXI wieku*. Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne. ISBN 83-89823-60-8.
- Szyszkó-Bohusz A. 2005. *Rodzina współczesna wobec wyzwań cywilizacji naukowo-technicznej: możliwości pomocy rodzinie w różnych sytuacjach życiowych*. W: *Wybrane problemy rodziny u progu ponowoczesności*. Pod red. G. Makiello-Jarża. Seria: Państwo i Społeczeństwo. R. 5, nr 3. Kraków: Księgarnia Akademicka. ISBN 83-7188-910-0.
- Szyszkó-Bohusz A. 2006. *Teoria nieśmiertelności genetycznej: naukowe uzasadnienie ułudy śmierci*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Polskiego Towarzystwa Pedagogicznego. ISBN 83-86273-61-5.

Social, Moral and Ideological Sources of the Economic Crises of the Scientific and Technical Civilization in the Age of Globalization. Possibilities of Rescue

Summary: The era of civilization of science and technology has had a great deal of unique achievements in education and technological development. Yet, in many fields of our life it has brought about a very serious threat of a total self-destruction. This era of science and technology civilization is characterized by profound antinomies evident in unequal access to distribution of goods, educational achievements, education and culture. This discrepancy can clearly be seen in the realm of lofty humanitarian ideas and their implementation in the field of politics, economics, and social practice. The above mentioned antinomies have lead to a triple danger crisis in the hub of the science and technology civilization: axiological, ethical, and social-moral, as well as to such related crises as ecological, and the one without the precedence in the history of education – pedagogical. To rescue mankind, thus to escape from the utter annihilation is to raise to the upper level social and moral awareness through modern, holistic, and humanistic pedagogy. Such an educational process should lead the society of the era of science and technology civilization to realization of responsibilities for the future fate of the globe. One of the ways leading to this aim is a proper, anticipating idea of globalization carried out by the countries of the world. In the same time, the idea should take into account the view of the future. First of all hunger and poverty in various parts of the world should be alleviated and then totally reduced. Human rights should be respected. The aim of the international policy based on humanitarian values should be defined and implemented. We all should firmly act against the threat of nuclear war and expansion of terrorism.

Key words: economical crisis, the crisis of the social-moral consciousness, globalization, inequality in the development of social groups, humanitarian pedagogy

JERZY ŁYSIŃSKI*

Reforma w publicznym sektorze kultury w Polsce – szansa czy zagrożenie?

Słowa kluczowe: reforma sektora kultury, kultura, zarządzanie, dotacja publiczna, sponsoring, marketing

Streszczenie: Profesor Jerzy Hausner, były minister rządu RP i ekspert Ministra Kultury jest autorem projektu reformy w sektorze kultury w Polsce. Według Jerzego Hausnera ograniczenia dotacji publicznych w kulturze i wzrost znaczenia form organizacyjnych – skoncentrowanych na prywatnych źródłach finansowania – są obecnie w Polsce koniecznością. Zdaniem J. Hausnera działalność artystyczna i kulturalna, która opiera się na trwałych źródłach finansowania publicznego powinna zostać ograniczona. Autor nie podziela tego punktu widzenia i uważa, że orientacja prorynkowa w kulturze w Polsce jest obecnie wystarczająca, a schlebianie gustom i likwidacja tradycyjnych barier pomiędzy kulturą masową a elitarną są raczej rezultatem częściowej komercjalizacji instytucji artystycznych w Polsce.

Problemy związane z zarządzaniem kulturą w sektorze państwowym i samorządowym należą od wielu lat do szczególnie kontrowersyjnych tematów debaty publicznej w Polsce. W czasach centralnie zarządzanej gospodarki kultura stanowiła niemal wyłączną domenę oddziaływania państwa, zarówno w sensie wpływu na ekonomiczne aspekty jej funkcjonowania, jak i możliwości kształtowania treści w duchu obowiązującej ideologii, bądź cenzury niepożądanych zjawisk. W tym drugim przypadku socjalistyczne państwo, zwłaszcza u schyłku swojego istnienia, odnosiło szereg spektakularnych porażek. Autorzy transformacji ustrojowej 1989 roku musieli się jednak zmierzyć z w pełni upaństwowionym modelem kultury.

* Dr Jerzy Łysiński – adiunkt w Katedrze Zarządzania Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie.

Obecnie, przyglądając się rynkowi mediów, prasy, licznym firmom fonograficznym i prywatnym kinom trudno uwierzyć, że dwie dekady wcześniej państwo skutecznie zawłaszczало te wszystkie formy działań kulturalnych. Warto tutaj wspomnieć, że same, w pełni sprywatyzowane wydawnictwa w 2002 roku wypracowały 0,5% PKB – 3865,6 miliona złotych, podczas gdy wydatki budżetu państwa i samorządów na kulturę w tym roku wynosiły odpowiednio 1077 miliona złotych i 2608 miliona złotych (*Założenia*, 2004, s. 71). Skala przeprowadzonych zmian własnościowych wydaje się zatem dosyć duża, a udział państwa w finansowaniu kultury nie odbiega od średniej europejskiej, biorąc pod uwagę relację wydatków do PKB (w tym rankingu Polska ustępuje Francji, Estonii i Danii, nieznacznie wyprzedzając Hiszpanię, Finlandię czy Niemcy) (Łysiński, 2007, s. 38–39). Pomimo tak daleko idących przeobrażeń w dziedzinie rozwoju sektora kulturalnego, forma, struktura i finansowanie tej dziedziny życia społecznego są źródłem nieustannej krytyki z punktu widzenia ekonomicznego myślenia w kategoriach efektywności. Króluje sposób myślenia, który zreformowane obszary kultury, tzw. przemysły kultury, zdaje się wyłączać z dyskusji o kondycji kultury, tworząc wrażenie, że w sektorze zdecydowanie dominuje obecność państwa, a 20 lat działań w tej sferze nie zmieniło niczego istotnego. Profesor Jerzy Hausner, ekonomista i były minister, reprezentujący Katedrę Gospodarki i Administracji Publicznej UE w Krakowie używa w tym kontekście pojęcia „skansenizacji”, jako określenia zachowawczego, nierozwojowego sposobu zarządzania publicznymi dziedzinami kultury w Polsce (Krupiński, 2009, s. 3).

Profesor Jerzy Hausner jest obecnie ekspertem Ministerstwa Kultury, którego zadaniem było opracowanie diagnozy, dotyczącej finansowania i zarządzania w sferze kultury. W ogólnym zarysie diagnoza ta opiera się na przeświadczeniu o wysokim stopniu strukturalnej i ekonomicznej niewydolności tzw. instytucji kultury, organizacyjnych form prawnych działających w oparciu o ustawę o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Według prof. Hausnera „trzeba napisać całkiem nową ustawę o działalności kulturalnej [...]. Sednem nowego podejścia jest założenie, że działalność kulturalną może prowadzić każdy podmiot prawny. Czyli, że instytucja kultury może być samorządowa, czyli publiczna, prywatna, ale także obywatelska, społeczna. Tym samym dopuszczane są do prowadzenia działalności kulturalnej, finansowanej ze środków publicznych różne formy prawne”. Szczególnym przykładem anachronicznej struktury wydaje się autorowi diagnozy teatr – „Generalnie trzeba odejść od koncepcji teatru, który jest publicznym zakładem pracy, bo ona w kategoriach ekonomicznych, ani artystycznych nie przystaje do obecnego czasu” (Krupiński, 2009, s. 3).

Istotnie, analizując tło funkcjonowania instytucji zwanych z angielska *Performing Arts* (teatry, w tym muzyczne, orkiestry symfoniczne), można dojść do wniosku, że zasady rządzące funkcjonowaniem tych organizacji urągają wszelkiemu racjonalnemu myśleniu w kategoriach ekonomicznej efektywności. Jak pisze wybitny niemiecki znawca ekonomiki kultury Peter Benedixen, ten sposób produk-

cji „przeczy wszelkim warunkom rentownej produkcji przemysłowej [...], żaden zakład przemysłowy stosujący podobną strategię nie przetrwałby długo na rynku. Istotnym dylematem brakującego popytu na PA pozostaje przy tym żądanie efektu artystycznego, który nie finansuje się przez wypłacalność i gotowość płatniczą publiczności, a więc poprzez rynek, ponieważ oczekiwania przeżyć artystycznych dają powielić się tylko w ograniczonej ilości (adekwatnie do pojemności pomieszczeń w miejscu organizowanych przedstawień)” (Benedixen, 2001, s. 157). Ciekawe badania w tym zakresie w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku przeprowadziło dwóch wybitnych ekonomistów – William J. Baumol i William G. Bowen. Ich teoria zwana „chorobą kosztów” tłumaczyła nieproporcjonalnie większy wzrost kosztów orkiestr i teatrów w długim okresie w relacji do wzrostu kosztów gospodarki jako całości. Według badaczy winę ponosi anachroniczny sposób produkcji artystycznej, oparty jedynie na tradycyjnych usługach świadczonych przez aktorów. W tym przypadku nie znajdują zastosowania różnego rodzaju udogodnienia techniczne, które redukowałyby koszty pracy (tak jak np. w przemyśle). Forma spektaklu Szekspira czy partytura symfonii albo opery pozostaje przecież niezmienna niezależnie od miejsca i czasu wykonania i nie zostawia żadnej szczególnej możliwości redukcji nakładu pracy aktorów i związanych z tym kosztów (Baumol, Bowen, 1966). Ta ekonomiczna niewydolność instytucji PA tłumaczy fakt, że w historii Europy finansowanie kultury artystycznej związane było z mecenatem publicznym.

Problemy związane z funkcjonowaniem teatru jednak wcale nie zniknęły wraz z rozwojem postępu cywilizacyjnego. W szczególnych typach teatru – zwłaszcza w teatrach muzycznych – duża kosztochłonność – była jest i będzie stanowić ważny problem ekonomiczny, niezależnie od prywatnej czy publicznej formy organizacyjnej sceny. Problemem jest nie tylko dawny repertuar. Przecież również współcześni dramaturdzy czy kompozytorzy nie piszą dzieł, biorąc szczególnie pod uwagę ekonomiczne uwarunkowania – gdyby tak było nie powstałaby większa część twórczości Krzysztofa Pendereckiego, lubiącego monumentalne formy oratoryjne. Jak pisze Peter Benedixen, ukształtowany w XIX wieku ideał doskonałości artystycznej zaowocował powstaniem regularnie pracujących orkiestr pod kierownictwem dyrygenta. Ten typ działania umożliwia wypracowanie perfekcyjnego brzmienia i zgrania zespołu. W przypadku regularnej, codziennej działalności artystycznej, realizowanej pod kierownictwem przełożonego, trudno mówić o archaicznym modelu zakładu pracy, niesprzyjającym działalności związanej ze sztuką. System zatrudniania artystów na podstawie umowy o pracę rozwija się w wielu krajach europejskich z bliskimi nam kulturowo Niemcami i Włochami na czele. Problemy związane z ekonomicznymi aspektami życia teatru nie są zatem specjalnością polskiego „skansenu”. Oczywiście kodeks pracy narzuca pewne regulacje, które nie zawsze sprawdzają się w praktyce życia teatralnego i tu otwiera się pole do stworzenia pewnych szczególnych zapisów dla pracowników artystycznych. Problemy tego typu są jednak świetnie rozwiązywane w obrębie režimu kodeksu

pracy w takich krajach, jak np. Niemcy (Bolwin, 2003, s. 23). Specyfika wysokich kosztów stałych, o które obwiniane są instytucje kultury, jest zatem czymś dosyć naturalnym w sytuacji świadczenia usług osobistych, porównywalnym do sytuacji w szkolnictwie wyższym czy służbie zdrowia (Baumol, 2006). Nikt jednak nie proponuje merytorycznego uzdrowienia tych sfer poprzez zatrudnianie lekarzy czy profesorów na podstawie umowy o dzieło, gdyż etaty umożliwiają „przejadanie” budżetów tych instytucji. Można także domniemywać, że w sytuacji likwidacji umów o pracę w branży artystycznej wzrosną koszty innego typu umów cywilnych ze względu na konieczność refundacji utraconych przez artystów składek na ubezpieczenia społeczne, opłacanych przez pracodawcę.

Ciekawe jest również to, że status instytucji kultury, zapewniający pewną stabilność finansowania i etaty, wydaje się atrakcyjny dla wielu stowarzyszeń kulturalnych. Spektakularne tego przykłady dostarcza praktyka przekształceń prywatnych teatrów w instytucje kultury, jak np. w przypadku Teatru KTO w Krakowie. Zdaniem Anety Szyrak, dyrektorki Instytutu sztuki „Wyspa” w Gdańsku, organizacje trzeciego sektora w większości „żyją od grantu do grantu, tracąc wartościowych ludzi, którzy nie mogą tkwić w nieustającym wolontariacie” (Pawłowski, 2009). Propozycja równego traktowania wszystkich podmiotów kultury w ubieganiu się o dotacje stawia de facto wszystkie podmioty na rynku wobec tego rodzaju problemów. Tak właściwie wygląda propozycja swobody przedmiotowego lub podmiotowego dotowania instytucji kultury przez samorządy. Według J. Hausnera „po stronie instytucji kultury musi to oznaczać przyjęcie na siebie większej odpowiedzialności i rezygnację z domagania się od podmiotów władzy publicznej stałego parasola ochronnego i bezwarunkowego wzrostu nakładów budżetowych. Trzeba wreszcie uznać, że finansowanie publiczne z zasady jest warunkowe i uzależnione od spełniania uprzednio zdefiniowanych oraz trwałych standardów i kryteriów”.

Jerzy Hausner zarzuca też dotychczasowemu modelowi finansowania kultury, podatność na tworzenie relacji klientelistyczno-paternalistycznych pomiędzy instytucjami kultury a organizatorami. Brak ostrych miar oceny efektywności instytucji kultury umożliwia według Hausnera wyzyskiwanie przez instytucje kultury formalnych i nieformalnych kontaktów ze zwierzchnikami do osiągnięcia zbyt korzystnej sytuacji przetargowej w ustalaniu budżetu. Rysuje się tutaj wątpliwość, czy takie zobiektywizowane miary są stosowane obecnie przy przyznawaniu samorządowych grantów dla wszystkich organizacji kulturalnych na rynku. Nic przecież nie stoi na przeszkodzie, aby zobiektywizowane reguły wprowadzić do finansowania instytucji kultury choćby od dziś. Problem jednak polega na tym, że są one bardzo trudne do opracowania. Profesor Jerzy Hausner wierzy w to, że „nowy system wymusi po pierwsze ustawowo zdefiniowane standardy, które wiążą się z prowadzeniem konkretnej działalności – teatralnej, muzealnej itp., po wtóre – opracowane przy udziale danych środowisk zobiektywizowanych kryteriów oceny” (Hausner, 2009, s. 4). Kryteria te od wielu lat stanowią źródło licznych dyskusji w środowiskach związanych z zarządzaniem kultury i jak do tej pory nie udało się znaleźć ta-

kiej metody ich opracowania, która nie budziłaby kontrowersji. Ciekawy, prosty zestaw kryteriów obowiązuje instytucje brytyjskie – „zdecydowana większość musi wykazać się, że: ich działalność kulturalna jest na najwyższym poziomie, osiągają swoją docelową liczbę uczestników i publiczności, osiągają swoje cele w obszarach edukacji, pracy z młodzieżą, mniejszościami narodowymi itp., osiągając założony poziom dochodów – np. od sponsorów” (Geoffrey, 2009, s. 107). Jak twierdzi Geoffrey Brown – „nie należy przez to rozumieć, że monitorowanie wydajności kultury jest łatwe – wciąż trwa dyskusja, jak robić to najlepiej i w jaki sposób wypracować odpowiednie wskaźniki wydajności i inne narzędzia pomiaru dla sektora kultury”. Obecnie organizatorzy instytucji kultury w Polsce korzystają z bardzo rozbudowanej sprawozdawczości instytucji kultury, obejmującymi podobne dane jak te wymagane w Wielkiej Brytanii i w oparciu o nie i plan przedstawiony przez instytucje konstruuje budżet. Trudno się zatem pogodzić z argumentem, że budżety instytucji kultury biorą się z „kapelusza”. Porównując niektóre wskaźniki, polskie instytucje kultury sytuują się nawet wyżej niż np. teatry niemieckie osiągające mniejsze wpływy z tzw. działalności pozabudżetowej (Bloch, 2003, s. 16). Istnieje jednak szereg zjawisk występujących w kulturze z trudem poddających się badaniom efektywności. W jaki sposób obiektywnie zmierzyć poziom artystyczny instytucji? (recenzje? frekwencja?). Istniejące w Polsce wskaźniki oceny efektywności kultury z trudem radzą sobie z tym zjawiskiem. Można wymyślić szereg sytuacji, w których opinie czy recenzje odzwierciedlają tylko środowiskowe powiązania instytucji kultury, a frekwencja mierzona w liczbach nie zawsze odzwierciedla poziom artystyczny spektaklu czy koncertu (będąc np. uzależniona od warunków lokalowych). Nawet bardziej „ostre” wskaźniki mogą prowadzić do szeregu przekłamań. Jednym z nich jest np. aktywność instytucji kultury mierzona ilością przedsięwzięć przez nią organizowanych. W takich wypadkach bardzo często okazuje się, że największą aktywnością charakteryzują się instytucje o najniższym budżecie! Rozwiązanie jest proste – instytucje te angażują się w organizowanie najprostszych i najtańszych form działalności. W związku z tym, że np. działalność muzyczna nie ma jakiś typowych standardowych usług, za koncert można uważać zarówno recital fortepianowy, występ kwintetu smyczkowego, jak i *Symfonię Tysiąca* Mahlera, (w której występuje – zgodnie z nazwą – 1000 wykonawców). Może się zatem zdarzyć, że teatr wykonujący ambitne, kosztochłonne i pracochłonne dzieła może być uznany za mniej aktywny niż scena żyjąca z wielu małych niskoobsadowych spektakli dla dzieci. Ocena instytucji kultury musi mieć zatem do pewnego stopnia charakter opisowy, odwołujący się np. do artystycznej rangi wykonawców bądź prezentowanego dzieła. Czysto rachunkowe oceny są tutaj zatem dość zawodne.

Pozostaje zatem pytanie, czy władze publiczne zgodnie z deklaracjami profesora Hausnera dostaną faktycznie bardzo ostry i precyzyjny instrument, umożliwiający właściwą ocenę teatrów czy filharmonii? Zapowiadana swoboda w przyjmowaniu podmiotowej lub przedmiotowej formy oceny instytucji przez samorządy każe pa-

trzeć na to raczej pesymistycznie. Już obecnie w sferze dotowania kultury poprzez granty samorządowe daje się zauważyć brak ostrości kryteriów i uznaniowość. Samorządy często nie określają precyzyjnie kryteriów, ograniczając się np. do stwierdzenia, że będą dotowane „ciekawe inicjatywy”. Nie ulega wątpliwości, że za wieloma „ciekawymi projektami” kryją się rozmaite sympatie i powiązania. Reforma profesora Hausnera w większym stopniu może zatem otworzyć pole urzędniczej omnipotencji, hamowanej obecnie przez ustawowe zobowiązania władz publicznych wobec instytucji kultury. Wprawdzie profesor Hausner zarzeka się, „że proponowane zmiany w szczególności muszą prowadzić do wyrazistego operacyjnego określenia reguł funkcjonowania wszystkich instytucji kultury, czyniących z samodzielności programowej i zarządczej fundament ich przyszłego funkcjonowania. Oznaczać to musi radykalne odejście od politycznego paternalizmu i urzędniczej uznaniowości w relacjach między podmiotami władzy publicznej i instytucjami kultury” (Hausner, 2009, s. 5). W praktyce życia kulturalnego, w dużym stopniu opartego na ocenach estetycznych trudno jednak o znalezienie takich kryteriów, które choć w części nie odnosiłoby się do uznaniowości – typowym przykładem może być uznanie Tadeusza Kantora za przeciętnego twórcę przez jednego z działaczy samorządowych Małopolski. W jaki sposób udowodnić, że Tadeusz Kantor „wielkim artystą był”? Odpowiedź na to pytanie ma zasadniczy wpływ na to, czy powstanie nowoczesne centrum dokumentacji jego sztuki. W jaki sposób skwantyfikować Tadeusza Kantora, aby jasno, czarno na białym orzec, że warto ponieść na centrum jego imienia pewne wydatki z budżetu publicznego? Dopóki choć cień takiej „ocenności” towarzyszyć będzie decyzjom urzędników – możliwe będą także tak charakterystyczne dla Polski manipulacje przy podziale środków.

Według profesora Hausnera „instytucje preferują najczęściej ocenę według – na ogół niewymiernych i swobodnie dobranych – kryteriów artystycznych (różne nagrody, wyróżnienia, opinie)”. Nie da się ukryć, że ta forma oceny instytucji ma swoje znaczenie i uzasadnienie. Przecież statutowym celem instytucji kultury jest przeważnie „systematyczne podnoszenie poziomu i kształtowanie kultury społeczeństwa” i zdaje się, że z tej działalności w sposób szczególny powinna być rozliczana. Według profesora Hausnera w zarządzaniu instytucjami kultury daje się dostrzec awersję do wszelkich form komercjalizacji. Jednocześnie ekspert Ministerstwa Kultury uważa, że misja teatru w Polsce polega na dostarczaniu rozrywki przeciętnemu widzowi, przy zastosowaniu mieszanego repertuaru. Kryje się tutaj pewna sprzeczność, którą z łatwością wyłapałby kulturoznawcy. Otóż istnieje pewna korelacja pomiędzy komercjalizacją a spłyceniem repertuaru. W tym kontekście często mówi się o tzw. homogenizacji kultury, czyli łączeniu jej wyższych i niższych aspektów, celem pozyskania szerszej widowni. Ryzykowne poszukiwania czy „ambitne zamierzenia artystyczne”, których domaga się profesor Hausner od teatrów są absolutnie sprzeczne z komercjalizacją. Spłylenie form obcowania ze sztuką to w dużym stopniu właśnie efekt komercjalizacji. Stąd takie sukcesy finansowe odnoszą różnego rodzaju publiczne teatry bulwarowe prezentujące rozma-

ite farsy. Tutaj tkwi także fenomen finansowego powodzenia Piotra Rubika. Ambitne zamierzenia artystyczne zbyt często wiążą się z wysokimi kosztami i dużym ryzykiem. Odbywając staż w Narodowym Teatrze Starym mogłem się naocznie przekonać, że eksploatacja wspaniałego *Fausta* Goethego w reżyserii Jarockiego musiała być zawsze – ze względu na koszty – „zrównoważona” spektaklami przynoszącymi mniejszy deficyt. Analizując w swojej rozprawie doktorskiej stopień komercjalizacji filharmonii w Polsce mogę stwierdzić, że wiele z nich zrecznie korzystało z tego narzędzia, znajdując dobre proporcje pomiędzy wymogami rynku a misją kulturalną, do której były zobowiązane. Ów mieszany program to właśnie sposób na pogodzenie tych sprzeczności. Formułę taką realizował wybitny dyrektor Teatru Polskiego Arnold Szyfman, mając w swoim teatralnym „portfelu” mniej i bardziej komercyjne propozycje, co umożliwiało tej scenie ekonomiczną egzystencję i rozwój artystyczny.

Jerzy Hausner krytykując działania marketingowe instytucji artystycznych zwraca uwagę, że proponowane przez nie ceny biletów „są ustalane na zasadach historycznych i zwyczajowych” (Hausner, 2009, s. 7). Analizując kwestię cen biletów w filharmoniach polskich odkryłem dosyć czytelną strategię cenową tych instytucji, polegającą na dużym zróżnicowaniu oferty w zależności od rodzaju imprez. Wykazałem także korelację pomiędzy cenami biletów a PKB per capita w regionie, co wskazuje na czujne obserwowanie rynku przez te instytucje kultury. Swoje badania poparłem wywiadami z biurami organizacji widowni, z których wynikało, że ich pracownicy w dużym stopniu potrafią rozeznaczyć możliwości finansowe klienteli. Z drugiej strony, szereg ogólnopolskich badań wskazuje na duże problemy związane z cenową dostępnością instytucji kultury (Łagodziński, Panek, Czapiński, 2006, s. 73). Biorąc pod uwagę misyjne ograniczenia, związane z obowiązkiem udostępnienia kultury szerokim kręgom społecznym, możliwości zwiększenia wpływów z biletów są dosyć niewielkie.

Reforma profesora Hausnera w praktyce oznacza odebranie części środków istniejącym instytucjom kultury i powierzenie ich innym podmiotom rynku kulturalnego. W założeniu ma to służyć większej konkurencji pomiędzy organizacjami kulturalnymi. W rzeczywistości narusza niezwykle ważną dla kultury zasadę stabilnego finansowania, umożliwiającą długookresowe planowanie. Można sobie przecież wyobrazić sytuację opery lub teatru dramatycznego, która przegrywa konkurs na dofinansowanie i przez 3 lata pozostaje bez wsparcia publicznego. W praktyce taka instytucja po roku straciłaby rację bytu. Postulowane przez Jerzego Hausnera przeobrażenie takiej instytucji w spółkę pracowniczą jest mało realne. W historii krakowskiego środowiska muzycznego znany jest casus Orkiestry Polskiego Radia w Krakowie, która na wniosek Prezesa Radiokomitetu przeobraziła się w Spółkę z gwarancją zleceń ze strony Polskiego Radia. Obietnica zdezaktualizowała się wraz ze zmianą na stanowisku Prezesa. Znakomity zespół zakończył swoje istnienie po kilku latach wegetacji w ramach spółki. Można się obawiać, że każde polityczne przesilenie w samorządzie miałoby wpływ na preferencje finansowania róż-

nych organizacji kulturalnych w zależności od sympatii politycznych. Umocowanie instytucji kultury w polskim ustawodawstwie chroni ją przed tak radykalnymi niespodziankami. Wydaje się również, że pomysł rad nadzorczych instytucji kultury może znaleźć swoje nieoczekiwane zastosowanie, jako miejsce „zagospodarowania” fachowych kadr partyjnych, podobnie jak ma to miejsce w spółkach z udziałem skarbu państwa. Nie wydaje się bowiem, aby zasada tzw. „długiego ramienia”, cechująca system zarządzania środkami publicznymi przeznaczonymi dla kultury, oparta na pracy społecznej członków Brytyjskiej Rady Sztuki, znalazła w Polsce zastosowanie.

Wczytując się w postulowane przez prof. Hausnera rozwiązania można dojść do wniosku, że wiele z nich mogłoby być zrealizowane w oparciu o istniejący stan prawny. Do postulatów takich zaliczyć można wprowadzenie kontraktu menedżerskiego. Teoretycznie jest on również dopuszczalny przez ustawę o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W praktyce jego zastosowanie jest bardzo ograniczone. Kontrakt menedżerski w istotny sposób ogranicza pole działania organizatora instytucji publicznej, nakładając na niego obowiązki w zakresie dotrzymania uprzednio ustalonych warunków finansowych. W sytuacji budżetu publicznego, niezwykle narażonego na coroczne fluktuacje – związane wieloletnią obietnicą finansowania instytucji na określonym poziomie – jest o wiele mniej korzystne niż powołanie dyrektora z możliwością corocznego wpływu na określenie wysokości budżetu instytucji kultury.

Istnieje również możliwość powierzenia zarządzania instytucji kultury osobie prawnej – np. stowarzyszeniom. Fakt, że mechanizm ten nie został prawdopodobnie dotychczas wykorzystany – świadczy o tym, że organizacje III sektora nie czują się wystarczająco silne, aby sprostać zadaniom realizowanym przez instytucje kultury. Wydaje się, że przetestowanie takiego rozwiązania pokazałoby jasno, czy potencjał organizacyjny III sektora sprostałby oczekiwaniom Jerzego Hausnera w zakresie realizacji misji kulturalnej. W projekcie reformy profesora Hausnera niepokoi także rezygnacja ze współfinansowania przez państwo pewnych instytucji kultury. Według Jerzego Hausnera – „jednym z kluczowych zabiegów ukierunkowanych na zapewnienie swojej instytucji bezpieczeństwa jest uzyskanie dla niej możliwie najwyższego statusu. Najwyższą gwarancją jest status narodowej instytucji kultury, o który zabiega bardzo wiele instytucji. Jeśli to niemożliwe, to alternatywą jest status mieszany samorządowo-rządowy: byle tylko znaleźć się w orbicie, «zarządzie» ministerstwa. To bowiem kojarzy się ze znacznie większą możliwością pozyskania publicznego finansowania” (Hausner, 2009, s. 5). System współfinansowania przez państwo części instytucji kultury był inicjatywą ministra Waldemara Dąbrowskiego, zainspirowaną modelem niemieckim. Biorąc pod uwagę fakt, że polityka kulturalna Niemiec prowadzona jest praktycznie w oparciu o państwa związkowe (landy) – system zainicjowany przez ministra Dąbrowskiego w dużym stopniu przypominał praktykę finansowania kultury w landach niemieckich. Sam minister Dąbrowski wyraził to dobitnie w jednym z wystąpień:

„Przyglądamy się doświadczeniom innych krajów, interesujące wydaje się rozwiązanie niemieckie, gdzie samorząd prowadzący teatr może liczyć na wsparcie finansowe okolicznych gmin, których mieszkańcy korzystają z repertuaru tej sceny. Takie celowe związki gmin są preferowane dodatkową dotacją ze środków publicznych. Generalnie finansowanie mieszane uwzględniające budżety samorządów, jak i administracji rządowej wydają się najbardziej efektywne [...]. Temu ma służyć kolejna inicjatywa [...]. Każdy występ poza siedzibą własnego teatru będzie mógł ubiegać się o pokrycie 1/3 kosztów z tego funduszu (Ministerstwa), co oznacza, że 1/3 musi pokryć władza lokalna, 1/3 może być z biletów lub od sponsorów” (Rozhin red., 2003, s. 23). Współfinansowanie państwa mobilizowało w ten sposób rozmaite szczeble samorządu do partycypacji finansowej w funkcjonowaniu instytucji. Gdyby nie udział Ministerstwa Kultury, taka partycypacja rozmaitych szczebli samorządów we wspieraniu instytucji kultury byłaby prawdopodobnie niemożliwa. System ten odpowiada również sprawiedliwemu rozłożeniu kosztów w stosunku do korzyści osiąganych przez różne szczeble samorządu, biorąc pod uwagę, że publiczność regionalnych instytucji kultury – wg przeprowadzanych w Polsce badań (Łysiński, 2007, s. 133) – w większości rekrutuje się z miasta, w którym dany teatr czy filharmonia ma siedzibę. Skłonienie samorządu gminnego do udziału we współfinansowaniu instytucji wojewódzkiej było zatem wielkim sukcesem polityki Ministerstwa. Odejście od tak rozumianego premiowania współdziałania szczebli samorządu w realizacji misji kulturalnej wydaje się zatem całkowicie niezasadne.

Dość zaskakujące jest przekonanie ministra Hausnera w zbawienny wpływ sponsoringu na poprawę kondycji finansowej kultury. Wydaje się, że ten rodzaj myślenia całkowicie abstrahuje od doświadczeń krajów „starej” i „nowej” Europy. Składają się na to wielowiekowe nawyki i model uczestnictwa w kulturze. Według najnowszych badań, średni udział sponsoringu w finansowaniu kultury w Europie wynosi 2%; najwięcej w Portugalii – 20%, we Włoszech – 7%, zaś we Francji tylko 0,04%. W Europie Środkowej nie przekracza 6% (*Sponsorowanie...*, 2006). Według Stowarzyszenia Kulturkontakt prywatny sponsoring finansuje od 0,5 do 3% całkowitych wydatków publicznych na kulturę w Niemczech. Jak widać kraje o szczególnie bogatym życiu kulturalnym nie charakteryzują się zbyt dużym poziomem tych środków w relacji do wydatków publicznych. Całkiem inny obraz sponsoringu i innych alternatywnych form finansowania kultury rysuje się na podstawie analizy budżetów instytucji kultury w USA. „Statystyki [w USA] z 1995 roku podają, że około 10 miliardów dolarów uzyskanych z odliczeń podatkowych zostało przekazane na konto instytucji kulturalnych” (Pachter, 1997). Owa kwota stanowi równowartość rocznego budżetu 1000 teatrów muzycznych wielkości opery w Seattle lub 10 budżetów rocznych Brytyjskiej Rady Sztuki, pochodzących ze środków publicznych (554 miliony funtów). „W USA pomoc ze strony osób fizycznych stanowi największe źródło prywatnego finansowania, fundacje zajmują drugie miejsce, a datki korporacyjne ze strony firm – trzecie. (Wg statystyk Business Commi-

tee for the Arts w USA – nakłady korporacyjne na kulturę w roku 2003 wyniosły 3,32 miliardów USD). Razem te trzy źródła stanowią ponad 40% rocznego przychodu amerykańskiego sektora kulturalnego” (Gordon).

Badając doświadczenia współczesnej Polski, kraju, który dwie dekady temu odszedł od socjalistycznego modelu zarządzania kulturą, trudno oprzeć się wrażeniu, że stopień publicznego zaangażowania w zakresie finansowania niektórych instytucji artystycznych – po obu stronach „żelaznej kurtyny” w Europie – jest bardzo podobny i niesłychanie różni się od doświadczeń amerykańskich, gdzie sponsoring i dotacje obok wpływów ze sprzedaży stanowią najważniejszy składnik przychodów instytucji. Według prof. Hausnera wprowadzenie rozwiązań podobnych do tzw. „jednego procenta”, tym razem w odniesieniu do podatków CIT, umożliwi uzyskanie efektywnego wsparcia dla instytucji kultury. Opublikowane w 2008 r. dane (Zawadzka, 2008) o dochodach uzyskanych z 1% PIT notują znaczny, ponad trzykrotny wzrost tej kwoty w ciągu ostatnich lat (obecnie – 350 milionów złotych). Biorąc pod uwagę obdarowane instytucje, największe datki w 2006 roku otrzymały instytucje charytatywne (Chochołowski, 2006). Odpowiada to badaniom preferencji w zakresie finansowego wspierania przez Polaków konkretnych dziedzin życia społecznego (*Komunikat...*, 2001). Według tych badań kultura zajmuje czwarte miejsce (wspiera ją mniej niż 20% ankietowanych przedsiębiorców) po działalności charytatywnej, nauce i sporcie. W badaniach niemieckich (*Sponsoringpräferenzen...*) kultura plasuje się wysoko (wsparłoby ją ponad 70% ankietowanych przedsiębiorców) na 2 miejscu. Oczekiwanie wpływy z 1% CIT mogłyby zatem niekoniecznie zasilić sektor kulturalny. Brak jakichkolwiek prognoz w tym zakresie każe myśleć z niepokojem o traktowaniu tych wpływów, jako remedium na trudną sytuację finansową sektora w czasie kryzysu. Warto także wspomnieć, że dzisiejszy poziom finansowania instrumentem 1% też nie był osiągnięty od razu. Kolejną wątpliwość rodzi obecna sytuacja budżetu, która nie będzie sprzyjała politycznej woli przekazania części wpływów z podatków od osób prawnych na cele społeczne.

Analizując wszystkie przedstawione w powyższym tekście postulaty reformy w dziedzinie sektora kultury, nie mogę się oprzeć wrażeniu, że brak w nich szerszego kulturoznawczego fundamentu. Rozważanie problematyki zarządzania w kulturze, jedynie w szerokim kontekście ekonomicznej efektywności, z lekceważeniem tego co trudno – lub wcale – niemierzalne jest, moim zdaniem, równie błędne, jak patrzeć na sektor kultury jedynie poprzez pryzmat wartości estetycznych. Reforma sektora kultury to bardzo poważna sprawa – przecież jego obecny kształt formował się w bólu przez dwie dekady. Dość na razie mglisty obraz proponowanej reformy budzi jednak zastrzeżenia już na poziomie analizy obecnej sytuacji. Również symulacja rozwoju sytuacji w sektorze kultury, po ewentualnym wprowadzeniu reformy, jest, moim zdaniem, zbyt ogólna i nazbyt optymistyczna. Trudno na tej podstawie podejmować decyzje, które mogą wstrząsnąć fundamentami publicznego sektora kultury.

