

ZESZYTY NAUKOWE  
MAŁOPOLSKIEJ  
WYŻSZEJ SZKOŁY EKONOMICZNEJ  
W TARNOWIE

**ZESZYT 1**

POD REDAKCJĄ  
JANA SIEKIERSKIEGO

TARNÓW 1999

Spis treści/Contents

KOMISJA SENACKA DO SPRAW NAUKI I WYDAWNICTW  
Józefa Famielec, Ewa Majewska, Jan Siekierski (przewodniczący)  
Adam Stabryła, Leszek Strzembicki

Recenzent: prof. dr hab. Zofia Dach

ADRES REDAKCJI

Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie  
33-100 Tarnów, Rynek 9

Streszczenia na język angielski tłumaczyła: Ewa Majewska

Redaktor: Anna Stradomska-Bialic

© Copyright by  
Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie  
Tarnów 1999

*Printed in Poland*

Wydawnictwo Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie  
Tarnów 1999

Wydanie I; ark. wyd. 10,50; ark. druk. 9,75; nakład 350 egz.

Skład komputerowy: „[MarDruk](#)” — Marcin Herzog  
ul. Świętokrzyska 12/511, 30-015 Kraków

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Jagiellońskiego  
ul. Czapskich 4, Kraków

Spis treści/Contents

## Spis treści

<a href="#">Od Redakcji</a> . . . . .	7
<a href="#">Konferencja naukowa „Regionalne uwarunkowania rynku pracy” i I Targi Pracy — Tarnów '98</a>	
<a href="#">Przemówienie rektora MWSE w Tarnowie prof. dr. hab. STANISŁAWA LISA</a> . . . . .	9
<a href="#">Przemówienie prezydenta Tarnowa mgr. inż. ROMANA CIEPIELI</a> . . . . .	11
<a href="#">Referaty naukowe</a>	
<a href="#">JAN SIEKIERSKI: Przemiany lokalnych rynków pracy na przykładzie województwa tarnowskiego</a> . . . . .	13
<a href="#">LESZEK KOZIÓŁ: Ekonomiczno-organizacyjne sposoby niwelowania napięć na rynku pracy na przykładzie rynku pracy w rejonie tarnowskim</a> . . . . .	33
<a href="#">BARBARA BOROWICZ: Absolwent na lokalnym rynku pracy — szanse i zagrożenia</a> . . . . .	45
<a href="#">ANDRZEJ ADAMCZYK: Kryteria wyboru techniki produkcji w warunkach występowania bezrobocia</a> . . . . .	59
<a href="#">Artykuły i rozprawy</a>	
<a href="#">EDWARD ŁUKAWER: Państwo a rynek. Główny dylemat transformacji systemowej</a> . . . . .	75
<a href="#">RUPRECHT VON HEUSINGER: The role of the state in neoclassical economics</a> . . . . .	81
<a href="#">MAŁGORZATA GAJDA: Problem stabilizacji długu publicznego w Polsce</a> . . . . .	91
<a href="#">JAN KUBIK: Strategia rozwoju administracji celnej w okresie poprzedzającym przystąpienie Polski do Unii Europejskiej</a> . . . . .	105
<a href="#">Odczyty</a>	
<a href="#">JAN KRÓL: Szanse młodego pokolenia związane z transformacją ustrojową Polski</a> . . . . .	127
<a href="#">RYSZARD MASŁOWSKI: Reforma administracji państwa na tle województwa małopolskiego</a> . . . . .	131
<a href="#">Recenzje</a>	
<a href="#">Problemy transformacji systemowej krajów Europy Środkowo-Wschodniej, pod redakcją Stanisława Lisa (ANDRZEJ PODOBIŃSKI)</a> . . . . .	135
<a href="#">Jan Siekierski, Procesy transformacji systemowej w rolnictwie i gospodarce żywnościowej w Polsce (FRANCISZEK KOLBUSZ)</a> . . . . .	139

Informacje i materiały

<u>Promocja absolwentów MWSE w Tarnowie i okolicznościowe przemówienie rektora prof. dr. hab. STANISŁAWA LISA</u> . . . . .	141
<u>Streszczenia najlepszych prac licencjackich wyróżnionych absolwentów (Redakcja):</u>	
<u>JOLANTA HAJDUK: Formułowanie strategii rozwoju miasta na przykładzie gminy miejskiej Gorlice</u> . . . . .	143
<u>KRZYSZTOF JAGIEŁŁO: Rachunek ekonomicznej efektywności inwestycji jako narzędzie decyzyjne w przedsiębiorstwie na przykładzie Karpackiego Okręgowego Zakładu Gazownictwa w Tarnowie</u> . . . . .	144
<u>TERESA KOZUB: Restrukturyzacja w zarządzaniu rozwojem firmy</u> . . . . .	145
<u>KINGA NOWAK: Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników po 1990 roku</u> .	146
<u>RENATA ŻABA: Marketing usług bankowych na przykładzie Banku Przemysłowo-Handlowego SA I Oddział — Tarnów</u> . . . . .	148
<u>Summaries</u> . . . . .	151

## Table of contents

<a href="#">Editorial</a> . . . . .	7
<a href="#">Scientific conference „Regional conditioning of a labour market” and Job Fairs — Tarnów '98</a>	
<a href="#">Rector of the Małopolska School of Economics in Tarnów, Prof. STANISŁAW LIS — Opening address</a> . . . . .	9
<a href="#">Mayor of Tarnów, ROMAN CIEPIELA — Opening address</a> . . . . .	11
<a href="#">Papers</a>	
<a href="#">JAN SIEKIERSKI: Transformations of local labour markets — the case of Tarnów</a> . .	13
<a href="#">LESZEK KOZIÓŁ: Economic and organisational ways of alleviation tensions appearing on a labour market — the case of Tarnów</a> . . . . .	33
<a href="#">BARBARA BOROWICZ: A graduate on the local labour market — chances and threats</a> .	45
<a href="#">ANDRZEJ ADAMCZYK: Criteria of choosing a production technique in circumstances of widespread unemployment</a> . . . . .	59
<a href="#">Articles and dissertations</a>	
<a href="#">EDWARD ŁUKAWER: The state versus the market. Main dilemma of system transformation</a> . . . . .	75
<a href="#">RUPRECHT VON HEUSINGER: The role of the state in neoclassical economics</a> . . .	81
<a href="#">MAŁGORZATA GAJDA: Stabilisation problem of a public debt in Poland</a> . . . . .	91
<a href="#">JAN KUBIK: Development strategy of customs administration during the period proceeding entering European Union by Poland</a> . . . . .	105
<a href="#">Lectures</a>	
<a href="#">JAN KRÓL: Young generation chances connected with system transformation in Poland</a> .	127
<a href="#">RYSZARD MASŁOWSKI: Reform of the state administration — the case of Małopolska</a>	131
<a href="#">Review</a> . . . . .	135
<a href="#">Information and materials</a> . . . . .	141
<a href="#">Summaries</a> . . . . .	151

## Od Redakcji

*Szanowni Czytelnicy, oddajemy do Waszych rąk pierwszy numer „Zeszytów Naukowych Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie”. Nasza Uczelnia powstała w 1995 roku i należy do bardzo dynamicznie rozwijających się wyższych szkół ekonomicznych w Polsce oraz cieszy się wysokim prestiżem naukowo-dydaktycznym. Po trzech latach studiów pierwsi absolwenci MWSE z tytułem licencjata nauk ekonomicznych zasilili kadry przedsiębiorstw, banków, administracji i samorządów w naszym regionie.*

*Równocześnie pracownicy naukowo-dydaktyczni Uczelni podjęli badania naukowe i współpracę z akademickimi ośrodkami w kraju i za granicą. Dla upowszechniania naszych osiągnięć naukowo-badawczych i współpracujących z nami naukowców i praktyków życia gospodarczego rozpoczęliśmy działalność wydawniczą publikacją zwartą pod redakcją naukową prof. dr. hab. Stanisława Lisa, zatytułowaną „Problemy transformacji systemowej krajów Europy Środkowo-Wschodniej”.*

*Jako redaktor naukowy powołanego do życia periodyku MWSE z przyjemnością pragnę zaprezentować Szanownym Czytelnikom zawartość pierwszego numeru „Zeszytów...” poświęconego w głównej mierze dorobkowi konferencji naukowej „Regionalne uwarunkowania rynku pracy” połączonej z I Targami Pracy, które odbyły się 22 maja 1998 r. w Tarnowie.*

*Problematyka ta jest niezwykle istotna zarówno od strony teorii ekonomii, jak i realizacji transformacji gospodarki polskiej.*

*Chcę zwrócić także uwagę na artykuły, w których autorzy podejmują kontrowersyjny problem roli państwa w gospodarce rynkowej.*

*W dalszej części „Zeszytów...” zamieszczono dwie recenzje książek poświęconych zagadnieniom transformacji systemowej oraz informacje i materiały z uroczystej promocji pierwszych absolwentów MWSE 10 lipca 1998 r., a także omówienie ich najlepszych prac dyplomowych.*

*Wyrażam nadzieję, że zaprezentowane w pierwszym numerze „Zeszytów Naukowych Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” artykuły i materiały spotkają się z dużym zainteresowaniem i życzliwością ze strony społeczności akademickiej oraz uczestników życia gospodarczego. Ufam, że systematycznie ukazujący się periodyk naukowy naszej Uczelni będzie służyć pomocą szerokim kręgom społeczeństwa w zrozumieniu złożonych kwestii związanych z problematyką gospodarczą naszego kraju i regionu.*

*prof. dr hab. Jan Siekierski*



# Konferencja naukowa „Regionalne uwarunkowania rynku pracy” i I Targi Pracy – Tarnów '98

Przemówienie rektora MWSE w Tarnowie  
prof. dr. hab. Stanisława Lisa

Szanowne Panie, Szanowni Panowie!

Szanowny Panie Prezydencie!

Dostojni Goście!

Drodzy Absolwenci Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie!

Przypadł mi wielki zaszczyt otworzyć w imieniu Senatu Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie — pierwsze w długoletniej historii Tarnowa — Targi Pracy, zorganizowane przez Uczelnię wspólnie z władzami miasta Tarnowa.

Serdecznie witam wszystkich uczestników tej doniosłej uroczystości, a w szczególności Prezydenta Tarnowa Pana Romana Ciepiałę, przedstawicieli dwudziestu jeden zakładów i instytucji województwa tarnowskiego, uczestników konferencji naukowej towarzyszącej Targom, a zwłaszcza absolwentów naszej Uczelni.

Szanowni Państwo!

Strategicznymi celami Polski na przełomie wieków są: przewyciężenie luki edukacyjnej dzielącej nasz kraj od wysoko rozwiniętych krajów świata, uzyskanie członkostwa i zajęcie wysokiej pozycji konkurencyjnej w Unii Europejskiej.

Fundamentalne znaczenie w osiągnięciu tych celów ma: wiedza, nauka, technika oraz przedsiębiorczość reprezentowana przez krajowe podmioty gospodarcze. Budowa efektywnej gospodarki rynkowej i konieczność włączenia się na partnerskich warunkach do gospodarki światowej są w długim okresie zdeterminowane poziomem wiedzy absolwentów szkół wyższych i ich umiejętnością dostosowania się do nowych warunków i tworzenia przez nich mechanizmów przenoszenia zdobyczy nauki i wiedzy do praktyki gospodarczej. Platformę dla tej twórczej symbiozy muszą stworzyć krajowi przedsiębiorcy we współpracy z lokalnymi instytucjami naukowymi.



Wyrażamy wielką radość, że idea Targów Pracy, na których dojdzie do bezpośrednich kontaktów między absolwentami naszej Uczelni a przedstawicielami renomowanych przedsiębiorstw i instytucji zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego, spotkała się z tak dużym zainteresowaniem ze strony wszystkich ich uczestników.

Pragniemy podkreślić, że nasi absolwenci, wykształceni w Małopolskiej Wyższej Szkole Ekonomicznej w Tarnowie, wyróżniają się wysokim poziomem wiedzy teoretycznej i praktycznej pozwalającym im na efektywne kierowanie podmiotami gospodarczymi w warunkach generowanych zarówno przez gospodarkę Polski, jak i gospodarkę światową.

Wyrażamy przekonanie, że wartości cechujące naszych studentów znajdą uznanie u przyszłych pracodawców.

Z wielkim zainteresowaniem oczekujemy też sformułowania preferencji przez praktykę gospodarczą co do jakości, zakresu i kierunków kształcenia ekonomistów w naszej Uczelni.

Życzę wszystkim uczestnikom I Targów Pracy owocnych obrad i zawarcia korzystnych kontraktów.

## Przemówienie prezydenta Tarnowa mgr. inż. Romana Ciepieli

Rynek pracy jest jednym z najważniejszych elementów gospodarki. W lokalnym wymiarze nabiera on szczególnego znaczenia, odzwierciedla bowiem stan gospodarki regionu oraz jest ważnym wskaźnikiem możliwości rozwojowych. Stan rynku pracy w Małopolsce jest zróżnicowany i należy oddzielnie rozważyć sytuację Krakowa, dużych miast oraz obszarów wiejskich. Jednym ze wskaźników pomocnych przy ocenie rynku pracy jest poziom bezrobocia. W Tarnowie utrzymuje się on poniżej średniej krajowej oraz poniżej średniej dla woj. tarnowskiego. Analiza struktury bezrobocia wskazuje na wyraźną współzależność poziomu wykształcenia z liczbą osób pozostających bez pracy w poszczególnych grupach bezrobotnych.

Nie wytworzyły się jeszcze instytucjonalne formy współdziałania pomiędzy gospodarką i jej przedstawicielami oraz systemem kształcenia. Absolwenci oraz pracodawcy bardzo często nie posiadają praktycznych umiejętności i wiedzy, w jaki sposób aktywnie zachowywać się na rynku pracy. Należy więc z wielkim uznaniem przyjąć fakt zorganizowania przez Małopolską Wyższą Szkołę Ekonomiczną w Tarnowie I Targów Pracy, będących próbą stworzenia wspólnej platformy dla aktywnych na rynku pracy tarnowskich pracodawców i absolwentów tarnowskich szkół wyższych.

Pomimo korzystniejszych niż w innych województwach wskaźników bezrobocia, w województwie tarnowskim pozostaje bez pracy około 32 000 osób. Niezależnie od tendencji spadkowej liczba ta jest wysoka i niepokojąca. Powodem zaniepokojenia jest fakt, iż ok. 38% z tej grupy to młodzi ludzie, w wieku 18—24 lat. Równie niepokojąca jest analiza struktury wykształcenia bezrobotnych. Ponad 50% bezrobotnych to absolwenci zasadniczych szkół zawodowych, a razem z osobami z wykształceniem podstawowym stanowią ponad 75% ogółu bezrobotnych. Wskazuje to jednoznacznie na niewydolność naszego systemu edukacji oraz zwiększanie się potrzeb w zakresie kształcenia dorosłych. Osoby posiadające wyższe wykształcenie nie mają większych problemów z podjęciem pracy. Tylko ok. 3,3% zarejestrowanych bezrobotnych stanowią absolwenci szkół wyższych.

Charakterystyczny dla tarnowskiego systemu lokalnej gospodarki jest brak instytucjonalnych form współpracy pomiędzy przedstawicielami struktur gospodarczych a organami odpowiedzialnymi za system oświaty. Niepokojący stan obserwujemy w wyposażeniu warsztatów szkolnych, laboratoriów, pracowni szkolnych, a także w zakresie możliwości podnoszenia kwalifikacji

nauczycieli. Stan ten wpływa na jakość kształcenia i ogranicza adaptację absolwentów szkół średnich w pierwszym miejscu pracy. Pracodawcy zaś rzadko próbują wpływać na zmianę kierunków kształcenia, ograniczając się jedynie do penetracji rynku pracy. Utrzymywanie takiego stanu rzeczy determinuje możliwości rozwojowe tarnowskiej gospodarki.

Polska gospodarka rozwija się w bardzo szybkim tempie i zapotrzebowanie na nowe wykształcone kadry będzie odpowiednio wzrastało, jednak popyt ten będzie zróżnicowany. Otrzymanie propozycji pracy przez absolwenta uzależnione będzie od znajomości reguł postępowania na trudnym rynku pracy, od posiadania umiejętności autoprezentacji, a co najważniejsze — od posiadania takich kwalifikacji, na które będzie zapotrzebowanie w danym obszarze gospodarki. Obecnie uczeń i student musi niewątpliwie być gotowy do ciągłego uczenia się oraz winien zdawać sobie sprawę z konieczności wielokrotnego przekwalifikowywania się w czasie swej kariery zawodowej.

Rozwijająca się gospodarka zgłasza duże zapotrzebowanie na ekonomistów. Bezwzględne reguły wolnego rynku stawiają przed przedsiębiorstwami nowe wymagania, zwiększa się tym samym popyt na wykwalifikowaną kadrę fachowców. Z drugiej strony duża liczba absolwentów powoduje naturalną konkurencję i rywalizację. Nabiera więc znaczenia wiedza, ale także wiara w siebie, zdolność twórczej prezentacji własnych możliwości, praktyczna znajomość języków obcych, znajomość reguł obowiązujących na rynku pracy, kreatywność.

Tak jak na innych rynkach również na rynku pracy zasadniczą rolę odgrywają elementy popytu i podaży, z tym że walory osobiste poszukującego pracy, jego przygotowanie do zawodu oraz motywacja zdają się być czynnikiem nabierającym coraz większego znaczenia.

Inicjatywy takie jak I Targi Pracy okazują się bardzo ważnym instrumentem, pomocnym zarówno poszukującym pracy, jak i pracodawcom. Absolwentom dają możliwość poznania kryteriów oceny stosowanych przez pracodawców oraz stawianych wymagań, a także trendów generowanych przez gospodarkę. Pracodawcom zaś dają możliwość wyboru najlepszych kandydatów do pracy oraz umożliwiają stworzenie baz osób pozostających w kręgu zainteresowania danego przedsiębiorstwa lub instytucji.

Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie otwiera tym samym nowe możliwości przed aktywnymi uczestnikami rynku pracy.

JAN SIEKIERSKI

## Przemiany lokalnych rynków pracy na przykładzie województwa tarnowskiego

### 1. Wstęp

Z przemianami rynkowymi zachodzącymi w Polsce i innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, przy zachowaniu niezbędnej roli państwa w gospodarce, wzrasta znaczenie ekonomicznych mechanizmów samoregulacji. Dotyczy to także szczególnego rynku, jakim jest rynek pracy. Na rynek ten wywiera wpływ wiele czynników, jak: liczba ludności, przyrost naturalny, migracje, struktura wiekowa, wykształcenie itd. Równocześnie występuje przestrzenne zróżnicowanie rynków pracy i stąd ich podział na rynki międzynarodowe, krajowe, regionalne (lokalne).

Wzrost znaczenia analiz rynku pracy, zwłaszcza w odniesieniu do rynków lokalnych wynika z potrzeby ograniczania przez państwo i władze samorządowe negatywnych skutków działania mechanizmu rynkowego, zwłaszcza jeśli problem ten rozważać w kontekście podejmowanych zmian decentralizacji funkcji państwa i nowego podziału administracyjnego kraju. W badaniu zarówno popytowej, jak i podażowej strony rynku pracy należy uwzględnić stan aktywności ekonomicznej ludności, zasoby pracy (ludność w wieku zdolności do pracy), poziom zatrudnienia i bezrobocia, skutki bezrobocia, przeciwdziałanie i sposoby jego zwalczania, racjonalizację zatrudnienia i stwarzanie warunków do powstawania nowych miejsc pracy itp.

W opracowaniu niniejszym przedstawione zostały niektóre ważniejsze kwestie przemian lokalnych rynków pracy w okresie transformacji gospodarczej na przykładzie województwa (regionu) tarnowskiego na tle rynku pracy w Polsce. Materiały źródłowe pochodzą ze statystyki masowej (Roczniki Statystyczne GUS).

## 2. Rynek pracy w Polsce w okresie transformacji gospodarczej — aktywność ekonomiczna ludności

Przebudowa polskiej gospodarki, zainicjowana w 1989 r. w kierunku systemu rynkowego, zmusza do racjonalizacji zatrudnienia dla zapewnienia efektywności ekonomicznej gospodarowania. Koszty społeczne tego procesu to narastające w szybkim tempie bezrobocie i niepewność zatrudnienia. Recesja w początkowym okresie transformacji i zmiany strukturalne — ukierunkowane na wzrost wydajności społecznej — spowodowały spadek popytu na pracę. W wyniku tego wdrażane mechanizmy rynkowe doprowadziły do eliminacji wiele nieefektywnych podmiotów gospodarczych i zwolnień pracowników, łącznie z grupowymi. Pojawiła się nierównowaga rynku pracy, cechująca się wysoką nadwyżką podaży pracy przy malejącej liczbie pracujących. Ten kierunek zmian w kraju został zahamowany dopiero w 1994 r. przy zróżnicowanej sytuacji rynków lokalnych. Decydujące znaczenie dla kreowania popytu na pracę odegrał sektor prywatny, gdyż wraz z prywatyzacją następowała redukcja miejsc pracy w sektorze publicznym. Pozytywne przemiany na rynku pracy od 1994 r., a zwłaszcza zahamowanie bezrobocia, wymagają dalszych niezbędnych działań ekonomicznie aktywizujących ludność w warunkach postępującej decentralizacji państwa. Wiąże się z tym niewątpliwie dyskrecjonalne rozwiązywanie problemów lokalnych rynków pracy przez władze samorządowe.

Punktem wyjścia do analizy rynku pracy jest niewątpliwie ocena aktywności ekonomicznej ludności. Dane statystyczne z tego zakresu pochodzą z badań reprezentatywnych GUS, którymi objęto osoby w wieku 15 lat i więcej, będące członkami wylosowanych gospodarstw domowych. W 1996 r. objęto badaniami 22,0 tys., to jest 0,18%, ogólnej liczby gospodarstw domowych.

Podstawowe kryterium podziału ludności na aktywną i bierną zawodowo stanowi posiadanie, wykonywanie i poszukiwanie pracy.

Do aktywnych zawodowo zaliczono pracujących w pełnym wymiarze czasu pracy oraz bezrobotnych. Na tej podstawie obliczono:

- współczynnik aktywności zawodowej; jako odsetek ludności aktywnej zawodowo w liczbie ludności ogółem w wieku 15 lat i więcej,
- wskaźnik zatrudnienia; jako udział pracujących w liczbie ludności ogółem w wieku 15 lat i więcej.

Do biernych zawodowo zaliczono osoby, które nie zostały zakwalifikowane jako pracujące lub bezrobotne.

Tabela 1 ilustruje stan aktywności ekonomicznej ludności Polski w latach 1992—1996.

Na podstawie tabeli 1 można zauważyć postępujący spadek aktywności zawodowej ludności od 61,7% w 1992 r. do 57,9% w 1996 r.<sup>1</sup> Natomiast odsetek

<sup>1</sup> Dla porównania — ten sam współczynnik aktywności zawodowej wynosił w 1995 r.

ludności zawodowo biernej wzrósł w tych latach o blisko 4%. Należy także stwierdzić malejący odsetek pracujących w pełnym wymiarze czasu pracy od 47,6% do 45,7% w tych samych latach, chociaż odsetek bezrobotnych zmniejszał się. W odniesieniu do mężczyzn i kobiet powyższe wskaźniki przedstawiają się bardziej niekorzystnie dla kobiet.

I tak w 1996 r. współczynnik aktywności zawodowej dla mężczyzn wynosił 65,9%, a dla kobiet tylko 50,6%, z kolei wskaźnik zatrudnienia dla mężczyzn — 59%, dla kobiet zaś — 43,8%.

Tabela 1

Aktywność ekonomiczna ludności Polski w wieku 15 lat i więcej w latach 1992—1996  
(dane za listopad)

Wyszczególnienie	1992	1994	1996	Dynamika 1996/1992
Ogółem (tys. osób)	28 391	28 903	29 486	103,8
W tym:				
1. Aktywni zawodowo				
— razem (%)	61,7	59,2	57,9	97,3
w tym:				
pracujący	53,3	51,0	51,2	99,8
— w pełnym wymiarze czasu pracy	(47,6)	(45,9)	(45,7)	(99,8)
bezrobotni	8,4	8,2	6,7	81,9
2. Bierni zawodowo (%)	38,3	40,8	42,1	114,4

• r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS, Warszawa.

W 1995 r. na podstawie spisu ludności i mieszkań metodą reprezentacyjną GUS obliczono omawiane wyżej współczynniki dla województw, które dla woj. tarnowskiego wynosiły:

- współczynnik aktywności zawodowej — 66,2%
- wskaźnik zatrudnienia — 60,7%.

Jak więc widać, przedstawiają się one korzystniej od przeciętnych dla kraju (brak danych dla kobiet).

Nasuwa się pytanie, o ile przedstawione mierniki aktywności ekonomicznej oparte na badaniach reprezentatywnych znajdują odzwierciedlenie w danych statystycznych o rynku pracy. Na to pytanie spróbujemy odpowiedzieć w dalszej części opracowania na podstawie przeprowadzonych analiz ekonomicznych.

w Danii 77,1%, w Holandii 70,1%, Japonii — 63,4%, a w 1994 r. w USA — 66,1%. • r ó d ł o: Rocznik Statystyczny GUS 1997, Warszawa, s. 582.

### 3. Lokalny rynek pracy województwa tarnowskiego w świetle informacji o rynku krajowym

Województwo tarnowskie zajmuje 1,3% powierzchni Polski (42. lokata), 1,8% ludności (22. lokata), z gęstością zaludnienia 168 osób na 1 km<sup>2</sup> (10. lokata). W miastach niezmiennie od 1990 r. zamieszkuje 35,8% ogółu ludności kraju (45. lokata). Przeciętne zatrudnienie w przemyśle na 1 tys. ludności w woj. tarnowskim wynosi 73,2% osób, co daje w rankingu województw 29. lokatę.

Analiza rynku pracy zostanie omówiona w odniesieniu do osób pracujących, pełnozatrudnionych i bezrobotnych zarejestrowanych.

#### 3.1. Pracujący w działach gospodarki narodowej

Informacje o pracujących dotyczą osób wykonujących pracę przynoszącą zarobek lub dochód. Dane o pracujących ujmują pracowników pełno- i niepełnozatrudnionych w głównym miejscu pracy. Podziału pracujących według województw dokonano na podstawie faktycznego miejsca pracy pracowników. Należy zwrócić uwagę na zmianę metodologii statystyki działalności gospodarczej z Klasyfikacji Gospodarki Narodowej (KGN), która obowiązywała do 1994 r., na Europejską Klasyfikację Działalności (EKD). Dlatego dane z lat 1990—1993 wymagały przeszacowań i przeliczeń.

Sytuację pracujących w okresie transformacji rynkowej (1990—1996) przedstawiają tabele 2 i 3.

Tabela 2

Stan, struktura i dynamika zatrudnienia w działach gospodarki narodowej w Polsce i woj. tarnowskim w latach 1990—1996. Część I

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Dynamika zmian	
								$\frac{1993}{1990}$	$\frac{1996}{1994}$
Polska; ogółem = 100									
Ogółem (tys. osób)	16 511,4	15 601,4	14 974,2	14 761,2	14 924,0	14 967,9	15 487,4	89,4	103,8
W tym (%):									
1. Roln., łowiec., leśn.	27,6	32,4	26,8	26,5	27,2	27,0	28,2	85,8	107,6
2. Przemysł	28,0	25,7	25,2	24,6	24,9	24,9	24,3	78,5	101,3
3. Budownictwo	7,5	5,6	6,8	5,9	5,7	5,9	5,6	70,3	101,9
4. Handel	8,4	6,2	13,6	14,5	13,9	13,9	13,5	154,3	100,8
5. Transport i łączność	5,3	5,6	6,1	5,5	5,6	5,6	5,4	92,8	100,1
woj. tarnowskie; ogółem = 100									

cd. tab. 2

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Dynamika zmian	
								$\frac{1993}{1990}$	$\frac{1996}{1994}$
Ogółem (tys. osób)	316,7	294,0	302,8	302,1	299,5	292,6	310,1	95,4	103,5
W tym (%):									
1. Roln., łowiec., leśn.	43,2	46,8	44,5	48,1	47,8	45,5	49,0	105,1	106,1
2. Przemysł	22,8	20,6	19,6	18,6	18,7	19,6	18,3	78,0	101,3
3. Budownictwo	7,3	4,9	4,6	3,8	4,0	3,8	3,6	49,8	93,0
4. Handel	6,5	7,3	9,0	9,9	10,3	11,2	9,1	99,9	91,6
5. Transport i łączność	5,0	3,8	3,6	2,8	3,6	3,7	3,8	53,7	109,2

• r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS, Warszawa.

Tabela 3

Stan, struktura i dynamika zatrudnienia w działach gospodarki narodowej w Polsce i woj. tarnowskim w latach 1990—1996. Część II

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Dynamika zmian	
									$\frac{1996}{1994}$
Polska; ogółem = 100									
6. Edukacja, ochr. zdr., opieka społeczna	13,9	14,1	12,1	12,6	12,7	12,5	12,4	81,0	101,3
7. Pośrednictwo finans., obsł. nieruch. i firm	2,4	2,2	1,9	2,3	2,5	2,5	2,6	85,7	107,9
8. Administr. publ., obrona narodowa	3,8	5,7	4,9	5,3	5,2	5,2	5,6	124,6	111,8
9. Pozost. dział. usług., komun., socjal.	3,1	2,3	2,6	2,3	2,3	2,2	2,4	66,3	108,3
woj. tarnowskie; ogółem = 100									
6. Edukacja, ochr. zdr., opieka społeczna	8,6	10,3	9,8	10,0	10,0	10,3	9,5	110,9	100,0
7. Pośrednictwo finans., obsł. nieruch. i firm	1,1	1,5	1,7	1,6	2,0	2,1	2,1	138,7	108,7
8. Administr. publ., obrona narodowa	5,4	4,1	5,5	4,4	2,8	2,5	2,8	77,7	103,5
9. Pozost. dział. usług., komun., socjal.	0,1	0,7	1,7	0,8	0,8	1,3	1,8	763,2	233,0



W pierwszej fazie transformacji (1990—1993) nastąpił szybki spadek liczby pracujących (i gwałtowny wzrost bezrobocia). Spadek ten dotyczył wyłącznie sektora publicznego, gdyż w sektorze prywatnym liczba pracujących stale zwiększała się (Kieniewicz, Szopa 1997).

W drugiej fazie — od 1994 r. — ożywienie gospodarcze przyczyniło się do wzrostu liczby pracujących w gospodarce narodowej, nie osiągając jednak w 1996 r. poziomu wyjściowego z 1990 r. (zarówno w kraju, jak i w woj. tarnowskim). Z pozytywnymi zmianami na rynku pracy łączy się zahamowanie i stopniowy spadek bezrobocia. Aktualnie problemem jest podtrzymywanie tych tendencji i zapewnienie wzrostu zatrudnienia.

W strukturze zatrudnienia w woj. tarnowskim zwraca uwagę przewaga pracujących w rolnictwie, łowiectwie i leśnictwie w większym stopniu aniżeli przeciętnie w kraju. Drugą pozycję zajmuje przemysł, przy niższym udziale woj. tarnowskiego w stosunku do kraju — z ogólną tendencją spadkową.

Dynamika zmian wyraźnie uwidacznia swe różnice w I fazie transformacji — jako ujemna oraz w II fazie — jako dodatnia (z wyjątkami), przy czym w działach sfery niematerialnej korzystniej przedstawia się w I fazie dla woj. tarnowskiego aniżeli w kraju.

### 3.2. Zatrudnieni w działach gospodarki narodowej

Informacje o zatrudnionych dotyczą wyłącznie osób pracujących na podstawie stosunku pracy jako pracownicy pełnozatrudnieni oraz niepełnozatrudnieni w głównym miejscu pracy. Dane z tego zakresu zawiera tabela 4 — dla lat 1991—1993 i tabela 5 — dla lat 1994—1996.

Tabela 4 odzwierciedla sytuację w I fazie okresu transformacji, w której stan zatrudnienia i dynamika ogółem i w poszczególnych działach (z kilkoma wyjątkami) przedstawia trend ujemny. Odsetki osób zatrudnionych w grupie pracujących ogółem są również malejące, przy czym udział ten w woj. tarnowskim jest znacznie niższy aniżeli w kraju. Na przykład w 1993 r. udział ten dla Polski wyniósł — 57,6%, a w woj. tarnowskim — 38,5%.

W strukturze zatrudnienia w latach 1991—1993 uwidacznia się stały spadek udziału pracujących w rolnictwie i leśnictwie w kraju i woj. tarnowskim, przy niższym uczestnictwie badanego regionu. Zmiany te pozostają w bezpośredniej relacji z sytuacją sektora państwowego w rolnictwie.

W przemyśle woj. tarnowskiego zatrudnieni partycypują większym udziałem procentowym aniżeli przeciętnie w kraju — gdzie skupiało się ok. 36% ogółu pracujących wobec 40—42% w badanym regionie.

Wzrost udziału procentowego zatrudnienia występował w przyjętych latach przede wszystkim w handlu, nauce, oświacie, administracji, finansach i ubezpieczeniach. Utrzymywał się na zbliżonym poziomie w kolejnych latach dla kraju w transporcie i łączności (zmniejszył się w woj. tarnowskim), ochronie

Tabela 4

Stan, struktura i dynamika zatrudnienia według działów gospodarki narodowej w Polsce i woj. tarnowskim w latach 1991—1993. Ogółem = 100

Wyszczególnienie	1991		1992		1993		Dynamika zmian 1993/1991	
	Polska	woj. tarnowskie	Polska	woj. tarnowskie	Polska	woj. tarnowskie	Polska	woj. tarnowskie
Ogółem (tys. osób)	8901,8	130,4	8513,6	120,1	8509,0	116,4	95,6	89,3
Odsetek ogółu pracujących	57,1	44,3	56,8	39,7	57,6	38,5	—	—
Struktura zatrudnienia (%)								
1. Rolnictwo, leśnictwo	6,2	4,7	4,8	3,4	3,8	2,9	58,6	55,7
2. Przemysł	35,4	39,1	36,1	42,2	36,1	41,2	97,3	93,9
3. Handel	7,7	8,3	7,6	7,9	7,9	8,0	98,2	86,1
4. Transport	7,9	7,7	7,8	6,6	7,5	6,4	90,4	74,0
5. Budownictwo	7,2	6,8	7,0	3,8	7,1	4,1	93,8	53,9
6. Pozostała prod. material.	0,9	0,1	0,9	0,2	0,8	0,2	90,5	50,0
7. Nauka, oświata i wych.	12,9	13,6	13,1	14,7	13,4	15,2	98,9	99,4
8. Ochr. zdr. i opieka socj.	9,3	9,1	9,3	9,6	9,4	10,0	96,6	98,3
9. Gosp. komun. i mieszk.	5,2	3,7	5,1	3,8	5,0	3,9	93,0	95,8
10. Adm. i wymiar spraw.	2,8	3,3	3,3	4,2	3,6	4,2	123,3	113,9
11. Finanse i ubezpieczenia	1,9	1,7	2,3	2,0	2,5	2,1	127,0	113,6
12. Kultura i sztuka	1,0	0,7	1,0	0,8	1,0	0,9	97,0	111,1
13. Kult. fiz., sport i turyst.	0,7	0,5	0,7	0,3	0,7	0,4	99,4	83,3
14. Pozostałe	0,9	0,7	1,0	0,5	1,2	0,5	108,7	62,5

zdrowia i opiece społecznej, kulturze, sporcie i turystyce, a także w budownictwie, przy spadku w woj. tarnowskim.

Tabela 5 ukazuje poziom, strukturę i dynamikę zatrudnienia w II fazie transformacji przypadającej na lata 1994—1996. W 1994 r. liczba zatrudnionych w gospodarce przekroczyła stan z 1991 r., rozpoczynając trend wzrostowy w kraju i regionie tarnowskim ze zbliżoną do siebie dynamiką zmian. Również wzrósł udział zatrudnionych wśród ogółu pracujących (z wyjątkiem 1996 r. dla woj. tarnowskiego).

W poszczególnych działach zauważalna jest wyraźna dynamika wzrostowa zatrudnienia, z wyjątkiem rolnictwa, łowiectwa i leśnictwa w kraju i regionie (oraz w budownictwie w woj. tarnowskim), gdzie występuje tendencja spadkowa.

Tabela 5

Stan, struktura i dynamika zatrudnienia według działów gospodarki narodowej w Polsce i woj. tarnowskim w latach 1994—1996. Ogółem = 100

Wyszczególnienie	1994		1995		1996		Dynamika zmian 1996/1994	
	Polska	woj. tarnowskie	Polska	woj. tarnowskie	Polska	woj. tarnowskie	Polska	woj. tarnowskie
Ogółem (tys. osób)	9675,8	130,6	9757,5	135,8	9992,6	134,8	103,3	103,2
Odsetek ogółu pracujących	64,8	43,6	65,4	46,4	67,2	43,5	—	—
Struktura zatrudnienia (%)								
1. Roln., łow. i leśnictwo	2,8	1,8	2,6	1,8	2,3	1,6	85,6	91,3
2. Przemysł	35,9	39,9	35,9	40,3	35,2	39,1	101,2	101,1
— w tym dział. produkc.	29,3	35,3	29,4	36,1	29,3	36,2	103,1	105,6
3. Handel, hotele i restaur.	12,7	13,1	13,2	14,6	13,9	13,7	112,5	108,0
4. Transport i łączność	7,5	5,9	7,4	5,8	7,2	6,4	98,5	112,0
5. Budownictwo	7,6	6,1	7,4	5,3	7,5	5,6	100,6	94,1
6. Ochrona zdr. i opieka socj.	10,2	11,7	10,2	11,3	9,9	10,8	100,9	95,4
7. Edukacja i wychowanie	9,2	10,9	9,1	10,5	9,1	10,7	101,8	101,5
8. Adm. publ. i obr. narod.	3,9	4,6	3,9	4,4	4,0	4,7	107,1	105,9
9. Obsł. nieruch. i firm	4,7	2,4	4,9	2,2	5,1	3,0	111,8	132,4
10. Pośrednictwo finansowe	2,4	1,9	2,5	1,9	2,6	2,0	111,0	103,7
11. Pozostałe	3,1	1,7	2,9	1,9	3,2	2,4	100,8	146,3

• r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS, Warszawa.

W strukturze zatrudnienia największy i rosnący udział reprezentuje zarówno przemysł krajowy (35,2% w 1996 r.), jak i w jeszcze większym stopniu w woj. tarnowskim.

Widoczny jest wzrost zatrudnienia w handlu, hotelarstwie i gastronomii, a także w obsłudze nieruchomości i firm, pośrednictwie finansowym. Natomiast w kolejnych latach utrzymuje się na zbliżonym poziomie zatrudnienie w transporcie i łączności, edukacji, ochronie zdrowia i administracji publicznej.

Nowym wymogiem okresu transformacji, oprócz redukcji bezrobocia i tworzenia nowych miejsc pracy, jest wzrost wykształcenia i kwalifikacji pracowników. Wiąże się to z koniecznością dostosowywania systemu edukacji do zwiększającego się zapotrzebowania na wiedzę i kwalifikacje zawodowe pracowników. Ponieważ bezrobocie przeważa wśród osób o niskim stopniu wykształcenia, kształcenie stwarza większą szansę eliminowania tego zjawiska.

Znaczny wzrost liczby emerytów i rencistów w latach 1990—1995 (o 2258 tys. osób) przy obniżeniu liczby pracujących, w tym zatrudnionych w gospodarce, spowodował, że stosunek pobierających świadczenia do pracujących ogółem wzrósł z 39% w 1989 r. do 60% w 1995 r. (*Ekonomia* 1998). Było to m.in. skutkiem obniżenia wieku przechodzenia na emeryturę lub renty inwalidzkie. Ten sposób zmniejszenia nierównowagi na rynku pracy prowadzi jednak do poważnych obciążeń budżetu państwa oraz do dezaktywizacji osób w wieku produkcyjnym.

### 3.3. Ruch pracowników pełnozatrudnionych

W kategoryzacji GUS pełnozatrudnionymi są osoby pracujące w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zakładzie pracy, w tym pracujący w skróconym czasie pracy. Dane o ruchu pracowników dotyczą liczby przyjęć i zwolnień z pracy, a nie liczby osób (jedna osoba może kilkakrotnie zmieniać pracę w ciągu roku). Współczynnik przyjęć (zwolnień) obliczono jako stosunek liczby przyjęć, pomniejszonej o osoby powracające do pracy z urlopów wychowawczych i bezpłatnych (lub liczby zwolnień pomniejszonej o osoby, które otrzymały urlopy wychowawcze i bezpłatne), w danym roku do liczby zatrudnionych w dniu 31 grudnia roku poprzedniego.

Ruch pracowników w I fazie transformacji gospodarczej ilustruje zestawienie w tabeli 6.

Tabela 6

Ruch pracowników pełnozatrudnionych w Polsce i woj. tarnowskim w latach 1991—1993

Lata	Przyjęcia		Zwolnienia				Różnice
	tys. osób	współczynnik przyjęć	tys. osób	współczynnik zwolnień	w tym		
					z przyczyn zakł. pracy (w tys. osób)	procent zwolnionych ogółem	
Polska							
1991	1720,6	16,1	2726,9	26,8	666,9	24,5	1006,3
1992	1641,9	17,9	2040,3	22,4	535,8	26,3	398,4
1993	1752,6	20,5	1789,3	21,0	547,5	30,6	36,7
woj. tarnowskie							
1991	18,5	10,0	34,3	21,0	9,5	27,7	15,8
1992	17,8	12,5	24,0	17,4	7,0	29,2	6,2
1993	17,0	13,2	19,5	15,5	5,1	26,1	2,5

• r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS, Warszawa.

W latach 1991—1993 systematycznie wzrastała w kraju i regionie tarnowskim liczba przyjmowanych do pracy, a tym samym współczynnik przyjęć, a zmniejszał się współczynnik zwolnień. Zwolnienia z przyczyny zakładów pracy stanowiły w tych samych latach ok. 25—30% w kraju i 26—29% w woj. tarnowskim.

Od 1994 r. GUS rejestrował w sposób bardziej szczegółowy przyjęcia i zwolnienia z pracy z uwzględnieniem kobiet. Przyjęcia stale rosnące w kolejnych latach dotyczyły kobiet — w skali kraju 37—39% i 35—38,5% w woj. tarnowskim, znajdując odzwierciedlenie w niższych współczynnikach przyjęć. Współczynnik ten, chociaż stale rosnący, był niższy w badanym województwie ogółem i dla kobiet (tab. 7).

Tabela 7

Przyjęcia do pracy w Polsce i woj. tarnowskim w latach 1994—1996

Lata	Ogółem (tys. osób)	w tym		Z liczby ogółem = 100					Współczynnik przyjęć	
		kobiety (%)	zmienia- jący pracę	zarejestr. poprzednio jako bezrob.	w tym przyjęci do prac interw. i rob. publ.	podjemujący pierwszą pracę	powracający z urlopow wych. i bezpl.	inni	ogółem	kobiety
Polska										
1994	1828,0	39,0	44,8	25,9	10,3	13,1	5,4	10,8	21,0	16,4
1995	1981,4	37,2	32,0	26,8	9,9	14,0	4,1	23,1	23,3	17,4
1996	2103,4	37,6	49,5	23,6	7,7	13,3	3,5	10,1	25,0	19,0
woj. tarnowskie										
1994	20,5	38,5	38,1	35,1	14,1	16,6	8,3	1,9	16,8	11,9
1995	22,4	34,8	25,1	37,0	14,3	17,8	6,7	13,4	18,8	12,5
1996	22,9	35,3	39,3	36,3	14,0	15,7	5,2	3,5	19,3	13,2

• r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie Roczników Statystycznych Województw GUS, Warszawa.

W strukturze przyjęć zwraca uwagę wysoki odsetek zmieniających pracę i poprzednio zarejestrowanych bezrobotnych, w tym zatrudnionych przy robotach publicznych i pracach interwencyjnych. Odsetki przyjmowanych do pracy spośród bezrobotnych (w tym do robót publicznych) są w woj. tarnowskim wyższe od średniokrajowych.

W grupie pracowników zwalnianych, podobnie jak przy przyjęciach, wzrastała liczba bezwzględna zwalnianych osób w kraju i regionie, co znalazło potwierdzenie w rosnącym współczynniku zwolnień ogółem i kobiet w latach 1994—1996. Dane te są każdorazowo niższe w woj. tarnowskim aniżeli dla kraju (tab. 8).

Tabela 8

Zwolnienia z pracy w Polsce i woj. tarnowskim w latach 1994—1996

Lata	Ogółem (tys. osób)	w tym kobiety (%)	Z liczby ogółem = 100							Współczynnik zwolnień		
			razem	w drodze wypowiedzenia		przenies na emeryt. i rentę	w tym emeryt.	zwolnieni spośród przyj. do prac inter. i rob. publ.	inni	ogółem	kobiety	
				zakład pracy	pracow- nik							
Polska												
1994	1813,3	38,6	46,4	26,3	20,1	10,7	5,0	6,3	36,6	20,7	15,9	
1995	1887,5	37,5	42,7	22,4	20,3	9,7	5,0	8,3	39,9	21,9	16,3	
1996	1903,2	37,4	35,0	18,2	16,8	9,0	5,0	6,5	49,5	22,3	16,7	
woj. tarnowskie												
1994	21,5	37,2	36,3	25,7	10,6	8,4	4,6	9,8	45,5	17,5	12,2	
1995	20,1	36,8	35,3	20,9	14,4	7,5	4,6	13,9	43,2	16,5	11,3	

Porównując jednak omawiane współczynniki widzimy, że przyjęcia dominują nad zwolnieniami w kraju, również w woj. tarnowskim, z wyjątkiem 1994 r., gdy wystąpiła sytuacja odwrotna.

W strukturze zwolnień największa ich część wynika z wypowiedzenia stosunku pracy, głównie przez zakłady pracy. Zarówno w kraju, jak i województwie tarnowskim są to dla kolejnych lat odsetki malejące, ale wyższe w kraju niż w badanym regionie. Również odsetki przenoszonych na emeryturę i renty są malejące, chociaż w mniejszej skali w woj. tarnowskim aniżeli w kraju.

Płynność i stabilność załóg jest mało zbadanym zjawiskiem w Polsce. Tymczasem ustalenia w innych krajach wskazują na istotną korelację między stabilnością załóg a wydajnością pracy. O stabilności decydują przede wszystkim staż pracy i kwalifikacje (wykształcenie) pracowników. Problem ten z kolei nie pozostaje bez związku ze zjawiskiem bezrobocia.

#### 4. Bezrobocie rejestrowane w Polsce i województwie tarnowskim — główne tendencje zmian

##### 4.1. Rozmiary, stopa i przyczyny bezrobocia

Nierównowaga na polskim rynku pracy z rozpoczęciem transformacji gospodarczej ujawniła skalę nadwyżek siły roboczej, głównie rozpatrywanych statystycznie jako bezrobocie rejestrowane w Urzędach Pracy. Nie wnikając

bliżej w mikro- i makroekonomiczne skutki bezrobocia z powodu ograniczonych rozmiarów opracowania, uwaga zostanie zwrócona na główne aspekty bezrobocia, a więc skalę problemu w kraju i regionie tarnowskim, oraz na jego przyczyny. Tendencje zmian omówione będą w świetle ofert pracy, wpływu wykształcenia, stażu pracy i wieku na bezrobocie oraz czas pozostawania bez pracy. Ważniejsze informacje o rozmiarach i przyczynach bezrobocia przedstawione są w tabeli 9.

Tabela 9 wskazuje na bezrobocie narastające w latach 1991—1993 i zmniejszające się w latach 1994—1996 w skali krajowej i woj. tarnowskim, przy czym w odniesieniu do kobiet w I fazie transformacji malało ono, a w II ponownie zaczęło wzrastać. W 1996 r. w kraju było zarejestrowanych ponad 2,3 mln osób bez pracy i jest to wciąż więcej niż w 1991 r. (2,1 mln). Analogiczna sytuacja była w woj. tarnowskim — 44 tys. osób w 1996 r. wobec 36 tys. w 1991 r.

