

„Przekazujemy do Państwa rąk kolejny, drugi, numer czasopisma „Studia Ekonomiczne. Gospodarka • Społeczeństwo • Środowisko” (...).

Podtytuł (*Gospodarka • Społeczeństwo • Środowisko*) zakreśla szerokie spektrum zagadnień mieszczących się w potencjalnej tematyce czasopisma. Zgodnie z tytułem głównym zakładamy jednak, że ważnym nurtem każdego opracowania będą aspekty ekonomiczne branej pod uwagę tematyki, niekoniecznie zawsze wykazujące silne, bezpośrednie związki z tą dziedziną wiedzy (...).”

fragment *Słowa od redakcji*

STUDIA EKONOMICZNE

GOSPODARKA • SPOŁECZEŃSTWO • ŚRODOWISKO

Nr 1/2018 (2)



ISSN 2544-6916



PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA W NOWYM SĄCZU

www.pwsz-ns.edu.pl

STUDIA EKONOMICZNE Gospodarka • Społeczeństwo • Środowisko Nr 1/2018 (2)

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu
Nowy Sącz, grudzień 2018

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

STUDIA EKONOMICZNE
Gospodarka • Społeczeństwo • Środowisko

Nr 1/2018 (2)

Nowy Sącz, grudzień 2018

Wydawca

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu
Wydawnictwo Naukowe
ul. Staszica 1, 33-300 Nowy Sącz, tel.: 18 443 45 45, e-mail: briw@pwsz-ns.edu.pl

Rada naukowa

Paweł Churski (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu); Kazimierz Górka (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Stanisław Korenik (Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu); Jerzy Kornaś (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu); Bohuslava Mihalčová (Faculty of Business Economics with seat in Košice, University of Economics in Bratislava); Bogusz Miłkuła (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu); Agata Niemczyk (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu); Danuta Stawasz (Uniwersytet Łódzki); Zbigniew Ziolo (Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie); Zygmunt Szymła (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu)

Komitet redakcyjny

redaktor naczelny – Tadeusz Kudłacz;
sekretarz redakcji – Marek Reichel;
redaktor językowy – Tamara Bolanowska-Bobrek; redaktor statystyczny – Aleksandra Jasińska;
członkowie – Jarosław Handzel, Monika Makowiecka

Zespół recenzentów

Patrycja Brańka (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Justyna Danielewicz (Uniwersytet Łódzki); Wojciech Jarczewski (Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie); Marcin Jurgilewicz (Politechnika Rzeszowska); Oskar Knapik (UBS Group AG Zurich w Szwajcarii); Marcin Kopeć (doktor nauk ekonomicznych, specjalizujący się w rozwoju miast i regionów); Danuta Krzywda (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Piotr Lityński (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Robert Pawlusiński (Uniwersytet Jagielloński); Robert Perdał (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu); Katarzyna Peter-Bombik (Uniwersytet Jagielloński); Jarosław Reszczyński (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach); Kamila Simon-Tabaka (University of Grenoble, The Town Planning Institute of Grenoble); Bernadetta Zawilińska (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Magdalena Zdun (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie)

Recenzenci czasopisma w 2018 roku

Patrycja Brańka; Justyna Danielewicz; Wojciech Jarczewski; Marcin Jurgilewicz; Marcin Kopeć;
Danuta Krzywda; Piotr Lityński; Robert Pawlusiński; Robert Perdał; Katarzyna Peter-Bombik;
Jarosław Reszczyński; Kamila Simon-Tabaka; Bernadetta Zawilińska; Magdalena Zdun

Redaktor tematyczny numeru

Marek Reichel

© Copyright by Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu
Nowy Sącz 2018

ISSN 2544-6916

Adres redakcji

ul. Jagiellońska 61, 33-300 Nowy Sącz, tel.: 18 443 53 02, <http://studiaekonomiczne.pwsz-ns.edu.pl/>

Druk

Wydawnictwo i drukarnia NOVA SANDEC s.c.
Mariusz Kałyniuk, Roman Kałyniuk
ul. Lwowska 14, 33-300 Nowy Sącz, tel.: 18 547 45 45, e-mail: biuro@novasandec.pl

Spis treści

Słowo od redakcji	5
Jarosław RESZCZYŃSKI O pojęciu wolności gospodarczej w ekonomii i w naukach prawnych.....	7
Bogusz MIKUŁA Zarządzanie oparte na wiedzy – podstawowe założenia	34
Janusz A. MAJCHEREK Kulturowe bariery dyslokacji zasobów ludzkich jako metody redukcji nierównowagi demograficznej	47
Jerzy KORNAŚ Teoria gospodarstwa narodowego w myśli ekonomicznej Stanisława Głabińskiego	57
Kazimierz GÓRKA Znaczenie Małopolski jako krainy historycznej oraz regionu gospodarczego.....	67
Bohuslava MIHALČOVÁ, Michal PRUŽINSKÝ Zastosowanie metody Balanced Scorecard do mierzenia wydajności firmy.....	74
Leszek RUDNICKI Zarządzanie finansami w gospodarstwach domowych.....	85
Adam RYBARSKI O pewnych właściwościach pieniądza	102
Tadeusz KUDŁACZ Programowanie strategiczne na szczeblu terytorialnym w Polsce. Spostrzeżenia dotyczące praktyki w kontekście wartości instrumentalnych dla polityki rozwoju	113
Bohuslava MIHALČOVÁ, Michal PRUŽINSKÝ Reflections of both the strategic thinking and managing of classics	126
Tomasz POŁOMSKI Organizacja administracji rządowej w Polsce.....	137
Aleksandra JASIŃSKA, Marek JASIŃSKI Analiza porównawcza poziomu rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce.....	145
Monika BOCHENEK Motywy współpracy międzysektorowej w sektorze publicznym na przykładzie projektu pt. <i>Lokalne inicjatywy na rzecz rozwoju regionalnego powiatu gorlickiego i nowosądeckiego</i>	156

Sylwia SADOWSKA Wykluczenie społeczne a reintegracja osób defaworyzowanych	165
Paulina RYDWAŃSKA Spółdzielnie socjalne w powiecie nowosądeckim	176
Teresa MYJAK Wykorzystanie kapitału ludzkiego jako kluczowego zasobu w budowaniu przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa.....	187
Tomasz MAŚLANKA, Barbara DUTKA Rynek carsharingu w Polsce	196
Halina RECHUL Inwentaryzacja jako element rachunkowości w publicznych jednostkach oświatowych	208
Oskar KIERCZ Wykorzystanie płatności elektronicznych przez mieszkańców powiatu nowosądeckiego....	221
Marek JASIŃSKI, Tomasz POŁOMSKI Dostęp do informacji publicznej w społeczeństwie informacyjnym.....	231
Przegląd nowości wydawniczych nauk ekonomicznych	243
Informacje o Autorach	249

Słowo od redakcji

Drodzy Czytelnicy!

Przekazujemy do Państwa rąk kolejny, drugi, numer czasopisma „Studia Ekonomiczne. Gospodarka • Społeczeństwo • Środowisko”. Z dotychczasowych, krótkich, doświadczeń wynika, że chcąc utrzymać należyty, merytoryczny poziom czasopisma, satysfakcjonujący autorów, wydawcę oraz czytelników rozważamy zmianę statusu czasopisma z półrocznika na rocznik. Główną przesłanką takiej decyzji jest analiza nowych – znanych w ogólnych założeniach – uwarunkowań funkcjonowania czasopism w Polsce, w tym warunków stawianych wydawcom oraz procesom wydawniczym. Nie bez znaczenia jest również fakt, że zmiana ta zapewni znacząco lepszą selekcję artykułów kwalifikowanych do publikacji, jak również pełną rytmiczność pojawiania się kolejnych numerów.

Nawiązując do deklaracji złożonej w słowie wstępnym pierwszego numeru czasopisma, pragnę przypomnieć i podtrzymać zapewnienie, że ambicją Zespołu wydawniczego jest stworzenie docelowo czasopisma dobrze zauważanego na krajowym rynku naukowych czasopism ekonomicznych, z satysfakcjonującym autorów opracowań Impact Factorem i towarzyszącą temu punktacją Ministerstwa. Temu też podporządkowane zostały reguły tworzenia i funkcjonowania recenzowanego czasopisma naukowego, w tym skład Rady Naukowej, Zespołu Recenzentów, Zespołu Redaktorów, a także wymogi wobec składanych do publikacji opracowań.

Podtytuł (*Gospodarka • Społeczeństwo • Środowisko*) określa szerokie spektrum zagadnień mieszczących się w potencjalnej tematyce czasopisma. Zgodnie z tytułem głównym zakładamy jednak, że ważnym nurtem każdego opracowania będą aspekty ekonomiczne branej pod uwagę tematyki, niekoniecznie zawsze wykazujące silne, bezpośrednie związki z tą dziedziną wiedzy.

Zwracam się do potencjalnych autorów z propozycją składania opracowań do publikacji. Chcę nadal zapewnić, że dokładamy wszelkich starań, żeby czasopismo było należycie dopracowane edytorsko i aby cechował je wysoki poziom merytoryczny publikowanych opracowań, tak, by w opinii wymagających autorów relatywnie szybko uzyskało markę czasopisma, w którym warto publikować.

Dziękuję Autorom artykułów zarówno tego numeru czasopisma, jak i numeru pierwszego za przygotowanie opracowań. Jestem przekonany, że z uznaniem zostaną one przyjęte przez czytelników zainteresowanych podjętymi tematami.

prof. dr hab. Tadeusz Kudłacz

Jarosław RESZCZYŃSKI

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

O POJĘCIU WOLNOŚCI GOSPODARCZEJ W EKONOMII I W NAUKACH PRAWNYCH

Streszczenie

„Wolność gospodarcza” jest terminem, który często pojawia się w publikacjach oceniających wpływ czynników doktrynalnych, politycznych i ustrojowych na gospodarkę poszczególnych państw. W praktyce służy porównaniu, w jakim zakresie i stopniu władza publiczna oddziałuje w nich bezpośrednio lub pośrednio na procesy gospodarcze. Stan faktyczny zostaje skonfrontowany z modelem wolnego rynku, w którym nie ma władczych działań, regulujących nie tylko funkcjonowanie gospodarki, ale nawet otoczenia społecznego, które wpływa na decyzje przedsiębiorców. Termin jest w języku znakiem pojęcia. Wskazuje konstrukcję myślową, w której skupia się abstrakcyjnie ujęta istota oznaczonych nim zjawisk albo idei. W publikacjach posługujących się terminem „wolność gospodarcza” z reguły nie definiuje się treści tego pojęcia. Brak także refleksji metodologicznej nad modalnością jego stosowania. Jest ona jednak potrzebna, gdyż „wolność gospodarcza” występuje w języku kilku dziedzin wiedzy, posługujących się zróżnicowanymi instrumentami opisu rzeczywistości. Ma to istotny wpływ na rozumienie, a zwłaszcza na kreację rzeczywistości gospodarczej przez władze publiczne.

Samo pojęcie „wolność gospodarcza” zrodziło się i ustaliło swój zakres w XVIII i XIX wieku jako postulat polityczny oraz doktrynalny ruchów liberalnych. Jego treść była przedmiotem szczegółowej analizy wedle kryteriów ekonomicznych pod koniec XX wieku, gdy nurt neoliberalny znalazł w nim podstawę porównań i ocen wolności w skali globalnej. Wolność gospodarcza stała się jednak również elementem prawnego porządku normatywnego. Na skutek realizacji liberalnych żądań ustrojowych jest dziś chronionym dobrem prawnym traktowanym jako naturalne prawo człowieka.

W prawie aparatura pojęciowa odgrywa znacznie większą rolę niż w ekonomii. Stosowanie przepisów dokonuje się w rozumowaniu dedukcyjnym, opartym na zestawieniu pojęć ogólnych i stanów faktycznych. Jeśli brak precyzyjnego pojęcia tego, co należy chronić, nie można w systemie prawnym ustanowić gwarancji prawnych ochrony. Wolność gospodarcza wymaga tymczasem ochrony, co wynika z ocen ekonomistów, niezależnie od opinii w kwestii zakresu ochrony.

Analiza zawarta w prezentowanej publikacji prowadzi do wniosku, że uformowane w XVIII i XIX wieku fundamenty doktryny liberalnej wyznaczają nadal podstawy rozumienia wolności gospodarczej w naukach ekonomicznych i naukach prawnych – z jedną różnicą. W naukach ekonomicznych inspiracje neoliberalne doprowadziły do ustalenia kilkudziesięciu składników, które łącznie definiują obecnie treść tego pojęcia. W ekonomii sformułowano złożone i wieloczynnikowe pojęcie, które musi stanowić punkt odniesienia dla innych nauk. Tymczasem nauce prawa oraz prawodawcom i sądom wyniki ustaleń ekonomistów nie są znane. Stosowana przez prawników terminologia jest zmienna i nie ulega wątpliwości, że w prawie brak całościowego pojęcia „wolność gospodarcza”. Wskazuje się w nim tylko niektóre jej aspekty i ustala cząstkowe zakresy ochrony. Nie jest ona zresztą ani pełna, ani konsekwentna. Niezależnie od tego, w jaki sposób należy w przyszłości formułować przepisy gwarantujące wolność gospodarczą w jej ekonomicznym rozumieniu, pierwszym postulatem, który wynika z przedstawionej analizy, jest przeniesienie wiedzy ekonomicznej w tym zakresie na grunt nauk prawnych.

Słowa kluczowe: wolność gospodarcza, doktryna liberalna, neoliberalizm, indeksy wolności gospodarczej, wolność działalności gospodarczej, prawne gwarancje wolności gospodarczej.

ON THE CONCEPT OF ECONOMIC FREEDOM IN ECONOMICS AND IN LEGAL SCIENCES

Summary

The notion of „economic freedom” very often appears in publications evaluating the influence of political, doctrinal and constitutional factors on the economy of particular countries. The term serves the comparison of the degrees of governmental direct and indirect impact on economic processes in those countries. The actual situation is confronted with a model of free market which is devoid of the state actions regulating the economy, as well as devoid of any social environment influencing entrepreneurs’ decisions. In language a term signifies an idea. It denotes a mental construction in which an abstract idea is contained. Publications on „economic freedom” usually do not define this term. However, a methodological reflection on the modality of its usage is needed, since „economic freedom” appears in vernaculars of a few disciplines of knowledge, each of which describing the reality by means of differing instruments. This fact considerably moulds the understanding, as well as the creation of economic reality by governments.

The term „economic freedom” itself was begotten and established in its scope in the 18th and 19th centuries as a political and doctrinal proposition of liberal movements. At the end of the 20th century it was subject to detailed economic analysis when the neoliberal trend took it as the basis for comparisons and assessments on a global scale. Also, economic freedom became an element of legal normative order. Due to the realization of liberal constitutional demands at present economic freedom is taken as a legal interest and a natural human right.

In the sphere of law regulations are applied after deductive reasoning consisting in the combination of facts and general notions. In the absence of a precise concept of what is to be protected, it is impossible to establish a guarantee of legal protection. Meanwhile, economic freedom must be protected, which is indisputable among economists irrespective of their opinions on the scope of the said protection.

The present analysis leads to the conclusion, that the 18th and 19th century liberal foundations continue to define the concept of economic freedom in the realm of economy and law. There exists, however, one distinction. In economy neoliberal inspirations helped establish a few dozen components jointly defining the discussed notion. This complex definition is a reference point for other disciplines. Nevertheless, in the sphere of law, legislators and justices are unaware of the economics’ approach to the term. The terminology used by lawyers is volatile and undoubtedly lacks a cohesive notion of „economic freedom”. Law accounts for only some of its aspects and determines merely partial scopes of protection, which is neither comprehensive nor consistent. Irrespective of the future formulation of the regulations on economic freedom as defined by the science of economy, the utmost proposition resulting from the present analysis is the transfer of economic knowledge to the realm of law.

Key words: economic freedom, liberal doctrine, neoliberalism, indexes of economic freedom, freedom of economic activity, legal guarantees of economic freedom¹.

1. Uwarunkowania metodologiczne a wieloznaczność terminu

Przedmiotem opracowania jest pojęcie „wolność gospodarcza”. Nie ulega wątpliwości, że zjawisko oznaczane tym terminem jest czynnikiem życia społecznego i że jego treść wyznaczają aspekty ekonomiczne. Jest całościowo definiowane i opisywane w języku ekonomii. „Wolność gospodarczą” uznano jednak także za element porządku normatywnego. Jest dobrem prawnym i – co szczególnie ważne – prawem człowieka. Pojęcie „wolność gospodarcza” funkcjonuje jako doktrynalne umocowanie wielu aktów prawnych dotyczących gospodarki. Akty te i ich opracowania mogą mówić o nim, używając terminu ogólnego albo w sposób pośredni, odnosząc się do poszczególnych aspektów jego treści ekonomicznych. Jeśli zakres unormowania jest

¹ Tłumaczenie na język angielski: mgr Karina Grabowska.

wąski, w przepisach może występować tylko termin określający dany aspekt. Nasuwa się pytanie, czy ustawodawca ma świadomość, że reguluje fragment kompleksowej całości i że istnieje obejmujące ją pojęcie nadrzędne. Z punktu widzenia ekonomii pojęcie „wolność gospodarcza” ma taki charakter, jest kompleksowe i jednolite. Źródłem niepewności w zakresie prawa może być niejednolita praktyka językowa i brak refleksji teoretycznej. Czy mamy na jego gruncie do czynienia z tym samym pojęciem, co w ekonomii? Czy prawnicy formułujący nakazy, zakazy i uprawnienia widzą regulowaną rzeczywistość gospodarczą tak samo jak ekonomiści? Kwestie pojęciowe mają w prawie znaczenie nieporównywalnie większe niż w innych naukach społecznych. Wynika to z metody pracy prawnika. Ocenia on fakty, ustala normy mające zastosowanie, rozstrzyga i uzasadnia, posługując się na każdym etapie dedukcją. Widzi świat przez pryzmat pojęć prawnych, w oparciu o nie klasyfikuje zdarzenia i tworzy kategorie, którymi się potem posługuje. Im bardziej są jednoznaczne, tym doskonalszy jest system prawa i bardziej jednolite orzecznictwo. I na odwrót. Jeśli prawnik nie ma właściwego dla swojej metody instrumentu poznania rzeczywistości, regulacje nie będą odpowiadały zamierzeniom i nie będą skuteczne.

Analiza pojęcia „wolność gospodarcza” podjęta w tym opracowaniu ma służyć przede wszystkim refleksji metodologicznej. Jest ona potrzebna głównie prawnikom i dotyczy ich warsztatu. Skoro jednak funkcjonowanie gospodarki zależy w dużym stopniu od tego, czy i jak rozumieją oni czynniki kształtujące gospodarkę i są w stanie ująć je w swoich kategoriach, ma też znaczenie praktyczne. Pojęcie „wolność”, którym posługują się prawnicy, kształtowało się przez długi czas w sferze doktryn politycznych i prawnych. Wpływała na nie treść kolejnych regulacji w różnych państwach. Żeby ocenić relacje pomiędzy ekonomicznym i prawnym rozumieniem „wolności gospodarczej”, powinno zwrócić się uwagę nie tylko na współczesne zależności między swobodą decyzji i działaniami uczestników rynku, ale też na kontekst historyczny, który warunkuje ich rozumienie. Dopiero łączna analiza obu determinantów pozwala ustalić głębsze i nienależące do sfery polityki gospodarczej przyczyny rozbieżności między racjonalnymi oczekiwaniami ekonomistów wobec prawa i faktycznym oddziaływaniem regulacji prawnych na gospodarkę. Prowadzi jednocześnie do postulatów pod adresem twórców tych regulacji.

O kształcie danego ustroju społeczno-gospodarczego rozstrzygają w praktyce poglądy rządzących na sposoby oddziaływania na gospodarkę, wynikające z tego decyzje polityczne oraz wiedza tych, którzy przekładają wolę polityczną na język norm prawnych. Modele teoretyczne stają się czynnymi konstrukcjami systemowymi na zasadach wskazanych w sferze politycznej, ale wiążą ludzi w sposób określony przez prawników. W pojęciu „ustawodawcy” łączą się oba składniki: polityczny i techniczny. Pierwszy czynnik dynamizował prawo, drugi je stabilizował, określając dozwolony zakres legislacji i akceptowane metody. Dawne prawo cechowała zawsze pewna równowaga w tym zakresie. Doktryna prawa stanowionego (pozytywnego) utrwaliła współcześnie prymat „woli suwerena”. Ewentualne ograniczenia jego swobody mogą mieć tylko charakter samoograniczenia.

Pytanie o zakres dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy jest nadal ważne i aktualne, zwłaszcza w odniesieniu do mechanizmów życia społecznego, uznawanych za naturalne, oraz do ochrony tradycyjnych wartości społecznych i kulturowych, takich jak wolności. Jeśli ustawodawca ogranicza je albo blokuje, powoduje też dalej idące skutki w świadomości społecznej. Skoro wola państwa sprawia, że „prawa społeczne” nie działają, to czy faktycznie są one „obiektywne”? Czy istnieje porządek rzeczy nadrzędny wobec woli politycznej, który kazałby władzy respektować „przyrodzoną wolność” człowieka? Swoboda ustawodawstwa, z której korzysta współczesne państwo, relatywizuje tradycyjną organizację społeczeństwa

i podważa podstawy ograniczeń władzy uzasadnianych np. prawem natury. Uznanie, że pragmatyzm rządzenia je unieważnia, zachęca do arbitralności w kreacji życia społecznego.

W miarę ewolucji współczesnych państw cele władzy są coraz bardziej liczne, zmienne i niekiedy rozbieżne. Razem z nimi rośnie liczba przepisów, które mają zapewnić ich realizację, częstotliwość zmian oraz sprzeczności wewnątrz systemu prawa. Uzależnienie życia społecznego od państwa oraz władzy publicznej limituje wolność jednostek i grup. Jeśli zasady regulacji nie przewidują samoograniczeń, system prawny nieś może zagrożenia dla dóbr i wartości, które są wobec niego zewnętrzne. W przypadku działalności gospodarczej ma to miejsce wtedy, gdy politycy nie uznają praw ekonomicznych za obiektywne granice władzy, gdy nie chcą chronić utrwalonych elementów, które tradycyjnie były podstawą ustrojów społeczno-gospodarczych (np. własności prywatnej czy swobody działalności gospodarczej). Może mieć jednak miejsce także na skutek odmiennego rozumienia zjawisk i reguł w dyscyplinach naukowych, których przedstawiciele tworzą zaplecze władzy, a które rozwijając się niezależnie od siebie, słabo między sobą się komunikują.

W ostatnich 250 latach niewiele było idei, haseł i postulatów, które w skali globalnej miały równie wielki wpływ na rozwój cywilizacji, przemiany społeczno-ekonomiczne, organizację społeczeństw i ustroje państw jak „wolność gospodarcza”. Termin ten nie ma jednego znaczenia konwencjonalnego i używany bywa w różnych kontekstach oraz funkcjach. Wolność gospodarcza jest jednocześnie wartością, stanowi założenie doktrynalne, staje się składnikiem modeli teoretycznych, a prócz tego jest hasłem politycznym i dodatkowo czynnikiem realnego życia społecznego oraz jego miarą. Wartości są podstawą doktryn, doktryny kształtują modele ustrojowe, a one z kolei – w postaci zależnej od układu stosunków społecznych i politycznych – konkretyzują się w prawie. Wolność gospodarcza jako zjawisko wpływa na funkcjonowanie społeczeństwa, jako idea inspiruje działania polityczne, jako zasada prawodawcy wyznacza treść regulacji².

Choć w każdej ze swych funkcji ma odrębne konotacje, a przez to nieostry zakres oraz treść³, we współczesnej myśli politycznej i społecznej traktuje się ją jako kategorię uniwersalną, mającą – podobnie jak inne wolności – walor absolutu⁴.

² Ocena działania modelu w praktyce weryfikuje z kolei doktrynę. Jej zmiany można, po heglowsku, widzieć jako „antyteczny”, a później „syntetyczny” etap cyklicznych przemian życia społecznego. Fazy te widoczne są w przebiegu reform polskiej gospodarki w ostatnich 30 latach. Początkowa dominacja doktryn wolnościowych oraz modelu wolnorynkowego ulega osłabieniu pod wpływem krytyki społecznych skutków reform. „Łagodzące” ich radykalizm korekty przepisów wzmacniają głosy krytyków samego modelu. Zyskują oni na znaczeniu, przez co rosną wpływy zwolenników doktryn nieliberalnych, które uzasadniają wzmożony interwencjonizm państwa. Później przychodzi kolej na reakcję przeciwną i poszukiwania „złotego środka” (np. przez „deregulację”).

³ Każda modalnie różna wypowiedź, bazująca na różnych rodzajach doświadczeń, ma własne konotacje pojęciowe, nawet jeśli posługuje się tymi samymi terminami. Fundamentalne badania M. Oakeshotta wyróżniają wśród podstawowych typów narracji język nauki, służący tworzeniu spójnego obrazu świata, historii – opisujący konkretne wydarzenia, literatury – wzbudzający emocje i perswazyjny język polityki – kształtujący poglądy i decyzje. Por. „Różnorodność bez pluralizmu. O konserwatyzmie Michaela Oakeshotta”, A. Ostolski, 2006, *Etyka*, 33, s. 94.

⁴ Aksjologiczne podejście do „wolności” jest cechą wyróżniającą cywilizację zachodnią. Por. „The Clash of Civilisations?”, S.P. Huntington, 1993, *Foreign Affairs*, vol. 72, no 3, s. 40 (...Western concepts differ fundamentally from those prevalent in other civilisations. Western ideas of individualism, liberalism, constitutionalism, human rights, equality, liberty, the rule of law, democracy, free markets, the separation of church and state, often have little resonance in Islamic, Confucian, Japanese, Hindu, Buddhist or Orthodox cultures) i s. 24; *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, S.P. Huntington, 2007, Warszawa: WWL Muza, s. 21.

2. Doktrynalne uwarunkowania wolności gospodarczej

Historycy zgadzają się, że początki refleksji teoretycznej nad wolnością gospodarczą wiążą się z narodzinami kapitalizmu i epoką oświecenia. Stereotyp każe postrzegać wolność gospodarczą jako element nurtu ideologicznego, później określanego jako liberalny, a następnie postulat wyrażającego go ruchu politycznego. Jest w tym częśćka prawdy, gdyż termin „wolność gospodarcza” nie pojawiał się w źródłach wcześniejszych. Brak terminu w języku, a nawet brak pojęcia grupującego w jedną kategorię pokrewne zjawiska i zdarzenia, nie oznacza jednak, że one nie istnieją. Nic nie przemawia za tym, „iż stanem pierwotnym był brak zarówno wolności gospodarczej, jak i wolnej konkurencji”⁵, chyba że piszący to autorzy uważają, że pojęcia abstrakcyjne istnieją realnie. Wystąpienia chłopów czy mieszczan przeciw podatkom i daninom, przeciw ograniczeniom produkcji lub handlu można opisać bez odwołania do pojęć ogólnych. Protest przeciw zmianom wskazuje jednak, że naruszono jakiś stan rzeczy, który akceptowano. Czy mógł być nim „brak wolności”? Jeśli władza przymuszała ludzi do czegoś, wcześniej musieli być od tego wolni. Nieuzasadnione jest oczekiwanie, by żyjący w dawnych czasach opisywali je współczesnymi terminami. Z drugiej strony analizowanie odległych zjawisk przy pomocy nowych pojęć prowadzi często do ahistorycznych wniosków⁶.

Ważne miejsce w myśli oświeceniowej zajmowało przekonanie o naturalnym rozwoju społecznym i sprzeciw wobec ograniczeń wprowadzanych przez *ancien regime*. Wyrażało się w nich nastawienie zyskujących znaczenie grup społecznych, które przejmowały rynek czynników produkcji i zmieniały dawne formy wymiany. Nowy paradygmat nauki akcentował zasadniczą rolę racjonalizmu i empiryzmu w poznaniu rzeczywistości. Rozszerzenie analizy na pola społeczne i dążenie do systematyzacji wiedzy narzucały na etapie syntezy myślenie abstrakcyjno-pojęciowe. Nowa metoda sprzyjała formułowaniu całościowych koncepcji i doktryn. Ich percepcja wymagała z kolei wspólnego aparatu pojęciowego w sferze uogólnień, zwłaszcza jeśli odnosiły się do kwestii żywotnych dla szerokich kręgów, które określając w języku potocznym pokrewne zjawiska nie łączyły ich wspólnym terminem. Początki tej drogi widać już u prekursorów oświecenia, np. w doktrynie XVII-wiecznego angielskiego filozofa J. Locke’a, zwłaszcza w odniesieniu do znaczenia własności oraz związków pracy i kapitału, niezbywalnych praw danych człowiekowi przez naturę, wolności jako ich składnika, ograniczeń władzy⁷. W sferze doktryny gospodarczej proces konceptualizacji widoczny jest w pismach XVIII-wiecznych fizjokratów, mocno

⁵ Tak „Aspekt prawny wolności gospodarczej”, E. Kosiński, 2003, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 3-4, s. 7, a za nim dosłownie „Normatywne ujęcie wolności działalności gospodarczej”, P. Zacharczuk, 2005, *Roczniki Nauk Prawnych KUL*, XV/2, s. 425. Przeciwnie, i słusznie, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, C. Kosikowski, 1995, Warszawa: PWE, s. 19.

⁶ Przykład użycia ahistorycznego języka, którym przedstawia się wolność gospodarczą w narracji politycznej dotyczącej przeszłości, przynosi uzasadnienie nowej wersji British Bill of Rights, z 2015 roku (propozycja rządu D. Camerona): „Britain and other countries have had basic laws against state economic oppression and exploitation for centuries. Magna Carta contains several major clauses protecting private property and freedom of commerce from official assault. The parliamentary revolution and Bill of Rights of 1688-89 considerably bolstered economic rights and freedoms indirectly by democratizing government and permanently vesting control over taxation in Parliament rather than the crown/ executive”. Zob. <https://web.archive.org/web/20160304030437/>; <http://industry.sharepoint.com/Pages/NewBritishBillOfRights.asp>.

⁷ Zob. *Historia doktryn politycznych i prawnych*, J. Baszkiewicz, F. Ryszka, 1973, Warszawa: PWN, s. 233; „Aspekt prawny wolności gospodarczej”, E. Kosiński, 2003, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 3-4, s. 9-10 (autor przedstawia też poglądy innych angielskich myślicieli „wczesnego oświecenia”). H. Olszewski, w: K. Chojnicka, H. Olszewski, 2004, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań: Ars boni et aequi, s. 110-112 (podkreśla się trwałe związki między pracą i własnością).

odbiegających pod tym względem od partykularnych rozważań merkantylistów⁸. Odwoływanie się w argumentacji do powszechników cechuje też innych koryfeuszy epoki. Świadectwem potrzeb oświecenia w zakresie aparatu poznania, a jednocześnie jego nastawienia intelektualnego jest *Wielka Encyklopedia Francuska (Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, 1751-1765/1772)*. Oświecenie od początku przyjęło za aksjomat, że wolność i własność są fundamentami rozwoju społecznego, ograniczenie władzy i jej kontrola są nieodzowne, a gwarancją sprawiedliwego państwa jest praworządność (Montesquieu, Diderot, Rousseau)⁹. Obieg intelektualny wprowadził terminy oznaczające nowe pojęcia życia społecznego do „języka działania”, czyniąc z nich hasła polityki, a następnie szczególnej jej postaci – rewolucji. Znajdujemy je w Deklaracji Niepodległości Stanów Zjednoczonych z 1776 roku (w redakcji T. Jeffersona) i we francuskiej Deklaracji praw człowieka i obywatela z 1789 roku (według projektu M.J de La Fayette'a) (Bazskiewicz, Ryszka, 1973, s. 266, 268; Olszewski, w: Chojnicka, Olszewski, 2004, s. 140, 142-143; Sylwestrzak, 2006, s. 228, 230). Udział w sprawowaniu władzy, który „wstępująca” warstwa społeczna uzyskała w wyniku rewolucji, pozwolił na wprowadzenie do regulacji ustrojowych mechanizmów na stałe gwarantujących realizację oczekiwań wolnościowych. W konfrontacji z rzeczywistością przestały one mieć charakter czysto doktrynalny, a dialektyczna gra ideologii i argumentów racjonalnego rządu skłaniała burżuazję do rozwiązań pragmatycznych. Wczesny liberalizm zaakceptował państwo w jego funkcjach ochronnych, stanowczo broniąc się jednak przed przejmowaniem przez jego biurokrację zadań organizatorskich (Bazskiewicz, Ryszka, 1973, s. 288; Olszewski, w: Chojnicka, Olszewski, 2004, s. 195-196; Sylwestrzak, 2006, s. 251)¹⁰.

Z biegiem XIX wieku myśl liberalna wzbogaca się o analizy nowych form społecznych, prowadzone z punktu widzenia niezmiennych pryncypiów wolnościowych, a także o sądy na temat różnych aspektów ich funkcjonowania. Poglądy uzupełniają się, czasem konfrontują. Nikt nie tworzy kanonów i nie zakłada jednolitości doktryny. Wielogłosowość jest zgodna z naturą wolności. Treść nurtu liberalnego wyznaczają prace jego najwybitniejszych myślicieli. Najsilniejszy jest wpływ brytyjski (Bazskiewicz, Ryszka, 1973, s. 333-335; Olszewski, w: Chojnicka, Olszewski, 2004, s. 132-133; Chojnicka, w: Chojnicka, Olszewski, 2004, s. 197-199, 201-207, 209-221; Sylwestrzak, 2006, s. 252-261). Obok poglądów A. Smitha, wyrażającego jeszcze przed triumfem rewolucji niekonfliktowe angielskie przywiązanie do wolności i głoszącego, że państwo jest tylko gwarantem oraz obrońcą, ale nie może być nadmiernym obciążeniem podatników, że reglamentacja prawna tłumi aktywność jednostki, a w sprawach gospodarczych

⁸ *Historia doktryn politycznych i prawnych*, A. Sylwestrzak, 2006, Warszawa: LexisNexis, 2006, s. 20; „Idee wolności gospodarczej i wolnej konkurencji. Historyczna analiza myśli ekonomicznej i początków koncepcji”, E. Kosiński, 2017, *Gdańskie Studia Prawnicze XXXVII*, s. 107-108. Odwołując się do prawa natury, fizjokraci szukali zabezpieczenia przed władzą utrudniającą działalność gospodarczą. W ich stosunku do pracy widać początki myśli o wolności rynku pracy. H. Olszewski (w: *Historia doktryn politycznych i prawnych*, K. Chojnicka, H. Olszewski, 2004, Poznań: Ars boni et aequi, s. 124) uważa, że liberalizm fizjokratów ograniczał się do sfery gospodarki. Ich poglądy wchodziły jednak w obszar polityki. Sami fizjokraci patrzyli na swoją naukę jako na rodzaj całościowej „filozofii społecznej”. Zob. *Historia powszechnej myśli ekonomicznej do roku 1870*, E. Lipiński, 1968, Warszawa: PWN, s. 224.

⁹ Zob. w *Wielkiej Encyklopedii* hasła D. Diderota „droit de la nature, ou droit naturel” (tom V, s. 131 i n., Paris 1755) oraz L. de Jacourta „liberté”, „liberté naturelle” i „liberté civile” (tom IX, s. 462 i n., s. 471-2, s. 472, Paris 1765). Por. *Historia doktryn politycznych i prawnych*, J. Bazskiewicz, F. Ryszka, 1973, Warszawa: PWN, s. 241, 247; H. Olszewski, w: *Historia doktryn politycznych i prawnych*, K. Chojnicka, H. Olszewski, 2004, Poznań: Ars boni et aequi, s. 124-132, 135-139; *Historia doktryn politycznych i prawnych*, A. Sylwestrzak, 2006, Warszawa: LexisNexis, 2006, s. 217-219.

¹⁰ (*laissez faire, laissez passer*). Dialektyczny charakter zjawisk polega m.in. na tym, że „problem wolności daje instytucji państwa pewną formę legitymizacji jego istnienia i podejmowanych działań”. Racją bytu przymusu jest zapewnienie „koegzystencji wielu wolności”. Zob. „Zasada odpowiedzialności a istota relacji między państwem a rynkiem”, L. Drenda, 2015, *Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 210, s. 106.

postulującego swobodę dla pracy i kapitału, istotne są przemyslenia J. Benthama, który każe państwu i prawu kierować się zasadami użyteczności. Ich stosowanie poddane jest rygorom moralnym i w związku z nimi należy widzieć użyteczność własności; poza jej ochroną aktywność państwa w życiu społecznym nie jest konieczna. Trwałe oddziaływanie miały poglądy J.S. Milla, przeciwnego nadużywaniu w praktycznych analizach abstrakcyjnych pojęć ogólnych, podkreślającego, że wolność podlega ochronie także jako wewnętrzne przeżycie człowieka i że obejmuje, prócz sumienia, wyznania i poglądów, także wybór zajęcia czy aktywności gospodarczej oraz ich wykonywanie. Jego refleksje wychodzą już poza pierwszą „optymistyczną” wersję liberalizmu, której wystarczyła wolność. Państwo ma rację bytu, a władza nowe zadanie (pierwiastek moralny jest tu trwały): należy zapobiegać krzywdzie. Granicę między prawami państwa i jednostki wyznaczają niezbywalne prawa podmiotowe, wolności muszą być realizowane bez szkody dla innych, nieodzowny jest powszechny legalizm. Mill uznaje wartość prawa. Początkowo liberalizm, „ufny we wszechmoc praw ekonomicznych, niechętny państwu jako organizacji przymusu, był dość ubogi i wątki w materiach prawniczych” (Baszkiewicz, Ryszka, 1973, s. 336).

Kontynuację wcześniejszej linii rozwojowej zapewniał liberalizm przełomu XIX i XX wieku. Jego przedstawiciele, jak E. Faguet (państwo to „pożądany organizator życia społecznego i gwarant bezpieczeństwa”) oraz J.E. Acton (wolność człowieka to także jego niezależność duchowa), mówili o tych samych kwestiach co poprzednicy, podobnie jak oni, niewiele zmienionym językiem (Chojnicka, w: Chojnicka, Olszewski, 2004, s. 200-201, 221-224; Sylwestrzak, 2006, s. 343-346)¹¹. Byli jednak tylko epigonami „pierwszej epoki liberalnej”, a ich doktryna nie dawała przekonująco skutecznych rozwiązań praktycznych dla dramatycznych wyzwań początku i pierwszej połowy XX wieku. Recepty na wojny i kryzysy zdawały się przynosić silne ustroje autorytarne, potem socjalizm, a w każdym przypadku interwencjonizm państwowy. Przyjmowano, że cena utraty czy ograniczenia wolności jest niższa niż koszty kataklizmów społecznych.

Główny nurt myśli politycznej i społecznej powrócił do „liberalnego łożyska” w 2 poł. XX wieku, gdy zwątpiono z kolei w niezawodność nowych koncepcji. Czołowi przedstawiciele odrodzonego liberalizmu, nazywanego neoliberalizmem, tacy jak L. von Mises, F.A. von Hayek czy M. Friedman, kontynuowali doktrynalne tradycje wcześniejszych myślicieli liberalnych i ich wolnościowe założenia¹². Sami byli przede wszystkim ekonomistami i właśnie gospodarka, jej zjawiska oraz mechanizmy wyznaczały perspektywę prowadzonych analiz. Głównym przedmiotem pozostało nadal życie społeczne i jego instytucje. Neoliberalizm przyjmował, że państwo ma tworzyć dla niego ramy organizacyjne swobodnego funkcjonowania gospodarki opartej na wolnym rynku. Gwarantując działanie systemu monetarnego, systemu miar i wag, zbierając i udostępniając informacje służące decyzjom rynkowym czy prowadząc usługi społeczne nieopłacalne dla sektora prywatnego, samo miało pozostać neutralne (Chojnicka, w: Chojnicka, Olszewski, 2004, s. 336-338; Sylwestrzak, 2006, s. 451-452). Wolność w ujęciu neoliberalnym to brak przymusu. Obejmuje też wolność kształtowania własnej aktywności (Chojnicka, w: Chojnicka, Olszewski, 2004, s. 336, 338-341; Sylwestrzak, 2006, s. 453-454). Granice wolności wyznacza nienaruszalna prywatność, rozumiana w myśl założeń prawa naturalnego w ujęciu francuskiego oświecenia oraz przesłanek społecznej użyteczności J.S. Milla. Silnie oddziałujące na neoliberalizm tradycyjne amerykańskie wartości i doświadczenia mają w sferze doktryny

¹¹ Acton („lord Acton”) jest autorem znanego powiedzenia, że „każda władza korumpuje, a władza absolutna korumpuje w sposób absolutny” (power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely; 1887).

¹² Zob. *Capitalism and Freedom. Fortieth Anniversary Edition*, M. Friedman, 2009, Chicago-London: University of Chicago Press, s. 195: „Jądem liberalnej filozofii jest wiara w godność jednostki, w jej wolność wykorzystywania swoich zdolności i możliwości zgodnie z własnym rozeznaniem, z takim jedynie zastrzeżeniem, że nie narusza wolności innych do czynienia tego samego” (tłum. własne).

francuskie i brytyjskie pochodzenie. Szersze niż w dawnej doktrynie funkcje pomocnicze państwa wynikają zaś ze zwiększonych potrzeb nowoczesnej gospodarki.

Dyskusja, czy liberalizm jest całościową doktryną, czy wielowątkowym zbiorem różnych poglądów, które nie dają się w pełni uzgodnić, ma charakter sporu akademickiego¹³. Istotne jest to, że jądro koncepcji liberalnych jest niezmiennie i że nurt myśli społecznej, upominający się wśród innych wolności o wolność gospodarczą i inspirujący czynną politykę w jej obronie, jest stale obecny w życiu publicznym ze swoimi wartościami, pojęciami i jednoznacznymi zasadami.

3. Pojęcie „wolność gospodarcza” w ekonomii i składowe jego treści

Uznanie wolności gospodarczej w jej wypracowanym w doktrynie rozumieniu za trwałą i obiektywną kategorię poznawczą pozwala na posługiwanie się nią jako kryterium oceny państw i ich ustrojów. Porównanie konkretnej praktyki z idealnym wzorcem pozwala określić „ile wolności gospodarczej jest w danym państwie” oraz porównać jej poziom z realiami w innych przypadkach.

Instytucje, które prowadzą badania w tej sferze, przyjmują dla ich potrzeb określone znaczenie terminu „wolność gospodarcza”. Wyznaczają w ten sposób standardy pojęciowe, a wskazując ich zakres i składniki treści, rozpowszechniają konwencjonalny sposób rozumienia wolności gospodarczej, który także dla nas będzie punktem wyjścia dalszej analizy.

Dla amerykańskiej Heritage Foundation¹⁴ „wolność gospodarcza” jest „podstawowym prawem każdego człowieka do kontrolowania własnej pracy i własności (majątku). W wolnym gospodarczo społeczeństwie jednostki mogą pracować, wytwarzać, konsumować i inwestować w dowolny sposób. W wolnych gospodarczo społeczeństwach rządy pozwalają na swobodny przepływ siły roboczej, kapitału i towarów oraz powstrzymują się od przymusu lub ograniczeń wolności poza zakresem niezbędnym do ochrony i zachowania wolności”¹⁵. Autorzy założeń badawczych podejmują próbę zdefiniowania abstrakcyjnego pojęcia przy pomocy nierównościowej definicji indukcyjnej (częstkowej). Istotny jest dla nich normatywny charakter wolności, będącej prawem podmiotowym każdej jednostki, a więc zgodnie z liberalną tradycją – prawem człowieka. Jej wyłączność w sferze dysponowania własnością zostaje tu rozszerzona na autonomiczne zarządzanie własną pracą. W ten sposób rozumiana wolność jednostki przyjmuje w zbiorowości wymiar społeczny, zaś jej konkretne przejawy dotyczą zarówno tworzenia warunków do działalności gospodarczej, jak też samego wytwarzania czy przetwarzania oraz konsumpcji. Społeczne ramy wolności gospodarczej wyznaczają w istocie obszar wolnego rynku, choć brak bezpośredniego odwołania do tego pojęcia. Warunkiem koniecznym jego istnienia, a tym samym zachowania wolności gospodarczej, są gwarancje dla trzech swobód, które w tej indukcyjnej analizie przejawów wolności gospodarczej funkcjonują jako składowe pojęcia. Są to: swoboda przepływu siły roboczej, przepływu kapitału i przepływu towarów. Jedyne zagrożenie dla nich Heritage Foundation widzi w działalności państwa, niewątpliwie z powodu jego immanentnych cech, wyrażających się w tendencjach regulacyjnych oraz reglamentacyjnych, wspartych w myśl weberowskiej definicji państwa przymusem (*Gewaltmonopol*

¹³ Zob. *Liberalizm. Zarys myśli politycznej XIX i XX wieku*, Z. Rau, 2000, Warszawa: Fundacja Aletheia, s. 12 i n.; *Druga Babel. Antynomie siedemnastowiecznej angielskiej myśli politycznej*, N. Gładziuk, 2005, Warszawa: ISP PAN, s. 524-525.

¹⁴ Jest to jeden z bardziej wpływowych amerykańskich think tanków, który od 1973 roku stawia sobie za cel „formułowanie i promowanie konserwatywnego punktu widzenia opartego na zasadach wolnego rynku, ograniczonego rządu, wolności indywidualnej, tradycyjnych amerykańskich wartości i bezpieczeństwa narodowego”. Zob. www.heritage.org/about-heritage/mission.

¹⁵ Zob. www.heritage.org/index/about: „Economic freedom is the fundamental right of every human to control his or her own labor and property. In an economically free society, individuals are free to work, produce, consume, and invest in any way they please. In economically free societies, governments allow labor, capital, and goods to move freely, and refrain from coercion or constraint of liberty beyond the extent necessary to protect and maintain liberty itself”.

des Staates). Autorzy założeń przyjmują zgodnie z liberalną doktryną, że wolności w sferze społecznej nie są jednak wartością samą w sobie. Granicą wolności jednostki jest dobro wspólne. Z tego względu działania państwa i stosowanie przymusu w sferze społecznej – mimo że w sferze pojęciowej ograniczają indywidualną wolność gospodarczą – nie mogą być traktowane jako jej naruszenie, o ile służą zachowaniu innych fundamentalnych wolności i praw (człowieka i obywatela), analizowanych w całym ich kompleksie.

Drugi uznany za miarodajny w indeksacji wolności gospodarczej ośrodek – kanadyjski Fraser Institute, też konserwatywny i prezentujący libertariańską orientację – deklaruje podobnie jak Heritage Foundation, że „podmioty mają wolność gospodarczą, gdy majątek nabyty przez nie w sposób legalny jest chroniony przed naruszeniami ze strony innych osób, a one same mogą swobodnie korzystać ze swej własności, dokonywać obrotu nią lub przekazywać innym, tak długo jak ich działania nie naruszają analogicznych praw innych podmiotów. Mają one wolność wyboru, handlu i współpracy z innymi oraz konkurencji, wedle własnego uznania”. Podstawy tak rozumianej „wolności gospodarczej” stanowią: „własny wybór, dobrowolna wymiana koordynowana przez rynek, wolność wejścia na rynek i konkurencji na nim oraz ochrona osób i ich własności przed naruszeniami ze strony innych”¹⁶. Punktem wyjścia dla opisowej (nienormatywnej) formuły Instytutu Fräsera jest definicja J. Gwartneya, R. Lawsona i W. Blocka, sformułowana jeszcze w XX wieku w duchu doktrynalnych założeń M. Friedmana i aprobowana przez tego ekonomistę (Gwartney, Lawson, Block, 1996, s. 12, zob. też s. VII i VIII)¹⁷. Na jej „kanoniczną” rolę w wyznaczeniu „paradygmatycznego” rozumienia omawianego pojęcia zwrócił w polskim piśmiennictwie uwagę m.in. A. Kondratowicz (2013b, s. 34; 2015, s. 31 przyp. 1)¹⁸. Stwierdza on, że definicja przyjmuje w wyjściowej analizie podwójną optykę. Jako pojęcie absolutne wolność gospodarcza jednostki, niezależnie od tego, czy występuje ona jako producent czy konsument, oznacza w perspektywie mikroekonomicznej niczym nieskrępowaną swobodę decyzji: wyboru oraz działania lub niedziałania. W perspektywie makroekonomicznej horyzont zjawisk rozszerza się i obejmuje czynniki społeczne i polityczne. Zawsze determinują one sytuację jednostki, lecz na jej poziomie nie są analizowane jako zjawiska czy procesy ogólne. Ujęcie mikroekonomiczne w inny sposób weryfikuje aspekty doktrynalne niż makroekonomiczne. Dany postulat „wolnościowy” konfrontowany jest z ograniczonym indywidualnie faktycznym stanem rzeczy. Łatwiej ulega w badaniu subiektywizacji wynikającej m.in. z interpretacji jednostkowych oczekiwań. W perspektywie makroekonomicznej dochodzi do ich relatywizacji. Właściwa dla niej tendencja do tworzenia całościowego obrazu zjawisk społeczno-gospodarczych i przedstawiania biegu procesów „długiego trwania” (*longue durée* w braudelowskim rozumieniu) narzuca u podstaw wzmoczoną troskę o metodyczną poprawność i wyważony obiektywizm. Są one szczególnie ważne, gdy celem badań jest interdyscyplinarna synteza wielu czynników z różnych sfer życia społecznego; złożonych zjawisk gospodarczych, ponadjednostkowych zachowań o charakterze publicznym

¹⁶ Zob. www.fraserinstitute.org/economic-freedom/economic-freedom-basics: „The cornerstones of economic freedom are (1) personal choice, (2) voluntary exchange coordinated by markets, (3) freedom to enter and compete in markets, and (4) protection of persons and their property from aggression by others. Individuals have economic freedom when property they acquire without the use of force, fraud, or theft is protected from physical invasions by others and they are free to use, exchange, or give their property as long as their actions do not violate the identical rights of others. Individuals are free to choose, trade, and cooperate with others, and compete as they see fit”.

¹⁷ Pod patronatem M. Friedmana i przy jego udziale założyciel Instytutu Fräsera M. Walker zorganizował w latach 1986-1994 cykl konferencji analizujących aspekty pojęciowe wolności gospodarczej oraz metody jej pomiaru.

¹⁸ Tak samo „Rozwój gospodarczy wybranych krajów Unii Europejskiej w ocenie indeksu wolności gospodarczej”, G. Karmowska, 2017, w: T. Borys, T. Brzozowski, S. Zalewska-Wanke (red.), *Zrównoważony rozwój organizacji – aspekty społeczne. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 475, Wrocław: Wydawnictwo UE we Wrocławiu, s. 78.

i działań politycznych. Również perspektywa makroekonomiczna nie może abstrahować od świata wartości. Co więcej, uwzględnienie normatywnego pierwiastka aksjologicznego w analizie zachowań ludzkich jest nawet nieodzowne. Na koniec dochodzi więc nieuchronnie do zestawienia uzyskanego obrazu makroekonomicznego z modelowymi założeniami doktrynalnymi. Odpowiada to zresztą należącej do warsztatu badawczego potrzebie porządkowania i klasyfikowania uzyskanych rezultatów, jak i potrzebom odbiorców badań. Charakteryzowanie określonej sytuacji makroekonomicznej poprzez łączenie w jednym procesie niekoherentnych parametrów o różnorodnej naturze, zależnych lub niezależnych od siebie, powoduje, że „rankingowe” odwzorowanie rzeczywistości będzie miało zawsze charakter umowy. W dodatku uznaniowość, nieuchronna przy doborze i określeniu wagi poszczególnych składników sumarycznej oceny wolności gospodarczej, jest nierzadko wynikiem czynników pozanaukowych, np. doktrynalnych. Świadomość uproszczeń i zniekształceń, a jednocześnie potrzeba maksymalnego obiektywizmu nakazują zatem przy „pomiarach poziomu wolności” rozważną refleksję metodologiczną i metodyczną. W tym leży źródło mnożenia „zagregowanych miar” wskaźników ilościowych i jakościowych oraz rozbudowywania algorytmów indeksów, w których tworzeniu są stosowane¹⁹.

Twórcy indeksów zakładają milcząco, że doświadczenie wolności gospodarczej weryfikuje się w tych obszarach życia społecznego, w których przedsiębiorczość niezależnych jednostek zderza się z aktywnością państwa. Pozycje obu stron konfrontacji nie są równorzędne. Państwo posiadające monopol na stosowanie prawa i przymusu dominuje nad jednostkami. Czynniki doktrynalne na równi z pragmatycznymi nakazują jednak państwu miarkowanie ich użycia. Władza publiczna stara się zatem godzić statystycznie ważne interesy pojedynczych jednostek z dobrem wspólnym, za którego reprezentanta się uważa i które sama definiuje. W konsekwencji w sferze potencjalnie możliwej ingerencji dochodzi do jej samoograniczenia. Na tej drodze tworzy się w poszczególnych polach aktywności społecznej i funkcjonowania państwa pewna równowaga między sprzecznymi wartościami oraz tendencjami władzy i gospodarczo czynnego społeczeństwa. „Homeostaza” ta jest często wymuszona. Stan zjawisk jest ponadto zależny nie tylko od woli władzy próbującej godzić założenia ideologiczne, polityczne oraz makroekonomiczne z tymi oczekiwaniami powtarzającymi się w skali mikroekonomicznej, które decyduje się respektować, ale także od wielu innych czynników, trudnych do identyfikacji i oszacowania. Mimo dynamicznej natury i efemeryczności daje się on jednak w określonych przedziałach czasu mierzyć oraz porównywać przy zastosowaniu konwencjonalnych parametrów. Wyznaczają one *de facto* treść i zakres pojęcia „wolność gospodarcza”, tak jak je przyjmują twórcy indeksów, nawet jeśli brak jest rozwiniętych w tym kierunku definicji.

W myśl założeń Index of Economic Freedom, opracowanych przez Heritage Foundation, należy brać łącznie pod uwagę cztery kategorie zjawisk społecznych, a w każdej z nich po trzy „filary wolności gospodarczej”.

¹⁹ Zasady indeksowania opracowywane były od 2 poł. lat 80. XX wieku. W ekonomii doprowadziło to do „zoperacjonalizowania” pojęcia „wolności gospodarczej”. Zob. „Wolność gospodarcza a teoria zmiany instytucjonalnej”, A. Kondratowicz, 2015, w: E. Mączyńska (red.), *Modele ustroju społeczno-gospodarczego. Kontrowersje i dylematy*, Warszawa: PTE, s. 31. Por. *Wolność gospodarcza w Polsce i na świecie*, A. Kondratowicz, 2013a, INFOS, Zagadnienia społeczno-gospodarcze, Biuro Analiz Sejmowych, nr 2(139), 24.01.2013, s. 1.

Kategorie podstawowe wyznaczone są przez: praworządność (rządy prawa)²⁰, wpływ instytucji rządowych na gospodarkę (ingerencja państwa), efektywność wprowadzanych regulacji oraz otwartość gospodarki (rynków).

Praworządność w zakresie istotnym dla pojęcia „wolność gospodarcza” analizowana jest z punktu widzenia prawa własności, przestrzegania przez instytucje rządowe (władze publiczne) standardów prawa oraz skuteczności wymiaru sprawiedliwości. Ingerencja państwa rozpatrywana jest pod kątem wielkości wydatków rządowych, rozmiaru obciążeń podatkowych oraz stanu systemu finansów publicznych. „Filary wolności” są w założeniach badaczy tym mocniejsze, im niższe są wskaźniki wpływu państwa. Efektywność regulacji oceniana jest z kolei wedle skuteczność ochrony swobody działalności gospodarczej (przedsiębiorczości), wolności rynku pracy oraz swobody polityki pieniężnej (monetarnej). Otwartość gospodarki jest wartościowana przez pryzmat swobody wymiany handlowej, wolności inwestycji związanej ze swobodnym przepływem kapitałów oraz stopnia niezależności systemu finansowego²¹.

Twórcy Index of Economic Freedom zakładają więc, że pole, w którym urzeczywistnia się wolność gospodarcza, wyznaczone jest przez siedem podstawowych swobód ekonomicznych²² oraz pięć kategorii zjawisk, w których wyraża się nastawienie władz publicznych wobec tych swobód oraz konsekwencje podejmowanych przez nie działań²³.

Ustalenie ocen dla 12 „filarów wolności gospodarczej” wymaga jednak głębszej analizy²⁴. „Nośność” każdego z filarów jest badana wedle przypisanych mu dalszych parametrów o węższym zakresie.

Służąca badaniu praworządności analiza prawa własności zmierza do ustalenia, czy i w jakim zakresie obowiązujący system prawny umożliwia jednostkom nabywanie własności i jak ją chroni oraz na ile przestrzegane są obowiązujące przepisy. Osobno bada się prawo własności w rozumieniu prawa cywilnego, którego przedmiotem są rzeczy materialne, oraz praw własności intelektualnej, ochronę inwestycji, a także ryzyko wywłaszczenia. Odrębną ocenę podlega reżim prawny i praktyka administracji publicznej w odniesieniu do nieruchomości. Analizuje się tu stopień swobody obrotu i dziedziczenia oraz ich gwarancje, w tym ochronę sądową, ograniczenia swobody korzystania z nieruchomości (wynikające np. z zasad zagospodarowania przestrzennego

²⁰ Z uwagi na inny sposób rozumienia „prawa” i odmiennosc systemów prawnych (otwarty system źródeł i dominacja prawa precedensowego w prawie anglosaskim i zamknięty katalog źródeł prawa stanowionego) pojęcie „praworządność” nie w pełni odpowiada pojęciu „rządy prawa” (rules of law). W jednym i drugim przypadku chodzi jednak o takie same podstawy państwa prawa, którego jednym z głównych zadań jest ochrona jednostki przed arbitralnym działaniem organów władzy. Organy te mogą stosować nakazy, zakazy i przyznawać uprawnienia jedynie w zakresie przewidzianym w przepisach, które zostały wprowadzone stosownie do nadrzędnych zasad ustrojowych. Obywatel ma z kolei obowiązek przestrzegania tak samo ustalonych zakazów i nakazów. Innymi słowy: organy państwa mogą robić jedynie to, co wyraźnie nakazuje im lub na co pozwala im przepis, natomiast obywatele mogą robić wszystko, czego im prawo wyraźnie nie zabrania, a muszą to, co prawo im nakazuje.

²¹ Zob. www.heritage.org/index/about: „Rule of Law (property rights, government integrity, judicial effectiveness), Government Size (government spending, tax burden, fiscal health), Regulatory Efficiency (business freedom, labor freedom, monetary freedom), Open Markets (trade freedom, investment freedom, financial freedom)”.

²² W kategoriach prawnych ująć je można jako zasady ustroju społeczno-gospodarczego państwa.

²³ Prawo własności zalicza się do kategorii wolności, czyli swobód. Tradycję tę wprowadziła już Wielka Rewolucja Francuska w 1789 roku. Zob. Deklaracja Praw Człowieka, art. 2 Współczesne konstytucje (np. niemiecka i polska) traktują je w kategoriach prawa naturalnego, niepodlegającego co do istoty – jak wszystkie prawa i wolności człowieka – ograniczeniom prawa stanowionego. Zob. art. 64 konstytucji RP oraz „Istota wolności i praw a spór o uniwersalia”, J. Reszczyński, 2017, w: L. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak (red.), *Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa z okazji 45-lecia pracy naukowej profesora Jerzego Jaskierni*, Toruń: Wydawnictwo A. Marszałek, s. 317 i n.

²⁴ Stopień realizacji albo intensywności oddziaływania każdego z głównych parametrów otrzymuje określoną wartość w skali ocen od 0 do 100 – od braku wolności gospodarczej do wolności całkowitej. Mają one jednakową wagę.

i prawa budowlanego), ich opodatkowanie oraz obowiązki informacyjne dysponentów nieruchomości wobec władz publicznych (rejstry gruntowe, szacowanie wartości, inwentaryzacja geodezyjna).

Stan praworządności w kontekście stosowania się do standardów państwa prawa widziany jest przede wszystkim z perspektywy zjawisk korupcyjnych. Korupcja jest w oczywisty sposób sprzeczna z istotą wolności gospodarczej. Zawiera w sobie element przymusu i obciąża działalność nieakceptowanymi doktrynalnie kosztami. Wprowadza poza tym do decyzji gospodarczych pierwiastek irracjonalny. Wywołany przez nią stan niepewności wpływa ujemnie na aktywność przedsiębiorców. Szczególnie groźna jest korupcja w instytucjach władzy publicznej, dysponujących dobrami istotnymi dla gospodarki. W szerokim rozumieniu obejmują one także sferę tworzenia prawa i jego stosowania (decyzji administracyjnych dotyczących przedsiębiorców). Korupcja wyraża się najczęściej w różnych formach przekupstwa, płatnej protekcji, wymuszeń, nepotyzmu, klientelizmu, klikowości, faworyzowania. Pokrewny charakter mają również obciążające władze publiczne zjawiska malwersacji czy też defraudacji. Metoda badań tego parametru nakazuje uwzględnienie sześciu czynników. Są nimi: zaufanie społeczne do polityków, przejrzystość zasad i metod kształtowania polityki przez władze publiczne, domaganie się przez ich przedstawicieli opłat niemających podstaw prawnych, występowanie innych zjawisk korupcyjnych w działalności organów państwowych, stosunek do korupcji opinii publicznej, przejrzystość działań i decyzji administracji publicznej na każdym szczeblu.

Skuteczność wymiaru sprawiedliwości rozpatrywana jest z punktu widzenia niezależności sądownictwa, jakości procedur sądowych (prawa procesowego i praktyki) oraz prawdopodobieństwa uzyskania w konkretnym przypadku korzystnego rozstrzygnięcia (zgodnego z prawem).

Kolejna grupa zjawisk odnosi się do oddziaływania na gospodarkę własnej działalności państwa. Na pierwszym planie rysuje się jej aspekt makroekonomiczny, uwzględniający politykę fiskalną. Obecność w gospodarce aktywnego podmiotu o potencjale ekonomicznym nieporównywalnie wielkim wobec innych podmiotów, w dodatku mogącego samodzielnie i poza regułami rynkowymi określać swój status i uprawnienia, ogranicza bardzo mocno swobodę decyzji i działania jednostki. Intensywność wpływu państwa wyraża się w pierwszej kolejności w wielkości jego wydatków. Analiza uwzględnia zarówno koszty utrzymania i działalności aparatu publicznego, jak i płatności transferowe. Bierze się pod uwagę wydatki na działania operacyjne podejmowane przez władze w określonym czasie w zakresie wszystkich funkcji państwa. Ponieważ część wydatków może być dokonywana poza budżetem, decydującym kryterium zaliczenia do wydatków państwa musi być rzeczywiste dysponowanie środkami, nawet jeśli zależność dysponenta od instytucji publicznych jest pośrednia.

Rozmiar obciążeń podatkowych uwzględnia w wyliczeniu trzy składowe: maksymalne stawki podatku dochodowego od osób fizycznych (podatek od dochodów osobistych), maksymalne stawki podatku dochodowego od osób prawnych (podatek od dochodów przedsiębiorstw) oraz całkowite obciążenia podatkowe (podatki bezpośrednie i pośrednie) liczone w skali państwa jako odsetek produktu krajowego brutto (PKB).

W odniesieniu do stanu finansów publicznych za miarodajne wskaźniki uznano średni deficyt budżetowy w 3 ostatnich latach i zadłużenie państwa. W obu przypadkach odnosi się je procentowo do produktu krajowego brutto.

W optyce doktryny wolnorynkowej wszystkie ściśle ze sobą skorelowane przejawy ingerencji państwa są szkodliwe dla wolności gospodarczej. Nadmierne wydatki sektora rządowego, niepokryte przychodami państwa, których nie wolno zwiększać na miarę potrzeb władzy, są źródłem deficytów budżetowych i trudnego do przewyciężenia długu publicznego. Powodują

łącznie „niewłaściwą alokację zasobów i utratę efektywności ekonomicznej”, a w konsekwencji „niestabilność makroekonomiczną i niepewność gospodarczą”, stanowiąc jedną z „najpoważniejszych przeszkód w dynamice gospodarczej”²⁵.

Analiza efektywności regulacyjnej służy ocenie unormowań prawnych przyjętych wobec różnych aspektów aktywności społecznej, ujmowanych jako podstawy wolności gospodarczej, a także wobec determinujących ją warunków środowiska, przede wszystkim infrastrukturalnego. Celem jest badanie stopnia dopasowania regulacji do modelowych wymogów wolności oraz potrzeb optymalizacji działalności w jej ramach, a także określenie sprawności ich stosowania w praktyce.

W zakresie swobody działalności gospodarczej kryteria, które mają pozwolić na ustalenie poziomu ograniczeń efektywnego działania przedsiębiorstw, odnoszą się do warunków jej podejmowania, prowadzenia i zakończenia. Bierze się pod uwagę łącznie 13 szczegółowych wskaźników. W odniesieniu do podjęcia działalności są nimi: liczba koniecznych formalności wstępnych, czas do chwili rozpoczęcia faktycznej działalności, poniesione koszty oraz minimalny wymagany kapitał (w obu przypadkach odniesione do średniego dochodu na mieszkańca). Uwzględnia się też liczbę procedur niezbędnych do uzyskania zezwoleń, długość ich trwania oraz ponoszone koszty (w odniesieniu do średniego dochodu na mieszkańca). W odniesieniu do formalności związanych z zakończeniem działalności gospodarczej liczy się czas potrzebny na ich dopełnienie oraz koszty zamknięcia przedsiębiorstwa ujmowane jako procent wartości majątku. Brana jest pod uwagę również stopa odzysku w przypadku niewypłacalności przedsiębiorcy (strata wierzycieli). Za wskaźniki określające efektywność infrastrukturalnego otoczenia przedsiębiorcy uważa się liczbę formalności związanych z uzyskaniem dostępu do energii elektrycznej i czas ich trwania oraz poniesione koszty przyłączenia (jako odsetek średniego dochodu na mieszkańca).

Dla oceny wolności rynku pracy twórcy założeń metodologicznych indeksu posłużyli się miarami ilościowymi, wyrażającymi różne przejawy jego funkcjonowania w danym kraju. W sposób podobny jak w przypadku swobody działalności gospodarczej wynikają one głównie z regulacji prawnych lub są z nimi skorelowane. Uwaga analityków koncentruje się na realnych ograniczeniach i potencjalnych zagrożeniach wolności gospodarczej, które starają się skwantyfikować, stosując siedem wskaźników. Są nimi: stosunek wynagrodzenia minimalnego do średniej wartości dodanej liczonej na pracownika, bariery w zatrudnianiu nowych pracowników, brak elastyczności w określaniu wymiaru czasu pracy, utrudnienia przy redukcji nadmiernego zatrudnienia, unormowania dotyczące okresów wypowiedzenia, obowiązkowe odprawy dla pracowników oraz współczynnik aktywności zawodowej ludności²⁶.

Dla określenia efektywności regulacji wpływającej na poziom wolności gospodarczej w sferze polityki pieniężnej łączy się analizę stabilności cen z oceną mechanizmu pozarynkowego oddziaływania na nie. Brak inflacji przy jednoczesnym wstrzymaniu się od interwencji oddziałujących na sferę mikroekonomiczną są stanem uznanym za optymalny. Zarówno inflacja, jak i kontrola cen zakłócają swobodną działalność gospodarczą. Indeks bierze pod uwagę

²⁵ Zob. www.heritage.org/index/book/methodology. Alarmującą granicą jest dla twórców indeksu 30% PKB.

²⁶ Poziom aktywności zawodowej ludności jest oczywiście czynnikiem wyznaczającym na każdym poziomie granice swobody decyzji biznesowych i działalności. Jego źródła są jednak dużo bardziej złożone niż zjawisk mierzonych poprzednio przedstawionymi wskaźnikami. Trudno też mówić o bezpośredniej efektywności regulacji filtrowanej przez czynniki antropogeniczne. Nadmierne rozszerzanie indeksowanych uwarunkowań wolności gospodarczej na czynniki niepowiązane z interakcjami w strukturach społecznych wydaje się sprzeczne z pojmowaniem wolności jako faktu społecznego.

dwa wskaźniki: średnią ważoną stopę inflacji w ostatnich 3 latach oraz zakres urzędowej kontroli cen, której samo już wprowadzenie oznacza dla jego twórców negatywny krok regulacyjny wobec wolności.

Analiza otwartości danej gospodarki z perspektywy zasady wolności handlu ma na celu ustalenie poziomu dostępności rynku wewnętrznego dla towarów i usług z zagranicy. Ograniczenia wynikają ze stosowania przez państwo taryfowych barier celnych oraz ograniczeń pozataryfowych. Miara wolności handlu obliczana jest na podstawie średniej ważonej taryf celnych, efektywnie stosowanych wobec wszystkich produktów. Uzyskaną wielkość pomniejsza współczynnik oceniający intensywność stosowania innych ograniczeń handlu zagranicznego. Twórcy indeksu włączają do tej kategorii bardzo liczne i zróżnicowane formy protekcyjnej ochrony krajowej produkcji i handlu z wyłączeniem w praktyce – oprócz ceł importowych – jedynie oddziaływania na kursy walutowe. Dzielią je na ograniczenia handlu o charakterze ilościowym (zakazy importu i eksportu, w tym embargo, kontyngenty importowe, ograniczenia i dobrowolne redukcje obrotu na bazie porozumień między państwami, wliczając do nich nawet handel kompensacyjny), dodatkowe bariery natury celnej (restrykcyjne procedury klasyfikacji i urzędowej wyceny, odprawy celne, zabezpieczenia długu celnego, zaliczki na jego poczet czy depozyty celne), interwencje oddziałujące na mechanizm cenowy (cła antydumpingowe, opłaty wyrównawcze i zmienne opłaty dodatkowe, podatki graniczne i korekty podatkowe, a także należące w istocie do sfery stosowania taryf celnych kontyngenty i plafony taryfowe oraz okresowe zawieszenia poboru ceł). Wyróżnia się ponadto jako osobną grupę regulacje urzędowe bezpośrednio reglamentujące operacje handlowe (jak koncesjonowanie obrotu) lub wpływające na nie pośrednio (wymóg składnika krajowego, stosowanie reguł kraju pochodzenia, normy przemysłowe, sanitarne, fitosanitarne, normy bezpieczeństwa, przepisy dotyczące opakowań, etykietowania i znaków towarowych, a także reklamy i działalności mediów)²⁷. Również samodzielne działania władz rządowych w sektorze handlu i usług naruszają swobodę wymiany, a przez to otwartość rynków. Jako źródło utrudnień wymienia się monopole państwowe i ekskluzywne koncesje, preferencje w zakresie konkurencji, handel państwowy, zamówienia publiczne i zakupy rządowe, subwencje i inne formy pomocy, politykę przemysłową władz czy finansowanie badań i rozwoju technologii²⁸.

Uwzględnienie wśród podstaw wolności gospodarczej zasady swobodnego przepływu kapitału (swobody inwestycji) prowadzi autorów indeksu do wartościowania poszczególnych czynników negatywnie oddziałujących na realizację idealnego wzorca gospodarki wolnej od jakichkolwiek ograniczeń w przepływie kapitału inwestycyjnego i w korzystaniu z niego zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i transgranicznym. W poszczególnych państwach pojawiają się ograniczenia różnego rodzaju. Ocenie podlegają tendencje i zjawiska występujące na płaszczyźnie normatywnej oraz w praktyce stosowania przepisów przez urzędy, niekiedy mocno odbiegającej od ich treści. Bada się sytuację prawną i sposób traktowania inwestycji zagranicznych w porównaniu do krajowych, charakter norm regulujących inwestycje zagraniczne pod kątem ich jednoznaczności i skuteczności mechanizmów ochrony oraz efektywnego stosowania przepisów z uwzględnieniem

²⁷ Przepisy prawne Unii Europejskiej, mocno rozbudowane w swej funkcji regulacyjnej, muszą być zatem w tym zakresie uważane za niezgodne z zasadą wolnego handlu.

²⁸ Bardziej prawidłowy z punktu widzenia zasad klasyfikacji (wyczerpujący, spójny i rozłączny) jest podział tej materii na ograniczenia taryfowe, parataryfowe i pozataryfowe. Zob. *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, P. Bożyk, J. Misala, M. Puławski, 2002, Warszawa: PWE, s. 319. Jeśli przyjąć takie oczekiwania, wydaje się wątpliwe wyróżnienie kategorii działań państwa (skoro wszystkie inne ograniczenia też są formą jego działalności) czy prawno-administracyjnych ograniczeń regulacyjnych (skoro każda formalna czynność instytucji władzy musi mieć podstawę w przepisach).

zachowań aparatu biurokratycznego. Kolejnymi branymi pod uwagę elementami są ograniczenia w obrocie nieruchomościami i ich zakres, a także wyłączenie spod zagranicznych inwestycji określonych sektorów gospodarki lub poszczególnych jej gałęzi. Przedmiotem analizy jest też poziom zagrożenia wywłaszczeniem inwestycji bez rekompensaty odpowiadającej jej wartości przy ewentualnym braku sądowej drogi odwoławczej, a ponadto zakres nadzoru państwa nad zagranicznymi inwestorami na rynku walutowym oraz kapitałowym (reglamentacja obrotu dewizowego, ograniczenia swobody płatności, transferów i transakcji kapitałowych, w tym zwłaszcza repatriacja wypracowanych zysków). Ujemny wpływ na ocenę stopnia implementacji zasady swobody inwestycji ma też, w myśl założeń indeksu, realizacja przez władze przedsięwzięć pośrednio ograniczających swobodę inwestowania lub utrudniających proces inwestycyjny, a ponadto niewystarczający poziom bezpieczeństwa w państwie oraz niedostatek podstawowej infrastruktury inwestycyjnej. W dwu ostatnich przypadkach negatywna ocena nie wynika, jak poprzednio, z niezgodnej z liberalną doktryną aktywności organów władzy publicznej, lecz z zaniechania oczekiwanych od nich działań²⁹.

Niezależność systemu finansowego, nazywana też – co pociąga jednak za sobą większą ekstensję pojęcia – wolnością finansową, jest w metodologicznych założeniach indeksu ostatnim branym pod uwagę parametrem otwartości gospodarki. Zasadniczym przedmiotem analizy jest efektywność systemu bankowego, mierzona niezależnością od władz publicznych i brakiem ich oddziaływania na sektor finansów. W myśl doktryny wolnorynkowej, państwowa własność banków i innych instytucji uczestniczących w rynku kapitałowym ogranicza konkurencję i utrudnia dostęp do kredytów, o których udzieleniu mogą decydować warunki inne niż rynkowe (np. względy polityczne). Jej założenia wykluczają zatem istotne ingerencje władzy w środowisku bankowym i finansowym. W konsekwencji regulacje prawne rynku finansowego i nadzór banku centralnego powinny jedynie optymalizować wykonanie zobowiązań i gwarantować bezpieczeństwo obrotu. Krajowe i zagraniczne instytucje finansowe powinny być traktowane jednakowo i mieć pełną swobodę świadczenia wszelkich usług finansowych dowolnym klientom zarówno w walucie krajowej, jak i w walutach obcych. Takie założenie co do treści wolności finansowej w otwartej gospodarce prowadzi, przy obliczaniu wskaźnika indeksu, podobnie jak w odniesieniu do swobody inwestycji, do pomniejszenia wartości pełnej realizacji wolności o procentowo ujęty szacunek ujemnego wpływu na nią działań państwa w określonych sferach. Są nimi, po dokonaniu oceny stopnia rozwoju rynku finansowego i kapitałowego, zakres narzuconej przez państwo regulacji usług finansowych, wielkość bezpośredniego i pośredniego udziału państwa we własności banków i innych instytucji finansowych, a ponadto wpływ władzy publicznej na alokację kapitału oraz otwartość na konkurencję zagraniczną.

Drugi z najważniejszych indeksów – indeks Economic Freedom of the World, którym posługuje się Fraser Institute, uwzględnia zasadniczo te same zjawiska i fakty. Nieco inaczej grupuje je i posługuje się częściowo odmienną terminologią, a ponadto wyodrębnia pewne czynniki niebrane w rachubę przez Heritage Foundation. Zjawiska jakościowe stara się – jeszcze usilniej – oceniać poprzez ich aspekty dające się wyrazić ilościowo. Metodologia indeksu odwołuje się ostatecznie do pięciu kategorii, w ramach których wyróżnia się 24 obszary życia społecznego, opisywane przez 42 zmienne³⁰. Pięć podstawowych kategorii tworzą: formy i zakres oddziaływania

²⁹ Zgodnie z liberalnym rozumieniem obowiązków władzy publicznej, powinna ona zapewnić bezpieczeństwo oraz stworzyć warunki sprzyjające rozwojowi prywatnej przedsiębiorczości.

³⁰ Zob. www.fraserinstitute.org/economic-freedom/approach. Przez dużą część specjalistów uważany jest za lepiej odpowiadający metodyce klasyfikacji i pełniej oddający rzeczywistość.

władz publicznych na gospodarkę, jakością systemu prawnego ze szczególnym naciskiem na prawo własności, „zdrowy pieniądz” (racjonalna polityka pieniężna), wolność handlu w wymiarze międzynarodowym oraz poziom i jakość regulacji prawnych dotyczących gospodarki. Badając wpływ władz publicznych, bierze się pod uwagę wydatki państwa, płatności transferowe i subwencje rządowe, działalność przedsiębiorstw państwowych i inwestycje państwa oraz maksymalne stawki opodatkowania dochodów i podatku od wynagrodzeń. Zależność swobód gospodarczych od systemu prawnego rozpatrywana jest nie tylko od strony treści przepisów (integralność systemu prawnego, brak wpływu wojska na funkcjonowanie państwa prawa i na politykę, ochrona prawa własności, podatki i opłaty w obrocie nieruchomościami), ich stosowania przez władze oraz przestrzegania w społeczeństwie (skuteczność egzekwowania umów, niezawodność policji, straty na skutek przestępczości ponoszone przez przedsiębiorców), ale także funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (niezależność sądownictwa, bezstronność orzekania). Wskaźnikami oddziaływania polityki pieniężnej na wolność gospodarczą są podaż pieniądza, standardowe odchylenia wskaźnika inflacji, poziom inflacji w ostatnim roku, wolność posiadania rachunku bankowego w walutach obcych. Liczne wskaźniki służą też ocenie poziomu wolności handlu transgranicznego. Uwzględnia się taryfy celne w różnych aspektach stosowania, bariery pozataryfowe, opłaty urzędowe w obrocie z zagranicą, kurs wymiany czarnorynkowej, kontrolę przepływu kapitału i osób, a wśród nich ograniczenia własności i inwestycji obcokrajowców oraz swobody ich podróży. Największa liczba wskaźników wykorzystywana jest do oceny wpływu regulacji prawnych na swobody gospodarcze. Regulacje prawne rynku kredytowego oceniane są przez pryzmat własności banków, długu sektora prywatnego, kontroli stóp procentowych i zjawiska rzeczywistej ujemnej stopy procentowej. Rynek pracy charakteryzowany jest z kolei przez regulacje zatrudnienia i zwolnień pracowników, układów zbiorowych, płacy minimalnej, obowiązkowych świadczeń na rzecz zwalnianych pracowników, wymiaru czasu pracy oraz obowiązków pracowników wobec państwa (pobór do wojska). Regulacje samej przedsiębiorczości rozpatrywane są z punktu widzenia treści wymogów urzędowych działalności, warunków jej podejmowania, wydatków przedsiębiorców w związku z czynnościami urzędów, dodatkowych opłat, korupcji, protekcji, ograniczeń koncesyjnych oraz wydatków przy wypełnianiu obowiązków podatkowych.

Parametry Fraser Institute, traktowane jako całość, mają bardziej techniczny charakter niż poprzednie. Twórcy metody wyraźnie kładli nacisk na ograniczenie potencjalnego wpływu poglądów analityków na ich oceny. Tracą one jednak przez to bezpośredni związek z treścią wyjściowego pojęcia „wolność gospodarcza”, które jest doktrynalnym punktem wyjścia analizy.

W nawiązaniu do wypracowanych standardów badania wolności gospodarki i różnych jej aspektów (np. wolności konkurencji) podejmowały także inne instytucje. Często prowadzono je w wymiarze regionalnym lub sektorowym³¹. Należy zwrócić uwagę, że wskaźnik wolności gospodarczej ma pierwszoplanowe znaczenie dla przedstawicieli nurtów liberalnych oraz liberariańskich. Dla zwolenników interwencjonizmu państwowego, „trzeciej drogi” czy też ordoliberalizmu jest mniej istotny i niczego nie przesądza w sposób ostateczny. Druga perspektywa, pozornie bardziej pragmatyczna, ma jednak równie silne podłoże ideologiczne jak pierwsza.

³¹ Taką działalność prowadzi np. Światowe Forum Ekonomiczne, Liberales Institut w Szwajcarii, IMANI w Ghanie. The Freedom House w 1996 roku przedstawił listę kryteriów wolności gospodarczej (World Survey of Economic Freedom). W późniejszym czasie ta amerykańska organizacja zajmująca się stanem demokracji i wolności na świecie nie prowadziła już prac nad własnym indeksem. W Indiach opracowano oparty na 13 kategoriach i 50 wskaźnikach Economic Freedom Index of India (www.rediff.com/money/2004/mar/08spec.htm). Wolność gospodarczą ujmuje on w aspekcie pozytywnym (wolność do...) i negatywnym (wolność od...).

Zaproponowana ponad ćwierć wieku temu metodologia indeksowania wolności gospodarczej nie jest swoją drogą przyjmowana bezkrytycznie nawet wśród wyznawców wolnego rynku. Przedmiotem sporów jest przede wszystkim metoda przeniesienia teoretycznych założeń do badań empirycznych, kwestia korelacji między badanymi wartościami a wzrostem gospodarczym, „wkładu” poszczególnych mierników w końcowy rezultat badań czy stosowność przyjętych metod kwantyfikacji zjawisk jakościowych³². Nie jest natomiast kwestionowana lista zjawisk i czynników uznanych za wyznaczniki wolności gospodarczej, czyli – z naszego punktu widzenia – ustalenia dotyczące składowych pojęcia „wolność” („the specific components of economic freedom”) (Heckelman, Stroup, 2000, s. 527)³³.

Można na koniec uznać, że całościową i pełną definicję „wolności gospodarczej” należałoby zbudować z wielu definicji częściowych, odnoszących się do różnych wzajemnie powiązanych ze sobą zjawisk albo pewnych ich aspektów, które przyjęte kryteria poznania każą wiązać ze sobą poprzez rynek³⁴. Omawiane powyżej parametry mogą temu służyć, mimo że są tylko instrumentem badań i nie są jednorodne. Trzeba też dostrzec, że jedynie w części odnoszą się do „zjawisk i aspektów częściowych”. Oprócz identyfikacji różnych postaci wolności decyzji i działania, które są istotne dla gospodarki, mierzą bowiem na równi z nimi także fenomeny słabiej związane z wolnością dlatego, że są one skorelowane z aktywnością państwa, a państwo doktryna twórców indeksów zawsze będzie uznawać za antagonistę wolności³⁵.

³² Zob. np.: „Ranking Economic Liberty across Countries”, G.W. Scully, D.J. Slotte, 1991, *Public Choice*, 69(2), s. 121 i n. (<https://link.springer.com/article/10.1007/BF00123844>); „Further evidence on the relationship between economic freedom and economic growth”, J. de Haan, J.C.L. Siermann, 1998, *Public Choice*, 95(3-4), s. 363 i n. (<https://doi.org/10.1023%2FA%3A1005072108159g/10.1023/A:1005072108159>); „Which Economic Freedoms Contribute to Growth?”, J.C. Heckelman, M.D. Stroup, 2000, *Kyklos*, 53, fasc. 4, s. 527 i n. (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-6435.00132>); „Which economic freedoms contribute to growth? A comment”, J.E. Sturm, E. Leertouwer, J. de Haan, 2002, *Kyklos*, 55, fasc. 3, s. 403 i n. (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-6435.00193>) oraz odpowiedź: „Which Economic Freedoms Contribute to Growth? Replay”, J.C. Heckelman, M.D. Stroup, 2002, *Kyklos*, 55, fasc. 3, s. 417 i n. (http://users.wfu.edu/heckeljc/papers/published/Kyklos_reply.pdf).

³³ Kluczowe elementy pojęcia na płaszczyźnie ekonomicznej i politycznej identyfikowane są w taki sam sposób od lat 60. XX wieku (zob. „Ranking Economic Liberty across Countries”, G.W. Scully, D.J. Slotte, 1991, *Public Choice*, 69(2), s. 121).

³⁴ Por. założenia Freedom House, w których jako kryteria wolności gospodarczej wskazuje się sześć innych wolności: własności, zarobkowania (pracy), działalności gospodarczej, inwestowania własnych środków, handlu międzynarodowego i uczestnictwa w gospodarce rynkowej. Zob. „World Survey of Economic Freedom 1995-1996”, R.E. Messick, 1996, w: R.E. Messick, K. Kimura (red.), *World Survey of Economic Freedom 1995-1996: A Freedom House Study*, New Brunswick-London: Freedom House (U.S.) Transaction Publishers, s. 5-7.

³⁵ Zob. „Preliminary Definition of Economic Freedom”, A. Rabushka, 1991, w: W.E. Block (ed.), *Economic Freedom. Toward a Theory of Measurement. Proceedings of an International Symposium*, Vancouver: The Fraser Institute, s. 105. Można nawet dojść do definiowania wolności „poprzez główne obszary działalności gospodarczej, które ona obejmuje”. Zob. „Państwo a dobrobyt ekonomiczny – między wolnością a przymusem”, D. Piątek, K. Szarzec, 2009, *Gospodarka Narodowa*, 5-6(213-214), s. 8; *Pojęcie wolności i swobód gospodarczych a dobrobyt*, Sz. Chrupczalski, 15.10.2010. Pobrane z: www.nbportal.pl/wiedza/artykuly/na-poczatek/pojecie_wolnosci: „Wolność gospodarcza jest składową wolności – nie może być oddzielona od wolności osobistej i politycznej, ponieważ stanowi dla nich podstawę i dostarcza środków do ich utrzymania”. Podobnie, co jest pewnym ewenementem wśród polskich prawników, ujmuje zagadnienie K. Pawłowicz, twierdząc, że w szerokim ujęciu na wolność gospodarczą składa się grupa „wiązek wolności”, w tym wolność osobista, prawo do własności, prawo do przedsiębiorczości, wolność wyboru zajęcia i miejsca zamieszkania, równość, wolna konkurencja oraz swoboda kontraktowania („Prawo człowieka do swobodnej działalności gospodarczej”, K. Pawłowicz, 1993, w: A. Rzepliński (red.), *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, s. 69).

4. Prawna ochrona wolności gospodarczej a ochrona jej składowych

Niezależnie od tego, czy zjawiska gospodarcze analizuje się w perspektywie makro- czy mikroekonomicznej, ewidentna jest świadomość, że wolność gospodarcza jest ściśle związana z prawem. Zależy bowiem od zawartych w nim regulacji, zaś realne gwarancje od stanu praworządności. Pogląd ten ma Locke'owską i oświeceniową tradycję, która po dziś dzień każe twierdzić, że wolność gospodarcza dotyczy przede wszystkim praw człowieka, a nie grup czy wspólnot³⁶. Dyskusja nad zakresem wolności politycznych i praw obywatelskich może prowadzić do wniosku, że to pojęcie „praworządność” (rule of law) mieści je w sobie, jest bardziej istotne i tworzy podstawę konstrukcji pojęciowej wolności gospodarczej³⁷. Faktycznie, skoro wywodzi się ona z innych wolności podstawowych oraz „prymarnych” i składa się z uprawnień, które z nich się wyprowadza, stanowi „pochodną”. Będąc konglomeratem różnowartościowych składników, jest wolnością „drugiego stopnia”, wolnością zagregowaną. Uznanie, że także ona ma charakter absolutny powoduje, że staje się bardziej wrażliwa na ograniczenia niż poszczególne wolności podstawowe. Konsekwencją złożonej konstrukcji jej pojęcia, będącego podstawą indeksacji, jest bowiem to, że przeszkody w urzeczywistnieniu pojedynczej składowej powodują uszczerbek w wolności gospodarczej jako całości. Zagrożenie lub naruszenie wymaga reakcji prawa. Z punktu widzenia techniki prawodawczej nie wydaje się jednak możliwe wprowadzenie jednej normy chroniącej wolność gospodarczą jako całość i gwarantującej jednocześnie każdy jej składnik. Nie byłaby ona skuteczna z powodu niejednorodnego, zbyt szerokiego i nieostro oznaczonego przedmiotu ochrony. Każdy czynnik wolności gospodarczej można jednak chronić z osobna: własność, pracę, dostęp do rynku, równość traktowania itd. Tak właśnie z reguły postępuje prawodawca.

Od chwili pojęciowego wyodrębnienia poszczególnych kategorii wolności starano się wprowadzać je do prawa stanowionego, nadając status chronionego dobra. Powoływanie się na moc prawa natury było mocnym argumentem doktrynalnym, ale brak sankcji władzy publicznej czynił ochronę iluzoryczną. Od Encyklopedystów po M. Friedmana i twórców metodologii indeksów nurt liberalny konsekwentnie definiuje w tych samych kategoriach podstawowe uprawnienia wymagające ochrony, ich wymogi oraz dopuszczalne ograniczenia i odnosi je do norm prawnych.

„Wolność naturalna”, jak pisali autorzy *Wielkiej Encyklopedii* w 1765 roku, „to prawo dane wszystkim ludziom przez naturę do rozporządzania własną osobą i własnym majątkiem w sposób, który uważają za najbardziej odpowiedni dla własnej pomyślności, pod warunkiem, że czynią to zgodnie prawem naturalnym i nie nadużywają go ze szkodą dla innych ludzi. Prawa naturalne są zatem regułą i miarą tej wolności”. Oznacza to, że miarą wolności człowieka nie mogą być arbitralne decyzje władzy. „Wolności obywatelskie” (*liberté civile*) są z kolei:

³⁶ Por. „Preliminary Definition of Economic Freedom”, A. Rabushka, 1991, w: W.E. Block (ed.), *Economic Freedom. Toward a Theory of Measurement. Proceedings of an International Symposium*, Vancouver: The Fraser Institute, s. 87: „Economic freedom is primarily an issue of the rights of individuals, not of groups or collectives”.

³⁷ Tak np. H. LePage, w cytowanej wyżej publikacji Instytutu Frasersa, *Economic Freedom. Toward a Theory of Measurement. Proceedings of an International Symposium*, s. 111 (w dyskusji z R. Poolem). Por. *Konstytucja wolności*, F.A. Hayek, 2006, Warszawa: PWN, s. 221 i n. Mierzenie poziomu praworządności nastęrcza wiele trudności metodologicznych. Zob. „Państwo a dobrobyt ekonomiczny – między wolnością a przymusem”, D. Piątek, K. Szarzec, 2009, *Gospodarka Narodowa*, 5-6, s. 12 i n.: „zmienna nieobserwowalna”.

naturalną wolnością jednostek do życia zgodnego z prawem, które zapewnia im bezpieczeństwo i własność [...]. Wolność polega jednocześnie na tym, że nie można zmusić ich do czynienia czegoś, czego prawo nie nakazuje [...]. Wolności obywatelskie opierają się więc na najlepszych możliwych prawach [...]. Z tego względu nie ma wolności w państwach, w których władza prawodawcza i władza wykonawcza znajdują się w tych samych rękach. Nie ma ich tym bardziej w tych, w których władza sędziowska połączona jest z prawodawczą i wykonawczą³⁸.

W Deklaracji Niepodległości Stanów Zjednoczonych (1776) uzasadnieniem wolności narodu i jego równorzędnego stanowiska wśród innych jest treść „praw natury i jej Boga”. W odniesieniu do ludzi, prócz równości, podkreśla się posiadanie przez nich nienaruszalnych praw, takich jak prawo do życia, wolności i dążenia do szczęścia. Sprawiedliwa władza pochodząca ze zgody rządzonych ma za cel ich zabezpieczenie³⁹.

Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela (1789), formalnie tylko dokument programowy, ale mający w praktyce rangę podstawowego aktu normatywnego, również posługuje się językiem prawa, a jego zasady przyjmują formy przepisów. Już art. 1 gwarantuje każdemu wszystkie formy wolności („Wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi wobec prawa”). Każdy człowiek ma przyrodzone i niezbywalne prawa: władza nie może mu ich zatem odebrać. Prawami tymi są wolność, własność, bezpieczeństwo oraz prawo do oporu przeciw uciskowi (art. 2). Potwierdzona zostaje znana już liberalna interpretacja wolności. Polega ona na tym, „że wolno każdemu czynić wszystko, co tylko nie jest ze szkodą drugiego, korzystanie zatem z przyrodzonych praw każdego człowieka nie napotyka innych granic, jak te, które zapewniają korzystanie z tych samych praw innych członków społeczeństwa” (art. 4). Ewentualne ograniczenia muszą mieć formę ustawową, ale stanowienie prawa nie jest dowolne: ustawa „ma prawo zakazywać tylko tego, co jest szkodliwe dla społeczeństwa” (art. 5). Na płaszczyźnie prawa stanowionego punktem odniesienia jest dalej „niezbywalna wolność”. „To, czego ustawa nie zakazuje, nie może być wzbronione i nikt nie może być zmuszonym do czynienia tego, czego ustawa nie nakazuje” (art. 5). Na końcu Deklaracji umieszczone są gwarancje dla własności: jako że jest ona „prawem nietykalnym i świętym”, nikt nie może zostać jej pozbawiony (art. 17)⁴⁰.

Po uzyskaniu w XIX wieku przez burżuazję, często w dramatycznych okolicznościach rewolucyjnych, wpływu na kształtowanie ustrojów państw, nastąpił proces „transkrypcji” liberalnych założeń doktryny w modelowe zasady prawne nowych monarchii konstytucyjnych i republik. Kolejnym etapem było ich rozwinięcie i konkretyzacja w liberalnym prawodawstwie, na różnych jego poziomach, począwszy od ustaw konstytucyjnych po regulacje cząstkowe.

³⁸ Zob. wyżej przyp. 8 (tu tłum. własne).

³⁹ Zob. https://pl.wikisource.org/wiki/Deklaracja_niepodleg%C5%82o%C5%9Bci_Stan%C3%B3w_Zjednoczonych. Jednym z zarzutów wobec niesprawiedliwej władzy króla angielskiego było naruszenie wolności ekonomicznej w dzisiejszym rozumieniu terminu. Wyraziło się ono w „przecięciu naszego handlu ze wszystkimi częściami świata” i „narzucaniu na nas podatków bez naszej zgody”. Istotne dla amerykańskiego rozumienia uprawnień władzy w zakresie regulowania prawem życia społecznego były też dwie poprawki do konstytucji w 1789 roku: IX (zachowanie „praw przysługujących ludowi” niewymienionych w konstytucji) i X (zachowanie niezastrzeżonych dla federacji praw w gestii „poszczególnym stanów bądź ludu”). Postulaty myśli liberalnej urzeczywistniała też znacznie późniejsza, XIV, poprawka z 1866 roku (zakaz wydawania przez poszczególne stany ustaw ograniczających prawa i wolności obywateli Stanów Zjednoczonych oraz pozbawiania ich wolności lub mienia bez prawidłowego wymiaru sprawiedliwości).

⁴⁰ Art. 17 przewiduje jednak wyjątek. Niezbywalne prawo można naruszyć, jeśli lud-suweren stwierdzi w ustawie, że taka jest niewątpliwa potrzeba ogółu, a właściciel otrzyma przed wywłaszczeniem sprawiedliwe odszkodowanie (art. 17). Zob. www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789; https://pl.wikisource.org/wiki/Deklaracja_Praw_Cz%C5%82owieka_i_Obywatela.

Chociaż pierwszeństwo miały wolności polityczne, zabezpieczało ono również poszczególne składowe wolności gospodarczej. Na kontynencie europejskim ustawodawstwo w tym zakresie kształtowało się powoli i nierównomiernie. Zależne było od układu sił politycznych w danym państwie. W literaturze przytacza się kanon przykładów XIX-wiecznego ustawodawstwa „liberalizującego” działalność gospodarczą⁴¹. Należą do niego zniesienie systemu cechowego⁴², wprowadzenie wolności działalności przemysłowej, handlowej (także obrotu gospodarczego) oraz swobody konkurencji⁴³, ochrona własności⁴⁴ i swoboda zatrudnienia i zarobkowania⁴⁵. Pod koniec XIX wieku i w wieku XX regulacje liberalne w sferze prawa podlegały ograniczeniom. Było to wynikiem wzrostu roli państwa w życiu społecznym i gospodarczym przy równoczesnym braku odpowiedzi doktryny wolnościowej na nowe wyzwania społeczne. Sukcesy autorytarnych ideologii w państwach faszystowskich i komunistycznych, a po wielkim kryzysie z 1929 roku także akceptacja zasad interwencjonizmu państwowego, potęgowały ograniczenia i prowadziły nawet do odrzucenia zasad wolności gospodarczej.

W prawie polskim po 1918 roku wolność gospodarcza nie znalazła szerszego odzwierciedlenia w regulacjach prawnych. Termin ten nie pojawia się w ustawach zasadniczych: nie mówi o niej konstytucja marcowa (1921) ani kwietniowa (1935)⁴⁶. Uregulowano jedynie „wolność przemysłową”, której dotyczyło rozporządzenie prezydenta RP z 1927 r. o prawie przemysłowym. Normowało ono zasady wykonywania zarobkowej działalności wytwórczej, przetwórczej, handlowej i usługowej, indywidualnie lub w przedsiębiorstwie⁴⁷. „Samoistne i zawodowe” (art. 1) „prowadzenie przemysłu było wolne i dozwolone każdemu” (art. 3), podlegało jednak znacznej reglamentacji („wyjątkom i ograniczeniom”), a wyłączenia przedmiotowe obejmowały 22 dziedziny aktywności gospodarczej (art. 2). Wielokrotnie nowelizowane rozporządzenie pozostawało formalnie w mocy do końca 1972 roku. Ostatecznie ograniczone było tylko do działalności rzemiosła⁴⁸.

⁴¹ Zob. „Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP”, M. Zdyb, 1997, *Rejent*, 5(73), s. 145-146; „Aspekt prawny wolności gospodarczej”, E. Kosiński, 2003, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 3-4, s. 9, 13, 17-21; „Normatywne ujęcie wolności działalności gospodarczej”, P. Zacharczuk, 2005, *Rocznik Nauk Prawnych KUL*, XV/2, s. 426-427; „Konstytucyjne ujęcie wolności działalności gospodarczej”, P. Kuczma, 2014, w: *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej. Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 372*, s. 226; a także *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, C. Kosikowski, 1995, Warszawa: PWE, s. 23 i n., 35; *Wolność gospodarcza w Europie*, S. Biernat, A. Wasilewski, 2000, Kraków: Zakamycze, s. 9 i n., 56 i n., 75 i n.

⁴² We Francji – tylko chwilowo w mocy – dekrety liberalnego generalnego kontrolera finansów Turgota jeszcze z lat 1774-1775, ustawa Le Chapeliera z 1791 roku i konstytucja z 1793 roku; w Prusach reformy Steina z lat 1807-1808 i Hardenberga z lat 1811-1812; w Austrii ostatecznie dopiero patent cesarski z 1859 roku.

⁴³ We Francji dekret Allarde’a z 1791 roku i konstytucja z 1848 roku w Austrii reformy Józefa II z lat 1776-1790, później prawo o działalności gospodarczej z 1859 roku i konstytucja z 1867 roku, w Prusach reforma Hardenberga z 1810 roku, w Wirtembergii konstytucja z 1819 roku, w Związku Niemieckim konstytucja frankfurcka z 1849 roku (nie weszła w życie), w Związku Północnoniemieckim w 1869 roku, w II Rzeszy w 1871 roku, w Republice Weimarskiej w 1919 roku.

⁴⁴ We Francji i w Polsce w konstytucjach z 1791 roku (w Polsce tylko dla szlachty), w Prusach w pewnym zakresie w 1807 roku, w Austrii explicite w konstytucjach z 1849 i 1867 roku, w konstytucji Republiki Weimarskiej w 1919 roku.