Bibliografia

- Baumol W.J. 2006. *Błędy w ekonomii i ich konsekwencje*. „Państwo i Rynek” nr 1/2006 [on-line; dostęp: 2007-05-01]. Dostępny w Internecie: <http://www.jezyk-polski.pl/pir/index.php>.
- Baumol W.J., Bowen W.G. 1966. *Performing Arts: The Economic Dilemma*. New York: The Twentieth Century Fond. ISBN 0-262-52011-7.
- Benedixen P. 2001. *Wprowadzenie do ekonomiki kultury i sztuki*. Kraków: Wydawnictwo UJ. ISBN 83-233-1504-3.
- Bloch R. 2003. *Sektor prywatny w finansowaniu niemieckich teatrów*. W: S. Flejterski (red.). *Międzynarodowa konferencja. Teatry w Europie*. Szczecin: Opera na Zamku. ISBN 83-909715-2-6.
- Bolwin R. 2003. *Struktura organizacyjna i źródła finansowania teatrów niemieckich*. W: S. Flejterski (red.). *Międzynarodowa konferencja. Teatry w Europie*. Szczecin: Opera na Zamku. ISBN 83-909715-2-6.
- Chochołowski B. 2006. *Komu Polacy oddają 1 procent podatku*. [on-line; dostęp: 2009-07-02]. Dostępny w Internecie: <http://www.money.pl/podatki/poradniki/artukul/komu;polacy;oddaja;1;procent;podatku,241,0,135665.html>.
- Geoffrey B. 2009. *Upowszechnianie kultury przez instytucje finansowane ze środków publicznych – modele brytyjskie*. W: J. Sójka, M. Poprawski, P. Kieliszewski (red.). *Instytucje upowszechniania kultury w XXI wieku. Pożytek czy nowa jakość?* Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe. ISBN 978-83-61320-48-7.
- Gordon Ch. *Sponsoring i alternatywne finansowanie kultury*. [on-line; dostęp: 2007-08-07]. Dostępny w Internecie: <http://www.labforculture.org.pl>.
- Hausner J. 2009. *Program dla kultury*. Materiały z konferencji „Instytucje kultury w czasach kryzysu” Instytutu Kulturoznawstwa UAM w Poznaniu. 20–21. 05. 2009.
- Komunikat [2001] ze wspólnych badań SMG/KRC oraz KLON na temat przeznaczenia darowizn. *Badania Ngo.pl – raport 2001 – darowizny*. [on-line; dostęp: 2009-05-01]. Dostępny w Internecie: <http://www.ngo.pl>.
- Krupiński W. 2009. *Więcej rynku w kulturze*. (Wywiad z prof. Jerzym Hausnerem) „Dziennik Polski”. „Magazyn Piątek”. 2009. 07. 03.
- Łagodziński W., Panek T., Czapiński J. 2006. *Kultura i wypoczynek. Kultura*. W: J. Czaplinski, T. Panek (red.). *Diagnoza społeczna 2005. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa: Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie.
- Łysiński J. 2007. *Bariery rozwoju funkcji komercyjnej w samorządowych filharmoniach w Polsce*. Rozprawa doktorska. Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej UJ.
- Pachter M. 1997. *Monopol i konkurencja w warunkach procesu transformacji*. Wykład wygłoszony 3. 11. 1997 r. w Szkole Zarządzania Kulturą UJ. [Materiał niepublikowany].
- Pawłowski R. 2009. *Miejsce dla eksperymentu*. (Wywiad z Anną Szylak) „Gazeta Wyborcza” z dn. 18. 06. 2009; „Kultura” s. 13.
- Rozhin A. (red.). 2003. *I Forum – Teatr Jutra: konferencja pod Honorowym Patronatem Ministra Kultury R. P. Pana Waldemara Dąbrowskiego*. Warszawa: Związek Artystów Scen Polskich. ISBN 83-901766-0-2.
- Sponsoringpräferenzen deutscher Unternehmen (in%)*. MIZ: Deutsches Musikinformationszentrum. [on-line; dostęp: 2007-08-01] Dostępny w Internecie: <http://www.miz.org>.
- Sponsorowanie [2006] w różnych dziedzinach życia – sponsoring kultury*. [on-line; dostęp: 2007-05-01]. Dostępny w Internecie: http://www.Esponsor.pl/o_sponsoringu/id/1108.
- Założenia [2004] Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2007–2013*. Oprac. Zespół NPRP: J. Hausner, W. Dąbrowski i in. [on-line; dostęp: 2007-05-01]. Warszawa: MGiP. DKPS. Dostępny w Internecie: <http://www.wrotamalopolski.pl>.
- Zawadzka A. 2008. *PIT-owa hojność warta 350 milionów*. [on-line; dostęp: 2009-07-02]. Dostępny w Internecie: <http://www.money.pl/podatki/wiadomosci/artukul/pitowa;hojnos;warta;350;milionow,156,0,336796.html>.

The Reform in the Public Sector of Culture – Opportunity or Threat?

S u m m a r y: Professor Jerzy Hausner, former minister of Polish government and an expert of the Minister of Culture is an author of a reform project in the sector of culture in Poland. In his opinion – reduction of public financial support in culture and a growth of meaning of new organizational forms focused on private financing sources – are currently necessary (an economic crisis) in Poland. According to Professor Hausner – artistic and cultural activities, which require constant public financing, should be limited. The author does not share this point of view and thinks, that culture in Poland is currently sufficiently market-oriented and pandering to bad taste and liquidation of traditional barriers between the elite and mass culture – in the author's opinion – are rather a result of partial commercialization of performing art institutions.

K e y w o r d s: reform, culture, management, public grants, sponsorships, marketing

SUZANNA TOMASSI*

What Academic and Other Risks Can Be Seen in a High Level of Dependence on State Funding?

Key words: higher education, finance, government, Great Britain.

S u m m a r y: It is widely accepted that individuals as well as society benefit from higher education, which is one of the most important elements in the UK Government policy. Higher education produces highly qualified people and as a result it increases the UK's economic development and international competitiveness. Unfortunately, it has not always been reflected in the UK policy on funding higher education.

With the few exceptions the British higher education is mostly publicly funded and it has been heavily reliant on state funding for a long time. This paper examines the issue of the strong dependence on the state funds and potential risks it brings on higher education institutions. It is important to remember that the identified issues may vary from institution to institution and should be treated with caution.

Financing higher education is an „investment for the public good, to produce both an economic and a social return”.

(OECD, 2004, p. 6).

1. Foreword

It is widely accepted that individuals as well as society benefit from higher education (HE), which is one of the most important elements in the UK Government policy. HE produces highly qualified people and as a result it increases the UK's

* Suzanna Tomassi, MSc (WSE), MSc (Buckingham) – Senior Quality Administrator, University of Buckingham Quality Assurance Office; contact: Buckingham, MK18 1EG Great Britain, e-mail: suzanna.tomassi@buckingham.ac.uk

economic development and international competitiveness. Unfortunately, it has not always been reflected in the UK policy on funding HE.

With the exception of one private university and a few international campuses the British HE is mostly publicly funded and it has been heavily reliant on state funding for a long time. As the proportion of funds calculated per registered student (Full Time Equivalent – FTE) decreases (Greeneway et al., 2003), it is more common for universities to turn towards alumni, businesses and charities to raise funds.

Let us therefore examine in this paper the issue of the strong dependence on the state funds and potential risks it brings on HE institutions (HEIs). In some cases those risks have already become real issues, which should be addressed and dealt with as soon as possible. It is important to remember that the identified issues may vary from institution to institution and should be treated with caution.

Before we move any further, I would like to mention problems with obtaining current and consistent HE financial statistics that I have experienced in my literature review. Additionally, this essay presents an analysis of papers done by other scholars on the topic and it would be incorrect to conclude that I undervalue British HE. Since this paper focuses on risks, the potential benefits of the UK HE funding system have been omitted.

2. UK Higher Education Context

We start with a quick look at what we know about the UK HE system. The Department for Education and Skills (DfES), responsible for HE, defines its priorities as:

- „to enable people to develop their capabilities and fulfil their potential [...];
- to advance knowledge and understanding through scholarship and research;
- to contribute to an economically and culturally diverse nation” (OECD, 2004, 2).

The DfES does not deal directly with universities and instead it uses a buffer body – the Higher Education Funding Council for England (HEFCE). This arrangement is designed to protect HEIs from political manipulation and safeguard their independence. The main responsibilities of HEFCE are to:

- „administer the funds for education and the undertaking of research;
- provide advice to the Secretary of State on the financial needs of HE [...];
- ensure that provision is made for assessing the quality of education in HEIs and further education colleges that receive HEFCE funding” (OECD, 2004, 7).

Despite that, various HEIs question HEFCE’s role seeing it either as a „funder, planner, policeman or adviser” (OECD, 2004, 40), which has lead to a tension between the sector and HEFCE. It has also caused a „growing debate about what is

proper level of accountability to protect the public investment in HE, the burden that this can impose on universities and colleges and the freedom of autonomous institutions to operate in free markets" (OECD, 2004, 8). Some institutions consider the guidance as interfering with the way they manage their affairs.

3. Reduced Independence

Following the introduction of a Further and Higher Education Act in 1992, the British Government changed the status of most of the UK polytechnics into universities. Despite growing student numbers the Government approved cuts in HE funding per FTE and it is estimated that the „real funding per student almost halved in the 20 years to 2000" (Barr, 2004, 265–266). Additionally, "a significant proportion of funding is now tied to specific initiatives, allocated on the basis of bids from institutions and not always directly relevant to teaching and learning" (Universities UK, 2001, 8). Therefore, Shattock argues „no university and particularly no research intensive university can maintain competitiveness by relying on state funding alone" (Shattock, 2003, 42). The current research funding method and providing funding for specific purposes has lead some institutions to developing short-term decisions in order to secure income. „These behaviours are understandable when HEIs are having to focus on what they see as short-term survival rather than long-term viability and sustainability" (OECD, 2004, 39).

As the Universities UK have concluded in their report, „current levels of funding for teaching and learning in HE, from all sources, (are) insufficient to enable universities and colleges to achieve society's aspirations for maintaining and enhancing quality, to compete successfully in the global market place and to create a socially inclusive system in which a greater proportion of individuals from traditionally under-represented groups participate in HE" (Universities UK, 2001, 1).

4. Price Control

A body of literature suggests that on the one hand, UK HEIs are self-governing, independent and have substantial freedoms. On the other hand, Gombrich (2000) argues that they are so heavily dependent on state funding that they have lost their freedom. Even though UK HEIs are legally independent bodies, they are only free to set fees for non-EU undergraduates and for all postgraduates. In the case of EU and UK undergraduate students, HEIs were not allowed to charge fees until 1998. Since then the UK Government has allowed them to charge a limited capped fee, which is still controlled by the Government (OECD, 2007). It is quite surprising when we take under consideration how different the UK HEIs are in terms of size, student population, history and the variety of programmes offered. Therefore, Barr

(2004) suggests that since the costs of different degrees at different institutions vary widely, institutions need to be funded differently.

As the OECD report notices, „it remains to be tested whether Government, or HEFCE, would allow a major HEI to go out of business. Whilst there have been no insolvencies, several institutions in financial difficulty have merged with stronger institutions (or closed academic departments) and as a result have lost their individual identity” (OECD, 2004, 43). Additionally Gombrich comments „in free markets some businesses fail and others succeed, (however the State does) not want any university to fail and go bankrupt, as this would waste the public money already invested” (Gombrich, 2000).

It is estimated that a high level of dependence on state funding combined with under-funding has caused serious problems to HEIs¹. The initial reduction of the Government funding per FTE in some cases at first increased efficiency, but this has also put pressure on the quality of the teaching and learning infrastructure, ability to pay staff adequately, and it increased levels of non-completion at universities with high numbers of students from disadvantaged backgrounds (Curtis, 2008).

5. Central Control

Since HEIs are independent entities, they are not regarded as part of the public sector. Despite that, as a big part of their income comes from public funds, in practice, the Government places significant expectations on the whole sector. Overall, it is estimated that 60 per cent of HEIs' income comes from public sources (Universities UK, 2007a) but it varies between institutions.

In the recent years HEIs have been encouraged to become more entrepreneurial and to generate increasing income from non-public sources. Most HEIs have always had some sources of private income, only a few institutions have been very successful. These include research and consultancy carried out for industry, donations and sponsorship, income earned from trading activities, and fees charged to students. For most institutions, these private sources of income have increased as a proportion of the total in recent years “due to the financial pressures on government funding” (OECD, 2004, p. 15). Despite that the private funding is still not high enough and HEIs remain heavily reliant on the state funds. Therefore, it is not clear who their customers should be: the students or the taxpayers and HEIs can find it difficult to satisfy a wide range of stakeholders. As Barr notes „universities are rightly held accountable for their receipt of public funds and rightly subject to quality control in the interests of consumer protection. However, the specific methods, notably the regime to assure teaching quality in the late 1990s have been

¹ For more details see: OECD IMHE-HEFCE, 2004); Barr, 2004; Universities UK, 2001.

roundly criticized” (Barr, 2004, p. 267). „It is also unclear what the product is: sometimes it appears to be student qualifications, at other times national wealth. (With so many unresolved issues) the universities are easy targets for criticism, which then is used to justify ever greater control” (Gombrich, 2000). A lot of HEIs may find it difficult to keep a balance between the independence and autonomy and the need for accountability for public funds (URN, 2006).

By controlling distribution of funds, the UK Government forces its policies on universities, which are not in a position to reject them. In reality all those plans require additional funds and „they cannot be achieved simply by diverting and reallocating money within a diminishing total” (Universities UK, 2001, p. 6–7).

The literature review suggests that one of the major risks in the high level of dependence on state funding for the UK HEIs is an increased bureaucracy and the oversubscribed Quality Control². In England and Wales HEIs contract with HEFCE to teach a specific number of students. „Though those controls have varied, universities have been penalised for recruiting fewer students than their quota and for recruiting too many” (Barr, 2004, p. 267).

Increased bureaucracy inflates institutions’ costs in responding to the high demands of the Quality Assurance Agency and Research Assessment Exercise for „accountability, transparency and compliance that have accompanied democratisation, heightened risk-aversion and increased social complexity” (Universities UK, 2001, p. 8). Wide bureaucracy has also led to an increase in the numbers of non-academic staff (URN, 2006).

6. Student – Staff Ratio

In the last decade the number of students at the UK HEIs has more than doubled and there are now over 1.8 million students registered (OECD, 2004). Simultaneously, the Government funding per FTE has been reduced (Greenaway et al., 2003). As a result universities receive less government funds while at the same time they have to deal with higher student numbers. Reduction of funding per FTE increased the ratio of students to staff, from an average of 9 to 1 in 1980 to 18 to 1 in 2007 (Tysome, 2007).

At the same time, the Association of University Teachers claims, salaries of British academics have fallen by 40 per cent over the last twenty years compared with the average earnings of other non-manual workers (BBC, 2006). Lack of funds is causing an increasing number of academic staff to be employed on short-term fixed or part-time contracts, which is cheaper for their institutions, but less convenient for the employees.

² For more see: Chiang L-C., 2004; Barr, 2004.

High student-staff ratio stops both academics and their students from getting to know each other. Since students are not any more taught individually and instead they attend large classes, they are unlikely to keep in touch with lecturers. As a consequence academic communities are loosing their importance. Overall, as the OECD report concludes, HEIs „struggle to recruit and retain academic and other staff in increasingly competitive labour markets” (OECD, 2004, p. 46).

Due to increased bureaucracy and quality control lecturers are obliged to closely follow procedures, guidelines and course specifications. Members of staff willing to do more research or teaching are encouraged to search for sponsors and grants. Instead of focusing on their core role as teachers and researcher they spend hours on filling in paperwork and networking with potential donors (Ashley, 2006). Increased paperwork and lack of proper training prevents them from teaching or doing research. It has a negative impact on staff morale and their quality and productivity. One can argue that fundraising is not their responsibility as their home institutions should be capable to secure necessary funds for teaching and research.

In 2006 the University and College Union ran a poll, which found out that nearly two thirds of lecturers think about changing their jobs and moving abroad due to overwhelming bureaucracy and workload. Additionally, over half would not recommend their profession to their children (Ashley, 2006). It is especially worrying when we take under consideration that academics do on average longer unpaid overtime than any other profession (TUC, 2005).

7. Expenditure

University expenditure on books and journals has been falling (West, 2007) despite an increase in the academic libraries’ income (LISU, 2006). It decreased from an average 3.1 per cent in 2001–2002 to 2.9 per cent in 2005–2006 (West, 2007).

Even though an increasing number of students and academics refer to and use Internet in their research, „the very books (libraries are) missing are most unlikely ever to be recorded electronically. Once such gaps in acquisition have gone on for a couple of years the lost ground cannot be recovered and the collection will never again be satisfactory. This means that in certain fields British scholars will have to rely on libraries abroad” (Gombrich, 2000). Except in 2002 (West, 2007), the library staff and operating expenditure per FTE have been increasing. However, we should bear in mind that in 2005–2006 51 per cent of the total library expenditure was spent on staff (West, 2007) and approximately 30 per cent on information resources of all kinds (LISU, 2006).

The literature review suggests that despite a slow increase in the Government expenditure on Research and Development as a percentage of GDP (Universities UK, 2007b), the British HE remains under funded in comparison with other developed countries.

„If you want to do research, my advice to you is to emigrate” said Sir Keith Joseph, the Secretary of State for Education, while once visiting Oxford University (Gombrich, 2000). The 2004 OECD report comments that „it is clear from analyses by HEIs themselves, sector representative bodies and HEFCE that there is insufficient public funding to enable all HEIs to operate to international standards of excellence” (OECD, 2004, p. 38) and to reduce the „brain drain”.

In 2000 Gombrich blamed lack of top equipment and low salaries for the „steep fall in Britain’s share of Nobel prizes and other major international science prizes” (Gombrich, 2000) concluding that if not addressed, it may become irreversible.

Overall, it can be repeated after the OECD report that „when the full economic costs of activities are taken in to account, the (HE sector is) operating in substantial deficit (and therefore) HEIs (are) being encouraged to identify and recover the full economic costs of their activities” (OECD, 2004, p. 25).

In order to provide better accountability for the use of public funds, since 1999 all HEIs must use the Transparent Approach to Costing (TRAC) methodology, which is supposed to offer more transparent information on costs. Introduction of TRAC showed that all research was under-funded and it indicated major problems in investment in HE infrastructure. As much as it is useful, TRAC requires an additional administrative burden and an engagement of the senior staff. It also bears extra hidden “soft” costs related to management and academic time (URN, 2006).

Apart of under-funding in HEIs’ library resources and research, like in „other parts of the public sector, there has been a tendency to neglect investment in and maintenance of buildings when other financial pressures have increased” (OECD, 2004, p. 27). Two recent national studies on the investment required in the HE physical infrastructure showed a significant backlog of maintenance worth around £8 billion (OECD, 2004).

8. Competition

Public funding for research known as the “dual support system” comes from two main sources – HEFCE and the Research Councils. Generally speaking, HEFCE provides funding based on the outcomes of the Research Assessment Exercise while Research Councils provide funding for specific research projects (OECD, 2004).

Applying for limited funds increases competition between HEIs that can lead to good value for the taxpayer. On the other hand, HEIs see it as unnecessary and costly burden, which may never be recovered. It limits their willingness to co-operate, even though potentially „co-operation would be both pleasanter and far more efficient” (Gombrich, 2000). Barr agrees with it indicating that „red-in-tooth-and-claw competition is not the best for HE” (Barr, 2004, p. 272).

9. Conclusion

Giving the problems with consistency of the financial statistics mentioned at the beginning of this paper, formulating definitive conclusions about the State funding system of the British HE is difficult.

The earlier presented analysis paints a disturbing picture of the evolving relationship between HE and the State. HEIs have been heavily relying on the public funds, which can be a potentially risky move. As much as the Government funds are secure, they can decline as a result of a change in economy, policy, Government or new competitors. Equally, Universities UK argue, that there can be „no guarantee that the existing level of individual contributions to fees will not be matched by erosion of public funding at some time in the future” (Universities UK, 2001, p. 21), while Barr adds that „if the tax funding falls so does the university income” (Barr, 2004, p. 273).

Through high reliance on the State funding, the Government controls the “funding envelope” (Barr, 2004). The initial reduction of funds allocated by the Government per FTE encouraged at first increased efficiency. Unfortunately, “it has reached a level where it represents underinvestment in both the physical infrastructure and human capital” (OECD, 2004, p. 45) and it will take a while to remove this backlog.

Introduction of variable fees and use of external independent funding sources may give universities more autonomy over their income stream and should reduce their level of dependence on state funding. Therefore, by diversifying and reducing their reliance on a particular source of funding, HEIs can reduce their risks (OECD, 2004). Such a diversification must be professionally managed focusing on the market needs.

„There is an inappropriate balance between what HEIs are expected to deliver, the funding provided to do so and the extent of accountability that is required by founders” (OECD, 2004, p. 46). Hence, „the challenge for governments is to ensure that increasingly autonomous and market-driven institutions respond to public interest agendas, [...] while taking a greater responsibility for their own financial sustainability. The challenge for institutions is to manage a more complex portfolio of aims and funding; to differentiate themselves in an increasingly competitive environment; and to protect and maintain academic quality and their ability to deliver over the long term” (OECD, 2007, p. 5).

Summing up, the next few years will show how successfully HEIs have limited their dependence on state funding which will bring a significant management and cultural change to the whole sector.

Bibliography

- Ashley D. 2006. *Bureaucracy is Killing Higher Education Warns Poll*. [online]. 2 November 2006. [accessed on: 2009-06-20]. University and College Union (UCU). Available from Internet: <http://www.ucu.org.uk/index.cfm?articleid=2139>.
- Barr N. 2004. *Higher Education Funding*. "Oxford Review of Economic Policy" 20(2), p. 264–283.
- Barr N. 2001 *Funding higher education: policies for access and quality*. House of Commons Education and Skills Committee, Post-16 student support, Session 2001-02, Department of Economics, London School of Economics and Political Science.
- Chiang L-C. 2004. *The Relationship Between University Autonomy and Funding in England and Taiwan*. "Higher Education" vol. 48, no 2, p. 189–212.
- Curtis P. 2008. *University Dropout Steady at 22%*. "The Guardian" [online]. 20 February 2008. [accessed on: 2008-02-20]. Available from Internet: <http://education.guardian.co.uk/higher/news/story/0,,2258135,00.html>
- EMS. 2007. *Performance in Higher Education Estates*. EMS [Estate Management Statistics] Annual Report 2006 (April).
- Gombrich R.F. 2000. *British Higher Education Policy in the last Twenty Years: The Murder of a Profession*. [online] Tokyo, January 2000. [accessed on: 2009-06-22]. Available from Internet: <http://www.atm.damtp.cam.ac.uk/people/mem/papers/LHCE/uk-higher-education.html>.
- Greenaway D., Haynes M. 2003. *Funding Higher Education in the UK: The Role of Fees and Loans*. "The Economic Journal" vol. 113, p. F150–F166.
- HEFCE. 2007. *Funding Higher Education in England. How HEFCE Allocates its Funds*, July 2007/20.
- HEFCE. 2006. *Model Financial Memorandum Between HEFCE and Institutions*, July 2006/24.
- LISU. 2006. *Annual Library Statistics*. [online; accessed on: 2009-06-21]. Available from Internet: <http://www.lboro.ac.uk/departments/lis/lisu/pages/pr/als06pr.html>.
- OECD IMHE-HEFCE. 2007. *On the Edge: Securing Sustainable Future for Higher Education*. Project on Financial Management and Governance of Higher Education Institutions. (March 26th).
- OECD IMHE-HEFCE. 2004. International Comparative Higher Education Financial Management and Governance Project *Financial Management and Governance in HEIs: England*. (January).
- Shattock M. 2003. *Managing Successful Universities*. Maidenhead: SRHE and Open University Press.
- TUC [Trades Union Congress]. 2005. Press Release. [online] 22 February 2005. [accessed on: 2009-06-21]. Available from Internet: <http://www.tuc.org.uk/economy/tuc-9422-f0.cfm>.
- Tysome T. 2007. *Pay Spending Lags Behind*. "The Times Higher Education" September 21st.
- Universities UK. 2001. *New Directions for Higher Education Funding*. Funding options review group Final Report. London.
- Universities UK. 2006. *Higher Education in Facts and Figures. International Perspectives*. London.
- Universities UK. 2007a. *Higher Education in Facts and Figures*. London.
- Universities UK. 2007b. *Higher Education in Facts and Figures. Research and Innovation*". London.
- Universities UK. 2007c. *Patterns of Higher Education Institutions in the UK: Seventh Report*. London (September).
- URN. 2006. *Report to UK Higher Education Funding bodies, Research Councils and OST. Quality Assurance and validation for Full Economic Costing*, 06/1491.
- Vandenbergh V., Debande O. 2007. *Refinancing Europe's Higher Education through Deferred and Income-Contingent Fees: An Empirical Assessment using Belgian, German and UK Data*. London: Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE); London School of Economics.
- Williams G. 1992. *Changing Patterns of Finance in Higher Education*. Buckingham: SRHE and Open University Press.
- MacLeod D. 2004. *A Big Ask*. [online]. 5 October 2004.[accessed on: 2009-06-21]. Available from Internet: <http://education.guardian.co.uk/universityfunding/story/0,,1319536,00.html>.

- West C. 2007. *Comparative Library and ICT Statistics: 2005-06*. [online; accessed on: 2009-06-21]. Swansea University, Library & Information Services. Available from Internet: <http://www.swan.ac.uk/media/Media,8594,en.doc>.
- BBC. 2006. *Academics reject 6% pay offer*. [online]. 29 March 2006. [accessed on: 2009-06-21]. Available from Internet: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/education/4856374.stm.

Analiza ryzyka związanego z wysokim uzależnieniem państwowego szkolnictwa wyższego od finansów publicznych na przykładzie Wielkiej Brytanii

Streszczenie: Szkolnictwo wyższe przynosi korzyści nie tylko osobom indywidualnym, ale i szeroko pojętemu społeczeństwu. Uczelnie wypuszczają wysoko wykwalifikowanych absolwentów, którzy zasilają rynek pracy, wspomagając tym rozwój ekonomiczny i rentowność kraju. Pomimo, że to przekonanie stanowi jeden z ważniejszych elementów polityki rządu Wielkiej Brytanii, nie do końca jest to odzwierciedlone w brytyjskim systemie finansowania szkolnictwa wyższego. Ten artykuł ma na celu analizę wysokiego uzależnienia brytyjskich uczelni od funduszy publicznych i potencjalnego ryzyka z tym związanego.

Słowa kluczowe: szkolnictwo wyższe, finanse, państwo, Wielka Brytania

KATARZYNA KOWALSKA*

Społeczna odpowiedzialność uczelni

Słowa kluczowe: uczelnia, szkolnictwo wyższe, misja, odpowiedzialność.

Streszczenie: Celem artykułu jest wykazanie przemian, jakim podlegają uczelnie w Polsce. Zmieniają się warunki ich funkcjonowania, głównie relacje między nimi a państwem, które do tej pory pełniło ważną funkcję ochronną. Współczesne uczelnie zyskały większą autonomię, jednocześnie jednak zmuszone zostały do zaspokajania różnorodnych oczekiwań i konkurencji o środki. Te zmiany pociągają za sobą istotne przeobrażenia dotyczące zakresu ich odpowiedzialności, która nabiera nowego znaczenia i zaczyna pełnić inne funkcje niż dotychczas.

1. Pojęcie odpowiedzialności

Znakiem czasów jest coraz częściej pojawiające się pytanie o odpowiedzialność działających na rynku instytucji. Do niedawna dominowała debata na temat odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw, teraz coraz częściej pojawia się pytanie o odpowiedzialność szkoły wyższej. Dlaczego? Czy jest może tak jak twierdzi Martin Heidegger, że zaczynamy rozmyślać nad istotą jakiejś rzeczy tylko wtedy, gdy nie funkcjonuje ona poprawnie, kiedy nie możemy jej znaleźć w miejscu, w którym zawsze była lub kiedy zaczyna się zachowywać w sposób, jaki zgodnie z naszą wiedzą i przyzwyczajeniem można opisać tylko jako dziwny, zaskakujący, wprowadzający w zakłopotanie i niezrozumiały? Świat zmienia się na naszych oczach przewartościowywany przez globalne procesy stawiające pod znakiem zapytania tradycyjne zasady funkcjonowania. Rozwój naukowy i społeczny, któremu zawdzięczamy ekspansję niebywałych osiągnięć myśli ludzkiej, doprowadził jednocześnie do obalenia patriarchalnego porządku społecznego, który funkcje kontroli,

* Mgr Katarzyna Kowalska – wykładowca w Wyższej Szkole Ekonomii i Informatyki w Krakowie

zarządzania i wynikającej z nich odpowiedzialności skupiał na najwyższych szczeblach struktury społecznej; funkcje te pełnili władcy i rządy. Globalizacja, która rozmywa znaczenie państw, odbiera im też władzę i przenosi ją w przestrzeń ponadpaństwową, globalną. Osłabione państwa w coraz większym zakresie delegują swoje uprawnienia w dół, w coraz mniejszym stopniu pełniąc rolę ochronną i decyzyjną zarówno wobec swoich obywateli, jak i instytucji. Te ostatnie – a zaliczamy do nich również szkoły wyższe – zyskują autonomię i wolność w większym niż dotąd wymiarze. Pojawia się pytanie czy zostały one w jakikolwiek sposób przygotowane, po pierwsze, do podejmowania istotnych decyzji, po drugie, do ponoszenia ich konsekwencji. Czy w przyswajanej właśnie lekcji wolności nie zostaną popełnione nieodwracalne błędy, szczególnie, że uczelnie świadczą usługi społeczne zaliczane do tzw. dóbr publicznych, mających ogromny zasięg i ogromny wpływ na społeczeństwo. Wydaje się, że z lęku wynikającego z zagrożenia pewnych istotnych, tradycyjnych wartości rodzi się pytanie o odpowiedzialność uczelni i jej granice.

Idea odpowiedzialności jako taka pojawiła się wraz z pojęciem wolności jednostki, charakterystycznym dla społeczeństwa demokratycznego. Człowiek wolny dokonuje wyborów i w wyniku podejmowanych decyzji wchodzi w nieustanne interakcje. W rzeczywistości każda ludzka działalność jest tożsama z wywieraniem wpływu i wchodzeniem w relacje, za które człowiek ponosi pełną odpowiedzialność. I tylko charakter tych relacji, a nie one same są przedmiotem wyboru. I tak człowiek może – według M. Bubera – przyjąć jedną z dwóch możliwych postaw: zgodnie z jedną z nich ze wszystkich związków ze światem oczekujemy pewnej korzyści i to jest głównym kryterium naszych działań względem niego. W drugim przypadku nasze działania nie wynikają z chęci uzyskania czegośkolwiek, ale z szacunku i uznania. Pierwszą postawę Buber określa w kategoriach relacji JA-TO, drugą w kategoriach relacji JA-TY (Buber, 1992, s. 55). Według Bubera albo traktujemy świat jako coś co można wykorzystać, albo szanujemy go dla niego samego. Ta druga postawa jest związana z przyjęciem na siebie tzw. odpowiedzialności uniwersalnej, przejawiającej się jako troska o cały świat, dobro wspólne i warunki życia godne człowieka. Jak twierdzi G. Picht „izolacja sfery prywatnej od uczestnictwa w wiszącej jak ciemna chmura nad naszymi głowami uniwersalnej odpowiedzialności nie jest już dzisiaj możliwa” (2004, s. 149). Globalna wspólnota, współzależność wszystkiego i wszystkich, po raz pierwszy w historii solidarnie połączyła w moralnej odpowiedzialności za świat każdy podmiot i każdą jednostkę. Także instytucja/uczelnia może dźwigać i ponosić odpowiedzialność, jeżeli tylko jest w stanie decydować i wpływać na warunki życia. Kluczem bowiem, jak już zaznaczono wyżej, jest możliwość wywierania wpływu. „Odpowiedzialność ponosi ten, kto w danym obszarze jest kompetentny. Podział kompetencji leży u podstaw struktury społecznej. Państwo, społeczeństwo, gospodarka mogą istnieć tylko na podstawie rozdzielenia zakresów kompetencyjnych. A ponieważ zakresy kompetencyjne to tylko inne słowo na zakresy odpowiedzialności – społeczeństwo, go-

spodarka i państwo, ba dzieje w ogóle, istnieją tam tylko, gdzie istnieje odpowiedzialność” (Picht, 2004, s. 150). Można zatem uznać, że uczelnia wywiera wpływ i ponosi odpowiedzialność w zakresie wszystkich jej realnych i potencjalnych funkcji/kompetencji bez względu na to, czy jest tej odpowiedzialności w pełni świadoma. Odpowiedzialność uczelni, podobnie jak odpowiedzialność jednostki, będzie miała zatem dwustopniowy charakter. Złożą się na nią: wspomniana wyżej odpowiedzialność uniwersalna za dobro ogólne, związana z przyjęciem pewnej postawy szacunku wobec świata i troski o niego, oraz odpowiedzialność konkretna za realizację i konsekwencje poszczególnych działań i zobowiązań.

2. Zakres odpowiedzialności uczelni

Określenie zakresu odpowiedzialności szkoły wyższej nastrocza pewne trudności. O ile bowiem odpowiedzialność konkretną można wyprowadzić z analizy funkcji, obowiązków i innych kryteriów precyzujących zadania uczelni w ogóle, o tyle wydaje się, że odpowiedzialność uniwersalna szkolnictwa nie ma wyraźnie określonych granic. Nie da się określić, do jakiego momentu uczelnia powinna wybiegać do przodu i troszczyć się o dobro wspólne. Niektórzy z filozofów dość bezwzględnie kreślą granice odpowiedzialności, uznając, że wymaga ona diagnozowania problemów zanim się pojawią i odkrywania nowych rejonów swojej możliwej odpowiedzialności, „rozpoznawania zadań, w których nikt jeszcze kompetentny nie jest, zadań, od których zależeć będzie los związanych z nimi ludzi” – szczególnie, że „zakres całej możliwej odpowiedzialności jest zawsze bez porównania większy niż zakres odpowiedzialności, której jesteśmy świadomi” (Picht, 2004, s. 154). Oznaczałoby to, że uczelnia ponosi odpowiedzialność nawet w tych sferach, w których potencjalnie mogłaby skutecznie działać, a w których teraz jej nie ma. Zatem próba sprostania wymaganiom odpowiedzialności uniwersalnej wymaga bycia aktywnym, nie pasywnym, tworzenia, działania i przewidywania.

Tak więc, o ile z jednej strony granice odpowiedzialności uczelni są otwarte i poniekąd nieograniczone, o tyle z drugiej strony można podjąć próbę analizy jej podstaw, czyli – jak powiedziano wyżej – jej kompetencji. Oczywiście, zakres tej odpowiedzialności nie będzie sztywny, zależy bowiem od zmieniających się warunków zewnętrznych, możliwości danego pomiotu oraz oczekiwań społecznych (Filek, 2009).

Spośród tych trzech grup czynników szczególną rolę pełnią oczekiwania społeczne, tj. oczekiwania interesariuszy, którzy wywierają silną presję, żądając szybkiego i konkretnego zabezpieczenia ich roszczeń. W wyniku nacisków dochodzi do sformułowania odpowiednich norm, ich kodyfikacji oraz ostatecznego podziału kompetencji między poszczególne podmioty. W ten sposób zostaje zakreślony poziom odpowiedzialności możliwy do wyegzekwowania przez prawo.