Tabela 9

Bezrobocie rejestrowane w Polsce i woj. tarnowskim w latach 1991—1996

Lata	Ogółem (tys. osób)	w tym	Z liczby ogółem					Stopa bezrobocia rejestrowanego
			dotychczas nie pracujący		przyuczają- cy się do zawodu lub zmieniający kwalifikacj e (tys. osób)	zwolnieni z przyczyn y zakładu pracy	posiadający prawo do zasiłku	
		kobiety (%)	razem (tys. osób)	w tym absolwenci *		w proc. ogółu bezrobotnych		
Polska								
1991	2155,6	52,5	•	222,4	6,3	23,1	79,0	12,8
1992	2509,3	53,3	•	185,3	32,5	24,0	52,3	14,3
1993	2889,6	52,1	•	205,0	11,0	19,5	48,2	16,4
1994	2838,0	52,7	651,9	210,5	15,8	14,0	50,1	16,0
1995	2628,8	55,1	553,5	217,8	14,4	9,8	58,9	14,9
1996	2359,5	58,3	391,8	86,0	12,6	8,5	51,9	13,2
woj. tarnowskie								
1991	36,0	51,1	•	5,6	0,0	27,8	80,5	10,2
1992	46,2	49,8	•	4,9	0,1	34,0	34,8	13,5
1993	49,3	48,3	•	5,6	0,1	24,7	45,4	14,0
1994	48,4	50,6	11,8	5,0	0,1	17,8	49,8	13,9
1995	47,6	52,9	10,9	5,1	0,1	12,5	55,9	14,0
1996	44,0	57,0	8,5	2,6	0,1	10,6	43,9	12,4

\* Absolwenci szkół ponadpodstawowych.

• r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS, Warszawa.  
Stopa bezrobocia rejestrowanego ogółem w kraju w 1990 r. wynosiła 6,5%, w 1993 r. — 16,4%, z kolei w następnych latach obniżała się i w 1996 r. stanowiła 13,2% ogółu czynnych zawodowo.

W woj. tarnowskim stopa ta w każdym roku była niższa od krajowej, z podobną tendencją zmian jak w kraju.

Spośród dotychczas nie pracujących, w 1994 r. bezrobotnymi w kraju było 23% ogółu bez pracy, w tym 7,4% przypadało na absolwentów szkół ponadpodstawowych i wyższych uczelni. Te same odsetki w 1996 r. wynosiły odpowiednio: 16,6% i 3,6%.

Analogicznie dla tych samych analizowanych lat odsetki te w woj. tarnowskim wynosiły: 24,4% i 10,3% oraz 19,3% i 5,9%, a więc każdorazowo były wyższe w badanym regionie względem kraju.

Odsetek osób zwolnionych z przyczyny zakładów pracy od 1992 r. w kraju systematycznie malał od 24% w 1992 r. do 8,5% w 1996 r., a w regionie tarnowskim wynosił odpowiednio: 34% i 10,6% i każdorazowo był on większy aniżeli w kraju.

Zarówno w I, jak i II fazie transformacji udział bezrobotnych posiadających prawo do zasiłków zmniejszył się, natomiast w woj. tarnowskim kształtował się nieregularnie, ale z jednym wyjątkiem (1991 r.), gdy uprawnienia te posiadało bezwzględnie i względnie mniej bezrobotnych.

#### 4.2. Bezrobocie a oferty pracy. Krzywa Beveridge'a

Ważnym wskaźnikiem charakteryzującym rynek pracy jest liczba wolnych miejsc pracy rejestrowanych w Urzędach Pracy jako oferty pracy, a w jeszcze większym stopniu relacja między liczbą bezrobotnych a liczbą wolnych miejsc pracy, tzw. wakansów (B/W) — zob. tab. 10.

Tabela 10

Bezrobocie i oferty pracy w Polsce i woj. tarnowskim w latach 1991—1996 (stan na 31 XII)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Polska						
1. Stopa bezrob. rejestr. (%)	12,8	14,3	16,4	16,0	14,9	13,2
2. Oferty pracy (tys. osób)	29,1	22,9	21,7	25,2	20,5	13,8
3. Stopa wolnych miejsc pracy (%)	0,16	0,13	0,12	0,14	0,12	0,10
4. Relacje B/W (liczba bezrobotnych na 1 ofertę)	74,1	109,6	133,2	112,6	128,2	171,0
woj. tarnowskie						
1. Stopa bezrob. rejestr. (%)	10,2	13,5	14,0	13,9	14,0	12,4
2. Oferty pracy (tys. osób)	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
3. Stopa wolnych miejsc pracy (%)	0,09	0,06	0,06	0,06	0,03	0,03
4. Relacje B/W (liczba bezrobotnych na 1 ofertę)	120,0	462,0	246,5	242,0	476,0	440,0

• r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS, Warszawa.

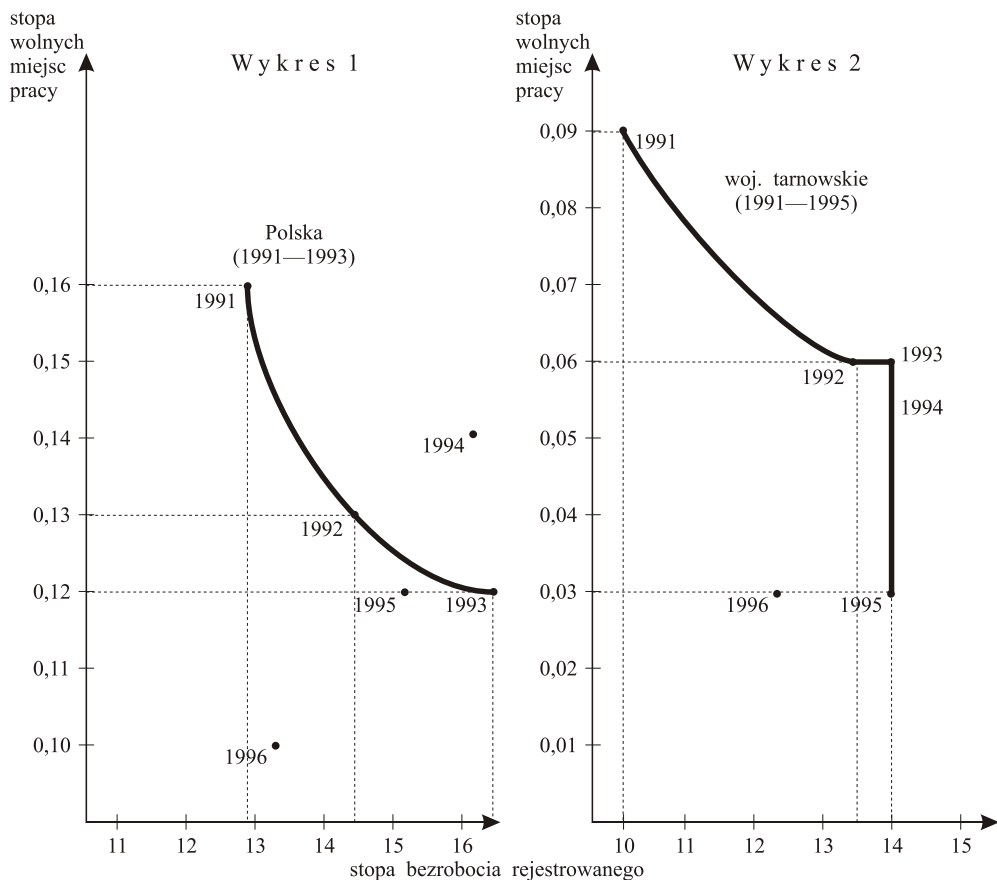


Wskaźnik ten pokazuje trudność znalezienia miejsca pracy przez bezrobotnego. Istnieją podstawy, aby sądzić, że liczba wolnych miejsc pracy zgłaszanych przez przedsiębiorstwa i instytucje w Urzędach Pracy jest zaniżona, jednak uzyskiwane przez GUS informacje umożliwiają zaobserwowanie występujących tendencji. Jak wynika z tabeli 10, w przyjętym do analizy okresie występował trend wzrostowy relacji B/W w kraju i regionie tarnowskim w latach 1991—1996, przy czym sytuacja w tym ostatnim przedstawiała się bardziej niekorzystnie, np. w 1996 r. w Polsce na 1 ofertę przypadało 171 osób, a w woj. tarnowskim 440 osób.

Problem bezrobocia i jego znaczenie na rynku pracy należy rozpatrywać z punktu widzenia racjonalizacji zatrudnienia oraz niedostosowań strukturalnych popytu i podaży pracy.

Uwzględniając pierwszy aspekt analizy, można stwierdzić na podstawie badań empirycznych, że likwidacja bezrobocia ukrytego w okresie transformacji jest źródłem bezrobocia jawnego. Równocześnie poszukuje się odpo-

### Krzywa Beveridge'a



wiedzi na pytanie, jaką rolę we wzroście bezrobocia odgrywa negatywny szok ogólnej aktywności związanej z cyklicznością (recesją) w gospodarce, która powoduje powstawanie bezrobocia globalnego, a jaką — negatywny szok alokacyjny, związany z drugim aspektem badań, czyli z niedostosowaniami strukturalnymi popytu i podaży pracy, wywołujący bezrobocie frykcyjne i strukturalne.

W koncepcji brytyjskiego badacza zagadnień bezrobocia W. Beveridge'a, dla objaśnienia kwestii nierównowagi rynku pracy należy uwzględnić wymienną zależność między stopą wolnych miejsc i stopą bezrobocia (Krzywa Beveridge'a) (Beveridge 1944). Całość komplikuje kwestia zgłoszeń ofert pracy. Ocenia się, iż w Urzędach Pracy gromadzi się nie więcej niż 30—40% wszystkich ofert pracy. Inne formy to oferty niepublicznych instytucji funkcjonujących na rynku pracy, ogłoszenia prasowe zakładów pracy itp.

Analiza danych statystycznych dotyczących zależności między stopą wolnych miejsc pracy i stopą bezrobocia rejestrowanego wskazuje na podstawową rolę we wzroście bezrobocia negatywnego szoku ogólnej aktywności w I fazie transformacji, w której wystąpiła recesja (a w woj. tarnowskim również w II fazie do 1995 r. — zob. wykresy 1 i 2).

Za powyższą tezę przemawia przede wszystkim fakt, że wzrostowi stopy bezrobocia towarzyszył spadek stopy wakansów oraz rosnący wskaźnik B/W. Ponadto w okresie recesji ze spadkiem popytu na pracę pracodawcom łatwiej jest znaleźć pracowników, a rezultatem tego jest malejąca stopa wakansów. Równocześnie można przypuszczać na podstawie wykresów, iż od 1994 r. ujawniają się w Polsce niedostosowania strukturalne (w regionie tarnowskim silniej w 1996 r.) związane z negatywnym szokiem alokacyjnym. Powyższa interpretacja tendencji zmian w bezrobociu nie wyczerpuje wszystkich argumentów objaśniających przyczyny tego zjawiska.

#### 4.3. Bezrobotni według stażu pracy i czasu pozostawania bez pracy

Bezrobotni bez stażu pracy tworzą najliczniejszą grupę w analizowanych latach 1994—1996, przy czym każdorazowo liczniejszą w badanym regionie aniżeli w kraju. Jedynie grupa ze stażem pracy 10—20 lat prezentowana jest w zbliżonych albo wyższych odsetkach, znacznie przewyższając jednak w woj. tarnowskim udział tej grupy wśród bezrobotnych w 1996 r. W grupach powyżej 20 lat stażu pracy odsetki bezrobotnych są znacznie niższe od średnich krajowych (tab. 11).

Jeśli chodzi o czas pozostawania bez pracy najliczniejszą grupę w latach 1994—1996 stanowią osoby nie pracujące od 0,5 do 1 roku oraz 1 do 2 lat, a następnie do 3 miesięcy.

Tabela 11

Bezrobotni zarejestrowani według stażu pracy i czasu pozostawania bez pracy w Polsce i woj. tarnowskim w latach 1994—1996

Wyszczególnienie	Bez stażu pracy	Staż pracy. Razem = 100						Czas pozostawania bez pracy. Razem = 100				
		1 rok i mniej	1—5	5—10	10—20	20—30	pow. 30	3 m-ce i mniej	3—6	6—12	12—24	pow. 24
1994												
Polska	23,0	9,1	16,2	15,0	23,8	10,6	2,3	18,1	15,1	22,6	24,2	20,0
Woj. tarnowskie	24,4	9,1	21,7	17,8	21,8	4,8	0,4	20,7	16,1	21,9	22,9	18,4
1995												
Polska	21,0	11,5	17,1	14,5	23,0	10,4	2,5	21,0	17,2	24,4	19,7	17,7
Woj. tarnowskie	22,9	8,0	23,3	15,6	23,7	6,1	0,4	22,3	18,1	23,7	19,1	16,8
1996												
Polska	16,6	16,0	18,2	13,8	22,1	10,3	3,0	22,1	15,6	21,3	22,0	19,0
Woj. tarnowskie	19,3	10,5	25,2	15,2	23,6	5,8	0,4	23,6	15,9	18,9	22,7	19,3

• r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS, Warszawa.

Tabela 12

Bezrobotni zarejestrowani według poziomu wykształcenia i wieku w Polsce i woj. tarnowskim w latach 1993—1996

Wyszczególnienie	Wykształcenie. Razem = 100					Wiek. Razem = 100				
	wyższe	średnie		zasadnicze	podstawowe	poniżej 25 lat	25—34	35—44	45—54	55 i więcej
		zawodowe	ogólnokształcące							
1993										
Polska	1,8	20,2	6,7	39,1	32,2	34,5	28,5	25,2	9,8	2,0
Woj. tarnowskie	1,0	18,7	5,2	54,4	20,7	47,3	30,3	17,8	4,2	0,4
1994										
Polska	1,7	20,1	6,8	39,4	32,0	34,6	27,4	25,3	10,7	2,0
Woj. tarnowskie	1,0	18,6	6,1	52,9	21,5	44,6	31,2	19,1	4,5	0,6
1995										
Polska	1,5	20,2	7,2	39,0	32,1	34,6	26,9	25,1	11,3	2,1
Woj. tarnowskie	1,0	18,6	6,1	52,9	21,4	43,9	30,9	20,0	4,8	0,4
1996										
Polska	1,3	20,0	6,4	38,5	33,8	31,2	27,3	25,8	13,3	2,4
Woj. tarnowskie	0,7	18,2	5,7	52,5	22,9	40,7	31,8	21,1	5,7	0,7

• r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS, Warszawa.

#### 4.4. Bezrobotni według poziomu wykształcenia i wieku

Wskazano już poprzednio na wysokie bezrobocie wśród kobiet. Z kolei stwierdzić trzeba, iż najwyższe odsetki bezrobotnych spotyka się wśród osób z niższym wykształceniem, tj. zawodowym i podstawowym. Szczególnie widoczne to jest w woj. tarnowskim, gdzie bez pracy pozostaje ponad połowa osób po szkole zasadniczej, czyli znacznie więcej aniżeli w kraju (tab. 12).

Rozpatrując z kolei wiek bezrobotnych, stwierdzić trzeba, że najliczniejszą grupę stanowią osoby poniżej 25 roku życia, a następnie od 25—34 lat, przy czym wskaźniki te kształtują się w woj. tarnowskim znacznie mniej korzystnie niż przeciętne dla kraju. Niepokojąco wysoki poziom bezrobocia wśród młodzieży (w tym zwłaszcza absolwentów szkół zawodowych) wynika m.in. z nieelastycznej polityki edukacyjnej, nie dostosowanej do potrzeb rynku pracy (Dach 1996).

### 5. Polityka zatrudnienia, przeciwdziałanie bezrobociu i zwalczanie bezrobocia

Podstawy prawne oddziaływania państwa i władz lokalnych na rynek pracy formułuje Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 14 XII 1994 r., nowelizowana przez Sejm w 1996 r.

Niedoskonałość mechanizmu rynkowego i skutki jego działania zakłócające równowagę na rynku pracy wymagają ingerencji państwa dla usprawnienia jego funkcjonowania. Głównym celem i zadaniem polityki zatrudnienia jest racjonalizacja zatrudnienia i zmniejszanie rozmiarów oraz negatywnych skutków bezrobocia. W polityce tej należy uwzględnić wzrost konkurencyjności międzynarodowej na tle procesów integracyjnych i podziału pracy w Europie i świecie. W najnowszych ujęciach teoretycznych wzrostu gospodarczego istotną rolę przypisuje się czynnikowi pracy i kwalifikacjom pracowników. • ródłem wzrostu produkcji i konkurencyjności gospodarki, obok technologii i inwestycji, w coraz większym stopniu staje się wykształcenie ludzi. Podstawą racjonalnej polityki zatrudnienia jest koncepcja aktywnej polityki rynku pracy, opartej głównie na środkach pieniężnych z Funduszu Pracy, oraz działania w zakresie pośrednictwa pracy. Aktywna polityka rynku pracy obejmuje środki oddziaływania w sferze regulowanego popytu i podaży pracy oraz wzajemnego kojarzenia osób poszukujących zatrudnienia z oferentami wolnych miejsc pracy.

Rozdzielony Fundusz Pracy w 1996 r. stanowił 11% kwoty funduszy celowych budżetu państwa. Poniższe zestawienie przedstawia zmiany wielkości wydatkowanego Funduszu Pracy w latach 1992—1996, z uwzględnieniem

części kwoty rozdysponowanej na programy aktywne w procentach ogółem (w nawiasach):

1992	—	2282,7 mln zł	(4,7)
1993	—	3147,4 mln zł	(11,0)
1994	—	4460,0 mln zł	(13,0)
1995	—	6190,0 mln zł	(12,1)
1996	—	7417,8 mln zł	(13,2)

Pasywna polityka państwa na rynku pracy skupia się na różnych formach pomocy finansowej bezrobotnym, głównie w postaci zasiłków dla bezrobotnych.

Aktywna polityka opiera się na wykorzystaniu zespołu instrumentów mających na celu zmniejszenie rozmiarów bezrobocia. Są to narzędzia o charakterze makroekonomicznym i specjalnym — publiczne programy zatrudnienia, szkolenia zawodowe i przekwalifikowania, redukcja czasu pracy, subsydiowanie płac i udzielanie pożyczek na rozwój własnej działalności, rozwój pośrednictwa pracy itp.

Pośrednictwem pracy zajmują się Urzędy Pracy, których znaczenie dzięki stopniowej poprawie funkcjonowania będzie wzrastać. Ich zadaniem jest m.in. rozwijanie prac interwencyjnych i robót publicznych, organizowanie szkoleń i przekwalifikowań itp.

Dużą popularnością wśród bezrobotnych cieszą się giełdy pracy oraz marketingowy system pośrednictwa pracy. W 1997 r. w woj. tarnowskim zorganizowano 52 giełdy pracy, w wyniku których w rejonie tarnowskim znalazło zatrudnienie 137 osób, w tym 48 osób w restauracji „McDonald’s” w Tarnowie (Informacja... 1998).

W marketingowym systemie pracy priorytetowym zadaniem było nawiązanie kontaktów z nowo powstałymi podmiotami, które dotychczas nie współpracowały z Rejonowym Urzędem Pracy w Tarnowie. W 1997 r. tymi kontaktami zainteresowano po raz pierwszy 1266 zakładów, tj. o 638 więcej niż w 1996 r. Nawiązano współpracę z samorządami lokalnymi. W ubiegłym roku zorganizowano 16 spotkań na terenie gmin i 5 w Urzędzie oraz 2 spotkania w Cechu Rzemiosł Różnych w Tarnowie. W 1997 r. założono 1463 nowe „Karty Zakładów Pracy”. Łącznie do końca 1997 r. wprowadzonych zostało 3267 kart w bazie komputerowego „Banku Informacji o Zakładach Pracy”.

Do innych form aktywnego działania należą: pośrednictwo zawodowe (grupowe i indywidualne), aktywizacja absolwentów, kobiet, zakładanie klubów pracy i sal informacji zawodowej oraz współpraca z partnerami społecznymi na rynku pracy.

Stopa bezrobocia w Polsce, po raz pierwszy od rozpoczęcia przemian rynkowych, w maju 1998 r. spadła do 9,8%. Zdaniem ekspertów OECD oceniających polską gospodarkę, tak szybki spadek w najbliższej przyszłości nie będzie możliwy. Jest tego kilka powodów. Jednym z najważniejszych będzie rozpoczęcie najtrudniejszych zadań restrukturyzacyjnych państwowych

przedsiębiorstw i całych sektorów — hutniczego i górniczego. Duże jest również ukryte bezrobocie na wsi, a ponadto na rynku pracy wkrótce pojawi się młodzież z wyżu demograficznego. W części wnioskowej autorzy raportu stwierdzają, iż „Polska pozostanie tym krajem OECD, gdzie stopa bezrobocia będzie jeszcze długo bardzo wysoka, wyższa niż średnia dla 29 państw członkowskich” (Walewska 1998).

W tej sytuacji liczyć się będą wszelkie innowacje w dziedzinie zatrudnienia. Dokonująca się przebudowa funkcjonowania przedsiębiorstw powinna wymuszać elastyczne dostosowanie gospodarowania zasobami pracy do wymogów gospodarki rynkowej. Chodzi tu nie tylko o wpływanie na liczbę zatrudnionych, ale także o podnoszenie efektywności pracy. Do działań innowacyjnych w polityce zatrudnienia należy zmiana zasad obowiązujących w stosunkach pracy w obliczu zadań restrukturyzacyjnych, poprzedzających prywatyzację przedsiębiorstw państwowych przemysłu ciężkiego i sektora paliwowego.

Ważnym obszarem działań jest polityka zatrudniania nowych pracowników, tym bardziej że warunki rynkowe i stan bezrobocia sprzyjają ich stosowaniu. Dużą rolę mogą tu odegrać agencje doradztwa personalnego, zwłaszcza przy naborze pracowników na strategiczne stanowiska.

Równocześnie wyłania się potrzeba innowacji w sposobach ochrony pracowników przed pozostawaniem bez pracy przez wdrażanie nowych struktur organizacyjnych, pozyskiwanie nowych rynków zbytu itp. Ważne są także działania ograniczające fluktuację pracowników i podnoszące jakość pracy (np. wdrożenie systemu ISO 9002), zwiększające motywację do pracy i skłaniające do podnoszenia kwalifikacji oraz usprawnienia organizacyjne w przedsiębiorstwach (Smuga 1998).

## 6. Zakończenie

W świetle przedstawionych realiów rynku pracy w kraju i na rynkach lokalnych na przykładzie woj. tarnowskiego istnieje potrzeba zindywidualizowania metod, programów i form przeciwdziałania bezrobociu.

Przyspieszenie wzrostu gospodarczego jest konieczne dla zmniejszenia bezrobocia, ale podstawowym warunkiem tworzenia miejsc pracy musi być efektywność ekonomiczna. Dlatego strategia wzrostu powinna stymulować rozwój wysoko wydajnych technik wytwarzania, z równoczesnym wykorzystywaniem w warunkach rynków lokalnych dziedzin pracochłonnych, szczególnie w usługach.

Mając na uwadze negatywne skutki bezrobocia, walka z nim powinna mieć charakter priorytetowy w polityce zatrudnienia. Najważniejsze w tym zakresie jest tworzenie nowych miejsc pracy zarówno w miastach, jak i na wsi w ramach programów wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. W krajach

zachodnich na walkę z bezrobociem przeznaczają się 3—5% dochodu narodowego, w tym prawie połowa to środki na nowe miejsca pracy i szkolenia.

Wybitna ekonomistka angielska Jean Robinson w książce *Walka z bezrobociem* napisała: „Bezrobocie jest największą klęską osobistą i społeczną. Pełnia zatrudnienia jest najlepszą drogą do dobrobytu”.

## Bibliografia

- Beveridge W., *Full employment in a free society*, London 1944.
- Dach Z., *Bezrobocie młodzieży w Polsce* [w:] *Transformacja gospodarki polskiej. Doświadczenia i wyzwania*, pod red. S. Lisa, Kraków 1996.
- Ekonomia*. Rozdział XIV: *Bezrobocie*, pod red. W. Cabana, Łódź 1998.
- Informacja o sytuacji na rynku pracy w rejonie tarnowskim w 1997 r.*, mpis, Rejonowy Urząd Pracy, Tarnów 1998.
- Kieniewicz B., Szopa B., *Polityka dochodowa na tle rynku pracy w Polsce w warunkach transformacji systemowej*, Kraków 1997.
- Smuga T., *Nowości w polityce zatrudnienia*, „Gospodarka Narodowa” 1998, nr 5—6.
- Walewska D., *OECD o bezrobociu w Polsce*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 162.

LESZEK KOZIOŁ

## Ekonomiczno-organizacyjne sposoby niwelowania napięć na rynku pracy na przykładzie rynku pracy w rejonie tarnowskim

Wprawdzie rynek pracy, szczególnie w jego lokalnym wymiarze, ma swoją specyfikę i rządzi się własnymi prawami, różniąc się niekiedy znacznie od innych segmentów gospodarki rynkowej, niemniej jednak pewne zachodzące na nim zmiany mają uniwersalny charakter. Są one spowodowane wprowadzaniem nowoczesnej techniki, technologii i organizacji pracy, rosnącą konkurencją oraz globalizacją procesów produkcyjnych. Do najważniejszych zmian należą [1], [5]:

1. Ewolucja zawodów i specjalności w kierunku poszerzania zadań, funkcji i treści pracy, tj. przechodzenie od zawodów wieloumiętnościowych do wielofunkcyjnych (szerokoprofilowych), coraz trudniej jest więc wyraźnie określić zawody wiążące się z produkcją danego wyrobu, zanikają granice między zadaniami przypisanymi do konkretnych stanowisk, co oznacza wydatne zmniejszenie wąskich specjalizacji zawodowych.

2. Przesunięcie zatrudnienia ze sfery motorycznej do sensorycznej (od pracy fizycznej do umysłowej), a w kategorii pracowników fizycznych przesunięcie zatrudnienia z zawodów bezpośrednio produkcyjnych do zawodów związanych z obsługą klientów. Wynika to m.in. z likwidacji zadań prostych i powtarzających się oraz zastępowanie wykonujących je ludzi urządzeniami technicznymi (postępująca robotyzacja i komputeryzacja), stąd spadek liczby stanowisk dla pracowników niewykwalifikowanych i o niskich kwalifikacjach.

3. Rekrutowanie pracowników, od których wymaga się wyższego poziomu kwalifikacji oraz wyższego poziomu wiedzy ogólnej, nie tylko na podstawie ich wiedzy technicznej i technologicznej, lecz również na podstawie szerszych kompetencji i cech osobowościowych, takich jak: rzetelność, umiejętność formułowania problemów i ich rozwiązywania, zdolność do ciągłego uczenia się, do współpracy, zdolność dostosowywania się do nieoczekiwanych sytuacji, innowacyjność, kreatywność czy troska o jakość wyrobów i usług. Zauważono zjawisko polegające na przekształcaniu się wiedzy w permanentny proces, a u-



czenia się w integralną część wytwarzania produktów, tj. nową formę aktywności zawodowej.

4. Uzależnienie pozycji pracowników na rynku pracy od poziomu posiadanych kwalifikacji i coraz ostrzej rysująca się granica podziału między pracownikami wykwalifikowanymi a niewykwalifikowanymi, ujawniająca się głównie rozpiętością ich wynagrodzeń.

5. Stopniowe obniżanie się przeciętnego wymiaru czasu pracy oraz coraz szersze stosowanie elastycznych systemów zatrudniania i czasu pracy.

6. Wzrost zatrudnienia w ramach pracy na własny rachunek (tzw. samozatrudnienie).

7. Występowanie dużej liczby bezrobotnych, w tym bezrobotnych długotrwale, wśród których dominują osoby o najniższym poziomie przygotowania zawodowego.

Wszystkie wymienione zmiany i przekształcenia krajowego i zagranicznego rynku pracy nie powinny być obojętne zarówno dla prowadzonej przez państwo polityki zatrudnienia, jak i dla praktyki zarządzania we współczesnych firmach.

W dalszej części artykułu przedstawiono wybrane ważniejsze drogi i sposoby zmniejszania bezrobocia oraz innych napięć na rynku pracy. Szczególną uwagę zwrócono na te z nich, których praktyczna realizacja mogłaby przyczynić się do poprawy sytuacji na tarnowskim rynku pracy. W tym celu wykorzystano wybrane ważniejsze pozycje literatury przedmiotu (krajowe i zagraniczne), dane statystyczne oraz Informacje o sytuacji na rynku pracy w rejonie tarnowskim w 1997 r. przygotowane przez Rejonowy Urząd Pracy w Tarnowie. Szczególnie wiele miejsca poświęcono aktywnym formom przeciwdziałania wzrostowi bezrobocia oraz niwelowaniu innych napięć na rynku pracy. Zwrócono zatem uwagę na znaczenie wykształcenia i doskonalenie kwalifikacji w zdobywaniu pracy, przedsiębiorczość zatrudnionych i bezrobotnych, sposoby popierania przedsiębiorczości przez władze lokalne czy upowszechnianie tzw. nietypowych form zatrudniania.

## Bezrobotni i ich kwalifikacje

Poziom wykształcenia jest czynnikiem określającym status na rynku pracy. Posiadanie wyższego wykształcenia oznacza obecnie mniejsze ryzyko zostania bezrobotnym i możliwość uzyskiwania wyższych zarobków.

Z danych tabeli 1 i 2 wynika, że relatywnie najniższy poziom bezrobotnych stwierdzono wśród osób legitymujących się odpowiednio wysokim poziomem wykształcenia. Prawie 3/4 bezrobotnych w Polsce w 1995 r. posiadało wykształcenie zawodowe i podstawowe. Z kolei o ile co dziesiąty pracujący ma wykształcenie wyższe, to takie wykształcenie ma co setny bezrobotny [12], [9]. Tendencję tę potwierdzają dane charakteryzujące rynek pracy wojewódz-

stwa tarnowskiego (zob. tab. 2). Największa liczba i zarazem poziom bezrobotnych rekrutuje się spośród osób legitymujących się wykształceniem na poziomie zasadniczej szkoły zawodowej oraz szkoły średniej ogólnokształcącej. W 1996 r. odnotowano jedynie 19 osób, a w 1997 r. 23 osoby bezrobotne posiadające wykształcenie wyższe.

Tabela 1

Struktura pracujących i bezrobotnych według poziomu wykształcenia w 1995 r. (w %)

Wyszczególnienie	Poziom wykształcenia					
	ogółem	wyższe	techniczne i zawodowe	ogólnokształcące	zasadnicze zawodowe	podstawowe
Pracujący (stan na 30 XI)	100	11,4	27,9	6,0	33,5	21,2
Bezrobotni (stan na 31 XII)	100	1,5	20,2	7,2	39,0	32,1

• r ó d ł o: Rocznik Statystyczny 1996, GUS, Warszawa 1996, s. 125 i 137.

Tabela 2

Struktura wykształcenia absolwentów znajdujących się w rejestrze bezrobotnych w województwie tarnowskim

Lp.	Wyszczególnienie	1996 r.		1997 r.		Zmiana w stosunku do 1996 r.	
		w liczbach bezwzględnych	w odsetkach do ogółu	w liczbach bezwzględnych	w odsetkach do ogółu	w liczbach bezwzględnych	w odsetkach do ogółu
1	Liczba bezrobotnych absolwentów — ogółem	1171	100,0%	1046	100,0%	-125	
a	szkół wyższych	19	1,6%	23	2,2%	+4	+0,6%
b	szkół policealnych i średnich zawodowych	401	36,8%	307	29,3%	-94	-7,5%
c	szkół ogólnokształcących	162	13,8%	107	10,2%	-55	-3,6%
d	zasadniczych szkół zawodowych	557	47,6%	604	57,7%	+47	+10,1%
e	pozostałych szkół	2	0,2%	5	0,4%	+3	+0,2%

• r ó d ł o: Dane RUP w Tarnowie.

## Bezrobotni a przedsiębiorczość

Przedsiębiorczość ludzi pozostających bez pracy jest trochę innym problemem niż przedsiębiorczość podejmowana dobrowolnie. Bezrobotni są w ja-

kimś sensie zmuszeni do działań, a przymusowi temu towarzyszy rodzaj napięcia wynikający z niekorzystnej w ich ocenie sytuacji wyjściowej [12].

Postawy i zachowania bezrobotnych decydują o formach przystosowania się do nowych, trudnych warunków. Motywacja bezrobotnych jest kształtowana według podobnych reguł. Jej siła zależy również — oprócz cech, postaw, wartości — od stanu rodzinnego, obowiązków i odpowiedzialności wobec bliskich. Uwarunkowania te wpływają przede wszystkim na sposoby radzenia sobie z nową sytuacją. Presja okoliczności, skłonność do niskiej samooceny, poczucie braku perspektyw nie sprzyjają podejmowaniu działań przedsiębiorczych, a raczej skłaniają ku bierności, wycofaniu bądź przyjmowaniu jakichkolwiek ofert pracy [12].

Przedsiębiorczość jest sprawą zachowania, polityki i praktyki, a nie osobowości. Oczywiście łatwiej jest być przedsiębiorczym, mając pewną swobodę działania wynikającą z dobrowolnej rezygnacji z pracy. Przymus ekonomiczny i moralny ograniczający niezależność zmienia pole widzenia bezrobotnego i jego aktywność; utrudnia na ogół podjęcie działań i zmniejsza szansę powodzenia. Optymistyczne jest to, że — zdaniem specjalistów — przedsiębiorczość nie wymaga jakichś specjalnych cech osobowości. Najważniejsza jest natomiast gotowość do zmian, oparta na chęci poznawania i uczenia się nowego, wytrwałej pracy, samodyscypliny i adaptacji. Chęć tę można wyzwolić poprzez odpowiednie oddziaływanie motywacyjne. Dotyczy to zwłaszcza bezrobotnych, którym założenie firmy wydaje się dość odległe i niemożliwe do realizacji [12].

W sytuacji zagrożenia nie sięga się po innowacje, a ekspansywna zmiana jest ostatnią rzeczą, jaka przychodzi na myśl bezrobotnemu. Dlatego bezrobotnym trzeba pomóc, ułatwić dostęp do pomysłów. Najważniejszy w tej fazie jest pomysł na biznes, którego realizację można ułatwić przez prezentowanie odpowiednich technik poszukiwań, źródeł, kontaktów. Ten z pozoru tajemniczy teren przedsiębiorczości jest możliwy do opanowania i uczenia się. Szkoda, że bezrobotni na ogół o tym nie wiedzą.

Pozytywny stosunek do sukcesu, własnych możliwości, umiejętność wzbudzania wiary w siebie daje duże szanse na podjęcie działań przedsiębiorczych. Tworzy bowiem wizerunek człowieka aktywnego, któremu można pomóc, ponieważ prawdopodobieństwo uzyskania przez niego powodzenia jest duże.

Przedsiębiorcy to ludzie, którzy rozpoczynają działalność gospodarczą nastawioną na zysk, prowadzący biznes na własny rachunek i całkowicie odpowiedzialni za jego efekty. Przedsiębiorca podejmuje działalność niezależnie od posiadanych środków i zasobów. Przedsiębiorczość oznaczałaby więc swoistą postawę i zachowania, o które trudno byłoby posądzać bezrobotnych. Biorąc jednak pod uwagę doświadczenia Petera Druckera, a więc uznanie, że przedsiębiorczość jest dziedziną, której można się nauczyć, czynimy z niej dostępny dla każdego obszar aktywności.

Szczególną formą przedsiębiorczości jest tworzenie małych i średnich przedsiębiorstw. W gospodarce rynkowej to one bowiem tworzą nowe miejsca

pracy. Badania przeprowadzone przez Międzynarodową Organizację Pracy wykazały, że zatrudnienie w małych firmach przekracza 50—70% zatrudnienia ogółem [6], [8]. Te same badania wykazały, że mały biznes stworzył ok. 70—80% nowych miejsc pracy [2], [3].

Ze względu na ogromną rolę, jaką odgrywa rozwój małych przedsiębiorstw w gospodarce i w niwelowaniu napięć na rynku pracy, warto je szerzej scharakteryzować. Otóż małe przedsiębiorstwo definiowane jest jako część naszego systemu ekonomicznego, charakteryzuje się indywidualną przedsiębiorczością czy też chęcią podjęcia jakiegoś ryzyka. Pojedyncze małe przedsiębiorstwo jest określone jako własność prywatna kierowana przez jedną osobę oraz nie jest wiodące w płaszczyźnie swojej specjalizacji [10].

Małe i średnie przedsiębiorstwa charakteryzują się dużą mobilnością zarówno środków trwałych, siły roboczej, jak i kapitału. Wykazują one duży współczynnik efektywności jako całość. Rozdrobnienie podmiotowe przedsiębiorstw powoduje rozłożenie się ryzyka finansowego w sposób niewspółmierny do ryzyka wśród przedsiębiorstw państwowych. W kraju przechodzącym od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki wolnorynkowej — właśnie sferze małej i średniej przedsiębiorczości przysługuje rola stymulująca rozwój całego kraju [15]. Małe przedsiębiorstwa od innych podmiotów gospodarczych wyróżnia m.in. to, że:

- właściciel posiada istotny udział w zarządzaniu przedsiębiorstwem; kierownictwo — to właściciel albo niewielka grupa osób,
- sposób finansowania nie jest związany z rynkiem kapitałowym, ograniczone są możliwości finansowania,
- przedsiębiorstwo jest podstawą egzystencji właściciela i jego rodziny,
- znany jest osobisty stosunek właściciela do współpracowników przedsiębiorstwa,
- kierowanie przedsiębiorstwem jest niezależne od woli osób trzecich.

Kolejnym czynnikiem naszych rozważań związanych z problematyką małego przedsiębiorstwa są sfery, w których mała firma może działać. Tradycyjnymi sferami działalności przedsiębiorstwa są: handel hurtowy, handel detaliczny, rolnictwo oraz usługi. Małe przedsiębiorstwa zajmują się również produkcją towarów, aczkolwiek jest niewiele firm, które zajmują się tą sferą działalności na dużą skalę. „Produkcja nie jest typową domeną małego przedsiębiorstwa. Produkowanie sprzyja działalności dużego przedsiębiorstwa z powodu wysokich kosztów rozpoczęcia produkcji (wyposażenie i urządzenia), wytwarzania na dużą skalę oraz wyższych kosztów eksploatacyjnych zależnych od warunków, wyposażenia, pracy, surowców, materiałów, zużycia energii” [10]. Przedsiębiorstwa, które podjęły próbę wytwarzania towarów, skupiają się głównie na mniejszych przedsięwzięciach, koncentrują się na takich produktach, jak skóra, ozdoby oraz meble. W tych przedsięwzięciach koszt majątku trwałego i koszt eksploatacji są najmniejsze.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia, można zapytać, co należy uczy-

nić, jakie działania podjąć, aby stymulować rozwój małych firm. Najważniejsze wydaje się:

- szkolenie, dokształcanie i doskonalenie zawodowe kandydatów na przedsiębiorców,
- podsuwanie „pomysłów na biznes”, wskazywanie nisz rynkowych, obszarów współpracy i kooperacji,
- zapewnienie wsparcia logistycznego, szczególnie z zakresu prawa, zarządzania, systemu informacyjnego i podejmowania decyzji; rolę tę mogłyby przejąć inkubatory przedsiębiorczości,
- ułatwianie dostępu do kapitału przez udzielanie kredytów, gwarancji kredytowych itp.

## Zewnętrzne uwarunkowania przedsiębiorczości bezrobotnych

Uregulowania prawne inicjujące zniesienie barier utrudniających kształtowanie się nowych podmiotów gospodarczych doprowadziły do zwiększenia udziału własności prywatnej. Procesy te nie dotarły w dostatecznym stopniu do obszaru bezrobocia. Aby mogły spełnić swoją rolę, muszą być wsparte współdziałającą i spójną [12]:

- polityką rządową i regionalną,
- polityką kredytową,
- systemem podatkowym.

Te trzy ogniwa oddziałują na aktywność wszystkich, ale szczególna ich rola związana jest z orientacją na obszar bezrobocia.

Polityka regionalna i rządowa obejmuje działalność szkoleniową, zwolnienia podatkowe i zniesienie szczególnego trybu najmu lokali, tworzenie funduszy np. przeznaczonych na uruchomienie i rozwój małych przedsiębiorstw. Przedsiębiorczość utrudniają zbyt wysokie progi podatkowe, częste zmiany stawek celnych i różnych uregulowań prawnych, brak preferencyjnych kredytów itp. W związku ze zróżnicowanym obszarem bezrobocia w regionach szczególną rolę do spełnienia ma polityka regionalna.

W regionach można synchronizować oddziaływanie czynników organizacyjnych, finansowych i innych aktywizujących gospodarczo konkretne grupy ludzi o określonej strukturze. Przykładem takich działań może być powołanie Agencji Rozwoju Regionu Krakowskiego oraz Fundacji Promocji Gospodarczej Regionu Krakowskiego. Instytucje te mają za zadanie:

- promocję przedsiębiorczości rozumianą również jako forma aktywnego przeciwdziałania bezrobociu,
  - wspieranie działań dla restrukturyzacji przemysłu,
  - ożywienie gospodarcze makroregionu pld.-wsch.
- Popieranie przedsiębiorczości leży w interesie władz lokalnych i dlatego

w wielu państwach podejmuje się działania mające wpływ na aktywność ludzi. Obejmuje ona np.:

- gwarancje kredytowe władz lokalnych dla zakładanych firm,
- pomoc udzielaną przez korporacje prywatne autoryzowane przez władze lokalne,
- budowanie standardowo wyposażonych hal produkcyjnych i ich wydzierżawianie powstającym przedsiębiorstwom,
- tworzenie inkubatorów biznesu.

Polityka kredytowa realizowana przez banki jest istotnym warunkiem rozwoju przedsiębiorczości. Kredyty dla podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą obarczone są dużym ryzykiem, a w związku z tym banki nie angażują się nadmiernie w operacje tego typu. Sytuacji nie ułatwia brak instytucji w pełni ubezpieczających działalność kredytową banku, stąd niechęć banku do udzielania kredytów, zwłaszcza długoterminowych (powyżej trzech lat), a oferowanie głównie kredytów wysokooprocentowanych i krótkoterminowych (do jednego roku). Bez gwarancji silnego sponsora — NBP, innych banków i władz lokalnych bezrobotny nie ma większych szans na otrzymanie kredytu.

Niechęć do udzielania kredytów odnosi się do wszystkich podmiotów zainteresowanych kredytami; jej poziom wzrasta w odniesieniu do grupy szczególnego ryzyka, jaką są bezrobotni, którzy nie dysponują najczęściej własnym zabezpieczeniem (np. zastaw, hipoteka). Mogą wprawdzie liczyć na NBP (od 1 VII 1990 r. 60% poręczenia), Fundusz Rozwoju Rynku i Demopolizacji Handlu (udzielanie 60% gwarancji kredytowych bankowi państwowemu PKO), jednak angażowanie środków w inwestycje kapitałowe odbywa się na ogół niechętnie.

Małą przedsiębiorczość wspierają również międzynarodowe instytucje finansowe poprzez swoje banki bądź wyspecjalizowane w operacjach zagranicznych banki krajowe. Pożyczki te dotyczą wyłącznie konkretnych przedsięwzięć podlegających dokładnej analizie i kontroli zwiększającej gwarancje spółki. Od kredytobiorców wymaga się szczegółowej informacji dotyczącej kondycji firmy oraz tzw. feasibility study, czyli programu przewidywanych efektów finansowych planowanego przedsięwzięcia. Wymaga to specjalnego przygotowania, co przekracza najczęściej możliwości bezrobotnego. Jest to więc kolejne zadanie dla instytucji opiekujących się bezrobotnymi.

Kredyty przeznaczone dla small businessu ze strony krajów Europy Zachodniej i USA to [12]:

1. Polsko-Amerykański Fundusz Przedsiębiorczości, którego kwoty rozdysponowywane są m.in. przez Bank Przemysłowo-Handlowy w Krakowie i Pierwszy Polsko-Amerykański Bank w Krakowie.

2. Międzynarodowa Korporacja Finansowa (JFC), która utworzyła linię kredytową dla średnich firm (uruchamianych bądź modernizowanych).

3. Kredyty w ramach programu AGROLINIA, przeznaczone przez EWG na kredyty w gospodarce żywnościowej.

4. Kredyty Europejskiego Banku Inwestycyjnego dla małych i średnich firm turystycznych, przetwórstwa rolno-spożywczego, ochrony środowiska, produkcji wyrobów energooszczędnych.

5. Kredyty Duńskiego Funduszu Inwestycji w Europie Centralnej i Wschodniej, przeznaczone na gwarancje kredytowe w bankach krajowych i zagranicznych oraz sprzedaż akcji firm realizujących dochodowe przedsięwzięcia.

6. Kredyty z Banku Światowego na rozwój przedsiębiorstw z sektora rolno-spożywczego i przemysłu (dysponuje nimi m.in. Bank Przemysłowo-Handlowy w Krakowie).

7. Kredyty udzielane przez banki niemieckie za pośrednictwem biura ubezpieczeniowo-podatkowego „Hermes”.

8. Kredyty udzielane przez rząd francuski za pośrednictwem Bank Credit Nationale dla wspólnych polsko-francuskich joint venture.

9. Fundacja Edukacyjna Przedsiębiorczości oparta na dotacjach Skarbu Państwa oraz Polsko-Amerykańskiego Funduszu Przedsiębiorczości, wspierająca inicjatywy szkoleniowe dotyczące rozwoju małych i średnich firm.

Działalność Funduszu Rozwoju Przedsiębiorczości jest ważnym elementem programu tworzenia nowych miejsc pracy oraz promocji małej przedsiębiorczości. Jego znaczenie jest duże ze względu na szeroki obszar oddziaływania. FRP ściśle współpracuje z Ośrodkami Wspierania Małej Przedsiębiorczości, inkubatorami, bankami oraz instytucjami rządowymi i samorządowymi, które poprzez system preferencji mogą tworzyć klimat korzystny dla rozwoju małych firm. Rekomendacja dla Ośrodków Wspierania Małej Przedsiębiorczości, zapewnienie odpowiednich warunków w inkubatorze oraz poręczenia kredytowe sprzyjają podejmowaniu działalności przedsiębiorczej, przede wszystkim zaś zachęcają banki do wspierania small businessu.

Start nowo powstającym firmom ułatwia, poza wymienionymi wyżej, kapitał ryzyka — venture capital. Jego udziałowcy w założeniu finansują przedsięwzięcie, wycofując się z niego po uznaniu, że osiągnięto w firmie zdolność do samodzielnego przetrwania. Dysponując kapitałem ryzyka FRP może stanowić istotny instrument rozwoju nowych miejsc pracy i eliminacji strukturalnego bezrobocia.

Ośrodki Wspierania Małej Przedsiębiorczości opracowują regionalne projekty rozwoju przedsiębiorczości odpowiadające potrzebom regionu. Na wzór sprawdzonych rozwiązań zachodnich zaczęto upowszechniać w Polsce tzw. inkubator przedsiębiorczości. Inkubator jest jedną z nowoczesnych metod promowania firmy. Może on być wykorzystany do walki z bezrobociem, do restrukturyzacji sfery produkcyjnej oraz do wykorzystania istniejącego majątku restrukturyzowanych bądź upadłych firm.

Inkubator stwarza warunki dla powstania małej firmy i do uzyskania przez

nią samodzielności. Jest też istotnym narzędziem wstępnej selekcji i doboru kandydatów do prowadzenia działalności gospodarczej. Oferuje wykorzystanie wspólnej infrastruktury, obsługę administracyjno-biurową, prawną, księgową i socjalną. Głównymi użytkownikami inkubatora powinni stać się byli bezrobotni.

Bezrobotny kandydat na przedsiębiorcę, po przeszkoleniu i zdaniu egzaminu, może starać się o uzyskanie kredytu bankowego udzielonego na dogodnych warunkach. Po podjęciu pracy na własny rachunek ma również zapewnioną możliwość bezpłatnych konsultacji w kwestiach prawnych, finansowych, organizacyjnych i innych związanych z prowadzeniem firmy [12].

Dostateczne informacje i szkolenie bezrobotnych mogłyby zachęcić do podejmowania aktywności polegającej choćby tylko na kontrakcie z FRP czy inkubatorem. Kontrakt ten mógłby uświadomić im możliwości korzystania z zewnętrznego finansowania, pomocy w negocjacjach z bankami czy innymi funduszami pomocy. Okazuje się bowiem, że potencjał przedsiębiorczy w sferze bezrobocia jest dość duży, lecz nie wykorzystany, głównie z braku możliwości finansowych kandydatów i niewiedzy na temat tego, że możliwości takie istnieją i są dostępne nawet dla bezradnego i ubogiego bezrobotnego.

Na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu RUP w Tarnowie dysponował w 1997 r. kwotą 5 364 000 zł. Wykorzystano ją głównie na szkolenia, prace interwencyjne, pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej, a nade wszystko na aktywizację zawodową absolwentów oraz roboty publiczne (zob. tab. 3).

Tabela 3

Formy przeciwdziałania bezrobociu w województwie tarnowskim

Forma	Kwota wykorzystana (w zł)	Udział (w %)
Szkolenia	398 262,39	7,4
Prace interwencyjne	1 313 728,35	24,
Roboty publiczne	1 863 708,84	34,
Pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej	159 200,00	2,9

Na szkolenia wydatkowano kwotę: 398 262,39 zł. Zorganizowano 87 kursów przekwalifikujących lub przyuczających do zawodu. Były to:

— kursy grupowe — zorganizowano 27 takich kursów, w których uczestniczyły 632 osoby bezrobotne,

— kursy indywidualne — zorganizowano 60 takich kursów; uczestniczyły w nich 92 osoby.