⁴⁵ W stanie Wirginia (Virginia Declaration of Rights) w 1776 roku, we Francji w konstytucji z 1793 roku, w Prusach w pewnym zakresie w 1807 roku, w Wirtembergii w konstytucji z 1819 roku, w Związku Niemieckim w konstytucji z 1849 roku, w Austrii w konstytucji z 1867 roku, w Republice Weimarskiej w konstytucji z 1919 roku jako prawo podstawowe.

⁴⁶ Uważa się jednak, że da się jej uznanie wywieść z innych postanowień ustawy zasadniczej z 1921 roku. Zob. „Aspekt prawny wolności gospodarczej”, E. Kosiński, 2003, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 3-4, s. 21 i cyt. tam literatura. Zagwarantowane prawo do własności i wyboru zatrudnienia potwierdzone były jako prawa obywatelskie, a nie wolności o charakterze naturalnym.

⁴⁷ Dz.U. z 1927 r., Nr 53 poz. 468.

⁴⁸ Rozporządzenie zostało zastąpione ustawą z dnia 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła (Dz.U. z 1972 r., Nr 23, poz. 164). Por. „Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP”, M. Zdyb, 1997, *Rejent*, 5(73), s. 146.

Po zmianach, które nastąpiły w latach 1944-1949 w zakresie elit władzy, obowiązującej ideologii i ustroju społeczno-gospodarczego nie było w Polsce miejsca na recepcję rozwiązań liberalnych nawet w niewielkim wymiarze sektorowym. Konstytucja PRL z 1952 roku w miejsce wolnego rynku wprowadziła gospodarkę planową. Pełne gwarancje prawa miała tylko własność społeczna (państwowa i spółdzielcza, art. 7, 8, 11). Konsekwencją przyjętej doktryny było usunięcie z prawa liberalnego fundamentu wolności: własności prywatnej. Państwo „poręczało” tylko „własność osobistą” (art. 13) i uznawało – ale bez gwarancji trwałości – indywidualną własność ziemi, budynków i innych środków produkcji tylko w przypadku „chłopów, rzemieślników i chałupników” (art. 12). W prawie państwa „demokracji ludowej” (po zmianie konstytucji w 1974 roku „socjalistycznego”) nie było miejsca na wolność gospodarczą ani w ogólnym sformułowaniu, ani w odniesieniu do składników pojęcia. Nastawienie władzy zmieniło się z czysto ideologicznego na pragmatyczne dopiero pod wpływem kryzysu społecznego i gospodarczego w latach 80. XX wieku. Sukcesy rozwiązań neoliberalnych w państwach o gospodarce rynkowej inspirowały propozycje reform. Za jeden ze sposobów przezwyciężenia kryzysu uznano wprowadzenie do ustroju gospodarczego pierwiastków liberalnych. Pod koniec 1988 roku przyjęto ustawę o działalności gospodarczej, w której deklarowano, że „podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa” (art. 1) (Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej)⁴⁹.

Zapoczątkowało to dalsze zmiany systemu prawa, prowadzące do gospodarki wolnorynkowej. Powstawały kolejne, doskonalone z czasem akty prawne. Zmian prawa dokonywano w nowych warunkach ustrojowych, stworzonych w tzw. „procesie transformacji”. Kończy go formalnie uchwalenie konstytucji RP w 1997 roku⁵⁰.

Już pod koniec 1989 roku znowelizowano obowiązującą nadal konstytucję z 1952 roku. Obok powrotu do dawnej nazwy państwa sprzed okresu PRL wprowadzono nowe art. 6 i 7, wyrażające założenia liberalizmu. Gwarantowały one „swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności” z ograniczeniami jedynie ustawowymi oraz zapewniały ochronę „własności i prawa dziedziczenia” także w odniesieniu do innych jej przedmiotów niż własność osobista. Wywłaszczenie było „dopuszczalne wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem” (Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej). Warto podkreślić, że wśród autorów realizowanych wówczas reform gospodarczych przeważały poglądy neoliberalne (L. Balcerowicz, J. Sachs, M. Dąbrowski,

⁴⁹ Ograniczenie „przepisami prawa” mogło też oznaczać akty normatywne o niższej randze niż ustawa, co wzmocniło pozycję władzy wykonawczej niezgodnie z doktryną liberalną. Sformułowanie to pozostało w późniejszych ustawach poza ostatnią, która w ogóle nie mówi o granicach systemu prawnego. Od nowelizacji konstytucji w 1989 roku ograniczenia wolności w tym zakresie mogą być jednak wprowadzane jedynie ustawami.

⁵⁰ Kolejne ustawy dotyczące wolności prowadzenia działalności gospodarczej przyjęte zostały w latach 1999, 2004 i 2018. Pierwsza z nich (ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. z 1999 r., Nr 101, poz. 1178) powtarzała w art. 5 tekst art. 1 z 1988 roku, zmieniając „wolność prowadzenia” na „wolność wykonywania”. Ograniczeń działalności było w niej więcej niż w pierwszej. Druga (ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807) dodawała w art. 6. ust. 1 obok wolności „podejmowania i wykonywania” także „wolność zakończenia” działalności. Zmiany te są mało istotne. Liczba reglamentujących działalność przepisów jeszcze wzrosła. Ostatnia ustawa powtarza tę samą formułę w art. 2 (ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2018 r., poz. 646). Nowością jest odwołanie się w preambule do „konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej”, a także „innych zasad konstytucyjnych mających znaczenie dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, w tym zasad praworządności, pewności prawa, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju”. Nawiązująca do koncepcji liberalnych preambuła może być jedynie pomocą w interpretacji przepisów ustawy, które tak liberalne już nie są.

J.K. Bielecki). Konstytucja z 1997 roku, uchwalona po kilkuletnich pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, przyjęła w odniesieniu do ustroju gospodarczego unormowania bardziej kompleksowe (Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z 2 kwietnia 1997 roku). „Pakiet liberalny” zawarty jest przede wszystkim w przepisach zamieszczonych w rozdziale dotyczącym podstaw ustroju państwa oraz wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela w działach dotyczących zasad ogólnych oraz wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Założeniom doktryny odpowiadają normy stanowiące, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym” (art. 2)⁵¹ i że ustrój „opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej” (art. 10). Podstawą ustroju gospodarczego ma być „społeczna gospodarka rynkowa” (art. 20). Atrybut „społeczności” dopuszcza wprowadzanie ograniczeń w funkcjonowaniu wolnego rynku⁵². W istocie, przepis konstytucji stanowi dalej, że co prawda gospodarka oparta jest na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej, ale z drugiej strony odwoływać się musi do „solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych”⁵³. Zgodna z postulatami liberalizmu jest treść sąsiadujących z zasadami ustroju gospodarczego przepisów chroniących własność i prawo dziedziczenia (art. 21. ust. 1). Akceptowane przez umiarkowanych liberałów może być też wyłączenie – jedynie „na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem” (art. 21 ust. 2) i ograniczenia wolności działalności gospodarczej na mocy ustawy (wymiar formalny), o ile wymaga ich ważny interes publiczny (wymiar materialny; art. 22). Przepisy o ochronie własności uszczegółowione są w części dotyczącej wolności i praw człowieka, w której konstytucja, nie używając co prawda terminu „prawo naturalne”, uznaje ich nadrzędność oraz nienaruszalność ich istoty przez prawo stanowione⁵⁴.

Twórcy konstytucji postanowili wprowadzić granice swobody prawa stanowionego przez uzależnienie go od naturalnego porządku wyższego rzędu (o czym była mowa na początku opracowania). Wolności i prawa człowieka, jak wynika z analizy, bezpośrednio lub pośrednio wpływają na funkcjonowanie gospodarki i poziom jej wolności. Ich konstytucyjne ujęcie z 1997 roku w liberalnym duchu gwarantuje zarówno składowe wolności gospodarczej (art. 65: „każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy”, art. 52 ust. 1: „każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu”), jak i głębsze podstawy jej istnienia. W tym zakresie konstytucja chroni godność człowieka, którą uznaje się za źródło wszystkich wolności i praw człowieka i obywatela (art. 30)⁵⁵, a także wolność człowieka (art. 31 ust. 1),

⁵¹ Druga część art. 2, stanowiąca, że państwo prawa ma urzeczywistniać „zasady sprawiedliwości społecznej” może być różnie rozumiana. „Sprawiedliwość społeczna” jest dla prawa klauzulą generalną (treść wyznaczają aktualne wyobrażenia stosujących klauzulę). Jeśli będzie w odniesieniu do stosunków społecznych interpretowana kolektywistycznie jako korekcyjna sprawiedliwość dystrybucyjna, brak jej będzie liberalnych konotacji.

⁵² Zob. *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii*, L. von Mises, 2007, tłum. W. Falkowski, Warszawa: Instytut Ludwiga von Misesa, s. 607: „Trzecia droga” społecznej gospodarki rynkowej jest nadal gospodarką rynkową. Władza nie chce całkowicie wyeliminować rynku, ale ingeruje, gdyż „chce, żeby produkcja i konsumpcja rozwijały się w innych kierunkach niż oczekiwane przez wolny rynek”. Wprowadza do funkcjonowania rynku polecenia, nakazy i zakazy, które są egzekwowane przy użyciu środków przymusu. Są to jednak wyizolowane akty interwencji. Celem władzy nie jest połączenie ich w „zintegrowany system” dający możliwość sterowania produkcją i konsumpcją.

⁵³ Zastanawiające, że „wolność działalności gospodarczej” nie jest wymieniona w rozdziale konstytucji dotyczącym wolności oraz praw człowieka i obywatela, tylko w rozdziale regulującym podstawy ustrojowe państwa.

⁵⁴ Art. 64 ust. 1-3 konstytucji mówi, że „każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”, że „własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej” i że ograniczenia własności wymagają ustawy, a jej treść w tym zakresie nie może naruszać „istoty prawa własności”. Pouczająca jest zbieżność tych przepisów z treścią Deklaracji z 1789 roku.

⁵⁵ Jako taka jest „przyrodzona i niezbywalna”, a także „nienaruszalna”, co oznacza, że nie może być przedmiotem regulacji prawa stanowionego, a jej „poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”.

jego równość wobec prawa i równość traktowania go przez władze publiczne (art. 32 ust. 1)⁵⁶. Tylko ustawy mogą wprowadzać ograniczenia w „korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw” (nie ograniczenia samych praw, lecz zakresu korzystania z nich). Ustawodawca może je wprowadzić wyjątkowo, wyłącznie w przypadku ich konieczności „dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Konieczność ta musi zostać jeszcze dodatkowo zweryfikowana w analizie zgodności ewentualnych ograniczeń z demokratycznym charakterem państwa, a w końcu przez ustalenie, czy nie naruszają one „istoty wolności i praw” (art. 31. ust. 3). Nauka prawa nazwała to stosowaniem zasady proporcjonalności (Zacharczuk, 2005, s. 438-439).

Kończący to zestawienie przepis art. 31 ust. 2 konstytucji brzmi tak, jakby pochodził z tekstów XVIII-wiecznych twórców doktryny: „każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”.

Kształt aktualnych polskich regulacji ustrojowych w sferze wolności i praw decydujących o gospodarce w dużej mierze odpowiada postulatowi doktryny liberalnej. Zawarte w nich konstytucyjne koncesje na rzecz „trzeciej drogi” uprawniają jednak parlament do ograniczania zasad liberalnych w stanowionych przezeń aktach. W praktyce legislacyjnej państwo polskie nader często korzysta się z klauzul ograniczających wolność ekonomiczną. Sankcjonuje ją również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego⁵⁷.

5. Rozumienie wolności gospodarczej na gruncie prawa. Uwagi końcowe

Zakres wieloczynnikowego pojęcia „wolność ekonomiczna” jest na gruncie ekonomii określony dość precyzyjnie dzięki opracowaniu kryteriów indeksowania. Jej doktrynalny przeciwnik czy zwolennik jej ograniczeń nie będzie kwestionował jego treści. Tymczasem na gruncie prawa, które powinno być dla wolności gospodarczej instrumentem służebnym, chroniącym jej istnienie i regulującym formy ochrony, trudno odnaleźć ją jako pojęciowo wyodrębniony przedmiot ochrony czy regulacji. W systemie bazującego na pojęciach prawa stanowionego nie da się wprowadzić ochrony i regulacji czegoś, co nie jest pojęciowo ustalone jako przedmiot ochrony. Nie sposób bowiem ustalić, co właściwie ma być chronione czy regulowane? Co więcej, skoro prawu nie jest znana treść pojęcia, nie da się określić jego istoty, nie można więc określić dopuszczalnego rozmiaru ograniczeń, a także ustalić czynników, do których powinien odnosić się ustawodawca stosujący zasadę proporcjonalności ograniczeń w stosunku do tego, co konieczne w demokratycznym państwie dla realizacji określonych celów.

Czy dla całościowej ochrony wolności gospodarczej wystarczy połączyć na drodze analizy i interpretacji przepisów chronione w różnych ustawach części składowych ekonomicznego pojęcia „wolność gospodarcza”. Wydaje się, że nie, tym bardziej, że ich treść (i istota) również nie zostały w prawie zdefiniowane i nie określono normatywnie ich wzajemnych relacji oraz współzależności⁵⁸.

⁵⁶ W związku z nakazem równego traktowania konstytucja zakazuje dyskryminacji „w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny” (art. 32 ust. 2).

⁵⁷ Zob. „Konstytucyjne ujęcie wolności działalności gospodarczej”, P. Kuczma, 2014, w: *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej. Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 372, Wrocław: Wydawnictwo UE we Wrocławiu, s. 233-235.

⁵⁸ Od analizy pojęciowej zależy również rozstrzygnięcie kwestii, czy wolność działalności gospodarczej jest jedyną wolnością, która może być ograniczona jako prawo, a nie tylko w zakresie korzystania z niej (co może wynikać z interpretacji art. 22 konstytucji w związku z treścią jej art. 31 ust. 3). Jeśli przyjąć, że mamy do czynienia z *lex specialis*, która osłabia normy gwarancyjne, mogą stąd wynikać zwiększone zagrożenia dla wolności gospodarczej. W dodatku ustawodawca świadomie pomija ją w katalogu wolności i praw człowieka i obywatela (zob. przyp. 59). Co motywuje osłabienie w konstytucji zasad wolnościowych wobec gospodarki? Założenie jej „społecznego” charakteru? Zob. kontrowersje w uzasadnieniu wyroku TK z 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08.

W każdym razie, mimo kluczowego znaczenia dla gospodarki, w polskich aktach prawnych termin „wolność gospodarcza” nie pojawia się i ustawodawca nie posługuje się nim. Prawo pierwotne Unii Europejskiej też go zresztą nie stosuje, operując w regulacjach poszczególnych obszarów składowymi pojęciami („four freedoms”: swobodny przepływ towarów, kapitału i osób, swoboda świadczenia usług, a także swoboda przedsiębiorczości)⁵⁹. Mamy z nim natomiast do czynienia w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i polskiego Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniach ETS wolność gospodarcza występuje w zasadzie jako zbiorcze określenie swobód gospodarczych. Termin ten używany jest przy analizie poszczególnych przypadków ich refulacji bez specyficznego znaczenia technicznego⁶⁰. Trybunał Konstytucyjny wydaje się postępować podobnie. Mimo że wspomina o „pojęciu wolności gospodarczej” można sądzić, że utożsamia ją ze swobodą prowadzenia działalności gospodarczej⁶¹. Taki sam stan świadomości ukazuje literatura prawnicza. Wolność gospodarczą traktuje się w niej jako synonim pojęcia wolności (lub swobody) działalności gospodarczej⁶². Pogłębiona refleksja prawnicza nie dochodzi do poziomu konfrontacji prawnika z wiedzą ekonomiczną. Zatrzymuje się on w prawnej dogmatyce. Na jej gruncie nie odczuwa się nietrafności czy braku precyzji stwierdzenia, że „wolność gospodarcza, zwana [jest] też wolnością przemysłową, wolną przedsiębiorczością, wolnością gospodarowania, wolnością ekonomiczną, wolnością handlu” (Kosiński, 2003, s. 11). Nie dostrzega się także ekonomicznej natury i złożoności „pojęć cząstkowych” w przypadku „ustawowego” zredukowania pojęcia swobody działalności gospodarczej do „wolnego dla każdego na równych prawach podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej”⁶³.

⁵⁹ Zob. art. 26.2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („The internal market shall comprise an area without internal frontiers in which the free movement of goods, persons, services and capital is ensured in accordance with the provisions of the Treaties”). Swobodę przedsiębiorczości rozumianej jako swoboda prowadzenia działalności gospodarczej deklaruje art. 49 TFUE (freedom of establishment). Karta praw podstawowych (w mocy od 2009 roku) w art. 16 mówi jedynie o wolności prowadzenia działalności gospodarczej (freedom to conduct business).

⁶⁰ Zob. „Balancing Fundamental Rights with Economic Freedoms According to the European Court of Justice”, S.A. de Vries, 2013, *Utrecht Law Review*, 9(1), s. 175 i n.; *Guide to the Case Law of the European Court of Justice on Articles 56 et seq. TFEU. Freedom to provide services*, 2015, Brussels: European Commission, s. 304. Por. *Wolność gospodarcza w Europie*, S. Biernat, A. Wasilewski, 2000, s. 198-199; „Aspekt prawny wolności gospodarczej”, E. Kosiński, 2003, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 3-4, s. 29. Znamienna jest niejednolita terminologia i płynne relacje pomiędzy poszczególnymi kategoriami wolności. Można odnieść wrażenie, że proces kształtowania aparatu pojęciowego jest dopiero w toku.

⁶¹ Zob. „Konstytucyjne ujęcie wolności działalności gospodarczej”, P. Kuczma, 2014, w: *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej. Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 372, Wrocław: Wydawnictwo UE we Wrocławiu, s. 233-235; a także uzasadnienie wyroku TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01, w którego składzie orzekającym brakło znawców prawa gospodarczego („w żadnym razie w pojęciu wolności gospodarczej nie mieści się prawo do swobodnego traktowania normatywnie określonych obowiązków”, „wolność gospodarcza oznacza niejednokrotnie dopuszczenie i możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez konkretne osoby, o ile reprezentują odpowiednie walory”) oraz wyroku TK z 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08 (w uzasadnieniu wyroku dotyczącego wolności prowadzenia działalności gospodarczej TK pisze, że stanowiący ją art. 22 konstytucji, „wprowadza wolność gospodarczą”).

⁶² W pierwszych wariantach projektu konstytucji w Komisji Konstytucyjnej przyjmowano zasadę „swobody działalności gospodarczej”, w końcowej wersji użyto terminu „wolność działalności gospodarczej”. Zob. „Konstytucyjne ujęcie wolności działalności gospodarczej”, P. Kuczma, 2014, w: *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej. Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 372, Wrocław: Wydawnictwo UE we Wrocławiu, s. 228. Ustawy stosowały niejednolitą terminologię. Sz. Chrupczalski (*Pojęcie wolności i swobód gospodarczych a dobrobyt*, 2010. Pobrane z: www.nbportal.pl/wiedza/artykuly/na-poczek/pojecie_wolnosci) zwrócił uwagę, że „swobodami” na gruncie prawa polskiego często nazywane były wolności negatywne (od zakazów czy nakazów).

⁶³ Można odnotować, że dogmatyczny pogląd, iż do wolności gospodarczej należy też uprawnienie do zakończenia działalności gospodarczej jako pierwsza wyraziła A. Walaszek-Pyziół (*Swoboda działalności gospodarczej*, 1994, Kraków: Księgarnia Akademicka, s. 36). Nie ma on odpowiednika w normach UE, ale to prawniczo uzasadnione sformułowanie znajduje od 2004 roku odbicie w ustawach. Por. „Wolność prowadzenia działalności gospodarczej”, J. Węgrzyn, 2014, w: M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnica i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 522.

Pojawiają się stwierdzenia, że „kwestia wolności działalności gospodarczej określana jest różnorodnie, np. jako wolność przemysłu i handlu, wolność przedsiębiorczości i konkurencji, prawo swobodnego wyboru zawodu i zajęcia, swoboda działalności gospodarczej, prawo prywatnej inicjatywy ekonomicznej, wolność przedsiębiorstwa” i że oznacza ona „swobodę podejmowania działalności gospodarczej, swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, swobodę w wyborze organizacyjno-prawnej formy prowadzenia działalności gospodarczej, swobodę w konkurowaniu z innymi podmiotami gospodarczymi, swobodę w zakresie zbywania własnych towarów i usług oraz kształtowania cen, swobodę w zakresie decydowania o sposobie zaangażowania kapitału, swobodę w zakresie zatrudnienia oraz swobodę w zakresie decydowania o sposobie prowadzenia działalności gospodarczej, zmiany jej profilu, czasie trwania⁶⁴.

Trudno się dziwić tej entropii znaczeń jednego terminu. Język prawniczy, jak każdy język techniczny, ulega interferencji języka potocznego, zwłaszcza jeśli brak jest w nim jednoznacznie wypracowanego aparatu pojęciowego. Stąd też „wolność gospodarcza” w tekstach prawników przyjmuje nieostre, kolokwialne znaczenia i jest bez specjalnej refleksji używana równolegle wobec innych terminów. Nie nadaje się jej znaczenia specyficznego. O tym, że pewne terminy mogą mieć w innych naukach znaczenie techniczne prawnik nie musi przecież wiedzieć i najczęściej nie wie. Są to skutki postępującej „galaktycznej ucieczki nauk”.

Zarówno prawodawcom, jak i interpretatorom prawa przydałaby się bez wątpienia większa wiedza, świadomość i wrażliwość ekonomiczna. Lepsze i bardziej precyzyjne byłyby wtedy regulacje prawne, a ochrona wolności gospodarczej bardziej adekwatna do rzeczywistych potrzeb społeczeństwa.

Bibliografia

- Baszkiewicz, J., Ryszka, F. (1973). *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Warszawa: PWN.
- Biernat, S., Wasilewski, A. (2000). *Wolność gospodarcza w Europie*. Kraków: Zakamycze.
- Bill of Rights 2015 (projekt). Pobrane z: <http://industry.sharepoint.com/Pages/NewBritishBillOfRights.aspx>.
- Bożyk, P., Misala, J., Puławski, M. (2002). *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*. Warszawa: PWE.
- Chojnicka, K., Olszewski, H. (2004). *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Poznań: Ars boni et aequi.
- Chrupczalski, Sz. (2010). *Pojęcie wolności i swobód gospodarczych a dobrobyt*. Pobrane z: www.nbportal.pl/wiedza/artykuly/na-poczatek/pojecie_wolnosci.
- Deklaracja Niepodległości Stanów Zjednoczonych. Pobrane z: https://pl.wikisource.org/wiki/Deklaracja_niepodleg%C5%82o%C5%9Bci_Stan%C3%B3w_Zjednoczonych.
- Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela. Pobrane z: www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789. https://pl.wikisource.org/wiki/Deklaracja_Praw_Cz%C5%82owieka_i_Obywatela.
- Drenda, L. (2015). Zasada odpowiedzialności a istota relacji między państwem a rynkiem. *Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 210.

⁶⁴ „Konstytucyjne ujęcie wolności działalności gospodarczej”, P. Kuczma, 2014, w: *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej. Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 372, Wrocław: Wydawnictwo UE we Wrocławiu, s. 428 i „Wolność prowadzenia działalności gospodarczej”, J. Węgrzyn, 2014, w: M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 521-522 (autorka traktuje zestawione elementy jako tworzywo pojęć cząstkowych szerszego pojęcia wolności działalności gospodarczej). Zob. też „Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP”, M. Zdyb, 1997, *Rejent*, 5(73), s. 145; *Wolność gospodarcza w Europie*, S. Biernat, A. Wasilewski, 2000, Kraków: Zakamycze, s. 56 i n.; *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, C. Kosikowski, 2002, Warszawa: Lexis Nexis, s. 33; „Normatywne ujęcie wolności działalności gospodarczej”, P. Zacharczuk, 2005, *Roczniki Nauk Prawnych KUL*, XV/2, s. 427.

- Economic Freedom Index for India. Pobrane z: www.rediff.com/money/2004/mar/08spec.htm.
- Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, V, Paris 1755; IX, Paris 1765.
- Friedman, M. (2009). *Capitalism and Freedom. Fortieth Anniversary Edition*. Chicago-London: University of Chicago Press.
- Gładziuk, N. (2005). *Druga Babel. Antynomie siedemnastowiecznej angielskiej myśli politycznej*. Warszawa: ISP PAN.
- Guide to the Case Law of the European Court of Justice on Articles 56 et seq. TFEU. Freedom to provide services*. (2015). Brussels: European Commission.
- Gwartney, J., Lawson, R., Block, W. (1996). *Economic Freedom of the World: 1975-1995*. Vancouver: The Fraser Institute.
- Haan, J. de, Siermann, J.C.L. (1998). Further evidence on the relationship between economic freedom and economic growth. *Public Choice*, 95(3-4).
- Hayek, F.A. (2006). *Konstytucja wolności*. Warszawa: PWN.
- Heckelman, J.C., Stroup, M.D. (2000). Which Economic Freedoms Contribute to Growth? *Kyklos*, 53, fasc. 4. Pobrane z: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-6435.00132>.
- Heckelman, J.C., Stroup, M.D. (2002). Which Economic Freedoms Contribute to Growth? Replay. *Kyklos*, 55, fasc. 3. Pobrane z: http://users.wfu.edu/heckeljc/papers/published/Kyklos_reply.pdf.
- Huntigton, S.P. (1993). The Clash of Civilisations? *Foreign Affairs*, vol. 72, no 3.
- Huntigton, S.P. (2007). *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*. Warszawa: WWL Muza.
- Karmowska, G. (2017). Rozwój gospodarczy wybranych krajów Unii Europejskiej w ocenie indeksu wolności gospodarczej. W: T. Borys, T. Brzozowski, S. Zalewska-Warnke (red.), *Zrównoważony rozwój organizacji – aspekty społeczne. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 475.
- Kondratowicz, A. (2013a). *Wolność gospodarcza w Polsce i na świecie*. INFOS, Zagadnienia społeczno-gospodarcze, Biuro Analiz Sejmowych, nr 2(139).
- Kondratowicz, A. (2013b). *Wolność gospodarcza. Pomiar, percepcja, zmiany instytucjonalne*. Warszawa: TEP.
- Kondratowicz, A. (2015). *Wolność gospodarcza a teoria zmiany instytucjonalnej*. W: E. Mączyńska (red.), *Modele ustroju społeczno-gospodarczego. Kontrowersje i dylematy*. Warszawa: PTE.
- Konstytucja PRL z 1952 roku (Dz.U. z 1952 r., Nr 33, poz. 232).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).
- Kosikowski, C. (1995). *Wolność gospodarcza w prawie polskim*. Warszawa: PWE.
- Kosikowski, C. (2002). *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Kosiński, E. (2003). Aspekt prawny wolności gospodarczej. *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 3-4.
- Kosiński, E. (2017). Idee wolności gospodarczej i wolnej konkurencji. Historyczna analiza myśli ekonomicznej i początków koncepcji. *Gdańskie Studia Prawnicze XXXVII*.
- Kuczma, P. (2014). Konstytucyjne ujęcie wolności działalności gospodarczej. W: *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej. Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 372. Wrocław: Wydawnictwo UE we Wrocławiu.
- Lipiński, E. (1968). *Historia powszechnej myśli ekonomicznej do roku 1870*. Warszawa: PWN.
- Messick, R.E. (1996). World Survey of Economic Freedom 1995-1996. W: R.E. Messick, K. Kimura (red.), *World Survey of Economic Freedom 1995-1996: A Freedom House Study*. New Brunswick-London: Freedom House (U.S.) Transaction Publishers.
- Mises, L. von. (2007). *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii*. Tłum. W. Falkowski. Warszawa: Instytut Ludwiga von Misesa.
- Ostolski, A. (2006). Różnorodność bez pluralizmu. O konserwatyzmie Michaela Oakeshotta. *Etyka*, 33.
- Pawłowicz, K. (1993). Prawo człowieka do swobodnej działalności gospodarczej. W: A. Rzepliński (red.), *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*. Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka.
- Piątek, D., Szarzec, K. (2009). Państwo a dobrobyt ekonomiczny – między wolnością a przymusem. *Gospodarka Narodowa*, 5-6, 213-214.

- Rabushka, A. (1991). Preliminary Definition of Economic Freedom. W: W.E. Block (ed.), *Economic Freedom. Toward a Theory of Measurement. Proceedings of an International Symposium*. Vancouver: The Fraser Institute.
- Rau, Z. (2000). *Liberalizm. Zarys myśli politycznej XIX i XX wieku*. Warszawa: Fundacja Aletheia.
- Reszczyński, J. (2017). Istota wolności i praw a spór o uniwersalia. W: Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak (red.), *Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa z okazji 45-lecia pracy naukowej profesora Jerzego Jaskierni*. Toruń: Wydawnictwo A. Marszałek.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz.U. z 1927 r., Nr 53, poz. 468).
- Scully, G.W., Slottje, D.J. (1991). Ranking Economic Liberty across Countries. *Public Choice*, 69(2).
Pobrane z: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF00123844>.
- Stum, J.E., Leertouwer, E., Haan, J. de. (2002). Which economic freedoms contribute to growth? A comment. *Kyklos*, 55, fasc. 3. Pobrane z: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-6435.00193>.
- Sylwestrzak, A. (2006). *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Warszawa: LexisNexis.
- The Fraser Institute. Pobrane: www.fraserinstitute.org/economic-freedom/economic-freedom-basics; www.fraserinstitute.org/economic-freedom/approach.
- The Heritage Foundation. Pobrane z: www.heritage.org/index/about; www.heritage.org/about-heritage/mission; www.heritage.org/index/book/methodology.
- Tocqueville, A. de. (1866). *Oeuvres complètes, IX, Études économiques, politiques et littéraires*. Paris: Michel Lévy. Pobrane z: https://fr.wikisource.org/wiki/Page:Tocqueville_-_%C5%92uvres_compl%C3%A8tes,_%C3%A9dition_1866,_volume_9.djvu/564;
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (Dz.Urz.UE, C326 z 26.10.2012).
- Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. z 1999 r., Nr 101, poz. 1178).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807).
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. z 1988 r., Nr 41, poz. 324).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r., Nr 75, poz. 444).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r., poz. 646).
- Ustawa z dnia 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła (Dz.U. z 1972 r., Nr 23, poz. 164).
- Vries, S.A. de. (2013). Balancing Fundamental Rights with Economic Freedoms According to the European Court of Justice. *Utrecht Law Review*, 9(1).
- Walaszek-Pyziół, A. (1994). *Swoboda działalności gospodarczej*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Węgrzyn, J. (2014). Wolność prowadzenia działalności gospodarczej. W: M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01.
- Zacharczuk, P. (2005). Normatywne ujęcie wolności działalności gospodarczej. *Roczniki Nauk Prawnych KUL*, XV/2.
- Zdyb, M. (1997). Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP. *Rejent*, 5(73).

Bogusz MIKUŁA

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

ZARZĄDZANIE OPARTE NA WIEDZY – PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA

Streszczenie

Zarządzanie przedsiębiorstwem oparte na wiedzy polega na realizacji funkcji zarządzania skoncentrowanych na zasobach związanych z wiedzą, procesami z ich udziałem i warunkami przebiegu tych procesów w sposób umożliwiający sprawne osiągnięcie celów przedsiębiorstwa. Podstawą zarządzania opartego na wiedzy jest zarządzanie wiedzą. W centrum systemu zarządzania wiedzą są ludzie. Z tego też względu ważne jest pozyskanie pracowników wiedzy i talentów. Konieczne jest więc zastosowanie zarządzania kapitałem ludzkim i zarządzania talentami. Inne podstawowe narzędzia zarządzania opartego na wiedzy to technologie informacyjne, zarządzanie relacjami z klientami i zarządzanie wiedzą klientów.

Słowa kluczowe: zarządzanie oparte na wiedzy, zarządzanie wiedzą, zarządzanie kapitałem ludzkim, zarządzanie talentami, zarządzanie relacjami z klientami, zarządzanie wiedzą klientów, technologie informacyjne.

KNOWLEDGE-BASED MANAGEMENT – BASIC ASSUMPTIONS

Summary

Knowledge-based management of an enterprise consists in the implementation of management functions focused on knowledge-based resources, processes with their participation and the conditions of the course of these processes in a manner that facilitates the efficient achievement of the company's goals. The basis of knowledge-based management is knowledge management. People are at the center of the knowledge management system. That is why it is important to acquire knowledge workers and talents. It is necessary to use human capital management and talent management. Other basic knowledge-based management tools are information technology, customer relationship management and customer knowledge management.

Key words: knowledge-based management, knowledge management, human capital management, talent management, customer relationship management, customer knowledge management, information technology.

Wprowadzenie

Jeszcze niedawno za podstawowe czynniki produkcji uznawano pracę, kapitał i ziemię. Obecnie na plan pierwszy wysunął się zasób wiedzy. Stał się on podstawą racjonalnego użytkowania pozostałych zasobów, tj. ludzi, zasobów finansowych i rzeczowych. Rozwój oraz efektywne wykorzystanie zasobów wiedzy to podstawa rozwoju gospodarczego świata, każdej gospodarki narodowej z osobna, a także każdej instytucji, zwłaszcza gospodarczej. Z tego też względu konieczna jest zmiana myślenia o zarządzaniu organizacjami i zastosowanie w praktyce zarządzania opartego na wiedzy.

Celem artykułu jest zaprezentowanie zarysu zmian, jakie zaszły w gospodarce, przedstawienie idei zarządzania opartego na wiedzy oraz przybliżenie podstawowych narzędzi tego zarządzania, a w szczególności zarządzania wiedzą, kapitałem ludzkim, talentami, relacjami z klientami oraz wiedzą klientów. Na zakończenie wyprowadzono kilka wniosków dotyczących zarządzania współczesnymi przedsiębiorstwami.

1. Zmiany w warunkach prowadzenia działalności gospodarczej

Gospodarka światowa od czasu rewolucji przemysłowej przeżywała wiele przekształceń w zakresie warunków otoczenia, podstawowych problemów, jakie musieli rozwiązywać zarządzający, a także dominującej koncepcji zarządzania. Nowoczesna struktura przemysłowa ukształtowała się końcem XIX wieku. Rozpoczęła się era masowej produkcji, trwająca do lat 30. XX wieku. Koncepcja marketingu była bardzo prosta: wygrywało przedsiębiorstwo oferujące standardowy produkt po najniższej cenie. Im bliżej jednak lat 30., tym bardziej słabnie popyt na standardowe produkty. Nadchodzi era masowego marketingu oraz zmiana mentalności – z produkcyjnej na marketingową. Następuje wzrost zapotrzebowania na usprawnienie produktu, lepsze opakowanie, kosmetykę wykończenia itp. Od lat 50. XX wieku obserwowane jest już powolne przejście z ery industrialnej do postindustrialnej. Napotyka jednak ono na opór wielu przedsiębiorstw, gdyż pojawiają się nowe niepewności, zagrożenia utraty władzy, wymagające nowych umiejętności. Wynikają one m.in. ze zmiany poziomu zamożności społeczeństw: era masowej produkcji zaspakajała podstawowe potrzeby dotyczące komfortu i bezpieczeństwa, era masowego marketingu podniosła aspiracje z komfortu i bezpieczeństwa do dostatku, era postindustrialna to z kolei era dostatku (Ansoff, 1985, s. 45-51). Wzrastająca dynamika zmienności otoczenia wymusza konieczność uelastycznienia procesu zarządzania. W latach 70. kształtuje się koncepcja zarządzania strategicznego, a istotnego znaczenia nabiera nowa, strategiczna kultura procesu zarządzania, oparta na: przekonaniu, że zmiana jest zjawiskiem normalnym, gotowości poszukiwania nowych metod działania i eksperymentowania w warunkach ryzyka, zdolności do przeprojektowywania organizacji i zarządzania oraz rozwiązywania konfliktów i akumulowania w sposób twórczy doświadczeń (Oblój, Sajakiewicz, 1985, s. 11). Nieustanny wzrost konkurencji i strach przed porażką wymusił od przedsiębiorstw ukierunkowanie na kreatywność i innowacje. Przykładowo, w USA jeszcze w latach 50. XX wieku źródłem 80% wartości dodanej produkcji przemysłowej było przetwarzanie surowych materiałów, a 20% wykorzystanie wiedzy. W 1995 roku relacja ta odwróciła się na korzyść wiedzy (70%). W krajach OECD od 1975 roku do 1990 wydatki na badania i rozwój rosły 3 razy szybciej niż produkcja przemysłowa (Soniewicki, 2017, s. 21). Źródłem poprawy konkurencyjności organizacji upatruje się bezpośrednio w kompetencjach pracowników. Z tego też względu w latach 80. dużą popularność zdobywa koncepcja zarządzania zasobami ludzkimi, a w jej ramach rozwój zawodowy. Kładzie się też coraz większy nacisk na zatrudnianie wysoko wykwalifikowanych pracowników. Przykładem mogą być amerykańskie banki, w których udział pracowników bez wyższego wykształcenia zmniejszył się ze średniej 60,4% w latach 1983-1986 do 52,5% w latach 1993-1995, a na wolne miejsca pracy przyjmowani byli tylko pracownicy z wyższym wykształceniem (Dobija, 2003, s. 28). Coraz bardziej wzrasta więc znaczenie wiedzy i procesów prowadzących do jej wygenerowania oraz zastosowania. Połowa lat 90. XX wieku to pojawienie się gospodarki opartej na wiedzy. Ogólnie definiowana jest ona jako „gospodarka, w której wiedza jest tworzona, uczona, rozprowadzana i wykorzystywana bardziej efektywnie przez przedsiębiorstwa, które opierają się na niej w swojej przewadze konkurencyjnej” (Kupczyk, 2014, s. 28). Szczególnymi jej cechami są (Skrzypek, 2015, s. 7):

- postępująca globalizacja;
- traktowanie wiedzy jako zasobu strategicznego będącego źródłem przewagi konkurencyjnej;
- postęp techniczny i technologiczny;
- zwiększenie znaczenia wpływu wysokiej klasy specjalistów;
- badania i tworzenie innowacji;
- wzrost środków publicznych przeznaczanych na edukację.

Główne kierunki rozwoju i wpływu globalizacji na struktury organizacyjne, sposób zarządzania oraz wydajność przedsiębiorstw to (Kassay, 2016, s. 58):

- rosnący udział inwestycji niematerialnych w łącznej wartości inwestycji, w wyniku czego rośnie znaczenie wspierania badań i rozwoju oraz ochrony własności intelektualnej;
- zmiany w funkcjonowaniu przedsiębiorstw następujące przede wszystkim pod wpływem przełomowych technologii, które mają znaczący wpływ na zmiany w technologii produkcji oraz integracji z działalnością handlową;
- zwiększające się znaczenie zarządzania przedsiębiorstwem oraz znaczenie fuzji i przejęć, a także ich wpływ na rentowność i restrukturyzację aktywów przedsiębiorstw;
- rozwój współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami, który staje się koniecznością, nawet w przypadku przedsiębiorstw konkurujących ze sobą. Szerokie zastosowanie zajmuje m.in. outsourcing.

Ostatnie lata to istotny wzrost znaczenia roli wiedzy w zarządzaniu przedsiębiorstwami, szczególnie w kontekście jej związku z działalnością innowacyjną (Baruk, 2015, s. 145). Znaczenie wiedzy i jej efektywnego oraz skutecznego zarządzania dla wydajności organizacji jest powszechnie akceptowane w większości aktualnej literatury z zakresu zarządzania (Andreeva, Kianto, 2012, s. 4). Jednocześnie istnieje szeroka zgoda, potwierdzona przez badania renomowanych instytucji (Bank Światowy, OECD itp.), co do tego, że rozwój naukowy i technologiczny (badania, rozwój, innowacje i postęp technologiczny) oraz poprawa jakości siły roboczej (edukacja, wiedza i umiejętności pracowników) wraz z efektywnym wykorzystaniem innych nakładów kapitałowych w procesie produkcji mają wpływ na produktywność oraz znacząco przyczyniają się do konkurencyjności i wzrostu zatrudnienia, a zatem są główną siłą napędową ogólnego wzrostu gospodarczego (Vnoučková, Urbancová, 2015, s. 314). Jak pokazują wyniki badań empirycznych, wiedza i umiejętności istotne dla działalności gospodarczej nie tylko wpływają na wydajność pracy, zmniejszają ryzyko wykluczenia społecznego i zwiększają dochody z pracy, ale znacząco oddziałują na zachowania społeczne, zwiększając efektywność inwestowania w rozwój kapitału ludzkiego (Porubčinová, 2011, s. 28). Wzrost cyfryzacji życia społecznego i pracy stanowi jednak nowe wyzwanie dla edukacji oraz przystosowania człowieka do życia codziennego i pracy w nowych warunkach.

Wskazane zmiany spowodowały konieczność poszukiwania przez przedsiębiorstwa nowych koncepcji i metod zarządzania. Na czoło wysuwa się zarządzanie oparte na wiedzy i zarządzanie wiedzą.

2. Zarządzanie oparte na wiedzy w przedsiębiorstwie

Współcześnie pojęcie „zarządzanie oparte na wiedzy” najczęściej odnosi się do zarządzania podmiotami gospodarczymi. Š. Kassay (2016, s. 150) wskazał dwie generacje tego zarządzania:

- w ramach pierwszej generacji uwaga koncentrowała się na kształtowaniu warunków organizacyjnych i technicznych, sprzyjających dzieleniu się wiedzą i umiejętnościami, którymi dysponuje konkretny podmiot gospodarczy;
- w drugiej generacji tworzona jest przestrzeń i kierowana uwaga menedżerów dodatkowo na tworzenie nowej wiedzy i umiejętności.

Patrząc szerzej na zarządzanie oparte na wiedzy, spojrzeć należy na odmienną filozofię podejścia do działalności gospodarczej w stosunku do klasycznych poglądów, dominujących w erze industrialnej. Filozofię tę wyróżniają m.in.:

- sposób ujęcia celów przedsiębiorstwa;
- sposób podejścia do ludzi pracujących na rzecz przedsiębiorstwa;
- przyjęcie, że nieodłącznym elementem pracy jest realizacja procesów organizacyjnego uczenia się;
- koncentracja na zasobach wiedzy, procesach z ich udziałem oraz warunkach ich przebiegu, a więc świadome i faktyczne realizowanie zarządzania wiedzą;
- rozwój sieci powiązań z otoczeniem i współpracy.

Konieczne jest skomentowanie tych cech zarządzania opartego na wiedzy.

Tradycyjnie uznaje się, że celem przedsiębiorstwa jest uzyskanie zysków. W latach 90. XX wieku, uwzględniając interesy akcjonariuszy, zaczęto ten cel określać jako tworzenie wartości dla właścicieli. W tych ujęciach miarą sukcesu w przypadkach przedsiębiorstw są pozytywne wskaźniki finansowe. Chodzi więc o tworzenie bogactwa ekonomicznego dla wąskiej grupy interesariuszy. Niejednokrotnie czyni się to kosztem:

- pracowników – poprzez niskie zarobki i zaniedbane warunki pracy;
- klientów – poprzez wysokie ceny, niską jakość produktów i brak respektowania praw konsumenckich;
- konkurencji i partnerów – poprzez łamanie praw własności intelektualnej i nieterminowe płaćenie zobowiązań;
- społeczeństwa – poprzez np. wykorzystanie „brudnych” technologii i zanieczyszczanie środowiska naturalnego;
- państwa – poprzez manipulowanie księgowością, niepłaćenie należnych podatków.

Jak pisze Ś. Kassay: „Kończy się tradycyjne rozumienie zarządzania przedsiębiorstwem, którego głównym celem jest maksymalizacja zysków, patrzenie na przedsiębiorstwo jak na mechanizm, działający za pośrednictwem zarządu i występujący na wszystkich szczeblach hierarchii organizacyjnej” (2016, s. 143).

W ramach zarządzania opartego na wiedzy konieczne jest zdefiniowanie celu przedsiębiorstwa. Celem tym musi być „tworzenie wartości globalnej” (Mikuła, 2006, s. 37). Przedsiębiorstwo powinno więc tworzyć wartości dla:

- właścicieli – poprzez generowanie środków finansowych umożliwiających dalsze inwestycje (redukcja kosztów nie może być jedynie źródłem premii dla menedżerów najwyższego szczebla, ale powinna być sposobem uzyskania środków na dalsze inwestycje);
- klientów – poprzez dostarczenie produktów satysfakcjonująco zaspakajających ich potrzeby, w akceptowalnej cenie i przyjaznych środowisku naturalnemu;
- pracowników – poprzez uzyskanie wynagrodzenia finansowego pozwalającego na zaspokojenie bieżących potrzeb i odpowiedni standard życia umożliwiający zachowanie zdrowia i rozwój rodziny, poprzez możliwość zaspokojenia aspiracji, rozwój osobowości oraz kwalifikacji, uzyskanie satysfakcji z życia zawodowego i prywatnego;
- społeczności lokalnej i globalnej – poprzez tworzenie miejsc pracy i zaspakajanie potrzeb społecznych w ramach działań z zakresu społecznej odpowiedzialności, wytwarzanie produktów społecznie użytecznych, ochronę środowiska naturalnego, tworzenie lukratywnych perspektyw rozwoju w przyszłości;

- państwa – poprzez płacenie podatków i zobowiązań na rzecz systemu ubezpieczeń społecznych oraz udział w systemie gospodarczym kraju;
- firm partnerskich i konkurencyjnych – poprzez fakt możliwości współistnienia, współpracy i wzajemnego rozwoju.

Zarządzanie przedsiębiorstwem oparte na wiedzy bazuje na wiedzy spersonalizowanej pracowników, wiedzy i talentach ludzi pracujących na rzecz przedsiębiorstwa. Chcąc utrzymać w przedsiębiorstwie i przyciągać do pracy pracowników wiedzy oraz ludzi utalentowanych, konieczne jest odpowiednie podejście do ludzi i stworzenie szczególnych warunków w miejscu pracy. Wymaganiem tymi są (por.: Vnoučková, Urbancová, 2015, s. 315):

- dobre relacje między kierownictwem i pracownikami oraz sprawna komunikacja między nimi;
- możliwość rozwoju – pozyskiwania nowej wiedzy i nowych umiejętności;
- właściwe uznanie za dobrze wykonaną pracę;
- dobry pakiet wynagrodzeń za pracę;
- pozytywna i oparta na wiedzy kultura organizacyjna;
- przyjazne relacje między współpracownikami;
- zapewniająca intratną przyszłość wizja, misja i strategia przedsiębiorstwa;
- traktowanie ludzi z pełnym szacunkiem.

Nierozłącznym elementem zarządzania opartego na wiedzy jest koncentracja na organizacyjnym tworzeniu wiedzy. Wymaga to skupienia uwagi na zasobach wiedzy, procesach z ich udziałem oraz warunkach ich przebiegu, a więc świadomego i faktycznego realizowanie zarządzania wiedzą. I. Nonaka i H. Takeuchi (2000, s. 19) organizacyjne tworzenie wiedzy sprowadzają do zdolności całej organizacji do wytworzenia nowej wiedzy, jej upowszechniania oraz wdrożenia w produktach, usługach i systemach organizacji. „Istotne jest zrozumienie, jak organizacje wytwarzają nowe produkty, nowe metody i nowe formy pracy. Jednakże jeszcze istotniejsze jest zrozumienie, jak wytwarzają one nową wiedzę” (Nonaka, Takeuchi, 2000, s. 74). Pomoc w zrozumieniu tego zagadnienia ma niewątpliwie wdrożenie w przedsiębiorstwie koncepcji zarządzania wiedzą. Zarządzanie wiedzą to natomiast nic innego, jak sterowanie organizacyjnym uczeniem się. Tak więc w konsekwencji w zarządzaniu wiedzą można wykorzystać podejście od strony organizacyjnego uczenia się (zob.: Mikuła, 2006, s. 126 i nast.).

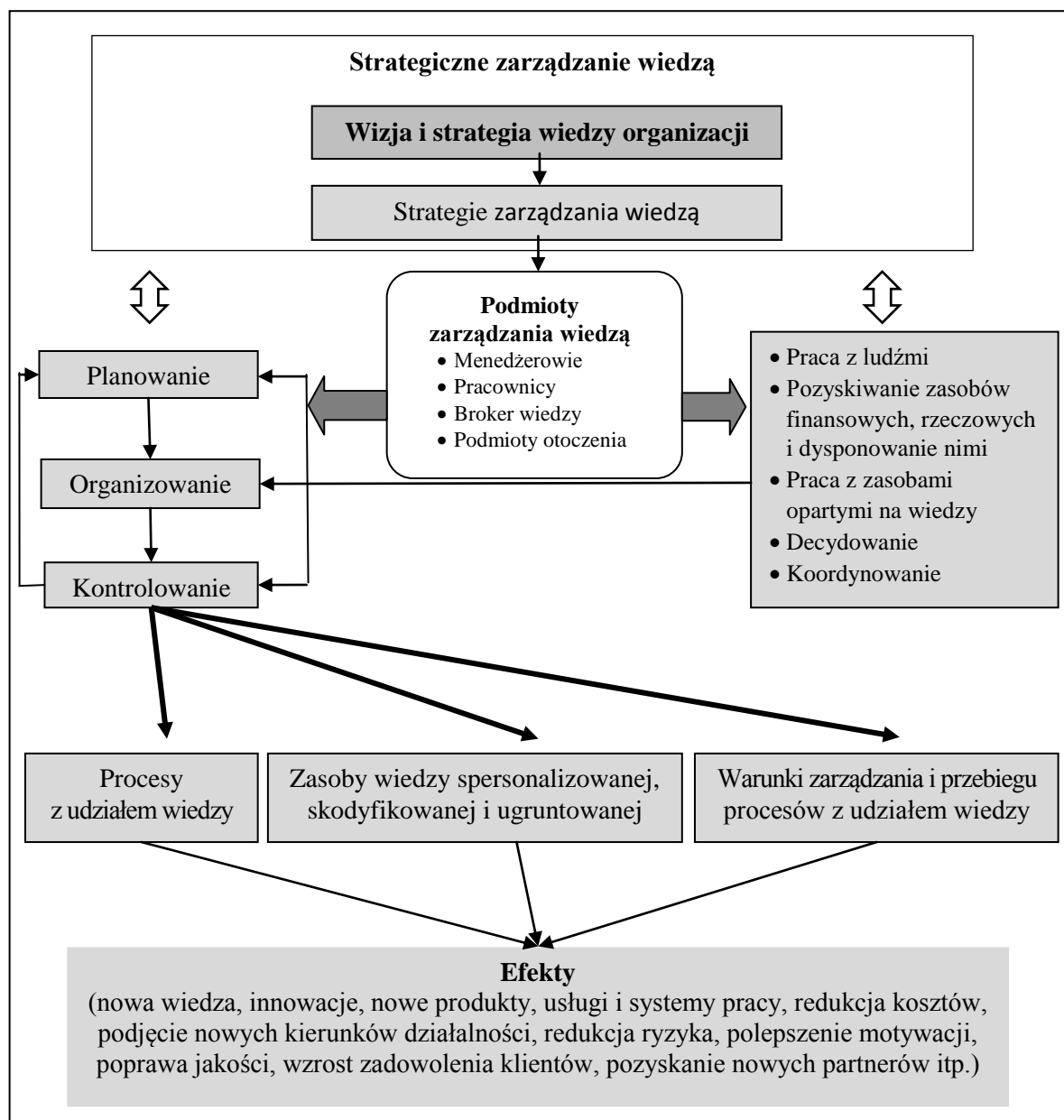
Rozwijająca się globalizacja stopniowo eliminuje bariery polityczne, rynkowe oraz geograficzne w prowadzeniu działalności gospodarczej. Współpraca z innymi przedsiębiorstwami pozwala lepiej wykorzystać wewnętrzne zasoby wiedzy oraz uzyskać dostęp do zasobów wiedzy firm zewnętrznych. Ponieważ granice wiedzy w poszczególnych branżach stają się coraz bardziej płynne, taka współpraca między nimi również pozwala uniknąć długich opóźnień w rozwijaniu nowych zdolności wewnętrznych i pozwala firmom na przyjęcie opcji strategicznych dotyczących nowych technologii w obliczu niepewności co do przyszłych wymagań dotyczących wiedzy (Grant, 1997, s. 453). Wspólne tworzenie i wykorzystanie wiedzy przez podmioty gospodarcze daje możliwość uzyskania efektu synergii. Z tego też względu przedsiębiorstwa oparte na wiedzy muszą być otwarte na współpracę, odpowiednio kształtować swój wizerunek oraz zasoby wiedzy otoczenia, w ten sposób przyciągając potencjalnych partnerów. Współpraca ta dotyczy nie tylko podmiotów gospodarczych, ale ukierunkowana powinna być na współdziałanie z różnymi podmiotami otoczenia: klientami, wspólnotami i społecznościami lokalnymi oraz wirtualnymi, instytucjami non-profit, instytucjami finansowymi i administracyjnymi itd. Ich wiedza może być nieoceniona.

3. Zarządzania wiedzą w organizacji jako podstawa zarządzania opartego na wiedzy

Zarządzanie wiedzą można postrzegać jako innowację organizacyjną, obejmującą ważne zmiany we wdrażaniu strategii i w praktykach zarządzania (Marqués, Simón, 2006, s. 144). „Dla tych, którzy obecnie angażują się w zarządzanie wiedzą, nie jest to alternatywa czy luksus. Jest to konieczność napędzana siłami konkurencji, wymogami rynku, nowymi praktykami w zakresie operacyjnym i zarządzania oraz dostępnością podejść do zarządzania wiedzą oraz technologii informacyjnych” (Wiig, 2000, s. 7).

Ogólnie rzecz biorąc, „zarządzanie wiedzą polega na pozyskiwaniu odpowiednich środków, wypracowaniu i sterowaniu wykorzystaniem warunków, metod i technik umożliwiających przebieg procesów związanych z wiedzą” (Mikuła, 2009, s. 170). Patrząc bardziej szczegółowo, zarządzanie wiedzą można sprowadzić do realizacji cyklicznych funkcji zarządzania (planowania, organizowania i kontroli), wspartych realizacją funkcji ciągłych (pracą z ludźmi, pozyskiwaniem oraz wykorzystaniem zasobów finansowych, rzeczowych i niematerialnych, decydowaniem oraz koordynowaniem), które skierowane są na zasoby wiedzy, procesy z udziałem wiedzy oraz warunki ich przebiegu w sposób umożliwiający osiągnięcie celów przedsiębiorstwa. Kierunki tych działań zdeterminowane są procesem informacyjno-decyzyjnym, którego celem jest określenie wizji i strategii wiedzy przedsiębiorstwa oraz dobór i wykorzystanie strategii zarządzania wiedzą, a więc decyzjami podejmowanymi w ramach strategicznego zarządzania wiedzą. Modelowe ujęcie koncepcji zarządzania wiedzą przedstawia rysunek 1.

Czynniki sukcesu w ramach zarządzania wiedzą odnoszone są do zaprojektowania centralnych obszarów funkcjonalnych przedsiębiorstwa (uwzględniając strukturę i personel) oraz kultury korporacji (Helm, Meckl, Sodeik, 2007, s. 217). Istnieją również przekonania, że jednym z podstawowych czynników sukcesu zarządzania wiedzą są technologie informatyczne (np. zob.: Kubiak, 2013, s. 283). Ostatecznie wszystkie działania związane z zarządzaniem wiedzą muszą być wspierane przez elementy składowe organizacji, ludzi i technologie oraz być osadzone w odpowiedniej kulturze korporacyjnej (Wolf, Decker, Abecker, 1999, s. 752).



Rysunek 1. Modelowe ujęcie koncepcji zarządzania wiedzą.

Źródło: opracowanie własne.

4. Pracownicy wiedzy w przedsiębiorstwie

Właściciele oraz kierownictwa przedsiębiorstw coraz częściej zdają sobie sprawę, że w obecnym otoczeniu konkurencyjnym nie mogą już polegać wyłącznie na wielkości oraz sile kapitału rzeczowego i finansowego, ale przede wszystkim na swoich pracownikach, głównie pracownikach wiedzy. Ludzie ci są zwykle „nosicielami” wiedzy ukrytej i bardzo ważne jest, aby organizacje skupiały się na identyfikacji krytycznej dla przedsiębiorstwa wiedzy będącej w posiadaniu swoich pracowników oraz zachęcały w maksymalnym stopniu do dzielenia się, przekazywania i utrwalania takiej wiedzy (Urbancová, Urbanec, 2011, s. 228).

Pomijając trwającą dyskusję na temat, kim są pracownicy wiedzy (zob. np. Kowalski, 2011), przyjąć można, że to ludzie będący najbardziej wykwalifikowanymi specjalistami (Beyer, 2012, s. 20). Ogólnie rzecz biorąc, pracownik wiedzy to osoba, która posiada odpowiednią wiedzę,

wie, jak jej używać i, co najważniejsze, ma możliwość korzystania z niej. Do pracowników wiedzy zaliczają się też menedżerowie, tj. pracownicy, którzy są odpowiedzialni za wykonanie lub proces realizacji niektórych działań i osiągnięcie celów organizacji (Urbancová, Urbanec, 2011, s. 222). Ich praca zazwyczaj charakteryzuje się dużą autonomią, kompleksowością, małą strukturyzacją i niską rutynizacją, a także wysokim poziomem abstrakcji (Pietruszka-Ortyl, 2010, s. 49). Pracownicy wiedzy to grupa szczególna, choćby ze względu na fakt, że dla nich inspiracją do wysiłku są: możliwości rozwoju zawodowego, samodzielność, ambitne i tworzące wyzwania zadania oraz kontakty nieformalne ponad granicami i funkcjami przedsiębiorstwa (Morawski, Niemczyk, Perechuda, Stańczyk-Hugiet, 2010, s. 180).

Skoro zasadniczą rolę w przedsiębiorstwach powinni odgrywać pracownicy wiedzy, wobec tego należy ich objąć specjalnymi programami z zakresu zarządzania kapitałem ludzkim. Ale sposób oddziaływania na pozostałe grupy ludzi pracujących dla organizacji – jak wizjonerów, personel i partnerów (zob. Mikuła, 2012, s. 18-21) – również powinien być przemyślany oraz racjonalny. Proponowanymi do zastosowania instrumentami, które wysuwają się na pierwszy plan, są współcześnie: zarządzanie kapitałem ludzkim, zarządzanie talentami i zarządzanie wiedzą klientów (Mikuła, 2016a, s. 36).

5. Zarządzanie kapitałem ludzkim w przedsiębiorstwie jako narzędzie zarządzania opartego na wiedzy

Kapitał ludzki obejmuje „zdolności naturalne, umiejętności wrodzone i nabyte, wiedzę, doświadczenie, talent, inwencję” (Kucharčíková, 2011, s. 126). Socjologia postrzega treść kapitału ludzkiego jako złożoną i bogato ustrukturyzowaną. Kapitał ludzki to kwalifikacje zawodowe (jako skodyfikowany zbiór nabytych umiejętności, wiedza w zakresie certyfikowanego kształcenia) oraz kompetencje zawodowe w zakresie wiedzy i umiejętności nabytych podczas kształcenia oraz szkolenia w nieformalnym procesie edukacyjnym (Porubčinová, 2011, s. 29). Z punktu widzenia zarządzania kapitałem ludzkim w przedsiębiorstwie zaliczyć do niego można te zasoby niematerialne, których nośnikiem są ludzie i które mają zdolność do tworzenia wartości.

Kapitał ludzki to potencjał tkwiący w pracownikach. Fenomen i waga kapitału ludzkiego jako głównego elementu kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa wynika z wysokiej jego nieprzewidywalności oraz z faktu, że nie jest on własnością organizacji, a może być jedynie jej użyczony. Jego strategiczną wartościowość podkreślają miary kapitału intelektualnego, które traktują wydatki dotyczące kapitału ludzkiego nie w kategoriach kosztów, tak jak to jest w przypadku kapitału finansowego oraz strukturalnego, ale w perspektywie inwestycji (Pietruszka-Ortyl, 2016, s. 438).

Przyjmując, że kapitał ludzki to konfiguracja zasobów tworzących osobiste kapitały intelektualne ludzi, można wyróżnić dwa zasadnicze poziomy, na których koncentruje się zestaw działań z zakresu zarządzania tym zasobem: poziomu kapitału intelektualnego człowieka, poziomu kapitału ludzkiego (kapitału intelektualnego zespołu ludzi – a w jego ramach dwa wewnętrzne stopnie – zespołów i całej organizacji). U podłoża tego podziału leży założenie, że punktem wyjścia w procesie budowania kapitału intelektualnego organizacji jest dobór oraz rozwój indywidualnych kapitałów intelektualnych pojedynczych pracowników i ich umiejętności działania w obrębie całego zasobu ludzkiego organizacji oraz będącego w jego posiadaniu zasobu intelektualnego (Mikuła, 2012, s. 26).

Zarządzania kapitałem ludzkim nie należy traktować jako zbioru działań personalnych adekwatnych do funkcji zarządzania zasobem ludzkim organizacji. Zarządzanie kapitałem ludzkim jest koncepcją o wiele szerszą, która w praktyce stanowi połączenie działań personalnych z zadaniami z zakresu zarządzania wiedzą (Ibidem, s. 28). Szczególnie ważnymi działaniami, które należy właściwie realizować, podejmując pierwsze inicjatywy z zakresu zarządzania kapitałem ludzkim, wydają się być: dobór pracowników oraz ich rozwój.

Odpowiednie skonfigurowanie kapitału ludzkiego zespołów pracowniczych to klucz do sukcesu. Ważna jest więc poprawnie przeprowadzona rekrutacja i selekcja pracowników. Poprawność doboru ludzi jest też podstawą skutecznej realizacji procesów organizacyjnego uczenia się i rozwoju kapitału ludzkiego. Z tego też względu proces doboru musi uwzględniać rodzaj wykonywanej pracy, a także nie pomijać podstawowych, kluczowych kompetencji charakterystycznych dla społeczeństwa informacyjnego.

Te kluczowe kompetencje dla obywateli pod względem ich osobistego rozwoju, integracji społecznej, aktywnego obywatelstwa i zdolności do zatrudnienia w społeczeństwie informacyjnym obejmują (Porubčinová, 2011, s. 31):

- komunikację w języku ojczystym;
- komunikację w językach obcych;
- umiejętności matematyczne i podstawowe umiejętności w zakresie nauki oraz technologii;
- kompetencje cyfrowe;
- naukę uczenia się;
- kompetencje społeczne i obywatelskie;
- poczucie inicjatywy i ducha przedsiębiorczości;
- umiejętności postrzegania kultury i wyrażania siebie (wrażliwość kulturową).

Rozwój kapitału ludzkiego następuje w procesie edukacji. Na poziomie społeczeństwa rozpatruje się dwie podstawowe formy edukacji. Formalne wykształcenie zdobywa się, gdy dana osoba nie jest zatrudniona. Uzyskuje wykształcenie podstawowe, średnie i (lub) wyższe. Edukacja nieformalna odbywa się zaś w trakcie zatrudnienia. Może mieć postać edukacji ogólnej lub specjalnej. Kształcenie ogólne koncentruje się na umiejętności zdobywania informacji, ich rozumienia i analizowania. Specjalne szkolenie ma na celu stworzenie kwalifikacji specjalnej dla potrzeb pracy wyspecjalizowanej. Uczenie się nieformalne jest uważane za naturalną część codziennego życia (Kucharčíková, 2011, s. 130). Uczenie się w miejscu pracy staje się zatem nieodłącznym elementem tej pracy i procesem, który musi być sterowany poprzez zarządzanie kapitałem ludzkim.

6. Zarządzanie talentami jako narzędzie zarządzania opartego na wiedzy

Nie wszyscy ludzie są kreatywni i mają zdolności do tworzenia czy nawet wprowadzania innowacji. „Ludzki kapitał intelektualny jest coraz częściej uważany za najcenniejszy kapitał przedsiębiorstwa. Jednak w procesie tworzenia wartości nie każdy człowiek ma charakter kapitału twórczego, tj. tego, który w procesie biznesowym jest najważniejszym czynnikiem tworzenia wartości” (Kassay, 2016, s. 173). Niestety nie wszystkich ludzi można zaklasyfikować do grupy pracowników wiedzy. Są jednak osoby posiadające szczególne zdolności, czyli talent lub talenty. Przykładowo, znakomicie nawiązują kontakt z innymi ludźmi, mają rozbudowaną inteligencję słowną, pozwalającą wysławiać się elokwentnie i ze znakomitą dykcją, albo posiadają bardzo dobrą pamięć wzrokową, umożliwiającą zapamiętać każdego klienta. Mogą oni okazać

się szczególnie przydatni dla przedsiębiorstwa i powinni tworzyć grupę personelu oraz partnerów wspomagających. Szczególnym jednak „skarbem” dla przedsiębiorstwa będzie pracownik wiedzy posiadający wyróżniające talenty. Z tego względu współczesne przedsiębiorstwa oprócz zarządzania kapitałem ludzkim, spektrum narzędzi personalnych powinny uzupełnić o działania z zakresu zarządzania talentami.

Talent to osobliwa postawa i osobowość, więc sama w sobie jest sytuacją specjalną i mniejszościową, a zatem wymaga szczególnego podejścia z uwzględnieniem (Gyarmathy, 2013, s. 102-103):

- sytuacji społeczno-kulturowej;
- sytuacji etniczno-narodowej;
- różnic neurologicznych;
- cech behawioralnych i emocjonalnych;
- i różnic w ruchu sensorycznym.

Rozwój talentu i zarządzanie zbiorowością talentów jest więc dużym wyzwaniem zwłaszcza dla menedżerów oraz służb kadrowych nieposiadających odpowiedniego przygotowania pedagogicznego i psychologicznego oraz w zakresie teorii zachowań organizacyjnych. To niewątpliwie jedna z podstawowych barier dla rozwoju przedsiębiorstw opartych na wiedzy.

7. Inne narzędzia zarządzania opartego na wiedzy

W ramach zarządzania opartego na wiedzy wykorzystywanych jest wiele różnorodnych narzędzi, które umożliwiają sprawnie zarządzać przedsiębiorstwem. Szczególnie ważne są te instrumenty, które pozwalają skutecznie sterować wykorzystaniem zasobów opartych na wiedzy, a zwłaszcza wiedzy i relacji. Poniżej przedstawiono trzy przykłady takich narzędzi: narzędzia grupy technologii informacyjnych, CRM i CKM. Dwa pierwsze to fundamenty funkcjonowania przedsiębiorstw, a trzecie to, niestety (ze względu na niewielkie zastosowanie), nadal ich przyszłość.

Technologie informacyjne to nieodłączne narzędzia pracy we współczesnych organizacjach. Bywają one w literaturze przedmiotu określane jako systemy zarządzania wiedzą. Tak czyni m.in. Ś. Kassay (2016, s. 161), wymieniając jako systemy zarządzania wiedzą: systemy transakcyjne, systemy informacji zarządczej (MIS), systemy wspomaganie decyzji (DSS), systemy informowania najwyższego kierownictwa (EIS). Grupę technologii informacyjnych należy jednak uznać za typowe narzędzia wspomagające system zarządzania wiedzą, a centralne miejsce w systemie zarządzania wiedzą przypisane jest ludziom – kierownictwu i pracownikom (Krakowiak-Bal, Łukasik, Mięka, Pietruszka-Ortyl, Ziemiańczyk 2017, s. 184) – i to nikt inny jak ludzie wprawiają te narzędzia w celowy „ruch”. Tym niemniej bez informatycznego wsparcia trudno jest współcześnie zarządzać wiedzą. E. Tabaszewska (2006, s. 100-105) do podstawowych narzędzi informatycznych zalicza: systemy informowania kierownictwa, systemy wspomaganie decyzji (w tym systemy ekspertowe), bazy wiedzy, hurtownie danych, intranet, ekstranet, portale korporacyjne, e-learning, systemy workflow, systemy wspomaganie pracy grupowej, systemy transakcyjne.

Relacje z obecnymi i potencjalnymi klientami postrzegane są jako „super zasób”. W dyskusjach na temat wartości relacji z klientami podkreśla się, że poszczególni klienci, jak i ich grupy, mogą stanowić zróżnicowane ryzyko dla przedsiębiorstwa. Umieją oni bowiem przyczyniać się do kreowania wartości albo jej destrukcji (Rudawska, 2008, s. 262-267). Dla planowania i kształtowania relacji z klientami utworzone zostały systemy zarządzania relacjami z klientami (*customer relationship management* – CRM). System CRM stanowi

zbiór narzędzi i technik umożliwiających wspomaganie zarządzania relacjami z klientami z wykorzystaniem technologii informatycznych. Pozwalają one m.in. na organizowanie i rozliczanie kampanii reklamowych, zarządzanie kontaktami z klientami, zarządzanie dokumentacją dotyczącą klientów, gromadzenie danych o kontrahentach, klientach i rynkach zbytu, zarządzanie projektami realizowanymi z klientami i definiowanie struktury handlowej przedsiębiorstwa, wykonywanie wielowymiarowych analiz dotyczących sprzedaży (Banaszak, Kłos, Mleczo, 2011, s. 164-165) i na realizację szeregu innych funkcji.

Współczesny klient jest człowiekiem inteligentnym. Potrafi generować wiedzę na temat użytkowanych produktów i usług. Posiada jednocześnie niejednokrotnie rozbudowany potencjał kreatywny. Dlaczego więc nie sięgnąć po te zasoby? Ową ideę wykorzystuje zarządzanie wiedzą klientów (*customer knowledge management* – CKM).

Przedsiębiorstwa przekazują wiedzę klientom o produktach w reklamie i instrukcjach obsługi. Systemy CRM pozyskują i gromadzą wiedzę o klientach i od klientów, np. na temat cen produktów konkurencji i poziomu zadowolenia z produktu czy serwisu. Idea CKM polega dodatkowo na wykorzystaniu wiedzy klienta i jego potencjału twórczego w procesie kreowania wiedzy. „CKM polega więc na planowaniu, organizowaniu i kontroli przedsięwzięć związanych z wiedzą i potencjałem innowacyjnym klienta, mających na celu pozyskanie tej wiedzy oraz jej rozwój poprzez łączenie z wiedzą przedsiębiorstwa, a także wspólne z klientem kreowanie nowej wiedzy dla udoskonalenia działalności przedsiębiorstwa i tworzenia innowacyjnych rozwiązań” (Mikuła, 2016b, s. 41). Klient staje się wówczas aktywnym uczestnikiem procesu kreowania wiedzy dla przedsiębiorstwa, a więc zostaje włączony do zespołu ludzi pracujących dla przedsiębiorstwa.

Podsumowanie

Zarządzanie przedsiębiorstwem oparte na wiedzy polega na realizacji funkcji zarządzania skoncentrowanych na zasobach opartych na wiedzy, procesach z ich udziałem i warunkach przebiegu tych procesów w sposób umożliwiający sprawne osiągnięcie celów przedsiębiorstwa.

Reasumując rozważania na temat zarządzania opartego na wiedzy, wyprowadzić można następujące wnioski:

- przedsiębiorstwa muszą dostosować się do warunków gospodarki opartej na wiedzy, a czyni się to przez wprowadzenie zarządzania opartego na wiedzy;
- zmiany w rozwoju gospodarczym dzisiaj i w przyszłości wymagają zwiększonych inwestycji w kapitał ludzki, zwłaszcza w edukację na wszystkich jej poziomach. Niezbędna jest edukacja i uczenie się społeczeństwa przez całe życie (Kucharčíková, 2011, s. 132). Wymagane są więc dodatkowe nakłady ze strony państwa i opracowanie nowych mechanizmów w edukacji społeczeństwa;
- przedsiębiorstwa muszą podjąć decyzję o restrukturyzacji swoich zasobów ludzkich, aby umożliwić zarządzanie wiedzą. Muszą postawić na pracowników wiedzy i utalentowanych ludzi. Muszą wreszcie wdrożyć zarządzanie kapitałem ludzkim i talentami;
- kulturowe skutki ery cyfrowej stanowią również nowe wyzwania dla zarządzania talentami. Potrzebna jest nowa podstawa pojęciowa, którą można wykorzystać w różnych środowiskach społeczno-kulturalnych. Jest to możliwe przez połączenie nauk. Nadszedł więc czas na naukowe życie publiczne, aby budować mosty, a nie ściany, ponieważ mogą one być dalekie od poznania (Gyarmathy, 2013, s. 103);

- technologie informacyjne same nic nie zrobią. Do ich obsługi potrzeba utalentowanych ludzi i wówczas wspomogą razem pracowników wiedzy;
- wiedza o kliencie jest niezbędna, ale to za mało. Konieczne jest wykorzystanie wiedzy tkwiącej w klientach i ich potencjału do kreowania nowej wiedzy;
- jednym ze współczesnych problemów przedsiębiorstw jest zbyt niski poziom dzielenia się wiedzą przez pracowników wiedzy. To jedno z najbliższych wyzwań dla teoretyków i praktyków zarządzania wiedzą.

Bibliografia

- Andreeva, T., Kianto, A. (2012). Does knowledge management really matter? Linking knowledge management practices, competitiveness and economic performance. *Journal of knowledge management*, 16(4), 617-636.
- Ansoff, H.I. (1985). *Zarządzanie strategiczne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Banaszak, Z., Klos, S., Mleczo, J. (2011). *Zintegrowane systemy zarządzania*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Baruk, J. (2015). Rola wiedzy w procesach tworzenia i wdrażania innowacji. W: B. Mikula (red.), *Współczesne tendencje w zachowaniach organizacyjnych* (s. 107-112). Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Zachowań Organizacyjnych.
- Beyer, K. (2012). Współczesna organizacja – organizacja oparta na wiedzy. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 736, 9-25.
- Dobija, D. (2003). *Pomiar i sprawozdawczość kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego.
- Grant, R.M. (1997). The knowledge-based view of the firm: implications for management practice. *Long Range Planning*, 30(3), 450-454.
- Gyarmathy, É. (2013). Tehetség és tehetség gondozás a 21. század elején Magyarországon. *Neveléstudomány Online*, 90-106. Pobrane z: http://real.mtak.hu/8811/1/nevelestudomany_2013_2_90-106.pdf.
- Helm, R., Meckl, R., Sodeik, N. (2007). Systematisierung der Erfolgsfaktoren von Wissensmanagement auf Basis der bisherigen empirischen Forschung. *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 77(2), 211-241.
- Kassay, Š. (2016). *Przedsiębiorstwo i przedsiębiorczość. Uczenie się i wzrost*. Kraków: Księgarnia Akademicka Sp. z o.o.
- Kowalski, T. (2011). Pojęcie i cechy pracownika wiedzy. *Studia Lubuskie*, 7, 309-323.
- Kraskowiak-Bal, A., Łukasik, P., Mikula, B., Pietruszka-Ortyl, A., Ziemiańczyk, U. (2017). *Zarządzanie wiedzą w rozwoju obszarów wiejskich*. Warszawa: C.H. Beck.
- Kubiak, K. (2013). Wpływ technologii informatycznej na przepływ wiedzy w przedsiębiorstwach high-tech. *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, 35, 277-285.
- Kucharčíková, A. (2011). The human capital as the production factor. *Scientific Papers of the University of Pardubice Faculty of Economics and Administration*, 19(1), 125-133.
- Kupczyk, T. (2014). *Competencies of Management Staff in the Knowledge-Based Economy*. Wrocław: Wyższa Szkoła Handlowa we Wrocławiu.
- Marqués, D., Simón, F. (2006). The effect of knowledge management practices on firm performance. *Journal of Knowledge Management*, 10(3), 143-156.
- Mikula, B. (2006). *Organizacje oparte na wiedzy*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Mikula, B. (2009). Transfer wiedzy w organizacji i jego uwarunkowania. W: M. Reichel (red.), *Polska gospodarka pierwszej dekady XXI wieku* (s. 170-181). Nowy Sącz: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu.

- Mikuła, B. (2012). Nowy wymiar zachowań organizacyjnych. W: B. Mikuła (red.), *Zachowania organizacyjne w kontekście zarządzania wiedzą* (s. 13-38). Kraków: Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Mikuła, B. (2016a). Selected Problems of Enterprise Management in the Knowledge-based Economy. W: *Global Challenges of National Economies Development. Conference Proceedings International Scientific-Practical Conference, Kyiv, 19 October, 2016, part III* (s. 27-39). Kyiv: Kyiv National University of Trade and Economics.
- Mikuła, B. (2016b). Zarządzanie wiedzą klienta jako narzędzie poprawy konkurencyjności przedsiębiorstwa. *E-mentor*, 63(1), 40-48.
- Morawski, M., Niemczyk, J., Perechuda, K., Stańczyk-Hugiet, E. (2010). *Zarządzanie. kanony i trendy*. Warszawa: C.H. Beck.
- Nonaka, I., Takeuchi, H. (2000). *Kreowanie wiedzy w organizacji*. Warszawa: Poltext.
- Obłój, K., Sajkiewicz, J.N. (1985). Przedmowa do wydania polskiego. W: H.I. Ansoff, *Zarządzanie strategiczne* (s. 9-19), Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Pietruszka-Ortyl A. (2010). Kształtowanie środowiska pracy pracowników wiedzy. *Zeszyty Naukowe, Uniwersytet Szczeciński*, 635, 47-65.
- Pietruszka-Ortyl, A. (2016). Dysfunkcje i patologie kultury organizacyjnej w perspektywie Polski. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 46(2), 438-448.
- Porubčinová, M. (2011). Ľudský kapitál – bariéry a šance rozvoja v podmienkach informačnej spoločnosti. *Prognostické Práce*, 3(1), 27-49.
- Rudawska, E. (2008). *Znaczenie relacji w procesie kształtowania wartości przedsiębiorstwa*. Szczecin: Uniwersytet Szczeciński.
- Skrzypek, E. (2015). Zarządzanie wiedzą i zaufaniem w warunkach nowej gospodarki. W: M. Cisek, K. Wąsowska (red.), *Wiedza i doświadczenie w zarządzaniu przedsiębiorstwem* (s. 7-19). Siedlce: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach.
- Soniewicki, M. (2017). *Zarządzanie wiedzą a przewaga konkurencyjna przedsiębiorstwa międzynarodowego. Ujęcie teoretyczne i praktyczne*. Warszawa: Difin.
- Tabaszewska, E. (2006). Technologie informacyjne jako narzędzia wspierające zarządzanie wiedzą. W: G. Kobyłko, M. Morawski (red.), *Przedsiębiorstwo zorientowane na wiedzę* (s. 96-107). Warszawa: Difin.
- Urbancová, H., Urbanec, J. (2011). The survey of tacit knowledge sharing in organisation. *Scientific Papers of the University of Pardubice Faculty of Economics and Administration*, 19(1), 220-230.
- Vnoučková, L., Urbancová, H. (2015). Employee turnover and knowledge management in the Czech Republic. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, 63(1), 313-325.
- Wiig, K.M. (2000), *Knowledge management: An emerging discipline rooted in a long history*. Boston: Butterworth-Heinemann. Pobrane z: www.researchgate.net/profile/Karl_Martin_Wiig/publication/228713816_Knowledge_Management_An_Emerging_Discipline_Rooted_in_a_Long_History/links/564dfdea08afe619b0f6f9b.pdf.
- Wolf, T., Decker, S., Abecker A. (1999). Unterstützung des Wissensmanagements durch Informations- und Kommunikationstechnologie. W: *Electronic Business Engineering* (s. 745-765). Heidelberg: Physica.

Janusz A. MAJCHEREK

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

KULTUROWE BARIERY DYSLOKACJI ZASOBÓW LUDZKICH JAKO METODY REDUKCJI NIERÓWNOWAGI DEMOGRAFICZNEJ

Streszczenie

W skali globalnej mamy do czynienia z problemem przeludnienia, lecz w wielu miejscach występują całkiem inne kłopoty demograficzne: depopulacja i niski poziom przyrostu naturalnego. Rozwiązaniem tych dwóch przeciwstawnych problemów wydają się migracje. Relokacja zasobów ludzkich jest jednak nie tylko kwestią demograficzną czy ekonomiczną, lecz także kulturową. Kultura ideacyjna i symboliczna jest równie istotna w rozwiązywaniu problemów demograficznych oraz ekonomicznych jak materialna. Musi być zatem uwzględniana w polityce migracyjnej, demograficznej i gospodarczej.

Słowa kluczowe: przeludnienie, migracje, polityka imigracyjna.

CULTURAL BARRIERS OF DISLOCATION OF HUMAN RESOURCES AS METHODS OF REDUCING THE DEMOGRAPHIC IMBALANCE

Summary

On a global scale we are facing the problem of overpopulation. But in many places emerge contrary troubles: depopulation, a falling birth rate, ageing societies and subsequently a shortage of workforce. Migrations might seem to provide an obvious solution to these problems. However, the relocation of human resources poses not only a demographic or economic challenge but a cultural one as well. In any attempt to solve demographic or economic crises ideational and symbolic aspects of culture are equally important as they play relevant roles in people's lives. They should be taken into consideration in policies concerning migration, demographic and economic problems.

Key words: overpopulation, migrations, immigrant policy.

Wprowadzenie

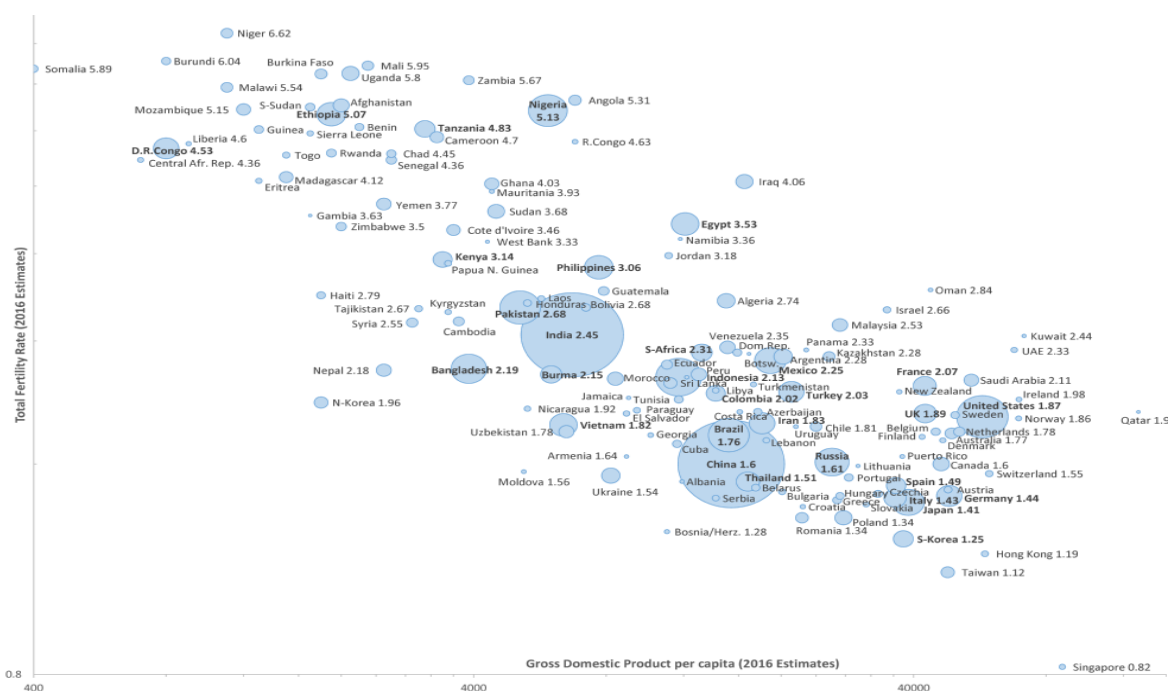
W skali globalnej występuje eskalacja zjawiska przeludnienia, wywołującego szereg negatywnych skutków, na czele z rosnącą antropopresją wobec środowiska przyrodniczego, wyczerpywaniem zasobów naturalnych i antropogennym ociepleniem klimatu. Tymczasem w wielu partykularnych miejscach, w tym Polsce, kryzys demograficzny rozumiany jest w przeciwnym znaczeniu – jako polegający na depopulacji, w wyniku obniżenia przyrostu naturalnego do poziomu poniżej zastępowalności pokoleń, co też prowadzi do niekorzystnych konsekwencji, wynikających z deformacji piramidy demograficznej, a przejawiających się zarówno w sferze materialnej (brak rąk do pracy), jak też społecznej (starzenie się populacji, załamanie systemów emerytalnych, rosnące obciążenie opieką nad osobami w podeszłym wieku). Mamy więc do czynienia z antynomią globalnego przeludnienia i lokalnego wyludniania. Znalezienie sposobów jej przezwyciężenia wymaga namysłu i analizy, uwzględniających rozmaite aspekty zagadnienia, w tym pozademograficzne oraz pozaekonomiczne.

Celem poniższych analiz jest wskazanie na kulturowe ograniczenia i bariery w procesach dyslokacji zasobów ludzkich i siły roboczej, traktowanych jako metoda potencjalnego przezwyciężenia lub łągodzenia owej dychotomii.

1. Ograniczona skuteczność materialnych stymulatorów procesów demograficznych

Działania zmierzające do wzrostu ludzkiej populacji są z punktu widzenia długofalowego, stabilnego i zrównoważonego rozwoju wysoce wątpliwe oraz kontrowersyjne, jako prowadzące do pogłębiania negatywnych trendów globalnych. Jako rozwiązanie sprzeczności między globalnym przeludnieniem a lokalną depopulacją nasuwa się relokacja zasobów ludzkich z obszarów dotkniętych tymi pierwszymi problemami do tych borykających się z tymi drugimi. Tym bardziej, że zachodzi kompatybilność nadmiaru tych samych grup ludności (młodych, w wieku produkcyjnym i reprodukcyjnym) w jednych i niedoboru w innych obszarach świata. Na przeszkodzie ich szerszej i sprawnej cyrkulacji stoi jednak niekompatybilność, a często wręcz antagonizm wzorów kultury reprezentowanych przez mieszkańców obszarów, na których występują owe przeciwstawne zjawiska demograficzne. Kryzys uchodźczy, z jakim zetknęła się Europa w minionych latach i którego nadal nie przezwyciężyła, wynikał w dużym stopniu z owej dysharmonii wzorów kultury symbolicznej. Jest to czynnik, którego uwzględnianie jest równie konieczne jak rzadkie w analizach ekonomiczno-demograficznych.

Podstawowym błędem popełnianym przez ekonomistów i demografów, a zwłaszcza publicystów kształtujących opinię publiczną w kwestiach ekonomiczno-społecznych, jest usiłowanie bezpośredniego skorelowania parametrów demograficznych z ekonomicznymi, w szczególności w postaci relacji przyczynowo-skutkowych. Wynika stąd pochopne, behawiorystyczne założenie, że implementując owe relacje do zachowań ludzkich w formie schematu bodziec-reakcja, można poprzez odpowiednie stymulacje, zwłaszcza materialne, wywoływać założone skutki społeczne, np. wzrost dzietności, a zatem podniesienie wskaźników przyrostu naturalnego. Założenia, na których opierają się takie hipotezy czy spekulacje, są kontrfaktyczne, gdyż przeczą im prawidłowości odnotowywane zarówno w wymiarze diachronicznym, jak też synchronicznym. Tak w powojennej historii Polski, jak też w obecnym świecie przyrost naturalny nie pozostaje w bezpośrednim związku ze wskaźnikami materialnego dobrostanu, mierzonego zarówno w PKB (produkt krajowy brutto) jak HDI (*human development index*).



Rysunek 1. Korelacja między poziomem PKB *per capita* a dzietnością.
Źródło: CIA World Factbook, 2016.

Tabela 1

Kraje o najwyższych i najniższych wskaźnikach HDI w korelacji z dzietnością

Kraj	Hdi	Dzietność
Norwegia	0,953	1,827
Szwajcaria	0,944	1,549
Australia	0,939	1,832
Irlandia	0,938	1,98
Niemcy	0,936	1,47
Islandia	0,935	1,921
Hong Kong	0,933	1,326
Szwecja	0,933	1,909
Singapur	0,932	1,26
Holandia	0,931	1,75
Mozambik	0,437	5,143
Liberia	0,435	4,481
Mali	0,427	5,922
Burkina Faso	0,423	5,231
Sierra Leone	0,419	4,319
Burundi	0,417	5,577
Czad	0,404	5,797
Sudan Płd.	0,388	4,736
Rep. Środkowoafryk.	0,367	4,754
Niger	0,354	7,153

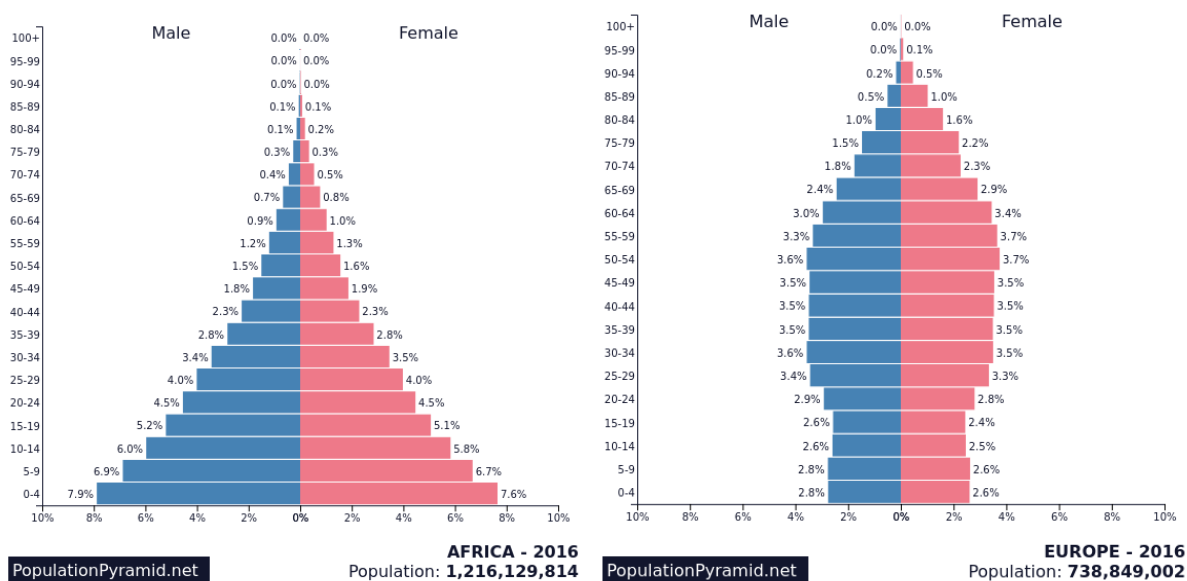
Źródło: Human Development Reports oraz World Population Review, 2018.

Na podstawie przytoczonych na wykresie i w tabeli danych można co najwyżej dopatrywać się prawidłowości przeciwnej: wysoki przyrost naturalny koreluje z niskim poziomem PKB i HDI (i odwrotnie: w krajach o najwyższym ich poziomie jest poniżej prostej zastępowalności pokoleń; zob. Harttgen, Vollmer, 2012). Interpretacja tego w kategoriach kauzalnych (bieda czy zapóźnienie w rozwoju ekonomicznym jako przyczyna wysokiej dzietności) byłaby jednak pochopna, jeśli nie błędna. Są przesłanki wskazujące, że zarówno wysoka dzietność, jak i niski poziom życia są wzajemnie skorelowane jako wynikające z realizowanych w danej społeczności wzorów kultury ideacyjnej. To one kształtują model życia, w tym rodzinnego, a zatem także dzietności, zaś ponadto – ale niezależnie – produktywności. Ludzie postępują, a w rezultacie żyją tak, jak wynika ze zinternalizowanego i wyznawanego przez nich systemu przekonań, światopoglądu czy ideologii (z istotną rolą religii, na co zwracał uwagę M. Weber). Dzieje się tak zarówno w zakresie działań produkcyjnych, jak też reprodukcyjnych.

Próby przeciwdziałania przy pomocy bodźców materialnych spadkowi przyrostu naturalnego oraz związanej z tym groźbie depopulacji w najwyżej rozwiniętych pod względem ekonomicznym i społecznym państwach europejskich nie rokują powodzenia. Jest jednak inny powód do zakwestionowania ich sensowności: wspomniane wcześniej globalne przeludnienie z jego wieloma negatywnymi skutkami, które każą się zastanowić nad celowością działań pronatalistycznych.

2. Kultura materialna, kultura ideacyjna, „liberalny paradoks”

Na inne, ale nie mniej poważne trudności natrafiają próby przewyciężenia rozbieżności między przeciwstawnymi zjawiskami demograficznymi zachodzącymi w różnych częściach globu. Procesy globalizacji wskazywałyby na potencjalną łatwość i efektywność transferów ludności z obszarów o jej nadwyżce do tych z jej niedoborem, podobnie do cyrkulacji towarów, kapitału, usług itp. Tym bardziej, że struktura demograficzna jest kompatybilna: w biednych i zacofanych społecznościach przeludnionych występuje na ogół wysoki odsetek – a zwykle nadmiar – kohort w wieku produkcyjnym i reprodukcyjnym, a w najwyżej rozwiniętych właśnie takich brakuje.



Rysunek 2. Piramida wieku ludności Afryki i Europy.
Źródło: www.populationpyramid.net (dostęp: 20.09.2018).

Procesy wynikające z owych rozbieżności oraz kompatybilności zachodziły w przeszłości i zachodzą obecnie w formie migracji ekonomicznych (zarobkowych). Emigracja z przeludnionych terenów Galicji czy Sycylii do rozległych i słabo zaludnionych państw Nowego Świata miała znaczną skalę w XIX wieku. Obszarami emigracyjnymi były wówczas i później także Holandia, Irlandia czy Szwecja, będące obecnie krajami imigracyjnymi (o dodatnim saldzie migracji).

Współcześnie transfery takie napotykają jednak na coraz poważniejsze komplikacje, wynikające z odmienności wzorów kultury, panujących w społeczeństwach coraz bardziej egzotycznych emigrantów oraz państwach imigracyjnych (a zatem pomiędzy ludnością autochtoniczną i allochtoniczną). Sformułowana już przed wielu laty w Niemczech (wówczas zachodnich) konstatacja „sprowadziliśmy siłę roboczą, a przyjechali ludzie” wyraża w jakimś stopniu istotę problemu. Redukowanie migrantów, także ekonomicznych, do kategorii siły roboczej czy zasobów ludzkich odzwierciedla wąski punkt widzenia ekonomizmu czy wręcz materializmu. Przy tym nie chodzi o materializm w sensie ontologicznym, lecz antropologicznym, traktujący osoby ludzkie jako funkcjonalnie przywiązane do kultury materialnej oraz podatne na kształtowanie przez nią. W tym ujęciu są więc zarówno wytwórcami (ową siłą roboczą), jak i wytworami materialnych warunków życia. Ekonomizm ów czy materializm nie uwzględnia, zaniedbuje lub też odsuwa na plan dalszy kulturę symboliczną (dawniej zwaną duchową),

współokreślającą tożsamość i osobowość człowieka, zgodnie z wykładnią antropologa C. Kluckhohna „to be human is to be cultured”. Ignoruje lub wręcz odrzuca wywodzące się od wspomnianego M. Webera obserwacje i konstatacje, że to kultura ideacyjna kształtuje sposób życia, w tym – ale nie tylko – wytwórczego, produkcyjnego, gospodarczego. Występuje tu wręcz swoisty „liberalny paradoks”:

wynika on z tego, że z jednej strony wyzwania związane z potrzebami gospodarki i rynku pracy (nieskrępowanego handlu, transnarodowych inwestycji, przepływu usług, towarów i siły roboczej) uzasadniają relatywną otwartość państwa na napływy imigrantów, z drugiej zaś strony, zgodnie z podstawową potrzebą wewnętrznej spójności i bezpieczeństwa, mającą swoje normatywne źródło w obywatelstwie i narodowej tożsamości, wspólnota państwowa powinna skłaniać się ku zamknięciu. Ekonomiczna logika rynku nakazuje zatem kierunek otwartości, podczas gdy polityczna logika wspólnoty – zamknięcie na napływy z zewnątrz (Lesińska, 2009, s. 219).

Interes ekonomiczny wąskich grup pracodawców (pozyskanie taniej siły roboczej) może stać w sprzeczności z interesem państwa (od obciążenia koniecznością zapewnienia infrastruktury logistyczno-aprowizacyjnej, po zagrożenie destabilizacją struktury społecznej i modelu kultury). Nie mówiąc już o interesie pracowników, reprezentowanych przez związki zawodowe, z reguły przeciwnych napływowi taniej siły roboczej z zagranicy.

3. Konflikt interesów a konflikt aksjologiczny między ludnością autochtoniczną i allochtoniczną

Stosunek do imigracji i polityki imigracyjnej jest zatem wyznaczany w dużym stopniu poczuciem indywidualnego i grupowego interesu: przedsiębiorcy są zainteresowani napływem taniej siły roboczej, ale niekoniecznie zasobnych kapitałowo inwestorów operujących w ich macierzystych branżach; pracownicy niełatwo godzą się na sprowadzanie taniej siły roboczej, gotowej pracować za niższe stawki; podatnicy nie życzą sobie potencjalnych beneficjentów polityki społecznej (zasiłkobiorców), lecz życzliwiej odnoszą się do potencjalnych płatników podatków; przedstawiciele grup etnicznych niechętnie patrzą na przybyszy innego pochodzenia etnicznego, lecz jeśli wywodzą się z wcześniejszych imigrantów lub sami są nimi, domagają się na ogół zgody na przyjazd członków ich rodzin (Kelley, Trebilcock, 2010, s. 10-11).

Ale to nie tylko międzygrupowy i międzyinstytucjonalny konflikt interesów, lecz także immanentny konflikt wartości liberalnego – zarówno ekonomicznie, jak kulturowo – państwa. „O ile ekonomiczne i normatywne założenia liberalnego państwa skłaniają do domagania się od rządzących przyzwolenia na imigrację, to oczekiwania polityczne, często powiązane z kulturowym protekcjonizmem, napędzają restrykcyjną politykę” (Hampshire, 2013, s. 13). Przy czym:

O ile wdrożenie efektywnego systemu wsparcia adaptacyjno-integracyjnego dla nowo przybyłych, opartego na inkluzji zatrudnieniowej, wsparciu w nauce języka i pozyskaniu stabilnego miejsca zamieszkania, uzupełnionego środkami w celu zagwarantowania równego dostępu do dóbr i usług oraz uczestnictwa w życiu politycznym, wydaje się być możliwe i osiągalne, o tyle daleko bardziej skomplikowany problem pojawia się, gdy rozpatrujemy integrację z perspektywy

kulturowej. W przestrzeni publicznej ścierają się ze sobą odmienne wzorce kulturowe i jakkolwiek takie zderzenia mogą być owocne dla budowania wspólnoty obywatelskiej, to mogą być jednocześnie destrukcyjne, jeżeli nienegocjowalne wartości leżące u podstaw ścierających się kultur są ze sobą sprzeczne i nie dają się pogodzić. Jak pokazuje rzeczywistość, coraz częściej w państwach imigracyjnych mamy do czynienia z takimi właśnie konfliktami. Niepodważalne wartości liberalnych demokracji (np. prawa człowieka) są konfrontowane ze sprzecznymi wartościami/ideologiami, często o podłożu religijnym (Godlewska-Szyrkowa, 2016, s. 28-29).

Polityka migracyjna musi te sprzeczności, antagonizmy i konflikty uwzględniać oraz dążyć do ich przezwyciężania, zważywszy na jej istotę: „polityka migracyjna to całokształt zasad i działań państwa w odniesieniu do migracji zagranicznych z i do państwa (emigracji i imigracji). U jej źródeł znajdujemy podstawowy dylemat: kogo wpuszczamy na terytorium państwa, a kogo z niego wypuszczamy” (Jaworek, Piotrowska, s. 2). Ponieważ państwa wysoko rozwinięte, dominujące wśród imigracyjnych, na ogół są jednocześnie demokratyczno-liberalnymi, zatem nie kontrolują i nie regulują wyjazdów swoich obywateli, więc ich polityka migracyjna sprowadza się do owego „podstawowego dylematu: kogo wpuszczamy na terytorium państwa”. Przy czym należy uwzględnić rozróżnienie na politykę imigracyjną (kogo wpuszczamy) i politykę wobec imigrantów (jakie zabiegi adaptacyjne podejmujemy wobec już wpuszczonych) (Pawlak, 2018, s. 290). Wówczas polityka imigracyjna staje się strategią selekcyjną, a jej istotą jest wypracowanie kryteriów owej selekcji imigrantów (Brücker i in., 2002, s. 40). Przy czym mogą to być kryteria pozytywne (cechy pożądane) lub negatywne (cechy niepożądane) (Bansak, Simpson, Zavodny, 2015, s. 92).