2.1. Warunki zewnętrzne

Nigdy dotąd warunki zewnętrzne nie wywierały tak silnego wpływu na uczelnie jak obecnie. Oczywiście, misja uniwersytetu zmieniała się wraz z jego historycznymi koncepcjami począwszy od uniwersytetu średniowiecznego, po nowoczesny humboldtowski czy newmanowski. Ówczesne przeobrażenia, choć wpływały na misję uczelni, nie naruszały jednak jej tradycyjnej roli, którą od zawsze było kształcenie, wychowywanie i badania naukowe oraz przyświecające im dążenie do prawdy. Realizację misji zabezpieczały względnie trwałe warunki funkcjonowania: dość jednorodna grupa odbiorców usługi edukacyjnej, stabilność finansowa (pełne finansowanie przez państwo) i odgórne zarządzanie całym systemem edukacyjnym. Kompetencje decyzyjne w dużej mierze leżały po stronie państwa, przy zachowaniu przez uczelnię pewnej autonomii ufundowanej na wolnościach akademickich. Wydaje się zatem, że można mówić raczej o – zakreślonym przez tradycyjną misję – pewnym współudziale uczelni w odpowiedzialności ponoszonej przez państwo. Jednak przemiany współczesnego świata, w zasadniczy sposób wstrząsnęły również rynkiem edukacyjnym i zachwiały nienaruszalnymi dotąd ideowymi fundamentami uczelni. Zmiana ma wymiar filozoficzny: jest przejściem od „kulturowego projektu nowoczesności” – której część stanowił uniwersytet nowoczesny (humboldtowski) służebny wobec narodu, chroniony przez państwo, kształcący obywateli w duchu demokracji – do ponowoczesności, która osłabia władzę i wartość państw, a rosnące znaczenie przyznaje globalnym korporacjom. Obok kapitału fundamentalne znaczenie zaczyna mieć wiedza, co doprowadza do zwiększenia atrakcyjności studiowania, a w konsekwencji do kształcenia masowego, na niespotykaną dotąd skalę. Uczelnie po raz pierwszy w historii stoją przed koniecznością rywalizacji zarówno o studentów, jak i o środki finansowe. Wymienione wyżej procesy wywierają bowiem swój wpływ również na relacje państwa ze szkołami wyższymi. Umasowienie szkolnictwa prowadzi do coraz większych obciążeń budżetowych państwa, niemożliwe staje się bezpośrednie zarządzanie wzrastającą ilością szkół, a przede wszystkim przeprowadzenie ich przez proces zmian i adaptacji do nowych oczekiwań. W konsekwencji państwo rezygnuje z funkcji zarządcy na rzecz roli państwa ewaluacyjnego, co pociąga za sobą ograniczenie roli państwa do ustalania ogólnej polityki edukacyjnej i pełnienia nadzoru nad funkcjonowaniem poszczególnych podmiotów, zmniejszenia skali finansowania uczelni ze środków publicznych i wprowadzenia zasad konkurencyjności o te środki (Krzyżanowska, 2004, s. 15). Ograniczenie ochronnej roli państwa niewątpliwie zwiększa zakres samodzielności uczelni, jednocześnie jednak zmusza je do większej aktywności rynkowej. Warunkiem przetrwania staje się efektywne zarządzanie zasobami, co z kolei stopniowo przekształca uczelnie w przedsiębiorstwa usługowe. Istotny wpływ na działania uczelni ma dodatkowo konieczność realizacji zaleceń strategii lizbońskiej zmierzającej do przebudowy europejskiego szkolnictwa wyższego tak, aby stało się konkurencyjne. W wyniku powyższych zmian uczelnie zyskują więk-

szą autonomię, ale też konsekwencje ich działań sięgają dalej niż kiedykolwiek wcześniej. Ilość kształconych studentów daje ogromną siłę wpływu szkoły na życie społeczne. Z kolei ich upodobnienie do przedsiębiorstw stwarza poważne ryzyko, że kryterium racjonalności ekonomicznej może zepchnąć na drugi plan tradycyjne wartości.

2.2. Możliwości uczelni

Oczywiście skala oddziaływania uczelni związana jest w dużej mierze z jej szeroko rozumianym potencjałem. Duże znaczenie będzie tu miała siła intelektualna uczelni, na którą złożą się m.in.: ilość zatrudnianych profesorów o dużym dorobku naukowym, liczba studiujących, jakość kształcenia (akredytacje), uprawnienia do nadawania tytułu magistra i doktora, dobór jakościowy kandydatów na studia, różnorodność oferty kształcenia, wydawnictwa własne naukowe, wykonane projekty badawcze, ilość cytowań w materiałach zagranicznych i inne. Wszystkie wyżej wymienione (tylko przykładowo) elementy informują o przełożeniu uczelni na środowiska intelektualne, jej możliwym wpływie na studenta, sile zaszczepiania idei. Im wyżej ceniona jest uczelnia ze względu na jej osiągnięcia naukowe i jakość nauczania, tym silniejsza jest jej rola opiniotwórcza. Im więcej zatrudnia autorytetów, tym większe ma możliwości wykształcenia kolejnych pokoleń intelektualistów. Im bardziej spójna, silniejsza jest jej kultura organizacyjna, etos, tym większa skuteczność modelowania postaw wśród studentów. Oczywiście, o możliwościach uczelni powiedzą wiele też jej zasoby materialne takie, jak własne budynki i ich standard, stopień komputeryzacji, odpowiednio wyposażona biblioteka i czytelnia, oraz rozległość jej kontaktów ze środowiskiem naukowym, biznesowym, własnym regionem, ale też zagranicą (praktyki, wymiany zagraniczne etc).

2.3. Oczekiwania społeczne

Kolejna, niezwykle istotna grupa czynników wpływających na odpowiedzialność uczelni to kierowane względem niej oczekiwania społeczne, których struktura w ostatnich latach poszerzyła się i zróżnicowała. I znowu jest to sytuacja dla uczelni nowa. Jeszcze do niedawna bowiem grupa odbiorców usług świadczonych przez uczelnię była niewielka, jednorodna, a przede wszystkim pozbawiona możliwości bezpośredniej realizacji roszczeń. Studentów i społeczeństwo reprezentowało państwo. Tymczasem zmiany zaszły na dwóch płaszczyznach: po pierwsze, pojawiły się nowe grupy interesariuszy, po drugie, wszyscy oni razem – i dotychczasowi i nowi – mają realny wpływ na funkcjonowanie uczelni. W tym więc względzie uczelnia w pewnym sensie traci autonomię, ponieważ musi wchodzić w układy zależności; w innym ją zyskuje, dysponuje bowiem prawem wyboru, której grupy

oczekiwania zdecyduje się spełniać. Analiza interesariuszy i ich oczekiwań umożliwia także przyjrzenie się odpowiedzialności uczelni w dwóch ujęciach: odpowiedzialności „wobec” (pewnych instytucji, podmiotów, grup czy jednostek) oraz odpowiedzialności „za” (realizację określonych, wymaganych funkcji).

Tablica 1

Grupy interesariuszy uczelni i ich oczekiwania

Grupa interesariuszy odpowiedzialność „wobec”	Wybrane oczekiwania względem uczelni odpowiedzialność „za”
Studenci, młodzież i pracujący	1. specjalistyczne przygotowanie do zawodu, umożliwiające zaistnienie na globalnym rynku pracy 2. uzyskanie dyplomu (prestż) 3. odpowiednia kultura środowiska (sposób traktowania studentów) 4. szeroka oferta uwzględniająca kształcenie ustawiczne, kształcenie na odległość, duża ilość różnych programów
Wykładowcy	1. odpowiednia kultura środowiska (etos) 2. ochrona wolności badań i innych wolności akademickich
Samorządy lokalne	1. współpraca z lokalnymi instytucjami, pracodawcami 2. dostarczanie specjalistów 3. ośrodek promieniowania kultury i nauki
Państwo	1. efektywność gospodarcza/doskonalenie zarządzania 2. odpowiednia jakość kształcenia 3. konkurencyjność na rynku europejskim i światowym 4. realizacja misji, kształcenie postaw obywatelskich 5. depozytariusz wartości i wzorów kulturowych
Korporacje/rynek	1. kształcenie specjalistów w danym zawodzie 2. badania naukowe dające się przełożyć na praktykę gospodarczą
Donatorzy	1. efektywność gospodarcza/doskonalenie zarządzania
Instytucje wdrażające proces boloński	1. przygotowanie absolwentów do potrzeb rynku pracy 2. rozwój zaawansowanej wiedzy 3. przygotowanie absolwentów do bycia aktywnym obywatelem w społeczeństwie demokratycznym, i społeczeństwie europejskim 4. rozwój osobowy studentów

Źródło: opracowanie własne.

Podane wyżej przykładowe oczekiwania interesariuszy uczelni sygnalizują sfery możliwych konfliktów. Czy kształcić uniwersalnie, czy kształcić do zawodu. Czy badania powinny hołdować wolności w poszukiwaniu prawdy, czy powinny być przede wszystkim użyteczne i potrzebne praktyce gospodarczej. Czy uczelnia jest ośrodkiem promieniowania wiedzy i kultury, czy firmą sprzedającą usługę edu-

cyjną. Czy uczelnia jest w stanie i chce spełniać wszystkie powyższe oczekiwania? Wydaje się, że w kontekście wyzwań współczesnego świata i dużej autonomii szkół wyższych właśnie te wybory rysują ogrom ich odpowiedzialności społecznej i zarazem pewien dylemat. Możliwych konfiguracji jest tu dużo, najistotniejszy wybór będzie się jednak dokonywał pomiędzy przyjęciem przez uczelnię odpowiedzialności konkretnej: za „doraźną” służbę gospodarce, przygotowanie absolwentów do pracy, wykonywanie praktycznych badań, spełnianie europejskich wymagań, co do jakości, a to wszystko w kontekście sprawnego zarządzania własnymi zasobami. Pytanie jednak, czy uczelnie są świadome odpowiedzialności uniwersalnej/dziejowej, związanej z nimi od wieków, której celem jest właśnie troska o dobro społeczeństwa, przejawiająca się świadomym kształtowaniem przez uczelnię dojrzałych postaw obywatelskich, przekazywaniem wartości, ale też nauczaniem odpowiedzialności.

3. Odpowiedzialność uczelni wyznaczona przez prawo

Państwo jest twórcą systemu szkolnictwa wyższego i podmiotem określającym zasady i tryb działania wszystkich instytucji edukacyjnych, działających w ramach tego systemu poprzez jego uprawnienia legislacyjne. Zatem państwo tworzy prawo. Odpowiedzialność wobec prawa jest odpowiedzialnością wobec państwa. Struktura odpowiedzialności wobec prawa ma podobną dwustopniową strukturę jak odpowiedzialność społeczna¹. Pierwszy stopień, tzw. podstawowy, to stopień, „w którym człowiek wyjawia siebie odnośnie do jakiegoś czynu, naruszającego jeden z wymogów prawa” W drugim „[...] idzie o odpowiedź dotyczącą uznania lub odrzucenia wymogu prawa w ogóle” (Weischedel, 2004, s. 79). Można zatem uwzględnić tu dwa rozstrzygnięcia: pierwszym jest każdorazowa decyzja odnośnie do przyjęcia lub odrzucenia określonego wymogu stawianego przez prawo, druga jest wyborem ogólnej postawy bycia lojalnym wobec porządku prawnego stworzonego przez państwo, uznanie go i egzystowania w zgodzie z nim.

Prawo jest zawsze konkretnym prawem pewnej wspólnoty. Wszelkie przynależenie do jakiejś wspólnoty ogranicza działania zarówno jednostki, jak i każdego podmiotu. Ograniczenie to stanowi treść obowiązującego prawa i artykułuje się w jego ustawach. W tym przypadku mamy do czynienia z prawem systemu edukacyjnego, szkolnictwa wyższego czy inaczej pewnej „wspólnoty edukacyjnej” (Weischedel, 2004, s. 86), które powołuje uczelnie, konstytuuje ich prawa i zakreśla ich obszar kompetencji, tzn. wyznacza im pewne zadania i cele, które mają realizować. Te zadania i cele (kompetencje) wyznaczają następnie podstawowy zakres odpowiedzialności tej instytucji. I tak, podstawowe zadania uczelni zgodnie z ustawą o szkolnictwie wyższym (art.13) to:

¹ W zasadzie odpowiedzialność wobec prawa stanowi pewien paradygmat odpowiedzialności społecznej.

- 1) kształcenie studentów w celu ich przygotowania do pracy zawodowej,
- 2) wychowywanie studentów w poczuciu odpowiedzialności za państwo polskie, za umacnianie zasad demokracji i poszanowanie praw człowieka,
- 3) prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenie usług badawczych,
- 4) kształcenie i promowanie kadr naukowych,
- 5) upowszechnianie i pomnażanie osiągnięć nauki, kultury narodowej i techniki, w tym poprzez gromadzenie i udostępnianie zbiorów bibliotecznych i informacyjnych,
- 6) kształcenie w celu zdobywania i uzupełniania wiedzy,
- 7) stwarzanie warunków do rozwoju kultury fizycznej studentów,
- 8) działanie na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych.

Uczelnie współpracują z otoczeniem gospodarczym, w szczególności przez sprzedaż lub nieodpłatne przekazywanie wyników badań i prac rozwojowych przedsiębiorcom oraz szerzenie idei przedsiębiorczości w środowisku akademickim. Realizacji powyższych zadań przyświeca nadrzędna misja odkrywania i przekazywania prawdy (art. 4). Ustawowym gwarantem możliwości realizowania tej misji jest pewna autonomia uczelni, w szczególności zasadzająca się na wolności nauczania, wolności badań naukowych oraz wolności twórczości artystycznej. Ponieważ uczelnie stanowią integralną część narodowego systemu edukacji i nauki (art. 4 ustawy) pozostają we wzajemnej relacji z państwem, i realizacja przez nie celów jest uzależniona od zapewnienia przez państwo urzeczywistnienia zasad konstytucyjnych takich, jak: zapewnienie powszechnego i równego dostępu do wykształcenia (art. 6 konstytucji), autonomii szkół wyższych (art. 70, ust. 5), zapewniania wolności twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolności nauczania, a także wolności korzystania z dóbr kultury (art. 73). Państwo jest twórcą systemu edukacyjnego, jego organem nadzorczym i koordynatorem. Ciężar na nim w związku z tym konkretne zadania, które konstytuują zakres odpowiedzialności państwa wobec prawa, w tym m. in. (Woźnicki, 2008):

- ustalanie założeń i kierunków oraz realizacji polityki edukacyjnej oraz polityki w zakresie badań naukowych i innowacji – przy współdziałaniu instytucji partnerskich ładu systemowego,
- stanowienie aktów prawnych, określających działanie systemu edukacji narodowej i systemu badań naukowych,
- sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem tych systemów,
- stymulowanie i zapewnianie jakości kształcenia i efektywności badań,
- wykonywanie funkcji regulacyjnych, koordynacyjnych i sprawozdawczych, wynikających z ustaw,
- tworzenie warunków zapewniających właściwe miejsce kraju na arenie międzynarodowej w obszarze sektora wiedzy, w tym w dziedzinie szkolnictwa wyższego i nauki.

Realizacja zadań postawionych przed państwem jest warunkiem wypełniania obowiązków przez uczelnie. Można powiedzieć, że państwo i szkoła są współodpowiedzialne za realizację polityki kształcenia. I chociaż podstawowe zręby tej odpowiedzialności są zdefiniowane w ustawie, trudno uznać odpowiedzialność wobec prawa równą odpowiedzialności społecznej. Według Wilhelma odpowiedzialność prawna jest tylko jedną z form odpowiedzialności, a jej przewaga polega jedynie na „większej widoczności”. Nie można bowiem „innych form odpowiedzialności określić jako strachu przed potępiającym wyrokiem sądu” (Weischedel, 2004, s. 94). Odpowiedzialność wobec prawa ma bowiem charakter nakazu sankcjonowanego karą. Realizacja nakazu przebiegać więc może pod przymusem, w wyniku motywacji zewnętrznej. W tym kontekście można uznać, że uczelnie zostały obarczone odpowiedzialnością. Aby w pełni realizowały swoją misję, ważne aby zechciały tę odpowiedzialność przyjąć. Aby uznały doniosłość skutków, jakie powodują swoim działaniem w tej sferze rzeczywistości społecznej, która została im powierzona. Przy czym „przyjęcie” odpowiedzialności bynajmniej jej nie konstituuje. Istnieje ona bowiem niezależnie od tego, czy zostanie rozpoznana. Odpowiedzialność wobec prawa można więc uznać za minimalny pułap odpowiedzialności, który dla dobra ogółu został skodyfikowany i zabezpieczony określoną sankcją.

4. Wybrane pozaprawne narzędzia wspierające odpowiedzialność uczelni

Poza zapisami prawnymi w konstytucji, ustawach i statutach uczelni istnieją jeszcze inne instrumenty wspierające uczelnię w realizowaniu jej obowiązków. Należą do nich m.in.: etos akademicki, kodeksy dobrych praktyk w szkołach wyższych oraz akredytacje państwowe i środowiskowe.

Etos, rozumiany jako zbiór wartości, którym podporządkowane jest życie szkoły wyższej we wszystkich jego wymiarach, jest od lat – według prof. E. Chmieleckiej – „skutecznym regulatorem zachowań społeczności akademickich i jest tym pojęciem, w którym mieści się istota wszystkich funkcji uczelni” (Chmielecka, 2009). Wartości etosu były kultywowane i przekazywane w procesie kształcenia, w relacjach mistrz – uczeń, a ich podtrzymywanie było de facto podstawowym zadaniem szkół. Silny zinternalizowany etos gwarantował prawidłowe wykonywanie przez uczelnię wszystkich jej ról społecznych. Współczesne zagrożenie wartości autoteleicznych przez wartości instrumentalne oraz stopniowa komercjalizacja edukacji podważyły i osłabiły znaczenie etosu. Formą jego ochrony podjętą przez Konferencję Rektorów Polskich jest opracowanie Kodeksu Dobrych Praktyk w Szkołach Wyższych. Jak wyjaśniają autorzy kodeksu „dobre obyczaje w nauce, odzwierciedlające wielowiekową tradycję życia akademickiego, są spoiwem formalnych i nieformalnych zaleceń i zasad, regulujących kwestie o istotnym znaczeniu dla kształtowania i utrzymania etosu” (*Kodeks...*, 2007). Te istotne kwestie to: sprecy-

zowanie wartości akademickich, zasady fundamentalne oraz spis dobrych praktyk w działaniach senatu i rektora uczelni. Jak mówi kodeks „Podstawową wartością etosu akademickiego jest prawda. Uczelnie powołane są po to, by jej rzetelnie poszukiwać, a wyniki tych poszukiwań dokumentować (cele badawcze), kształcić młode pokolenie w metodycznym jej poznawaniu, wspomagać jego rozwój intelektualny i moralny, a także przygotowywać przyszłych absolwentów do odpowiedzialnego pełnienia funkcji publicznych i zawodowych w demokratycznym państwie (cele dydaktyczno-wychowawcze) oraz wspierać rozwój kulturowy i cywilizacyjny całego społeczeństwa (cele społeczne)” (*Kodeks...*, 2007, s. 6). Zatem prawda powinna leżeć u podstaw wszystkich trzech głównych sfer działalności uczelni: badań, kształcenia i służby społecznej. Z kolei pierwszą wśród spisanych zasad fundamentalnych jest zasada służby publicznej, zgodnie z którą uczelnia powinna być świadoma swego doniosłego znaczenia społecznego i poprzez swoje działania „powinna przyczyniać się do pomnożenia dobra wspólnego kraju oraz umocnienia dojrzałej demokracji” (*Kodeks...*, 2007, s. 6). W spisie wartości, zasad i konkretnych zaleceń znaleźć można źródło zarówno odpowiedzialności konkretnej, jak i uniwersalnej uczelni. Kodeks został uchwalony przez Zgromadzenie Plenarne Konferencji Rektorów Polskich oraz przedstawiony uczelniom jako wzór. Część z nich, w tym Uniwersytet Jagielloński, przyjęła te propozycje, uzupełniła i uchwaliła jako własne. Ze spisaniem i uchwaleniem kodeksu wiążą się oczekiwania, że w ten sposób wartości etosu zostaną przypomniane, utrwalone i ochronione. I nadal będą promieniować z uczelni na społeczeństwo poprzez wszystkie jej kontakty ze studentami, firmami i instytucjami.

Kolejną kwestią o dużym znaczeniu społecznym jest jakość usługi edukacyjnej. Jest ona kontrolowana obligatoryjnie przez Państwową Komisję Akredytacyjną, która dokonuje okresowych ocen i opiniuje uprawnienia szkół do prowadzenia studiów. Podstawowym celem Komisji jest „wspomaganie polskich uczelni publicznych i niepublicznych w budowaniu standardów edukacyjnych na miarę najlepszych wzorców obowiązujących w europejskiej i globalnej przestrzeni akademickiej” (*Misja...*, 2009). Szkoły zatem zmuszone są spełniać określone wymagania i kryteria, umożliwiające uzyskanie akredytacji i zapewniające świadczenie usług edukacyjnych na odpowiednim, wysokim poziomie. Poza obowiązkową akredytacją państwową, warunkującą obecność uczelni na rynku, istnieją jeszcze systemy akredytacji środowiskowych, którym uczelnie poddają się dobrowolnie. Te mechanizmy razem tworzą pewne instrumentarium precyzowania i egzekwowania odpowiedzialności szkół w sferze kształcenia.

5. Zakończenie

Jak wyżej wspomniano, bardzo trudno określić dokładne granice odpowiedzialności szkół wyższych. Ta podstawowa, konkretna wynika z wyraźnie określonych

zadań i oczekiwań, uniwersalna, ogólna wynika z ich doniosłej roli społecznej i bardzo dużej siły wpływu. Ujmując najprościej uczelnie są odpowiedzialne za przekaz wiedzy i umiejętności oraz za kształtowanie postaw. Wydaje się, że o ile dwa pierwsze zadania są realizowane, o tyle uczelnie w coraz większym stopniu zaniedbują kształcenie postaw. Niestety, niezwykle trudno też egzekwować realizację tej funkcji. Wymagania akredytacji, czy zapisy prawne są możliwe do wyegzekwowania przez konkretne organy. O ile respektowanie prawa jest egzekwowane przez sądy, akredytuje Komisja, o tyle przestrzeganie i kultywowanie wartości mogłoby być kontrolowane przez społeczeństwo, wymagające od uczelni wypełnienia ich funkcji w tym względzie. Jednak jako taka kontrola społeczna wymaga wysokiej świadomości społeczeństwa i odpowiedzialności jej członków. Tymczasem za postępującą globalizacją i komercjalizacją nauki nie nadaża „globalizacja zasad etycznych, które wszystkiemu temu winny nadać i cel, i kierunek” (Bauman, 2007, s. 217). Przestrzeganie wartości powinno wynikać z sumienia człowieka, z jego wnętrza. Ale tej siły moralnej, postawy dojrzałego obywatela powinny uczyć uczelnie. Mamy więc koło zamknięte. Osłabienie działań uczelni w tej materii będzie stopniowo prowadziło do osłabienia społeczeństwa obywatelskiego. Znikać zatem może jedna z bardziej istotnych jej funkcji, niemożliwa do przejęcia przez jakąkolwiek inną instytucję. Uczelnie muszą przyuczać do odpowiedzialności. Powierzono im kształcenie ludzi, a „sprawowanie nadzoru zawiera w sobie obowiązki ręczenia. Pełnienie tedy tej władzy bez baczenia na owo zobowiązanie jest «nieodpowiedzialne», oznaczałoby ono zerwanie właściwego dla odpowiedzialności stosunku zawierzenia” (Jonas, 2008, s. 209).

Bibliografia

- Bauman Z. 2007. *Szanse etyki w zglobalizowanym świecie*. Kraków: Wydawnictwo Znak. ISBN 978-83-240-0870-4.
- Buber M. 1992. *Ja i Ty: wybór pism filozoficznych*. Warszawa: PAX. ISBN 83-211-1161-0.
- Chmielecka E. 2009. *Parę uwag o etosie*. [on-line; dostęp: 2009-06-24]. Dostępny w Internecie: www.nauka.gov.pl.
- Chmielecka E., Jedlicki J. 2005. *Ideale nauki i konflikty wartości*. Warszawa: IFiS PAN. ISBN 83-7388-070-4.
- Filek J. 2004. *Filozofia odpowiedzialności XX wieku: teksty źródłowe*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego. ISBN 83-233-1822-0.
- Filek J. 2009. *Odpowiedzialność między teorią a praktyką*. [on-line; dostęp: 2009-06-24]. Dostępny w Internecie: www.cebi.pl/texty/art004.doc.
- Jonas H. 2008. *Teoria odpowiedzialności*. W: *Społeczna odpowiedzialność uczelni*. Red. K. Leja. Gdańsk: Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej. ISBN 978-83-886171-9-5.
- Kodeks [2007] *dobrych praktyk w szkołach wyższych*. [dokument PDF; dostęp: 2009-06-24]. Kraków: Fundacja Rektorów Polskich. Dostępny w Internecie: www.frp.org.pl/projekty/kodeksfinal.pdf.
- Krzyżanowska M. 2004. *Znaczenie marketingu w działalności edukacyjnej szkoły wyższej*. „Marketing i Rynek” nr 3.

- Leja K. 2008. *Spółeczna odpowiedzialnoř uczelni*. Gdańsk: Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej. ISBN 978-83-886171-9-5.
- Misja [2009] *Państwowej Komisji Akredytacyjnej*. [on-line; dostęp: 2009-06-24]. Warszawa: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Dostępny w Internecie: <http://www.pka.edu.pl/index.php?page=misja>, 24.06.2009
- Picht B. 2004. *Pojęcie odpowiedzialności*. W: *Filozofia odpowiedzialności XX wieku: teksty źródłowe*. Red. J. Filek. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego. ISBN 83-233-1822-0.
- Weischedel W. 2004. *Istota odpowiedzialności*. W: *Filozofia odpowiedzialności XX wieku: teksty źródłowe*. Red. J. Filek. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego. ISBN 83-233-1822-0.
- Woźnicki J. 2008. *Legislacyjne określenie pozycji uczelni jako instytucji życia publicznego*. W: *Spółeczna odpowiedzialnoř uczelni*. Red. K. Leja. Gdańsk: Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej. ISBN 978-83-886171-9-5.

High School Social Responsibilities

Summary: The main objective of this article is to show how the current (or recent) global transformations are influencing contemporary Universities. The conditions in the way universities function are changing as well, especially in relation to the government, which serves in a protective role. Contemporary universities have gained more autonomy, but along with that comes the responsibility of competing for financial funding. As a result, these transformations have created the need to change mission statements in order to address the fulfillment of different roles and responsibilities.

Key words: university, higher education, mission statements, responsibility

WIESŁAW SZOT*

Kompetencje współczesnego nauczyciela oraz jego funkcjonalność w dobie przemian gospodarczych i procesu globalizacji

Słowa kluczowe: kompetencje nauczyciela, środowisko edukacyjne

Streszczenie: Celem tego artykułu jest próba rozwinięcia i uzasadnienia tezy, zgodnie z którą problematyka kompetencji nauczyciela nie może być rozpatrywana bez dogłębnego rozważenia wszystkich czynników, które w sposób istotny wpływają na jego funkcjonowanie w środowisku edukacyjnym. Środowisko to kształtowane jest w oparciu o czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne, które stale ulegają istotnym zmianom pod wpływem procesu globalizacji. Na taki pogląd i drogę myślenia wskazują wyniki analiz naukowych przeprowadzonych badań.

1. Ogólne warunki gospodarki w aspekcie globalizacji

Współczesny świat charakteryzuje się intensywnymi procesami globalizacji oraz szeroko rozumianymi współzależnościami międzynarodowymi o charakterze gospodarczym. Przyczyn niespotykanego dotychczas rozwoju globalizacji jest niewątpliwie wiele. Za najważniejsze uważa się jednak zmiany polityczno-społeczne, które nastąpiły w ostatnich latach, oraz (a może przede wszystkim) rewolucyjne przeobrażenia w formach i sposobach komunikowania się, głównie zaś w informatyce (gromadzeniu, przetwarzaniu i przesyłaniu informacji). Nie bez znaczenia są również rewolucyjne zmiany w technice, technologii i ekonomice, a ponadto tkwiąca w ludziach żądza władzy i posiadania (Karczmarek, 2003, s. 52).

Proces globalizacji dokonuje się przy wiodącej roli ponadnarodowych przedsiębiorstw produkcyjnych, handlowych i finansowych USA, UE, Japonii. Cele działalności przedsiębiorstw ponadnarodowych to w głównej mierze:

- osiągnięcie wyższej stopy zysku,

* Dr Wiesław Szot – adiunkt w Katedrze Pedagogiki Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie.

- ominięcie barier występujących na rynku,
- ominięcie pewnych postanowień rządowych, np. dotyczących podatków zagranicznych,
- możliwość wejścia na rynki instytucji integracyjnych, np. Unii Europejskiej,
- minimalizacja ryzyka (ryzyko walutowe, strajkowe, społeczno-polityczne),
- walka konkurencyjna na rynku.

Globalizacja prowadzi do utworzenia zintegrowanego rynku światowego, na którym w przyszłości obowiązywać ma pełna liberalizacja handlu (Siekierski, 2006, s. 28).

Zdaniem E. Gołębskiej (2005, s. 7), „szybki i niezbędny dla rozwoju gospodarczego Europy i świata, postęp we wdrażaniu logistyki międzynarodowej [...] w przedsiębiorstwach łączonych w globalne łańcuchy dostaw, stawia przed teorią i praktyką nowe zadania”.

Proces globalizacji powoduje, iż współczesną, a jednocześnie nowoczesną formą organizacji działalności przedsiębiorstw jest, tzw. forma „S” (sieć). Jest to struktura organizacyjna oparta na autonomicznych jednostkach organizacyjnych, najczęściej samodzielnych jednostkach gospodarczych, które bardzo aktywnie współpracują ze sobą. Fundamentem ich kooperacji jest zasada realizacji dostaw w trybie „just-in-time” i w największej możliwej skali wykorzystuje informatyczne systemy uzgadniania działań. Współpraca ta oparta jest na liberalnych zasadach rynkowych, co oznacza możliwość rezygnacji z usług czy oferty towarowej każdego z kooperantów. W ten sposób powstaje, tzw. zewnętrzna, organizacyjna struktura sieciowa, mająca cechy samoorganizacji, automatycznej optymalizacji i zmienności.

We współczesnej gospodarce występują dwa zarysowujące się procesy: globalizacja i integracja regionalna. Są to przenikające i wzajemnie napędzające się procesy, które w ostatnich dekadach coraz dobitniej dają o sobie znać. Ich przejawem jest m.in. intensywny wzrost obrotów w handlu międzynarodowym. Dynamika wzrostu tych obrotów – obok przepływów kapitałów, usług i wzrostu roli korporacji transnarodowych – wskazuje na stopień włączenia poszczególnych krajów czy grup krajów w gospodarkę globalną (Kuciński, 2002, s. 15).

Globalizacja rynku, łatwość w dostępie do informacji, przenikanie się kultur, sprzyjają upodabnianiu się wielu produktów i usług nawet na odmiennych rynkach, ale z drugiej strony zauważalna staje się tendencja dostosowywania wyrobów do specyficznych potrzeb niewielkich segmentów rynku, czy nawet pojedynczych odbiorców. Dokonujące się zmiany doprowadzają do tego, że wszyscy stajemy się w pewnym stopniu mieszkańcami globalnej wioski, świata, którym rządzą wszechogarniające prawa współzależności. Taki stan wymusza potrzebę podjęcia nowych wyzwań i zadań przed młodymi ludźmi oraz związanych z ich życiem i przygotowaniem do niego procesem edukacyjnym. W tej sytuacji, wyzwania przyszłości i szybkie przemiany globalizacyjne powodują, że edukacja poprzez swoje działania poradnicze powinna przygotować ludzi nie tylko do korzystania z dorobku cywilizacyjnego, ale przede wszystkim do twórczego uczestnictwa w procesie jej rozwoju.

2. Edukacja w warunkach globalizacji

W wyniku intensywnych procesów globalizacji przed edukacją stają obecnie wielkie wyzwania, wynikające z istniejących przemian społeczno-politycznych. Przemiany cywilizacyjne w znacznym stopniu są uwarunkowane przez zmiany edukacyjne, a także wywierają wpływ na zmiany w systemie kształcenia i wychowania w kierunku dostosowania go do potrzeb zmieniającej się rzeczywistości (Palka, 2003, s. 52). Taki stan rzeczy doprowadza do tego, że edukacja winna być dopasowana do coraz nowszych potrzeb społecznych, aby silniej reagować na otaczający świat zewnętrzny, być jednocześnie bardziej elastyczną, zorientowaną na rynek, studenta oraz wyniki kształcenia.

Realizacja skutecznego procesu dydaktyczno-wychowawczego wymaga, aby był on organizowany i prowadzony przez nauczyciela o określonych umiejętnościach, wiedzy oraz cechach osobowościowych. Współczesna szkoła potrzebuje nauczycieli o nowych kwalifikacjach i kompetencjach o charakterze otwartym z pełnym zapleczem innowacyjnym. Nauczyciel w związku z tym, iż kieruje procesem kształcenia zespołów ludzkich (uczniów, studentów) powinien mieć pewne cechy charakteru i osobowości, które są niezbędne do realizacji procesu dydaktyczno-wychowawczego. Powinien w takim przypadku mieć odpowiedni poziom teorii, jak i praktyki swojego zawodu. Wynika to bowiem z tego, iż zawód ten wymaga właściwego przygotowania wielopremiotowego, humanistycznego oraz metodycznego, a w szczególności ustawicznego doskonalenia warsztatu, w tym wiedzy i umiejętności (Kuźma, Wroński, 2002, s. 5).

Należy bowiem pamiętać o tym, iż w dobie stale postępującej globalizacji edukacja realizowana w polskich uczelniach i szkołach musi sprostać międzynarodowej konkurencji. W przeciwnym bowiem razie absolwenci polskich szkół i uczelni nie znajdą korzystnego dla nich zatrudnienia na rynku pracy w zjednoczonej Europie, jak i poza nią.

Jak stwierdza J. Saracen (2002, s. 318), obecnie możemy zaobserwować odejście od tradycyjnej edukacji w kierunku edukacji preferującej indywidualny wysiłek jednostki, jej samorozwój i autokrację, a więc cechy, które są przecież podstawowymi cechami procesu uczenia się.

Nadrzędnym celem edukacji jest odkrywanie, rozwijanie i eksponowanie kreatywnego potencjału jednostki. Wymaga to odejścia od przekazywania gotowej i elitarnej wiedzy oraz skupienia uwagi na wszechstronnym rozwoju osobowości i uczenia się dla potrzeb warunków, jakie dyktuje współczesność.

Dynamicznie rozwijający się rynek pracy wymusza potrzebę, by absolwenci szkół i uczelni byli profesjonalistami w wykonawstwie swoich czynności zawodowych. Szczególnie pożądaną cechą u absolwentów uczelni jest sprawność interpersonalna, czyli zdolność odpowiedniego „sprzedania się”. Łatwość nawiązywania kontaktów, przebywania w nowej grupie i dogadywania się z nią, a także wykazy-

wanie się zdolnością słuchania innych, to obok wiedzy teoretycznej i specjalistycznej bardzo ceniona umiejętność nowych pracowników.

We współczesnych warunkach edukacyjnych na kanwie procesów globalizacji bardzo dużo mówi się o teorii społecznego konstrukcjonizmu. Teoria ta zwróciła uwagę na rolę dialogu w uczeniu się, a także rolę rówieśników w procesie uczenia się. W opinii M. Śnieżyńskiego (2005, s. 13) – dialog stanowi najbardziej dojrzałą i pełną formę kontaktów międzyludzkich. Dialog jako idea edukacyjna i jako metoda może jednak wzbogacać praktykę kształcenia, tam, gdzie kształcenie nie jest redukowane do czynności prakseologicznych, technologicznych, lecz zawiera pierwiastki edukacji humanistycznej, opartej na wartościach humanistycznych. Jak stwierdza S. Palka (2003, s. 127), jeżeli edukacja humanistyczna zostanie wyraźnie wzmocniona w praktyce kształcenia, wówczas elementy dialogu mogą nasycić wszystkie składniki tego procesu. Ogólnie należy stwierdzić, iż dialog oraz jego możliwości w procesie edukacyjnym w warunkach globalizacji są bardzo duże, a ich wykorzystanie zależy od nauczycieli, od ich przygotowania podczas realizacji procesu kształcenia w uczelniach i szkołach. Należy również mieć świadomość tego, że dialog może stać się użytecznym sposobem pracy nauczyciela nie tylko w celach informacyjnych w kontaktach z uczniami czy z rodzicami, ale i w celach negocjacyjnych z rodzicami, z przedstawicielami środowiska lokalnego szkoły, co może służyć poznawaniu pozaszkolnych uwarunkowań efektów dydaktycznych oraz organizowaniu środowiska dydaktycznego szkoły.