Ogółem na szkolenia w 1997 r. skierowano 724 osoby, w tym 122 absolwentów, tj. o 225 osób więcej niż w 1996 r.



W 1997 r. szkolenia ukończyło 680 osób, tj. o 203 osoby więcej niż w 1996 r. Ogólnie zatrudnienie po szkoleniu uzyskały 404 osoby, co daje wskaźnik efektywności mierzony stosunkiem liczby osób zatrudnionych po przebytych szkoleniu do osób przeszkolonych (59%). Zatrudnienie po szkoleniu znalazło o 61 osób więcej niż w roku ubiegłym.

Na tworzenie interwencyjnych miejsc pracy wydatковано z FP kwotę 1 313 728,35 zł, z czego na wypłatę jednorazowych refundacji przeznaczono kwotę 197 905 zł.

W ramach tych środków utworzono 675 nowych miejsc pracy, tj. o 300 więcej niż w 1996 r. Nowo utworzone miejsca pracy dały zatrudnienie 757 bezrobotnym, o 355 więcej niż w 1996 r.

Spośród 432 osób, które w 1997 r. zakończyły wykonywanie prac interwencyjnych, 302 osoby zostały zatrudnione na stałe (69,9%). Efektywność zatrudnienia po zakończeniu prac interwencyjnych jest wyższa od osiągniętej w 1996 r. (60,2%).

Na realizację robót publicznych wydatковано w 1997 r. kwotę 1 863 708,84 zł. W ramach otrzymanych funduszy utworzono 520 nowych miejsc pracy, w tym 55 w ramach realizacji programu „Bezpieczna droga” i 107 przy pracach związanych z usuwaniem skutków powodzi, jaka miała miejsce w lipcu 1997 r. W wyniku utworzenia nowych miejsc pracy zatrudnienie znalazło 658 osób bezrobotnych, w tym 87 kobiet.

Organizowane roboty publiczne pozwoliły na zatrudnienie dużej grupy bezrobotnych, będących w trudnej sytuacji materialnej. Z ogółu bezrobotnych, którzy podjęli pracę w ramach robót publicznych, 65% stanowiły osoby bez prawa do zasiłku.

Roboty publiczne stanowią głównie formę aktywizacji zawodowej osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym i podstawowym. Kobiety stanowiły zaledwie 15% ogółu zatrudnionych przy robotach publicznych.

Spośród różnych form aktywizacji zawodowej absolwentów najczęściej stosowano formę refundacji wynagrodzeń absolwentów. Na powyższą formę aktywizacji zawodowej absolwentów wydatковано z Funduszu Pracy kwotę 1 284 094,17 zł. W ramach tych środków utworzono 580 nowych miejsc pracy, dzięki czemu zatrudnienie znalazło 682 bezrobotnych absolwentów, w tym 336 kobiet. Miejsca pracy dla absolwentów utworzono w 313 zakładach pracy zlokalizowanych na terenie działania RUP. Refundacje wynagrodzeń absolwentów cieszą się bardzo dużą popularnością i zainteresowaniem wśród podmiotów gospodarczych, szczególnie w sektorze prywatnym.

RUP dysponował limitem środków z przeznaczeniem na pożyczki dla bezrobotnych na podjęcie działalności gospodarczej i dla zakładów pracy na tworzenie dodatkowych miejsc pracy — w wysokości 159 200 zł. W ramach wyznaczonego limitu udzielono 19 pożyczek osobom bezrobotnym na uruchomienie ich własnej działalności gospodarczej.

Jak można zauważyć, działania podjęte przez RUP w znacznym stopniu przyczyniły się do eliminacji napięć na rynku pracy w woj. tarnowskim.

## Elastyczność i sztywność stosunku pracy

W większości krajów europejskich obserwuje się w ostatnich latach tendencję malejącego znaczenia tzw. „normalnego stosunku pracy” i pojawienia się szeregu nietypowych form pracy. Formy te były przedmiotem zakrojonych na szeroką skalę badań, przeprowadzonych na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych w ośmiu krajach Unii Europejskiej. Badaniem objęto cztery nietypowe formy zatrudnienia, a mianowicie pracę w niepełnym wymiarze czasu, zatrudnienie na czas określony, pracę w soboty oraz pracę w godzinach wieczornych. Otrzymane wyniki wskazują, iż największe perspektywy rozwoju ma praca w niepełnym wymiarze czasu. Wynika stąd, iż ta forma pracy znajduje się w centrum zainteresowania zarówno pracodawców, jak i pracowników. Dwie trzecie respondentów, reprezentujących menedżerów i reprezentacje pracobiorców — w sumie 5100 osób z 3520 przedsiębiorstw, potwierdziło fakt występowania w ich zakładach pracy pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu [11], [13].

W wielu dyskusjach podnosi się często kwestię, czy praca w niepełnym wymiarze czasu jest bardziej w interesie pracownika czy też pracodawcy. Wyniki badań wskazują, iż pracodawcy widzą w tej formie zatrudnienia zarówno zalety, jak i wady, przy czym te pierwsze przeważają. Widać to szczególnie po wypowiedziach menedżerów z firm praktykujących taką formę zatrudnienia, którzy wyraźnie wskazali na przewagę pozytywnych aspektów, a 25% spośród nich dostrzegło wyłącznie pozytywne strony. Jeżeli chodzi o pracowników, to dla większości z nich praca w niepełnym wymiarze oznacza przede wszystkim możliwości łączenia pracy zarobkowej z innymi dziedzinami aktywności życiowej i różnymi zobowiązaniami.

Część respondentów reprezentująca pracowników wskazuje jednak także na występowanie niedobrowolnej i wymuszonej pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, spowodowane niemożnością znalezienia pracy na pełnym etacie. Ponadto część spośród nich podkreśla konkretne wady związane z pracą w niepełnym wymiarze czasu w porównaniu z pracą na pełnym etacie, np. mniejsze możliwości awansu, gorsze warunki wynagradzania czy też brak pewnych świadczeń socjalnych. W sumie można mówić o przewadze pozytywnych stron zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu, zarówno dla pracodawców jak i pracowników.

Własne badania tego zagadnienia potwierdziły przedstawione tendencje. Okazało się bowiem, że ok. 25% badanych rekrutujących się spośród pracowników krakowskich zakładów pracy chętnie podjęłoby pracę w mniejszym niż

dotąd wymiarze czasu pracy, głównie ze względu na pełnione funkcje rodzinne i społeczne [11].

Reasumując powyższe uwagi, należy podkreślić, że podjęcie wspomnianych działań stwarza szanse na przekształcenie obecnego pasywnego systemu zasiłków dla bezrobotnych, prac interwencyjnych czy robót publicznych w bardziej aktywny, strategiczny system zwiększania zatrudnienia, pozostający w zgodzie z systemem podatkowym i dobrobytem społecznym. Koszty owej strategii będą mniejsze niż obecne wydatki na obsługę bezrobocia.

## Bibliografia

1. Czajka Z., *Rynek pracy a system edukacji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 3.
2. Bednarska D., *Znaczenie małego biznesu i przyczyny jego upadku*, „Przegląd Organizacji” 1993, nr 8, s. 27.
3. Bielańska A., *Znaczenie małych firm dla rozwoju gospodarczego*, „Ekonomista” 1992, nr 3, s. 465.
4. *Informacje o stanie i strukturze bezrobocia w grudniu 1996 r.*, „Rynek Pracy” 1997, nr 1.
5. *Informacja o sytuacji na rynku pracy w rejonie tarnowskim w 1997 r.*, RUP w Tarnowie, Tarnów 1998.
6. Dobrowolska A., *Małe jest ważne*, „Przegląd Organizacji” 1992, nr 10, s. 4.
7. Francik A., *Wpływ przedsiębiorczości a niwelowanie napięć na rynku pracy* [w:] *Determinanty rozwoju i metody badania rynku pracy*, Kraków 1994.
8. Górska E., *Diagnoza małych przedsiębiorstw przemysłowych w aspekcie ergonomii i organizacji*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw” 1993, nr 7, s. 18.
9. Kaźmierczak Z., *Rynek pracy w Unii Europejskiej w latach 1990—1994* [w:] *Współczesne tendencje w zarządzaniu zasobami pracy*, Kraków 1997.
10. Koryński P., Catherna Ashnore M., Terminello R., Kramer K. L., *Moje małe przedsiębiorstwo — to takie proste*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1992, s. 5.
11. Kozioł L., *Jak racjonalnie gospodarować czasem*, Kraków 1993.
12. Piechnik-Kurdziel A., *Rynek pracy a zarządzanie zasobami ludzkimi* [w:] *Studia z zakresu prawa pracy*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1997.
13. *Rocznik Statystyczny 1996*, GUS, Warszawa 1996.
14. Wiśniewski Z., *Deregulacja rynku pracy w Europie Zachodniej* [w:] *Współczesne tendencje zarządzania zasobami pracy*, Kraków 1997.
15. Wojtczak Z., *Finansowanie i rozwój small business w Polsce*, „Rzeczpospolita” 1992, nr 241.

BARBARA BOROWICZ

## Absolwent na lokalnym rynku pracy – szanse i zagrożenia

Zatrudnienie i bezrobocie są niezwykle ważne dla młodych osób kończących naukę oraz tych, którzy pozostają bez pracy po ukończeniu szkoły. Z psychologicznego punktu widzenia zatrudnienie można określić jako formę działalności człowieka, która jest pracą dającą przychód pieniężny, będącą kontraktem obowiązującym dwie strony i powodującą dobrowolną wymianę zależności — praw i obowiązków.

Jak podaje D. Dobrowolska „[...] w większości wypadków praca stanowi wartość samoistną, wykraczającą poza jej znaczenie materialne. Sens pracy polega czy to na realizacji własnych zdolności, na wyrażaniu samego siebie w sposób twórczy, czy też na samej aktywności, której rodzaj nie ma znaczenia. Potrzeba twórczości — pisze psychiatra A. Kępiński — tj. narzucania otoczeniu swej wizji świata, jest jedną z zasadniczych cech człowieka. Nie chodzi tu o jakość twórczości: pracą twórczą może być sprzątanie na ulicy, a może nią być praca artystyczna czy naukowa. Kryterium różnicującym jest tu poczucie tworzenia, tj. realizowania własnego planu”.

Jeżeli próbujemy oceniać, jaką rolę w życiu człowieka spełnia praca i jakie mogą być konsekwencje jej braku, to okazuje się, że w dziejach ludzkości funkcja pracy i niepracy zmieniała się w sposób bardzo istotny. Starożytni Grecy uważali, że jedynie „praca twórcza” jest odpowiednia dla człowieka wolnego i dzięki niej może on osiągnąć pełnię człowieczeństwa. Natomiast w XX w. traktuje się ją jako warunek niezbędny do przeżycia człowieka, do jego rozwoju osobistego, samoaktualizacji.

Teorie samoaktualizacji przyjmują, że człowieka stwarza jego własna praca, dzięki której ma on możliwość wykorzystania własnych zdolności, wyuczenia się nowych umiejętności, co powoduje wzrost jego możliwości intelektualnych.

Według Masłowa, jak podaje też Dobrowolska, człowiek znajdujący się na drodze samoaktualizacji jest osobą:

- posiadającą pracę, w której wykorzystuje swe możliwości,
- zdrową,

- mającą w wystarczającym stopniu zaspokojone elementarne potrzeby,
- wyznającą system wartości takich, jak: prawda, całościowość, doskonałość, samowystarczalność.

Dzięki pracy jednostka zapewnia sobie poczucie bezpieczeństwa finansowego, zaspokaja swą potrzebę osiągnięć, sukcesów, towarzystwa i współdziałania z innymi ludźmi, ćwiczy swe zdolności, pobudza zainteresowania, stawia sobie wymagania, których spełnienie podtrzymuje jej zdrowie psychiczne.

Konsekwencje braku pracy mogą być różnie odczuwane w zależności od sytuacji, w jakiej znajduje się jednostka. Szczególnie dotkliwe bywają one dla osób, które mają pozytywny stosunek do pracy lub swoją szansę życiową widzą poprzez realizację kariery zawodowej.

Z psychologicznego punktu widzenia konsekwencje pozostawiania bez pracy możemy podzielić na cztery grupy:

- Pierwsza wiąże się z pogorszeniem kondycji psychicznej, przejawiającej się w odczuwaniu bezsilności, bezradności, utracie wiary w siebie, w swoje siły i umiejętności, skłonności do depresji — co powoduje ogólny brak aktywności. Im dłuższy okres pozostawiania bez pracy, tym niższa samoocena powodująca ograniczenie działań mających bezpośredni wpływ na możliwość uzyskania pracy.

- Druga polega na braku strukturalizacji życia codziennego. Młoda osoba, która ukończyła szkołę i nie może znaleźć zatrudnienia, traci wszelkie ramy czy naciski, które strukturalizują jej czas, porządek dnia i ukierunkowują aktywność, zyskuje zaś „czas wolny”. Często w opinii młodych osób nadmiar czasu powoduje zmniejszenie ich aktywności oraz motywacji do działania.

- Trzecia powoduje koncentrację na sobie. Brak ram czasowych i wyraźnych punktów odniesienia w codziennej aktywności powoduje przemieszczenie jednostki z warunków, które były jej dobrze znane, do nowej rzeczywistości, często nieokreślonej, niechcianej. Budzi to zwykle poczucie niepewności, wpływa na obniżenie samooceny oraz powoduje uzależnienie się od ocen innych ludzi.

- Czwarta dotyczy izolacji społecznej i konfliktów interpersonalnych. Najczęstszym motywem ograniczania kontaktów społecznych są motywy psychologiczne, choć pogorszenie sytuacji finansowej też odgrywa dużą rolę. Człowiek, który nie może znaleźć pracy, wyczerpuje często swoją energię na próbach radzenia sobie z samym sobą i rodziną, żyje tymi problemami i może się czuć nimi zmęczony. Obniżenie własnej wartości, poczucie, że „jestem gorszy, nie radzę sobie”, zwykle doprowadza do odczuwania niechęci do samego siebie, a także do innych ludzi.

Ta krótka charakterystyka psychologicznych konsekwencji bezrobocia ukazuje, co dzieje się z osobą, która chce pracować, ale natrafia na przeszkody uniemożliwiające jej podjęcie zatrudnienia. Jest to również punkt wyjściowy do

określenia, jak przeciwdziałać pojawieniu się poczucia bezradności, bezsilności, które są jednym z podstawowych objawów pogarszania się kondycji psychicznej bezrobotnego. Najczęściej biorą się one z braku pomysłu na działanie lub niemożności zrealizowania go, bądź też z lęku wynikającego z niepewności co do jego rezultatów.

Bezradność rozumiana w szerokim zakresie oznacza, że jednostka jest obiektywnie bezradna, jeżeli prawdopodobieństwo osiągnięcia przez nią sukcesu bądź uniknięcia niepowodzenia jest takie samo bez względu na to, czy będzie działała, czy też nie będzie nic robić.

Obiektywność oznacza, że sytuacja w rzeczywistości jest taka, iż każde działanie jest nieskuteczne. Często jednak w przypadku osób bezrobotnych bywa tak, że opinia o własnej bezradności jest opinią czysto subiektywną, a wnikliwe rozpatrzenie sytuacji wykazuje, że możliwe jest podjęcie działania, które wpłynęłoby na wzrost prawdopodobieństwa osiągnięcia sukcesu.

Można więc przypuszczać, że konsekwencji tych można by uniknąć lub ograniczyć ich natężenie, gdyby osoba zainteresowana podjęciem pracy miała odpowiednią wiedzę o lokalnym rynku pracy oraz została odpowiednio przygotowana do samodzielnego poruszania się po nim.

Z codziennej praktyki doradców zawodowych zatrudnionych w Rejonowym Urzędzie Pracy w Tarnowie wynika, że rzeczywiście tak jest. Większość osób kierowanych lub zgłaszających się z własnej inicjatywy po poradę nie rozumie potrzeby znajomości zasad skutecznego poszukiwania pracy. Często też nie chce przyjąć do wiadomości, że osiągnięcie sukcesu — czyli znalezienie pracy — zależy w głównej mierze od niej samej, od tego, w jakim stopniu pozna lokalny rynek pracy, czy przygotowuje się do poszukiwania pracy wszystkimi możliwymi sposobami, a także, ile czasu na to poświęci i czy będzie działać systematycznie.

Zrozumienie przez bezrobotnego konieczności poznania lokalnego rynku pracy oraz przygotowania się do podejmowania samodzielných działań w celu uzyskania zatrudnienia jest podstawą do rozpoczęcia przez doradcę zawodowego działań polegających na ustaleniu indywidualnego planu zatrudnienia.

Poradnictwo zawodowe jest procesem, w którym doradca zawodowy i bezrobotny pracują wspólnie, aby ten ostatni mógł osiągnąć lepsze zrozumienie samego siebie oraz rynku pracy i mógł realistycznie wybrać zajęcie i dostosować się do wymagań, jakie ten rynek stawia.

Problematyka bezrobocia wśród młodzieży stale pozostaje w kręgu żywego zainteresowania pracowników Systemu Urzędów Pracy. Uwarunkowania prawne stwarzające absolwentom możliwość rejestracji w rejonowych urzędach pracy i uzyskanie prawa do pobierania zasiłku doprowadziły do efektu zupełnie innego niż zakładany, tzn. braku lub niewielkiej aktywności młodych

ludzi w okresie pierwszych miesięcy po zarejestrowaniu się, aż do chwili wy-czerpania prawa do zasiłku.

W rejonie działania RUP w Tarnowie liczba bezrobotnych absolwentów i ich odsetek w ogólnej liczbie bezrobotnych w latach 1993—1997 kształtowały się tak, jak to przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Liczba bezrobotnych absolwentów w rejonie działania RUP Tarnów w latach 1993—1997

Lp.	Rok	Bezrobotni absolwenci wg stanu na koniec grudnia	
		w liczbach bezwzględnych	w odsetkach ogółem
1	1993	2234	11,1%
2	1994	2007	11,2%
3	1995	2054	11,0%
4	1996	1171	6,8%
5	1997	1046	7,7%

Jak widać z załączonego w Aneksie wykresu I, wzmożony napływ absolwentów w latach 1993—1997 następował w pierwszych miesiącach po zakończeniu nauki w szkołach, tj. w okresie lipiec—październik. Szczegółową analizę napływu i odpływu rejestrujących się absolwentów w poszczególnych miesiącach 1997 r. przedstawia wykres II (Aneks).

Tabela 1 ukazuje, że w 1996 roku liczba zarejestrowanych absolwentów zmniejszyła się o ok. 40% w stosunku do poprzednich lat. Nie oznacza to, że w ogóle liczba absolwentów w skali kraju obniżyła się, lecz zmiana ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, która weszła w życie 1 marca 1996 r., pozbawiła absolwentów prawa do zasiłku, zmniejszając ich motywację do rejestrowania się w urzędach pracy. Spowodowała też z jednej strony przyspieszenie decyzji o konieczności poszukiwania pracy, przeszkoleniu czy o podjęciu dalszej nauki, z drugiej natomiast zwiększenie poczucia zagrożenia, zagubienia, bezsilności, wynikające najczęściej z braku przygotowania do samodzielnego radzenia sobie na rynku pracy.

Nie znając dobrze samych siebie, swoich możliwości zawodowych i metod poszukiwania pracy, młode osoby często nie podejmują żadnych działań, aby uzyskać zatrudnienie.

Ludzie młodzi w wieku do 24 lat, w tym absolwenci szkół ponadpodstawowych, stanowią jedną z poważniejszych grup ryzyka na rynku pracy w rejonie działania RUP w Tarnowie (zob. tab. 2 oraz wykresy 1 i 2). Obserwuje się, że udział osób pozostających bez pracy w tej kategorii wiekowej jest znacznie wyższy niż w pozostałych. W końcu 1997 r. w rejonie tarnowskim zanotowano 5119 osób w wieku do 24 lat. Populacja ta stanowiła 37,6% ogółu bezro-

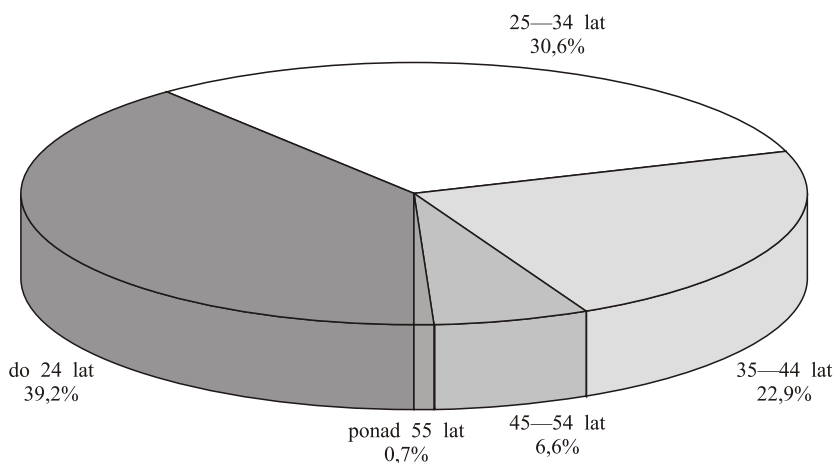
Tabela 2

Struktura wiekowa bezrobotnych w rejonie działania RUP Tarnów w latach 1996—1997

Lp.	Wiek bezrobotnych	Stan na 31.12.1996 r.		Stan na 31.12.1997 r.	
		w liczbach bezwzględnych	w odsetkach do ogółu	w liczbach bezwzględnych	w odsetkach do ogółu
	Ogółem	17239	100,0%	13591	100,0%
1	15—17 lat	4	0,1%	6	0,1%
2	18—24 lat	6742	39,1%	5113	37,6%
3	25—34 lat	5269	30,6%	4216	31,0%
4	35—44 lat	3951	22,9%	3240	23,8%
5	45—54 lat	1143	6,6%	921	6,8%
6	55—59 lat	108	0,6%	78	0,6%
7	60 i więcej lat	22	0,1%	17	0,1%

Wykres 1

Struktura wiekowa bezrobotnych — stan na koniec 1996 r.



botnych, podczas gdy w kategorii wieku 45—54 lata wskaźnik ten kształtował się na poziomie 6,8%.

W województwie tarnowskim udział bezrobotnych absolwentów w ogóle bezrobotnych jest jednym z najwyższych w kraju. Wg stanu na koniec 1996 r. udział ten wynosił w kraju 3,6%, w województwie tarnowskim 6,2%. W rejonie działania RUP w Tarnowie wskaźnik ten przekroczył średnią w województwie i wynosił aż 6,8% ogółu bezrobotnych. W 1997 r. problem ten nasilił się, gdyż wg danych na koniec roku udział bezrobotnych absolwentów w ogóle bezrobotnych wyniósł 7,7%, zarówno na terenie województwa tarnowskiego, jak i w rejonie działania RUP Tarnów, co ilustruje tabela 3.



Wykres 2

Struktura wiekowa bezrobotnych — stan na koniec 1997 r.

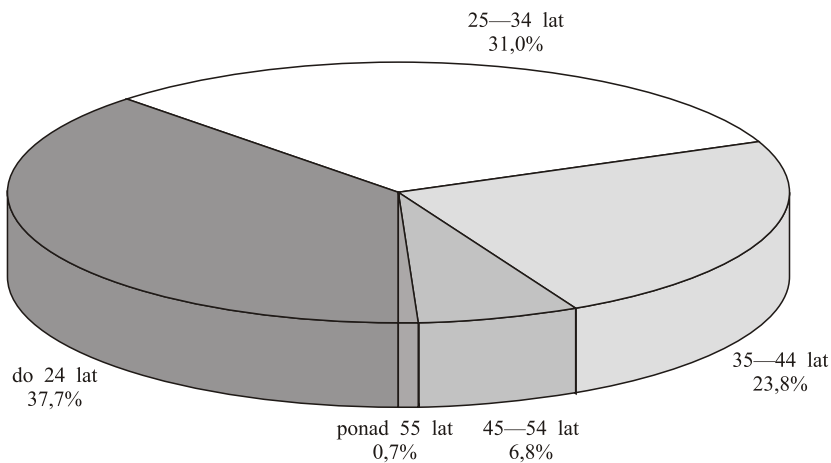


Tabela 3

Napływ bezrobotnych absolwentów do ewidencji rejonowych urzędów pracy województwa tarnowskiego w poszczególnych miesiącach 1997 r.

Wyszczególnienie	Województwo — napływ*	Województwo — stan na koniec miesiąca**	Rejon tarnowski — napływ*	Rejon tarnowski — stan na koniec miesiąca**
styczeń	251 (6,6%)	2413 (5,4%)	105 (6,3%)	1044 (6,0%)
luty	222 (8,0%)	2342 (5,3%)	105 (9,1%)	1000 (5,8%)
marzec	136 (6,2%)	2054 (4,8%)	51 (5,6%)	884 (5,4%)
kwiecień	142 (6,3%)	1837 (4,5%)	53 (5,5%)	792 (5,1%)
maj	134 (6,2%)	1500 (3,9%)	57 (5,9%)	612 (4,1%)
czerwiec	1444 (34,8%)	1558 (4,0%)	735 (39,5%)	700 (4,7%)
lipiec	1614 (45,3%)	2439 (6,6%)	713 (45,2%)	1081 (7,4%)
sierpień	754 (27,4%)	2486 (6,9%)	376 (29,6%)	1117 (7,9%)
wrzesień	1154 (35,9%)	2754 (7,9%)	549 (37,5%)	1228 (9,0%)
październik	827 (25,6%)	2910 (8,5%)	302 (24,2%)	1202 (9,0%)
listopad	467 (12,8%)	2759 (7,9%)	171 (12,3%)	1073 (7,9%)
grudzień	421 (13,0%)	2767 (7,7%)	135 (11,1%)	1046 (7,7%)
Ogółem	7566		3352	

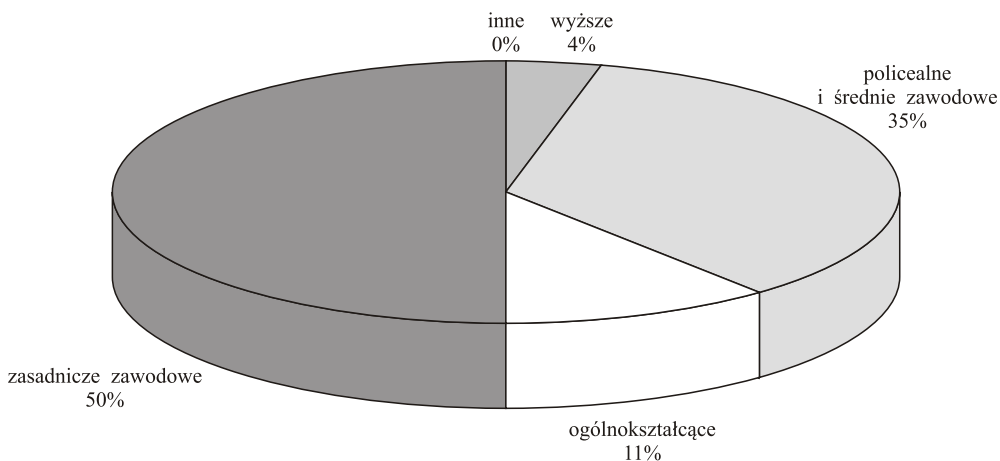
\* W nawiasach podano udział % absolwentów zarejestrowanych w miesiącu do ogółu bezrobotnych zarejestrowanych w miesiącu.

\*\* W nawiasach podano udział % absolwentów do ogółu bezrobotnych na koniec miesiąca.

Wśród rejestrujących się absolwentów najwięcej jest osób, które ukończyły zasadnicze szkoły zawodowe — około 50%, a najmniej — studia wyższe — 3,7% (por. wykres 3). Poziom wykształcenia w sposób bardzo istotny wpływa na długość pozostawania w rejestrze bezrobotnych, gdyż na 125 zarejestrowanych absolwentów z wyższym wykształceniem na koniec roku bez pracy po-

Wykres 3

Absolwenci zarejestrowani w 1997 r. wg wykształcenia



Dane zaokrąglono do liczb całkowitych.

zostały już tylko 23 osoby (18%).

W 1997 r. w Rejonowym Urzędzie Pracy w Tarnowie zarejestrowano 3352 absolwentów, posiadających następujące wykształcenie:

- zasadnicze zawodowe — 1664 osoby (49,6% ogółu), w tym 758 kobiet,
- policealne i średnie zawodowe — 1184 osoby (35,3% ogółu), w tym 747 kobiet,
- ogólnokształcące — 366 osób (10,9% ogółu), w tym 303 kobiety,
- wyższe — 125 osób (3,8% ogółu), w tym 75 kobiet,
- inne — 13 osób (0,4% ogółu) w tym 7 kobiet.

Jak widać z wykresu III (Aneks), wśród zarejestrowanych absolwentów kobiety przeważają w grupie osób z wykształceniem ogólnokształcącym (82,8%), policealnym i średnim zawodowym (63,1%), wyższym (60%). Jedyne wśród absolwentów z wykształceniem zasadniczym zawodowym bezrobotne kobiety stanowią mniejszość (45,6%).

W okresie 1993—1997 kobiety stanowiły większość wśród rejestrujących się absolwentów, jednak w 1997 roku ich udział (53,6%) był nieco niższy niż udział kobiet w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych (58,5%).

Tabela 4

Liczba bezrobotnych absolwentów w rejonie działania RUP Tarnów w latach 1993—1997

Lp.	Rok	Bezrobotni absolwenci wg stanu na koniec grudnia		
		ogółem	w tym kobiety	
			w liczbach bezwzględnych	w odsetkach do ogółu
1	1993	2234	1138	50,9%
2	1994	2007	1177	58,6%
3	1995	2054	1203	58,6%
4	1996	1171	741	63,3%
5	1997	1046	561	53,6%

Szczegółową analizę napływu i stanu absolwentów z podziałem na płeć rejestrujących się w 1997 r. przedstawiają wykresy IV i V (Aneks).

Pracownicy RUP w Tarnowie, dostrzegając zakres zjawiska i zdając sobie sprawę z wagi problemu, inicjują różnorodne działania oraz podejmują współpracę z wieloma instytucjami i organizacjami. Współpracujemy z Komendą Wojewódzką Ochotniczego Hufca Pracy, Zarządem Wojewódzkim Związku Młodzieży Wiejskiej, Komendą Chorągwi Związku Harcerstwa Polskiego, Poradnią Psychologiczno-Pedagogiczną.

W celu ograniczenia zjawiska bezrobocia wśród młodzieży podjęto między innymi następujące inicjatywy:

— Wspólnie z Tarnowskim Ośrodkiem Pomocy Psychologicznej zrealizowano 6-miesięczny program opracowany przez Polskie Towarzystwo Psychologiczne. Celem tego programu o nazwie Psychologiczna Akademia Młodzieży było przeciwdziałanie upowszechniającej się wśród polskiej młodzieży postawie bierności wynikającej nie tyle z utraty zdolności do inicjatywy, ile głównie z zablokowania konstruktywnie wykorzystywanej energii. Zajęcia ukierunkowane były na to, aby pomóc młodym ludziom zidentyfikować osobiste predyspozycje i preferencje, a w rezultacie podjąć optymalną decyzję co do dalszej drogi życiowej.

— Rejonowy Urząd Pracy w Tarnowie, jako jeden z pierwszych w Polsce, utworzył Klub Aktywnie Poszukujących Pracy. Podstawowym zadaniem Klubu Pracy jest pobudzenie i wzmożenie aktywności osób bezrobotnych oraz przygotowanie ich do samodzielnego i skutecznego poszukiwania pracy. Już w 1992 r. zostały przeprowadzone zajęcia pilotażowe, a od marca 1993 r. Klub działa nieprzerwanie do dnia dzisiejszego. Uczestnikami zajęć są głównie ludzie młodzi, znaczną ich część stanowią absolwenci. W okresie od lipca do września, w związku z nasileniem liczby rejestrujących się absolwentów, zajęcia są organizowane specjalnie dla tej grupy. Z tej formy pomocy w 1997 r. skorzystało 146 absolwentów z ogólnej liczby 488 uczestników.

— Chcąc bliżej poznać oczekiwania rejestrujących się młodych ludzi,

przeprowadzono w 1995 r. badania ankietowe wśród 761 absolwentów. Wnikliwa analiza wykazała, że ponad 70% ankietowanych zamierza skorzystać z pomocy udzielanej przez pracowników tutejszego Urzędu. Najczęściej wybieraną formą pomocy była porada indywidualna, udzielana przez doradcę zawodowego. Ponad połowa badanych zainteresowana była wzięciem udziału w kursach organizowanych bezpłatnie przez Urząd Pracy w celu podwyższenia lub uzyskania nowych kwalifikacji zawodowych. Zaledwie 29% ankietowanych wyraziło przekonanie, że znajdzie pracę w swoim zawodzie, natomiast zdecydowana większość nie była tego pewna lub stwierdzała, że tak się nie stanie.

— Kolejnym naszym działaniem mającym na celu zwiększenie szans młodych osób na uzyskanie pracy jest program Aktywizacji Bezrobotnej Młodzieży, przeznaczony dla osób w wieku od 18 do 24 lat. Program zakłada podjęcie działań mających na celu informowanie, edukowanie, aktywizowanie uczestników, zmieniając w ten sposób ich przekonanie o własnej bezradności w poczucie odpowiedzialności za własną karierę zawodową, a także stworzenie młodzieży dogodnych warunków do nabycia tych wszystkich umiejętności, które są niezbędne do uzyskania zatrudnienia. Uczestnicząc w programie, młodzi ludzie uzyskują szansę zapoznania się z zasadami planowania przyszłości poprzez określanie realistycznych, możliwych do zrealizowania i osiągnięcia własnych celów zawodowych. Program realizowany jest od lipca 1997 r. i zostanie zakończony w czerwcu 1998 r. Jak wynika ze wstępnej analizy, z grupy 118 absolwentów biorących udział w programie zaledwie 15% nie zostało dotychczas zaktywizowanych.

Zgodnie z ogólnoeuropejskimi trendami w poradnictwie zawodowym naszymi działaniami obejmujemy również młodzież uczącą się. Przeprowadzanie treningów aktywności, udzielanie indywidualnych porad i konsultacji uczniom zarówno na terenie szkół, jak i Urzędu Pracy ma na celu wykreowanie aktywnej postawy młodej osoby wobec przemian zachodzących na rynku pracy.

Oprócz korzystania z wszelkich działań inicjowanych przez tutejszy Urząd Pracy, absolwenci mają możliwość skorzystania z następujących form aktywizacji, których koszty pokrywane są z Funduszu Pracy: stanowisk dla absolwentów, staży dla absolwentów, interwencyjnych miejsc pracy, robót publicznych, a także pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej. Tworzenie wymienionych stanowisk pełni dwojaką funkcję: z jednej strony zachęca pracodawców do zatrudniania osób młodych, często nie posiadających praktycznego przygotowania, z drugiej — umożliwia absolwentom nabycie doświadczenia zawodowego, które jest niezbędnym warunkiem do dalszego zatrudnienia.

W przypadku posiadania kwalifikacji zawodowych wymagających uzupełnienia absolwent może zostać skierowany na szkolenie, którego całkowite koszty pokrywa Urząd Pracy.

Największym zainteresowaniem wśród absolwentów cieszą się kursy: komputerowe, sekretarek, księgowości, marketingu i zarządzania. W 1997 r. z tej formy pomocy skorzystało 122 absolwentów.

Mimo wielu trudności, na jakie natrafia absolwent poszukujący pracy, najważniejszym czynnikiem warunkującym osiągnięcie sukcesu zawodowego jest właściwa motywacja połączona z odpowiednim przygotowaniem i konsekwencją w działaniu. Dlatego bardzo ważna jest znajomość samego siebie, swoich mocnych stron, jak również przysługujących praw, aby wykorzystać wszystkie możliwości zwiększające szansę na sukces.

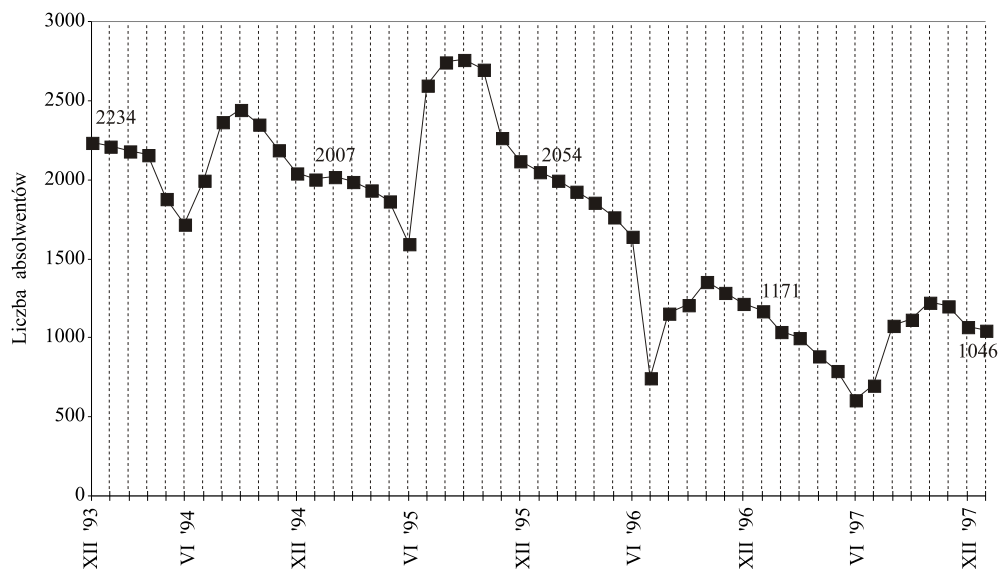
## Bibliografia

- Bańka A., *Bezrobocie — podręcznik pomocy psychologicznej*, Poznań 1992.  
 Dobrowolska D., *Studia nad znaczeniem pracy dla człowieka*, Wrocław 1974.  
 Maciuszek J., *Sztuka udanego życia*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1996.  
 Malec B., *Bezrobocie wśród kobiet*, praca magisterska pod kier. doc. dr. hab. Tadeusza Borkowskiego, Kraków 1991.  
 Lamb R., *Zeszyty informacyjno-metodyczne doradcy zawodowego*, nr 9, tłum. L. Ryniak, Warszawa 1998.

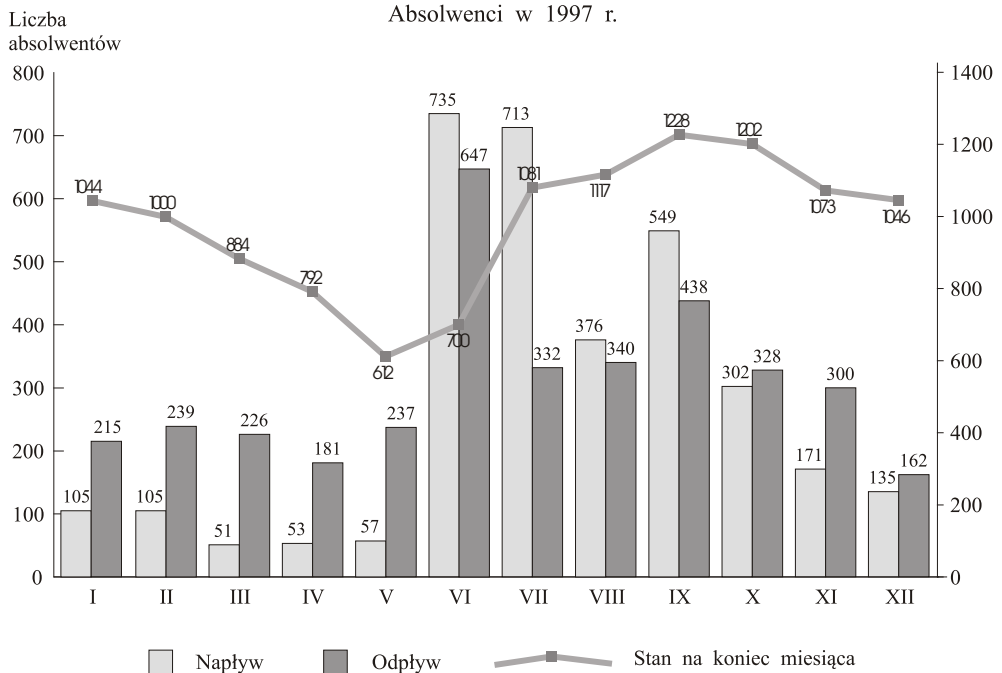
## Aneks

Wykres I

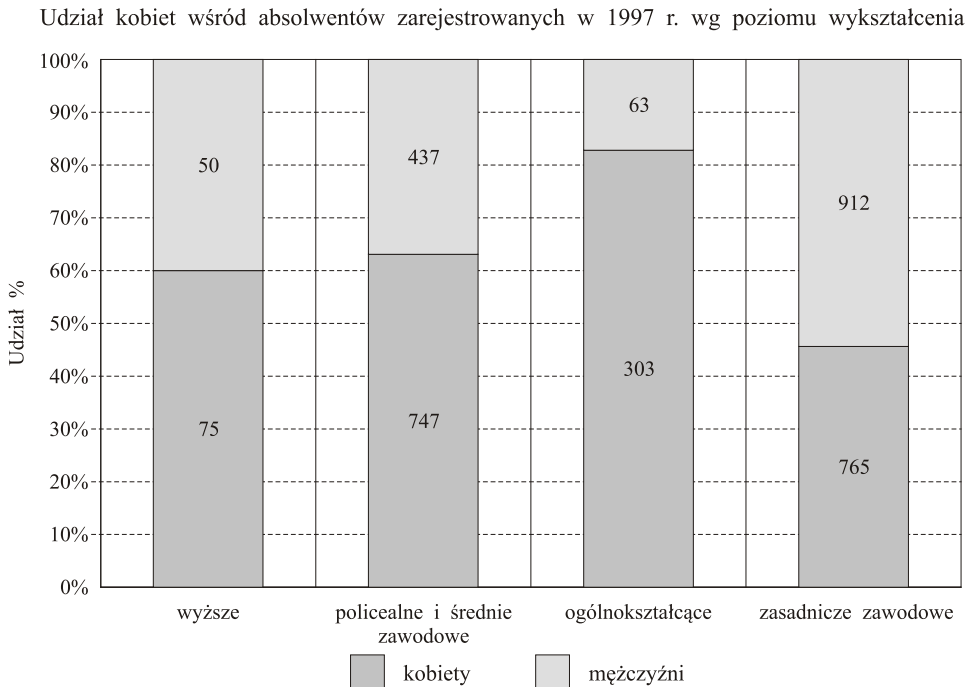
Liczba absolwentów wg stanu na koniec miesiąca sprawozdawczego w latach 1993—1997



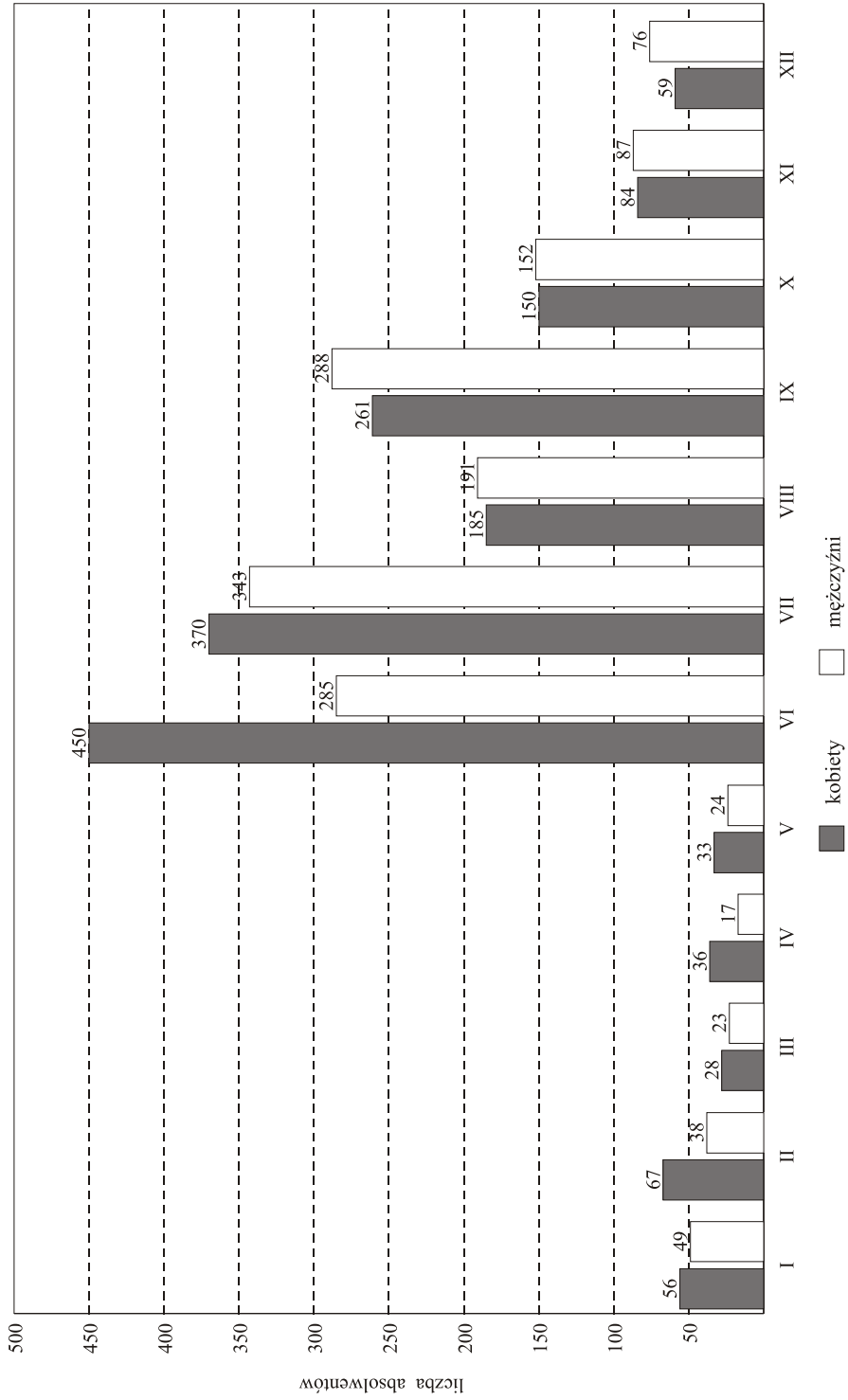
Wykres II



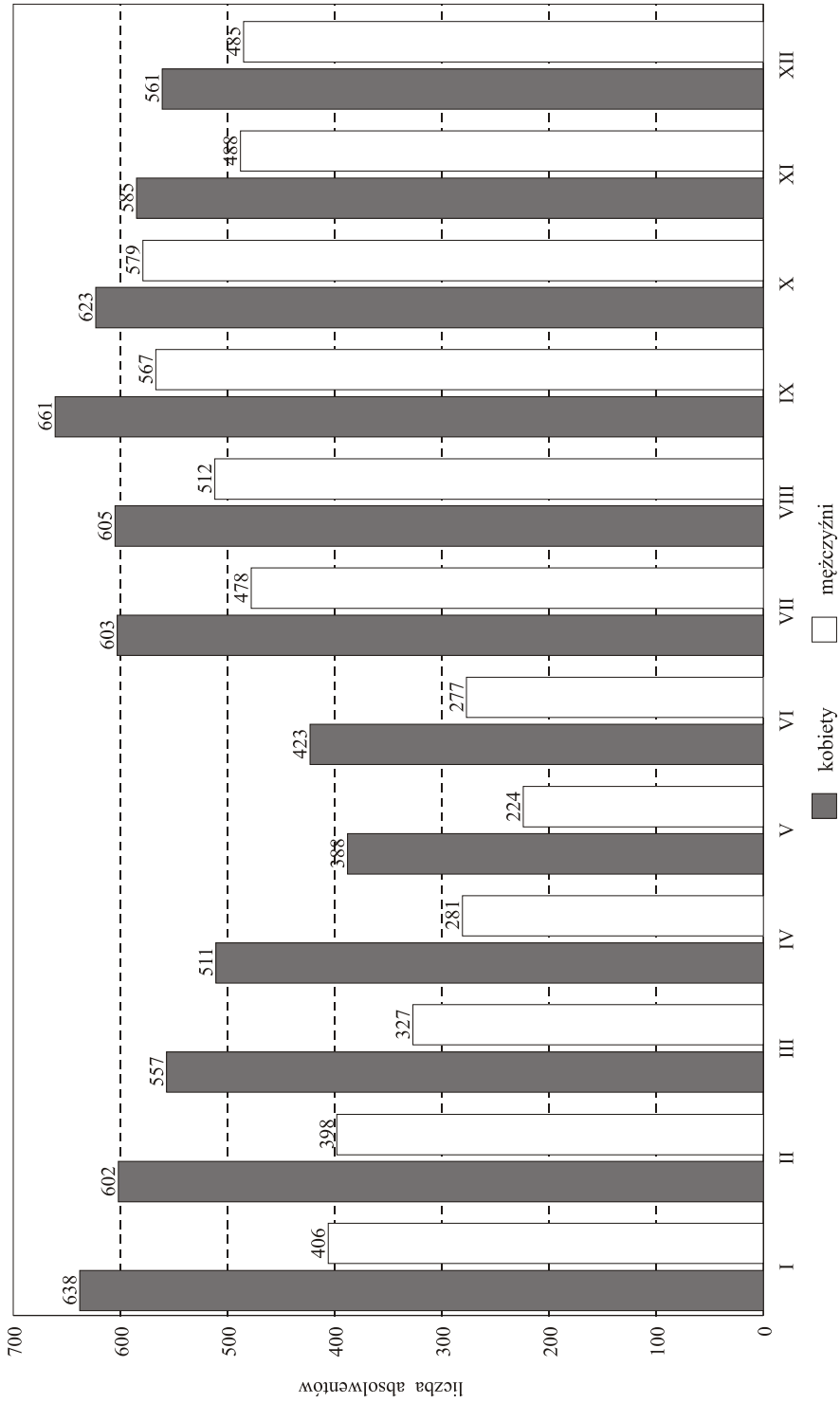
Wykres III



Absolwenci zarejestrowani w 1997 r. — wg płci



Bezrobotni absolwenci wg płci. Stan na koniec poszczególnych miesięcy 1997 r.