4. Modele polityki imigracyjnej a czynniki kulturowe

W literaturze wymienia się kilka podstawowych modeli polityki imigracyjnej (dalej: PM):

1. Model komplementarnej PM: zgoda na osiedlenie jest warunkowana możliwością znalezienia pracy, imigranci zatem to siła robocza uzupełniająca jej niedobór na lokalnym rynku.
2. Model kolonialno-humanitarnej PM: preferowani są imigranci z dawnych kolonii, dla których zgoda na osiedlenie w dawnej metropolii jest formą zadośćuczynienia za kolonialną eksploatację (zarówno ekonomiczną, jak i kulturową) miejsc ich pochodzenia.
3. Model nowych państw imigracyjnych: państwa i społeczeństwa dotychczas zamknięte otwierają się na przybyszy w ramach polityki ogólnej otwartości na świat.
4. Model rezydualnej (asymilacyjnej) PM: warunkiem zgody na osiedlenie jest spełnienie wymogów zdolności asymilacyjnej, obejmującej nie tylko znalezienie pracy, ale także przejście (zinternalizowanie) lokalnych wzorów kultury.
5. Model wielokulturowej PM: afirmującej pozostanie przez imigrantów przy rodzimych wzorach kultury, a także ich kultywowanie w ramach wielokulturowego społeczeństwa (multikulturalizm) (Jaworek, Piotrowska).

Do wskazanych można dodać jeszcze co najmniej trzy:

- Osiedlanie według kryteriów zasobności materialnej, a więc swoista sprzedaż praw do osiedlenia; np. Węgry wydały kilkadziesiąt tysięcy indywidualnych pozwoleń na osiedlenie na ich terytorium (a więc potencjalne uzyskanie obywatelstwa UE) zamożnym obywatelom państw Trzeciego Świata. Podobnie Cypr, szafuje rezydenturą dla bogatych Rosjan i obywateli państw powstałych po rozpadzie ZSRR. Oznacza to niebezpieczeństwo sprowadzenia przestępców, defraudantów, oligarchów, malwersantów dysponujących środkami pochodzącymi z działalności nielegalnej lub sprzecznej z zasadami wymaganymi na obszarze UE. Model ten jest wątpliwy także z moralnego punktu widzenia: Holandia po 1936 roku przyjmowała z Niemiec tylko Żydów posiadających odpowiednio wysoki majątek, odmawiając azylu biedakom; podobnie dzisiaj mogłoby to oznaczać ratowanie z opresji jedynie odpowiednio bogatych uchodźców. Ponadto model ten nie rozwiązuje newralgicznego problemu przeludnienia (którego skądinąd nie należy utożsamiać z gęstością zaludnienia: do najgęściej zaludnionych państw należą zarówno Holandia, Singapur, jak i Bangladesz, a do najmniej zaludnionych tak Kanada, jak też Mongolia; chodzi więc o przeludnienie wyrażające się w kategoriach społeczno-ekonomicznych, a nie terytorialno-geograficznych, tzn. liczbą mieszkańców przypadających na kilometr kwadratowy).
- Migracja humanitarna, obejmująca uciekinierów z obszarów ogarniętych wojnami, czystkami etnicznymi, głodem i innymi katastrofami humanitarnymi, niekoniecznie dawnych kolonii i prowadzona przez państwa, które kolonii nie posiadały; przykładem Szwecja, kreująca się wręcz w swej doktrynie państwowej na „humanitarne mocarstwo” i sprowadzająca uciekinierów z byłej Jugosławii, Iraku, Afganistanu, Syrii.
- Model oparty na kryteriach wysokich kwalifikacji zawodowych, kompetencji lub zdolności intelektualnych czy artystycznych, zatem kapitale kulturowym, zwany popularnie „drenażem mózgów”.

Ten ostatni model stosowany był np. w Kanadzie, którą autorki przytoczonej listy podają (nie całkiem adekwatnie) jako przykład modelu 1. Model ów załamał się, gdyż w tamtejszym, wysoko rozwiniętym i wykształconym, społeczeństwie brakuje przede wszystkim pracowników do prostych prac fizyczno-produkcyjnych, niewymagających specjalnych kwalifikacji oraz kompetencji. Analizy danych empirycznych pokazują zaś, że im wyższy poziom wykształcenia ludności w kraju imigracyjnym, tym niższy jego poziom wśród pożądaných i akceptowanych imigrantów (Brücker i in., 2002). To zgodne z teorią czynników produkcji (obfitości zasobów) Heckschela-Ohlina i stanowi jej aplikację do modeli migracji. Gdyby brać pod uwagę jedynie parametry ekonomiczne, można byłoby uznać empiryczne konfirmacje tej teorii w zakresie imigracji jako wskazujące na efektywność tej metody alokacji zasobów siły roboczej. Ale w przypadku Kanady wchodzi w grę jeszcze zasadniczy czynnik kulturowy: francuskojęzyczny Quebec niechętny jest imigracji z krajów anglojęzycznych lub relokacji imigrantów adaptowanych (asymilowanych) do kultury anglosaskiej. Czynniki kulturowe odgrywają różną pod względem znaczenia, ale istotną i rosnącą rolę we wszystkich krajach aktualnie lub potencjalnie imigracyjnych. W Niemczech, które przyjęły najwięcej uchodźców podczas kryzysu migracyjnego roku 2015 i w latach następnych, znaczenie tych czynników wyraziło się w burzliwej debacie publicznej wokół kategorii „kultury wiodącej” (*Leitkultur*), użytej przez T. Sarrazina w jego książce pt. *Deutschland schafft sich ab* (Tomczak, 2014).

Wybór oraz dobór odpowiedniej polityki imigracyjnej jest zaś tym ważniejszy, im znacniejszą rolę przypisuje się imigracji w rozwiązywaniu problemów demograficznych i ekonomicznych kraju, państwa czy regionu. Tymczasem według prognoz, utrzymanie w krajach Unii Europejskiej relacji ludności w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym na obecnym poziomie wymagałoby imigracji na poziomie 13 mln rocznie do roku 2050 (Hampshire, 2013). Taki poziom regularnej imigracji jest niemożliwy do osiągnięcia i utrzymania ze względów logistycznych, a już na pewno bez przemyślanej strategii selekcyjnej i asymilacyjnej.

5. Wieloaspektowość i wielokryterialność polityki imigracyjnej

Przy jej opracowywaniu trzeba brać pod uwagę, że „migracje międzynarodowe to obszar tematyczny zdecydowanie wymagający interdyscyplinarnego podejścia” (Lesińska, 2012, s. 207). Analizowanie i kształtowanie modelu polityki migracyjnej nie może się więc opierać na jednym kryterium czy aspekcie. Tym bardziej, że kontrola państwa nad migracją dotyczy dostępu do terytorium (prawo osiedlenia), rynku pracy (prawo zatrudnienia), ale także wspólnoty politycznej (potencjalne obywatelstwo) oraz kulturowej. Ten ostatni aspekt był bądź ignorowany (w modelu komplementarnym i polityce imigracyjnej motywowanej czynnikami ekonomicznymi) bądź podporządkowany doktrynie multikulturalizmu, rezygnującej wobec cech kulturowych z dążenia do inkluzyj. To drugie podejście jest coraz częściej uważane za chybione i dość powszechnie porzucane.

Nieskuteczność działań w przystosowaniu kulturowym cudzoziemców do społeczeństwa przyjmującego, która uwidoczniła się w wielu państwach europejskich w postaci społeczności imigranckich separujących się od większości, obawy wiążące się z negatywnymi skutkami wpływu zbyt licznych społeczności imigranckich na tożsamość narodową i spójność społeczną, zmniejszenie się poziomu bezpieczeństwa na skutek narastania przemocy i konfliktów etnicznych coraz wyraźniej prowadzą do zmiany polityki integracyjnej krajów przyjmujących imigrantów. Polega ona na odwróceniu od koncepcji wielokulturowości jako modelowego niegdyś programu integracji kulturowej (Plewko, 2010, s. 179).

Można więc zaobserwować, że

W niemal wszystkich imigracyjnych państwach Unii Europejskiej następuje rezygnacja ze wspierania odrębności przybyszów – niegdyś uzasadniana ich prawem do zachowania własnej tożsamości oraz niebezpieczeństwami dla relacji wewnętrznych, jakoby wynikającymi z kulturowej dominacji społeczeństw przyjmujących – na rzecz mniej lub bardziej przymusowej integracji imigrantów. Zmiany w tej sferze są głębokie. Powodują one, że wyróżniane niegdyś w Zachodniej Europie modele wielokulturowości wydają się dziś mieć już tylko znaczenie historyczne (Żołędowski, 2016 s. 39).

Odchodzenie od modelu wielokulturowości (deklarowane także powszechnie przez polityków europejskich) wymaga przemyślenia innego podejścia do kulturowej odmienności, a niekiedy antagoniczności wzorów kultury ludności autochtonicznej (państw imigracyjnych) i allochtonicznej (imigranckiej). Rozbieżności i różnice kulturowe nie są zaś parametryzowalne, zatem nie mogą być łatwo wyrażone w bilansie zysków i kosztów, co przysparza trudności z ich uwzględnieniem w takim bilansie. Jednocześnie jednak jest ono niezbędne, jeśli ów bilans nie ma się załamać.

Strategia (polityka) migracyjna nie może się więc opierać na racjonalności, rozumianej jako kalkulacja ekonomiczna, co zalecają niektórzy badacze zagadnienia (np. Zawadzki, zachwalający z tego wąsko zakresowego punktu widzenia politykę imigracyjną Szwecji; 2016, s. 109). Nie może też jednak być wynikiem anty-racjonalnego, sentymentalnego odruchu, jak bywało w roku 2015 i latach późniejszych. Chodzi o to, aby z powstałego wówczas kryzysu imigracyjnego wyciągnąć wnioski pozwalające zamienić imigrację w proces uporządkowany i kontrolowany, a tego nie uda się osiągnąć bez uwzględnienia czynników kulturowych, z zakresu kultury pozamaterialnej.

Z jednej strony sama chęć migracji niekiedy oznacza gotowość porzucenia rodzimego środowiska kulturowego i kształtujących je wzorów kultury na rzecz dominujących w kraju docelowym. Z drugiej jednak wielu imigrantów motywowanych jest czynnikami stricte ekonomicznymi, nie mając świadomości ich wielorakiego powiązania z kulturowymi (z zakresu kultury symbolicznej) i wykazując chęć zachowania w nowym środowisku starych wzorów kultury, zwłaszcza gdy osiedlają się i żyją w monoetnicznych enklawach (Docquier, Tansel, Turati, 2017). Na dodatek niektórzy znajdujący się w obiektywnie stresogennej sytuacji imigranci, poddani presji kultury dominującej kraju osiedlenia, umacniają swą kulturową tożsamość w postaci integrystycznej czy fundamentalistycznej (Al-Issa, 1997, s. 4). Te tendencje i prawidłowości należy koniecznie uwzględniać w kształtowaniu polityki imigracyjnej, zanim staną się czynnikami utrudniającym prowadzenie polityki wobec już osiadłych imigrantów.

Podsumowanie

Migracje są starym i tradycyjnym sposobem cyrkulacji (relokacji) ludności z obszarów przeludnionych do mających niskie wskaźniki zaludnienia lub niekorzystną strukturę demograficzną, a więc rozwiązywania problemów demograficznych (nierównowagi demograficznej). Współcześnie przeludnienie jest jednak problemem globalnym, zatem relokacja ludności musi mieć na celu także osłabienie negatywnych jego skutków, niezależnie od działań na rzecz zmniejszenia globalnego przyrostu naturalnego.

Problem przeludnienia i imigracji wymaga podejścia interdyscyplinarnego, nie jest bowiem jedynie problemem demograficznym czy ekonomicznym; ważnym aspektem są kulturowe bariery, trudności i ograniczenia migracji, a także jej negatywne i potencjalnie destrukcyjne skutki społeczne, niwelujące korzyści ekonomiczne i demograficzne.

Polityka migracyjna musi być przemyślana w oparciu o tak zarysowane podejście interdyscyplinarne, aby uniknąć kryzysów migracyjnych, polegających na niekontrolowanej presji imigrantów o często całkiem obcych wzorach kultury oraz wywołanej nią niechętniej lub wręcz wrożej reakcji autochtonicznej ludności krajów potencjalnego osiedlenia. Kapitał ludzki, będący istotnym czynnikiem uwzględnianym w polityce imigracyjnej, ma związek z kapitałem kulturowym. Z tego też względu pośród kryteriów selekcyjnych, na których się opiera polityka imigracyjna, muszą się znaleźć kulturowe.

Uwzględnianie procesów i zjawisk kulturowych wymaga zrewidowania rozpowszechnionego w naukach społecznych podejścia relatywistycznego i funkcjonalistycznego, a w szczególności przywrócenia selektywnych i wartościujących (ocennych) kryteriów wobec zjawisk i systemów kulturowych. Strategia oparta na modelu kompatybilności demograficznej i ekonomicznej jest nie tylko niewystarczająca, ale i niebezpieczna, gdyż grozi wywołaniem procesów niekontrolowanych i destrukcyjnych, prowadzących do społecznej dezintegracji.

Bilanse korzyści (zysków) i kosztów (strat) określonych polityk migracyjnych nie dadzą się zoperacjonalizować przy pomocy jedynie parametrów kwantyfikowalnych i mierzalnych (demograficznych i ekonomicznych), muszą uwzględniać także kulturowe, ujęte jednak w sposób umożliwiający konkretne rekomendacje, zatem wartościujący, a nie jedynie opisowy. Procesy dyslokacji zasobów ludzkich, jako mające redukować napięcia wynikające z nierównowagi demograficznej, jeśli mają być kontrolowane i sterowalne, nie mogą się opierać na wyłącznie kwantytatywnych parametrach demograficznych i ekonomicznych, lecz także na jakościowych aspektach kulturowych.

Bibliografia

- Al-Issa, I. (1997). *Ethnicity, Immigration, and Psychopathology*. W: I. Al-Issa, M. Tousignant (eds.), *Ethnicity, Immigration, and Psychopathology* (s. 4-15). New York&London: Premium Press.
- Bansak, C., Simpson, N.B., Zavodny, M. (2015). *The Economics of Immigration*. New York: Routledge.
- Brücker, H. i in. (2002). *Managing Migration in the European Welfare State*. W: T. Boeri, G. Hanson, B. McCormick (eds.), *Immigration Policy and the Welfare System* (s. 3-169). Oxford: Oxford University Press.
- CIA. (2016). *World Factbook*.
- Docquier, F., Tansel, A., Turati, R. (2017). *Do Emigrants Self-Select Along Cultural Traits? Evidence from the MENA Countries*. Pobrane z: https://perso.uclouvain.be/frederic.docquier/filePDF/DTT_CulturalSelection.pdf.
- Godlewska-Szyrkowa, J. (2016). *Unia Europejska wobec kryzysu uchodźczego*. W: G. Firlit-Fesnak, Ł. Potocki, P.W. Zawadzki (red.), *Europejskie polityki migracyjne. Stare dylematy, nowe wyzwania* (s. 17-38). Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA JR.
- Hampshire, J. (2013). *The Politics of Immigration. Contradictions of the Liberal State*. Cambridge (UK), Malden (USA): Polity Press.
- Harttgen, K., Vollmer, S. (2012). *A Reversal in the Relationship of Human Development with Fertility? Courant Research Centre: Poverty, Equity and Growth – Discussion Papers, 114*. Pobrane z: www.econstor.eu/bitstream/10419/90508/1/CRC-PEG_DP_114.pdf.
- Human Development Reports. (2018).
- Jaworek, J., Piotrowska, K. *Polityka migracyjna Polski, Niemiec i Szwecji*. Pobrane z: [kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/kue/publikacje/Documents/KarolinaPiotrowska-Joanna-Jaworek-Polityka-Migracyjna%20\(1\).doc](http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/kue/publikacje/Documents/KarolinaPiotrowska-Joanna-Jaworek-Polityka-Migracyjna%20(1).doc).
- Kelley, N., Trebilcock, M. (2010). *The Making of the Mosaic. A History of Canadian Immigration Policy*. Toronto: University of Toronto Press.
- Lesińska, M. (2012). *Migracje we współczesnej analizie politologicznej – niewykorzystany potencjał. Studia Migracyjne-Przegląd Polonijny, 2, 207-243*.
- Pawlak M. (2018). *Polityki publiczne wobec migracji*. W: J. Kwaśniewski (red.), *Nauki o polityce publicznej. Monografia dyscypliny* (s. 288-311). Warszawa: IPSiR (Instytut Polityki Społecznej i Resocjalizacji) UW.
- Plewko, J. (2010). *Warunki integracji imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym w wybranych krajach Unii Europejskiej. Roczniki Nauk Społecznych KUL, 2(38), 157-180*.
- Tomczak, M. (2014) *Między wielokulturowością a kulturą wiodącą. Niemieckie debaty na temat polityki migracyjnej. Przegląd Zachodni, 1(350), 95-110*.
- World Population Review. (2018).
- Zawadzki, P.W. (2016). *Szwedzka polityka migracyjna*. W: G. Firlit-Fesnak, Ł. Potocki, P.W. Zawadzki (red.), *Europejskie polityki migracyjne. Stare dylematy, nowe wyzwania* (s. 73-112). Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA JR.
- Żołędowski C. (2016). *Rozstanie z wielokulturowością. Ewolucja holenderskiej polityki wobec imigrantów*. W: G. Firlit-Fesnak, Ł. Potocki, P.W. Zawadzki (red.), *Europejskie polityki migracyjne. Stare dylematy, nowe wyzwania* (s. 39-72). Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA JR.

Jerzy KORNAŚ

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

TEORIA GOSPODARSTWA NARODOWEGO W MYŚLI EKONOMICZNEJ STANISŁAWA GŁĄBIŃSKIEGO

Streszczenie

Artykuł poświęcony został rekonstrukcji wybranych aspektów myśli ekonomicznej Stanisława Głabińskiego. Obejmuje ona takie kluczowe kategorie ekonomiczne tego ekonomisty i polityka, jak: „gospodarstwo narodowe” i jego strukturę, ekonomiczną rolę państwa oraz charakterystykę założeń „narodowej polityki ekonomicznej”, traktowane łącznie jako pożądany i rozwojowy model ustroju gospodarczego Polski w okresie międzywojennym.

Słowa kluczowe: gospodarstwo narodowe, narodowa polityka ekonomiczna, etatyzm, emigracja.

THE THEORY OF A NATIONAL FARM IN THE ECONOMIC THOUGHT OF STANISŁAW GŁĄBIŃSKI

Summary

The article is dedicated to the reconstruction of selected aspects of economic thought of Stanisław Głabiński. It includes such key economic categories of this economist and politician as „national economy” and its structure, economic role of the state and characteristics of the „national economic policy” assumptions, considered jointly as a desirable and developmental model of the economic system of Poland in the interwar period.

Key words: national economy, national economy policy, etatism, emigration.

Wprowadzenie

Przypomnienie fragmentu dorobku polskiego ekonomisty i polityka Stanisława Głabińskiego, którego aktywność naukowa i działalność polityczna przypadła na okres końca rozbiorów Polski i istnienia II Rzeczypospolitej, posiada na przekór wszystkiemu istotne odniesienie dla współcześnie kreowanej rzeczywistości politycznej. Odrodzony w Polsce po przełomie transformacyjnym zróżnicowany programowo i organizacyjnie ruch nacjonalistyczny nabiera obecnie coraz większej dynamiki politycznej w życiu politycznym współczesnej Polski¹. Nie towarzyszy temu jednak głębsza refleksja teoretyczna, dotycząca współczesnego państwa polskiego w dobie globalizacji oraz regionalizacji, modelu narodowej gospodarki i społeczeństwa oraz znaczenia procesów dostosowawczych do potrzeb i wyzwań cywilizacyjnym Polski. Przypomina ona raczej powrót w pewnych obszarach do koncepcji Narodowej Demokracji z okresu Polski międzywojennej (Smolik, 2017, s. 367-369).

Stanisław Głabiński (1862-1941) urodził się 25 lutego 1862 roku w Skolem w Galicji Wschodniej. Studia rozpoczął w 1880 roku na Wydziale Prawnym Uniwersytetu Lwowskiego. W 1887 roku uzyskał doktorat i objął aplikanturę adwokacką w Samborze. W lecie 1888 roku prowadził wykłady z ekonomiki na Uniwersytecie we Lwowie w zastępstwie prof. L. Bilińskiego, który został wówczas posłem do Rady Państwa w Wiedniu. Po odbyciu krótkich studiów historycznych w Wiedniu i Berlinie, w 1888 roku opublikował książkę pt. *O systemie fizjokratów*

¹ Szerzej zob. *Naród we współczesnej polskiej myśli nacjonalistycznej. Problematyka narodu w ujęciu głównych nurtów polskiego nacjonalizmu w latach 1989-2004*, B. Smolik, 2017, Kraków: Księgarnia Akademicka.

w *ekonomice społecznej* i na jej podstawie habilitował się w dziedzinie ekonomii. Uzyskanie stopnia doktora habilitowanego nauk ekonomicznych przesądziło o ukierunkowaniu jego zainteresowań naukowych na teorię ekonomii i historię myśli ekonomicznej oraz praktykę gospodarczą i polityczną. Stanisław Głębiński reprezentował pogląd o potrzebie wiązania teorii z praktyką, co w jego przypadku polegało na łączeniu wiedzy naukowej z zaangażowaniem się w rozwiązywanie problemów społeczno-gospodarczych i politycznych najpierw Monarchii Austro-Węgierskiej, a potem Drugiej Rzeczypospolitej. W swoich wspomnieniach napisał:

ekonomika wprowadziła mnie mimo woli na szerszy teren polityczny. Nie zgadzałem się i nie zgadzam z tymi teoretykami ekonomicznymi, którym się wydaje, że teoretyk ekonomista nie powinien zajmować się życiem ekonomicznym i powinien unikać udzielania rad i wskazówek. Mają oni o tyle rację, że życie ekonomiczne jest zbyt skomplikowane, aby w praktycznym życiu wolno było ekonomiście rościć sobie pretensje do nieomyślności i przemawiać w imię nauki. [...] Ale ekonomista, który zamyka oczy na rzeczywistość, nie chce i nie umie zużytkować swej wiedzy i swego doświadczenia dla dobra ogólnego, żyje w abstrakcji i w niej się gubi, nie oddaje nie tylko społeczeństwu, ale także nauce tych usług, jakie w swojej dziedzinie oddać powinien (Głębiński, 1939b, s. 18)².

W latach następnych opublikował on kolejne prace naukowe, podejmujące problemy skarbowe, walutowe i rolnictwa³. Przyniosły mu one nominację w 1892 roku na profesora nadzwyczajnego Uniwersytetu Lwowskiego, a w 1895 roku na profesora zwyczajnego.

S. Głębiński zaliczał się do grona ekonomistów reprezentujących polską szkołę narodową (1939a, s. 260-274). Podobnie jak inni przedstawiciele tej szkoły, wychodził z założenia, że działalność ekonomiczna jednostek, organizacji gospodarczych, instytucji publicznych oraz państwowych powinna – obok własnego interesu gospodarczego – uwzględniać interes ogólnonarodowy w imię sprawiedliwości społecznej i narodowej. Interes narodowy wyrażony solidaryzmem społecznym traktował nadrzędnie.

1. Pojęcie „gospodarstwo narodowe”

Podstawową kategorię teoretyczną, determinującą koncepcję narodowego ustroju gospodarczego, stanowiło pojęcie „gospodarstwo narodowe”, postrzegane przez S. Głębińskiego jako *sui generis* „całość wyższego rzędu”, oparta na „wzajemnej zależności oraz łączności materialnej i duchowej” (1927, s. 1). „Gospodarstwo narodowe” nie traktował jako zwykłą sumę poszczególnych podmiotów gospodarczych, lecz jako „wspólnotą materialną i duchową”, wykształconą w toku dziejów poprzez pracę pokoleń. Definiując „gospodarstwo narodowe”, stwierdzał:

tak jak naród jest jednością wyższą, nieśmiertelną, istniejąca bez przerwy przez nieskończony łańcuch pokoleń także gospodarstwo narodowe jest wyższą i trwałą całością, narzucająca swoim członkom z góry już w systemie wychowania kierunek myśli i pracy, potrzeby i pragnienia, przykazania religijne i obyczajowe,

² Szerzej zob. *Myśl polityczna i społeczno-gospodarcza Stanisława Głębińskiego*, J. Komaś, 2014, Kraków: Wydawnictwo AGH.

³ Były to następujące publikacje: *Pojęcie nauki skarbowej*, S. Głębiński, 1889, Sambor: z drukami Schwarza i Trojana; „Reforma waluty w Austrii”, S. Głębiński, 1890, *Ekonomista*; „Poglądy na dzisiejszy stan rolnictwa”, S. Głębiński, 1893, *Przegląd Prawa i Administracji*.

nakazy prawne a zarazem wyposażająca ich w zasoby materialne i moralne, nagromadzone przez poprzednie pokolenia w każdym zawodzie, w ziemię „zakulturowaną”, budynki, fabryki, koleje żelazne i inne komunikacyjne, miasta i wsie, zakłady gospodarcze rozmaitego rodzaju, w rynki handlowe, pieniądze i system kredytowy, tradycyjną stopę życiową i modę narodową (Ibidem, s. 2)⁴.

Wykładnia tego kluczowego terminu ekonomicznego nie była ani oryginalna, ani nie wyróżniała się nowym ujęciem definicyjnym. Dostrzec można było w niej nawet wiele podobieństw z koncepcją narodu formułowaną przez innych narodowo-demokratycznych ekonomistów i polityków, takich jak Stanisław Grabski czy Roman Rybarski, którzy narodowi przypisywali wymiar kulturowy oraz materialny⁵. Posługując się pojęciem „gospodarstwo narodowe”, Głębiński reprezentował podejście historyczne i psychologiczne w ekonomii, wyraźnie podkreślając znaczenie państwa narodowego i prawa w jej funkcjonowaniu. Odróżniał również „gospodarstwo narodowe” od ekonomiki państwa, którą traktował wprawdzie jako istotną część „gospodarstwa narodowego”, ale nie jedyną i najważniejszą. Przypisywał państwu ważne funkcje w gospodarce, odrzucał jednak możliwość przyznania mu decydującej roli w rozwoju gospodarczym narodu. Wskazywał przede wszystkim na regulacyjną i ekonomiczną funkcję państwa, twierdząc, że określa ona polityczne i prawne ramy gospodarki, a rozwijając wielostronną działalność ekonomiczną, konsoliduje wewnętrzne stosunki gospodarcze, nadając im tym samym odrębny charakter (Głębiński, 1927, s. 6).

Odnosząc się krytycznie do koncepcji szkoły liberalnej w ekonomii i polemizując z nią, inaczej określał również relacje między „gospodarstwem narodowym” a „gospodarstwem indywidualnym” (Ibidem, s. 7). W jego przekonaniu „każde gospodarstwo poszczególne (indywidualne) przeobraża się w członka gospodarstwa narodowego, zależnego w swoim powstaniu i w całej działalności od tego gospodarstwa” (Ibidem, s. 2). Z tego powodu uznawał on nadrzędność „gospodarstwa narodowego nad „indywidualnym” i dowodził, że „bezpośrednim celem gospodarstw poszczególnych nie jest zaspokojenie własnej potrzeby, (...) lecz wykonanie pewnej pracy, wytworzenie dobra gospodarczego, zdolnego do wymiany, mającego wartość dla społeczeństwa. Dopiero dalszym celem (...) jest zaspokojenie potrzeb osobistych” (Ibidem, s. 3).

Nie zgadzając się na utożsamianie „gospodarstwa narodowego” z gospodarką państwa, Głębiński nie akceptował również posługiwania się w ekonomii pojęciem „gospodarstwo światowe”. Kwestionując poprawność jego używania w literaturze przedmiotu, twierdził, że w międzynarodowych stosunkach gospodarczych „nie ma takiej stałej łączności i zależności, jaka istnieje w gospodarstwie narodowym, nie można więc mówić o analogii między gospodarstwem narodowym a światowym” (Ibidem, s. 10). Nie oznaczało to jednocześnie negowania istnienia międzynarodowych stosunków gospodarczych i ich wpływu na „gospodarstwa narodowe”. Twierdził, że „wchłania ono w siebie także międzynarodowe stosunki gospodarcze i musi się do nich dostosować” (Ibidem, s. 11).

⁴ „Poglądy agrarne Stanisława Głębińskiego”, Z. Szymański, 2001, w: R. Orłowski (red.), *Z dziejów gospodarki i myśli ekonomicznej Drugiej Rzeczypospolitej*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, s. 39-41.

⁵ Zob. *Nacjonalizm gospodarczy-szansa czy bariera rozwoju. Przypadek Europy Środkowowschodniej w okresie międzywojennym*, J. Kofman, 1992, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 14-15; Por. „Naród i państwo w myśli politycznej Związku Ludowo-Narodowego”, J. Komaś, 1995, *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie*. Seria specjalna: Monografie, 126, Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, s. 38-58.

Akcentując rolę czynników pozaekonomicznych, Głębiński eksponował „gospodarstwo narodowe” przede wszystkim jako podmiot abstrakcyjny, niematerialny, choć przy egzemplifikacji tego pojęcia sięgał najczęściej do przykładów ze sfery materialnej. Dualistyczna konstrukcja „gospodarstwa narodowego” wynikała z przyjęcia paradygmatu filozoficznego, zakładającego prymat ducha w rozumieniu heglowskim nad materią. Łącząc te dwa obszary bytu społecznego w jedną całość, głosił on ponadczasowość „gospodarstwa narodowego”, podkreślając jednocześnie zmienność ustroju gospodarczego.

Promując ideę „gospodarstwa narodowego”, olbrzymią rolę w jego kształtowaniu przypisywał wychowaniu narodowemu. Jeszcze w okresie trwania I wojny światowej pisał:

w naszym narodzie, w naszych stosunkach politycznych i społecznych, donoślejsze jest jeszcze znaczenie duchowego wychowania narodu, niż u narodów politycznie samodzielnych [...]. Jedyłą pewną, rozumną i trwałą podstawą naszego bytu i naszej przyszłości jest wychowanie i wzmocnienie własnej siły narodowej [...]. Dlatego dla nas wszystkie czynniki, zdolne wzmocni i podnieść nasz organizm narodowy, mają ogólne narodowe znaczenie i posłannictwo, dlatego rozwój nauki polskiej, oświaty ludowej, wychowania ekonomicznego, jest dla nas najcenniejszym zasobem społecznym i narodowym, najdzielniejszą rękojmą lepszej przyszłości (Głębiński, 1916, s. 290)⁶.

W szeroko rozumianym wychowaniu narodowym dostrzegał główną możliwość osiągnięcia samodzielności gospodarczej narodu polskiego.

2. Założenia narodowej polityki ekonomicznej

Zmienną stronę „gospodarstwa narodowego” traktował Głębiński jako przedmiot oddziaływań państwa, samorządów, zrzeseń gospodarczych i innych podmiotów gospodarczych w celu nadania mu pożądanych narodowo kierunków rozwoju⁷. Miały temu służyć zasady tzw. narodowej polityki ekonomicznej (Głębiński, 1928)⁸, rozumiane jako grupa celów ekonomiczno-społecznych, których realizacja powinna doprowadzić do wszechstronnego rozwoju „gospodarstwa narodowego”, zgodnie z misją historyczną narodu. Narodowa polityka ekonomiczna miała prowadzić do osiągnięcia następujących celów:

- stworzenia warunków do rozwoju wszystkich sił wytwórczych w zakresie gospodarczym, społecznym i technicznym;
- uzyskania niezależności gospodarczej, tzn. samowystarczalności wobec innych narodów;
- tworzenia szerokich możliwości dla rozwoju inicjatywy, przedsiębiorczości oraz samodzielności gospodarczej narodu;
- oparcia ustroju gospodarczego na zasadzie solidarności społecznej;
- uregulowania problemu emigracji i kolonizacji (Ibidem, s. 4).

⁶ W podobnym duchu pisał w 1938 roku R. Rybarski zob. „Polityka gospodarcza i wychowanie”, R. Rybarski, 1938, *Polityka Narodowa*, 2, s. 149.

⁷ Inny wybitny publicysta i polityka Narodowej Demokracji podkreślał ponadgrupowy i ponadklasowy charakter polityki gospodarczej, pisząc, że „polityka gospodarcza państwa jest czymś stojącym ponad i poza polityką obrony interesów poszczególnych warstw lub gałęzi produkcji (...) Polityka gospodarcza państwa musi być podporządkowana jego polityce ogólnej, musi iść po linii dziejowej narodu i służyć jego misji historycznej”. Zob. „Polityka gospodarcza”, S. Kozicki, 1924, *Przegląd Wszechpolski*, 5, s. 366.

⁸ Przez „narodową politykę ekonomiczną” rozumiał on „naukę dążącą do wskazania środków i warunków osiągnięcia wszechstronnego rozwoju gospodarstwa narodowego”. *Narodowa polityka ekonomiczna*, S. Głębiński, Lwów: Towarzystwo Wydawnicze „Atheneum”, s. 1.

Preferując rozwój wszystkich sił wytwórczych, Głębiński miał na myśli przede wszystkim doprowadzenie do większego uprzemysłowienia kraju i równomiernego rozwoju podstawowych gałęzi gospodarki. Uważał, że tylko tą drogą można osiągnąć to, co nazywał samowystarczalnością lub niezależnością gospodarczą narodu. Samowystarczalność nie oznaczała według Głębińskiego autarkii gospodarczej, którą uważał za anachroniczną w warunkach rozwoju międzynarodowych stosunków gospodarczych, a wprost przeciwnie – w jego koncepcji samowystarczalność była warunkiem wszechstronnego rozwoju gospodarczego narodu. Rozsądnie pojętą ideę samowystarczalności rozumiał przede wszystkim jako dążenie do rozwoju wszystkich sił wytwórczych w granicach możliwości gospodarczych narodu i do oparcia konsumpcji narodowej głównie na własnej rodzimej produkcji w celu uniezależnienia się w miarę możliwości od zagranicy i wahań koniunktury światowej (Głębiński, 1931, s. 18). Zdobycie niezależności gospodarczej gwarantował przede wszystkim rozwój inicjatywy i przedsiębiorczości prywatnej, przed którą narodowa polityka gospodarcza powinna otwierać coraz większe szanse i możliwości rozwoju⁹.

Uznając przedsiębiorczość prywatną za podstawę rozwoju gospodarczego narodu, Głębiński zdecydowanie przeciwstawiał się rozwojowi etatyzmu, uważając go za główne źródło słabości polskiego kapitału, szczególnie średniego i drobnego (1922, s. 464). Etatyzm definiował bardzo szeroko, nazywając go:

dążeniem państwa do poddania kierownictwu i wpływowi wszelkich objawów życia narodowego, tak politycznego i społecznego, jak gospodarczego (...) Etatyzm, jako system, stanowczo potępić musimy. Społeczeństwo i gospodarstwo narodowe żyje i rozwija się pod opieką państwa własnymi siłami twórczymi, których żaden, nawet najlepszy rząd zastąpić nie może (Ibidem, s. 465).

Źródła jego krytyki etatyzmu tkwiły w przekonaniu, że wpływa on destrukcyjnie na proces rozwoju gospodarki, powodując spadek kapitalizacji, skutkujący hamowaniem jej możliwości rozwojowych oraz wadliwie kształtuje strukturę gospodarki przyczyniając się do powstawania wielkiego przemysłu, ograniczającego rozwój i rolę średnich i drobnych przedsiębiorstw prywatnych w życiu gospodarczym¹⁰. S. Głębiński nie poszedł jednak za daleko w krytyce wszelkiego etatyzmu. Przyznając państwu możliwości również pozytywnego oddziaływania na gospodarkę i nie identyfikując ich ze zjawiskiem etatyzmu, stwierdzał:

nie wszystko jednak jest etatyzmem, co w życiu i teorii i w polityce wolno-handlowej [wolnorynkowej – J.K.], etatyzmem nazywają. Etatyzmem nie jest każde współdziałanie państwa w produkcji i wymianie dóbr gospodarczych, nie jest nim wszelkie ograniczenie lub uchylene wolnego współzawodnictwa, wszelka interwencja państwowa w gospodarstwie narodowym. Sprawa etatyzmu w takim nie właściwym rozumieniu znaczeniu, czyli czynnej roli państwa w życiu ekonomicznym narodów, jest zasadniczym zagadnieniem państwowej polityki ekonomicznej (Ibidem, s. 465).

⁹ S. Grabski nazwał to rozwojem „czynnego kapitalizmu”. Zob. *Ekonomia społeczna. Socjologiczne podstawy ekonomii*, S. Grabski, 1930, Lwów, Warszawa, Kraków: Ossolineum, s. 139, 148.

¹⁰ Zob. *Spór o etatyzm. Dyskusje wokół sektora państwowego w Polsce międzywojennej 1919-1939*, K. Dziewulski, 1981, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 63-72.

Zdefiniowana przez Głębińskiego koncepcja „gospodarstwa narodowego” jawiła się z jednej strony jako zbiorowość o interesach zróżnicowanych i sprzecznych, a zatem i konfliktowych, z drugiej zaś strony silnie podkreślała nadrzędność wspólnoty interesów narodu. Ta druga była wyznacznikiem stosunku do pierwszej. Wspólnota interesów ekonomicznych elementów składowych „gospodarstwa narodowego” miała większe znaczenie niż odrębne interesy indywidualne lub grupowe. Przekonany był, że wzajemne korzyści płynące z respektowania nadrzędności zasady solidarności są z reguły większe niż w przypadku preferowania interesów grupowych. Za solidarnością społeczną przemawiały bowiem naturalne więzi społeczno-ekonomiczne wspólnoty narodowej, łączące poszczególne podmioty gospodarcze w jedną teleologiczną zbiorowość gospodarczą. Zerwanie tych więzi uniemożliwiłoby skuteczne funkcjonowanie każdego z podstawowych elementów „gospodarstwa narodowego” (Głębiński, 1928, s. 10).

3. Rola emigracji zarobkowej w gospodarce narodowej

Ekspozowanie solidarności społecznej i stawianie ambitnych celów gospodarczych nie przeszkodziło S. Głębińskiemu traktować emigracji zarobkowej jako zjawiska naturalnego, o skutkach pozytywnych zarówno dla emigrantów, jak i kraju macierzystego. Polemizował z poglądami zagranicznych ekonomistów, głoszącymi, że poprzez emigrację ojczyzna traci bezpowrotnie wartość kapitału osobowego (społecznego). Zdaniem Głębińskiego, teoria ta byłaby prawdziwa, „gdyby udowodniono, że każdy emigrant miał sposobność produktywnej pracy w ojczyźnie i mógłby być przysporzyć znaczne sumy dochodowi narodowemu, przeciwnie jest możliwym, iż emigrant z braku zarobku nie wytworzyłby w kraju więcej niż sam skonsumował (1931, s. 19). Obawiał się, że bez popierania emigracji nie uda się rozwiązać najważniejszych problemów społeczno-gospodarczych II Rzeczypospolitej. Argumentował, że emigracja zewnętrzna nie tylko umożliwi zaspokojenie własnych potrzeb emigrantów, ale sprzyja również zwiększeniu dochodu narodowego i osiągnięciu korzystnego bilansu płatniczego w kraju macierzystym. Preferował zorganizowane formy emigracji, zwracając uwagę na potrzebę grupowych działań kolonizujących zwarte obszary w celu zdobycia tam praw narodowościowych i wpływów politycznych (Ibidem, s. 10). Zakładał też potrzebę patronatu państwa nad tym procesem, polegającego przede wszystkim na podtrzymywaniu więzi gospodarczych i kulturalnych emigracji z krajem macierzystym. W celu uniknięcia nadmiernego interwencjonizmu państwa, tzw. etatyzmu w tym obszarze, proponował, aby emigracją zajmowały się bezpośrednio różne organizacje obywatelskie, pozostające jednak pod kontrolą organów państwowych. Sądził, że za pośrednictwem tych organizacji i aktywnej polityki państwa można będzie zrealizować następujące zadania:

- zapewnić emigracji na dłuższy okres czasu odpowiednie tereny, sprzyjające pod względem klimatycznym i komunikacyjnym osiedleniu się ludności w większych grupach. Jeśli kraj imigracji znajduje się na niższym stopniu rozwoju cywilizacyjnego niż ludność imigrująca, pozwoli to tej ludności zająć stanowisko poważniejsze i wpływowe w organizacji kraju oraz jego hierarchii społecznej. Natomiast osiedlenie się w społecznościach stojących na wyższym stopniu kultury sytuuje ludność imigrującą w podrzędnej roli i pozbawia ją z góry samodzielności oraz wpływu politycznego;
- tak kierować emigracją, aby obejmowała ona tylko te grupy ludności, które stanowią nadmiar siły roboczej w danej okolicy rolnej lub w danej gałęzi przemysłu, aby ich utrata nie przyniosła negatywnych skutków dla rozwoju gospodarczego kraju.

W ten sposób emigracja przyczyni się do zmniejszenia bezrobocia i polepszenia ustroju rolnego, nie czyniąc uszczerbku dla dochodu narodowego;

- spowodować poprawę struktury gospodarczej kraju poprzez odpływ nieproduktywnej siły roboczej i elementów pasożytniczych, np. przesadnej liczby pośredników i handlarzy;
- utrzymywać z emigracją stałe stosunki wymienne z ojczyzną, dostarczając jej surowców i produktów, jakich nie posiada kraj ojczysty, a importując z ojczyzny takie produkty i wyroby, do jakich była przyzwyczajona w kraju. W ten sposób emigracja może korzystnie wpływać na gospodarkę w kraju ojczystym;
- zapewnić czasowe korzystanie emigracji z organizacji transportowej, bankowej i asekuracyjnej macierzy, aby później utworzyć własną organizację, opartą o zakłady krajowe. Miało to się w przyszłości odbić korzystnie na rozwoju wzajemnych stosunków handlowych i kredytowych;
- planowe prowadzenie i utrzymywanie przez szereg lat emigracji osadniczej w celu doprowadzenia do tego, aby stała się ona ważnym środkiem politycznej i narodowej ekspansji kraju macierzystego oraz dostarczyła z czasem w drodze reemigracji dla ojczyzny wysokokwalifikowanych sił, a nawet zasoby kapitałowe (Ibidem, s. 11-12).

Kluczowe znaczenie dla rozwoju „gospodarstwa narodowego” i rozwiązania problemów społeczno-gospodarczych II Rzeczypospolitej posiadało również, obok rozwoju przedsiębiorczości prywatnej i popierania emigracji zewnętrznej, przemieszczenie ludności wewnątrz terytorium państwa. S. Głębiński popierał kolonizację ziem wschodnich II Rzeczypospolitej, postulując rozwój osadnictwa z ziem zachodnich Polski i przeludnionych regionów kraju. Zakładał, że kolonizacja rozładuje przeludnione okolice i zapewni bardziej równomierne rozmieszczenie ludności, wpływając korzystnie na podniesienie kultury rolnej i przemysłowej kolonizowanych obszarów. Kolonizacja ziem wschodnich nie miała w jego koncepcji wymiaru tylko ekonomicznego: „osadnictwo takie jest uzasadnione nie tylko względami gospodarczymi i społecznymi, ale także politycznymi, narodowymi i kulturalnymi, albowiem zwiększa ogólny dobrobyt kraju, krzewi kulturę w okolicach zaniedbanych, wzmacnia poczucie jedności państwowej i narodowej” (Głębiński, 1928, s. 12), ale przede wszystkim ideowo-polityczne, mające w rezultacie przynieść zmianę istniejącej tam struktury narodowościowej na korzyść ludności polskiej. Przy prowadzeniu kolonizacji na wielką skalę dostrzegał jednocześnie liczne przeszkody polityczne, gospodarcze i społeczne:

- tereny osadnicze nie były jego zdaniem jeszcze przygotowane do masowej imigracji (brak odpowiedniej dla osadnictwa infrastruktury – J.K.);
- brak zdecydowanej popularności idei osadniczej wśród ludności polskiej uznawał za bardzo niesprzyjające temu przedsięwzięciu zjawisko (niepewność ewentualnej korzyści i obawy przed narastaniem konfliktów narodowościowych, niska świadomość potrzeby kolonizacji tych ziem – J.K.);
- traktowanie przez władze państwowe terenów osadniczych jako pewnej rezerwy według zasady: *et haec facienda et alia non omittenda* (i powinno to zostać pominięte dla zrobienia innych rzeczy pilniejszych) (Głębiński, 1931, s. 20).

Wybierając na początku lat 30. (w okresie wielkiego kryzysu ekonomicznego w Polsce i na świecie – J.K.) między emigracją zewnętrzną a kolonizacją wewnętrzną, Głębiński opowiadał się za tą pierwszą, podnosząc ją do rangi instytucji społecznej, „pozostającej pod kierunkiem i opieką państwa” (Ibidem, s. 20).

4. Klasyfikacja systemów gospodarczych świata

Próbując umiejscowić swoją koncepcję „gospodarstwa narodowego” we współczesnych mu międzynarodowych tendencjach rozwoju systemów gospodarczych, podkreślał ich zmienną dynamikę ruchu między dwoma biegunowymi systemami: pełnej wolności ekonomicznej i ustroju komunistycznego (Głębiński, 1936, s. 14). Uważając obydwie systemy za nigdzie dotychczas niezrealizowane, skłaniał się do tezy, że istnieją tylko ustroje pośrednie, „przechylające się bardziej w jedną lub drugą stronę lub usiłujące zachować równowagę pomiędzy nimi” (Ibidem, s. 14). Na tej podstawie wyodrębnił cztery typy systemów:

- system oparty przeważnie na zasadzie wolności gospodarczej, ograniczony jednak przez państwo, prawo, działalność państwową na polu monetarnym, kredytowym, społecznym, administracyjnym i wychowawczym (np. Wielka Brytania, Belgia, Holandia, Francja, państwa skandynawskie, Ameryka Północna);
- system oparty na zasadzie państwowej gospodarki planowej (np. Rosja Sowiecka);
- system odznaczający się silną tendencją ku państwowej gospodarce planowej (np. Niemcy, Włochy, Polska);
- system gospodarki narodowej o tendencji ku zachowaniu indywidualnej inicjatywy i przedsiębiorczości w granicach siły i samodzielności narodowej (ogólna zasada ideowa w Europie i Ameryce) (Ibidem, s. 14).

Choć wątpliwości wobec trafności powyższej klasyfikacji można zgłosić wiele, w tym umiejscowienie Polski w tym samym systemie, co Niemcy i Włochy, czyli w gronie państw faszystowskich, nie trudno dostrzec, że w ostatnim z wymienionych systemów gospodarczych lokował on pożądaną system gospodarczy dla Polski, uważany przez niego za najbardziej typowy. Sugeruje to pośrednio, że w jakimś stopniu S. Głębiński rozważał możliwość aprobaty ustroju społeczno-ekonomicznego opartego na znanym mu współcześnie korporacjonizmie.

Reasumując, „gospodarstwo narodowe” oraz „narodowa polityka ekonomiczna” to najważniejsze kategorie ekonomiczne tego wybitnego przedstawiciela polskiej szkoły narodowej w ekonomii. Traktował je komplementarnie, usiłując stworzyć koherentną teorię ekonomii, dostosowanej do realiów polskiej gospodarki międzywojennej. Nie były one ujmowane w koncepcji Głębińskiego autonomicznie wobec narodu, a raczej stanowiły jego przejaw istnienia w sferze gospodarczej.

Podsumowanie

Przeprowadzona rekonstrukcja myśli ekonomicznej Stanisława Głębińskiego objęła centralną kategorię teoretyczną, jaką było „gospodarstwo narodowe” oraz jego odniesienie do polityki gospodarczej II Rzeczypospolitej w postaci „narodowej polityki ekonomicznej”. Charakterystyczną cechą tej refleksji ekonomicznej była z jednej strony wierność ideałom narodowym czy raczej nacjonalistycznym, z drugiej zaś bogactwo argumentacji używanej dla wyjaśniania swoich teorii. Głębiński posiadał wykształcone poglądy na państwo i jego rolę w społeczeństwie, ustrój społeczny czy raczej jego ideał, a przede wszystkim, jako ekonomista, na gospodarkę. Był krytykiem i polemizował z koncepcjami liberalnymi w sferze politycznej, społecznej oraz gospodarczej,

zarzucając temu liczącemu się nurtowi myśli politycznej i ekonomicznej nadmierny indywidualizm w stosunku jednostki do państwa, nieograniczoną niczym wolną konkurencję oraz preferowanie indywidualnego bogactwa i niedocenianie wspólnotowych aspektów życia społecznego. Z drugiej strony jeszcze większe zagrożenie upatrywał w ideach socjalistycznych i radykalnych społecznie. Głębiński obawiał się skutków wkroczenia, jak sam to określał, poprzez demokratyzację systemów państwowych, warstw pracujących (niesamoistnych lub zawisłych) nie tylko na drogę budowania własnej świadomości klasowej, ale przede wszystkim na arenę polityczną, czyli ubiegania się o rządy w państwie. W ten sposób mogłyby one zagrozić formacji nacjonalistycznej, nie tylko w polityce i gospodarce, ale także jako masowa alternatywa ideologiczna. Głębiński, stosownie do swojego umiarkowanego charakteru, sytuował swoje poglądy ekonomiczne między dwoma nurtami, uznanymi przez niego za przeciwstawne skrajności: liberalizmem i socjalizmem. Przedstawił poważne argumenty za tym, że jego nacjonalizm w wersji narodowo-demokratycznej można w jakiejś mierze umieścić pomiędzy krytykowanymi przez niego nurtami myśli politycznej. Przeprowadzona analiza jego poglądów nie pozwala jednak na tak daleko idące wnioski. Koncepcja solidaryzmu narodowego społeczeństwa oparta była wprawdzie na zrozumieniu zachodzących przemian społecznych i cywilizacyjnych, charakteryzujących się przechodzeniem od społeczeństwa rolniczego do przemysłowego, ale wizja zdekoncentrowanego przemysłu fabrycznego i licznej drobnej przedsiębiorczości oraz emigracji i kolonizacji, jako sposobu rozładowania problemów społecznych, by nie sięgać do sympatii korporacjonistycznych, należała do nieistniejącego już społeczeństwa tradycyjnego. Wreszcie, rozwiązania gospodarcze jako ekonomisty zaliczającego się do szkoły historycznej i narodowej dobrze wprawdzie identyfikowały potrzeby gospodarcze Polski międzywojennej, ale jako program przyszłości gospodarczej zbudowany był na założeniu ignorowania ówczesnej fazy globalizacji oraz rozwijającego się w okresie wielkiego kryzysu ekonomicznego interwencjonizmu państwowego.

Konkluzje powyższe są konsekwencją niezmiennych w myśli S. Głębińskiego pryncypiów ideowych, do których należała przede wszystkim zasada nadrzędności narodu nad innymi wartościami politycznymi i społeczno-gospodarczymi.

Bibliografia

- Dziewulski, K. (1981). *Spór o etatyzm. Dyskusje wokół sektora państwowego w Polsce międzywojennej 1919-1939*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Głębiński, S. (1889). *Pojęcie nauki skarbowej*. Sambor: Drukarnia Schwarza i Trojana.
- Głębiński, S. (1890). *Reforma waluty w Austrii. Ekonomista*.
- Głębiński, S. (1893). *Poglądy na dzisiejszy stan rolnictwa. Przegląd Prawa i Administracji*.
- Głębiński, S. (1916). *Nauka a dobrobyt*. W: *Księga Pamiątkowa ku czci Bolesława Orzechowskiego* (t. I). Lwów: Drukarnia Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.
- Głębiński, S. (1922). *Etatyzm a gospodarstwo narodowe. Ruch Prawniczy i Ekonomiczny, 1*.
- Głębiński, S. (1927). *Teoria ekonomii narodowej*. Lwów: Towarzystwo Wydawnicze „Atheneum”.
- Głębiński, S. (1928). *Narodowa polityka ekonomiczna*. Lwów: Towarzystwo Wydawnicze „Atheneum”.
- Głębiński, S. (1931). *Emigracja i jej rola w gospodarstwie narodowym*. Warszawa: Nakładem Nauk. Instytutu Emigracyjnego i Kolonialnego
- Głębiński, S. (1936). *Czy kryzys gospodarczy pobudzi ekonomikę do nowego życia?* Lwów: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Głębiński, S. (1939). *Historia ekonomiki* (t. 2). Lwów: Towarzystwo Naukowe.
- Głębiński, S. (1939). *Wspomnienia polityczne*. Pelplin: Nakładem Drukarni i Księgarni SP. ZO. ODP.

- Grabski, S. (1930). *Ekonomia społeczna. Socjologiczne podstawy ekonomii*. Lwów, Warszawa, Kraków: Ossolineum.
- Kofman, J. (1992). *Nacjonalizm gospodarczy-szansa czy bariera rozwoju. Przypadek Europy Środkowo-Wschodniej w okresie międzywojennym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kornaś, J. (1995). *Naród i państwo w myśli politycznej Związku Ludowo-Narodowego. Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie*". *Seria specjalna: Monografie, 126*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Kornaś, J. (2014). *Myśl polityczna i społeczno-gospodarcza Stanisława Głabińskiego*. Kraków: Wydawnictwo AGH.
- Kozicki, S. (1924). *Polityka gospodarcza. Przegląd Wszechpolski, 5*.
- Rybarski, R. (1938). *Polityka gospodarcza i wychowanie. Polityka Narodowa, 2*.
- Smolik, B. (2017). *Naród we współczesnej polskiej myśli nacjonalistycznej. Problematyka narodu w ujęciu głównych nurtów polskiego nacjonalizmu w latach 1989-2004*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Szymański, Z. (2001). *Poglądy agrarne Stanisława Głabińskiego*. W: R. Orłowski (red.), *Z dziejów gospodarki i myśli ekonomicznej Drugiej Rzeczypospolitej*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Kazimierz GÓRKA

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

ZNACZENIE MAŁOPOLSKI JAKO KRAINY HISTORYCZNEJ ORAZ REGIONU GOSPODARCZEGO

Streszczenie

W artykule przedstawiono najpierw kształtowanie się w wiekach X-XV Małopolski jako krainy historycznej (Polonia Minor), która obejmowała Ziemie (księstwa): Krakowską i Sandomierską, nazywane też województwami. W 1474 roku z województwa sandomierskiego wyodrębniono województwo lubelskie. W 1589 roku do Małopolski zaliczano również 6 województw wschodnich (dzisiejsza Ukraina). Cztery z tych województw powróciły do Polski w latach 1918-1939 (w tym m.in. Lwów). Objąsniiono również historię Małopolski w okresie zaborów (1772-1918) jako Galicji Zachodniej i Wschodniej, a także zaprezentowano Małopolskę jako krainę geograficzną.

Po II wojnie światowej na terenie Małopolski wyodrębniono województwa: krakowskie, kieleckie, rzeszowskie i lubelskie, a w latach 1975-1999 utworzono w ich miejsce 14 małych województw na wzór francuskich departamentów. Pojawiła się wtedy potrzeba planowania rozwoju społeczno-gospodarczego w skali większych regionów i stąd powstała koncepcja Makroregionu Południowo-Wschodniego, obejmującego te tereny. W 1999 roku kolejna reforma administracji przywróciła trójstopniowy podział kraju (gmina – powiat – województwo). Nazwy województw powiązano z nazwami krain historycznych. Z tego też względu województwo krakowskie nazwano województwem małopolskim, co nie jest najlepszym rozwiązaniem, ponieważ nazwa Małopolska kojarzy się zwykle z o wiele większą krainą historyczną i geograficzną. Na zakończenie scharakteryzowano gospodarkę województwa małopolskiego: V. miejsce w kraju na 16 województw – ok. 8% mieszkańców oraz dochodu narodowego (PKB).

Słowa kluczowe: Małopolska (Polonia Minor), Galicja Wschodnia i Zachodnia, Makroregion Południowo-Wschodni, Kraków jako centrum nauki, województwa a regiony gospodarcze.

THE SIGNIFICANCE OF MAŁOPOLSKA AS A HISTORICAL LAND AND AN ECONOMIC REGION

Summary

The paper discusses how Lesser Poland was formed between 10th and 15th centuries as a historical region (Polonia Minor) which included the areas of Kraków and Sandomierz provinces, also called voivodships. In 1474, Lublin Voivodship was carved out of Sandomierz Voivodeship. In 1589, Lesser Poland region incorporated six eastern voivodeships (the present day Ukraine). Four of them returned to Poland within 1918-1939 (in this number Lviv). The paper gives some space to the history of Lesser Poland in time of partitions (1772-1918) known then as Western and Eastern Galicia. It also presents geographic features of Lesser Poland.

Following WWII, Lesser Poland was divided into four voivodeships; Kraków, Kielce, Rzeszów and Lublin. Within 1975-1999, this area was further subdivided into 14 small voivodeships resembling French departments. At that time, there arose a need to plan social and economic development on the scale of larger regions, hence South-Eastern Macroregion comprising those areas was established. In 1999, another administration reform revived three-tier structure of the country (gmina – powiat – voivodeship). The names of voivodeships originated in the historical names of parts of the country. That is why Kraków voivodeship became Lesser Poland, which was not the most fortunate solution. This is because Lesser Poland brings to mind a significantly greater geographic and historical area. The paper concludes with the description of the economy of Lesser Poland voivodeship which ranks fifth within 16 voivodeships, has approximately 8% of the entire population and GDP.

Key words: Małopolska (Polonia Minor), Eastern and Western Galicia, South-Eastern Macroregion, Kraków as a center of science, voivodeships and economic regions.

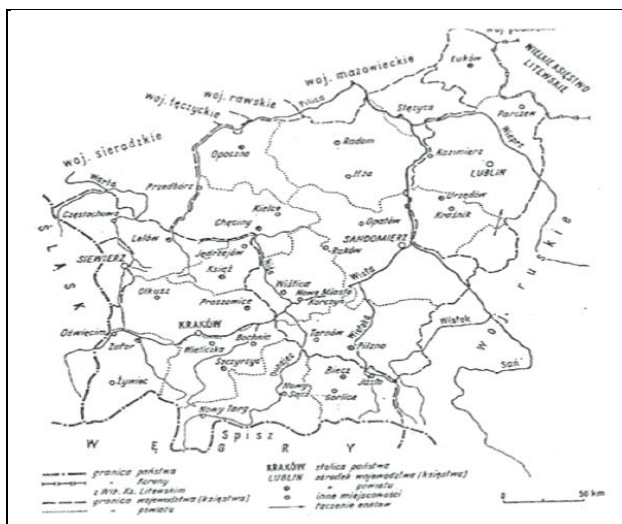
Polityka regionalna nabiera obecnie większego znaczenia w związku z dużym zróżnicowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego poszczególnych regionów oraz dążeniami – m.in. dzięki pomocy finansowej Unii Europejskiej – do niwelowania tych różnic. Istotnym elementem tej polityki staje się również kształtowanie administracyjnego podziału kraju oraz jego oddziaływanie na rozwój ośrodków i regionów gospodarczych. Dobrym przykładem zmian struktury administracyjnej i gospodarczej na szczeblu regionalnym jest Małopolska.

Wprowadzony z dniem 1 stycznia 1999 roku nowy podział administracyjny kraju upowszechnił bowiem nazwę „Małopolska”, ale w nowym rozumieniu – odtąd oznaczała ona ważną w Polsce krainę historyczną oraz geograficzną, a obecnie częściej utożsamia się ją z wyraźnie mniejszą jednostką administracyjną, jaką jest województwo, bądź z regionem albo – choć rzadziej – z makroregionem gospodarczym. Celem artykułu jest krótkie zaprezentowanie historycznych zmian w granicach i roli gospodarczej Małopolski oraz włączenie się w dyskusję nad modyfikacją podziału administracyjnego kraju.

Małopolska jest dzielnicą historyczną Polski, obejmującą ziemie w dorzeczu górnej i środkowej Wisły, a więc południowej i południowo-wschodniej części państwa. Początkowo stanowiła ona terytorium plemienne Wiślan (i innych mniejszych plemion), będąc pod wpływem kolejno Celtów, Państwa Wielkomorawskiego oraz czeskich Przemysłidów. Pod koniec X wieku została opanowana przez Piastów i weszła w skład państwa polskiego. W 1040 roku książę Kazimierz I Odnowiciel przeniósł rezydencję monarszą z Gniezna i Poznania do Krakowa, który odtąd był stolicą Polski do 1596 roku lub – biorąc pod uwagę przeniesienie urzędów centralnych do Warszawy – aż do 1611 roku. Dzięki temu Małopolska i Kraków zaczęły odgrywać dominującą rolę w życiu politycznym, gospodarczym i kulturalnym Polski.

W nowo powstałym państwie polskim tereny późniejszej Małopolski tworzyły „ziemie” krakowska i sandomierska. Podział ten utrwaliło rozbitcie dzielnicowe w 1138 roku w wyniku powstania księstwa krakowskiego i księstwa sandomierskiego. Warto podkreślić, że posiadanie księstwa krakowskiego łączyło się wtedy – przynajmniej formalnie – ze zwierzchnością nad pozostałymi ziemiami polskimi. Po zjednoczeniu Polski w 1320 roku i koronacji na króla Władysława I Łokietka, księstwa krakowskie i sandomierskie przekształcono w województwa. Wtedy dopiero zaczęto używać nazwy „Małopolska” (Polonia Minor). Upowszechniono ją w 2 poł. XIV wieku celem rozróżnienia i przeciwstawienia do Wielkiej (Starej) Polski, czyli dzielnicy poznańsko-kaliskiej. Nazwa urzędowa jest jeszcze późniejsza, gdyż z końca XV wieku.

Historyczna Małopolska była od południa ograniczona – jak dzisiaj – pasmami Karpat, od zachodu sąsiadowała ze Śląskiem, od wschodu z ziemiami ruskimi, a od północy z Mazowszem (opierając się o Pilicę i Radomkę) oraz Podlasiem. Jak już podkreślano, Małopolskę tworzyły początkowo dwa województwa: krakowskie i sandomierskie. W 1474 roku z województwa sandomierskiego wyodrębniono województwo lubelskie (bez zmiany zakresu nazwy „Małopolska”), a w 1564 roku województwo krakowskie powiększono o księstwa: oświęcimskie i zatorskie. Przy podziale Korony na prowincje w 1589 roku do Małopolski zaliczono też województwa: bełskie, ruskie, podolskie, wołyńskie, braclawskie i kijowskie (Ruś Halicką, ziemię bełską i Podole opanował król Kazimierz III Wielki już w latach 1350-1366; wschodnią Ukrainę, czyli znaczną część województwa kijowskiego utracono na rzecz Rosji w 1667 roku). W 1790 roku do Małopolski włączono księstwo siewierskie.



Rysunek 1. Małopolska w 2 poł. XVI wieku.

Źródło: *Encyklopedia historii gospodarczej Polski do 1945 roku* (t. II), A. Mączak, 1981, Warszawa: Wiedza Powszechna.

Małopolska miała sprzyjające warunki naturalne do rozwoju rolnictwa i już od wczesnego średniowiecza była intensywnie zasiedlana. Rejon Krakowa, Wieliczki, Bochni oraz Olkusza i Sławkowa rozwijał się ponadto dzięki eksploatacji zasobów soli kamiennej oraz rud ołowiuowo-srebrnych. W rejonie Zawiercia i Częstochowy oraz w Górach Świętokrzyskich (Zagłębie Staropolskie) rozpoczęto wydobycie rudy żelaza. Rozkwit hutnictwa małopolskiego po raz drugi i na większą skalę nastąpił w 2 poł. XVIII wieku. W XIV i XV wieku zaczęła się ekspansja gospodarcza oraz migracja ludności na Podole i Ruś. Po unii polsko-litewskiej w 1385 roku na duży ośrodek handlowy i gospodarczy wyrósł Lublin. W wieku XVI i XVII rozwinęły się większe miasta prywatne, takie jak Opatów, Pińczów, Tarnów czy Zamość, stanowiąc konkurencję dla miast królewskich.

Rozbiory Polski w latach 1772-1795 spowodowały, że większa część Małopolski znalazła się pod zaborem austriackim, natomiast województwa braclawskie i podolskie (oraz kijowskie) przyłączono do Rosji. Ziemie zaboru austriackiego nazywa się potocznie Galicją, co wywodzi się od oficjalnej nazwy „Królestwo Galicji i Lodomerii”. Nazwa ta miała uzasadniać rzekome prawo Habsburgów do księstwa halickiego i włodzimierskiego z powodu pretensji królów węgierskich, używających od XIII wieku tytuł „rex Galiciae et Lodomeriae” (król Halicza i Włodzimierza). W 1809 roku część Galicji na północ od Wisły i Sanu weszła w skład Księstwa Warszawskiego, a w 1815 roku Królestwa Polskiego zależnego od Rosji (tzw. Kongresówka).

W latach 1772-1867 Galicja stanowiła prowincję Austro-Węgier z siedzibą we Lwowie, zarządzaną centralistycznie i poddaną germanizacji. Po 1867 roku uzyskała autonomię, dysponując m.in. Sejmem Krajowym i Krajową Radą Szkolną oraz możliwością kultywowania języka polskiego i tradycji narodowych. Pozwoliło to na zorganizowanie ruchu ludowego i rozwój życia narodowego, a od 1908 roku stworzenie ośrodka ruchu niepodległościowego.

Galicja należała do krain zacofanych pod względem gospodarczym, a wręcz przysłowiowa stała się „nędza galicyjska”. Z tego też względu bezzasadne jest kultywowanie nazwy „Galicja” w ujęciu pozytywnym, co staje się obecnie popularne nie tylko przy okazji różnych wspomnień, zwłaszcza w Krakowie, ale także przy nadawaniu nazw różnym instytucjom itp. Wprawdzie Galicja cieszyła się większą swobodą niż inne zabory, ale to także była okupacja! Można, a nawet

warto, zatem podkreślać korzystne różnice w porównaniu do zaboru pruskiego czy rosyjskiego, jednak nie ma sensu zachwycać się tradycją galicyjską (czego nawet konsul austriacki w Krakowie nie mógł zrozumieć).

Po 1815 roku tereny na zachód od Sanu zaczęto nazywać umownie Galicją Zachodnią, a resztę Galicją Wschodnią. Stąd być może upowszechniła się nazwa Małopolska Wschodnia (z ośrodkiem we Lwowie), popularna szczególnie w okresie międzywojennym. W 1918 roku nastąpił rozpad Austro-Węgier. W Galicji Zachodniej władzę objęła Polska Komisja Likwidacyjna, ale Austria zrzekła się tych terenów dopiero 10 września 1919 roku. W Galicji Wschodniej wybuchła wojna polsko-ukraińska, trwająca do 25 maja 1919 roku, zakończona zwycięstwem wojska polskiego, ostatecznie zaakceptowanym przez Konferencję Ambasadorów w dniu 15 marca 1923 roku.

Tak więc w latach 1918-1919 Małopolska znalazła się znów w granicach państwa polskiego. Tworzyły ją następujące województwa: krakowskie (z Tamowem i Nowym Sączem), kieleckie (z Częstochową i Radomiem), lubelskie (z Białą Podlaską i Siedlcami), lwowskie (z Przemyślem i Rzeszowem), łuckie, stanisławowskie i tarnopolskie. W latach 30. podjęto duży program uprzemysłowienia tego regionu, głównie dzięki budowie Centralnego Okręgu Przemysłowego, którego większą część zlokalizowano w widłach Wisły i Sanu. W okresie okupacji hitlerowskiej, w latach 1939-1945, Małopolska wchodziła w skład Generalnego Gubernatorstwa, z tym że Małopolskę Wschodnią wcielono do ZSRR. W 1945 roku cała Małopolska właściwa (Zachodnia) znalazła się na powrót w Polsce, obejmując – historycznie rzecz biorąc – także niewielkie skrawki starego województwa bełskiego i ruskiego (lwowskiego). Tereny Małopolski Wschodniej pozostały w Związku Radzieckim (w Republice Ukraińskiej).

Po II wojnie światowej na terenie Małopolski wyodrębniono następujące województwa: krakowskie, kieleckie (bez Częstochowy), rzeszowskie oraz lubelskie (z Białą Podlaską, ale bez Siedlec). W wyniku nowego podziału administracyjnego kraju w 1975 roku wydzielono na tym obszarze wiele województw: bielsko-bialskie, chełmskie, częstochowskie, kieleckie, krakowskie, krośnieńskie, lubelskie, nowosądeckie, przemyskie, radomskie, rzeszowskie, tarnobrzeskie, tarnowskie, zamojskie. Utworzono wtedy 49 województw o mniejszym obszarze – na wzór francuskich departamentów czy szwajcarskich kantonów – i zlikwidowano powiaty. Podział ten naruszył dawne granice historyczne oraz zmienił niektóre dotychczasowe kierunki migracji ludności i oddziaływania gospodarczego. Województwo bielsko-bialskie przejęło bowiem część ziemi krakowskiej – w tym Żywiec – ale objęło również Śląsk Cieszyński, natomiast województwo częstochowskie w coraz większym stopniu zaczęło integrować się z Górnym Śląskiem. Do województwa katowickiego przekazano m.in. Chrzanów i Olkusz, ale ośrodki te nadal w większym stopniu utożsamiały się z Krakowem niż z Katowicami i w 1999 roku powróciły do województwa małopolskiego. Województwo radomskie, obejmując Grójec i inne tereny Mazowsza, było zaliczane już raczej do Polski środkowej, nie zaś Małopolski. Również inne północne obszary historycznej Małopolski zaczęły być utożsamiane z Mazowszem i Podlasiem. W szczególności dotyczy to Łukowa, który znalazł się w województwie siedleckim, oraz Parczewa w województwie biało-podlaskim. Omawiany podział administracyjny wywołał wiele kontrowersji, ale przyczynił się do rozwoju nowych ośrodków gospodarczych w nowo powstałych stolicach województw. Przy okazji warto podkreślić, że jednym z argumentów za przywróceniem powiatów był fakt, że nadal funkcjonowało kilkanaście instytucji rejonowych, tworząc swego rodzaju szczebel między gminą i województwem.

W okresie powojennym Małopolska stała się jak gdyby mniej powszechną nazwą. Częściej mówiło się o Wyżynie Małopolskiej jako krainie geograficznej (a nie regionie gospodarczym), którą tworzy pas od Odry i Przemszy na zachodzie do działu wodnego pomiędzy Wieprzem a Bugiem na Lubelszczyźnie, o wysokości nad poziom morza od 200 m do 612 m (Łysica w Górach Świętokrzyskich). W skład Wyżyny Małopolskiej wchodzi Wyżyna Śląsko-Krakowska i Wyżyna Kielecko-Sandomierska. Wyżyna Lubelska i Roztocze jest to już inna kraina geograficzna, chociaż niekiedy zalicza się ją do Wyżyny Wschodniomałopolskiej.

Rozbicie kraju na wiele województw spowodowało potrzebę planowania rozwoju społeczno-gospodarczego także w skali większych regionów. W tym celu Komisja Planowania przy Radzie Ministrów wprowadziła pojęcie „makroregion”. Większa część Małopolski znalazła się w Makroregionie Południowo-Wschodnim, którego ośrodkiem stał się Zespół Planowania Regionalnego z siedzibą w Krakowie. W skład Makroregionu Południowo-Wschodniego weszły następujące województwa: kieleckie, krakowskie, krośnieńskie, nowosądeckie, przemyskie, rzeszowskie, tarnobrzesckie i tarnowskie. Lubelszczyzna znalazła się z kolei w obszarze Makroregionu Środkowo-Wschodniego.

Nazwa „makroregion” nie upowszechniła się, choć powinna mieć duże znaczenie ze względu na planowanie zagospodarowania przestrzennego itp. Wiele jednak wskazywało na to, że kwestia makroregionalna nabierze rumieńców. Otóż, niezależnie od rozkwitu problematyki regionalnej i lokalnej, w tym samorządowej, wraz z utworzeniem z dniem 1 stycznia 1997 roku Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (upraszczając, w miejsce Centralnego Urzędu Planowania) utrzymano biura planowania regionalnego, podporządkowując je owemu Centrum. Jedną z koncepcji nowego podziału administracyjnego kraju przewidywała, że biura planowania regionalnego uzyskają pewne uprawnienia administracyjne i staną się zaczątkiem przyszłych dużych czy wręcz wielkich województw.

Nazwa „Małopolska” – jak również nazwy innych krain historycznych – zanotowała swój renesans w latach 80. w związku ze zmianami ustrojowymi w Polsce, a zwłaszcza z rozkwitem tradycji narodowych. Przede wszystkim strukturę przestrzenną Niezależnego Samorządowego Związku Zawodowego „Solidarność” określono według regionów (a nie zgodnie z ówczesnymi województwami) i nadano im historyczne nazwy. W ten sposób powstał m.in. Region „Małopolska” (choć w okrojonej skali w porównaniu do historycznej Małopolski). Zbliżoną strukturę przyjął także powstały w 1980 roku w wyniku demokratyzacji życia społecznego – wymuszonej przez ruch „solidarnościowy” – Polski Klub Ekologiczny. Zdaniem Autora, można zatem znaleźć wiele argumentów, aby makroregion południowo-wschodni nazwać Makroregionem Małopolskim.

Kolejna reforma administracji przywróciła w 1999 roku trójstopniowy podział kraju, w tym powiaty znane już za czasów I Rzeczypospolitej. Powołano więc 16 województw, 379 powiatów (314 ziemskich i 65 grodzkich) oraz 2478 gmin. Na szczeblu gminy i powiatu funkcjonuje samorząd terytorialny (ale przed wojną starosta powiatu reprezentował władzę centralną), natomiast na szczeblu województwa działa wojewoda i urząd wojewódzki oraz marszałek i sejmik samorządowy. Formalnie rozdział kompetencji między tymi dwoma urządzeniami jest wyraźny, ale ta dwoistość władzy rządowej i samorządowej na szczeblu wojewódzkim budzi wątpliwości. Większości województw Sejm nadał nazwy zgodnie z zasadami przyjętymi w NSZZ „Solidarność”, czyli według krain historycznych (niekoniecznie w dawnych granicach, gdyż to niemożliwe), co zostało powszechnie zaakceptowane. Niektóre jednak z tych nazw nie są precyzyjne i logiczne. Otóż, skoro mamy województwo dolnośląskie, to również powinno być województwo górnośląskie, a nie śląskie, zwłaszcza że operujemy terminami Górny Śląsk

i Górnośląski Okręg Przemysłowy. Podobne wątpliwości można odnieść do nazw województw pomorskiego i zachodniopomorskiego.

Województwo małopolskie należy do mniejszych pod względem obszaru, gdyż zajmuje 15 183 km², czyli 4,86% powierzchni kraju. Liczy 3,38 mln mieszkańców, a więc 8,8% ludności Polski, co daje V. miejsce wśród 16 województw. W 2016 roku województwo to zapewniło 6,9% produkcji sprzedanej przemysłu w Polsce, 11,3% produkcji budownictwa oraz 7,9% dochodu narodowego (PKB). Wyższą pozycję zajmuje w zakresie usług turystycznych, gdyż (przykładowo) skupia 12,7% miejsc noclegowych w kraju. Dane te wskazują na duży potencjał gospodarczy. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego oraz jakości życia na tle wskaźników ogólnopolskich przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Ważniejsze wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce i województwie małopolskim w 2016 roku

Wyszczególnienie	Polska ogółem	Województwo małopolskie	Województwo gdy Polska = 100
Gęstość zaludnienia na 1 km ²	123	222	180,5
Ludność w miastach w %	60,3	48,5	80,4
Przyrost naturalny na 1 000 ludności	-0,2	+1,7	+
Saldo migracji na pobyt stały na 1 000 ludności	0,0	+1,1	+
Przeciętne trwanie życia w latach			
mężczyzn	73,9	75,3	101,9
kobiet	81,9	82,9	101,2
Pracujący na 1 000 ludności	389	406	104,4
Stopa bezrobocia w %	8,2	6,6	80,5
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w zł	4052	3840	94,8
Mieszkania na 1 000 ludności	371	344	92,7
Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w m ²	73,8	78,2	106,0
Nakłady na B+R w % PKB	1,00	1,49	149,0
Pracownicy naukowo-badawczy na 1 000 osób aktywnych zawodowo	5,1	8,4	164,7
Plony zbóż w dt/ha	38,9	36,1	92,8
PKB w zł/mieszkańca	46 792	42 160	90,1

Źródło: *Rocznik Statystyczny RP* (s. 70-81), GUS, 2017, Warszawa: GUS; obliczenia własne.

Z przedstawionych danych liczbowych wynika, że województwo małopolskie, pomimo niższego wskaźnika PKB na 1 mieszkańca oraz przeciętnej płacy miesięcznej w porównaniu do wielkości ogólnopolskich, znacznie lepiej prezentuje się pod względem czynników i aspektów społecznych, takich jak długość trwania życia, saldo migracji, stopa bezrobocia itp. (niestety z wyjątkiem stanu środowiska naturalnego w ośrodkach miejskich). Województwo to wyróżnia się pozytywnie również w zakresie wskaźników typu „badanie i rozwój” (B+R), głównie dzięki pozycji Krakowa jako centrum nauki i kultury.

Na zakończenie warto podsumować powracające dyskusje na temat zmian w podziale administracyjnym kraju. Nie licząc dość burzliwej dyskusji nad rozwojem i konkurencyjnością obszarów metropolitalnych, kontrowersje wzbudza koncepcja powrotu do 49 województw i likwidacji powiatów (ewentualnie także przy utrzymaniu tylko 16 województw). Postulaty powołania kilku nowych województw są zgłaszane głównie w okresie przedwyborczym, zwłaszcza

w 2014 roku¹. Ostatnio jednak coraz więcej wyników badań naukowych i wypowiedzi ekspertów wskazuje na konieczność utrzymania obecnych rozwiązań. Autor artykułu jeszcze bardziej jest przeciwny likwidacji powiatów, pomimo odmiennych poglądów niektórych działaczy samorządowych². Zresztą praktyka blisko 30 lat funkcjonowania obecnego podziału administracyjnego potwierdza jego stabilność i skuteczność, nie licząc drobnych korekt, zwłaszcza na szczeblu gmin. Zmiany obowiązującego systemu – według opinii naukowców³ – wiążą się bowiem ze zbyt dużym ryzykiem na wielu obszarach. Wzmocnienia wymaga natomiast system finansowania powiatów, w grę może wchodzić także łączenie niektórych gmin, a nawet powiatów. Pewnym rozwiązaniem usprawniającym są również nowe formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego, jak związki gminne i związki komunalne. Można jednak wyrazić opinię, że pomimo wielu już zmian w podziale administracyjnym Polski w okresie powojennym, kwestia ta nadal wzbudza kontrowersje i warto podnieść ją ponownie w szerszej dyskusji. Na koniec nie można jednak powstrzymać się od krytyki polityki obecnego rządu, zmierzającego do centralizacji systemu zarządzania gospodarką narodową oraz ograniczania roli samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w życiu gospodarczym i społecznym⁴. Tendencja ta wyraźnie ujawniła się w 2017 roku i można mieć nadzieję, że krytyka ze strony tych organizacji oraz działania polityków odniosą skutek w postaci powrotu do rozwiązań bardziej demokratycznych.

Bibliografia

- Gminy mają dość powiatów. Ich likwidacja przyniesie dużo pożytku. *Gazeta Prawna* 12.03.2015.
- GUS. (2017). *Rocznik Statystyczny RP*. Warszawa: GUS.
- Kachniarz, M., Babczuk, A. (2014). *Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów, organów jednostek samorządu terytorialnego*. Wrocław: Uniwersytet Ekonomiczny.
- Kondracki, J. (2001). *Geografia regionalna Polski*. Warszawa: PWN.
- Mączak, A. (1981). *Encyklopedia historii gospodarczej Polski do 1945 roku*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Smętkowski, M., Gorzelak, G., Płaszaj, A., Rak, J. (2015). *Powiaty zagrożone deprywacją: stan, trendy i prognoza*. Warszawa: Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG.
- Strus, D. (2009). Powiat jako szczebel pośredni w systemie administracji publicznej. *Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej*, 82, 88-96.
- Swianiewicz, P. (2015). *Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów, organów jednostek samorządu terytorialnego. Raport na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Sześciło, D. (2018). *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Zaborowski, Ł. (2016). Próba przebudowy układu województw z wykorzystaniem sieci ośrodków regionalnych. *Przegląd Geograficzny*, 88(2), 159-182.

¹ „Fantazja czy konieczność”, Ł. Zaborowski, 2014, *Angora*, 8 (dobrze rozpracowany projekt) oraz kilkanaście krótkich artykułów w *Gazecie Wyborczej* i innych czasopismach.

² „Gminy mają dość powiatów. Ich likwidacja przyniesie dużo pożytku”, *Gazeta Prawna*, 12.03.2015.

³ „Powiat jako szczebel pośredni w systemie administracji publicznej”, D. Strus, 2009, *Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach*, 82, s. 88-96; *Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów, organów jednostek samorządu terytorialnego*, M. Kachniarz, A. Babczuk, 2014, Wrocław: Uniwersytet Ekonomiczny; *Powiaty zagrożone deprywacją: stan, trendy i prognoza*, M. Smętkowski, G. Gorzelak, A. Płaszaj, J. Rok, 2015, Warszawa: Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG; *Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów, organów jednostek samorządu terytorialnego. Raport na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji*, P. Swianiewicz, 2015, Warszawa: Uniwersytet Warszawski.

⁴ *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*, D. Sześciło, 2018, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.

Bohuslava MIHALČOVÁ

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

Michal PRUŽINSKÝ

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie

ZASTOSOWANIE METODY BALANCED SCORECARD DO MIERZENIA WYDAJNOŚCI FIRMY

Streszczenie

Ocena wydajności przedsiębiorstwa zapewnia właścicielom/menedżerom miejsce do zarządzania ekspertami, a inwestorom pozwala podejmować świadome decyzje, dotyczące bezpieczeństwa inwestycji, ponieważ firmy często znajdują się w skomplikowanym i stale zmieniającym się środowisku gospodarki rynkowej.

Kontrolowanie wyników finansowych jest kluczem do sukcesu każdej firmy. Wskaźniki wydajności finansowej są skutecznym wyrazem udziałów biznesowych, dlatego też są one niezwykle istotne. Warto jednak przy tym podkreślić, że jeśli kierownictwo kładzie zbyt duży nacisk na zarządzanie przedsiębiorstwem za pomocą wskaźników finansowych, długoterminowa rentowność organizacji staje się zagrożeniem. Rozszerzenie informacji za pomocą wskaźników pozafinansowych staje się prawdziwym impulsem do długoterminowej strategii firmy.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie przykładu, w jaki sposób oceniać wyniki przedsiębiorstwa za pomocą syntezy wskaźników finansowych z wykorzystaniem metody BSC.

Słowa kluczowe: metoda Balanced Scorecard, wydajność firmy, perspektywa finansowa.

APPLICATION OF THE BALANCED SCORECARD METHOD TO MEASURE COMPANY EFFICIENCY

Summary

The company performance assessment provides the owners/managers with a place to manage experts, and on the other hand allows investors to make informed decisions about investment security, as companies often find themselves in a complex and ever-changing market economy environment.

Controlling financial results is the key to the success of any company. Financial performance indicators are an effective expression of business shares, so performance indicators are undoubtedly important, for example, different business incentives. On the other hand, if management puts too much emphasis on business management through financial indicators, long-term profitability of the organization becomes a threat. Extending information with non-financial indicators becomes a real impulse for the company's long-term strategy.

The aim of our article is to show the reader an example of how to evaluate the company's results by means of the synthesis of financial indicators using the BSC method.

Key words: Balanced Scorecard method, firm productivity, financial perspective.

1. Podstawy teoretyczne

Nie można dokładnie określić terminu „wydajność” – różni się on w zależności od punktu widzenia: właściciela firmy (spełnienie jego oczekiwań w kwestii zwrotu zainwestowanych środków), klienta (spełnienie wymagań dotyczących produktu lub usługi), dostawców i instytucji bankowych (wydajność firmy oceniana jest na podstawie jej zdolności do regulowania zobowiązań) itd. (Pavelková, Knápková, 2009).

Ogólnie rzecz biorąc, wyniki oznaczają sposób lub przebieg, w jaki podmiot objęty przeglądem wykonuje działanie na podstawie podobieństwa do referencyjnej metody wykonywania czynności. Interpretacja charakterystyki działania zakłada możliwość porównania zaobserwowanego zjawiska i odniesienia danych według określonej skali (Wagner, 2009).

L. Lesáková (2007) uważa, że wydajność przedsiębiorstwa jest w stanie osiągnąć pożądane efekty lub wyniki w mierzalnych jednostkach (jeśli to jest możliwe). W związku z tym na wyniki przedsiębiorstwa można spojrzeć poprzez zdolność do osiągnięcia niezbędnych wyników, które powinny mieścić się w jednostkach mierzalnych. W tym przypadku należy odpowiedzieć na dwa pytania: pierwsze dotyczy definiowania wymaganych wyjść, a drugie tego, jak mierzyć. Ważne są jednocześnie oceny spełniania wymagań.

Jeśli mówimy o wydajności biznesowej, konieczne jest również zdefiniowanie wydajności i konkurencyjności. Termin „wydajność” oznacza wyrażenie stosunku pomiędzy produktem końcowym a zasobami, które zostały zużyte w celu wytworzenia tego wyniku. Jest to ilość względna. Można go również zdefiniować jako jednostkowy wynik zasobów lub kosztów. Maksymalizację efektywności procesów biznesowych można osiągnąć poprzez zmniejszenie zużycia zasobów przy jednoczesnym zwiększeniu wolumenu produkcji (Durčáková, Mandel, 2007).

Pomiar i ocena wydajności biznesowej to złożony proces. Wartość firmy zależy od jej wydajności. Zgodnie z teorią zarządzania wartością, przedsiębiorstwo jest narzędziem oceny kapitału właścicieli. Na tej podstawie można określić ogólną wydajność firmy. Chodzi o zdolności firmy do jak najlepszego wzrostu wartości kapitału i ulepszania procesów w firmie. Są to interesy właścicieli, pracowników, inwestorów, wierzycieli, klientów itp., z których każdy ocenia wyniki firmy z innego punktu widzenia. Właściciele oceniają wyniki pod względem zwrotu z zainwestowanego kapitału, jednocześnie oczekując wyników odpowiadających ryzyku podporządkowanemu (Neumaierová, 2005).

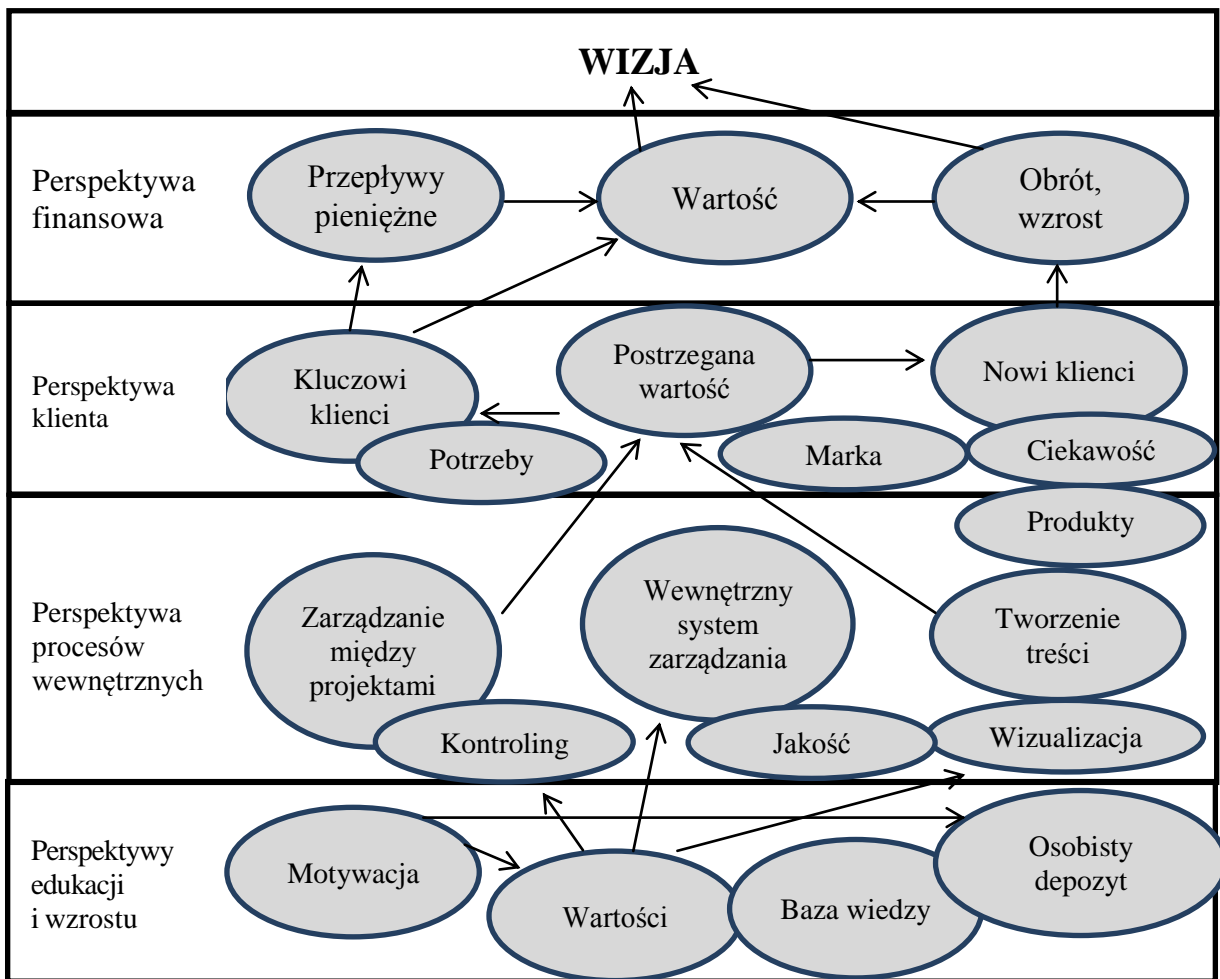
Zmiany w działaniu metod pomiarowych oraz w zakresie metod i narzędzi służących do oceny wydajności ewoluowały na przestrzeni lat. Początki pomiaru wydajności przedsiębiorstwa sięgają do 2 poł. XX wieku. Eksperci badali przede wszystkim zapewnienie wydajności operacyjnej i taktycznej. Kluczowym wskaźnikiem wydajności były wskaźniki ekonomiczne, w tym wskaźniki rentowności. W kolejnych latach naukowcy zwrócili uwagę na pomiar wydajności firmy (w latach 70. i 80. XX wieku). W wyniku rozwoju zaawansowanych wskaźników wydajności koncentrowali się też na innowacyjności. Zmienne uwzględniały skutki obecnych działań i decyzji dotyczących przyszłego rozwoju wydajności korporacyjnej oraz wartości zysku ekonomicznego (są to np. wskaźniki Economic Value Added – EVA – ekonomiczna wartość dodana i Market Value Added – MVA – wartość rynkowa dodana). Rozpoczęli także prace na wskaźnikach dostosowania danych księgowych i metod ich wykrywania. Istotna zmiana w ocenie wyników działalności nastąpiła w latach 90. XX wieku, kiedy to przeszły ocenę wyników działalności za pomocą wskaźników rentowności dla oceny wydajności zmienności rynkowej wartości przedsiębiorstwa oraz wartości jego wolnych środków pieniężnych. Z czasem do oceny wydajności firmy zaczęły dochodzić wskaźniki niefinansowe, co było konsekwencją rozwoju nowej teorii pomiarów i zarządzania wydajnością. Chodziło tu o stworzenie wskaźników wydajności, które obejmą nie tylko nakłady finansowe, ale i niefinansowe. Obie kategorie wskaźników szanują poszczególne funkcjonalne obszary firmy i strategii firmy. Wskaźniki te pozwalają mierzyć wydajność na poszczególnych etapach (Synek i in., 2006).

- Ocena wyników działalności odbywa się przeważnie na trzy sposoby (Kislingerová, 2011):
- za pomocą zestawów wskaźników, najczęściej z pięciu obszarów oceny (np. płynność, aktywność, rentowność, struktura kapitałowa, wartość rynkowa). Chodzi tu o równoległy zestaw wskaźników, w których poszczególne zestawy (grupy) nie zależą od siebie nawzajem;
 - za pomocą zestawów wskaźników rozmieszczonych w piramidalnych rozkładach, gdzie umieszczony jest kluczowy wskaźnik (np. Return On Equity – ROE, czyli zwrot z kapitału, a także Return On Assets – ROA, oznaczający zwrot z aktywów);
 - poprzez zagregowany wskaźnik, który jest sumą wskaźników częściowych i statystyk. Jest on jednym z modeli finansowych *ex ante* (Index of Credit, Z-Score Altmana, Model Tafflera itp.). Modele te są uważane za dobre narzędzie do wczesnego ostrzegania firmy w przyszłości.

Tradycyjne sposoby mierzenia wydajności są obecnie niewystarczające w wysiłkach przedsiębiorstw na rzecz utrzymania i zwiększenia ich konkurencyjności. Ważną rolę odgrywa dziś dynamika otoczenia, którą uzupełniają zintegrowane systemy pomiaru wydajności biznesowej, pozwalające menedżerom na elementy dynamiki. Jednym z tych systemów mierzenia jest układ RDF (wynik równowagi i struktury), służący do przedstawienia uzyskania pozytywnych celów warunkowych po spełnieniu celów wyznacznikowych, uwzględnionych w czterech grupach, tj. jakość, elastyczność, innowacyjność i wykorzystanie zasobów (Tumpach, 2008).

Kolejnym obszernym systemem pomiaru wydajności jest system BSC (Balanced Scorecard), karta poziomowania. Jest on systemem wyważonych wskaźników, gdyż wskaźniki finansowe uzupełniają siłę napędową przyszłych wyników firmy. Punktem wyjścia jest wizja i strategia firmy, ale obejmuje ona także wyniki biznesowe, mierzone w czterech obszarach – finansowym, klienta, wewnętrznych procesów oraz uczenia się i rozwoju. Główną zaletą tego systemu jest podejście procesowe, elastyczność w odniesieniu do strategii korporacyjnej, efekt synergii w osiągnięciu celów w poszczególnych aspektach, wzajemne połączenie wszystkich szczebli zarządzania i konstruktywna presja na pracowników. Rozszerzona wersja tego systemu to diagramy strategii, mapy strategiczne, które budują mapę interakcji, prowadzącą do tworzenia wartości we wspomnianych wyżej aspektach (Kaplan, Norton, 2007).

Balanced Scorecard jest zatem strategiczną metodą zarządzania firmą, dzięki której można zidentyfikować strategię i cele strategiczne. Przekształca się daną strategię w zbiór zrozumiałych i wymiernych wskaźników, łączących cele poszczególnych części firmy ze strategią firmy, w której tworzy się całość. Według R.S. Kaplana i D.P. Nortona (2007), realizuje się również strategię komunikacji z pracownikami firmy, przyczyniając się do procesu osiągnięcia celów strategicznych, jak pokazano na rysunku 1. Pracownicy przekazują informacje zwrotne i tak tworzy się proces strategicznego uczenia się firmy.



Rysunek 1. Mapa strategiczna.
Źródło: opracowanie własne.

Przy wdrażaniu metody BSC konieczny jest indywidualny pomiar poszczególnych wskaźników. W przypadku wskaźników finansowych jest to stosunkowo proste, ponieważ posiłkować się po można informacjami finansowymi z dokumentów księgowych. Nieco inaczej sytuacja przedstawia się w odniesieniu do wskaźników niefinansowych, gdyż firmy rzadko ich używają lub posiadają niewystarczające bądź niepełne informacje, które można włączyć do obliczeń (Kaplan, Norton, 2007).

2. Cel artykułu i metodologia

Celem artykułu jest zastosowanie metody Balanced Scorecard do oceny wyników wybranej firmy na Słowacji. Oprócz szeregu logicznych metod analizy, przeprowadzono analizę wybranego biznesu, koncentrując się na proporcjonalnej analizie finansowej i ocenie kondycji finansowej firmy. Podczas analizy wskaźników biznesowych niefinansowych autorzy pracowali metodą Balanced Scorecard (BSC).

Przedmiotem badania była Pekáreň Družba LK – TEAM, s.r.o. Bardejov. Piekarnia została założona w 1990 roku, a jej głównym przedmiotem działalności jest produkcja chleba, ciast i innych produktów piekarniczych. Większość produkcji jest sprzedawana w sieci pięciu własnych sklepów, które są zaopatrywane 4 razy dziennie zawsze w świeże produkty piekarnicze. Pozostała część produkcji jest dystrybuowana do klientów w Bardejovie, Svidníku i Stropkove.

Obecnie piekarnia zatrudnia 40 pracowników. Jej filozofią jest oferowanie produktów wysokiej jakości z dużym naciskiem na wybór surowca. Firma kupuje i przetwarza surowce pierwszej klasy, które są w oryginalnym stanie, nie korzystając z półproduktów. Przepisy opierają się na domowych recepturach, a duża waga przykładana jest do pracy ręcznej. Piekarnia w zakresie wychowania i nauczania uczniów współpracuje z zaprzyjaźnioną szkołą (związek piekarniczy).

Problemem badawczym jest wydajność biznesu w ramach obrotów piekarni.

3. Wyniki badań

Piekarnia Družba LK – TEAM, s.r.o. istnieje na rynku już od 27 lat. Aby móc utrzymać się na rynku, konieczne było skoncentrowanie się jej działalności zarówno na obszarze produkcyjnym, jak i dystrybucyjnym.

3.1. Perspektywa finansowa modelu BSC dla Pekáreň Družba LK – TEAM, s.r.o.

W celu opracowania perspektywy finansowej BSC zbadano wskaźniki finansowe i sytuację finansową firmy. Pozytywne wyniki biznesowe przez okres co najmniej 5 lat (w naszym przypadku 2012-2016) oraz odpowiednie aktywa (w szczególności finansowe) są ważnym warunkiem wstępnym do uzasadnionego wniosku, że firma ma dobre perspektywy finansowe.

Pozytywny wynik zarządzania dla okresów obrachunkowych jest pierwszym krokiem do wykorzystania nowych możliwości, dzięki którym firma może utrzymać lub poprawić swoją pozycję na wybranych oraz nowych rynkach.

Problem strategiczny

Kluczową kwestią strategiczną w perspektywie finansowej jest to, czy analiza wybranych wskaźników płynności, aktywności, rentowności jest wystarczającą podstawą do osiągnięcia strategicznych celów spółki w perspektywie finansowej na przyszłość. Indywidualne wartości wybranych wskaźników finansowych są dodatnie, co jest pozytywnym dla firmy. Niestety, nie mierzy ona wydajności w sposób nowoczesny.

Rozwiązanie problemu

Aby lepiej zidentyfikować perspektywę finansową BSC, zaleca się obliczenie EVA. Wskaźnik EVA jest bardzo często rozumiany jako dochód netto z działalności, pomniejszony o koszty kapitałowe. Wskaźnik ten został obliczony dla firmy Pekáreň Družba LK – TEAM, s.r.o. (tabela 1).

Tabela 1

Wskaźnik EVA firmy Pekáreň Družba LK – TEAM, s.r.o. w okresie referencyjnym

Rok	Net Operating Profit After Tax (NOPAT) – Zysk operacyjny netto po opodatkowaniu	Weighted Average Cost Of Capital (WACC) – Ważony średni koszt kapitału	C	Wartość wskaźnika EVA
2012	9 596	9 597	137 633	- 5
2013	9 222	9 280	162 466	- 290
2014	6 702	6 710	196 466	- 40
2015	10 811	10 850	368 268	- 195
2015	2 151	2 298	391 519	- 735

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych firmy Pekáreň Družba LK – TEAM, s.r.o.