Współczesne, jednocześnie bardzo dynamiczne przemiany cywilizacyjne wymuszają potrzebę, by obecny nauczyciel chcący sprostać tym wyzwaniom miał określone kompetencje: prakseologiczne, komunikacyjne, współdziałania, informatyczne, moralne i również kreatywne. Ogólnie należy stwierdzić, iż jego postawa winna być nacechowana racjonalizatorstwem, nowatorstwem i twórczością pedagogiczną (Denek, 1998, s. 215–217). Należy pamiętać, iż natura kompetencji nauczycielskich jest bardzo złożona, bardzo skomplikowana, głęboko humanistyczna, a one same, jak stwierdza K. Juszczak (2008, s. 115), nieustannie się rozwijają, ewoluują, wymagając ciągłych korekt. Wynika to przede wszystkim ze specyfiki profesji oraz jej usytuowania w społecznych (sytuacyjnych), kulturowych i interpersonalnych wymiarach funkcjonowania nauczyciela.

Posiadanie przez nauczyciela wiedzy ogólnej o świecie, przy właściwej orientacji z zakresu dokonujących się przemian, jest jego niezbędnym atrybutem we współczesnej pracy dydaktycznej. Staje się jednocześnie podstawowym zasobem jednostki i społeczeństwa. Oznacza to, że zasadniczym kanonem sukcesu zawodowego nauczyciela, objawiającym się w zdobyciu przez niego właściwej pozycji w hierarchii jego funkcjonalności jest posiadana wiedza i wykształcone na jej fundamentach umiejętności. Wykładnią tego jest Raport J. Delorsa (1998, s. 90) określający, iż pracodawcy coraz częściej zamiast zgłaszać zapotrzebowanie na kwalifikacje (...) zgłaszają zapotrzebowanie na kompetencje, rozumiane jako swoisty koktajl właściwy każdej jednostce, składający się z kwalifikacji w ścisłym tego słowa

znaczeniu, nabytych przez kształcenie techniczne i zawodowe, postaw społecznych, umiejętności pracy w zespole, zdolności podejmowania inicjatyw, zamiłowanie do ryzyka.

Współczesna edukacja w warunkach globalizacji wymaga w tej sytuacji zmiany filozofii procesu kształcenia oraz rekonstrukcji praktyki pracy w szkole, na co dzień. Jak stwierdza M. Taraszkiewicz (2001, s. 173), tradycyjny model nauczyciela przedmiotowego, „posiadacza wiedzy” – eksperta przedmiotowego powinno się przekształcić (tak szybko jak to tylko możliwe) w model nauczyciela – eksperta od nauczania, aktywnego przewodnika ucznia, doradcę edukacyjnego.

Wynika z tego, że powinien to być nauczyciel, który w swoim działaniu, jak i swoim działaniem potrafi zdiagnozować potencjał ucznia i pomóc mu w realizacji jego kariery edukacyjnej, w pełni akceptując fakt, że każdy człowiek jest inny i ma prawo wyboru własnej drogi życiowej.

Istotną rolę w obszarze posiadanej przez nauczyciela wiedzy odgrywa wiedza tzw. profesjonalna. Na profesjonalną wiedzę nauczyciela składa się wiedza o otaczającym świecie, o relacjach ja – świat, o sobie samym, czyli samowiedza nauczyciela (Taraszkiewicz, 2001, s. 173).

Właściwie zbudowane uwarunkowania aktywności w każdej dziedzinie, a w nauczycielstwie w szczególności, mają charakter osobowościowy w znaczeniu „ja – świat”, czyli zakładają one istnienie w człowieku wizji świata i siebie samego. Działalność i wszelka aktywność związana z pogłębianiem wiedzy przez nauczyciela jest dla niego wartością o najwyższej randze w hierarchii ogólnie pełnionej przez nauczyciela roli zawodowej (Libiszowska-Żółtkowska, 2007, s. 294). Tylko taki nauczyciel stanie się „mistrzem” oczekiwanym przez uczniów, który będzie miał swoją wizję świata i siebie w tym świecie. Znajdzie w nim również zaszczytne miejsce dla swojej pracy i ucznia. Przy spełnieniu tych „kanonów” nauczyciel traktować będzie swoją pracę jako wewnętrzną, osobową jego potrzebę, przy jednoczesnym twórczym charakterze swojej działalności opartej na pogłębionej i stale wzbogacanej wiedzy.

Jednakże w dobie procesów globalizacyjnych nie wystarczy już posiadanie przez nauczyciela wyłącznie wiedzy kierunkowej z danego przedmiotu. Życie we współczesnym świecie w warunkach intensywnych zmian społeczno-gospodarczych, w zetknięciu z różnego typu problemami zmusza go do dokształcania się, choćby w zakresie technologii informatycznej, ekologii, polityki, ekonomii, edukacji obywatelskiej, medialnej, zdrowotnej po to, aby potrafił on zainteresować tą tematyką młodych ludzi, wyjaśnić im problemy, z którymi zetknęli się już, bądź zetkną się w przyszłości oraz wykształcić w nich postawy niezbędne do prawidłowego, aktywnego uczestnictwa w różnych sferach życia.

Jak stwierdza T. Wróblewska (1998, s. 48), nowe wyzwania przyszłości powodują, iż edukacja powinna przygotować ludzi nie tylko do korzystania z dorobku cywilizacyjnego, ale przede wszystkim do twórczego uczestnictwa w procesie jej

rozwoju. Takie określenie wynika z potrzeby już nie tylko rozumienia świata, lecz z potrzeby rozumienia jego zmienności.

Postuluje się obecnie tezę (Blusz, 2000, s. 115), że wykształconym człowiekiem jest ten, który nauczył się, jak uczyć, nauczył się adaptować i zmieniać, który zdał sobie sprawę, że żadna wiedza nie jest pewna, że tylko proces poszukiwania wiedzy daje podstawę pewności.

Nauczyciel musi także posiadać gruntowną wiedzę z zakresu pedagogiki i psychologii, która potrzebna jest do tego, aby potrafił on poznać i zrozumieć swojego ucznia – studenta, a także wiedzieć, jak najskuteczniej „dotrzeć” do niego w celu pobudzenia go do szeroko pojętej aktywności. Jak stwierdza A. Szyszko-Bohusz (2003, s. 215), w czasach nam współczesnych, gdy tak często wartości materialne, komfort, luksus oraz tolerancja do zaspokojenia swych potrzeb kosztem krzywdy innych zastępują wysokie ideały moralne, słowa Alberta Schweitzera nabierają szczególnego znaczenia: dorośli łatwo znajdują upodobanie w smutnej powinności uprzedzania młodych, że kiedyś będą traktować jako iluzję większość z tego, co teraz porusza ich serca i umysły. Głębsze doświadczenie życiowe każe jednak przemawiać do młodzieży inaczej. Każe ją zaklinać, by przez całe życie zachowała myśli, które wprowadziły ją w uniesienie. W młodzięcym idealizmie człowiek ogląda prawdę. W nim znajduje bogactwo, którego nie powinien wymienić na nic innego.

Wiedza jednak, nawet perfekcyjna, to tylko teoretyczna podstawa działalności nauczyciela – nie każdy przecież człowiek mądry i wszechstronnie wykształcony może być nauczycielem.

Wiedza ogólna i zawodowa – jako podstawowy składnik kwalifikacji profesjonalnych nauczyciela – powinna w głównej mierze wartościować kierunki i jakość przemian w sposobie myślenia i działania współczesnych pedagogów. Należy zaznaczyć, że tworzenie nowych obszarów wiedzy, w tym wiedzy menedżerskiej pożądanej w warunkach pracy wychowawczej, sprzyja nie tylko pozytywne ustosunkowanie się do przeobrażeń zachodzących w szeroko pojętej nauce i edukacji, ale również pragmatyczna analiza wymogów związanych z praktyką zawodową i działalnością wychowawczą nauczyciela. Najogólniej rzecz ujmując, w skład wiedzy nauczyciela wchodzi wiedza profesjonalna i ogólna (ogólnorozwojowa).

W zakresie pierwszej z nich, tj. wiedzy profesjonalnej możemy wyróżnić wiedzę stricte specjalistyczną i ogólnozawodową.

Z kolei drugi rodzaj wiedzy, tzn. wiedza ogólnorozwojowa, obejmuje te działy i subdyscypliny naukowe, które decydują o poziomie i statusie wykształcenia ogólnego nauczyciela.

Znacznie ważniejsze dla nauczyciela od pomnażania i przekazywania zdobytej wiedzy uczniom jest dokonanie właściwej jej selekcji. Wynika to bowiem z tego, iż wzrost zasobu informacji w umyśle człowieka limitowany jest naturalnymi zdolnościami do zdobywania i magazynowania wiedzy (Borkowski, 2001, s. 66). Zdolności te, pomimo upływu czasu liczonego już prawie w kilkudziesiątkach tysięcy

lat nie uległy zmianie. Klasyczny, platoński schemat: fakty – wiedza o nich – opinia, ustępuje dziś otwartemu, interaktywnemu systemowi, który wypełniony jest: opiniami, informacjami sensownymi i bezsensownymi, danymi prawdziwymi oraz fikcyjnymi.

Wartość, cele i dążenia samych nauczycieli odgrywają istotną rolę w pracy edukacyjnej współczesnego nauczyciela. To, jaki system wartości reprezentują współcześni nauczyciele zależy w dużej mierze od tego, jaką hierarchię wartości przekażą swojej młodzieży, a naszym dzieciom. Cele i dążenia nauczycieli natomiast mają ogromny wpływ na to, w jaki sposób uczestniczące w procesie edukacyjnym młode pokolenie będzie dążyć do realizacji swoich celów i planów życiowych. Jak stwierdza W. Dróźka (1997, s. 33), nauczyciel jest źródłem wartości – jej swoistą ofertą – poprzez to, kim jest oraz poprzez to, jaki styl pracy urzeczywistnia, a to zależy od jego systemu wartości.

Aby określić aktualny, rzeczywisty stan wiedzy o funkcjonowaniu nauczyciela, jego kompetencjach i kwalifikacjach w procesie edukacyjnym na kanwie współczesnych wyzwań, wynikających z procesu globalizacji, podjęto badania wśród 760 nauczycieli.

3. Charakterystyka badanej populacji

W celu określenia kompetencji nauczycieli, wynikających z warunków globalizacji, przeprowadzono badania, które realizowano od stycznia 2007 roku do marca 2008 roku. W badaniach uczestniczyła określona liczba respondentów z poszczególnych miast:

- z Poznania: 260
- z Bydgoszczy: 145
- z Wrocławia: 301
- z Piły: 54

Wysłano drogą pocztową, jak i dostarczono osobiście do wybranych szkół 1000 kwestionariuszy ankiet. Właściwie wypełniło je 773 nauczycieli, przy czym ze względu na brak wielu odpowiedzi, odrzucono 13 kwestionariuszy, kwalifikując ostatecznie do badań 760 ankiet. Uzyskana w ten sposób nie w pełni reprezentatywna próba badawcza wymusiła ostrożność w formułowaniu wniosków, jak również poszukiwania wielu niewyjaśnionych przyczyn badanego stanu rzeczy.

Charakterystykę badanej próby nauczycieli dokonano ze względu na:

- wiek,
- płeć,
- staż pracy w szkole (zob. tabl. 1–3)

Dane zawarte w tablicy 3 wskazują, iż dość duża liczba osób ma znaczące doświadczenie zawodowe, gdyż pracuje 15–19 lat (33,95%). Duży jest również

Tablica 1

Wiek badanych nauczycieli

Lp.	Przedział wieku	Liczebność	%
1.	Do 36 lat	215	28,29
2.	37–40 lat	258	33,95
3.	41–44 lat	129	16,97
4.	Powyżej 45 lat	158	20,79
RAZEM		760	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Tablica 2

Płeć badanych nauczycieli

Lp.	Płeć	Liczebność	%
1.	Kobiety	489	64,34
2.	Mężczyźni	271	35,66
RAZEM		760	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Tablica 3

Staż pracy w badanej grupie nauczycieli

Lp.	Staż pracy	Liczebność	%
1.	Do 4 lat	111	14,61
2.	5–9 lat	101	13,29
3.	10–14 lat	155	20,39
4.	15–19 lat	258	33,95
5.	20 i więcej lat	135	17,76
RAZEM		760	100,0

Źródło: opracowanie własne.

udział w badaniach nauczycieli, których praktyczne funkcjonowanie jako nauczyciela zawarte jest w stażu zawodowym w przedziale czasowym 10–14 lat (20,39%). W grupie badanych respondentów znaleźli się również nauczyciele o niezbyt dużym doświadczeniu zawodowym – do 4 lat (14,61%).

4. Motywy wyboru zawodu nauczyciela

Dla potrzeb dalszych rozważań istotne było stwierdzenie, co było motywem wyboru tego zawodu przez uczestniczących w badaniach nauczycieli (tablica 4).

Tablica 4

Motywy wyboru zawodu nauczyciela

Lp.	Motyw wyboru zawodu	Liczba odpowiedzi	Wskaźnik %
1.	Zainteresowanie pracą nauczyciela	251	33,03
2.	Możliwość podjęcia pracy w szkole	114	15,00
3.	Łatwość realizacji zadań zawodowych związanych z tym zawodem	78	10,26
4.	Brak innych uczelni w miejscu zamieszkania	49	6,45
5.	Namowa rodziców i znajomych	84	11,05
6.	Brak sprecyzowanego celu życiowego	95	12,50
7.	Nie wiem, dlaczego ten zawód wybrałem	89	11,71
RAZEM		760	100

Źródło: opracowanie własne.

Motywy wyboru zawodu przez nauczycieli były bardzo różne. Na podstawie uzyskanych odpowiedzi należy stwierdzić, iż o wyborze tego zawodu zadecydowały prawie u 1/3 respondentów zainteresowania tym zawodem. Co szósty badany wskazał na główny motyw możliwość podjęcia pracy w szkole. Uzyskane dane w obszarze tylko tych odpowiedzi oraz wskazanie właśnie na te dwa motywy przez prawie 50% badanych, są sobie bardzo bliskie a jednocześnie bardzo optymistyczne. Można w pewnym momencie nawet stwierdzić, iż przecież zainteresowania i chęci są ze sobą bardzo spokrewnione. Trudno jest mówić o kształtowaniu zainteresowań bez czynnika potrzeb, które przecież są wyznacznikiem danych chęci. Nie trzeba nikomu bowiem udowadniać, że osoby realizujące swój zawód z pasją wykonują go z dużym poświęceniem i oddaniem, a w przypadku nauczyciela jest to wielce potrzebne i pozytywnie wartościujące tych ludzi, którzy służą innym. Jest sprawą dość niepokojącą natomiast to, że pozostałe 50% respondentów podało czynniki, które nie mają nic wspólnego z powołaniem do zawodu nauczyciela. Powody te to: brak innych uczelni w miejscu zamieszkania, namowa rodziców i znajomych, brak sprecyzowanego celu życiowego oraz nie wiem, dlaczego ten zawód wybrałem.

5. Rozwój naukowy nauczycieli

Zgodnie z zapisem art. 99 Ustawy o szkolnictwie wyższym z dnia 12 września 1990 roku (Ustawa, 1990), uczeni, a w naszym przypadku nauczyciele akademicki zobowiązani są:

- prowadzić badania naukowe, rozwijać twórczość naukową albo artystyczną oraz podnosić swoje kwalifikacje,
- kształcić studentów oraz innych uczestników studiów i kursów prowadzonych przez uczelnię,
- uczestniczyć w pracach organizacyjnych uczelni¹.

Działalność naukowa badanych nauczycieli została poddana analizie pod względem: liczby wydanych publikacji, udziału w konferencjach naukowych, liczby wygłoszonych na konferencjach referatów i komunikatów.

Pod względem liczby opublikowanych książek oraz artykułów przodują w grupie badanych nauczycieli – nauczyciele o stażu zawodowym 15–19 lat. W grupie badanych nauczycieli – 49,61%, co stanowi 128 respondentów, opublikowało więcej niż cztery artykuły w okresie trzech lat, poprzedzających powyższe badania, 19,38%, co stanowi 50 respondentów, opublikowało dwa lub trzy artykuły zaś 13,57%, co stanowi 35 respondentów, opublikowało jeden artykuł. Jest rzeczą bardzo niepokojącą, iż 45 respondentów (17,44%) stwierdziło, że nie opublikowali żadnego artykułu. Dane szczegółowe, dotyczące badanego problemu, i uzyskane wyniki w poszczególnych grupach respondentów przedstawia tablica 5.

Tablica 5

Działalność publikacyjna nauczycieli (liczba opublikowanych artykułów)

Lp.	Staż pracy		Opublikowane artykuły			
			Więcej niż 4	2 lub 3	Tylko 1	0
1.	Do 4 lat	111	0	15	48	48
			0%	13,52%	43,24%	43,24%
2.	5–9 lat	101	17	39	25	20
			16,83%	38,61%	24,75%	19,80%
3.	10–14 lat	155	65	23	29	38
			41,93%	14,84%	18,71%	24,52%
4.	15–19 lat	258	128	50	35	45
			49,61%	19,38%	13,57%	17,44%
5.	20 i więcej lat	135	49	37	49	0
			36,30%	27,40%	36,30%	0%

Źródło: opracowanie własne.

¹ Ustawa o szkolnictwie wyższym z dnia 12 września 1990 roku, Dz. U., z 1990 r., nr 65, poz. 385.

6. Udział w różnych formach doskonalenia zawodowego

Dokonując analizy obszarów wiedzy nauczyciela, należy uwzględnić również, jaki ogólny wymiar i kształt ma mieć organizowany przez niego proces kształcenia i wychowania. Współczesne tendencje edukacyjne i poglądy pedagogiczne oraz przyjęta organizacja i realizacja procesu kształcenia, a odnosząca się do procesu globalizacji wymaga od nauczyciela posiadanie wiedzy:

- *o g ó ł n e j* – dotyczy zorganizowanego systemu informacji z dziedziny: filozofii, psychologii, biomedycznych postaw wychowania, socjologii, wiedzy o kulturze, pedagogiki;
- *m e r y t o r y c z n e j* (przedmiotowej) – dotyczy znajomości danego przedmiotu kształcenia, którego treści przetwarzane są przez nauczyciela w taki sposób, aby zostały one przyswojone przez uczniów, wzbudzając ich zainteresowanie poznawcze, wywołując aktywność intelektualną i twórczą;
- *m e t o d y c z n e j* – odnoszącej się do: formułowania celów kształcenia (ogólnych i operacyjnych), doboru i układu treści kształcenia, respektowania zasad kształcenia, doboru metod i technik kształcenia, doboru form organizacji procesu kształcenia, kontroli i oceny efektów kształcenia;
- *m e t o d o l o g i c z n e j* – odnoszącej się do: poznania uczniów, ich indywidualnych możliwości, zdolności, zainteresowań, aspiracji, postaw i nastawień, badań efektów procesu kształcenia.

Aby zapewnić sobie pełen komfort w posiadaniu, jak najbardziej aktualnej wiedzy, nauczyciel staje przed dylematem aktywnego udziału we własnym procesie doskonalenia. Proces ten, w tym przypadku, winien być podstawowym imperatywem każdego nauczyciela. Jak trafnie określił to W. Łukaszewski (1984, s. 384), nie jestem doskonały, ale mogę być lepszy, muszę się więc nieustannie doskonalić, bo w tym wyraża się moje człowieczeństwo.

Doskonalenie się nauczycieli jest więc kanonem moralnym, a równocześnie naturalnym dążeniem każdego człowieka. Dążenie to winno wynikać z potrzeby bycia człowiekiem wartościowym danego społeczeństwa i realizującym, wynikające z tego określone zadania o podłożu społecznym. Dla potrzeb realizowanych badań, zwrócono się do respondentów o określenie, które z form doskonalenia zawodowego nauczycieli według nich są najpopularniejsze. Uzyskane wyniki ilustruje tablica 6.

Najbardziej popularnymi, a jednocześnie preferowanymi przez nauczycieli formami doskonalenia zawodowego okazały się te, które w większości przypadków były organizowane przez poszczególne szkoły. Najwyższą rangę nauczyciele przypisali kursom szkoleniowym (78,56%), szkoleniom rad pedagogicznych (73,57%), oraz spotkaniom metodycznym (69,45%). Wysoką rangę przypisano również konferencjom naukowo-tematycznym (58,67%). Na podstawie uzyskanych wyników należy stwierdzić, iż najczęściej preferowanymi formami doskonalenia zawodowe-

Tablica 6

Preferowane formy doskonalenia zawodowego

Formy doskonalenia zawodowego	Wybór rang w %		
	wysoka	przeciętna	niska
1. Szkolenie rad pedagogicznych	73,57	23,56	2,87
2. Zespoły samokształceniowe	32,57	54,68	12,75
3. Spotkania metodyczne	69,45	14,70	15,85
4. Kursy szkoleniowe	78,56	19,54	1,90
5. Kursy kwalifikacyjne	21,62	24,15	54,23
6. Studia podyplomowe	19,26	32,15	48,59
7. Spotkania organizowane przez wydawnictwa	3,43	7,32	89,25
8. Konferencje naukowo-tematyczne	58,67	28,75	12,58

Źródło: opracowanie własne.

go, są te formy, w ramach których następuje poszerzenie kompetencji o charakterze dydaktyczno-wychowawczym i specjalistycznym, a jednocześnie niewymagające dużego nakładu czasu.

Nowe wymagania edukacyjne zmuszają nauczyciela do przekraczania konwencjonalnych zadań nauczania i wychowania. Nauczyciel, spełnia bowiem wobec dziecka nie tylko funkcje poznawcze, sprawnościowe, opiekuńcze, lecz także egzystencjalne – uczy, jak żyć, jak tworzyć sens życia, jak radzić sobie z problemami, jak samemu się uczyć i dokonywać oceny rezultatów swojej pracy.

Jak wskazują opinie wielu pedagogów, nauczycielstwo jest traktowane jako zawód kierujący się wartościami, których kwintesencją jest przeprowadzanie zmian, obejmujących swym zasięgiem rozwój uczniów, a jednocześnie docelowo – rozwijanie społeczeństwa jako całości.

W opinii Haaviego (Ch. Day, 2008, s. 34) – dobry nauczyciel powinien cechować się:

- swobodą pedagogiczną – jako umiejętnością wyboru najwłaściwszego sposobu uczenia dla każdego ucznia,
- zamiłowaniem pedagogicznym – jako instynktowną troską, czyli pragnieniem niesienia pomocy, zapewnieniem ochrony i wsparcia,
- świadomością zawodową – jako całkowitym oddaniem się własnej pracy zawodowej, odnajdując w niej satysfakcję oraz cel swojego życia.

Charakter współczesnego nauczyciela, jego postawa oraz odniesienie do rzeczywistości bardzo często jest jednak odwzorowaniem starego modelu. Jak określa to E. Samak (Jopkiewicz, 1995, s. 265) jest przesadnie obciążony często instrumentalnym nastawieniem na rozdawanie uczniom depozytów wiedzy z góry określono-

nych schematów z przeznaczeniem na przechowywanie w pamięci oraz egzekwowanie dogmatyczno-przedmiotowego systemu wartości.

Zmian w postawie i wizerunku nauczyciela poszukiwano wielokrotnie. Zwracano uwagę, iż zmieniający się świat, modyfikowana cały czas rzeczywistość wymuszają wręcz nowy wizerunek pedagoga. Nie wolno zapominać o tym, iż w tym zmieniającym się świecie, uczniowie (wychowankowie) są osobami niezwykle wyczulonymi na bezsłowną komunikację, przekazywaną im przez nauczyciela. Jako wspaniali obserwatorzy uczniowie (wychowankowie) potrafią odczytać prawie wszystko o nauczycielu czy to z wyrazu jego twarzy, czy też z jego gestów. W przypadku powstania pewnych sprzeczności w obszarze komunikacji bezsłownej i wypowiedzi ustnych uznają to za fałsz, który spowoduje zakłócenie w kształtowaniu właściwych relacji uczeń – nauczyciel. W konsekwencji prowadzi to do zahamowania lub nawet całkowitego zatrzymania dwustronnego procesu komunikacji, który jest przecież podstawą prawidłowo realizowanego procesu wychowawczego.

Od kilku lat środki masowego przekazu zwracają dużo uwagi na rosnące z roku na rok zagrożenie ze strony uczniów, pojawiające się w szkole i jej otoczeniu w postaci: brutalnych postępowań młodzieży wobec siebie i innych (w tym wobec nauczycieli), agresywności, zastraszaniu innych, molestowaniu na tle seksualnym. Podstawowym zadaniem nauczyciela w tej sytuacji staje się wskazywanie swoim wychowankom właściwej drogi postępowania, poszukiwania wiedzy oraz udzielania takich rad, jakich każdy z nich potrzebuje, a nie tylko operowanie ogólnikami nic w sumie nieznaczącymi.

Współczesny nauczyciel to człowiek oddany swojej misji wychowawczej, który zna i wczuwa się w problemy swoich wychowanków, jest odpowiedzialny za swoje słowa i czyny, reprezentuje wartości nacechowane tolerancją i otwartością do drugiego człowieka. Mając właściwie obrane hierarchie wartości potrafi wskazać swojemu wychowankowi, co w życiu jest ważne, co ma sens, co daje zadowolenie i do czego należy dążyć, aby nie zapominać nigdy, że jest się człowiekiem, a jednocześnie w swoim działaniu zawsze pamiętać o innych.

W tej sytuacji należy stwierdzić, iż do zasadniczych zadań, jakie przypisuje się nauczycielowi w jego działalności wychowawczej zaliczyć należy (Adamek (red.), 1998, s. 13):

- nauczanie i organizowanie procesu uczenia się, pobudzania aktywności poznawczej i praktycznej, rozwijanie sił twórczych i zdolności uczących się,
- wprowadzanie wychowanków w świat wartości, kształtowanie postaw i charakterów, pobudzanie rozwoju osobowości, a także, na podstawie diagnozy pedagogicznej i psychologicznej wspomaganie w formułowaniu planów edukacyjnych i życiowych,
- opiekę nad młodzieżą, diagnozowanie, socjalizację i resocjalizację oraz współpracę z rodzicami, środowiskiem i instytucjami edukacyjnymi,

- sprawdzanie, kontrolowanie i ocenianie osiągnięć szkolnych uczniów, analizowanie przyczyn niepowodzeń szkolnych i wychowawczych, pomaganie w ich zwalczaniu oraz przeciwdziałanie im,
- przygotowanie wychowanków do nieustannej (ustawicznej) edukacji, do uczenia się „aby być” do demokracji, do życia w przyszłości i dla przyszłości, do zmiany,
- organizowanie i realizację działalności nowatorskiej i badawczej, doskonalenie własnego warsztatu pracy, „otwieranie się” na doświadczenia krajowe i zagraniczne.

Stopień realizacji zadań przez nauczyciela, a jednocześnie ocena jego kompetencji pedagogicznych w dużym zakresie uzależniony jest od satysfakcji, jaką osiąga on w trakcie pracy zawodowej. Uczestniczący w badaniach nauczyciele wskazali na wiele źródeł ich satysfakcji z wykonywanej pracy pedagogicznej (tablica 7).

Tablica 7

Źródła satysfakcji nauczycieli z wykonywanej pracy pedagogicznej

Lp.	Przyczyny satysfakcji zawodowej	Liczba odpowiedzi	Wskaźnik %
1.	Pomoc udzielana dzieciom	85	11,18
2.	Zadowolenie rodziców z pracy dydaktyczno-wychowawczej realizowanej w szkole	32	4,21
3.	Pozyskanie zaufania do nauczycieli ze strony dzieci	65	8,55
4.	Sympatia dzieci do nauczycieli	76	10,00
5.	Postępy dzieci w nauce (ich osiągnięcia)	239	31,45
6.	Radość i zadowolenie dzieci	187	24,61
7.	Osiągnięte sukcesy życiowe absolwentów szkoły	45	5,92
8.	Uznanie dla pracy dydaktyczno-wychowawczej	31	4,08
RAZEM		760	100

Źródło: opracowanie własne.

Do najczęściej podawanych przez badanych przyczyn zadowolenia z pracy pedagogicznej należy zaliczyć: postępy dzieci w nauce (ich osiągnięcia) (239 wskazań, co stanowi 31,45%), radość i zadowolenie dzieci (187 wskazań, co stanowi 24,61%) oraz pomoc udzielana dzieciom (85 wskazań, co stanowi 11,18%). Jak stwierdza D. Wosik-Kawala (Bartkowicz i inni, 2007, s. 92) przyczyny zadowolenia są związane z trudnościami, jakie nauczyciele napotykają w pracy. Jeżeli trudno jest uczniów zmotywować do nauki, zainteresować przedmiotem, to wiele radości przynosi fakt, gdy uczeń odnosi sukcesy, zdobywa nagrody w konkursach. Ważna jest również atmosfera panująca na lekcji, wzajemne zaufanie, uśmiech

i zadowolenie, gdyż w takich warunkach wszystkim pracuje się przyjemniej i chętniej, a szkoła staje się miejscem lubianym przez dzieci i młodzież, a nie terenem, gdzie atrakcyjne są tylko przerwy.

Bardzo istotne zasady funkcjonowania nauczyciela we współczesnym świecie zostały nakreślone jako filary lub inaczej, aspekty kształcenia w postaci raportu problemowo-kierunkowego pod nazwą: „Edukacja – jest w niej ukryty skarb”, powołanej przez UNESCO w 1993 r. Międzynarodowej Komisji ds. Edukacji dla XXI wieku (Delors, 1998). W raporcie tym Komisja przedstawia cztery filary edukacyjne, które winny być wzbogacone o te aspekty, które dają podstawę wynikającą z użyteczności potrzeby uczenia się. Takie bowiem podejście do procesu uczenia się zapewnia właściwy rozwój jednostki w pełni tego słowa znaczeniu. Filarami tymi są:

- uczyć się, aby wiedzieć,
- uczyć się, aby działać,
- uczyć się, aby żyć wspólnie, uczyć się wspólnie z innymi,
- uczyć się, aby być.

Charakterystyka powyższych aspektów kształcenia upewnia nas w tym, że nie wystarczy wyłącznie zdobycie wiedzy, jako skutek uczenia się, lecz konieczne jest również działanie. Ma to istotne znaczenie w kształceniu zawodowym, które winno przekładać się na profesjonalną działalność każdego człowieka, w tym oczywiście na działalność nauczyciela. Jak słusznie stwierdza J. Thomas (1971, s. 13) nauczyciel winien to być człowiek, który nie tylko przekazuje samą czystą wiedzę, ale również pewne wartości, które mają być dla ucznia impulsem do stałego pogłębiania swojej wiedzy, do odkrywania i wyjaśniania praw rządzących otaczającą go rzeczywistością. Pomimo istnienia wielu sposobów zdobywania wiedzy (kształcenie na odległość, kształcenie z wykorzystaniem łączy internetowych), to jednak nadal dla prawie wszystkich uczniów w procesie tym główny prym wiedzy nauczyciel, będąc równocześnie osobą niezastąpioną.

Nauczyciel winien przyczyniać się do kształtowania sądów w twórczej pracy myślowej uczniów, być prekursorem i moderatorem społeczeństwa uczącego się. Aby każdy człowiek mógł zrozumieć rosnącą złożoność zjawisk światowych i opanować uczucie niepewności, jakie ona wzbudza, powinien po pierwsze – zdobyć zespół wiadomości, po drugie – nauczyć się relatywizować fakty oraz przejawiać krytyczną postawę wobec napływu informacji (Delors, 1998, s. 45).

Powyższy obszar działalności nauczyciela winien zmierzać więc do tego, aby wykształcić wśród uczniów poczucie indywidualnej odpowiedzialności, która w dalszym okresie edukacyjnym będzie generować do dokonywania twórczych zmian i dostosowywać się do nich, nie przestając jednocześnie realizacji aktywnego uczestnictwa w procesie kształcenia się przez całe życie.

Bardzo ciekawe pojmowanie roli nauczyciela – nauczyciela akademickiego ukazuje M. Kostera (2005, s. 29), biorąc jako główne kryterium styl prowadzenia przez niego zajęć. Według niej możemy mówić o:

- wykładowcy, skupiającym się tylko na przekazaniu wiedzy studentom,
- mentorze, zachęcającym studentów do twórczego myślenia,
- trenerze, nastawionym na realizację celu innego niż rozwijanie umiejętności myślenia i wiedzy u studentów,
- promotorze, nastawionym na maksymalne skupienie się na myśleniu i na wiedzy u studentów,
- dydaktyku, starającym się połączyć ze sobą w różnych proporcjach wspomniane style, trzymając się złotego środka.

Takie określenia w zakresie nauczyciela można traktować, jako zapowiedź w obszarze zmian, które winny nastąpić w aspekcie traktowania ucznia, czy studenta na rzecz pełnej jego podmiotowości.

Zmiany te, winny się ukazywać już w charakterze nauczania uzależnionym od poziomu edukacyjnego, na którym jest ono realizowane. Nauczanie na poziomie szkolnictwa wyższego, nie polega bowiem na kształceniu w takim samym stylu, jak w szkolnictwie podstawowym, czy ponadgimnazjalnym. Polegać winno, jak twierdzi M. Kostera (2005, s. 17), na przekazywaniu swojej wiedzy naukowej.

W opinii badanych nauczycieli w aspekcie pełnionych przez nich ról (w oparciu o założenia M. Kostery) uzyskano następujące dane (tablica 8).

Tablica 8

Rola nauczycieli w procesie dydaktyczno-wychowawczym

Pełniona rola	Wybór rang w %		
	wysoka	przeciętna	niska
1. Wykładowca	49,50	25,38	25,12
2. Mentor	28,15	47,75	24,10
3. Trener	21,16	52,98	25,86
4. Promotor	52,75	24,19	23,06
5. Dydaktyk	14,18	27,44	58,38

Źródło: opracowanie własne.

Zdaniem nauczycieli najwyższa ranga przypisywana jest pedagogom, którzy w swojej pracy zawodowej pełnią rolę: promotora (52,75%) oraz wykładowcy (49,50%). Uzyskane wyniki świadczą o tym, że jednak nadal w świadomości nauczycieli pozostaje stary (tradycyjny model pełnionej roli przez nauczyciela) – ukierunkowany na przekazywanie wiedzy oraz na kształtowaniu na jej podstawie procesów myślenia. Przekazywana przez nauczycieli wiedza w procesie edukacyjnym jest ważnym elementem tego procesu, lecz nie najważniejszym. Jest ona niekwestionowaną wartością, lecz nie wartością o znaczeniu nadrzędnym. W procesie dydaktycznym nie może być ona zasadniczym celem edukacyjnym. Ranga prze-

ciężna została przypisana roli nauczyciela jako: trenera (52,98%) oraz mentora (47,75%), natomiast rangę niską przypisano dydaktykowi (58,38%).

Współczesny nauczyciel, w warunkach globalizacji musi być przekonany, że wszystkie przedsięwzięcia dydaktyczne realizowane w ramach procesu edukacyjnego winny być podporządkowane i ukierunkowane na ucznia i jego podmiotowość.

Jak podkreśla M. Śnieżyński (2005, s. 64), podczas podmiotowego współdziałania każdy zachowuje swoją wartość, to znaczy własną indywidualność i autonomię.

W dalszych swoich rozważaniach ten sam autor uważa, iż w przypadku, gdy nauczyciel przyjmuje podmiotowość, jako cel i zasadę kształcenia, wówczas powinien mieć świadomość, że każda z osób uczestniczących w tym procesie musi gościć się na ograniczenia swojej podmiotowości, podmiotowością drugiej osoby (Śnieżyński, 2005, s. 64).

Podmiotowość oznacza w tej sytuacji to, iż człowiek jest „kimś”, że ma określoną tożsamość, że ma mniej lub bardziej wyraźną indywidualność, która wyróżnia go od innych, że jego własna działalność zależy w znacznym stopniu od niego samego (Tomaszewski, 1985, s. 72).

Podmiotowość – zdaniem J. Kozielleckiego (1998, s. 45) – to orientacja zakładająca, że człowiek jest przyczyną, jak również i współprzyczyną zdarzeń, że – inaczej mówiąc – staje się sprawcą, a nie tylko odbiorcą informacji. W takim ujęciu tego pojęcia upatrywać należy pewnych aspektów z obszaru wolności takich, jak: przejaw przedsiębiorczości, podejmowanie działań, selekcja wyboru, przyjmowanie odpowiedzialności za podjęte działania.