ANDRZEJ ADAMCZYK

## Kryteria wyboru techniki produkcji w warunkach występowania bezrobocia

Zjawisko bezrobocia występuje prawie we wszystkich krajach o gospodarce rynkowej<sup>1</sup>. Dotkliwość tego zjawiska jest jednak większa w krajach transformacji systemowej, gdzie przez szereg lat prowadzono mało efektywną ekonomicznie politykę pełnego zatrudnienia, ale bardzo wygodną społecznie tak dla rządzących, jak też rządzonych. Bezrobocie powoduje, że dochód faktycznie wytworzony jest mniejszy od potencjalnie możliwego dochodu narodowego. Ponadto znaczące bezrobocie rzutuje na sytuację społeczną i polityczną w każdym kraju, prowadząc do degradacji materialnej i moralnej pewnych grup społecznych pozbawionych możliwości stałego zarobkowania. Stanowi ono również źródło niezadowolenia i konfliktów społecznych podważających stabilność polityczną kraju, a to z kolei wywiera destrukcyjny wpływ na realizację programu rozwoju gospodarczego. Tak więc dążenie do racjonalnego zatrudnienia w skali mikro i makro siły roboczej zdolnej i chętnej do pracy staje się jednym z podstawowych zadań, które pojawiają się przed polityką gospodarczą państw odbudowujących gospodarkę rynkową. Zadanie to może być realizowane różnymi sposobami przy założeniu, że fundusz inwestycyjny jest wyznaczony przez obiektywne możliwości gospodarcze kraju i ustalona została struktura przyrostu dochodu narodowego, tempo wzrostu zatrudnienia, a więc i proces likwidacji istniejących rezerw siły roboczej uzależniony jest od poziomu kapitałochłonności przyjętych technik produkcji.

Rozpatrzmy więc podstawowe argumenty za i przeciw stosowaniu bardziej lub mniej kapitałochłonnych technik produkcji i spróbujmy ustalić długookresowe efekty proponowanych rozwiązań.

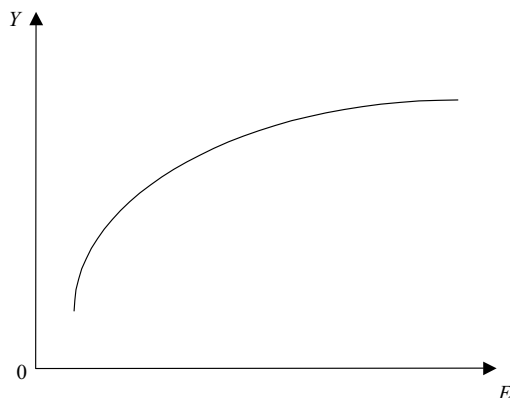
---

<sup>1</sup> A. Sing, A. Zammit, *Employment and Unemployment, Worth an South* [w:] J. Michie, J. G. Smith, *Managing the Global Economy*, Oxford University Press 1996, s. 93.

## 1. Funkcjonalna zależność między przyrostem dochodu narodowego i przyrostem zatrudnienia

Przyjmuje się następującą zależność funkcjonalną między przyrostem dochodu narodowego ( $Y$ ) a przyrostem zatrudnienia ( $E$ ), co przedstawiono na wykresie 1.

Wykres 1



Rosnąca coraz wolniej krzywa dochodu narodowego jest konsekwencją przyjętego założenia stałego funduszu inwestycyjnego w rozpatrywanym okresie. Przy tym założeniu zwiększenie zatrudnienia jest równoznaczne ze zmniejszeniem technicznego uzbrojenia pracy mierzonego przeciętnym stosunkiem

$$\frac{I}{E} = U_z \quad (1)$$

gdzie:  $I$  — inwestycje

$U_z$  — techniczne uzbrojenie pracy

Przy  $I$  constants,  $U_z$  jest odwrotnie proporcjonalne do  $E$ . Dlatego też na osi odciętych wyznacza się nie tylko rozmiary przyrostu zatrudnienia, ale także odwrotność technicznego uzbrojenia pracy  $\frac{1}{U_z}$ . Założenie stałości  $I$  oznacza

również, że na osi rzędnych odkładamy nie tylko rozmiary osiąganego przyrostu dochodu narodowego, ale także odwrotność kapitałochłonności produkcji mierzoną stosunkiem

$$\frac{Y}{I} = \frac{1}{K} \quad (2)$$

Przy danym poziomie inwestycji  $I$  kapitałochłonność produkcji  $K$  jest odwrotnie proporcjonalna do  $Y$ .

Początek krzywej ilustruje metody produkcji charakteryzujące się najwyższym technicznym uzbrojeniem pracy, najwyższą wydajnością pracy oraz najwyższą kapitałochłonnością produkcji. W miarę przesuwania się po krzywej w prawo, co jest równoznaczne ze wzrostem zatrudnienia przy danym funduszu inwestycyjnym, obserwujemy spadek technicznego uzbrojenia pracy, któremu nieuchronnie towarzyszy obniżanie się wydajności pracy nowo zatrudnionych robotników. Mimo to zwiększa się nadal przyrost dochodu narodowego  $Y$ , gdyż zatrudnienie rośnie szybciej, niż spada wydajność pracy nowo zatrudnionych pracowników. Równocześnie spada kapitałochłonność produkcji. Powstaje pytanie, jak wobec tego kształtuje się przy przyjętych założeniach wzajemny stosunek technicznego uzbrojenia pracy do wydajności pracy. Odpowiedź na nie wynika z następującej relacji ilościowej między technicznym uzbrojeniem pracy, wydajnością pracy i kapitałochłonnością produkcji:

$$\frac{I}{E} \frac{E}{Y} = \frac{U_z}{P} = K \quad (3)$$

gdzie:  $P = \frac{Y}{E}$  wydajność nowo zatrudnionych robotników.

Ponieważ przy posuwaniu się wzdłuż krzywej produkcji w prawo kapitałochłonność produkcji oraz techniczne uzbrojenie pracy spada, przeto wydajność pracy musi spadać wolniej niż techniczne uzbrojenie pracy.

Z przedstawionych relacji ilościowych wynika, że mamy do czynienia nie z pojedynczymi technikami produkcji, ale z przeciętnymi agregatami obejmującymi różnorodne techniki wytwarzania możliwe do zastosowania w poszczególnych dziedzinach produkcji gospodarki narodowej. Współistniejące techniki wytwarzania zostały w każdym agregacie uporządkowane według zasady zmniejszającego się przeciętnego technicznego uzbrojenia pracy. Nie wyklucza to, rzecz jasna, możliwości łączenia technik produkcji o wysokiej i niskiej mechanizacji pracy, chociaż obniżanie przeciętnego poziomu mechanizacji pracy musi oznaczać, że zwiększa się stopniowo w całym agregacie udział technik produkcji o niższym poziomie mechanizacji pracy. Analogiczne zmiany zachodzą również w agregacie wydajności pracy i kapitałochłonności produkcji.

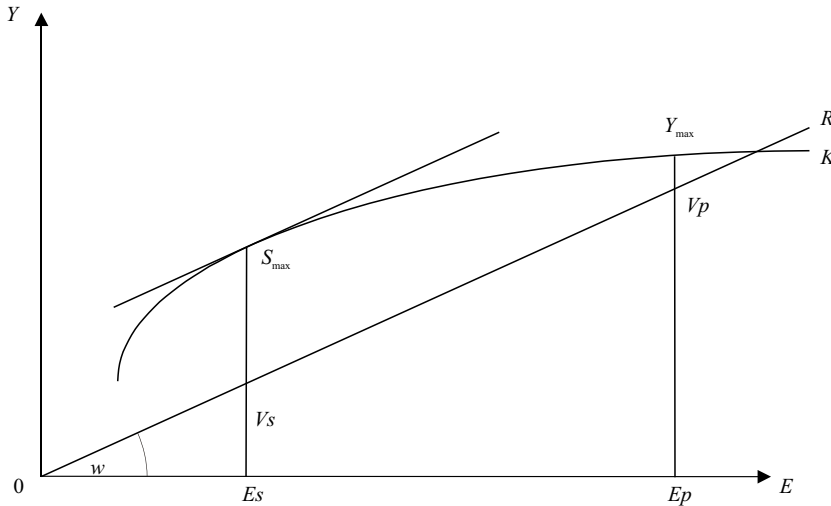
## 2. Maksimum nadwyżki czy maksimum produkcji?

Powstaje pytanie, która zagregowana technika produkcji jest bardziej uzasadniona, o niższej czy wyższej przeciętnej mechanizacji i kapitałochłonności produkcji<sup>2</sup>. Odpowiedź na to pytanie wymaga dodatkowo uwzględnienia proporcji podziału uzyskanego przyrostu dochodu narodowego na część przypa-

<sup>2</sup> Dyskusję nad wyborem techniki wytwarzania zapoczątkował W. Galensen i H. Li-

dającą pracownikom oraz na część stanowiącą nadwyżkę ekonomiczną przeznaczoną w całości na inwestycje. Ponieważ krzywa produkcji wyraża malejącą wydajność pracy nowo zatrudnionych pracowników, uzasadnione jest założenie stałej przeciętnej płacy realnej. Przy powyższym założeniu uzyskujemy podstawę do wyciągnięcia pewnych wniosków:

Wykres 2



gdzie:  $E$  — zatrudnienie

$V_p$  — fundusz płac przy zatrudnieniu  $E_p$

$V_s$  — fundusz płac przy zatrudnieniu  $E_s$

$E_p$  — zatrudnienie w punkcie  $p$

$E_s$  — zatrudnienie w punkcie  $s$

Linia  $OR$  reprezentuje na wykresie fundusz płac realnych nowo zatrudnionych pracowników, który przy stałej przeciętnej płacy realnej wyrażonej tangensem kąta  $w$ , kształtuje się proporcjonalnie do przyrostu zatrudnienia, czyli  $V_p = w \cdot E_p$ , gdzie  $w = \text{constans}$ . W punkcie, w którym styczna do krzywej produkcji jest równoległa do linii funduszu płac realnych  $OR$ , uzyskuje się

bentstein — *Investment, Criteria Productivity and Economic Development*, „The Quarterly Journal of Economics”, t. VII, 1955; M. Dobb, *Szkice z teorii wzrostu i planowania*, Warszawa 1963 i A. K. Sen, *Choice of Techniques. An Aspect of the Theory of Planned Economic Development*, Oxford 1962 oraz M. Kalecki, *Zagadnienia wyboru współczynnika kapitałochłonności przy nieograniczonej rezerwie siły roboczej* [w:] *Zarys teorii wzrostu gospodarki socjalistycznej*, Warszawa 1968, a także: Z. Dobrowolski, *Wybór technik produkcji w krajach gospodarczo zacofanych*, Warszawa 1963. Zob. też: J. Michie, J. G. Smith, *Creation Industrial Capacity Towards Full Employment*, Oxford University Press 1996; M. Kitson, J. Michie, *Manufacturing Capacity, Investment and Employment*, Oxford University Press 1996, s. 26.

maksymalną nadwyżkę ekonomiczną  $S_{\max}$ . Dalsze zwiększanie zatrudnienia, przy tym samym funduszu inwestycyjnym, powoduje proporcjonalny wzrost funduszu płac, przy równoczesnym wolniejszym wzroście dochodu narodowego. Przy zatrudnieniu  $E_p$  uzyskuje się maksymalny przyrost dochodu narodowego  $Y_{\max}$ , ale równocześnie osiągnana jest znacznie mniejsza nadwyżka ekonomiczna niż przy zatrudnieniu  $E_s$ . Punkt  $S_{\max}$  na krzywej produkcji jest zatem punktem maksymalizacji nadwyżki ekonomicznej, natomiast punkt

$Y_{\max}$  jest punktem maksymalnego przyrostu dochodu narodowego z nowych obiektów inwestycyjnych. Zależności te ilustruje wykres 2. Powstaje dylemat, czy bardziej opłacalne są techniki produkcji maksymalizujące nadwyżkę ekonomiczną, czy też techniki produkcji maksymalizujące produkcję. Przez wiele lat dominował w teorii ekonomii pogląd, że rozwój w warunkach nadwyżki siły roboczej powinien opierać się na stosowaniu niskiego poziomu mechanizacji pracy, który umożliwi oszczędzanie czynnika rzadkiego (inwestycji) i szerokie wykorzystanie czynnika występującego w obfitości (pracy ludzkiej). W skrajnych przypadkach postulowano nawet obniżenie mechanizacji pracy do takiego poziomu, przy którym z danych środków inwestycyjnych można by zatrudnić całą rozporządzalną nadwyżkę siły roboczej. Skrajność tego rozumowania polega na tym, że przeciętny poziom mechanizacji pracy nie może spaść poniżej pewnego minimum, a rozporządzalny fundusz inwestycyjny może być zbyt ograniczony w stosunku do istniejących nadwyżek siły roboczej, by można było uzyskać pełne zatrudnienie w stosunkowo krótkim okresie. To tradycyjne stanowisko, sformułowane na podstawie założeń neoklasycznej ekonomii, zostało zakwestionowane w pracach Dobba—Sena. Zwrócili oni uwagę, że techniki produkcji maksymalizujące nadwyżkę ekonomiczną gwarantują na dłuższą metę wyższe tempo wzrostu dochodu narodowego (z założenia cała nadwyżka przeznaczona jest na inwestycje) niż mniej zmechanizowane techniki maksymalizujące produkcję. Istotnie, w miarę zwiększania zatrudnienia spada nadwyżka ekonomiczna, gdyż przy proporcjonalnym w stosunku do  $E$  funduszu płac przyrost dochodu narodowego jest coraz wolniejszy, tym samym spada stopa inwestycji. Maksymalizacja zaś nadwyżki ekonomicznej chociaż skłania do wyboru bardziej kapitałochłonnych technik produkcji, przy których rozmiary zatrudnienia przy danym funduszu inwestycyjnym są mniejsze, umożliwić ma szybszą likwidację niepełnego zatrudnienia. W okresie następnym uzyskuje się bowiem wyższy fundusz inwestycyjny, który stwarza podstawę do uzyskania wyższego tempa wzrostu dochodu narodowego oraz szybszego uzyskania stanu pełnego zatrudnienia przy równoczesnym wyższym poziomie wydajności pracy. Wybór technik produkcji o wyższym lub niższym współczynniku kapitałochłonności produkcji sprowadza się więc w istocie rzeczy do wyboru między wyższym a niższym tempem wzrostu dochodu narodowego.

### 3. Wpływ technik produkcji maksymalizujących nadwyżkę na tempo wzrostu zatrudnienia i wydajności pracy

Wyższosc rozwiązania maksymalizującego nadwyżkę ekonomiczną może się jednak ujawnić dopiero w dostatecznie długiej perspektywie czasu. Maksymalizacja tempa wzrostu dochodu narodowego nie rozpoczyna się bowiem natychmiast, lecz dopiero po pewnym okresie. Jest to problem dość złożony, dlatego musi być rozpatrzony bardziej szczegółowo.

Zwolennicy koncepcji maksymalizacji nadwyżki zakładali, że proces wzrostu zapoczątkowany jest przez jednorazowe przechwycenie z sektora gospodarki naturalnej pewnej nadwyżki stanowiącej źródło jednorazowego funduszu inwestycyjnego i określonego tempa wzrostu dochodu narodowego, natomiast dalsze tempo wzrostu gospodarczego uzależnione jest wyłącznie od wielkości wygospodarowanej nadwyżki wynikającej z wyboru określonych technik produkcji. W rzeczywistości gospodarki dysponują nie jednorazowym funduszem wyjściowym, lecz mniej lub bardziej stałym strumieniem dochodów przeznaczonych na finansowanie inwestycji. Ten stały strumień dochodów, pochodzący głównie z podatków od ludności, przedsiębiorstw krajowych i zagranicznych oraz z przedsiębiorstw państwowych, przeznaczony zostaje w określonej części na inwestycje. Tworzy on tzw. niezależny fundusz inwestycyjny, gdyż nie zależy on przez dłuższy okres od poziomu mechanizacji, jaki stosuje się przy jego zagospodarowaniu. Fundusz inwestycyjny uzyskany z zagospodarowania nadwyżki ekonomicznej będziemy nazywali *zależnym funduszem inwestycyjnym*, gdyż jego wielkość zależy od poziomu stosowanej mechanizacji pracy. W ten sposób gospodarka rozwijająca się dysponuje przez dłuższy okres łącznym funduszem inwestycyjnym składającym się zarówno z nadwyżki niezależnej, jak i zależnej. Ten fakt modyfikuje poważnie wnioski wynikające z koncepcji maksymalizacji nadwyżki ograniczającej się jedynie do występowania zależnego funduszu inwestycyjnego.

Operując łącznym funduszem inwestycyjnym uwzględniającym stały strumień (a nie jednorazowy zasób) nadwyżki niezależnej, rozpatrzmy problem w kategoriach zależności funkcjonalnej między tempem wzrostu dochodu narodowego, oznaczanym w dalszym ciągu symbolem  $r = \frac{Y}{Y}$ , a stopą inwestycji, oznaczoną

symbolem  $i = \frac{I}{Y}$ . Dla większej przejrzystości analizy zakładamy, że nie występują tzw. pozainwestycyjne czynniki wzrostu dochodu narodowego.

W tym przypadku najprostsze równanie na tempo wzrostu dochodu narodowego wygląda następująco:

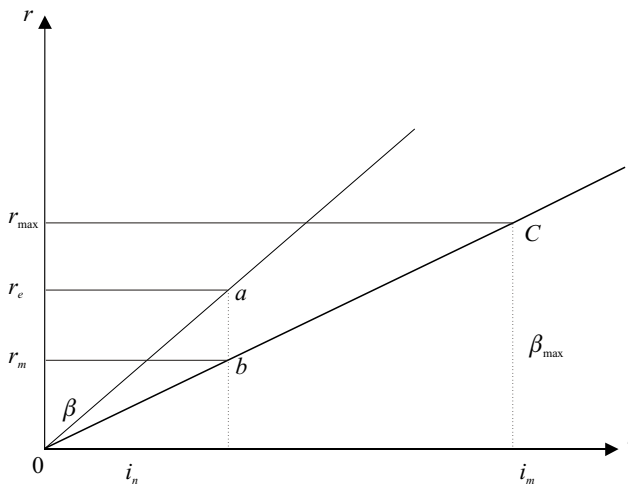
$$\frac{Y}{Y} = \frac{1}{K} \frac{I}{Y} \quad (4)$$

gdzie:  $k = \frac{I}{Y}$  — zagregowana kapitałochłonność produkcji.

Założmy, że w punkcie wyjściowym niezależna stopa inwestycji (udział niezależnego funduszu inwestycyjnego w dochodzie narodowym) wynosi  $i_n$  oraz przy przeciętnej kapitałochłonności  $k_e$  i pozostałych warunkach niezmiennych określa dotychczasowe tempo wzrostu dochodu narodowego w wysokości  $r_e$ . Kąt nachylenia prostych wyprowadzonych z początku układu osi współrzędnych wyraża odwrotność przeciętnego współczynnika kapitałochłonności produkcji  $k$ . Zależności te ilustrowane są na poniższym wykresie 3.

Zakładamy także, że techniki produkcji maksymalizujące nadwyżkę eko-

Wykres 3



nomiczną charakteryzują się kapitałochłonnością  $K_S$ , przy czym  $K_S > K_e$ . Przystawienie produkcji na technikę maksymalizującą nadwyżkę ekonomiczną wymaga zatem podniesienia przeciętnej kapitałochłonności z  $K_e$  do  $K_S$ . To podniesienie musi jednak dokonać się przy wyjściowej stopie inwestycji  $i_n$  wynikającej z tzw. nadwyżki niezależnej. Jak ilustruje to wykres 3, przy stopie inwestycji  $i_n$  oraz kapitałochłonności  $K_S$  uzyskuje się jednak tempo wzrostu dochodu narodowego nie  $r_e$ , lecz  $r_m$ . Oznacza to, że rozpoczęcie procesu przestawiania przedsiębiorstw na bardziej zmechanizowane techniki produkcji maksymalizujące nadwyżkę ekonomiczną powoduje w pierwszym okresie nie przyspieszenie, ale zwolnienie tempa wzrostu dochodu narodowego. Zwolnienie tempa wzrostu będzie tym poważniejsze, im większy będzie wzrost przeciętnego współczynnika kapitałochłonności produkcji.

Tempo wzrostu dochodu narodowego możemy także przedstawić jako sumę tempa wzrostu zatrudnienia  $\beta$  i wydajności pracy  $\alpha$ , czyli<sup>3</sup>:

$$\frac{Y}{Y} = \alpha + \beta$$

Zgodnie z wcześniejszym założeniem nieuwzględniania pozainwestycyjnych czynników wzrostu dochodu narodowego, tempo wzrostu wydajności pracy  $\alpha$  wynika z tempa wzrostu technicznego uzbrojenia pracy. Ponieważ całą analizę prowadzimy przy założeniu danego stanu wiedzy technicznej (a więc braku postępu technicznego), wówczas przy istniejącej w punkcie wyjściowym naszych rozważań kapitałochłonności  $K_e$  wydajność pracy jest stała. Stąd  $\alpha = 0$ , natomiast  $\frac{Y}{Y} = \beta$ . Zwiększenie kapitałochłonności z  $K_e$  do

$K_s$  przy stopie inwestycji  $i_n$  jest zatem równoznaczne ze zmniejszeniem stopy wzrostu zatrudnienia  $\beta$ . Zmniejszenie stopy wzrostu zatrudnienia i tym samym tempa wzrostu dochodu narodowego trwać będzie do momentu, w którym zależna nadwyżka ekonomiczna, jako efekt zastosowania wyższego poziomu kapitałochłonności  $K_s$ , umożliwi zwiększenie stopy inwestycji ponad  $i_n$ , co z kolei umożliwi podniesienie tempa wzrostu dochodu narodowego.

Podnoszenie tempa wzrostu dochodu narodowego jest jednak procesem dość złożonym, składającym się zarówno z określonego tempa wzrostu wydajności pracy  $\frac{P}{P} = \alpha$ , jak również z rosnącej stopy zatrudnienia  $\frac{E}{E} = \beta$ . Oba te czynniki wzrostu dochodu narodowego zmieniają się w sposób niejednakowy w całym długim okresie przestawiania gospodarki narodowej na wyższą kapitałochłonność maksymalizującą nadwyżkę ekonomiczną.

Rozpatrzmy najpierw, jak kształtuje się wydajność pracy przy danym stanie wiedzy technicznej. Załóżmy, że przeciętna wydajność pracowników zatrudnionych przy maszynach i urządzeniach produkcyjnych o kapitałochłonności  $K_e$  wynosi  $P_0$ . Gdyby nadal budowano nowe zakłady o kapitałochłonności  $K_e$ , wówczas przeciętna wydajność pracy nie ulegałaby zmianie, zatem tempo wydajności pracy wynosiłoby  $\alpha = 0$ . Wprowadzenie pierwszej generacji maszyn i urządzeń produkcyjnych o kapitałochłonności  $K_s$ , która maksymalizuje nadwyżkę ekonomiczną, powoduje pojawienie się pewnego przyrostu wydajności pracy  $P$  okupionego zwiększeniem kapitałochłonności produkcji

<sup>3</sup> Dowód tego równania jest prosty. Ponieważ  $Y = P E$ , gdzie  $P$  oznacza przeciętną wydajność pracy, natomiast  $E$  zatrudnienie, a  $Y = P E + P E$  — wówczas dzieląc równanie na przyrost dochodu narodowego przez równanie dochodu narodowego po uproszczeniu uzyskujemy:

$$\frac{Y}{Y} = \frac{P}{P} + \frac{E}{E}$$

lub używając innych symboli:  $r = \alpha + \beta$ .



z  $K_e$  do  $K_s$ . Pojawia się w ten sposób w pierwszym roku przestawiania gospodarki pewne tempo wydajności pracy  $\frac{P}{P} = \alpha$ . To tempo wzrostu wydajności

pracy nie daje się jednak utrzymać w latach następnych. Będzie ono ulegało stopniowemu obniżaniu do momentu, w którym stara generacja maszyn i urządzeń o kapitałochłonności  $K_0$  zostanie całkowicie zastąpiona przez nowe generacje maszyn i urządzeń produkcyjnych o kapitałochłonności  $K_s$ <sup>4</sup>. Stopniowe wygasanie tempa wzrostu wydajności pracy wynika stąd, że rokrocznie, przez cały okres przestawiania gospodarki na wyższą kapitałochłonność, przyrost wydajności pracy  $P$  jest stały, a przeciętny poziom wydajności  $P$  ulega stałemu podnoszeniu. Wynika to z ciągłej zmiany struktury zasobu kapitału, w którym coraz większy jest udział urządzeń o kapitałochłonności  $K_s$ , a coraz mniejszy jest udział urządzeń o kapitałochłonności  $K_e$ .

Stąd  $P_0 < P_1 < P_2 < P_3 \dots < P_n$ , gdzie  $P_n$  reprezentuje przeciętny poziom wydajności pracy po wycofaniu ostatniej generacji maszyn i urządzeń o kapitałochłonności  $K_e$  przy powszechnym stosowaniu metod produkcji o przeciętnej kapitałochłonności  $K_s$ .

Dla większej jasności posłużmy się następującym schematem, zakładając dla uproszczenia, że istniejący zasób kapitału produkcyjnego składa się z czterech generacji maszyn i urządzeń o czteroletnim okresie użytkowania.

Tabela 1

Wygasanie tempa wzrostu wydajności pracy w okresie przechodzenia aparatu wytwórczego na wyższą kapitałochłonność przy danym stanie wiedzy technicznej

$t_1$ do $t_4$	$t_5$	$t_6$	$t_7$	$t_8$	$t_9$
$P_1$	$P/P_5$	$P_5$	$P_5$	$P_5$	$P_6$
$P_2$	$P_2$	$P/P_6$	$P_6$	$P_6$	$P_7$
$P_3$	$P_3$	$P_3$	$P/P_7$	$P_7$	$P_8$
$P_4$	$P_4$	$P_4$	$P_4$	$P/P_8$	$P_9$
$P_0 < P_1 < P_2 < P_3 < P_4 = P_5$					
$\frac{0}{P} = 0 < \frac{P}{P_1} > \frac{P}{P_2} > \frac{P}{P_3} > \frac{P}{P_4} > \frac{0}{P_5} = 0$					
$K_e$ okres przechodzenia z $K_e$ na $K_s$					$K_s$

W okresie  $t_9$ , po przestawieniu całej gospodarki na wyższą kapitałochłonność  $K_s$ , tempo wzrostu wydajności pracy w warunkach braku postępu

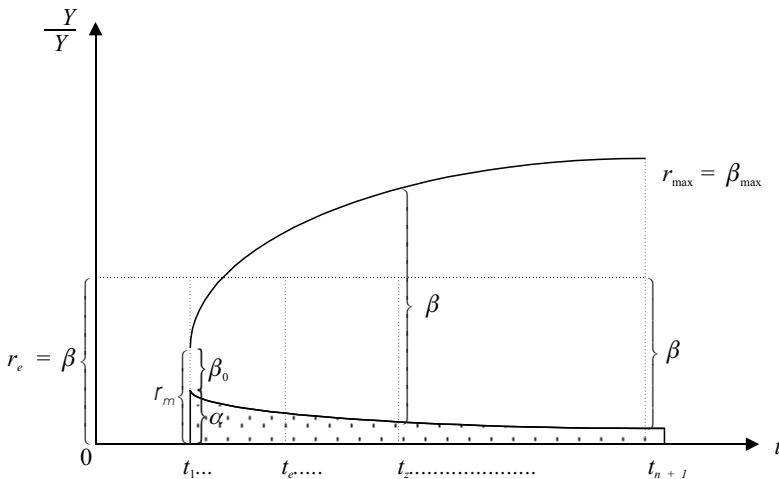
<sup>4</sup> Liczba generacji maszyn i urządzeń określona jest przez maksymalną długość okresu eksploatacji środków. Np. jeżeli okres ten wynosi 20 lat, to w każdym roku pracują środki zainstalowane 19 lat temu, 18 lat temu, aż do tych, które zainstalowano w bieżącym roku. Te, które uruchomiono 20 lat temu, są obecnie wycofane, a te, które zainstalowano 21, 22 lata temu, zostały już wycofane przed rokiem, przed dwoma laty itd.

technicznego spada do zera. Czy oznacza to, że cała operacja przestawiania gospodarki na wyższą kapitałochłonność była nieuzasadniona? Co prawda tempo wzrostu wydajności pracy spadło do  $\alpha = 0$ , ale po zakończonym procesie przestawiania zwiększył się przeciętny poziom wydajności pracy, gdyż  $P_0 < P_5$ . Są to trwałe efekty ekonomiczne w gospodarce, za które trzeba było zapłacić odpowiednio wyższą kapitałochłonnością.

Nasuwa się wobec tego pytanie, dlaczego tempo wzrostu dochodu narodowego od pewnego momentu wzrasta, skoro tempo wzrostu wydajności pracy w całym okresie przestawiania gospodarki na wyższą kapitałochłonność stopniowo maleje i w ostatnim roku tego procesu spada do zera. Uzyskiwane przyrosty wydajności pracy, jako efekt przechodzenia na wyższą kapitałochłonność produkcji, przy założeniu stałych płac realnych, zwiększają z roku na rok absolutne rozmiary nadwyżki ekonomicznej, która przeznaczana na inwestycje umożliwia zwiększenie stopy wzrostu zatrudnienia. Pamiętajmy, że na samym początku przechodzenia na wyższą kapitałochłonność tempo wzrostu dochodu narodowego, na skutek wyraźnego zmniejszenia stopy wzrostu zatrudnienia, uległo obniżeniu. Dlatego dochód narodowy w sektorze państwowym rósł nie w tempie  $r_e = \beta$ , lecz w tempie  $r_m = \beta_0 + \alpha$ , gdzie  $\alpha < 0$ .

Proces kształtowania się tempa wzrostu zatrudnienia i wydajności pracy w całym okresie przemian, trwającym np.  $n$  lat, można zilustrować następująco:

Wykres 4



Zmniejszające się tempo wzrostu wydajności pracy  $\alpha$  jako następstwo nasycenia całego aparatu wytwórczego nowymi technikami produkcji o kapitałochłonności  $K_S$  zaznaczone jest na wykresie polem zakresowanym. Zwróćmy uwagę, że wyjściowe tempo wzrostu dochodu narodowego  $r_e = \beta$  osiągnięte jest

w czasie  $t_e$ , natomiast wyjściowa stopa wzrostu zatrudnienia  $\beta$ , właściwa dla kapitałochłonności  $K_e$ , osiągana jest dopiero w czasie  $t_z$ , kiedy tempo wzrostu dochodu narodowego  $r = r_e$ .

Po nasyceniu całej gospodarki inwestycjami o kapitałochłonności  $K_s$ , w czasie  $t_n + 1$ , tempo wzrostu dochodu narodowego osiąga swoje maksimum  $r_{\max} = \beta_{\max}$ , przy czym tempo to jest znacznie wyższe od tempa wzrostu, jakie wynikało z kapitałochłonności  $K_e$  ( $r_{\max} > r_e$ , gdyż  $\beta_{\max} > \beta$ ).

Tak więc dochodzimy do wniosku, że — po uwzględnieniu nadwyżki zewnętrznej oraz efektów towarzyszących procesowi przestawiania aparatu wytwórczego na wyższą kapitałochłonność  $K_s$  maksymalizującą nadwyżkę ekonomiczną — droga podniesienia tempa wzrostu dochodu narodowego jest bardzo złożona.

Maksymalizacja nadwyżki tylko na długą metę przynosi gospodarce państwowej korzyści w postaci wyższego tempa wzrostu dochodu narodowego i towarzyszącego mu przyspieszonego procesu likwidacji bezrobocia. Natomiast na krótką metę powoduje ona obniżenie tempa wzrostu dochodu narodowego oraz znaczny wzrost bezrobocia. Nie jest więc wcale pewne, czy można zdecydować się na takie podniesienie współczynnika kapitałochłonności, które w pierwszej fazie rozwoju zwiększa zamiast zmniejsza bezrobocie.

Ponieważ cały proces przechodzenia na wyższą kapitałochłonność dokonuje się przy założeniu stałej przeciętnej płacy realnej, przeto tempo wzrostu konsumpcji społeczeństwa, równające się zawsze stopie wzrostu zatrudnienia, w początkowym okresie ulega wyraźnemu zahamowaniu i począwszy od okresu  $t_z$  rośnie ona szybciej, niż rosłaby przy kapitałochłonności  $K_e$ . Wyższość rozwiązania maksymalizującego nadwyżkę ekonomiczną może się dopiero ujawnić w dostatecznie długim czasie. Decyzja uzależniona jest zatem od tego, w jakim stopniu władza chce i może poświęcić interesy teraźniejszości na rzecz przyszłości.

#### 4. Czynniki ograniczające wybór technik produkcji maksymalizujących nadwyżkę ekonomiczną

Dotychczasowe rozważania miały charakter wybitnie teoretyczny, opierający się na szeregu upraszczających założeniach. Między innymi nie uwzględniono skutków w dziedzinie handlu zagranicznego spowodowanych wyborem technik produkcji maksymalizujących nadwyżkę. Techniki o wysokiej kapitałochłonności wymagają z reguły nowoczesnych środków pracy, których kraje z nadwyżką siły roboczej najczęściej nie są w stanie samodzielnie wytwarzać, a zatem muszą je importować. Przyspieszenie wzrostu importu wymaga, jeśli ma być zachowany zrównoważony bilans handlowy, odpowiedniej ekspansji eksportowej. Ekspansja ta napotyka jednak różne ograniczenia, zarówno po stronie popytu jak i podaży.

Wysoko kapitałochłonna technologia produkcji wymaga poza tym ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z pokonywaniem bariery kwalifikowanej siły roboczej, koniecznością rozbudowy odpowiedniego zaplecza technicznego, infrastruktury społecznej itp. Niski na ogół poziom kwalifikacji nie zatrudnionej siły roboczej, niski poziom wiedzy i mała na ogół jej mobilność powodują, że osiągnięta wydajność pracy na najbardziej nawet nowoczesnych maszynach jest znacznie niższa od potencjalnie możliwej wydajności. Przeto i wielkość nadwyżki ekonomicznej możliwej do wykorzystania dla podniesienia tempa wzrostu dochodu narodowego będzie w praktyce niższa, niż wynikałoby to z przesłanek czysto teoretycznych.

Zwolennicy przyspieszenia wzrostu gospodarczego przez podniesienie współczynnika kapitałochłonności w warunkach nadwyżki podaży siły roboczej opierają swoje rozumowanie na założeniu stałej przeciętnej płacy realnej.

Trudno jednak wyobrazić sobie, aby w praktyce możliwe było uzyskanie takiego przyrostu wydajności pracy, jaki wynika z procesu przechodzenia na kapitałochłonność  $K_S$  przy niezmienionej przeciętnej płacy realnej pracowników. Jest to założenie tym bardziej wątpliwe, że nowe techniki produkcji o kapitałochłonności  $K_S$  wymagają siły roboczej o znacznie wyższych kwalifikacjach niż przy kapitałochłonności  $K_e$ . Samo zwiększenie udziału pracowników o wyższych kwalifikacjach winno zatem zwiększać przeciętny poziom płacy realnej, nie mówiąc już o potrzebie podnoszenia tego poziomu w celu motywowania do solidnej pracy. Tymczasem zwiększanie płacy realnej przy kapitałochłonności  $K_S$  zmniejsza wysokość nadwyżki ekonomicznej, co powoduje z kolei osłabienie tempa wzrostu dochodu narodowego.

Prezentowane rozwiązanie nie uwzględnia również efektów postępu technicznego, a opiera się jedynie na aktualnym stanie wiedzy technicznej. Im wyższy jest wzrost wydajności pracy z tytułu postępu technicznego, tym mniejsza jest atrakcyjność przejścia na wyższą kapitałochłonność przy istnieniu rezerw siły roboczej. Jest bowiem oczywiste, że kraj posiadający stosunkowo wysokie tempo wzrostu wydajności pracy z tytułu postępu technicznego nie będzie dążył do dalszego podnoszenia tego tempa za cenę rosnącej kapitałochłonności i przedłużania okresu likwidacji nadwyżek siły roboczej. Pracooszczędny charakter postępu technicznego osłabia zatem poważnie użyteczność zarysowanej koncepcji Dobba—Sena.

## 5. Efekty przechodzenia na technikę maksymalizującą produkcję

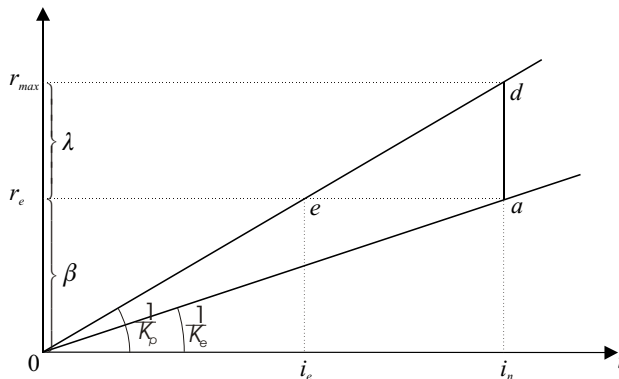
Rozważmy obecnie skutki alternatywnego rozwiązania polegającego na przestawieniu istniejącego aparatu wytwórczego na niższą kapitałochłonność  $K_p$  w porównaniu ze stosowaną dotychczas kapitałochłonnością  $K_e$ . Utrzymu-

jemy przy tym nadal założenia: braku pozainwestycyjnych czynników wzrostu dochodu narodowego, danego stanu wiedzy technicznej (czyli braku postępu technicznego), przy którym  $\alpha = 0$ , oraz stałego poziomu przeciętnej płacy realnej. Celowość przestawienia produkcji na niższą mechanizację pracy i związaną z nią niższą kapitałochłonność produkcji wynika z istnienia dużych rezerw siły roboczej.

Bezpośrednim skutkiem obniżenia kapitałochłonności z  $K_e$  do  $K_p$ , przy dotychczasowej stopie inwestycji  $i_n$ , jest zwiększenie stopy wzrostu zatrudnienia o wielkość  $\lambda$ . Zatem tempo wzrostu dochodu narodowego podniesie się z  $r_e = \beta$  do  $r_{\max} = \beta + \lambda$ .

Proces tego przyspieszenia wzrostu zilustrowany jest na wykresie 5.

Wykres 5

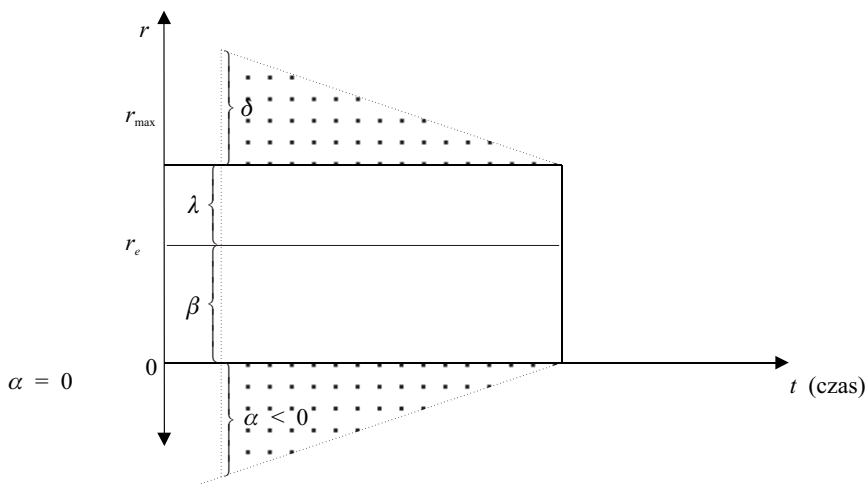


Zwiększona stopa wzrostu zatrudnienia o  $\lambda$  wynika stąd, że na każdą jednostkę przyrostu dochodu narodowego, pochodzącą wyłącznie z przyrostu zatrudnienia, wydatkuje się obecnie mniejszą sumę nakładów inwestycyjnych. W rezultacie ta sama stopa inwestycji  $i_n$  stwarza potencjalnie możliwe do osiągnięcia tempo wzrostu dochodu narodowego  $r_{\max} > r_e$  pod warunkiem, że nie wystąpią inne komplikujące czynniki i bariery wzrostu gospodarczego.

W ramach tempa wzrostu dochodu narodowego  $r_{\max}$  zachodzą dodatkowo złożone procesy kompensacyjne. W procesie przestawiania przedsiębiorstw na niższą kapitałochłonność  $K_p$  następuje stopniowo obniżanie przeciętnego poziomu wydajności pracy. Wobec pominięcia postępu technicznego stopa wzrostu wydajności pracy w punkcie wyjściowym wynosiła  $\alpha = 0$ . Obecnie w roku  $t_1$  pojawia się ujemna stopa wzrostu wydajności pracy  $\alpha < 0$ , która jednakże w miarę nasycania aparatu wytwórczego maszynami i urządzeniami o niższej kapitałochłonności stopniowo rośnie, aż wreszcie w czasie  $t_n + 1$  (gdy zużyje się cały zasób kapitału o kapitałochłonności  $K_e$ ) stopa wzrostu wydajności pracy wzrasta ponownie do  $\alpha = 0$ . Jest to proces akurat odwrotny w stosunku do poprzednio opisanego przypadku przestawienia gospodarki na wyższą kapitałochłonność z  $K_e$  do  $K_s$ .

Powstaje pytanie, dlaczego wobec tego na wykresie 5 tempo wzrostu dochodu narodowego utrzymuje się stale na poziomie  $r_{\max} = \beta + \lambda$ . Ujemna stopa wzrostu wydajności pracy jest bowiem całkowicie kompensowana przez dodatkową stopę wzrostu zatrudnienia  $\delta$  wynikającą ze stosowania niższego poziomu mechanizacji pracy. W ten sposób następuje jedynie wewnętrzne przesunięcie pewnej części efektów ekonomicznych przypisywanych poprzednio czynnikowi wydajności pracy na rzecz czynnika zatrudnienia. Ten dokonujący się w czasie proces wewnętrznego zastępowania się czynników wzrostu dochodu narodowego możemy zilustrować wykresem 6.

Wykres 6



Tempo wzrostu dochodu narodowego kształtuje się przez cały czas na poziomie  $r_{\max} = \beta + \lambda$ , a nie  $r = \beta + \lambda + \delta$ . Dodatkowy przyrost tempa wzrostu dochodu narodowego w wysokości  $\delta$  stanowi jedynie kompensatę zmniejszenia tempa wzrostu dochodu narodowego z tytułu ujemnego  $\alpha$ . Dlatego zrealizowane tempo wzrostu dochodu narodowego składa się z następujących komponentów:  $r_{\max} = \beta + \lambda - \alpha + \delta$ , gdzie  $-\alpha + \delta = 0$ . Przyspieszenie tempa wzrostu dochodu narodowego bez zwiększania stopy inwestycji jest możliwe do osiągnięcia właśnie dzięki istnieniu nieograniczonych rezerw siły roboczej. W całym okresie przechodzenia na niższą kapitałochłonność zatrudnienie wzrasta nie w tempie  $\beta + \lambda$ , lecz w tempie  $\beta + \lambda + \delta$ , natomiast w roku  $t_n + 1$  po zakończonym procesie przestawiania gospodarki wraca ono do wysokości  $\beta + \lambda$ . Istnienie dużych rezerw siły roboczej umożliwia zatem jednoczesne przyspieszenie wzrostu dochodu narodowego i konsumpcji bez podnoszenia udziału inwestycji w dochodzie narodowym. Tempo wzrostu dochodu narodowego  $r_{\max}$  może być kontynuowane tak długo, jak długo występują jeszcze rezerwy nie zatrudnionej siły roboczej. Po ich wyczerpaniu tempo wzrostu do-

chodu narodowego musi być obniżone do wysokości  $r_e$ , która odpowiada naturalnemu przyrostowi siły roboczej.

Po osiągnięciu przeciętnej kapitałochłonności  $K_p$ , wyczerpanie rezerw siły roboczej prowadzi również z konieczności do obniżania stopy inwestycji z  $i_n$  do  $i_e$  i tym samym obniżania tempa wzrostu dochodu narodowego z  $r_{\max}$  do  $r_e$  (zob. wykres 5).

Trwałym efektem tego procesu jest jednak wyższy poziom zatrudnienia oraz wyższy poziom konsumpcji ludzi pracy.

## 6. Czynniki ograniczające przechodzenie na niższą kapitałochłonność maksymalizującą produkcję

Powyższe rozważania teoretyczne nie oznaczają bynajmniej, że wypowiadamy się w sposób jednostronny za technikami maksymalizującymi produkcję i przeciwko stosowaniu wysoce kapitałochłonnych technik produkcji, a tym bardziej przeciwko postępowi technicznemu w krajach o dużych rezerwach siły roboczej. W naszej analizie operowaliśmy przeciętnymi agregatami obejmującymi różne dziedziny wytwarzania. W wielu wiodących gałęziach nowoczesnego przemysłu przejście na niższą kapitałochłonność jest po prostu fizycznie niemożliwe. Nowoczesna technologia produkcji w dużym stopniu określa poziom jej kapitałochłonności i uciekanie się do bardziej prymitywnych technik produkcji sprzed 10 czy 20 lat byłoby ekonomicznie nieuzasadnione. Istnieją jednak w gospodarce rynkowej takie dziedziny wytwórczości, w których możliwe jest obniżenie współczynnika kapitałochłonności poprzez wybór prostszej metody wytwarzania, wymagającej mniej nakładów inwestycyjnych, a więcej siły roboczej. Należy zdawać sobie sprawę z tego, że niższa czy wyższa kapitałochłonność produkcji nie jest ze swej istoty ani „lepszą”, ani „gorszą” techniką. Wybór techniki produkcji nie może być rozpatrywany jako cel sam w sobie, ale jako środek służący realizacji określonych celów, a w tym przypadku poprawy na rynku pracy.

Wariant wzrostu maksymalizujący produkcję i prowadzący od samego początku jego realizacji do wysokiej stopy wzrostu zatrudnienia może napotykać w praktyce inne ważne ograniczenie. Przyspieszenie wzrostu gospodarczego w oparciu o ekspansję zatrudnienia powoduje, nawet przy założeniu stałej płacy realnej, wzrost popytu na dobra konsumpcyjne. Może to prowadzić do napięć inflacyjnych, których nieuchronnym skutkiem jest wzrost cen i spadek dotychczasowego poziomu przeciętnej płacy realnej, co może spowodować niepokoje społeczne.

Dochodzimy w ten sposób do ogólnego wniosku, że nie ma rozwiązania prostego, które dałoby się bez zastrzeżeń przyjąć i bez poważniejszych trudności zrealizować. Nie ulega jednak wątpliwości, że dylemat *c o m a k s y m a l i z o w a ć* — jest realnym dylematem, przed którym stoi każda gospodarka funkcjonująca w warunkach znacznych rezerw siły roboczej.