Pomimo faktu, że firma osiągnęła pozytywne wyniki głównie ze sprzedaży produktów piekarniczych, potwierdziliśmy w badaniach, że sukces piekarni spadł, a także nie udało się rozszerzyć penetracji rynku pieczywa. Wykorzystując obliczenia wskaźnika EVA, który jest uważany za nowoczesny wskaźnik w ocenie perspektywy finansowej modelu BSC, zidentyfikowano podstawowy problem Piekarni Družba LK – TEAM, s.r.o. Osiąga ona stosunkowo niską sprzedaż w porównaniu do wartości niezastrzeżonych aktywów, mimo że zainwestowała również w modernizację swojej bazy technologicznej. Zalecane jest skupienie się na opracowywaniu nowych produktów w celu poszerzenia portfolio produktów. Poza wytwarzaniem tych samych podstawowych rodzajów produktów piekarniczych, warte uwagi są także produkty ekologiczne i bezglutenowe.

3.2. Perspektywa klienta według modelu BSC dla Piekarni Družba LK – TEAM, s.r.o.

Problem strategiczny

Z punktu widzenia klienta dużym problemem Piekarni Družba LK – TEAM, s.r.o. jest niewielka baza klientów, która hamuje wzrost obrotów i przychodów.

Rozwiązanie problemu

Jako punkt wyjścia do rozwiązania i zdefiniowania strategii Piekarni Družba LK – TEAM s.r.o. użyta zostanie analiza SWOT, której wyniki prezentuje tabela 2.

Tabela 2

Analiza SWOT Piekarni Družba LK – TEAM, s.r.o.

Strength – Siły			Weakness – Słabości		
	Waga	Siła		Waga	Siła
lider branży piekarskiej z pozytywnym wizerunkiem			zmniejszenie wydatków na badania i rozwój		
dywersyfikacja produktu i stabilna baza klientów			spadające przychody z niektórych produktów		
wysoki poziom ochrony środowiska			niskie zyski niektórych oddziałów		
wystarczająco wykwalifikowana siła robocza			słaba komunikacja wewnętrzna		
Razem	2,3		Razem	2,9	
Threats – Zagrożenia			Opportunities – Możliwości		
	Waga	Siła		Waga	Siła
współpraca z inną firmą piekarniczą			spowolnienie wzrostu gospodarczego i spadek konkurencyjności		
rozwój nowych produktów			nowe standardy i zmiany ogólnie obowiązujących przepisów		
innowacja procesu produkcyjnego			niższe wydatki na zwiększenie konkurencyjności		
wschodzące rynki i ekspansja w innych dzielnicach – gminach			coraz większa liczba producentów krajowych, którzy produkują według tradycyjnych receptur		
Razem	3,7		Razem	2,8	

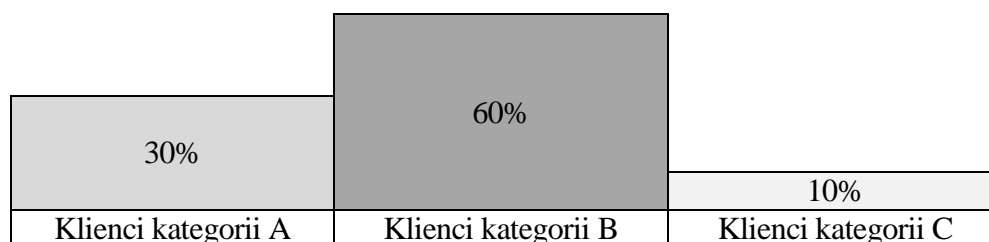
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety oraz danych firmy Pékáreň Družba LK – TEAM, s.r.o.

Piekarnia Družba LK – TEAM, s.r.o. posiada dość silną pozycję w branży piekarniczej, która jest wynikiem pozytywnego wizerunku i dbałości o stałych klientów. Firma zatrudnia wykwalifikowaną siłę roboczą i dąży do zapewnienia wysokiego poziomu w kwestii ochrony środowiska oraz zmniejszenia energochłonności.

Z drugiej jednak strony firma ograniczyła wydatki na badania i rozwój, co w pewnej mierze spowodowało też spadek przychodów ze sprzedaży niektórych produktów. Słabością przedsiębiorstwa jest również możliwość złej komunikacji wewnętrznej, a tym samym niskiej rentowności niektórych punktów sprzedaży detalicznej. Zewnętrzne otoczenie firmy oferuje różne możliwości, ale także stanowi zagrożenie dla biznesu. Analizując szansę dla Piekarni Družba LK – TEAM, s.r.o., można mówić w szczególności w kontekście współpracy z inną firmą w branży spożywczej i rozwoju nowych produktów. Okazją dla niej może być także wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań w proces produkcji i ekspansji na rynki zagraniczne. Piekarnia Družba LK – TEAM, s.r.o. obawia się, że wzrost gospodarczy spowolni w wyniku konkurencyjności, nowych regulacji i zmian legislacyjnych, wprowadzanych przez Unię Europejską. W przypadku spowolnienia wzrostu gospodarczego (spadek sprzedaży) koszty reklamy i promocji sprzedaży mogą być niższe niż w przypadku konkurentów. Takie zmniejszenie kosztów jest możliwe. Firma może sobie na to pozwolić tylko wtedy, gdy opiera się na silnej tradycji i lojalnym, dostosowanym klientom. Poprzez syntezę analizy SWOT okazało się, że firma wchodzi w strategię sojuszu. W związku z tym można powiedzieć, że jeśli szansa ta zostanie odpowiednio wykorzystana, przedsiębiorstwo będzie mogło osiągnąć wartość dodatnią w środowisku wewnętrznym.

Aby uzyskać bardziej szczegółowe specyfikacje z perspektywy klienta, zastosowaliśmy model analizy klienta BSC i ABC. Klienci zostali zidentyfikowani na podstawie ich udziału w przychodach spółki w ostatnim okresie sprawozdawczym. W analizie klienta ABC według Pareta stosujemy zasadę 80/20. Oznacza to, że 20% całkowitej liczby klientów powinno znać ok. 80% produktów firmy. Największą liczbą klientów powinna być kategoria A. Jeśli używamy analizy ABC do analizy klienta, dzielimy naszych klientów na trzy kategorie. Kategoria A obejmuje klientów, którzy są gwarantami stabilności finansowej i sukcesu organizacji. Jeśli piekarnia traci lub nabywa takiego klienta, ma to znaczący wpływ na pozycję rynkową. Klienci kategorii B nie mają już takiego znaczenia dla przychodów organizacji; charakteryzują się wysokim stopniem lojalności i dokonują wielokrotnych zakupów. Ostatnia kategoria to C, w której klienci dokonują niewielkich zakupów i są to osoby, które mają minimalny udział w sprzedaży piekarni.

Wyniki analizy ABC w Piekarni Družba LK – TEAM, s.r.o. przedstawia rysunek 2.



Rysunek 2. Analiza ABC w Piekarni Družba LK – TEAM, s.r.o.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety i danych firmy Pékáreň Družba LK – TEAM, s.r.o.

Po analizie ABC w Piekarni Družba LK – TEAM, s.r.o. można powiedzieć, że ma ona wystarczający potencjał w ramach perspektywy klienta, który mógłby mieć wpływ na różne kategorie klientów, a tym samym zapewnić jej zwiększenie rentowności i przychodów, czyli całkowity wzrost obrotu firmy.

3.3. Perspektywa procesów wewnętrznych Piekarni Drużba LK – TEAM s.r.o. według modelu BSC

Trzecią perspektywą jest perspektywa procesów wewnętrznych, gdzie dobry projekt może zwiększyć rentowność sprzedaży udziału w łącznej ilości aktywów przedsiębiorstwa w różnych obszarach produkcji i sprzedaży. Właściwa realizacja wewnętrznych procesów w ramach polityki sprzedaży jest kluczem do stabilności finansowej i realizacji celów finansowych.

Problem strategiczny

W Piekarni Drużba LK – TEAM, s.r.o. w bieżącym okresie nie możemy jednoznacznie określić wewnętrznych procesów w firmie, które mają na celu zmaksymalizowanie sprzedaży i zysków oraz zbudowanie nowej gamy produktów piekarniczych.

Rozwiązanie problemu

Dla właściwego wdrożenia procesów wewnętrznych ważne jest, aby wybrana piekarnia ustaliła cele strategiczne i określiła szczególną odpowiedzialność za ich realizację. Ważne jest, aby wykorzystać fundusze na rozszerzenie asortymentu produktów piekarniczych. Punktem odniesienia jest monitorowanie nowoczesnego wskaźnika wartości dodanej i nieustanne jego optymalizowanie. Z punktu widzenia klienta miarą wzrostu jest siła nabywcza klientów i sposób jej pozyskiwania. Z perspektywy procesów wewnętrznych konieczne jest z kolei zapewnienie należytego i spójnego monitorowania wprowadzania nowych działań. Wdrażając nowe procesy, należy również brać pod uwagę edukację, wzrost i uczenie się pracowników. Zapewnienie wystarczającego szkolenia personelu jest krokiem w kierunku produkcji nowych produktów piekarniczych i ostatecznie zadowolenia klienta.

W tabeli 3 przedstawiony został przegląd celów strategicznych w każdej perspektywie modelu BSC dla Piekarni Drużba LK – TEAM, s.r.o. Zdefiniowano cel, ustalono odpowiedzialność i wymierność sukcesu tego celu. Wyznaczone w ten sposób cele ujawnią nowe procesy w piekarni, oparte na oczekiwaniach klientów, które powinny przynieść pozytywny wynik w przyszłości.

Tabela 3

Cele strategiczne Piekarni Drużba LK – TEAM, s.r.o.

Perspektywy	Cel strategiczny	Odpowiedzialność	Metryki
finansowa	zwiększenie wielkości sprzedaży	dział sprzedaży	wskaźnik płynności
	zwiększenie wielkości produkcji	dział marketingu	wskaźnik EVA
klienta	utrzymywanie stałej klienteli	dział marketingu	siła nabywcza
	wzbogacanie nowych klientów	dział marketingu	% wzrostu sprzedaży
	zapewnienie stałej współpracy	dział sprzedaży	% wzrostu sprzedaży
zawodowa	optymalizacja procesów	dział marketingu	stopień realizacji
	innowacja w celu realizacji strategicznego celu	dział sprzedaży	stopień innowacyjności
ucząc się, wzrastać	zadowolenie pracowników	dział księgowości i spraw osobowych	wzrost płac
	oceny wydajności pracowników	dział księgowości i spraw osobowych	wzrost płac
	motywacja	dział księgowości i spraw osobowych	wzrost płac

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety i badań w firmie Piekarni Drużba LK – TEAM, s.r.o.

3.4. Perspektywy uczenia się i rozwoju według modelu BSC dla Piekarni Drużba LK – TEAM, s.r.o.

Siłą napędową, a zarazem procesem biznesowym w perspektywie uczenia się i rozwoju jest przekwalifikowanie pracowników, różne możliwości systemów informacyjnych i sama motywacja, przekazanie uprawnień oraz zaangażowanie pracowników. Edukacja i kwalifikacje są ważnym aspektem tego zawodu. Mogą to być różne formy edukacji, takie jak seminaria, szkolenia, kursy, przekwalifikowania lub dodatkowe studia. Szkolenia dla przedsiębiorców i pracowników stopniowo się poprawiają, angażując coraz więcej pracowników. Na ten postęp wpływa również szersze stosowanie przepisów Kodeksu pracy § 153, zgodnie z którymi pracownik podlegający odpowiednim przepisom prawa jest zobowiązany pogłębiać swoje umiejętności w zakresie pracy wykonywanej dla pracodawcy. Pracodawca ma obowiązek dbać o doskonalenie kwalifikacji pracowników, nawet przed podjęciem przez nich zatrudnienia, jeżeli takie kwalifikacje są wymagane przez pracodawcę na podstawie umowy o pracę. Uczestnictwo w edukacji jest uważane za pracę, więc pracownik jest płatnikiem. W drugim przypadku, jeśli chodzi o podnoszenie kwalifikacji pracowników, zależy to od tego, czy jest to wymóg pracodawcy dotyczący podwyższenia kwalifikacji, czy dobrowolnego szkolenia pracownika. W takim przypadku pracodawca nie jest już zobowiązany do zapewnienia pracownikowi rekompensaty. Wynika z tego, że szkolenie pracowników związane z ich wykonywaniem i działalnością jest kosztem podatkowym firmy. Należy zwrócić uwagę na uzasadnienie szkolenia pracowników, które musi być związane z wykonywaniem zawodu i wymaganiami określonymi w umowie o pracę. Wydatki związane z dobrowolnymi badaniami pracowniczymi, np. na uczelni, nie są uznawane za koszty uzyskania przychodów.

Edukacja i kwalifikacje pracodawców

Kształcenie pracowników jest obecnie niezwykle istotne, jednak żadne prawo ani przepisy nie nakładają na pracodawcę takiego obowiązku.

Jeżeli przedsiębiorca zdecyduje się przejść szkolenie lub przekwalifikowanie, a następnie ubiegać się o odliczenie tego od podatku, musi spełnić określone wymogi. Jeśli szkolenie będzie bezpośrednio związane z działalnością gospodarczą, to koszty z nim związane będą podlegały odliczeniu od podatku.

Przykładowo, jeśli przedsiębiorca pracuje w piekarni i postanawia wziąć udział w kursie języka obcego, który miałby pomóc mu napędzać osiągnięcie przychodów, to wydatku tego nie będzie mógł odpisać od podatku. Jeśli jednak udowodni, że ma określoną liczbę klientów, którzy nie znają języka słowackiego i musi opanować język obcy, kurs ten będzie kosztem podatkowym.

Edukacja i rozwój pracowników

Edukacja i rozwój pracowników muszą być ciągłe, zorganizowane oraz powiązane z pracą. Jest to część uczenia się przez całe życie. Od pracodawców wymaga się stworzenia warunków do podnoszenia poziomu zawodowego swoich pracowników, lecz przy tym i sami pracownicy zobowiązani do nieustannego podnoszenia swoich kwalifikacji.

Korzyści ze szkolenia pracowników:

- zaspokojenie osobistych potrzeb – samorozwój i samorealizacja;
- zwiększenie satysfakcji i uznania;
- poprawa procesu decyzyjnego, rozwiązywania problemów i radzenia sobie ze stresem;
- poprawa umiejętności komunikacyjnych.

Korzyści edukacji dla pracodawców:

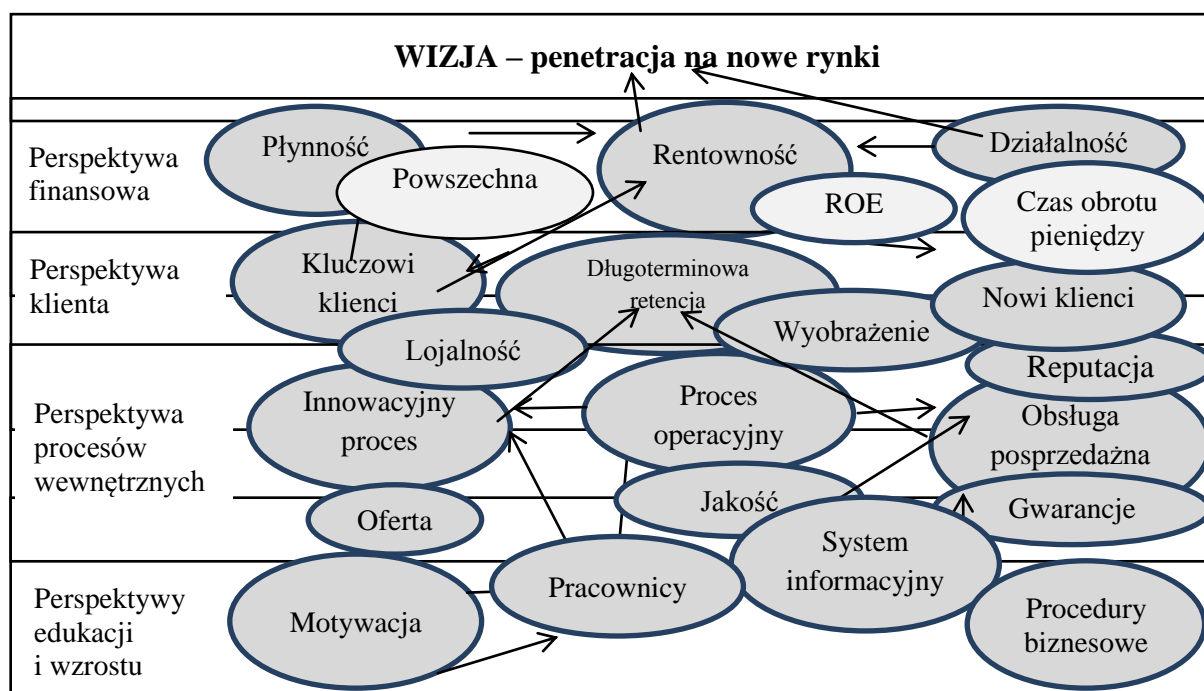
- podnoszenie kwalifikacji personelu;
- rozwój organizacji;
- zwiększenie wydajności i jakości pracy;
- motywacja pracowników;
- poprawa relacji z pracownikami.

Szkolenie pracowników przebiega w kilku fazach:

- analiza potrzeb edukacyjnych;
- planowanie edukacji;
- realizacja edukacji;
- ocena wyników edukacyjnych.

4. Szkic mapy strategicznej Piekarni Drużba LK – TEAM, s.r.o.

Na podstawie analizy wskaźników pozafinansowych firmy stosującej metodę BSC można stwierdzić, że Piekarnia Drużba LK – TEAM, s.r.o. ma szereg założeń i opcji dla zwiększenia swojej pozycji na rynku piekarskim i cukierniczym (rysunek 3).



Rysunek 3. Strategiczna mapa Piekarni Drużba LK – TEAM, s.r.o.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Strategie sukcesu organizacji*, J. Rybicki (red.), 2011, Sopot: Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego.

Nasze wnioski i rekomendacje zostały omówione z odpowiedzialnymi pracownikami Piekarni Drużba LK – TEAM, s.r.o. Ich celem było przyczynienie się do umocnienia pozycji rynkowej i potencjalnej ekspansji na inne rynki, ponieważ zapewnia pełne pokrycie obecnych rynków. Zwiększenie sprzedaży i bardziej odpowiednie inwestowanie doprowadzą do poprawy wydajności piekarnictwa, a także zwrotu z inwestycji i wzrostu aktywów.

Podsumowanie

Istotnym warunkiem wstępnym sukcesu biznesowego jest zdolność kierownictwa firmy do reagowania na napływające i coraz bardziej złożone warunki otoczenia biznesowego, przy ciągłym monitorowaniu zmian wyników biznesowych i inwestowaniu w jej rozwój. Obecnie występują wahania na rynkach i niestabilność finansowa, co powoduje rosnącą presję na efektywne funkcjonowanie biznesu i najwyższą wydajność. Konieczne jest zatem ciągle monitorowanie obecnego stanu, a także rozwoju oraz zarządzania wewnętrznego i zewnętrznego otoczenia firmy pod względem jego wartości.

Bibliografia

- Durčáková, J., Mandel, M. (2007). *Mezinárodní finance*. Praha: Management Press, s.r.o.
- Kaplan, R., Norton, D. (2000). *Balance Scorecard*. Praha: Management Press. Pobrane z: www.valuebasedmanagement.net/methods_balancedscorecard.html.
- Kaplan, R., Norton, D. (2007). *Balanced Scorecard: strategický systém měření výkonnosti podniku*. Překlad Marek Šusta. Praha: Management Press.
- Kislingerová, E. i in. (2011). *Nová ekonomika: nové příležitosti?* Praha: C.H. Beck.
- Lesáková, L. i in. (2007). *Finančno-ekonomická analýza podniku*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela.
- Neumaierová, I. i in. (2008). *Řízení hodnoty podniku*. Praha: Profess Consulting, s.r.o.
- Pavelková, D., Knápková, A. (2009). *Výkonnost podniku z pohledu finančního manažera. 2. aktualizované a doplněné vydání*. Praha: Linde nakladatelství.
- Rybicki, J. (red.) (2011). *Strategie sukcesu organizacjí*. Sopot: Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego.
- Synek, M. i in. (2006). *Podniková ekonomika*. Praha: C.H. Beck.
- Tumpach, M. (2008). *Manažerske a nákladové účtovníctvo*. Bratislava: Wolters Kluwer.
- Wagner, J. (2009). *Měření výkonnosti: jak měřit, vyhodnocovat a využívat informace o podnikové výkonnosti*. Praha: Grada.

Leszek RUDNICKI

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

ZARZĄDZANIE FINANSAMI W GOSPODARSTWACH DOMOWYCH

Streszczenie

Głównym celem gospodarstwa domowego jest zaspokajanie potrzeb jego członków. Aby to osiągnąć, należy wprowadzić rygorystyczną politykę finansową. W wyniku ograniczonego budżetu gospodarstwa domowe stoją przed wieloma decyzjami finansowymi i muszą dokonywać właściwych wyborów.

W artykule przedstawiono procesy gospodarstw domowych dotyczące z planowania, podejmowania decyzji i zarządzania finansami. W szczególności omówiono kwestie związane ze zbieraniem dochodów, dokonywaniem zakupów, kreowaniem oszczędności i zaciąganiem pożyczek, a także warunki konwersji oszczędności na inwestycje oraz związane z tym ryzyko. Zaprezentowano również wielkość i strukturę aktywów finansowych polskich gospodarstw domowych.

Słowa kluczowe: zarządzanie, gospodarstwo domowe, finanse, planowanie, dochody, wydatki, oszczędności, pożyczanie, inwestycje.

FINANCIAL MANAGEMENT IN HOUSEHOLDS

Summary

Main purpose of a household is to satisfy the needs of its members. To achieve it, strict financial policy must be introduced. As a result of limited budget, households are facing many financial decisions and must make appropriate choices.

The article presents households processes of planning, decisions making and management to its finances. In particular, it discusses issues related to the collection of income, making purchases, creating savings and taking loans. The article also discusses the conditions for converting savings into investments and the risks associated with it. It also shows the size and structure of financial assets of Polish households.

Key words: management, household, finance, planning, incomes, expenses, savings, lending, investments.

Wprowadzenie

Głównym celem gospodarstwa domowego jest zaspokojenie potrzeb i aspiracji jego członków. Aby to osiągnąć, musi ono prowadzić odpowiednią politykę w zakresie finansów. Warunkiem zaspokojenia potrzeb oraz aspiracji jest posiadanie odpowiednich dochodów i umiejętne zarządzanie nimi. Wskutek ograniczeń budżetowych konsumenci stają przed koniecznością rozpatrywania wielu spraw finansowych i podejmowania decyzji dotyczących wydatków, oszczędności, pożyczania oraz inwestowania.

Zarządzanie finansami stało się w ostatnich latach skomplikowane. W wielu transakcjach zapłatę gotówką zastąpiły karty kredytowe oraz płatności elektroniczne. Pojawiło się mnóstwo usług kredytowych, co sprawiło, że sytuacja finansowa wielu gospodarstw domowych stała się mniej przejrzysta – nawet dla samych tych gospodarstw.

Aspekt finansowy jest obecny w całej działalności gospodarstwa domowego – w kupowaniu, wypożyczaniu i utrzymywaniu dóbr. Odgrywa on też znaczącą rolę przy podejmowaniu decyzji dotyczącej sposobu zapłaty za jakiś nabytek – czy kupić za gotówkę, czy na kredyt.

Celem artykułu jest przedstawienie gospodarki finansowej gospodarstw domowych, a w szczególności zarządzania dochodami i wydatkami gospodarstw domowych oraz kreowania oszczędności i zaciągania pożyczek.

1. Planowanie

Zarządzanie finansami to coś więcej niż tylko operacyjne zarządzanie pieniędzmi oraz gotówką. Trudno sobie wyobrazić racjonalne gospodarowanie finansami bez planowania, dobrej organizacji i sprawnego zarządzania.

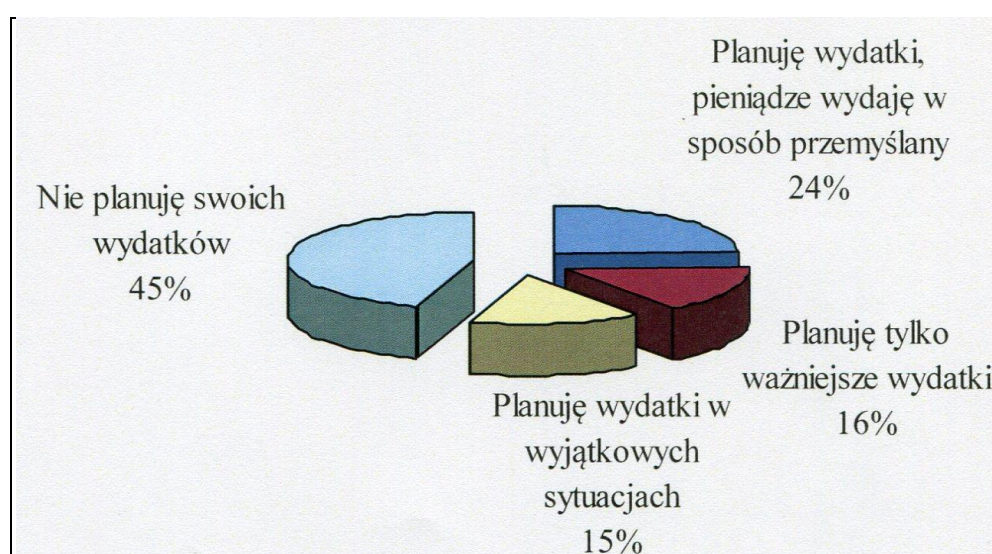
Planowanie jest pierwszym i podstawowym etapem procesu zarządzania. Umożliwia ono podejmowanie decyzji, czyli opracowanie i wybór sposobu działania dla rozwiązania określonego problemu.

Planowanie jest procesem ustalania celów i sposobów prowadzących do ich realizacji. Proces ten w gospodarstwach domowych obejmuje ich działalność zarówno w wymiarze rzeczowym, jak i finansowym. Szczególnie silnie ujawnia się potrzeba planowania finansowego.

Przez planowanie finansowe rozumie się zespół czynności prowadzących do sformułowania przyszłych zadań oraz przedsięwzięć i wyrażenia ich w jednostkach pieniężnych, a także do określenia w ujęciu finansowym zasobów niezbędnych dla realizacji tych zadań i przedsięwzięć oraz ich skutków finansowych (Buk, 2006).

Celem planowania finansów domowych jest zdobycie mocnego przeświadczenia, że zaskakujące wydarzenia, jakie mogą gospodarstwo domowe spotkać w przyszłości, nie spowodują katastrofy finansowej, a także uzyskanie oręża, które będzie w stanie złagodzić negatywne skutki tych zdarzeń.

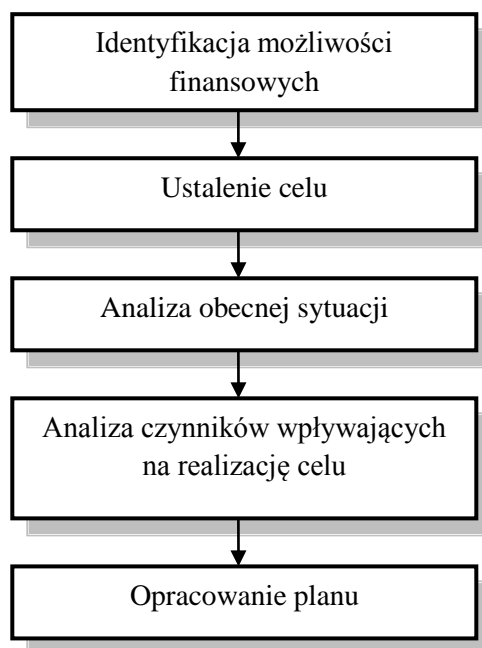
Większość konsumentów nie planuje i nie nadzoruje własnych finansów, a zwłaszcza wydatków – zarówno tych codziennych, jak i perspektywicznych o charakterze inwestycyjnym. Dokonują oni zakupów w sposób nieprzemysłany, przypadkowy, doraźny (zob. rysunek 1). Brak planowania wydatków może prowadzić do chaotycznych, irracjonalnych zachowań finansowych konsumentów, postępowania wedle metody prób i błędów z nadzieją na pomyślny obrót spraw.



Rysunek 1. Planowanie finansowe wśród konsumentów.

Źródło: *Zachowania finansowe konsumentów* (s. 105), L. Rudnicki, 2016, Tarnów: Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie.

Planowanie jest procesem wieloetapowym, który można przedstawić jak na rysunku 2.



Rysunek 2. Etapy procesu planowania.
Źródło: opracowanie własne.

Aby konsument mógł dobrze skonstruować swój plan, musi określić sytuację finansową, w jakiej się znajduje, uzmysłwić sobie, jakimi zasobami dysponuje, a tym samym stwierdzić, czy cele, które zamierza sobie wytyczyć, będą możliwe do zrealizowania.

Drugi etap procesu planowania polega na ustaleniu celu lub zbioru celów. Punktem wyjścia dla każdego planowania, w tym także planowania finansowego, jest określenie, czego gospodarstwo domowe, jako wspólnota ludzi lub pojedyncza osoba, chce czy potrzebuje. Identyfikacja priorytetów i konkretyzacja zamierzeń umożliwiają skuteczną koncentrację zasobów gospodarstwa domowego na ich realizację. Bez jasnego określania celów zanadto rozprasza ono swoje zasoby. Dobrze określony cel powinien być: precyzyjny, wymierny, osiągalny, realistyczny i osadzony w czasie.

W trzecim etapie procesu planowania gospodarstwo domowe określa sytuację, w jakiej się aktualnie znajduje, a także jak odległe są wyznaczone przez niego cele i czy są one możliwe do osiągnięcia. Ocenia swoje aktualne zasoby oraz potrzeby finansowe, a więc jakie środki finansowe będą niezbędne do realizacji wyznaczonych celów.

W czwartym etapie gospodarstwo domowe ustala, co sprzyja, a co przeszkadza w realizacji celów. Przewidywanie przyszłych sytuacji, problemów i okazji jest zasadniczym elementem planowania każdego podmiotu, w tym także gospodarstwa domowego (Stoner, Wankel, 1994).

Kończącym etapem procesu planowania jest opracowanie planu lub zbioru działań prowadzących do osiągnięcia celu bądź celów. W gospodarstwach domowych etap ten polega na opracowaniu różnych wariantów działań, ich ocenie i wyborze najodpowiedniejszego z nich. Wiąże się to m.in. z analizą źródeł finansowania potrzeb finansowych, oceną możliwości ich pozyskania i kalkulacją jego kosztów (Mazurek-Krasodomska, 2005).

Planowanie finansowe obejmuje w szczególności (Bywalec, 2012):

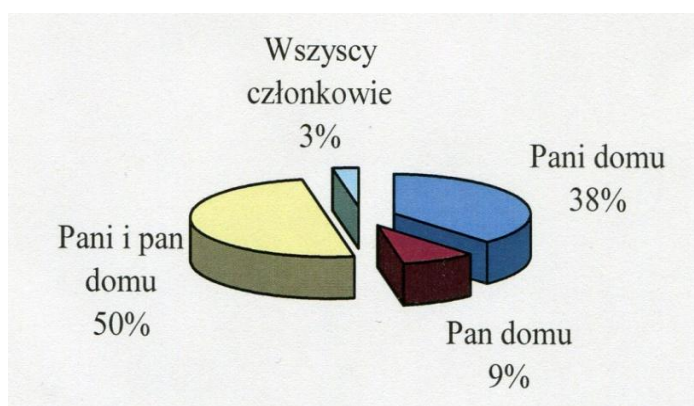
- planowanie dopływu własnych środków finansowych (dochodów) – ich wielkości, źródeł oraz czasu pozyskiwania;
- planowanie dopływu obcych środków finansowych (pożyczek, kredytów itp.), stanowiących okresowe uzupełnienie środków własnych;
- planowanie wydatków konsumpcyjnych, z podziałem na wydatki stałe (sztywne) i wydatki wolne (zmienne);
- planowanie wydatków inwestycyjnych, zwiększających majątek gospodarstwa domowego;
- planowanie regulacji zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów oraz pożyczek;
- planowanie gospodarowania oszczędnościami.

Planowanie finansowe jest nieustannym procesem. Nie wystarcza sam akt zaplanowania i realizacja zamierzeń. Otoczenie zewnętrzne wpływa na zmianę decyzji konsumenta, wobec czego musi on dokonywać na bieżąco korekty swojego planu finansowego, aby nie stał się on nieprzydatny lub nawet szkodliwy.

2. Podejmowanie decyzji finansowych

Warunkiem osiągnięcia wyznaczonych celów jest sprawne zarządzanie finansami w gospodarstwie domowym, wyrażające się przez podejmowanie trafnych decyzji finansowych.

W każdym gospodarstwie domowym podejmowane są różne decyzje finansowe, które dotyczą: gospodarowania środkami finansowymi, finansowania zakupów, gromadzenia oszczędności oraz inwestowania i pomnażania majątku. Decyzje dotyczące tych zagadnień mogą być podejmowane indywidualnie lub zbiorowo – wspólnie przez wszystkich członków gospodarstwa domowego, przy czym te ostatnie mogą być podejmowane w różnym układzie osobowym, np. mąż i żona, rodzice z dziećmi, wszyscy członkowie gospodarstwa domowego (Smith, 2008).



Rysunek 3. Podmioty podejmujące decyzje finansowe w gospodarstwie domowym.

Źródło: „Zachowania finansowe konsumentów w świetle globalnego kryzysu” (s. 65-124), S. Smyczek, 2011, w: E. Kieźel, S. Smyczek (red.), *Zachowania polskich konsumentów w warunkach kryzysu gospodarczego*. Warszawa: Wydawnictwo PLACET.

Sposób podejmowania decyzji zależy od wielu czynników, a w tym w dużej mierze od zgodności charakterów obojga małżonków. Zgodny charakter sprzyja podejmowaniu przez męża i żonę wspólnych decyzji, zaś niezgodność prowadzi zwykle do indywidualnego podejmowania decyzji przez każdego z małżonków, często sprzecznych.

Wpływ na sposób podejmowania decyzji finansowych ma także faza rozwojowa rodziny. W pierwszych latach małżeństwa większość decyzji finansowych małżonkowie podejmują wspólnie, lecz z upływem czasu coraz częściej robią to oddzielnie.

Sposób podejmowania decyzji zależy także od zmian zachodzących w dochodach rodziny. Przy niskich dochodach przeważają decyzje wspólne, a przy wyższych – indywidualne.

Przedstawione rodzaje zarządzania finansami są w rzeczywistości bardziej złożone i w dużym stopniu zależą od tego, kto zarabia pieniądze, kto robi zakupy i kto płaci rachunki.

Trzeba zauważyć, że główny żywiciel rodziny ma na ogół większy wpływ na zarządzanie finansami niż inni członkowie gospodarstwa domowego. Ważną rolę odgrywa również posiadana wiedza z zakresu finansów. Ktoś, kto jest z wykształcenia księgowym, często zajmuje się także finansami gospodarstwa domowego.

3. Gromadzenie dochodów

Podejmowanie decyzji finansowych przez gospodarstwa domowe w decydującym stopniu zależne jest od poziomu uzyskiwanych przez nie dochodów.

Dochody mają zasadniczy wpływ na kształtowanie się sytuacji finansowej gospodarstwa domowego. Umożliwiają one zaspokojenie potrzeb jego członków, określają limit wydatków.

Przez dochód rozumie się wszystkie pieniężne i niepieniężne wpływy gospodarstwa domowego, stanowiące sumę indywidualnych wpływów członków tego gospodarstwa. Do głównych źródeł dochodów zalicza się kapitał (zysk, renty, dywidendy itp.), pracę (płace, dochód z tytułu działalności gospodarczej, z wykonywania wolnych zawodów itp.) oraz świadczenia społeczne (renty, emerytury, zasiłki, stypendia, świadczenia w naturze itp.).

Gospodarowanie środkami finansowymi polega na pozyskiwaniu dochodów i takiej ich alokacji, aby maksymalnie zaspokoić potrzeby.

Warunkiem racjonalnego gospodarowania środkami finansowymi jest ustalenie wielkości dochodów gospodarstwa oraz źródeł ich pochodzenia, a więc określenie, czy źródłem tym są: wynagrodzenia za pracę, dochody z tytułu działalności gospodarczej czy też tzw. dochody pasywne¹.

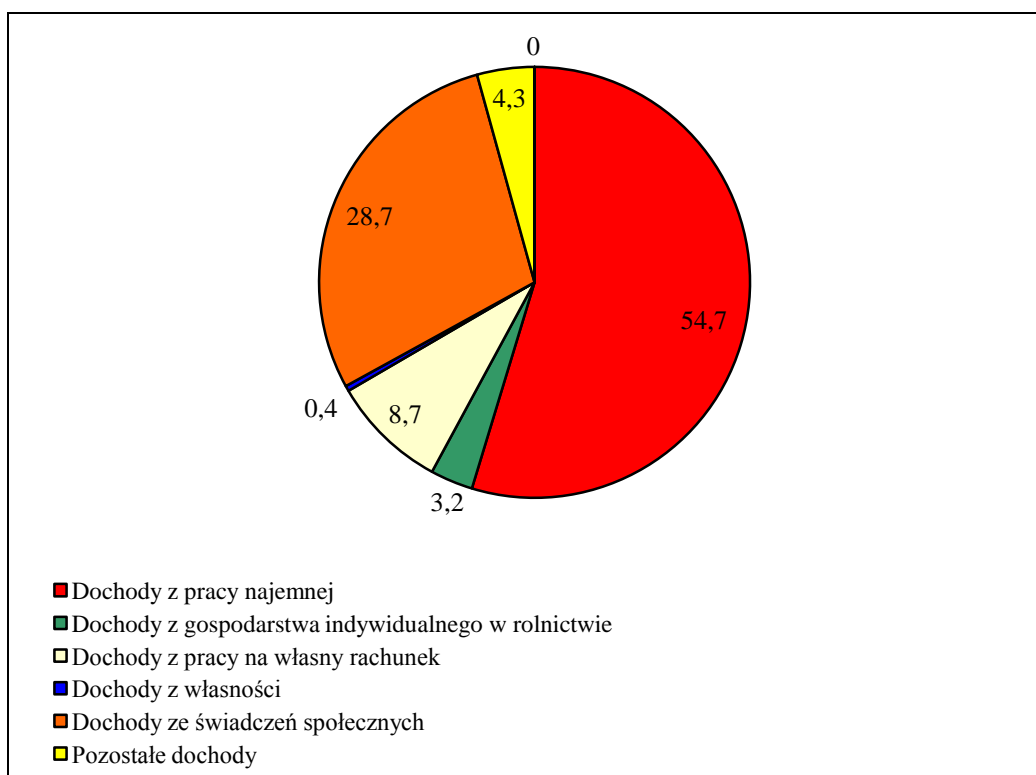
Racjonalne gospodarowanie finansami wymaga również wyodrębnienia dochodów stałych uzyskiwanych systematycznie i dochodów okazjonalnych otrzymywanych nieregularnie. Prawidłowe gospodarowanie wymaga także określenia dat i rytmu pozyskiwania dochodów.

Strukturę dochodów polskich gospodarstw domowych według źródeł ich pochodzenia przedstawia rysunek 4. Wynika z niego, że najwyższy udział w ogólnych dochodach polskich gospodarstw mają dochody z pracy najemnej oraz ze świadczeń społecznych. Znaczący udział mają też dochody z pracy na własny rachunek. Udział dochodów z indywidualnego gospodarstwa rolnego i pozostałych dochodów w ogólnych dochodach gospodarstw domowych jest niewielki, zaś zupełnie marginalny jest udział w strukturze dochodów z własności. Należy jednak zaznaczyć, że przedstawiona struktura dochodów dotyczy ogółu gospodarstw domowych. W rzeczywistości każde gospodarstwo domowe pozyskuje dochody w różnym stopniu z różnych źródeł. Z tego też względu struktury dochodów gospodarstw domowych są zróżnicowane.

¹ Dochody pasywne oznaczają okresowy (np. comiesięczny) dochód bez stałego angażowania własnej pracy. Są to np.: odsetki z depozytów bankowych, dochody z wynajmu posiadanych nieruchomości, dywidenda z posiadanych akcji, dochody z praw autorskich, licencji, patentów, dochody z funduszy inwestycyjnych itd.

Prawidłowe gospodarowanie finansami wymaga skoncentrowania uwagi na możliwościach i sposobach zwiększania dochodu. Sposobów zwiększenia dochodów jest wiele. Przykładem może być chociażby uzyskana dodatkowa premia w zakładzie pracy, wynegocjowanie podwyżki wynagrodzenia, podjęcie dodatkowej pracy, własna działalność gospodarcza itd.

Gospodarowanie obejmuje nie tylko gromadzenie dochodów, ale także ich alokację. Dążąc do osiągnięcia zaplanowanych celów, konsumenci dokonują dywersyfikacji dochodów, która polega na wyodrębnieniu części dochodów i przeznaczeniu ich na sfinansowanie wspólnych celów gospodarstwa (np. na zakup domu, sprzętu AGD, spłatę kredytu hipotecznego) oraz wydzieleniu dochodów przeznaczonych na zaspokojenie indywidualnych potrzeb poszczególnych członków gospodarstwa domowego (np. na zakup odzieży czy książek).



Rysunek 4. Struktura dochodów polskich gospodarstw domowych według źródła ich pochodzenia w 2015 roku (w %).

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Budżety gospodarstw domowych w 2016 r.* (s. 112), 2017, GUS.

4. Gospodarowanie środkami finansowymi

Z pozyskiwanych dochodów gospodarstwa domowe dokonują zakupów dóbr i usług oraz regulują zobowiązania. Robienie zakupów przez konsumentów odgrywa ważną rolę, gdyż w ten sposób zaspokajają własne potrzeby konsumpcyjne.

Robienie zakupów ma charakter zarówno instrumentalny, jak też hedonistyczny – odpowiednio robienie zakupów codziennych i zakupów dla przyjemności. Funkcja hedonistyczna może mieć wymiar jednostkowy i społeczny. Człowiek zyskuje nowe doświadczenia i spotyka innych ludzi. Zakupy mogą sprawiać przyjemność i dla wielu konsumentów stanowią formę odpoczynku. Świadczy o tym masa kupujących pojawiających się w sklepach w niedzielę.

Nie każdy zakup jest odczuwany przez konsumentów jako przyjemność. Jedyne zakupy dóbr wybieralnych lub okresowych, np. ubrań, biżuterii, komputerów osobistych czy samochodów,

mogą być przyjemnością. Codzienne zakupy rzeczy niezbędnych są natomiast uważane za zajęcia konieczne i ważne, lecz nie sprawiające przyjemności.

Na etapie robienia zakupów gospodarstwa domowe dokonują podziału otrzymanych dochodów na różne grupy wydatków. Z dochodów tych, w pierwszej kolejności, dokonują one wydatków stałych, które stanowią określoną, niepodlegającą zmianom kwotę. Zaliczamy do nich ratę kredytu hipotecznego, czynsz, ratę kredytu konsumpcyjnego, składkę ubezpieczeniową itd. Kontrola gospodarstwa domowego nad wysokością tych wydatków jest praktycznie zerowa. Muszą być one poniesione, i to w wysokości stałej, wcześniej ustalonej. Wydatki te najczęściej ponoszone są też w stałych, ustalonych wcześniej terminach.

Z pozostałej części dochodów gospodarstwa domowe ponoszą wydatki zaliczane do zmiennych, tj. takich, nad którymi mają one zazwyczaj większą kontrolę i które pojawiają się w ich budżecie incydentalnie lub z różną częstotliwością i w różnych kwotach.

W ramach wydatków ponoszonych przez gospodarstwa domowe wyróżnia się wydatki na towary i usługi konsumpcyjne oraz pozostałe wydatki.

Wydatki na towary i usługi konsumpcyjne przeznaczone są na zakup dóbr zaspokajających potrzeby konsumpcyjne gospodarstwa domowego. Obejmują one wydatki na dobra nietrwałego użytkowania (np. żywność, napoje, artykuły farmaceutyczne), półtrwałego użytkowania (np. odzież, książki, zabawki) i trwałego użytkowania (np. samochody, pralki, lodówki, telewizory) (*Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej*, 2014).

Pozostałe wydatki nie są przeznaczone bezpośrednio na cele konsumpcyjne, a obejmują one:

- kwoty przekazane innym gospodarstwom domowym i instytucjom niekomercyjnym (w tym dary);
- koszty zakwaterowania młodzieży i studentów uczących się poza domem;
- alimenty dla osób prywatnych;
- niektóre podatki np.: od nieruchomości, od spadków oraz darowizn, od dochodów z własności, z wynajmu i sprzedaży nieruchomości;
- straty pieniężne i odszkodowania za wyrządzone szkody.

Prawidłowa alokacja dochodów pomiędzy różne grupy wydatków oraz maksymalne zaspokojenie potrzeb zależy w dużej mierze od sprawnego zarządzania finansami. W wielu gospodarstwach domowych za zakupy, płacenie rachunków i inne zadania związane z zarządzaniem finansami odpowiedzialna jest jedna osoba. Rolę nabywcy w jednoosobowym gospodarstwie domowym pełni zwykle sam konsument. W gospodarstwach wieloosobowych rola nabywcy jest podzielona pomiędzy kilka osób lub też jest spełniana przez osobę szczególnie do tego predysponowaną. Najczęściej jest nią mąż lub żona.

Zachowania gospodarstw domowych na rynku są bardzo zróżnicowane. Mogą one być racjonalne lub irracjonalne. Gospodarstwo zachowujące się racjonalnie planuje zakupy. Konfrontuje wydatki ze swymi dochodami i podejmuje wyważone decyzje odnośnie do ich wydatkowania. Przestrzega, by wydatki nie były większe od pozyskiwanych dochodów.

Zachowania irracjonalne to zakupy bez planu. Tak zachowujący się konsumenci, robiąc zakupy, kierują się tym, co widzą na półkach. Idą wzdłuż regałów i uświadamiają sobie, że potrzebują np. pomarańcze, wiśnie w czekoladzie, kakao albo kawę. Ta metoda robienia zakupów sprawia, że kupują oni więcej, niż zamierzali, często rzeczy niepotrzebnych. Konsumentów zachowujących się w ten sposób łatwiej jest skłonić, żeby kupili więcej niż to, co niezbędne (Rook, 1987).

Wielu konsumentów często kupuje produkty, których przed wejściem do sklepu nie zamierzali kupić. Jest to kupowanie pod wpływem odruchu, często na skutek nagłego, niepohamowanego impulsu. To zachowanie irracjonalne.

Zachowania gospodarstw domowych na rynku mają wpływ na stan ich finansów. Gospodarstwo domowe kupujące produkty może zaoszczędzić swoje pieniądze bądź też wydać więcej, niż zarabia. Racjonalny konsument, analizując wydatki, może zapobiegać nadmiernemu i niepotrzebnemu odchudzaniu swojego portfela. Istnieje wiele możliwości racjonalizacji wydatków i przez to obniżenia ich wysokości. I tak np. produkty spożywcze oplaca się kupować w super- czy hipermarketach, w których jest taniej niż w tradycyjnych sklepach spożywczych. Oszczędności, jakie można poczynić w skali miesiąca, kupując w dużych marketach, są znaczne.

Rozsądne zakupy to także korzystanie z promocji i sezonowych wyprzedaży. W przypadku takich zakupów należy jednak zachować pewną ostrożność z uwagi na różne zabiegi stosowane przez sprzedawców, np. atrakcyjne obniżki cen mogą wcale nie być obniżkami, gdyż rzekomo wyższe ceny nigdy nie obowiązywały.

Znaczne oszczędności można poczynić także, kupując produkty na bazarach czy placach targowych, gdzie można je nabyć po niższej cenie niż w sklepie.

5. Oszczędzanie

Zarządzanie finansami w gospodarstwach domowych, poza regulowaniem swoich bieżących, stałych zobowiązań, obejmuje także tworzenie oraz utrzymywanie oszczędności. Możliwość oszczędzania pojawia się wtedy, gdy środki finansowe gospodarstwa domowego są na tyle duże, że po zaspokojeniu jego podstawowych potrzeb pozostaje nadwyżka finansowa. Umiejętność takiego gospodarowania pieniędzmi, żeby dochody zawsze były większe od wydatków, to źródło osiągnięcia bogactwa i pomyślności w życiu. Takie gospodarowanie pieniędzmi jest źródłem oszczędności.

Dla osiągnięcia sukcesu i szczęścia konieczne jest bezpieczeństwo finansowe. Zapewnić je może odpowiedni poziom oszczędności. Aby go osiągnąć, należy przede wszystkim (Lipiński, 2008):

- określić cele, które chcemy osiągnąć;
- zmienić sposób myślenia z konsumpcyjnego na prooszczędnościowy;
- określić optymalny poziom dochodów i wydatków;
- zmienić mechanizmy i nawyki zakupu, nie kupować pod wpływem emocji;
- ograniczyć zakupy na kredyt na rzecz zakupów finansowanych z oprocentowanych oszczędności;
- zarabiać na oszczędnościach, rozsądnie je inwestując.

Przez oszczędzanie rozumie się powstrzymanie się gospodarstwa domowego od bieżącej konsumpcji na rzecz zwiększenia jej w przyszłości (Harasim, 2007).

Oszczędzanie może mieć charakter dobrowolny lub też przymusowy. Oszczędzanie dobrowolne oznacza świadomą, wolną od zewnętrznych nacisków rezygnację gospodarstwa domowego z wydatkowania części swych dochodów na bieżące cele konsumpcyjne. Do tego rodzaju oszczędzania należą wszystkie te rodzaje oszczędności, o których gospodarstwo domowe swobodnie decyduje, czy oszczędzać pieniądze, czy nie. Do oszczędzania dobrowolnego zalicza się: oszczędzanie resztowe, oszczędzanie buforowe oraz oszczędzanie na pewien cel.

Oszczędzanie resztowe, określane również jako oszczędzanie niezamierzone, występuje wówczas, gdy wydatki gospodarstwa domowego (na koniec miesiąca) nie przewyższą jego bieżących dochodów. Jest ono rezultatem bieżącego zarządzania budżetem i gotówką.

Oszczędzanie buforowe oznacza gromadzenie środków pieniężnych na wypadek nieprzewidzianych zdarzeń. Są one zazwyczaj gromadzone na rachunkach bieżących lub też bankowych lokatach terminowych. Tworzenie i utrzymanie tego rodzaju oszczędności wymaga od gospodarstwa domowego dyscypliny, by nie wydać ich na konsumpcję.

Oszczędzanie na pewien cel to odkładanie pieniędzy na planowane transakcje, np. na zakup jakiegoś dobra trwałego użytku, wakacje lub remont mieszkania.

Oszczędzanie przymusowe to oszczędzanie, w którym gospodarstwo domowe przymuszone prawem rezygnuje z wydatkowania części dochodów na konsumpcję. Oszczędzanie to obejmuje np. przekazywanie składek emerytalnych i na ubezpieczenie na życie. Do oszczędzania takiego można zaliczyć też rezygnację konsumenta z przeznaczenia części swoich dochodów na konsumpcję, wynikającą z przymusu ekonomicznego – spowodowaną brakiem towarów na rynku.

Oszczędzanie dobrowolne uwarunkowane jest wieloma czynnikami. Do jednych z głównych zalicza się oczekiwania dotyczące dochodów oraz perspektywy gospodarczej. Gospodarstwa domowe, którym dochody w poprzednim roku wzrosły i które oczekują ich wzrostu w następnym roku, oszczędzają niewiele. Gospodarstwa, których dochody utrzymują się na stałym poziomie albo zmniejszyły się w poprzednim roku i nie oczekują ich wzrostu w okresie następnym, oszczędzają z kolei dużo.

Oczekiwania dotyczące dochodów wpływają zarówno na sposób oszczędzania, jak i na wysokość oszczędzanych sum. Pozytywne oczekiwania gospodarstw domowych dotyczące dochodów spowodują, że będą one mniej oszczędzać, a więcej pożyczać. W przypadku negatywnych oczekiwań gospodarstwa więcej oszczędzają, a mniej pożyczają.

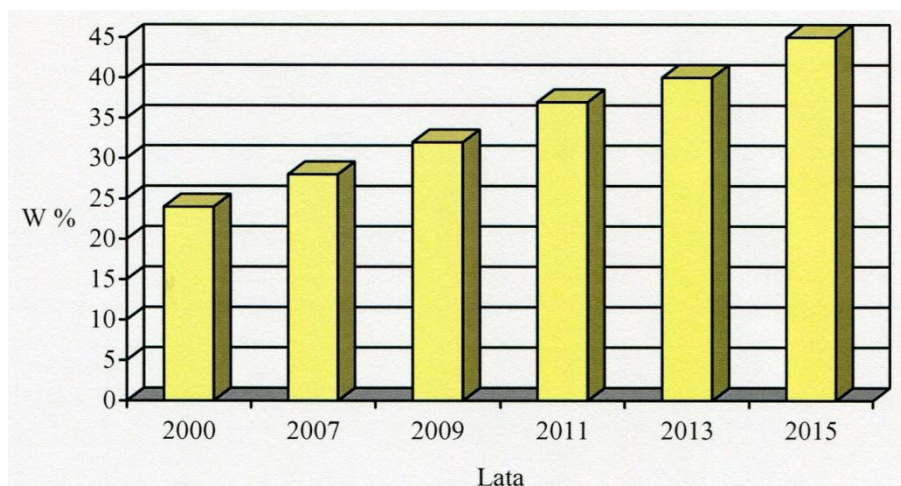
Negatywne oczekiwania gospodarstw domowych odnośnie do dochodów przyczyniają się przeważnie do tego, że dążą one do zgromadzenia oszczędności buforowych na wypadek nieprzewidzianych zdarzeń i w celu zapewnienia sobie stabilności finansowej w przyszłości. Zwykle też boją się robić dużych zakupów, zwłaszcza na kredyt.

Na oszczędzanie wpływają nie tylko oczekiwania dotyczące dochodów, ale również oprocentowanie wkładów i inflacja. Te ostatnie dają gospodarstwom domowym odpowiedź na pytanie o sens oszczędzania. Odpowiedź pozytywna skłania do oszczędzania, zaś gdy stopa procentowa jest niska, a inflacja duża – oszczędzanie nie jest rzeczą rozsądną.

Gospodarstwo domowe pragnące zabezpieczyć swoje pieniądze przed utratą ich wartości poszukuje zatem narzędzi, które pozwolą mu jeśli nie całkowicie wyeliminować, to przynajmniej w znacznym stopniu ograniczyć to zjawisko. Jednym z takich instrumentów są lokaty, pod warunkiem, że są one odpowiednio oprocentowane. Uważa się, że przy inflacji rzędu 3,5% ochronę oszczędności gwarantuje oprocentowanie lokaty powyżej 4,33% w skali roku (Łabenda, 2011). Takie oprocentowanie oszczędności nie zapewnia jednak osiągnięcia zysku z kapitału, zatem nie skłania gospodarstw domowych do oszczędności.

Skłonność do oszczędzania polskich gospodarstw domowych jest niska. Wskazują na to zarówno dane NBP, jak też wyniki badań prowadzonych przez różne instytucje badawcze (Anioła, Gołaś, 2012). W ostatnich latach oszczędności posiadało niewiele polskich gospodarstw domowych, co wynikało głównie z niskich dochodów. Trzeba jednak zauważyć, że odsetek gospodarstw domowych posiadających oszczędności wyraźnie rośnie (zob. rysunek 5).

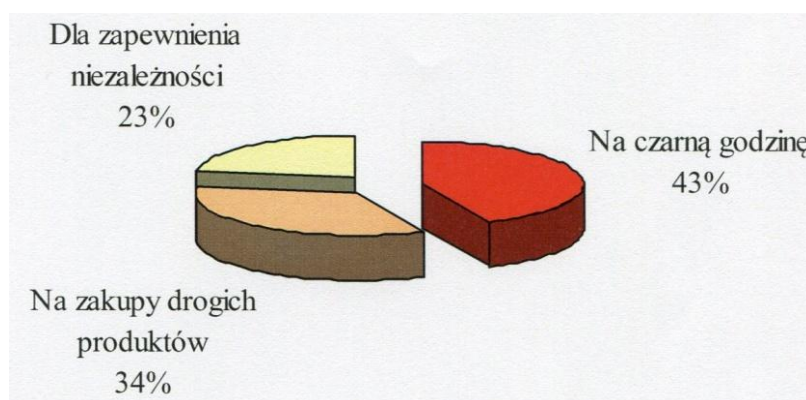
W 2000 roku jedynie 24% ogółu gospodarstw domowych deklarowało posiadanie oszczędności, lecz w 2017 roku odsetek gospodarstw oszczędzających wynosił już 49%. Skala oszczędzania jest jednak w dalszym ciągu niewielka. Ponadto, wśród gospodarstw domowych deklarujących posiadane oszczędności dominują gospodarstwa o oszczędnościach stanowiących równowartość ich od miesięcznych do trzymiesięcznych dochodów (Czapiński, Panek, 2015).



Rysunek 5. Odsetek gospodarstw domowych posiadających oszczędności wśród wszystkich gospodarstw domowych w latach 2000-2017.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, J. Czapiński, T. Panek (red.), 2015, Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego. Pobrane z: www.diagnoza.com (dostęp: 04.11.2015).

Najczęstszym motywem oszczędzania jest zabezpieczenie się przed nieprzewidzianymi zdarzeniami losowymi – oszczędzanie na tzw. czarną godzinę, a w dalszej kolejności zakup w przyszłości droższych dóbr trwałego użytku oraz zapewnienie sobie niezależności finansowej. Hierarchię tę wydają się potwierdzać również badania motywów oszczędzania przeprowadzone w Polsce w 2015 roku (zob. rysunek 6).



Rysunek 6. Motywy oszczędzania polskich konsumentów.

Źródło: *Zachowania finansowe konsumentów* (s. 165), L. Rudnicki, 2016, Tarnów: Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie.

6. Pożyczanie

Konsumenci finansują swoją konsumpcję nie tylko z bieżących dochodów, ale także z zaciągniętych pożyczek lub kredytów. Zaciąganie długu oznacza utrzymanie (lub zwiększenie) konsumpcji bieżącej kosztem jej ograniczenia w przyszłości.

Pod wieloma względami pożyczanie pieniędzy jest odpowiednikiem oszczędzania. Podobnie jak w przypadku oszczędności, przewidywanie przyszłości i oczekiwania dotyczące dochodów odgrywają istotną rolę w podejmowaniu decyzji o zadłużaniu się. Jeśli dominuje optymistyczne nastawienie wobec przyszłości, gospodarstwa domowe wydają więcej na dobra trwałego użytku oraz artykuły i usługi luksusowe niż wtedy, gdy panuje pesymizm. Optymizm sprawia, że ludzie oszczędzają stosunkowo niewiele pieniędzy i biorą stosunkowo więcej kredytów.

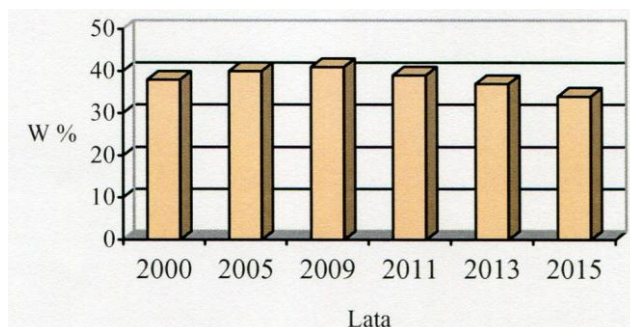
Pożyczki i kredyty biorą przede wszystkim gospodarstwa domowe posiadające niskie dochody, które aby zaspokoić elementarne potrzeby swoich członków, są zmuszane do zaciągania długów. Pożyczki i kredyty na sfinansowanie zakupów i zobowiązań zaciągają jednak nie tylko gospodarstwa ubogie, znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, ale także gospodarstwa zaliczane do średniozamożnych i zamożnych.

Pożyczanie często występuje równocześnie z oszczędzaniem. Sytuacje, gdzie gospodarstwo domowe posiada oszczędności, a jednocześnie zaciąga pożyczkę lub kredyt występują stosunkowo często. Takie postępowanie gospodarstwa domowego jest związane z zakupem przez nie drogich dóbr konsumpcyjnych, np. domu, samochodu czy dzieła sztuki. Wysoka cena zakupu takich dóbr powoduje, że ich zakup nie może być jednorazowo sfinansowany z bieżących dochodów czy posiadanych oszczędności i na ten właśnie cel gospodarstwo domowe zaciąga pożyczkę lub kredyt. Spłata zobowiązania rozkładana jest na dłuższy okres i pokrywana z bieżących nadwyżek finansowych w postaci spłaty rat pożyczkowych. U podłoża takiego zachowania leży też często czysta kalkulacja – „korzystniej jest nabyć jakieś dobro na kredyt i spłacać go przez lata, niż w celu jego zakupu pozbyć się aktywów, które w przyszłości mogą przynieść korzyści znacznie przewyższające koszty zadłużenia (np. nieruchomości, akcje i udziały spółek handlowych, dzieła sztuki)” (Bywalec, 2012).

Przyczyn zaciągania pożyczek jest wiele, a jedną z głównych jest chęć poprawy poziomu życia, przy czym gospodarstwa domowe niezamożne zaciągają pożyczki zwykle w celu zaspokojenia swoich elementarnych potrzeb, a więc żywieniowych, odzieżowych, mieszkaniowych czy też zdrowotnych, natomiast gospodarstwa zamożne w celu wyraźnego podniesienia poziomu życia – zakupu dóbr wyższego rzędu, luksusowych, mieszkania o wysokim standardzie, domu, gruntu itd.

Potrzeba zaciągnięcia pożyczek lub kredytu może wynikać także z niekorzystnych zdarzeń losowych, takich jak pożar mieszkania, kradzież, ciężka choroba, śmierć bliskiej osoby. Może jednak również być spowodowana korzystnymi zdarzeniami losowymi, czyli nagłymi, niepowtarzalnymi okazjami, np. możliwością zakupu taniego mieszkania (domu), działki gruntowej, samochodu czy dzieła sztuki.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, ok. 40% polskich gospodarstw domowych było w ostatnich latach zadłużonych (zob. rysunek 7). Wysokość tego zadłużenia była różna. W 2015 roku najwięcej, gdyż 36%, gospodarstw domowych było zadłużonych na kwotę powyżej ich rocznych dochodów. Do wysokości miesięcznych dochodów było w tym czasie zadłużonych 17% gospodarstw domowych, do 3-miesięcznych – 20%, a od 3-6-miesięcznych – 16% (Czapiński, 2015).

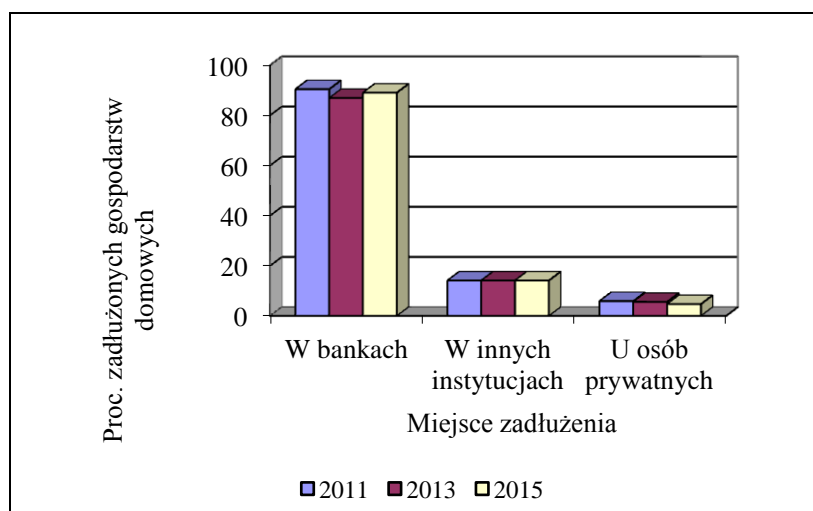


Rysunek 7. Udział gospodarstw zadłużonych w ogólnej liczbie polskich gospodarstw domowych w latach 2000-2015 (w %).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, J. Czapiński, T. Panek (red.), 2015, Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego. Pobrane z: www.diagnoza.com (dostęp: 04.11.2015).

Z przeprowadzonych w Polsce badań empirycznych i danych GUS wynika, że niemal w 60% badanych przypadków zaciągnięcie kredytów było motywowane chęcią poprawy poziomu życia, zaś w niespełna 25% potrzebą sfinansowania niezbędnych zakupów konsumpcyjnych (żywności, odzieży, opłat mieszkaniowych) (Świącicka, 2008).

Konsumenci zadłużają się w bankach, różnych instytucjach finansowych i u osób prywatnych (zob. rysunek 8). Badania pokazują, że źródłem zewnętrznego zasilania finansowego dla ponad 90% zadłużonych gospodarstw domowych były banki, a dla ponad 5% tzw. parabanki. Tylko nieco ponad 4% gospodarstw było zadłużonych u osób prywatnych (Czapiński, 2015).



Rysunek 8. Miejsca zadłużenia polskich gospodarstw domowych w latach 2011-2015 (w %).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, J. Czapiński, T. Panek (red.), 2015, Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego. Pobrane z: www.diagnoza.com (dostęp: 04.11.2015).

Gospodarstwa domowe zaciągnięte pożyczki i kredyty spłacają za pomocą rat. Spłata pożyczki i kredytu nie zawsze odbywa się bez problemów – niekiedy następuje kłopotów. Zdarza się, że gospodarstwu brakuje pieniędzy i nie mogą spłacić zaciągniętych zobowiązań. Brakuje im pieniędzy na opłatę czynszu i rachunków za energię, a także na codzienne wydatki. Jeśli sytuacja taka trwa dłużej, często mają one ochotę wziąć następną pożyczkę, a potem kolejną itd. Biorą nowy kredyt, by zredukować istniejące zadłużenie. Takie zachowanie na dłuższą metę może się okazać pułapką. Postępując tak, można rozwiązać problem tylko na krótko, lecz w dłuższej perspektywie czasowej sytuacja finansowa gospodarstwa domowego może się pogarszać.

Pojawienie się trudności w regulowaniu zobowiązań stanowi dla gospodarstwa domowego sygnał dla podjęcia działań zmierzających do uzdrowienia swojej sytuacji finansowej. W tym celu powinno ono przede wszystkim ściśle kontrolować zarówno swoje dochody, jak i wydatki. Musi podjąć próbę zwiększenia dochodów, np. poprzez zmianę pracy na lepiej płatną, wzięcie pracy dodatkowej. Gospodarstwo zadłużone musi też zmienić swoje zachowanie na rynku – ograniczyć się do zakupów produktów najbardziej potrzebnych, po niższych cenach, zastąpić produkty drogie tańszymi substytutami, nie kupować pod wpływem impulsu, za zakupione produkty płacić gotówką, co pozwala mu lepiej kontrolować wydatki. Będzie wskazane, by wprowadziło zmiany w swoim dotychczasowym stylu życia, polegające na wprowadzeniu programu oszczędnościowego w zakresie zużycia energii, wody, gazu, użytkowania samochodu itp. Ograniczone do niezbędnego minimum powinny zostać wszystkie te formy konsumpcji, które były kosztowne, a równocześnie niekonieczne.

Gospodarstwa domowe mające permanentnie trudności z regulacją swoich zobowiązań powinny podjąć negocjacje z wierzycielami w sprawie spłaty zadłużenia. Jeśli gospodarstwo jest zadłużone w bankach lub instytucjach parabankowych, powinno podjąć działania zmierzające do restrukturalizacji długów przez uzyskanie kredytu refinansowego i/lub konsolidacyjnego.

7. Inwestycje

Oszczędzanie polega na odkładaniu pieniędzy na jakieś cele. Jeżeli gospodarstwo domowe zaoszczędziło dostatecznie dużo pieniędzy, by pokryć niezbędne późniejsze wydatki, rozważa możliwość lokowania swoich walorów w inwestycje. Inwestowanie oznacza dysponowanie oszczędnościami na rzecz przyszłych korzyści. Jest to każde wykorzystanie kapitału w celu jego powiększenia.

Inwestując, gospodarstwo domowe podejmuje decyzje o lokowaniu środków pieniężnych w różnego rodzaju przedsięwzięcia, wyrażające się w (Lipiński, 2008):

- pozyskiwaniu rzeczowych składników majątkowych drogą zakupu (nieruchomości, spółek itp.);
- wytwarzaniu majątku rzeczowego we własnym zakresie (budowa domu);
- zakupie lub tworzeniu nowych wartości majątkowych o charakterze nieużytkowym (dzieła sztuki, metale szlachetne, kruszce szlachetne);
- nabywaniu papierów wartościowych (np. akcje, obligacje, bony skarbowe).

Wyróżnia się inwestycje rzeczowe i finansowe. W przypadku inwestycji rzeczowych przedmiot inwestycji ma charakter materialny, a gospodarstwo domowe – jako inwestor – oczekuje, że wartość przedmiotu inwestycji wzrośnie w czasie. W przypadku inwestycji finansowych przedmiot inwestycji ma charakter niematerialny. Inwestycje rzeczowe to przepływy dóbr w wyniku zamiany środków finansowych na dobra materialne w celu osiągnięcia dodatkowych dochodów w następnych okresach. Inwestycje finansowe to transfer środków pieniężnych (przepływ kapitału).

Inwestując, gospodarstwo domowe podejmuje ryzyko, by osiągnąć większą opłacalność niż w przypadku oszczędności. Ryzyko to polega na możliwości utraty części lub całości zainwestowanych środków. Ryzyko, jakie ponosi gospodarstwo domowe, inwestując, jest mniejsze lub większe. Zależy ono od rodzaju przedsięwzięcia inwestycyjnego. Im większy zysk ma przynieść inwestycja, tym większe jest prawdopodobieństwo straty. Najbardziej ryzykowne to m.in. akcje, fundusze inwestycyjne, transakcje terminowe oraz certyfikaty depozytowe. Mniej ryzykowne to obligacje, depozyty, nieruchomości, metale oraz kamienie szlachetne. Gospodarstwa domowe równoważą zyski i ryzyko. Podejmują one ryzyko tylko wówczas,

gdy oczekiwane zyski są wystarczająco duże. Zwykle też rozkładają inwestycje w taki sposób, by w sumie ryzyko było zgodne z ich skłonnością do ryzykowania.

Trzeba tu zaznaczyć, że nie wszystkie inwestycje są dla konsumentów ryzykowne. I tak np. gospodarstwa domowe lokujące wszystkie pieniądze na rachunkach oszczędnościowych nie ponoszą ryzyka w ogóle, ponieważ odsetki gwarantuje bank, a kapitał jest bezpieczny. Jeśli oprocentowanie wzrasta (lub spada), zyski z rachunku oszczędnościowego są większe (lub mniejsze). Jest to idealny sposób inwestowania dla gospodarstwa, które nie lubi ryzyka.

Gospodarstwa domowe chcące zmniejszyć ryzyko nie powinny lokować wszystkich posiadanych walorów w jeden instrument finansowy. Powinny różnicować formy lokowania kapitału – w akcje, fundusze inwestycyjne, obligacje, lokaty, metale i kamienie szlachetne, dzieła sztuki, antyki itp.

Istnieje wiele możliwości inwestycji rzeczowych oraz finansowych. Tradycyjnymi możliwościami są np. inwestycje w nieruchomości, złoto, dzieła sztuki, akcje czy obligacje. Wszystkie one są w mniejszym lub większym stopniu ryzykowne. Każda z nich posiada też zalety i wady.

Wybór form oszczędzania dokonywany przez gospodarstwa domowe zależy od czynników o charakterze mikroekonomicznym (np. ich sytuacji finansowej) i makroekonomicznym (sytuacji gospodarczej w kraju). W zależności od siły oddziaływania poszczególnych czynników gospodarstwa domowe decydują o wartości utrzymywanych oszczędności oraz wybierają określone produkty oszczędnościowe i inwestycyjne.

Wartość i strukturę aktywów finansowych gospodarstw domowych w Polsce przedstawia tabela 1. Z danych w niej przedstawionych wynika, że aktywa polskich gospodarstw domowych wzrosły w latach 2001-2015 blisko 3,5-krotnie. Do wzrostu tych aktywów najbardziej przyczyniły się zmiany wartości gotówki w obiegu oraz depozytów bankowych i tytułów uczestnictwa funduszy inwestycyjnych. Z danych tych wynika, że gospodarstwa domowe gromadzą środki finansowe przede wszystkim na lokatach bankowych lub w formie gotówki. Oszczędności te są w głównej mierze rezerwą na nieprzewidziane zdarzenia losowe i zabezpieczenie starości.

W całkowitej wartości aktywów finansowych gospodarstw domowych w latach 2001-2015 największą część stanowiły depozyty oraz gotówka w obiegu, a w dalszej kolejności – inwestycje finansowe w papiery wartościowe. Na koniec 2015 roku depozyty w bankach i SKOK-ach stanowiły łącznie 63% aktywów finansowych gospodarstw domowych. Udział inwestycji finansowych w papiery wartościowe wynosił w tym czasie ok. 12,1%, a udział gotówki w ogólnej wartości aktywów finansowych gospodarstw domowych 13,3%.

Tabela 1

Wartość aktywów finansowych gospodarstw domowych w Polsce w latach 2001-2015 według stanu na koniec roku w mld zł

Wyszczególnienie	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Ogółem	315,7	353,6	423,1	598,5	676,8	771,4	889,6	1054,8
Depozyty bankowe	219,4	209,8	218,4	267,5	387,9	465,1	536,5	650,8
Fundusze inwestycyjne	10,1	30,4	58,0	109,4	62,4	69,8	90,4	111,8
Ubezpieczeniowe fundusze kapitałowe i składki	20,8	30,0	41,8	62,8	68,4	74,0	80,1	82,7
Akcje notowane na GPW	9,7	11,2	26,0	61,3	41,9	44,2	44,6	39,8
Skarbowe papiery wartościowe	16,1	19,2	16,8	10,3	12,8	9,3	9,3	10,7
Nieskarbowe papiery wartościowe	-	-	-	3,7	2,6	1,4	1,3	1,8
Depozyty w SKOK	1,7	3,2	5,1	6,7	11,1	14,4	17,6	11,9
Gotówka w obiegu (bez kas banków)	38,2	49,2	57,0	76,8	89,7	93,2	109,8	145,3

Źródło: „Zastosowanie wielowymiarowych metod statystycznych w typologii strategii oszczędnościowych gospodarstw domowych w Polsce”, P. Anioła, Z. Gołaś, 2012, *Materiały i Studia*, 282, s. 34.

W strategii gospodarstw domowych odnoszącej się do inwestycji dominuje opcja lokowania środków pieniężnych w bezpieczne produkty finansowe, tj. produkty bankowe – w postaci konta osobistego, lokaty terminowej, a także konta oszczędnościowego. Słabym zainteresowaniem cieszą się natomiast inwestycje w nieruchomości, lokaty inwestycyjne przy relatywnie częstym trzymaniem gotówki w domu (www.citibank/postawypolakow.pl, dostęp: 19.01.2018). Najbardziej preferowane przez gospodarstwa domowe w Polsce sposoby zarządzania nadwyżkami finansowymi to takie, które umożliwiają natychmiastowe dysponowanie środkami lub łatwe ich wycofanie i jednocześnie są uznawane za najbezpieczniejsze (www.cebos.pl, dostęp: 17.01.2018).

Podsumowanie

Podstawowym celem pracy było przedstawienie zagadnień związanych z zarządzaniem finansami w gospodarstwach domowych. W artykule przedstawiono procesy gospodarstw domowych związane z planowaniem, podejmowaniem decyzji i zarządzaniem finansami.

Z przeprowadzonych badań wynika, że zachowania finansowe gospodarstw domowych mają charakter zwyczajowy i nie są w pełni racjonalne. Odnosi się to zwłaszcza do planowania finansów, do zachowań gospodarstw domowych na rynku, a także do sposobu inwestowania wolnych środków finansowych.

Gospodarstwa domowe nie przywiązują zbyt dużej wagi do planowania swoich finansów. Większość z nich nie planuje i nie nadzoruje własnych finansów, a zwłaszcza wydatków – zarówno tych codziennych, jak też perspektywicznych o charakterze inwestycyjnym. Brak planowania finansów prowadzi do chaotycznych, irracjonalnych zachowań finansowych gospodarstw domowych, postępowania wedle metody prób i błędów z nadzieją na pomyślny obrót spraw.

Brak planowania uwidacznia się w zachowaniach gospodarstw domowych na rynku, które są bardzo zróżnicowane. W większości przypadków są one racjonalne, ale w wielu wypadkach są irracjonalne. Zachowania irracjonalne to zakupy bez planu. Tak zachowujące się gospodarstwa, robiąc zakupy, kierują się tym, co widzą na półkach. Wiele gospodarstw domowych kupuje produkty, których przed wejściem do sklepu nie zamierzano kupić. Jest to kupowanie pod wpływem odruchu, często wskutek nagłego, niepohamowanego impulsu.

Badania pokazują, że gospodarstwa domowe finansują swoją konsumpcję nie tylko z bieżących dochodów, ale także z zaciągniętych pożyczek lub kredytów, zwłaszcza, gdy posiadane dochody nie wystarczają na zaspokojenie ich podstawowych potrzeb. Zaciąganie pożyczek pogarsza sytuację materialną gospodarstw domowych i stawia je w trudnym położeniu. Z danych zawartych w artykule wynika, że skala zadłużenia gospodarstw domowych w ostatnich latach była, mimo obserwowanej tendencji spadkowej, dość duża. Znaczna część tych gospodarstw była zadłużona na kwotę powyżej ich rocznych dochodów. Potrzeba zaciągania pożyczek była przez gospodarstwa domowe motywowana głównie chęcią poprawy poziomu życia, ale znaczny odsetek gospodarstw motywował pożyczkę potrzebą sfinansowania niezbędnych zakupów konsumpcyjnych (żywności, odzieży, opłat mieszkaniowych). Skala i motywy zadłużenia wskazują, nie tylko na niski poziom życia gospodarstw domowych, ale wręcz na ubóstwo dużej ich części. Sytuacja ta zapewne ulega poprawie po wprowadzeniu programu 500 plus dla rodzin posiadających dzieci.

Zarządzanie finansami w gospodarstwach domowych, poza regulowaniem swoich bieżących, stałych zobowiązań, obejmuje też tworzenie i utrzymywanie oszczędności. Możliwość oszczędzania pojawia się wtedy, gdy środki finansowe gospodarstwa domowego są na tyle duże, że po zaspokojeniu jego podstawowych potrzeb pozostaje nadwyżka finansowa.

Skłonność do oszczędzania polskich gospodarstw domowych jest niska. W Polsce w ostatnich latach niewiele gospodarstw domowych posiadało oszczędności. Wynikało to głównie z niskich dochodów, ale także z niskiego oprocentowania wkładów, nie rekompensujących spadku wartości pieniądza z tytułu inflacji. Trzeba jednak zauważyć, że odsetek gospodarstw domowych posiadających oszczędności ostatnio wyraźnie wzrósł. Najprawdopodobniej w najbliższych latach będzie nadal rósł w miarę poprawy sytuacji finansowej gospodarstw domowych i odpowiednio wyższego oprocentowania wkładów na lokatach bankowych.

Poziom oszczędności gospodarstw domowych nie był wysoki. Stanowił on zaledwie równowartość od miesięcznych do 3-miesięcznych ich dochodów. Najczęstszym motywem oszczędzania było zabezpieczanie się przed nieprzewidywanymi zdarzeniami losowymi – oszczędzanie na tzw. czarną godzinę, w dalszej kolejności zakup w przyszłości droższych dóbr trwałego użytku i zapewnienie sobie niezależności finansowej. Struktura tych motywów może ulec pewnej korekcie w miarę wzrostu zamożności gospodarstw domowych.

W artykule poruszono też kwestię inwestycji dokonywanych przez gospodarstwa domowe. Inwestycje pojawiają się w gospodarstwie domowym zwykle wtedy, gdy zaoszczędziło ono dostatecznie dużo pieniędzy, by pokryć niezbędne późniejsze wydatki. Dopiero wówczas gospodarstwo rozważa możliwość lokowania swoich walorów w inwestycje.

W Polsce stosunkowo niewielki odsetek gospodarstw posiada oszczędności. Niewielka jest też skala inwestowania przez gospodarstwa domowe. Polskie gospodarstwa inwestują swoje oszczędności w różne instrumenty finansowe. Gromadzą środki przede wszystkim na lokatach bankowych, w funduszach inwestycyjnych i w formie gotówki. Inne instrumenty finansowe są mniej popularne. Taka struktura inwestycji finansowych polskich gospodarstw domowych została ukształtowana pod wpływem ostatniego światowego kryzysu finansowego. To wtedy gospodarstwa domowe wycofały środki z instrumentów o podwyższonym ryzyku, tj. akcji oraz jednostek uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych i przesunęły swoje oszczędności do banków oraz towarzystw ubezpieczeniowych.

W obecnej strategii gospodarstw domowych, odnoszącej się do inwestycji, dominuje opcja lokowania środków pieniężnych w bezpieczne produkty finansowe, tj. produkty bankowe – w postaci konta osobistego, lokaty terminowej oraz konta oszczędnościowego. Słabym zainteresowaniem cieszą się natomiast inwestycje w nieruchomości, lokaty inwestycyjne przy relatywnie częstym trzymaniem gotówki w domu. Najbardziej preferowane przez polskie gospodarstwa domowe sposoby zarządzania nadwyżkami finansowymi to takie, które umożliwiają natychmiastowe dysponowanie środkami.

Bibliografia

- Anioła, P., Gołaś, Z. (2012). Zastosowanie wielowymiarowych metod statystycznych w typologii strategii oszczędnościowych gospodarstw domowych w Polsce. *Materiały i Studia*, 282.
- Budżety gospodarstw domowych w 2016 r.* (2017). GUS.
- Buk, H. (2006). *Nowoczesne zarządzanie finansami. Planowanie i kontrola*. Warszawa: C.H. Beck.
- Bywalec, C. (2012). *Ekonomika i finanse gospodarstw domowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Czapiński, J., Panek, T. (red.). (2015). *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego. Pobrane z: www.diagnoza.com.
- Harasim, J. (2007). Teoretyczne aspekty gromadzenia i inwestowania nadwyżek finansowych przez gospodarstwa domowe. W: J. Harasim (red.), *Oszczędzanie i inwestowanie indywidualne w Polsce* (s. 11-27). Katowice: PTE.
- Lipiński, M. (2008). *Finanse osobiste. Świadome zarządzanie własnym portfelem*. Gliwice: Wydawnictwo HELION.
- Łabenda, K.P. (2011). *Budżet domowy pod kontrolą*. Gliwice: Wydawnictwo HELION.
- Mazurek-Krasodomska, E. (2005). Planowanie finansowe w gospodarstwach domowych. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu w Gdyni*, 8, 92-104.
- Płeć a podejmowanie decyzji inwestycyjnych*. Pobrane z: www.cbos.pl.
- Postawy Polaków wobec oszczędzania*. Raport Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy, TNS Polska. (2013). Pobrane z: www.citibank/postawypolakow.pl.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. (2014). GUS.
- Rook, D.W. (1987). The buying impulse. *Journal of Consumer Research*, 1, 189-199.
- Rudnicki, L. (2016). *Zachowania finansowe konsumentów*. Tamów: Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie.
- Smith, I. (2008). *Meeting Customer Needs*. Oxford: Butterworth Heinemann.
- Smyczek, S. (2011). Zachowania finansowe konsumentów w świetle globalnego kryzysu. W: E. Kieźel, S. Smyczek (red.), *Zachowania polskich konsumentów w warunkach kryzysu gospodarczego* (s. 65-123). Warszawa: Wydawnictwo PLACET.
- Stoner, J.A.S., Wankel, C. (1994). *Kierowanie*. Warszawa: PWE.
- Święcicka, B. (red.). (2008). *Bankructwa gospodarstw domowych. Perspektywa ekonomiczna i społeczna*. Warszawa: Delfin.

Adam RYBARSKI

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

O PEWNYCH WŁAŚCIWOŚCIACH PIENIĄDZA

Streszczenie

W artykule opisano zmiany, jakie przeszedł pieniądź, poczynając od wynalezienia go w roku 650 p.n.e. w Lidii do czasów współczesnych. Przez większość tego czasu występowało zjawisko wypierania pieniądza lepszego przez pieniądź gorszy. Przyjmuje się, że jako pierwszy opisał je w roku 450 p.n.e. w komedii *Żaby* Arystofanes. W kolejnych wiekach zwrócili uwagę na to zjawisko M. Oresme, M. Kopernik i T. Gresham. H.D. Macleod nazwał je prawem Greshama, a K. Gide nazwą tą objął również wypieranie pieniądza kruszcowego przez pieniądź papierowy. Współcześnie można się z kolei spotkać się z poglądem, że w krajach o wysokiej inflacji działa odwrotność prawa Greshama, czyli że pieniądź lepszy wypiera z obiegu pieniądź gorszy. Przykładem tego jest dolaryzacja, wprowadzenie euro i euroizacja. W sumie pieniądź jest wyjątkowym zjawiskiem. Współcześnie w części ma postać materialną, a w części utracił swój byt fizyczny, będąc zapisem elektronicznym. Można zatem powiedzieć, że pieniądź z droższego materiału jest wypierany przez pieniądź z materiału tańszego, aby w końcu stać się zapisem, jakimś ideałem. Nadal jest jednak narażony na psucie, a forma psucia uległa dematerializacji. Psuciem tym jest inflacja, a w ślad za tym – deprecjacja i utrata siły nabywczej. Ponadto na początku wieku XXI wystąpiły trzy zdarzenia – dolaryzacja, zastąpienie pieniądza krajowego w szeregu państw przez „wymyśloną” jednostkę pieniężną nazwaną euro oraz euroizacja. Rezultatem tych zdarzeń jest ograniczenie w pewnym stopniu suwerenności państw objętych tymi zmianami.

Słowa kluczowe: pieniądź, Arystofanes, Kopernik, Smith, Galbraith, pieniądź kruszcowy, pieniądź papierowy, euro, bony dolarowe, pieniądź dobry, pieniądź zły, dolaryzacja, euroizacja.

ABOUT CERTAIN ATTRIBUTES OF MONEY

Summary

This article portrays the process of transformation of money since its invention in 650 BC in Lidia up to modern times. Most of this time there dominated a principle that „bad money drives out good one”. It is believed that this principle was first noted by Aristophanes in his play „The Frogs”, which dates from around the end of 5th century BC. In the centuries that followed the law that the more valuable commodity money would disappear from circulation was stated by Nicole Oresme, Nicolaus Copernicus and Sir Thomas Gresham respectively. The law was named Gresham's law by Henry Macleod and Charles Gide used the same name to describe the displacement of metal coin money by paper money. Nowadays, however, a view is offered that in countries with high inflation the opposite phenomenon to Gresham's law occurs, i.e., „good” money drives out „bad” money from circulation. Examples of this tendency are dollarization, an introduction of the Euro and euroisation. All in all, money is a unique phenomenon. Nowadays, in part, it has a physical form, and in part it has lost its physical existence for the sake of an electronic record. Thus, it can be said that fine substance money is rid of by cheap substance money in order to eventually become an electronic record, a nebulous idea. Yet it is still prone to deterioration, and the form of deterioration has dematerialized. This deterioration is manifested through inflation, followed by depreciation and a loss of purchasing power. Furthermore, at the beginning of the 21st century three developments have been witnessed. Dolarisation, replacement of national currency in a number of countries by an „invented” monetary unit called the Euro, and euroisation. As a result of these events, the sovereignty of countries affected by these changes is limited to some extent.

Key words: money, Aristophanes, Copernicus, Smith, Galbraith, commodity money, paper money, euro, substitute dollar bills, good money, bad money, dollarization, euroization.

Są trzy wielkie wynalazki, które odegrały szczególną rolę w dziejach ludzkości – pisze A. Smith (1954, t. II, s. 384), powołując się na Mirabeau. Pierwszy z nich to wynalazek pisma. Dzięki niemu mamy możliwość przekazywania w sposób ścisły uchwalanych praw, umów, dziejów i odkryć. Drugi to wynalazek pieniądza, łączący w całość wszystkie stosunki między ludźmi. Trzeci z kolei, istotny dla fizjokratów, to tablica ekonomiczna F. Quesnaya.

Pieniądz jest przy tym dobrem szczególnym. Nie służy ani konsumpcji, ani produkcji, jeżeli pominąć pieniądz pierwotny. Jego cechą jest to, że stanowi roszczenie do wszystkich aktywów. Z tego względu jest dobrem szczególnie pożądanym. Cechuje go również to, że zmienia się materiał, z którego jest zrobiony, przy czym najdłużej były to kruszce. Przez wieki było to złoto i srebro, a sporadycznie inne metale.

Pod koniec XIX wieku miały miejsce dwa odkrycia, dzięki którym zwrócono uwagę na pewną właściwość pieniądza kruszcowego. Autorem jednego z nich był ekonomista szkocki H.D. Macleod. Zwrócił on uwagę na list T. Greshama (1512-1579) – który był finansistą, kupcem, a także fundatorem budowy gmachu giełdy w Londynie – do Elżbiety I, królowej Anglii. System pieniężny, jaki odziedziczyła ona po swoim ojcu Henryku VIII, to bimetalizm. Prowadzona przez Henryka, a następnie przez jego syna, Edwarda, polityka pieniężna polegała na deprecjonowaniu monety srebrnej. Przykładowo, wagę srebrnego pensa zmniejszono o 1/3, a zawartość srebra obniżono do 25% jego zawartości początkowej. Prowadziło to do umacniania się złotego suwerena, a w konsekwencji do wypierania monety złotej, która była dobra, przez monetę srebrną, która była zła. Stąd był apel Greshama do królowej, aby przeprowadziła reformę pieniądza, gdyż w przeciwnym przypadku wszystko złoto odpłynie z królestwa.

H.D. Macleod dostrzegł w wypieraniu pieniądza lepszego przez pieniądz gorszy fenomen podobny do prawa grawitacji odkrytego przez I. Newtona (Roover, 1949, s. 91; za: Tamari, 1982). Z tego powodu zjawisko to potraktował jako prawo i nazwał je prawem Greshama. Można je wyrazić następująco „Gorszy rodzaj pieniądza w obiegu reguluje wartość ogółu pieniądza i wyprowadza inne rodzaje pieniądza z obiegu”. Zdaniem Macleoda (1858, s. 476-478), jest to jest pierwsze fundamentalne prawo ustanowione w ekonomii.

7 lat po publikacji H.D. Macleoda imigrant z Polski, L. Wołowski, przetłumaczył z łaciny na język francuski, a następnie opublikował traktaty M. Oresme i M. Kopernika dotyczące pieniądza. Pierwszy z nich, biskup z Lisieux i uczonec, był autorem traktatu o pochodzeniu i istocie pieniądza (1483), w którym zwrócił uwagę na wypieranie z obiegu dobrej monety przez złą, którą fałszował panujący władca. Z kolei traktat M. Kopernika z 1526 roku, zatytułowany *Monete cudende ratio (Zasady bicia monety)*, był czwartą kolejną rozwiniętą wersją jego traktatów, które powstały w latach 1517-1526. Był to okres w dziejach Prus oraz Rzeczypospolitej ogromnego zepsucia pieniądza. Według obliczeń sekretarza panującego wówczas Zygmunta I Starego, J. Decjusza, przed reformą pieniądza w 1528 roku było w obiegu 17 grup różnych monet.

W ostatnim traktacie z roku 1526 wyraził opinię, że największą klęską dla państwa jest zły pieniądz, gdyż rujnuje kupców, rzemiosło i obniża byt obywateli. Wywołuje poważne wahania cen i negatywnie wpływa na handel zagraniczny. W sumie zły pieniądz powoduje ogromne szkody.

M. Kopernik pisał: „Złotnicy i ludzie na kruszczach się znajdujący korzystają z nieszczęść ojczyzny. Wybierają bowiem z rozmaitych pieniędzy dawne, z których wytopione srebro sprzedają, więcej zawsze srebra w mieszanej monecie od nieświadomego pospólstwa kupującego. A gdy już dawne solidy z obiegu znikną wybierają stopniowo co lepsze, a pozostawiają najpodlejsze” (za: Cywiński, 1986, s. 82). W słowach tych Kopernik wyraził myśl, że pieniądz gorszy wypiera

z obiegu pieniądź lepszy, że moneta gorsza o mniejszej zawartości kruszcu wypiera z obiegu lepszą, o ile obie mają tę samą wartość nominalną.

Publikacja obu traktatów spowodowała, że w wydanej w 1896 roku *The History of Economics* (s. 448) H.D. Macleod napisał (1896, s. 38, 39 – cytowane Tamari, 1982, s. 2):

Ponieważ mój przyjaciel M. Wołowski w 1864 roku opublikował dwa bardzo ważne dotychczas nieznanne traktaty, Oresme i Kopernika, z których wynika, że ci wielcy mężowie w pełni wyjaśnili sprawę 160 i 32 lata przed Greshamem, tak więc to wielkie prawo powinno być nazwane Prawem Oresme, Kopernika i Greshama (...). Prawo to może być wyrażone następująco: zły rodzaj pieniądza w obiegu reguluje wartość ogółu pieniądza i eliminuje wszystkie inne rodzaje pieniądza w obiegu.

Propozycja Macleoda, żeby prawo wypierania dobrego pieniądza przez zły pieniądź nazwać prawem Oresme, Kopernika oraz Greshama, nie przyjęła się. Anglosasi, z nielicznymi wyjątkami, zasadę tą nazywają prawem Greshama, a w literaturze polskiej używa się nazwy prawo Kopernika lub czasami Kopernika-Greshama. Były również propozycje, że dobrą byłaby nazwa „prawo złego pieniądza” lub „prawo gorszego pieniądza” (Banach, 1970).

Na fakt, że pierwszym, który zwrócił uwagę na to, że tam, gdzie puszcza się jednocześnie do obiegu dobry i zły pieniądź, zły pieniądź wypiera dobry, był Arystofanes (ok. 446-385 p.n.e.). Informację tę zawdzięczamy szkockiemu historykowi, ale również politykowi, T.B. Macauleyowi (Hilferding, 1958, s. 78). Będąc baczny obserwatores życia społecznego i gospodarczego, Arystofanes zwrócił uwagę, że pieniądź i ludzie zachowują się podobnie. Gorszy pieniądź wypiera z obiegu pieniądź lepszy, a ludzie gorsi wypierają lepszych. Spostrzeżenie to opisał w komedii *Żaby*, wystawionej w 405 roku p.n.e. w Atenach, a więc ok. 250 lat po wynalezieniu monety w Lidii w roku 650 p.n.e. Oto ten fragment przytoczony przez R. Hilferdinga (1958, s. 78-79):

Nie umiemy robić z ludzi użytku dobrego
To podobnie jak z monetą. Któraż jest w obiegu?
Czy ta stara, szczerozłota i o pełnym dźwięku,
Której wartość czuje każdy, kto ją zważy w rękę,
Grek na równi z barbarzyńcą? ... Nikt monety takiej
Nie używa. Kurs ma tylko kotlinka, miedziaki
Dziś lub wczoraj sztancowane – najlichszej roboty.
Tak i ludzi krwi przezacnej, znanych ze swej cnoty,
Z roztropności i odwagi, ludzi sprawnych,
Składanych, wykształconych na ćwiczeniach i tańcach gromadnych,
Pomijamy, do najwyższych promując urzędów,
Skartabelów, krew nikczemną, rudasów, przybłądów,
Których dawniej byśmy nawet i w branki nie wzięli.
Obywać się bez najlepszych wśród obywateli –
Toż to obłąd. Zmiana tutaj musi się opłacić.
Zresztą – niżli z głupim zyskać – lepiej z mądrym stracić
(Arystofanes, 1956, s. 68-69).

W opisanej sytuacji nie dziwi pogląd J.A. Schumpetera, który pisze (1954, s. 342-343, odn. 4): „Skoro tak zwane prawo można znaleźć u wielu wcześniej piszących stwierdzających jego banalną istotę, to pytanie o pierwszeństwo jest zatem bez znaczenia”. Okazuje się jednak, że nie do końca pogląd Schumpetera jest słuszny. Mamy bowiem do czynienia ze zjawiskiem, które R.K. Merton (1973, s. 343-370), socjolog amerykański, nazwał wielokrotnym niezależnym odkryciem (*multiple independent discovery*). Jest to hipoteza mówiąca, że większość odkryć i innowacji zostało zrobionych niezależnie oraz mniej lub więcej równoległe przez wielu badaczy i odkrywców żyjących w różnych krajach. Jest czymś unikalnym, lecz zarazem powszechnym wzorcem w nauce¹.

W świetle powyższych uwag prawo Kopernika-Greshama jest prawem obiegu pieniądza kruszcowego. Tymczasem K. Gide (1900) określeniem tym objął również wypieranie z obiegu pieniądza kruszcowego przez pieniądz papierowy, wymienialny na pieniądz kruszcowy, czyli przez banknoty. Z kolei J.K. Galbraith (1956) określeniem „prawo Greshama” nazwał wypieranie lepszego pieniądza towarowego przez gorszy pieniądz towarowy.

Ekonomiści przelomu XIX/XX wieku bądź to oceniali prawo Greshama, bądź starali się opisać jego istotę. W kategoriach oceny traktowano wypieranie lepszego pieniądza przez pieniądz gorszy jako wyraz złego gustu (Hilferding, 1958), jako paradoks (Banach, 1970, s. 151) lub dziwaczność (Gide, 1900, s. 214; Seligman, 1906, s. 467). K. Gide i E.R.A. Seligman uważali, że cechę dziwaczności nadaje temu prawu to, że nie można by zastosować go do innego przedmiotu oprócz pieniądza. Wynika to z tego, że moneta nie jest przeznaczona – w odróżnieniu od innych dóbr – ani do konsumpcji, ani do produkcji, lecz wyłącznie do wymiany.

Jeżeli mamy do wyboru pieniądze różnej jakości i nie przeznaczamy ich do osobistego użytku, a żądamy od nich jedynie spłaty naszych zobowiązań wobec wierzycieli i osób, od których kupujemy. Nie mamy więc interesu z tego względu wybierać najlepszy; przeciwnie, interes leży w wyborze najgorszego i to też czynimy pod warunkiem, że wierzyciel lub sprzedający nie mógł odmówić jego przyjęcia (...). Jest to warunek działania prawa Greshama, tj. chodzić musi o dwie monety, z których obydwie są ustawowymi (Gide, 1900, s. 247).

„Są one wykorzystywane do gromadzenia skarbów, na wypłaty zagraniczne, a najczęściej na przetopienie” (Ibidem, s. 248). Prawo to działać ma w trzech przypadkach:

- 1) ilekroć pieniądz stary obiega równocześnie z nowym;
- 2) gdy pieniądz papierowy – ze zmniejszoną siłą kupna – znajduje się w obiegu obok pieniądza kruszcowego;
- 3) gdy równocześnie w obiegu są moneta srebrna i złota o różnej wartości, lecz jedna z nich jest podwartościowa (Ibidem, s. 248 i 249).

Tak więc K. Gide terminem „prawo Greshama” objął również wypieranie pieniądza kruszcowego przez pieniądz papierowy, co przyjęło się w literaturze i stało się zjawiskiem powszechnym, lecz jest sprzeczne z przyjętym rozumieniem tego prawa.

¹ Lista wielokrotnych odkryć od III do XXI wieku obejmuje kilkadziesiąt nazwisk. Znajdują się na niej m.in. I. Newton, K. Darwin, M. Skłodowska-Curie, Arystofanes, Oresme, Kopernik, Gresham i wiele innych. Źródło: List of multiple discoveries. Pobrane z: en.wikipedia.org, przyp. 4 (dostęp: 20.05.2017).

Byłoby zasadne rozróżnić dwa określenia: prawo bądź zasadę wypierania pieniądza dobrego przez pieniądz zły oraz prawo Greshama. Propozycja ta wydaje się bardziej odpowiednia od rozróżnienia, jakie wprowadza R. Mundell (1998), wyróżniając prawo Greshama z wąskim i szerokim znaczeniem.