Jak stwierdza A. Gurycka (Kofta, 1989, s. 14–15), sytuację wychowawczą wyznaczoną zawsze układem ludzi, rzeczy i zadań traktować należy jako sytuację dwupodmiotową. Podmiotem w tej sytuacji jest tak wychowawca, jak i wychowanek. Zachodzący między nimi stosunek, przepływy informacji, komunikowanie się stanowią istotę wychowania, istotę zachodzącego procesu wychowawczego.

Podmiotowość w stosunku do ucznia jest z reguły zachowaniem wobec niego pewnego powściągliwego umiaru ze strony nauczyciela, zarówno w odwoływaniu się do swobody wynikającej z podmiotowości, jak i do przymusu – będącego następstwem funkcjonowania w strukturze organizacyjnej szkoły. Wynika z tego postulat, że w procesie wychowania odpowiednio ukierunkowana swoboda i przymus nie wykluczają się, lecz uzupełniają się i wzbogają wzajemnie.

Często jednak (Włodek-Chronowska, 1996, s. 112) – podmiotowość ucznia w procesie dydaktycznym jest błędnie interpretowana poprzez odczytanie jej jako: prawo ucznia do zajmowania uprzywilejowanej pozycji w procesie dydaktyczno-wychowawczym i konieczność podejmowania przez nauczyciela takich działań, w wyniku których uczeń będzie się czuł równoprawnym partnerem. Ta błędna interpretacja podmiotowości ucznia implikuje równie błędne przeświadczenie na-

uczycieli o konieczności przyznania uczniowi takich samych praw i obowiązków we wzajemnej relacji nauczyciel – uczeń.

Należy mieć na względzie to, iż uczeń traktowany podmiotowo jest przekonany, że jego działania wynikają z jego własnej woli, sam wybiera cel aktywności oraz sposób i środki jego realizacji. Zamierzony cel osiąga własnym wysiłkiem. Dodatkowo jest skłonny traktować większość życiowych sytuacji jako sytuacji zadaniowych, które winien rozwiązać, bazując na zdobytej wiedzy i posiadanych umiejętnościach. Ponadto jest bardziej realistyczny w swoim działaniu oraz w znacznie mniejszym stopniu uzależniony w tym działaniu od opinii innych. Ceni samokontrolę, potęguje poczucie własnej odpowiedzialności za podjęte czyny, a jednocześnie staje się bardziej odporny na negatywne skutki działalności typu: stres, frustracja czy załamanie psychiczne. Samokontrola nie jest bowiem elementem dodatkowym w procesie kształcenia, ale jednym z istotnych, które wpływają na jakość tego procesu (Półturzycki, 1991, s. 281–282). W tej sytuacji należy ją rozwijać i doskonalić, ponieważ od niej zależy w dużym stopniu świadoma aktywność uczniów w procesie kształcenia. Nie należy jednak sądzić, iż samokontrola zastępuje kontrolę. Ona ją tylko wzbogaca i dynamizuje, a jednocześnie w sposób dość istotny wpływa na rozwinięcie pracy dydaktyczno-wychowawczej. Samokontrola nie jest czynnością łatwą, a w wielu sytuacjach występuje w sposób nieświadomy, dowolny, zwyczajowy bez ingerencji ze strony nauczyciela.

Podmiotowe traktowanie ucznia w opinii W. Danieckiego w sposób dość znaczący umożliwia mu samorealizację, tj. kierowanie własnym rozwojem i stawanie się w pełni człowiekiem (Zieliński, 1983, s. 134). Efektem takiego traktowania i pojmowania podmiotowości ucznia jest (Wyszendyrówny, 2004, s. 145):

- wielostronny rozwój jako świadomego uczestnika działań i twórcy własnego losu,
- pogłębienie zaufania do samego siebie,
- nadanie swojemu postępowaniu wartości moralnych,
- wzrost aktywności i samodzielności w działaniu i myśleniu,
- poczucie godności.

Podmiotowość w traktowaniu nauczyciela i ucznia nie może więc wynikać z aspektu zrównania tych osób w przysługujących im prawach i obowiązkach, albowiem są one ściśle uzależnione od pełnionych przez te osoby ról w procesie dydaktyczno-wychowawczym.

Idea podmiotowości w aspekcie edukacyjnym odzwierciedla się w związkach między osobą ucznia a jego zainteresowaniem, ustosunkowaniem do otaczającego go świata i ludzi, wpływem na bieg zdarzeń, odpowiedzialnością za swoje (jego) zachowanie oraz rezultaty podjętych działań. Podmiotowość jest bez wątpienia ściśle związana z wolnością ucznia oraz wyzwaniem się jej w obszarze kształtowania wewnętrznego jego osobowości.

Realizacja zasady podmiotowości ucznia w procesie dydaktycznym uzurpuje konieczność zapewnienia mu (Szempruch, 2001, s. 159):

- warunków programowych i organizacyjnych do świadomego, aktywnego, pozytywnie motywowanego współuczestnictwa i partnerstwa w procesie edukacji szkolnej,
- warunków do aktywności, która pochodzić będzie z jego własnego wyboru,
- warunków wewnątrzno-zewnętrznych w obszarze sytuacji psychopedagogicznej.

Zdaniem W. Okonia (1997, s. 226) poprzez podmiotowe traktowanie ucznia zapewnia mu się pewne poczucie odpowiedzialności, czyli własnej odrębności jednostki wobec innych osób i otaczającego ją świata, wobec potrzeby poznania tego świata i nań oddziaływania, jak również wobec odpowiedzialności za własne decyzje, za przestrzeganie norm prawnych ustalonych przez społeczeństwo i powszechnie uznanych norm moralnych.

W celu uzyskania informacji na temat podmiotowego ujęcia ucznia w procesie dydaktycznym badani wskazali na pewne cechy nauczyciela z tym związane. Wyniki przedstawia tablica 9.

Tablica 9

Cechy nauczyciela w podmiotowym traktowaniu ucznia

Lp.	Cecha nauczyciela	Liczba odpowiedzi	Ranking
1.	Cierpliwy	658	4
2.	Szanujący godność ucznia	968	1
3.	Pogodny	385	8
4.	Uzasadniający swoje oceny	229	16
5.	Tolerancyjny	331	12
6.	Pomysłowy	258	14
7.	Opiekuńczy	353	10
8.	Spostrzegawczy	295	13
9.	Dotrzymujący słowa	526	5
10.	Życzliwy	898	2
11.	Mający poczucie humoru	332	11
12.	Niezłośliwy	365	9
13.	Autentyczny	398	7
14.	Mający zawsze czas dla ucznia	482	6
15.	Prawdopodobny	253	15
16.	Zawsze przygotowany do lekcji	869	3

Źródło: opracowanie własne.

Analiza uzyskanych wyników dowodzi, iż nauczyciele bardzo dużą rangę upodmiotowieniu procesu dydaktycznego przypisują dziesięciu cechom: poszanowaniu godności uczniów (968 wskazań), życzliwości (898 wskazań), przygotowaniu do zajęć (869 wskazań), cierpliwości (658 wskazań), dotrzymywaniu słowa (526 wskazań), posiadaniu zawsze czasu dla ucznia (482 wskazania), autentyczności (398 wskazań), pogodzie ducha (385 wskazań), niezłośliwości (365 wskazań) oraz opiekuńczości (353 wskazania). W ramach postulatu upodmiotowienia nauczyciel nie może działać inaczej, jak tylko z pełnym przeświadczeniem, że sam uczeń i jego rozwój są bezpośrednim i podstawowym celem całokształtu jego pracy dydaktyczno-wychowawczej. Przyjęcie takiego założenia przez nauczyciela sprawia, iż obarcza on bezpośrednio uczniów odpowiedzialnością za zmianę ich zachowania, dając tym samym szansę zapoczątkowania zmian zachowania ze względu na potrzeby nauczyciela. W rezultacie uczeń jest bardziej skłonny zareagować tak, jak sam uzna to za stosowne, co sprzyja poczuciu rozwoju jego odpowiedzialności i dojrzałości (Gordon, 1995, s. 22).

Wśród rozlicznych zadań, jakie pełni nauczyciel, najważniejszym wydaje się organizowanie procesu nauczania, wychowania oraz opieka nad uczniami.

7. Podsumowanie

Reasumując, przedstawione w artykule zagadnienia należy stwierdzić, iż problemy związane z globalizmem ekonomicznym i jego konsekwencjami nie są brane pod uwagę w przygotowaniu nauczycieli w naszym kraju. Między wymaganiami stawianymi nauczycielowi w Europie, Francji i Polsce występują liczne podobieństwa. Jednym z nich jest położenie nacisku na kształtowanie twórczości, kompetencji ucznia. Drugą wspólną cechą jest korzystanie przez nauczycieli w pracy z pedagogiki aktywnej, albo inaczej psychopedagogiki. Nauczyciele są przecież cały czas kształceni. Istotne w ich kształceniu miejsce powinny zająć zagadnienia z zakresu przemian w świecie. Ogólnie należy zaznaczyć, iż w dobie współczesnych przemian i uwarunkowań globalizacyjnych, nauczyciel w mniejszym stopniu ma obecnie kształcić, a w większym natomiast wychowywać. Należy bowiem pamiętać o tym, iż nauczyciele biorą bezpośredni udział w procesie jakościowego dojrzewania charakteru, osobowości i światopoglądu uczniów oraz ich dostosowaniu do sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej środowiska, w jakim się znajdują.

Bibliografia

- A d a m e k I. (red.), 1998. *Idee i strategie edukacji nauczycieli klas I–III i przedszkoli*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe WSP. ISBN 83-87513-21-0.
- B l u s z K. 2000. *Edukacja i wyzwolenie*. Kraków: Wydawnictwo „Impuls”. ISBN 83-85543-07-4.
- B o r k o w s k i R. 2001. *Cywilizacja, technika, ekologia. Wybrane problemy rozwoju cywilizacyjnego progu XXI wieku*. Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne. Kraków: AGH. ISBN 83-88408-62-3.

- Daniecki W. 1983. *Poczucie podmiotowości i jego uwarunkowania organizacyjne*. W: K. Korzeniowski, R. Zieliński, W. Daniecki. *Podmiotowość jednostki w koncepcjach psychologicznych i organizacyjnych*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich. ISBN 83-04-01575-7.
- Day Ch. 2008. *Nauczyciel z pasją. Jak zachować entuzjazm i zaangażowanie w pracy*. Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne. ISBN 978-83-7489-137-0.
- Delors J. 1998. *Edukacja – jest w niej ukryty skarb. Raport dla UNESCO Międzynarodowej Komisji do spraw Edukacji dla XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Stowarzyszenie Oświatowców Polskich. ISBN 83-88008-00-5; UNESCO. ISBN 92-3-203274-0.
- Denek K. 1998. *O nowy kształt edukacji*. Toruń: Wydawnictwo Edukacyjne Akapit. ISBN 83-905248-3-X.
- Dróżka W. 1997. *Młode pokolenia nauczycieli*. Kielce: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. J. Kochanowskiego. ISBN 83-7133-076-6.
- Fijałkowska B. 2007. *Kryzys wychowania czy kryzys instytucji wychowania?* W: M. Libiszowska-Żółtkowska. *Czego obawiają się ludzie?* Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego. ISBN 978-83-235-0330-9.
- Gołomska E., Kempny D., Witkowski J. 2005. *Eurologistyka w zarządzaniu międzynarodowym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 83-01-14531-5.
- Gordon T. 1995. *Wychowanie bez porażek w szkole*. Warszawa: Wydawnictwo Instytut Wydawniczy PAX. ISBN 83-211-1130-0.
- Gurycka A. 1989. *Podmiotowość – postulat dla wychowania*. W: M. Kofta (red.), *Wychowanek jako podmiot działań*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego. ISBN 83-230-0591-5.
- Juszczak K. 2008. *Kształcenie nauczycieli wobec nowych wyzwań edukacyjnych*. W: *Edukacja bez granic – mimo barier. 2: Przestrzeń tworzenia*. Pod red. T. Smala i A. Zduniaka. Seria: Edukacja XXI Wieku, z. 14. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa. ISBN 978-83-61304-01-2.
- Kaczmarek J. 2003. *Bezpieczny świat. Utopia czy realna szansa?* Wrocław: Wydawnictwo Atla 2, ISBN 83-88555-37-5.
- Kostera M., Rosiak A. 2005. *Zajęcia dydaktyczne. Jak je prowadzić, by...* Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne. ISBN 83-74891-42-X.
- Kozielecki J. 1998. *Człowiek wielowymiarowy*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie „Żak”. ISBN 83-01-08028-0.
- Kuciński K. 2002. *Gospodarka globalna*. Poznań: „Kurpisz”. ISBN 83-88841-23-8.
- Kuźma J., Wroński R. (red.). 2002. *Kształcenie praktyczne przyszłych nauczycieli nowoczesnej szkoły*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej. ISBN 83-7271-143-7.
- Łukaszewski W. 1984. *Szanse rozwoju osobowości*. Warszawa: Książka i Wiedza. ISBN 83-05-11036-2.
- Nowak-Dziemianowicz M. 2005. *Wiedza i kompetencje nauczyciela w świetle teorii pedagogicznej*. W: R. Gmoch, A. Krasnodebska. *Kompetencje zawodowe nauczycieli i jakość kształcenia w dobie przemian edukacyjnych*. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego. ISBN 83-7395-112-1.
- Okoń W. 1997. *Dziesięć szkół alternatywnych*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie „Żak”. ISBN 83-02-06458-0.
- Palka S. 2003. *Pedagogika w stanie tworzenia. Kontynuacje*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego. ISBN 83-233-1658-9.
- Póliturzycki J. 1991. *Dydaktyka dorosłych*. Warszawa: Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne. ISBN 83-02-04467-9.
- Samak E. 1995. *Nauczyciel wobec współczesnych przemian edukacyjnych*. W: *Edukacja i rozwój: jaka szkoła? jaki nauczyciel? jakie wychowanie?* A. Jopkiewicz (red.). Kielce: Wydawnictwo Wydział Pedagogiczny WSP im. J. Kochanowskiego, Instytut Technologii Eksploatacji w Radomiu. ISBN 83-86148-50-0.
- Saracen J. 2002. *Polska w drodze do europejskiego wymiaru szkolnictwa wyższego*. W: *Administracja, zarządzanie i handel zagraniczny w warunkach integracji. Materiały konferencyjne* –

- zarządzanie. Pod red. K. Budzowskiego. Kraków: Wydawnictwo Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne. ISBN 83-916758-5-8.
- Siekierski J. 2006. *Wpływ procesu i polityki globalizacji na agrobiznes w Polsce*. „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” nr 1(9). ISSN 1506-2635.
- Szempruch J.. 2001. *Nauczyciel w zmieniającej się szkole. Funkcjonowanie i rozwój zawodowy*. Rzeszów: Wydawnictwo Oświatowe FOSZE. ISBN 83-87602-15-9.
- Szysko-Bohusz A. 2003. *Teoria nieśmiertelności genetycznej. Naukowe uzasadnienie uludy śmierci*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Polskiego Towarzystwa Pedagogicznego. ISBN 83-86273-61-5.
- Śnieżyński M. 2005. *Sztuka dialogu. Teoretyczne założenia a szkolna rzeczywistość*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej w Krakowie. ISBN 83-7271-349-9.
- Taraszkiewicz M. 2001. *Jak uczyć jeszcze lepiej*. Poznań: Wydawnictwo Arka. ISBN 83-88860-12-7.
- Thomas J. 1971. *Nauczyciele szkoły przyszłości*. Warszawa: Państwowe Zakłady Wydawnictw Szkolnych.
- Tomaszewski T. 1985. *Człowiek jako podmiot i człowiek jako przedmiot*. W: *Studia z psychologii emocji, motywacji i osobowości*. J. Reykowski, O. W. Owczynn timer, K. Obuchowski (red.). Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich. ISBN 83-04-02079-3.
- Ustawa [1990] z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym. Dz. U. z 1990 r. nr 65, poz. 385.
- Wosik-Kawała D. 2007. *Nauczyciel kompetentny – postulat czy rzeczywistość*. W: Z. Bartkowicz, M. Kowaluk, M. Samujło (red.). *Nauczyciel kompetentny. Teraźniejszość i przyszłość*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. ISBN 978-83-227-2634-1.
- Włodek-Chronowska J. (red.). 1996. *Psychopedagogiczne problemy edukacji dzieci i młodzieży*. Kraków: Uniwersytet Jagielloński. ISBN 83-233-0955-8.
- Wróblewska T. 1998. *Nowe koncepcje kształcenia nauczycieli w okresie transformacji ustrojowej*. W: *Rozwój nauczyciela w okresie transformacji*. Red. W. Prokopiuk. Białystok: Wydawnictwo Trans Humana. ISBN 83-86696-41-9.
- Wyszendyrówny A. 2004. *Podchorążym celem i podmiotem wychowania*. „Myśl Wojskowa” nr 2(631), s. 141–150. Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwo Obrony Narodowej. ISSN 0209-3111.

Competence of a Modern Teacher and his/her Functionality in the Times of Economic Changes and the Process of Globalization

Summary: The purpose of this article is an attempt of develop and justify a thesis, according to which the problem of a teacher's competence cannot be examined without a deep consideration of all factors, which in essential way shall influence his/her functioning in the educational environment. The environment has been developed on the basis of both internal and external factors, which constantly undergoes essential changes under the influence of a globalization process. Such opinion and way of thinking is the result of scientific analysis of the performed research.

Key words: teacher's competence, educational environment

BEATA PYZIK*

Pedagogiczny wymiar pracy socjalnej w świetle polskiego prawa

S ł o w a k l u c z e: Caritas, opieka społeczna, pomoc społeczna, praca socjalna

S t r e s z c z e n i e: Praca socjalna spotyka się z różnymi trudnościami. W związku z tym nadal aktualna wydaje się kwestia pedagogicznego wymiaru pracy socjalnej w świetle polskiego prawa. Jej genezę znajduje się już w przedchrześcijańskiej starożytności, a następnie na gruncie chrześcijańskiego średniowiecza – w ramach diakonii, tj. posługi miłości bliźniego. Odtąd pedagogika pracy socjalnej opiera się na miłości chrześcijańskiej, której symbolem jest „Caritas”. Pedagogiczny wymiar pracy socjalnej mieści się także w polskich podstawach prawnych. Na mocy ustawy z 1923 roku opieka społeczna staje się fundamentem dla przyszłej pracy socjalnej. „Służba, jako synonim pracy socjalnej, a wcześniej synonim pracy społecznej, jako znamienne, pełne humanizmu hasło, odżyło w Polsce po 1990 roku, kiedy to w wyniku zmian społecznych zaczęły narastać zjawiska marginalizujące bądź wykluczające ze społeczeństwa nie tylko jednostki, ale i całe grupy społeczne” (Zbyrat, 2007, s. 10). Najpierw w ustawie z 1990 roku pojawia się właściwie rozumiany system społeczny, a wraz z nim definicja legalna pracy socjalnej, a potem w ustawie z 2004 roku podkreśla się funkcjonowanie pracy socjalnej w polskim społeczeństwie poprzez pełnienie tak zwanych ról społecznych. Odtąd pedagogiczny wymiar ustawy wiąże z rozpatrywaniem pracy socjalnej i zawodu pracownika socjalnego nie tyle w kategoriach prawnych, co przede wszystkim etycznych.

Praca socjalna zarówno w przeszłości, jak i w czasach współczesnych spotyka się z różnymi trudnościami. Celem przedmiotowego opracowania jest przybliżenie tego problemu na przykładzie polskim. W związku z powyższym jako punkt wyjścia przyjmuje się genezę pracy socjalnej. Na tym bowiem fundamencie podejmie się próbę przedstawienia podstaw prawnych do wykonywania zawodu pracy socjalnej w Polsce. Następnie poruszy się zagadnienie pracy socjalnej jako powołania.

* Dr Beata Pyzik – adiunkt w Katedrze Pedagogiki Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, kontakt: beata.pyzik@op.pl.

1. Geneza pracy socjalnej

Genezę pracy socjalnej znajduje się już w przedchrześcijańskiej starożytności. Wtedy pojawiła się najstarsza z form wspierania ludzi potrzebujących – opieka i pomoc wzajemna. Była ona praktykowana zarówno we wspólnotach rodzinnych, jak i w ramach społeczności: sąsiedzkiej, religijnej, zawodowej, czy też państwowej. Jej urzeczywistnienia doświadcza się w Grecji i Rzymie.

W starożytnej Grecji spotyka się pierwsze zorganizowane subsydia. One odnosiły się do tych najuboższych. „Grecy ówcześni znani byli ze swej filantropii, wprowadzali też pewne rozwiązania, pozwalające nawet zasadnie mówić o istnieniu załączków opieki społecznej: na przykład państwowa opieka nad rannymi w wojnach i rodzinami poległych, czy też rozdawnictwo pieniędzy w teatrach i utrzymywanie publicznych lekarzy. Na Krecie w IV i III wieku p.n.e. funkcjonował system społecznego wychowania młodzieży i kolektywnych posiłków, co zdaje się sugerować poszukiwanie odpowiedzi na szerokie spektrum problemów – od pedagogicznych po stricte materialne (głód, ubóstwo)” (Kamiński, 2004, s. 9–10).

Oprócz Greków za dobroczyńców uważa się również Rzymian. Niejednokrotnie wykazywali się oni – w swoich codziennych zmaganiach – darem sercem. „Rzym starożytny także był swego rodzaju państwem opiekuńczym, gdyż wiele tysięcy ludzi korzystało tam na przykład z rozdawnictwa zboża, która to akcja nosiła miano *frumentacji*. Rozdawano ponadto okazjonalnie dary w postaci wina, oliwek, czy nawet soli. W czasie świąt panowie obdarowywali niewolników prezentami, gościli ich, zaś podczas igrzysk i przedstawień rozrzucano między publiczność pieniądze i podarki. Godne odnotowania jest powstanie wówczas instytucji *klienteli*, polegającej na braniu w opiekę zubożałych obywateli, wspieraniu odzieżą, żywnością, a nawet pieniędzmi. Owa opiekuńczość państwa rzymskiego silnie złączona była z polityką, a konkretnie z troską władców o utrzymanie ludu w stanie względnego spokoju” (cyt. za: Kamiński, 2004, s. 11).

Momentem przełomowym – w rozwoju działalności opiekuńczej i pomocowej – było pojawienie się chrześcijaństwa, a wraz z nim jednej z zasad, a mianowicie: czynnej miłości bliźniego. Za początek jej realizacji przyjmuje się powołanie siedmiu diakonów w pierwszej gminie chrześcijańskiej. „Wówczas, gdy liczba uczniów wzrastała, zaczęli helleniści szemrać przeciwko Hebrajczykom, że przy codziennym rozdawaniu jałmużny zaniedbywano ich wdowy. Nie jest rzeczą słuszną, abyśmy zaniedbywali słowo Boże, a obsługiwali stoły” – powiedziało Dwunastu, zwoławszy wszystkich uczniów. „Upatrzcie zatem, bracia, siedmiu mężów spośród siebie, cieszących się dobrą sławą, pełnych Ducha i mądrości. Im zlecimy to zadanie. My zaś oddamy się wyłącznie modlitwie i posłudze słowa”. Spodobały się te słowa wszystkim zebrany i wybrali Szczepana, męża pełnego wiary i Ducha Świętego, oraz Filipa, Prochora, Nikanora, Tymona, Parmenasa i Mikołaja, prozelitę z Antiochii. Przedstawili ich Apostołom, którzy modląc się, położyli na nich ręce. A słowo Boże szerzyło się, wzrastała też bardzo liczba

uczniów w Jerozolimie, a nawet bardzo wielu kapłanów przyjmowało wiarę” (Dz. 6, 1–6). Odtąd zasada miłości bliźniego stała się fundamentalna. We współczesnych czasach jej symbolem jest „Caritas”.

Benedykt XVI w swojej encyklice – wydanej 25 grudnia 2005 roku – pt. *Deus caritas est (O miłości chrześcijańskiej)* w części drugiej – „Caritas” dzieło miłości dokonywane przez Kościół jako „wspólnotę miłości” – odnosi się do tej działalności. Z jednej strony przypomina, że wywodzi się ona z diakonii, tj. posługi miłości bliźniego. Natomiast z drugiej strony akcentuje jej konieczność. „Z upływem lat, wraz ze stopniowym rozprzestrzenianiem się Kościoła, działalność charytatywna utwierdziła się jako jeden z istotnych zakresów jego działania, obok udzielania Sakramentów i głoszenia Słowa: praktyka miłości wobec wdów i sierot, wobec więźniów, chorych i wszystkich potrzebujących należy do jego istoty w równej mierze, jak posługa Sakramentów i głoszenie Ewangelii. Kościół nie może zaniedbywać posługi miłości, tak jak nie może zaniedbać Sakramentów i Słowa” (Benedykt XVI, 2006, n. 22). Ojciec św. zwraca uwagę na specyficzny profil tego rodzaju działalności. W jego ramach bowiem uwypukla się trzy elementy: „Organizacje charytatywne Kościoła, poczynwszy od *Caritas* (diecezjalnej, narodowej i międzynarodowej) muszą zrobić wszystko, co możliwe, aby były do dyspozycji odpowiednie środki i nade wszystko by byli ludzie, którzy podejmą takie zadania”; „Chrześcijańska działalność charytatywna musi być niezależna od partii i ideologii. Nie jest środkiem do zmieniania świata w sposób ideologiczny i nie pozostaje na usługach światowych strategii, ale jest aktualizacją tu i teraz miłości, której człowiek potrzebuje zawsze”; „Ponadto praktyczna miłość bliźniego nie może być środkiem służącym temu, co dzisiaj nazywa się mianem prozelityzmu. Miłość jest bezinteresowna” (Benedykt XVI, 2006, n. 31).

W ten sposób, krok po kroku – od działalności opiekuńczej i pomocowej oraz charytatywnej – przechodzi się do pracy socjalnej. Wobec postępującej profesjonalizacji tego ostatniego rodzaju działalności i systematycznego poszerzania się jej zakresu nieadekwatne stało się uprzednio używane nazewnictwo. „W 1917 roku pojawiło się określenie *praca socjalna* w nazwie amerykańskiego stowarzyszenia American Conference of Social Work. W roku 1921 powstało American Association of Social Workes. Pojęcie *pracy socjalnej* weszło więc w początkach dwudziestego wieku na stałe do teorii i praktyki działalności pomocowej” (cyt. za: Kamiński, 2004, s. 22). Zarówno te organizacje, jak i szkolnictwo w zakresie pracy socjalnej stało się wzorem dla krajów europejskich. Niemniej jednak jest faktem, że dążenie do profesjonalizacji i unaukowienia tej działalności zauważa się w Europie – w zasadzie – równoległe do USA (Kamiński, 2004, s. 22). W związku z powyższym nasuwa się pytanie: Jak ta sytuacja przedstawia się w Polsce? W czym przejawia się specyfika pracy socjalnej?

2. Polskie podstawy prawne do wykonywania zawodu pracy socjalnej

Specyfika rozumienia pracy socjalnej w Polsce zdaje się być trochę odmienna od jej ujęć prezentowanych w ramach tradycji państw europejskich. Na tę oto specyfikę złożyły się przede wszystkim trzy powody. „Po pierwsze, już od czasów średniowiecza bardzo silnie zaznaczył się u nas nurt pomocy kościelnej w oparciu o zasady wiary chrześcijańskiej. Po drugie, szczególna świadomość oraz postawy niesienia pomocy wynikały z doświadczeń życia w niewoli, w wyniku rozbioru ziem polskich przez zaborców. Po trzecie wreszcie – co należy szczególnie podkreślić – praca socjalna jako dyscyplina naukowa rozwijała się w naszym kraju nie tyle pod wpływem teorii psychologicznej czy socjologicznej (choć ich roli, głównie w okresie międzywojennym nie można nie dostrzec), co pedagogiki. Zresztą wszystkie te źródła rozwoju pracy socjalnej były ściśle ze sobą powiązane: nurt bowiem pozytywistyczno-patriotyczny rozumiany jako służba na rzecz wyzwolenia narodowego i rozwoju społecznego, mocno wspierany przez Kościół katolicki ideą miłosierdzia bożego i pomocy bliźniemu – te zaś uogólniała teoria i praktyka pedagogiki (społecznej) poszukująca intencjonalności oraz wzorów i wzorców wzmacniania indywidualnych i społecznych sił i wartości przeobrażających środowisko i społeczeństwo zgodnie z celami i ideałami wychowania” (Olubiński, 2004, s. 26).

Podstaw prawnych do wykonywania zawodu pracy socjalnej w Polsce nie sposób wskazać bez odniesienia się do kontekstu historycznego. W nim należy odwołać się do trzech ustaw o konstytutywnym znaczeniu.

Zanim jednak podejmie się próbę ich prezentacji należy – przynajmniej w wielkim skrócie – ustosunkować się do okresu sprzed trzech rozbiorów. „Polska prezentuje wyjątkową sytuację kraju całkowicie zatomizowanego jako państwo i będącego do 1918 roku pod wpływem trzech różnych tradycji pomocy: pruskiej, rosyjskiej i austriackiej. Styl austriacki «Gemeindepfleger» (strażnik społeczności) był modelem dla pracowników socjalnych do roku 1907, kiedy to zapoczątkowane zostały pierwsze próby profesjonalizacji i zdefiniowano różnice pomiędzy pracą socjalną a pedagogiką społeczną (analogiczna tradycja niemiecka)” (Szchulte, 2006, s. 36). W tym czasie realizuje się pierwszy z etapów, tj. „pracy organicznej”. W jego ramach ogromny nacisk kładzie się na działania oświatowe, pogłębianie świadomości narodowej i postaw patriotycznych. Te poczynania podejmuje się w celu przeciwdziałania groźbie wynarodowienia. W tym celu organizuje się stowarzyszenia nastawione na pracę wśród różnych kategorii społecznych. Starano się także rozwijać różnorakie formy rodzimej aktywności o charakterze organizatorsko-ekonomicznym i charytatywnym. Osobom zainteresowanym prowadzeniem działalności pomocowej stwarza się możliwość kształcenia w tym zakresie na katolickich kursach społecznych. Te ostatnie powstały nie tylko w Warszawie – 1907 r., ale także w Krakowie – nowo utworzony Wydział Pracy Społecznej przy Wyższych Kursach dla Kobiet im. Baranieckiego (1916 r.). Działacza społecznego cha-

rakteryzuje wówczas postawa „bojownika”, która wiąże się z patriotyzmem i poszanowaniem godności każdego człowieka. Przede wszystkim liczyła się praca dla dobra ogółu i dążenie do wydobywania sił ludzkich, które miały się wyrażać w twórczym działaniu na rzecz jednostek, grup i środowisk społecznych (Kluzowa, 2006, s. 62).

Odzyskanie przez Polskę – po 123 latach niewoli – niepodległości stało się nie tylko ważnym wydarzeniem historycznym, ale również drugim etapem w dziejach pracy socjalnej. Był to etap „budowania” zrębów przyszłego systemu pomocy społecznej i profesjonalnego kształcenia pracowników socjalnych (Kluzowa, 2006, s. 63). W tym etapie konstytutywnym aktem prawnym stała się ustawa z 16 sierpnia 1923 roku – o opiece społecznej – zwana dalej ustawą z 1923 r. (Ustawa, 1923) „W życie weszła po okresie politycznym – 21 marca 1924 roku. Wówczas w Polsce szalała hiperinflacja, a premier Władysław Grabski przygotowywał reformę gospodarczo-startową, która miała Polskę wyprowadzić z kryzysu” (Malinowski, 1998, s. 20). W niniejszej ustawie nie wymienia się wprost pracy socjalnej jako jednego z zadań w zakresie wsparcia osób i rodzin. W konsekwencji nie definiuje się tego pojęcia. Natomiast określa się i wskazuje cel opieki społecznej.

„Opieką społeczną w rozumieniu niniejszej ustawy jest zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą, jak również zapobieganie wytwarzaniu się stanu, powyżej określonego” (Ustawa, 1923, art. 1). Pomimo, że nie odnosiła się ona do problemu pracy socjalnej, to: „Przewidywała jednak konieczność podejmowania działań zapobiegawczych w zakresie przeciwdziałania powstawaniu sytuacji uzasadniających udzielanie wsparcia, co można uznać za pierwowzór współczesnej pracy socjalnej” (Krajewska, 2007, s. 12). Innymi słowy, opieka społeczna stała się fundamentem dla przyszłej pracy socjalnej. Polegała ona na dostarczaniu: koniecznych środków żywności, bielizny, odzieży i obuwia; odpowiedniego pomieszczenia z opałem i światłem; pomocy w nabywaniu niezbędnych narzędzi pracy zawodowej i pomocy higieniczno-sanitarnej; pomocy w przywróceniu utraconej, lub podniesieniu zmniejszonej zdolności do pracy; konieczności pomocy finansowej. Ponadto za zadanie opieki społecznej – mieszczące się w granicach „niezbędnych potrzeb życiowych” – względem dzieci uważało się staranie o religijno-moralne, umysłowe i fizyczne ich wychowanie, a u młodocianych – pomoc w przygotowaniu do pracy zawodowej. Ponadto opieka społeczna rozciągała się na obowiązek sprawienia pogrzebu (Ustawa, 1923, art. 3). Podmiotami odpowiedzialnymi za sprawowanie tej opieki stały się przede wszystkim związki komunalne, których obowiązki powstawały wtedy, gdy osoby fizyczne lub prawne nie były zobowiązane do pokrycia wydatków na niezbędne potrzeby życiowe. Ponadto dokonuje się w tym katalogu ustawowego ograniczenia, które nakłada obowiązki o treści następującej: gminy (opieka środowiskowa – tj. pozakładowa), powiatowe związki komunalne (uzupełniały opiekę gmin wiejskich i miast, nie wydzielonych ze związku komunalnego powiatowego),

miasta, wydzielone ze związku powiatowego (opieka zakładowa i pozakładowa) i wojewódzkie związki komunalne (uzupełniały opiekę, wykonywaną przez powiatowe związki komunalne i miasta, wydzielone ze związku komunalnego). Poza – wyżej wymienionymi – związkami także państwo obciąża się ponoszeniem wydatków, połączonych z opieką nad osobami, względem których ma specjalne obowiązki z tytułu publicznego, z wykonywaniem tych rodzajów opieki, które przekraczają możliwości świadczeń związków komunalnych (Ustawa, 1923, art. 4–6). Odtąd opiekę uznaje się za instytucję prawa publicznego. „Zwierzchnią władzą w sprawach opieki społecznej jest Minister Pracy i Opieki Społecznej, z zastrzeżeniem kompetencji Ministra Zdrowia Publicznego” (Ustawa, 1923, art. 22)

Drugim – co do doniosłości – aktem prawnym staje się wydanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej rozporządzenia z 6 marca 1928 r. o opiekunach społecznych i komisjach opieki społecznej (Ustawa, 1923). Zatem do obowiązków osoby, pełniącej funkcję opiekuna społecznego, zalicza się współdziałanie z organami gminnymi w zakresie realizacji zadań opieki społecznej. Ich głównym zadaniem staje się czuwanie nad udzielaniem pomocy faktycznie potrzebującym i w zgodzie z obowiązującymi przepisami. W zakresie ich kompetencji mieściło się także badanie rzeczywistego położenia życiowego osób korzystających lub mających zamiar skorzystać ze świadczeń opieki społecznej celem ustalenia ich prawa do tychże świadczeń, ich rodzaju i rozmiaru. Ponadto w ich gestii znajduje się udzielanie – w nagłych przypadkach – pomocy doraźnej (Kamiński, 2004, s. 26). Na mocy przedmiotowego rozporządzenia powołuje się dwie instytucje. „Był to pierwowzór na ziemiach polskich stanowisk, które dziś pełni pracownik socjalny. Ale w tamtym czasie, przypomnijmy po przewrocie majowym, te właśnie dwie instytucje w dużym stopniu decydowały, kto może być uwzględniany przy nabywaniu uprawnień do opieki społecznej. Z politycznego punktu widzenia dla obozu rządzącego nie było obojętne, kto może korzystać z opieki społecznej i szeroko rozumianych świadczeń państwa” (Malinowski, 1998, s. 26).