EDWARD ŁUKAWER

## Państwo a rynek. Główny dylemat transformacji systemowej

Dokonujący się w naszym kraju proces transformacji systemowej zrodził szereg problemów, na które teoria ekonomiczna nie sformułowała jeszcze, niestety, jednoznacznych, w pełni zadowalających odpowiedzi. Są to więc, jak dotychczas — i trudno powiedzieć, jak długo jeszcze będą — problemy dyskusyjne, o doniosłym z reguły znaczeniu, które spowodowały podział środowiska ekonomistów na różne, najczęściej dwie, zwalczające się wzajemnie na płaszczyźnie naukowej, grupy. Jednym z takich zagadnień, bezsprzecznie najważniejszym, jest spór o miejsce i pozycję państwa i rynku w funkcjonowaniu gospodarki narodowej, o ich „wrodzone” właściwości, o cechujące ich zalety, a także i słabości. Te ostatnie przy tym, jak się niekiedy zaznacza, zasługują na szczególną uwagę, gdyż w przekonaniu wielu ekonomistów porównywanie niesprawności obu wspomnianych regulatorów gospodarki odgrywa bardzo istotną rolę w poszukiwaniach optymalnego wzorca rozwoju<sup>1</sup>. Otóż niektóre z owych zagadnień postaramy się tu zarysować.

Zacznijmy od naświetlenia podnoszonych w dyskusji w a l o r ó w m e c h a n i z m u r y n k o w e g o . Zabierający głos w tej sprawie W. Wilczyński pisze, iż mechanizm ten, obok funkcji równoważącej popyt i podaż, weryfikuje oferowane produkty poprzez rozmiary i strukturę popytu; sygnalizuje i pozwala wykrywać luki w podaży, dając podstawy do podejmowania decyzji alokacyjnych; jak również stwarza klimat ekonomicznego przymusu dobrej pracy i bezpośredniej odpowiedzialności materialnej producentów i sprzedawców. Dlatego właśnie — jego zdaniem — bez normalnie działającego mechanizmu rynkowego nie może być mowy o racjonalności działań. Co zaś należy podkreślić — jak powiada — ze szczególnym naciskiem, mechanizm ów z natury swej wymaga mikroekonomizacji gospodarki<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Por.: A. Wojtyła, *Państwo i rynek w rozwoju gospodarczym*, „Gospodarka Narodowa”, nr 4 (60) z 1995, s. 15.

<sup>2</sup> Por.: W. Wilczyński, *Ekonomia i polityka gospodarcza okresu transformacji. Wybór prac z lat 1991—1995*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1996, s. 18—19.



Dodajmy, że ten sam kierunek rozumowania reprezentują m.in. L. Balcero-wicz i J. Winiecki<sup>3</sup>.

Wielu jednak autorów, nie podważając bynajmniej przedstawionych tu stwierdzeń, stara się zwrócić uwagę i na drugą, mniej „przyjemną” stronę zagadnienia. Przy tym wchodzi tu w grę bardzo różne jego aspekty. I tak np. zaznaczono, że współczesna polityka ekonomiczna odrzuca tezę o doskonałej mobilności czynników produkcji w warunkach gospodarki rynkowej, ponieważ nigdzie nie została ona pozytywnie zweryfikowana. Skonstatowano też, że pod presją rzeczywistości podważona została ortodoksyjna teza, iż system, na który składają się racjonalnie działające podmioty mikroekonomiczne, musi być racjonalny jako całość; i dlatego przenoszenie zasady gospodarności ze skali mikro na skalę makro byłoby zabiegiem teoretycznie wadliwym. Ponadto zaś — last but not least — przypomniano, że mechanizm rynkowy rozwarstwia i polaryzuje społeczeństwo i gospodarkę, przy czym na każdej możliwie płaszczyźnie i w każdym zakresie; problem dotyczy bowiem nie tylko poszczególnych grup ludności (i jako producentów, i jako konsumentów) oraz sfery przedsiębiorstw czy regionów kraju, lecz także — co może jest dla nas najistotniejsze — stosunków między krajami. Przy tym — jak podkreślono — mechanizm ten działa z reguły na korzyść silnych i na niekorzyść słabych.

Autorami przedstawionych tu poglądów są Z. Mikołajewicz, A. Łukasze-wicz oraz piszący te słowa<sup>4</sup>. Ale trzeba tu też wymienić P. Bożyka, K. Łaskiego i J. Pajestkę<sup>5</sup>.

Do powyższego wypada także dla jasności dodać, że w naszej praktyce gospodarczej stosowane były lub są określone instrumenty ograniczające działania regulacyjne rynku, z których ważniejsze to przede wszystkim: ceny urzędowe paliw i energii, podatek importowy, opłaty wyrównawcze, różnicowanie stawek celnych oraz dotacje przedmiotowe<sup>6</sup>. Do problemu tego, zresztą, w nieco innym aspekcie, jeszcze powrócimy.

<sup>3</sup> Por. np.: *Sukces zależy od jakości ekipy gospodarczej. Z prof. Leszkiem Balcero-wiczem rozmawiała Marzena Kowalska*, „Życie Gospodarcze”, nr 38 (2786) z 19.09.1993; J. Winiecki, *Kilka uwag prakseologicznych [w:] Jaki ustrój? (ankieta)*, „Życie Gospodarcze”, nr 11 z 12.03.1995, s. VII dodatku.

<sup>4</sup> Por.: Z. Mikołajewicz, *Warunki skuteczności polityki regionalnej*, „Ekonomista”, nr 1—2 z 1995, s. 289—290; A. Łukasze-wicz, *Wymiary racjonalności gospodarowania*, „Ekonomista”, nr 1—2 z 1995, s. 234, 235; E. Łukawer, *O mechanizmie rynkowym bez gloryfikacji [w:] Rynek — konsumpcja — rolnictwo*, t. I pt. *Rynek*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 1996, s. 10.

<sup>5</sup> Por. np.: P. Bożyk, *Ewolucyjny wariant transformacji powiązań zewnętrznych*, „Ekonomista”, nr 3 z 1993, s. 287; *Spór jest potrzebny. Z prof. Kazimierzem Łaskim rozmawiała Teresa Łuczka*, „Życie Gospodarcze”, nr 42 (2790) z 17.10.1993; J. Pajestka, *Megatrendy cywilizacyjne a proces transformacji systemowej*, „Ekonomista”, nr 2 z 1994, s. 178—179.

<sup>6</sup> Por.: J. Eysymontt, *Spór o rolę (i udział) państwa w gospodarce polskiej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 4 (60) z 1995, s. 9.

\* \* \*

Jeśli chodzi o określenie roli państwa w gospodarce — czyli o drugą stronę omawianego tutaj zagadnienia — to wspomnimy najpierw o stanowisku tych ekonomistów, którzy pragnęliby ją zminimalizować lub przynajmniej w znacznej mierze uszczuplić.

I tak, wychodzą oni z założenia, że państwo nie powinno mieć przypisanych sobie zadań, które mogą realizować obywatele lub ich instytucje o charakterze jednostek podstawowych. Przy tym — jak przestrzegają — każde zwiększenie zakresu interwencjonizmu oznacza tendencję do zachowania dotychczasowych struktur, a także osłabienie dynamiki zmian oraz preferowanie tradycyjnych rozwiązań organizacyjnych i produkcyjnych.

Autorami tych wypowiedzi są A. Leopold i F. Tomczak<sup>7</sup>. Lecz grupę tę reprezentują również tacy ekonomiści, jak Z. Hockuba, J. Beksiak, C. Józefiak, J. Dąbrowski i — wspomniany już — J. Winiecki<sup>8</sup>.

Nie jest aż tak radykalny w swoich poglądach J. Eysymontt. Twierdzi on mianowicie, że rolę państwa w gospodarce, oprócz — wspomnianych wyżej — środków służących do ograniczania funkcji rynku, przy czym zarówno w krótkim, jak i w długim okresie, powinno się analizować w takich przede wszystkim obszarach, jak stosunki własnościowe oraz mechanizm redystrybucji produktu krajowego (dochodu narodowego). Równocześnie jednak zaznacza on z całym naciskiem, że istnieje pewna graniczna „doza” interwencjonizmu, której przekroczenie niszczy mechanizm regulacyjny rynku lub prowadzi do jego zasadniczej degeneracji. Zajmuje więc Eysymontt stanowisko wyraźnie zbliżone, lecz bynajmniej nie identyczne, jak wymienieni co dopiero ekonomiści. Natomiast S. Kurowski — co zasługuje na uwagę — idąc jeszcze o krok dalej, sformułował opinię, że w obecnej sytuacji powinniśmy porzucić hasło „państwo minimum”, albo też „mniej państwa”, i zatrzymać się na dyrektywie „państwo wystarczające” — ani za małe, ani za duże<sup>9</sup>. Stanowi to już, oczywiście, całkiem nową jakość.

A jak przedstawiają się poglądy i argumenty ekonomistów opowia-

<sup>7</sup> Por.: A. Leopold, *Zasadnicze problemy wsi i rolnictwa w procesie przemian i rozwoju gospodarki* [w:] *Dynamika transformacji polskiej gospodarki. Przekształcenia w gospodarce*, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa 1996, s. 4; F. Tomczak, *Interwencjonizm agrarny i instrumenty polityki rolnej*, „*Ekonomista*”, nr 3 z 1994, s. 377.

<sup>8</sup> Por. np.: Z. Hockuba, *Gospodarka chaosu. Transformacja a regulacja ekonomiczna*, „*Ekonomista*”, nr 4 z 1993, s. 415; *Za mało liberalizacji. Z prof. Januszem Beksiakiem rozmawiała Krystyna Sonntag*, „*Życie Gospodarcze*”, nr 44 (2792) z 31.10.1993; C. Józefiak, *Wszystko w rękach wyborców* [w:] *Jaki ustrój? (ankieta)*, „*Życie Gospodarcze*”, nr 7 z 12.02.1995, s. IV dodatku i nast.; *Od Szczecina po Przemyśl. Z Janem Dąbrowskim, wiceprezesem Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, rozmawiał Zbigniew Grzegorzewski*, „*Życie Gospodarcze*”, nr 21 z 21.05.1995, s. 18; J. Winiecki, *Nie zakończona transformacja* (2), „*Nowe Życie Gospodarcze*”, nr 17 z 14.09.1995, s. 55.

<sup>9</sup> Por.: J. Eysymontt, *Spór o rolę...*, s. 8; S. Kurowski, *Głos w dyskusji na odbytych*

dających się za określonym rozszerzeniem roli państwa w warunkach transformacji systemowej (ten ostatni moment jest tu wyraźnie i nieprzypadkowo zaakcentowany)?

Otóż wypada chyba zacząć od wyrażonego w dyskusjach stanowiska, że jeśli chodzi o dychotomię „państwo — rynek”, a w ramach tego o ingerencję państwa w alokację zasobów, to nie ma tu uniwersalnych reguł; kwestia zależy bowiem od warunków gospodarowania w danym czasie i w danym miejscu. Dlatego też — jak podkreślono — należy na to dzisiaj patrzeć nie przez pryzmat poszukiwania systemu idealnego o maksymalnej efektywności, lecz w kontekście transformacji systemowej<sup>10</sup>.

Na tej właśnie płaszczyźnie rozumowania wyrażono opinię, że rola państwa winna obecnie polegać na wspomaganiu i uelastycznianiu funkcjonowania gospodarki jako całości, jak też na popieraniu inwestycyjnych i produkcyjnych poczynań prywatnych przedsiębiorców; że bez jego udziału w roli promotora rozwoju ekonomicznego nie można byłoby dokonać przeobrażeń struktury gospodarczej kraju i przezwyciężyć barier istniejących na drodze postępu technologicznego, a przy tym ograniczone byłyby szanse powstania i utrzymania proinnowacyjnych dziedzin naszego przemysłu; że powinno ono wcielać w życie strategiczną politykę przemysłową i rolną; że pod jego zdecydowaną kontrolą — choć przy udziale organów samorządowych — powinny znajdować się procesy zagospodarowania przestrzeni i rozwoju regionów; że może ono i powinno w dość szerokich granicach, i to bez narażania gospodarki na spadek efektywności, kształtować proporcje dochodowe; i że — co się z tym wszystkim łączy — wymagania strategii rozwojowej kraju winny opierać się na założeniu, iż rozstrzyganie bieżących problemów polityki gospodarczej i społecznej należy oprzeć na wizji długookresowej, ponieważ bez niej nie da się owych problemów w sposób właściwy rozwiązać.

Autorami zaprezentowanych tu uwag i sugestii są: M. Klamut, M. Perczyński, H. Sopniewska, B. Winiarski, T. Kowalik, Z. Sadowski i J. Pajestka<sup>11</sup>. Przy tym jako uzupełnienie powyższych wywodów należy potraktować

25.1.1995 posiedzeniu Społecznej Rady Planowania poświęconym roli państwa i rynku w rozwoju gospodarczym, „Gospodarka Narodowa”, nr 4 (60) z 1995, s. 21.

<sup>10</sup> Por.: E. Rychlewski, *Głos w dyskusji na odbytym 25.1.1995 posiedzeniu...*, s. 22; D. Hübner, tamże, s. 27.

<sup>11</sup> Por.: M. Klamut, *Rola państwa w kształtowaniu dostosowań strukturalnych w gospodarce* [w:] A. Dobroczyńska (red. nauk.), *Jednolitość i różnorodność w polityce rozwoju*, Uniwersytet Warszawski — Wydział Ekonomiczny, Warszawa 1997, s. 168; M. Perczyński, *Głos w dyskusji na odbytym 25.1.1995 posiedzeniu...*, s. 26; H. Sopniewska, *Ewolucja gospodarki rynkowej na Zachodzie a socjalistyczna droga do rynku* [w:] G. Kołodko (red.), *Polityka finansowa, stabilizacja, transformacja*, Instytut Finansów, Warszawa 1991, s. 430—431; B. Winiarski, *Wyzwania i dylematy polskiej polityki regionalnej*, „Ekonomista”, nr 1—2 z 1995, s. 403; T. Kowalik, *Od „Mojej zupy” do władzy i własności*, „Życie Gospodarcze”, nr 37 z 11.09.1994, s. 32; Z. Sadowski, *Podstawowe założenia strategii roz-*

przedstawioną przez A. Łukaszewicza i J. Wierzbołowskiego charakterystykę ekonomicznej roli państwa w Japonii<sup>12</sup>.

Trzeba również zaznaczyć, że na analogicznych pozycjach stoją też m.in. G. Kołodko, J. Kaleta i W. Szyber<sup>13</sup>.

\* \* \*

Czy jest możliwe jakieś zbliżenie adwersarzy w sporach o rolę państwa? Otóż, jak pisze K. Porwit, istotne mogą się tu okazać poszukiwania przebiegające równocześnie w dwóch kierunkach, tj. ulepszeń rynkowej samoregulacji przy rozwijaniu samoorganizacji i wzmocnieniu autonomicznych postaw rozwojowych w mikroskali, jak też w skali lokalnej, oraz ulepszeń w organizacji i działaniu państwa, a zatem w osiąganiu większej sprawności wykonywania tych jego funkcji (i funkcji samorządu terytorialnego), które powszechnie się uznaje za nieodzowne w gospodarce rynkowej i ustroju demokratycznym. Jedynie dzięki równoczesnemu powodzeniu w obu tych kierunkach można będzie, zdaniem K. Porwita, liczyć na zanikanie groźby destrukcji i — zamiast tego — na pojawienie się coraz poważniejszych sił rozwojowych we współdziałaniu rynku i państwa<sup>14</sup>.

\* \* \*

A dyskusja wciąż trwa!

*Kwiecień 1998 r.*

woju Polski, „Ekonomista”, nr 2 z 1993, s. 141; J. Pajestka, *Megatrendy cywilizacyjne...*, s. 186.

<sup>12</sup> Por.: A. Łukaszewicz, *Kapitalizm japoński w poglądach Shigeto Tsuru*, „Ekonomista”, nr 4 z 1994, s. 527—528; J. Wierzbołowski, *Kultura i tradycja jako przesłanki współczesnego modelu aktywnej roli państwa*, „Gospodarka Narodowa”, nr 3 (69) z 1996, s. 40.

<sup>13</sup> Por. np.: G. Kołodko, *Coś za coś*, „Życie Gospodarcze”, nr 52 z 25.12.1994, s. 10; A. Gutkowska, A. Wieczorkowska, *Ile gospodarki w konstytucji (Dyskusja redakcyjna)*, „Życie Gospodarcze”, nr 9 z 26.02.1995, s. 21; W. Szyber, *Efektywność ekonomiczna a sprawiedliwość społeczna w gospodarce rynkowej* [w:] J. Wilkin (red.), *Efektywność a sprawiedliwość*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1997, s. 106, 107.

<sup>14</sup> Por.: K. Porwit, *Państwo i rynek w rozwoju gospodarczym (przyczynek do dyskusji)*, „Gospodarka Narodowa”, nr 4 (60) z 1995, s. 16—17

RUPRECHT VON HEUSINGER

## The role of the state in neoclassical economics

### I. Introduction

Thanks to the fall of communism in Eastern and Central Europe, neoclassical economics has swept across these regions' economics departments, and effected many economists like an epidemic. What happened to a large degree — and here L. Balcerowicz can be seen as an example — was simply the (deliberate?) mixing up of neo-liberal ideology and neoclassical economics. Or better: the justification of primitive neo-liberal notions with neoclassical economic theory.

The argument of this paper is that this procedure is unacceptable. It first sets out to look at the expression “neoclassical” in general, dividing it into “old” and “new” microeconomics. Secondly, the (potential) role of the state is discussed in these microeconomic areas. The conclusion with regard to old microeconomics is along the lines of J. Stiglitz, i.e. the end of communism should be taken as a refutation of neoclassical economics. While the conclusion for new microeconomics hinges on the fatal methodological fault that one is capable of modelling everything. If one can explain everything, one has explained nothing. Thus, in new microeconomics, one can model any role or non-role for the state.

### II. New and old microeconomics

Neoclassical economics is *marginalist* economics. Consumers maximise utility, producers maximise profits. It is the economics which followed the Marginal Revolution of 1870, notably propagated and refined by A. Marshall and L. Walras. It can be found in any introductory economic textbook and needs no further elaboration. However, it is common to stress the difference between Marshall and Walras. While Marshall focused on partial equilibrium,

Walras worked on general equilibrium. And thus, it is often believed, two strands of neoclassical economics developed. M. Blaug, for example, is happy to accept partial i.e. Marshallian analysis, discarding general equilibrium analysis (for example Blaug 1997, p. 557). This is of course unacceptable, as both are two sides of the same coin. Marshall recognised this himself and thought of his own work as a realistic representation of the Walrasian system<sup>1</sup>.

General Equilibrium theory (GE), sketched out by Walras and developed by Arrow – Debreu, works — as it is well known — with perfect competition and its many stringent assumptions. It is a theory with an assumed complete set of perfect markets. There is thus *a priori* no reason why the state should play a role.

The opposite holds in the case for an assumed market failure (imperfect competition or an externality for example). As long as the cost of state intervention is less than the gain of having rectified the market failure, the state has clearly a role to play. This is the research avenue taken by, for example, Public Sector Economics. A look into the leading textbooks suffices to convince that this branch of economics starts with the assumption that we do not live in a world without market failures<sup>2</sup>.

These two alternatives: assuming perfect markets or assuming market failures summarise the spectrum of “old” or traditional microeconomics. Below under III. we will focus on the perfect, frictionless world of GE.

“New” microeconomics can be dated back to the beginning of the 1970’s, starting with the famous G. A. Akerlof (1970) and M. Spence (1973) articles. Akerlof introduced a constraint on information and Spence modeled a search cost. This development can be seen as changing one of the assumptions of perfect competition at a time. What followed was the development of a myriad of microeconomic models. The use of game theory made it possible to construct models for each conceivable situation. Modern industrial economics is characterised by this. We will look at the role of the state in this branch under IV.

However, the question might arise, why new microeconomics is seen as neoclassical economics. The reason is methodological. New microeconomics is a development out of neoclassical “old” microeconomics. The hardcore assumptions<sup>3</sup> are best of all modified, not overthrown. Despite some modeled anomalies, consumers are still seen to try to maximise utility, producers profits — whatever assumed (or modeled) situation they might find themselves in.

<sup>1</sup> A. Campus (1987, p. 321) writes: “It is of particular importance to note Marshall’s statement in a letter to J.B. Clark in 1908: ‘My whole life has been and will be given to presenting in realistic form as much as I can of my Note XXI’. [...] Note XXI’ of his *Principles* is — except for the treatment of capital-substantially Walras’s general equilibrium system, generalized for variable coefficients”.

<sup>2</sup> See for example Brown and Jackson (1990) or Stiglitz (1986).

<sup>3</sup> A “hardcore” consists of metaphysical beliefs, and is treated as irrefutable by the scientists working within a scientific research programme (to use the language of Imre Lakatos), or

The microeconomic issues discussed here have a clear mirror-image in macroeconomics. New Classical Macroeconomics starts with perfect competition and a GE world (see Heusinger 1995), while New Keynesian Economics looks at market failures (imperfect competition, externalities, etc.) and shadows current developments in new microeconomics (see Heusinger 1997). Let us now look at the role of the state in these two parts of neoclassical economics.

### III. The role of the state in “old” microeconomics

It was pointed out above, that the focus will be on an economy characterised by perfect competition, without frictions, i.e. the General Equilibrium set-up. Consumers maximise utility, producers profits, given their initial endowments plus the underlying neoclassical assumptions such as rationality, perfect information, etc. Given such a set-up, it can and has been proven, that such an competitive economy is V. Pareto optimal. Pareto optimal meaning simply that no one can be made better off without making someone else worse off<sup>4</sup>. This statement, that every competitive economy is Pareto efficient is also known as the First Fundamental Theorem of Welfare Economics.

The way to criticise it is simply to attack its assumptions, such as perfect competition, perfect information or the existence of a complete set of markets. This would be nothing but arguing that there might be market failures, i.e. one has to modify the assumptions, and not surprisingly, the end result changes.

However, if we do not want to follow this road, is there any way to argue for the supremacy of the state (a role for the state) in such a setting? One simple and powerful argument can be made. It has been made by K. Arrow himself. As Arrow (1987, p. 72) pointed out, in neoclassical economics, given its requirements on rationality and information (processing), “... the superiority of the market over centralized planning disappears”<sup>5</sup>. In other words, it is more efficient if one economic agents does all the information processing (say, the

paradigm (Kuhn). For a methodological introduction to these notions see Blaug 1992, pp. 32–37.

<sup>4</sup> In introductory textbook jargon Pareto optimality is described in the following way: „Under perfectly perfect competition, where all prices end up equal to all marginal costs, where all factor-prices end up equal to values of marginal-products and all total costs are minimized, where the genuine desires and well-being of individuals are all represented by their marginal utilities as expressed in their dollar voting — *then* the resulting equilibrium has the efficiency property that ‘you can’t make any one man better off without hurting some other man’ ” (Samuelson 1967, p. 609).

In mathematical jargon, Pareto optimality translates of course into:

1.  $MRS_{21}^1 = MRS_{21}^2 = P_1/P_2$
2.  $MRTS_{LK}^1 = MRTS_{LK}^2 = -dL/dK = r/w$
3.  $MRT_{21} = P_1/P_2 = MRS$

state) instead of all of them doing it. Thus, there is a potentially powerful role for the state — or indeed even a central planner — in traditional neoclassical economics.

It should be noted that as early as 1908, Pareto and Barone had argued that the same economic reasoning should and could be applied to both, capitalism and socialism<sup>6</sup>. In other words, the three conditions necessary for Pareto optimality could be fulfilled in capitalism and socialism. Moreover, the *Second Theorem of Welfare Economics* asserts that every Pareto efficient allocation can be attained via competition if one starts at the right initial endowment distribution. This has been the theoretical justification for much of Western European style of market socialism as practiced until the 1980's by countries such as France and Greece. The idea was to redistribute income and to let the market work thereafter, so that the desired income distribution would appear. Besides the obvious difficulties of translating and relating a highly theoretical and artificial construct, such as a GE world into real-world economic policies, it was nevertheless used as the theoretical background to justify ones ideology. Again, what should be noted is that out of a purely competitive set-up we can derive some role for the state. In other words, neoclassical economics in its most perfect guise cannot be used as justification of arguing against any role of the state. Neoclassical economics as such does not support a *laissez-faire* ideology. On the contrary, as argued above by Arrow, state planning might be more efficient in such a perfect neoclassical world.

Of course, this is not a new insight. However, it is often forgotten that O. Lange argued about these points as long ago as the 1930's. He rightly suggested that a socialist economy could — theoretically — imitate a competitive economy and arrive at a Pareto efficient outcome. This debate is known as the Great Calculation Debate. Lange's opponent von Mises and later von Hayek lost the debate, as they could only revert to a critique of the assumptions of neoclassical economics. They stressed the information processing capacities as well as incentive structures, etc. Today, this branch of economics parades under the name of Austrian Economics. Within neoclassical economics, however, O. Lange won his argument and the theoretical debate<sup>7</sup>.

This is of course only the theoretical side of the story. Lange's market socialism might not have any practical relevance or implication. Something which he saw himself, as he finally endorsed the Soviet planning system<sup>8</sup>. Similarly, neoclassical GE reasoning might not have any relevance to actual

---

<sup>5</sup> Arrow continues: "Each individual agent is in effect using as much information as would be required for a central planner. This argument shows the severe limitations in the argument that property rights suffice for social rationality even in the absence of a competitive system".

<sup>6</sup> See for example Samuelson 1967, p. 617, Fn. 7.

<sup>7</sup> For a review of the Great Calculation Debate see Vaughn 1980. An attempt to rescue von Mises argument was made by Murrell 1983.



capitalists economies, as these are typically not characterised with a complete set of markets, perfect information, etc. A statement far more difficult to swallow by today's mainstream economists. Given that these often seem to argue about a world where the marginal product of labour equals the wage; i.e. a perfectly competitive world!

There is no denying, that it is a fact that most experiments of the market socialist type (France, Greece) have failed and have been given up to a large extent. This was clear at the beginning of the 1980's. At the end of the decade the type of communism or socialism (what ever one wants to call it) in Central and Eastern Europe collapsed. This is interesting from an empirical point of view, as both types of economies had their theoretical blessing from neoclassical economics. From this point of view it is hard to understand how neoclassical economics could attract such a following among Eastern European economists.

J. Stiglitz uses these findings in order to mount a massive attack against neoclassical economics. Thus, Stiglitz concludes (1994, p. 2) that "the failure of market socialism serves as much as a refutation of the standard neoclassical model as it does of the market socialist ideal".

To conclude, let us look at a quote by I.M.D. Little, who wrote more than 40 years ago a classic in welfare economics (Little 1957):

"We may sum up our discussion of the political implications of pure static welfare theory. We do not believe that it can be reasonably and honestly used in defence of, or against, any particular political system. [...] In my opinion, static welfare theory could only convince someone who was blind to realities, and very susceptible to emotive language, of the benefits of socialization. Equally, it could only convince someone who was similarly blind, and open to suggestion, of the benefits of *laissez-faire*. [...] These conclusions are reached in the face of the fact that the theory has been persistently used, by all sides, as a political weapon" (Little 1957, p. 273).

#### IV. The role of the state in "new" microeconomics

It was argued above, that new microeconomics commenced by loosening some of the assumptions of neoclassical economics. What happens if not all economic agents have the same information? Or if there exists an additional cost in obtaining information? In addition to these questions game theory was introduced into modelling. Problems could now be "set-up", situations could be defined and by applying economic rationality one could solve them. Or simply content that every outcome would be possible and as such an equilibrium.

---

<sup>8</sup> This has been argued by Pribam 1992, p. 861 with reference to Lange 1949.

The advantages of this type of modelling are that one can look at real world situations and apply economic rationality to predict what might happen. The opposite is however the more tempting one: to look at a real world outcome and to model *how* one arrived at this outcome. In other words, to rationalise outcomes. The obvious methodological charge is one of arbitrariness. The main problem, hinted at above, is that there is no clear central message, no overall framework which appears to be forthcoming. Anything can be the result of these models, depending solely on one's "assumption-melange". M. Blaug once used the phrase "cookbook econometrics" (Blaug 1992, p. 241), new microeconomics with its myriad of models and outcomes might be called "cookbook economics". The combined uselessness in the sense of the irrelevance of "cookbook economics plus cookbook econometrics" might highlight the state of mainstream economics. Furthermore, R. Goldfarb (1995, pp. 211—213) collected economic debates which were first supported by empirical evidence, later refuted and this often after a contrary theoretical argument had been established.

Microeconomists have started to recognise this problem, specifically in the case of game theory (see for example Sutton 1990, Fisher 1989, Peltzman 1991), as it became clear that one can model nowadays almost anything. J. Sutton argues:

"The elaboration of multistage games allowed a tremendous degree of flexibility in modelling. [...] given any form of behaviour observed in the market, we are now quite likely to have on hand at least one model which 'explains' it — in the sense of deriving that form of behaviour as the outcome of individually rational decisions. [...] This richness of possible formulations leads to an embarrassingly wide range of outcomes supportable as equilibria within some 'reasonable' specification. [...] In 'explaining' everything, have we explained nothing?" (Sutton 1990, p. 506/507).

S. Fisher argues that the simplicity of exemplifying theory might be illuminating, but that it lacks generality. "The very stripping down of the model that makes it easy [...] to see what is going on also prevents us from knowing how the result will stand up in more general settings" (Fisher 1989, p. 118). It is often the case in game theoretical models that they arrive at strong, unintuitive results. However, once one loosens one of the fundamental specifications of the game, the result of the game changes dramatically. With regard to macroeconomics, L. Summers has argued that:

"An infinity of models can be created to justify any particular set of empirical predictions. And I suspect that there is a meta-theorem that any policy recommendation can be derived from some model of optimizing behavior. What then do these exercises teach us about the world?" "I have argued that formal econometric work where elaborate technique is used to either apply theory to data or to isolate the direction of causal relationships where they are not obvious *a priori* virtually always fails" (Summers 1991, p. 144 and 136).

In view of this, what seems to be called for is a methodological criterion, which would make certain models more acceptable than others. An obvious criterion would be what I call “theoretical robustness”.

To come back to the role of the state in new microeconomics, it should be clear that it has the role the modeler gives to it. According to the set-up of the game the state might play a role or not. Interventionists model therefore situations where the state plays a role, neo-liberal economists model the opposite. None of these approaches is theoretically or methodologically superior.

## V. Conclusion

The conclusion, which arises is simply that neoclassical economics, in whatever guise, cannot decide definitely on the potential role of the state. To use neoclassical economics to argue against or for a role of the state remains arbitrary and without practical implications. It might be more persuasive to conclude by quoting once again J. Stiglitz:

“Imperfect and costly information, imperfect capital markets, imperfect competition: These are the realities of market economies — aspects that must be taken into account by those countries embarking on the choice of an economic system. The fact that competition is imperfect or capital markets are imperfect does not mean that the market system should not be adopted. *What it does mean is that in their choices, they should not be confused by theorems and ideologies based on an irrelevant model of the market economy.* Most important, it means that in deciding on what form of market economy they might adopt, including what role the government ought to play, *they need to have in mind how actual market economies function, not the quite irrelevant paradigm of perfect competition*” (Stiglitz 1994, p. 267; italics added).

## VI. Bibliography

- Akerlof G. A. (1970), *The Market for Lemons*, “Quarterly Journal of Economics”, 34, pp. 488—500.
- Arrow K. J. (1987), *Economic Theory and the Hypothesis of Rationality*, vol. 2, pp. 69—74 [in:] Eatwell J., Milgate M. and Newman P. (1987), *The New Palgrave — A Dictionary of Economics*, London: Macmillan.
- Blaug M. (1992), *The Methodology of Economics*, second edition, Cambridge: CUP.
- Blaug M. (1997), *Economic Theory in Retrospect*, fifth edition, Cambridge: CUP.
- Brown C.V. and Jackson P.M. (1990), *Public Sector Economics*, fourth edition, Oxford: Basil Blackwell.
- Campus A. (1987), *Marginalist Economics*, vol. 3, pp. 320—322 [in:] Eatwell J., Milgate M. and Newman P. (1987), *The New Palgrave — A Dictionary of Economics*, London: Macmillan.
- Fisher S. (1989), *Games Economists Play*, “Rand Journal of Economics”, vol. 20, p. 113.

- Goldfarb R. S. (1995), *The Economist-as-audience Needs a Methodology of Plausible Inference*, "Journal of Economic Methodology", 2:2, pp. 201—222.
- Heusinger R. von (1995), *What is Left of New Classical Macroeconomics?*, "Wincott Discussion Papers", 5/95, The University of Buckingham.
- Heusinger R. von (1997), *The Structure of New Keynesian Economics*, "Wincott Discussion Papers", 2/97, The University of Buckingham.
- Heusinger R. von (forthcoming), *Methodological Criteria for Comparative Theoretical Economics*, MWSE, Tarnów.
- Lange O. (1949), *The Practice of Economic Planning and The Optimum Allocation of Resources*, "Econometrica" 17, Supplement.
- Little I.M.D. (1957), *A Critique of Welfare Economics*, second edition, Oxford: Clarendon Press.
- Murrell P. (1983), *Did the Theory of Market Socialism Answer the Challenge of Ludwig von Mises? A Reinterpretation of the Socialist Controversy*, "History of Political Economy", 15:1, pp. 92—105.
- Peltzman S. (1991), *The Handbook of Industrial Organization: A Review Article*, "Journal of Political Economy", vol. 99, no. 1, pp. 201—217.
- Pribam K. (1992), *Geschichte des ökonomischen Denkens*, Zweiter Band, Frankfurt: Suhrkamp.
- Samuelson P. (1967), *Economics*, seventh edition, New York: McGraw-Hill.
- Spence M. (1973), *Market Signaling*, "Quarterly Journal of Economics".
- Stiglitz J. (1986), *Economics of the Public Sector*, second edition, New York: Norton.
- Stiglitz J. (1994), *Whither Socialism?*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Summers L. H. (1991), *The Scientific Illusion in Empirical Macroeconomics*, "Scandinavian Journal of Economics" 93 (2), pp. 129—148.
- Sutton J. (1990), *Explaining Everything, Explaining Nothing*, "European Economic Review", vol. 34, p. 505.
- Vaughn K.I. (1980), *Economic Calculation under Socialism: The Austrian Contribution*, "Economic Inquiry", vol. XVIII, October.

\*

## Rola państwa w ekonomii neoklasycznej

W artykule autor zwraca uwagę na różnice w neoklasycznym podejściu do mikroekonomii, z uwzględnieniem podziału na mikroekonomię „starą” i „nową”. Prezentuje też potencjalną rolę państwa w obu tych ujęciach mikroekonomicznych.

„Stare” podejście opierało się na założeniu, że konsumenci maksymalizują użyteczność, a producenci — zyski w warunkach ogólnej równowagi, choć dopuszczano też możliwość wystąpienia równowagi cząstkowej. Teoria ogólnej równowagi miała zastosowanie przy założeniu istnienia doskonałej konkurencji, natomiast w takiej sytuacji nie ma powodu, by państwo miało do odegrania jakąś rolę w gospodarce.

W przypadku rynku niedoskonałego państwo może mieć pole do działania tak długo, jak długo koszty jego interwencji są niższe od zysku z tytułu korekty niedoskonałości rynku.

W „nowej” mikroekonomii, której początki sięgają lat siedemdziesiątych, zwrócono uwagę na istnienie utrudnień w niezakłóconym przepływie informacji i występowanie kosztów ich badania. Zastosowanie teorii gier umożliwiło skonstruowanie modelu ukazującego wpływ zmian każdego z założeń modelu doskonałej konkurencji na rozwój gospodarczy.

Oba ujęcia różnią się podejściem do roli państwa w gospodarce. W klasycznym podejściu, przy uwzględnieniu racjonalności działań konsumentów i występowania procesów informacyjnych,

podkreśla się, że zanika przewaga wolnego rynku nad gospodarką centralnie planowaną, a zatem ekonomia neoklasyczna jako taka nie wspiera ideologii *laissez-faire*. Jednakże upadek gospodarki socjalistycznej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej powinien zostać odebrany jako obalenie ekonomii neoklasycznej. Dowiodły tego również zakończone niepowodzeniem próby wprowadzenia gospodarki rynkowej typu socjalistycznego we Francji i w Grecji.

„Nowa” mikroekonomia staje przed problemem zbytniego uproszczenia modelu. Jeśli za pomocą jednego modelu można wyjaśnić wszystko, to nie wyjaśnia on niczego. W takim wypadku państwo odgrywa w nim taką rolę, jaką wyznaczają mu korzystający z tego modelu. Oznacza to, że państwo może aktywnie uczestniczyć w procesach gospodarczych lub nie. Zwolennicy interwencjonizmu modelują zatem sytuacje, w których państwo odgrywa jakąś rolę, neoliberalowie zaś postępują przeciwnie. Nasuwa się zatem wniosek, iż niezależnie od tego, czy jest to ujęcie „nowe” czy „stare”, ekonomia neoklasyczna nie przesądza definitywnie o potencjalnej roli państwa w gospodarce.

*Streszczenie artykułu*

Ewa Szymanik

MAŁGORZATA GAJDA

## Problem stabilizacji długu publicznego w Polsce

### Dług publiczny i jego skutki ekonomiczne

Transformacja systemu finansów publicznych w Polsce doprowadziła do powstania instytucji długu publicznego. Obejmuje on zobowiązania Skarbu Państwa wobec podmiotów krajowych i zagranicznych z tytułu zaciągnięcia kredytów w instytucjach finansowych oraz bezpośrednio od rządów krajów członkowskich Klubu Paryskiego, a także te zobowiązania, które były gwarantowane albo ubezpieczone przez te rządy. Zawiera też zobowiązania z tytułu pozostających do wykupienia skarbowych papierów wartościowych emitowanych na rynek krajowy i zagraniczny od 1989 roku oraz inne ewidencjonowane zobowiązania Skarbu Państwa<sup>1</sup>. Tak określony dług do końca 1997 roku nie odpowiadał jednak definicji długu publicznego sformułowanej w dokumentach uzupełniających do Traktatu z Maastricht. Oznacza to, że deficyt budżetowy, który jest główną przyczyną narastania długu publicznego w Polsce, był obliczony według innych zasad niż w krajach Unii Europejskiej. Wynikało to między innymi z innego sposobu liczenia dochodów budżetowych (w Polsce, w przeciwieństwie do UE, wliczały się do nich wpływy z prywatyzacji) i wydatków (w Polsce nie wliczało się do nich na przykład obligacji restrukturyzacyjnych dla banków, które faktycznie są wydatkiem)<sup>2</sup>. Ponadto w Polsce dług publiczny nie obejmował zobowiązań lokalnych organów administracji państwowej oraz funduszy celowych<sup>3</sup>. Po uwzględnieniu różnic rzeczywisty deficyt byłby więc wyższy od przekazywanych oficjalnie wskaźników.

Istnienie długu publicznego wywołuje dwie przeciwstawne konsekwencje. Z jednej strony zaciąganie długu zwiększa środki pozostające do dyspozycji budżetu, z drugiej zaś powoduje konieczność ponoszenia kosztów obsługi oraz spłaty długu lub jego refinansowania w przyszłości. Zagrożeniem dla przysz-

<sup>1</sup> S. O w s i a k, *System finansów publicznych w procesie transformacji gospodarki polskiej*, PWN, Warszawa 1995, s. 242.

<sup>2</sup> A. B ł a s z c z a k, *Jak sprzedać więcej obligacji?*, „Rzeczpospolita” 1997, nr 225.

<sup>3</sup> *Nominalnie rósł, realnie malał*, „Rzeczpospolita” 1996, nr 297.

łych budżetów nie jest sam fakt występowania długu (wśród ekonomistów są zwolennicy takiego poglądu), lecz jego skala oraz wielkość związanych z nim bieżących i przyszłych obciążeń budżetu państwa<sup>4</sup>.

Wysoki poziom zadłużenia budżetu państwa oraz koszty jego obsługi wywierają istotny wpływ na wiele elementów funkcjonowania gospodarki. Chodzi między innymi o presję na wzrost stóp procentowych na rynku krajowym, co może powodować na przykład ograniczenie tempa hamowania inflacji<sup>5</sup>. Należy podkreślić, że związki między deficytem budżetowym a tempem wzrostu cen nie są jednoznacznie określone. W literaturze ekonomicznej panuje na ogół pogląd, że finansowanie deficytu drogą emisji długu publicznego nie stwarza zagrożenia inflacyjnego. Jednakże należy zwrócić uwagę na wpływ deficytu na oczekiwania inflacyjne. Nawet jeżeli władze monetarne nie zamierzają gwałtownie zwiększyć podaży pieniądza i doprowadzić do inflacji (redukującej realną wartość długu publicznego i kosztów jego obsługi), to oczekiwania wywołane wysokim deficytem i długiem publicznym mogą tę możliwość uwzględniać. Tak więc obawy przed inflacyjnymi skutkami deficytu kreują oczekiwania inflacyjne, które same mogą doprowadzić do wzrostu cen (na przykład poprzez uwzględnienie tych oczekiwań w negocjacjach płacowych). Badania empiryczne wykazują, że po przekroczeniu pewnego udziału deficytu w PKB deficyt ten przyczynia się do inflacji zarówno przez wymuszoną jego monetyzację, jak i rozbudzanie oczekiwań inflacyjnych<sup>6</sup>.

Zadłużenie publiczne powoduje także powstawanie napięć podczas konstrukcji i wykonywania budżetu oraz ograniczenie środków na wiele ważnych społecznie i ekonomicznie celów. Kolejne skutki to ograniczenie poziomu kredytu dla gospodarki, a także pogorszenie tzw. ratingu kraju (wiarygodności kredytowej), który może wpływać na wzrost kosztów obsługi długu zaciąganego na międzynarodowym rynku finansowym oraz kosztów zagranicznego kredytu dla polskich przedsiębiorstw. Do skutków zadłużenia budżetu trzeba także zaliczyć konieczność utrzymywania na wysokim poziomie progów podatkowych, co może prowadzić do ukrywania dochodów przez podatników oraz poszerzenia tzw. szarej strefy, wysokiego poziomu redystrybucji PKB przez budżet państwa itp.<sup>7</sup>

Celem niniejszego artykułu jest analiza tendencji w zarządzaniu długiem publicznym w Polsce, a także próba oceny perspektyw rozwiązania problemu narastania długu w przyszłości w celu ograniczenia jego niekorzystnych skutków dla gospodarki oraz dostosowania Polski do wymogów Unii Europejskiej w tym zakresie.

<sup>4</sup> P. Dziewulski, B. Radzewicz, *Dług publiczny — kierunki zmian w 1995 roku i oczekiwania na przyszłość*, „Bank i Kredyt” 1996, nr 5.

<sup>5</sup> P. Dziewulski, *Pieniądzy trzeba dobrze pilnować*, „Rzeczpospolita” 1997, nr 67.

<sup>6</sup> U. Kosterna, *Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s.10.

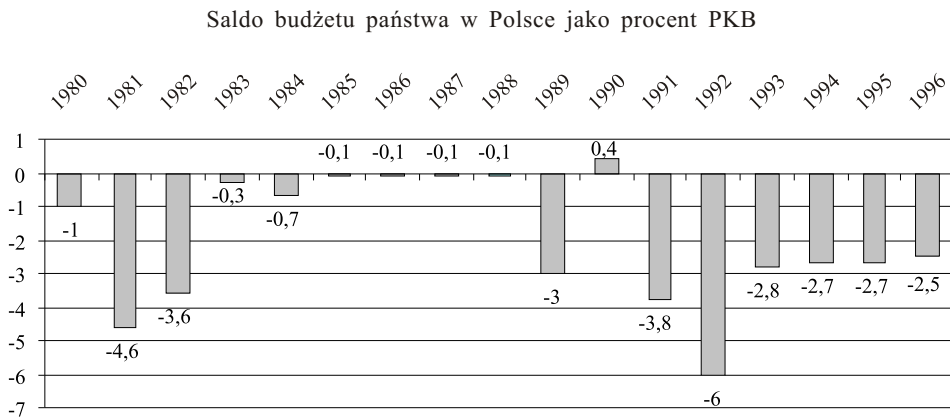
<sup>7</sup> P. Dziewulski, *Pieniądzy trzeba..., op. cit.*

## Saldo budżetu państwa w Polsce w latach 1980—1996 oraz źródła finansowania deficytów budżetowych

Deficyt budżetowy jest główną przyczyną narastania długu publicznego w Polsce<sup>8</sup>. Nadwyżka wydatków nad wpływami to zjawisko, które występowało już od początku lat 80., wtedy jednak wywoływało ono inne skutki. Kumulowanie się deficytów nie stanowiło problemu dla ówczesnej gospodarki centralnie planowanej ze względu na stosowanie najprostszej metody równoważenia budżetu — nie oprocentowanego kredytu bankowego. Obniżało to znacznie koszty obsługi długu państwowego, ponadto ciężar kredytów zaciąganych przez Ministerstwo Finansów w banku centralnym w latach 80. został radykalnie zmniejszony pod wpływem procesów inflacyjnych<sup>9</sup>.

Porównując deficyty lat 80. w Polsce, można zauważyć, że były one stosunkowo niskie, z wyjątkiem roku 1981 i 1982, kiedy deficyt wynosił około 4% PKB i roku 1989 uznawanego za szczególny ze względu na skalę rozregulowania gospodarki polskiej (zob. wykres 1).

Wykres 1



• r ó d ł o: *Gospodarka 1989—1996*, „Nowe Życie Gospodarcze” 1997, nr 6 oraz J. C i a k, *Deficyt budżetowy — wybór czy konieczność?*, „Bank i Kredyt” 1997, nr 4.

<sup>8</sup> Do wzrostu długu obok deficytu mogą przyczynić się także takie czynniki, jak: ujemne saldo kredytów zagranicznych, wzrost zadłużenia zagranicznego oraz przyrost zadłużenia z tytułu obligacji restrukturyzacyjnych przekazanych w ubiegłych latach bankom. Obok długu publicznego państwo ma ponadto zobowiązania z tytułu różnych poręczeń. Mogą one, ale nie muszą, w przyszłości obciążyć budżet państwa w Polsce, większość tych poręczeń dotyczy kredytów udzielonych na inwestycje centralne.

<sup>9</sup> S. O w s i a k, *Problem równowagi budżetowej w okresie transformacji gospodarki polskiej*, „Bank i Kredyt” 1994, nr 1—2, s. 31.



Tak niskie deficyty budżetowe w latach 80. miały jednak charakter pozorny ze względu na ukryte formy finansowania wydatków budżetowych. Na wzrost deficytu wpływały rosnące dotacje przedmiotowe do cen oraz dotacje podmiotowe zasilające nierentowne przedsiębiorstwa. Negatywnie na saldo budżetu wpływały także dotacje do inwestycji, które ze względu na długie terminy realizacji nie przynosiły żadnego dochodu, a działały inflacyjnie. Aby ograniczyć inflacyjne działanie tych wydatków i zaciąganie kredytów w banku centralnym, budżet zwiększał presję podatkową na przedsiębiorstwa, co wpływało na zmniejszenie deficytu budżetowego. Było to jednak tylko pozorne zmniejszenie, ponieważ przedsiębiorstwa, aby zapłacić podatki i dalej się rozwijać, zaciągały kredyt w tym samym banku co budżet. Dochodziło do sytuacji, kiedy wkłady przedsiębiorstw i ludności nie wystarczały na zwiększone kredytowanie przedsiębiorstw. Niedobór środków budżetowych mógł być więc zlikwidowany tylko dzięki dodatkowej emisji pustego pieniądza, który w postaci podatków trafiał jako dochód budżetowy i pokrywał część jego deficytu. Faktyczny deficyt pokrywano więc drogą emisji dodatkowego pieniądza i był on wyższy, niż wykazywał budżet<sup>10</sup>.

Poziom deficytu budżetowego w późniejszym okresie został przedstawiony także na wykresie 1. W roku 1990, uznawanym za początek transformacji polskiej gospodarki, zanotowano nadwyżkę budżetową (0,4% PKB), która była nieadekwatna do pogarszającej się sytuacji gospodarczej kraju, między innymi ze względu na spadek realnego PKB o 11,6% oraz wzrost stopy bezrobocia do poziomu przekraczającego 6% zasobów siły roboczej. Nastąpiło radykalne zmniejszenie wydatków budżetowych na gospodarkę, a wysoka rentowność przedsiębiorstw i banków zwiększyła dochody budżetu w postaci wyższych wpłat z tytułu podatku dochodowego od przedsiębiorstw oraz wpłat z zysku dokonywanych przez banki. Ponadto wysokie tempo wzrostu cen (hiperinflacja) pozwoliło państwu zrealizować premię inflacyjną w postaci zwiększonych wpływów do budżetu<sup>11</sup>.