Zjawisko to spowodowane różnymi czynnikami opisał ponad 100 lat wcześniej nim H.D. Macleod i M.L. Wołowski zwrócili uwagę na Oresme, Kopernika oraz Greshama, ojciec ekonomii A. Smith (1954). W gruncie rzeczy daje on kompleksowy opis zjawiska wypierania pieniądza dobrego przez zły. Przedstawia, kto i dlaczego psuje monetę, konsekwencje jej psucia, jak sobie z tym radzono oraz co dzieje się z wycofaną z obiegu monetą, a za głównych sprawców psucia monety uważa możnych tego świata (Smith, 1954, s. 36-37).

Sądzę, że we wszystkich krajach świata skąpstwo i niesprawiedliwość książąt i państw suwerennych nadużywających zaufania poddanych zmniejszyła stopniowo rzeczywistą ilość metalu zawartego początkowo w monetach. [...] Za pomocą takich zabiegów książęta i państwa suwerenne mogły zachować pozory tego, że spłacają swoje długi i zobowiązania dając mniejszą ilość srebra, niż byłoby w innym razie potrzebne [...]. Wszystkim innym dłużnikom w państwie przysługiwał ten sam przywilej i wszystko, co pożyczali w starej monecie, mogli spłacać tą samą nominalną sumą nowych podobnych monet.

Zła moneta napływała przede wszystkim do małych miast-państw, będących ośrodkami handlu. Jednym z nich był Amsterdam. W pierwszych latach XVII wieku miasto to, prowadząc szeroko rozgałęziony handel, było zalewane napływającym z różnych stron Europy obciążonym i wytartym pieniądzem. Powodowało to obniżenie wartości pieniądza obiegowego Amsterdamu. Zdaniem A. Smitha – o prawie 10% w stosunku do pełnowartościowego pieniądza, jaki wypuszczano z mennicy. W rezultacie „skoro tylko ukazał się dobry pieniądz, to (...) natychmiast go przetapiano lub wywożono” (Ibidem, s. 3-37). Aby temu przeciwdziałać, w 1609 roku założono bank, któremu miasto Amsterdam dało swoją gwarancję. Przyjmował on monety zarówno zagraniczne, jak i krajowe o niepełnej wadze oraz wytarte według ich rzeczywistej wewnętrznej wartości, obliczonej w stosunku do stopy menniczej², przy czym potrącano koszt bicia monety i konieczne inne koszty administracyjne. Na sumę, która pozostawała po tych potrąceniach, otwierano kredyt w księgach banku. Był to tzw. pieniądz bankowy, który miał charakter bezgotówkowy. Pieniądz uległ zatem dematerializacji. Można było nim płacić przelewem, unikając ryzyka związanego z przewozem. W sumie pieniądz ten stanowił duże udogodnienie w rozliczeniach.

A. Smith zwrócił również uwagę na wypychanie z obiegu monet, złotych lub srebrnych, spowodowane wprowadzonym przez panującego władcę zakazem wywozu monet za granicę. W rezultacie monety znikły z obiegu i były przetapiane, a kruszec wysyłano w postaci sztab za granicę. Zdaniem A. Smitha, jako pierwszy na ten proceder dotyczący monet srebrnych zwrócił uwagę J. Locke (angielski filozof, 1632-1704).

² Stopa mennicza to ilość monet, jaką wybijano z określonej jednostki wagowej kruszcu. W różnych państwach i rozmaitych okresach była ona zróżnicowana.

Nie uszło uwagi A. Smitha również wypieranie z obiegu pieniądza kruszcowego przez pieniądz papierowy wymieniany na monety, czyli banknoty. Uważał on, że suma pieniędzy papierowych, które mogą bez trudności obiegać w każdym kraju, nie może przewyższać wartości złota i srebra, które zastępuje (Ibidem, s. 374 i 378):

Gdyby kiedykolwiek ilość obiegowego pieniądza papierowego wzrosła ponad tę sumę, wówczas nadwyżka, której nie można by ani wysłać za granicę, ani zużytkować w obiegu krajowym, musiałaby natychmiast wrócić do banków i zostać wymieniona na złoto lub srebro [...]. Gdyby bowiem [...] została wymieniona [...], to można by dla niej znaleźć łatwo zastosowanie wysyłając ją za granicę, nie można by natomiast znaleźć, gdyby pozostała w postaci pieniądza papierowego.

Monety złote, które bank Anglii lub banki szkockie wypłacały w zamian za tę część ich emisji papierowej, której obieg krajowy nie mógł wchłonąć jako nadmiernej w stosunku do potrzeb obiegu, wysłano za granicę w postaci sztab kruszcu albo przetapiano i sprzedawano Bankowi Anglii. Do przetopienia lub wysyłania za granicę wybierano starannie spośród obiegowych monet tylko sztuki najnowsze, najcięższe i najlepsze

Kolejna kwestia analizowana przez A. Smitha dotyczy wypierania z obiegu pieniądza kruszcowego przez pieniądz papierowy. Rozróżnia on przy tym obieg pieniądza pomiędzy przedsiębiorstwami i obieg pieniądza między przedsiębiorstwami a konsumentami. Oba te obiegi są równoczesne, a dla każdego z nich jest potrzebny pewien zasób dostarczania pieniądza. Ponieważ obieg między przedsiębiorstwami jest obiegiem hurtowym, to wymaga dużych sum na potrzeby transakcji. Z kolei obieg między przedsiębiorstwami a konsumentami jest w zasadzie detaliczny i zazwyczaj wymaga drobnych sum (Ibidem, s. 407).

[...] tam, gdzie zasięg pieniądza papierowego ogranicza się w przeważającej mierze do obiegu między samymi przedsiębiorstwami, złoto i srebro jest zawsze w obfitości. Natomiast tam, gdzie pieniądz papierowy obejmuje w dużym stopniu obieg między producentem a konsumentem [...], tam niemal zupełnie wypiera on złoto i srebro z kraju, tak że prawie wszystkich zwykłych transakcji w handlu wewnętrznym dokonuje się za pomocą pieniądza papierowego.

Interesujące zjawisko dotyczące pieniądza wystąpiło w koloniach angielskich w Ameryce Północnej począwszy od wieku XVII. Był to okres zagospodarowywania olbrzymich obszarów, co wiązało się ze wzrostem popytu na pieniądz. Jego zaspokojenie napotkało z kolei na niewystarczające rozmiary podaży pieniądza. Z uwagi na brak kruszcu w niektórych koloniach nastąpił powrót do pieniądza naturalnego.

W przypadku dwóch kolonii, Wirginii i Marylandu, pieniądzem stał się tytoń. W Wirginii w 1642 roku Zgromadzenie Ogólne pieniądz ten uznało za prawny środek płatniczy i jednocześnie uznało za nielegalne wszelkie kontrakty wymagające zapłaty w złocie lub srebrze.

J.K. Galbraith zwraca przy tym uwagę na ciekawą sprawę (1982, s. 81 i 83):

Ponieważ funt lichego tytoniu był jednak funtem tytoniu, korzystne było oczywiście popieranie produkcji tytoniu o najniższej wartości, jeżeli można go było wyhodować po niższych kosztach. A to sprawiło, że prawo Greshama działa z wyjątkową siłą [...] Nikt nie puszczał w dalszy obieg dobrego tytoniu, jeżeli mógł zamiast tego użyć zrzyneków, odpadów, łądyg, czy liści o duszących właściwościach.

Stan taki w Wirginii trwał przez 200 lat, a w Marylandzie przez 150 lat. W obu przypadkach do 1789 roku, kiedy to uchwalono Konstytucję Stanów Zjednoczonych, która stanowi, że sprawy pieniądza należą wyłącznie do rządu federalnego.

Wybuch I wojny światowej spowodował, że po prawie 1600 latach od wynalezienia monety, pieniądz kruszcowy przeszedł do historii. Zniknęły więc przesłanki działania prawa Greshama. Mimo to sporadycznie działało ono nadal w niektórych krajach i latach. Przykładowo, w Stanach Zjednoczonych do 1964 roku, a w Kanadzie do roku 1968 prawo Greshama działało w przypadku srebrnych monet zdawkowych o nominałach 10, 25 centów i pół dolara. W obu krajach zdeprecjonowano je, stosując do ich produkcji tańsze metale, ponieważ cena srebra rosła, co spowodowało, że te dobre monety zniknęły z obiegu. Ten sam proces wystąpił w przypadku centa wybitego z miedzi przed rokiem 1997 w Kanadzie, a przed rokiem 1972 w Wielkiej Brytanii. Monety te, zarówno ze srebra, jak i miedzi, były przetapiane w kraju lub eksportowane jako surowiec.

Lata po II wojnie światowej to okres interesujących zmian w funkcjonowaniu pieniądza. W latach 50. i 60. w ówczesnych Krajach Demokracji Ludowej i Związku Radzieckim obowiązywał zakaz handlu walorami zagranicznymi. Z upływem czasu został on cofnięty i wprowadzono substytut walut krajów tzw. II-go obszaru płatniczego (Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej). Substytutem tym był tzw. bon dolarowy. Wystąpiło zjawisko wypierania pieniądza dobrego (walorów krajów zachodnich) przez substytut (bon dolarowy).

W przypadku Polski pierwsza emisja bonów miała miejsce 1 stycznia 1960 roku. Ich emitentem był Bank Polska Kasa Opieki SA. Kolejne emisje były przeprowadzone w roku 1969, a ostatnia w roku 1979. Za bony te Bank PeKaO nabywał waluty krajów zachodnich od osób, które były w ich posiadaniu od czasu sprzed II wojny światowej albo przywiozły je, wracając z Zachodu lub które otrzymały je z tytułu należnych im rent, emerytur, darowizn lub spadków. Drugą grupę osób stanowili obywatele polscy, pracujący w polskich firmach za granicą. Obie grupy zamiast należnych im walut (dolarów, funtów, franków czy innych) otrzymywały ich ekwiwalent w bonach dolarowych. Bony były zatem narzędziem przejmowania przez państwo walut wymiennalnych. Od roku 1971 bony mogły być przedmiotem handlu. Ich cena początkowo wynosiła 100-150 zł za bon jednodolarowy. Na początku stanu wojennego (13.12.1983) cena bonu wzrosła do ok. 400 zł, a w okresie okrągłego stołu (06.02-05.04.1989) była na poziomie 7 000-7 500 zł. Wzrost ceny bonu był wynikiem rosnącej inflacji.

Za bony dolarowe, jak również waluty krajów zachodnich można było dokonywać zakupów wyłącznie w specjalnie utworzonych sklepach. Początkowo prowadził je Bank PeKaO. Z czasem utworzono sklepy pod nazwą Przedsiębiorstwo Eksportu Wewnętrznego PEWEX. Dla rybaków i marynarzy utworzono sieć sklepów Baltona, a dla górników sieć sklepów Carbon. W sklepach tych można było kupować za bony dolarowe lub waluty zagraniczne towary pochodzące z importu (papierosy, alkohol, herbatę, kawę, proszki do prania, olej, sprzęt RTV, samochody oraz mieszkania). Sieć tych sklepów cieszyła się dużą popularnością, a jedną

z przyczyn były niedobory w sieci „złotówkowej”. O popularności sieci dolarowej świadczy fakt, że sprzedaż w eksporcie wewnętrznym (jak ją oficjalnie nazywano) w okresie 1961-1973 wzrosła z 18 do 126 mln dol., czyli 7-krotnie. Z końcem lat 80. na rachunkach tylko w PeKaO znajdowało się 3,3 mld dol. (Gadomski, 2013).

Przełom XX/XXI wieku to okres wypierania w szeregu państw pieniądza krajowego, lecz zdewaluowanego w wyniku inflacji, a tym samym gorszego, przez lepszy pieniądz innego państwa. Uznano, że tym lepszym jest amerykański dolar i stąd określenie dolaryzacja. Zatem dolaryzacja to korzystanie z dolara, a z czasem z innych walut, jako środka płatniczego w obrotach pieniężnych wewnątrz danego państwa. P.E. Guidotti i C.A. Rodriguez (1992) zjawisko to uznali jako działanie prawa Greshama na odwrót, czyli że chodzi o wypieranie pieniądza gorszego przez pieniądz lepszy. Odwrotność tą nazwano „prawem Thiersa”³.

Pierwszy w historii przypadek dolaryzacji miał miejsce w roku 1904 w Panamie. W rezultacie, mimo że oficjalną walutą w tym państwie jest jednostka o nazwie balboa, to w powszechnym użyciu jest amerykański dolar równy jeden balboa. Panama nie emituje tej jednostki pieniądza, nie posiada banku centralnego i nie prowadzi własnej polityki monetarnej. Skutecznie zadziałało prawo Thiersa. Pieniądz lepszy (dolar) wyparł z obiegu pieniądz gorszy (balboa).

W roku 2015 – oprócz dolara amerykańskiego – do dolaryzacji były używane: dolar nowozelandzki i australijski, nowy lir turecki, rosyjski rubel, frank szwajcarski oraz indyjska rupia.

Występują trzy formy dolaryzacji: nieoficjalna, półoficjalna i oficjalna. Pierwsza z nich występuje wówczas, gdy brak jest oficjalnej zgody na używanie waluty innego państwa. Dolaryzacja półoficjalna zachodzi wówczas, gdy waluta innego państwa pełni rolę prawnego środka płatniczego, lecz jest mniej ważna niż waluta krajowa. Z kolei dolaryzacja ma charakter oficjalny, gdy dane państwo zupełnie rezygnuje z używania własnej waluty na rzecz waluty obcej.

Konsekwencją dolaryzacji są zarówno korzyści, jak również koszty. Pierwsze z nich znajdują wyraz m.in. w zmniejszeniu stopy inflacji, wyeliminowaniu kosztów emisji pieniądza, a także w zmniejszeniu ryzyka krachu walutowego w kraju zdolaryzowanym. Kosztem jest również rezygnacja z własnego banku centralnego i własnej polityki pieniężnej. Państwo, które przyjęło walutę innego kraju, ponosi jednak koszty zmiany cenników. Są to koszty wynikające z konieczności wymiany dotychczasowych urządzeń fiskalnych na nowe, dostosowane do wprowadzonej waluty.

Dolaryzacja może być pełna lub częściowa. Z częściową dolaryzacją mamy do czynienia, gdy rezydenci danego państwa decydują się trzymać część swoich oszczędności w walucie zagranicznej. Taki przypadek miał miejsce w Polsce, gdy inflacja w styczniu roku 1999 wynosiła 685%.

Wydarzeniem nie tylko na skalę europejską, lecz światową, było wprowadzenie w miejsce narodowych jednostek pieniądza wspólnej jednostki dla państw należących do Unii Europejskiej. Jej ideę, wspólnie z zespołem ekspertów, opracował premier Luksemburga P. Werner. Decyzja o utworzeniu wspólnej waluty Unii Europejskiej zapadła w ramach traktatu z Maastricht, gdyż uznano, że będzie to jednostka „lepsza” od jednostek pieniężnych poszczególnych państw Unii. Nazwę „euro” nadano jej na zgromadzeniu państw Unii w Madrycie w roku 1995.

³ A. Thiers był francuskim prawnikiem i historykiem dla upamiętnienia, którego P. Bernholz odwrotność prawa Greshama uznawał jego nazwiskiem.

Pieniądz „lepszy” miał zatem zastąpić pieniądz „gorszy”. Nie chodziło jednak o automatyczne zastąpienie dotychczasowych krajowych jednostek pieniężnych przez euro. Co prawda, każde państwo członkowskie powinno zrezygnować z własnej jednostki pieniężnej, jednak pod warunkiem spełnienia określonych warunków zawartych najpierw w traktacie z Maastricht (1992), a następnie przeniesionych do traktatu z Lizbony (2007). Sformułowane w nich warunki stanowią, że państwo ubiegające się o wprowadzenie euro jest zobowiązane do przestrzegania kryteriów zbieżności. W części mają one charakter monetarny, a w części fiskalny.

W grupie kryteriów monetarnych jest to wymóg stabilności euro mierzony wskaźnikiem HICP. Jego poziom powinien być zbliżony do poziomu, jaki jest w trzech państwach członkowskich, w których inflacja jest najniższa. Kolejne kryterium to stopa procentowa obligacji skarbowych w tych samych trzech państwach, które były brane pod uwagę przy kryterium inflacyjnym. Ostatnie z kryteriów monetarnych dotyczy kursu walutowego. W jego przypadku państwo ubiegające się o wprowadzenie euro jest zobowiązane do uczestniczenia w Europejskim Mechanizmie Kursowym (ERM II) przez minimum 2 lata, bez poważniejszych napięć. W okresie tym zakazana jest samowolna dewaluacja waluty krajowej względem euro.

Kryteria fiskalne dotyczą z kolei polityki fiskalnej, a w odróżnieniu od kryteriów monetarnych są stałe i określone wprost. Charakteryzują one stan finansów publicznych. W grę wchodzi dwa wskaźniki. Jeden z nich stanowi, że dopuszczalny deficyt budżetu sektora finansów publicznych wynosi 3% PKB, a drugi, że dopuszczalne zadłużenie państwa wynosi 60% PKB.

Dopóki państwo warunków tych nie spełnia, to objęte jest derogacją, czyli odroczeniem wprowadzenia euro. Nie jest jednak powiedziane, jak długo stan ten może trwać. Jest również możliwe, aby określone państwo uzyskało tzw. klauzulę „opt-out”, czyli zwolnienie z obowiązku wprowadzenia euro. Dotychczas uzyskały ją dwa państwa – Wielka Brytania i Dania, która we wrześniu roku 2000 przeprowadziła referendum, którego wynik okazał się negatywny.

Euro wprowadzono w dwóch etapach. Najpierw z dniem 1 stycznia 1999 roku wprowadzono je w postaci bezgotówkowej w 11 państwach z wyjątkiem Grecji, a 1 stycznia 2002 roku w postaci gotówkowej w 12 państwach łącznie z Grecją. W roku 2017 na 28 państw Unii Europejskiej euro wprowadziło 19 państw, czyli 68% ogół państw Unii. 6 państw (Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Polska, Rumunia i Węgry) objętych jest derogacją.

Wprowadzeniu euro towarzyszyła euroizacja, czyli przyjęcie przez szereg państw niebędących członkami UE jako swojej waluty krajowej euro. Są to w większości państwa małe, które wprowadziły u siebie euro na mocy podpisanych umów. Jest to zatem euroizacja oficjalna. Ma ona miejsce w Monako, San Marino, Watykanie i Andorze. Są to państwa, które już wcześniej nie miały własnej waluty, lecz walutę państw ościennych. Oprócz tego dwa państwa, Czarnogóra i Kosowo, przeprowadziły euroizację nieoficjalnie.

Euro obowiązuje również we francuskich posiadłościach na Oceanie Atlantyckim i Oceanie Indyjskim oraz w brytyjskich bazach wojskowych na Cyprze.

Opisane procesy dolaryzacji, wprowadzenie euro i euroizacja prowadzą w tych państwach, w których miało to miejsce, do częściowej utraty suwerenności. Pieniądz, który przez prawie 2 700 lat był symbolem suwerenności, cechę tą utracił. Jedynie w przypadku euro monety posiadają element narodowy. Awers przedstawia kraj emitenta. Jest to strona narodowa i ukazuje motyw danego kraju. Rewers przedstawia z kolei nominał. Jest to strona wspólnotowa. Jej autorem jest belgijski projektant Luc Luyckx. Stąd też są na niej inicjały „LL”.

Tak więc dolaryzacja i euroizacja zapoczątkowały etap wypierania pieniądza gorszego (krajowego, psutego przez inflację) przez pieniądz lepszy (innego państwa).

Podsumowanie

Reasumując, należy zwrócić uwagę na fakt, że historia pieniądza pokazuje, iż na przestrzeni szeregu wieków działało prawo Greshama, a w XX wieku zaczęła działać jego odwrotność. Nie można również pomijać faktu, że prawie przez 3 000 lat złoto i srebro były traktowane jako idealny materiał do produkcji pieniądza i dopiero w sytuacji ich braku zastępowano je jakimś substytutem. Ostatecznie jednak oba kruszce zostały wyparte przez papier, ostatnio papier jest wypierany przez polimer, a oba są wypierane przez zapis elektroniczny. W tym ostatnim przypadku pieniądz traci postać materialną i staje się abstrakcją. Część pieniądza występuje w formie gotówki, a część w formie bezgotówkowej. Okazuje się więc, że ważne jest nie to, z czego jest zrobiony pieniądz, lecz to, czy jest prawnym środkiem płatniczym, a więc aby posiadał zdolność zwalniania od zobowiązań i nadawał się do tezauryzacji – czyli aby był społecznie akceptowany.

Równoległe występowanie pieniądza gotówkowego i bezgotówkowego powoduje, że pojawia się tendencja do eliminowania pieniądza gotówkowego przez pieniądz bezgotówkowy. Proces ten jest szczególnie zaawansowany w Szwecji (Business Insider Polska, dostęp: 24.10.2017), a także w Izraelu (Kowanda, 2017). Płatność bezgotówkowa pozwala bowiem oszczędzać czas transakcji, a przedsiębiorcy obniżyć koszt obsługi. Przykładowo, w roku 2016 w Szwecji zaledwie 1% płatności dokonywano gotówką, a w Sztokholmie można zobaczyć wywieszki o treści, „nie przyjmujemy gotówki”. Przewiduje się, że w kraju tym monety i bilety bankowe znikną z obiegu do roku 2030. Podobne zjawisko występuje w Izraelu.

Należy zaznaczyć, że pieniądz ten może być psuty, podobnie jak pieniądz gotówkowy, chociaż w inny sposób niż pieniądz kruszcowy. Formą jego psucia jest inflacja, powodująca jego deprecjację.

Należy zaznaczyć, że pieniądz bezgotówkowy niesie ze sobą ryzyko pojawienia się trudności dostępu do niego w przypadku awarii sieci energetycznej. Wizję taką bardzo sugestywnie opisał M. Elsberg w powieści *Black out. Najczarniejszy scenariusz z możliwych* (2012).

Bibliografia

- Artystofanes. (1956). *Zaby*. Tłum. A. Sandauer. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Banach, A. (1970). *Zbieramy pieniądze*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Bilski, J. (2011). Dolaryzacja w gospodarce światowej – przyczyny rodzaje. *Zeszyty Naukowe, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*, 179.
- Business Insider Polska*. Pobrane z: <https://businessinsider.com.pl>.
- Cywiński, H. (1986). *Z dziejów pieniądza na świecie*. Warszawa: Krajowa Agencja Wydawnicza.
- Dmochowski, J. (1926). *Mikołaja Kopernika rozprawy o monecie i inne pisma ekonomiczne oraz J.L. Decjusz: Traktat o bicu monety*. Warszawa: Gebethner i Wolff.
- Dolaryzacja*. Pobrane z: pl.wikipedia.org/wiki/dolaryzacja, www.dollarization.org.
- Elsberg, M. (2012). *Black out. Najczarniejszy scenariusz z możliwych*. Tłum. E. Ptaszyńska-Sadowska. Warszawa: Wydawnictwo W.A.B.
- Forbes, S., Ames, E. (2014). *Pieniądz. Dlaczego niszczenie dolara zagraża światowej gospodarce i jak można temu zapobiec*. Tłum. B. Sałbut. Warszawa: MT Bznes.
- Gadomski, W. (2013). Podwójne życie dolarów. *Alehistoria, Tygodnik Historyczny, dodatek do Gazety Wyborczej*, 10 czerwca 2013, s. 14-15. Pobrane z: https://pl.wikipedia.org/w/index.php?title=Bon_towarowy_PeKaO&printable=yes.
- Galbraith, J.K. (1982). *Pieniądz. Pochodzenie i losy*. Tłum. S. Rączkowski. Warszawa: Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Gide, K. (1900). *Zasady ekonomii społecznej*. Tłum. W. Czerkawski. Kraków: Spółka Wydawnicza Polska.

- Hilferding, R. (1958). *Kapitał finansowy*. Tłum. J. Garewicz, E. Rose. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Kowanda, C. (2017). Żegnaj gotówko. *Polityka*, 46(3136), 41-43.
- List of multiple discoveries. Pobrane z: en.wikipedia.org, przyp. 4.
- MacLeod, H.D. (1896). *The Elements of Political Economy*. London, 1858. The History of Economic, N.Y.
- Merton, R.K. (1973). *The Sociology of Science*. University of Chicago Press.
- Schumpeter, J.A. (1954). *History of Economic Analysis*. Oxford University Press.
- Sédillot, R. (2002). *Moralna i niemoralna historia pieniądza*. Tłum. K. Szeżyńska-Maćkowiak. Warszawa: Wydawnictwo W.A.B.
- Selgin, G. (2008). *Gresham's Law*. *EH.Net Encyclopedia*. Pobrane z: <http://eh.net/encyclopedia/article/selgin.gresham.law>.
- Seligman, E.R.A. (1906). *Principles of Economics*. Longmans, Green and CD New York.
- Smith, A. (1954). *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* (t. I). Tłum. G. Wolff, O. Einfeld (Księga I), K. Sadowski (Księga II i III). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Tamari, B. (1982). Gresham's Law. *Economics quarterly*, 115. Pobrane z: www.bentamari.com/econmetry.
- Walerysiak, G. (2014). Efekty dolaryzacji oficjalnej w Ameryce Południowej. *Ekonomia XXI wieku /Economics of the 21st century*, 1(1), 133-150.
- Walerysiak, G. (2015). Zjawisko dolaryzacji w systemach walutowych krajów rozwijających się. *Mysł Ekonomiczna i Polityczna*, 4(51), 68-86.
- Wołowski, M.L. (1976). *Tracitie de la Premiere invention des Monneies De Nicole Oresme Traite De la Monnire De Copernicus*. (ed. trans.) Slatkine, Reprints (French), Geneve.

Tadeusz KUDŁACZ

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

**PROGRAMOWANIE STRATEGICZNE NA SZCZEBLU
TERYTORIALNYM W POLSCE.
SPOSTRZEŻENIA DOTYCZĄCE PRAKTYKI W KONTEKŚCIE
WARTOŚCI INSTRUMENTALNYCH DLA POLITYKI ROZWOJU**

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest prezentacja autorskiej oceny praktyki planowania regionalnego w Polsce. Główna uwaga koncentruje się na wybranych ogniwach programowania strategicznego. Intencją Autora jest omówienie tych elementów procesu programowania, które mogą być w różny (odmienny) sposób rozstrzygane, a które jednocześnie decydują o jakości programów. Dotyczy to zarówno etapu badań diagnostycznych, jak i wyborów strategicznych oraz systemu wdrażania. Zagadnienia te poprzedzone zostały krótką charakterystyką podstaw prawnych funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce oraz ich aktywności planistycznej.

Słowa kluczowe: programowanie rozwoju regionalnego, planowanie strategiczne, praktyka programowania rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce.

**STRATEGIC PROGRAMMING AT THE TERRITORIAL LEVEL IN POLAND.
OBSERVATIONS CONCERNING THE PRACTICE IN THE CONTEXT OF
INSTRUMENTAL VALUES FOR DEVELOPMENT POLICY**

Summary

The object of this article is to present author's estimate of practice of regional and local planning in Poland. Main note is concentrated on chosen links of strategic programming. Intention of author is to discuss those of elements of programming process, which can be settled to different manner, but which simultaneously decide about quality of program. It concerns stage of diagnostic research, as well as strategic choice and system of implementation. These questions have been preceded short characteristic of legal background of functioning Polish local governments and its planning activities.

Key words: regional planning, regional policy, strategic planning, practice of programming in Poland.

1. Cel i zakres opracowania oraz przyjęta terminologia

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie kluczowych problemów praktyki programowania rozwoju jednostek terytorialnych w Polsce z koncentracją na pozytywnych i negatywnych stronach procesu planistycznego. Strategia rozwoju jest głównym instrumentem polityki prowadzonej przez samorządy terytorialne wszystkich poziomów. Zakres spełniania funkcji instrumentalnej zależy jednak od szeregu właściwości przygotowanej i wdrażanej strategii. Omówienie tych właściwości było ważną wytyczną w doborze prezentowanych dalej treści. Zasygnalizowane to zostało w tytule artykułu: *Programowanie strategiczne na szczeblu terytorialnym w Polsce. Spostrzeżenia dotyczące praktyki w kontekście wartości instrumentalnych dla polityki rozwoju.*

Podstawą opinii są doświadczenia Autora, wynikające ze współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, dotyczące procesu programowania rozwoju poziomu regionalnego oraz lokalnego¹. Nie bez znaczenia są również przemyślenia prezentowane w publikacjach Autora, poświęconych programowaniu rozwoju jednostek terytorialnych (m.in.: Kudłacz, 1999; Kudłacz, Woźniak, 2010). Problematyka strategii rozwoju samorządowych jednostek terytorialnych w Polsce ma bardzo bogatą literaturę. Ograniczając się jedynie do przykładów, wskazać można: A. Klasik (2002); A. Noworól (2007); J. Szlachta, W. Dziemianowicz, P. Nowicka (2012); J. Szlachta, J. Zaleski, (2011).

Zakres przeprowadzanych analiz i ocen dostosowany jest z konieczności do artykułowej formuły opracowania. Rozważaniami objęte zostaną jedynie wybrane zagadnienia praktyki programowania.

Wskazać można dwa kryteria porządkujące i selekcjonujące przedstawiane rozważania, a mianowicie:

- 1) Główne etapy procesu programowania.
- 2) Zgodność podejmowanych przedsięwzięć planistycznych z przyjętymi standardami procesu budowy programów rozwoju.

Należy zauważyć, że zarówno etapy programowania, jak i standardy procesu budowy programów każdorazowo są wynikiem autorskich rozstrzygnięć zespołów przygotowujących, co będzie przedmiotem prezentacji w dalszej części artykułu.

Wskazać należy jeszcze na trzy zagadnienia rzutujące na zakres przedstawianych charakterystyk:

- 1) Określenie „programowanie rozwoju jednostek terytorialnych” odnoszone jest do jednostek upodmiotowionych, a więc zarządzanych przez władze samorządowe.
- 2) Podstawą formułowanych ocen procesu programowania będą uogólnione spostrzeżenia odnoszące się do wszystkich poziomów terytorialnych upodmiotowionych jednostek.
- 3) Przedmiot rozważań ograniczony został do programów strategicznych, a więc – w skrócie ujmując – takich:
 - a) które proces interwencji selektywnie odnoszą do głównych sił motorycznych rozwoju danej jednostki terytorialnej, projektując jednocześnie główne kierunki interwencji,
 - b) które formułują długookresowe projekcje rozwoju,
 - c) których założenia i główne ustalenia są przedmiotem szerokich konsultacji w grupie miejscowych elit politycznych i środowisku gospodarczym,
 - d) które są podstawą bardziej szczegółowych programów operacyjnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego, ekologicznego oraz przestrzennego.

Wyjaśnienia wymaga kilka kwestii związanych z przyjętą terminologią. Po pierwsze, biorąc pod uwagę naszą praktykę planistyczną, w zasadzie nie rozróżniamy pojęć „programowanie” i „planowanie”. Stąd też określenia te stosowane mogą być zamiennie. Po drugie, w miejsce „strategiczny program (plan) rozwoju” stosowane może być krótsze określenie – „strategia rozwoju”. Po trzecie, ograniczony zakres opracowania nie pozwala na formułowanie spostrzeżeń dotyczących programowania rozwoju odrębnie dla jednostek poziomu regionalnego i lokalnego. Z tego też względu pojawiać się będzie ogólniejsze określenie, a mianowicie „jednostka terytorialna” lub nawet „jednostka”. Po czwarte, przyjmujemy, że program rozwoju jest integralną częścią

¹ M.in. udział w procesie przygotowywania strategii rozwoju Nowego Sącza (2015); Krakowa (2005); Polski Zachodniej (2013/2014).

polityki rozwoju. Będąc jej instrumentem, stanowi potwierdzenie, że polityka rozwoju jest mechanizmem interwencji antycypującej (wyprzedzającej). Oznacza to, że podejmowane decyzje interwencyjne nakierowane są na osiągnięcie, zaprojektowanych wcześniej, pożądaných stanów w przyszłości.

2. Ustrojowe i prawne podstawy programowania rozwoju w układach terytorialnych w Polsce

W polskim modelu samorządu terytorialnego jednostki poziomu niższego są niezależne administracyjne od jednostek poziomu wyższego. Prowadzą politykę we własnym imieniu i na własny rachunek. Ramy prawne polityki rozwoju, w tym programowania, stanowią głównie ustawy o samorządzie, jako oddzielne akty dla: gminy, powiatu i województwa. Formułują one kompetencje i zadania odpowiednich organów, zakreślając tym samym obszary problemowe rekomendowane do prowadzenia aktywnej polityki rozwoju. W zasadzie nie wymuszają dysponowania programami rozwoju, w tym także o strategicznym charakterze. Formułują jednak zobowiązanie do prowadzenia skutecznej polityki rozwoju, nie specyfikując jej instrumentów.

Drugim, ważnym rodzajem aktu prawnego, mającym duże znaczenie dla modelu programowania rozwoju jednostek terytorialnych, jest ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W jej ramach sprecyzowane zostały zobowiązania adresowane do szczebla krajowego, w tym dotyczące aktywności planistycznej. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego formułowane są raczej zalecenia rekomendujące rodzaje programów oraz międzyszczeblową współpracę. Sprecyzowane także zostały zasady zewnętrznego wsparcia finansowego przedsięwzięć wpisujących się w priorytety poziomów wyższych.

Bardzo istotne znaczenie dla problematyki programowania rozwoju jednostek terytorialnych ma Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Jej podmiotem jest rząd i on też jest bezpośrednio zobowiązany do określonych działań. Niemniej jednak, Strategia jest ważną podstawą dla konstruowania programów rozwoju jednostek poziomów terytorialnych. Definiując rządowe priorytety rozwoju regionalnego i zasady wspierania poziomów terytorialnych, w tym zwłaszcza wspierania finansowego, jej ustalenia stają się ważną wytyczną „gry o sukces”.

3. Dominacja podejścia tradycyjnego w programowaniu rozwoju

Budowa strategicznego programu rozwoju opierać się może na jednym z dwóch podejść metodycznych², a mianowicie:

- tradycyjnym;
- wzorca idealnego.

Pierwsze z nich jest wynikiem wnioskowania odwołującego się do możliwości „ulepszania” współczesności. W ogólnym zarysie, budowa strategii polega wtedy na dokładnej analizie procesów rozwoju w okresie retrospektywy, aby na tej podstawie zaprojektować konieczny, ale i możliwy do przeprowadzenia zakres interwencji. W tym wypadku etap diagnozy ma znaczenie przesądzające w projektowaniu kierunków rozwoju. Dominującą czynnością jest poszukiwanie trwałych czynników sprawczych obserwowanych procesów rozwoju, a następnie analizowanie możliwości wzmocnienia siły oddziaływania stymulujących i ograniczenia siły wpływu czynników ograniczających (barier). W drugim natomiast podejściu metodycznym punktem wyjścia nie jest analiza systemu istniejącego, lecz budowa pożądanego obrazu badanej rzeczywistości (czyli układu odpowiednich celów), który mógłby zaistnieć w warunkach idealnych (tj. w sytuacji

² W praktyce prawie zawsze mamy do czynienia z modelem mieszanym, chociaż najczęściej z przewagą jednego lub drugiego podejścia.

niewystępowania żadnych ograniczeń wewnętrznych ani zewnętrznych). W kolejnym etapie następuje uchylenie najbardziej idealizujących założeń modelu (programu) do postaci, w której realne są zakładane do osiągnięcia cele w odpowiednio zdefiniowanych, sprzyjających uwarunkowaniach. Główną treścią procesu budowy programu jest tu kolejno wydłużany łańcuch wnioskowań warunkowych, typu: „... jest możliwe, pod warunkiem, że...”, gdzie następuje precyzowanie warunków, jakie muszą zaistnieć, aby możliwe było pojawienie się rozważanego przejawu rozwoju. W każdym etapie (ogniwie łańcucha wnioskowania) dochodzi do oceny realności zaistnienia wskazywanych warunków. W postępowaniu tym następuje zatem stopniowe przybliżanie się od obrazu modelu-wzorca do obrazu odzwierciedlającego obecnie istniejące realia danej jednostki terytorialnej.

Rezygnując z szerszej charakterystyki podniesionych zagadnień, w tym także omawiania zalet i wad obydwóch podejść metodycznych, w tym miejscu warto jedynie zwrócić uwagę na powszechność stosowania w praktyce pierwszej z wymienionych wyżej metodyk. Ważniejszymi powodami tego są:

- W pierwszym podejściu metodycznym łatwiejsza jest argumentacja zakładanych celów rozwoju i projektowanych obszarów interwencji; odwołujemy się bowiem do obserwowanych faktów (procesów rozwoju), rozpoznawanych w diagnozie. Jest to ważne dla podmiotu odpowiedzialnego za proces przygotowania projektu strategii (organ wykonawczy samorządu) z uwagi na konieczność konsultowania przyjmowanych założeń w różnych grupach interesariuszy o rozbieżnych często preferencjach, dotyczących przyszłych kierunków rozwoju.
- Metodyka wzorca idealnego wymaga, obok wiedzy dotyczącej procesów rozwoju danej jednostki terytorialnej i wiedzy na temat warsztatu programowania, także odwagi, a nawet fantazji ze strony podmiotu czynności planistycznych w prezentowaniu „rewolucyjnych” na ogół propozycji kierunków rozwoju (nowe jakości). W takiej sytuacji o wiele łatwiej przedkładane założenia rozwoju kontestować, podważając najczęściej ich realność. Warto przy okazji zauważyć, że ważnym walorem tego podejścia metodycznego jest możliwość przyjmowania bardziej ambitnej wizji rozwoju, odcinającej się od dotychczas obserwowanych trendów rozwoju, zwłaszcza w sytuacji wyraźniejszej ich stagnacji. Nie można w nieskończoność opierać strategii na udoskonalaniu dotychczasowych mechanizmów (sił motorycznych rozwoju).

Nie negując w niczym ważnych walorów metodyki wzorca idealnego, w dalszych rozważaniach ograniczymy się jednak do charakterystyki nawiązującej do pierwszego ujęcia. Wynika to z powszechnego w Polsce stosowania w praktyce modelu programowania z wyraźną przewagą podejścia określonego jako tradycyjne. Oznacza on, że pierwszym etapem i merytoryczną podstawą konstruowania strategii jest diagnoza stanu rozwoju danej jednostki terytorialnej.

4. Proces budowy strategicznego programu rozwoju

Omówienie procesu budowy strategicznego programu rozwoju przedstawione zostanie w ujęciu czterech następujących etapów:

- a) etap diagnozowania;
- b) etap wyborów strategicznych;
- c) etap konsultacji środowiskowych;
- d) etap projektowania systemu implementacji.

4.1. Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej, ekologicznej i przestrzennej

Główną funkcją diagnozowania jest objaśnianie obserwowanej rzeczywistości. Diagnozowanie traktowane jest często jako jedna z łatwiejszych faz procesu programowania. Wynika to choćby z faktu, że analizy dotyczą zjawisk już istniejących (obecnie lub w przeszłości), stąd też są one na ogół możliwe do w miarę precyzyjnej identyfikacji. Z diagnozą wiąże się jednak szereg niebezpieczeństw w świetle funkcji, jaką pełni ona w całym procesie programowania. Inaczej ujmując, dla celów, jakim ma służyć diagnoza, przyjąć ona musi określoną formę i odpowiadać określonym cechom. Przede wszystkim diagnoza musi mieć charakter ukierunkowany, tzn. koncentrować się na tych fragmentach analizowanej rzeczywistości, których rozpoznawanie jest ważne w kontekście dokonywanych projekcji na przyszłość (o zasadzie selekcji nieco więcej poniżej).

Diagnoza stanowi punkt wyjścia w budowie programu rozwoju jednostki terytorialnej. Prowadzić ona powinna do rozpoznania uwarunkowań i czynników rozwoju (determinant), a także ważniejszych procesów przemian ujawniających określone prawidłowości. Pełni ona wyraźnie służebną rolę wobec następnych ogniw programu, w tym głównie projekcji celów i obszarów interwencji. Warto tu podnieść kilka ważnych kwestii, rzutujących na przydatność diagnozy w projektowaniu kierunków rozwoju:

- 1) Wśród ogółu determinant istnieje bezwzględna konieczność rozróżniania uwarunkowań oraz czynników rozwoju. Podstawą tego jest stopień sterowalności determinant z pozycji głównego podmiotu polityki rozwoju danej jednostki terytorialnej, który jest jednocześnie podmiotem budowanej strategii rozwoju. Warunki rozwoju to determinanty niesterowalne z pozycji tego podmiotu, podczas gdy czynniki sterowalnością taką się cechują. Należy zauważyć ponadto, że o „sterowalności” („niesterowalności”) dodatkowo przesądza jeszcze horyzont czasu, w którym podmiot polityki (regionalnej czy lokalnej) podejmuje się dokonywać określonych interwencji. Posiłkując się przykładem, wskazać można, że to, co jest sterowalne (możliwe do zmiany) w perspektywie długookresowej, nie musi być sterowalne w krótkookresowym ujęciu (np. zagospodarowanie przestrzenne³).

Konieczność rozróżniania czynników i uwarunkowań⁴ wiąże się z tym, że budowany program rozwoju wymaga przede wszystkim zaprojektowania **obszarów interwencji**⁵. To właśnie poprzez czynniki podmiot programu może ingerować w przebieg procesów rozwoju (obszary interwencji). Uwarunkowania tworzą z kolei ograniczenia brzegowe tej interwencji i przesądzają o zakresie („głębokości”, „sile”) oddziaływania.

- 2) Diagnoza przeprowadzana na użytek budowanego programu rozwoju posiadać musi odpowiednie właściwości, ujęte ogólnym określeniem „diagnoza strategiczna”. Oznacza to, że:

- a) Po pierwsze, konieczna jest selekcja dziedzin diagnozowania. Często popełnianym błędem – zauważanym nawet w programach poziomu krajowego – jest brak dostatecznej refleksji nad celami przeprowadzanego rozpoznawania. Prawie natychmiast prowadzi to do niespójności pomiędzy diagnozą a następnymi

³ Istotne, zauważalne zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym są możliwe do osiągnięcia w dłuższym czasie. W krótkich okresach zagospodarowanie to musi być traktowane jako uwarunkowanie skuteczności interwencji krótkookresowych.

⁴ W przedstawionym rozróżnieniu nie została *explicitie* ujęta kategoria: *bariery rozwoju*. Należy jednak zauważyć, że bariera może mieć charakter zarówno uwarunkowania, jak i czynnika rozwoju. To też uzasadnia, że jej oddzielne ujmowanie nie jest bezwzględnie konieczne (choć pojawia się w niektórych dalszych fragmentach niniejszego opracowania).

⁵ W użytym znaczeniu obszar interwencji to zobowiązania, które można wypełnić przy podjęciu określonych działań interwencyjnych.

ogniwami programu. Rozpoznawanie powinno się odnosić do uprzednio wyselekcjonowanych dziedzin. W programach strategicznych dotyczy to głównych sił motorycznych rozwoju, a więc tych, na których dotychczas opierał się rozwój danej jednostki terytorialnej, albo które powinny zostać uaktywnione w zakładanym horyzoncie programu.

- b) Po drugie, diagnoza koncentrować się powinna na rozpoznawaniu prawidłowości i procesów rozwoju. Te bowiem tylko mogą być pomocne w projektowaniu koniecznych oraz dopuszczalnych obszarów i zakresów interwencji. Statyczny opis jedynie stanu istniejącego znacznie obniża użyteczność diagnozy.
- c) Po trzecie, diagnoza strategiczna oznacza także uwzględnienie tzw. rozpoznania prognostycznego⁶. Mając ustalone dotychczasowe prawidłowości rozwoju w poszczególnych, odpowiednio wyselekcjonowanych, dziedzinach, konieczne wydaje się rozważenie następstw dalszego przebiegu procesów rozwoju według dotychczas obserwowanych prawidłowości. Rozpoznanie prognostyczne jest zatem zbiorem hipotez formułujących odpowiedź na pytania, „co by było, gdyby w zbliżonych uwarunkowaniach w zakładanej perspektywie nic nie robić (interweniować) ponad to, co dotychczas”. Mocnego wyeksponowania wymaga fakt, że odpowiedź na tak postawione pytanie przesądza o możliwości odpowiedzi na elementarne pytania każdego programu: „co należy robić (obszary interwencji), aby osiągnąć zakładane cele”. Bez rozpoznania prognostycznego programowanie rozwoju staje się „poszukiwaniem w ciemno” właściwych kierunków rozwoju. Z rozpoznania prognostycznego może wynikać, że żadna dodatkowa interwencja nie jest potrzebna. Ma to miejsce wówczas, gdy z analiz ekstrapolacyjnych wynikają pozytywne wnioski spodziewanego rozwoju.

Osobnego omówienia wymaga analiza SWOT. Jej istota jest powszechnie znana, zatem zwrócimy uwagę jedynie na niektóre właściwości analizy, szczególnie akcentując te, które w praktyce często nie są respektowane. Analiza SWOT w charakteryzowanym podejściu metodycznym programowania spełnia niezwykle ważną funkcję – jest łącznikiem między częścią diagnostyczną a częścią projekcyjną programu. Zaistnieć jednak muszą po temu trzy ważne warunki:

- 1) Zapisy analizy SWOT muszą mieć swoją argumentację w przedstawianych charakterystykach (opisach) diagnostycznych⁷.
- 2) Formuła zapisów analizy SWOT klarownie wskazywać musi ograniczenia brzegowe rozwoju (a więc ważniejsze uwarunkowania) oraz potencjalne obszary interwencji (czyli ważniejsze czynniki).
- 3) Analiza SWOT sugerować musi, przynajmniej w zarysie, hierarchię ważności uwarunkowań oraz czynników.

Często popełnianym błędem w zestawieniach analizy SWOT jest też:

- 1) Brak umiejętnej selekcji wskazywanych stron mocnych i słabych oraz szans i zagrożeń. Analiza SWOT w żadnym przypadku nie może być inwentaryzacją wszystkiego, co dotyczy charakteryzowanej jednostki terytorialnej.

⁶ Rozpoznanie prognostyczne: stwierdzenie faktu wynikającego z nieuchronnych trendów albo z braku przeciwstawnej polityki (prosta ekstrapolacja).

⁷ Analiza SWOT powinna stanowić generalizację opisów diagnostycznych. Jest natomiast możliwe, że odwoływać się może do opisów diagnostycznych robionych na użytek celów innych niż budowany program rozwoju. Wówczas z konieczności ujawniane powinno zostać źródło wiedzy, prowadzące do określonego zapisu analizy.

- 2) Mieszanie stron mocnych z szansami rozwoju oraz stron słabych z zagrożeniami. Jak dowodzi obserwacja, najczęstszą tego przyczyną jest brak jasnego zdefiniowania kryteriów klasyfikacji. Kryteria te powinny pozwalać na jednoznaczne odróżnianie cech jednostki terytorialnej kwalifikowanych jako szanse od tego, co jest stroną mocną oraz kwalifikowanych jako zagrożenia od tego, co stanowi jej słabą stronę. Powszechnie stosowane kryterium opiera się na rozróżnieniu uwarunkowań wewnętrznych badanej jednostki oraz uwarunkowań (właściwości) otoczenia. Pierwsze prowadzi do ustalania stron mocnych i słabych, a drugie szans i zagrożeń.

4.2. Etap wyborów strategicznych

Strategia rozwoju – w przeciwieństwie do wielu innych projekcji indykatywnych – pomyślana jest najczęściej jako narzędzie zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej (gminy, powiatu, województwa). Wiąże się z tym przynajmniej dwie zasadnicze właściwości takiego programu:

- 1) Obok zakładanych (pożądanych) celów rozwoju jasno muszą zostać zdefiniowane przedsięwzięcia zabezpieczające osiągnięcie zakładanych celów.
- 2) Jednoznacznie wskazany musi być podmiot programu: podmiot wyposażony w instrumentarium adekwatne do przyjętych w programie wyzwań i jednocześnie zdolny do podejmowania skutecznych oraz efektywnych działań interwencyjnych.

Z powyższego wynikają ważne następstwa dla struktury programu i wzajemnych relacji między jego elementami:

- 1) Pojawiają się „**cele rozwoju**”, które stanowią pożądany, i najczęściej warunkowo możliwy do osiągnięcia, obraz rozważanej rzeczywistości w danej perspektywie czasowej. W najbardziej ogólnym ujęciu zwykło się to określać nazwą „**wizja rozwoju**”⁸. Ten najbardziej ogólny obraz dezagregowany może być na nieco bardziej szczegółowo ujęte cele rozwoju, które w projekcjach strategicznych zwykle koncentrować się powinny na odpowiednio wyselekcjonowanych filarach rozwoju (siłach motorycznych tego rozwoju), występując pod nazwą „**cele strategiczne rozwoju**”. Z przedstawionymi określeniami związane jest też inne, często używane, pojęcie – „**kierunki rozwoju**”. To ostatnie wyraźniej podkreśla dynamikę procesu. Można też wskazać na określenie „**priorytety rozwoju**”. Stosowanie tego pojęcia powinno jednak zostać poprzedzone wyraźnie ujętą hierarchią ważności zidentyfikowanych celów rozwoju. Ponadto, cele rozwoju muszą być rozważane w strukturze hierarchicznej, odwzorowywanej przez drzewo celów⁹:

wizja rozwoju ⇒ *cele strategiczne* ⇒ ewentualnie dalsze poziomy uszczegóławiające

⁸ Wizja rozwoju to sformułowany w sposób najbardziej zwięzły obraz rozwoju danej jednostki terytorialnej, akcentujący pożądane i najważniejsze charakterystyki jej rozwoju.

⁹ Drzewo celów jest graficzną ilustracją struktury celów rozwoju lub obszarów interwencji, w której kolejne poziomy hierarchiczne powstają przez odpowiednią dezagregację (rozpisywanie) celów (obszarów interwencji) poziomu wyższego.

Kompletność rozważań nad elementami programu wymaga przynajmniej wspomnienia o prognostycznym rozpoznaniu prawdopodobnych scenariuszy rozwoju sytuacji w perspektywie długookresowej (istota problemu jest identyczna, jak wcześniej opisywana w odniesieniu do diagnozy strategicznej). Odpowiedniego wyeksponowania wymagają zwłaszcza uwarunkowania zewnętrzne: już rozpoznane, istniejące i potencjalnie możliwe do zaistnienia w horyzoncie budowanego programu. To one, łącznie z oceną bieżącej sytuacji społeczno-gospodarczej, przesądzać powinny o wyborze wspomnianych wcześniej celów rozwoju jednostki terytorialnej.

- 2) Logicznym następstwem zakładanych „celów rozwoju” muszą być obszary interwencji, rozumiane jako podejmowane działania zapewniające osiągnięcie określonych celów. Różna jest terminologia stosowana na oznaczenie tych podstawowych elementów każdego przedsięwzięcia interwencyjnego. Najbardziej uniwersalne znaczenie wydaje się mieć: „**obszary interwencji**”, czasem także „**cele polityki**”¹⁰, w sensie opisu aktywnej postawy jej podmiotu. Również w odniesieniu do tej grupy elementów dokumentu planistycznego ma zastosowanie struktura drzewa celów. Na jego szczycie znajduje się najbardziej ogólnie sformułowana deklaracja działań, która często określana jest mianem: „**misja rozwoju**”¹¹. Dalej uszczegóławiane jest to w zbiór „**celów strategicznych polityki**”, a te z kolei w „**cele operacyjne**”.

Kolejnym podstawowym elementem, który ujmować musi dokument planistyczny, są narzędzia realizacji programu. Ich interpretacja może być niezwykle szeroka, w tym również taka, że bardziej szczegółowo projektowane zadania (niższy poziom drzewa celów) pełnią funkcje instrumentalne względem bardziej zagregowanych przedsięwzięć. Mocnego podkreślenia wymaga jednak fakt, że podmioty władzy bezpośrednio swoimi siłami realizować mogą co najwyżej tylko część zakładanych priorytetów. Stąd też dysponować one muszą narzędziami „skłaniania” innych podmiotów do zachowań zgodnych z ich priorytetami. To również stanowić powinno główne kryterium identyfikacji odpowiednich „instrumentów”. Istnieje zatem kategoria zjawisk, występująca w strategiach rozwoju jednostek terytorialnych, mających wyłącznie instrumentalne funkcje. Dotyczy to: środków finansowych, oprzyrządowania instytucjonalnego, ram prawnych, także i oddziaływania inwestycyjnego.

Sumując, strategia rozwoju w swej części projekcyjnej (formowania celów i ich implementacji) rozstrzygać powinna następujące, ogólne, grupy zagadnień:

- a) Odpowiednio zhierarchizowane i najważniejsze cele: wskazujące, co system, dla którego program jest budowany, powinien osiągnąć w zakładanej perspektywie (strategicznosc programu wymusza respektowanie zasady selekcji).
- b) Priorytety: oznaczające wyselekcjonowane i sparametryzowane pod względem ważności (pilności) kierunki działań, na których podmioty planu zamierzają koncentrować swoją uwagę w realizacji założonych celów rozwoju.

¹⁰ Warto w tym miejscu zauważyć, że „cele rozwoju” to osiąganie kolejnych, odpowiednio dezagregowanych, składowych wizji rozwoju. Poszczególne poziomy drzewa celów, dekomponujące wizję rozwoju, wskazują na zakładane „parametry” przyszłego obrazu danej jednostki terytorialnej. „Cele polityki rozwoju” ukazuje z kolei drzewo celów rozpisujące (dezagregujące) misję rozwoju. Pierwsze wiąże się z rozwojem, a więc sferą procesów realnych, podczas gdy drugie z polityką rozwoju, a zatem ze sferą procesów regulacji.

¹¹ Pojęcie to ściśle koresponduje z terminem „wizja rozwoju”. Bardzo często są one nawet stosowane zamiennie, wprowadzając tym samym szereg niejasności. Biorąc to pod uwagę, warto podkreślić, że zgodnie z etymologicznym znaczeniem słowa „misja”, interpretowane określenie powinno być odnoszone do odpowiedniego podmiotu władzy. Przedstawiana w planie rozwoju *misja* ujmować powinna zatem rolę, jaką podejmuje się odegrać główny podmiot programu – samorząd terytorialny – w realizacji celów rozwojowych danej jednostki.

- c) Instrumenty: ukazujące, za pomocą czego (ewentualnie poprzez co) zamierza się osiągać cele.
- d) Podmioty: dotyczy to jasnej odpowiedzi na pytanie, kto jest odpowiedzialny za podejmowanie działań w ramach ustalonych priorytetów, a ogólniej – kogo należy identyfikować w ocenie skuteczności realizowanego programu.

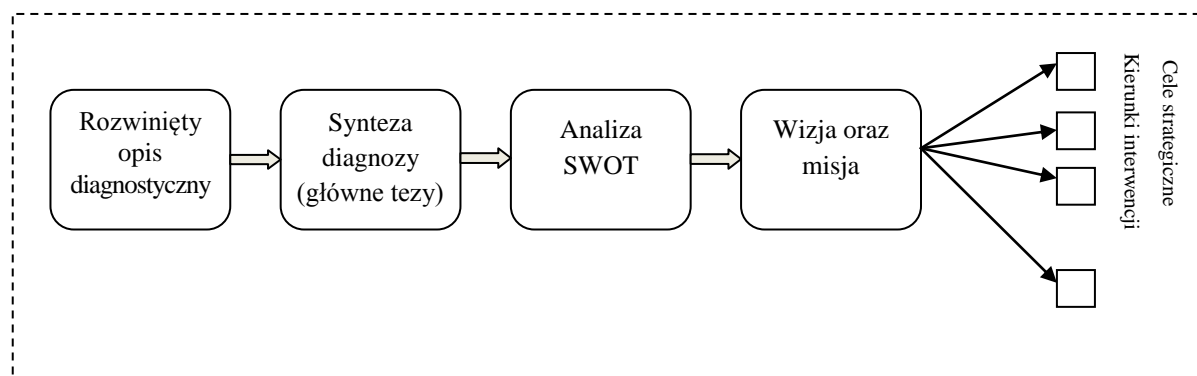
W omawianym etapie wyborów strategicznych nierzadko popełnianymi mankamentami są:

- 1) Zlecenie zewnętrznym zespołom eksperckim całości prac omawianego etapu. Wybory strategiczne z definicji są wyborami politycznymi, które dokonywać musi dana władza samorządowa w odpowiedniej konsultacji środowiskowej. Nieprawidłowością nie jest zatem to, że zespoły zewnętrzne przygotowują jedynie merytoryczne podstawy do podejmowania właściwych decyzji. Co prawda coraz rzadziej, ale nadal zdarzają się niestety w jednostkach poziomu lokalnego przypadki zlecenia na zewnątrz całości prac nad strategiami rozwoju.
- 2) Daleko idąca detalizacja w strukturze celów rozwoju, podważająca w efekcie strategiczność „produktu”. Jest to wynikiem presji otoczenia w kierunku wprowadzania przedsięwzięć wychodzących naprzeciw oczekiwaniom różnych grup społecznych czy też lobbujących organizacji. Przyczyny tego mogą być różnorakie, np. chęć przypodobania się wszystkim i wynikające z tego założenie ograniczonej roli konstruowanej strategii, także słabe osadzenie władzy w strukturach politycznych danej jednostki terytorialnej czy też ograniczone umiejętności negocjacyjne zespołów przygotowujących odpowiednie projekty.
- 3) Niedostateczna spójność struktury zakładanych celów rozwoju z wynikami analiz diagnostycznych. W szczególności dotyczy to związku pomiędzy ustaleniami analizy SWOT a deklarowanymi kierunkami rozwoju.
- 4) Znacznie bardziej poważnym niedociągnięciem, a właściwie błędem, jest mieszanie elementów ze struktury celów rozwoju z elementami celów polityki rozwoju. Pierwsza grupa wiąże się z procesami realnymi, podczas gdy druga dotyczy procesów regulacji. Jest to najczęściej widoczne w prezentowanym w danym dokumencie schemacie drzewa celów, gdy na danym poziomie hierarchicznym występują elementy obydwóch grup.
- 5) Brak dostatecznej spójności pomiędzy zakładanymi stanami pożądanymi a dokumentowanymi możliwościami. Zwłaszcza w strategiach poziomu lokalnego obserwowana jest dysproporcja pomiędzy tym, co dana jednostka chciałaby osiągnąć, a uzasadnieniem, że leży to w jej możliwościach.

Następstwem przedstawionych niedociągnięć jest niska użyteczność strategii jako narzędzia zarządzania rozwojem. Często jest to niestety efektem z góry przyjmowanego założenia. Odpowiedni podmiot władzy potrzebuje, przykładowo, dokumentu strategii jako podstawy starań o zewnętrzne środki finansowe. Wówczas może zaistnieć postawa, że nie jakość i użyteczność, a szybkość sporządzania i pewnego rodzaju „wygodnictwo” stają się wyznacznikami działań.

4.3. Konsultacje społeczne i negocjacje w zespołach partnerskich

Omawiane wcześniej prace nad strategią rozwoju jednostki terytorialnej ująć można w kilka etapów, których efektem jest zaprojektowana wizja wraz z pakietem celów strategicznych oraz misja wraz z kierunkami interwencji. Ilustruje to poniższy schemat.



Rysunek 1. Założenia do strategii rozwoju.

Źródło: opracowanie własne.

W ujęciu syntetycznym prace te scharakteryzować można następująco:

- 1) Diagnoza będąca pierwszym etapem prac nad strategią rozwoju danej jednostki terytorialnej. Jest to najczęściej rozbudowany opis analityczny, naświetlający w miarę wyczerpująco wcześniej wyselekcjonowane obszary bazy ekonomicznej jednostki. Była o tym mowa wcześniej.
- 2) Na podstawie opisu diagnostycznego przygotowywana jest jej synteza, formułowana w postaci tez i spostrzeżeń listujących uwarunkowania i czynniki kluczowe dla średnio- i długookresowego rozwoju jednostki, a także ujmująca warunki ich aktywizacji. Na ogół synteza przygotowywana jest na potrzeby dokumentu strategii, stanowiąc jego wyodrębnioną część.
- 3) Dwa poprzednie etapy stanowią podstawę do sporządzenia analizy SWOT, która jest łącznikiem pomiędzy częścią diagnostyczną i projekcyjną strategii. Tę drugą tworzą wizja oraz misja wraz z odpowiednią strukturą celów rozwoju i przedsięwzięć interwencyjnych.

W nawiązaniu do powyższego, warte uwagi jest spostrzeżenie, że rozpoznanie diagnostyczne sugeruje najczęściej wiele możliwych wariantów struktury celów strategicznych, a także kierunków interwencji. Prosta refleksja prowadzi do wniosku, że wybierany powinien być wariant, który najlepiej odzwierciedla z jednej strony „to, co jednostka ma”, z drugiej zaś „to, co jednostka może i powinna osiągać” w długiej perspektywie czasu. Nie jest to niestety wystarczająca podstawa wyboru. Wyraźnego podkreślenia wymaga bowiem fakt, że wynikające z diagnozy propozycje celów strategicznych są jedynie hipotezami. Mają one, co prawda, oparcie w istniejącym stanie rozwoju, ale wymagają jednak akceptacji politycznej. Akceptacji tej dokonać musi miejscowa władza samorządowa. Obok sugestii wynikających z przeprowadzonej diagnozy, wybory polityczne uwzględniać muszą preferencje podmiotów, których działalność jest ważna dla rozwoju danej jednostki terytorialnej (np. organizacje gospodarcze, jednostki samorządu terytorialnego niższych poziomów). Nie zawsze dążenia tych podmiotów muszą być zbieżne z priorytetami rozwoju całej jednostki.

Zaproponowany w trakcie prac diagnostycznych pakiet celów strategicznych traktowany więc musi być jedynie jako punkt wyjścia do szerszych dyskusji w trakcie procedowania części projekcyjnej strategii. Tworzą one ważny dla jakości całego przedsięwzięcia etap konsultacji oraz negocjacji. Problem negocjacji wynika wprost z cech systemu hierarchicznie niepodporządkowanego – a z takim mamy do czynienia. Władza samorządowa jednostki terytorialnej, która przystępuje do budowy strategii rozwoju, nie może w sposób decyzyjny sterować działaniami innych podmiotów. W systemie hierarchicznie niepodporządkowanym konsultacje i negocjacje są głównym elementem

mechanizmu wiążącego ogólnie formułowane cele rozwoju jednostki terytorialnej z bardziej operacyjnymi celami organizacji gospodarczych oraz celami jednostek terytorialnych szczebla niższego. Głównym źródłem obserwowanego w praktyce małego zakresu wykorzystywania negocjacji w procesie kierowania rozwojem jednostek terytorialnych jest ciągle niedocenianie tzw. „miękkich” instrumentów oddziaływania, w tym głównie przepływów informacji. Negocjacje w szerokim i najprostszym ujęciu są procesem specyficznej wymiany informacji. Efektem niedoceniania negocjacji jako formy i instrumentu kierowania rozwojem w układach terytorialnych jest niski stopień koordynowalności działań w ramach regionalnego (lokalnego) układu podmiotowego (partnerskiego), prowadzący m.in. do małej skuteczności uchwalanych programów, czyli osiągnięcia zakładanych celów.

4.4. Etap projektowania systemu implementacji

Relatywnie często występujące słabości budowanych strategii rozwoju dotyczą szczególnie części wdrożeniowej. Wynika to z kilku okoliczności, ale głównym powodem wydaje się być brak dostatecznej determinacji do konsekwentnego realizowania zaplanowanych przedsięwzięć. Nierzadko jest to następstwem z góry zakładanych, ograniczonych funkcji programu. Przykładowo, budowa strategicznego programu podporządkowywana może być staraniom o zewnętrzne źródła finansowania rozwoju, o czym już wspomniano. Może także być podejmowana z myślą o poprawie wizerunku jednostki względem otoczenia zewnętrznego albo wizerunku władzy wobec wyborców. W tego rodzaju przypadkach strategia pełnić może przypisywane jej role, ale w krótkim jedynie czasie. Niepodejmowanie koniecznych działań realizacyjnych prowadzi bowiem do szybkiej dezaktualizacji uchwalanych wizji i wynikających z nich zobowiązań.

W odniesieniu do charakteryzowanego etapu podniesione zostaną dwa zagadnienia, a mianowicie: dotyczące subsystemu monitoringu i instytucjonalno-organizacyjnych form zarządzania realizacją strategii.

Istotą **monitoringu** jest proces systematycznego zbierania i analizowania wiarygodnych informacji dotyczących postępów we wdrażaniu projektów przewidywanych w ramach danego programu rozwoju jednostki terytorialnej. Jego celem głównym jest śledzenie zgodności realizacji programu z wcześniej zatwierdzonymi założeniami. Nietrudno zauważyć, że bez odpowiednio zaprojektowanego systemu śledzenia postępów w realizacji zakładanych celów nie jest możliwe zachowanie aktualności ustaleń programu. Tym samym związane z jego budową – mniej lub bardziej – kosztowne przedsięwzięcie staje się szybko bezużyteczne. Monitoring jest zatem nieodzownym elementem omawianego mechanizmu realizacji przyjmowanych ustaleń. W węższym ujęciu, monitorowaniu podlegają postępy w realizacji zakładanych zadań; w ujęciu zaś szerszym (postulowanym), odpowiednie oceny obejmują dodatkowo również prognostyczne rozpoznawanie zewnętrznych uwarunkowań. Oznacza to, że dla efektywnego zarządzania wdrażaniem strategii, w tym zarządzania programami operacyjnymi strategii, konieczne jest odpowiednio zaprojektowane: zbieranie, uaktualnianie, analiza i ocena danych dotyczących wdrażanych przedsięwzięć. Jest to niezbędne dla:

- dokonania przeglądu realizowanej strategii, w tym zaplanowania nowych bądź uzupełniających kierunków działań;
- podjęcia działań naprawczych względem projektu, którego realizacja nie przebiega w sposób właściwy, czy w ostateczności podjęcia decyzji o zaprzestaniu realizacji projektu, którego realizacja nie rokuje pomyślnego zakończenia;
- sporządzenia raportu z realizowanych lub zakończonych projektów.

Sprawne funkcjonowanie mechanizmu realizacyjnego warunkowane jest również działaniem elementów **instytucjonalno-organizacyjnych** programu rozwoju. Dotyczy to przede wszystkim odpowiednio zorganizowanego zaplecza logistycznego obsługi procesu programowania¹². Wiąże się to z odpowiednio zorganizowanym systemem zarządzania realizacją programu. Jednym z możliwych i zalecanych rozwiązań w programach strategicznych jest istotny udział w procesie zarządzania wyspecjalizowanej, profesjonalnie działającej instytucji, np. fundacji rozwoju na rzecz danej jednostki terytorialnej. Oddanie w ręce tego rodzaju instytucji ważnych zadań zarządczych wynika z takich przesłanek¹³ jak:

- 1) Profesjonalnego zabezpieczenia działań podejmowanych w procesie realizacji strategii. Dotyczy to m.in.: monitorowania postępów w realizacji, ciągłego ponawiania rozpoznania prognostycznego, przygotowywania projektów zmian ustaleń programu stosownie do wyników monitorowania i rozpoznania prognostycznego, także podtrzymywania kontaktów w ramach układu partnerskiego oraz organizowania konsultacji i negocjacji. Władza samorządowa powinna natomiast zapewnić sobie istotny wpływ na kierunki aktywności takiej instytucji, stając się np. głównym fundatorem (udziałowcem).
- 2) Uniknięcia negatywnych efektów kadencyjności władz samorządowych. Ważnym przejawem demokratycznie działających władz samorządowych jest oczywiście ich kadencyjność. Obserwacja dowodzi jednak, że może to mieć destrukcyjny wpływ na konsekwentność realizacji ustaleń programu przez samorząd terytorialny. Zauważalnym przejawem tego jest przywiązywanie większego znaczenia do kalendarza wyborczego niż do wynikającego z programu harmonogramu porządkowaniu aktywności władz samorządowych, a także ciągłe ponawianie prac nad strategią rozwoju z chwilą wyboru nowego politycznie składu organów samorządu terytorialnego, z jednoczesnym zanegowaniem najczęściej słuszności założeń strategii istniejącej (zastanej).
- 3) Tego rodzaju instytucja stać się może niezwykle ważną platformą integrowania układu partnerskiego na rzecz realizacji ustaleń programu. Staje się to wtedy, gdy główni partnerzy samorządu terytorialnego stają się fundatorami (udziałowcami) charakteryzowanej instytucji.

Wskazane powyżej przesłanki stają się aktualne jedynie w przypadku, gdy strategiczny program rozwoju danej jednostki terytorialnej jest konsensusem politycznym w gronie lokalnych (regionalnych) elit. W przeciwnym razie – tzn. gdy strategia jest „wymysłem” jedynie opcji rządzącej w danym czasie – przedstawiane uzasadnienie traci oczywiście swoje znaczenie.

¹² Dodatkowo wskazać należałoby na funkcjonowanie sieci informacji w ramach układu partnerskiego strategii. Szczególnego znaczenia nabierają sieci współdziałania w następujących grupach instytucji:

- a) pozarządowe i parapubliczne organizacje środowiska biznesowego, głównie agencje i fundacje rozwoju działające w skali regionalnej lub lokalnej regionu;
- b) instytucje procesów innowacji: ośrodki badawczo-rozwojowe, wyższe uczelnie, a także instytucje pośrednictwa w transferach technologii;
- c) pożądane, aczkolwiek trudne w obecnych warunkach do wykreowania, instytucje finansowe, jak regionalne fundusze gwarancyjne, fundusze inwestycyjne;
- d) na poziomie regionalnym także odpowiednie komitety (sterujący, ewaluacji).

¹³ Nie oznacza to przesunięcia odpowiedzialności za zakładany w strategii sukces na charakteryzowaną dalej instytucję. Podmiotem strategii jest nadal władza samorządowa i ona odpowiada za rozwój jednostki terytorialnej. Wspominana instytucja jest jedynie elementem logistycznego oprzyrządowania w zarządzaniu rozwojem.

Podsumowanie

Polskie samorzady terytorialne zgromadziły spore już doświadczenie w zakresie programowania rozwoju, zwłaszcza strategicznego. Coraz bardziej powszechne jest także przekonanie władz samorządu terytorialnego o konieczności dysponowania przez nie długookresowymi projekcjami rozwoju. Zrozumienie to nie zawsze jednak materializuje się w postaci dobrej, a przede wszystkim realizowanej strategii rozwoju. Nie zawsze uświadamiany jest fakt, że samo dysponowanie zapisami strategii jest dalece niewystarczające dla osiągnięcia sukcesu i że problemem głównym jest konsekwentna, w wymiarze długookresowym, mobilizacja sił oraz koncentrowanie się na realizacji podjętych ustaleń. Przyjęcie strategii musi być bowiem traktowane jako wyraz samodyscyplinowania się jej podmiotów w bieżąco dokonywanych wyborach i ciągłym ich podporządkowywaniu zidentyfikowanym wyzwaniom przyszłości. Obserwacja dowodzi, że najczęstszym źródłem szeregu słabości strategii rozwoju są świadomie zakładane, ograniczone funkcje budowanych programów, sprowadzające je do roli instrumentów kreujących pozytywny wizerunek jednostki, w tym także jako podstawa pozyskiwania środków finansowych.

Bibliografia

- Klasik, A. (2002). *Strategie regionalne. Formułowanie i wprowadzanie w życie*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie. M.P. 2011, nr 36, poz. 423.
- Kudłacz, T. (1999). *Programowanie rozwoju regionalnego*. Warszawa: PWN.
- Kudłacz, T., Woźniak, D. (eds.). (2013). *Programming Regional Development in Poland. Theory and Practice*. Polish Academy of Sciences Committee for Spatial Economy and Regional Planning. *Studia Regionalia*, 35.
- Noworól, A. (2007). *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Szlachta, J., Dziemianowicz, W., Nowicka, P. (2012). *Założenia Strategii Rozwoju Polski Zachodniej*. Warszawa: GEOPROFIT.
- Szlachta, J., Zaleski, J. (2011). Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w układach makroregionalnych. *Gospodarka Narodowa*, 7-8, 21-46.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658).

Bohuslava MIHALČOVÁ

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

Michal PRUŽINSKÝ

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie

REFLECTIONS OF BOTH THE STRATEGIC THINKING AND MANAGING OF CLASSICS

Summary

Dynamics of the external environment requires the company's management to anticipate future developments, continuously analyse and monitor their environment, search for new opportunities, and objectively evaluate the potential of the company with sufficient advance to prepare an appropriate strategy for future development and prosperity.

With the growing pressure to improve strategic management of organizations, companies employ outstanding managers – strategists whose main task is to ensure the long-term success of an organization in challenging, changing and heavy influenced (to-be or not to-be) environment. Several variables play significant roles and it is difficult to predict them. This paper discusses the concepts of strategic management with an emphasis on creating a suitable business strategy. Its benefit is the comparison of the ideas of military strategists and underlying of parallels in nowadays-strategic management.

Key words: strategic thinking, company, business strategy, military strategy.

REFLEKSJE NAD MYŚLENIEM STRATEGICZNYM I KLASYCZNYM ZARZĄDANIEM

Streszczenie

Dynamika środowiska zewnętrznego wymaga od kierownictwa firmy przewidywania przyszłych zmian, ciągłej analizy i monitorowania ich otoczenia, poszukiwania nowych możliwości i obiektywnej oceny potencjału firmy z wystarczającym wyprzedzeniem, aby przygotować odpowiednią strategię dla przyszłego rozwoju i dobrobytu.

Wraz z rosnącą presją na poprawę zarządzania strategicznego w organizacjach, firmy zatrudniają wybitnych menedżerów – strategów, których głównym zadaniem jest zapewnienie długofalowego sukcesu organizacji w trudnym, zmiennym i ciężkim otoczeniu (przyszłym lub nie). Kilka zmiennych odgrywa znaczącą rolę i trudno je przewidzieć. Artykuł omawia pojęcia zarządzania strategicznego z naciskiem na stworzenie odpowiedniej strategii biznesowej. Jego zaletą jest porównanie pomysłów strategów wojskowych i porównanie z dzisiejszym zarządzaniem strategicznym.

Słowa kluczowe: myślenie strategiczne, firma, strategia biznesowa, strategia wojenna.

1. What is strategy?

People for several hundred even thousands of years think about strategy. It is through, that strategy was primarily formulating and practically realising the aims and goals of César, Pharaohs, Kings, and Knights. Military generals, marshals and admirals implemented these goals practical ways through military operations. In today's life when we run modern economy both the business leaders and business theorists tray to develop modern frames of historically proved ideas in economy environment. It is not simple to take up one definition or say definitive answer about what strategy really is about. People think about strategy in different ways. Some people believe that first of all we suppose to analyse the present situation carefully,

anticipate changes in market or industry environment, and, from this point of view, plan how we succeed in the future. Meanwhile, others think that the future is just too difficult to predict, and they prefer to evolve their strategies organically (Manktelow et al., 2017).

The notion of strategy originated from the Greek word „strategia” – the science of being in general. Gradually, this concept transfers from military to the business of economic units as the science of the company's future existence, the form of existence of the company in the future, the idea of its behaviour in the future.

One of the oldest definition of the strategy comes from A. Chandler (1962), who defines the strategy as „determining the underlying long-term goals of an enterprise, how to achieve them, and allocating the resources needed to achieve these goals”.

G. Johnson, K. Scholes and R. Whittington (2006, 2010) in their books *Exploring Corporate Strategy* stress that strategy determines the direction and scope of an organization over the long term, and they say that it should determine how resources should be configured to meet the needs of markets and stakeholders.

M. Porter (1996), a strategy expert and professor at Harvard Business School, emphasizes the need for strategy to define and communicate an organization's unique position, and says that it should determine how organizational resources, skills, and competencies should be combined to create competitive advantage.

H. Mintzberg (1973), a representative of the untraditional approach, defined the strategy as five P:

- plan;
- ploy;
- pattern;
- position;
- perspective.

The strategy represents the design and implementation of an overall concept whereby an enterprise seeks to achieve a target market position in competition with other competitors.

Strategy is always a combination of rational and irrational factors. Rational factors are so-called „computable components of the strategy”, e.g. costs, results of the business, various types of profitability of the company and others. Among the irrational factors (non-computable components of the strategy), we advise the qualitative attributes of the strategy, behaviour of the organization, its image, prestige, public behaviour, ideas of competition and others. General opinion is that if we have higher larger number of rational components, than we may have better strategy.

As we meant above the strategy consists of several types in different ways. For example, depending on the relationship, the company's business objectives are with the intentions of others, especially competitors.

Successful strategies obviously include cost leadership strategy, differentiation strategy, and targeted (focus) strategy, divided into two options. The first one is prone to costs (hybrid strategy) and the other tends to differentiation. There are some other authors like W. Chan Kim and R. Mauborgne (2004) who unlike Porter in their work *Blue Ocean Strategy* emphasize that companies, through Value Innovation, create sophisticated competition by striving for differentiation and low cost. However, this effort will only be temporary because the newly created „blue ocean” as a key issue the competitors (Kim, Mauborgne, 2004). Even knows the strategies need to be maintained and renewed.

The strategy consists of several types in different ways. For example, depending on the relationship, the company's business objectives are with the intentions of others, especially competitors.

2. The purpose of the article and methodology

Our intent in this article is to pick up the recent views on strategic thinking of some authors and show up their ancestries in practical aspects within the enterprises. We also underline approaches and opinions of ancient even questioned strategists. We started to work on our article with accent on content analyze of paper works from great authors, then we studied classics from even methodological point of view. Our research proved that scientific coupled methods such as analyses – synthesis, induction – deduction were so important for them even for us in our today's business. From this point of view we implemented analyses of theoretical works of classics from management and economics. We use the method of comparison to find out of differences even similarities in their opinions. Simply we may say, if we study classics carefully, it gave us realized, their thoughts are valid for today reality and we may be surprised how much we may transfer even implement in our daily routine and company effort to be the best within competitors. In our article we also advice some steps how to improve present strategic thinking with use of thoughts of managerial and economy classics.

3. Strategic management and planning

Business strategy is being created in the strategic management process. What we currently use as a strategic management in the management of companies or a public-sector organization has emerged and used in the ancient world to in order achieve military or socio-political goals. Among the most important strategists of the ancient world were Perikles, Philip II Macedonian or Alexander the Great in ancient Greece. Approximately within similar period, the strategy was developed in ancient China as well. It was primarily about the formation of the military strategy of art.

The strategy was not used initially for managing the company. The basics of the theory of management at the turn of the 19th and 20th centuries concentrated on achieving higher labour productivity and costs reducing. The main topics in the management were the specializations of work, the calculation of performances to a minimum of time and cost, respectively seeking for a harmonization of work organization. Planning was short-term and focused on the company's activities in terms of their effectiveness. Long-term plans and planning were introduced into corporate practice only later in mid-20th century. During that period various methods and techniques of long-term planning were also developed. Long-term plans based on existing figures (mainly on sales figures, costs, or other intra-company indicators were devoted from expected company development with focus on target values that these indicators should have in the future. However, these values were set by managers. J. Papula and Z. Papulová (2012) explains the plans were more than mere wishes, unconfirmed, no doubt they unsupported strategy.

Strategic management is a process that begins by setting goals, continuing with environmental analysis, identifying strategy variants, selecting a suitable variant, implementing it, and ending with feedback. Naturally, we need to start with strategic planning, which is primarily the process of defining strategy, process of allocating business resources to implement the strategy. However, unlike strategic management, the process is discontinuous.

When you want benefits, start with planning them. Everything you plan put on the weight. On one side there are planned benefits (you would like to learn Spanish or build your house or marry someone...). On the other side there are resources and time to spent them to achieve these benefits. If your benefits don't outweigh resources then leave your plan, because it would be waste of your time and money. Your decision must be balanced at any given time.

As we said before strategic planning is the first phase of strategic management. Strategic management is the collection of ongoing activities and processes that organizations use to coordinate and align resources and actions with mission, vision and strategy throughout an organization. Strategy is the key notion for strategic management, or strategic planning. Strategy includes processes of formulation and implementation; strategic planning helps coordinate both. Strategy in general is the manner of the fight. Tactics is a tool for fight. The fundamental tasks for starting planning are such:

- Where are we now? (Assessment);
- Where do we need to be? (Gap / Future End State);
- How will we close the gap (Strategic Plan);
- How will we monitor our progress (Balanced Scorecard).

The strategic planning is a process. Strategic plan has an irreplaceable place in the business plan system. The corporate plan is transformed into a strategic one, planning falls within the implementation phase of the strategic management process. Strategic plan directs the operation of functional organizational units so that they define objectives, programs and strategies that are consistent and linked to the goals of the organization. Sometimes we want to say: „Well, it's a strategic plan”, but that's not true unless you bring into it the external data. If you don't involve external data, such as what your customers think, what they want, what you competitors are doing, what's happening in your environment, you are not going to have a strategic plan. You are just going to have a plan! We can state following components strategic planning:

- defines what businesses we are in;
- establishes vision, mission, goals and objectives;
- chooses strategy;
- determines actions to accomplish goals;
- establishes investment and resource allocation priorities.

The overall goal of strategic planning is to produce a workable plan.

Mission statement is the essence of why the organization exists – Who we are what we do? It explains the basic needs that you fulfil and expresses the core values of the organization. Mission is best stated in the present tense, because it answers three questions:

- What?
- For whom?
- Why?

Vision is a statement about our desired state, where we want to go, and is best stated in the future tense. The mission, vision and core values are the foundation of our strategic plan.

Goals are long term objectives. We must to cascade them. Cascaded goals mean that everybody in the organization knows what their pieces of the strategy in the plan are.

Objectives compel the organization into action. Several objectives are needed to meet goals. Every objective must be SMART. After setting goals we must do environment analysis. The components of environment are macroeconomic environment, microeconomic environment and company environment.

Analysing the macro-environment of the company:

1. Demographic environment is most important! – When we want to make business, we must know the trends in this environment. WHAT FOR? Because demographics is about natality, mortality, gender, differences between cities and villages....

2. Economic environment. First component of economic environment is: EXCHANGE RATE (ER). Lots of companies are involved in international business, therefore it is very important to monitor the trends of exchange rate development. ER affects both the export and import of company products. When ER in our country decreases, it is an opportunity for our company to sell much more products, because they are cheaper on the international market. Second component is ECONOMIC GROWTH (EG). When EG is positive then it results in growth of purchasing power, higher wages or salaries, higher consumption and higher standard of living. Third component of economic environment is INTEREST RATE. When interest rate increases, it is more difficult for companies to get loans because they are more expensive. When interest rates decrease, there are more opportunities to get loans (loans are cheaper). Fourth component of economic environment is INFLATION. It causes devaluation of currency. High level of inflation is a negative factor of doing business. Inflation destabilizes market prices.

3. Legislative and political environment. Legislative and political environment includes laws, directives, and government agencies as well as lobby groups. The analysis of the environment is aimed to create and support a stable environment through its representatives. All of that must be provided with respect to human rights, basic freedom and democracy.

4. Technical and technological environment. The rate of the development in technology is directly affecting the rate of economic growth. Every change in the technology does not only influence the external environment of the company, but also the company's ability to innovate and push further its activities at a higher level of technology.

5. Social and cultural environment. Social and cultural environment represents a set of patterns of behaviour in the society and cultures.

6. Ecological environment. It is concerned with the laws of ecology and movements, respecting them while doing business.

A comprehensively/thoroughly developed analysis of the external environment provides us an overview of potential changes in the macro-environment in long-term horizons (namely the opportunities and threats a company is to face when dealing with the external environment).

Analysing the micro-environment (branch-related environment)

When analysing a branch, our attention is focused on investigating the influences of these groups. Changes in their behaviour can be of crucial impact on the company and its activities. The groups are competition, customers, suppliers and other critical factors (e.g. substitutes).

Choosing a strategy

External and internal analysis is given in the form of a SWOT analysis. It synthesis serves as an initial point for choosing a strategy. Choosing strategy means developing strategy variants defined by the goals of the company, its internal strength and weaknesses, external opportunities and threats (Slávik, 2013). Strategy at the level of entrepreneurship is the strategy of the company, which is active only in one branch, or a strategy of a single, independent business entity, which is made up of several business units (plants, subsidiaries, divisions...). Strategy at company level is forming business activities oriented on various branches do maximize long-term profits by the company. Top management teams (TMT) can enhance entrepreneurial orientation (EO) in dynamic environments. From an upper echelons perspective, it can use external advice-seeking and TMT absorptive capacity and interactively impact the ability of top managers to enhance economic environment when environments are dynamic (van Doorn, Heyden, Volberda, 2017).

Implementation of strategy represents an important part of the strategic management as formulating a strategy. Success depends on the course of actions. The Action Plan identifies the specific steps that will be taken to achieve the initiatives and strategies. It describes:

- who does what;
- when it will be completed;
- how the organization knows when steps are completed.

If we have several action plans, we may have to prioritize. When implemented, its functioning must be continuously monitored. Feedback serves to confirm the existing goals and strategies or recommending changes.

4. Findings

Strategy is the organized deployment of resources to achieve specific objectives, something that business and warfare have in common. In the 1980s business strategists realized that there was a vast knowledge base stretching back thousands of years that they had barely examined. They turned to military strategy for guidance. Military strategy books like *The Art of War* by Sun Tzu, *On War* by von Clausewitz, and *The Little Red Book* by Mao Zedong became business classics.

4.1. Strategic links from ancient strategist to present

One of most prominent strategists was Perikles. In the year 462 BC led alongside another Athens politician, Efialto, a fundamental supporter of the democratic path, the victorious political struggle against the powerful aristocratic conservative council of the Isopag. Pericles formulated the definition of a strategist, based on his own perception of his success, which, despite many centuries, did not lose his meaning and suggests the strength and success of the strategists. According to Perikl: „The strategist is the one who has more abilities than anyone else can see what might happen and know what he sees”.

Based on this definition, a strategist should see what others do not see, j. he should be a visionary – know how to anticipate and develop. It is equally important to be a leader, j. could work with people, to know others to motivate and to convince them about the effectiveness, the positives and the feasibility of their ideas, their strategy.

Leonidas I

The Spartan warrior and king entered history by leading the last battle in the Battle of Thermopylae in 480 BC, in which he bounced with a small number of soldiers a huge Persian force. This manoeuvre allowed the remnants of his Greek allies to escape. Teaches today's managers to prefer their team ahead of themselves. Leonidas, as a leader, realized that if he wants to secure freedom for Greece, the welfare of his soldiers takes precedence over his own well-being.

Filip II Macedonian was born around 382 BC. He was the son of King Amynte III and Eurydice. After the death of his elder brother, he became king. During his reign he underwent a major military reform that began the most famous period of the old Macedon. He managed to stabilize the internal as well as the foreign situation and gradually started an expansive. Filip II formed an army, who was refreshed by regular training. The essence of the reform, however, was the introduction of a heavy ride, composed of its hetairoi, and the organization of infantry as phalanges. He used in his policy not only military force and diplomacy, but also advantageous dynastic trusts (LIVIUS.org, 2017).

Alexander the Great

Alexander the Great dominated not only the tactics and strategy, but also what could be envied by several current finance ministers. He saved the country's menu from being protected from inflation and bankruptcy. On the other hand, Alexander the Great talked about the danger of burnout. After his tired army in India was forced to return, he completely burnt down. Even the most talented leaders need to know when to quit or stop fighting. But Alexander did not realize about this. So, by doing large scale of tasks he was exhausted, and such situation led to his premature death in 323 BC. He passed away in his age of 32 years.

Sun Tzu

Hundreds of years before the birth of Christ, there was a period in China known as the Age of Warring States. This was a period of great conflict and uncertainty as seven states fought for survival & control of China. These states sought out any means of gaining advantage over their opponents to win; those with knowledge on strategy & leadership was especially sought after. It was at that time when there arose a general from the state of Ch'i known as Sun Tzu. His ability to win victories for his warlord gained him fame and power

To hand down the wisdom he had gained from his years of battles Sun Tzu wrote a book, The Art of War, that became the classic work on strategy in China. His book, which details a complete philosophy on how to decisively defeat one's opponent, has given guidance to military theorists and generals throughout the ages (McNeilly, 2015b).

Parallels between Sun Tzu principles of strategy and the art of business:

1. Use speed and preparation to swiftly overcome the competition. To fully exploit foreknowledge and deception, Sun Tzu states that companies must be able to act with blinding speed. To move with speed does not mean that they do things hastily. Speed requires much preparation. Reducing the time, it takes your company to make decisions, develop products and service customers is critical. To think through and understand potential competitive reactions to your attacks is essential as well.

2. Capture business market without destroying it. Since the goal of company business is to survive and prosper, it must capture its market. However, company must do so in such a way that its market is not destroyed in the process. A company can do this in several ways, such as attacking parts of the market that are under-served or by using subtle, indirect, and low-key approach that will not draw a competitor's attention or response. What should be avoided at all costs is a price-war. Research has shown that price attacks draw the quickest and most aggressive responses from competitors, as well as leaving the market drained of profits.

3. Avoid your competitor's strength and attack their weakness. You should focus on the competition's weakness, which maximizes your gains while minimizing the use of resources. This, by definition, increases profits.

4. Use alliances and strategic control points in the industry to „shape” opponents of the company and make them conform to its will. „Shaping your competition” means changing the rules of contest and making the competition conform to desires of the company and its actions. It means taking control of the situation away from its competitor and putting it in its own hands. One way of doing so is through the skilful use of alliances. By building a strong web of alliances, the moves of its competitors can be limited. Also, by controlling key strategic points in industry of the company, it will be able to call the tune to which its competitors dance.

5. Use foreknowledge & deception to maximize the power of business intelligence. To find and exploit your competitor's weakness requires a deep understanding of their executives' strategy, capabilities, thoughts and desires, as well as similar depth of knowledge of your own strengths and weaknesses.

6. Develop character as a leader to maximize the potential of your employees. Sun Tzu describes the many traits of the preferred type of leader. The leader should be wise, sincere, humane, courageous, and strict. Leaders must also always be „first in the toils and fatigues of the army”, putting their needs behind those of their troops. It is leaders with character that get the most out of their employees (McNeilly, 2015a).

Napoleon Bonaparte

Napoleon Bonaparte (1769-1821), also known as Napoleon I, was a French military leader and emperor. Born on the island of Corsica, Napoleon rapidly rose of the military during the French Revolution (1789-1799). After taking over political power in France in a 1799, he crowned himself emperor in 1804. Ambitious and a skilled military strategist, Napoleon successfully waged war against various coalitions in Europe and expanded his empire. After taking over political power in France in a 1799, he crowned himself emperor in 1804. Ambitious and a skilled military strategist, Napoleon successfully waged war against various coalitions in Europe and expanded his empire. After a disastrous French invasion of Russia in 1812, Napoleon abdicated from throne two years later and was exiled to the island of Elba. In 1815, he briefly returned to power in his Hundred Days campaign. After the Battle of Waterloo, he abdicated once again and was exiled to the island of Saint Helena, where he died at 51 (Kovařík, 2017).

No doubt, one of the most notable and greatest leaders in history is Napoleon Bonaparte. Despite of many failures he was considered as an excellent strategist.

To understand how business strategists used military strategies, we can look at the innovations of Napoleon and apply them to business situations. Napoleon made four key innovations:

- 1) increased his army's speed of marching;
- 2) organized the army into independent units;

- 3) lived off the country resources (for example = e.g. when he attacked Italy, his army was poor and underfed. He fed his army from local resources);
- 4) attacked the opponent's lines of supply.

All four provide lessons for business strategists:

- 1) By increasing the speed that the army marched and fought, they created a military advantage. They could implement their tactics faster than the enemy. Businesses, like armies must operate faster than their competitors to have a competitive advantage.
- 2) Napoleon returned to the Roman legion organization, which were independent fighting units and had a wide variety of skills. Businesses also should be organized by functional specialization.
- 3) Napoleon's armies lived off the country instead of bringing supplies with them. This allowed them to march faster. Businesses today have found supply chain management to be a critically important part of making business.
- 4) Striking at the opponents' lines of supply is known as a flanking strategy. An attack on a poorly defended supply line can make the whole enemy army unable to fight.

Carl von Clausewitz

Carl von Clausewitz (1780-1831) was a Prussian general and military theorist. Even though Carl von Clausewitz participated in many war trips, he was predominantly a theoretician who recorded very carefully all the important aspects of war he had observed. His life-long, but not finished, book is *Vom Kriege* (in English: *On war*) is a book on war and military strategy written mostly after the Napoleonic wars, between 1816 and 1830, and published posthumously by his wife Marie von Brühl in 1832. *On War* is formed by the first three volumes and represents his theoretical explorations. It is one of the most important treatises on political-military analysis and strategy ever written and remains both controversial and an influence on strategic thinking (Howard, Paret, 1989).

4.2. Utilizing warfare strategy to business

Business has gone through a dramatic transformation in recent years. So, has warfare. Every executive knows first-hand the daunting challenges of the twenty-first-century business environment: rapid and disruptive change, fleeting opportunities, incomplete information, an overall sense of uncertainty and disorder. While military commanders have long faced such challenges on the battlefield, meeting them has become even more difficult in today's world of electronic weaponry, blurred battle lines, and amorphous enemies.

Military strategy, like business strategy, has had to evolve in response to the changing environment. This has led to the growing focus on an approach to armed conflict called manoeuvre warfare. Recognized as a viable combat philosophy for the past 65 years, manoeuvre warfare risen to prominence in the past decade because it is so well suited to today's combat environment. Although designed for the battlefield, the approach offers a novel and useful way to think about business strategy, allowing executives to capitalize on – rather than succumb to – the formidable challenges they now face (Clemons, Martino, Santamaria, 2005).

Manoeuvre warfare represents Warfighting as „a state of mind bent on shattering the enemy morally and physically by paralyzing and confounding him, by avoiding his strength, by quickly and aggressively plaiting his vulnerabilities, and by striking him in a way that will hurt him most”. Its aim is not to destroy the adversary's forces but to render them unable to fight as an effective, coordinated whole. For example, instead of attacking enemy defence positions,

manoeuvre warfare practitioners bypass those positions, capture the enemy's command-and-control centre in the rear, and cut off supply lines. Moreover, manoeuvre warfare doesn't aim to avoid or resist the uncertainty and disorder that inevitably shape armed conflict; it embraces them as keys to vanquishing the foe.

Despite the oft-cited analogy between warfare and business, military principles clearly can't be applied wholesale in a business environment. The marketplace is not, after all, a battlefield, if only because lives aren't at stake. That said, companies do compete aggressively even viciously – for strategic advantage in a chaotic arena that is increasingly like the modern theatre of war.

Conclusion

Consequently, while the battle metaphor in some settings may seem facile or ill considered, we believe concept of manoeuvre warfare is directly relevant to business strategy, precisely because it has been developed address conditions that in many ways mirror those faced by modern executives. Furthermore, the approach – with its focus not on overpowering a rival but on outflanking him, targeting his weaknesses, and rendering him unable to analyse the situation – can help a company to achieve a decisive advantage with a minimal deployment of resources. This is of interest in today's business environment, when many companies are hesitant to over-commit their resources.

Warfare, in general, takes place on multiple levels. On the physical level, it is a test of firepower, weapons technology, troop strength, and logistics. At the psychological level, it involves intangibles such as morale, leadership, and courage. At the analytical level, it challenges the ability of commanders to assess complex battlefield situations, make effective decisions, and formulate tactically superior plans to carry out those decisions.

If these dimensions seem familiar to most business executives, so too will the four human and environmental factors that, according to Warfighting, shape military conflict. Friction is the phenomenon that, in the words of the manual, „makes the simple difficult and the difficult seemingly impossible”. The most obvious source of friction is the enemy, but it can also result from natural forces such as the terrain or the weather, internal forces such a lack of planning or coordination, or even mere chance.

Bibliography

- Chandler, A.D. JR. (1962). *Strategy and structure: chapters in the history of the industrial enterprise*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Clemons, E.K., Martino, V., Santamaria, J.A. (2005). *The Marine Corps Way: Using Maneuver Warfare to Lead a Winning Organization*. New York: McGraw-Hill.
- Howard, M., Paret, P. (1989). Editorial and Translation of: *Clausewitz, Carl von On War* [1832]. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Johnson, G., Scholes, K., Whittington, R. (2006). *Exploring Corporate Strategy*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Johnson, G., Scholes, K., Whittington, R. (2010). *Exploring Corporate Strategy*. 8, illustrated, reprint. Upper Saddle Rive: Financial Times Prentice Hall, 2010 – Business planning.
- Kim, Ch.W., Mauborgne, R. (2004). Blue Ocean Strategy. *Harvard Business Review*, October 2004 Issue.
- Kovařík, J. (2017). *Napoleon I. – Generál Bonaparte 1769-1804*. Třebíč: Akcent.
- LIVIUS.org (2017). Philip II of Macedonia. In *Articles on ancient history*. Retrieved from: www.livius.org/articles/person/philip-ii-of-macedonia/philip-ii-of-macedonia-5/.
- Manktelow, J. et al. (2017). *What Is Strategy? The Three Levels of Strategy*. MindTools Content Team. Retrieved from: www.mindtools.com/pages/article/what-is-strategy.htm.

- McNeilly, M.R. (2015a). *Sun Tzu and the Art of Business: Six Strategic Principles for Managers Revised Edition*. New York: Oxford University Press.
- McNeilly, M.R. (2015b). *Sun Tzu and the Art of Modern Warfare: Updated Edition*. New York: Oxford University Press.
- Mintzberg, H. (1973). *The Nature of Managerial Work*. Ann Arbor: Harper & Row, Jan 1, 1973 – Management.
- Papula, J., Papulová, Z. (2012). *Stratégia a strategický manažment a ko nástroje, ktoré umožňujú súperenie i spoluzitie Dávida s Goliášom*. Bratislava: Vydavateľstvo Wolters Kluwer.
- Porter, M.E. (1996). What is Strategy. *Harvard Business Review*, Nov/Dec 1996.
- Slávik, Š. (2013). *Strategický manažment*. Bratislava: Spirit 2.
- van Doorn, S., Heyden, M., LM. D., Volberda, H.M. (2017). Enhancing Entrepreneurial Orientation in Dynamic Environments: The Interplay between Top Management Team Advice-Seeking and Absorptive Capacity. *Long Range Planning*, 50(2), 134-144.

Tomasz POŁOMSKI

Zespół Szkół Ekonomicznych w Nowym Sączu

ORGANIZACJA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W POLSCE

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest wskazanie miejsca rządowej władzy wykonawczej w rozległym systemie prawa administracyjnego. Praca ukazuje strukturę organów egzekutywy oraz ich hierarchiczne relacje na różnych szczeblach i w rozmaitych formach. Omówiono ustrojowe podstawy jej prawnego bytu oraz wskazano najważniejsze zadania i kompetencje. Treść pracy odwołuje do aktualnego stanu faktycznego reprezentacji władzy wykonawczej. Uwagę poświęcono procesom stosowania prawa – w ramach organizacyjnej siatki administracji rządowej, której zagnieżdżenie odpowiada istotnej zasadzie konstytucyjnej: centralizacji i dekoncentracji rządu wobec decentralizacji organów samorządowych. W tym zakresie wskazano rolę wojewody jako reprezentanta Rady Ministrów w terenie i naszkicowano tryb, w jakim koresponduje on z organami samorządu. Ze względu na rozległość tematyczną zagadnienia, praca dotyczy jedynie podstawowych, a zarazem najważniejszych celów i założeń funkcjonowania rządu RP, a kwestie szczegółowe ujęto w formie licznych odwołań, bibliografii i wykazów aktów normatywnych.

Słowa kluczowe: rządowa władza wykonawcza, organy egzekutywy, zasada konstytucyjna, organy samorządowe, cele i założenia funkcjonowania rządu, organ administracji, administracja, administracja rządowa, decentralizacja, centralizacja, Rada Ministrów, zespolenie administracji, organy niezespolone, Konstytucja, Prezydent, minister, wojewoda, Terenowe organy administracji niezespolonej.

ORGANIZATION OF GOVERNMENTAL ADMINISTRATION IN POLAND

Summary

The subject of this article is to indicate the place of the executive government in an extensive system of administrative law. The following study presents the structure of executive organs and their hierarchical relations at various levels and forms. System foundations of its legal existence were discussed, and the most significant tasks and competences were pointed out. The content of the presented study refers to the current state of the executive authority. Particular attention was devoted to law enforcement processes – within the framework of the organizational network of governmental administration, which entity corresponds to an important constitutional principle: centralization and deconcentrating of the government towards the decentralization of local government bodies. In this regard, the role of the provincial governor as a regional representative of the Cabinet was indicated and the mode in which the provincial governor corresponds with local government bodies was outlined. Due to the thematic scope of the issue, the paper focuses only on the basic and also the most important aims and assumptions of the Polish government functioning. Specific issues are included in the form of numerous references, bibliographies and lists of normative acts or legal texts.