W okresie międzywojennym pojawiły się także początki naukowego i profesjonalnego rozwoju pracy socjalnej w Polsce. W jego ramach szczególne miejsce przypisuje się Helenie Radlińskiej. „To ona jako prekursorka pedagogiki społecznej i metodologii nauki, w latach pięćdziesiątych zainicjowała kształcenie pracowników socjalnych, podkreślając niezmiennie, że zawód służący wspieraniu, aktywizowaniu i kompensowaniu niezaspokojonych potrzeb, powinien być rozumiany przede wszystkim jako służba drugiemu człowiekowi. Służba, jako synonim pracy socjalnej, a wcześniej synonim pracy społecznej, jako znamienne, pełne humanizmu hasło, odżyło w Polsce po 1990 roku, kiedy to w wyniku zmian społecznych zaczęły narastać zjawiska marginalizujące bądź wykluczające ze społeczeństwa nie tylko jednostki, ale i całe grupy społeczne” (Trafiałek, 2001, s. 10). Zatem z inicjatywy tej pionierki powołuje się kilka placówek kształcących kadry dla służby społecznej. Między innymi – od 1925 roku – rozpoczyna się funkcjonowanie Studium Pracy Społeczno-Oświatowej Wolnej Wszechnicy Polskiej w Warszawie.

W sumie do 1937 roku rozwija w Polsce działalność około 3 tys. różnych stowarzyszeń i fundacji, skupiających blisko 5 tys. osób zajmujących się opieką społeczną (por. Olubiński, 2004, s. 27).

Po drugiej wojnie światowej rozpoczyna się nowy okres dla rozwoju Polski. W nim dla potrzeb działalności opiekuńczej i pomocowej wyróżnia się trzy etapy. Jako pierwszy wymienia się etap „ratownictwa”, który pojawił się w pierwszych latach po zakończeniu wojny. Drugim z kolei był etap „zastoju w rozwoju służb społecznych w latach reżimu stalinowskiego”. Natomiast za trzeci uważa się etap „ponownego uruchamiania działalności pomocowej i kształcenia kadr po upadku reżimu stalinowskiego” (Kluzowa, 2006, s. 63–64).

W ramach etapu „ratownictwa” – od nowa – wraca się do uregulowania prawnego, które powstało w Drugiej Rzeczypospolitej. Dekretem z 22 października 1947 roku – w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej (Ustawa, 1947) rozciąga się moc ustawy z 1923 r. na cały obszar powojennej Polski i rozszerza się zakres opieki społecznej o opiekę lekarską. Jego wykonanie powierza się Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej, w porozumieniu właściwymi ministrami. W latach 1945–1947 pomoc sprowadza się do udzielania – dzieciom, więźniom, uciekinierom, przesiedleńcom, osobom powracającym z obozów pracy i koncentracyjnych oraz repriantom – pomocy w formie: dożywiania, dostarczania odzieży, organizowania domów noclegowych i schronisk dla bezdomnych. Z przeprowadzonych szacunków wynika, iż z tych form skorzystało 1/5–1/4 ludności Polski. Jej źródłem były zarówno środki państwowe, jak i społeczne. Zadaniem ratowniczymi zajmowała się działająca – pod kierunkiem Ministra Zdrowia – Komisja do Walki ze Skutkami Biologicznego Wymuszczenia Narodu. Ponadto odbywały się one przy udziale organizacji społecznych, takich jak: „Caritas” i Polski Czerwony Krzyż (Krajewski, Mielczarek, 2006, s. 31 i 33).

Etapem „zastoju w rozwoju służb społecznych” obejmuje się następne lata, tj. 1948–1958. Wtedy na podstawie ustawy z 20 marca 1950 roku – o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Ustawa, 1950) likwiduje się instytucję samorządu terytorialnego, którego filarem był związek komunalny. Kompetencje te przekazuje się radom narodowym i ich organom wykonawczo-zarządzającym (prezydium) jako organom jednolitej władzy państwowej. Przy tym nie uchyla się mocy obowiązującej ustawy z 1923 r., która formalnie obowiązywała – jak wynika z historii – do 1990 roku. „Opieka społeczna traktowana była jako instytucja państwa burżuazyjnego i wyrażała podział społeczeństwa na biednych i bogatych. Państwo socjalistyczne miało ten podział likwidować, a tym samym podważyć istnienie opieki społecznej. Podkreślano konieczność likwidacji nędzy i związanych z nią patologii społecznych, propagowano obowiązek pracy, z niechęcią podchodzono do osób, które nie mogły same się utrzymać. Przyznawanie świadczeń tym, którzy nie wnosili wkładu w budowę państwa socjalistycznego, było postrzegane jako wyludzanie pieniędzy, rodzaj pasożytnictwa społecznego. Zmiana koncepcji i uznanie niezbędności pomocy społecznej nastąpiło w drugiej połowie lat 50. Po-

jęcie «opieki» zastąpiono «pomocą», co wyrażało rozwój i poszerzenie funkcji przedwojennej opieki społecznej, jak również było formą zerwania z instytucją wykształconą w ustroju kapitalistycznym. Do nowego nazewnictwa nawiązywała Konstytucja PRL z 1952 r., która przyznawała obywatelom prawo do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy. Urzeczywistnienie tego prawa następowało poprzez rozwój ubezpieczeń społecznych i pomocy społecznej” (Sierpowska, 2006, s. 21). W okresie PRL-u tylko formalnie posługiwano się terminem „pomoc społeczna”. Cała praktyczna działalność tej pomocy opierała się na tzw. pozaustawowych normach prawnych, czyli rozporządzeniach, uchwałach, zarządzeniach, instrukcjach i wytycznych. Za najważniejsze wady modelu pomocy społecznej w Polsce Ludowej uważa się centralizację i nadmierne rozproszenie zarówno działalności socjalnej, jak i regulacji prawnej (Sierpowska, 2006, s. 21).

Po etapie „zastoju w rozwoju służb społecznych” pojawił kolejny etap – „ponownego uruchamiania działalności pomocowej i kształcenia kadr po upadku reżimu stalinowskiego”. Momentem przełomowym stało się reaktywowanie – przedwojennej instytucji – opiekunów społecznych. Dokonało się to na mocy uchwały Rady Ministrów z 5 marca 1959 roku – w sprawie powołania opiekunów społecznych (Uchwała, 1959). Natomiast kompetencje ich zostały określone w zarządzeniu Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 27 października 1959 roku – o zakresie i trybie działania opiekunów społecznych (Zarządzenie, 1959). „Nastąpiło wówczas przejście z pomocy biernej na pomoc czynną, a polegającą na wyszukiwaniu osób oraz rodzin potrzebujących pomocy i jej udzielaniu bezpośrednio w środowisku” (Krajewski, Mielczarek, 2006, s. 32). W tym okresie pojawiły się pierwsze punkty opieki nad chorymi prowadzone przez Polski Czerwony Krzyż. W latach 60. zarówno uruchamia się eksperymentalnie dzienne domy pomocy społecznej, jak i powołuje się wspólny organ naczelny – Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej. W ramach tego ostatniego kwestią pomocy społecznej zajmuje się Departament Pomocy Społecznej. Ponadto w 1966 r. powołuje się pierwsze szkoły pracowników socjalnych. W tym momencie należy nadmienić, iż rozpoczyna się także publikację kwartalnika – *Biuletyn Opiekuna Społecznego*. W latach 1963–1973, przy przychodniach lekarskich, tworzy się ośrodki opiekuna społecznego, w tym także pracownika socjalnego (Krajewski, Mielczarek, 2006, s. 35; Kluzowa, 2006, s. 64; Olubiński, 2004, s. 28).

Ostatnim etapem jest „dynamiczny rozwój funkcjonującego na nowych zasadach systemu pomocy społecznej i kształcenia w zakresie pracy socjalnej” rozpoczęty po 1989 roku. Kilkakrotnie podejmowane – już w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku – próby przygotowania projektu tzw. nowej ustawy długo były bezskuteczne. Sytuacja zmienia się jednak radykalnie po transformacji ustrojowej. Ostateczne stanowisko w sprawie reformy pomocy społecznej zarysowało się w trakcie obrad Okrągłego Stołu.

Pierwszym krokiem – zmierzającym w tym kierunku – była zmiana przynależności resortowej pomocy społecznej. Ta dokonała się na podstawie ustawy

z 6 kwietnia 1990 r. – o przekazaniu Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej zakresu działania Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej zadań dotyczących pomocy społecznej (Ustawa, 1990a)

Następnie pojawiła się ustawa z 29 listopada 1990 r. – o pomocy społecznej – zwana dalej ustawą z 1990 r. (Ustawa 1990b). Pomoc – zgodnie bowiem z treścią jej art. 1 – „jest instytucją polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwycięzenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia”. „Istotne zmiany przyniósł początek transformacji ustrojowej kraju, a szczególnie wprowadzenie ustawy z dn. 29 listopada 1990 r. Od tego momentu mamy do czynienia z właściwie rozumianym systemem pomocy społecznej i choć nadal ma on wiele wad, to jednak w konfrontacji z przeszłością, możemy mówić o pewnej sprawiedliwej w dystrybucji pomocy społecznej” (Zbyrat, 2008, s. 53).

W art. 8 pkt 5 przedmiotowej ustawy – w ramach zadań z zakresu pomocy społecznej – wymienia się pracę socjalną: „rozumianą jako działalność zawodową, skierowaną na pomoc osobom i rodzinom we wzmocnieniu lub odzyskaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi”. Jednocześnie wskazuje się na dwie sprawy, a mianowicie: praca socjalna znajduje się w zadaniach własnych realizowanych przez gminy i może zostać ona udzielona bez względu na kryterium dochodowe (por. Ustawa, 1990b, art. 10 ust. 2 pkt 4 i art. 23 ust. 3) „Umieszczenie pracy socjalnej w podstawowym katalogu zadań pomocy społecznej było niewątpliwie przejawem troski ustawodawcy o realizację tej formy pomocy społecznej w ramach zadań systemowych, jednakże ostatnia pozycja w katalogu wszystkich zadań pomocy społecznej sugerowała z jednej strony brak pełnej świadomości roli, jaką odgrywa praca socjalna w procesach oddziaływania społecznego, z drugiej zaś strony preferencje dla działań skierowanych na zaspokajanie doraźnych potrzeb egzystencjalnych beneficjentów” (cyt. za: Krajewska, 2007, s. 12). W tym momencie nasuwa się pytanie o treści następującej: Czy występuje, a jeśli tak, to jak kreuje się różnica między tymi dwoma – wyżej wymienionymi – ustawami?

„W porównaniu do poprzedniej ustawy z 1923 r. ustawa z 1990 r. zdecydowanie bardziej eksponowała pomocowy aniżeli opiekuńczy charakter. Ich celem było zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin wraz z zapewnieniem godnych warunków bytowych, doprowadzenie do życiowego usamodzielnienia świadczeniobiorców, ich integracja ze środowiskiem oraz zapobieganie powstawaniu trudnych sytuacji życiowych prowadzących do ponownego korzystania z pomocy. Oprócz działań naprawczych równie ważne w systemie pomocy były działania profilaktyczne. Duży nacisk położono na «upodmiotowienie» świadczeniobiorcy poprzez włączenie go w proces wyboru najbardziej skutecznej formy pomocy. Podniesiono rangę i zakres świadczeń niematerialnych oraz wprowadzono nową kategorię pomocy – pracę socjalną” (Sierpowska, 2006, s. 25).

Podstawą prawną – aktualnie funkcjonującego w Polsce – systemu pomocy społecznej jest ustawa z 12 marca 2004 roku – o pomocy społecznej – zwana dalej ustawą z 2004 r. (Ustawa, 2004). Niniejsza ustawa – analogicznie, jak ustawa z 1990 r. – posługiwała się pojęciem pomocy społecznej w ujęciu zbliżonym do poprzedniego. W ramach tej pomocy pracę socjalną wyszczególnia się na drugim miejscu. Jej definicja znajduje się w tak zwanym słowniczku wyrażeń ustawowych, w którym podkreśla się – w odróżnieniu od ustawy z 1990 r. – jej funkcjonowanie w społeczeństwie: „poprzez pełnienie ról społecznych”, czyniąc ten rodzaj pracy – podobnie jak w poprzedniej ustawie – zadaniem własnym gminy, ale o charakterze obowiązkowym. Ustawa z 12 marca 2004 r. precyzuje jednocześnie, że praca socjalna świadczona jest na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym, a prowadzona jest zarówno z osobami i rodzinami w celu rozwinięcia i wzmocnienia ich aktywności i samodzielności, jak również ze społecznością lokalną w celu zapewnienia współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji istotnych dla zaspokajania potrzeb członków społeczności (por. Ustawa, 2004, art. 45 ust. 1). Ponadto stanowi ona, że praca socjalna może być prowadzona w oparciu o kontrakt socjalny (art. 45 ust.2), jak też, iż wykorzystuje się w niej właściwe dla tej działalności metody i techniki, stosowane z poszanowaniem godności osoby i jej prawa do samostanowienia (art. 45 ust. 3) oraz, że praca socjalna świadczona jest osobom i rodzinom bez względu na posiadany dochód (art. 45 ust. 3). W przedmiotowej ustawie poświęca się w dziale trzecim pt. „Organizacja pomocy społecznej” odrębny rozdział – tj. drugi – statusowi pracownika socjalnego (pt. „Pracownicy socjalni”). Z powyższym łączy się następujące pytanie: Jakie – najogólniej mówiąc – nowe rozwiązania w ogólności pojawiły się w ustawie z 2004 r.?

Nowa ustawa – w porównaniu z ustawą z 1990 r. – wprowadziła wiele zmian o charakterze systemowym, związanych przede wszystkim z dostosowaniem zasad pomocy społecznej do uwarunkowań wiążących z tendencją racjonalizowania wydatków. Ona bowiem dostosowuje rozwiązania prawne w zakresie pomocy społecznej do tych obowiązujących w ramach Unii Europejskiej. „Podstawowym jej walorem ma być trafniejsze adresowanie pomocy społecznej oraz skuteczniejsze wspieranie osób i rodzin, które nie radzą sobie z przezwyciężaniem trudnych sytuacji życiowych” (Krajewska, 2007, s. 38–39).

3. Praca socjalna w Polsce jako powołanie

Historią zawodu pracownika socjalnego w Polsce obejmuje się przełom XIX i XX wieku. W tym okresie definicja zmieniała się w zależności od występujących warunków polityczno-gospodarczo-społecznych. Początkowo rozumie się ten rodzaj profesji szeroko, a następnie jej znaczenie zawęża się do jednej dyscypliny naukowej. Ustawa z 1923 r. posługiwała się określeniem „opiekun społeczny”. Z czasem

zastępuje się je sformułowaniem pracownik socjalny. W ustawie z 1990 r. pojawia się nawet pierwsza definicja legalna pracy socjalnej, a od 1966 r. zawód pracownika socjalnego wprowadza się już do oficjalnej nomenklatury. Odtąd zakorzenił się on w ramach pomocy społecznej. W konsekwencji – od 1992 r. – Minister Pracy i Polityki Społecznej odpowiada za kształcenie w tym zawodzie. Na gruncie ustawy z 2004 r. oprócz definicji pracy socjalnej – w tzw. słowniku wyrazów ustawowych – kreuje się status prawny pracownika socjalnego (Biedermann, 1998, s. 38–39).

Aktualnie w Polsce – zgodnie z art. 6 pkt. 12 ustawy z 2004 r. – praca socjalna jest działalnością zawodową, mającą na celu pomoc rodzinom i osobom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi. Z niniejszej definicji wynika, iż celem tej pracy jest pomoc. Za jej głównych adresatów uważa się osoby i rodziny. W tym świetle – z jednej strony – nasuwa się pytanie: Gdzie świadczy się ten rodzaj pomocy w Polsce? Natomiast z drugiej: Na jakich metodach pracy opiera się świadczona – przez pracowników socjalnych – praca socjalna?

Za najważniejsze zadanie pracownika socjalnego – w katalogu zadań, zawartym w art. 119 ustawy 2004 r. – uważa się pomoc, czyli wspieranie poszczególnych osób i rodzin. Z związku z tym zawód ten zalicza się do kategorii tzw. zawodów służebnych. „W Polsce pracownik socjalny funkcjonuje w ramach jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, co oznacza, że miejscem jego pracy są: wydziały spraw społecznych w urzędach wojewódzkich (administracja rządowa), regionalne ośrodki pomocy społecznej (samorząd wojewódzki), powiatowe centra pomocy rodzinie (samorząd powiatowy), gminne ośrodki pomocy społecznej (samorząd gminny) i funkcjonujące na szczeblu powiatów oraz gmin: placówki opiekuńczo-wychowawcze, domy pomocy społecznej oraz ośrodki interwencji kryzysowej i ośrodki wsparcia. Przez te ostatnie rozumie się wszelkie formy środowiskowej pomocy półstacjonarnej. Ośrodki wsparcia to: placówki dziennego pobytu i środowiskowe domy samopomocy, powołane dla świadczenia usług na rzecz osób starszych, chorych psychicznie i niepełnosprawnych w celu umożliwienia im życia w środowisku domowym – lokalnym, pozainstytucjonalnym. Ich finansowanie traktowane jest jako zadanie własne gminy” (Trafiałek, 2001, s. 32). Zatem z racji „służebnego” charakteru niezbędne jest odwoływanie się do metod pracy socjalnej. Jako najważniejsze uważa się trzy z nich, a mianowicie: metodę indywidualnego przypadku, metodę pracy grupowej i metodę organizacji społeczności lokalnej, która znana jest również pod określeniem: metoda środowiskowa. „Poprawne i efektywne posługiwanie się nimi, a szczególnie metodą indywidualnego przypadku, zdaniem zarówno teoretyków, jak i praktyków służb socjalnych, jest sztuką wymagającą wiedzy, inwencji i twórczego działania – podobnie jak praca artystyczna. W pracy socjalnej zwraca się uwagę nie tylko na problemy jednostkowe, grupowe, czy środowiskowe, ale trzeba umieć rozstrzygać je w szerokim kontekście środowiskowym. Znaczy to, że poza potrzebą prawidłowego zdiagnozowania poje-

dynczego przypadku, zdefiniowania problemu – pracownik socjalny ma obowiązek dokonania analizy zjawiska na tle szeroko rozumianych uwarunkowań społecznych i ekonomicznych. Metody pracy środowiskowej służą badaniu środków, możliwości i zasobów ludzkich (materialnych i niematerialnych) i potencjalnych obszarów ich wykorzystania dla wydobywania jednostki lub grupy z trudnej, konfliktogennej destruktywnej sytuacji. Ostatecznie ich celem winno być spowodowanie, zainspirowanie pełnego usamodzielnienia się podmiotu. Praca socjalna bowiem to nie tylko wspieranie, kompensowanie i diagnozowanie, działania pomocowe czy interwencyjne – ale przede wszystkim zespół racjonalnych działań, mających na celu doprowadzenie jednostki (lub grupy, środowiska) do normalnego, samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie” (Trafiałek, 2001, s. 33–34). Skoro – jak z powyższego wynika – praca socjalna opiera się na „pracy artysty”, to w tym kontekście asocjuje się pytanie o treści następującej: Na jakich przesłankach, a następnie – na jakich zasadach powinna się ona kształtować?

Rex A. Skidmore i Milton G. Thackerray w książce pt. *Wprowadzenie do pracy socjalnej* podkreślają, iż prawdziwy sens pracy socjalnej opiera się na trzech założeniach. „Po pierwsze, liczy się człowiek. Po drugie, ten człowiek ma problemy osobiste, rodzinne, społeczne [...]. Po trzecie, można coś uczynić dla złagodzenia tych problemów i wzbogacenia (w szerokim tego słowa znaczeniu) życia jednostki” (cyt. za: Zamorska, 2006, s. 52). Innymi słowy, na pracę socjalną powinno się spoglądać z punktu widzenia podmiotowego. Jej zasadniczym celem jest człowiek lub – składająca się z poszczególnych jednostek – rodzina.

Praca socjalna częstokroć była przedmiotem analizy różnych dyscyplin naukowych, a zwłaszcza dziedziny prawa, socjologii, pedagogiki i etyki. Stanowi odpowiedzialne zadanie, w którym bezpośrednio ukierunkowuje się ona na drugiego człowieka. „W sposób pośredni kodeks etyczny odwołuje się do zasady personalizmu chrześcijańskiego, w którym na pierwszym miejscu jest osoba, jej godność, pierwszeństwo przed społeczeństwem, a efektem ma być budowanie dobra wspólnego. Z kolei, to dobro wspólne domaga się poszanowania praw osoby, a w szczególności jej prawa do wolności rozumianego nie tylko jako możliwość wyboru, lecz jako autonomia osoby. Koncepcje personalizmu społecznego czyniąc osobą ludzką w centrum rozważań, rozwijają jednocześnie cały system praw człowieka. Na prawach człowieka opierają się cele polityki społecznej, a tym samym i pomocy społecznej” (Zbyrat, 2007, s. 28). Tadeusz Kotarbiński za nadrzędną – w konstruowanym przez siebie systemie tzw. etyki niezależnej – uznał zasadę dzielnego, życzliwego i społecznego opiekuna (termin: „społeczny” wywodzi się z gwary śląskiej). „Opiekun społeczny to taki, na którym można polegać w każdym przypadku, a w sytuacjach krytycznych w szczególności. Wyczerpuje ona w sobie cechy człowieka godnego i zasługującego ze wszech miar na ludzką aprobatę moralną” (Rainko, 1998, s. 65). W tym oto kontekście nasuwa się pytanie: Jakie szczegółowe zasady odnosi się do – wywodzącej się z działalności opiekuńczej – pomocy społecznej?

Konkretyzacja tzw. zasady spolegliwości powinna opierać na następujących zasadach: szacunku dla człowieka potrzebującego, udzieleniu mu pomocy społecznej w sposób szybki i konkretny zarazem, pomocy społecznej w większym zakresie niż wynika z tzw. ustawowych obowiązków, uniezależnieniu beneficjanta od pomocy społecznej i wykorzystywaniu każdej okazji do obrony pomocy społecznej (Rainko, 1998, s. 67).

Pierwsza z tych zasad odnosi się do poszanowania osób i rodzin, którym udziela się pomocy odpowiedniej do sytuacji. „Istnieje porządek rozumu, ale istnieje także porządek serca – jak przestrzegał Pascal. Nasza pomoc jest zawsze spotkaniem z drugim człowiekiem i to spotkaniem w szczególnie krytycznej dla niego sytuacji. Nic nie zastąpi tu gestu otwarcia i gotowości do dialogu w poszukiwaniu najlepszych rozwiązań, gdziekolwiek dialog taki jest możliwy. Nie rzeczy mamy bowiem przed sobą, lecz ludzkie podmioty obdarzone wspólnym nam człowieczeństwem” (Rainko, 1998, s. 69).

Druga z kolei zasada odwołuje się do dwóch sposobów udzielania pomocy społecznej, tj. szybkości i konkretności. W niej uwypukla się echo starego przysłowia, że kto szybko daje, dwa razy daje. Pomoc nie może stać się jedynie obietnicą, czy też nadzieją. Musi kierować się zawsze zarówno ku właściwej osobie, jak i we właściwym miejscu i czasie (Rainko, 1998, s. 69).

Trzecia zasada odnosi się do udzielania pomocy społecznej w większym zakresie niż to wynika z obowiązków zawodowych. Ona opiera się na idei ofiarництва i poświęcenia. Zatem pracowników socjalnych rozpatruje się w kategorii tzw. zawodowych omnibusów odpowiedzialnych za wszystko: „za diagnozowanie, za identyfikowanie źródeł różnorodnych deficytów, za doradztwo, dystrybucję środków pomocowych, współpracę ze środowiskiem, aktywizację i interwencję kryzysową, szukanie konsensusu między ustawowymi gwarancjami świadczeń osłonowych dla swoich podopiecznych, a realnymi możliwościami finansowymi jednostek samorządu terytorialnego” (Trafiałek, 2007, s. 14).

Za meritum czwartej zasady uważa się pomoc społeczną, dzięki której uniezależnia się beneficjanta. Każdorazowe okazanie mu pomocy jest dobrem, ale uzależnienie od niej – złem. W tym ostatnim bowiem przypadku ztraca się wolność i możliwość samostanowienia o sobie (Rainko, 1998, s. 70).

Piąta i ostatnia zarazem zasada pomocy społecznej odnosi się do wykorzystywania każdej okazji do obrony pomocy społecznej. W regule tej odsyła się do konfliktu wartości, który wbudowany jest w podstawy naszej cywilizacji. „Tam, gdzie dominują wartości «twarde» (liberalne), zawsze istnieje groźba, że kwestia opiekuństwa społecznego znajdzie się w niebezpieczeństwie – zminimalizowana, zepchnięta na margines i zlekceważona. Bronić jej jest obowiązkiem wszystkich tych, którzy z racji zawodu lub własnego wyboru związali się ze sprawą wartości «miękkich» (egalitarnych), a więc sprawą pomocy, miłosierdzia, równości i sprawiedliwości” (Rainko, 1998, s. 71).

4. Wnioski podsumowujące

Praca socjalna spotyka się z różnymi trudnościami. W związku z tym nadal aktualna wydaje się kwestia pt. „Pedagogiczny wymiar pracy socjalnej w świetle polskiego prawa”, której meritum sprowadza się do trzech wniosków podsumowujących.

Po pierwsze, pedagogiczny wymiar pracy socjalnej znajduje się w jej genezie. Najpierw odwołuje się ona do przedchrześcijańskiej starożytności, gdzie w Grecji i Rzymie, zauważa się pierwsze formy wspierania ludzi potrzebujących. Ich pedagogiczny przejaw opiera się na opiece i pomocy wzajemnej. Następnie, pedagogiczny aspekt pracy socjalnej, rozwija się – na gruncie chrześcijańskiego średniowiecza – w ramach diakonii, tj. posługi miłości bliźniego. Od tego momentu aż do czasów współczesnych cała pedagogika pracy socjalnej opiera się na miłości chrześcijańskiej, której symbolem jest „Caritas”. W jego ramach Ojciec św. – Benedykt XVI – zwraca uwagę na trzy elementy: „Organizacje charytatywne Kościoła, począwszy od Caritas (diecezjalnej, narodowej i międzynarodowej) muszą zrobić wszystko, co możliwe, aby były do dyspozycji odpowiednie środki i nade wszystko by byli ludzie, którzy podejmą takie zadania”; „Chrześcijańska działalność charytatywna musi być niezależna od partii i ideologii [...]”; „Ponadto praktyczna miłość bliźniego nie może być środkiem służącym temu, co dzisiaj nazywa się mianem prozelityzmu. Miłość jest bezinteresowna” (Benedykt XVI, 2006, s. 22).

Po drugie, pedagogiczny wymiar pracy socjalnej odnajduje się również w polskich podstawach prawnych do wykonywania zawodu pracy socjalnej. Te wskazuje się jednak dopiero od 1918 roku, kiedy to Polska – po 123 latach niewoli – pojawia się na mapie Europy. Wówczas pedagogiczny aspekt pracy socjalnej wyraża się w etapie tak zwanego budowania zrębów przyszłego systemu pomocy społecznej. Na mocy ustawy z 1923 roku opieka społeczna staje się fundamentem dla przyszłej pracy socjalnej. Niemniej jednak w okresie międzywojennym wskazuje się już początki naukowego i profesjonalnego rozwoju pracy socjalnej, w którego ramach szczególne miejsce przypisuje się Helenie Radlińskiej. „To ona jako prekursorka pedagogiki społecznej i metodologii nauki, w latach pięćdziesiątych zainicjowała kształcenie pracowników socjalnych, podkreślając niezmiennie, że zawód służący wspieraniu, aktywizowaniu i kompensowaniu niezaspokojonych potrzeb, powinien być rozumiany przede wszystkim jako służba drugiemu człowiekowi” (Trafiałek, 2007, s. 10).

Po trzecie, pedagogiczny wymiar pracy socjalnej – jak z uprzedniego wynika – w rezultacie opiera się na traktowaniu pracy socjalnej jako powołania. Jej zaprzeczeniem był przede wszystkim etap tak zwanego застоju służb społecznych. „Służba, jako synonim pracy socjalnej, a wcześniej synonim pracy społecznej, jako znamienne, pełne humanizmu hasło, odżyło w Polsce po 1990 roku, kiedy to w wyniku zmian społecznych zaczęły narastać zjawiska marginalizujące bądź wy-

kluczające ze społeczeństwa nie tylko jednostki, ale i całe grupy społeczne” (Trafiałek, 2007, s. 10). W praktyce dzieje się tak na podstawie dwóch aktów normatywnych. W pierwszym z nich, a mianowicie: ustawie z 1990 roku, najpierw pojawia się właściwie rozumiany system społeczny, a potem – wraz z nim – definicja legalna pracy socjalnej. Jej pedagogiczny aspekt sprowadza się do „upodmiotowienia” świadczeniobiorcy. Natomiast w drugim akcie prawnym, tj. ustawie z 2004 roku, podkreśla się funkcjonowanie pracy socjalnej w polskim społeczeństwie poprzez pełnienie tak zwanych ról społecznych. Pedagogiczny wymiar tej ustawy wiąże się z rozpatrywaniem pracy socjalnej i zawodu pracownika socjalnego nie tyle w kategoriach prawnych, co przede wszystkim etycznych. „W sposób pośredni kodeks etyczny odwołuje się do zasady personalizmu chrześcijańskiego, w którym na pierwszym miejscu jest osoba, jej godność, pierwszeństwo przed społeczeństwem, a efektem ma być budowanie dobra wspólnego. Z kolei, to dobro wspólne domaga się poszanowania praw osoby, a w szczególności jej prawa do wolności rozumianego nie tylko jako możliwość wyboru, lecz jako autonomia osoby. Koncepcje personalizmu społecznego czyniąc osobę ludzką w centrum rozważań, rozwijają jednocześnie cały system praw człowieka. Na prawach człowieka opierają się cele polityki społecznej, a tym samym i pomocy społecznej” (Zbyrat, 2007, s. 28).

Bibliografia

- Benedykt XVI. 2006. *Deus caritas est (O miłości chrześcijańskiej)*. Poznań: Pallotinum. ISBN 83-7014-535-3.
- Dekret [1947] z dnia 22 października 1947 r. w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej. Dz. U. z 1947 r. nr 65, poz. 389.
- Kamiński T. 2004. *Praca socjalna i charytatywna*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała S. Wyszyńskiego. ISBN 83-7072-326-8.
- Kłuzowa K. 2006. *Historia pracy socjalnej na łamach Pracy Socjalnej*. W: *Z zagadnień historii pracy socjalnej w Polsce i na świecie*. Pod red. A. Małek, K. Slany, A. Szczepaniak-Wiechy. Kraków: UJ. ISBN 978-83-233-2295-5.
- Krajewska B. 2007. *Podstawy pracy socjalnej – historia i współczesność. Wybór ustawowych aktów prawnych*. Toruń: Wydawnictwo Edukacyjne Akapit. ISBN 978-83-89163-29-5.
- Krajewski R., Mielczarek A. 2006 *Polskie prawo pomocy społecznej. Zarys problematyki*, Kutno: Wydawnictwo Prawnicze Leges. ISBN 83-60179-30-1.
- Malinowski L. 1998. *Geneza opieki socjalnej w Drugiej Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji naukowej 7 listopada 1997 r.* W: *Praca socjalna służbą człowiekowi*. Red. L. Malinowski i M. Orłowska. Warszawa: Żak. ISBN 83-86770-76-7.
- Olubiński A. 2004. *Praca socjalna. Aspekty humanistyczne i pedagogiczne. Teoria i praktyka*, Toruń: Wydawnictwo Edukacyjne Akapit. ISBN 83-89163-03-9.
- Rainko S. 1998. *Opiekunstwo i etyka*. W: *Praca socjalna służbą człowiekowi*. Red. L. Malinowski i M. Orłowska. Warszawa: ISBN 83-86770-76-7.
- Rozporządzenie [1928] Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 r. o opiekunach społecznych i komisjach opieki społecznej. Dz. U. z 1928 r. nr 29, poz. 267.
- Schulze D. 2006. *Zarys historii pracy socjalnej w Europie w latach 1900–1960 w perspektywie porównawczej*. W: *Z zagadnień historii pracy socjalnej w Polsce i na świecie*. Pod red. A. Małek, K. Slany, A. Szczepaniak-Wiechy. Kraków: UJ. ISBN 978-83-233-2295-5.

- Sierpowska I. 2006. *Prawo pomocy społecznej*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze. ISBN 83-7444-217-4.
- Trafiałek E. 2001. *Środowisko społeczne i praca socjalna. Zarys problematyki*. Katowice: Wydawnictwo Śląsk. ISBN 83-7164-281-4.
- Uchwała [1959] Rady Ministrów z dnia 5 marca 1959 r. w sprawie powołania opiekunów społecznych. M.P. z 1959 r. nr 32, poz. 145.
- Ustawa [1923] z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej. Dz. U. z 1923 r. nr 92, poz. 726 z późn. zm.
- Ustawa [1950] z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Dz. U. z 1950 nr 14, poz. 130.
- Ustawa [1990a] z dnia 1990 r. o przekazaniu Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej zakresu działania Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej zadań dotyczących pomocy społecznej. Dz. U. z 1990 r. nr 29, poz. 172.
- Ustawa [1990b] z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej. Dz. U. z 1990 r. nr 87, poz. 506 z późn. zm.
- Ustawa [2004] z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Dz. U. z 2004 r. nr 64, poz. 539 z późn. zm.
- Zamorska K. 2006. *Podmiotowość pracownika socjalnego a podmiotowość klienta pomocy społecznej*. W: *Współczesne wyzwania pracy socjalnej*. Pod red. J. Kędzior i A. Ładyżyńskiego. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek. ISBN 978-83-7441-516-3.
- Zarządzenie [1959] Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 27 października 1959 r. o zakresie i trybie działania opiekunów społecznych. M.P. z 1959 r. nr 93, 496.
- Zbyrat T. 2007. *Pracownik socjalny – zawód czy powołanie?* „Praca Socjalna” nr 3.
- Zbyrat T. 2008. *Pracownik socjalny w służbie drugiemu człowiekowi*. „Praca Socjalna” nr 1.

Pedagogical Aspect of Social Work in the Light of Polish Law

Summary: Social work faces various problems. Therefore, a pedagogical aspect of social work still seems to be relevant in the light of Polish law. Its origin comes back to the Ancient times BC, then on the ground of the Middle Ages AD – within the Diaconate, i.e. service motivated by love to others. Henceforth, pedagogy of social work is based on Christian love, symbolised by “Caritas”. The pedagogical aspect of social work has also been included in the Polish laws. Pursuant to the act of 1923, social welfare became the foundation of future social work. “The service, being the synonym of social work, and earlier, the synonym of community work, has revived after 1990 as a characteristic and full of humanism motto, when as a result of social changes, the phenomena marginalizing or excluding from the society not only individuals but also whole social groups have increased” (Zbyrat, 2007, p. 10). First, in the act of 1990 correctly understood social system appears, along with a legal term of social work, and then in the act of 2004 functioning of social work in Polish society has been stressed, by carrying out so called social roles. Since then, the pedagogical aspect of the act has related to the examination of social work and a profession of a social worker not only from the legal point of view but first of all from the ethical one.

Key words: Caritas, social care, social welfare, social work

MAŁGORZATA RAMOCKA*

Etyka gospodarcza w społecznej nauce Kościoła katolickiego

Słowa kluczowe: etyka gospodarcza, społeczna nauka Kościoła, socjalizm, liberalizm, encyklika.