W celu sfinansowania deficytu budżetowego od 1989 roku zaciągano kredyt bankowy oraz emitowano papiery wartościowe, takie jak weksle skarbowe oraz obligacje. Już w 1989 roku, a więc przed dokonaniem reformy prawa budżetowego, Ministerstwo Finansów dokonało emisji pierwszych obligacji: 60-procentowej wewnętrznej pożyczki państwowej oraz obligacji zamiennych na akcje prywatyzowanych przedsiębiorstw. Emisji bonów skarbowych, po raz pierwszy po reformie systemu budżetowego, dokonano w styczniu 1991 roku<sup>12</sup>. Przegląd sposobów finansowania deficytu budżetowego z uwzględnieniem podziału podmiotowego zawiera tabela 1. Przedstawione w tabeli dane oraz wykres 2 sugerują zasadniczą zmianę roli i formy finansowania deficytów budżetowych przez NBP. Jak już wspomniano, w latach 80. bank central-

<sup>10</sup> J. Ciak, *Deficyt budżetowy — wybór czy konieczność?*, „Bank i Kredyt” 1997, nr 4.

<sup>11</sup> S. Owsiak, *System finansów publicznych...*, *op. cit.*

<sup>12</sup> *Ibidem.*

ny w sposób automatyczny pokrywał deficyty budżetowe, podczas gdy w latach 1991—1996 wysokość deficytu finansowanego przez NBP uległa radykalnemu ograniczeniu<sup>13</sup>. Zmieniła się także forma finansowania deficytów budżetowych, ponieważ kredyt bankowy był sukcesywnie zastępowany zakupem przez NBP bonów skarbowych.

Z tabeli 1 wynika, że rola NBP w finansowaniu deficytu ulegała stopniowemu ograniczaniu — od pokrywania 100% deficytu do wykupu ostatnich bonów skarbowych będących w posiadaniu NBP w dniu 31 października 1996 roku. Tym samym pierwszy raz od rozpoczęcia sprzedaży bonów skarbowych w NBP zadłużenie budżetu państwa w banku centralnym z tytułu sprzedaży tych bonów wynosiło zero. Również w tym samym dniu nastąpiło wykupienie ostatnich bonów skarbowych sprzedanych przez bank centralny w ramach bezwarunkowej sprzedaży (outright sale)<sup>14</sup>.

Tabela 1

• źródła finansowania deficytów budżetowych w latach 1989—1996

Wyszczególnienie	1989 <sup>a</sup>	1990 <sup>a</sup>	1991 <sup>a</sup>	1992 <sup>a</sup>	1993 <sup>a</sup>	1994 <sup>a</sup>	1995 <sup>b</sup>	1996 <sup>c</sup>
Finansowanie krajowe:								
1. NBP	3,6	—	19,4	33,7	24,7	0,7	-7,2	—
2. Banki komercyjne	—	—	2,2	32,5	12,8	4,2	8,7	3,6
3. Sektor pozabankowy	—	—	5,8	5,7	11,7	2,0	5,0	7,5
4. Nadwyżki z lat ubiegłych	—	—	1,1	—	—	—	—	—
5. Inne	—	—	3,4	—	—	—	—	—
Finansowanie zagraniczne	—	—	—	-2,8	-5,8	-1,2	0,9	-1,0
Ogółem	3,6	—	31,9	69,1	43,4	5,7	7,4	10,2

<sup>a</sup> Wartość w bilionach starych złotych.

<sup>b</sup> Wartość w miliardach PLN.

<sup>c</sup> Na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu, „Gazeta Bankowa” 1997, nr 30.

U w a g a : Od 1992 roku udział NBP po uwzględnieniu operacji outright sale.

• r ó d ł o : J. C i a k, *Deficyt budżetowy — wybór czy konieczność?*, „Bank i Kredyt” 1997, nr 4, s. 43.

Dla ograniczania roli NBP w finansowaniu deficytu przełomowy był rok 1995, kiedy nastąpiło zmniejszenie zadłużenia w NBP z tytułu skarbowych papierów wartościowych o 7,2 mld PLN (zob. tabelę 1 i wykres 2), ponadto budżet nie korzystał z finansowania netto dla potrzeb deficytu. Zastosowano natomiast instrument lokaty bankowej w ramach zarządzania długiem publicznym. Polegała ona na większej sprzedaży bonów skarbowych niż bieżące potrzeby budżetu państwa i gromadzenie oprocentowanych środków na ra-

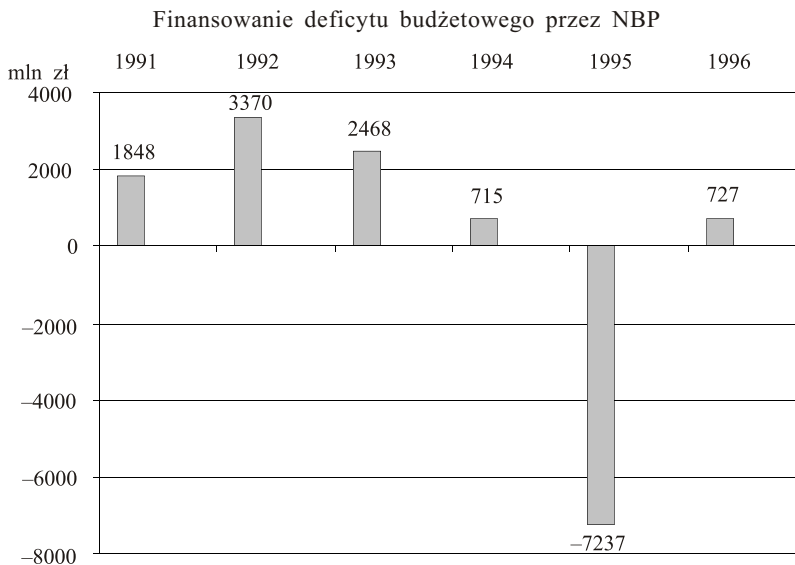
<sup>13</sup> Uchwalona w 1997 roku Konstytucja RP zawiera zakaz bezpośredniego finansowania deficytu budżetowego w NBP.

<sup>14</sup> *Raporty o gospodarce*, „Życie Gospodarcze” 1997, nr 9 oraz S. O w s i a k, *System finansów publicznych...*, *op. cit.*

chunkach w NBP. Lokaty te likwidowano w okresach spiętrzonych płatności budżetowych. Oprócz więc dodatkowych korzyści, jak większa gospodarność środkami — czyli saldo kosztów pomniejszone o dochody z lokat — nastąpiło podniesienie poziomu zarządzania płynnością Skarbu Państwa. Jednocześnie rozwiązanie to stwarzało stabilniejsze warunki na rynku pieniężnym, gdyż podaż bonów skarbowych mogła podlegać mniejszej fluktuacji. Należy także zaznaczyć, że zmiany w zarządzaniu długiem publicznym były łatwiejsze do przeprowadzenia ze względu na nadpłynność w systemie bankowym, która umożliwiła rezygnację z finansowania w banku centralnym<sup>15</sup>.

W roku 1995 udało się także przeprowadzić skomplikowaną operację dematerializacji bonów skarbowych, co przyczyniło się do zwiększenia płynności na rynku wtórnym tych instrumentów. W ten sposób zwiększyło się zainteresowanie sektora pozabankowego papierami dłużnymi, co także należy uznać za przełomowy element w finansowaniu długu. Czynnikiem, które wpłynęły na wzrost popytu osób fizycznych, były: bezpieczeństwo lokowania w obligacje skarbowe, ulgi podatkowe i korzystna rentowność<sup>16</sup>.

Wykres 2



U w a g a : Saldo po uwzględnieniu operacji outright sale.

• r ó d ł o : Dane NBP.

Jak wskazuje wykres 2 — w roku 1996 wynik finansowania deficytu w NBP był dodatni, co wynikało z podjętej pod koniec roku przez Radę Ministrów decyzji o oddłużeniu służby zdrowia i oświaty. Potrzebną na to kwotę

<sup>15</sup> P. Dziewulski, *Wskazana powściągliwość*, „Gazeta Bankowa” 1996, nr 6.

<sup>16</sup> P. Dziewulski, *Pieniądzy trzeba...*, *op. cit.*

minister finansów zdobył sprzedając NBP bony skarbowe za 2088 milionów złotych. Gdyby nie ta operacja, saldo rozliczeń z bankiem centralnym, podobnie jak w 1995 roku, byłoby ujemne. Resort finansów wykupił bowiem w 1996 roku od NBP obligacje dwu- i pięcioletnie o stałym oprocentowaniu za 847 mln złotych, obligacje dolarowe za 373 miliony złotych i obligacje konwersyjne — za 122 miliony złotych<sup>17</sup>.

Należy również wspomnieć o podjęciu dodatkowych działań mających na celu ograniczenie wzrostu zadłużenia w NBP z tytułu sprzedaży bonów skarbowych — od czerwca 1995 roku bony te mogą być sprzedawane bezpośrednio NBP wyłącznie w sytuacjach, gdy środki ze sprzedaży są przeznaczone na wykup bonów, będących bezpośrednio w posiadaniu banku centralnego (tzw. rolowanie), bądź na spłatę innych zobowiązań budżetu państwa względem NBP (w tym także tytułem regulowania zobowiązań zagranicznych)<sup>18</sup>.

W 1996 roku Ministerstwo Finansów tylko cztery razy sprzedało bony do NBP. Wszystkie transakcje miały charakter krótkoterminowego kredytu (sprzedaż bonów obejmowała papiery o zapadalności od 2 dni do 26 tygodni). Rezygnacja z bezpośredniego finansowania budżetu w banku centralnym eliminuje jeden z elementów powodujących napięcia w systemie kreacji pieniądza i sprzyjających wzrostowi inflacji.

## Poziom i struktura długu publicznego oraz koszty jego obsługi

Kształtowanie się poziomu długu publicznego z podziałem na krajowy i zagraniczny zawiera tabela 2. Kumulacja obciążeń, wynikająca ze spłat rat kapitałowych oraz kosztów obsługi długu, może powodować konieczność dalszego zwiększania deficytu budżetowego, co może uruchomić samonapędzający się mechanizm spirali wzrostu długu oraz kosztów jego obsługi, stwarza także niebezpieczeństwo wystąpienia kryzysu finansów publicznych.

Tabela 2 wskazuje na stałą tendencję wzrostu długu publicznego w ujęciu absolutnym. Dynamika długu była większa na początku rozpatrywanego okresu, przy czym dynamika przyrostu długu krajowego przewyższała dynamikę długu zagranicznego między innymi ze względu na znaczną redukcję zadłużenia zagranicznego w roku 1991 (wobec Klubu Paryskiego) oraz w 1994 roku (wobec Klubu Londyńskiego). Do spadku zagranicznej części długu publicznego w pewnym stopniu przyczyniła się realna aprecjacja kursu złotego od momentu jego upłynnienia w maju 1995 roku oraz uregulowanie problemu wzajemnego zadłużenia z Rosją. Jak wykazuje tabela 2, w sierpniu 1997 roku

<sup>17</sup> *Wykres tygodnia*, „Gazeta Bankowa” 1997, nr 6.

<sup>18</sup> P. Dziewulski, B. Radzewicz, *Dług publiczny...*, *op. cit.*

nastąpiło wyrównanie dynamiki przyrostu długu krajowego z dynamiką długu zagranicznego.

Efektom wyżej opisanych tendencji w kształtowaniu się długu krajowego i zagranicznego jest spadek udziału długu zagranicznego w PKB przy równoczesnym zwiększeniu udziału długu krajowego (zob. tab. 3), natomiast spadek udziału długu publicznego ogółem w PKB jest spowodowany także wzrostem realnego PKB od 1992 roku (analogicznie spadek PKB w latach 1990—1991 zwiększył ten udział).

Wzrost długu publicznego w Polsce pociągnął za sobą nieproporcjonalnie wyższe tempo wzrostu jego obsługi (zob. tab. 4). Na wydatki wynikające z obsługi długu krajowego składają się koszty obsługi papierów wartości-

Tabela 2

Poziom długu publicznego według wartości nominalnej i jego dynamika w latach 1992—1997

Wyszczególnienie	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Dług publiczny ogółem (mld PLN)	99,6	138,1	152,2	167,2	185,5	213,6
Dynamika długu (rok poprzedni = 100)	151,3	138,7	110,2	109,9	111,0	115,1
Dług krajowy (mld PLN)	25,9	40,1	55,8	66,1	79,6	96,0
Dynamika długu (rok poprzedni = 100)	204,4	154,8	139,4	118,4	120,3	120,7
Dług zagraniczny (mld PLN)	73,7	98,1	96,4	101,1	106,0	117,6

Tabela 3

Udział długu publicznego w PKB w latach 1990—1997

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995 <sup>a</sup>	1996 <sup>a</sup>	1997 <sup>a</sup>
Dług publiczny ogółem	87,9	70,7	85,2	86,1	71,1	57,9	51,1	48,1
Dług krajowy	11,5	13,0	21,1	23,1	24,2	22,9	21,9	21,6
Dług zagraniczny	76,4	57,7	64,1	63,0	46,9	35,0	29,2	26,5

• r ó d ł o: S. O w s i a k, *System finansów publicznych w procesie transformacji gospodarki polskiej*, PWN, Warszawa 1995.

<sup>a</sup> • r ó d ł o: *Skarbowe Papiery Wartościowe — Raport roczny 1997*, Ministerstwo Finansów 1997.

wych emitowanych przez Skarb Państwa, rozliczenia z tytułu odpowiedzialności państwa za wkłady oszczędnościowe ludności. Koszty obsługi długu zagranicznego obejmują odsetki od pożyczek zaciągniętych za granicą oraz od obligacji wyemitowanych na zagranicznych rynkach. Z tabeli 4 wynika stały

wzrost udziału kosztów obsługi długu krajowego, zarówno w PKB jak i w relacji do wydatków budżetowych. Koszty obsługi długu zagranicznego wahają się wokół 1% PKB w całym badanym okresie, ich wzrost w 1995 roku (także w relacji do wydatków budżetowych) jest związany z rozpoczęciem pełnej obsługi polskiego zadłużenia w tym okresie.

Dług publiczny ogółem w 1995 roku był niższy od zakładanego w ustawie budżetowej o ponad 8 mld PLN, co było wynikiem sprzyjającej sytuacji ekonomicznej, budżetowej oraz na rynku finansowym (dynamiczny

Tabela 4

Udział kosztów obsługi długu publicznego w rocznych wydatkach budżetowych oraz w PKB w latach 1992—1996

Wyszczególnienie	Łączne koszty obsługi		Koszty obsługi długu krajowego		Koszty obsługi długu zagranicznego	
	A	B	A	B	A	B
1992	3,2	9,5	2,1	6,4	1,0	3,1
1993	3,8	11,9	3,0	9,5	0,8	2,4
1994	4,4	13,4	3,5	10,7	0,9	2,7
1995	5,1	15,6	3,9	12,0	1,1	3,6
1996	4,1	13,9	3,1	10,5	1,0	3,4

A — w relacji do PKB.

B — w relacji do wydatków budżetowych.

• r ó d ł o: B. D z i e w u l s k i, *Wskazana powściągliwość*, „Gazeta Bankowa” 1996, nr 6 oraz obliczenia własne na podstawie: *Gospodarka 1989—1996*, „Nowe Życie Gospodarcze” 1997, nr 6 i *Liczymy na banki*, „Rzeczpospolita” 1996, nr 256.

wzrost PKB, mniejszy niż zakładano deficyt budżetowy, obniżenie bankowych stóp procentowych, przejściowa aprecjacja złotego w relacji do dolara USA, a także stale utrzymujący się wysoki popyt na skarbowe papiery wartościowe). Wymienione czynniki stanowią także bezpośrednią przyczynę zbliżenia się przez Polskę do kryteriów Traktatu z Maastricht limitujących poziom długu publicznego do poziomu nie przekraczającego 60% PKB oraz dla deficytu budżetowego 3% PKB. Najważniejszym zagrożeniem, oprócz możliwego spadku dynamiki PKB, może być wzrost kosztów obsługi długu.

Wskaźnikiem, który umożliwia dokonanie oceny, w jakim stopniu budżet może samodzielnie sfinansować dług publiczny, jest kształtowanie się poziomu tzw. salda pierwotnego budżetu rozumianego jako różnica między dochodami a wydatkami budżetowymi pomniejszonymi o koszty obsługi długu publicznego. W 1995 roku saldo pierwotne budżetu było dodatnie (około 6,8 mld PLN), lecz niższe od kosztów obsługi długu publicznego o około 7,5 mld PLN. Analogicznie w roku 1996 — według ustawy budżetowej — saldo

pierwotne miało wynieść około 9,2 mld PLN, a różnica między saldem a kosztami obsługi długu około 8,8 mld PLN. Prowadzi to do wniosku, że budżet nie ma zdolności „finansowania się”, co powoduje konieczność zaciągania co roku nowych pożyczek.

Ponieważ koszty obsługi długu stanowią dużą część wydatków budżetowych — ich wzrost ma wpływ na poziom corocznych deficytów. W celu kontroli wzrostu długu i kosztów jego obsługi Departament Długu Publicznego Ministerstwa Finansów podjął prace nad wykorzystaniem metod optymalizacyjnych, które pozwoliłyby uniknąć spiętrzenia terminów płatności w przyszłych okresach, zagwarantowałyby odpowiednią strukturę emitowanych instrumentów, a także ukształtowałyby pożądany średni okres ich zapadalności.

Rok 1995 był przełomowy także w zakresie wydłużania horyzontu czasowego emitowanych papierów wartościowych. Po raz pierwszy od ponad 50 lat wyemitowano obligacje 10-letnie o zmiennej stopie procentowej (500 mln PLN)<sup>19</sup>. Ponadto stale zmniejsza się udział w finansowaniu deficytu bonów skarbowych (szczególnie tych o najkrótszym terminie zapadalności). W efekcie struktura terminowa krajowego długu publicznego ulega zmianie — rośnie w nim udział długu o charakterze długoterminowym (zob. wykres 3), co zmniejsza niebezpieczeństwo utraty płynności finansowej budżetu i oddala konieczność finansowania w banku centralnym.

Istotnym zagrożeniem dla procesu wydłużania horyzontu czasowego długu publicznego była nowelizacja ustawy budżetowej na rok 1997 (zob. tab. 5), przeprowadzona w związku z powodzią. Rząd zmniejszył w ten sposób kwotę planowanej emisji obligacji 10-letnich z 4200 mln PLN do 1700 mln PLN w sytuacji trudności z ich sprzedażą na rynku<sup>20</sup>. Luka w finansowaniu deficytu była uzupełniona poprzez wykorzystanie odnawialnej linii kredytowej w NBP w kwocie 2,5 mld PLN i przeznaczona, zgodnie z ustawowym zapisem, na usuwanie skutków powodzi<sup>21</sup>.

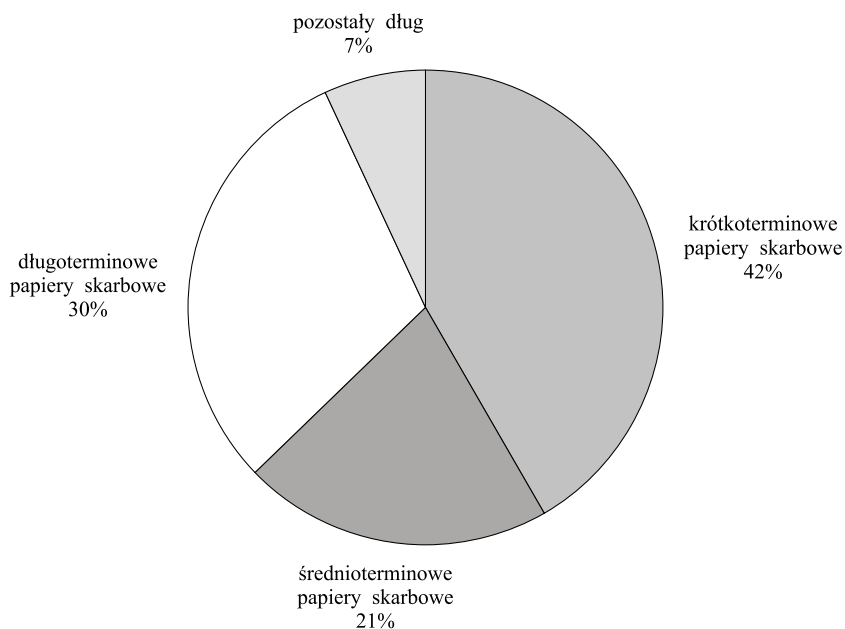
<sup>19</sup> P. Dziewulski, *Wskazana powściągliwość*, *op. cit.*

<sup>20</sup> *Niebezpieczne pływanie*, „Gazeta Bankowa” 1997, nr 35. Do końca lipca 1997 r. rząd już dwukrotnie skorzystał z kredytu „powodziowego” w NBP.

<sup>21</sup> W obawie przed inflacyjnymi skutkami takiej operacji NBP zastosował instrument o charakterze nadzwyczajnym w postaci przyjmowania lokat od ludności. Wyższy poziom inflacji podnosi poziom oprocentowania i koszty obsługi długu publicznego.

Wykres 3

Struktura krajowego zadłużenia budżetu z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych według okresów zapadalności w wartości nominalnej na koniec grudnia 1996 roku



Dług krótkoterminowy obejmuje:

- obligacje 60-procentowej pożyczki państwowej
- bony skarbowe
- obligacje roczne

Dług średnioterminowy obejmuje:

- obligacje zamienne
- obligacje 2-letnie
- obligacje 3-letnie
- obligacje 5-letnie

Dług długoterminowy obejmuje:

- obligacje 10-letnie
- obligacje „pasywne”, czyli nie przeznaczone na zaspokajanie potrzeb pożyczkowych budżetu (obligacje nominowane w USD, obligacje konwersyjne, obligacje dotyczące umowy z bankami Klubu Londyńskiego, obligacje restrukturyzacyjne oraz obligacje dla BGŻ).

• r ó d ł o : Dane Ministerstwa Finansów.



Tabela 5

Finansowanie niedoboru budżetowego (saldo) w mln PLN

	Rok 1996 wykonanie	Ustawa budżetowa na 1997 rok	Ustawa budżetowa na 1997 rok po nowelizacji
finansowanie niedoboru budżetowego ogółem	10159	12220	12220
finansowanie ze źródeł krajowych	11210	12762	12762
w tym: stan środków na początku roku	1845	1400	1400
bony skarbowe	1997	2215	2215
kredyty z NBP	—	—	<b>2500</b>
obligacje roczne	1042	-1626	-1626
obligacje 2-letnie	2978	3511	3511
obligacje 3-letnie	3041	2006	2006
obligacje 5-letnie	1638	3450	3450
obligacje 10-letnie	2680	<b>4200</b>	<b>1700</b>
obligacje pasywne	-1782	-2047	-2047
pozostałe zobowiązania długoterminowe	-215	-220	-220

• r ó d ł o: Załącznik do znowelizowanej ustawy budżetowej na 1997 rok.

## Wnioski

Przeprowadzona w niniejszym artykule analiza prowadzi do szeregu wniosków dotyczących sposobów działania w celu obniżenia poziomu długu i kosztów jego obsługi. Najważniejsze z nich to:

— dalsze działania w kierunku wydłużania horyzontu czasowego emitowanych instrumentów,

— konieczność wprowadzenia ograniczeń pośredniego finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu w NBP,

— bardziej restrykcyjna polityka fiskalna (zmniejszenie wydatków) w celu ograniczenia deficytu budżetowego i jego negatywnego wpływu na poziom długu publicznego, na saldo handlu zagranicznego oraz na poziom inwestycji w sektorze prywatnym; umożliwi to także szybsze obniżanie stóp podatkowych w przeszłości,

— ograniczenie emisji tzw. obligacji celowych („pasywnych”), które nie powodują wpływu środków do budżetu, a jedynie stanowią jego obciążenie (na przykład obligacje dla BGŻ — 700 mln PLN w 1996 roku)<sup>22</sup>,

<sup>22</sup> *Nominalnie rósł, realnie malał..., op. cit.*

— działania poprawiające płynność papierów już obecnych na rynku (ograniczenie prowizji pobieranej za pośrednictwo i ewentualne wyeliminowanie pośredników),

— ograniczenie wydatków na tzw. państwowe fundusze celowe ze względu na ryzyko marnotrawstwa dochodów publicznych (brak bezpośredniej kontroli politycznej).

## Bibliografia

- Błaszczak A., *Jak sprzedać więcej obligacji?*, „Rzeczpospolita” 1997, nr 225.
- Ciak J., *Deficyt budżetowy — wybór czy konieczność?*, „Bank i Kredyt” 1997, nr 4.
- Dziewulski P., *Pieniądzy trzeba dobrze pilnować*, „Rzeczpospolita” 1997, nr 67.
- Dziewulski P., *Wskazana powściągliwość*, „Gazeta Bankowa” 1996, nr 6.
- Dziewulski P., Radzewicz B., *Dług publiczny — kierunki zmian w 1995 roku i oczekiwania na przyszłość*, „Bank i Kredyt” 1996, nr 5.
- Gospodarka 1989—1996*, „Nowe Życie Gospodarcze” 1997, nr 6.
- Kosterna U., *Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Liczmy na banki*, „Rzeczpospolita” 1996, nr 256.
- Niebezpieczne pływanie*, „Gazeta Bankowa” 1997, nr 35.
- Nominalnie rósł, realnie malał*, „Rzeczpospolita” 1996, nr 297.
- Owsiak S., *Problem równowagi budżetowej w okresie transformacji gospodarki polskiej*, „Bank i Kredyt” 1994, nr 1—2.
- Owsiak S., *System finansów publicznych w procesie transformacji gospodarki polskiej*, PWN, Warszawa 1995.
- Raporty o gospodarce*, „Życie Gospodarcze” 1997, nr 9.
- Skarbowe Papiery Wartościowe — Raport roczny 1997*, Ministerstwo Finansów 1997.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa*, „Gazeta Bankowa” 1997, nr 30.
- Wykres tygodnia*, „Gazeta Bankowa” 1997, nr 6.
- Załącznik do znowelizowanej ustawy budżetowej na 1997 rok*.

JAN KUBIK

# Strategia rozwoju administracji celnej w okresie poprzedzającym przystąpienie Polski do Unii Europejskiej

## Wprowadzenie

Ogłoszona w czerwcu 1997 r. generalnie pozytywna opinia Komisji Europejskiej o stanie zaawansowania Polski w działaniach dostosowawczych przesądziła o zaproszeniu Polski do przewidzianego na początek 1998 r. rozpoczęcia negocjacji o członkostwo.

Opinia, obok oceny dotychczasowych dokonań, wskazuje również obszary, które powinny stać się przedmiotem szczególnie intensywnej pracy. Jednym z nich jest budowa służb celnych zdolnych do skutecznego stosowania ustawodawstwa zarówno krajowego, jak też wspólnotowego w warunkach pełnego członkostwa. Wobec braku granic wewnętrznych w ramach Unii na administracji celnej ciążyć będzie ogromna odpowiedzialność w zakresie zarządzania granicą zewnętrzną poszerzonej Unii oraz prawidłowego poboru dochodów na tzw. środki własne Unii i stosowania licznych, przewidzianych regulacjami unijnymi, kontroli granicznych.

Strona unijna oczekuje od wszystkich krajów kandydujących zintensyfikowanych i kompleksowych działań, opartych na przejrzystej strategii, w celu osiągnięcia zarówno pełnej zgodności ustawodawstwa, jak i pełnej sprawności organizacyjnej i operacyjnej służb celnych.

W maju 1997 r. Dyrekcja Generalna XXI Komisji Europejskiej przygotowała ważny dokument *Europa Środkowa. Strategia przedakcesyjna dla cła i podatków*. Dokument zapowiada koncentrację pomocy unijnej w zakresie celnym na realizację modernizacji cła, której jako podstawowe elementy wymienia:

- planowe i strategiczne podejście do działań w tym zakresie,
- całkowite dostosowanie legislacyjne,
- osiągnięcie pełnej sprawności organizacyjnej i operacyjnej służb celnych.

W *Strategii* mówi się wprost, że „Bez odpowiednich służb celnych w krajach Europy Centralnej nie będzie możliwe rozszerzenie Unii”.

W przygotowanym przez Komisję Europejską w październiku 1997 r. dokumencie *Poland: Accession Partnership* (Polska: Partnerstwo dla przystąpienia do UE) jako jeden z priorytetów działań dostosowawczych w Polsce wymienia się „niezwłoczne podjęcie intensywnych działań dla rozwiązania problemu zasobów kadrowych i potrzeb infrastrukturalnych dla służb celnych” oraz „wzmocnienie uprawnień i skuteczności służb celnych w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości celnej”.

Rozpoczęcie programu pomocowego związanego z realizacją strategii jest kwestią najbliższych miesięcy, konieczne jest zatem określenie celów, jakie cło polskie powinno osiągnąć w najbliższych latach w zakresie działań modernizacyjnych oraz sposobów dochodzenia do standardów europejskich.

## I. Podejście strategiczne

### 1. Funkcje i zadania cła

Postępująca globalizacja i liberalizacja handlu stanowi poważne wyzwanie dla administracji celnych, jeśli nie chcą one być postrzegane jako bariera utrudniająca wymianę handlową i przez to ograniczająca konkurencyjność gospodarki danego kraju lub regionu na rynkach światowych. Wyzwanie to najsukcesyjniej zostało podjęte przez administracje celne krajów najwyżej rozwiniętych i przodujących w światowej wymianie handlowej, które intensywnie modernizują i usprawniają swą pracę oraz upraszczają procedury.

Światowa Organizacja Celna (WCO) przyjęła w 1995 r. Plan Strategiczny rozwoju cła na świecie, w którym jako podstawowe zadania dla administracji celnych wymienia się między innymi:

- harmonizację i stosowanie uproszczonych i efektywnych procedur celnych w oparciu o międzynarodowe instrumenty prawne (harmonizacja reguł w sprawie pochodzenia towarów, ujednoczenie systemu kodyfikowania towarów, stosowanie Kodeksu Wartości Celnej WTO i unowocześnianej obecnie Konwencji Kyoto),

- zwalczanie przestępstw przeciwko prawodawstwu celnemu oraz efektywną współpracę w tym zakresie na poziomie krajowym i międzynarodowym,

- stałe unowocześnianie organizacji, metod pracy, zarządzania, stosowanie nowoczesnej techniki dla sprostania wymogom nowoczesnego handlu i zmieniającego się otoczenia.

W grudniu 1996 r. Parlament Europejski oraz Rada Europejska podjęły decyzję o przyjęciu wspólnotowego programu działania dla cła, znanego pod

nazwą *Customs 2000*. Program ten wskazuje, że administracje celne muszą między innymi:

- zapewnić warunki dla odpowiedniego poziomu organizacji służb celnych, infrastruktury, wyposażenia, metod operacyjnych,
- sprawnie stosować przepisy i procedury uproszczone,
- współpracować ze środowiskiem handlu i gospodarki,
- zapewnić równoprawne traktowanie podmiotów,
- skutecznie zapobiegać przestępczości celnej i zwalczać ją, skutecznie interweniować w przypadkach łamania regulacji dotyczących zwłaszcza ochrony praw własności intelektualnej, praw konsumenta, ochrony środowiska, dziedzictwa kulturowego,
- skutecznie chronić interesy Wspólnoty,
- zagwarantować jednolite stosowanie prawa wspólnotowego na całym terytorium Unii oraz
- zapewnić skuteczną kontrolę na zewnętrznej granicy Unii.

Polska administracja celna powinna sprostać ww. wymogom w stopniu porównywalnym z administracjami unijnymi. Fakt ten przyczynił się do podjęcia przez Komisję Europejską decyzji o przygotowaniu strategicznych założeń budowy w krajach kandydujących służb celnych zdolnych do sprawnego stosowania unijnego ustawodawstwa celnego i przepisów pokrewnych.

## 2. Plan strategiczny

Przygotowany przez Komisję Europejską dokument *Europa Środkowa. Strategia przedakcesyjna dla cła i podatków* wymienia podstawowe cele, do których administracje celne krajów kandydujących powinny dążyć. Cele te ujęto w dwóch zasadniczych grupach:

- tworzenie zgodnego z unijnym ustawodawstwem,
- budowa operacyjnej sprawności służb celnych zdolnych do zapewnienia dostatecznego poziomu kontroli oraz stosownych ułatwień dla handlu.

Aby te cele osiągnąć, administracja celna kraju kandydującego musi przede wszystkim:

- a) wypracować przejrzysty zakres odpowiedzialności i uprawnień podobny do obowiązującego w administracjach celnych krajów członkowskich UE,
- b) wprowadzić zgodne z unijnym ustawodawstwem,
- c) przygotować profesjonalne kadry o wysokim poziomie motywacji i uczciwości,
- d) wypracować stabilną i zdrową strukturę organizacyjną opartą na nowoczesnych metodach zarządzania,
- e) zapewnić sprawny system kontroli z wykorzystaniem technik analizy ryzyka, który nie będzie barierą dla płynności handlu,

f) zapewnić stosowne struktury i służby wspomagające (obliczeniowe, laboratorium, infrastruktura, sprzęt itp.),

g) ściśle współpracować z administracjami celnymi krajów UE oraz sąsiednimi, a także innymi instytucjami współpracującymi z cłem.

Konsekwentnie zatem Komisja Europejska ocenia, że administracja celna każdego kraju kandydującego powinna swe działania przedakcesyjne skoncentrować na następujących obszarach:

- 1) ustawodawstwo i przepisy,
- 2) organizacja i zarządzanie,
- 3) szkolenie,
- 4) pobór dochodów,
- 5) kontrola,
- 6) praca na granicy,
- 7) zwalczanie przestępczości i zapewnienie przestrzegania prawa,
- 8) laboratorium celne,
- 9) infrastruktura i wyposażenie,
- 10) komputeryzacja,
- 11) tranzyt i przepływ towarów,
- 12) wspieranie i ułatwienia dla handlu.

Dla tych właśnie obszarów opracowane zostaną wspólnie przez przedstawicieli Unii i kraju kandydującego szczegółowe plany działania wskazujące cele, kierunki strategiczne, kluczowe wskaźniki, metody oceny oraz konieczne środki. Dla realizacji tych zadań mają być uruchomione wspólnotowe programy pomocowe. Integralnym elementem każdego z tych planów będzie mechanizm bieżącej oceny postępu w ich realizacji. Niezależnie od tego dokonywana będzie w formie regularnych spotkań przedstawicieli Unii i kraju kandydującego ocena oraz rozwiązywane będą ewentualne trudności, jakie mogą się pojawić w trakcie realizacji planów.

## II. Stan aktualny i zadania administracji celnej w zakresie harmonizacji ustawodawstwa

### 1. Akty prawne dotyczące wspólnotowego Kodeksu celnego oraz przepisów wykonawczych do Kodeksu

Wspólnotowe akty prawne stały się wzorem dla ustawy — Kodeks celny z 9.01.1997 r., który wszedł w życie 1.01.1998 r. W zakresie stosowania procedur celnych polskie przepisy są zbieżne ze wspólnotowymi; wyjątkiem są te uregulowania Kodeksu, które zostały przyjęte przez UE już po uchwaleniu polskiej ustawy. Chodzi tu przede wszystkim o instytucję wiążącej informacji w sprawie pochodzenia towarów, wprowadzonej w wyniku zobowiązań Rundy

Urugwajskiej GATT, niektórych procedur wydawania pozwoleń na przerób uszlachetniający towarów oraz uregulowań dotyczących czasowego wywozu towarów i procedury składu celnego.

Należy zatem dokonać kompleksowej analizy zgodności polskiego Kodeksu celnego i przepisów wykonawczych z odpowiednimi regulacjami wspólnotowymi celem przygotowania polskiej administracji celnej do pełnej implementacji Kodeksu i przepisów wspólnotowych w chwili przystąpienia Polski do UE. Wskazane jest utworzenie bazy danych z przepisami wspólnotowymi. W momencie przystąpienia do Unii Europejskiej Polska będzie zobowiązana do przyjęcia wspólnotowego Kodeksu celnego wraz z przepisami wykonawczymi bez zastrzeżeń.

## 2. Przepisy dotyczące zwolnień celnych

Wspólnotowy system zwolnień celnych w sposób kompleksowy reguluje przypadki, w których towary są wolne od cła. System nie zawiera żadnego katalogu przedmiotowego zwolnień celnych. W Polsce, odmiennie niż w UE, system zwolnień celnych jest zawarty w Kodeksie celnym, gdzie enumeratywnie jest wymieniony katalog zwolnień od cła. Obecnie strona wspólnotowa prowadzi prace nad zmianą przepisów regulujących system zwolnień celnych, dlatego prace nad zmianą przepisów polskich w omawianym zakresie zostaną podjęte po zatwierdzeniu przez Radę UE nowych rozporządzeń. Nie można jednak wykluczyć oparcia nowych polskich przepisów na aktualnie obowiązującym ustawodawstwie wspólnotowym w przypadku opóźnień legislacyjnych wewnątrz Unii i rozpoczęcia procesu przyjmowania Polski do Wspólnot.

## 3. Przepisy dotyczące zwalczania towarów podrabianych i pirackich

Po wejściu w życie 1.01.1998 r. Kodeksu celnego oraz rozporządzenia RM określającego sposób zwalczania towarów podrabianych i pirackich polskie i wspólnotowe uregulowania prawne będą zbieżne. Wyjątkiem będzie tu sposób podejmowania działań przez administracje celne Polski i UE: w krajach UE administracje celne z urzędu są zobowiązane do podejmowania działań mających na celu zwalczanie towarów podrabianych i pirackich, według projektu polskiego działania będą podejmowane jedynie na wniosek posiadacza praw własności. Jednak polska administracja celna w okresie poprzedzającym członkostwo w UE będzie dążyć do stopniowego przejmowania na siebie wszystkich obowiązków wynikających z przepisów wspólnotowych, w celu stosowania omawianych rozporządzeń po przystąpieniu do UE bez zastrzeżeń.

#### 4. Przepisy dotyczące reguł pochodzenia towarów

Jest to rozbudowana grupa wspólnotowych aktów prawnych regulująca zasady określania towarów pochodzących z różnych krajów i regionów świata, w zależności od stopnia ich przetworzenia. Znaczna część tych aktów nie ma swoich odpowiedników w polskim prawodawstwie. Jest to związane z faktem istnienia szerokiego systemu preferencji celnych, stosowanych przez Unię wobec większości krajów świata. Polska nie zawarła tylu umów o wolnym handlu lub stosowaniu preferencji celnych.

Jednym z ważniejszych dokumentów określających jednolite zasady pochodzenia towarów w większości krajów europejskich (UE, EFTA, CEFTA, kraje bałtyckie, Bułgaria) jest nowy Protokół 4 do Układu Europejskiego, który zaczął obowiązywać w Polsce od 1.07.1997 r.

Konieczne jest przeprowadzenie pełnej analizy przepisów wspólnotowych pod kątem zgodności z przepisami polskimi, a także rozbieżności oraz selekcji przepisów do wprowadzenia do polskiego ustawodawstwa jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE.

#### 5. Przepisy dotyczące klasyfikacji towarów

Rozporządzenia o charakterze ogólnym i podstawowym są zbieżne z ustawodawstwem polskim — Polska i Unia stosują w obrocie towarowym z zagranicą Zharmonizowany System Oznaczenia i Kodowania Towarów, dodatkowo Polska stosuje Polską Nomenklaturę Scaloną, która jest rozwinięciem Zharmonizowanego Systemu i opiera się na stosowanej we Wspólnotach Nomenklaturze Scalonej. Ponad 170 aktów prawnych UE to rozporządzenia Komisji Europejskiej dotyczące klasyfikacji niektórych towarów w Nomenklaturze Scalonej. Część tych rozporządzeń jest zbieżna z decyzjami klasyfikacyjnymi Prezesa GUC. Wprowadzenie wszystkich rozwiązań unijnych w zakresie stosowania klasyfikacji towarowych będzie wymagało dokładnej analizy poszczególnych dokumentów i porównania z rozwiązaniami stosowanymi przez Polskę. Często klasyfikacja towarowa to wynik polityki celnej UE, która nie zawsze jest zgodna z interesami Polski.

#### 6. Wartość celna towarów

Przepisy wspólnotowe i polskie są identyczne — obie strony stosują Porozumienie stosowania Artykułu VII GATT — tzw. Kodeks Wartości Celnej.

#### 7. Przepisy dotyczące tranzytu towarów

Przepisy te mają charakter umów międzynarodowych (np. Wspólna Procedura Tranzytowa, Konwencja TIR) i są stosowane w sposób jednolity przez UE i Polskę.



## 8. Przepisy dotyczące stosowania Jednolitego Dokumentu Administracyjnego SAD

Polska i Unia są stronami Konwencji o uproszczeniu formalności w obrocie towarowym (Konwencja SAD). Polska stosuje dokument SAD. Pewne rozbieżności występują w kodach procedur celnych i kodach rodzajów transakcji. Wynika to z odmiennych niż w UE zapisów w ustawie Kodeks celny oraz innych zasad rozliczeń podatku VAT. Konieczne jest podjęcie prac nad ujednoczeniem polskich przepisów dotyczących SAD-u z przepisami wspólnotowymi jeszcze przed przystąpieniem do UE.

## 9. Zobowiązania zewnętrzne — ponad 30 wspólnotowych aktów prawnych

Istnieje ogólna zbieżność wspólnotowej i polskiej polityki celnej w zakresie stosowania aktów prawnych wydawanych przez Światową Organizację Celną (WCO) — tzw. zaleceń. Obie strony są członkami tej organizacji. W przypadku zaleceń nie stosowanych przez polską administrację celną należy podjąć działania harmonizacyjne. Nie ma pełnej zbieżności w przypadku stosowania w Polsce i UE postanowień międzynarodowej Konwencji dotyczącej uproszczenia i harmonizacji postępowania celnego (Konwencja z Kyoto). W chwili obecnej prowadzone są w Światowej Organizacji Celnej prace nad modernizacją tej Konwencji (pochodzi ona z 1973 r.), ponieważ uznano za konieczne unowocześnienie wielu procedur. W związku z powyższym GUC planuje podjąć działania harmonizacyjne po zakończeniu prac nad Konwencją. Jednocześnie należy się liczyć z możliwością wcześniejszego przystąpienia Polski do UE (przed zakończeniem prac nad modernizacją Konwencji), dlatego nie można wykluczyć podjęcia prac nad przystąpieniem Polski do kolejnych załączników Konwencji Kyoto. W najbliższym czasie będzie istniała konieczność podjęcia przez Polskę prac nad przyjęciem wszystkich postanowień Konwencji dotyczącej odprawy czasowej (Konwencji Stambulskiej), ponieważ są one stosowane przez wszystkie kraje UE. Polska jest stroną tej Konwencji, przyjęła jednak tylko jej dwa załączniki.

## 10. Przepisy dotyczące wzajemnej pomocy w sprawach celnych

Istnieje duża zbieżność przepisów polskich i wspólnotowych. Polska zawarła umowy o współpracy celnej zarówno ze Wspólnotami (Protokół 6 do Układu Europejskiego), jak i z większością krajów trzecich, z którymi UE podpisała takie porozumienia. Do najpilniejszych zadań w tym zakresie należy doprowadzenie do zawarcia umów z Estonią, Łotwą, Rumunią i Bułgarią, z którymi Unia zawarła porozumienia celne w ramach układów stowarzysze-

niowych. Według stanowiska Komisji Europejskiej nie jest konieczne zawieranie dwustronnych porozumień z krajami członkowskimi UE, ponieważ współpracę celną reguluje w wystarczającym stopniu ww. Protokół 6. Polska ma dwustronne umowy z 8 krajami członkowskimi (Austrią, Danią, Finlandią, Francją, Grecją, Niemcami, Szwecją, Wielką Brytanią) oraz z 11 krajami trzecimi.

#### 11. Przepisy dotyczące szkoleń zawodowych administracji celnej

Programy szkoleń zawodowych administracji celnych w Polsce i UE są w zasadzie zbieżne. Przepisy unijne obejmują w tym zakresie jedynie regulacje dotyczące programu „Matthaeus”, powołanego dla wymiany szkoleniowej i stażowej pomiędzy administracjami celnymi poszczególnych krajów członkowskich. Program ten został rozszerzony ostatnio na kraje kandydujące i polska administracja celna aktywnie z tej możliwości korzysta.

#### 12. Przepisy dotyczące nielegalnego obrotu narkotykami

Konieczne jest przygotowanie odpowiednich regulacji polskich w tym zakresie we współpracy z właściwymi organami administracji państwowej (np. KG Straży Granicznej i KG Policji).

#### 13. Przepisy dotyczące wywozu dóbr kultury

Polska i UE prowadzą podobną politykę w dziedzinie obrotu dobrami kultury, jednak należy podjąć prace legislacyjne we współpracy z Ministerstwem Kultury i Sztuki nad dostosowaniem polskich przepisów prawnych do standardów europejskich.

### III. Gotowość operacyjno-organizacyjna administracji celnej do pełnienia zadań w warunkach przyszłego członkostwa

#### 1. Organizacja i zarządzanie

Struktura organizacyjna polskiej administracji celnej jest regulowana przepisami ustawy Kodeks celny i nie odbiega od uregulowań wcześniejszych. Od 1 stycznia 1997 r. prezes Głównego Urzędu Celnego podlega ministrowi finansów. Jednocześnie w strukturze Ministerstwa Finansów został powołany Departament Celnego, którego ewolucja zmierza w kierunku powielania kompetencji Głównego Urzędu Celnego.

Struktura administracji celnej jest dwustopniowa:

- szczebel centralny stanowi Prezes GUC,
- szczebel terytorialny — 19 dyrektorów urzędów celnych.

Zadania Prezesa GUC i dyrektora urzędu celnego określają przepisy Kodeksu celnego, brak jest jednak szczegółowych, ustawowych regulacji dotyczących statusu, organizacji i zadań służb celnych. Regulacje takie mają praktycznie wszystkie kraje Unii Europejskiej. Stąd ważne jest szybkie przyjęcie przez Sejm RP ustawy o Służbie Celnej. Problemem są częste zmiany w kierownictwie Głównego Urzędu Ceł. Na brak stabilności kierownictwa oraz struktury organizacyjnej GUC wskazuje strona wspólnotowa w dokumencie *Strategia przedakcesyjna dla cła i podatków*, podkreślając kluczową rolę tego czynnika dla skutecznego funkcjonowania służb celnych w warunkach przyszłego członkostwa. Dodatkowe utrudnienie stanowi brak jednej lokalizacji GUC, co powoduje wolniejszy przepływ informacji oraz stwarza niepotrzebne, dodatkowe koszty (koszty wynajmu, komunikacji, obiegu dokumentów). Problem ten jest poważną przeszkodą w procesie komputeryzacji.

Struktura centralna. Z dniem 1 lipca 1997 r. ze struktury GUC został wyłączony Generalny Inspektorat Celny, który również na zasadzie autonomicznej podlega ministrowi finansów. W tej sytuacji powstała nowa struktura działająca w ramach administracji finansowej, nie będąca jednak częścią administracji celnej. Jest to rozwiązanie unikatowe, nie występujące praktycznie w żadnym kraju UE. Wydzielenie celnych służb kontrolnych i dochodzeniowych ze struktury administracji celnej niesie szereg zagrożeń, z których najpoważniejszym jest dublowanie czynności kontrolnych, przypisanych ustawowo administracji celnej, a wykonywanych także przez Inspekcję Celną. Powoduje to możliwość powielania działań, konflikt kompetencji i w konsekwencji postępujący paraliż operacyjny, marnowanie sił i środków oraz zwiększenie kosztów, a także kolizji we współpracy międzynarodowej. Rezultatem tego będzie brak możliwości osiągnięcia jednego z najważniejszych celów stawianych przed administracją celną przez stronę unijną, jakim jest wysoka skuteczność zwalczania przestępczości celnej. Istniejący stan rzeczy należy zatem uznać za przejściowy i dążyć do wprowadzenia struktur inspekcji celnej do struktury administracji celnej.

Istnienie trzech ośrodków kształtowania polityki celnej (GUC, GIC, Departament Ceł) wpływa na jej jakość oraz prowadzi do dublowania zadań, rozproszenia odpowiedzialności za podejmowane decyzje, podziału środków na funkcjonowanie administracji, a także do przepływu kadry urzędniczej zatrudnianej na różnych warunkach w tych miejscach pracy. Ustawa o Służbie Celnej powinna rozstrzygnąć ostatecznie problem ośrodka kreującego politykę celną.

Struktura terenowa. Struktura terenowa wymaga sprawnego stosowania Kodeksu celnego i w przyszłości przepisów unijnych. Wydaje się nie-

uzasadnione utrzymywanie jej w tak rozbudowanej formie. Urzędy celne wraz z podległymi jednostkami to około 400 placówek, którymi efektywne zarządzanie i kontrola są problematyczne. Utrudnia to również komputeryzację i zwiększa jej koszty. Przyszłe rozwiązania powinny iść w kierunku usprawniania pracy i w razie potrzeby tworzenia większych jednostek (urzędów, oddziałów) oraz zdecydowanego ograniczenia liczby małych, rozproszonych placówek.