Key words: the place of the executive government, extensive system of administrative law, the structure of executive organs, hierarchical relations, system foundations, legal existence, significant tasks, competences the current state, executive authority, law enforcement processes, centralization and deconcentrating of the government, the decentralization of local government bodies, provincial governor, regional representative of the Cabinet, local government bodies, aims and assumptions of the Polish government functioning.

Gałąż publicznego prawa administracyjnego (ustrojowego, materialnego i proceduralnego) (Chmaj, 2007, s. 8) stanowi najbardziej złożony systemowo zbiór norm, organów i innych podmiotów, tworzących całokształt organizatorskiej oraz kierowniczej działalności państwa, o rozwiniętych i przenikających się zależnościach. Prawodawca nigdzie nie definiuje istoty administracji, chociaż poprzez zabiegi legislacyjne daje dość jasne przesłanki do wywodzenia etymologii tego terminu zastanego. Administracja publiczna jest konstrukcją wieloszczeblową i stanowi strukturę zbudowaną w sposób niejednolity oraz wewnętrznie zróżnicowany (Chmaj, 2012, s. 11). W ujęciu ogólniejszym, administracja publiczna stanowi funkcję państwa, jednak za pierwotny podmiot administrujący należy uznać państwo (za pośrednictwem organów państwowych) (Cieślak, 2017, s. 14).

W zależności od typologii podziału administracji państwowej, organ administracji rządowej naczelnego stopnia, tj. Rada Ministrów, jest (obok Prezydenta RP) desygnatem władzy wykonawczej. Dylemat sporny rodzi pytanie, czy głowa państwa w istocie jest tak rozumianym właśnie organem naczelnym (ze względu na swoistą rolę w całym państwie – przenikając do sfery ustawodawczej i sądowniczej w opozycji do funkcji rządu jako najbardziej właściwej dla roli egzekutywy wykonawczej) (Stahl, 2009, s. 306-307). Wobec powyższego założenia, na administrację rządową składają się organy (urzędy) oraz inne podmioty publiczne, powoływane do wykonywania zadań z zakresu administracji, podległe – na mocy Konstytucji RP i ustaw Radzie Ministrów – Prezesowi Rady Ministrów oraz ministrom (Chmaj, 2012, s. 13). Pojęcie „organ administracji” ujęto w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. i jest to typowa definicja pozytywna, nieprzedstawiająca znacznej wartości poznawczej, a co za tym idzie – bardziej przydatna wydaje się próba zdefiniowania tej frazy przez przedstawienie cech funkcjonalno-systemowych organu (Orlik, 2011, s. 35). Cechy te pozwalają wyodrębnić rolę organu jako centralnego bądź naczelnego, przy uwzględnieniu zależności hierarchii podporządkowania na różnych szczeblach administracji (np. w obrębie resortu). Owa pionowa podległość służbowa uwydatnia tzw. zasadę dekoncentracji. Koncentracja władzy publicznej, choć ułatwia proces podejmowania decyzji, to jednak w skrajnym nadużyciu takiej formy utrudnia efektywne docieranie informacji z niższych szczebli do organu zwierzchniego. Zapewnienie równowagi wydaje się być wyznacznikiem optymalnym i zapobiegającym rozrostowi aparatu administracji (np. w terenie). W poczet kategorii organów naczelnych wchodzi: Prezes Rady Ministrów (PRM), właściwy rzeczowo minister kierujący działem administracji rządowej, odpowiedni organ o ogólnokrajowym zasięgu działania (np. Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (Cieślak, 2017, s. 14) i naczelny organ organizacji społecznej. Kryterium „centralizacji władzy” mieści się z kolei w sferze władczego oddziaływania organu na całe terytorium państwa. Art. 15 Konstytucji odzwierciedla zasadę praworządności w zakresie tendencji decentralizacyjnych, a zatem daje obywatelowi poczucie administrowania zadaniami publicznymi i zapewnia bliskość w stosunku do tych organów. Przeciwnością centralnego charakteru organu jest zatem idea decentralizacji organów samorządowych, polegająca na „wyodrębnieniu samodzielnych i niezależnych struktur posiadających własne, chronione kompetencje i zadania” (Chmaj, 2012, s. 12). Sama istota oddania samorządom niezależności i samodzielności przy administrowaniu zadaniami publicznymi na potrzeby lokalne nie stoi w sprzeczności z postanowieniami Konstytucji, a wręcz przeciwnie – „interesy rządu i samorządu są zbieżne a działalność tych podmiotów wzajemnie się uzupełnia” (Ibidem, s. 15). Rada Ministrów (RM) i administracja rządowa zajmują się prowadzeniem szeroko rozumianej polityki państwa (por. art. 146 i n. Konstytucji). Do właściwości jednostek samorządu terytorialnego należy z kolei przede wszystkim zaspokajanie

potrzeb wspólnot lokalnych (por. art. 166 i n. ustawy zasadniczej) (Ibidem, s. 17). Samorządy mogą wykonywać również zadania zlecone przez administrację rządową (na drodze wykonania ustaw lub zawieranych porozumień); w tym zakresie podlegają nadzorowi i kontroli państwa – chodzi głównie o punkt widzenia legalności wydawania aktów administracyjnych i zarządzania, nadzór ten sprawuje PRM, wojewodowie oraz regionalne izby obrachunkowe (w zakresie spraw finansowych). Niekiedy kontrola RM przybiera postać tzw. kontroli instancyjnej, czyli nadania organom administracji rządowej właściwości organów wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Z reguły bowiem odwołania od decyzji administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego rozpatrywane są przez samorządowe kolegia odwoławcze. Rada Ministrów, jako strażnik i realizator interesu publicznego, zobowiązana jest do dokonania racjonalnego podziału administracyjnego państwa, co konkretyzuje art. 4 u.s.g.¹ i art. 3 u.s.p.² – dając upoważnienie do tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia, ustalania granic i zmieniania nazwy (i in.) gmin oraz powiatów.

Rada Ministrów (rząd) to naczelny, kolegiálny organ władzy wykonawczej o kompetencji generalnej. Zgodnie z art. 146 ust. 2 Konstytucji, przysługuje mu domniemanie kompetencji, a zatem należą do niego sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych lub samorządu terytorialnego (Zimmermann, 2010, s. 149). Na jego czele stoi Prezes Rady Ministrów, którego pozycja jako szefa rządu sprowadza się nie tylko do technicznego administrowania RM oraz funkcji przewodniczenia i reprezentacji tego ciała, lecz w świetle unormowań konstytucyjnych może być uważany za samodzielny monokratyczny organ władzy państwowej (wydaje decyzje władcze). W zakresie swojej aktywności PRM reprezentuje oraz kieruje pracami RM, wydaje rozporządzenia, gwarantuje wykonanie polityki RM (określa sposób i harmonogram prac), w ramach swojego zwierzchnictwa służbowego i administracyjnego pełni rolę koordynującą i kontrolującą oraz sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach zwykłych³. Pozycja reprezentacyjna PRM przejawia się w reprezentowaniu rządu zarówno na arenie krajowej, jak i międzynarodowej. W tym drugim przypadku chodzi także o zatwierdzanie umów międzynarodowych niewymagających⁴ oraz wymagających (Winczorek, 2003, s. 106) ratyfikacji (przez Prezydenta) – zatwierdzenie jest domeną RM. W odniesieniu do umów ratyfikowanych, ale również innych aktów urzędowych Prezydenta (z wyłączeniem prerogatyw wprost zarezerwowanych dla głowy państwa), PRM posiada prawo i obowiązek dokonywania kontrasygnaty, przez co art. 144 Konstytucji wymusza wręcz ustrojową współpracę tych dwóch podmiotów (Chmaj, 2012, s. 42).

Poza zespołami opiniotwórczo-doradczymi, komitetami stałymi, radami i pełnomocnikami, które to ciała funkcjonują bezpośrednio przy PRM i są przezeń tworzone⁵, Prezesowi podlega kilkanaście instytucji państwowych o charakterze centralnym. Organy centralne są bezpośrednio nadzorowane (oraz powoływane i odwoływane na wniosek odpowiedniego organu) przez PRM⁶, a zakres ich działania obejmuje całe terytorium państwa. Bezpośrednio podlegają one natomiast naczelnej administracji rządowej (szerzej rozumianej – np. Komendant Główny Policji podlega

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (test jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 994 ze zm., w: Dz.U. z 2018 r., poz. 1000, 1349, 1432, 2500).

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 995 ze zm., w: Dz.U. z 2018 r., poz. 1000, 1349, 1432, 2500).

³ Por. art. 148 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ Art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2000 r., Nr 39, poz. 443 ze zm.): „Umowa międzynarodowa, która nie podlega ratyfikacji, wymaga zatwierdzenia przez Radę Ministrów”.

⁵ Zob. art. 5 pkt 4 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 1996 r., Nr 106, poz. 492 ze zm.).

⁶ Zob. art. 33a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1997 r., Nr 141, poz. 943 ze zm.).

ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych). Wyodrębnienie kierowników urzędów centralnych spełnia przesłanki dekoncentracji zadań w układzie horyzontalnym (poziomym). Zapleczem pomocniczym, zapewniającym obsługę organu (kierownika), jest urząd (np. Urząd Patentowy podlegający RM). Organy centralne stoją na szczycie w pionowej hierarchii zwierzchnictwa i podległości. W kwestii bezpieczeństwa ważnymi organami (urzędami) są: Rządowe Centrum Bezpieczeństwa⁷, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) i Agencji Wywiadu (AW) oraz Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA). Utworzenie jednostek terenowych ma na celu rozpraszanie kompetencji władzy w ujęciu szczeblowym (np. dyrektorzy izb, naczelnicy urzędów). W ten sposób krystalizuje się podział na: organy zespolone i niezespolone. Te pierwsze podlegają „zespoleniu” najczęściej wokół właściwego miejscowo wojewody, czyli reprezentanta RM w terenie (zależność w układzie wertykalnym, dekoncentracja miejscowa) (Chmaj, 2007, s. 91). Znaczenie określenia „zespolenie administracji” wypełnia też aspekt zależności w układzie poziomym (dekoncentracja rzeczowa), gdyż dotyczy współpracy wojewody z wszystkimi ministrami resortowymi, a więc z całym zespołem. Organy niezespolone przyporządkowane są konkretnemu resortowi (właściwemu ministrowi) lub centralnemu organowi administracji rządowej, a także kierownikom państwowych osób prawnych i kierownikom innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie (Stahl, 2009, s. 340-341). W segmencie administracji rządowej organy niezespolone pomijają podległość wojewodzie, choć muszą z nim współpracować (np. składać coroczne informacje o swojej działalności w województwie) (Ibidem).

Rada Ministrów jest podstawowym organem władzy wykonawczej. Współczesny ustroj państwowy oparty jest na modelu rządów parlamentarno-gabinetowych. W stosunku do podstawowego wzorca model ten został zmodyfikowany przez umocnienie pozycji RM – a w jej ramach PRM (Winczorek, 2003, s. 129). Na tle poglądów doktryny konstytucyjnej oraz judykatury Trybunału Konstytucyjnego (TK), władza wykonawcza rozumiana jest jako działalność zmierzająca do zaspakajania potrzeb członków wspólnoty – państwa, realizacji zadań o charakterze publicznym, wynikających z obowiązującego prawa oraz z samej istoty państwowości (Chmaj, 2012, s. 50). W skład RM wchodzi: PRM, ministrowie, a także (jeśli zostaną powołani) wiceprezesa RM oraz przewodniczący określonych w ustawach komitetów. Prezes i wiceprezes mogą pełnić funkcję ministra. Ogólna liczba ministrów nie jest wprost ograniczona Konstytucją⁸, przy czym wobec unormowań zawartych w u.d.a.r.⁹ w obecnym stanie prawnym teoretycznie maksymalna liczba ministrów resortowych wynosi 34 (a aktualna ich liczba to 17¹⁰). Skład rządu dobiera PRM – osoba desygnowana na to stanowisko przez Prezydenta. Szef rządu ustala w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres działania ministra. Ustawa o działach administracji rządowej przewiduje powstanie określonej ilości resortów, którymi kierują ministrowie (często otrzymując tekę w stosunku do kilku resortów, np. transportu, budownictwa i gospodarki morskiej). Ustawa ta wielokrotnie była i jest zmieniana choćby z uwagi na zwyczaj łączenia kilku resortów pod zwierzchnictwo jednego ministra. Obecnie klasyfikacja działów administracji rządowej obejmuje 36 resortów. Co istotne, PRM nie kształtuje działów, lecz je powierza, stąd kompetencje ministrów mają swoje źródło w ustawach. Poza obligatoryjnymi członkami RM, skład tego gabinetu uzupełniają fakultatywnie (co leży w gestii

⁷ Kontekst: jako państwowa jednostka budżetowa.

⁸ Ustawa zasadnicza przewiduje istnienie organów: Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości i Ministra Spraw Zagranicznych (zob. art. 133, 134 i 187 Konstytucji RP).

⁹ Zob. art. 4 ust. 4 wz. z art. 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1997 r., Nr 141, poz. 943 ze zm.).

¹⁰ <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/sklad-rady-ministrow/4484,Sklad-Rady-Ministrow.html> (dostęp: 29.12.2017).

PRM) inne podmioty, np. wiceprezesa RM oraz ministrowie zadaniowi („bez teki”)¹¹. W świetle art. 153 ust. 2 Konstytucji, PRM jest również zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej, która skupia osoby zatrudnione w strukturach aparatu urzędniczego, cechującego się bezstronnością i neutralnością polityczną¹². Komentatorzy art. 153 Konstytucji zwracają uwagę na fakt, że zwierzchnictwo PRM (organu o dalece idącej polityczności) nad strukturą, która winna być *stricto apolityczna*, może stanowić zagrożenie dla tej instytucji (Garlicki, 2000, s. 19-20). PRM jest jednym z sześciu podmiotów kompetentnych do wydawania rozporządzeń wykonawczych (obok Prezydenta, RM, ministrów resortowych, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji [KRRiT]) oraz przewodniczących komitetów, którym ustawy, z upoważnienia norm ustrojowych, dają taką kompetencję. Przewodniczący ci są odpowiednikami ministrów resortowych i wchodzi w skład RM z mocy prawa. Komitety, o których mowa, z reguły tworzone są w przypadkach, gdy występuje potrzeba uwzględnienia różnych punktów widzenia wobec spraw pozostających w gestii danego działu administracji państwowej (Chmaj, 2012, s. 91). Podstawowym i jednocześnie bardzo rozbudowanym strukturalnie (kilkanaście jednostek organizacyjnych, np. departamenty, biura) organem pomocniczym dla PRM oraz RM¹³ jest kancelaria premiera (KPRM). W ujęciu generalnym kancelaria zapewnia obsługę merytoryczną, prawną, organizacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową, a w ujęciu szczególnym np. wydaje dzienniki promulgacyjne poprzez Rządowe Centrum Legislacji. Niektóre organy mają charakter bytu obligatoryjnego (Rządowe Centrum Legislacji RCL, Rada Legislacyjna). Przy premierze funkcjonuje też Gabinet Polityczny PRM, pełniący zadania doradztwa politycznego. Szef rządu jako jedyny organ może składać wniosek o wotum zaufania swojego rządu.

Na tle zawartego w art. 146 ust. 1 Konstytucji sformułowania, wskazującego RM jako organ uprawniony do prowadzenia polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa, szczególnego charakteru nabiera ust. 2 cytowanego artykułu, zawierający domniemanie właściwości RM – „Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”. Domniemanie właściwości na rzecz RM wiąże się z koniecznością dokonania rozdzielenia kompetencji innych podmiotów, których działania wiążą się z realizacją polityki i zadań państwa (z wyłączeniem organów władzy ustawodawczej i sadowiczej) (Chmaj, 2012, s. 53). Z historycznego punktu widzenia, obecna konstytucja przyjęła model dualistycznej egzekutywy i wzmocniła rolę RM w stosunku do rozwiązań przyjętych w „Małej Konstytucji”¹⁴. Prezydent utracił możliwość wpływania na obsadę tzw. prezydenckich resortów (Spraw Wewnętrznych, Obrony Narodowej i Spraw Zagranicznych). Prezydent utracił także możliwość zwoływania posiedzeń RM, jednak może zwoływać posiedzenie Rady Gabinetowej (Ibidem, s. 49). Konstytucja stanowi, że „RM (...) koordynuje i kontroluje prace administracji rządowej”. W tym celu RM może się zwrócić do NIK z wnioskiem o skontrolowanie wskazanych podmiotów¹⁵. Poza kwestiami związanymi z bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym (obronność państwa¹⁶), istotną pozycją zadaniową RM w ramach bezpieczeństwa finansów jest uchwalanie budżetu państwa (oraz kierowanie nim) i zamknięcia rachunków państwowych, a także ochrona interesów Skarbu Państwa (w województwie reprezentantem Skarbu Państwa

¹¹ Por. art. 149 ust. 1 Konstytucji RP.

¹² Art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r., Nr 227, poz. 1505 ze zm.).

¹³ Zob. art. 26 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 1996 r., Nr 106, poz. 492 ze zm.).

¹⁴ Tj. Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426 ze zm.).

¹⁵ Zob. art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 1995 r., Nr 13, poz. 59 ze zm.).

¹⁶ Np. RM określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej.

jest wojewoda [Ibidem, 144]). Zapewnienie wykonywania ustaw stanowi ustrojowy obowiązek rządu. Dla tworzenia bądź dymisjonowania rządu przewidziano kilka trybów: procedurę podstawową (art. 154 ust. 1 i 2 Konstytucji) i dwie procedury rezerwowe (art. 155 ust. 1 Konstytucji). RM podlega kontroli sejmowej przez procedurę konstruktywnego wotum nieufności (art. 162 Konstytucji). Polityczna odpowiedzialność stanowi szczególny reżim odpowiedzialności rządu i jego członków, wynikający z powstania rozbieżności między polityką RM i ministrów a polityką reprezentowaną przez sejm, ugrupowania parlamentarne czy posłów (Ibidem, s. 74). Na RM ciąży również reżim odpowiedzialności konstytucyjnej za delikt przeciwko ustawie zasadniczej oraz za przestępstwo popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem. Pociągnięcie członka rządu do odpowiedzialności będzie możliwe tylko wówczas, gdy sejm podejmie uchwałę zmierzającą do uruchomienia postępowania przed Trybunałem Stanu (art. 156 ust. 1 Konstytucji).

Utworzenie stanowiska ministra wiąże się z reguły z ukształtowaniem całego pionu administracji, podległego danemu ministrowi (Ibidem, s. 85). Ministrom podlegają terenowe niezespalone organy administracji rządowej (np. dyrektorzy izb i naczelnicy urzędów skarbowym są funkcyjnie i służbowo podporządkowani ministrowi ds. finansów, nie zaś wojewodzie). Taki stosunek wyraża koncepcja dekoncentracji pionowej w stosunku do administracji naczelnego szczebla. Zespolenie administracji w województwie ma z kolei swoje ugruntowanie w pozycji wojewody, który odpowiada przed RM i jest powoływany przez PRM na wniosek właściwego ministra. Kompetencje funkcyjne ministra (będącego samodzielnym organem) wyrażają się poprzez członkostwo w kolejalnym organie władzy wykonawczej (RM) oraz jako kierownictwo resortem. W strukturze ministerstwa (jako urzędu) występują następujące jednostki organizacyjne: departamenty (zadania merytoryczne), biura (obsługa ministerstwa), sekretariaty (obsługa komitetów, rad i zespołów) oraz wydziały (celowe komórki wewnątrz departamentów i biur) (Ibidem, s. 88). Reprezentantem rządu w pracach parlamentarnych jest sekretarz parlamentarny wyznaczany spośród sekretarzy i podsekretarzy stanu w ministerstwie¹⁷. Ministrowie oraz przewodniczący komitetów nie mogą prowadzić działalności niedającej się pogodzić ze sprawowaniem ich urzędu (art. 150 Konstytucji) oraz mają obowiązek złożenia „oświadczeń majątkowych” i o działalności gospodarczej prowadzonej przez współmałżonka¹⁸. W postępowaniu administracyjnym minister może być instancyjnym organem wyższego stopnia, np. w stosunku do wojewody (zob. art. 17 pkt 2 i 3 Kodeksu postępowania administracyjnego).

Zadania administracji rządowej w województwie wykonują: wojewoda, szefowie służb, inspekcji i straży w ramach zasady zespolenia administracji, terenowe organy rządowej administracji niezespalonej oraz organy samorządu terytorialnego na zasadzie zlecenia zawartego w ustawach lub porozumieniach (Leoński, 2004, s. 124). Do rządowej administracji zespolonej w województwie zalicza się też działających pod zwierzchnictwem starosty kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży¹⁹. Powoływanie wojewody (na wniosek ministra właściwego ds. administracji) oraz wicewojewodów (na wniosek wojewody) jest aktem administracyjnym wychodzącym od PRM. Szef rządu dokonuje kontrolnej oceny pracy wojewodów (nadzór dyrektywny) zarówno pod względem legalności, jak też zgodności z założeniami polityki, a także gospodarności. Wojewoda z reguły jest organem II instancji w postępowaniu administracyjnym (prawo budowlane), chociaż może być również organem najniższego stopnia (np. w sprawach dot.

¹⁷ § 163 Uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2013, poz. 979 ze zm.).

¹⁸ Zob. art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 1997 r., Nr 106, poz. 679 ze zm.).

¹⁹ Zob. art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r., Nr 31, poz. 206 ze zm.).

paszportów). Pełni także funkcję organu egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji (może np. wstrzymać egzekucję). Przy wojewodzie działa urząd wojewódzki i jego delegatury. Kompetencje kontrolne i koordynacyjne wojewody (niemające charakteru władczego) odnoszą się z reguły do organów rządowej administracji niespolonej, ale niekiedy także dotyczą innych organów, np. samorządu terytorialnego czy fundacji korzystających ze środków publicznych (zwłaszcza w zakresie obronności i bezpieczeństwa) (Leoński, 2004, s. 129). Choć wojewoda jest zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej, to jednak organizacyjne zespolenie w jednym urzędzie nie zostało zachowane w ustawach normujących działanie poszczególnych służb, inspekcji i straży (posiadają one wyodrębnioną strukturę działającą poza urzędem wojewódzkim – np. Komenda Wojewódzka Policji). Wyjątkiem jest włączenie inspekcji geodezyjnej i kartograficznej jako odrębnego wydziału urzędu (Chmaj, 2012, s. 139). Wojewoda pełni nadzór nad samorządem terytorialnym. W odniesieniu do legalności, na płaszczyźnie merytorycznej weryfikuje uchwały samorządu, a w sprawach personalnych np. wnioskuje o rozwiązanie zarządu powiatu lub województwa czy też wprowadzenie zarządu komisarycznego.

Terenowe organy administracji niespolonej²⁰ (daw. specjalnej) to wyspecjalizowane organy administracji, których kompetencje mieszczą się w ramach jednego resortu (quasi-resortu). Oparte są z reguły na zasadzie centralizacji. Niekiedy występują na jednym szczeblu podziału terytorialnego, a czasem struktura ich jest wieloszczeblowa (Leoński, 2004, s. 132).

Na koniec warto wspomnieć o zadaniach administracji rządowej zleconych samorządowi. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym odróżniają zadania własne od zleconych. Chodzi tu również o zlecenie kompetencji jako form władczych działania (Ibidem, 154). Zlecenie przybiera formę porozumienia (i wtedy potrzebna jest zgoda „zleceniobiorcy”) albo wynika z ustawy i samorząd musi przyjąć zlecenie. Zlecenia te ujęto w zał. nr 7 do ustawy budżetowej²¹.

Administracja rządowa pełni funkcję władzy wykonawczej, wprowadza ustanowione prawo w życie oraz prowadzi wewnętrzną i międzynarodową politykę państwa, dlatego też aby jej działania były sprawne i skuteczne, musi posiadać określoną strukturę oraz organizację. Organy administracji rządowej na każdym szczeblu posiadają swoje kompetencje i zadania, które pozwalają im sprawnie działać. Podział na administrację naczelną, centralną i terenową umożliwia poszczególnym organom koncentrowanie się na jasno sprecyzowanych celach, jak również zapewnia efektywny nadzór i kontrolę nad ich działaniami, a co za tym idzie – sprawne funkcjonowanie całego państwa.

²⁰ Art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r., Nr 31 poz. 206 ze zm.) definiuje zamknięty katalog 15 takich organów.

²¹ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 108 ze zm.).

Bibliografia

- Chmaj, M. (red.). (2007). *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Warszawa: Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego.
- Chmaj, M. (red.). (2012). *Administracja rządowa w Polsce*. Warszawa: Difin.
- Cieślak, Z. (red.). (2017). *Nauka administracji*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Garlicki, L. (red.). (2000). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (...) (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Leoński, Z. (2004). *Zarys prawa administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Orlik, B., A. Puszko (red.). (2011). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business.
- Stahl, M. (red.). (2009). *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa: Difin.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r., Nr 84, poz. 426 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2000 r., Nr 39, poz. 443 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r., Nr 227, poz. 1505 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 1995 r., Nr 13, poz. 59 ze zm.).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1997 r., Nr 141, poz. 943 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 995 ze zm., w: Dz.U. z 2018 r., poz. 1000, 1349, 1432, 2500).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 994 ze zm., w: Dz.U. z 2018 r., poz. 1000, 1349, 1432, 2500).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 1996 r., Nr 106, poz. 492 ze zm.).
- Winczorek, P. (2003). *Prawo konstytucyjne w Rzeczypospolitej Polskiej: podręcznik dla studentów studiów nieprawnych*. Warszawa: Liber.
- Zimmermann, J. (2010). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/sklad-rady-ministrow/4484,Sklad-Rady-Ministrow.html>.

Aleksandra JASIŃSKA, Marek JASIŃSKI

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

ANALIZA PORÓWNAWCZA POZIOMU ROZWOJU INFRASTRUKTURY DROGOWEJ W POLSCE

Streszczenie

Dobrze rozwinięta infrastruktura drogowa jest jednym z ważniejszych warunków dynamicznego rozwoju całej gospodarki. Istotne jest zagwarantowanie nie tylko szybkiego, ale także równomiernego rozwoju. W opracowaniu tym porównano poziom rozwoju infrastruktury drogowej na poziomie województw. W tym celu posłużono się wielowymiarową analizą porównawczą. Omówiono wyniki badań i przedstawiono wynikające z nich wnioski.

Słowa kluczowe: infrastruktura drogowa, finansowanie budowy dróg, wydatki publiczne na infrastrukturę drogową, autostrady, drogi ekspresowe, ranking województw, wielowymiarowa analiza porównawcza.

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE LEVEL OF DEVELOPMENT OF ROAD INFRASTRUCTURE IN POLAND

Summary

Well-developed road infrastructure is one of the most important conditions for the dynamic development of the entire economy. It is important to guarantee not only rapid but also even development. The study compared the level of development of road infrastructure at the level of voivodships. For this purpose, a multidimensional comparative analysis was used. The research results are presented and the resulting conclusions are presented.

Key words: road infrastructure, road construction financing, public expenditure on road infrastructure, highways, expressways, ranking of voivodships, multidimensional comparative analysis.

Wprowadzenie

Infrastruktura drogowa jest jednym z istotnych elementów wpływających na gospodarkę, przez jej oddziaływanie m.in. na transport drogowy oraz rynek pracy. Wraz ze wzrostem gospodarczym dynamicznie rośnie ilość przewożonych ładunków niemal wszystkimi rodzajami transportu. Wśród nich dominuje właśnie transport drogowy. W roku 2017 transportem tym przewieziono 1 747 266 tys. ton towarów, podczas gdy kolejowym – 239 501 tys. ton, morskim – 78 076 tys. ton, lotniczym – 53 tys. ton, zaś śródlądowym wodnym zaledwie 5 777 tys. ton (stat.gov.pl/obszary-tematyczne/transport-i-lacznosc/transport/przewozy-ladunkow-i-pasazerow-w-2017-roku,11,6.html, dostęp: 30.09.2018). Państwo już od lat przeznacza ogromne środki na remonty i budowę nowych dróg zarówno krajowych, jak też lokalnych. W roku 2010 w Polsce istniało 857 km autostrad i 482 km dróg ekspresowych, zaś w 2017 było to już 1 638 km autostrad i 1 807 km dróg ekspresowych (www.gddkia.gov.pl/pl/a/6610/dane-statystyczne, dostęp: 30.09.2018). Rośnie liczba samochodów jeżdżących po polskich drogach. W 2010 roku na każdy 1 000 mieszkańców przypadały 453 samochody, co dawało nam 18. miejsce wśród krajów UE, w 2016 było to już 571 samochodów i pozwoliło awansować naszemu krajowi w tym rankingu na 7. miejsce w UE (appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do, dostęp: 30.09.2018). Wzrost liczby samochodów w Polsce jest tak dynamiczny (w roku 2016 zarejestrowanych było 21 675 388 sztuk samochodów

(appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitView TableAction.do, dostęp: 30.09.2018), że mimo szybkiego rozwoju, infrastruktura drogowa jest coraz bardziej obciążona. Systematycznie rośnie natężenie ruchu na drogach. Średni dobowy ruch pojazdów silnikowych (SDR) na drogach krajowych wyniósł w 2010 roku 9 888 pojazdów na dobę, a w roku 2015 było to już 11 178 pojazdów na dobę (www.gddkia.gov.pl/pl/1231/generalny-pomiar-ruchu, dostęp: 30.09.2018). Liczba wypadków śmiertelnych w Polsce na 100 tys. ludności w roku 2010 wynosiła 10,3, a w roku 2016 obniżyła się do 8,0 (ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=sdg_11_40&plugin=1, dostęp: 30.09.2018). Poziom tego wskaźnika spadł, ale jest on bardzo wysoki w porównaniu do innych krajów UE, w roku 2016 gorzej było tylko na Łotwie i w Rumunii.

Wszystkie te dane świadczą o tym, jak infrastruktura drogowa się zmienia i jak ważnym jest czynnikiem mówiącym o poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i o jego pozycji wśród innych krajów. Sieć drogowa, mimo istotnych zmian w polityce, w dostępie do innych źródeł finansowania oraz zrównoważonego planowania jej rozwoju nie jest jednak we wszystkich rejonach Polski jednakowo rozwinięta.

Głównym celem niniejszego opracowania była wielowymiarowa analiza porównawcza wydatków publicznych na infrastrukturę drogową, obejmująca poszczególne województwa Polski w latach 2010 i 2017, porównanie zmian tego stanu na przestrzeni badanego okresu, a także stworzenie rankingu województw pod względem poziomu rozwoju infrastruktury drogowej w badanych latach, ze szczególnym uwzględnieniem w tym uszeregowaniu miejsca Małopolski.

1. Infrastruktura drogowa

Odpowiednia infrastruktura jest istotnym czynnikiem stymulującym rozwój społeczno-gospodarczy jednostek terytorialnych. Pojęcie „infrastruktura” nie jest jednoznaczne i w literaturze występuje wiele definicji. Intuicyjną i zarazem ogólną definicję tego pojęcia podaje T. Kudłacz, w której przyjmuje, że jest ona zespołem obiektów i urządzeń, zapewniającym właściwą obsługę funkcjonowania gospodarki oraz odpowiedni standard życia społeczeństwa danego obszaru (Kudłacz, 2015, s. 14). Infrastruktura można podzielić na gospodarczą i społeczną. Infrastruktura gospodarcza obejmuje urządzenia i sieci z zakresu komunikacji, energetyki, gospodarki wodnej i kanalizacyjnej oraz gospodarki odpadami; infrastruktura społeczna to zespół urządzeń i instytucji zaspakajających potrzeby społeczeństwa w zakresie m.in. ochrony zdrowia, kultury, oświaty, nauki, wypoczynku, bezpieczeństwa publicznego, wymiaru sprawiedliwości (Ibidem, s. 16-17). Jednym z rodzajów infrastruktury gospodarczej jest infrastruktura transportowa, która należy do najważniejszych elementów rozwoju gospodarczego (Kozłowski, 2012, s. 17). T. Kamińska wyróżnia trzy kategorie korzyści wynikających z budowy czy modernizacji infrastruktury transportu:

- wymierne wartościowo: koszty eksploatacyjne środków transportu, skrócenie czasu podróży, przesunięcia międzygałęziowe w transporcie, zmiany wartości nieruchomości, wzrost aktywności ekonomicznej;
- społeczno-ekonomiczne: redystrybucja dochodu pomiędzy regionami i grupami społeczno-gospodarczymi, redystrybucja między różnymi użytkownikami, spadek bezrobocia;
- ochrona środowiska i bezpieczeństwa: wpływ na poziom zanieczyszczenia powietrza i hałas, a także bezpieczeństwo (Domańska, 2006, s. 79-80).

Częścią infrastruktury transportowej jest infrastruktura drogowa, która obejmuje elementy sieci transportowej, z której korzystają środki transportu w czasie ruchu i postoju (Harańczyk, 2015, s. 33). Infrastruktura transportu drogowego dzieli się na infrastrukturę liniową (sieć dróg) oraz punktową (pasażerska, ładunkowa, obsługi środków transportowych i osób) (Wojciechowski, Wojciechowski, Kosmatka, 2009, s. 232-233). Infrastrukturę liniową transportu drogowego można klasyfikować, biorąc pod uwagę kryterium spełnianej funkcji i wyróżnia się drogi: krajowe, wojewódzkie, powiatowe, gminne, zakładowe, lokalne oraz miejskie. Stosując kryterium kwalifikacji technicznej, wyróżnia się pięć klas dróg publicznych: autostrady i drogi o podobnych parametrach, drogi szybkiego ruchu, pasy jednojezdniowe o dwóch kierunkach ruchu, drogi do obsługi ruchu wewnątrzregionalnego, pasy o wąskiej jezdni, przeznaczone do ruchu lokalnego. Trzecie kryterium związane jest ze stopniem dostępności – wyróżnia się drogi ogólnodostępne, ekspresowe, autostrady (Rosik, Szuster, 2008, s. 10).

Zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 1985 r., Nr 14, poz. 60) oraz ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r., Nr 200, poz. 1953), droga publiczna to droga, z której może korzystać każdy zgodnie z jej przeznaczeniem. „Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: 1) drogi krajowe, 2) drogi wojewódzkie, 3) drogi powiatowe, 4) drogi gminne” (Dz.U. 1985 nr 14 poz. 60, rozdz. 1, art. 2, pkt 1). Ponadto „Drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa. Drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy” (Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, rozdz. 1, art. 2a, pkt 1, 2). „Zarządcami dróg, są dla dróg: 1) krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad; 2) wojewódzkich – zarząd województwa; 3) powiatowych – zarząd powiatu; 4) gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta)” (Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, rozdz. 1, art. 19, pkt 2). Zgodnie z rozdz. II, art. 20 ustawy o drogach publicznych zarządca drogi ma m.in.:

- opracowywać projekty planów rozwoju sieci drogowej;
- opracowywać projekty planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg;
- inwestować;
- utrzymywać nawierzchnie dróg, chodniki, drogowe obiekty inżynierskie i urządzenia związane z drogą;
- koordynować roboty w pasie drogowym;
- pobierać opłaty i kary pieniężne;
- przeprowadzać okresowe kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich z uwzględnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- przeciwdziałać niszczeniu dróg przez ich użytkowników;
- dokonywać okresowych pomiarów ruchu drogowego.

Kategorię i zarządcę dróg określa Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich (Dz.U. z 1998 r., Nr 160, poz. 1071) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz.U. z 2004 r., Nr 128, poz. 1334 z późn. zm.). Zasady finansowania infrastruktury drogowej oraz gromadzenia środków na te cele ujęte są w ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz.U. z 2005 r., Nr 267, poz. 2251 z późn. zm.).

2. Finansowanie rozwoju infrastruktury drogowej

Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz.U. z 2005 r., Nr 267, poz. 2251 z późn. zm.) opisuje zasady finansowania budowy, modernizacji, utrzymania, ochrony oraz zarządzania drogami publicznymi. Zgodnie z art. 3 tej ustawy, zadania te są finansowane przez: ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad albo drogowych spółek specjalnego przeznaczenia w odniesieniu do dróg krajowych; samorząd województwa w odniesieniu do dróg wojewódzkich; samorząd powiatowy w odniesieniu do dróg powiatowych (art. 3, pkt 1), a także z budżetu gmin w odniesieniu do dróg gminnych. Artykuł 5 tej ustawy określa, że „wydatki związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem infrastrukturą transportu lądowego, finansowaną lub dofinansowaną przez ministra właściwego do spraw transportu ustala się w ustawie budżetowej w wysokości nie niższej niż 18% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych”.

Artykuł 26 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.) gwarantuje część subwencji ogólnej z przeznaczeniem na dofinansowanie inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu, a także na remont, utrzymanie, ochronę i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu. Wysokość tej rezerwy ustala się w kwocie nie mniejszej niż kwota rezerwy przyjęta w ustawie budżetowej na rok bazowy na dofinansowanie zadań. Rezerwą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego.

Artykuł 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych (Dz.U. z 2009 r., Nr 53, poz. 435 z późn. zm.) określa, że jednostki mogą otrzymywać dotację na dofinansowanie zadań własnych w powyższym zakresie, przy czym wysokość dotacji nie może przekroczyć 50% kosztów realizacji zadania i w kwocie nieprzekraczającej 3 000 000 zł.

Budżety gmin ponadto uzyskują środki z podatków, którym podlegają samochody ciężarowe, autobusy, ciągniki, przyczepy oraz naczepy, które łącznie z pojazdem silnikowym posiadają dopuszczalną masę całkowitą od 7 ton (art. 9 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 1991 r., Nr 9, poz. 31 z późn. zm.). Dopuszczone są również opłaty drogowe za korzystanie z dróg publicznych oraz ustalonej przez gminę strefy śródmiejskich, które zasilają budżety gmin (art. 13 pkt 1, pkt 2, art. 13e pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. z 1985 r., Nr 14, poz. 60 z późn. zm.). Zgodnie z art. 20d pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 1985 r., Nr 14, poz. 60 z późn. zm.), dochody uzyskane z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących jednostki samorządu terytorialnego przeznaczają w całości na finansowanie zadań inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych związanych z siecią drogową, a także utrzymanie i funkcjonowanie infrastruktury oraz urządzeń drogowych, w tym na budowę, przebudowę, remont, utrzymanie i ochronę dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym popularyzację przepisów ruchu drogowego, działalność edukacyjną oraz współpracę w tym zakresie z właściwymi organizacjami społecznymi i instytucjami pozarządowymi.

Środki uzyskane z grzywien nałożonych przez Inspekcję Transportu Drogowego za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urzędzeń rejestrujących są przekazywane na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego z przeznaczeniem na finansowanie: zadań inwestycyjnych związanych z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach krajowych, budowy lub przebudowy dróg krajowych.

Środki na finansowanie infrastruktury drogowej uzyskiwane są również z funduszy Unii Europejskiej. Środki bezzwrotne pochodzące ze źródeł zagranicznych są środkami publicznymi i ujęte są w ustawie budżetowej. Środki unijne dodatkowo objęte są szeregiem szczegółowych przepisów. Zgodnie z art. 39a pkt 1, 1a ustawy dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 1994 r., Nr 127, poz. 627 z późn. zm.), został utworzony fundusz, na którym gromadzone są środki finansowe na budowę i przebudowę dróg krajowych. Środki te pochodzą z opłaty paliwowej, odsetek z tytułu oprocentowania środków Funduszu oraz odsetek od lokat okresowo wolnych środków Funduszu w bankach; z opłat za przejazdy autostradą, płatności dokonywanych przez spółki, zgodnie z warunkami umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, wpływów uzyskanych z tytułu odpłatnego udostępniania nieruchomości nabytych na cele budowy dróg; środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi; wpływów uzyskanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z tytułu opłat za specyfikacje istotnych warunków zamówienia, zatrzymania wadium wraz z odsetkami, zatrzymania wraz z odsetkami zabezpieczenia należytego wykonania umowy, środków z kredytów lub pożyczek zaciągniętych na rzecz Funduszu przez Bank Gospodarstwa Krajowego; wpływów z obligacji emitowanych na rzecz Funduszu przez Bank Gospodarstwa Krajowego; inwestycji środków Funduszu w jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego, innych wpływów z opłat i kar; dotacji z budżetu państwa; pożyczek z budżetu państwa; wpływów z grzywien nałożonych przez Inspekcję Transportu Drogowego za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urzędzeń rejestrujących, darowizn i zapisów; wpływów z innych środków publicznych.

3. Charakterystyka zmiennych diagnostycznych opisujących wydatki publiczne na infrastrukturę drogową

W przeprowadzonych badaniach analizy porównawczej wydatków publicznych na infrastrukturę drogową przy doborze metody badawczej oraz zmiennych diagnostycznych uwzględnione są podane definicje wydatków publicznych.

Przy wyborze metody badawczej kierowano się szerszym spojrzeniem na infrastrukturę drogową zarówno pod kątem ilościowym, jak też jakościowym oraz możliwością analizy poszczególnych czynników kształtujących ten zasób.

Istotnym czynnikiem w poniższym postępowaniu badawczym był dobór ekonomicznych cech, stanowiących podstawę oceny poziomu infrastruktury drogowej w poszczególnych województwach. Na potrzeby tej analizy przyjęto 22 zmienne, odnoszące się do: aktualnego stanu infrastruktury drogowej, finansów publicznych, inwestycji drogowych, bezpieczeństwa i transportu w poszczególnych województwach.

Zaproponowane zmienne opisujące omawiane zjawisko to:

Stan infrastruktury drogowej:

X_1 – ogółem długość dróg publicznych na 10 tys. osób

X_2 – drogi o twardej nawierzchni na 10 tys. osób

X_3 – drogi o twardej nawierzchni ulepszonej na 100 km²

X_4 – udział dróg ekspresowych i autostrad w drogach ogółem

Finanse publiczne:

X_5 – dochody własne JST w przeliczeniu na 1 mieszkańca

X_6 – udział podatku od środków transportowych w dochodach własnych gmin i miast na prawach powiatu

X_7 – środki z UE na finansowanie programów i projektów w przeliczeniu na 1 mieszkańca

X_8 – dochody ogółem gmin, miast na prawach powiatu, powiatów, województw na 1 mieszkańca

Inwestycje drogowe:

X_9 – wydatki na drogi publiczne w przeliczeniu na 1 mieszkańca

X_{10} – udział umów o dofinansowanie dróg w ramach funduszy europejskich w umowach ogółem

X_{11} – udział wydatków gmin i powiatów na prawach miasta na drogi publiczne w wydatkach ogółem

Bezpieczeństwo:

X_{12} – liczba wypadków ogółem

X_{13} – wypadki drogowe na 100 tys. osób

X_{14} – liczba ofiar śmiertelnych na 100 tys. pojazdów

X_{15} – liczba rannych na 100 tys. pojazdów

Transport drogowy:

X_{16} – liczba pojazdów na 1000 osób

X_{17} – liczba samochodów osobowych na 1000 osób

X_{18} – liczba samochodów ciężarowych na 1000 osób

X_{19} – przewozy pasażerskie na jednego mieszkańca

Należy podkreślić, że im wyższa wartość zmiennych $X_1 - X_{11}$, $X_{16} - X_{19}$, tym wyższy poziom rozwoju ze względu na nią. W przypadku zmiennych $X_{12} - X_{15}$ niższa wartość zmiennej może świadczyć o wyższym rozwoju dróg.

4. Wielowymiarowa analiza porównawcza

Dla pierwotnych zmiennych wyznaczono współczynniki zmienności, zarówno dla roku 2010, jak też 2016 odrzucono zmienne X_8 , X_{16} , X_{17} , gdyż charakteryzowały się one współczynnikiem zmienności mniejszym od 10%, co wykluczyło je z kolejnych rozważań. Kolejnym etapem związanym z doborem zmiennych diagnozujących jest ocena wartości informacyjnych tych zmiennych. Zastosowana zostanie metoda obróconej macierzy korelacji (Panek, 2009, s. 23). W tym celu zostały wybrane zmienne z opisanych zmiennych, dla których została stworzona macierz korelacji R , zawierająca współczynniki korelacji liniowej Pearsona między poszczególnymi zmiennymi, oraz macierz do niej odwrotna R^{-1} . Przy ustalonym poziomie wartości krytyczna współczynnika korelacji $r^* = 10$ otrzymano diagonalne elementy macierzy R^{-1} , których wartość bezwzględna jest mniejsza od r^* .

Ostatecznie przyjęto 9 zmiennych diagnostycznych dla omawianego zjawiska. Zmienne te to: X_1 , X_2 , X_4 , X_6 , X_7 , X_9 , X_{11} , X_{13} , X_{19} . Zmienne będą traktowane w sposób równoważny, czyli będą im przypisywane jednakowe wagi. Ponadto wszystkie zmienne są stymulantami z wyjątkiem zmiennej X_{13} , która jest destymulantą. Zastosowano stymulację destymulanty na stymulanty, stosując przekształcenie ilorazowe, w którym wyznaczono $X'_{13} = [X_{13}]^{-1}$.

Następnie dane zostały znormalizowane za pomocą standaryzacji: $Z_j = \frac{X_j - \bar{X}_j}{s_j}$, dla $i \in \{1, 2, 4, 6, 7, 9, 11, 13, 19\}$. Aby wyeliminować z obliczeń wartości ujemne i zapewnić spełnienie postulatów dodatniości wartości zmiennych, stosujemy przekształcenie (Panek, 2009, s. 41),

dodając do wartości zmiennych $\varepsilon = -\min_{i,j}\{z_{ij}\} + \frac{1}{5}S(z)$; gdzie $S(z)$ – odchylenie standardowe obliczone ze wszystkich elementów macierzy znormalizowanej danych wejściowych. Dla roku 2010 $\varepsilon_{2010} = 2,171941$, a dla roku 2016 $\varepsilon_{2016} = 2,1603806$. Następnie wyznaczona została macierz odległości, w której ujęto odległość między poszczególnymi województwami parami. Odległość została zmierzona za pomocą odległości euklidesowej

$$d_{ij} = \sqrt{\sum_{j=1}^m (z_{ij} - z_{lj})^2}, i \in \{1,2,4,6,7,9,11,13,19\}.$$

Analizując macierz odległości, można stwierdzić, że:

Tabela 1

Analiza macierzy odległości

2010	d_{ij}	2016	d_{ij}
Pary województw według największej odległości d_{ij}			
śląskie, podlaskie	7,05	wielkopolskie, dolnośląskie	6,56
mazowieckie, świętokrzyskie	6,33	wielkopolskie, śląskie	6,46
mazowieckie, opolskie	6,32	wielkopolskie, świętokrzyskie	6,30
Pary województw według najmniejszej odległości d_{ij}			
opolskie, lubuskie	1,66	podlaskie, lubelskie	1,14
łódzkie, małopolskie	2,27	warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie	1,67
lubelskie, świętokrzyskie	2,42	warmińsko-mazurskie, opolskie	2,05

Zródło: obliczenia własne przy użyciu programie Statistica.

W oparciu o uzyskaną w badaniach macierz odległości przeprowadzono grupowanie województw ze względu na osiągnięty poziom posiadanego zasobu w latach 2010 i 2016, stosując metodę Warda z grupy metod aglomeracyjnych. Poniżej zaprezentowano pogrupowane województwa ze względu na podobieństwo w poszczególnych latach, a także przedstawiono dendrogram, stanowiący podstawę do pogrupowania krajów ze względu na podobieństwo.

Tabela 2

Grupy województw o zbliżonym poziomie rozwoju infrastruktury drogowej

Grupa	Rok 2010	Rok 2016
I	mazowieckie	wielkopolskie
II	podlaskie	podlaskie, lubelskie
III	lubelskie, świętokrzyskie, wielkopolskie	świętokrzyskie
IV	łódzkie, małopolskie, pomorskie, śląskie	łódzkie, małopolskie, mazowieckie, pomorskie, śląskie
V	kujawsko-pomorskie, lubuskie, opolskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie	lubuskie, opolskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie
VI	dolnośląskie, zachodniopomorskie	dolnośląskie, kujawsko-pomorskie

Zródło: obliczenia własne.

W wyodrębnionych grupach znajdują się województwa podobne do siebie pod względem badanych cech. Zwraca uwagę fakt, że przynależność do grupy związana jest z poziomem rozwoju gospodarczego. Przykładem może być znalezienie się w jednej grupie województwa łódzkiego, małopolskiego, pomorskiego i śląskiego zarówno w roku 2010, jak i 2016. Podobnie wygląda przynależność do jednej grupy województw lubuskiego, opolskiego, podkarpackiego i warmińsko-mazurskiego.

W kolejnym etapie badań zastosowano metodę wzorca rozwoju (Panek, 2009, s. 69). W analizie wzięto pod uwagę te same zmienne. Ponieważ zmienne mają różne miana, poddano je normalizacji przez zastosowanie standaryzacji. Określono obiekt wzorcowy z_0 , którego współrzędne wyznaczono zgodnie ze wzorem: $z_{0j} = \begin{cases} \max_i \{z_{ij}\} & \text{dla } z_j^S \\ \min_i \{z_{ij}\} & \text{dla } z_j^D \end{cases}$, gdzie $j \in \{1,2,4,6,7,9,11,13,19\}$.

Otrzymano $z_{0,2010}$ – wzorzec dla 2010, $z_{0,2016}$ – wzorzec dla 2016.

$$z_{0,2010} = [4,38 \quad 3,85 \quad 3,85 \quad 3,85 \quad 4,24 \quad 4,72 \quad 4,81 \quad 3,70 \quad 4,86]$$

$$z_{0,2016} = [4,24 \quad 3,95 \quad 4,26 \quad 3,92 \quad 4,87 \quad 4,11 \quad 4,70 \quad 4,21 \quad 4,47]$$

Następnie obliczono odległość euklidesową każdej obserwacji od obiektu wzorcowego.

$d_{i0} = \sqrt{\sum_{j=1}^{10} (z_{ij} - z_{0j})^2}$, $i \in \{1, \dots, 16\}$ otrzymując wektor obserwacji $[d_{i0}]$. Następnie wyznaczono miarę syntetyczną – miarę rozwoju (s_i) dla każdego województwa ze wzoru $s_i = 1 - \frac{d_{i0}}{d_0}$ gdzie $d_0 = \bar{d}_0 + 2S(d_0)$ przy czym $\bar{d}_0 = \frac{1}{16} \sum_{i=1}^{16} d_{i0}$, $S(d_0) = \frac{1}{4} \sqrt{\sum_{j=1}^{16} (d_{i0} - \bar{d}_0)^2}$.

W wyniku obliczeń otrzymano dla roku 2010: $\bar{d}_{0,2010} = 6,9462$; $S(d_0) = 0,9303$; $d_{0,2010} = 8,8068$; dla roku 2016: $\bar{d}_{0,2016} = 7,0643$; $S(d_0) = 0,8749$; $d_{0,2016} = 8,8141$. Poniżej znajduje się tabela klasyfikująca obiekty za pomocą wzorca rozwoju.

Tabela 3

Klasyfikacja województw metodą wzorca rozwoju

Jednostki	2010			2016		
	d_{i0}	s_i	m*	d_{i0}	s_i	m*
dolnośląskie	6,8811	0,2187	7	6,9335	0,2134	7
kujawsko-pomorskie	5,9704	0,3221	4	5,7829	0,3439	2
lubelskie	6,6565	0,2442	5	6,1404	0,3033	3
lubuskie	7,2349	0,1785	9	6,2380	0,2923	4
łódzkie	8,2572	0,0624	16	6,7809	0,2307	6
małopolskie	7,0871	0,1953	8	7,0431	0,2009	9
mazowieckie	5,5515	0,3696	3	7,0246	0,2030	8
opolskie	7,4035	0,1593	10	7,5616	0,1421	11
podkarpackie	7,7930	0,1151	14	7,4691	0,1526	10
podlaskie	5,4724	0,3786	2	6,5651	0,2552	5
pomorskie	7,5016	0,1482	11	7,6628	0,1306	12
śląskie	7,6135	0,1355	12	8,1970	0,0700	15
świętokrzyskie	6,7567	0,2328	6	7,7060	0,1257	13
warmińsko-mazurskie	7,6473	0,1317	13	8,4863	0,0372	16
wielkopolskie	5,3094	0,3971	1	5,4476	0,3819	1
zachodniopomorskie	8,0027	0,0913	15	7,9890	0,0936	14

m* – miejsce

Źródło: obliczenia własne.

W analizie przyjęto, że

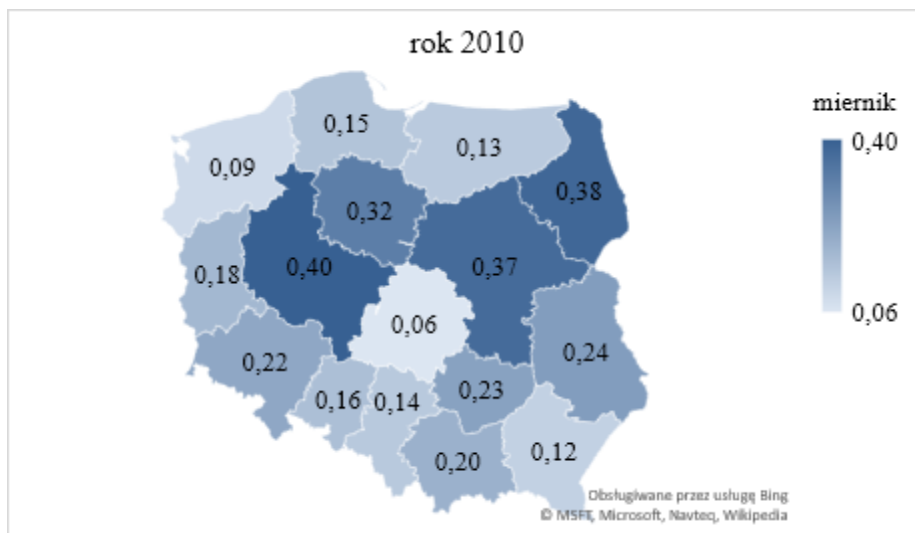
- $s_i \geq s_s \Rightarrow$ województwa osiągają bardzo dobre rezultaty,
- $s_i \in (s_t, s_s) \Rightarrow$ województwa osiągają dobre rezultaty,
- $s_i \in (s_k, s_t) \Rightarrow$ województwa osiągają przeciętne rezultaty,
- $s_i \in (s_r, s_k) \Rightarrow$ województwa osiągają słabe rezultaty,
- $s_i \leq s_r \Rightarrow$ województwa osiągają bardzo słabe rezultaty.

gdzie: $s_s = \bar{S} + S(S)$; $s_t = \bar{S} + 0,5S(S)$; $s_k = \bar{S} - 0,5S(S)$; $s_r = \bar{S} - S(S)$; gdzie

$\bar{S} = \frac{1}{16} \sum_{i=1}^{16} s_i$, $S(d_0) = \frac{1}{4} \sqrt{\sum_{j=1}^{16} (s_j - \bar{S})^2}$. W wyniku obliczeń otrzymano dla roku 2010

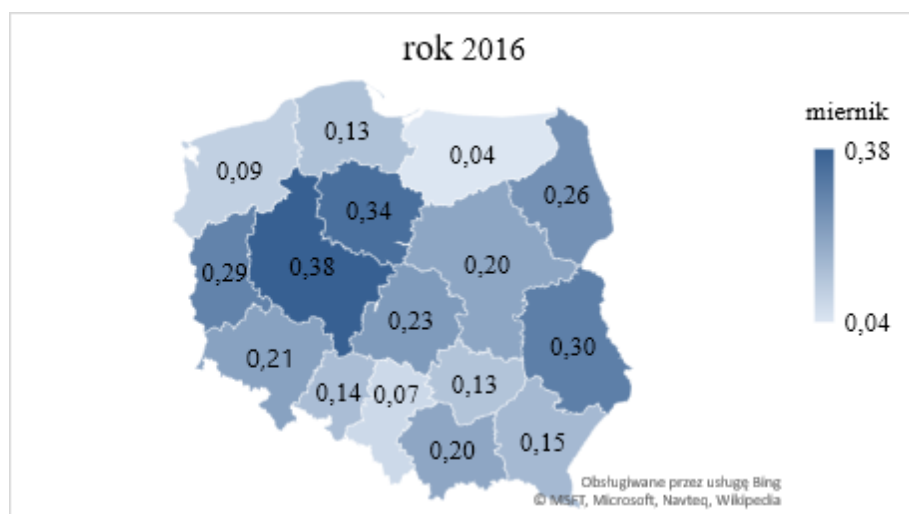
$s_{s2010} = 0,3169$; $s_{t2010} = 0,2641$; $s_{k2010} = 0,1585$; $s_{r2010} = 0,1056$; a dla roku 2016 $s_{s2016} = 0,2978$; $s_{t2016} = 0,2482$; $s_{k2016} = 0,1489$; $s_{r2016} = 0,0992$.

Na rysunkach 1 i 2 przedstawiono województwa w zależności od poziomu rozwoju infrastruktury drogowej.



Rysunek 1. Grupy województw zastosowane w analizach.

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 2. Grupy województw zastosowane w analizach.

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie przeprowadzonych badań uzyskano również ranking województw pod względem posiadanej infrastruktury drogowej i wydatków na nią. Na podstawie tego rankingu otrzymujemy:

- Największy wzrost w rankingu zanotowało województwo łódzkie – o 10 pozycji. Wzrost ten uzyskany jest przede wszystkim dzięki wielkim inwestycjom w autostrady A1 i A2 oraz drogi ekspresowe S8 i S14 – wartość zmiennej X4 wzrosła o 590%. Znacząco wzrosły także przewozy pasażerskie, a liczba wypadków śmiertelnych spadła niemal o połowę. Znaczący wzrost zanotowało także województwo lubuskie – o 5 pozycji. Podobnie jak w przypadku województwa łódzkiego, awans nastąpił głównie dzięki budowie autostrady A2 i drogi ekspresowej S3 wzrost wskaźnika X4 o 400%.
- Największe spadki zanotowały województwa świętokrzyskie – o 7 i mazowieckie – o 5 pozycji. Mimo poprawy wielu wskaźników w obu przypadkach zmiany te nie były tak spektakularne jak w innych województwach. Zanotowano natomiast spadek w zakresie przewozu pasażerów i napływu środków unijnych.
- Niskie pozycje zarówno w roku 2010, jak i 2016 zajmują województwa nadmorskie, a w roku 2016 dołączyło do nich województwo śląskie.

Podsumowanie

Kierunki rozbudowy sieci drogowej związane są ze stanem dotychczasowej infrastruktury i aktualnymi potrzebami. Czynnikiem, który wpłynął na kierunek rozbudowy sieci drogowej w Polsce w badanym okresie, była m.in. organizacja Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012 przez Polskę i Ukrainę. Impreza ta wymusiła rozbudowę oraz modernizację infrastruktury drogowej, umożliwiającej szybkie połączenie z sąsiednimi krajami, lotniskami i stadionami, na których rozgrywać miały się mecze piłkarskie. Polska jako członek Unii Europejskiej uczestniczy w projektach finansowych, które dostarczają funduszy na projekty drogowe. Aktywność w działaniach samorządów i władz w pozyskiwaniu funduszy europejskich ma wpływ na kierunki rozwoju sieci drogowej. W ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych gminy i powiaty w 2010 roku wyremontowały i przebudowały ponad 2 tys. km dróg. Efektem tego jest większa płynność ruchu. Zgodnie z raportem NIK osiągnięto założoną poprawę powiązań dróg lokalnych z drogami wojewódzkimi i krajowymi. Przy przebudowach wykonuje się chodniki, ścieżki rowerowe, zatoki parkingowe i oświetlenie, co powoduje, że drogi gminne i powiatowe są bezpieczniejsze (Informacja o wynikach kontroli stanu realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011”).

Warto zwrócić uwagę, że władze dążą do tego, aby infrastruktura drogowa była dostosowana do standardów Unii Europejskiej. Transport drogowy odgrywa dużą rolę w krajach Unii, a dostosowanie polskich dróg do wymogów europejskich sprzyja wymianie międzynarodowej. Autostrady i drogi ekspresowe pozytywnie wpływają na napływ inwestycji zagranicznych oraz sprzyjają rozwojowi przemysłu i usług. Zwiększa się także mobilność siły roboczej, a tym samym zmniejsza bezrobocie. Konsekwencją tego jest poprawa konkurencyjności polskiej gospodarki. Wszystko to pozwala stwierdzić, że inwestycje w infrastrukturę drogową są kluczowym elementem, zapewniającym rozwój społeczno-gospodarczy kraju.

Przeprowadzona w opracowaniu analiza poziomu rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce wskazuje na utrzymujące się dysproporcje między poszczególnymi województwami. W dalszym ciągu, w porównaniu do innych województw, widoczny jest niski poziom infrastruktury

drogowej w województwach północnych, choć spodziewana jest poprawa sytuacji dzięki nowym inwestycjom w budowę drogi ekspresowej S6. Zaskakująco niska jest pozycja województwa śląskiego, choć i tu spodziewana jest pewna poprawa dzięki budowie autostrady A1.

Z przedstawionych badań wynika, że dalsze inwestycje w infrastrukturę drogową powinny uwzględniać także jej równomierny rozwój, co zostało ujęte w „Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023”, który wyznacza cele oraz priorytety w wydatkach na infrastrukturę drogową (Załącznik do uchwały nr 156 /2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r.). Środki unijne to oczywiście tylko uzupełnienie krajowych nakładów na takie działania. Konieczne jest również działanie władz samorządowych, zwiększenie ich aktywności w celu pozyskiwania dodatkowych środków na infrastrukturę drogową. Warto również zwrócić uwagę na potrzebę spójności działań zarządców dróg, które powinny się uzupełniać i współdziałać, a nie dublować.

Bibliografia

- Domańska, A. (2006). *Wpływ infrastruktury transportu drogowego na rozwój regionalny*. Warszawa: PWN.
- Harańczyk, A. (2015). Infrastruktura drogowa w rozwoju obszarów miejskich. W: T. Kudłacz, A. Hołuj (red.), *Infrastruktura w rozwoju regionalnym i lokalnym wybrane problemy* (s. 33-45). Warszawa: CeDeWu Sp. Z o.o.
- Informacja o wynikach kontroli stanu realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011”. (2011). Poznań: NIK.
- Kozłowski, W. (2012). *Zarządzanie gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi*. Warszawa: Difin.
- Kudłacz, T. (2015). Rodzaje i cechy infrastruktury oraz jej funkcje w rozwoju regionalnym i lokalnym – zarys problemu. W: T. Kudłacz, A. Hołuj (red.), *Infrastruktura w rozwoju regionalnym i lokalnym wybrane problemy* (s. 13-32). Warszawa: CeDeWu Sp. Z o.o.
- Panek, T. (2009). *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*. Warszawa: SGH.
- Rosik, P., Szuster, M. (2008). *Rozbudowa infrastruktury transportowej a gospodarka regionów*. Poznań: Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich (Dz.U. z 1998 r., Nr 160, poz. 1071 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz.U. z 2004 r., Nr 128, poz. 1334 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych (Dz.U. z 2009 r., Nr 53, poz. 435 z późn. zm.).
- Ustawa dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 1994 r., Nr 127, poz. 627 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 1991 r., Nr 9, poz. 31 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r., Nr 200, poz. 1953 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 1985 r., Nr 14, poz. 60 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz.U. z 2005 r., Nr 267, poz. 2251 z późn. zm.).
- Wojciechowski, Ł., Wojciechowski, A., Kosmatka, T. (2009). *Infrastruktura magazynowa i transportowa*. Poznań: Wyższa Szkoła Logistyki.

Monika BOCHENEK

Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie

**MOTYWY WSPÓŁPRACY MIĘDZYSEKTOROWEJ W SEKTORZE
PUBLICZNYM NA PRZYKŁADZIE PROJEKTU
PT. *LOKALNE INICJATYWY NA RZECZ ROZWOJU REGIONALNEGO
POWIATU GORLIICKIEGO I NOWOSADECKIEGO***

Streszczenie

W artykule podjęto próbę wskazania powodów, dla których jednostki publiczne podejmują wspólne inicjatywy z podmiotami innych sektorów. Jego celem jest prezentacja motywów podejmowania współpracy międzysektorowej przez jednostki publiczne na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego. W pierwszej części artykułu wskazane zostaną przesłanki współdziałania podmiotów różnych sektorów oraz korzyści, jakie mogą z takiej współpracy wynikać, a także typy współpracy, jakie mogą podejmować jednostki publiczne w Polsce. W końcowej części zaprezentowano studium przypadku współpracy międzysektorowej jednostek samorządu terytorialnego z instytucją otoczenia biznesu oraz organizacją pozarządową. Zdefiniowano cele, jakimi kierowano się, podejmując współpracę, oraz korzyści, jakie ta współpraca przyniosła. W artykule wykorzystano jedną z metod badań jakościowych – studium przypadku.

Słowa kluczowe: partnerstwo, współpraca międzysektorowa, instytucje publiczne.

**THEMES OF INTERSECTORAL COOPERATION IN THE PUBLIC SECTOR ON
THE EXAMPLE OF THE PROJECT TITLED „LOCAL INITIATIVES FOR
REGIONAL DEVELOPMENT OF GORLIICKI AND NOWOSADECKI POVIATS”**

Summary

The article attempts to indicate the reasons why public public institutions undertake joint initiatives with entities from other sectors. The aim of the article is to present the motives of undertaking cross-sector partnership by public institutions on the example of local government units. The first part of the article will indicate the reasons for cooperation between entities from various sectors and the benefits that may result from such cooperation. It also indicates the types of cooperation that public institutions can undertake in Poland. The final part presents a case study of cross-sector partnership of local government units with a business institution and a non-governmental organization. The goals set for undertaking cooperation and the benefits that this cooperation brought about were defined. The article uses one of the qualitative research methods – a case study.

Key words: Inter-organizational cooperation, partnership, public institutions.

Wprowadzenie

Podmioty sektora publicznego, z uwagi na konieczność realizacji zadań publicznych, zmuszone są do wchodzenia w różnego rodzaju relacje z innymi podmiotami. Taka sytuacja dotyczy także podmiotów z sektora biznesu, które aby realizować założone cele, muszą wchodzić w relacje oparte zarówno na konkurencji, jak i współdziałaniu. W przypadku podmiotów sektora biznesu podstawowym mechanizmem jest konkurencja, zaś współdziałanie jest podejmowane, gdy uzupełnia, a wręcz wzmacnia konkurencyjność tychże podmiotów. Niekonkurencyjne przedsiębiorstwa są z rynku eliminowane. Natomiast dla relacji podmiotów sektorów publicznego i pozarządowego specyficzne jest współdziałanie, pozwalające na zwiększanie możliwości świadczenia usług publicznych (Kozuch, 2011, s. 4-5).

Biorąc pod uwagę efektywność realizacji celów i zadań publicznych, szczególnie istotna jest zasada partnerstwa, w tym partnerstwa międzysektorowego. Partnerstwo w szerokim ujęciu polega na urzeczywistnieniu partnerstwa na rzecz rozwoju społeczności lokalnej. Może ona przybierać różny zasięg oraz formę. W sensie zawężonym partnerstwo oznacza z kolei wspólną realizację konkretnego przedsięwzięcia czy też projektu (Geddes, Benington, 2001, s. 5).

Celem artykułu jest prezentacja motywów podejmowania współpracy międzysektorowej przez jednostki publiczne na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego. W pierwszej części artykułu wskazane zostaną przesłanki współdziałania podmiotów różnych sektorów oraz korzyści, jakie mogą z takiej współpracy wynikać, a także typy współpracy, jakie mogą podejmować jednostki publiczne w Polsce. W końcowej części zaprezentowano studium przypadku współpracy międzysektorowej jednostek samorządu terytorialnego z instytucją otoczenia biznesu i organizacją pozarządową. Zdefiniowano cele, jakimi kierowano się, podejmując współpracę, a także korzyści, jakie ta współpraca przyniosła. W artykule wykorzystano jedną z metod badań jakościowych – studium przypadku. W odniesieniu do nauk o zarządzaniu studium przypadku to szczegółowy opis, zazwyczaj rzeczywistego, zjawiska gospodarczego, jego elementów lub otoczenia organizacji, w celu sformułowania wniosków o przyczynach i rezultatach jego przebiegu. Metoda ta ma charakter empiryczny, gdyż analizuje i ocenia zjawiska zachodzące w rzeczywistości (Grzegorzczak, 2015, s. 10). Pozwoliła ona wskazać motywy, jakimi kierowały się podmioty publiczne, podejmując decyzję w zakresie wspólnej realizacji projektu międzysektorowego, analizowanego w artykule.

1. Motywy i korzyści współpracy w sektorze publicznym

Zdefiniowanie motywów współpracy, czyli celów, dla których podmioty z sektora publicznego podejmują tego typu inicjatywy, wymaga na wstępie zaprezentowania podstawowych cech tego sektora.

Jedną z charakterystycznych cech sektora publicznego jest niedochodowy charakter działalności podmiotów go tworzących. Zaznaczyć należy, że występują pewne specyficzne formy działalności publicznej, związane z odpłatnym świadczeniem usług lub produkcją dóbr, jednak nie należy traktować ich jako reprezentatywnych dla całego sektora. Ponadto podmioty z sektora publicznego mają możliwość dysponowania środkami przymusu, który wynika z faktu, że sektor publiczny tworzą podmioty, których działalność na rzecz realizacji celów publicznych jest zinstytucjonalizowana. Sektor publiczny można ująć jako zbiór wszystkich podmiotów państwowych oraz samorządowych, organizacyjnie podległych organom władzy publicznej. W takim ujęciu cechą sektora publicznego jest także demokratyczna procedura wyborcza (Matysiak, 2010, s. 11-12).

W związku z powyższym, nadrzędnym celem funkcjonowania sektora publicznego jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych, zidentyfikowanych w procesie wyboru publicznego. Efektywność ekonomiczna w przypadku tych podmiotów nie jest priorytetem. Reguły powszechnie stosowane w tym procesie bazują na zasadzie optimum Pareta i Kaldora-Hicksa. Podmioty publiczne nie zakładają najlepszego wykorzystania zasobów, lecz jedynie taką ich alokację, która nie pogarsza niczyjej egzystencji lub też pogarsza ją, ale tylko wtedy, gdy możliwa jest rekompensata za utracone korzyści. Kolejną cechą różnicującą sektor publiczny i prywatny jest odmienny mechanizm alokacji zasobów. W sektorze prywatnym głównym regulatorem działalności jest mechanizm rynkowy, gdyż determinuje on decyzje o przeznaczeniu zasobów na konkurencyjne cele i od niego zależy podział korzyści z tytułu wymiany rynkowej. W sektorze publicznym mechanizm ten nie działa, co przejawia się w atrofii wymiany rynkowej (Brol, 2013, s. 60-61).

Opisana powyżej specyfika sektora publicznego w połączeniu z procesami, jakie zachodzą w jego otoczeniu zewnętrznym, a także rosnącą liczbą zadań publicznych do realizacji powoduje, że podmioty publiczne zmuszone są do poszukiwania nowych narzędzi i sposobów zaspokajania potrzeb publicznych. Jednym z takich narzędzi jest podejmowanie współpracy międzyorganizacyjnej i międzysektorowej.

Biorąc od uwagę specyfikę sektora publicznego, można wskazać na następujące motywy podejmowania współpracy w tym obszarze (Kozłowski, 2014, s. 46 i nast.; Doz, Hamel, 2006, s. 61):

- 1) Łączenie sił w celu zbudowania koalicji do realizacji wspólnych celów lub przekształcenia potencjalnych rywali w sojuszników we wspólnej sprawie.
- 2) Łączenie komplementarnych elementów, pozwalających na uzyskiwanie efektów synergicznych, np. kompetencji, zasobów, umiejętności, źródeł wiedzy itp.
- 3) Wspólne zdobywanie wiedzy i uczenie się zarówno razem z partnerem, jak i od partnera.
- 4) Zapewnienie dostępu do zasobów. Dzięki współpracy organizacje mogą korzystać z zasobów, których nie posiadają ani nie są w stanie kupić lub wytworzyć samodzielnie. Współpraca opiera się wówczas zwykle na wymianie zasobów z założeniem obustronnej korzyści dla zaangażowanych stron.
- 5) Szybkość działania. Dzięki łączeniu sił organizacje są w stanie niezwykle szybko reagować na wyzwania i skracać bądź pomijać niektóre fazy, które wymagałyby zbudowania szczególnych wewnętrznych kompetencji.

Biorąc pod uwagę współpracę organizacji publicznych z podmiotami z innych sektorów, można stwierdzić, że cele, którymi się kierują te podmioty, są w wielu obszarach zbieżne z celami organizacji pozarządowych, a w przypadku organizacji biznesowych często się wykluczają. Przesłanki współpracy międzysektorowej mogą być następujące (Kozłuch, 2011, s. 113; Lank, 2007, s. 37):

- 1) Preferowanie działań w interesie publicznym lub dla dobra wspólnego.
- 2) Funkcjonowanie w tym samym środowisku lokalnym.
- 3) Istnienie systemu osobistych stosunków międzyludzkich.
- 4) Uzupełniające się kompetencje organizacji.
- 5) Dobre stosunki interpersonalne z potencjalnymi partnerami.
- 6) Bliską lokalizację siedzib.
- 7) Możliwość wykorzystania posiadanych przez partnerów dobrych relacji z otoczeniem, jak relacje z klientami, wiarygodność rynkowa.

Biorąc pod uwagę korzyści, jakie mogą wynikać z realizacji współpracy międzysektorowej dla jednostek sektora publicznego, można wskazać m.in. na (Niedek, 2006, s. 106-123; Kudra, 2016, s. 61):

- 1) Transfer wiedzy i kompetencji pomiędzy poszczególnymi partnerami różnych sektorów.
- 2) Dostęp do zasobów ludzkich, technicznych i finansowych.
- 3) Realizacja celów, których osiągnięcie bez udziału partnera nie byłoby możliwe lub byłoby bardzo kosztochłonne.
- 4) Inicjowanie wspólnych projektów.
- 5) Wspólne wypracowywanie kierunków polityk publicznych.
- 6) Wyznaczanie kierunków działań podejmowanych przez współpracujących partnerów, których łączny efekt przyniesie określoną wartość dodaną z punktu widzenia celów partnerstwa.

2. Rodzaje relacji partnerskich

Podmioty sektora publicznego w Polsce mogą podejmować współpracę międzysektorową oraz międzyorganizacyjną w granicach obecnie obowiązujących uregulowań prawnych. Przepisy ustaw samorządowych wyraźnie wskazują na możliwość współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, a co więcej – na formy, w jakich ta współpraca może być realizowana. Jednostki samorządu terytorialnego mogą podejmować współpracę międzyorganizacyjną w formie: związków międzygminnych i powiatowych, porozumień oraz stowarzyszeń. Takie współdziałanie odpowiednio regulują w przypadku gmin: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95), w przypadku powiatów: ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578), w przypadku województw: ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 roku, poz. 913), a stowarzyszenia zawierane są na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855 z późn. zm.).

Jeżeli zaś chodzi o współpracę międzysektorową, to jednostki samorządu terytorialnego mogą podejmować tę formę współpracy z organizacjami pozarządowymi na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873). Formy współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi można podzielić na: finansowe, tj. zlecenie realizacji zadań publicznych, umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej, umowy partnerskiej, a także niefinansowe, tj. wzajemne informowanie, konsultowanie projektów aktów normatywnych, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym (art. 5. ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie).

Kooperacja jednostek publicznych z podmiotami z sektorem prywatnego może przybierać formy współpracy, którymi mogą być: kontrakt na usługi, kontrakt na zarządzanie, umowa dzierżawy, spółka z kapitałem mieszanym (publiczno-prywatnym) czy umowy cywilno-prawne (Zagożdżon, 2004, s. 41-44).

Poszczególne formy współpracy, w których uczestniczyć mogą jednostki samorządu terytorialnego, różnią się między sobą m.in. (Kudra, 2016, s. 44):

- 1) Wyznaczonym przez ustawodawcę dopuszczalnym składem partnerstwa i trybem wyłaniania partnerów (w zależności od tego, czy partnerstwo zawierane jest między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego czy też jest partnerstwem międzysektorowym, podmioty samorządowe muszą stosować określone w przepisach prawa formy oraz sposoby wyboru partnerów).
- 2) Celami, dla których partnerstwa mogą być zakładane (zdefiniowanie celów danego partnerstwa bezpośrednio wpływa na dobór formy oraz członków tej formy współpracy).
- 3) Stopniem związania partnerów wzajemnymi zobowiązaniami i ich odpowiedzialnością za realizowane w partnerstwie zadania (szczegółowy zakres w tym prawa i obowiązki partnerów reguluje zawierana umowa partnerska przy czym w przypadku realizacji projektów finansowanych z funduszy Unii Europejskiej minimalny wzór takiej umowy jest narzucony ze strony instytucji ogłaszających konkurs i strony umowy zobowiązane są do jego wykorzystania).
- 4) Dopuszczonymi przez przepisy sposobami finansowania ze środków publicznych wspólnie realizowanych przedsięwzięć.

- 5) Pozostawionym przez ustawodawcę zakresem swobody w określeniu przez partnerów organizacji partnerstwa i zasad, na jakich będzie odbywać się współpraca (ostateczny kształt umowy czy też porozumienia o współpracy zależy od ustaleń stron umowy).

Z uwagi na liczbę sektorów uczestniczących w partnerstwie możemy wyróżnić partnerstwa o charakterze:

- 1) dwusektorowym:

- publiczno-społeczne – zawiązywane pomiędzy jednostkami samorządowymi a organizacjami pozarządowymi,
- prywatno-społeczne – zawiązywane pomiędzy podmiotami z sektora biznesu a organizacjami pozarządowymi,
- publiczno-prywatne (PPP) – obejmujące jednostki sektora publicznego i podmioty sektora biznesu;

- 2) trójsektorowym: publiczno-prywatno-społeczne (Eichner, Bańczyk, 2011, s. 10).

Partnerstwo publiczno-społeczne stanowi nową formę współpracy organizacji publicznych oraz pozarządowych (ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873). Głównym celem tego rodzaju partnerstw jest kształtowanie demokratycznego ładu społecznego w środowisku lokalnym. Do celów szczegółowych należy tu m.in. (Teneta-Skwiercz, 2016, s. 35-36):

- 1) Umacnianie realizacji lokalnych inicjatyw, a także tworzenie warunków do powstania przedsięwzięć oraz struktur funkcjonujących na rzecz społeczności lokalnych.
- 2) Zwiększanie wpływu sektora obywatelskiego na kreowanie polityki publicznej na danym obszarze – w gminie, powiecie, województwie.
- 3) Poprawa jakości życia mieszkańców poprzez pełniejsze zaspokajanie potrzeb społecznych.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest formą długoterminowej współpracy sektora prywatnego i publicznego w zakresie realizacji przedsięwzięć zorientowanych na realizację zadań publicznych. Celem takiej współpracy jest osiągnięcie obopólnych korzyści zarówno społecznych, jak i komercyjnych. Główną podstawą prawną zawierania tego rodzaju partnerstw jest ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100).

Partnerstwo międzysektorowe to współpraca przedstawicieli reprezentujących różne obszary życia społecznego i gospodarczego. Inicjatorami tych partnerstw są podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe lub instytucje publiczne, które działają na szczeblu lokalnym, regionalnym oraz krajowym (Prudzienica, 2014, s. 122).

Biorąc pod uwagę powyższe, można stwierdzić, że w sektorze publicznym występuje duża liczba form podejmowania współpracy, różne są także cele oraz motywy, dla których jest ona podejmowana. W kolejnej części zaprezentowano jedną z form współpracy międzysektorowej, która przyjęła formę projektu partnerskiego.

3. Studium przypadku – współpraca międzysektorowa jednostek samorządu terytorialnego z instytucją otoczenia biznesu oraz organizacją pozarządową

W czerwcu 2010 roku powiaty: nowosądecki i gorlicki, Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. oraz Małopolska Organizacja Turystyczna podpisały umowę partnerską w celu opracowania i wdrożenia projektu partnerskiego, którego głównym celem było wzmocnienie potencjału społeczno-gospodarczego subregionu gorlicko-nowosądeckiego. Inicjatorem zawiązania współpracy była Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego, której przedstawiciele, widząc, jak duże problemy w sferze społecznej i gospodarczej występują na obszarze Sądecczyzny, zwrócili się z propozycją zawiązania współpracy i realizacji projektu. W roku 2009 przystąpiono do wspólnych prac, mających na celu zdefiniowanie kluczowych problemów obu powiatów oraz przyczyn tych zjawisk. Opracowano drzewo problemów i drzewo celów, co w konsekwencji pozwoliło na opracowanie Matrycy logicznej projektu. Partnerzy uzgodnili zakres działań oraz budżet i harmonogram dla całego projektu w podziale za każdego Partnera. Ustalono, że liderem partnerstwa będzie Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. z uwagi na jej potencjał zarówno kadrowy, jak i techniczny. Przygotowany projekt złożono o dofinansowanie w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy i pozyskano fundusze zewnętrzne na realizację zaplanowanych działań. Każdy z Partnerów wносił do projektu określone zasoby (ludzkie, techniczne, finansowe), które zostały zdefiniowane na etapie tworzenia Karty projektu. Projekt wdrażany był w okresie od sierpnia 2011 roku do maja 2016 roku. Całkowita jego wartość wyniosła 7,3 mln franków szwajcarskich. Projekt swoim zasięgiem obejmował obszar powiatu nowosądeckiego i gorlickiego.

Aby wskazać motywy, jakimi kierowali się poszczególni członkowie partnerstwa, przeprowadzono analizę danych zastanych – wniosek o dofinansowanie projektu wraz ze studium wykonalności, a także wywiady z przedstawicielami organizacji będących członkami partnerstwa. Wywiady prowadzone były w trakcie spotkań roboczych, jakie odbyły się w 2009 roku i miały na celu m.in. określenie motywów podejmowania współpracy partnerskiej, zdefiniowanie problemów oraz potrzeb poszczególnych organizacji partnerskich i społeczności lokalnych dwóch powiatów, a także wskazanie możliwości zminimalizowania zdefiniowanych problemów. W fazie przedprojektowej przeprowadzono pogłębioną analizę danych statystycznych, wskazujących na kluczowe problemy, jakie występują na obszarze powiatu nowosądeckiego i gorlickiego, następnie cykl warsztatów z udziałem lokalnej społeczności oraz partnerów, a także badania ankietowe, które pozwoliły na określenie silnych i słabych stron diagnozowanych powiatów. Autorka artykułu, będąc członkiem zespołu projektowego wdrażającego prezentowany projekt partnerski, zdefiniowała motywy, jakimi kierowano się przy tworzeniu partnerstwa, a także korzyści współpracy międzysektorowej, jakie ujawniły się w trakcie 5 lat współpracy.

Do kluczowych powodów zawiązania opisanego partnerstwa międzysektorowego zgodnego z informacjami, jakie wskazywali członkowie spotkań roboczych, można zaliczyć (Projekt pt. *Lokalne inicjatywy na rzecz rozwoju regionalnego powiatu gorlickiego i nowosądeckiego*, 2016):

- 1) Transfer kompetencji i możliwości poszczególnych partnerów w zakresie realizacji zadań zdefiniowanych w projekcie.
- 2) Dostęp do funduszy zewnętrznych, dających możliwość realizacji projektu.
- 3) Dostęp do zasobów o charakterze technicznym, ludzkim i finansowym.
- 4) Możliwość realizacji szerokiego spektrum działań różnych tematycznie, których wdrożenie przez jeden podmiot nie byłoby możliwe.

- 5) Wypracowanie nowatorskiego podejścia do zdefiniowanych problemów, a następnie wdrożenie szerokiego spektrum działań.
- 6) Stworzenie silnej sieci powiązań partnerskich, która pozwoliła na pozyskanie funduszy zewnętrznych na realizację projektu.

W odpowiedzi na poznane problemy i potrzeby opracowano propozycje skorelowanych działań, dobranych w taki sposób, by ich łączna implementacja pozwoliła na zrealizowanie celu głównego, tj. wzmocnienia potencjału społeczno-gospodarczego subregionu, jaki stanowią powiaty: nowosądecki i gorlicki. Cel ten osiągnięty został poprzez realizację celów szczegółowych (Powiatowe Centrum Funduszy Europejskich, 2010):

- 1) Podniesienie konkurencyjności lokalnej przedsiębiorczości.
- 2) Wzmocnienie kompetencji mieszkańców subregionu poprzez wykorzystanie nowoczesnych form szkolenia zawodowego i kształcenia ustawicznego, doradztwa oraz wizyt studyjnych.
- 3) Stworzenie spójnego i skutecznego systemu marketingu terytorialnego subregionu.

Projekt obejmował realizację siedmiu zadań, przydzielonych do realizacji poszczególnym członkom partnerstwa. Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. odpowiadała za realizację zadań związanych z rozwojem przedsiębiorczości, w tym przydzielaniem dotacji na rozwój przedsiębiorstw, a także organizacją szkoleń tematycznych. Powiat nowosądecki odpowiedzialny był za promocję marki lokalnej, stworzenie sieci sprzedaży produktów lokalnych, transfer technologii zwiększającej konkurencyjność lokalnej przedsiębiorczości oraz wzrost jakości świadczenia usług szkoleniowych i doradczych. Powiat gorlicki odpowiadał za organizację szkoleń i warsztatów tematycznych oraz podniesienie jakości świadczonych usług szkoleniowych i doradczych. Małopolska Organizacja Turystyczna realizowała zadanie związane ze stworzeniem spójnego i skutecznego systemu marketingu terytorialnego dla powiatów objętych projektem.

Jak wskazano w końcowym sprawozdaniu, stanowiącym rozliczenie i podsumowanie realizacji ww. projektu, do głównych korzyści, jakie przyniosła realizacja projektu zaliczono (Projekt pt. *Lokalne inicjatywy na rzecz rozwoju regionalnego powiatu gorlickiego i nowosądeckiego*, 2016):

- 1) Wzrost konkurencyjność mikro-, małych oraz średnich przedsiębiorstw na rynku subregionalnym poprzez zwiększenie dostępności do instrumentów finansowych (w wyniku realizacji projektu przyznano 50 dotacji podmiotom z sektora MŚP, co pozwoliło na rozwój lokalnej przedsiębiorczości).
- 2) Poprawiła się kondycja prowadzonych działalności gospodarczych, opartych na rolnictwie ekologicznym i przetwórstwie produktów ekologicznych oraz agroturystyce poprzez wsparcie dotacyjne, a także szkoleniowo-doradcze (w wyniku realizacji projektu przeszkolono 20 osób, które podniosły swoje kompetencje w zakresie m.in. rolnictwa ekologicznego).
- 3) Zwiększyła się liczba nowych grup producenckich o specjalistycznej produkcji poprzez świadczenie usług szkoleniowo-doradczo-informacyjnych (zrealizowano 9 spotkań członków grup producenckich, co pozwoliło na wzrost kompetencji ich członków w zakresie specjalizacji produkcji rolnej, a także stworzono pokazową plantację rzadko spotykanych odmian drzew i krzewów owocowych).

- 4) Zwiększyła się liczba rozpoznawalnych produktów lokalnych oraz turystycznych subregionu poprzez przeprowadzenie badań rynkowych, inwentaryzację, organizację punktu sprzedaży, udostępnianie linii produkcyjnych (dzięki przeprowadzonej w projekcie inwentaryzacji produktów lokalnych oraz turystycznych stworzono sieć lokalnych produktów tradycyjnych, co zaś pozwoliło na uruchomienie Wirtualnej Mapy Produktów Lokalnych wraz z serwisem informacyjnym dla rolników oraz innych osób zainteresowanych wytworzeniem oraz sprzedażą produktów regionalnych; ponadto utworzono punkt sprzedaży produktów lokalnych w Nowym Sączu).
- 5) Wzrosła liczba mieszkańców subregionu posiadających kwalifikacje dopasowane do wymogów lokalnego rynku pracy poprzez umożliwienie szybkiego podwyższenia lub zmiany kwalifikacji w Centrach Kształcenia Ustawicznego (w wyniku realizacji projektu doposażono Centra Kształcenia Ustawicznego w Nawojowej oraz w Gorlicach w nowoczesny sprzęt dydaktyczny, co pozwoliło na organizację szkoleń zawodowych dla mieszkańców powiatów nowosądeckiego oraz gorlickiego dopasowanych do zdiagnozowanych potrzeb rynku pracy).
- 6) Zwiększyła się liczba turystów odwiedzających subregion, w tym szczególnie turystów zagranicznych, poprzez uruchomienie profesjonalnego portalu internetowego o charakterze promocyjno-informacyjnym; opracowano i wdrożono zintegrowaną strategię promocyjną.

Przedmiotowy przykład współpracy międzysektorowej pokazuje korzyści, jakie przyniosła taka forma współdziałania. Można do nich zaliczyć:

- 1) Pozyskanie funduszy zewnętrznych na realizację projektu.
- 2) Ociążenie administracji publicznej w realizacji zadań własnych.
- 3) Efektywniejsze rozwiązywanie zdefiniowanych z góry problemów społecznych i gospodarczych.
- 4) Wykorzystywanie charakterystycznych dla każdego partnera umiejętności i narzędzi.
- 5) Uzyskanie dostępu do wiedzy merytorycznej, doświadczenia i narzędzi umożliwiających wdrożenie bardziej złożonego systemu zarządzania w jednostkach publicznych.

Podsumowanie

Inicjatywy z obszaru partnerstw międzysektorowych pomiędzy podmiotami sektora publicznego a biznesem czy organizacjami pozarządowymi nie stanowią uniwersalnego narzędzia do rozwiązania problemów społecznych czy gospodarczych. Niemniej jednak, bazując na przeprowadzonych badaniach własnych, można wskazać, że realizacja inicjatyw partnerskich niesie korzyści zarówno dla członków partnerstwa, jak i dla ich interesariuszy zewnętrznych. Jako kluczowe korzyści można wskazać m.in. na możliwość pozyskania funduszy zewnętrznych na realizację danego przedsięwzięcia, transfer wiedzy i kompetencji między członkami partnerstwa, a także możliwość realizacji działań, których realizacja bez udziału partnerów nie byłaby możliwa.

Partnerstwa międzysektorowe podmiotów sektora publicznego, społecznego i gospodarczego służą realizacji zadań publicznych w sposób bardziej efektywny oraz skuteczny. Ich wyróżnikiem jest wykorzystywanie przewag poszczególnych partnerów, współpraca na każdym etapie realizacji projektów, kompleksowość podejmowanych działań, otwartość i wzajemne zaufanie.

Bibliografia

- Brol, M. (2013). Przyczyny trudności we współpracy sektora publicznego i prywatnego. *Studia ekonomiczne*, 129, 59-67.
- Doz, Y.L., Hamel, G. (2006). *Alianse strategiczne. Sztuka zdobywania korzyści poprzez współpracę*. Gliwice: Wydawnictwo Helion.
- Eichner, M., Bańczyk, P. (2011). *CZAR PARTnerstw – działania na rzecz współpracy podmiotów ekonomii społecznej*. Gliwice: Dom Współpracy Polsko-Niemieckiej. Pobrane z: http://banczyk.com.pl/wp-content/uploads/2017/05/publikacja_czar.pdf.
- Geddes, M., Benington, J. (2001). *Local partnership and social exclusion in European Union: new forms of local social governance*. London: Routledge.
- Grzegorzczak, W. (2015). Studium przypadku jako metoda badawcza i dydaktyczna w naukach o zarządzaniu. W: W. Grzegorzczak (red.), *Wybrane problemy zarządzania i finansów. Studia przypadków*. Łódź: Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego.
- Koźmiński, A.K., Latusek-Jurczak, D. (red.). (2014). *Relacje międzyorganizacyjne w naukach o zarządzaniu*. Warszawa: Oficyna Wolters a Kluwer Business.
- Koźuch, B. (2011). *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*. Kraków: Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych UJ w Krakowie.
- Kudra, A. (2016). Uwarunkowania prawne współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej. W: T. Potkański (red.), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*. Poznań: Wyd. Związek Miast Polskich.
- Lank, E. (2006). *Collaborative advantage: How organizations win by working together*. New York: Palgrave Macmillan.
- Matysiak, A. (2010). Regulacje. W: M. Brol (red.), *Zarys ekonomii sektora publicznego*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Niedek, M. (2006). Partnerstwo publiczno-prywatne a równoważenie rozwoju. *Ekonomia i Środowisko. Czasopismo Stowarzyszenia Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych*, 2(30), 106-123.
- Powiatowe Centrum Funduszy Europejskich. (2010). *Studium wykonalności projektu*. Nowy Sącz. Projekt pt. *Lokalne inicjatywy na rzecz rozwoju regionalnego powiatu gorlickiego i nowosądeckiego*. (2016). Nowy Sącz.
- Prudzienica, M. (2014). Partnerstwo międzysektorowe w Polsce i Wielkiej Brytanii – istota, charakterystyka i uwarunkowania. *Nowe kierunki w zarządzaniu przedsiębiorstwem – wiodące orientacji, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 340, 121-129.
- Teneta-Skwiercz, D. (2016). Współpraca międzysektorowa jako narzędzie realizacji koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu. W: A. Grzybowska (red.), *Społeczne gospodarowanie. Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 455, 30-43.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r., poz. 913).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95).
- Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873).
- Zagożdżon, B. (2004). Partnerstwo publiczno-prywatne jako zalecany przez UE system finansowania inwestycji. *Samorząd Terytorialny*, 9, 39-48.

Sylwia SADOWSKA

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

WYKLUCZENIE SPOŁECZNE A REINTEGRACJA OSÓB DEFAWORYZOWANYCH

Streszczenie

Artykuł porusza kwestie związane z wykluczeniem społecznym poszczególnych kategorii osób, do których zalicza się m.in. bezdomnych, uzależnionych, chorych psychicznie, długotrwale bezrobotnych, zwalnianych z zakładów karnych, uchodźców, niepełnosprawnych. Szczególnie istotne jest wskazanie obszarów wykluczenia, a także możliwości zwalczania tego zjawiska. Z tego też względu w artykule zwrócono uwagę na sposoby przeciwdziałania skutkom wykluczenia społecznego, czyli działania obejmujące reintegrację społeczną i zawodową osób defaworyzowanych, podejmowane przez podmioty ekonomii społecznej, tj. centrum integracji społecznej, klub integracji społecznej czy zakład aktywności zawodowej. Dla zobrazowania działalności wymienionych podmiotów posłużył przykład województwa małopolskiego, ze szczególnym uwzględnieniem powiatu nowosądeckiego i miasta Nowy Sącz.

Słowa kluczowe: wykluczenie społeczne, reintegracja społeczna, reintegracja zawodowa.

SOCIAL EXCLUSION AND REINTEGRATION OF DISADVANTAGED PERSONS

Summary

The article presents issues related to social exclusion of particular categories of people, including, homeless, addicts, mentally ill, long-term unemployed, dismissed from prisons, refugees, disabled people. It is particularly important to indicate the areas of exclusion, as well as the possibilities of combating this phenomenon. That is why the article draws attention to the ways of counteracting the effects of social exclusion, that is activities involving social and professional reintegration of disadvantaged people, undertaken by social economy entities, such as: social integration centre, social integration club, vocational development centre. To illustrate the activities of these entities, the example of the małopolskie voivodeship was used, with particular emphasis on the Nowy Sącz district and the city of Nowy Sącz.

Key words: social exclusion, social integration, professional integration.

Wprowadzenie

Kwestie związane z wykluczeniem społecznym oraz wynikającymi z tego zjawiska konsekwencjami pozostają w kręgu zainteresowania władz publicznych od wielu lat. Istotne jest określenie kategorii osób defaworyzowanych, wykluczonych, które poddawane są marginalizacji społecznej. Występowanie nierówności społecznych prowadzi do konieczności poszukiwania rozwiązań socjologicznych, ekonomicznych i prawnych, które pozwoliłyby na eliminację zachowań bądź postaw o charakterze dyskryminacyjnym, zwłaszcza w odniesieniu do grup społecznych szczególnie predysponowanych do wyłączenia spośród możliwości pełnienia funkcji w obrębie rodziny, społeczności lokalnej czy całego społeczeństwa.

Do sposobów przeciwdziałania negatywnym skutkom wykluczenia społecznego należy zaliczyć działania obejmujące reintegrację społeczną i zawodową osób defaworyzowanych. Obie wskazane formy zwalczania ekskluzji społecznej uwzględniają aktywność ze strony podmiotów publicznych albo organizacji pozarządowych, których celem jest podejmowanie działań z zakresu pomocy społecznej. Aktywność ta może być realizowana przede wszystkim poprzez działalność centrum integracji społecznej (CIS), klubu integracji społecznej (KIS) albo zakładu aktywności zawodowej (ZAZ).

Celem artykułu jest przybliżenie podstawowych pojęć z zakresu wykluczenia społecznego oraz zwrócenie uwagi na rolę reintegracji społecznej i zawodowej w procesie inkluzji, czyli zwalczania marginalizacji osób defaworyzowanych. Praca ma charakter przeglądowo-diagnostyczny. Pierwsza część artykułu obejmuje przegląd teoretycznych zagadnień z zakresu wykluczenia i przeciwdziałania temu zjawisku, w tym analizę aktualnych rozwiązań legislacyjnych normujących problematykę zatrudnienia socjalnego. Druga część artykułu prezentuje z kolei aktywność podmiotów ekonomii społecznej na polu inkluzji społecznej i konkretne działania, jakie są podejmowane w tym zakresie. Zobrazowaniu oceny praktycznego aspektu działalności podmiotów ekonomii społecznej służy analiza rejestrów prowadzonych przez wojewodę małopolskiego jako organ administracji rządowej odpowiedzialny za nadzór nad wdrażaniem rozwiązań z obszaru pomocy społecznej w ramach reintegracji społecznej i zawodowej.

1. Istota wykluczenia społecznego

Pojęcie „wykluczenie społeczne” ma charakter wielopłaszczyznowy i trudne jest do jednoznacznego zdefiniowania, gdyż obejmuje aspekty: polityczny, ekonomiczny, społeczny, psychologiczny i prawny.

Termin ten został wykorzystany po raz pierwszy we Francji w 1974 roku przez francuskiego polityka, ministra polityki społecznej – Rene Lenoira, wskazującego na sytuację osób uznanych za nieprzystosowane do życia w społeczeństwie „dobrobytu”, funkcjonujących na marginesie tego społeczeństwa, a także pozostających poza systemem ubezpieczeń społecznych (Silver, 1994, s. 532). Następnie pojęcie to weszło do powszechnego użycia w kolejnych krajach europejskich, w tym w Polsce przechodzącej przemianę społeczno-ekonomiczną po transformacji ustrojowej lat 90. XX wieku (Apanel, Jaworska, 2013, s. 16).

Wykluczenie społeczne można rozumieć jako efekt upośledzenia społecznego, w wyniku którego jednostka lub grupa nie może uczestniczyć np. w życiu politycznym czy gospodarczym (Giddens, 2006, s. 738). Tym samym wykluczenie społeczne negatywnie wpływa na potencjał społeczny, niwelując postawy aktywnego zaangażowania w rozwój struktur lokalnych czy państwowych. Wykluczenie niszczy przedsiębiorczość oraz innowacyjność, zwiększając tym samym koszty funkcjonowania państwa przez defaworyzowanie określonych grup społecznych.

Wykluczenie społeczne można również definiować *sensu stricte* jako nieuczestniczenie jednostki w życiu społecznym, wynikającym z ograniczania praw człowieka i ułomnej demokracji, ewentualnie *sensu largo* jako synonim ubóstwa (Golinowska, Broda-Wysocki, 2005, s. 32). Chociaż pojęcia te mają charakter zbliżony, to jednak wykluczenie społeczne należy rozumieć szerzej, ponieważ obejmuje wiele elementów wpływających na marginalizację jednostek w społeczeństwie. Ubóstwo zasadniczo dotyczy wysokości dochodów, natomiast wykluczenie społeczne obejmuje wieloaspektowość zagadnienia, tj. mieszane powiązania problemów ekonomicznych ze społecznymi, politycznymi czy instytucjonalnymi. Relacje pomiędzy wykluczeniem społecznym a ubóstwem wskazują na wzajemną koegzystencję obu zjawisk,

ponieważ ubóstwo może nie tylko prowadzić do wykluczenia, lecz również może być efektem ekskluzji społecznej.