Streszczenie: Artykuł stanowi podsumowujące ujęcie stanowisk Kościoła katolickiego w stosunku do zagadnień etyki gospodarczej. Przedstawia zmieniające się od pierwszych stuleci naszej ery priorytety w pojmowaniu sytuacji człowieka gospodarującego, przechodząc od klasycznych średniowiecznych rozważań nad moralnym wydźwiękiem lichwy, bogactwa czy handlu poprzez wypływające z ustrojowo-gospodarczych przemian XIX i XX wieku refleksje nad własnością prywatną i wartością ludzkiej pracy, kończąc na problemach współczesnych. Część pierwsza omawia korzenie społecznej nauki Kościoła, które sięgają średniowiecznych pism św. Ambrożego i św. Augustyna. Istotny wkład w myślenie o gospodarce w kontekście nauczania Kościoła wnieśli również scholastycy – począwszy od Tomasza z Akwinu, skończywszy na hiszpańskiej szkole późnych scholastyków. Część druga artykułu odnosi się do klasycznego okresu Społecznej Nauki Kościoła i obejmuje nauczanie papieskie począwszy od encykliki *Rerum Novarum* Leona XIII, skończywszy na *Laborem Exercens* Jana Pawła II. Wreszcie ostatnia część odnosi się do rzeczywistości społeczno-gospodarczej powstałej po upadku muru berlińskiego i tu za przykład Społecznego Nauczania Kościoła służą wybrane encykliki Jana Pawła II publikowane po 1989 roku oraz ostatnia edycja Katechizmu Kościoła Katolickiego.

1. Wstęp

Za początek społecznej nauki Kościoła katolickiego formalnie uznaje się encyklikę papieża Leona XIII *Rerum Novarum*, wydaną 15 maja 1891 roku. Trudno jednak przekreślić wcześniejsze nauczanie i zalecenia odnośnie do kwestii etycznego gospodarowania, które obecne były już z Starym Testamencie, pismach Oj-

* Mgr Małgorzata Ramocka – wykładowca w Katedrze Zarządzania Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie.

ców Kościoła i scholastyków. Na kształt encyklik o charakterze etyczno-gospodarczym wpływały również prądy intelektualne powstałe w świeckich umysłach. Społeczna Nauka Kościoła dla wielu autorów stanowi problematyczne zagadnienie, gdyż trudne jest tu znalezienie bezpośredniej, wyraźnej ciągłości pomiędzy wskazaniami Biblii oraz dogmatów a tezami określanymi społeczną nauką Kościoła katolickiego. Jak pisze Michał Wojciechowski (2008, s. 17): [społeczna nauka Kościoła – przyp.] „Zawiera pewne potrzebne wiernym wskazówki, możliwie najlepsze jakie w danym momencie da się sformułować. Trzeba się z nimi liczyć, ale podlegają one jednak krytyce i ulepszaniu. Ponadto nauczanie to nie jest jednolite.” Zarzut niejednolitości z pewnego punktu widzenia jest jednak komplementem, trudno bowiem oczekiwać, nawet od Kościoła katolickiego, by kosztownie trwał w antycznym czy średniowiecznym pojmowaniu społeczeństwa Zachodu, którego cechą jest dynamika i niejednorodność. Trudno również oczekiwać stałości poglądów w obliczu zmian i eksperymentów społecznych, które miały miejsce w XIX i XX wieku. Brak jednolitości i zmienna interpretacja źródłowych słów Nowego i Starego Testamentu nie objawiły się z resztą w okresie Leona XIII, ale cechowały doktrynę katolicką od zarania, czego nie powinno się interpretować negatywnie w kontekście specyfiki kultury europejskiej¹.

Instytucja Kościoła od początku w mniejszym bądź większym stopniu przejawiała zainteresowanie problematyką moralności w życiu gospodarczym, czasami więc, pojawiały się komentarze stojące w opozycji do stanu zastałego, zaś w innych momentach dziejowych Kościół próbował utrzymywać status quo. Celem poniższej pracy jest dokonanie przeglądu poglądów właściwych Kościołowi na przestrzeni wieków. Część pierwsza odnosi się do okresu pierwszych kilkuset lat chrześcijaństwa oraz scholastyki, które dały podstawy współczesnemu rozumieniu społecznej nauki Kościoła. Część druga dotyczy okresu powstania społecznej nauki Kościoła w klasycznym rozumieniu, czyli od roku 1891, aż do końca wieku XX. Ostatnia część natomiast poświęcona jest wizji sprawiedliwego gospodarowania przedstawionej w obowiązującym Katechizmie Kościoła Katolickiego.

¹ Specyfiką chrześcijaństwa jest między innymi jego powstanie na styku dwóch całkowicie odmiennych tradycji kulturowych – judaizmu i kultury greckiej. Grecka tradycja wyposażała chrześcijaństwo w filozoficzny aparat badawczy; wniosła potrzebę logiki i spójności myślenia, jednocześnie wprowadzając zasady etyki autonomicznej. Judaizm natomiast był całkowicie odmiennym żywiołem, opierającym rozumienie zasad etycznych na zewnętrznej mocy stanowiącej, jaką był Bóg. Od wiernych nie wymagano tu przekonania co do słuszności czynu, a jedynie posłuszeństwa w jego wypełnianiu. Połączenie tych dwóch całkowicie odmiennych tradycji dało początek chrześcijaństwu, które tę wewnętrzną dynamikę i zmienność odziedziczyło, a następnie przekazało kulturze europejskiej, czyniąc wewnętrzną ferment jej cechą immanentną.

2. Nauczanie Ojców Kościoła i scholastyków

Edykt mediolański z 313 roku zagwarantował wszystkim mieszkańcom Cesarstwa Rzymskiego wolność wyznania, co było równoznaczne z legalizacją chrześcijaństwa. Nowa religia, przynajmniej w początkowym okresie, była nośnikiem wartości i cnót skrajnie innych, niż te uznawane w Cesarstwie. Chrześcijaństwo gloryfikowało pokorę, łagodność, wstrzemięźliwość, umiar oraz oczywiście miłość bliźniego. Dla jednego z Ojców Kościoła, św. Ambrożego (ok. 339–397 r.) miłość bliźniego była tak istotna, że wzywał do rezygnacji z prawa do obrony koniecznej, by nie wyrządzić krzywdy napastnikowi. Również jego postawa wobec własności prywatnej oraz majątku była niezwykle surowa. Choć Biblia niejednoznacznie ocenia bogactwo czy własność prywatną², Ambroży potępił ją jako niezgodną z naturą i boskim planem: „Bóg stworzył wszystkie rzeczy po to, by każdy mógł korzystać ze wspólnego pożywienia, a ziemia należała do wszystkich. Natura stworzyła przeto prawo wspólnej własności. Indywidualna uzurpacja uczyniła z niego prawo własności prywatnej” (Św. Ambroży; cyt. za: Stein, 1989). Bogactwo, przywiązanie do wartości materialnych, poświęcanie się biznesowi wymagają wiele czasu i wysiłku, które mogą odwrócić uwagę człowieka od tego, co istotne, czyli rozwoju duszy. Jednocześnie Ambroży akceptuje konieczność istnienia dóbr materialnych, jako elementu potrzebnego do rozwoju społeczeństwa, wprowadza jednak rozróżnienie ze względu na pochodzenie majątku, uznając za stosowny i odpowiedni ten wypracowany w rolnictwie, najlepiej w średniej wielkości gospodarstwie rolnym; potępiając zaś ten pochodzący z handlu³. Podejście to wydaje się sięgać korzeniami do czasów przedchrześcijańskich i rozróżnienia Arystotelesa na *oikonomikos* i *chremastike*, spośród których pierwszy termin oznacza zarządzanie gospodarstwem domowym i ma wydźwięk pozytywny, drugi zaś odnosi się do sztuki zdobywania pieniędzy (poprzez handel lub lichwę) i takie postępowanie Arystoteles odrzucał, jako moralnie niewłaściwe.

² Przykładowo w ewangelii wg Mateusza przytoczono przypowieść o robotnikach w winnicy, spośród których jeden chce otrzymać zarobek wyższy niż denar, gdyż pracował dłużej niż inny robotnik, który otrzymuje taką samą wypłatę. Właściciel winnicy sprzeciwia się słowami: „Zabierz swoje i odejdz. Chcę temu ostatniemu dać jak i tobie. Czyż nie wolno mi zrobić, co chcę z tym co jest moje?” (Mt 20, 13–15). Słowa te mogą być interpretowane jako aprobatą dla prywatnej własności. W przypowieści o talentach, pochwaleni zostają słudzy, którzy zainwestowali powierzone im pieniądze. Zganiono tego, który nie oddał pieniędzy do banku, by odebrać z procentem (Mt 25, 14–30). Podobnie chwalone jest bogacenie się między innymi w Księdze Syracha: „Nie wstydź się dokładności wagi i ciężarków i zarobku wielkiego lub małego, korzyści kupców we sprzedaży” (Syr 42, 4n). Z drugiej jednak strony: „Korzeniem wszelkiego zła jest chciwość pieniędzy” (1 Tm, 6, 10), a w ewangelii wg Mateusza: „Łatwiej jest, by wielbłąd przeszedł przez ucho igielne, niż by bogaty wszedł do Królestwa Bożego” (Mt 19, 23–26); natomiast w ewangelii wg Marka: „Idź, sprzedaj co masz i rozdaj ubogim, a będziesz miał skarb w niebie. Potem wróć i pójdz za mną” (Mar 10, 21).

³ Przez wieki głównym problemem z zakresu etyki gospodarczej w kontekście katolicyzmu był stosunek do handlu i procentu od pożyczek.

Św. Ambroży stworzył podwaliny koncepcji, które stały się elementem charakterystycznym dla katolickiego punktu widzenia na kwestie etyki gospodarczej uznając ewentualne, zdobyte we właściwy sposób bogactwo za drogę do bogactw wiecznych, oczekujących w niebie na szlachetnego bogacza, dbającego o ubogich bliźnich. Jednocześnie zaszczerpił swoistą pogardę dla pieniądza, wymagał od wierzycieli pobłażliwości dla dłużników, szczególnie w odniesieniu do pobierania procentu od pożyczek. Trwale zasiał w umysłach kościelnych hierarchów nieufność wobec handlu oraz sympatię dla zawodu rolnika.

Zapewne zasadniczość sądów wynikała z obserwacji otaczającej go rzeczywistości, w IV wieku w Cesarstwie dochodziło do sporów o władzę, młode chrześcijaństwo zaczęło się dzielić, a wraz ze schizmami religijnymi dzieliło się społeczeństwo, co utrudniało centralizację władzy. Dodatkowo ucisk niższych warstw społecznych przybierał na sile, a ubóstwo dotykało coraz szersze kręgi, gdyż zwiększały się koszty utrzymania coraz bardziej rozbudowanego aparatu biurokratycznego Cesarstwa. Świadkiem tej rzeczywistości był również Augustyn, duchowy uczeń Ambrożego, z którego rąk przyjął chrzest. Podobnie jak on, Augustyn żywił przekonanie o wyższości pracy na roli, ewentualnie w rzemiośle nad handlem (którego jednak nie potępił całkowicie); ponad wszystko cenił jednak pracę intelektualną, mającą na celu zgłębienie istoty duszy i Boga. Dalej niż Ambroży poszedł Augustyn w potępieniu lichwy i procentu, co miało związek z augustyńską teorią czasu, stanowiącego własność Boga. Lichwa, rozmnażając nieproduktywny sam w sobie pieniądz, opiera się na upływie czasu, a ten jest własnością Stwórcy. Augustyn nie przejawiał jednak zasadniczej niechęci do systemu, w którym funkcjonował, uznając niewolnictwo i nierówności społeczne za naturalne, z zaznaczeniem, że na poziomie duchowym wszyscy ludzie są sobie jednak równi. W praktyce oznaczało to, że niewolnicy mają takie same możliwości rozwoju duchowego jak ich właściciele, nie przekładało się to jednak na „ziemską” godność wolnego człowieka, dysponującego swoimi dobrami, a nawet samym sobą. Stosunek Augustyna do własności prywatnej i bogactwa był zbudowany na podobnych zasadach. Nie potępiał bogactwa i nie wychwalał cnoty ubóstwa, a jedynie bezbożność bogaczy i pobożność biedaków. Wymagał jedynie właściwego korzystania z majątku i skłonności właściciela do dzielenia się z potrzebującymi (por. Stein, 1989, s. 175).

900 lat później problemy etyki gospodarczej podjął Tomasz z Akwinu (ok. 1224–1274), za główny punkt rozważań stawiając lichwę. Nieśpójne stanowisko Biblii w tej kwestii uzupełnił scholastyczną argumentacją uderzającą w lichwę⁴ w *Summie Teologicznej*: „Ten, kto pobiera lichwę za pożyczanie pieniędzy postępuje niesprawiedliwie, ponieważ sprzedaje on to, co nie istnieje i takie działanie ewidentnie ustanawia nierówność i w konsekwencji niesprawiedliwość [...] Z tego wynika, że jest złem samym w sobie pobieranie opłaty (lichwa) za użycie pożyczko-

⁴ Za lichwę uznawano wszelki procent od pożyczki, nie tylko wygórowany, w jakim znaczeniu dziś może funkcjonować to słowo.

nych pieniędzy i tak jak w przypadku innych występków przeciwko prawu istnieje obowiązek zwrotu niesprawiedliwie zdobytych pieniędzy”. Pieniądz w opinii Tomasza jest bezproduktywny i w pełni zużywalny przy pierwszym użyciu, nie możliwe jest oddzielenie go od jego własności.

Tomasz, podobnie jak wczesnośredniowieczni poprzednicy, nie darzył nadmiernym szacunkiem handlu, obawiając się, podobnie jak Ambroży, że myślenie o biznesie odciąga umysł od rzeczy istotnych, a nastawienie na zysk jest niechrześcijańskie. Ostatecznie jednak uznawał zapotrzebowanie społeczne na ten typ aktywności, jeżeli umiarkowane zyski z niej służyły utrzymaniu rodziny lub wsparciu ubogich, a cena ustalana była w sprawiedliwy sposób, czyli w uzależnieniu od kosztu produkcji⁵. Rozważania o handlu doprowadziły Tomasza do akceptacji pewnego typu pożyczek, z których pożyczkodawca może czerpać zysk, uzasadniony ponoszonym ryzykiem. Dla uzasadnienia swojej opinii podawał przykład: „Ktoś oddaje sto owiec do karmienia z zamiarem osiągnięcia stąd pewnych zysków, ale przede wszystkim pragnie zabezpieczyć stado przed wszelkimi wypadkami. Cóż myśleć o takiej umowie? Może być to lichwa wówczas, gdy zleceniodawca zastrzega sobie tak wielką część zysku, że niewiele zeń pozostanie by zrekompensować trud i ryzyko, na jakie wystawia się pasterz. Jednak tego rodzaju zlecenia są dozwolone, gdy, ponownie według sprawiedliwej ceny, ustala się dla pasterza taką część zysku, która może zrównoważyć jego wysiłek i ryzyko (Tomasz z Akwinu, cyt. za Stein, 1989, s. 182–183). W tym kontekście Kościół katolicki zaakceptował trzy typy umów:

1. zrzeczenia typu zwykłego, z dzielonymi zyskami i ryzykiem⁶,
2. zapewniającą powrót kapitału przez rezygnację z części zysków,
3. zapewniającą dochód regularny i ryczałtowy, drogą dodatkowej rezygnacji z części zysków (Stein, 1989, s. 183).

Pragmatyzm i rozwijający się rynek zaczęły przynosić zmianę stanowiska Kościoła katolickiego w odniesieniu do gospodarowania. Dawało się to zauważyć również w podejściu do własności prywatnej, która z przeciwnej naturze u Ambrozego, stała się z naturalnym prawem zgodna, a interpretację wczesnośredniowieczną oraz biblijne przypowieści o przechodzeniu wielbłąda przez ucho igielne,

⁵ Późni scholastycy wykazywali jednak, że wartość dobra zależy nie od kosztu produkcji, ale od pożytku, jaki się z nim wiąże. Według św. Bernardyna: „rzeczy mają dwojaką wartość: jedna jest naturalna (obiektywna), a druga oparta na użyciu (w większości opiera się ona na subiektywnej użyteczności). Dobra podlegające sprzedaży są wartościowane w ten drugi sposób [...] Woda jest zwykle tania, gdzie jest jej obfitość. Ale może tak się zdarzyć, że w górach albo w jakimś innym miejscu występuje jej niedostatek. I może się tak wydarzyć, że woda będzie tam ceniona znacznie bardziej niż złoto, ponieważ złoto występuje w danym miejscu obficie niż woda” (św. Bernardyn, cyt. za Chauven, 2007, s. 110–111).

⁶ Ten sam mechanizm jest podstawą rozwiązań funkcjonujących w świecie islamu, gdzie pobieranie procentu od pożyczki jest zakazane. Pożyczki inwestycyjne opierają się tam o instytucję mudaraba i musharaka, gdzie pożyczkodawca jest raczej inwestorem, ponoszącym podobnie jak pożyczkodawca ryzyko zysku lub straty.

traktować zaczęto jako przenośnię. Scholastycy, powołując się na rozum, upatrywali we własności prywatnej źródła pokoju i harmonii, sprawiedliwości i porządku społecznego oraz zwiększenia produktywności, gdyż, jak pisze o opinii późnych scholastyków Alejandro A. Chafuen (2007, s. 50): „Prywatnie posiadane dobra produkcyjne są bardziej owocne, gdyż jest naturalne dla człowieka, że bardziej opiekuje się on tym, co doń należy, niż tym co należy do wszystkich; stąd średniowieczne przysłowie „Osioł, który jest własnością wielu wilków, będzie wkrótce zjedzony”. I dalej: „Nikt (nawet księża) nie może odseparować się od doczesnych dóbr”.

W ciągu tysiąca lat zmianie uległ więc stosunek do szeroko pojmowanego życia gospodarczego – począwszy od kwestii pożyczek oprocentowanych, poprzez stosunek do własności prywatnej, zdobywania i posiadania majątku, aż po rozumienie wartości i ceny, która, jak twierdził Francisco Garcia, przedstawiciel hiszpańskiej późnej scholastyki, wyraża po prostu opinię ludzką i jest sprawą całkowicie zewnętrzną (por. Chafuen, 2007, s. 118). Kończyła się epoka rozważań nad wydźwiękiem moralnym elementów gospodarowania, wkrótce miejsce abstrakcyjnych rozważań nad istotą sprawiedliwej ceny lub dozwolonego procentu od pożyczki zająć miała refleksja nad sytuacją jednostki w życiu gospodarczym. Tym niemniej, średniowieczne rozważania Ojców Kościoła i scholastyków nad etyką gospodarczą uznać można za wstęp do Społecznej Nauki Kościoła.

3. Społeczna Nauka Kościoła – od *Rerum Novarum* do *Laborem Exercens*

Wiek XIX i XX był okresem eksperymentów społecznych. Religijność Europejczyków po Rewolucji Francuskiej znalazła się raczej w defensywie, jednocześnie w siłę rosły nowe trendy społeczno-gospodarcze: socjalizm oraz liberalizm, spośród których pierwszy straszył kościelną hierarchię ateizmem, a drugi indywidualizmem. Żadne z tych rozwiązań nie przystawało do wyobrażeń Kościoła katolickiego o społeczeństwie, które szybko adaptowało się do nowej rzeczywistości. Osłabiony Kościół musiał szukać więc trzeciej drogi, gdyż aż do czasów pontyfikatu Leona XIII odrzucał kapitalizm, dostrzegając w stosunkach feudalnych system społeczny odpowiadający bożym zamysłom i jak ujął to Tocqueville (1970, s. 78): „[Kościół] chociaż miał początki, inne przeznaczenie i inną niż feudalizm naturę, w końcu połączył się z nim najściślej”.

Początek owej trzeciej drogi dało dwóch Niemców: Wilhelm von Ketteler (1811–1977) oraz Heinrich Pesch (1854–1926).

Wilhelm von Ketteler był biskupem Moguncji, przedstawicielem niemieckiej szkoły społecznej nauki Kościoła, której nieobce były tendencje socjalizujące. Za problem uważał zanik tradycyjnych więzi społecznych, podobnych do tych charakterystycznych dla średniowiecza i wypływającą z liberalizmu indywidualizację; jak

pisze o nim Michael Novak (1993, s. 80) „Ketteler [...] utożsamiał liberalizm z dwiema zasadniczymi siłami: jedna odziera ludzi z wszystkiego z wyjątkiem indywidualizmu, druga natomiast zastępuje łączące ich niegdyś organiczne więzi mechanicznymi i racjonalistycznymi zasadami organizacji, a zwłaszcza nieskrępowanym rynkiem i nieograniczoną konkurencją”. Równocześnie nie ufał socjalizmowi, sądząc, że „ci, którzy roszczą pretensje do przemawiania w imieniu klas pracujących, dość często chcą po prostu wykorzystać je do swych partykularnych celów, aby następnie opuścić je w biedzie” (Novak, 1993, s. 81). W obu przypadkach zniszczeniu ulegać miała zasada organizacji, która łączy i zespolą wszystkie istoty żyjące, a której źródłem jest Bóg. Reguły organizacji społeczeństwa, wśród których żył Ketteler, miały być jedynie mechaniczne, brakowało im pochodzącej od Boga organiczności, obecnej np. w średniowiecznych gildiach kupieckich, cechach rzemieślniczych, wcześniejszych strukturach narodowych czy rodzinnych. Brak organiczności więzów miał skutkować poczuciem braku przynależności, bez której nie może istnieć życie. Ketteler wieszczył, że zapanuje całkowita mechanizacja relacji międzyludzkich, stąd potrzebna była trzecia droga między socjalizmem a liberalizmem. Do jego krytyki liberalizmu odniósł się następnie Leon XIII w encyklice *Rerum Novarum*, nazywając go w tym kontekście swoim poprzednikiem.

Nieco więcej optymizmu przebijało z wypowiedzi Heinricha Pescha, który zarzucał wprawdzie liberalizmowi, że zaniedbał problematykę rodziny, stowarzyszeń i innych form budowania poczucia przynależności; zbyt mało miejsca poświęcał psychologicznym i etycznym motywacjom działalności gospodarczej, skupiając się na wymiarze czysto materialnym i wreszcie doprowadził do utraty umiejętności dostrzegania dobra wspólnego, przez jednostki skupione na realizacji swoich partykularnych celów, jednocześnie miał świadomość siły liberalizmu dającego jednostce poczucie samorealizacji, sprawczości i niezależności. Socjalizm natomiast postrzegał jako żywioł wypełniający przestrzenie, gdzie liberalizm był zbyt słaby, niósł on jednak ze sobą w jego mniemaniu, jeszcze większe niebezpieczeństwo: „na przykład materializmu i zniszczenia duszy ludzkiej [...] nadmiernego rozszerzenia władzy państwowej i zahamowania dynamizmu gospodarczego” (Novak, 1993, s. 96). Drogą pośrednią zaproponowaną przez Pesch’a miał być solidaryzm wychodzący od ludu, opierający się na naturalnych więziach, respektujący prawa jednostki zgodnie z jej naturalnymi celami oraz prawami: do istnienia, pracy, nabywania własności, realizacji osobistych zdolności, zakładania rodziny etc. (por. Novak, 1993, s. 100).

Gdy Pesch szukał drogi pośredniej, 15 maja 1891 roku papież Leon XIII wydał encyklikę *Rerum Novarum*, będącą jednocześnie początkiem nowej ery dla Kościoła. Encyklika po raz pierwszy przedstawiała program społeczny, w którym Kościół próbował odpowiedzieć na realne potrzeby wiernych. Wcześniejsze encykliki z lat 1881 i 1885 przedstawiały pogląd jakoby władza ziemską miała boskie pochodzenie, a społeczne nierówności nie tylko nie uderzają w prawo naturalne, ale wręcz są celowym boskim planem. Kościół rościł sobie pretensje do wpływania na

władzę, uznając niezależność i wolność osobistą ludu za zbytek (por. Chojnicka, 1993, s. 31).

Tymczasem w *Rerum Novarum* Leon XIII uderzył w społeczną niesprawiedliwość, odnosząc się do sytuacji robotników. Nie można oprzeć się tu wrażeniu, że owa troska o robotnika zrodziła się z inspiracji najbardziej wówczas krytykowanego przez papieństwo systemu, jakim był socjalizm. Choć encyklika potępiła zarówno liberalizm, jak i socjalizm, trudno pozbyć się wrażenia, że trzecia droga, czyli chrześcijańska demokracja, w rzeczywistości do pewnego stopnia balansowała pomiędzy nimi. Leon XIII sądził, że wspólny wysiłek państwa i Kościoła może przywrócić porządek społeczny. Domagał się, podobnie jak marksiści, zapewnienia przez państwo ochrony pracownika – zapewnienia mu płacy minimalnej⁷, umowy o pracę zapewniającą stabilizację, prawa do niedzielnego odpoczynku i wreszcie możliwości zrzeszania się w związkach zawodowych (które miały mieć charakter chrześcijański, dla zapewnienia stosownego poziomu moralnego robotników). W odróżnieniu od nich pragnął jednak status quo w dziedzinie stosunków społecznych. W zamian za te wszystkie udoskonalenia sytuacji, robotnik powinien przyjmować hierarchię społeczną bez buntu i akceptować swoją pozycję, poniżej właściciela kapitału. Jak już wspomniano, papież wątpił, by robotnicy sami z siebie, bez ingerencji religii byli w stanie utrzymywać zadowalający poziom moralny oraz odpowiedzialnie i samodzielnie funkcjonować w społeczeństwie, co wyraził w swej encyklice: „wobec rozpasanej chciwości bardzo potrzeba utrzymywać masy w korbach obowiązku”⁸. Leon XIII przestrzegał także przed poddawaniem się „gwałtownym nakazom miłości” przy wspomaganiu ubogich i potrzebujących (Chojnicka, 1993, s. 38), bo może doprowadzić to do eskalacji żądań obdarowywanych. Jałmużna powinna być przekazywana przez stałe instytucje, w sformalizowa-

⁷ Ideałem była płaca rodzinna, pozwalająca pracownikowi utrzymać całą rodzinę. Leon XIII był zwolennikiem tradycyjnego modelu rodziny, w którym matka wychowuje dzieci i zajmuje się domem, a ojciec zarabia. Płaca rodzinna, którą miałby otrzymywać musi być na tyle wysoka, by poza zaspokajaniem potrzeb rodziny, pozwalała również zaoszczędzić, tak by po kilkunastu latach rodzina mogła nabyć na własność sklep, warsztat lub ziemię.

⁸ Do kwestii tej odniósł się Leszek Kołakowski w *Szkicach o filozofii katolickiej* (1955, s. 64), pozycji napisanej w okresie fascynacji komunizmem, przywołując postać księdza Biederlaka, który żądanie ośmiogodzinnego dnia pracy dla robotników określa jako niewłaściwe, gdyż pracując tak krótko mogliby wolny czas wykorzystać na niewłaściwe zajęcia albo go zmarnotrawić. Jak dalej komentował Kołakowski: „Nie trzeba dodawać, że o płatnych urlopach dla robotników kościelni pisarze nigdy słowem nie wspomnieli. Tłumaczą natomiast, że robotnik powinien mieć odpoczynek niedzielny w celu udania się do kościoła. „Socjalni demokraci” – wykrzykuje z oburzeniem jezuita – „żądadą nieprzerwanego odpoczynku przez 36 godzin [...]”. Dalej czytamy, że „według przykazania kościelnego, opierającego się na prawie Bożym, spoczynek niedzielny winien trwać przez 24 godziny”. Ale fabrykantowi może to być nie na rękę. I oto pewne ograniczenie „prawa Bożego”: „Jeśli nie można przerwać pracy bez względnie wielkiej szkody lub utraty nadzwyczajnego zysku, wówczas przykazanie kościelne pozwala na pracę niedzielną; ale i w takim wypadku robotnicy muszą mieć sposobność... wysłuchania mszy świętej”. A więc z zasady odpoczynku pozostała godzina na wysłuchanie mszy raz na tydzień!

ny sposób, przypominający podatek. Nowością w tej encyklice był brak tradycyjnego potępienia lichwy⁹.

W krytyce socjalizmu natomiast, Leon XIII oskarżył go o fałsz: „Socjaliści, wznieciwszy zazdrość (ubogich do bogatych) mniemają, że dla usunięcia przepaści między nimi znieść trzeba prywatną własność, a zastąpić ją wspólnym wszystkim posiadaniem dóbr materialnych, i to w ten sposób, żeby nimi zarządzali naczelnicy gmin, bądź kierownicy państw” (Leon XIII, *Rerum Novarum* I, 3). Owa wspólnota miała jednak być szkodliwa dla pracowników, gdyż odbierałaby możliwość swobodnego dysponowania płacą oraz szansę na pomnażanie majątku rodzinnego. Jednocześnie socjalizm miał uderzać w samą rodzinę, powodując rozluźnienie jej więzów: „[...] socjaliści, odsuwając w cień powagę rodziców, wprowadzają w jej miejsce opatrność państwową, grzeszą przeciw naturalnej sprawiedliwości i rozrywają jedność rodziny” (Leon XIII, *Rerum Novarum* I, 11), co w połączeniu ze zniewoleniem obywateli, którym odbierze się prawo do działania zgodnie z wrodzonymi talentami doprowadzi do społecznego rozstroju. Wspólnota własności sprzeciwiała się także według papieża prawom ustanowionym przez Boga, które to prawo Leon XIII chciał udowodnić, odwołując się do sensu ostatniego przykazania: „Nie będziesz pożądał żony bliźniego twego, ani domu, ani roli, ani służebnicy, ani wołu, ani osła i wszystkich rzeczy, które jego są” (Pwt 5, 21). Samo istnienie tego przykazania świadczy o tym, że Bóg pragnął, by ludzie dysponowali prywatną własnością.

Następcy Leona XIII – Pius XI oraz Pius XII¹⁰ – kontynuowali jego myśl, szczególnie w odniesieniu do podkreślania prawa własności. U Piusa XI w encyklice *Quadragesimo Anno* pojawia się nowy sposób na upowszechnianie własności, poza płacą rodzinną, sugerował zawieranie umów spółkowych, na podstawie których robotnicy zyskiwali część praw własności, zarządu lub dodatkowy zysk (Papież pamiętał jednak o właścicielach kapitału, którzy ustalając płacę powinni kierować się sytuacją przedsiębiorstwa, tak, by nadmierne żądania robotników nie doprowadziły do upadku). Pius XI rozwinął myśl poprzednika dotyczącą związków zawodowych¹¹, sugerując wręcz sensowność wprowadzenia korporacjonizmu¹², który zdusiłby marksistowską walkę klasową, gdyż właściciele kapitału i robotnicy zjednoczyliby się solidarnie (ale nie zawsze na równych prawach) w jednym celu. Encyklika *Quadragesimo Anno* (1931) przedstawiona została w bardzo szczególnym momencie. Wielki Kryzys sięgał zenitu, a idee liberalizmu zdawały się być na

⁹ Dopiero Pius XII wyraził pełne uznanie dla działalności banków.

¹⁰ Pius X uważał, że idealnym rozwiązaniem dla systemu społecznego byłby powrót do sytuacji sprzed Rewolucji w 1789 roku.

¹¹ U Piusa XI znika konieczność utrzymywania religijnego charakteru związków zawodowych.

¹² Korporacjonizm to system, w którym podstawą porządku społecznego ma być porozumienie wszystkich przedstawicieli danego zawodu, niezależnie od pozycji jaką zajmują. Przynależność do korporacji może być przymusowa. Do rady wprowadzania korporacjonizmu zastosowały się niektóre państwa faszystowskie. Korporacjonizm w rozmaitych formach zdomował się między innymi we Włoszech okresu Mussoliniego, w Hiszpanii Franco czy Portugalii Salazara.

przegranej pozycji, encyklika dopasowana była więc do okoliczności, przypuszczając na nie ostateczny atak. Wolna konkurencja posadzona została o doprowadzenie do samozagłady gospodarki, a etyczno-kulturowe podstawy liberalizmu doprowadziły do powstania socjalizmu, z którego z kolei narodzić się może bolszewizm (por. *Quadragesimo Anno*, 122). Chociaż generalny wydzźwięk encykliki jest niechętny socjalizmowi i określa go jako niezgodny z duchem chrześcijaństwa, to ataki nań nie są tu nazbyt brutalne, do tego stopnia, że papież sam przyznał założeniom socjalistycznym częściową rację: „Choć więc socjalizm, jak wszystkie błędy, mieści w sobie część prawdy (czemu zresztą papieże nigdy nie przeczyli), opiera się jednak na sobie właściwej nauce o społeczeństwie, niezgodnej z prawdziwym chrześcijaństwem” (*Quadragesimo Anno*, 120).

Niewiele w kontekście etyki gospodarczej dodał Pius XII, co wynikało zapewne z faktu, że pontyfikat jego przypadał na okres II wojny światowej. Powtórzywszy w pierwszym okresie swej pracy tezy o własności jako środku kształtowania człowieka, społeczeństwa i solidarności społecznej, wprowadził również twierdzenie, jakoby kapitalizm był systemem łamiącym prawo natury, gdyż własności prywatnej nie podporządkowuje wspólnemu dobru¹³. Nowym elementem w nauczaniu Piusa XII było zwrócenie uwagi na kontekst jakości życia. W *La Solennita della Pentacoste* podkreślił, że dobra sytuacja gospodarcza kraju, wyrażona w odpowiednich wskaźnikach, musi przekładać się na warunki bytowe członków społeczeństwa. Natomiast w wydanym pod koniec wojny *Il Santo Natale e la Umanita Dolorente*, gdzie pojawiły się liczne tezy na temat godności pracy, papież przypomniał o przyczynie, dla której praca jest ludzkim przeznaczeniem, co zdaje się być znamienne dla stosunku do pracy wśród narodów katolickich: „Praca, jako środek niezbędny do opanowania świata, zamierzony przez Boga dla Jego chwały, posiada swą nieodłączną godność i właściwości pracy, których nie zdołają pomniejszyć nawet znoj, ciężar samej pracy, który przyjąć trzeba jako skutek grzechu pierworodnego, w duchu posłuszeństwa i uległości woli Bożej” (Pius XII, 1983, s. 3, 81).

Zagadnienia etyki gospodarczej w okresie powojennym skupiły się przede wszystkim wokół problematyki związanej z prawami pracowników. Zaczęto również analizować strukturę przedsiębiorstw. Obok szerokiej analizy sytuacji społecznej, encyklika *Mater et Magistra* Jana XXIII poświęca sporo miejsca ustrojowi przedsiębiorstw. Obowiązkiem pracodawcy miało więc być stworzenie odpowiednich warunków pracy i włączenie wykonujących pracę w zarządzanie przedsiębiorstwem. Jak pisał Jan XXIII: „Jeśli więc w procesie produkcji stosuje się taki sys-

¹³ Pod koniec II wojny światowej w przemówieniu do słuchaczy Międzynarodowego Związku Katolickich Stowarzyszeń Pracodawców mówił jednak: „Gospodarka z natury rzeczy nie jest sprawą państwa, przeciwnie, powinna być żywym wytworem wolnej inicjatywy jednostek i swobodnie tworzonych grup [...] Właściciel środków produkcji, kimkolwiek jest [...] powinien pozostać panem własnych decyzji ekonomicznych. I jest rzeczą samą przez się zrozumiałą, że jego dochody powinny być wyższe od dochodów jego pracowników” (cyt. za: Agnosiewicz, s. 3)

tem organizacyjny i takie urządzenia techniczne, które sprawiają, że samo wykonywanie pracy uwłacza ludzkiej godności, albo osłabia poczucie odpowiedzialności, albo wreszcie odbiera zdolność inicjatywy, to taki ustrój gospodarczy uważamy za niesprawiedliwy, i to nawet wówczas, kiedy umożliwia on wielką wydajność produkcji oraz zgodny z nakazami sprawiedliwości i słuszności rozdział wytworzonych dóbr” (*Master et Magistra*, s. 4, 83). W takim kontekście papież nakazywał ochronę drobnego rzemiosła, rodzinnych gospodarstw domowych oraz spółdzielni. Encyklika ta potwierdziła tradycyjnie prawo własności prywatnej i zachęciła do jej upowszechniania pomiędzy wszystkie warstwy społeczne. Jednakże pojawił się tu pewien wyłom i pomimo uznania nadrzędnej roli jednostki, papież uznał konieczność ingerencji państwa w rynek, tak, by to państwo właśnie koordynowało i pobudzało gospodarkę. Rolą państwa miała być również troska o wspólne dobro i w razie konieczności również interwencjonizm państwowy, a nawet nacjonalizacja wybranych gałęzi gospodarki. W takich okolicznościach oczywiste było zaprzeczenie pozytywnej roli wolnej konkurencji, a społeczny plan papieża Jana XXIII coraz mocniej zaczął przypominać model gospodarki planowej. Wiele miejsca poświęcono tu również sprawie rolników, uznając ich pracę za powołanie. Papież zaapelował o udzielanie im tanich kredytów, stworzeniu specjalnego systemu ubezpieczeń społecznych i ochronę cen produktów rolnych. Wiązało się to, między innymi, z obawą o występujące pomiędzy sektorami narastające dysproporcje i odpływ robotników rolnych w kierunku przemysłu¹⁴.