W ramach urzędów celnych funkcjonują quasi-służby specjalne — jednostki operacyjno-rozpoznawcze, które jednak nie posiadają uprawnień właściwych takim służbom. Ich rola z pewnością będzie rosła z uwagi na konieczność jak najszybszego wdrażania technik analizy ryzyka i gromadzenia informacji o charakterze operacyjno-wywiadowczym (celnym). Wymaga to odpowiednich regulacji prawnych, które może zapewnić ustawa o Służbie Celnej. Wzmocnione też muszą być komórki zajmujące się kontrolą postimportową, celem właściwego naliczania należności celnych.

W związku z przesuwaniem ciężaru kontroli na granicę wschodnią niezbędna jest analiza rozmieszczenia urzędów celnych. Wraz z przystąpieniem Polski do Unii urzędy położone na granicy zachodniej stracą rolę urzędów granicy zewnętrznej. Uzasadnione jest natomiast utworzenie nowych urzędów na granicy wschodniej.

**K a d r y .** Administracja celna obecnie zatrudnia ponad 14 tysięcy funkcjonariuszy, spośród których 40% posiada wykształcenie wyższe. Wymagania formalne wobec zatrudnianych osób powinny wynikać z ustawy o Służbie Celnej. Tam też powinny zostać zawarte zasady dotyczące praw, obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy celnych, a także szkoleń, egzaminów i przebiegu kariery zawodowej (awansów). Należy podkreślić, że kwestia uczciwości funkcjonariuszy i zapobiegania korupcji zajmuje jedno z ważniejszych miejsc w hierarchii kryteriów oceny przygotowania służb celnych krajów kandydujących.

W hierarchii społecznie akceptowanych zawodów w Polsce funkcjonariusze celni nie zajmują wysokiej pozycji. Brak zaufania społecznego w znacznym stopniu utrudnia pracę, nie jest ona też atrakcyjna dla osób odpowiednio wykształconych. Niezbędne jest więc podjęcie działań mających na celu podniesienie prestiżu i statusu społecznego zawodu celnika.

Bardzo ważne znaczenie w osiągnięciu pożądanej zmiany nastawienia do wykonywanego zawodu mają bodźce finansowe. Wynagrodzenie musi być na tyle wysokie, by praca funkcjonariusza celnego była atrakcyjna i szanowana. Obecne zasady wynagradzania (pensja i premia z różnych źródeł finansowania) muszą być w kontekście przystąpienia do UE zmienione. Wynagrodzenia funkcjonariuszy celnych w całości powinny być finansowane przez budżet państwa. Weryfikacji, w kierunku wzmocnienia elementu motywacyjnego, wymaga także system nagradzania za zwalczanie przestępczości celnej i dewizowej. Przewidywane przesunięcie zewnętrznej granicy Unii na wschodnią gra-

nicę Polski spowoduje konieczność przesunięcia celników z granicy zachodniej i południowej.

Przygotowanie kadry dla urzędów celnych na granicach zewnętrznych Unii nie musi pociągnąć za sobą zwiększenia liczby etatów.

Z praktyki nowych państw członkowskich UE nie wynika bezpośrednio, iż wzrost zadań administracji celnej po przystąpieniu do Unii musi pociągnąć za sobą wzrost liczby funkcjonariuszy celnych. Wynika to z liberalizacji handlu oraz szeroko stosowanych technik kontroli ukierunkowanej, opartych na analizie ryzyka oraz automatyzacji pracy.

Współpraca z innymi służbami oraz sąsiadującymi krajami. Polska administracja celna współpracuje ze Strażą Graniczną oraz wszystkimi służbami wykonującymi czynności kontrolne na granicy (np. służbami sanitarnymi, weterynaryjnymi i fitosanitarnymi) oraz jeżeli ma miejsce podejrzenie o popełnienie wykroczenia lub zostało popełnione przestępstwo — policją i prokuraturą. Określenia wymagają zasady współpracy i współdziałania z Generalną Inspekcją Celną. Organy celne współpracują z wojewodami, Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Ministerstwem Transportu i Gospodarki Morskiej — odpowiedzialnymi za infrastrukturę przejść granicznych.

Koordynacja służb działających na granicy musi zostać usprawniona. Obecnie kompetencje funkcjonariuszy administracji celnej, GIC i Straży Granicznej krzyżują się i pokrywają, co rodzi sytuacje konfliktowe. Oprócz jasnego określenia praw i obowiązków należy rozważyć kwestię racjonalnego rozmieszczenia tych służb w zależności od natężenia ruchu granicznego, np. przejścia tzw. małego ruchu granicznego czy ruchu turystycznego mogłyby być obsługiwane tylko przez Straż Graniczną. Należy też jak najszybciej rozwiązać problem ochrony tzw. zielonej granicy.

Polska ma podpisane umowy dwustronne o współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach celnych ze wszystkimi państwami z nią sąsiadującymi oraz 12 innymi. Na podstawie tych umów dokonywana jest wymiana informacji i pomoc administracyjna oraz przeprowadzane są wzajemne szkolenia. Oprócz tego z Niemcami, Czechami i Słowacją podpisane zostały umowy o małym ruchu granicznym, które sprzyjają rozszerzaniu współpracy transgranicznej. W wyniku zawartych porozumień dwustronnych o współpracy przy coraz większej liczbie przejść dokonywane są wspólne odprawy celne. Intencją tej formy współpracy jest ograniczenie do minimum czasu postoju na granicy (wprowadzenie jako zasady pojedynczego zatrzymania transportu). Kontynuować należy proces optymalizacji i usprawniania współpracy z zagranicznymi organami celnymi, zwłaszcza w zakresie pomocy administracyjnej.

## 2. Szkolenie

Modyfikacja systemu szkolenia powinna uwzględniać zalecenia przyjęte w październiku 1997 r. podczas VII posiedzenia Grupy Łącznikowej PHARE, w którym wzięli udział szefowie lub zastępcy administracji celnych krajów kandydujących oraz Komisji Europejskiej. Zalecenia te określają:

Ce l d z i a ł a ń, którym jest rozwój służb szkoleniowych i systemu wspierającego realizację strategii rozwoju cła oraz, poprzez efektywne szkolenie, skutecznie wpływającego na wyższy poziom pracy celników. Konieczne jest zatem wypracowanie i realizacja:

- wieloletniej strategii szkoleniowej o ukierunkowanej specjalizacji,
- kierunków, metod i procedur szkoleniowych,
- funkcjonalnego mechanizmu szkolenia, zapewniającego jego systematyczność.

W y t y c z n e i w s k a z ó w k i co do kluczowych warunków, od których zależy będzie skuteczność podjętych działań:

- zaangażowanie kierownictwa w sprawę strategii szkoleniowej, kierunków i programów,

- powołanie na szczeblu GUC kierownika odpowiedzialnego za prawidłowe funkcjonowanie systemu,

- oparcie kierunków i programów szkoleń na właściwej analizie potrzeb i priorytetów,

- opracowanie programów szkoleniowych zapewniających kwalifikacje konieczne dla wysokiego poziomu pracy celników,

- opracowanie zakresów zadań (specyfikacji) dla poszczególnych stanowisk i funkcji, uwzględniających minimalny poziom kwalifikacji zawodowych,

- zobowiązanie kierowników wyższego i średniego szczebla (dyrektorów i naczelników) do określenia potrzeb szkoleniowych,

- zapewnienie wszechstronnego programu szkoleniowego dla nowych pracowników,

- uwzględnienie w programach szkoleniowych możliwości wszechstronnego szkolenia,

- zapewnienie kadry szkoleniowej o przygotowaniu dydaktycznym,

- zapewnienie różnorodności metodologicznej, uwzględniającej potrzeby szkoleniowe,

- położenie nacisku na jakość oraz właściwy zakres, tematykę i kierunki szkolenia, nie zaś na liczbę kursów i przeszkolonych funkcjonariuszy,

- prowadzenie ewidencji (dokumentacji) szkoleniowej dla każdego pracownika, uwzględniającej postępy oraz odzwierciedlającej konsekwencję kolejnych etapów szkolenia,

- prowadzenie kompleksowej i pełnej oceny rezultatów szkolenia w celu określenia efektywności wykorzystania nakładów finansowych oraz intensyfikacji niezbędnych korekt,

- regularna ocena strategii, kierunków, metod i procedur szkoleniowych co do zgodności z założonymi celami,
- dokonywanie corocznych ocen kwalifikacyjnych.

Komisja Europejska przewiduje wsparcie finansowe ze środków PHARE dla rozwoju infrastruktury szkoleniowej, a także oferuje pomoc długoterminowych konsultantów szkoleniowych.

Polska administracja celna posiada dwa ośrodki doskonalenia kadr. W ośrodkach tych organizowane są 3-miesięczne, zasadnicze kursy zawodowe. Niektóre urzędy celne również prowadzą tego typu kursy w ramach szkoleń wewnętrznych, z braku możliwości objęcia szkoleniem przez ośrodki centralne wszystkich funkcjonariuszy wymagających obligatoryjnego przeszkolenia podstawowego. Jednocześnie organizowane są, zarówno w ośrodkach centralnych, jak i w urzędach kursy doskonalące oraz specjalistyczne. Funkcjonariusze celni odbywają staże zagraniczne. Rozszerza się zakres szkoleń językowych organizowanych dla kadry kierowniczej i dla pracowników. Problemem jest brak stałej, wykwalifikowanej kadry szkoleniowej. Ten temat został uwzględniony w projekcie ustawy o Służbie Celnej. Należałoby zmodyfikować system doskonalenia zawodowego w kierunku precyzyjnego określenia rodzaju, liczby oraz poziomu szkoleń i praktyk zawodowych, a także przejrzystego systemu promocji i awansowania pracowników. Istotnym elementem procesu szkoleniowego powinien być zmodyfikowany system oceny rezultatów i skuteczności szkolenia. Wobec wyzwań okresu przedakcesyjnego w systemie szkoleń trzeba położyć nacisk na szkolenia specjalistyczne, kursy językowe, szkolenia rewidentów księgowych, szkolenia z zakresu regulacji unijnych, szkolenie informatyczne, szkolenie w zakresie ochrony praw własności intelektualnej, przestępczości gospodarczej, „prania brudnych pieniędzy”, zwalczania przemytu narkotyków, czy wreszcie z zakresu etyki zawodowej.

### 3. Pobór należności

Funkcja fiskalna administracji celnej jest wciąż funkcją dominującą w krajach kandydujących. Sprawne administrowanie pobranymi należnościami nie wyczerpuje problemu skutecznego i prawidłowego ich poboru. Nadal występują trudności z weryfikacją zaniżonej wartości celnej.

Z chwilą przystąpienia Polski do Unii wpływy z cła przekazywane będą do kasy wspólnotowej, a prowadzona księgowość w tym zakresie podlegać będzie weryfikacji przez służby unijne. Konieczna będzie zatem dużo wyższa skuteczność służb celnych w poborze cła. Najważniejszym zadaniem będzie przygotowanie służb finansowych do procedury przekazywania wpływów z ceł do budżetu ogólnego Unii (w ramach wspólnej taryfy celnej).

#### 4. Kontrola celna na granicy

Wspólnotowy program *Customs 2000* ustala zasady kontroli celnej w krajach członkowskich. Zasady te w znacznej mierze odnoszą się również do krajów kandydujących w okresie przedakcesyjnym. Skuteczna ich realizacja będzie dla strony unijnej wskaźnikiem gotowości służb celnych do pełnienia przyszłej roli, zwłaszcza ochrony granicy zewnętrznej Wspólnoty. Według tych zasad kontrola celna powinna uwzględniać w szczególności:

- ochronę interesów Wspólnoty (zwłaszcza fiskalnych), jednolite stosowanie regulacji wspólnotowych, jednolity poziom ochrony, sprawny przepływ towarów,

- skuteczną interwencję służb celnych w przypadkach, gdy naruszane są regulacje wspólnotowe w zakresie ochrony własności intelektualnej, środowiska, praw konsumenta, dziedzictwa kulturowego,

- skuteczność i adekwatność kar administracyjnych za łamanie przepisów.

Jednocześnie strona unijna zaleca i będzie promowała stosowanie następujących metod usprawniających kontrolę:

- analiza ryzyka,
- techniki auditingu (rewizji księgowej) jako kontroli postimportowej,
- uproszczone procedury nadawania kodu towarowego przeznaczenia celnego,
- komputerowa obróbka procedur celnych, przy uwzględnieniu najnowszych technik, stanu komputeryzacji poszczególnych administracji celnych, interesu środowiska gospodarczego.

Do wielu z tych zadań polska administracja celna nie jest jeszcze przygotowana. Dotyczy to między innymi walki z terroryzmem i przeciwdziałania „praniu brudnych pieniędzy”. Gruntownej zmiany wymagają stosowane w Polsce metody „klasycznej” kontroli towarów. Najistotniejszy z punktu widzenia sprawności kontroli i odpraw w Polsce jest brak wykorzystania technik analizy ryzyka oraz prowadzona w zbyt małym zakresie kontrola postimportowa. Polskie służby celne znacznie odbiegają w tym zakresie od standardu unijnego, gdzie jedynie ok. 5-8% towarów (przesyłek) poddawanych jest szczegółowej rewizji, z zastosowaniem metody analizy ryzyka opartego na informacjach pochodzących z wywiadu celnego i danych operacyjnych. Presja odpowiedzialności i brak rozpoznania operacyjnego sprawia, że w Polsce rewizji poddaje się większość (w wielu przypadkach 100%) przesyłek zgłaszanych do odprawy. Jednocześnie rewizja taka jest powierzchowna i najczęściej nie prowadzi do ujawnienia przemytu lub oszustw celnych, a jedynie do formalnego odnotowania faktu jej dokonania. Natomiast duże, na skutek zastosowania technik analizy ryzyka, prawdopodobieństwo poddania partii towaru szczegółowej kontroli z pewnością skuteczniej będzie przeciwdziałać próbom przemytu i oszustw.

Stosowanie, w oparciu o analizę ryzyka, kontroli selektywnej i ukierunkowanej, obok bezsprzecznie wyższej skuteczności, zdecydowanie przyspieszy



proces kontroli celnej, ograniczając ją w większości przypadków do weryfikacji zgłoszenia celnego w oparciu o dokumenty. Powyższe rozwiązania muszą zostać uzupełnione szerokim stosowaniem kontroli postimportowej (również opartej o analizę ryzyka). Dalsze przyspieszenie i skrócenie kontroli odpraw celnych przyniesie upraszczanie czynności kontroli celnej nadane uprawnionym importerom i eksporterom.

Kolejnym etapem usprawniania i przyspieszania kontroli celnej jest wdrażanie metod odprawy elektronicznej. Nie będzie to jednak możliwe bez postępu procesu komputeryzacji.

Powyższe zalecenia w całej rozciągłości odnoszą się również do kontroli na granicy. Ich wdrożenie będzie miało podstawowe znaczenie dla przyspieszenia odpraw granicznych i skrócenia czasu oczekiwania, przy jednoczesnym podniesieniu skuteczności kontroli. Są to podstawowe warunki, które przesądzą o pozytywnej opinii o gotowości polskiej służby celnej do sprawowania kontroli na przyszłej granicy zewnętrznej Unii.

Na szybkość i jakość odpraw granicznych poza sprawnością samej służby celnej wpływa również współpraca i koordynacja z innymi służbami granicznymi, zarówno krajowymi jak i kraju sąsiedniego, a także infrastruktura obiektów granicznych (zwłaszcza drogi dojazdowe, pasy odpraw). Usprawniona powinna być koordynacja pracy ze Strażą Graniczną oraz służbami weterynaryjnymi i fitosanitarnymi. Szczególną uwagę należy zwrócić na koordynację współpracy ze Strażą Graniczną, która również posiada określone uprawnienia w zakresie kontroli towarów.

Strona unijna szczególnie nacisk kładzie na możliwie szerokie wprowadzanie jako zasady tzw. pojedynczego postoju na granicy, podczas którego, w możliwie krótkim czasie dokonane zostaną przez wszystkie służby czynności kontrolne. Jednocześnie, bez zbędnych opóźnień, należy dokonywać odprawy ciężarówek pustych, transportów w tranzycie oraz transportów z towarami łatwo psującymi się i zwierzętami. Wymaga to jednak znaczącej poprawy infrastruktury (pasy ruchu, szersze drogi dojazdowe itp.). W tym kontekście należy dążyć do rozszerzenia wspólnej kontroli granicznej (umowy o współpracy przy kontroli ruchu towarów i osób) oraz do zawierania umów o wspólnych inwestycjach granicznych. Istotną przeszkodą prowadzenia kompleksowej, skoordynowanej polityki w tym zakresie jest rozproszenie kompetencji co do planowania infrastruktury i organizacji funkcjonowania przejść granicznych. Problematyką tą zajmują się między innymi wojewodowie (województw granicznych), MSWiA, Straż Graniczna, MTiGM (DGDP i PKP) oraz administracja celna. Na szczeblu międzynarodowym (otwieranie i zamykanie przejść, zmiana ich statusu, tzw. wspólna kontrola) rolę koordynującą pełni Straż Graniczna. Rozproszenie kompetencji wyróżnia Polskę wśród wszystkich krajów sąsiednich oraz krajów UE, gdzie instytucją koordynującą i praktycznie zarządzającą przejściami granicznymi jest administracja celna.

## 5. Zwalczanie przestępczości celnej

Służba celna poza sprawnym i skutecznym poborem należności (również w imieniu Unii Europejskiej) będzie zobowiązana do skutecznego zapobiegania i zwalczania przestępczości celnej, z jednoczesnym zrównoważeniem tej funkcji z zasadą wspierania i stosowania uproszczeń dla zgodnego z prawem handlu.

W zakresie zwalczania przestępczości celnej od administracji celnej oczekuje się przede wszystkim:

- maksymalnego wykorzystania możliwości przewidzianych prawem,
- usprawnienia, gromadzenia, analizy, dystrybucji i wykorzystania informacji (również na poziomie wspólnotowym), przy maksymalnym wykorzystaniu techniki komputerowej,
- identyfikacji i eliminowania barier utrudniających skuteczne zwalczanie przestępczości, zwłaszcza w odniesieniu do roli i uprawnień organów celnych,
- stosowania skutecznego systemu kar,
- rozwijania współpracy z innymi krajami (od chwili członkostwa również z tzw. krajami trzecimi), kompetentnymi organizacjami międzynarodowymi, a także ze środowiskiem gospodarczym.

Należy zauważyć, że zakres działań przestępczych, których zwalczaniem zajmują się służby celne, jest w krajach unijnych znacznie szerszy niż w Polsce. Dotyczy to między innymi przestępczości gospodarczej (np. „prania brudnych pieniędzy”), ochrony własności intelektualnej, przemytu narkotyków, ochrony gatunków zagrożonych, przeciwdziałania nielegalnemu przywozowi broni, wyrobów akcyzowych, towarów kontrolowanych przez międzynarodowe reżimy kontrolne, materiałów niebezpiecznych i odpadów, nie dopuszczonych do obrotu lekarstw czy materiałów tzw. nieobyczajnych. Niewystarczające są również uprawnienia, którymi dysponuje polska służba celna w tym zakresie. W krajach unijnych, jak również w większości krajów kandydujących, zapewniono służbom celnym daleko szersze uprawnienia, zwłaszcza o charakterze policyjnym.

Wydzielenie GIC ze struktury administracji celnej (o czym była mowa wcześniej) spowodowało konieczność utworzenia w GUC jednostki organizacyjnej koordynującej działania zwalczające przestępczość celną przy wykorzystaniu ograniczonych zasobów kadrowych. Do zadań tej jednostki będzie należeć:

- rozbudowanie i koordynacja działalności celnych służb dochodzeniowo-śledczych i operacyjnych,
- utworzenie i koordynacja działalności służb wywiadu celnego, a także zapewnienie funkcjonowania i wykorzystania centralnej i lokalnych baz informacji niezbędnych do stosowania technik analizy ryzyka przy kontroli celnej, w tym również kontroli postimportowej,

- koordynacja prowadzenia kontroli postimportowej,
- uregulowanie i wzmocnienie współpracy z innymi służbami zajmującymi się zwalczaniem przestępczości (GIC, Policja, SG, UOP), a także współpraca w tym zakresie na poziomie międzynarodowym,
- przygotowanie służby celnej do zwalczania przestępczości dotyczącej m.in. naruszania praw własności intelektualnej, „prania brudnych pieniędzy”,
- nawiązywanie i rozwijanie współpracy ze środowiskami gospodarczymi.

## 6. Laboratorium celne

W krajach UE, jak też w większości krajów kandydujących, administracje celne mają własne laboratoria celne. Podstawowym ich zadaniem jest analiza towarów pod względem prawidłowej klasyfikacji towarowej, a także analiza narkotyków, prekursorów i substancji psychotropowych, a ponadto badania dla potrzeb zwrotu podatków z tytułu eksportu towarów. Z reguły laboratoria celne w krajach członkowskich badają próbki towarów pod kątem naruszeń reguł handlu międzynarodowego, ograniczeń pozataryfowych oraz przeprowadzają ekspertyzy o charakterze kryminalistycznym. W niektórych przypadkach (np. w Niemczech) laboratoria celne wydają orzeczenia przesadzające o przyszłej klasyfikacji towarów (dla wiążącej informacji taryfowej), a także dokonują ekspertyzy towarów pod kątem ich zgodności z krajowymi i wspólnotowymi normami stanowiącymi standardy żywnościowe, standardy bezpieczeństwa użytkowego itp. (np. Francja, Finlandia). Utworzone przy Głównym Urzędzie Ceł laboratorium celne zapoczątkowało realizację tego zadania — został przygotowany podstawowy plan jego funkcjonowania. Szczegółowy plan działań w tym zakresie zostanie sporządzony przy konsultacji z ekspertami unijnymi, w ramach przewidzianego w *Strategii* programu pomocowego.

## 7. Wyposażenie i infrastruktura

W sporządzonym w październiku 1997 r. przez Komisję Europejską projekcie dokumentu *Accession Partnership* podkreśla się konieczność zapewnienia służbom celnym, obok stosownych uprawnień, również odpowiedniego wyposażenia, środków i infrastruktury umożliwiającej skuteczne wypełnianie rozszerzonych w warunkach członkostwa zadań.

W większości urzędów celnych warunki pracy odbiegają od standardów unijnych. Na ich poziom wpływ ma przede wszystkim stan pomieszczeń biurowych oraz nie dostosowana do specyfiki odpraw celnych infrastruktura techniczna. Brakuje podstawowych urządzeń umożliwiających rewizję celną (magazyny, rampy, sprzęt do rozładunku). Brak prawa własności do większości zajmowanych przez administrację celną budynków jest dodatkowym ele-

mentem pogłębiającym ten negatywny stan. Występują nadal braki w wyposażeniu administracji celnej w specjalistyczne środki kontroli. Brak sprzętu do prześwietlania bagaży, podstawowych urządzeń kontrolno-pomiarowych, przyrządów do dokonywania rewizji, np. endoskopów, urządzeń do prześwietlania pojazdów (kontenerów).

Unowocześnienie wyposażenia stanowisk pracy funkcjonariuszy celnych jest koniecznym warunkiem sprostania wymogom stawianym nowoczesnej administracji celnej przez Unię Europejską. Obok zapewnienia odpowiednich środków kontroli bezpośredniej (w tym przede wszystkim urządzeń do prześwietlania pojazdów) bardzo ważne jest wprowadzenie systemów automatycznego przetwarzania danych i wymiany informacji. Umożliwi to szersze stosowanie nowoczesnych technik kontroli celnej — metody analizy ryzyka i kontroli postimportowej.

Problem niedostatecznej infrastruktury jest najbardziej odczuwalny na przejściach granicznych. Wąskie drogi dojazdowe, utrudniające wstępną selekcję pojazdów, a szczególnie brak odpowiedniej liczby pasów ruchu na przejściach powodują powstawanie tzw. „wąskich gardeł”, które są jedną z głównych przyczyn wielogodzinnych (często wielodniowych) kolejek. Brak wystarczającej liczby pasów odpraw (często wiąże się to ze zbyt wąskimi mostami granicznymi), wiat, zadaszeń, ramp, kanałów do przeglądu samochodów jest jedną z przyczyn trudności w przyspieszeniu odpraw granicznych w ruchu towarowym, a także odprawy tranzytu bez oczekiwania, pojazdów pustych czy transportów z towarami łatwo się psującymi.

Budowa i modernizacja dróg i mostów w pobliżu przejść granicznych skoncentrować się powinna na granicy, która stanie się zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. Stan większości dróg dojazdowych do tych przejść granicznych nie pozwala na prowadzenie płynnego ruchu i wymiany handlowej. Poprawę sytuacji mogą przynieść jedynie zakrojone na szeroką skalę działania przy wykorzystaniu finansowej pomocy UE. Planowanie i inwestycje w tym zakresie (o czym wspomniano wyżej) są w Polsce prowadzone przez zbyt wiele instytucji. W GUC opracowano modelowe wyposażenie przejścia granicznego, odpowiadające standardom europejskim, jednakże realizacja w praktyce uzależniona jest od posiadania środków finansowych.

## 8. Komputeryzacja

Jednostki organizacyjne polskiej administracji celnej nie są połączone siecią komputerową. W efekcie cło nie posiada specjalistycznych komputerowych baz danych. Opóźnia to proces odpraw oraz wpływa na sprawność odpraw celnych. Brak ogólnokrajowej sieci informatycznej utrudnia kontrolę celną i uniemożliwia jej pełną koordynację w skali kraju, co jest szczególnie ważne w zakresie tranzytu. Bardzo utrudnione jest też pełne

wdrożenie metod analizy ryzyka. Względnie zaawansowane są prace nad instalacją systemu poczty elektronicznej. Utworzono szereg pomocniczych baz danych (np. systemy Dłużnik, TWC), jednak ich dystrybucja dokonywana jest za pomocą nośników magnetycznych. Generalnie polska administracja celna jest w dziedzinie komputeryzacji zapóźniona w porównaniu z sytuacją w krajach kandydujących do UE (np. Czechy, Węgry, Słowacja, a nawet Estonia).

Zarówno w *Strategii*, jak też w późniejszych dokumentach (przedstawiony przez Komisję Europejską w listopadzie 1997 r. projekt wspólnej deklaracji w sprawie przyjęcia strategii przygotowań przedakcesyjnych dla cła i podatków) strona unijna podkreśla, że niezależnie od zbudowania sprawnych służb celnych, opartych na nowoczesnych przepisach i stosujących nowoczesne metody pracy, skuteczne stosowanie regulacji i przepisów uzależnione będzie od dostępności systemu informatycznego. Podkreśla się, że szybkie zbudowanie i wdrożenie takiego systemu, kompatybilnego z systemami wspólnotowymi, musi być uznane za priorytetowe.

W październiku 1997 r. wstępnie uzgodniony został przez przedstawicieli Komisji Europejskiej i administracji celnych krajów kandydujących wspólny dla wszystkich tych krajów ramowy plan strategiczny dla komputeryzacji cła. Obecnie Główny Urząd Ceł analizuje dotychczasowy plan pod kątem modyfikacji prowadzonych dotychczas działań. Postępowanie zgodnie z tym planem będzie bez wątpienia podstawowym warunkiem uzyskania wsparcia z unijnych funduszy pomocowych.

## 9. Wsparcie i ułatwienia dla handlu

Logika procesu globalizacji handlu powoduje zasadniczą ewolucję filozofii i funkcji cła, które musi intensywnie dostosowywać się do zmieniającego się otoczenia. Współczesne służby celne nie mogą być postrzegane jako administracyjna bariera dla płynności wymiany handlowej, a przeciwnie — muszą dążyć do wdrożenia takich metod pracy i procedur, które tę wymianę ułatwiają i dynamizują. Od dłuższego czasu zatem wspieranie zgodnego z prawem handlu postrzegane jest i oficjalnie wymieniane na arenie międzynarodowych organizacji handlowych jako naczelna rola i funkcja nowoczesnej administracji celnej. W tym kierunku idą również strategiczne zalecenia WCO, jak też Unii Europejskiej.

Cel, który w tym zakresie wyznacza Unia (również dla administracji celnych krajów członkowskich) to promowanie otwartości i skuteczności działań celnych mających na celu wspieranie zgodnego z prawem handlu, poprzez zacieśnianie współpracy administracji celnych ze środowiskiem i podmiotami handlu międzynarodowego. Podstawowe metody, którymi administracja celna ma ten cel osiągnąć, to:

- zapewnienie sprawnego przepływu towarów poprzez stosowanie uproszczonych procedur,
- analiza ryzyka i kontrola postimportowa, komputeryzacja procedur,
- współpraca ze środowiskiem gospodarczym w celu wypracowania właściwych metod kontroli oraz wymiany informacji mogących przyczynić się do zapobiegania zjawiskom przestępczym,
- przygotowywanie, publikacja i dystrybucja materiałów informacyjnych o procedurach celnych, w szczególności o procedurach uproszczonych,
- informowanie kół gospodarczych o planowanych regulacjach mogących mieć wpływ na działalność gospodarczą,
- szkolenie dla podmiotów gospodarczych w zakresie regulacji celnych,
- zapewnienie równego traktowania podmiotów (ochrona konkurencji).

Nowe, znacznie szersze możliwości w zakresie procedur uproszczonych stwarza Kodeks celny i ważne jest, aby możliwie w najszerszym stopniu możliwości te wykorzystać. Należy więc jak najprędzej doprowadzić do szerokiego stosowania metod analizy ryzyka przy kontroli celnej oraz kontroli postimportowej w celu przyspieszenia odpraw. Szczególnej troski wymaga przygotowanie popularnych i czytelnych informacji (również wyprzedzających) o regulacjach celnych i przysługujących podmiotom uprawnieniach. Należy przy tym zwrócić uwagę nie tylko na ich poprawność merytoryczną, ale też na czytelną, pozbawioną żargonu fachowego formę oraz właściwą dystrybucję. Kontynuować należy również zabiegi o zawarcie porozumień o współpracy (MOU) administracji celnej z przedstawicielami środowisk handlu i transportu.

Duże wsparcie dla handlu zapewni Rada Konsultacyjna do spraw celnych, która została powołana w styczniu 1998 r. W skład Rady wchodzi przedstawiciele administracji celnej i środowisk gospodarczych. Podstawowym celem powstania tej instytucji jest przedstawianie wspólnych opinii we wszystkich sprawach dotyczących kształtowania polityki celnej.

#### IV. Wnioski

Artykuł niniejszy zawiera opis strategii rozwoju administracji celnej w okresie poprzedzającym przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, jaką polska administracja celna musi kontynuować, i działań, które należy podjąć w najbliższym czasie:

1. Istnieje pilna potrzeba analizy ustawodawstwa krajowego pod kątem zgodności z prawem unijnym.
2. Konieczna jest przebudowa struktury organizacyjnej i całego systemu zarządzania poprzez stosowanie odpowiedniej polityki kadrowej celem wzmocnienia aparatu celnego.
3. Należy rozwinąć sprawny system szkolenia w zakresie nowych zadań o-

raz podnoszenia kwalifikacji zawodowych z uwzględnieniem etyki zawodowej.

4. Niezbędne jest zapewnienie wysokiej skuteczności poboru należności celnych oraz przygotowanie służb finansowych do procedury przekazywania do budżetu ogólnego Unii wpływu z ceł.

5. Trzeba przyspieszyć odprawy celne, a jednocześnie podnieść skuteczność kontroli — stosowanie procedur uproszczonych, wdrażanie metod odprawy elektronicznej.

6. Należy rozbudować służby zajmujące się powtórnie kontrolą celną (kontrolą postimportową) oraz utworzyć służby wywiadu celnego dla prawidłowego stosowania technik analizy ryzyka.

7. Trzeba stworzyć możliwość pozyskania laboratorium zdolnego wykonywać dla całego kraju ekspertyzy głównie z zakresu towaroznawstwa (dotyczące kontroli unijnych standardów żywności i bezpieczeństwa).

8. Niezbędne jest uporządkowanie lokalizacji dla administracji celnej oraz wdrożenie ogólnopolskiego systemu informatycznego.

9. Konieczne jest wprowadzenie jednolitego systemu informatycznego, co pozwoli na gotowość naszej administracji celnej do funkcjonowania w warunkach członkostwa w Unii.

10. Polska winna stosować wszystkie procedury tranzytowe obowiązujące w Unii Europejskiej celem umożliwienia wykonywania sprawnych odpraw celnych, a tym samym zwalczania przestępstw.

11. W celu zwiększenia płynności wymiany handlowej należy rozwijać współpracę z sektorem handlu i gospodarki, a tym samym monitorować ich rozwój pomiędzy poszczególnymi krajami.

## Bibliografia

*Europa Środkowa. Strategia przedakcesyjna dla cła i podatków* — opracowanie Komisji Europejskiej 1997 r.

*Kodeks celny* — ustawa z dnia 9.01.1997 r.

*Poland: Accession Partnership* — opracowanie Komisji Europejskiej z 1997 r.

*Program Customs 2000* — opracowanie UE Bruksela z 1996 r.

*Ustawa o Generalnym Inspektoracie Celnym* z dnia 12.02.1997 r.

JAN KRÓL\*

## Szanse młodego pokolenia związane z transformacją ustrojową Polski (Tezy odczytu wygłoszonego w MWSE w Tarnowie 9 marca 1998 r.)

Żyjemy w czasach niezwykłych: przełomu wieków, globalizacji wielu procesów i zjawisk (gospodarka, informacja, łączność, bezpieczeństwo, faktyczna likwidacja granic w Europie), uzyskania przez Polskę bezprecedensowej szansy na rozwój społeczno-gospodarczy.

Jak tę szansę wykorzystamy? Z jakim dorobkiem wejdziemy w nowe tysiąclecie? Czym mamy różnić się od innych? W czym mamy być tacy sami? Są to pytania o naszą tożsamość i o nasz rozwój. Są to pytania skierowane głównie do młodzieży. Dlaczego? Dlatego, iż ludzie, którzy apogeum swojej aktywności mają już za sobą, nieczęsto znajdują siły, aby aktywnie tworzyć przyszłość. Starają się raczej zachować to, co uzyskali w przeszłości. Ponadto wiele rozstrzygnięć podejmowanych w ramach transformacji ustrojowej realizowanej od 1989 r. adresowanych jest bezpośrednio do młodego pokolenia. Za przykład niech służy reforma ubezpieczeń społecznych czy reforma edukacji.

Które z kierunków realizowanej transformacji ustrojowej tworzą szczególną szansę dla młodego pokolenia Polaków?

### Stworzenie państwa demokratycznego

Jego prawne ramy tworzy uchwalona w zeszłym roku Konstytucja, która stwierdza w art. 2, rozdz. I, iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Oznacza to, że „naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio” (art. 4 ust. 2), a Rzeczpospolita stwarza warunki równości wobec prawa oraz zmierza do zabezpieczenia możliwości indywidualnego i społecznego rozwoju, respektując wolność każdego z osobna.

Demokracja oznacza zatem stworzenie wielopodmiotowego układu władz

---

\* Jan Król — wicemarszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.



publicznych wyłonionych w drodze powszechnych wyborów oraz poddanych społecznej kontroli. Funkcjonowanie tych władz opierać się ma na negocjacjach, dialogu i dyscyplinie, a nie na hierarchicznym ich podporządkowaniu.

Demokratyczne państwo prawne opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Tworzone współczesne państwo polskie jako swój fundament traktuje także rozwiniętą samorządność terytorialną. Już wkrótce postawimy na tej drodze drugi zasadniczy krok, powołując obok władz gminnych samorządowe władze regionalne i powiatowe. Ten rodzaj państwa, o którym marzyły całe pokolenia Polaków, daje właśnie szczególną szansę udziału w życiu publicznym. Warto ją podjąć. Choćby w minimalnym zakresie — poprzez świadomy udział w akcie wyborczym.

To, czy spełni się prognoza sprzed 150 lat wybitnego myśliciela Alexisa de Tocqueville'a o tym, że w demokracji zatriumfuje miernota, a kultura poza pozycją zostanie zdewastowana, naprawdę zależy od społeczeństwa, od decyzji każdego obywatela. Tocqueville przewidywał także, że w społeczeństwie demokratycznym siłę swoją pokażą wspólnoty lokalne. I tutaj zapewne miał rację. To właśnie dopiero kolejne roczniki młodzieży, pozbawione tradycyjnych nawyków związanych z życiem w państwie totalitarnym, które było obecne do 1990 r., mogą stworzone ramy wypełnić właściwą treścią.

#### Tworzenie podstaw dla gospodarki rynkowej opartej na własności prywatnej

Ten rodzaj gospodarki oznacza możliwość ekonomicznej racjonalności podejmowania decyzji, uruchomienia mechanizmów uczciwej konkurencji, zapewnienia sensu wykonywanej pracy, odnalezienia swego miejsca na międzynarodowym rynku pracy i kapitału.

Mechanizmy gospodarki rynkowej, opartej na własności prywatnej, mocnym pieniądzu i zdrowych finansach publicznych, stanowią wielkie wyzwanie, szczególnie dla młodego pokolenia. Macie to szczęście, że możecie poznawać tajniki prawdziwej ekonomii, a takie pojęcia, jak własność, rynek, pieniądz, ceny, podatki, papiery wartościowe, stopy procentowe nie stanowią abstrakcji, lecz codzienność życia gospodarczego, budżetu państwa czy budżetów rodzinnych. Nieprzypadkowo właśnie kolejne młode roczniki zasilają szeregi maklerów, konsultantów, bankowców, menedżerów, informatyków. Gospodarka rynkowa tworzy wysokie wymagania, przed którymi niejednokrotnie buntujemy się. Ale ten rodzaj gospodarki tworzy jedyną szansę na stworzenie narodowego i indywidualnego bogactwa, z którego będziemy mogli być dumni.

Odsuwanymi dotąd w czasie, niemniej niezbędnymi są reformy w obszarze tzw. usług publicznych, pośród których do najważniejszych należą:

— reforma edukacji,

- reforma ochrony zdrowia,
- reforma systemu emerytalno-ubezpieceniowego.

Każda z tych reform będzie zmierzała do tego, aby pieniądze wydatkowane na poszczególne dziedziny, czy to pochodzące ze źródeł prywatnych, czy też publicznych, były związane z jakością świadczonych usług.

Kilka słów chciałbym poświęcić reformie edukacji. Jej kierunki wychodzą będą naprzeciw strategicznym celom zawartym w Konstytucji RP oraz w Białej Księdze komisji Unii Europejskiej, które mówią o tym, że:

- żyjemy w dobie społeczeństw kształcących się; oznacza to potrzebę u powszechnienia wykształcenia średniego, potrojenie liczby studentów oraz zapewnienie możliwości dokończania się przez całe życie,

- inwestycja w edukację jest tak samo opłacalna jak inwestycje przemysłowe,

- kształcenie nie może być oderwane od potrzeb życia,

- nie można pozostawić poza szansą kształcenia się żadnej grupy społecznej,

- warunkiem zachowania tożsamości narodowej w ramach integrującej się Europę jest znajomość trzech języków.

Wasza szkoła jest przykładem realizacji tych wielkich celów.

Skutkiem transformacji ustrojowej jest odzyskanie przez nasz kraj pełnoprawnego miejsca w rodzinie państw świata. Skonkretyzuje się ono poprzez członkostwo Polski w Unii Europejskiej i NATO. Pierwsze oznacza dodatkową szansę na stabilny i harmonijny rozwój społeczno-gospodarczy, drugie — uzyskanie pełnych gwarancji bezpieczeństwa zewnętrznego.

Nie będzie chyba przesady w stwierdzeniu, iż nowe warunki ustrojowe oraz nowe usytuowanie Polski na mapie politycznej Europy i świata stanowi w pewnym sensie dar, który młode pokolenie Polaków otrzymuje. Wasza obecność w Małopolskiej Wyższej Szkole Ekonomicznej w Tarnowie, tak jak i wielomilionowej rzeszy studentów innych uczelni, a warto zaznaczyć, że w ciągu ostatnich dziewięciu lat liczba studentów podwoiła się, oznacza, że dobrze odczytujecie znaki czasów nam współczesnych. Wiemy też, że znaczny wzrost liczby studentów szkół policealnych nie znajduje odbicia w poziomie finansowania edukacji. Dlatego też w poszukiwaniu nowych możliwości finansowania należy sięgać do innych niż państwowe źródła. Dynamiczny rozwój wyższego szkolnictwa niepaństwowego w ostatnich latach ukazuje, jak wielkie znaczenie społeczeństwo przywiązuje do edukacji kolejnych roczników naszej młodzieży. Wykształcenie bowiem to także szansa na ciekawą i lepiej płatną pracę. Warto odnotować, że wśród osób z wyższym wykształceniem bezrobocie wynosi tylko 2,9%, gdy wśród osób o niższym poziomie wykształcenia ten wskaźnik przekracza 10%.

Wykorzystajcie jak najlepiej szanse, które daje współczesna Polska.

RYSZARD MASŁOWSKI\*

## Reforma administracji państwa na tle województwa małopolskiego (Odczyt wygłoszony w MWSE w Tarnowie 9 marca 1999 r.)

Jego Magnificencjo Panie Rektorze!  
Szanowni Państwo!

Pragnę na wstępie podziękować Panu Rektorowi za możliwość podzielenia się z Państwem ogólną refleksją na temat reformy administracji, za której powodzenie, na terenie Małopolski z racji pełnionej funkcji wojewody, a więc i Delegata Rządu ds. Wdrożenia Reformy, odpowiadam. Szczególna to okazja spotkać się w prywatnej szkole wyższej, tak potrzebnej w Tarnowie, z mieszkańcami miasta i jego okolic, które straciło status miasta wojewódzkiego. Nie jest już więc stolicą województwa tarnowskiego, ale może i powinno być znaczącym ośrodkiem w Małopolsce. Przyglądając się Tarnowowi, wierzę w jego sukces w ramach nowego województwa.

Premier Jerzy Buzek w swoim *exposé* zapowiedział stworzenie przejrzystego, nowoczesnego systemu zarządzania państwem. Systemu, który będzie sprzyjał rozwojowi cywilizacyjnemu i gospodarczemu kraju. Dziś reforma ustroju stała się faktem. Po czterech latach zastoju rząd koalicji AWS—UW wprowadza cztery wielkie reformy. Ich rozmach kojarzyć się może z wysiłkiem Sejmu Wielkiego i Konstytucją 3 maja czy pierwszymi dniami II Rzeczypospolitej. Można powiedzieć wręcz, że charakteryzowanie tego, co się dzieje, przy pomocy słowa „reforma” jest błędem. Rząd bowiem nie reformuje administracji, ale tworzy ją od nowa.

Tak więc mamy do czynienia z rewolucją ustrojową, opartą na podstawowej zasadzie — racjonalności. System struktur administracyjnych państwa, który istniał jeszcze kilka miesięcy temu, był wadliwy, wywodząc swoje korzenie wprost z centralizmu komunistycznego. Rewolucja dokonuje się nie tylko na poziomie zapisów ustawowych, ale również na poziomie mentalności. Podstawą jej powodzenia będzie rozdział kreatywnego „rządzenia” od bieżącego „administrowania”.

---

\* Ryszard Masłowski — wojewoda małopolski.

Rozwiązania wprowadzające mechanizmy decentralizacji ustroju administracyjnego państwa i decentralizację finansów publicznych wynikają wprost z ustawy konstytucyjnej. Fundamentem, na którym zbudowana jest reforma, są zasady: unitarności państwa (art. 3 Konstytucji), decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji), pomocniczości oraz solidarności (preambuła Konstytucji), przypisania samorządowi istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji), domniemania kompetencji samorządu (art. 163 Konstytucji), przy domniemaniu kompetencji gminy (art. 164 ust. 3 Konstytucji). Zasady te, dotychczas funkcjonujące jako puste zapisy, wypełniły się nową treścią, która musi kształtować i nasze myślenie o administracji rządowej w terenie. W słowach: „szliśmy po władzę, aby oddać ją ludziom”, wypowiedzianych przez Premiera, umocowane są wyżej wspomniane zasady.

Ludzie dostali władzę. Od 1 stycznia 1999 r. czterdzieści tysięcy radnych w całym kraju decyduje o tym, co najważniejsze dla ich lokalnych społeczności. Do niedawna mieliśmy do czynienia z absurdami, których doskonałą ilustracją był przykład z Krakowa. Sejm miał podejmować decyzję o budowie kilkusetmetrowego odcinka drogi, która miałaby połączyć lotnisko w Balicach z autostradą. Dziś decyzję tę podejmują ludzie, którzy znają teren. Dla których nie jest to tylko kilkaset abstrakcyjnych metrów asfaltu, ale rzeczywisty problem komunikacyjny. Takie rozwiązanie gwarantuje też racjonalność w wydawaniu pieniędzy.

Powszechne wołanie samorządu o pieniądze, enuncjacje prasowe o poziomie niedofinansowania wskazują na niezrozumienie sensu reformy. Parlament na wniosek rządu podzielił polską biedę. Trudno spełnić oczekiwania samorządu wbrew zasadom prawa budżetowego, które nakazuje zbilansować dochody i wydatki. Rząd mógł podzielić posiadane przez siebie pieniądze, nie mógł podzielić deficytu budżetowego. Zadaniem samorządu jest wypracowanie oszczędności tam, gdzie, z natury rzeczy, nie mógł ich znaleźć rząd. Zadaniem samorządu jest wreszcie celowe wydawanie pieniędzy tam, gdzie są one najpotrzebniejsze, a nie tam, gdzie szły one z centralnego rozdzielnika. Nie po to w demokratycznych wyborach powołaliśmy samorząd, by dać lukratywne zatrudnienie rzeszom radnych, ale po to, by podejmował w naszym imieniu i dla naszego dobra celne decyzje i zdobywał aktywnie finanse na zaspokojenie wspólnych potrzeb.

Trzeba dodać, że administracja publiczna pozostaje całością. Złożona z autonomicznych elementów — rządowego i samorządowego — uzupełniających i wspomagających się wzajemnie, realizuje konstytucyjne cele i zadania. Służy obywatelom.

Pojawiają się pytania o sens wdrażania czterech wielkich reform w jednym czasie. Mówi się o kosztach nie tylko finansowych, ale i społecznych. Trudno jest podważać sensowność wprowadzenia reform edukacji, służby zdrowia, emerytalnej, tutaj bowiem sytuacja dojrzała dawno do zmian, a dalsze odwlekanie decyzji mogło się skończyć katastrofą. Krytycy wskazują więc na reformę administracji jako na tę najmniej potrzebną. Muszę więc wyrazić opinię, że

bez reformy administracji pozostałe zmiany byłyby powierzchowne i niepełne. To reforma administracji warunkuje sukces pozostałych zmian, sukces ten również wspiera. Reforma służby zdrowia ma sens wtedy, gdy nadzór nad nią, nad kasami chorych sprawują samorzady. Reforma edukacji wtedy ma sens, gdy samorzady sprawują nadzór nad szkolnictwem.

Odrębną kwestią jest sposób wdrożenia reformy. Jako Delegat Rządu odpowiadam od 1 stycznia 1999 r. za powodzenie wdrożenia reform w Małopolsce. Z satysfakcją muszę stwierdzić, że reforma przebiega u nas bez protestów społecznych. Ze zrozumieniem i nadzieją przyjęto zapowiedź zmian. Pojawiały się wszakże obawy. Jedną z podstawowych dotyczyła losów miast tracących status miast wojewódzkich, a także losów terenów niesłusznie nazywanych przyłączonymi. A trzeba pamiętać, że nowy podział administracyjny kraju polega na likwidacji dotychczasowych województw i powołaniu nowych. Stolicą nowo powołanego województwa małopolskiego jest Kraków, jako metropolia mogąca pozytywnie wpływać na rozwój regionu, nie zaś jako stolica byłego województwa krakowskiego. Jako z pochodzenia Gorliczanin, z najdalej położonej na wschód rubieży województwa, rozumiem i znam problemy prowincji i dodać muszę, że Tarnowa za taką prowincję nie uważam. Wierzę w to, że w pewnym sensie jestem gwarantem dbałości o zrównoważony rozwój województwa — choć zgodnie z ideą reformy gwarantem takim jest sejmik wojewódzki, reprezentujący proporcjonalnie wszystkich mieszkańców.

1 stycznia 1999 r. nastąpiło zespolenie administracji rządowej. Część administracji pozostaje nie zespolona (np. urzędy celne, izby skarbowe, urzędy pracy). Zasada zespolenia obowiązuje również na szczeblu powiatu, co sprawia, że starosta powiatu bardzo często wykonuje zadania rządowe, a nie tylko samorządowe. Tak więc wojewoda w województwie, a starosta w powiecie stali się rzeczywistą „władzą o odpowiedzialności ogólnej”. Ponieważ są oni zwierzchnikami różnych służb, inspekcji i policji, ponoszą odpowiedzialność polityczno-prawną za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego na swoim terenie. To oni wytyczają więc kierunki polityki bezpieczeństwa na podległym sobie terenie, do realizacji której zobowiązane są fachowe służby.