Przede wszystkim wykluczenie społeczne jest postrzegane jako dynamiczny proces, mogący postępować kaskadowo, w strukturze zbliżonej do kostek domina. Przykładowo, długotrwałe bezrobocie może potęgować negatywne skutki w postaci zerwania relacji koleżeńskich i rodzinnych, uzależnienia od alkoholu czy narkotyków, popadania w konflikt z prawem zakończony pobytem w zakładzie karnym czy chorób psychicznych (depresja). Brak pracy może zatem prowadzić do marginalizowania osoby bezrobotnej i wystąpienia wielu innych konsekwencji, oprócz ekonomicznych kwestii związanych z brakiem wynagrodzenia służącego do zaspokojenia potrzeb rodziny. Należy jednak podkreślić, że utrata pracy nie prowadzi do natychmiastowej ekskluzji, lecz postępuje stopniowo. Wystąpienie negatywnych konsekwencji i ich kumulacja może potencjalnie spowodować całkowite wykluczenie z pełnienia funkcji społecznych. Niewątpliwie bezrobocie może być początkiem kierowania na „tor wykluczenia” (Kruszka, 2008, s. 51-52).

Z drugiej strony wykluczenie społeczne może być rozumiane statycznie jako niezmienna, stała cecha przynależności do określonej grupy osób wykluczonych społecznie. Wyznaczniki kwalifikujące do danej grupy według przyjętych stereotypów mogą statuować sferę biologiczną (np. niepełnosprawność), sytuacyjną (np. bezdomność), środowiskową (np. pochodzenie ze środowiska wiejskiego), światopoglądową (np. odmiennie wyznanie), subiektywną (poczucie bycia wykluczonym). Traktowanie wykluczenia jako sytuacji o charakterze niepodlegającym zmianom wiąże się z oceną omawianego zjawiska przez pryzmat „bycia wykluczonym” (Apanel, Jaworska, 2013, s. 18-19).

Wykluczenie społeczne, widziane zarówno w aspekcie dynamicznym, jak i statycznym, postrzegane jest w kategorii braku, co może sugerować stygmatyzację określonych kategorii osób defaworyzowanych. Klasyfikowanie poszczególnych członków społeczeństwa ze względu na wskazaną cechę powoduje, że mechanizmy wykluczenia posiadają charakter systemowy (Nóżka, 2016, s. 11).

Niewątpliwie zjawisko wykluczenia świadczy o tym, że niektórzy członkowie społeczeństwa nie mogą w pełni uczestniczyć w ważnych sferach życia zbiorowego. Występujące braki powodują, że dochodzi do rozwarstwienia społecznego, a tym samym do problemów związanych z niemożnością zaspokojenia potrzeb, oczekiwań wszystkich członków społeczeństwa, na jednakowym, a przynajmniej zbliżonym, poziomie.

Deficyt w zakresie dostępu do dóbr i usług prowadzi do istnienia barier dotyczących ograniczenia możliwości pełnoprawnego korzystania m.in. z rynku pracy, konsumpcji, edukacji, służby zdrowia czy zabezpieczenia społecznego. Wskazane bariery występują w ramach obszarów i symptomów wykluczenia społecznego, co prezentuje tabela 1.

Tabela 1

Obszary i symptomy wykluczenia społecznego

Obszar	Symptomy
Polityczny	Brak praw politycznych, niska frekwencja wyborcza, niski poziom aktywności lokalnej, społeczne niedostosowanie, niska aktywność polityczna, bezsilność w sprawach politycznych.
Instytucjonalny	Niedorozwój instytucji publicznych: sądowniczych, obywatelskich, bezpieczeństwa, zła administracja, korupcja, ograniczenia zabezpieczenia społecznego.
Ekonomiczny	Długotrwałe bezrobocie, praca w „szarej strefie”, gospodarstwa domowe bez osób pracujących, niskie dochody.
Społeczny	Zerwanie więzi rodzinnych, niechciane ciążę, bezdomność, przestępczość, niesatysfakcjonujące warunki życia.
Otoczenie i sąsiedztwo	Degradacja środowiska, zła jakość zasobów mieszkaniowych, brak usług lokalnych, ograniczenie więzi społecznych i brak wsparcia w sytuacjach kryzysowych (obojętność).
Jednostkowy	Zła kondycja fizyczna i psychiczna, niedostateczne umiejętności i poziom edukacji.
Przestrzenny	Koncentracja przestrzenna marginalizowanych grup społecznych (getta).
Grupowy	Wyodrębnienie kategorii szczególnej podatności na wykluczenie społeczne, np. osoby starsze, niepełnosprawne, mniejszości etniczne.

Zródło: „Kategorie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Przegląd pojęć”, S. Golinowska, P. Broda-Wysocki, 2005, w: S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania. Metody. Wyniki*, Warszawa: IPiSS, s. 38.

Wymienione wyżej obszary oraz symptomy wykluczenia społecznego wskazują na wielowymiarowość problematyki. Przykładowo, obszar polityczny dotyczy partycypacji w życiu politycznym, co odzwierciedlone zostaje zwłaszcza w kontekście uczestniczenia w wyborach i świadomego decydowania o przyszłości gminy, powiatu, województwa czy państwa. Obszar instytucjonalny obejmuje natomiast utrudnienia w zakresie efektywności i jakości usług świadczonych przez instytucje publiczne, a także ograniczony dostęp do informacji o możliwościach uzyskania wsparcia.

Istotną rolę odgrywa również obszar ekonomiczny, z którym najczęściej wiąże się problem długotrwałego bezrobocia. Należy podkreślić, że praca stanowi jeden z głównych aspektów funkcjonowania człowieka, służąc nie tylko osiągnięciu dochodów, ale również będąc czynnikiem konstytuującym istnienie jednostki w strukturach społecznych. Praca jest określana jako „bilet do świata zasobów” (Dahrendorf, 1993, s. 227), a zatem decyduje o dostępie do pełni praw obywatelskich. Bezrobocie z kolei oddziałuje na inne składniki społecznej integracji. Wyłączenie możliwości zarobkowania ogranicza dostępność do rynku konsumpcji i instytucji rynku pracy, a także innych sfer życia społecznego, takich jak system ochrony zdrowia, edukacji czy kultury (Golinowska, 2007, s. 7). Brak pracy w wymiarze ekonomicznym niewątpliwie koresponduje z obszarem jednostkowym, społecznym czy grupowym, rodząc konsekwencje przede wszystkim o charakterze psychologicznym (np. zła kondycja psychiczna osoby bezrobotnej spowodowana poczuciem bezużyteczności) bądź socjologicznym (np. zerwanie więzi rodzinnych poprzez niemożność łożenia na potrzeby rodziny).

2. Kategorie osób defaworyzowanych

Problematykę marginalizacji niektórych członków społeczeństwa dostrzegają również władze publiczne, wprowadzając instrumenty służące przeciwdziałaniu temu negatywnemu zjawisku. Dążenie do maksymalnego eliminowania skutków wykluczenia społecznego wymaga jednak określenia osób pozostających w obrębie grup zagrożonych. Z tego też względu unormowanie art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym wśród osób wykluczonych wymienia m.in.:

- bezdomnych;
- uzależnionych od alkoholu, narkotyków lub innych środków odurzających;
- chorych psychicznie;
- długotrwale bezrobotnych;
- zwalnianych z zakładów karnych;
- uchodźców;
- niepełnosprawnych.

Katalog wskazany w przywołanym przepisie ma charakter otwarty, ponieważ może on zostać uzupełniony np. o art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 czerwca 2006 r. o spółdzielniach socjalnych w kontekście osób do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50. roku życia, poszukujących pracy, bez zatrudnienia. Poza tym w myśl art. 62a ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, do osób wykluczonych należałoby zaliczyć bezrobotnych, posiadających ustalony profil pomocy III, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, w szczególności realizujących kontrakt socjalny.

Wydaje się, że katalog osób defaworyzowanych wymienionych we wskazanych przepisach jest adekwatny do zapotrzebowania społecznego, a zatem nie wymaga on ingerencji ustawodawcy w zakresie jego poszerzenia.

Analizując wymienione przepisy prawa dotyczące klasyfikacji osób wykluczonych, należy odnieść się do poszczególnych kategorii. Przede wszystkim wykluczeniu społecznemu podlegają osoby bezdomne. Problem braku stałego miejsca zamieszkania, „braku dachu nad głową” może dotyczyć m.in. osób opuszczających domy dziecka, placówki opiekuńczo-wychowawcze i poprawcze czy zakłady karne, jednostek uzależnionych od alkoholu lub narkotyków. Osoby takie niewątpliwie wymagają znaczącego wsparcia ze strony systemu pomocy społecznej nie tylko w kwestii znalezienia tymczasowego lokum, ale również w związku z koniecznością rozwiązywania problemów obejmujących proces wychodzenia z bezdomności.

Sytuacja osób uzależnionych od alkoholu, narkotyków lub innych środków odurzających, a także jednostek chorych psychicznie ściśle uzależniona jest z kolei od ich stanu zdrowia. Psychofizyczne uwarunkowania wpływają bowiem na możliwość prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie. Osoby chore psychicznie czy uzależnione niewątpliwie mogą mieć znaczne trudności w aktywnym podejmowaniu pracy, podtrzymywaniu więzi rodzinnych i towarzyskich albo utrzymaniu lokalu.

Wykluczeniem społecznym mogą zostać również objęte osoby bezrobotne, ponieważ brak pracy stanowi fundamentalną przyczynę wykluczenia. Utrata pracy oddziałuje na życie bezrobotnego oraz całej jego rodziny. Problemy związane z brakiem stałego źródła utrzymania i otrzymywania regularnego wynagrodzenia wpływają negatywnie na funkcjonowanie rodziny. Konsekwencją bezrobocia jest marginalizacja, izolowanie się od środowiska, ponieważ bezrobotni często ograniczają kontakty z otoczeniem, co może wynikać z poczucia wstydu spowodowanego ubóstwem ekonomicznym albo braku wspólnych tematów do rozmowy z osobami zatrudnionymi.

Inną grupą osób zagrożonych wykluczeniem są byli więźniowie, czyli osoby opuszczające zakłady karne. Jednostki takie są szczególnie narażone na bezdomność lub powrót do zakładu karnego w wyniku ponownego popełnienia przestępstwa. Zagrożenie takie wynika ze znacznych trudności w adaptacji do życia po wyjściu na wolność, co z kolei wiąże się z problemem odnalezienia się w nowej rzeczywistości, akceptacji w środowisku czy integracją społeczną. Decydującą rolę w sytuacji byłych więźniów odgrywa znalezienie pracy i rozpoczęcie nowego życia bez stygmatyzacji w społeczności lokalnej.

Poza tym zjawisko wykluczenia społecznego dotyka uchodźców, którzy ze względu na kolor skóry, język czy tradycje mogą mieć problemy z adaptacją w środowisku, poprzez trudności w znalezieniu mieszkania lub podjęciu zatrudnienia. Często wiąże się to z dyskryminacją i usuwaniem cudzoziemców na margines społeczeństwa, które pozostaje jednolite narodowościowo, językowo czy religijnie.

Do kategorii osób zagrożonych wykluczeniem społecznym należy zaliczyć również niepełnosprawnych. Wiele osób niepełnosprawnych pozostaje nieaktywnych zawodowo, pomimo posiadania wysokich kwalifikacji zawodowych czy stosownego wykształcenia. Wśród osób niepełnosprawnych występują różnego rodzaju deficyty, które utrudniają pełnoprawne uczestniczenie w życiu społecznym i pełnienie ról w społeczeństwie. Skutkuje to marginalizacją osób niepełnosprawnych i „zamykaniem się” w rozumieniu psychologicznym oraz społecznym.

3. Reintegracja społeczna i zawodowa

Osoby defaworyzowane, wykluczone społecznie są adresatami wielu działań ukierunkowanych na przywrócenie możliwości pełnoprawnego funkcjonowania w społeczeństwie. Aktywność na tym polu obejmuje tzw. reintegrację społeczną i zawodową.

Zgodnie z treścią art. 2 pkt 4 ustawy o zatrudnieniu socjalnym za reintegrację społeczną uznaje się działania, w tym również o charakterze samopomocowym, mające na celu odbudowanie i podtrzymanie u osoby uczestniczącej w zajęciach w CIS, KIS lub zatrudnionej u pracodawcy umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu. Reintegracja społeczna obejmuje zatem działania wspomagające w zakresie uzyskania zabezpieczenia socjalnego, służące osobistemu rozwojowi jednostek wykluczonych. Ten typ reintegracji ma na celu wsparcie osób, które nie mogą poprzez własną aktywność zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych, głównie ekonomicznych.

Reintegracja społeczna ma charakter długotrwały. Należy zauważyć, że podejmowane działania nie oddziałują jedynie na poszczególne jednostki, ale niejednokrotnie obejmują całe rodziny, a wręcz grupy sąsiedzkie. Wszelka aktywność na polu reintegracji zmierza do odbudowania kapitału społecznego, wpływając zarówno na indywidualną sytuację osoby wykluczonej, jak i jej najbliższego otoczenia. Reintegracja społeczna służy wzajemnemu wspieraniu się w pokonywaniu przeszkód życiowych, z którymi osoby wykluczone mają do czynienia w miejscu zamieszkania czy pobytu. Poza tym reintegracja społeczna wiąże się z edukowaniem osób defaworyzowanych poprzez usamodzielnienie w zdobywaniu wiedzy, wymiany informacji i doświadczeń, jak również kształtowanie kompetencji społecznych przyczyniających się do podnoszenia własnej wartości oraz umiejętności funkcjonowania w ramach otwartego rynku pracy.

Do zadań reintegracji społecznej należy określenie zapotrzebowania na różne czynniki tworzące zbiorowość społeczną, występujące w sferze norm i wartości oraz decydujące o relacjach pomiędzy jednostkami a grupami społecznymi (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2006, s. 19). Należy podkreślić, że wszelkie czynności wykonywane w ramach reintegracji powinny być ukierunkowane na odbudowanie potencjału społecznego poprzez określenie zagrożeń, podejmowanie działań prewencyjnych oraz krytykowanie postaw negujących usankcjonowane prawnie funkcjonowanie wspólnoty.

Oprócz reintegracji społecznej, ustawodawca w art. 2 pkt 5 ustawy o zatrudnieniu socjalnym, wprowadza pojęcie „reintegracji zawodowej” rozumianej jako działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie u osoby uczestniczącej w zajęciach w CIS i KIS zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy. Reintegracja zawodowa wiąże się zatem z koniecznością wspierania osób wykluczonych poprzez świadczenie usług zmierzających do bezpośredniej integracji z rynkiem pracy.

Głównym zadaniem tego typu reintegracji jest powrót marginalizowanych wcześniej jednostek na rynek pracy. Praca stanowi bowiem punkt odniesienia do określenia stopnia przydatności jednostki dla całego społeczeństwa. Niewątpliwie występuje polaryzacja rynku pracy, na którym istnieją zarówno osoby bardzo dobrze wynagradzane za swoją pracę, wymagającą wysokich kwalifikacji, jak i jednostki o niskich kwalifikacjach, cechujące się niepełnym lub przejściowym zatrudnieniem, pracą w szarej strefie lub trwałym bezrobociem (Beck, 2002, s. 136). Współpraca instytucji rynku pracy, pracodawców i władz samorządowych daje możliwość efektywnego zmniejszenia tej polaryzacji, co prowadzi do wyrównania szans na rynku pracy i niwelowania rozwarstwienia społecznego. Z tego też względu niezwykle istotnym działaniem, w ramach reintegracji zawodowej jest organizowanie różnorodnych form zatrudnienia subsydiowanego, przede wszystkim prac społecznie użytecznych, robót publicznych czy staży. Aktywność ta może być prowadzona za pośrednictwem podmiotów występujących w postaci różnorodnych form organizacyjno-prawnych.

Podejmowanie działań zarówno z zakresu reintegracji społecznej, jak i zawodowej wiąże się z prowadzeniem aktywnej polityki socjalnej, co powoduje występowanie tzw. trzeciego filaru w pomocy społecznej (Danecka, 2014, s. 170), który zasadniczo oparty jest na funkcjonowaniu podmiotów ekonomii społecznej, których rolą jest inicjowanie działalności służącej aktywizacji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

4. Podmioty ekonomii społecznej

Zwalczanie marginalizacji osób defaworyzowanych prowadzone jest przez podmioty ekonomii społecznej, istniejące odrębnie bądź wewnątrz struktur instytucji publicznych, szczególnie samorządowych albo organizacji należących do trzeciego sektora. Zasadniczo reintegracją społeczną i zawodową zajmują się instytucje publiczne odpowiedzialne za politykę rynku pracy (powiatowe urzędy pracy) oraz pomoc społeczną (ośrodki pomocy społecznej). Zazwyczaj reintegracja inicjowana jest przez gminy za pośrednictwem ośrodków pomocy społecznej, które w myśl przepisów art. 110a-111 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, realizując swoje zadania, mogą tworzyć jednostki organizacyjne. Przyjęcie założenia, że najbardziej skutecznymi w zwalczaniu wykluczenia społecznego są podmioty działające na szczeblu gminy lub powiatu jest trafne, gdyż to właśnie władze lokalne potrafią określać problemy społeczności lokalnych, dopasowując instrumenty przeciwdziałania do realnych zagrożeń.

Nie można również pomijać wagi działań podejmowanych przez organizacje tzw. trzeciego sektora, np. fundacje. Organizacje pozarządowe traktowane są jako partnerzy dla podmiotów publicznych w zakresie osiągania celów społecznie użytecznych, określonych w statutach, w tym dotyczących opieki i pomocy społecznej. Funkcjonowanie organizacji pozarządowych jest dopełnieniem działań podejmowanych przez podmioty publiczne, stanowiąc odzwierciedlenie praktycznego zastosowania zasady dialogu społecznego.

Wśród podmiotów ekonomii społecznej zajmujących się reintegracją społeczną oraz zawodową osób wykluczonych społecznie należy wymienić m.in.:

- centrum integracji społecznej (CIS);
- klub integracji społecznej (KIS);
- zakład aktywności zawodowej (ZAZ).

Zgodnie z przepisami art. 3-4 w związku z art. 9-10 ustawy o zatrudnieniu socjalnym, CIS jest jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo w sposób zapewniający należyłą identyfikację pod względem organizacyjnym i finansowym, w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników, zarejestrowaną w rejestrze prowadzonym przez właściwego wojewodę. CIS zajmuje się reintegracją społeczną i zawodową, zwłaszcza w aspekcie edukacyjnym, m.in. poprzez kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiąganie pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu, nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych, naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą, uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi.

Wśród podmiotów ekonomii społecznej występuje również KIS, który w myśl art. 18-18a ustawy o zatrudnieniu socjalnym jest jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, niesamodzielną pod względem finansowym, zarejestrowaną w rejestrze prowadzonym przez właściwego wojewodę. Zadania KIS obejmują reintegrację zawodową i społeczną osób wykluczonych poprzez organizowanie działań związanych z udzieleniem pomocy, m.in. odnośnie do zatrudnienia w ramach stosunku pracy i umów cywilnoprawnych, przygotowania do podjęcia działalności w formie spółdzielni socjalnej, wykonywania prac społecznie użytecznych, robót publicznych, staży, a także świadczenie usług obejmujących poradnictwo prawne oraz działalność samopomocową w zakresie zatrudnienia, spraw mieszkaniowych i socjalnych.

Należy zauważyć, że zarówno CIS, jak i KIS kierują swoje działania do wszystkich kategorii osób defaworyzowanych. Nie zmienia to jednak faktu, że ustawodawca wyodrębnia podmioty podejmujące działalność dotyczącą wybranej grupy osób wykluczonych, czyli niepełnosprawnych. Zgodnie z art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo, działającą w oparciu o decyzję wojewody, która zajmuje się rehabilitacją zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych, zwłaszcza posiadających orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, jest ZAZ.

Wymienione podmioty ekonomii społecznej rejestrowane są przez wojewodę. Jak już wspomniano, ich działalność inicjowana i wspierana jest nie tylko przez instytucje publiczne działające bezpośrednio lub przy wykorzystaniu wyspecjalizowanych jednostek takich jak ośrodki pomocy społecznej, lecz również przez organizacje pozarządowe, czyli fundacje, stowarzyszenia

badź też spółdzielnie socjalne. Przykładem regionu, w którym występuje zainteresowanie funkcjonowaniem podmiotów ekonomii społecznej, jest Małopolska. Tabela 2 prezentuje liczbę podmiotów ekonomii społecznej obecnie zarejestrowanych przez wojewodę małopolskiego.

Tabela 2

Podmioty ekonomii społecznej zarejestrowane przez wojewodę małopolskiego (stan na 30.09.2018 r.)

Rodzaj podmiotu	Organ prowadzący		Ogółem
	Instytucja publiczna	Organizacja pozarządowa	
Centrum Aktywności Zawodowej (CIS)	3	10	13
Klub Aktywności Zawodowej (KIS)	22	8	30
Zakład Aktywności Zawodowej (ZAZ)	3	7	10

Zródło: opracowanie własne na podstawie: <https://bip.malopolska.pl/muw,a,1085851,wykazy-zakladow-pracy-chronionej-i-zakladow-aktywnosci-zawodowej.html>; <https://bip.malopolska.pl/muw,m,5189,ewidencje-i-rejestry.html> (dostęp: 08.10.2018).

Analizując tabelę 2, można zauważyć, że największą popularnością spośród trzech badanych grup podmiotów cieszą się KIS (57% ogółu badanych podmiotów), w większości prowadzone pod auspicjami instytucji publicznej, przede wszystkim ośrodka pomocy społecznej. Relacja KIS inicjowanych przez ośrodki pomocy społecznej w stosunku do działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe wynosi 3/4 do 1/4, co wskazuje na znaczące zainteresowanie tą formą działalności wśród gmin zobowiązanych do świadczenia usług z zakresu pomocy społecznej. Funkcjonowanie CIS i ZAZ charakteryzuje się większym wsparciem ze strony organizacji pozarządowych. W przypadku CIS, analizując pozycję organów prowadzących, można stwierdzić, że relacja organizacji pozarządowych w odniesieniu do instytucji publicznych wynosi 1/4 do 3/4. W przypadku ZAZ stosunek ten kształtuje się z kolei na poziomie 1/3 do 2/3. Takie zachowanie może wynikać z faktu, że działalność np. fundacji zajmujących się osobami bezrobotnymi czy niepełnosprawnymi ukierunkowana jest na podejmowanie aktywności związanej ze wsparciem poszczególnych grup defaworyzowanych, zaś CIS i ZAZ pozostają pożytecznymi narzędziami ekonomiczno-prawnymi, wykorzystywanymi w realizacji celów statutowych.

Aktywność podmiotów ekonomii społecznej w Małopolsce obejmuje 13 CIS, 30 KIS i 10 ZAZ, dając sumę 53 instytucji. Stosunkowo niewielka część wymienionych podmiotów (7 instytucji zarejestrowanych przez wojewodę małopolskiego) działa na terenie powiatu nowosądeckiego i miasta Nowy Sącz, co obrazuje tabela 3.

Tabela 3

Podmioty ekonomii społecznej z terenu powiatu nowosądeckiego oraz miasta Nowy Sącz (stan na 30.09.2018 r.)

Rodzaj podmiotu	Siedziba		Ogółem
	powiat nowosądecki	miasto Nowy Sącz	
Centrum Aktywności Zawodowej (CIS)	0	1 CIS przy Stowarzyszeniu na Rzecz Wspierania Przedsiębiorczości i Inicjatyw Lokalnych (STOPiL)	1
Klub Aktywności Zawodowej (KIS)	3 KIS przy Fundacji Europa+ w Brzeznej, KIS przy Stowarzyszeniu LGD „Brama Beskidu” w Starym Sączu, KIS przy Fundacji Collegium Progressus w Gródku n/D.	1 KIS przy Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Nowym Sączu	4
Zakład Aktywności Zawodowej (ZAZ)	2 Powiatowy ZAZ w Nawojowej, ZAZ im. Matki Bożej Fatimskiej w Stróżach przy Fundacji Pomocy Osobom Niepełnosprawnym	0	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://bip.malopolska.pl/muw,a,1085851,wykazy-zakladow-pracy-chronionej-i-zakladow-aktywnosci-zawodowej.html>; <https://bip.malopolska.pl/muw,m,5189,ewidencje-i-rejestry.html> (dostęp: 08.10.2018).

Z tabeli 3 wynika, że na obszarze powiatu nowosądeckiego i miasta Nowy Sącz działa 7 podmiotów ekonomii społecznej, przy czym występuje znaczna przewaga (2/3 do 1/3) instytucji zarejestrowanych w powiecie. Największą popularnością (58%) cieszy się prowadzenie podmiotów w formie KIS, z czego w powiecie nowosądeckim 3 instytucje są prowadzone przez organizacje pozarządowe (fundację lub stowarzyszenie), a w Nowym Sączu działalnością KIS zajmuje się Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej. Kolejną grupą podmiotów jest ZAZ (28%). Podmioty te funkcjonują w powiecie nowosądeckim w dwóch miejscowościach, tj. w Nawojowej i Stróżach. Najmniej popularną formą jest działalność CIS, ponieważ na omawianym obszarze działa zaledwie jedna instytucja tego typu, co stanowi 14% ogółu podmiotów ekonomii społecznej. Wymieniony CIS prowadzi działalność w Nowym Sączu przy Stowarzyszeniu na Rzecz Wspierania Przedsiębiorczości i Inicjatyw Lokalnych (STOPiL).

Należy podkreślić, że wskazane podmioty ekonomii społecznej inicjują liczne zadania zmierzające do inkluzji społecznej, działając w obrębie reintegracji społecznej i zawodowej osób defaworyzowanych. Zadania te zogniskowane są na usamodzielnieniu zawodowym uczestników na otwartym rynku pracy, a także uniezależnieniu się względem systemu pomocy społecznej. Wszelkie czynności adresowane do osób wykluczonych mają się uzupełniać i wzajemnie równoważyć. Zasadniczo dotyczą one świadczenia pomocy odnośnie do uzyskania zabezpieczenia socjalnego, terapii, aktywizacji zawodowej czy pomocy w rozwoju osobistym. Do usług oferowanych przez poszczególne podmioty ekonomii społecznej można zaliczyć: prowadzenie grup samopomocowych, grup wsparcia oraz terapeutycznych, poradnictwo psychologiczne, szkolenia, doradztwo zawodowe, wolontariat, pomoc w tworzeniu spółdzielni

socjalnych, organizowaniu robót publicznych, prac interwencyjnych czy staży. Wymienione działania mają na celu reintegrację społeczną i zawodową uczestników tak, aby mogli oni funkcjonować pełnoprawnie w ramach społeczności lokalnej, a także wejść na rynek pracy oraz samodzielnie świadczyć pracę.

Podsumowanie

Zjawisko wykluczenia społecznego ma charakter złożony i obejmuje wiele grup społecznych zagrożonych marginalizacją. W interesie państwa działającego za pośrednictwem odpowiednich instrumentów prawnych leży inkluzja społeczna – włączanie poszczególnych osób defaworyzowanych do pełnienia adekwatnych ról w rodzinie, społeczności lokalnej czy społeczeństwie. Wykorzystanie reintegracji społecznej i zawodowej jako mechanizmów zwalczania negatywnych skutków wykluczenia społecznego daje szansę na pełnoprawne uczestnictwo w życiu postrzeganym zarówno przez pryzmat indywidualnej sytuacji, jak też zbiorowego funkcjonowania społeczeństwa.

Sposobem na przeciwdziałanie wykluczeniu jest tworzenie podmiotów ekonomii społecznej, takich jak: CIS, KIS czy ZAZ, których zadaniem jest podejmowanie działań ukierunkowanych na świadczenie usług dla osób marginalizowanych. Działalność podmiotów ekonomii społecznej pokazuje na faktyczne wykorzystanie zasady dialogu społecznego w kontekście współpracy władz publicznych, zwłaszcza samorządowych z organizacjami pozarządowymi.

Bibliografia

- Apanel, D., Jaworska, A. (2013). *Obszary wykluczenia społecznego – sfera biologiczna i środowiskowa*. Toruń: Adam Marszałek.
- Beck, U. (2002). *Społeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*. Warszawa: Scholar.
- Dahrendorf, R. (1993). *Nowoczesny konflikt społeczny. Esej o polityce wolności*. Warszawa: Czytelnik.
- Danecka, M. (2014). *Partycypacja wykluczonych. Wyzwanie dla polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Studiów politycznych PAN i Oficyna Naukowa.
- Giddens, A. (2006). *Socjologia*. Warszawa: PWN.
- Golinowska, S., Broda-Wysocki, P. (2005). *Kategorie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Przegląd pojęć*. W: S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania. Metody. Wyniki*. s.17-54. Warszawa: IPiSS.
- Golinowska, S., Rudzik, A., Pielniński, B., Gandziarowska, J. (2007). *Praca lekarstwem na biedę i wykluczenie. Strategie wobec pracy*. Warszawa: IPiSS.
- Kruszka, R. (2008). Wykluczenie społeczne – rys interpretacyjny i użyteczność badawcza. *Kultura i Edukacja*, 1, 35-69.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2006). *Wykluczenie i integracja społeczna w Polsce. Ujęcie wskaźnikowe*. Warszawa: MPiPS.
- Nózka, M. (2016). *Społeczne zamykanie (się) przestrzeni. O wykluczeniu, waloryzacji miejsca zamieszkania i jego mentalnej reprezentacji*. Warszawa: Scholar.
- Silver, H. (1994). Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms of Social Exclusion. *International Labour Review*, 133, nr 5-6, 531-578.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 511, ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 1828, ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2018 r., poz. 1508).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2018 r., poz. 1265, ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1205).
- <https://bip.malopolska.pl/muw,a,1085851,wykazy-zakladow-pracy-chronionej-i-zakladow-aktywnosci-zawodowej.html>.
- <https://bip.malopolska.pl/muw,m,5189,ewidencje-i-rejestry.html>.

Paulina RYDWAŃSKA

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

SPÓŁDZIELNIE SOCJALNE W POWIECIE NOWOSĄDECKIM

Streszczenie

Spółdzielnie socjalne są stosunkowo nowymi podmiotami działającymi na polskim rynku i jednocześnie bardzo interesującymi ze względu na swój charakter działania. Łączenie działalności gospodarczej z misją społeczną, mającą na celu reintegrację zawodową i społeczną, wymaga od prowadzących spółdzielnię socjalną szczególnego podejścia oraz cech takich jak współdziałanie i wzajemne zaufanie. Celem artykułu jest przedstawienie teoretycznych oraz prawnych aspektów funkcjonowania spółdzielni socjalnych, zaprezentowanie spółdzielni socjalnych działających w powiecie nowosądeckim, a także ocena ich funkcjonowania. Przybliżenie zasad działania spółdzielni oraz ocena spółdzielni działających na wybranym obszarze pozwoliły na sformułowanie ogólnego wniosku, że obszar ten wymaga jeszcze dużego zaangażowania w szerzenie wiedzy na temat idei spółdzielni socjalnych i odpowiedniej promocji.

Słowa kluczowe: spółdzielnia socjalna, ekonomia społeczna, przedsiębiorstwo społeczne, osoby wykluczone, reintegracja społeczna i zawodowa.

SOCIAL CO-OPERATIVES IN THE NOWY SĄCZ POWIAT

Summary

Social cooperatives are relatively new actors in the Polish market and at the same time very interesting because of its nature of action. Combining economic activity with a social mission aiming at professional and social reintegration requires from the leaders a specific approach and traits such as interoperability and trust. The purpose of the article is presentation of the theoretical and legal aspects of the functioning of social cooperative, presentation of social cooperatives operating in Nowy Sącz County district, and assessment of the existing cooperatives. The general definition of the rules of cooperatives and the assessment of cooperatives in Nowy Sącz County District leads to a conclusion that this area still requires a strong commitment to spreading awareness about the existence of social cooperatives and appropriate promotion.

Key words: social cooperatives, social economy, social enterprise, excluded persons, social and professional reintegration.

Wprowadzenie

Rynek pracy wymaga ciągłych poszukiwań aktywnych form walki z bezrobociem oraz towarzyszącymi mu zjawiskami ubóstwa i wykluczenia społecznego. Szczególne podejście do niwelowania występowania wspomnianych zjawisk prezentuje ekonomia społeczna, której instytucje umożliwiają realizację ważnych funkcji (aktywizujących, socjalizujących, opiekuńczych, organizujących) społeczności wobec grup, społeczności terytorialnych oraz innych wspólnot (Herbst, 2006). Na wspomniane funkcje zwracają również uwagę T. Kaźmierczak i M. Rymsza, „traktując ekonomię społeczną jako „narzędzie mobilizacji ekonomicznej i społecznej zaniedbanych społeczności lokalnych (czy też obszarów) oraz jako formułę zwiększania uczestnictwa ich członków (mieszkańców) w wymianie gospodarczej i życiu publicznym” (2003). Wśród podmiotów ekonomii społecznej wyróżnia się m.in. przedsiębiorstwa społeczne, do których niewątpliwie należy zaliczyć

spółdzielnię socjalną – podmiot prowadzący wspólne przedsiębiorstwo w oparciu o osobistą pracę członków w celach społecznej i zawodowej reintegracji jej członków. Działalność spółdzielni socjalnych, podmiotów które są stosunkowo nowe na rynku, należy do bardzo interesujących ze względu na swoją ideę i charakter działania. Ustawa regulująca zakres działania podlega nieustannym nowelizacjom, które mają wnieść większe udogodnienia dla spółdzielni socjalnych i tym samym zachęcać do ich tworzenia. Warto zatem przyjrzeć się funkcjonowaniu i aktywności spółdzielni socjalnych na lokalnym rynku. Na potrzeby niniejszego artykułu jako obszar badania wybrano powiat nowosądecki, zlokalizowany w województwie małopolskim. Powiat ten należy do jednych z nielicznych, w których stale przybywa liczba ludności i który pod względem poziomu bezrobocia w województwie plasuje się w czołówce powiatów z wysokim wskaźnikiem. Z tego też względu celem artykułu jest przedstawienie prawnych i teoretycznych aspektów funkcjonowania spółdzielni socjalnych, zaprezentowanie spółdzielni socjalnych działających na wybranym obszarze, a także ocena ich funkcjonowania.

1. Spółdzielnie socjalne w ujęciu teoretycznym i prawnym

Spółdzielczość na ziemiach polskich powstała w 2 poł. XIX wieku, znajdując wówczas korzystne warunki dla swojej działalności. Spółdzielczość stanowiła w tym czasie znaczny udział w dziedzinie drobnego kredytu, rynku rolnego, zaopatrzenia konsumentów oraz budownictwa mieszkaniowego. Podobny rozwój dotyczył XX wieku. Powołując się na M. Kawę i W. Kuźniara, warto wspomnieć, że „u schyłku lat osiemdziesiątych spółdzielczość stanowiła ogromny sektor gospodarki narodowej. Pod koniec 1988 roku w kraju działało ponad 15 tys. spółdzielni, zrzeszających ponad 15 milionów członków: spółdzielczość zatrudniała około 2 mln osób” (2009, s. 311). Spółdzielczość uległa znacznemu zmniejszeniu po 1989 roku w warunkach gospodarki rynkowej. Znaczenie spółdzielczości wciąż jest jednak bardzo ważne i – jak wskazuje B. Strużek – ma podwójne znaczenie. W pierwszym aspekcie pojawia się troska o interesy spółdzielni i jej członków, a w drugim udział spółdzielczości w rozwiązywaniu problemów społeczno-ekonomicznych na szczeblu lokalnym oraz regionalnym (Strużek, 1996). Szczególną rolę spółdzielczości można dostrzec w regionach o mniej korzystnych warunkach, gdzie oprócz zaspakajania potrzeb gospodarczych spółdzielnie realizują również funkcje o charakterze samopomocowym, społecznym i socjalnym. Działalność spółdzielni może tworzyć szanse na aktywność gospodarczą i społeczną różnych grup zawodowych czy lokalnych, a szczególnie tych o najniższych dochodach (Dyka, 2004). Szczególną formą spółdzielni, mającą duże znaczenie dla rynku pracy, jest spółdzielnia socjalna.

Spółdzielnia socjalna jako nowa formuła gospodarowania w Polsce jest stosunkowo nowym tworem. Choć za datę jej powstania podaje się rok 2004, to tak naprawdę dopiero uchwalenie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych dało podstawy ich prawnego funkcjonowania. Kolejne nowelizacje zachęcały do tworzenia spółdzielni socjalnych na większą skalę poprzez wprowadzanie korzystnych rozwiązań prawnych, dających możliwość działania w szerszym zakresie (Miżejewski, 2010).

Zgodnie z ustawą o spółdzielniach socjalnych, przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków w celach społecznej i zawodowej reintegracji jej członków (art. 2 ust. 1 ustawy o spółdzielniach socjalnych). W związku z powyższym, spółdzielnia socjalna prowadzi działalność gospodarczą, a zysk z niej osiągnięty nie jest celem samym w sobie, lecz środkiem do realizacji celów statutowych. Spółdzielnia socjalna może też prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz

swoich członków oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych, określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 2 ust. 3 ustawy o spółdzielniach socjalnych). Istnieją dwie drogi prowadzące do utworzenia spółdzielni socjalnej – podmiot ten może zostać utworzony albo przez osoby prawne, takie jak: organizacje pozarządowe, jednostki samorządu terytorialnego, kościelne osoby prawne, albo przez wskazane w ustawie o spółdzielniach socjalnych osoby fizyczne. Wśród osób fizycznych uprawnionych do założenia spółdzielni socjalnych wyróżnia się (art. 4 ust. 1 ustawy o spółdzielniach socjalnych):

- osoby bezrobotne w rozumieniu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;
- absolwentów centrum integracji społecznej¹;
- absolwentów klubu integracji społecznej²;
- osoby niepełnosprawne w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;
- osoby do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50. roku życia, posiadające status osoby poszukującej pracy, bez zatrudnienia w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;
- poszukujących pracy niepozostających w zatrudnieniu lub niewykonujących innej pracy zarobkowej opiekunów osoby niepełnosprawnej, z wyłączeniem opiekunów osoby niepełnosprawnej, pobierających świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, lub zasiłek dla opiekuna na podstawie przepisów o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów;
- osoby poszukujące pracy, niepozostające w zatrudnieniu lub niewykonujące innej pracy zarobkowej;
- osoby opuszczające, po osiągnięciu pełnoletniości, rodzinę zastępczą, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub też regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną, zwane dalej „osobami usamodzielniającymi się”, w przypadku, gdy umieszczenie w pieczy zastępczej nastąpiło na podstawie orzeczenia sądu;
- osoby, których pobyt w rodzinnej pieczy zastępczej ustał na skutek śmierci osób tworzących rodzinę zastępczą lub osoby prowadzącej rodzinny dom dziecka, w okresie 6 miesięcy przed osiągnięciem przez osoby usamodzielniane pełnoletniości.

¹ Zgodnie z ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym z późniejszymi zmianami, oznacza to osobę, która przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy uczestniczyła w zajęciach w centrum integracji społecznej i otrzymała zaświadczenie od kierownika CIS, potwierdzające uczestnictwo w zajęciach i nabyte umiejętności w ramach reintegracji zawodowej i społecznej; osoba ta jest absolwentem centrum integracji społecznej przez okres 6 miesięcy od dnia zakończenia zajęć w centrum integracji społecznej.

² Zgodnie z ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym z późniejszymi zmianami, oznacza to osobę, która uczestniczyła w klubie integracji społecznej przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy, posiada ważne zaświadczenie, wydane niezwłocznie przez podmiot prowadzący klub integracji społecznej, oraz zrealizowała postanowienia kontraktu socjalnego.

Do założenia spółdzielni socjalnej są uprawnione również inne osoby poza wymienionymi powyżej, o ile ich liczba nie stanowi więcej niż (art. 4 ust 2 pkt 1 ustawy o spółdzielniach socjalnych):

- 50% ogólnej liczby założycieli;
- 70% ogólnej liczby założycieli, w przypadku, gdy spółdzielnia socjalną zakładają osoby o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych albo gdy spółdzielnia socjalna prowadzi działalność w zakresie:
 - zadań i usług pomocy społecznej w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
 - rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych,
 - opieki nad dziećmi do lat 3, o której mowa w przepisach o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3,
 - prowadzenia niepublicznych przedszkoli lub innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe,
 - wspierania rodziny i pieczy zastępczej w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Po ostatniej nowelizacji przepisy wymagają, aby spółdzielnia socjalna została założona przez co najmniej trzy osoby fizyczne (wcześniej musiało być ich pięć) lub co najmniej dwie osoby prawne. W przypadku, gdy spółdzielnię utworzą trzy osoby fizyczne mają one obowiązek przyjąć w poczet członków i zatrudnić co najmniej dwie osoby spośród wymienionych powyżej, w okresie 12 miesięcy od dnia wpisu spółdzielni socjalnej do Krajowego Rejestru Sądowego. Górny limit członków został ustalony na poziomie 50 osób. Limit ten nie dotyczy jednak spółdzielni powstałych z przekształceń spółdzielni inwalidzkich. Jak już wspomniano, członkami spółdzielni socjalnej mogą być również osoby spoza grup określonych w ustawie, ale ich liczba nie może być większa niż 50% lub 70% (w zależności, kto jest założycielem spółdzielni socjalnej) ogólnej liczby założycieli. W przypadku spółdzielni socjalnych założonych przez osoby prawne istnieje obowiązek zatrudnienia w spółdzielni socjalnej co najmniej pięciu osób z grupy osób wymienionych powyżej, w terminie 6 miesięcy od dnia wpisu spółdzielni socjalnej do Krajowego Rejestru Sądowego. Członkowie spółdzielni mogą zostać zatrudnieni w oparciu o spółdzielczą umowę o pracę bądź umowę o pracę nakładczą, umowę zlecenie lub umowę o dzieło, jeżeli jest to uzasadnione rodzajem działalności spółdzielni. Statut może również przewidywać zatrudnienie wszystkich lub niektórych członków na podstawie umowy o pracę (art. 201 ustawy Prawo spółdzielcze). W przypadku rozwiązania umowy o pracę przy dotychczasowym zatrudnieniu nieprzekraczającym pięciu osób, spółdzielnia socjalna jest zobowiązana do zatrudnienia w miejsce pracownika inną osobę należącą do wyżej wspomnianego grona osób w okresie 3 miesięcy. Spółdzielnia socjalna ma możliwość finansowania części wynagrodzenia odpowiadającego składce należnej od zatrudnionego na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe oraz części kosztów osobowych pracodawcy, odpowiadające składce na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe za zatrudnionego, ze środków Funduszu Pracy w pełnej wysokości przez okres 24 miesięcy od dnia zatrudnienia oraz w połowie wysokości przez kolejne 12 miesięcy, do wysokości odpowiadającej miesięcznie wysokości składki, której podstawą wymiaru jest kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 12 ust 3a ustawy o spółdzielniach socjalnych). Jest to duże wsparcie dla podmiotu, który zaczyna swoją działalność

opartą na zatrudnieniu co najmniej pięciu osób, a wśród zatrudnionych są osoby o zróżnicowanym, zwykle niewielkim doświadczeniu na rynku pracy. Stąd też prowadzenie działalności, a zwłaszcza wprowadzenie jej na tory, które pozwolą uzyskać satysfakcjonujący wynik finansowy, może być długotrwałym przedsięwzięciem. Wsparcie finansowe na składki, które muszą być odprowadzane co miesiąc, stanowi w takiej sytuacji dużą ulgę.

O losach spółdzielni socjalnej decydują wszyscy jej członkowie w równym stopniu. Spółdzielnia socjalna posiada takie organy jak: walne zgromadzenie, zarząd oraz radę nadzorczą (obowiązek jej utworzenia nie dotyczy spółdzielni socjalnych, których liczba członków nie przekracza 15 osób, chyba, że statut stanowi inaczej). Walne zgromadzenie powołuje zarząd – organ ten przyjmuje sprawozdania roczne oraz absolutorium dla zarządu. Uchwały walnego zgromadzenia podejmowane są w drodze głosowania i obowiązuje zasada, że każdy członek spółdzielni ma jeden głos, niezależnie od wysokości udziałów. Zarząd reprezentuje spółdzielnię i zajmuje się prowadzeniem jej bieżących spraw (w ramach przyznanych mu w statucie kompetencji), w szczególności zarządza jej majątkiem i podpisuje w imieniu spółdzielni umowy. Rada nadzorcza jest wewnętrznym organem kontroli nad działalnością spółdzielni. Spółdzielnia socjalna może posiadać zarówno członków, którzy są w niej zatrudnieni, jak i pracowników niebędących członkami spółdzielni socjalnej. Pracownicy niebędący członkami spółdzielni socjalnej wybierają, bezwzględną większością głosów, podczas zebrania pracowników, w którym bierze udział co najmniej połowa pracowników, swojego przedstawiciela, który ma głos doradczy na walnym zgromadzeniu. W spółdzielniach socjalnych, których założycielami są osoby prawne lub w przypadku, gdy liczba członków spółdzielni socjalnej jest mniejsza niż liczba pracowników niebędących członkami, zarząd ma obowiązek organizacji spotkania konsultacyjnego co najmniej raz do roku. Spotkanie dotyczy informacji o działalności i sytuacji ekonomicznej spółdzielni oraz przewidywanych w tym zakresie kierunkach zmian (art. 7a ustawy o spółdzielniach socjalnych). Wnioski złożone przez pracowników podlegają dyskusji na zebraniu zarządu, a następnie zarząd jest zobowiązany do przedstawienia pracownikom oraz walnemu zgromadzeniu pisemnej informacji o wykorzystaniu tych wniosków. Jest to istotny element działalności spółdzielni socjalnej, podkreślający jej partycypacyjny charakter działania.

Spółdzielnie socjalne prowadzą działalność gospodarczą i statutową działalność w zakresie społecznej lub zawodowej reintegracji, a także wspomnianą już działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków oraz ich środowiska lokalnego, jak również działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych, określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Działalność statutowa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej nie jest jednak działalnością gospodarczą, może być prowadzona jako statutowa działalność odpłatna lub nieodpłatna.

Ustawa wskazuje również, na jakie cele może być przeznaczona nadwyżka bilansowa, a więc: zwiększenie funduszu zasobowego – nie mniej niż 20%, cele społecznej i zawodowej reintegracji członków spółdzielni, działalność społeczna i oświatowo-kulturalna oraz działalność społecznie użyteczna – nie mniej niż 30 %, a pozostałe środki – na fundusz wzajemnościowy (jest on tworzony przez spółdzielnie w przypadku utworzenia lub przystąpienia do konsorcjum spółdzielczego). Spółdzielnia socjalna może też tworzyć inne fundusze własne, przewidziane w przepisach ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze lub w statucie. Nadwyżka bilansowa nie może podlegać podziałowi między członków spółdzielni socjalnej, a w szczególności nie może być przeznaczona na zwiększenie funduszu udziałowego, jak również nie może być przeznaczona na oprocentowanie udziałów. Spółdzielnie socjalne mogą się ubiegać o wsparcie

ze środków budżetu państwa lub środków budżetu jednostki samorządu terytorialnego m.in. poprzez: dotacje, pożyczki, poręczenia, usługi lub doradztwo w zakresie finansowym, księgowym, ekonomicznym, prawnym i marketingowym oraz o zrefundowanie kosztów lustracji.

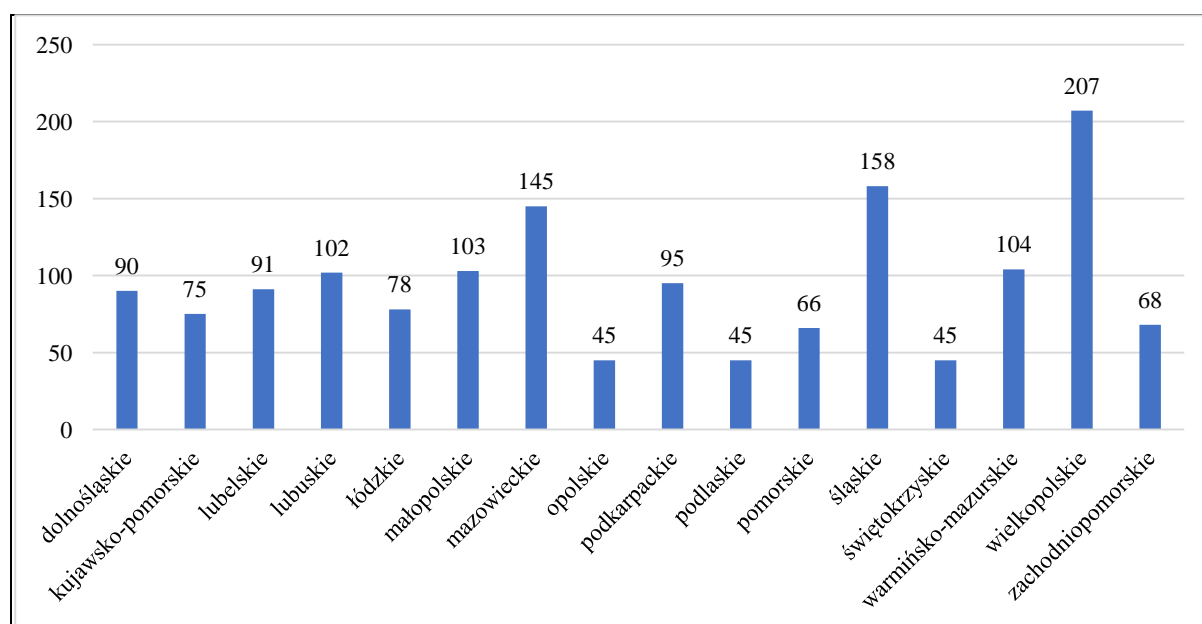
Ustawa daje spółdzielniom socjalnym możliwość tworzenia konsorcjum spółdzielczego w formie umowy w celu: zwiększenia potencjału ekonomicznego i społecznego zrzeszonych spółdzielni socjalnych, wspólnego organizowania sieci produkcji, handlu czy usług, organizowania wspólnej promocji działań spółdzielczych lub ekonomicznych, a także promocji wspólnego znaku towarowego (art. 15b ust 1 ustawy o spółdzielniach socjalnych).

Podsumowując prawne i teoretyczne aspekty funkcjonowania spółdzielni socjalnych, należy pamiętać, że głównym założeniem i ideą tego podmiotu jest tworzenie miejsc pracy dla osób należących do grupy osób wykluczonych społecznie w celu odbudowania ich pozycji zawodowej i społecznej. Podkreślenia wymaga sposób funkcjonowania i zarządzania spółdzielnią socjalną. Zasada równości wszystkich członków i braku sztywnej hierarchii kierownik – podwładny daje jej członkom poczucie odpowiedzialności, decyzyjności o dalszych losach podmiotu, jak również poczucie godności, które dla osób z różnymi „dysfunkcjami” jest szczególnie ważne. Spółdzielnia socjalna z założenia jest miejscem prowadzenia działalności gospodarczej, co daje możliwość pozyskania korzyści finansowych, jak również miejscem realizacji przyjętych celów, które łączą członków spółdzielni wokół wspólnej idei. Tym samym jest to jedyny podmiot, który łączy w sobie prowadzenie działalności gospodarczej oraz organizacji pozarządowej. Do najistotniejszych cech spółdzielni socjalnej należy zaliczyć: współdziałanie, wzajemne zaufanie oraz wspomniane poczucie godności. Zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej wymagają od jej założycieli wiedzy nie tylko w zakresie przedmiotu prowadzonej działalności, ale także obowiązujących przepisów prawa: podatkowego, pracy, zasad prowadzenia księgowości itp. Jednej osobie nie zawsze udaje się opanować cały zakres obowiązków spoczywających na prowadzącym działalność gospodarczą. Spółdzielnia socjalna daje możliwość współdziałania i rozłożenia obciążeń na wszystkich członków spółdzielni, którzy w jednakowym stopniu powinni się angażować w jej działalność i rozwój. Głos każdego członka ma takie samo znaczenie, brak jest hierarchii, która wskazywałaby na decydujący głos zarządu bądź rady nadzorczej. Członkowie wybrani do pełnienia funkcji w zarządzie czy innych organach są tak samo traktowani i mają takie same prawa jak pozostali jej członkowie, stąd ważną cechą jest wzajemne zaufanie – wartość, która w obecnych czasach wydaje się zanikać. Członkowie spółdzielni socjalnej powinni mieć świadomość, że podmiot ten stanowi ich wspólne dobro, wspólny zakład pracy, o który wspólnie wszyscy powinni dbać. Tym bardziej, że stwarzane przez spółdzielnie socjalne warunki pracy (równość wszystkich członków) dają poczucie, że moja osoba jest tak samo ważna jak każdy inny członek tej organizacji, co przekłada się na wzrost poczucia własnej wartości i godności – czyli elementy niezwykle ważne w długim procesie reintegracji zawodowej i społecznej.

2. Działalność spółdzielni socjalnych w powiecie nowosądeckim

Powiat nowosądecki położony jest w województwie małopolskim i składa się z 16 gmin. Na jego terenie mieszka 214 999 osób (stan na koniec grudnia 2017 roku) (<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica>, dostęp: 11.06.2018). Powiat nowosądecki jest jednym z niewielu w Polsce, gdzie stale i systematycznie przybywa ludności. Korzystne tendencje osiedleńczo-demograficzne powodują, że Sądecczyzna jest rejonem o dużym potencjale rozwojowym (www.starostwo.nowy-sacz.pl/pl/ludnosc-ii, dostęp: 11.06.2018). Według danych przedstawionych przez Główny Urząd Statystyczny, liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych w powiecie,

na koniec grudnia 2017 roku, to 6 461 osób, a stopa bezrobocia rejestrowanego w 2017 roku wynosiła 8,6%, podczas gdy dla województwa małopolskiego 5,3% (<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica>, dostęp: 11.06.2018). Powiat nowosądecki plasuje się zatem na 3. miejscu w województwie małopolskim pod względem wielkości bezrobocia rejestrowanego, wyższy poziom bezrobocia został zarejestrowany w powiecie dąbrowskim – 12,1% i tatrzańskim – 10,5%. Statystyki dotyczące rynku pracy motywują do podejmowania różnych działań w celu zwiększenia poziomu zatrudnienia w powiecie. Jednym ze sposobów aktywnej walki z bezrobociem jest zakładanie spółdzielni socjalnych. Zgodnie z danymi zawartymi w Ogólnopolskim Katalogu Spółdzielni Socjalnych na dzień 30 maja 2018 roku, w Polsce było zarejestrowanych 1517 spółdzielni socjalnych (spoldzielniesocjalne.org, dostęp: 08.06.2018). Liczbę spółdzielni socjalnych w podziale na województwa przedstawia rysunek 1.



Rysunek 1. Spółdzielnie socjalne według województw (stan na dzień 30.05.2018 r.).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony: spoldzielniesocjalne.org (dostęp: 08.06.2018).

Zgodnie z informacjami zawartymi na rysunku 1, spółdzielnie socjalne cieszą się szczególnym zainteresowaniem w województwie wielkopolskim, gdzie jest zarejestrowanych aż 207 wspomnianych podmiotów. Kolejnym województwem z dużą liczbą spółdzielni socjalnych jest województwo śląskie – 158, następnie mazowieckie – 145. Województwo małopolskie zajmuje 5. miejsce pod względem liczby zarejestrowanych spółdzielni socjalnych (103 podmioty), z czego w powiecie nowosądeckim znajduje się tylko 6 takich podmiotów. Zlokalizowane są one w gminie: Podegrodzie – 2 (Spółdzielnia Socjalna OSÓB PRAWNYCH EKOAKCJA oraz Spółdzielnia Socjalna „WIEJSKI KOCIOŁEK”), Chełmiec (Spółdzielnia Socjalna PUCUŚ), Korzenna (Spółdzielnia Socjalna „EMU”), Krynica-Zdrój (Krynicka Spółdzielnia Socjalna) oraz Piwniczna-Zdrój (Spółdzielnia Socjalna „ZDROJOWIANKA”). W powiecie funkcjonuje tym samym zaledwie 5,8% spółdzielni socjalnych z całego województwa małopolskiego. W powiatach sąsiadujących funkcjonuje łącznie 21 spółdzielni socjalnych, w podziale na powiaty liczba ta rozkłada się następująco: gorlicki – 4, tarnowski – 3, Tarnów – 4, brzeski – 3, limanowski – 2, nowotarski – 5. Najwięcej spółdzielni w Małopolsce zostało zarejestrowanych w Krakowie – 42, tj. 40,8% spółdzielni socjalnych z województwa. Jako pierwsza na terenie powiatu

nowosądeckiego została utworzona Spółdzielnia Socjalna „ZDROJOWIANKA” (2010), następnie – w roku 2014 – powstała Krynicka Spółdzielnia Socjalna i Spółdzielnia Socjalna „EMU”. Pozostałe trzy spółdzielnie powstały w 2017 roku.

Przedmiotem rozważań niniejszego artykułu jest m.in. działalność spółdzielni socjalnych na lokalnym rynku. W obecnych czasach, w dobie Internetu, istotnym aspektem działalności jest funkcjonowanie w sferze wirtualnej. To tutaj zwykle rozpoczynają się poszukiwania informacji, potrzebnych usług czy produktów. Spośród sześciu spółdzielni socjalnych działających na terenie powiatu nowosądeckiego tylko jedna spółdzielnia założyła stronę internetową, dwie spółdzielnie posiadają konto na Facebooku, a o trzech pozostałych nie ma żadnych informacji, poza wpisem do KRS. Utworzona przez spółdzielnię socjalną strona internetowa dostarcza informacji o zakresie oferowanych usług, dane kontaktowe, brak jest jednak informacji o bieżącej działalności oraz inicjatywach na rzecz reintegracji i przyjętych w statucie celach. Konta na Facebooku ukazują natomiast bieżącą aktywność spółdzielni socjalnych, podejmowane inicjatywy, ale zawierają bardzo lakoniczne informacje o prowadzonej działalności gospodarczej i oferowanym zakresie usług/produktów. Obydwa konta posiadają również dane kontaktowe, przy czym w przypadku jednej spółdzielni dane te są ograniczone jedynie do adresu siedziby i Messengera. Łatwy i szybki dostęp do danych kontaktowych jest istotną kwestią w prowadzeniu działalności gospodarczej, ze względu na możliwość pozyskania klientów. Poszukując spółdzielni socjalnych w powiecie nowosądeckim, pierwszym utrudnieniem, z jakim się spotykamy jest ograniczony dostęp do kontaktu. Jak już wspomniano, nie wszystkie spółdzielnie socjalne są obecne w Internecie, a te które są nie zawsze udostępniają numery telefonu czy też adresy mailowe, co zdecydowanie problematyzuje możliwość dotarcia do podmiotu.

Na podstawie informacji zamieszczonych na stronie internetowej i portalu społecznościowym można dowiedzieć się o przedmiocie działalności gospodarczej prowadzonej przez każdą z trzech spółdzielni socjalnych. Spółdzielnie socjalne zarejestrowane na terenie powiatu nowosądeckiego zajmują się produkcją podpałki K-Lumet i niszczeniem dokumentów, jak również świadczą usługi w branży gastronomicznej i cateringowej, w tym prowadzenie stołówki w szkołach oraz usługi z zakresu pielęgnacji terenów zielonych (placów zabaw, siłowni zewnętrznych, boisk szkolnych), konserwacji orlików itp. Jedna ze spółdzielni wskazuje, że zatrudnia osoby z niepełnosprawnościami.

Do pięciu z sześciu spółdzielni socjalnych³ została wysłana drogą elektroniczną ankieta. Jej zadaniem było pozyskanie lub dopełnienie informacji⁴ o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych na terenie powiatu nowosądeckiego. W ankiecie zadano siedem pytań. Pierwsze dotyczyło osób/podmiotów zakładających spółdzielnię socjalną, w celu ustalenia, przez kogo częściej są one zakładane (osoby prawne czy fizyczne) i tym samym w jakich strukturach popularność i wiedza na temat spółdzielni socjalnych jest większa. Czy wśród organizacji prawnych, które działają w środowisku ekonomii społecznej i są świadome dodatkowych działań, których podejmowanie może wpłynąć na rozwój lokalny, czy może wśród osób fizycznych, które pomimo trudnej sytuacji na rynku pracy poszukują dla siebie rozwiązań dających możliwość odbudowania kompetencji zawodowych i społecznych. Następne dwa pytania miały na celu ustalić liczbę członków spółdzielni socjalnych i pracowników niebędących jej członkami oraz określić osoby z jakimi „dysfunkcjami” na rynku pracy najczęściej angażują się w pracę

³ Jedna ze spółdzielni nie pozostawiła do siebie żadnych danych kontaktowych poza adresem siedziby.

⁴ W zależności od tego czy dana spółdzielnia socjalna posiada stronę internetową lub portal społecznościowy z informacjami o prowadzonej działalności

w spółdzielni socjalnej, tym samym walcząc o lepszą przyszłość dla siebie. Kolejne pytanie odnosiło się do przedmiotu prowadzonej działalności gospodarczej, w celu ustalenia, w którym obszarze gospodarki występuje największa aktywność badanych podmiotów i jakie cele społeczne spółdzielnie socjalne realizują dla swoich członków. Ostatnie dwa pytania dotyczyły informacji o korzystaniu z dostępnych dotacji na otworzenie spółdzielni socjalnej oraz oceny działalności spółdzielni socjalnej w warunkach rynkowych i wskazania największych trudności, z jakimi musi się ona zmierzyć. Informacja o korzystaniu z dostępnych dotacji jest ważnym aspektem z punktu widzenia ilości zakładanych spółdzielni socjalnych, motywu powstawania i ich dalszego funkcjonowania. Spółdzielnie socjalne w Polsce są po części „produktem” polityki społecznej Unii Europejskiej. Ich promocja odbywa się w dużej mierze w oparciu o dostępne dotacje na utworzenie spółdzielni socjalnej. Z tego względu kwestia finansowania działalności spółdzielni socjalnych jest ważnym zagadnieniem. Czy wsparcie pieniężne na otworzenie spółdzielni socjalnej jest istotnym elementem jej założenia, czy są spółdzielnie, które koncentrując się na wspólnej idei, są w stanie samodzielnie udźwignąć ciężar założenia i prowadzenia działalności gospodarczej, realizując jednocześnie przyjętą misję społeczną. Aspekt ten wydaje się szczególnie istotny w kontekście dotacji z budżetu Unii Europejskiej, która – jak wiadomo – w kolejnych perspektywach będzie napływać do Polski w znacznie mniejszych kwotach. Stąd rodzą się wątpliwości, czy spółdzielnie socjalne bez subwencji ze środków publicznych będą dalej powstawały.

Wysłana ankieta niestety spotkała się z brakiem odzewu ze strony respondentów. W pierwszym terminie nie było żadnych odpowiedzi. Podejmując próbę kontaktu telefonicznego na numery wskazane podczas rejestracji spółdzielni socjalnych, okazało się, że jedna ze spółdzielni już nie funkcjonuje, w przypadku kolejnej został podany numer telefonu osoby, która już od długiego czasu nie działa w strukturach spółdzielni socjalnej i nie ma żadnej wiedzy na temat jej bieżącego funkcjonowania i ewentualnych osób, z którymi można byłoby się skontaktować. Kolejna spółdzielnia podaje adres mailowy, który nie jest obsługiwany, następna podaje jedynie adres mailowy jako jedyną drogę kontaktu (poza wizytą pod adresem siedziby). Tylko jedna z pięciu spółdzielni socjalnych jest dostępna pod podanymi przez siebie danymi teleadresowymi (telefon i mail).

Po kontaktach drogą mailową i telefoniczną otrzymano jedną ankietę zwrotną ze spółdzielni socjalnej utworzonej przez dwie osoby prawne: gminę i stowarzyszenie. Podmiot zatrudnia sześć osób, spośród których dwie były bezrobotne, a cztery to osoby niepełnosprawne. Podany w ankiecie cel statutowy to „przywrócenie (reintegracja) na rynek pracy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym poprzez prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków oraz umożliwienie osobom bezrobotnym aktywizacji zawodowej”. Spółdzielnia socjalna korzystała z dotacji na jej utworzenie, a za trudności prowadzenia działalności wskazuje jej sezonowość. Trudność ta jednak wynika ze specyfiki branży, w jakiej działa dany podmiot. Popyt na oferowane usługi uzależniony jest od pory roku. W odniesieniu do istoty funkcjonowania spółdzielni socjalnych zwrócono uwagę, że w pierwszym okresie działania tego podmiotu toczy się walka o przetrwanie. Istotną kwestią są pracownicy, którzy zgodnie z założeniami ustawy są osobami, które z różnych powodów miały trudności z odnalezieniem się na rynku pracy. Dlatego też w początkowym stadium funkcjonowania spółdzielni socjalnej szczególnie dużo czasu poświęca się na wypracowanie pewnych zasad pracy i „zgranie” zespołu pracowników, tak by podmiot miał szanse zafunkcjonować, a dopiero w dalszej perspektywie można mówić o ewentualnej konkurencyjności na rynku i rozwoju. Niemale znaczenie dla

właściwego funkcjonowania podmiotu mają również interpersonalne predyspozycje pracowników oraz ich podejście do pracy.

Ze strony internetowej innego podmiotu można się także dowiedzieć, że jeszcze jedna spółdzielnia socjalna z terenu powiatu nowosądeckiego została utworzona przez dwie osoby prawne, tym razem dwie organizacje pozarządowe, które również korzystały z dotacji na rozpoczęcie działalności, dając zatrudnienie pięciu osobom z niepełnosprawnościami (pfron.org.pl, dostęp: 15.06.2018).

Podsumowanie

Na podstawie informacji zawartych na stronach i portalach internetowych oraz w wyniku przeprowadzonego badania ankietowego nasuwają się następujące wnioski. Aktywność spółdzielni socjalnych na terenie powiatu nowosądeckiego jest bardzo uboga, można wręcz odnieść wrażenie, że podmioty te nie chcą, aby wiadomo o ich funkcjonowaniu. Taka sytuacja może być efektem okresu funkcjonowania spółdzielni socjalnych. Jak wspomniano, trzy spółdzielnie socjalne powstały w 2017 roku, a więc są w okresie poznawania oraz kreowania warunków pracy i dopiero w kolejnych etapach działalności będą myśleć o budowaniu swojej „marki”. Zgodnie z Ogólnopolskim Katalogiem Spółdzielni Socjalnych, na badanym obszarze zarejestrowanych jest tylko sześć spółdzielni socjalnych, z czego jedna na pewno już nie prowadzi działalności, a o dwóch nic nie wiadomo⁵. Jeśli chodzi o funkcjonujące spółdzielnie socjalne, to istotną kwestię stanowi ograniczony dostęp do informacji o spółdzielniach socjalnych, świadczonych przez nich usługach czy sprzedawanych produktach. Może to świadczyć o niekompletnej wiedzy w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i poruszaniu się po rynku bądź celowym ograniczaniu się do prowadzenia działalności w środowisku lokalnym. Spółdzielnie zatrudniają głównie osoby z niepełnosprawnościami, a dwie zostały utworzone przez osoby prawne, przy wsparciu finansowym z dostępnych dotacji. Można zatem wnioskować, że dotacje na otworzenie spółdzielni socjalnych są istotnym czynnikiem ich powstawania. Brak czy też mała liczba spółdzielni socjalnych zakładanych przez osoby fizyczne może świadczyć o małej wiedzy na temat tworzenia tych podmiotów, a tym samym słabej promocji tego typu działalności, bądź też dużych trudności związanych z prowadzeniem spółdzielni socjalnej. Idea, która z założenia wydaje się pomocna, jest trudna w realizacji ze względu na specyfikę pracowników, którzy z różnych powodów przez dłuższy czas nie mieli kontaktu z rynkiem pracy i ponowne odnalezienie się w jego strukturach bywa czasochłonne, tak samo jak nawiązanie współpracy i relacji ze współpracownikami.

Spółdzielnie socjalne to wyjątkowe „organizmy”, biorąc pod uwagę ich ideę i możliwość połączenia w ramach jednego podmiotu prowadzenie działalności gospodarczej oraz społecznej. Wymagają one jednak od osób je zakładających szczególnego podejścia do rynku, ciekawego pomysłu na prowadzenie działalności gospodarczej i wykazania cech takich, jak zaufanie i współdziałanie, co w obecnych czasach nie jest łatwe. Z tego też względu, jeżeli chodzi o powiat nowosądecki, to jest to obszar, na którym idea spółdzielni socjalnej jest mało znana i praktykowana, a tym samym wymaga zaangażowania odpowiednich środowisk w promocję oraz propagowanie aktywności w zakładaniu spółdzielni socjalnych, a także objęcie ich wsparciem doradczym. Istotnym jest jednak, aby ta promocja odbywała się poprzez wyjaśnienie idei i zasad prowadzenia spółdzielni socjalnych, a nie poprzez zachęcanie do skorzystania z dostępnych dotacji. Ważnym elementem wydaje się również wsparcie doradcze dla funkcjonujących już spółdzielni socjalnych. Stworzenie oferty szkoleń w zakresie poszerzania wiedzy o prowadzeniu i rozwoju działalności

⁵ Brak informacji w Internecie oraz możliwości nawiązania kontaktu.

gospodarczej, odpowiedniej promocji, komunikacji i sposobach pozyskania klientów, tak aby podmioty te „zaistniały” na rynku i stały się konkurencyjne w swojej branży. Istotnym aspektem, zwłaszcza w pierwszej fazie powstania spółdzielni socjalnej, jest również objęcie pracowników spółdzielni socjalnej szkoleniami z zakresu kompetencji miękkich, jak choćby praca w grupie czy odpowiednia motywacja do pracy.

Bibliografia

- Dyka, S. (2010). *Polska spółdzielczość po akcesji Polski do Unii Europejskiej*. Warszawa: Warszawska Wyższa Szkoła Ekonomiczna.
- Herbst, K. (2006). Czy ekonomia społeczna wspomogł rozwój lokalny? *Ekonomia Społeczna Teksty*, 15, s. 3.
- Kawa, M., Kuźniar, W. (2009). Rola spółdzielczości jako instytucji w przeciwdziałaniu nierównościom ekonomicznym i społecznym. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 311.
- Kaźmierczak, T., Rymśa, M. (red.). (2003). *W stronę aktywnej polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Miżejewski, C. (2010). *Dlaczego warto założyć spółdzielnię socjalną?* Szczecin: Stowarzyszenie Czas Przestrzeń Tożsamość.
- Strużek, B. (1996). Czynniki kształtujące image (wizerunek) współczesnej spółdzielczości w Polsce. *Vademecum Spółdzielczości*, 6, 44.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2003 r., Nr 122, poz. 1143).
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 1982 r., Nr 30, poz. 210).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2006 r., Nr 94, poz. 651).

www.bdl.stat.gov.pl.

www.pfron.org.pl.

www.spoldzielniesocjalne.org.

www.starostwo.nowy-sacz.pl.

Teresa MYJAK

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

WYKORZYSTANIE KAPITAŁU LUDZKIEGO JAKO KLUCZOWEGO ZASOBU W BUDOWANIU PRZEWAGI KONKURENCYJNEJ PRZEDSIĘBIORSTWA

Streszczenie

Kapitał ludzki jest niezbędny do prawidłowego wykonywania powierzonych zadań w przedsiębiorstwie. Celem artykułu jest przedstawienie kapitału ludzkiego jako głównego zasobu w budowaniu przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa. Obejmuje on problematykę wykorzystania kapitału ludzkiego jako cennego zasobu wewnątrz organizacji, niezbędnego do tworzenia jej przewagi konkurencyjnej. Ze względu na różnorodność definicji kapitału ludzkiego i interpretacji pojęcia „przewaga konkurencyjna”, w niniejszym opracowaniu przyjęto, że „kapitał ludzki” stanowi zespolenie wiedzy teoretycznej, umiejętności praktycznych, zdolności, wewnętrznej motywacji i postaw pracowników. Przewagę konkurencyjną określono zaś jako silny atut, pozwalający przedsiębiorstwu wygrywać rywalizację z konkurentami w wymiarze lokalnym. Publikacja powstała w oparciu o wyselekcjonowaną literaturę przedmiotu i wyniki badań własnych.

Słowa kluczowe: kapitał ludzki, przewaga konkurencyjna.

THE USE OF HUMAN CAPITAL AS A KEY RESOURCE IN BUILDING A COMPETITIVE ADVANTAGE OF AN ENTERPRISE

Summary

Human capital is crucial for proper performance of tasks in an enterprise. The aim of the article is to present the human capital as the main resource in building a competitive advantage of the enterprise. The article covers the issue of using human capital as a valuable resource within an organization necessary to create its competitive advantage. Due to the diversity of definitions of „human capital” and the interpretation of the notion of „competitive advantage”, in this study it was assumed that human capital is the fusion of theoretical knowledge, practical skills, abilities, internal motivation and attitudes of employees. The competitive advantage has been defined as a strong asset allowing the company to win with competitors on a local level. The publication was based on the selected literature of the subject and the results of our own research.

Key words: human capital, competitive advantage.

Wprowadzenie

Od kilkudziesięciu lat wzrasta znaczenie kapitału ludzkiego w funkcjonowaniu współczesnych organizacji, co podkreśla się w licznych publikacjach, wystąpieniach konferencyjnych czy też wypowiedziach osób zajmujących stanowiska kierownicze w przedsiębiorstwach, głównie menedżerów personalnych (Łukasiewicz, 2014). Istotny bowiem wpływ na sytuację przedsiębiorstw w ostatnim okresie zaczęły wywierać czynniki związane z kapitałem ludzkim (Juchnowicz, 2010), zatem ludzi zaangażowanych do pracy na rzecz organizacji należy traktować jako najcenniejszy kapitał (Klimek, 2007) i składnik jej aktywów, a nie źródło kosztów (Pocztowski, 2006). Tego rodzaju podejście do kapitału ludzkiego jest obecnie następstwem przypisywania coraz większej rangi akumulacji wiedzy związanej z kapitałem ludzkim (Cichy, 2008), gdyż problematyka i decyzje dotyczące kapitału ludzkiego stają się coraz ważniejsze dla niemal wszystkich przedsiębiorstw, którym zależy na osiągnięciu sukcesu strategicznego (Cascio, Boudreau, 2011).

Dla gospodarki i przedsiębiorstw kapitał ludzki stał się strategicznym zasobem, a nakłady na jego rozwój powinny być traktowane jako długoterminowa inwestycja, przynosząca konkretne korzyści materialne i niematerialne. Zarówno na gruncie teoretycznym, jak też empirycznym coraz bardziej widoczna staje się rola kapitału ludzkiego, który, w ujęciu makroekonomicznym, w znacznym stopniu wpływa na wzrost gospodarczy. W związku z budowaniem przez poszczególne przedsiębiorstwa przewagi konkurencyjnej nie ulega wątpliwości, że wzrastać będą wymagania wobec kapitału ludzkiego angażowanego do pracy w przedsiębiorstwie.

Celem artykułu jest zaprezentowanie kapitału ludzkiego jako podstawowego zasobu niematerialnego w budowaniu przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa. Tak sformułowany cel wymaga przedstawienia pojęcia i istoty kapitału ludzkiego oraz zarządzania tym cennym zasobem, aby przedsiębiorstwo mogło budować trwałą przewagę konkurencyjną. Zagadnienia te zostały ukazane w pierwszej, teoretycznej, części artykułu. W części empirycznej zaprezentowano z kolei fragment wyników badań własnych.

1. Pojęcie i istota kapitału ludzkiego w organizacji

„Kapitał ludzki” jest pojęciem zróżnicowanym w ujęciu teoretycznym i praktycznym. Różnie jest postrzegany i opisywany w literaturze przedmiotu przez poszczególnych Autorów, co znacznie utrudnia jego operacjonalizację.

Kapitał ludzki jest określany jako „zasób niematerialny związany z człowiekiem w miejscu pracy. Na zasób ten składają się zdolności, wiedza, umiejętności, motywacja oraz postawy, które determinują wydajność indywidualną pracownika, a w długim okresie są źródłem ponadnormatywnych zysków organizacji” (Mazur, 2011, s. 65). Kapitał ludzki definiowany jest współcześnie jako zasób wiedzy i umiejętności, a także zdrowia i energii witalnej. Jest on zintegrowany z wiedzą pracownika, jego wykształceniem, zdolnościami, umiejętnościami, predyspozycjami oraz wszystkimi działaniami podejmowanymi w przedsiębiorstwie (Olesiuk, 2012). Podkreśla się, że kapitał ludzki stanowi połączenie wiedzy, umiejętności, doświadczenia, kreatywności, innowacyjności i zdolności poszczególnych pracowników, które umożliwiają sprawne wykonywanie zadań (Marcinkowska, 2005). Na kapitał ludzki składa się zatem psychiczna, fizyczna oraz emocjonalna energia każdej osoby (Tracy, 2014). Jest on bowiem nierozzerwalnie związany z cechami psychicznymi, fizycznymi, intelektualnymi i moralnymi jednostki będącej jego nosicielem w taki sposób, że żadna grupa społeczna, organizacja czy instytucja nie mogą nabyć prawa własności do kapitału ludzkiego, który jest atrybutem wyłącznie człowieka (Mazurkiewicz, 2010).

Kapitał, jako kategoria realnie istniejąca, jest ulokowany w różnego rodzaju zasobach materialnych i niematerialnych (Dobija, 2011). Im większe znaczenie zasobów niematerialnych, tym ważniejsza rola pracownika jako nośnika tych zasobów (Mazur, 2011). Kapitał ludzki charakteryzuje się podmiotowością i elastycznością, stanowiąc jednocześnie ogniwo łączące zasoby materialne i niematerialne, a następnie przekształcając je w potencjał konkurencyjny (Zajac, 2012). Pojęcie „kapitał ludzki” umożliwia więc zrozumienie podstaw efektywnego gospodarowania zasobami w organizacji, zaś efektywne wykorzystanie kapitału ludzkiego przynosi korzyści w postaci rozwoju kompetencji, większego zaangażowania czy otwartej oraz partnerskiej komunikacji (Morawski, 2006), dlatego też akcentowane jest jego duże znaczenie w budowaniu przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa.

To, że kapitał ludzki cechują niepowtarzalne atuty zostało dowiedzione, ale też należy wskazać ograniczenia, gdyż jest on znacznie mniej mobilny niż kapitał materialny. Wymaga też poszanowania praw człowieka, więc trudniej – niż w stosunku do kapitału rzeczowego – stosować wobec niego reguły racjonalnego gospodarowania, jak też osiągać z niego korzyści ekonomiczne (Mazurkiewicz, 2010).

Zasadnicze różnice między kapitałem ludzkim a kapitałem materialnym zaprezentowano w tabeli 1. Jednym z kryteriów zamieszczonych w niej jest wpływ kapitału ludzkiego na pozycję konkurencyjną firmy, a w ślad za tym – jej wyniki finansowe.

Tabela 1

Różnice pomiędzy kapitałem ludzkim a kapitałem materialnym

Kryterium	Kapitał ludzki	Kapitał materialny
Forma nabywania	Kształtowany stosunkowo powoli siłami zarówno pracownika, jak i pracodawcy. Zasadniczo poszczególne składniki kapitału ludzkiego nie są do kupienia	Poszczególne składniki kapitału materialnego można stosunkowo łatwo kupić, sprzedać lub pożyczyć
Mierzalność	Utrudniona, ze względu na jakościowy charakter cech opisujących stan składników kapitału	Łatwe do wyceny w jednostkach pieniężnych
Sposób ewidencji	Ewidencja rozproszona, prowadzona w luźnej formie	Ewidencja prowadzona zgodnie z zasadami rachunkowości
Wpływ na pozycję konkurencyjną i wyniki finansowe firmy	Istotny, szybko rosnący	Malejący, a w pewnych dziedzinach działalności gospodarczej ich wpływ jest bardzo mały
Łatwość obniżania błędu poprzez sprawdzanie i ekspertyzy	Brak gwarancji	Znaczna

Źródło: *Przedsiębiorczość i kapitał intelektualny* (s. 97), M. Bratnicki, J. Strużyńska, 2001, Katowice: Akademia Ekonomiczna.

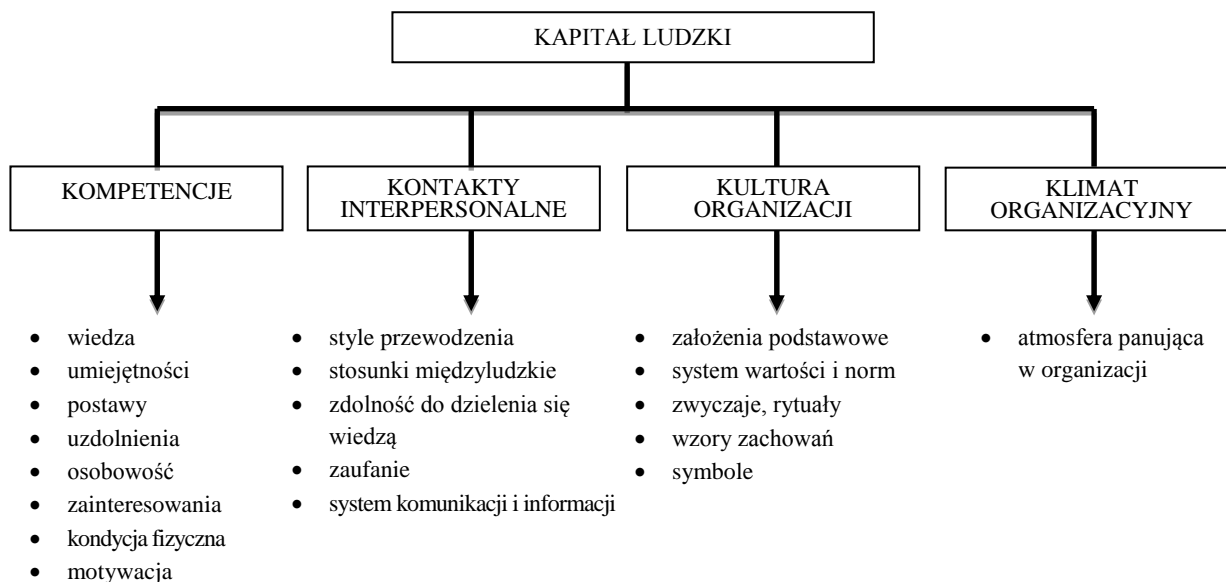
Znacząca rola kapitału ludzkiego związana jest z tym, że jest on uważany za środek niezbędny do uruchomienia oraz właściwego wykorzystania tak kapitału finansowego, jak również materialnego (Zdrojewski, Sasin, 2016). Wzrost kapitału ludzkiego jest istotny dla innowacyjności gospodarki, gdyż wyższy (lepszy) kapitał ludzki oznacza wyższe zapotrzebowanie na innowacyjne produkty (Czerniak, 2013). Zdolność do generowania i wdrażania innowacji jest miarą konkurencyjności przedsiębiorstw, których filarem powinno być zarządzanie oparte na wiedzy (Brojak-Trzaskowska, 2008). Ważne jest, by kapitał ludzki był użyteczny dla zmiany w przedsiębiorstwie na lepsze, aby wydobyć te jego aspekty, które leżą u podstaw kompetencji innowacyjnych i woli ich uruchomienia (Woźniak, Jabłoński, Soszyńska, Firszt, Bal-Woźniak, 2015). Kapitał ludzki jest powiększany wskutek kształcenia się i doksztalcania w trakcie życia zawodowego (w pracy), prywatnego (w rodzinie), a także w społeczności lokalnej (Węziak-Białowolska, 2010). Dostępność wykwalifikowanego kapitału ludzkiego oraz inwestowanie w badania i rozwój są istotnymi czynnikami stymulującymi procesy innowacyjne (Dworak, Grabia, Kasperkiewicz, Kwiatkowska, 2014), które związane są m.in. ze skutecznym i efektywnym zarządzaniem tym niematerialnym zasobem w organizacji.

2. Zarządzanie zorientowane na kapitał ludzki w przedsiębiorstwie

Szczególnie ważnym zadaniem z zakresu zarządzania kapitałem ludzkim jest tworzenie właściwej przestrzeni dla działań ludzkich, co w przekonaniu B. Mikuły (2012) polega m.in. na:

- odpowiedniej lokalizacji człowieka w obrębie zespołów pracowniczych (w tym wirtualnych);
- wprowadzaniu do pracy zespołowej;
- osłabianiu siły zależności hierarchicznych;
- zwiększaniu autonomii pracowników i możliwości bezpośrednich kontaktów między nimi, jak i przy wykorzystaniu techniki łączności;
- rozwoju społecznej odpowiedzialności organizacji poprzez wdrażanie zasad zdrowej organizacji;
- wspieraniu stosunków pozaformalnych, a więc wzajemnej troski, przyjaźni, zaufania między ludźmi i wzajemnych zobowiązań;
- wsparciu inicjatyw pracowniczych zwłaszcza powstających w obrębie różnego rodzaju wspólnot, np. praktyków, ale także formalnie funkcjonujących zespołów i organów przedstawicielskich pracowników (komitetów, rad pracowniczych);
- wprowadzeniu pełnego procesu organizacyjnego uczenia się;
- umożliwieniu rozwoju sieci kontaktów partnerskich z otoczeniem organizacji;
- kształtowaniu pożądanych typów klimatu i kultury organizacyjnej.

Rysunek 1 przedstawia wewnętrzną budowę kapitału ludzkiego, który obejmuje cztery zasadnicze jego płaszczyzny, mieszczące się w obszarze zarządzania kapitałem ludzkim.



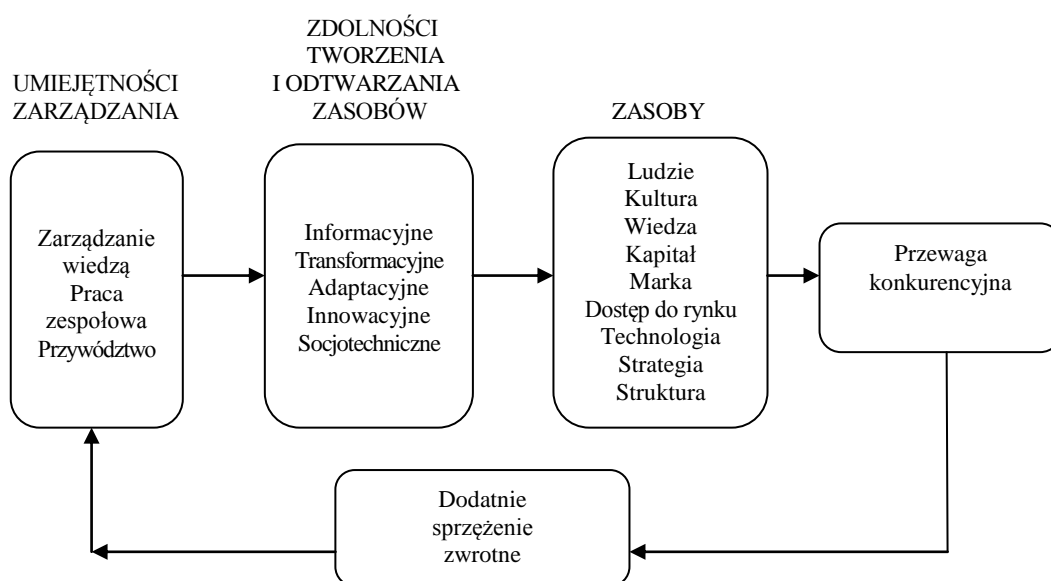
Rysunek 1. Struktura kapitału ludzkiego w wymiarze organizacyjnym.

Źródło: *Satysfakcja zawodowa pracowników. Kreator kapitału ludzkiego* (s. 36), M. Juchnowicz, 2014, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

3. Przewaga konkurencyjna przedsiębiorstwa

Przewaga konkurencyjna, powszechnie rozumiana jako atuty przedsiębiorstwa cenione przez rynek, dzięki którym może ono utrzymać lub poprawić efektywność i zapewnić sobie harmonijny rozwój, powinna być widoczna, trwała i trudna do skopiowania przez konkurentów (Rybicki, Pawłowska, 2009). Złożone problemy, do których niewątpliwie należy tworzenie przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa, wymagają zastosowania różnych podejść teoretycznych (Światowiec-Szczańska, 2015), ale także praktycznych rozwiązań.

Rysunek 2 prezentuje zasobową koncepcję przewagi konkurencyjnej. Wynika z niego, że oprócz zasobów niematerialnych, koncepcja ta uwzględnia umiejętność zarządzania oraz tworzenia i odtwarzania zasobów, które w odpowiedniej konfiguracji pozwalają przedsiębiorstwu budować przewagę konkurencyjną.



Rysunek 2. Zasobowa koncepcja przewagi konkurencyjnej.

Źródło: *Zarządzanie w warunkach niepewności* (s. 93), A.K. Koźmiński, 2005, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Należy podkreślić, że wzrost poziomu konkurencyjności oraz zmiana uwarunkowań gospodarowania wymusiły konieczność dostosowania się do tej sytuacji systemów przedsiębiorstw, a także bezpośredniego objęcia zarządzaniem nowych zasobów, tj. wiedzy, kapitału ludzkiego i pozostałych elementów składowych kapitału intelektualnego (Mikuła, 2007). Konkurencyjność wymusza nieustanne unowocześnianie procesów produkcyjno-usługowych, a także wzrost obowiązujących w przedsiębiorstwie standardów (Polańska, Miąsek, 2015, s. 64) oraz zasad. Zasady przewagi konkurencyjnej w przekonaniu Z. Narskiego (2006) wskazują m.in. na:

- przenoszenie produkcji do kraju o niskim wynagrodzeniu za pracę;
- obniżanie kosztów pracy do możliwego minimum;
- ograniczanie osłony socjalnej, aby zmniejszać koszty gospodarowania;
- przerzucanie na ludność wszelkich możliwych płatności społecznych (płatne szkolnictwo), odciążające państwo od długu publicznego;
- zmniejszanie opodatkowania firm, aby zwiększać ich konkurencję i zyski;
- wyspecjalizowanie się w produktach, które są standardowe.

4. Metodyczne aspekty badań własnych

Część empiryczna opracowania powstała na podstawie informacji uzyskanych od kadry kierowniczej wybranych (10) przedsiębiorstw¹, działających w „branży” budowlanej, które są zlokalizowane na terenie województwa małopolskiego. Przedsiębiorstwa te brały udział w badaniach realizowanych przez Autorkę w latach 2012-2014. Okres prowadzenia badań własnych uzależniony był głównie od specyfiki działania badanych podmiotów gospodarczych i dostosowany do dyspozycyjności osób uczestniczących w badaniu. Badane organizacje były zróżnicowane między sobą ze względu na: liczbę zatrudnienia, rodzaj czy zasięg prowadzonej działalności. Wszystkie analizowane podmioty gospodarcze funkcjonowały w sektorze rynkowym i dla wszystkich istotne znacznie posiadał kapitał ludzki zaangażowany do pracy w tych organizacjach. W tabeli 2 zestawiono badane przedsiębiorstwa.

Tabela 2

Zestawienie badanych podmiotów gospodarczych

Symbol przedsiębiorstwa ²	Wielkość przedsiębiorstwa ³	Stosowane umowy ⁴	Stanowisko osoby udzielającej wywiadu
A	Duża	Pracownicze	Dyrektor
C	Duża	Pracownicze	Kierownik
D	Duża	Pracownicze i Niepracownicze	Kierownik
F	Średnia	Pracownicze	Kierownik
G	Średnia	Pracownicze	Kierownik
K	Średnia	Pracownicze i Niepracownicze	Kierownik
N	Mała	Pracownicze	Właściciel
P	Mała	Pracownicze	Właściciel
S	Mała	Pracownicze i Niepracownicze	Właściciel
T	Mała	Pracownicze	Właściciel

Zródło: opracowanie własne.

5. Wykorzystanie kapitału ludzkiego w budowaniu przewagi konkurencyjnej badanych przedsiębiorstw budowlanych⁵

Kapitał ludzki – w przekonaniu kadry kierowniczej – analizowanych podmiotów gospodarczych, jest rozumiany jako połączenie wiedzy teoretycznej, umiejętności praktycznych, zdolności, wewnętrznej motywacji i postaw, a przewaga konkurencyjna to silny atut, pozwalający przedsiębiorstwom wygrywać rywalizację z konkurentami w wymiarze lokalnym. Omawiane przedsiębiorstwa koncentrują swoją działalność na budowaniu przewagi konkurencyjnej w wymiarze lokalnym, ponieważ mają świadomość, że im większy rynek, tym więcej konkurentów działa na tym rynku. W odczuciu kierownictwa ich przedsiębiorstwa posiadają trwały wyróżnik, którym jest kapitał ludzki, pozwalający rywalizować i wygrywać tę rywalizację z konkurentami. Kapitał ludzki stanowi swoistą wartość dla przedsiębiorstw, które podejmują stosowne działania i inwestycje w obszarze zarządzania tym szczególnym zasobem, żeby utrzymać przewagę

¹ Dane identyfikacyjne przedsiębiorstw (np: nazwa, adres itd.) na prośbę kierownictwa nie zostały ujawnione.

² Poszczególnym przedsiębiorstwom przyporządkowano konkretne symbole, np. A, C, D itp.

³ Badane przedsiębiorstwa podzielono ze względu na ich wielkość, mierzoną liczbą zatrudnienia, tzn.: przedsiębiorstwa małe zatrudniające od 10 do 49 osób, średnie – od 50 do 249 osób i duże – powyżej 250 osób.

⁴ W badanych przedsiębiorstwach stosowano pracownicze formy zatrudnienia, takie jak: umowa o pracę na czas: próbny, określony i nieokreślony, a wśród umów niepracowniczych znalazły się: umowa zlecenie oraz samozatrudnienie.

⁵ Ta część publikacji prezentuje fragment wyników badań własnych uzyskanych za pomocą wywiadu nieustrukturyzowanego.

konkurencyjną w wymiarze lokalnym. Poprzez te działania pracownicy potrafią dostosować się do zmian wewnątrz organizacji, wywołanych głównie zmianami w otoczeniu.

Kapitał ludzki w analizowanych organizacjach odgrywa dużą rolę w budowaniu przewagi nad konkurentami, gdyż, jak podkreśla kadra kierownicza, tworzą go w większości ludzie z bardzo dużą wiedzą, umiejętnościami i doświadczeniem, którzy pracują w przedsiębiorstwie oraz wyuczonym zawodzie od wielu lat i to zarówno jeśli chodzi o specjalistów z dziedziny budowlanej, jak również o szeregowych pracowników. W „branży” budowlanej, którą reprezentują omawiane podmioty, kapitał ludzki musi się codziennie zmagać w starciu z lokalną konkurencją.

Jeżeli chodzi o kapitał ludzki w kontekście budowania przewagi konkurencyjnej, analizowane przedsiębiorstwa cechuje kooperacja biznesowa z innymi przedsiębiorstwami, a także m.in.: kontrakty, zamówienia publiczne realizowane terminowo, konkurencyjność oferowanych produktów/usług, dostosowanie się do potrzeb i oczekiwań klientów, konsekwentna realizacja przyjętej strategii, kreowanie innowacyjnych rozwiązań w branży oraz kompetencje „branżowe” ludzi zatrudnionych w tych przedsiębiorstwach. Bardzo ważna jest, w ocenie kierownictwa, renoma firmy, która pomaga w utrzymywaniu dotychczasowych i nawiązywaniu nowych kontaktów biznesowych. To także przesądza o rzetelności i terminowości wykonywania prac budowlanych. Niebagatelny wpływ ma również doświadczona i kompetentna kadra zarządzająca.

W tabeli 3 wskazano istotne elementy przewagi konkurencyjnej w obszarze kapitału ludzkiego w omawianych przedsiębiorstwach.

Tabela 3

Czynniki przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw w obszarze kapitału ludzkiego

Wyszczególnienie	Praktyczne przykłady
Wiedza teoretyczna	Wiedza branżowa (budownictwo) stosownie do zajmowanego stanowiska w przedsiębiorstwie, rozwijana poprzez np. specjalistyczne szkolenia (indywidualne lub grupowe, na stanowisku lub poza stanowiskiem pracy), np. w zakresie nowych technik produkcji, stosowanych w bieżącej działalności
Umiejętności praktyczne	Konkretne umiejętności, niezbędne do realizacji wyznaczonych zadań, projektów, np. obsługa branżowych programów do przygotowywania i realizacji prac budowlanych
Zdolności	Zdolność adaptacji do zmian, podejmowanie „szybkich” decyzji, koordynowanie prac budowlanych
Wewnętrzna motywacja	Odpowiedzialność za wykonywaną pracę (która jest wyznaczana indywidualnie dla pracownika bądź dla zespołów pracowniczych), samodzielność, bez zbędnego nadzoru w wykonywaniu powierzonych zadań, rozwój osobisty i zawodowy w przedsiębiorstwie, docenianie za pracę, możliwość podejmowania decyzji mających wpływ na działalność przedsiębiorstwa
Postawy	Podejmowanie oraz inicjowanie konkretnych działań, stanowiących odpowiedź na wyznaczone bieżące i perspektywiczne zadania, duże zaangażowanie w powierzoną pracę

Źródło: opracowanie własne.

Ewentualne działania, jakie należałoby podjąć, w odczuciu kierownictwa, aby lepiej wykorzystać kapitał ludzki do budowania przewagi konkurencyjnej, to jeszcze ściślejsza współpraca z innymi przedsiębiorstwami, zwłaszcza tymi działającymi w „branży” budowlanej oraz oferowanie konkurencyjnych produktów (usług) z zachowaniem ich wysokiej jakości i przystępnej ceny.

Podsumowanie

Na zakończenie rozważań warto podkreślić, że konkurencyjność od strony kapitału ludzkiego, w zależności od konkretnego przedsiębiorstwa, obejmuje różne czynniki (Fitz-Enz, 2001). Czynniki te tkwią zarówno wewnątrz organizacji, jak i w jej środowisku zewnętrznym. Nie usurpując sobie prawa do rangowania tych czynników, warto wskazać wewnątrzorganizacyjne obszary związane z kapitałem ludzkim, wykorzystywane do budowania przewagi konkurencyjnej w przedsiębiorstwach, które obejmują:

- kompetencje kierownictwa i pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwie;
- wiodące w przedsiębiorstwach style kierowania;
- wysoki poziom wykonywania zadań, oparty na doświadczeniu indywidualnych pracowników oraz współpracy zespołowej;
- system wartości przyjęty wewnątrz organizacji.

Przeprowadzony wywód pozwala sformułować ogólny wniosek, że kapitał ludzki odgrywa zasadniczą rolę w budowaniu oraz utrzymaniu przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw działających w warunkach zmiennego otoczenia zewnętrznego, a także występujących zmian wewnątrzorganizacyjnych. Kapitał ludzki jest znaczącą wartością dla organizacji i źródłem uzyskiwania przewagi konkurencyjnej.