Kwestia pracy pojawiła się również w encyklice *Pacem in Terris*, gdzie skrytykowany został zwyczaj zatrudnienia przy zadaniach ponad duchowe i fizyczne siły człowieka. Po raz pierwszy podniesiona została również kwestia pracowniczych praw kobiet, wraz z apelem o zorganizowanie pracy kobiet tak, by mogły się one spełniać również w rolach rodzinnych. Uzupełnieniem nauczania Kościoła na przełomie lat 60. i 70. XX wieku, była konstytucja duszpasterska *Gaudium et Spes*, wydana w 1965 roku przez II Sobór Watykański już za pontyfikatu Pawła VI. W dziedzinie etyki gospodarczej była ona odpowiedzią na pogłębiający się materializm i ekonomizację wkraczającą we wszystkie dziedziny życia oraz pogłębiającą się polaryzację gospodarczą świata i społeczeństwa. Kościół oskarżał właścicieli kapitału o sterowanie postępem dla własnej korzyści i odmawianiu biednym członkom społeczeństwa wpływu na zachodzące zmiany. Po raz kolejny uznano ważność pracy rolnika, ale osobom wykonującym ten zawód polecono nie zaniechać edukacji. Z nauczania o pracy znikł element łączący ją z karą za grzech pierworodny, a zgodnie z sugestią Kościoła: „[...] winniśmy nabrać przekonania, że przez pracę składaną Bogu w ofierze człowiek łączy się z dziełem zbawczym Jezusa Chrystusa, który pracując własnymi rękami w Nazarecie, nadał pracy znamienitą godność” (*Gaudes...* III, 2, 67). Sobór nakazywał brać udziału wszystkim pracownikom w pieczy nad decyzjami przedsiębiorstwa, a w przypadku, gdy decyzje na-

¹⁴ Jan XXIII winą za brak zainteresowania uprawą roli obarczył przede wszystkim skłonność ludzkiej natury raczej do poszukiwania zmian i nowości, niż kiepskie perspektywy gospodarcze.

leżą do zewnętrznych organów, angażować się już przy ich wybieraniu. Po raz pierwszy poruszony został również problem inwestycji, które służyć powinny tym i przyszłym pokoleniom, co stanowiło swoiste uzupełnienie do wcześniejszych tez Jana XXIII, zachęcających inwestorów do budowy zakładów produkcyjnych blisko miejsca zamieszkania potencjalnych pracowników, tak by uniknęli oni emigracji. Nowością była również troska o kwestie wymiany walutowej, podczas której za dbać należy przede wszystkim o interesy najuboższych. W szerokim zakresie pojawił się tu kontekst stosunków międzynarodowych.

Podobny klimat, bardziej globalnego spojrzenia na kwestie gospodarcze, ale również tezy nie pozostawiające wątpliwości co do sympatii o charakterze zdecydowanie socjalistycznym cechują encyklikę Pawła VI, *Populorum Progressio* z 1967 roku. Encyklika ta jest jednak nieporównanie śmielsza i pojawiają się tu kwestie (podejścia do pracy czy własności), które kilka dziesięcioleci wstecz nie mogłyby zostać wypowiedziane. Zapewne przeciwstawiając się zamiłowaniu do dóbr materialnych i zbyt dosłownemu traktowaniu prawa do własności prywatnej przez niektórych, Paweł VI nie kwestionując tego prawa per se, zaznaczył stanowczo, iż „własność prywatna nie daje nikomu takiego prawa, które byłoby najwyższe i nie podlegałoby żadnym ograniczeniom. Nikomu nie wolno dóbr zbywających zatrzymywać jedynie dla prywatnej korzyści, podczas gdy innym brakuje tego, co konieczne do życia” (Paweł VI, 1983, III, 23). Potępił również właścicieli majątków zarobionych w danym kraju, za inwestowanie ich w innych państwach, jako egoistyczne urzeczywistnianie wyłącznie partykularnych interesów z pominięciem interesu rodaków. Ten punkt widzenia wzmocniła krytyka liberalizmu prowadzącego do internacjonalizacji pieniądza, czyli imperializmu międzynarodowego (por. Paweł VI, 1983, III, 26). Od czasów Leona XIII żaden z papieży nie prezentował tak zdecydowanej krytyki kapitalizmu, jednocześnie podając wskazania typowe dla socjalizmu. Jednym z proponowanych rozwiązań było praktycznie wprowadzenie gospodarki planowej i to na skalę globalną: „[...] Jeśli bowiem istniejąca dziś cywilizacja techniczna nie będzie regulowana jakimś planem, nierówność ludów co do wzrostu dóbr materialnych siłą rzeczy nie tylko nie zmniejszy się, lecz raczej zwiększy: i dlatego postęp narodów bogatszych będzie szybszy, podczas gdy ludy ubogie będą się tylko powoli rozwijać” (*Populorum Progressio*, 8) i dalej „[...] Nie ulega wątpliwości, że dwu- lub wielostronne umowy winny być przestrzegane: sprawiają one bowiem, że na miejsce poniżającej zależności i zawiści, jakie niosła ze sobą era kolonializmu, przychodzą na szczęście zdrowe więzy przyjaźni opartej na równości prawnej i politycznej. Umowy te, jeśli włączy się je w ogólny plan wzajemnej pomocy obowiązujący wszystkie narody, nie budzą żadnych podejrzeń. Ci bowiem, co z nich korzystają, nie będą mieli powodów do nieufności, ani do obaw, że pod pozorem otrzymywania pomocy finansowej czy technicznej znajdują się pod panowaniem jakiegoś nowego kolonializmu, który by ograniczył ich wolność polityczną, nałożył wielkie obciążenia ekonomiczne i albo utwierdził, albo zaprowadził rządy nielicznej grupy” (*Populorum...* 52). Dla uzu-

pełnienia tych tez papież sugerował również regulowane ceny i kontrolę państwa nad przemysłem, które pomogą w sprawiedliwym i uczciwym współdziałaniu krajów biednych i bogatych: „Zasada sprawiedliwości – godna człowieka i uczciwa – wymaga, aby w handlu prowadzonym przez różne narody świata przyznano partnerom jakieś przynajmniej zrównanie warunków kupna i sprzedaży. A chociaż takie zrównanie nie będzie mogło szybko być osiągnięte, to jednak dla jego przyspieszenia trzeba, aby już dzisiaj istniała rzeczywista równość w rokowaniach i w ustalaniu cen. W tej dziedzinie bardzo korzystne mogą być konwencje międzynarodowe, obejmujące dość dużą liczbę narodów. Konwencje te mogą ustanawiać zasady ogólne dotyczące regulacji cen, gwarantowania pewnych rodzajów produkcji, popierania niektórych powstających dopiero gałęzi przemysłu” (*Populorum...* 62).

Nowością jest również nieco „odbrązowiony” stosunek do pracy. Papież słusznie zauważył, że to, co w pracy niegdyś uszlachetniało, w społeczeństwie rzeczywistości zimnowojennej uległo pewnej degeneracji. Jak pisał: „[...] mimo, że niekiedy przesadnie wychwala się swoistą mistykę pracy, jest rzeczą pewną, że Bóg pracę nakazał i pobłogosławił [...] Wykonując pracę, ludzie odkrywają, że są braćmi” (Paweł VI, 1983, III, 27). I dalej: „[...] dzisiaj praca jest bardziej zrjonalizowana i lepiej zorganizowana, może przecież narazić na niebezpieczeństwo samą godność ludzką, czyniąc człowieka niejako swoim niewolnikiem” (Paweł VI, 1983, III, 28). Posądzenie o nacjonalizm, które mogłoby się nasunąć w odniesieniu do zakazu inwestowania majątku w innych krajach, znika w kontekście nawoływań papieża o serdeczne przyjmowanie emigrantów poszukujących pracy w obcych krajach. O współczesnym spojrzeniu na sprawy pracy świadczy też odezwa zawarta w liście apostolskim *Octogesima Adveniens*, o zaprzestanie dyskryminacji kobiet w udziale w życiu kulturalnym, gospodarczym, społecznym i politycznym. Również w tym liście po raz kolejny pada życzenie rozsądnego inwestowania, a wreszcie, co istotne i dotychczas w papieskich encyklikach rzadko spotykane, nałożony zostaje obowiązek dbałości o środowisko naturalne: „[...] człowiek uświadamia sobie nagle, że wskutek nierozważnego wykorzystywania przyrody powoduje niebezpieczeństwo jej zniszczenia i że z kolei on sam padnie tego ofiarą. Nie tylko środowisko materialne staje się groźne przez zanieczyszczenia i odpadki, nowe choroby i potężne środki zagłady, ale samo współżycie między ludźmi wymyka się spod kontroli, tak że w przyszłości może się ono stać nie do zniesienia” (Paweł VI, *Octogesima...* 21).

Ostatnim papieżem przed upadkiem żelaznej kurtyny był Jan Paweł II, którego praca znana była ze społecznego zaangażowania. Encykliką o szczególnym znaczeniu, wydaną przed 1989 rokiem było *Laborem Exercens*, dokument w całości poświęcony zagadnieniu pracy. Jego zasadniczy sens opierał się na encyklikach poprzedników, ale założeniem było uwypuklenie nie tyle problemów pracy jako takiej, ale człowieka w środowisku pracowniczym. Encyklikę tę cechuje powrót do szczególnie godnego traktowania pracy, jako narzędzia służącego rozwojowi ludzkich możliwości, podobnie jednak jak poprzednik, Jan Paweł II dostrzegał w pracy

niebezpieczeństwo zniewolenia przez nią człowieka. Błędne rozumienie znaczenia pracy, uczynienie z człowieka jej przedmiot, nie zaś podmiot prowadzić miało do jej złego pojmowania, ale również przykładowo bezrobocia. Gdy jednak relacja pomiędzy człowiekiem a jego pracą jest poprawna, uczestniczy on poniekąd w dziele stworzenia, a za wzór stawiany jest tu sam Bóg, zarówno w odniesieniu do organizacji pracy, ale i odpoczynku. Encyklika podkreślała też pierwszeństwo pracy nad pozostałymi czynnikami wzrostu gospodarczego. Nie było nietypowym elementem domaganie się płacy godziwej dla pracowników, ale Jan Paweł II dodaje do tego żądanie ustalania płacy nie w odniesieniu do jej ekonomicznego wymiaru, ale potrzeb i godności jednostki. Pojawił się tu również po raz pierwszy apel o włączenie w życie gospodarcze osób niepełnosprawnych, właśnie poprzez umożliwienie im pracy.

Generalny wydzwiek encykliki uderza zarówno w kapitalizm, jak i socjalizm, przy czym ciężar oskarżeń zdaje się przeważać na rzecz kapitalizmu i liberalizmu.

Uwzględniając pochodzenie Jana Pawła II oraz moment historyczny, *Laborem Exercens* w dużym stopniu odpowiadała na problemy świata pracy bloku socjalistycznego, co w encyklikach poprzedników nie było stawiane w centrum zainteresowania. Encyklika ta była ostatnią ogłoszoną przez papieża przed rokiem 1989, który przyniósł zmianę sytuacji gospodarczej praktycznie w odniesieniu do całego świata.

4. Etyka gospodarcza w nauce Kościoła katolickiego po 1989 roku

Omówione w poprzedniej części nauczanie dotyczy okresu wojen światowych, a następnie zimnej wojny. Upadek żelaznej kurtyny, globalizacja i laicyzacja społeczeństwa postawiły przed Kościołem kolejne wyzwania i konieczność odświeżenia poglądów na kwestie etyki gospodarczej. W ostatniej części omówiona zostanie encyklika *Centesimus Annus*, druga spośród encyklik Jana Pawła II dotycząca problemów człowieka gospodarującego oraz przedstawione zostanie formalne stanowisko Kościoła zawarte w Katechizmie.

Mimo, że w krajach byłego bloku sowieckiego rozpoczęły się procesy prowadzące do poprawy sytuacji gospodarczej, pojawiły się nowe wyzwania i problemy. Polaryzacja gospodarcza świata pogłębiła się jeszcze bardziej, a wyznacznikiem etyki gospodarczej przez wiele lat były tezy Milтона Friedmana, zawarte między innymi w twierdzeniu, że „w gospodarce tej [przyp. wolnej] istnieje tylko jeden rodzaj społecznej odpowiedzialności ze strony świata biznesu – wykorzystywać swe zasoby i podejmować działalność w celu zwiększenia własnych zysków na tyle, na ile pozostaje to zgodne z zasadami gry” (Friedman, 1993,

s. 127–128)¹⁵. Być może w ostatnich 20 latach Kościół nie był zainteresowany etyką gospodarczą w stopniu, w jakim na to zasługiwała. W roku 1991 pojawiła się jednak encyklika *Centesimus Annus*, podsumowująca najistotniejsze, z punktu widzenia dotychczasowej Społecznej Nauki Kościoła, problemy. Cechą charakterystyczną tego pisma jest humanizacja zagadnień gospodarczych, zanegowanie sensu rozwoju opierającego się wyłącznie na bazie materialnej: „Rozwoju nie należy ponadto pojmować w znaczeniu wyłącznie gospodarczym, ale w sensie integralnie ludzkim. Jego celem nie jest tylko zrównanie poziomu życia wszystkich narodów z poziomem, który dziś osiągnęły kraje najbogatsze, ale tworzenie solidarną pracę życia bardziej godnego, konkretne przyczynianie się do umocnienia godności i rozwoju uzdolnień twórczych każdej poszczególniej osoby, jej zdolności do odpowiedzi na własne powołanie, a więc na zawarte w nim Boże wezwanie” (*Centesimus...* III, 29). Dalsza część encykliki powtarza stanowisko poprzedników w odniesieniu do własności prywatnej, postrzeganej jako naturalne prawo człowieka, obarczone jednak pewnymi ograniczeniami. Współczesność jednak poza własnością materialną niesie również pytanie o dysponowanie wiedzą, techniką i umiejętnościami, na których opiera się przewaga krajów rozwiniętych i jak pisał Jan Paweł II: „Niegdyś decydującym czynnikiem produkcji była ziemia, a później kapitał, rozumiany jako wyposażenie w maszyny i dobra służące jako narzędzie, dziś zaś czynnikiem decydującym w coraz większym stopniu jest sam człowiek, to jest jego zdolności poznawcze, wyrażające się w przygotowaniu naukowym, zdolności do uczestniczenia w solidarnej organizacji, umiejętność wyczuwania i zaspokajania potrzeb innych ludzi” (Jan Paweł II, *Centesimus...* IV, 32). Sytuacja ta niesie jeszcze większe niebezpieczeństwo niż prosty rachunek ekonomiczny, gdyż większość ludzi nie dysponuje odpowiednimi narzędziami pozwalającymi zająć w hierarchii ludzkiej godne miejsce i poza zależnością na poziomie czysto materialnym, wytwarza się również mentalna zależność, gdyż bez wykształcenia i umiejętności osoby takie nie są w stanie uwolnić się od podporządkowania. Problem ten dotyczy nie tylko mieszkańców krajów rozwijających się i Trzeciego Świata, ale każdej ludzkiej społeczności, również w krajach rozwiniętych, gdzie zawsze pozostaje grupa ludzi nie potrafiąca dotrzymać kroku postępowi. W takim kontekście istnieje szerokie pole do działania dla związków zawodowych i organizacji pracowniczych, ale przecież wszystkich instytucji, które pozwolą włączyć także słabiej przystosowa-

¹⁵ Friedman krytykuje dalej ideę społecznej odpowiedzialności świata biznesu zarzucając ludziom biznesu brak kwalifikacji do decydowania o wadze problemów społecznych, w które biznes mógłby się zaangażować oraz brak wiedzy o potrzebnych na to środkach: „Jeżeli biznesmeni faktycznie ponoszą jakąś społeczną odpowiedzialność, poza przysparzaniem maksymalnych zysków akcjonariuszom, to skąd mają wiedzieć na czym ona polega? Czy pojedynczy «samo – wybieralni» osobnicy mogą decydować, jaki wielki ciężar wolno im położyć na swoje lub swoich akcjonariuszy barki, by służyć temu społecznemu interesowi?” (Friedman, 1993, s. 128). Innym zarzutem wobec społecznej odpowiedzialności biznesu jest kwestia lojalności wobec akcjonariuszy, którzy powierzają swoje pieniądze firmom w nadziei na zysk, nie zaś ze szlachetnych pobudek wspierania społecznej odpowiedzialności biznesu (por. Friedman, 1993, s. 129).

nych członków społeczeństwa w proces rozwoju. *Centesimus Annus* w porównaniu z *Laborem Exercens* jest bardziej przychylna kapitalizmowi, a właściwie wolnej ekonomii, pojawiła się tu nawet krytyka nadmiernej ingerencji państwa w gospodarkę, ale dalej obecna jest zasada pomocniczości, a całkowicie wolny rynek wywołuje negatywne skojarzenie. Jan Paweł II oskarżył również kapitalizm o powstanie ubóstwa wśród najbiedniejszych narodów i najbiedniejszych grup społecznych Zachodu, która to teza jest tożsama z założeniami marksizmu. Również zwracając się do „robotników i wszystkich ludzi dobrej woli” papież ujawnił pewne stanowisko. Encyklika potępia na koniec jednak oba systemy społeczne – kapitalizm i socjalizm, być może więc ową skłonność Jana Pawła II tłumaczyć należy faktem jego pochodzenia i momentem historycznym.

Nowym elementem, który wcześniej nie pojawiał się w encyklikach jest kwestia konsumpcji, a raczej jak ujmuje to autor konsumizmu, zjawiska przysparzającego zysków, ale redukującego człowieka do klienta z rozbudzonymi, sztucznie kreowanymi w oparciu o instynkty potrzebami. Dlatego, jak pisał dalej autor: „potrzebna jest tu wielka praca na polu wychowania i kultury, obejmująca przygotowanie konsumentów do odpowiedzialnego korzystania z prawa wyboru, kształtowanie głębokiego poczucia odpowiedzialności u producentów i przede wszystkim u specjalistów w dziedzinie społecznego przekazu; konieczna jest także interwencja władz publicznych” (Jan Paweł II, *Centesimus...* IV, 35). Jednocześnie papież podkreślał odpowiedzialność przedsiębiorców za kształcenie i formowanie pracowników oraz odpowiedzialność edukacji w odniesieniu do tych, którzy podejmują decyzje gospodarcze.

Ostatnim ważkim elementem tej encykliki było odniesienie się do kwestii ekologii, po raz pierwszy w tak bezpośredni i zasadniczy sposób: „Człowiek, opanowany pragnieniem posiadania i używania, bardziej aniżeli bycia i wzrastania, zużywa w nadmiarze i w sposób nie uporządkowany zasoby ziemi, narażając przez to także własne życie. U korzeni bezmyślnego niszczenia środowiska naturalnego tkwi błąd antropologiczny, niestety rozpowszechniony w naszych czasach. Człowiek, który odkrywa swą zdolność przekształcania i w pewnym sensie stwarzania świata własną pracą, zapomina, że zawsze dzieje się to w oparciu o pierwszy dar, otrzymany od Boga na początku w postaci rzeczy przezeń stworzonych. Człowiek mniema, że samowolnie może rozporządzać ziemią, podporządkowując ją bezwzględnie własnej woli, tak jakby nie miała ona własnego kształtu i wcześniejszego, wyznaczonego jej przez Boga, przeznaczenia, które człowiek, owszem, może rozwijać, lecz któremu nie może się sprzeniewierzać. Zamiast pełnić rolę współpracownika Boga w dziele stworzenia, człowiek zajmuje Jego miejsce i w końcu prowokuje bunt natury, raczej przez niego tyranizowanej, niż rządzonej” (Jan Paweł II, *Centesimus...* IV, 37). Kwestia ta jest znacząca, gdyż po raz pierwszy zwierzchnik Kościoła podkreślał w tak istotnym dokumencie, że człowiek nie ma absolutnych praw w eksploatowaniu Ziemi.

Podsumowując, patrząc na stosunek Kościoła katolickiego do kwestii związanych z etyką gospodarczą nasuwa się spostrzeżenie, że Kościół od samego

początku prezentował pewien pragmatyzm poglądów, zmierzający do, jak się wydaje, utrzymania sytuacji zastanej oraz oczywiście do utrzymania swojej pozycji. Rzadko dostrzega się w społecznym nauczaniu Kościoła zachętę do rewolucyjnych zmian. Pomimo krytyki kapitalizmu i idei marksistowskich, daje się zauważyć w omawianych encyklikach papieskich trend do nich nawiązujący i nimi inspirowany. Leon XIII i Pius XI pomimo krytycznego stanowiska wobec kapitalizmu dużo dosadniej potępiali socjalizm. Szala zdecydowanie przechyliła się na korzyść socjalizmu za pontyfikatu Jana XXIII, zaś za Pawła VI dziedzictwo marksizmu osiągnęło apogeum w nauczaniu Kościoła. Przedostatni papież, Jan Paweł II określany przez katolików jako piewca kapitalizmu, w rzeczywistości w swej pracy również prezentował pewną ambiwalencję. W jego przypadku nie bez znaczenia może być również dziedzictwo kulturowe oraz fakt, że jako jedyny wywodził się z kraju, który próbował socjalizm praktykować¹⁶.

Na koniec należy odnieść się również do formalnej wykładni etycznej, którą dla katolików jest Katechizm Kościoła Katolickiego¹⁷. Publikacja ta większość miejsca poświęca kwestiom dogmatycznym, wypływają z niej jednak pewne wnioski rów-

¹⁶ 7 lipca 2009 roku opublikowana została pierwsza społeczna encyklika Benedykta XVI *Caritas in veritate*. Odwołując się do tekstu, można odnieść wrażenie, że trend idei socjalistycznych zdecydowanie zachowany jest również w tym tekście, zwłaszcza biorąc pod uwagę bezpośrednie odniesienia do Pawła VI. Benedykt XVI oskarża współczesną formę liberalizmu o zaistniały kryzys gospodarczy. Domaga się zwiększenia kontroli państwa nad rynkiem, domaga się od korporacji i środowisk międzynarodowych pracy nad wspólnym dobrem, w które uderza właśnie działalność niektórych korporacji. Encyklika zawiera również krytykę stosunków pracowniczych panujących w korporacjach, krytykę nasilających się nierówności i wreszcie fragmenty o wydźwięku antyglobalistycznym oraz ubolewanie nad narastającymi w społeczeństwach, jak i strukturze międzynarodowej nierównościami. Bardzo wiele miejsca zajmuje w encyklice kwestia poszanowania natury i rozważnego gospodarowania jej zasobami, co również zdaje się być elementem charakterystycznym dla programów lewicowych: „[...] Potrzebna jest skuteczna zmiana mentalności, która nas skłoni do przyjęcia *nowych stylów życia*, «w których szukanie prawdy, piękna i dobra, oraz wspólnota ludzi dążących do wspólnego rozwoju byłyby elementami decydującymi o wyborze jakości konsumpcji, oszczędności i inwestycji». Każde naruszenie solidarności i przyjaźni obywatelskiej powoduje szkody ekologiczne, podobnie jak ze swej strony degradacja środowiska wywołuje niezadowolenie w relacjach społecznych. Przyroda, zwłaszcza w naszych czasach, jest tak bardzo wintegrowana w dynamiki społeczne i kulturowe, że nie stanowi już niemal zmiennej niezależnej. Pustynnienie ziemi i zubożenie produkcyjne niektórych obszarów uprawnych są również skutkiem zubożenia zamieszkującej je ludności i jej zacofania. Dynamizując rozwój ekonomiczny i kulturalny tej ludności, chroni się również naturę. Ponadto, ileż zasobów naturalnych zniszczyły wojny! Pokój narodów i między narodami umożliwiłby również większą ochronę natury. Zagarnianie zasobów, zwłaszcza wody, może wywoływać poważne konflikty między zaangażowanymi społecznościami. Pokojowa umowa, dotycząca wykorzystywania zasobów, może ocalić przyrodę i jednocześnie dobrobyt zainteresowanych społeczeństw [...] Trzeba, żeby było coś w rodzaju ekologii człowieka pojmowanej we właściwym sensie [...]. Dla ochrony przyrody nie wystarczą działania pobudzające lub hamujące gospodarkę, ani nawet nie wystarczą odpowiednie pouczenia. Są to ważne narzędzia, ale decydującym problemem jest całościowa postawa moralna społeczeństwa” (*Caritas...* 48–49).

¹⁷ Ostatnia wersja Katechizmu została po raz pierwszy opublikowana w 1992 roku. Jest to oficjalna wykładnia wiary, doktryny i moralności katolickiej. Przygotowaniem Katechizmu zajęła się komisja przy Kongregacji Nauki i Wiary, ostatecznie zatwierdził go papież.

niez w odniesieniu do etyki gospodarczej. „Uwzględniając wspólnotowy charakter ludzkiej społeczności przywrócone do łask zostaje pojęcie dobra wspólnego w sensie sumy warunków życia społecznego, jakie [...] zrzeszeniom bądź poszczególnym członkom społeczeństwa pozwalają osiągnąć pełniej i łatwiej swoją doskonałość” (Katechizm 1924). Odpowiedzialnością za zapobieganie dysproporcjom pomiędzy bogactwem i ubóstwem obywateli obciążone zostało tu państwo, na obywatelach spoczywa natomiast obowiązek działania na korzyść dobra wspólnego, budowanie i wspieranie instytucji, które przyczyniają się do jego powstawania i trwania. Bez wątpienia w takim właśnie kontekście funkcjonować powinien również biznes prywatny, mający przecież niezwykle silną sprawczą w odniesieniu do warunków życia społecznego. Katechizm wymaga również, by szanowana była godność człowieka, a co za tym idzie wyrównywane wszelkie dysproporcje społeczne i gospodarcze, co również należy do zakresu możliwości tych, którzy zajmują się jakąkolwiek działalnością gospodarczą.

Najszerzej o etyce gospodarczej mówi jednak artykuł 7 Katechizmu, dział 2, rozdział 2, część 3 w całości poświęcony siódmemu przykazaniu „nie kradnij”. Potwierdzone tu zostaje prawo do poszanowania własności prywatnej (i wykorzystywania jej dla ogólnego rozwoju), jednak ciężar ulega przeniesieniu z dowodzenia owego prawa do wypunktowania działań w to prawo uderzających, wśród których są, między innymi: „wypłacanie niesprawiedliwych wynagrodzeń, brak ducha odpowiedzialności za cudze mienie, wyłudzenie rent, zapomóg i subwencji, wykorzystywanie zajmowanego stanowiska lub urzędu dla niesprawiedliwego wzbogacenia się, niedotrzymywanie umów, oszustwo w handlu i spekulacja, która polega na sztucznym podwyższaniu cen towarów [...]; lichwa, która polega na wykorzystywaniu ciężkiego położenia drugiego człowieka, korupcja [...], przywłaszczenie i korzystanie w celach prywatnych z własności przedsiębiorstwa; źle wykonane prace, przestępstwa podatkowe; fałszowanie czeków, rachunków, nadmierne wydatki, marnotrawstwo” itd. (Katechizm, cz. 3, dział 2, rozdz. 2, art. 7,1). Potępia się również wszelkie działania zmierzające do zniewalania, kupowania, sprzedawania ludzi, czyli generalnie przedmiotowego ich traktowania. Wydaje się, że znaczenie tego artykułu można odczytywać zarówno na poziomie dosłownym, jak i w sposób bardziej wysublimowany. Nie jest bowiem tajemnicą, że współczesny biznes nie ma skrupułów przed przekupywaniem pracowników konkurencji, manipulowaniem klientami czy uprawianiem szpiegostwa gospodarczego.

Katechizm promuje postawę proekologiczną, zobowiązuje człowieka do życzliwości wobec zwierząt oraz poszanowania integralności świata natury. Wreszcie w podsumowaniu odrzuca działalność gospodarczą, której podstawowym celem jest zysk. Kierownicy przedsiębiorstw powinni przede wszystkim zwrócić uwagę na dobro zatrudnionych, wyrażone poprzez troskę o miejsce pracy, niedyskryminowanie ich ze względu na płeć, wiek, zdrowie, pochodzenie lub narodowość, a także zapewnić pracownikom odpowiednie wynagrodzenie.

5. Zakończenie

Jak przedstawia powyższy tekst, zainteresowanie Kościoła katolickiego kwestiami etycznego gospodarowania było mu właściwe praktycznie od zarania. Niezwykle mocna pozycja Kościoła w średniowieczu, panujące powszechnie stosunki feudalne, dosłowność traktowania przekazu Starego i Nowego Testamentu sprawiły, że przez pierwsze tysiąc pięćset lat istnienia Kościół poświęcał się głównie analizie zgodności pewnych zachowań gospodarczych z tym, na co zezwala Biblia. W centrum zainteresowania było przede wszystkim prawo do domagania się procentu od pożyczki, stosunek do posiadanego majątku, wartość dóbr materialnych w oczach Boga itp.

Upadek znaczenia Kościoła katolickiego wynikający najpierw z przemian struktury religijnej Europy, jakie przyniosła reformacja, a następnie Rewolucja Francuska; idee socjalistyczne i liberalne sprawiły, że nauczanie Kościoła musiało przenieść ciężar z upominania i usprawiedliwiania nierówności społecznych jako zgodnych z bożym zamysłem, jak miało to miejsce w średniowieczu, na realne problemy ludzi, którzy w Kościele pozostali oraz ustosunkować się do sytuacji społeczno-politycznej. Stąd też główne zagadnienia charakteryzujące nauczanie o etyce gospodarczej w XIX i XX wieku skupiają się na problematyce prawa do własności prywatnej i swobodnego nią dysponowania, prawie do pracy i płacy oraz położeniu społecznym robotników.

Przełom XX i XXI wieku przyniósł rozpad ZSRR oraz upadek socjalizmu w Europie Wschodniej i zmiany w kapitalizmie. Wraz z globalizacją wyraźnie dostrzegalna stała się polaryzacja społeczeństwa, która uderza w poczucie solidaryzmu ludzkiego. Problem niedoboru w cywilizacji zachodniej zastąpiony został w dużym stopniu nadmiarem, marnotrawstwem i szaleństwem konsumpcji. Problemem jest dyskryminacja płci, wieku, narodowości, rasy czy poglądów; nieadekwatne wykorzystywanie możliwości pracowników (nie tylko tych zmuszonych do poszukiwania pracy poza miejscem zamieszkania) oraz arogancja w użytkowaniu ziemskich zasobów. Za niepokojące można uznać zjawisko wnikania korporacji we wszystkie dziedziny życia pracowników oraz „neofeudalne” stosunki panujące w firmach. Być może ponownej analizy będzie wymagała również pozycja Kościoła w odniesieniu do działalności sektora bankowego w kontekście zarówno oprocentowania pożyczek, jak i prawa do własności prywatnej. Biorąc pod uwagę powszechność życia na kredyt w krajach kultury zachodniej, coraz mniej osób rzeczywiście dysponuje własnością prywatną. Te, oraz zapewne wiele innych kwestii związanych z etycznym gospodarowaniem we współczesnym świecie stanowią jednak temat na osobne opracowanie.

Bibliografia

- Agnosiewicz M. 2005. *Katolicka nauka społeczna, socjalizm i kapitalizm*. [on-line, dostęp: 2009-07-17]. Dostępny w Internecie: www.racjonalista.pl.
- Benedykt XVI. 2007. *Caritas in Veritate*. [dokument PDF; dostęp: 2009-07-17]. Dostępny w Internecie: http://info.wiara.pl/files_upload/09/07/07/961131_Caritasinveritate.pdf.
- Chafuen A.A. 2007. *Wiara i wolność*. Warszawa: Arwil. ISBN 978-83-60533-08-6.
- Chojnicka K. 1993. *Nauczanie Społeczne Kościoła od Leona XIII do Piusa XII*. Kraków: Wydawnictwo PAN. ISBN 83-85579-66-4.
- Dokumentacja Soboru Watykańskiego II. 1983. *Gaudium et Spes*. W: *Dokumenty. Nauczanie społeczne Kościoła*. Warszawa: Ośrodek Dokumentacji i Studiów Społecznych. ISBN 83-00-00415-7.
- Friedman M. 1993. *Kapitalizm i wolność*. Warszawa: „Rzeczpospolita”.
- Jan Paweł II. 1991. Encyklika *Centesimus Annus*. [on-line; dostęp: 2009-07-17]. Dostępna w Internecie: http://www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/encykliki/centesimus_2.html#4.
- Jan Paweł II. 1983. Encyklika *Laborem Exercens*. W: *Dokumenty. Nauczanie społeczne Kościoła*. Warszawa: Ośrodek Dokumentacji i Studiów Społecznych. ISBN 83-00-00415-7.
- Jan XXIII. 1983. Encykliki *Mater et Magistra, Pacem in Terris*. W: *Dokumenty. Nauczanie społeczne Kościoła*. Warszawa: Ośrodek Dokumentacji i Studiów Społecznych. ISBN 83-00-00415-7.
- Katechizm dla dorosłych*. 1999. Kraków: Wydawnictwo WAM. ISBN 83-7097-564-X.
- Kołakowski L. 1955. *Szkice o filozofii katolickiej*. Warszawa: PWN.
- Leon XIII. 1883. Encyklika *Rerum Novarum*. W: *Dokumenty. Nauczanie społeczne Kościoła*. Warszawa: Ośrodek Dokumentacji i Studiów Społecznych. ISBN 83-00-00415-7.
- Novak M. 1993. *Liberalizm – sprzymierzeniec czy wróg Kościoła*. Poznań: „W Drodze”. ISBN 83-7033-146-7.
- Paweł VI. 1983. Encyklika *Populorum Progressio*. W: *Dokumenty. Nauczanie społeczne Kościoła*. Warszawa: Ośrodek Dokumentacji i Studiów Społecznych. ISBN 83-00-00415-7.
- Pius XI. 1931. Encyklika *Quadragesimo Anno*. W: *Dokumenty. Nauczanie społeczne Kościoła*. Warszawa: Ośrodek Dokumentacji i Studiów Społecznych. ISBN 83-00-00415-7.
- Pius XII. 1958. Przemówienie *La Solennita della Pentacoste, Il Santo Natale e la Umanita Dolorante*. W: *Dokumenty. Nauczanie społeczne Kościoła*. Warszawa: Ośrodek Dokumentacji i Studiów Społecznych. ISBN 83-00-00415-7.
- Stein P. 1989. *O niektórych związkach religii z gospodarką*. W: *Religia i ekonomia*. Warszawa: „Pax”. ISBN 83-211-0934-9.
- Wojciechowski M. 2008. *Moralna wyższość wolnej gospodarki*. Warszawa: Wydawnictwo Prohibita Paweł Tobała-Pertkiewicz. ISBN 978-83-61344-00-1.

Business Ethics in Social Teaching of Catholic Church

Summary: The article is a Abstract of opinions of the Catholic Church with regard to the question of business ethics. It is presenting a changing overview of priorities since the early Middle Ages, when the main concern was a problem of usury, richness or trade, through the turbulent times of XIX and XX century, where the main reflection was related to private ownership and value of human work, ending with the contemporary times.

The first part discusses the roots of Catholic social teaching, which are dating back to the Middle Ages and writings of Saint Ambrosius and Augustine. The important contribution into social teaching were also the ideas of scholastics – Thomas Aquinas and the late Spanish scholastics. The second part of the paper refers to the classic period in Catholic social teaching, that means since the encyclical *Rerum Novarum* of the pope Leo XIII, till *Laborem Exercens*

of John Paul II. Then, a short resume of contemporary teaching follows, which includes chosen encyclicals by John Paul II, published after 1989 and also dogmatic point of view of Catholic Church contained in the last edition of Catechism of Catholic Church.

Key words: business ethics, Catholic social teaching.

Wydanie I
Ark. wyd. 18;5 ark. druk. __,__; nakład 350 egz.

Skład komputerowy: „MarDruk” – Marcin Herzog
www.mardruk.pl

Druk i oprawa: Oficyna Wydawniczo-Drukarska „Secesja” s.c.
ul. Rzemieślnicza 22, 30-363 Kraków
tel./fax 012-266-78-30