Zmienia się w istotny sposób rola wojewody, który nie przygotowuje strategii rozwoju województwa i nie zajmuje się rozwojem gospodarczym, bo jest to przede wszystkim rola marszałka województwa, ale kontroluje poczynania wszelkich szczebli samorządu, jednak głównie pod kątem formalnoprawnym. Wojewoda reprezentuje także premiera i rząd w terenie oraz dostosowuje w wielu dziedzinach działania w terenie do polityki rządu, gdyż żyjemy i będziemy żyli w państwie unitarnym.

Działalność wojewody znajduje się pod stałym nadzorem Prezesa Rady Ministrów, powołującego i odwołującego wojewodę na wniosek ministra właściwego do spraw administracji. Nadzór nad działalnością wojewody sprawowany jest pod względem zgodności jego działania z prawem — to standard wszelkiego nadzoru — ale również zgodności z polityką rządu oraz pod względem rze-

telności i gospodarności. Pozycję wojewody wzmacniają kompetencje powołane w art. 15 ustawy o administracji rządowej w województwie. Warto przytoczyć najbardziej charakterystyczne z nich: dostosowywanie do miejscowych warunków szczegółowych celów polityki rządu, wykonywanie i koordynowanie zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, przedstawianie Radzie Ministrów projektów dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa. Wojewoda może też wydawać, jako przedstawiciel Rady Ministrów, polecenia — obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej — w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, również dotyczące bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków.

Tak więc wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów, zwierzchnikiem służb, inspekcji i straży wojewódzkich. W układzie pionowym ponosi pełną odpowiedzialność za działalność podległych mu organów. Jego rola się zmienia. Schodzi nieco z linii bezpośredniego zainteresowania społecznego, oddając w ręce samorządu znaczną część kompetencji na styku administracji z obywatelem, jednocześnie znacznie poszerzając, nie tylko terytorialnie, swoją władzę. Jest bliżej rządu, dzięki czemu rząd jest znacznie bliżej terenu.

Spory kłopot sprawia próba charakterystyki roli wojewody w nowym województwie. Pojawia się szereg pytań, na które staramy się szukać odpowiedzi w codziennej administracyjnej praktyce. Jaka będzie jego rola w dziedzinie rozwoju gospodarczego, który jako zadanie stanowi zakres działania marszałka? Wojewoda np. podejmuje działania związane z procesem integracji z Unią Europejską, inne zadania wynikają również z ustawy o usługach turystycznych. Podobnie wyglądają zadania wojewody w dziedzinie rolnictwa. Nie wyjaśniona pozostaje jego rola w zawieraniu kontraktów regionalnych między rządem a samorządem. Na wojewodzie spoczywa również bliżej nie określone sprawowanie mecenatu nad działalnością kulturalną. Te i wiele innych zadań będą wojewodowie wypełniać treścią w trakcie sprawowania swojej funkcji. To, jaka będzie rzeczywista ich rola w inicjowaniu rozwoju regionalnego czy kontaktów zagranicznych, zależeć będzie od wielu dziś jeszcze nie do końca określonych czynników. Pozostały przyzwyczajenia zarówno kadry urzędniczej, jak i obywateli, które trzeba będzie zmieniać i dostosowywać do nowych uregulowań prawnych. Wdrażanie reformy to nie tylko przestawienie zwrotnicy o godz. 0, to także tworzenie nowych standardów i żmudna edukacja. Ważne jest, że został dokonany przełom — decentralizacja państwa i finansów stała się faktem.

Uważam, że już na starcie reforma stała się sukcesem, po latach stagnacji podjęte zostały najdrażliwsze problemy społeczne. Rząd wizję ich rozwiązania wdrożył. Można dyskutować o tym, czy cała operacja skończy się większym czy mniejszym sukcesem, wiadomo jednak, że sukces jest pewny, a jego rozmiar zależy już tylko od nas.

ANDRZEJ PODOBIŃSKI

*Problemy transformacji systemowej krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, pod redakcją Stanisława Lisa, Wydawnictwo Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, Tarnów 1998, ss. 233.

Recenzowana publikacja książkowa Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie pt. *Problemy transformacji systemowej krajów Europy Środkowo-Wschodniej* jest udaną próbą przedstawienia i zanalizowania niezwykle skomplikowanej tematyki transformacji systemowej w Polsce i w pozostałych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, i to w warunkach pogłębiającej się gospodarki rynkowej. Problematyka ta staje się w chwili obecnej tym bardziej istotna, że w wyniku zmian instytucjonalnych zachodzących w funkcjonowaniu gospodarki polskiej i w pozostałych krajach Europy Środkowo-Wschodniej w zasadzie każdy podmiot gospodarczy został objęty bezpośrednio dodatnimi i ujemnymi zarazem konsekwencjami płynącymi z tych zmian, co zrodziło i rodzi nadal ożywioną dyskusję nad prawidłowością przyjętych dróg prowadzących do zmian systemowych. Bezsporne bowiem osiągnięcia transformacji, takie jak na przykład przewyciężenie głębokiej recesji gospodarczej i doprowadzenie do względnie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, przekształcenia w stosunkach własnościowych, poprawa poziomu gospodarowania i to zarówno w ujęciu mikro-, jak i makroekonomicznym oraz zwiększanie roli handlu zagranicznego w procesie wzrostu gospodarczego są stale konfrontowane z ogromnymi kosztami, jakie na przykład gospodarka polska poniosła i ponosi w celu osiągnięcia choćby tylko przytoczonych wyżej osiągnięć, a do których należy zaliczyć przede wszystkim wyraźne obniżenie się poziomu życia ludności i pojawienie się dużego obszaru jej ubóstwa wywołanego choćby rozmiarami bezrobocia, pogłębianie się dysproporcji w podziale dochodu narodowego, restrykcyjną politykę fiskalną i monetarną, powiązaną z pogłębiającą się luką w zaopatrzeniu finansowym w stosunku do potrzeb takich dziedzin życia, jak ochrona zdrowia i edukacja. Przytoczone ujemne zjawiska wywołują ożywioną dyskusję nad słusznością przyjętej drogi przeprowadzania reform, nad zagadnieniem, czy nie można było ich zminimalizować, a w każdym razie, czy wykorzystano wszystkie możliwości minimalizowania społecznych kosztów przeprowadzonej transformacji.

Aktualność problematyki podjętej przez autorów recenzowanej książki tkwi również w tym, że ujemne zjawiska procesu transformacji rodzą często w chwili obecnej zbyt ostre konflikty, a nawet zbyt ostrą frustrację społeczną, aby przejść nad nimi do porządku dziennego — co w moim przekonaniu wynika w dużej mierze z nieznamomości przez oponentów w pełni istoty transformacji, jej rozmiarów i skali trudności, które na jej drodze trzeba pokonać.

Pragnę podkreślić, że w moim przekonaniu autorzy książki w dużej mierze sprostali podjętemu przez siebie zadaniu, dając w miarę wszechstronną ocenę i analizę społeczno-ekonomicznych efektów transformacji i kusząc się na wskazanie niezbędnych ich zdaniem korekt, a nawet na poszukiwanie nowych sposobów działania oraz nowych mechanizmów przeciwdziałających pogłębianiu się społecznych kosztów zachodzących przemian.

Dobrze się więc stało, że pierwsza publikacja MWSE o charakterze książkowym poświęcona jest tym trudnym zagadnieniom, a równocześnie niezmiernie ważnym, co moim zdaniem dobrze służy umacnianiu się prestiżu tej Uczelni i dowodzi, że stara się ona trzymać rękę na pulsie aktualnej problematyki naszego kraju.

Książkę rozpoczyna bardzo interesujące opracowanie prof. Jerzego Kleera poświęcone roli państwa w procesie transformacji. Autor, dowodząc głębokiego rozeznania przez siebie opracowywanego zagadnienia, przeprowadził analizę porównawczą roli państwa w Niemczech wschodnich, Polsce i Rosji. Wywód profesora jest wprawdzie bardzo syntetyczny, ale czytelnikowi znającemu teorię ekonomii pozwala na szybkie uchwycenie różnic zachodzących w procesach transformacji i roli państwa w tym procesie między analizowanymi krajami.

Z pasją rzetelnego badacza prof. Edward Łukawer w następnym opracowaniu przedstawił dyskusję toczącą się wokół zakresu mechanizmu rynkowego i ekonomicznej roli państwa w funkcjonowaniu gospodarki narodowej. Autor dał w nim pełny przegląd poglądów ekonomistów polskich dotyczących tej problematyki, zwracając przy tym szczególną uwagę na zagadnienia związane z problemem — jakie konkretne miejsce oraz funkcje w sensie ekonomicznym powinno pełnić państwo w ramach gospodarki rynkowej? Wywody autora są przejrzyste i przekonujące, dowodzą, że w sposób przemyślany uogólnił on poglądy przytoczonych w swoim opracowaniu ekonomistów polskich.

Dobrze się również stało, że w książce znalazło się opracowanie Ruprechta von Heusingera, absolwenta London School of Economics, doktoranta w Katedrze Teorii Ekonomii Akademii Ekonomicznej w Krakowie. Można to bowiem uważać za dobry przykład współpracy MWSE z ośrodkami zagranicznymi. Swoje opracowanie poświęcił autor ocenie polskiej transformacji w latach 1989—1997, dochodząc do wniosku, że wraz ze stopniowym zmniejszaniem się zaufania do samoregulującego mechanizmu rynkowego zmniejszył się w Polsce bezkrytyczny optymizm, iż przystąpienie do Unii Europejskiej i napływ kapitału zagranicznego zagwarantują szybki rozwój gospodarczy.



Autor słusznie podkreśla, że o przyszłości Polski zadecyduje stopień i efektywność wykorzystania własnych zasobów wytwórczych oraz przemyślana polityka makroekonomiczna.

Prof. Stanisław Lis zajął się analizą procesów prywatyzacji w Polsce i Republice Czeskiej w latach 1990—1996. Realizacja procesów małej i dużej prywatyzacji w tych krajach jest udokumentowana bogatymi danymi empirycznymi, przetwarzanymi i analizowanymi w sposób wnikliwy przez autora. Należy podkreślić, że prof. S. Lis wszechstronnie naświetlił proces prywatyzacji w Polsce i Republice Czeskiej, kończąc swoje opracowanie analizą udziału kapitału zagranicznego w prywatyzacji tych krajów.

Z kolei prof. Adam Rybarski analizuje proces makroekonomicznej stabilizacji wewnętrznej w krajach CEFTA. Swoje rozważania dokumentuje danymi obrazującymi stopę inflacji, tempo wzrostu realnego PKB, stopę bezrobocia, aby na podstawie ich analizy określić indeksy makroekonomicznej stabilizacji dla krajów CEFTA w latach 1990—1996, indeksy ubóstwa, niepopularności u wyborcy, polityki stabilizacji i straty dobrobytu społecznego. Ciekawie kształtują się postępy stabilizacji gospodarczej w krajach CEFTA w 1997 r. przedstawione w tabeli 7.

Prof. Jan Siekierski zajął się analizą sektora rolno-żywnościowego krajów CEFTA w procesie przemian integracyjnych. Na tle celów, warunków i dróg dynamizacji stosunków gospodarczych tych krajów, handlu zagranicznego między nimi, demografii i porównań strukturalnych w gospodarce krajów CEFTA autor dobrze scharakteryzował działalność gospodarczą w rolnictwie i przemyśle spożywczym tych krajów.

Rolę sektora małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce polskiej ukazał Robert Hamerlik, dowodząc, że sektor ten odgrywa coraz większą rolę w gospodarce Polski, istotnie wpływając na wzrost produkcji i zatrudnienie oraz aktywizację gospodarczą, zwłaszcza regionów słabo rozwiniętych.

Reformie systemu podatkowego w Polsce w latach 1983—1997 poświęcone jest opracowanie Jana Kubika. Autor dobrze przedstawił kierunki reformy systemu podatkowego w latach 1990—1997, podkreślając, że przebudowa systemu zarządzania gospodarką spowodowała utworzenie na bazie dotychczasowej administracji ogólnej — specjalistycznej administracji skarbowej, której celem było zwiększenie skuteczności prawa podatkowego. Autor podkreśla, że w celu zapewnienia realizacji bieżących zadań w zakresie wymiaru i poboru podatków należy stale zapewniać zwiększoną liczbę wykwalifikowanych pracowników dla administracji podatkowej celem usprawnienia poboru podatków wynikających z ustaw budżetowych.

Natomiast Stanisław Belniak analizuje rynek dzieł sztuki w Polsce w latach 1992—1996, podkreślając, że w analizowanym okresie wartość obrotów na tym rynku rośnie z roku na rok.

Roman Ciepiera pisze zaś na temat partycypacji społecznej w państwie obywatelskim. Na tle przedstawienia form i środków partycypacji społecznej

w grupie autor omawia wpływ społeczeństwa na władzę w Polsce, konfrontując to z rozwiązaniami w krajach zachodnich. Dużo miejsca poświęca argumentom przemawiającym za reformą powiatową.

Bardzo ciekawe jest opracowanie prof. Leszka Koziola poświęcone behawioralnym aspektom procesu zarządzania. Szczególnie fragment przedstawiający behawioralne aspekty podejmowania decyzji uświadamia czytelnikom złożoność przedstawianego przez autora problemu i rosnące ich znaczenie w warunkach przemian systemowych.

Książkę kończy praca prof. Józefy Famielec poświęcona rachunkowi ekonomicznemu w strategii integracji produkcyjnej przedsiębiorstw. Na tle scharakteryzowania wyborów decyzji w strategiach zasilania w środki produkcji autorka przedstawia kryteria decyzji „Make or Buy”. Ukazane są one w tabeli 2 w sposób przejrzysty i zrozumiały. Artykuł kończy analiza odzwierciedlenia decyzji „Make or Buy” w rachunku kosztów i przepływów pieniężnych.

Książka ta adresowana jest nie tylko do nauczycieli akademickich i studentów, ale też do czytelników interesujących się polską gospodarką.

FRANCISZEK KOLBUSZ

Jan Siekierski, *Procesy transformacji systemowej w rolnictwie i gospodarce żywnościowej w Polsce*, Wyd. ZPH „Styrex”, Kraków 1996, ss. 239.

Rolnictwo i gospodarka żywnościowa stanowią obiekt szerokiego zainteresowania społecznego, co wynika z roli, jaką te gałęzie gospodarki narodowej spełniają. Można ich funkcje rozpatrywać w wielu płaszczyznach, takich jak udział w PNB, zatrudnieniu, obrotach na rynkach zagranicznych, przyrostach kapitałowych i innych. Jednak dla społeczeństwa najważniejsza jest funkcja żywicielska. Jak w opinii społecznej tę funkcję rolnictwo i gospodarka żywnościowa wypełniają, tak są oceniane.

Pamiętać jednak należy, że z punktu widzenia warunków i charakteru tych gałęzi gospodarki narodowej ich funkcjonowanie posiada swoją specyfikę, bez uwzględnienia której żadna ocena nie będzie obiektywna. Jednocześnie rozwijają się one według obiektywnie działających reguł ekonomicznych, z mniejszą lub większą ostrością dających o sobie znać w różnych podmiotach gospodarczych. Podkreślam to celowo, gdyż poszczególne podmioty, zwłaszcza w rolnictwie, są bardzo zróżnicowane, głównie pod względem zasobności w środki produkcji, skali produkcji, wydajności pracy i ogólnej ekonomicznej efektywności oraz zdolności dostosowawczych do zmieniających się ekonomicznych warunków ich funkcjonowania. Do tego dochodzi jeszcze zróżnicowanie regionalne, u podstaw którego leżą warunki przyrodnicze oraz historycznie ukształtowane warunki społeczno-ekonomiczne. Suma tych uwarunkowań wpływa na tempo, skalę i głębię przemian, jakie rolnictwo i gospodarka żywnościowa przechodzą w procesie transformacji systemowej dokonującym się w naszym kraju od 1989 roku.

Zakres przemian jest bardzo głęboki, natomiast ocena społeczna nie zawsze jednolita. Czy to źle, czy dobrze? Myślę, że dobrze, gdyż to inspiruje do badań i analiz zachodzących przemian, ich oceny i wyciągania wniosków, które powinny być pomocne w pozytywnym, ze społecznego punktu widzenia, ukierunkowaniu procesów transformacyjnych na każdym etapie realizacyjnym.

Charakter takich analiz i ocen posiadają prace badawcze i publikacje autora recenzowanego zbioru prof. dra hab. Jana Siekierskiego.

Pod względem tematycznym obejmują one wiele zagadnień, wywierających istotny wpływ na proces transformacji, analizują jego skutki oraz wskazują na czynniki, które sprzyjają lub utrudniają jego przebieg i podnoszą lub obniżają

efektywność. Na podstawie treści tego zbioru, który można nazwać sumą przemyśleń i doświadczeń autora, popartych wynikami badań oraz innymi materiałami źródłowymi, czytelnik wyrabia sobie pogląd na ewolucję samego procesu transformacji, jak też ewolucję poglądów na ten temat.

Autor do przemian rynkowych w sferze rolnictwa i gospodarki żywnościowej podchodzi wielopłaszczyznowo, co pozwala uwypuklić nie tylko złożoność tej problematyki, ale także potrzebę uruchomienia wielu czynników osłabiających lub eliminujących ujemne skutki tych procesów. W tym aspekcie na podkreślenie zasługuje wskazywanie dróg i metod ożywienia gospodarczego i ograniczenia bezrobocia w rejonach dużego rozdrobnienia gospodarstw rolnych, takich jak wielofunkcyjny rozwój wsi, rozwój agroturystyki, usług, drobnej wytwórczości, handlu itp. Jako okoliczności sprzyjające takiemu rozwojowi wskazywane są walory przyrodnicze terenów górskich i podgórskich, zalety ekonomiczne stref przygranicznych czy też chłonność rynku na produkty rolnicze aglomeracji miejsko-przemysłowych i przodujących rejonów turystycznych. Zagadnienia powyższe przedstawione i omówione są zarówno w makro-, jak i w mikroskali, co nadaje im znaczenie nie tylko poznawcze, ale także praktyczne. Czytelnicy zainteresowani wdrożeniem w życie jakiegoś modelu mają do wyboru bogatą gamę ewentualnych rozwiązań praktycznych. Rzecz jasna, że omawianych rozwiązań nie można mechanicznie przenosić, niemniej jednak jako zalecenie modelowe mogą być one bardzo użyteczne.

Tych kilka uwag nie odzwierciedla bogatej treści zbioru opracowań i przemyśleń, do zapoznania z którym Czytelnika gorąco zachęcam.

### Promocja absolwentów MWSE w Tarnowie i okolicznościowe przemówienie rektora prof. dr. hab. Stanisława Lisa

W dniu 10 lipca 1998 r. w tarnowskim ratuszu odbyła się promocja pierwszych absolwentów Uczelni. Uroczystego otwarcia dokonał dziekan dr Aleksander Kowalski, a następnie z okolicznościowymi przemówieniami wystąpili rektor MWSE — prof. dr hab. Stanisław Lis i prezydent miasta Tarnowa — mgr inż. Roman Ciepela.

W dalszej części uroczystości nastąpiła prezentacja najlepszych prac licencjackich wyróżnionych absolwentów: Jolanty Hajduk, Krzysztofa Jagiełły, Teresy Kozub, Kingi Nowak i Renaty Żaby.

Podniosłym momentem uroczystości stało się wręczenie dyplomów i wystąpienie przedstawicieli absolwentów. Końcowym akcentem było pamiątkowe zdjęcie i spotkanie towarzyskie pracowników Uczelni i absolwentów.

\*

Drodzy pierwsi Absolwenci Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej  
w Tarnowie!

Dostojni Goście!

„Oto wyszedł siewca, aby siać [...]. A gdy siał ziarna [...] padły one na dobrą ziemię i wydały owoc, jedne stokrotny, drugie sześćdziesięciokrotny, a inne trzydziestokrotny.

A posiany na dobrej ziemi to ten, kto słucha i rozumie; ten wydaje owoc”  
(Mar. 4, 1—9, Łuk. 8, 4—15).

Otwierając tę wielce podniosłą i historyczną uroczystość promocji pierwszych absolwentów studiów dziennych i zaocznych naszej *Almae Matris*, przeżywamy wielką radość i mamy poczucie dumy oraz satysfakcji z realizacji podjętej przez nas trzy lata temu misji edukacyjnej. Jest to wyjątkowe wydarzenie — jak sądzimy — dla pięknego i historycznego miasta Tarnowa oraz Ziemi Małopolskiej, *Gaude, Mater Polonia, prole foecunda nobili* — Raduj się, Matko-Polsko...

Droga prowadząca do dzisiejszej uroczystości zarówno dla Was absolwenci, jak i władz Uczelni oraz nauczycieli akademickich nie była łatwa. W dniu 1 października 1995 roku po raz pierwszy przekroczyło progi nowo utworzonej Uczelni 196 osób; 54 rozpoczęły naukę na studiach dziennych i 142 na studiach zaocznych. Tytuł zawodowy licencjata nadany zostanie do końca obecnego roku akademickiego 154 absolwentom, w tym 36 studiów dziennych

i 118 studiów zaocznych. W uroczystej promocji uczestniczy 114 najlepszych absolwentów.

Warto w tym miejscu dodać, że w ciągu trzech lat działalności Uczelni w Tarnowie wypromowaliśmy także 191 absolwentów na studiach podyplomowych. Dane te świadczą niewątpliwie o wysokiej pozycji naszej Uczelni, jej atrakcyjności, prestiżu naukowym i dydaktycznym na krajowym rynku edukacyjnym.

Drodzy Absolwenci!

Rozpoczynając studia w pierwszej tarnowskiej Uczelni ekonomicznej w trudnych warunkach, obdarzyliście nas wielkim zaufaniem. Dziękujemy Wam za to. Wam przypada zaszczytny tytuł pierwszych jej współtwórców, wspólnie bowiem kładliśmy fundamenty pod jej dynamiczny rozwój.

To dzięki Wam, Waszemu umiłowaniu wiedzy i zapałowi do poszukiwania prawdy Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie tętniła życiem i radością, stała się szkołą nowoczesną, cieszącą się wysokim prestiżem i popularnością.

My, władze Uczelni i kadra naukowa, realizując nasze posłannictwo, staraliśmy się przekazać Wam najnowocześniejszą wiedzę ekonomiczną zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i praktycznym, umiłowanie prawdy, szacunku dla ludzi i wiedzy, wzbudzić w Waszych umysłach twórczy niepokój.

Jestem przekonany, że przyczyniliśmy się do wychowania pełnowartościowych obywateli i wykształciliśmy wysokiej klasy specjalistów gotowych podjąć pracę w każdej dziedzinie życia gospodarczego lub kontynuować studia magisterskie w dowolnej uczelni akademickiej w Polsce.

Wszystkim tym, którzy wnieśli wielki wkład pracy, zaangażowanie i autentyczną radość w przekazywanie swojej bogatej wiedzy i doświadczenia naszym absolwentom, a zwłaszcza Panu dziekanowi dr. Aleksandrowi Kowalskiemu, promotorom prac dyplomowych, całej kadrze dydaktycznej i administracyjnej, przyjacielom naszych studentów, należą się słowa głębokiej wdzięczności i serdecznego podziękowania.

Opuszczając mury naszej Uczelni, rozślawiajcie imię tarnowskiej *Almae Matris*, a nabytą u nas wiedzę potwierdzajcie wysoki prestiż Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w środowiskach akademickich i gospodarczych. Jesteśmy, rzeczywiście, z Was dumni.

Przyjmijcie, proszę, najlepsze gratulacje z okazji uzyskania tytułu licencjata nauk ekonomicznych i życzenia wszelkiej pomyślności w życiu osobistym i w pracy zawodowej.

Żegnamy Was tradycyjnym życzeniem akademickim: *Quod bonum, felix fortunatumque sit!*

## Streszczenia najlepszych prac licencjackich wyróżnionych absolwentów

Jolanta Hajduk, Formułowanie strategii rozwoju miasta na przykładzie gminy miejskiej Gorlice, ss. 127, tab. 2, rys. 8, poz. lit. 51.

Promotor: dr hab. Leszek Koziół, prof. nadzw. MWSE

Przedmiotem pracy jest formułowanie strategii rozwoju gminy na przykładzie miejskiej gminy Gorlice. W trzech głównych rozdziałach przedstawiono:

I — istotę i etapy budowy strategii organizacji, w tym typy i sposoby opracowania strategii, znaczenie planowania strategicznego, analizę strategiczną oraz charakterystykę metod w niej stosowanych,

II — metodykę tworzenia strategii rozwoju gminy. Omówiono tutaj podstawowe pojęcia z zakresu gospodarki lokalnej oraz genezę samorządności lokalnej w Polsce. W dalszej części rozważań przedstawiono cele, sposób, etapy opracowania strategii rozwoju, a następnie nowe tendencje, techniki zarządzania strategicznego oraz polskie doświadczenia w tej dziedzinie,

III — opis struktury organizacyjnej badanej gminy, zastosowaną analizę SWOT i jej wyniki, a także wyniki badania opinii społecznej.

W końcowej części zaprezentowano stan zaawansowania prac nad realizacją strategii rozwoju miasta Gorlice na dzień 30 IV 1998 r.

Autorka zaznacza, że z inicjatywą strategii wystąpiła organizacja pozarządowa — Stowarzyszenie Forum Gorlice „2012”, zrzeszające przedstawicieli instytucji państwowych, zakładów pracy oraz prywatnych przedsiębiorstw. W pracach uczestniczyły władze lokalne, a przygotowywana strategia jest jedną z nielicznych w woj. nowosądeckim.

W procesie budowy strategii badanej gminy miejskiej Gorlice

- wskazano podstawowe problemy rozwoju gminy,
- wyróżniono strategiczne dziedziny gospodarki, które powinny być tutaj rozwijane,
- opracowano katalog celów i ich podział na poszczególne obszary strategiczne,
- przyjęto uchwałę Rady Miasta „Główne kierunki rozwoju miasta Gorlice”,
- przeprowadzono badanie opinii społecznej,
- kompletowano dokumentację i podjęto niezbędne działania realizacyjne w zakresie projektowania obiektów (obwodnica, hotel).

W pracy wymienia się także mankamenty hamujące rozwój gminy, jak: zbyt wolne tempo realizacji planów operacyjnych i projektów, brak systemu kontroli i instrumentów stymulowania rozwoju lokalnego, a szczególnie strategii promocji gminy, a także profesjonalnego konsultingu gospodarczego.

Wraz z rozwojem samorządu terytorialnego proces tworzenia strategii rozwoju lokalnego staje się konieczną praktyką. Gmina Gorlice rozpoczęła prace w tym zakresie już w 1993 r., gdy z partnerami zewnętrznymi podjęła próbę opracowania programu zrównoważonego rozwoju miasta i mikroregionu. W ten sposób może służyć doświadczeniem innym gminom stającym przed tym zadaniem.

Krzysztof Jagiełło, Rachunek ekonomicznej efektywności inwestycji jako narzędzie decyzyjne w przedsiębiorstwie na przykładzie Karpackiego Okręgowego Zakładu Gazownictwa w Tarnowie, ss. 107, tab. 12, poz. lit. 57.

Promotor: dr hab. Jan Czekaj, prof. nadzw. MWSE

W pracy podjęto próbę oceny efektywności inwestycji infrastrukturalnej dotyczącej gazyfikacji gminy Bogoria w woj. tarnobrzeskim. Badania w tej dziedzinie należą do zagadnień szczególnie trudnych. Praca składa się z trzech głównych rozdziałów, w których omówiono:

I — podstawowe problemy teoretyczno-metodyczne i sporządzanie rachunku ekonomicznego inwestycji,

II — metody badania ekonomicznej efektywności przedsięwzięć rozwojowych z uwzględnieniem ryzyka oraz analizę opłacalności inwestycji KOZG w Tarnowie,

III — zakres działania i strukturę organizacyjną KOZG w Tarnowie oraz działalność inwestycyjną i źródła finansowania przedsiębiorstwa.

W końcowej części pracy zaprezentowano analizę procesu inwestycyjnego oraz schemat postępowania badawczego opłacalności realizowanych w KOZG inwestycji. Ocenę ekonomicznej efektywności przedsięwzięcia inwestycyjnego w gazyfikacji rozpatrzono na przykładzie gminy Bogoria.

Autor podkreśla, że zastosowane metody oceny ekonomicznej efektywności inwestycji wymagają uwzględnienia poziomu kapitałochłonności i urzędowego charakteru cen nośników energii.

W sytuacji, gdy metody ekonomicznej efektywności inwestycji wskazują, że dana inwestycja jest nieopłacalna dla KOZG, zakład rozważa możliwość poniesienia części lub całości nakładów inwestycyjnych przez organy administracji terenowej.

Środki finansowe otrzymywane od gmin są formą rekompensaty dla Zakładu za podjęcie inwestycji mało efektywnych lub nieefektywnych. W związku z tym istnieje możliwość otrzymania przez gminy preferencyjnych kredytów



lub środków z międzynarodowych instytucji (inwestycje z zakresu gazyfikacji zaliczane są do inwestycji proekologicznych). Środki pozyskiwane w ten sposób pozwalają KOZG na poszerzanie grona odbiorców, a tym samym na zwiększanie ilości sprzedanego gazu. Taki sposób pozyskiwania środków na inwestycje przyczynia się również do przeprowadzania gazyfikacji terenów wiejskich położonych z dala od gazociągów magistralnych. Większość inwestycji z zakresu gazyfikacji ośrodków wiejskich nie byłaby realizowana przez Zakład, gdyby nie gminne środki pieniężne.

Urzędowy charakter cen nośników energii uniemożliwia Karpackiemu Okręgowemu Zakładowi Gazownictwa prowadzenie samodzielnej polityki cenowej. Powoduje to, iż jedynym rozwiązaniem w przypadku, gdy analiza ekonomiczna wykaże nieopłacalność inwestycji, jest negocjowanie z odbiorcą partycypacji w kosztach realizacji inwestycji.

Przedstawiony w pracy projekt inwestycji jest doskonałym przykładem takiej sytuacji. Planowane koszty inwestycji i późniejszej eksploatacji sieci gazowej są tak duże, że przychody z planowanej sprzedaży gazu nie pokryją poniesionych nakładów inwestycyjnych. Jedynie, gdy gmina pokryje część kosztów budowy, KOZG może podjąć się realizacji inwestycji.

Teresa Kozub, *Restrukturyzacja w zarządzaniu rozwojem firmy*, ss. 121, tab. 19, rys. 15, poz. lit. 43.

P r o m o t o r: prof. dr hab. Adam Stabryła

Tematem pracy jest ukazanie roli restrukturyzacji w zarządzaniu rozwojem firmy. Autorka próbuje przedstawić, w jaki sposób restrukturyzacja Telekomunikacji Polskiej SA przyczynia się do jej funkcjonowania i rozwoju. Praca zawiera cztery rozdziały:

I — „Podstawy zarządzania rozwojem” — omówienie, obok najważniejszych pojęć, funkcjonalnych aspektów i finansowej wykładni zdolności firmy do rozwoju.

II — „Metodyka restrukturyzacji” — wyjaśnienie istotnych faz i etapów procesu restrukturyzacji oraz wdrożenia programu.

III — „Identyfikacja i diagnoza działalności firmy” — przedstawienie działalności badanej firmy. Diagnoza oparta została na informacjach Zakładu Telekomunikacyjnego w Tarnowie.

IV — „Zarządzanie procesem restrukturyzacji TP SA” — zwrócenie szczególnej uwagi na niezbędne zmiany w Zakładzie Telekomunikacyjnym w Tarnowie.

Jak podkreśla autorka, największe znaczenie dla Spółki w obecnej sytuacji ma restrukturyzacja organizacyjna i finansowa. Od tej pierwszej zależy bowiem kształt i zasady funkcjonowania przedsiębiorstwa, zgodne z nową logiką zachowania otoczenia, a także stworzenie mechanizmów adaptacyjnych w organizacji. Restrukturyzacja finansowa zaś tworzy warunki fi-

nansowe pozwalające na wdrożenie nowych, opracowanych strategii działania.

Prawidłowe przeprowadzenie restrukturyzacji wpłynie na dalszy rozwój Spółki, co jest niezmiernie ważne zarówno dla niej, jak i dla całej gospodarki polskiej. Telekomunikacja stanowi podstawową infrastrukturę gospodarki, pobudzającą i wzmacniającą tendencje rozwojowe innych dziedzin życia gospodarczego oraz społecznego, a także służącą postępowi integracji całej społeczności. Rozwój technik telekomunikacyjnych to jeden z filarów postępu cywilizacyjnego. Sprawna łączność i transmisja danych stają się niezbędnymi czynnikami gwarantującymi rozwój firm i odniesienie sukcesów w biznesie na całym świecie. Jeżeli proces restrukturyzacji TP SA będzie przebiegać prawidłowo, tzn. zostaną zrealizowane w odpowiednim czasie wszystkie zamierzone etapy restrukturyzacji oraz będą osiągnięte cele postawione przed restrukturyzacją, to Spółka zwiększy swoją wartość rynkową, co pozytywnie wpłynie na przebieg prywatyzacji.

O dobrze zrestrukturyzowaną firmę zabiegać będzie wielu inwestorów, w tym również zagranicznych, ponieważ działalność w dziedzinie telekomunikacji jest najlepszą inwestycją. Jest to najbardziej efektywna dziedzina gospodarki nie tylko w Polsce, ale i na świecie.

Kinga Nowak, Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników po 1990 roku, ss. 69, poz. lit. 25.

Promotor: dr Grażyna Sordyl

Praca przedstawia podstawowe zagadnienia dotyczące obecnego systemu ubezpieczeń społecznych rolników i ukazuje zmiany, jakie zaszły w tym systemie po 1990 roku. Autorka przypomina, że program działań socjalnych państwa na rzecz zabezpieczenia społecznego obywateli długo pomijał rolników indywidualnych, drugą co do liczebności po pracownikach grupę społeczno-zawodową w Polsce. Rolnicy prowadzący prywatne gospodarstwa rolne i ich rodziny jeszcze na początku lat 70. nie mieli prawa do bezpłatnej pomocy lekarskiej, a niemal do końca tego okresu pozbawieni byli ochrony ubezpieczeniowej. Od 1 I 1991 r. ustawa z 20 XII 1990 r. „O ubezpieczeniu społecznym rolników” otworzyła nowy etap rozwoju urządzeń socjalnych w rolnictwie. Ustawa przebudowała obowiązujące dotąd zasady i rozwiązania prawne oraz wprowadziła wiele nowych uregulowań, a także powołała nową instytucję — Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). W pięciu rozdziałach autorka przedstawiła:

I — krótki zarys rozwoju ubezpieczeń społecznych rolników,

II — organizację ubezpieczenia społecznego rolników, gospodarkę finansową oraz fundusze ubezpieczeniowe,

III — główne zasady obejmowania osób ubezpieczeniem w trybie obowiązkowym i na ich wnioski oraz ustalanie wysokości składek,

IV — świadczenia przysługujące z tytułu podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników oraz sposoby ich realizacji,

V — charakterystykę działalności prewencyjnej i rehabilitacyjnej KRUS.

W podsumowaniu pracy autorka podkreśla:

— duże podobieństwo obowiązującego w Polsce systemu do rozwiązań przyjętych w krajach Europy Zachodniej, adekwatnych do warunków występujących w gospodarce rynkowej,

— wdrożenie wyodrębnionego ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego poprzez jego finansowanie ze składek, oparte pod względem wysokości i zakresu podstawowych świadczeń na realnych możliwościach samofinansowania przez rolników.

Nawet przy składce obecnie obowiązującej ok. 8% rolników ma problemy z jej bieżącym opłacaniem, a 16% ma zaległości, często mimo postępowania egzekucyjnego. W obecnej sytuacji społeczno-ekonomicznej wsi system ubezpieczenia społecznego rolników może być realizowany jedynie w warunkach wysokiej dotacji z budżetu państwa na rzecz funduszu emerytalno-rentowego. Dominujący udział środków budżetowych w finansowaniu ubezpieczenia społecznego rolników wynika też między innymi z dysproporcji między liczebnością tych, którzy płacą składkę, a pobierającymi świadczenie, a ponadto ze zróżnicowanej wielkości wydatków na ubezpieczenie emerytalno-rentowe dofinansowane z budżetu oraz ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie finansowane z własnych środków rolników. Dane statystyczne wskazują, że liczba osób pobierających emerytury i renty rolnicze przestaje wzrastać. Już dziś nowo przyznawane emerytury nie równoważą ubytku emerytur dawnych. Utrzymujący się do niedawna wzrost liczby świadczeniobiorców wynika wyłącznie z przyrostu rent. Kontynuowanie działalności prewencyjnej i rehabilitacyjnej może zaowocować spadkiem liczby nowo przyznanych rent, a tym samym zahamować przyrost świadczeń.

Dodatkowym argumentem za dotacją państwową jest to, że dotacje do systemu emerytalnego rolników stosowane są przez państwo w większości krajów zachodnioeuropejskich. We Francji dotacja państwa do tego funduszu wynosi 85%, w Niemczech — ponad 70%, a w krajach skandynawskich — prawie 100%.

Niezależnie od reformy ubezpieczenia pracowniczego i jej ostatecznego kształtu już dziś należałoby określić kierunki ewolucji systemu ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych. Pomimo iż system odpowiada aktualnym potrzebom, jednak zmieniająca się rzeczywistość polskiego rolnictwa spowoduje konieczność dokonania zmian tego systemu. Kwestie, które wymagają dyskusji i zmian, to przede wszystkim:

1) pozasocjalne funkcje ubezpieczenia w świetle proponowanej rekonstrukcji polskiego rolnictwa,

2) docelowe usytuowanie i charakter prawny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (państwowa jednostka organizacyjna, instytucja prawa publicznego czy instytucja samorządowa?),

3) zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego w kontekście dokonujących się przeobrażeń własnościowych, znoszących trójsektorowy charakter rolnictwa,

4) stosunek ubezpieczenia społecznego rolników do proponowanego ubezpieczeniowego systemu opieki zdrowotnej,

5) zróżnicowanie świadczeń z ubezpieczenia poprzez danie ubezpieczonemu możliwości wyboru skali ubezpieczenia ponad obowiązkowy (minimalny zakres),

6) ekonomizacja ubezpieczenia wypadkowego.

Od ostatecznego kształtu reform ubezpieczenia społecznego innych grup ludności zależeć będzie system ubezpieczenia społecznego rolników.

Renata Żaba, Marketing usług bankowych na przykładzie Banku Przemysłowo-Handlowego SA I Oddział — Tarnów, ss. 136, tab. 18, rys. 14, poz. lit. 42.

P r o m o t o r: dr Stanisław Belniak

Praca ukazuje zastosowanie teorii marketingowych w polskich bankach na przykładzie BPH SA Oddział w Tarnowie. Autorka podkreśla, że charakterystyczne cechy usługi bankowej wpływają na specyficzną rolę marketingu w banku. Wyraża się to przede wszystkim znacznie większą rolą czynnika ludzkiego, czyli personelu banku. Ponadto przy opracowaniu strategii marketingowych banku należy zwrócić uwagę na bardzo rygorystyczne uwarunkowania prawne. Specyfika usług bankowych odnosi się także do wszystkich pozostałych elementów strategii banku, tzn. zasad i czynników ustalania ceny, sposobów i metod promocji oraz sposobu dystrybucji. Specyfika ta polega m.in. na tym, że klient jest współtwórcą usługi bankowej.

Działalność marketingowa banku to poznanie potrzeb i wymagań klientów oraz dostosowanie się do nich, a także reagowanie na te potrzeby poprzez oferowanie kredytów, przyjmowanie lokat i obsługę finansową klientów. Bank spełnia rolę ośrodka, wokół którego koncentruje się działalność gospodarcza. Praca składa się z czterech rozdziałów, w których autorka:

I — pokazuje organizację działalności marketingowej Banku,

II — omawia badania marketingowe i ich wpływ na podejmowanie decyzji w świetle realizowanych strategii marketingowych,

III — charakteryzuje marketingową strategię działania banku na przykładzie BPH SA w Tarnowie; analizuje też produkty bankowe i ich ceny oraz kanały dystrybucji, a także politykę promocji,

IV — przedstawia ocenę działalności marketingowej i jej wpływ na wyniki ekonomiczno-finansowe BPH SA w Tarnowie.

Autorka zwraca uwagę, że działalność marketingowa na szczeblu Oddziału uzależniona jest od decyzji o znaczeniu strategicznym. Komórka marketingu w samym Oddziale cechuje się małą autonomicznością. Osoba zajmująca się marketingiem konsultuje swoje decyzje dotyczące działań marketingowych z dyrektorem Banku. Działania te nie są rozwinięte na szeroką skalę, co spowodowane jest ograniczonymi środkami finansowymi, jakie można przeznaczyć na tę działalność. Oddział swoje działania opiera na informacjach otrzymanych z Centrali. Bank ze względu na duże nakłady finansowe nie zajmuje się badaniami marketingowymi na szczeblu Oddziału tarnowskiego BPH SA, działa na bardzo atrakcyjnym rynku, jego klientami są większe firmy funkcjonujące na tutejszym terenie, dlatego też powinien dbać o swoich klientów i jak najlepsze zaspokajanie ich potrzeb. Bank zwraca uwagę na wszystkie elementy marketingu-mix. Oferuje bardzo bogatą ofertę produktową dostosowaną do potrzeb swoich klientów.

Dogodną formą załatwiania spraw finansowych jest Home Banking. Reklama, płatna forma prezentacji i popierania sprzedaży jest istotnym elementem marketingu bankowego.

Bank wspiera imprezy kulturalne i sportowe na terenie województwa tarnowskiego. Uczestniczy w akcjach charytatywnych, np. w czasie ostatniej prowadzi. Był także uczestnikiem i sponsorem I Targów Pracy w Tarnowie.

JAN SIEKIERSKI

### Transformations of local labour markets — the case of Tarnów

This paper provides analysis of local labour market of Tarnów during the period of economic transformation in 1990—1996. Domestic market has been taken as a point of reference and comparisons.

This survey analyses the degrees of economic stimulation of the population; it shows changes applied to a group of people employed on the basis of a contract of employment in the branches of national economy. Besides, it shows the movement of full-time employees (hiring and firing), and the level of registered unemployment. While assessing the latter phenomenon, change tendencies (Beveridge's curve), and dividing of unemployed according to their job seniority, the duration of being unemployed, age and education have been taken into consideration.

Surveys, which have been carried out, point to two evident stages of situation being formed on a labour market: in 1990—1993 — negative tendency (employment decrease and unemployment increase) and in 1994—1996 — positive tendency (employment increase and unemployment decrease).

In the final part of the paper, some issues of active employment policy have been discussed, the same as prevention and combating of unemployment.

LESZEK KOZIOŁ

### Economic and organisational ways of alleviation tensions appearing on a labour market — the case of Tarnów

Reaching for already numerous and outstanding volumes of professional literature — this paper shows directions and ways of stimulating endeavour of those who are unemployed. An importance and value of small companies in relieving tensions on the labour market has also been discussed here.

Means and devices used to encounter unemployment on that market have been characterised and evaluated in this paper, while paying particular attention to so called active forms, which include the development of endeavour by creating small companies.

BARBARA BOROWICZ

### A graduate on the local labour market — chances and threats

Paper made by an employment adviser of the Regional Employment Office in Tarnów, a psychologist by profession, shows common attitudes of unemployed graduates.

Despair, hopelessness and idleness are main barriers to take up a job.

These are psychological consequences of being unemployed, because a job constitutes certain value in itself for everybody. The authoress emphasises the need of being active and getting to know yourself, your strengths and rules of effective job-hunting, which guarantee achieving professional success by everyone, and especially by a graduate.

For young people, their own activity, ability to use professional information and various forms of help offered by the local Employment Office, become a great chance for them on a local labour market. Passiveness, torpidity and lying the responsibility for being unemployed with institutions or with situation of socio-economic transfer occurring in the country become their threat. Thus, only self-involvement in job-hunting becomes a "key" to professional success.

This paper also includes statistical data on a condition and structure of unemployment recorded in a REO in Tarnów. Detailed analysis of an unemployment phenomena occurring among young people shows an importance of the problem and necessity to take up appropriate actions.

ANDRZEJ ADAMCZYK

### Criteria of choosing a production technique in circumstances of widespread unemployment

Selection of generated technique of production at the level of national economy, contributes to balancing available labour resources with investment funds. Techniques, which are more capital consuming, permit to maximise economic surplus which in a short period of time is obtained at the cost of an unemployment increase, whereas during a long period of the time the economic surplus makes the investment fund stronger, which stimulates an economic growth and advances the process of unemployment reduction. The second approach basing on lowering the capital-consuming techniques of production, causes an employment increase on the one hand but a decrease of work efficiency on the other hand. The choice of higher or lower consumption of capital is actually neither a choice of "better" nor "worse" production techniques.

EDWARD ŁUKAWER

### The state versus the market. Main dilemma of system transformation

Among many problems which have emerged during the process of transformation which takes place in our economy, the most important is the dispute about the place and the position of the state and the market, about their "inborn" properties, and about their advantages and disadvantages among others. Assessment made by economists on this issue is totally different.

When you take into consideration the authors who stress the values of market economy and its characteristic mechanisms, first of all you should mention the following names: W. Wilczyński, L. Balcerowicz and J. Winiecki.

On the other hand, Z. Mikołajewicz, A. Łukaszewicz, the same as P. Bożyk, K. Łaski and J. Pajestka represent a critic standpoint in this field.

A similar division is applied when you take into consideration the importance of economic role of the state.

Those who would like to lessen its value include: A. Leopold, F. Tomczak, Z. Hockuba, J. Beksiak, C. Józefiak, J. Dąbrowski and J. Winiecki.

Less extreme ones, since they clearly see a particular necessity of economic activity of the

state includes J. Eysymontt. Whereas S. Kurowski rejects the saying: “The minimum state”, and suggests “The sufficient state” as the guideline.

And finally — the authors who advertise expansion of the state role in the conditions (what is essential) of system transformation include the following names: M. Klamut, M. Perczyński, H. Sopniewska, B. Winiarski, T. Kowalik, Z. Sadowski, J. Pajestka, A. Łukaszewicz, J. Wierzbowski, G. Kołodko, J. Kaleta, and W. Szyber.

Thus, the question arises — which is thought over by K. Porwit — what basic requirements should be fulfilled, to bring the opponents together.

MAŁGORZATA GAJDA

## Stabilisation problem of a public debt in Poland

This paper entitled “Stabilisation problem of a public debt in Poland” analysis tendencies in managing the public loan in Poland, with particular respect to the period of 1990 — 1996. Since 1990 there has been a gradual restriction of NBP position as it comes to financing the budget deficit, until a complete prohibition of the deficit direct financing by the central bank became an entry in the Constitution of the Republic of Poland in 1997. Extension of time limits necessary for issuing treasury securities and increasing the flexibility of their turnover on the secondary market since the dematerialization of treasury bonds in 1995 is significant. This paper also analyses the factors, which in 1990—1996 affected the level of debt in an absolute depiction and in relation to GDP, as well as it shows some changes in the term structure of a public debt and tendencies of domestic and foreign debt participation in the total amount of public debt, as well as in relation to GDP. Participation of public debt service costs included in annual budget expenses and in GDP, has also been shown, the same as factors which let Poland fulfil the Maastricht Treaty Requirements in 1995—1996 — the level of public debt in relation to GDP did not generally exceeded 60%, and the budget deficit in relation to GDP was 3% lower. The summary of the paper includes some recommendations on economy policy (especially fiscal one), which should contribute to solving a problem of future public debt growing, in order to limit its disadvantageous influence on economy and to conform Poland to the requirements established in this field by the European Union.

JAN KUBIK

## Development strategy of customs administration during the period proceeding entering European Union by Poland

In this paper the author analysis legal, organisational and operational conditions of our customs services and contrasts it with requirements included in the document of General Board of XXI European Commission called *Central Europe. Preaccess Strategy for Customs and Taxes*.

Poland — according to the author — has to concentrate mainly on adjusting its legal regulations to requirements set by the Union. Particular attention should be paid to the staff recruitment and its training. Constant upgrading of its qualifications and professional ethics of customs officers, their executive skills and effectiveness becomes a necessary requirement needed for creating modern customs services which is indispensable for future protection of the Union's border.

Polish customs administration must be prepared in advance to new tasks in changed condi-



tions of its operations like: transferring customs incomes to the Union's general budget, increasing its control effectiveness and using at the same time simplified procedures, implementing electronic checkpoints, developing those services which refer to a secondary control (postimport one) and forming of customs investigation services, as well as using techniques of market analysis, creating a nation-wide laboratory which would make expertise on commodities for the whole country, and on Union standards; implementing nationwide information systems which will lead to efficient cooperation within the Union.

Poland should already use all transit procedures that are required by the European Union to improve customs clearance and at the same time to combat crime.

To make the trade more flexible, customs administration should develop its co-operation with trade sectors and economy and at the same time it should monitor their development with foreign exchange of goods and services.