Bibliografia

- Bratnicki, M., Strużyna, J. (2001). *Przedsiębiorczość i kapitał intelektualny*. Katowice: Akademia Ekonomiczna.
- Brojak-Trzaskowska, M. (2008). Społeczno-kulturowe determinanty aktywności innowacyjnej przedsiębiorstw. W: E. Okoń-Horodyńska, A. Zacharowska-Mazurkiewicz (red.), *Tendencje innowacyjnego rozwoju polskich przedsiębiorstw* (s. 169-183). Warszawa: Instytut Wiedzy i Innowacji.
- Cascio, W., Boudreau, J. (2011). *Inwestowanie w ludzi. Wpływ inicjatyw z zakresu ZZL na wyniki finansowe przedsiębiorstwa*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Cichy, K. (2008). *Kapitał ludzki i postęp techniczny jako determinanty wzrostu gospodarczego*. Warszawa: Instytut Wiedzy i Innowacji.
- Czerniak, J. (2013). *Polityka innowacyjna w Polsce. Analiza i proponowane kierunki zmian*. Warszawa: Difin.
- Dobija, M. (2011). Teoria kapitału w środowisku nauk ekonomicznych. W: M. Dobija (red.), *Kapitał ludzki w perspektywie ekonomicznej* (s. 9-37). Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny.
- Dworak, E., Grabia, T., Kasperkiewicz, W., Kwiatkowska, W. (2014). *Gospodarka oparta na wiedzy, innowacyjność i rynek pracy*. Łódź: Uniwersytet Łódzki.
- Fitz-Enz, J. (2001). *Rentowność inwestycji w kapitał ludzki*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna Dom Wydawniczy ABC.
- Juchnowicz, M. (2010). *Zarządzanie przez zaangażowanie. Koncepcja. Kontrowersje. Aplikacje*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Juchnowicz, M. (2014). *Satysfakcja zawodowa pracowników. Kreator kapitału ludzkiego*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Klimek, J. (2007). *Pracownicy małych i średnich przedsiębiorstw – ich rola i znaczenie*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Koźmiński, A.K. (2005). *Zarządzanie w warunkach niepewności*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Łukasiewicz, G. (2014). Niedoinwestowany kapitał ludzki. *Personel i Zarządzanie*, 5, 20-23.
- Marcinkowska, M. (2005). Kapitał intelektualny jako źródło przewagi konkurencyjnej współczesnej firmy. W: A. Szablewski, R. Tuzimek (red.), *Wycena i zarządzanie wartością firmy* (s. 61-94). Warszawa: Poltext.

- Mazur, K. (2011). *Tworzenie i przywłaszczanie wartości. Perspektywa relacji: pracownik – organizacja*. Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego.
- Mazurkiewicz, A. (2010). *Kapitał ludzki w procesie kształtowania sprawności organizacji*. Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski.
- Mikuła, B. (2007). Wprowadzenie do gospodarki i organizacji opartych na wiedzy. W: B. Mikuła, A. Pietruszka-Ortyl, A. Potocki (red.), *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwami w gospodarce opartej na wiedzy* (s. 11-41). Warszawa: Difin.
- Mikuła, B. (2012). Nowy wymiar zachowań organizacyjnych. W: B. Mikuła (red.), *Zachowania organizacyjne w kontekście zarządzania wiedzą* (s. 13-38). Kraków: Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Morawski, M. (2006). Metody zorientowane na zarządzanie kapitałem ludzkim. W: G. Kobyłko, M. Morawski (red.), *Przedsiębiorstwo zorientowane na wiedzę* (s. 87-96). Warszawa: Difin.
- Narski, Z. (2006). *Reformowanie gospodarki. Zarys ekonomii strukturalnej*. Toruń: Wydawnictwo Suspens.
- Olesiuk, A. (2012). *Uwarunkowania i mechanizmy tworzenia innowacji jako czynniki rozwoju gospodarczego*. Olsztyn: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski.
- Pocztowski, A. (2006). Koncepcje łączenia zarządzania zasobami ludzkimi ze strategią firmy – szanse i bariery. W: S. Borkowska (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Teraźniejszość i przyszłość* (s. 53-63). Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Polańska, E., Miąsek, D., (2015). Uczenie się przez całe życie – inspiracja czy utrudnienie. *Personel i Zarządzanie*, 2, 62-64.
- Rybicki, J., Pawłowska, B. (2009). Kapitał intelektualny jako podstawa budowy przewagi konkurencyjnej. W: E. Okoń-Horodyńska, R. Wiśła (red.), *Kapitał intelektualny i jego ochrona* (s. 111-121). Warszawa: Instytut Wiedzy.
- Świątowicz-Szczepeńska, J. (2015). Zarządzanie strategiczne – szanse i zagrożenia w rozwoju organizacji. W: K. Raczkowski (red.), *Zarządzanie w systemie gospodarczym. Szanse i zagrożenia* (s. 19-56). Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Tracy, B. (2014). *Motywowanie*. Warszawa: Wydawnictwo MT Biznes.
- Węziak-Białowolska, D. (2010). *Model kapitału intelektualnego regionu. Koncepcja pomiaru i jej zastosowanie*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Woźniak, M.G., Jabłoński, Ł., Soszyńska E., Firszt, D., Bal-Woźniak, T. (2015). *Kapitał ludzki w rozwoju innowacyjnej gospodarki i zarządzaniu innowacyjnością przedsiębiorstwa*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Zajac, Cz. (2012). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w grupach kapitałowych*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Zdrojewski, E.Z., Sasin, M. (2016). *Zmiany regionalnego zróżnicowania zasobów kapitału ludzkiego w Polsce*. Koszalin: Politechnika Koszalińska.

Tomasz MAŚLANKA

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Barbara DUTKA

Absolwentka Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

RYNEK CARSHARINGU W POLSCE

Streszczenie

Sharing economy (ekonomia współdzielenia) to innowacyjna forma działalności gospodarczej, dążąca do zwiększenia efektywności wykorzystania zasobów. W ramach ekonomii współdzielenia m.in. można wyróżnić carsharing, czyli model wypożyczania samochodów, w którym pojazd wynajmuje się na krótki czas – zwykle poniżej jednej godziny.

W artykule przybliżono ideę ekonomii współdzielenia, zdefiniowano i zaprezentowano krótki rys historyczny carsharingu, poruszono również aspekt ekologiczny wynajmu samochodu na minuty. W odrębnych częściach zaprezentowano dostępność i perspektywy carsharingu w Polsce.

Celem niniejszej publikacji jest przeanalizowanie rozwoju i ocena potencjału rynku carsharingu w Polsce. W artykule wykorzystano metodę studiów literaturowych z zakresu ekonomii współdzielenia i carsharingu.

Słowa kluczowe: carsharing, ekonomia współdzielenia, gospodarka współdzielenia, krótkoterminowy wynajem pojazdów.

CAR SHARING MARKET IN POLAND

Summary

Sharing economy (economy sharing) is an innovative form of economic activity striving to increase the efficiency of resource use. As part of the sharing economy, carsharing is distinguished, which is a car rental model, in which the vehicle is rented for a short time – usually less than one hour.

The article presents the idea of sharing economics, defined and presented a brief historical outline of carsharing, and the ecological aspect of car rental for minutes was discussed. In separate parts, the availability and perspectives of car sharing in Poland were presented.

The aim of this publication is to analyze the development and assessment of the potential of the car sharing market in Poland. The article uses the method of literature studies in the field of sharing economics and carsharing.

Key words: carsharing, sharing economy, sharing economy, short-term rental of vehicles.

Wprowadzenie

Rynek samochodowy w Polsce i na świecie w ostatnich latach rozwija się niezwykle dynamicznie. Na polskich drogach pojawia się coraz więcej samochodów hybrydowych i elektrycznych. Wzrasta świadomość ekologiczna Polaków, którzy szukają wygodnych oraz przyjaznych środowisku środków komunikacji. Odpowiedzią na te potrzeby jest innowacyjna na polskim rynku usługa krótkoterminowego wynajmu pojazdów – carsharing.

W Polsce usługa ta działa od końca 2016 roku i w ciągu zaledwie 2 lat zdążyła się dynamicznie rozwinąć. Dostępność samochodów w usłudze wynajmu na minuty rośnie z każdym miesiącem i można z nich skorzystać prawie we wszystkich największych miastach Polski. Nie brakuje usługodawców, którzy coraz chętniej wchodzi na rynek, a użytkownicy przekonują się do korzystania z samochodu w idei ekonomii współdzielenia, jednocześnie rezygnując z posiadania własnego pojazdu. Coraz większe grono odbiorców pokazuje, że alternatywa dla taksówek i komunikacji miejskiej została przychylnie przyjęta zwłaszcza przez młode pokolenie Polaków.

Celem niniejszej pracy jest przeanalizowanie rozwoju oraz ocena potencjału rynku carsharingu na tle rynku wynajmu samochodów w Polsce.

1. Idea ekonomii współdzielenia

Ekonomia współdzielenia (ang. *sharing economy*) – nazywana również ekonomią dzielenia się czy też ekonomią współpracy – to innowacyjna forma działalności gospodarczej, dążąca do zwiększenia efektywności wykorzystania zasobów. Zakłada ona, że zarówno ludzie, jak i przedsiębiorcy dysponują zasobami, które nie są w pełni wykorzystane i które przez włączenie do obiegu gospodarczego mogą się uaktywnić (Poniatowska-Jaksch, Sobiecki, 2016, s. 7). Kluczową rolę odgrywa zatem dostęp do danego dobra, a nie fakt jego posiadania (Bardi, Eckhardt, 2012; Sztokfisz, 2017). Głównymi sposobami realizacji ekonomii współdzielenia są: dzielenie się, pożyczanie i wymiana produktów lub usług. Coraz więcej usług działa w takiej formie – od wymiany plików cyfrowych, nauki języków, platform crowdfundingowych po wynajem samochodów, mieszkań czy domów. Wymiana zwykle odbywa się za pomocą dedykowanej platformy internetowej, często bez profesjonalnego pośrednika, według modelu peer-to-peer. Wykorzystanie nowych technologii znacząco zmniejsza koszty transakcyjne, umożliwiając dzielenie się niedostępnymi wcześniej zasobami (Belk, 2013; Koźlak, 2017; Lorenc, 2017). Idea gospodarki współdzielenia jest uzupełnieniem współczesnej ekonomii, gdyż zysk nie jest pierwszoplanowym celem, a na znaczeniu zyskują wartości takie jak wzajemne zaufanie i szacunek. Ważną rolę odgrywa również budowanie relacji międzyludzkich. Jest to swojego rodzaju powrót do źródeł – w gospodarce kapitalistycznej, w której dąży się do maksymalizacji zysku¹, zauważa się ważny, chociaż niepieniężny, wymiar, jakim są relacje międzyludzkie (Banaszek, 2016).

Wyróżnia się pięć kluczowych sektorów gospodarki współdzielenia: hotelarstwo, transport, usługi finansowe, usługi profesjonalne oraz turystyka. Są to obecnie najbardziej dochodowe segmenty rynku spośród tych, które działają na zasadach ekonomii dzielenia się, jednak liczba dostępnych usług nieustannie poszerza się np. o te z sektora odzieżowego

¹ Rozważania dotyczące wartości i zysku w działalności gospodarczej można przykładowo odnaleźć w publikacjach: „Wartość czy zysk – rozważania na temat głównego celu zarządzania finansami przedsiębiorstwa”, T. Maślanka, 2009, w: S. Owsiak (red.), *Bankowość w dobie kryzysu finansowego a perspektywy rozwoju regionów* (t. III: *Przedsiębiorstwo wobec kryzysu finansowego*) (s. 30-36), Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej; „Zależność rentowności przedsiębiorstw od czynników mikroekonomicznych, makroekonomicznych i instytucjonalnych w wybranych państwach Unii Europejskiej”, M. Kędzior, 2016, *Zeszyty Naukowe, Seria Specjalna Monografie*, 242, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie; *Integration of capital markets on the example of the EPS indicator in selected European Union countries, results of empirical research*, M. Kędzior, R. Szmajser, 2018, „International Conference on European Integration 2018”, Ostrava, Technical University of Ostrava, pp. 677-689. Temat wartości przestrzeni publicznej został poruszony w publikacji: „Wartość przestrzeni publicznej jako kategoria dobra wspólnego na przykładzie województwa małopolskiego”, Ł. Popławski, B. Kaczmarczyk, 2016, *Barometr Regionalny*, 14(4), s. 163-170.

czy żywnościowego. Cechą wyróżniającą gospodarkę współdzielenia jest fakt, że usługodawcą często jest osoba fizyczna niebędąca przedsiębiorcą. Stąd pojawiają się pytania o aspekty prawne funkcjonowania wielu platform internetowych i innych tego typu usług. Uwarunkowania prawne dotyczące prowadzenia biznesu w modelu ekonomii współdzielenia wciąż są niewystarczające (Petropoulos, 2017; Sztokfisz, 2017). Nie wszystkie dostępne na rynku rodzaje usług są objęte obowiązującymi przepisami, a ze względu na szybki rozwój gospodarki współdzielenia istniejące prawo często okazuje się niewystarczające. Komisja Europejska w 2016 roku przygotowała oficjalny dokument *A European Agenda for the collaborative economy* (2016), obejmujący m.in. charakterystykę wymagań dotyczących dostępu do rynku, ochronę użytkowników oraz sposoby opodatkowania. W dokumencie wyszczególniono także trzy kategorie uczestników:

- usługodawców dzielących się swoimi dobrami, zasobami, czasem lub umiejętnościami – mogą to być zarówno osoby fizyczne, jak i przedsiębiorcy;
- użytkowników powyższych usług;
- pośredników łączących dostawców z użytkownikami i ułatwiających transakcje między nimi.

Zapotrzebowanie na nowe regulacje prawne będzie wzrastać. Obecnie gospodarka współdzielenia wciąż jest niewielka, jednak bardzo dynamicznie się rozwija. Raport *Accenture Technology Vision* (2016) podaje, że w 2020 roku przedsiębiorstwa cyfrowe będą stanowić 25% całej gospodarki, a najszybciej rozwijającym się sektorem będą platformy biznesowe, które korzystają z modeli bazujących na otwartych ekosystemach. Pokolenie Y, dla którego większe znaczenie ma dostęp do zasobu niż jego posiadanie, świetnie odnajduje się w zyskującej coraz większą popularność formie dokonywania transakcji (Poniatowska-Jaksch, Sobiecki, 2016, s. 7). Konsumentami stają się ludzie, którzy nie wyobrażają sobie życia bez urządzeń mobilnych z dostępem do Internetu. Korzystanie z platform internetowych umożliwiających dzielenie się dobrami jest zatem dla nich czymś naturalnym (Mazurkiewicz, 2016). Wzrost popularności dzielenia się dobrami i usługami odzwierciedlają uzyskiwane przychody w ramach gospodarki współdzielenia. Na podstawie badania wykonanego przez PwC Consulting na zlecenie Komisji Europejskiej oszacowano, że w 2015 roku w Unii Europejskiej przychody brutto uzyskane przez dostawców usług i dedykowane platformy w ramach gospodarki dzielenia wyniosły 28 mld euro. W ciągu zaledwie 2 lat wartość ta wzrosła niemal trzykrotnie, ponieważ w 2013 roku przychody te wynosiły nieco ponad 10 mld euro (*Sharing economy: Parliament calls for clear EU guidelines*, 2017). Do 2025 roku przychód generowany na świecie przez gospodarkę współdzielenia w jej pięciu kluczowych sektorach ma sięgnąć 335 mld dol. (*(Współ)dziel i rządź!...*, 2016, s. 5; Janczewski, 2017). Biorąc pod uwagę tempo wzrostu popularności ekonomii współdzielenia, można stwierdzić, że wynik ten jest niedoszacowany.

Wśród pionierów prowadzących biznes w oparciu o ekonomię współdzielenia można wymienić kilka amerykańskich firm. Największym z nich jest serwis Airbnb, który powstał w 2008 roku w Kalifornii. Firma zajmuje się wynajmem mieszkań, domów i apartamentów, nie posiadając żadnych nieruchomości. Wszystkie dostępne na portalu miejsca należą do prywatnych osób z całego świata, które za opłatą wynajmują swoją nieruchomość. Airbnb zarabia na prowizjach pobieranych zarówno od gospodarzy, jak i gości korzystających z serwisu. Obecnie usługa działa w 191 krajach (m.in. w Polsce), a liczba oferowanych lokalizacji wynosi ponad 4 mln. Jest to ciekawa alternatywa dla droższych hoteli i ekskluzywnych apartamentów. Nie do pominięcia jest również aspekt społeczny tego rodzaju wynajmu, ponieważ gospodarz zwykle osobiście wita gości, gdy przybędą na miejsce, informuje o miejscowych atrakcjach

i chętnie odpowiada na pytania (<https://press.atairbnb.com/about-us>). Innym dobrze rozwijającym się biznesem opartym na ekonomii współdzielenia jest amerykański portal Rover.com, oferujący wyprawdanie psów i opiekę nad nimi. System łączy właścicieli zwierząt i zweryfikowanych opiekunów. Serwis umożliwia zarezerwowanie wybranej usługi na dany dzień i zapłatę wykonawcy, pobierając prowizję od transakcji (www.rover.com). Za pomocą innych serwisów można pożyczyć od sąsiada rower lub samochód (www.getaround.com), wziąć pożyczkę (www.lendingclub.com) czy znaleźć osobę do wykonania nawet najprostszych prac domowych (www.taskrabbit.com). Jednak jednym z najszybciej rozwijających się rynków, także w Polsce, jest wynajem samochodów oparty na modelu dzielenia się – tzw. carsharing.

Zdecydowaną zaletą korzystania z modelu biznesowego bazującego na ekonomii dzielenia się jest wygoda dostępu, relatywnie niski koszt usługi, spory przychód dla usługodawcy (średnio 85% kwoty transakcji) (*European agenda for the collaborative economy – supporting analysis*, 2016, s. 8), a niekiedy możliwość wymiany barterowej. Niemierzalną korzyścią natomiast jest aspekt społeczny takiej interakcji oraz integracja lokalnych społeczności. B. Sztokfisz (2017), podsumowując rozważania dotyczące rosnącej popularności gospodarki współdzielenia, podkreśla znaczenie:

- rozwoju nowych technologii (zwłaszcza mobilnych);
- kryzysu finansowego z roku 2008 (Kozłak, 2017);
- zmian społecznych (rozumianych jako wzrost świadomości na temat zrównoważonego rozwoju oraz wyczerpywania się różnorodnych zasobów).

Z drugiej strony podkreślić należy, że niestety wciąż korzystanie z tego typu usług wiąże się z pewnymi niedogodnościami. Użytkownicy czasami nie wiedzą, do kogo mogą zwrócić się o pomoc w przypadku zaistnienia problemu (co dotyczy zwłaszcza transakcji peer-to-peer). Niektórzy mają obawy przed korzystaniem z platform oferujących możliwość dzielenia się dobrami, ze względu na brak zaufania do transakcji zawieranych przez Internet czy do usługodawcy niebędącego profesjonalistą.

2. Definicja i historia usługi carsharingu

W transporcie współdzielenie może przybierać różne formy (Kozłak, 2017):

- świadczenia usługi przewozowej własnym samochodem (np. Uber);
- udzielenia miejsca w samochodzie w ramach planowanego przez kierowcę przejazdu (np. BlaBlaCar);
- dzielenia się samochodem jako takim (carsharing).

Carsharing to model wypożyczalni samochodów, w której pojazd wynajmuje się na krótki czas – zwykle poniżej jednej godziny. Jest wygodną alternatywą dla tradycyjnych wypożyczalni i jednocześnie nowym sposobem poruszania się po mieście. Może działać w formie peer-to-peer (np. Getaround) z udziałem profesjonalnego dostawcy usług – business-to-consumer (zwykle jest to firma zajmująca się również tradycyjnym wypożyczaniem samochodów, jak np. Herz, Avis czy polski Express lub producent danej marki np. BMW oferujące usługę DriveNow) lub w formie organizacji pozarządowej (np. City Carshare). Klientami są zarówno osoby okazjonalnie potrzebujące samochodu, jak i takie, które muszą go mieć na co dzień. Carsharing staje się alternatywą dla komunikacji miejskiej i taksówek. Opłaty naliczane są za przejechane kilometry i czas jazdy. Niektóre firmy oferują także wypożyczenie auta na kilka godzin lub na cały dzień – wtedy stawki opłat są odpowiednio zmodyfikowane. Warto zaznaczyć, że jeśli użytkownik korzysta z usługi sporadycznie, jest ona znacznie tańsza

w porównaniu z kosztami zakupu i utrzymania własnego samochodu. Według wyliczeń firmy doradczej PwC, roczne utrzymanie średniej klasy samochodu kosztuje 15 tys. zł (Jóźwik, 2018). Korzystając z carsharingu, nie ponosi się kosztów utrzymania, przeglądów technicznych, wymiany opon, czyszczenia i naprawy pojazdów. W cenie usługi jest już paliwo i ubezpieczenie OC. Korzystając z carsharingu, użytkownik zwykle nie ponosi również opłat za parkowanie, np. w miejskich strefach płatnego parkowania. Oszczędność dotyczy nie tylko kosztów finansowych, ale i czasu, ponieważ decydując się na wypożyczenie samochodu na minuty, ma się pewność, że auto jest czyste, sprawne, zatankowane i ubezpieczone.

W usłudze carsharingu dominują dwa modele parkowania samochodów:

- otwarty, tzw. free-floating, pozwalający na pozostawienie samochodu w dowolnym miejscu w granicach wyznaczonej strefy, np. w granicach miasta (poza kilkoma wyjątkami, jakimi są np. parkingi prywatne i podziemne lub strefy ograniczonego ruchu samochodowego);
- bazowy, tzw. station-based, który wymaga pozostawienia samochodu w wyznaczonej strefie lub tzw. bazie, ale dzięki temu niektóre firmy oferują wtedy możliwość zarezerwowania samochodu nawet z dziesięciodniowym wyprzedzeniem.

W Polsce klienci spółki Traficar mają dodatkowo do dyspozycji specjalnie wyznaczone miejsca parkingowe, m.in. na stacjach benzynowych Orlen, przy portach lotniczych oraz centrach handlowych Factory. W przypadku nieprawidłowego zaparkowania pojazdu, np. w niedozwolonym miejscu, klient otrzymuje karę w wysokości ustalonej w regulaminie usługi.

Większość operatorów carsharingu oferuje także usługę „stop-over”. Użytkownik, chcąc mieć pewność, że po krótkim postoju, np. w celu zrobienia zakupów, samochód będzie na niego czekał, a nie odjedzie nim inny klient, może zamknąć samochód kluczykiem i pozostawić pojazd. Z takim postojem wiąże się dodatkowa opłata, w Polsce zwykle w wysokości 0,10 zł za minutę. W porównaniu z płatnymi parkingami w mieście lub strefami płatnego parkowania opłata ta jest niewielka, a naliczanie jej proporcjonalne do czasu jest korzystne dla klienta.

Początki carsharingu sięgają połowy XX wieku. Pierwsza firma oferująca usługę carsharingu powstała w 1948 roku w Szwajcarii pod nazwą Selbstfahrgemeinschaft. Kolejne próby krótkoterminowego wynajmu samochodów miały miejsce we Francji w 1971 roku i Amsterdamie w 1973 roku. W 1983 roku w USA uruchomiono program, w którym gospodarstwo domowe w zamian za użyczenie swojego samochodu na krótki czas otrzymywało możliwość korzystania z floty samochodów transportowych. Program miał charakter eksperymentu i zakończył się w 1986 roku. Kolejnym amerykańskim projektem było przedsiębiorstwo STAR (Short-Term Auto Rental), prowadzące swoją działalność w latach 1983-1985. Z floty liczącej 51 pojazdów korzystało 350 użytkowników. Stawki za przejechaną milę były niewielkie, a opłata za cały dzień wypożyczenia wynosiła między 8 a 9 dol. powiększana o 10 centów za każdą przejechaną milę. Projekt miał trwać 3 lata, jednak biznes okazał się nierentowny i eksperyment musiał być zakończony już po 1,5 roku (Shaheen, Sperling, Wagner, 1998).

W latach 90. XX wieku koncepcja dzielenia się samochodami zyskiwała coraz większą popularność. W 2000 roku w Stanach Zjednoczonych Ameryki została założona firma Zipcar. Obecnie jest to jeden z liderów w sektorze carsharingu, świadczący usługi w 500 miastach, w 9 krajach. W latach 2000 z carsharingu zaczęło korzystać coraz więcej europejskich państw. W 2008 roku w Niemczech rozpoczęła działalność firma Car2Go – od 2017 roku największy operator carsharingu na świecie, z którego usług, według danych z początku 2018 roku, korzysta 3 mln użytkowników (Jóźwik, 2018). W 2014 roku liczba

użytkowników carsharingu na całym świecie wynosiła ok. 4,8 mln, a dostępnych było ok. 100 tys. pojazdów. Szacuje się, że w 2020 roku będzie ok. 20 mln użytkowników. Od 2015 roku usługa carsharingu jest dostępna także w gospodarkach rozwijających się. W 41 miastach, zlokalizowanych w Brazylii, Chinach, Indiach, Malezji, Meksyku, Południowej Afryce i Turcji, działają już 22 firmy (Lane, Zeng, Dhingra, Carrigan, 2015, s. 9-10).

3. Dostępność usługi wynajmu samochodów na minuty w Polsce

Ideą carsharingu jest możliwość korzystania z samochodu bez konieczności jego posiadania, często opisywana hasłem „Auto bez auta”. Klienci wynajmują samochód tylko wtedy, gdy go potrzebują i na tak długo, ile zajmuje przejechanie wybranej trasy. Jeśli firma, od której użytkownik pożyczył auto, funkcjonuje w systemie free-floating, po dotarciu na miejsce docelowe klient parkuje auto w dowolnym miejscu, zamyka je (zwykle za pomocą aplikacji mobilnej) i na tym kończy wynajem. Od tej chwili kolejny użytkownik usługi może wypożyczyć ten samochód. Dzięki temu flota firmy carsharingowej jest cały czas w użyciu i samochody nie zajmują miejsc parkingowych przez dłuższy czas. Według wyliczeń firmy Turo (dawniej RelayCars), każdy samochód jest używany średnio przez jedną godzinę dziennie.

Aby skorzystać z usługi wynajmu samochodów na minuty, trzeba spełnić kilka warunków. Szczegółowe zasady i wymogi zezwalające na zostanie klientem danej usługi różnią się między firmami dostępnymi na rynku. Przykładowo, aby zostać klientem firmy Traficar Sp. z o.o., trzeba (www.traficar.pl):

- posiadać obywatelstwo polskie, mieć ukończone 18 lat i posiadać ważne prawo jazdy;
- zainstalować aplikację usługodawcy na urządzeniu typu smartfon obsługiwanym przez system Android lub Ios;
- utworzyć konto użytkownika bezpośrednio w aplikacji lub za pomocą witryny internetowej www.traficar.pl, podać wymagane dane osobowe oraz przesłać zdjęcie prawa jazdy;
- podłączyć do aplikacji ważną kartę kredytową bądź debetową z możliwością dokonywania płatności internetowych;
- poczekać na weryfikację przez usługodawcę (proces trwa od kilkunastu minut do kilku godzin);
- w przypadku nieposiadania obywatelstwa polskiego, w celu utworzenia konta należy udać się do oddziału Express Rent a Car.

Procedury rejestracji innych firm świadczących tego typu usługi wyglądają podobnie. W niektórych przypadkach zdarza się, że aby zostać klientem, trzeba posiadać prawo jazdy minimum jeden rok, czasami występują ograniczenia dotyczące minimalnego wieku kierowcy.

Po zainstalowaniu aplikacji i zarejestrowaniu się wynajmowanie samochodów jest szybkie oraz intuicyjne. Po rozpoznaniu lokalizacji GPS użytkownika na ekranie smartfona wyświetli się mapa z pojazdami dostępnymi w okolicy. Po wybraniu najbliższego samochodu klient ma czas na dotarcie do niego (ok. 15 minut), za który nie są naliczane żadne opłaty. Aby otworzyć pojazd, należy skierować kamerę smartfona na dwuwymiarowy kod QR umieszczony na przedniej szybie i po chwili nastąpi odblokowanie zamków w drzwiach auta. Niektóre firmy stosują jeszcze prostsze rozwiązanie – auto otwiera się z poziomu aplikacji mobilnej, za pomocą specjalnego przycisku. Kluczyki do uruchomienia samochodu oraz niezbędne dokumenty znajdują się w schowku naprzeciwko siedzenia pasażera. Od momentu otwarcia samochodu naliczają się opłaty. W Polsce opłaty różnią się między firmami, ale

oscylują w granicach 0,65-1,20 zł za przejechany kilometr i ok. 0,30-0,70 zł za każdą rozpoczętą minutę jazdy. Opłaty postojowe wynoszą ok. 0,10 zł za minutę. Po zakończeniu wynajmu, czyli zamknięciu samochodu za pomocą przycisku w aplikacji mobilnej, pieniądze są pobierane z podłączonej do aplikacji karty kredytowej lub debetowej. Po kilku minutach klient otrzymuje fakturę z rozpisanymi kosztami odpowiednio za czas jazdy, pokonany dystans i ewentualny postój. Podliczając koszty podróży po mieście samochodem wynajętym na minuty, okazuje się, że koszt jest ok. 2 razy niższy niż w przypadku skorzystania z taksówki, a na krótkich dystansach niewiele droższy od przejazdu komunikacją miejską (Jóźwik, 2018). Carsharing przeznaczony jest do poruszania się po mieście. Pożyczonym samochodem można wyjechać poza granicę miasta, ale wtedy usługa staje się bardzo kosztowna, a żeby zakończyć wynajem, trzeba wrócić do miasta, z którego auto zostało wypożyczone. Jest to zatem rozwiązanie tylko dla osób sporadycznie korzystających z samochodu i traktujących carsharing jako jedną z form poruszania się po mieście.

W Polsce carsharing jest stosunkowo nową usługą, ale zyskuje coraz większą popularność. W październiku 2016 roku w Krakowie z sukcesem zadebiutowała firma Traficar Sp. z o.o. Została ona wydzielona z jednej z największych polskich wypożyczalni samochodów Express Sp. z o.o. Już w połowie 2017 roku oferowała swoje usługi w Warszawie, a na początku 2018 roku prowadziła działalność łącznie w sześciu lokalizacjach – w Krakowie, Warszawie, Wrocławiu, Poznaniu, Trójmieście i na Śląsku. Traficar Sp. z o.o. wypożycza samochody w systemie free-floating. Na początku 2018 roku flota liczyła 1200 aut (Jóźwik, 2018), co uczyniło spółkę Traficar liderem polskiego rynku wynajmu samochodów na minuty. W jej ofercie znalazły się samochody Renault Clio, a w Krakowie również Opel Corsa. Dodatkowo od 16 maja 2018 roku firma oferuje usługę TraficCargo – pod każdym sklepem Ikea w Polsce można wypożyczyć samochód dostawczy Renault Kangoo, jednak jest on wyłączony z systemu free-floating, ponieważ trzeba zwrócić go do wyznaczonej bazy pod sklepem (*Auta na minuty w każdej Ikei...*, 2018). Cena wynajęcia większego samochodu nie różni się od wynajmu samochodów osobowych i wynosi 0,80 zł za każdy rozpoczęty kilometr, 0,50 zł za każdą minutę jazdy oraz 0,10 zł za minutę postoju. Obecnie firma pracuje nad ofertą dla biznesu.

W grudniu 2016 roku spółka akcyjna 4Mobility rozpoczęła świadczenie usług z zakresu carsharingu dla osób indywidualnych w Warszawie (firma oferowała wynajem samochodów na minuty i godziny dla biznesu już od sierpnia 2016 roku). W 2018 roku rozpoczęła również działalność w Poznaniu. Firma oferuje samochody klasy premium. Łączna flota spółki 4Mobility to ponad 300 aut. Ceny różnią się w zależności od wybranego modelu i czasu wynajmu. Oferowane marki to BMW, Mini, Audi i Hyundai. W przeciwieństwie do Traficar Sp. z o.o., oferta 4Mobility S.A. obejmuje wynajem pojazdów nie tylko na minuty, a także na godziny i na całą dobę. Samochody są dostępne w dwóch systemach parkowania – free-floating i station-based. Dzięki temu dostępna jest usługa rezerwacji samochodu w wybranej bazie nawet z dziesięciodniowym wyprzedzeniem. Jest to niewątpliwą zaletą dla klientów, ponieważ daje pewność, że samochód na pewno będzie na miejscu, gdy klient będzie go potrzebował. Takiej pewności mieć nie można w systemie parkowania free-floating. Pozostałe polskie firmy wynajmujące samochody na minuty mają znacznie mniejsze floty i zazwyczaj ograniczoną działalność do jednej lokalizacji. Taką firmą jest np. Panek Carsharing z flotą 300 hybrydowych Toyot dostępnych w Warszawie i okolicach. Obowiązujący system parkowania station-based oznacza, że wynajem można zakończyć tylko w strefach wskazanych przez usługodawcę. Dla klientów jest to mniej wygodny system, ponieważ strefę parkowania i miejsce, do którego chcieli dotrzeć może dzielić spora

odległość. Wiosną 2018 roku we Wrocławiu rozpoczęła działalność Miejska Wypożyczalnia Samochodów Elektrycznych Vozilla. Dostępne pojazdy to Nissan Leaf oraz dostawczy Nissan eNV200. Wrocławska firma nalicza opłaty jedynie za minuty jazdy i ewentualny postój. W ofercie znajduje się 200 samochodów. W Warszawie funkcjonuje także niewielki carsharing pod nazwą Omni, oferowany przez VW Polska, z flotą liczącą zaledwie 15 samochodów marki Skoda. W Gdańsku od 2017 roku Grupa Energa prowadzi działalność carsharingową. W ofercie znajduje się 10 samochodów elektrycznych Volkswagen e-UP. Jednak wynajem możliwy jest tylko na godziny lub doby. W lutym 2018 roku spółka Innogy Polska rozpoczęła testy elektrycznego carsharingu w Warszawie. Na czas pilotażu firma udostępniła 4 modele – BMW i3, Hyundai IONIQ, Renault ZOE i Nissan Leaf. W Krakowie i Warszawie trwają prace nad uruchomieniem miejskiego carsharingu, jednak nie są znane konkretne daty powstania miejskich wypożyczalni.

4. Aspekt ekologiczny usługi carsharingu w miastach

Zastąpienie własnego samochodu tym od firmy carsharingowej jest nie tylko opłacalne finansowo, ale ma korzystny wpływ na środowisko. B. Sztokfisz (2017) przywołuje badania (Hamari, Sjoklint, Ukkonen, 2015, s. 9), potwierdzające, że w rozwiązaniu gospodarki współdzielenia angażują się głównie konsumenci najbardziej świadomi ekologicznie.

J. Janczewski (2017), omawiając zalety konsumpcji współdzielenia, obok oszczędności pieniędzy, czasu czy miejsca, wymienia m.in. zmniejszenie degradacji środowiska bądź też ilości odpadów.

Spółka Traficar oszacowała, że jeden samochód w usłudze carsharing jest w stanie zastąpić od 8 do 20 samochodów osobowych. M. Banaszek (2016) przedstawia porównywalne szacunki, wskazując, że jeden samochód miejski zastępuje ok. 10 prywatnych aut.

Mniej samochodów w przestrzeni miejskiej oznacza mniej zatłoczone miasto i mniej zanieczyszczeń powietrza. Jest to szczególnie istotny aspekt w wielkich aglomeracjach, gdzie zanieczyszczenie powietrza niekiedy kilkukrotnie przekracza dopuszczalne normy stężeń pyłów zawieszonych. Część firm oferuje samochody w 100% elektryczne, czyli najbardziej przyjazne dla środowiska. Pozostałe firmy zapewniają, że samochody są niskoemisyjne i spełniają najwyższe standardy. Spółka Traficar podkreśla, że wszystkie oferowane modele spełniają najbardziej restrykcyjną normę Unii Europejskiej dotyczącą emisji spalin – Euro6. W porównaniu do normy Euro1 emisja pyłów jest zmniejszona o 96%, a emisja tlenków azotu i węglowodorów o 85%. Według danych zgromadzonych przez GUS w Polsce w 2016 roku 80% zarejestrowanych samochodów osobowych było starszych niż 10 lat, a niemal 34% miało więcej niż 20 lat (*Ochrona środowiska...*, 2017, s. 224). Oznacza to, że zdecydowana większość polskich aut nie spełnia nawet normy Euro1 – najmniej restrykcyjnej normy dotyczącej emisji zanieczyszczeń, obowiązującej od 1993 do 1996 roku. W 2015 roku spośród wszystkich zanieczyszczeń powietrza wyemitowanych przez środki transportu, 56% zostało wygenerowane tylko przez samochody osobowe (*Ochrona środowiska...*, 2017, s. 225). Zmniejszenie ilości samochodów, wynikające z coraz większego grona użytkowników przesiadających się do wspólnych samochodów, z pewnością przyczyni się do mniejszej ilości emitowanych pyłów i gazów. Według wyliczeń Frost & Sullivan, osoby, które zamieniły swój samochód na auto w usłudze carsharingu, spędzały za kierownicą o 31% mniej czasu (<http://futureofcarsharing.com>). Przeanalizowanie danych dotyczących członków amerykańskiej organizacji pozarządowej City CarShare pokazało, że część z nich po rozpoczęciu korzystania z carsharingu sprzedało własne samochody, zmniejszając tym samym o 18% dystans pokonywany samochodem

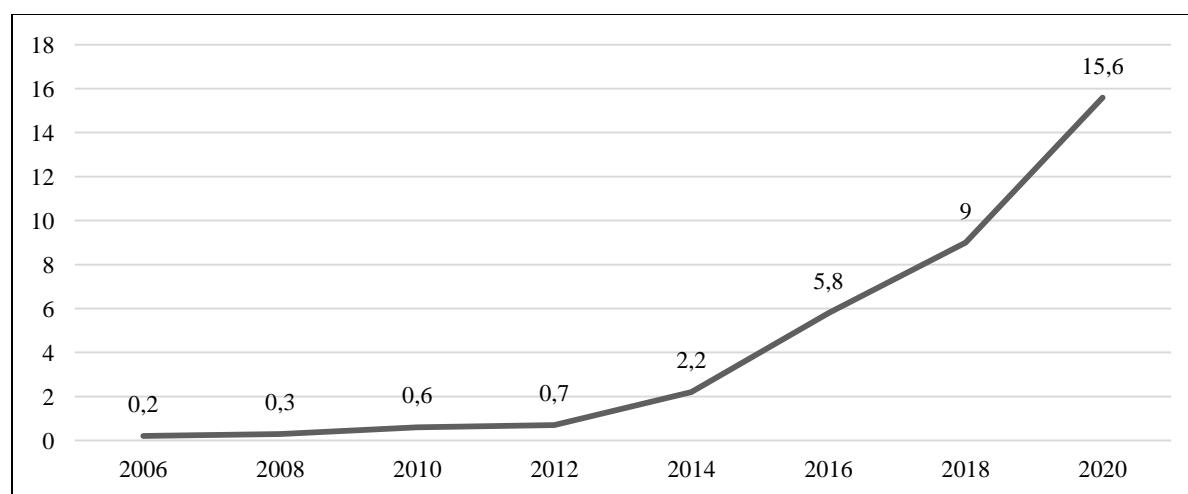
w ciągu roku, a niektórzy opóźnili decyzję o zakupie. Dodatkowo, członkowie organizacji przyznali, że korzystanie z carsharingu zachęciło ich do przemieszczania się na rowerze, pieszo lub za pomocą transportu zbiorowego (Cervero, Creedman, Pohan, Pai, 2002, s. 1). Coraz bardziej rozprzestrzeniająca się i zyskująca popularność usługa wypożyczania aut na minuty napawa nadzieją, że ilość emitowanych zanieczyszczeń do powietrza ulegnie zmniejszeniu, a świadomość społeczna wzrośnie.

5. Perspektywy usługi carsharingu w Polsce

Carsharing jest nową usługą na polskim rynku wynajmu samochodów, ponieważ istnieje dopiero od końca 2016 roku. Ma ona jednak ogromny potencjał i w zaledwie 1,5 roku zdążyła się znacznie rozwinąć. Przyglądając się zagranicznym rynkom, które mają wieloletnie doświadczenie z usługą krótkoterminowego wynajmu samochodów, można prognozować, jak rynek zachowa się w Polsce.

Liczba samochodów dostępnych w krótkoterminowym wynajmie na całym świecie z roku na rok coraz gwałtowniej wzrasta. Według raportu Frost & Sullivan do 2025 roku ma się ona zwiększyć do 427 tys. sztuk. To niemal 4 razy więcej aut, niż było dostępnych w 2015 roku. Równocześnie wzrośnie liczba użytkowników z ok. 7 mln osób w 2015 roku do ok. 36 mln w 2025 (*Future of Carsharing Market...*, 2016).

Poniższy wykres prezentuje zmianę liczby klientów krótkoterminowego wynajmu samochodów w Europie w ostatnich latach i prognozę na lata 2016-2020 według opracowania firmy konsultingowej Deloitte (*Car Sharing in Europe...*, 2017, s. 4).



Wykres 1. Liczba użytkowników usługi carsharing w Europie w latach 2006-2014 i prognoza na lata 2016-2020 w milionach osób.

Źródło: *Car Sharing in Europe; Business Models, National Variations and Upcoming Disruptions*, 2017, *Monitor Deloitte*, 6, s. 4

Od 2012 roku można zauważyć gwałtowny wzrost liczby osób korzystających z carsharingu. Również od tego roku niezmiennie Niemcy są najbardziej rozwiniętym rynkiem carsharingowym w Europie (*Car Sharing in Europe...*, 2017, s. 5). W 2012 roku popularne stało się wynajmowanie samochodów w systemie free-floating, zdecydowanie preferowanym przez odbiorców, ponieważ pozwala na zostawienie pojazdu w niemal dowolnym miejscu. Z danych firmy Traficar wynika, że obecnie w dużych miastach Europy jedno auto carsharingowe przypada na ok. 500 do 1000 mieszkańców (Bochyńska, 2018).

Według przywołanego powyżej raportu firmy konsultingowej Deloitte europejski rynek carsharingowy to zaledwie połowa rynku światowego. Zdecydowanym liderem są Stany Zjednoczone. W USA w 2015 roku rynek carsharingu był wart 1,2 mld dol. Według prognoz Global Market Insights w 2024 roku ma osiągnąć wartość 16,5 mld dol., co roku wzrastając o 34,8% (Car sharing market..., 2018).

W Polsce szybki rozwój usługi jest już widoczny. Prezes spółki akcyjnej 4Mobility Paweł Błaszczak podaje, że w ciągu kilku pierwszych tygodni po wprowadzeniu nowej aplikacji dla klientów przybyło ich 5 tys., a z samochodów skorzystano 10 tys. razy (Bochyńska, 2018). Liderem polskiego rynku jest Traficar Sp. z o.o., funkcjonujący już w sześciu lokalizacjach w Polsce. Spółka Traficar w ciągu 1,5 roku zgromadziła 70 tys. klientów, na koniec 2017 roku odnotowując 0,5 mln wynajmów. W porównaniu z nakładami, jakie wiążą się z tego typu biznesem, to wciąż jednak za mało, aby był on opłacalny (Jóźwik, 2018). Właściciele firm carsharingowych podkreślają, że istotne jest, aby w klientach wyrobić nawyk wypożyczania samochodów, a nie kupowania. Do rozwoju usług wynajmu samochodów na minuty przyczyni się także budowanie świadomości ekologicznej społeczeństwa. Prawdopodobnie w niedługim czasie na rynek wejdą nowe firmy. W ramach zwalczania smogu w miastach coraz więcej samorządów zdecyduje się na otwarcie miejskich wypożyczalni samochodów, oferując pojazdy elektryczne, jak chociażby ma to już miejsce we Wrocławiu.

Podsumowanie

Dynamicznie rozwijający się rynek krótkoterminowego wynajmu samochodów jest zagadnieniem niezwykle interesującym zarówno w Polsce, jak i na świecie. Usługa jest nowym spojrzeniem na problem poruszania się po mieście i powoli staje się alternatywą dla komunikacji miejskiej oraz taksówek. Zwłaszcza młode pokolenie wykazuje coraz większe zainteresowanie korzystaniem z samochodu tylko wtedy, gdy jest to niezbędne, zaś firmy udostępniające samochody w usłudze carsharingu wychodzą takim osobom naprzeciw.

Carsharing ma wiele zalet, otwierających przed użytkownikami zupełnie nowe możliwości. Uniknięcie wielu kosztów, wygoda i możliwość „porzucenia” samochodu w niemal dowolnym miejscu w mieście zachęca mieszkańców do skorzystania ze wspólnego dobra. Zrezygnowanie z posiadania własnego auta na rzecz carsharingu pozwoli też na odblokowanie przestrzeni miejskiej, gdyż jeden samochód udostępniony w tej usłudze zastępuje kilkanaście samochodów prywatnych. Nie do pominięcia jest aspekt ekologiczny usługi. Udostępniane nowe samochody w wynajmie na minuty spełniają najbardziej restrykcyjne normy emisji spalin i w mniejszym stopniu przyczyniają się do zanieczyszczania powietrza, którego jakość w Polsce wciąż nie jest zadowalająca. Ceny usług kształtują się na stosunkowo niskim poziomie, a rozwijająca się konkurencja będzie sprzyjać ich obniżeniu w przyszłości. Wciąż jednak nie jest to usługa idealna. Niestety fakt, że wynajem można rozpocząć i zakończyć tylko na terenie miasta, w którym usługa działa powoduje, że mieszkańcy podmiejskich miejscowości, którzy najczęściej dojeżdżają do centrum własnymi samochodami, nie mogą w pełni cieszyć się usługą. Samochodu nie można też pozostawić na terenie innego miasta niż to, z którego się go wypożyczyło. Przed polskim rynkiem carsharingowym jest jeszcze długa droga. Aby taka działalność była rentowna, musi minąć przynajmniej kilka lat, a flota samochodów znacząco się powiększyć.

Podsumowując, wynajem samochodów na minuty jest rewolucyjną usługą w Polsce. Wynajęcie samochodu, które dotąd kojarzyło się z wieloma formalnościami i obostrzeniami, dzisiaj staje się niezwykle proste – jest możliwe za sprawą jednego kliknięcia w aplikacji zainstalowanej w smartfonie. Nowe, przygotowane do jazdy auta czekające na ulicach wielu polskich miast dostępne od ręki zyskują coraz większe grono zwolenników. Sądząc po zagranicznych doświadczeniach z tą usługą, można wnioskować, że w Polsce też będzie się ona dynamicznie rozwijać i zyskiwać jeszcze większą popularność w najbliższych latach.

Bibliografia

- (Współ)dziel i rządź! Twój nowy model biznesowy jeszcze nie istnieje. (2016). PWC Polska.
- A European agenda for the collaborative economy. (2016). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 2.6.2016, COM(2016) 356 final.
- Accenture Technology Vision. (2016). Pobrane z: www.accenture.com/pl-pl/insight-technology-trends-2016.
- Auta na minuty w każdej Ikei w Polsce. (2018). Pobrane z: Bankier.pl/wiadomosc/Auta-na-minuty-w-kazdej-Ikei-w-Polsce-7590231.html.
- Banaszek, M. (2016). Ekonomia współdzielenia jako alternatywny kierunek rozwoju miast. *Ekonomia Społeczna*, 1, 51-59.
- Bardhi, F., Eckhardt, G. (2012). Access-Based Consumption: The Case of Car Sharing. *Journal of Consumer Research*, 39(4), 881-897.
- Belk, R.W. (2013). Extended Self in a Digital World. *Journal of Consumer Research*, 40(3), 477-500.
- Bochyńska, N. (2018). Rynek carsharingu to prawdziwy ewenement. Przyjmuje konkurencję z radością. Pobrane z: www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/rynek-carsharingu-to-prawdziwy-ewenement,75,0,2399819.html.
- Car Sharing in Europe; Business Models, National Variations and Upcoming Disruptions. (2017). *Monitor Deloitte*, 6.
- Car sharing market to witness a massive cagr of over 34% to 2024, China to emerge as a lucrative business ground. (2018). Pobrane z: thecampingcanuck.com/global-car-sharing-market-statistics/7722/.
- Cervero, R., Creedman, N., Pohan, M., Pai, M. (2002). *City CarShare: Assessment of Short-Term Travel-Behavior Impacts*. Institute of Urban and Regional Development University of California at Berkeley.
- European agenda for the collaborative economy – supporting analysis. (2016). Commission Staff Working Document, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 02.06.2016, SWD(2016) 184 final.
- Future of Carsharing Market to 2025; Technology Advancements, Market Consolidation and Government Initiatives to Influence Market Growth Over the Next Decade. (2016). Frost & Sullivan. Pobrane z: www.frost.com/sublib/display-report.
- Hamari, J., Sjöklint, M., Ukkonen, A. (2015). The Sharing Economy: Why People Participate in Collaborative Consumption. *Journal of Association for Information Science and Technology*, 67(9). Pobrane z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2271971.
- Janczewski, J. (2017). Konsumpcja współdzielenia a przedsiębiorczość. *Przedsiębiorczość – Edukacja*, 13, 262-274.
- Jóźwik, T. (2018). Kolejne firmy wsiadają w auta na minuty. *Dziennik Gazeta Prawna* z 21.02.2018, 37(4687), A11.

- Kędzior, M. (2016). Zależność rentowności przedsiębiorstw od czynników mikroekonomicznych, makroekonomicznych i instytucjonalnych w wybranych państwach Unii Europejskiej. *Zeszyty Naukowe, Seria Specjalna Monografie, 242*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Kędzior, M., Szmajser, R. (2018). *Integration of capital markets on the example of the EPS indicator in selected European Union countries, results of empirical research*. „International Conference on European Integration 2018”, Ostrava, Technical University of Ostrava, pp. 677-689.
- Koźlak, A. (2016). Sharing Economy jako nowy trend społeczno-gospodarczy. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 489*, 171-182.
- Lane, C., Zeng, H., Dhingra, C., Carrigan, A. (2015). *Carsharing: A Vehicle For Sustainable Mobility In Emerging Markets*. Washington D.C.: World Resources Institute.
- Lorenc, D. (2017). Zjawisko ekonomii współdzielenia w branży usług turystycznych. *Marketing i Rynek, 7*, 14-22.
- Maślanka, T. (2009). *Wartość czy zysk – rozważania na temat głównego celu zarządzania finansami przedsiębiorstwa*. W: S. Owsiak (red.), *Bankowość w dobie kryzysu finansowego a perspektywy rozwoju regionów (t. III: Przedsiębiorstwo wobec kryzysu finansowego)* (s. 30-36). Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej.
- Mazurkiewicz, P. (2016). W sieci przybywa sprzedawców. *Rzeczpospolita* z 10.06.2016, dodatek *Ekonomia & Rynek, 134(10467)*, B3.
- Ochrona środowiska 2017; Informacje i opracowania statystyczne*. (2017). Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Petropoulos, G. (2017). *An economic review of the collaborative economy. Policy Contribution*, issue no 5, 1-17. Pobrane z: <http://aei.pitt.edu/85013/> (dostęp: 26.09.2018).
- Poniatowska-Jaksch, M., Sobiecki, R. (red.). (2016). *Sharing Economy. Gospodarka współdzielenia*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Popławski, Ł., Kaczmarczyk, B. (2016). Wartość przestrzeni publicznej jako kategoria dobra wspólnego na przykładzie województwa małopolskiego. *Barometr Regionalny, 14(4)*, 163-170.
- Shaheen, S., Sperling, D., Wagner, C. (1998). Carsharing in Europe and North America: Past, Present, and Future. *Transportation Quarterly, 52(3)*.
- Sharing economy: Parliament calls for clear EU guidelines*. (2017). Pobrane z: www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20170609IPR77014/sharing-economy-parliament-calls-for-clear-eu-guidelines (dostęp 7.03.2018).
- Sztofkisz, B. (2017). Gospodarka współdzielenia – pojęcie, źródła, potencjał. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 6(966)*, 89-103.

<http://futureofcarsharing.com>.

<https://press.atairbnb.com/about-us>.

www.getaround.com.

www.lendingclub.com.

www.rover.com.

www.taskrabbit.com.

www.traficar.pl.

Halina RECHUL

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

INWENTARYZACJA JAKO ELEMENT RACHUNKOWOŚCI W PUBLICZNYCH JEDNOSTKACH OŚWIATOWYCH

Streszczenie

W artykule podjęto rozważania na temat zasad przeprowadzania inwentaryzacji w publicznych jednostkach oświatowych. Jego celem jest przedstawienie uregulowań prawnych z zakresu przeprowadzania inwentaryzacji i rozliczania jej wyników z uwzględnieniem rozwiązań stosowanych w publicznych jednostkach oświatowych. W opracowaniu wykorzystano metodę analizy opisowej, której wynikiem jest zidentyfikowanie występujących w praktyce rozwiązań z zakresu inwentaryzacji w jednostkach oświatowych, potwierdzone wywiadami dokonanyymi z pracownikami działów finansowo-księgowych wybranych jednostek oświatowych i analizą wniosków pokontrolnych Regionalnych Izb Obrachunkowych w zakresie gospodarki finansowej i rachunkowości. W artykule wskazano przede wszystkim te zasady przeprowadzania inwentaryzacji, które dotyczą metod i terminów przeprowadzania inwentaryzacji oraz sposobów rozliczania jej wyników.

Słowa kluczowe: inwentaryzacja, rachunkowość, jednostki oświatowe.

CATALOGUING AS AN ELEMENT OF ACCOUNTING IN PUBLIC EDUCATIONAL UNITS

Summary

The article discusses the principles of conducting inventory in public educational units. Its purpose is to present legal regulations in the scope of conducting inventory and accounting for its results, including solutions used in public educational units. The study uses a descriptive analysis method, which results in the identification of practical inventory solutions in educational units, confirmed by interviews with financial and accounting employees of selected educational units and the analysis of post-audit conclusions of the Regional chambers of audit in the field of financial management and accounting. The article first of all points out the principles of conducting the inventory, which concern the methods and dates of conducting the inventory and the methods of accounting for its results.

Key words: inventory, accounting, educational units.

Wprowadzenie

Jednostki systemu oświaty (szkoły, przedszkola itp.) wykonują szereg obowiązków, które nałożone na nie zostały przepisami prawa. Dotyczą one także organizacji rachunkowości w tych jednostkach. Specyfika rachunkowości jednostek oświatowych wynika z ich związku z budżetem jednostki macierzystej. Podstawowym celem rachunkowości jest opracowanie i przedstawienie rzetelnych oraz wiarygodnych informacji, które prezentują sytuację majątkową i finansową jednostki oświatowej. Jedną z podstawowych dziedzin rachunkowości, obok prowadzenia ksiąg rachunkowych, wyceny aktywów i pasywów oraz sporządzania sprawozdań finansowych, jest inwentaryzacja, której podstawowa rola sprowadza się do zweryfikowania prawdziwości danych wynikających z ksiąg rachunkowych.

W jednostkach oświatowych zadania spełniane przez inwentaryzację są szersze niż w typowych jednostkach gospodarczych. Ustawa o finansach publicznych nakłada na kierownika jednostki (dyrektora szkoły) obowiązek zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, efektywnej

i skutecznej kontroli zarządczej, której celem jest m.in. ochrona zasobów jednostki, realizowana głównie poprzez inwentaryzację.

Należy podkreślić także, że w przypadku obecnej sytuacji w jednostkach oświatowych, związanej z likwidacją gimnazjów i przekształceniami prawnymi, wystąpiła konieczność przeprowadzenia inwentaryzacji dotyczącej prawidłowego przekazania majątku nowym podmiotom sektora oświatowego.

Na kierowniku jednostki ciąży obowiązek ustalenia zasad przeprowadzania inwentaryzacji, jej prawidłowego dokumentowania i rozliczania ewentualnych różnic. Zasady te muszą być zgodne z obowiązującym prawem i aktualizowane w razie potrzeby. Kierownik jednostki odpowiada również za prawidłowy dobór pracowników przeprowadzających inwentaryzację. Kontrole przeprowadzane przez Regionalne Izby Obrachunkowe w jednostkach oświatowych pokazują, że niestety często sam proces inwentaryzacji, zasady jej przeprowadzania i dokumentowania wykazują liczne usterki lub poważne błędy, za które odpowiedzialność ponosi właśnie kierownik jednostki.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie zasad związanych z przeprowadzaniem i rozliczaniem inwentaryzacji w publicznych jednostkach oświatowych. Poza metodą analizy opisowej, w artykule przedstawiono także wnioski z wywiadów pogłębionych, które przeprowadzone zostały w 2018 roku z pracownikami działów finansowo-księgowych wybranych jednostek oświatowych w gminach powiatu nowosądeckiego.

1. Uwarunkowania rachunkowości w publicznych jednostkach oświatowych

Zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty, przedszkola, szkoły oraz placówki publiczne zakładane i prowadzone przez ministrów oraz jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi. Jest to najstarsza i powszechnie stosowana forma organizacyjno-prawna sektora finansów publicznych w Polsce. Uregulowania prawne, które określają sposób funkcjonowania jednostek budżetowych, znajdują się w ustawie o finansach publicznych (Kaczurak-Kozak, 2016).

Jednostki budżetowe, w tym także publiczne jednostki oświatowe, gospodarują środkami publicznymi w ramach budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a podstawą ich gospodarki finansowej jest plan dochodów i wydatków, zwany planem finansowym. Jednostki budżetowe są włączone do budżetu (państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego) całością swoich dochodów i wydatków. Taki sposób finansowania określany jest metodą budżetowania brutto. Należy podkreślić, że wysokość wydatków publicznych jednostek oświatowych nie zależy od gromadzonych przez nie dochodów. Takie uniezależnienie wydatków od dochodów jest niezbędne w sytuacji, gdy opłaty za usługi nie pokrywają kosztów ponoszonych na ich wytworzenie (Zysnarska, 2016).

Oświatowe jednostki budżetowe prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych. Do ogólnych zasad rachunkowości zawartych w ustawie o rachunkowości należą:

- zasada kontynuacji działalności;
- zasada ciągłości;
- zasada memoriału;
- zasada współmierności;
- zasada ostrożnej wyceny;
- zasada istotności;
- zasada indywidualnej wyceny.

Poprzez przestrzeganie wymienionych zasad publiczne jednostki oświatowe realizują główną zasadę rachunkowości – zasadę rzetelnego i jasnego obrazu, która zobowiązuje jednostki do odzwierciedlania rzeczywistej sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego. Oświatowe jednostki budżetowe stosują przepisy ustawy o rachunkowości z wyłączeniem rozdziałów:

- 5 „Sprawozdania finansowe jednostki”;
- 6 „Skonsolidowane sprawozdania finansowe grupy kapitałowej”;
- 7 „Badanie, składanie do właściwego rejestru sądowego, udostępnianie i ogłaszanie sprawozdań finansowych”.

W sprawach nieuregulowanych przepisami ustawy o rachunkowości jednostki mogą stosować krajowe standardy rachunkowości, wydane przez Komitet Standardów Rachunkowości.

Szczególne zasady rachunkowości, obowiązujące także publiczne jednostki oświatowe, wynikają z ustawy o finansach publicznych. Zostały one określone w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Szczególne zasady rachunkowości obowiązujące w publicznych jednostkach oświatowych dotyczą:

- ewidencji wykonania budżetu;
- ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym;
- ewidencji aktywów trwałych stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;
- wyceny poszczególnych składników aktywów i pasywów;
- sporządzania sprawozdań finansowych oraz odbiorców tych sprawozdań.

Publiczne jednostki oświatowe, jako podmioty sektora finansów publicznych, zobowiązane są także do stosowania przepisów rozporządzeń wydanych na podstawie ustawy o finansach publicznych.

Jednostki oświatowe, będące jednostkami sektora finansów publicznych, stosownie do postanowień ustawy o rachunkowości mają obowiązek stworzyć dokumentację opisującą przyjęte przez nie zasady rachunkowości, zwane również polityką rachunkowości (Gaździk, Ostapowicz, 2017). W dokumentacji zasad (polityki) rachunkowości każdej jednostki oświatowej muszą zostać uregulowane (Kaczurak-Kozak, 2016):

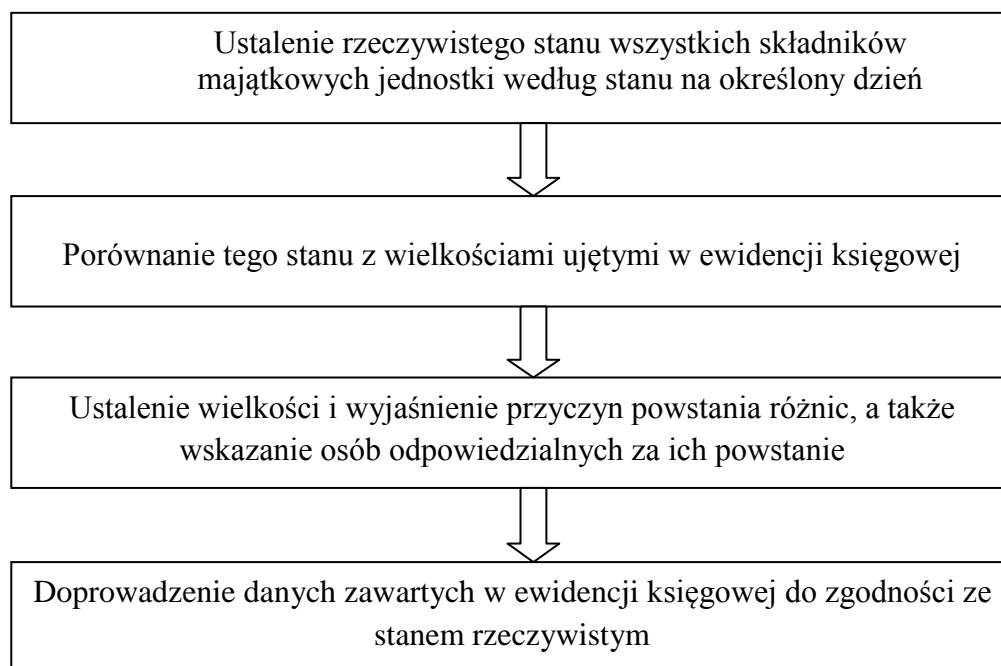
- 1) terminy trwania roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych;
- 2) metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego;
- 3) sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej:
 - zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej,
 - wykazu ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg przy użyciu komputera – wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych,

- opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg przy użyciu komputera – opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych;
- 4) system służący ochronie danych i zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonywanych w nich zapisów.

Jednostka oświatowa w ramach swojej polityki rachunkowości może opracować także wewnętrzne dokumenty, dotyczące m.in. zagadnień związanych z obiegiem i kontrolą dokumentów księgowych, zasadami przeprowadzania inwentaryzacji, zasadami rejestracji, wydawania oraz przechowywania druków ścisłego zarachowania, obrotu kasowego (Gaździk, Ostapowicz, 2017).

2. Istota i zakres inwentaryzacji

Okresowe przeprowadzanie inwentaryzacji wszystkich składników majątkowych jest obowiązkiem ciążącym na jednostkach zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy o rachunkowości, w tym także na publicznych jednostkach oświatowych. Czynności związane z inwentaryzacją mają na celu ustalenie rzeczywistego stanu składników majątkowych znajdujących się w posiadaniu danej jednostki organizacyjnej. W literaturze przedmiotu wskazuje się na cztery główne czynności składające się na inwentaryzację składników majątkowych jednostki (Motowilczuk, 2012). Czynności te zostały przedstawione na rysunku 1.



Rysunek 1. Czynności związane z inwentaryzacją.

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z ustawą o rachunkowości, inwentaryzacja ma za zadanie ustalenie rzeczywistego stanu aktywów i pasywów jednostki w celu zaktualizowania danych ujętych w ewidencji księgowej, co ma wpływ na wycenę majątku oraz wynik finansowy jednostki, a także na rzetelność sporządzanych sprawozdań finansowych i budżetowych jednostki. Do zadań inwentaryzacji

należy też dokonanie oceny przydatności składników majątkowych w dalszej działalności jednostki oraz zabezpieczenie składników źle przechowywanych lub uszkodzonych (Świderek, 2016).

Należy także podkreślić, że w jednostkach sektora finansów publicznych przeprowadzanie inwentaryzacji jest jednym z elementów kontroli zarządczej, która ma na celu m.in. zapewnienie wiarygodności sprawozdań i ochronę zasobów. Procedura przeprowadzania inwentaryzacji, jej udokumentowanie i zasady rozliczania różnic inwentaryzacyjnych określone są przez jednostki w instrukcji inwentaryzacyjnej lub w polityce rachunkowości.

Na rzetelność inwentaryzacji ma wpływ przestrzeganie zasad jej przeprowadzania. Do najistotniejszych należą zasady (Świderek, 2016):

- terminowości, która nakazuje przeprowadzanie inwentaryzacji w terminach określonych przepisami ustawy o rachunkowości;
- częstotliwości, która odnosi się o zachowania częstotliwości przeprowadzania inwentaryzacji wynikającej z przepisów ustawy o rachunkowości;
- rzetelnego obrazu, polegająca na ustaleniu rzeczywistego stanu aktywów i pasywów, w efekcie dokładnego pomiaru;
- podwójnej kontroli, czyli dokonania pomiaru składników majątkowych przez co najmniej dwie osoby, co pozwoli wyeliminować ewentualne nieprawidłowości;
- zamkniętych drzwi, która sprowadza się do wyłączenia, na czas inwentaryzacyjnych czynności, obrotu magazynowego, aby wyeliminować zakłócenia w przebiegu inwentaryzacji;
- kolejnych czynności, która ma związek z wykonywaniem ustalonej sekwencji czynności inwentaryzacyjnych;
- fachowości komisji spisowej, która polega na włączeniu do prac komisji inwentaryzacyjnej osób doświadczonych w zakresie czynności inwentaryzacyjnych.

Należy podkreślić, że inwentaryzacja stanowi istotny element rachunkowości i realizuje jedną z najważniejszych funkcji rachunkowości – funkcję kontrolną. Inwentaryzacja związana jest z tzw. aspektem biernym funkcji kontrolnej, czyli zapobiega nadużyciom, kradzieżom, a także niecelowemu i nieefektywnemu wykorzystaniu posiadanych składników.

3. Terminy, częstotliwość i metody inwentaryzacji

Terminy, częstotliwość i metody inwentaryzacji poszczególnych składników aktywów oraz pasywów określone zostały w ustawie o rachunkowości. Biorąc pod uwagę termin przeprowadzania inwentaryzacji oraz zakres inwentaryzowanych składników, w jednostkach sektora finansów publicznych wyróżnia się inwentaryzacje (Motowilczuk, 2015):

- okresowe;
- ciągle i doraźne;
- pełne i częściowe (wrywkowe).

Inwentaryzacja okresowa polega na ustaleniu rzeczywistego stanu składników aktywów i pasywów na określony dzień. Przy inwentaryzacji okresowej przeprowadza się kontrolę rzeczywistego stanu poszczególnych rodzajów składników majątku jednostki w pewnych stałych odstępach czasu. Terminy inwentaryzacji i jej zakres wynikają z ustawy o rachunkowości. Przy przeprowadzaniu inwentaryzacji ciągłej dokonuje się weryfikacji majątku w sposób sukcesywny, tak aby w wyznaczonym okresie został on ustalony dla wszystkich składników podlegających inwentaryzacji. Inwentaryzację doraźną przeprowadza się w miarę potrzeb jednostki. Ten rodzaj inwentaryzacji stosowany jest m.in. w przypadkach zmiany osoby materialnie odpowiedzialnej.

Inwentaryzacja pełna polega na ustaleniu rzeczywistego stanu wszystkich składników aktywów i pasywów, natomiast inwentaryzacja cząstkowa dotyczy tylko wybranych składników majątkowych (Motowilczuk, 2015).

Przeprowadzana w jednostce oświatowej inwentaryzacja może mieć zatem charakter inwentaryzacji okresowej (np. rocznej) lub doraźnej (okolicznościowej). Poza inwentaryzacją wynikającą z wewnętrznych potrzeb jednostki, może ona być także przeprowadzana na podstawie decyzji innych organów (zewnętrznych w stosunku do jednostki), m.in. organu kontrolnego (Świderek 2016).

W ustawie o rachunkowości określono, że inwentaryzację należy przeprowadzać na ostatni dzień każdego roku obrotowego. Jednocześnie ustawa dopuszcza możliwość stosowania uproszczeń dotyczących zarówno terminów, jak też częstotliwości inwentaryzacji określonych składników aktywów i pasywów (Chałupczak, 2013). Obowiązujące terminy inwentaryzacji przedstawione zostały w tabeli 1.

Tabela 1

Terminy przeprowadzania inwentaryzacji

Termin i częstotliwość inwentaryzacji	Składniki objęte inwentaryzacją
Na ostatni dzień roku obrotowego	<ul style="list-style-type: none"> – aktywa pieniężne, papiery wartościowe w formie materialnej, – pożyczki i kredyty,
Raz w roku	<ul style="list-style-type: none"> – zapasy towarów i materiałów (opakowań) objęte ewidencją wartościową w punktach obrotu detalicznego jednostki, – zapasy drewna w jednostkach prowadzących gospodarkę leśną,
Raz w ciągu 2 lat	<ul style="list-style-type: none"> – zapasy materiałów, towarów, produktów gotowych i półproduktów znajdujących się w strzeżonych składowiskach i objęte ewidencją ilościowo-wartościową,
Raz w ciągu 4 lat	<ul style="list-style-type: none"> – środki trwałe znajdujące się na terenie strzeżonym oraz nieruchomości zaliczane do inwestycji, – maszyny i urządzenia wchodzące w skład środków trwałych w budowie, znajdujące się na terenie strzeżonym,
Na ostatni dzień roku obrotowego, tj. na 31 grudnia, inwentaryzacja dokonywana jest każdego roku, przy czym może zostać rozpoczęta 1 października roku poprzedniego i zakończona do 15 stycznia roku następnego	<ul style="list-style-type: none"> – środki trwałe znajdujące się na terenie niestrzeżonym, – środki trwałe do których dostęp jest znacznie utrudniony, grunty oraz prawa zaliczane do nieruchomości, – maszyny i urządzenia zaliczane do środków trwałych w budowie, znajdujące się na terenie niestrzeżonym, – wartości niematerialne i prawne, – zapasy materiałów znajdujące się na składowisku strzeżonym i objęte ewidencją ilościowo-wartościową, – składniki aktywów, będące własnością innych jednostek, powierzone jednostce do użytkowania, – należności, w tym udzielone pożyczki, – należności i zobowiązania wobec pracowników, – należności i zobowiązania z tytułów publiczno-prawnych, – należności sporne i wątpliwe, – należności wobec podmiotów nieprowadzących ksiąg rachunkowych, – pozostałe aktywa i pasywa, m.in. rozliczenia międzyokresowe przychodów i kosztów.

Zródło: *Rachunkowość jednostek oświatowych 2017. Praktyczne wskazówki, jak prowadzić księgowość i zarządzać finansami w placówkach oświatowych* (s. 34), I. Świderek, 2016, Warszawa: Wydawnictwo Wiedza i Praktyka Sp. z o.o.; Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.).

Pełną inwentaryzację wszystkich składników aktywów i pasywów należy przeprowadzić także na dzień zakończenia działalności przez jednostkę oraz na dzień poprzedzający postawienie jej w stan upadłości lub ogłoszenia upadłości. W podanych dwóch sytuacjach ustawa o rachunkowości przewiduje też możliwość odstąpienia od przeprowadzania inwentaryzacji (Motowilczuk, 2012).

W jednostce oświatowej składniki aktywów i pasywów inwentaryzowane są w drodze:

- spisu z natury;
- potwierdzenia stanu (uzgodnienia sald);
- weryfikacji z dokumentami.

Spis z natury polega na przeliczeniu lub pomiarze składników majątku, wycenie tych ilości, porównanie otrzymanych wielkości z danymi ewidencji księgowej oraz rozliczenie ewentualnych różnic. W trakcie czynności związanych ze spisem z natury ocenie poddawany jest również stan składników majątku jednostki, a także ich przydatność w dalszej działalności jednostki oświatowej. Spis z natury jest podstawową metodą inwentaryzacji w zakresie rzeczowych aktywów trwałych oraz obrotowych i może być przeprowadzany przez komisję inwentaryzacyjną i/lub zespoły spisowe. Zwykle w jednostkach dużych lub takich, w których składniki majątkowe są rozproszone, spis z natury przebiega szybciej, gdy jest prowadzony przez kilka zespołów spisowych równocześnie. W małych jednostkach, które dysponują niewielkim majątkiem, spis z natury może być przeprowadzony sprawnie przez komisję inwentaryzacyjną bez potrzeby powoływania zespołów spisowych (Motowilczuk, 2012).

Potwierdzenie stanu (uzgodnienie sald) polega na uzyskaniu od kontrahentów i banków pisemnego potwierdzenia prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych stanu oraz wyjaśnieniu i rozliczeniu ewentualnych różnic. Stroną występującą o potwierdzenie salda jest wierzyciel, a brak odpowiedzi dłużnika oznacza, że saldo jest ciągle saldem niepotwierdzonym, w stosunku do którego jednostka oświatowa nie ma pewności, że jest prawidłowe. W sytuacji braku potwierdzenia salda ze strony kontrahenta należy przeprowadzić inwentaryzację rozrachunku w drodze weryfikacji jego wartości (Świderek, 2016). W przypadku uzgodnienia sald środków pieniężnych, które znajdują się na rachunkach bankowych, jednostka oświatowa nie musi występować do banku o potwierdzenie salda. Bank ma obowiązek potwierdzenia sald, zgodnie ze stanem na ostatni dzień roku obrachunkowego, bez wezwania jednostki.

Weryfikacja z dokumentami polega na sprawdzeniu poprawności stanu wszystkich tych składników, które nie były inwentaryzowane metodami spisu z natury i potwierdzenia sald. Podstawą tej metody inwentaryzacji jest porównanie dokonanych zapisów w księgach rachunkowych z dokumentami źródłowymi lub wtórnymi. W przypadku stwierdzenia rozbieżności, konieczne jest dokonanie odpowiednich zapisów korygujących w księgach rachunkowych.

Metody przeprowadzania inwentaryzacji w jednostkach oświatowych oraz objęte nimi składniki aktywów i pasywów przedstawione zostały w tabeli 2.

Tabela 2

Metody przeprowadzania inwentaryzacji i objęte nimi aktywa i pasywa

Metody inwentaryzacji	Składniki aktywów i pasywów
Spis z natury	<ul style="list-style-type: none"> – aktywa pieniężne (z wyjątkiem środków zgromadzonych na rachunkach bankowych), – papiery wartościowe w postaci materialnej, – rzeczowe składniki aktywów obrotowych, – środki trwale (poza tymi, do których dostęp jest utrudniony i gruntami), – maszyny i urządzenia wchodzące w skład środków trwałych w budowie, – nieruchomości stanowiące inwestycje, – aktywa będące własnością innych jednostek,
Potwierdzenie stanu	<ul style="list-style-type: none"> – aktywa finansowe zgromadzone na rachunkach bankowych lub przechowywane przez inne jednostki, – papiery wartościowe w postaci zdematerializowanej, – należności, w tym z tytułu udzielonych pożyczek, – własne składniki aktywów powierzone kontrahentom,
Weryfikacja z dokumentami	<ul style="list-style-type: none"> – grunty i środki trwale, do których dostęp jest utrudniony, – należności sporne i wątpliwe, – należności i zobowiązania wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, – należności i zobowiązania o charakterze publicznoprawnym, – inne aktywa i pasywa, które nie były objęte spisem z natury i potwierdzeniem sald.

Zródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.).

Główną czynnością na etapie przygotowania inwentaryzacji jest wydanie przez kierownika jednostki oświatowej zarządzenia w sprawie inwentaryzacji. Podstawą wydania tego zarządzenia jest ustawa o rachunkowości, a także obowiązująca w jednostce instrukcja inwentaryzacyjna, która powinna określać zasady przeprowadzania inwentaryzacji w jednostce oświatowej, m.in.: podstawowe pojęcia z zakresu inwentaryzacji, przyjęte metody inwentaryzacji, wzór zarządzenia dotyczącego inwentaryzacji, opis przeprowadzania inwentaryzacji oraz zasady ustalania i rozliczania różnic inwentaryzacyjnych (Świderek, 2016).

4. Różnice inwentaryzacyjne i ich księgowe rozliczanie w publicznych jednostkach oświatowych

Zgodnie z ustawą o rachunkowości, przeprowadzenie oraz wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych. W przypadku stwierdzenia różnic inwentaryzacyjnych, jednostka oświatowa ma obowiązek je zaewidencjonować, wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku, którego dotyczyła inwentaryzacja.

Powstałe różnice inwentaryzacyjne mogą mieć postać (Winkowska-Zakrzewska, 2014):

- nadwyżki – gdy rzeczywisty stan składników aktywów i pasywów jest wyższy od stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych;
- niedoboru – gdy rzeczywisty stan aktywów i pasywów jest niższy od stanu wykazanego w księgach rachunkowych;
- szkody – gdy wystąpiła utrata wartości użytkowej danego składnika majątku (częściowa lub całkowita);
- ubytków naturalnych mieszczących się w granicach limitów.

Niedobory ujawnione w drodze inwentaryzacji można podzielić na niedobory zawinione oraz niedobory niezawinione.

Niedobory zawinione powstają m.in. w wyniku kradzieży, zaniedbań ze strony osoby materialnie odpowiedzialnej czy niewłaściwego zabezpieczenia danego składnika majątku. Gdy osoba materialnie odpowiedzialna za powierzony jej składnik majątku wyraża zgodę na pokrycie powstałego niedoboru, wtedy mamy do czynienia z niedoborem bezspornym. W sytuacji, gdy osoba materialnie odpowiedzialna za powstały niedobór nie wyraża zgody na pokrycie kosztów niedoboru mamy do czynienia z niedoborem spornym. Wtedy kierownik jednostki powinien podjąć decyzję o dochodzeniu od osoby odpowiedzialnej wartości niedoboru i skierowaniu sprawy do sądu. Należy podkreślić, że to kierownik jednostki oświatowej podejmuje decyzję w sprawie odpowiedzialności osoby materialnie odpowiedzialnej za powierzone jej mienie szkoły (Winkowska-Zakrzewska, 2014).

Niedobory niezawinione powstają z przyczyn niezależnych od osoby materialnie odpowiedzialnej za powierzone jej mienie. Niedoborami niezawinionymi są m.in. niedobory powstałe w wyniku zdarzeń losowych, błędów w dokumentacji lub błędnych pomiarów, powstania ubytku naturalnego mieszczącego się w granicach ustalonych przez placówkę oświatową (Chałupczak, 2013).

Jednostka oświatowa może kompensować niedobory nadwyżkami. W drodze kompensaty nie można rozliczać niedoborów środków trwałych oraz niedoborów, które powstały z winy osoby materialnie odpowiedzialnej. Dodatkowo możliwość dokonania kompensaty uzależniona jest od spełnienia pewnych warunków:

- 1) różnice zostały ujawnione w trakcie przeprowadzania tego samego spisu;
- 2) różnice dotyczą tej samej osoby materialnie odpowiedzialnej;
- 3) nadwyżki i niedobory powstały w podobnych asortymentach.

Dokonując kompensaty składników majątkowych, uwzględnia się mniejszą ilość oraz niższą cenę, co w praktyce powoduje, że po dokonanej kompensacie mogą pozostać różnice ilościowe i/lub wartościowe.

Do ewidencji różnic inwentaryzacyjnych służy konto 240 „Pozostałe rozrachunki”. Sposób ewidencji różnic inwentaryzacyjnych przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3

Sposób ujęcia różnic inwentaryzacyjnych w księgach rachunkowych jednostki oświatowej

Treść operacji	Strona WN	Strona MA
Wyksięgowanie niedoborów poszczególnych składników majątku	240 „Pozostałe rozrachunki”	Konta składników majątku: 011 „Środki trwałe”, 013 „Pozostałe środki trwałe” 014 „Zbiory biblioteczne” (z uwzględnieniem zapisów na kontach 071, 072), 020 „WNIp”, 101 „Kasa”, 310 „Materiały”, 330 „Towary”
Wyksięgowanie niedoborów poszczególnych składników produkcyjnych	240 „Pozostałe rozrachunki”	600 „Produkty gotowe i półfabrykaty”
Ubytki naturalne (w granicach ustalonych norm)	Konta zespołu 4	240 „Pozostałe rozrachunki”
Nadwyżki określonych składników	Konta odpowiednich składników: 101 „Kasa”, 310 „Materiały”, 330 „Towary”	240 „Pozostałe rozrachunki”
Niedobory spowodowane zdarzeniami nadzwyczajnymi	761 „Pozostałe koszty operacyjne”	240 „Pozostałe rozrachunki”
Ubytki przekraczające normy	761 „Pozostałe koszty operacyjne”	240 „Pozostałe rozrachunki”
Korekta roszczenia z tytułu niedoboru (nadwyżka kwoty roszczenia nad wyceną)	240 „Pozostałe rozrachunki”	840 „Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów”
Niedobory zawinione (bezsporne)	234 „Pozostałe rozrachunki z pracownikami”	240 „Pozostałe rozrachunki”
Korekta roszczenia z tytułu niedoboru	761 „Pozostałe koszty operacyjne”	240 „Pozostałe rozrachunki”
Pozostałe nadwyżki	240 „Pozostałe rozrachunki”	760 „Pozostałe przychody operacyjne”
Nadwyżka środka trwałego	011 „Środki trwałe”, 013 „Pozostałe środki trwałe”	240 „Pozostałe rozrachunki”
Kompensowanie niedoboru nadwyżkami	240 „Pozostałe rozrachunki”	240 „Pozostałe rozrachunki”

Źródło: *Rachunkowość jednostek oświatowych 2017. Praktyczne wskazówki, jak prowadzić księgowość i zarządzać finansami w placówkach oświatowych* (s. 61-62), I. Świderek, 2016, Warszawa: Wydawnictwo Wiedza i Praktyka Sp. z o.o.

Proces związany z inwentaryzacją kończy się w chwili podpisania przez kierownika jednostki dokumentacji inwentaryzacyjnej oraz wprowadzeniem do ksiąg rachunkowych jednostki zapisów związanych z wynikami inwentaryzacji i jej rozliczeniem. Należy podkreślić, że brak rozliczenia inwentaryzacji jest przyczyną nieosiągnięcia podstawowego celu inwentaryzacji, czyli porównania stanu rzeczywistego ze stanem wynikającym z ksiąg rachunkowych oraz ustalenia i wyceny różnic.

Za należyte przygotowanie, przeprowadzenie i rozliczenie wyników inwentaryzacji odpowiada kierownik placówki oświatowej. Wynika to z faktu, że ustawa o rachunkowości wskazuje kierownika jednostki jako osobę odpowiedzialną za wykonanie obowiązków w zakresie

rachunkowości. Uchybienie wytycznym zawartym w ustawie o rachunkowości w zakresie inwentaryzacji grozi sankcjami karnymi. Jednak odpowiedzialność może być także wyciągnięta na podstawie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w której określono, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest:

- zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji;
- zaniechanie rozliczenia inwentaryzacji;
- przeprowadzenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości;
- rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości.

Sankcjom karnym podlegają zatem wszelkie odstępstwa od warunków inwentaryzacji określonych w przepisach ustawy o rachunkowości. Dotyczy to zarówno przeprowadzania inwentaryzacji, jak również rozliczania różnic inwentaryzacyjnych.

5. Najczęściej popełniane błędy w czasie inwentaryzacji w jednostkach oświatowych

Na dyrektorach jednostek oświatowych ciąży odpowiedzialność związana nie tylko z zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania jednostki od strony organizacyjnej, ale również finansowo-księgowej. Ustawa o rachunkowości w art. 4 pkt 5 stanowi, że kierownik jednostki nie może przenieść obowiązku związanego ze spisem z natury na inną osobę. Główny księgowy, w przypadku przyjęcia odpowiedzialności w zakresie rachunkowości, odpowiada za przeprowadzenie inwentaryzacji za pomocą potwierdzenia sald oraz weryfikację sald aktywów i pasywów.

Regionalne Izby Obrachunkowe, dokonując kompleksowych kontroli prawidłowości prowadzonej gospodarki finansowej, zawsze weryfikują prawidłowość dokonywanej w jednostce inwentaryzacji, często jednak wskazują na błędy w tym zakresie. Na podstawie przeprowadzonych wywiadów z pracownikami działów finansowo-księgowych zajmujących się obsługą szkół i przedszkoli problem ten jawi się jako jeden z ważniejszych.

Wadliwa inwentaryzacja, przeprowadzona niezgodnie z zasadami rachunkowości i nieterminowo, stanowi czyn naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W jednostkach budżetowych jest to jedna z najcięższych konsekwencji, jakie mogą spotkać kierownika jednostki i głównego księgowego.

Ustawa o rachunkowości reguluje podstawowe kwestie związane z przeprowadzaniem inwentaryzacji, choć i tak zdarzają się nieprawidłowości. Błędy związane z inwentaryzacją dotyczą: dokumentacji, ogólnego przebiegu inwentaryzacji, przebiegu spisów, przebiegu potwierdzenia sald, przeprowadzania weryfikacji, rozliczenia inwentaryzacji.

Do najczęstszych błędów popełnianych w czasie inwentaryzacji w jednostkach oświatowych, ujawnionych podczas czynności kontrolnych, należą:

- brak odpowiednich wewnętrznych regulacji, normujących zasady przygotowania, przebiegu i rozliczania inwentaryzacji;
- brak szkoleń dla komisji inwentaryzacyjnej;
- niezachowanie ustawowych terminów;
- nieustalenie stanu materiałów i towarów wydanych, nieużytych, a zaliczonych w koszty w momencie zakupu oraz brak korekty kosztów;
- nieinwentaryzowanie majątku obcego;
- niewyjaśnianie wyników inwentaryzacji w okresie, którego dotyczą.

W jednostkach oświatowych, w kontekście inwentaryzacji księgozbioru, pojawia się także problem skontrum materiałów bibliotecznych, które – zgodnie z rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie sposobu ewidencji materiałów bibliotecznych – polega na porównaniu zapisów inwentarzowych ze stanem faktycznym oraz stwierdzeniu i wyjaśnieniu różnic oraz ustaleniu ewentualnych braków. Skontrum przeprowadza się co najmniej raz na 5 lat. Pracownicy jednostek oświatowych zastanawiają się, czy protokół komisji skontrolującej można uznać za inwentaryzację księgozbioru wymaganego ustawą o rachunkowości. W myśl jednak przepisów ustawy o rachunkowości, księgozbiory objęte ewidencją księgową, mające cechy środków trwałych, inwentaryzuje się na ostatni dzień każdego roku obrotowego. Księgozbiory znajdują się z reguły na terenie strzeżonym, więc można stosować częstotliwość inwentaryzacji raz na 4 lata. Inwentaryzację środków trwałych przeprowadza się drogą spisu z natury, wycenia się spisane ilości, porównuje wartość z danymi z ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnia i rozlicza ewentualne różnice. Z tego też względu nie można utożsamiać wymagań ustawy o rachunkowości w zakresie inwentaryzacji księgozbioru ze skontrum. Można natomiast wykorzystać dobrze udokumentowane skontrum w inwentaryzacji księgozbioru.

Kierownicy jednostek oraz pracownicy działów finansowo-księgowych jednostek oświatowych, z którymi przeprowadzono wywiady, akcentowali też konieczność zmiany techniki przeprowadzania inwentaryzacji i jej uwspółcześnienia. W dużych jednostkach oświatowych inwentaryzacja dokonywana za pomocą spisu z natury przeprowadzana bywa wciąż przy wykorzystaniu starych technik, tj. papierowych arkuszy spisowych przy oznaczaniu składników poddawanych spisowi z natury techniką opisu każdego składnika niezmywalnym pisakiem. Obecnie można ułatwić i przyspieszyć inwentaryzację dzięki systemowi kodów kreskowych i „ometkowaniu” każdego składnika poddawanego spisowi. Składnik taki otrzymuje kod liczbowy przypisany do kodu kreskowego. Do przeprowadzania spisu wykorzystuje się czytnik kodów kreskowych, który skanuje kody. W dalszym etapie dane z czytnika przegrywane są do programu finansowo-księgowego, który dokonuje weryfikacji, wskazując na ewentualne różnice inwentaryzacyjne. Narzędzie to w ocenie pracowników działów finansowo-księgowych jest bardzo użyteczne, przyspiesza wymiennie prace przy przeprowadzaniu inwentaryzacji. Niestety jest to narzędzie kosztowne w zakupie. Jednostka musi zakupić program, czytnik i drukarkę kodów kreskowych. W jednostkach dużych, posiadających liczne środki trwałe, jest to jednak narzędzie bardzo pomocne i chętnie stosowane. Można przyjąć, że w przyszłości proces przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji będzie coraz bardziej poddawany procesowi informatyzacji, co powinno z kolei przełożyć się na mniejszą liczbę błędów występujących w tak ważnym procesie, jakim jest inwentaryzacja składników majątku.

Podsumowanie

Konieczność przeprowadzania inwentaryzacji składników majątkowych jednostki oświatowej jest wymogiem formalnym, wynikającym z przepisów ustawy o rachunkowości. Ustawa ta wskazuje tylko ogólne zasady przeprowadzania inwentaryzacji, tj. metody inwentaryzacji i terminy jej przeprowadzania, a pozostałe kwestie związane z przeprowadzaniem inwentaryzacji jednostka oświatowa powinna ustalić samodzielnie w tzw. instrukcji inwentaryzacyjnej.

Inwentaryzacja jest także istotnym elementem prawidłowo prowadzonej gospodarki, który powala sprawować kontrolę nad zasobami majątkowymi w jednostkach oświatowych. Czynności wynikające z procesem inwentaryzacji są jednak bardzo czasochłonne, dlatego powinny zostać rozpoczęte na tyle wcześnie, aby zakończyć proces inwentaryzacji do 15 dnia po dniu

bilansowym oraz rozliczyć inwentaryzację w terminie do 85. dnia po dniu bilansowym. W tym terminie, zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości, jednostki zobowiązane są sporządzić ostatecznie zestawienie obrotów i sald za rok poprzedni.

Inwentaryzacja stanowi istotną i często nieprawidłowo prowadzoną część zadań, za które odpowiada kierownik jednostki, ponosząc odpowiedzialność za organizację procesu inwentaryzacji, nadzór nad jej przebiegiem oraz prawidłowym sposobem rozliczenia różnic inwentaryzacyjnych.

Bibliografia

- Chałupczak, J. (2013). *Rachunkowość finansowa*. Gdańsk: ODDK Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa.
- Gaździk, E., Ostapowicz, E. (2017). *Polityka rachunkowości 2017 z komentarzem do planu kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych*. Warszawa: Wydawnictwo Wiedza i Praktyka sp. z o.o.
- Kaczurak-Kozak, M. (2016). *Rachunkowość jednostek oświatowych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Motowilczuk, I. (2012). Inwentaryzacja 2012 w pytaniach i odpowiedziach. *Poradnik Rachunkowości Budżetowej*, 11, 7-92.
- Motowilczuk, I. (2015). *Inwentaryzacja w jednostkach sektora finansów publicznych – przeprowadzanie, rozliczanie i dokumentowanie*. Warszawa: INFOR PL S.A.
- Rozporządzenie ministra rozwoju i finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1911 ze zm.).
- Świderek, I. (2016). *Rachunkowość jednostek oświatowych 2017. Praktyczne wskazówki, jak prowadzić księgowość i zarządzać finansami w placówkach oświatowych*. Warszawa: Wydawnictwo Wiedza i Praktyka sp. z o.o.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1311 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.).
- Winkowska-Zakrzewska, U. (red.). (2014). *Rachunkowość i podatki w publicznych jednostkach oświaty*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Oskar KIERCZ

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

WYKORZYSTANIE PŁATNOŚCI ELEKTRONICZNYCH PRZEZ MIESZKAŃCÓW POWIATU NOWOSĄDECKIEGO

Streszczenie

Celem artykułu jest próba weryfikacji zakresu i skali wykorzystania płatności elektronicznych przez mieszkańców powiatu nowosądeckiego. Badanie zostało zrealizowane przy pomocy elektronicznych ankiet responsywnych, na które odpowiedziało 67 osób. Dane zbierane były w dniach 10-17 sierpnia 2018 roku.

W empirycznej części artykułu zaprezentowano stan rynku e-płatności w powiecie nowosądeckim i przedstawiono czynniki jego rozwoju w kontekście raportu *Płatności cyfrowe 2017*.

Słowa kluczowe: płatności elektroniczne, e-płatności, cyfrowa gospodarka, społeczeństwo informacyjne.

THE USE OF ELECTRONIC PAYMENTS BY THE RESIDENTS OF THE NOWY SĄCZ POWIAT

Summary

The purpose of the article is an attempt to verify the scope and scale of using electronic payments among the Nowy Sącz district inhabitants. The research was carried out by means of electronic responsive surveys, which were answered by sixty-seven people. The data was gathered between the 10th and the 17th of August 2018.

The empirical part of the article presents the condition of the e-payment market in the Nowy Sącz district as well as the factors concerning its development in the *Electronic payment 2017* context.

Key words: electronic payments, e-payments, digital economy, information society.

Wprowadzenie

Zastępowanie tradycyjnych form płatności, opartych na gotówce oraz papierowych instrumentach obrotu bezgotówkowego, przez płatności elektroniczne¹ stało się trendem niemal na całym świecie. Nowoczesne technologie informatyczne i telekomunikacyjne stwarzają ogromne możliwości podniesienia sprawności i bezpieczeństwa oraz obniżenia kosztów realizacji płatności. Dzięki ich zastosowaniu można obserwować rozwój wielu innowacyjnych instrumentów płatniczych, które w niezwykle krótkim czasie zaczęły odgrywać ważną rolę w wiodących gospodarkach świata (Polasik, Maciejowski, 2009, s. 13).

W obliczu dokonującej się w zawrotnym tempie cyfryzacji niezwykle istotne jest podejmowanie badań, opisujących wszelkie przejawy rozwoju gospodarki elektronicznej oraz społeczeństwa informacyjnego. Analizy te powinny być realizowane nie tylko w aspekcie globalnym, ale również na poziomie lokalnym. Mając na uwadze ten fakt, celem artykułu

¹ Płatności elektroniczne, zwane także e-płatnościami, to płatności dokonywane za pośrednictwem Internetu. Obejmują one wszystkie operacje finansowe dokonywane na odległość przy użyciu urządzeń elektronicznych, takich jak: komputery, telefony komórkowe i tablety. Płatności elektroniczne mogą być realizowane różnymi kanałami: poleceniami przelewu, kartami płatniczymi lub za pośrednictwem dostawców płatności elektronicznych. W większości przypadków są one odwzorowaniem tradycyjnych metod płatności – jak płatność przelewem lub kartą płatniczą – dostosowanych do specyfiki Internetu. Podstawą ich działania jest dostawa usług płatniczych (PSP), pośredniczący między bankiem klienta dokonującego zakupu a sprzedawcą lub pośredniczący tylko między stronami transakcji (Chinowski, 2013, s. 5).

jest próba weryfikacji zakresu i poziomu wykorzystania płatności elektronicznych przez mieszkańców powiatu nowosądeckiego. Mówiąc ściślej, celem tego badania jest określenie, ilu mieszkańców powiatu nowosądeckiego kupuje oraz płaci elektronicznie (w tym mobilnie), jakie są najpopularniejsze wśród nich produkty finansowe i transakcyjne, za pomocą jakich sposobów płatniczych kupują oni w Internecie oraz z jakich form płatności mobilnych korzystają. Istotna jest również próba weryfikacji stanowiska analizowanej grupy respondentów na temat „płatności przyszłości”, m.in. kryptowalut oraz wycofania gotówki.

W badaniu posłużono się metodą ankietową, a wzięło w nim udział 67 osób zamieszkujących teren powiatu nowosądeckiego. Badanie zostało zrealizowane na wzór badań prowadzonych przez Izbę Elektronicznej Gospodarki, czyli przy pomocy elektronicznych ankiet responsywnych, udostępnionych na stronach www oraz w wysyłce mailowej. Dane zbierane były w dniach 10-17 sierpnia 2018 roku.

Mając na uwadze niewielką liczebność badanych (67 osób), wyniki badań własnych stanowią jedynie próbę spojrzenia na temat płatności elektronicznych w powiecie nowosądeckim przez pryzmat rezultatów raportu *Płatności cyfrowe 2017*. Autor ma świadomość, że przyjęta do badań próba nie uwzględnia odpowiedniej liczby osób. W związku z tym należy zachować ostrożność w interpretacji uzyskanych wyników.

1. Znaczenie płatności bezgotówkowych na rozwój gospodarczy

Istnieją dwa główne powody, dla których w ostatnich latach rośnie znaczenie płatności bezgotówkowych i spada znaczenie płatności gotówkowych w gospodarce Polski oraz innych krajów. Pierwszy to rozwój technologii, który pozwala na automatyzację i cyfryzację procesów płatniczych. Drugim jest dążenie przedsiębiorstw i konsumentów do ograniczenia kosztów dokonywania płatności za dobra i usługi, a także innych transakcji. Obserwowane zmiany wiążą się z szybszym, wygodniejszym, tańszym i bezpieczniejszym dokonywaniem płatności. Przyczynia się to do redukcji kosztów transakcyjnych w gospodarce oraz zwiększa sprawność obrotu towarami i usługami (Neneman, 2014, s. 7).

Na zlecenie organizacji wydającej karty płatnicze Visa agencja ratingowa Moody's Analytics przyjrzała się temu, jak płatności elektroniczne oddziałują na gospodarkę. Weryfikacji została poddana sytuacja w 70 krajach świata. Według raportu Moody's pt. *Wpływ płatności elektronicznych na wzrost gospodarczy* (www.visa.com/moodysanalytics, dostęp: 22.07.2018), Polska znalazła się w gronie krajów, które w największym stopniu czerpią korzyści płynące z popularyzacji płatności elektronicznych. W latach 2011-2015 polska gospodarka uzyskiwała średnio 0,2 punktu procentowego dodatkowego wzrostu PKB dzięki zastępowaniu gotówki transakcjami elektronicznymi. Na skutek zwielokrotnienia skali obrotu bezgotówkowego powstawało w Polsce średnio ponad 30 tys. nowych miejsc pracy rocznie. Spora część z nich to etaty w branżach związanych z tworzeniem systemów e-płatności, tj. z innowacjami, w tym technologiami informatycznymi (utrzymanie środowiska IT, specjaliści od bezpieczeństwa IT, programiści itp.). Wedle Moody's rozwój płatności elektronicznych wpływa pozytywnie na stabilność otoczenia biznesowego, stan finansów państwa, a także redukcję szarej strefy (z jej nierejestrowanymi transakcjami gotówkowymi). W związku z tym wzrastają wpływy podatkowe do budżetu. Minimalizowane są także koszty związane z obsługą gotówki. Płatności elektroniczne stanowią istotną determinantę wzrostu zatrudnienia, konsumpcji, produkcji i produktu krajowego. W krajach, w których liczba płatności elektronicznych rosła najszybciej, ich wpływ na wzrost gospodarczy był największy. Wykorzystanie kart płatniczych przyczyniło się do zwiększenia PKB w Polsce i Australii – średnio o 0,19% rocznie, w Irlandii

o 0,20%, w Argentynie, Chile i Zjednoczonych Emiratach Arabskich o 0,23%, a na Węgrzech o 0,25%. Z omawianych w analizie krajach wykorzystanie kart płatniczych przyczyniło się w największym stopniu do zwiększenia PKB w Rosji (średnio aż o 0,33%). W większości krajów powszechność stosowania kart płatniczych zwiększała się bez względu na stan gospodarki. W analizowanych krajach, według ekspertów Moody's Analytics, wzrost udziału o jeden procent płatności elektronicznych w całości wydatków konsumpcyjnych ludności powoduje przeciętny roczny wzrost spożycia dóbr i usług o ok. 104 mld dol. amerykańskich. Rozpatrując wariant niezmienności innych czynników, korzystanie z kart płatniczych generuje średnie przyrosty PKB o 0,04% w ciągu roku.

W kontekście rozwoju płatności elektronicznych autorzy badania zalecają, aby na poziomie makroekonomicznym władze państwowe wzmacniały wzrost konsumpcji, sprzyjały tworzeniu rozwiniętego systemu finansowego i przede wszystkim ograniczały do niezbędnego minimum krępujące przepisy.

2. Rynek płatności elektronicznych w Polsce

Sukces przedsiębiorstw działających w sektorze bankowym zdeterminowany jest aktualnie przez umiejętność podążania za innowacjami (Bakalarczyk, 2006, s. 5). Jednym z fundamentalnych aspektów, oddziałujących na konkurencyjność współczesnego sektora bankowego, jest spełnienie oczekiwań klientów, szczególnie w kontekście efektywnego wykorzystywania nowoczesnych narzędzi bankowości elektronicznej².

Rozwój bankowości internetowej przynosi niezwykle wiele ważnych korzyści zarówno dla przedsiębiorstw, jak i samych konsumentów. Do determinant zwielfokratniających powszechność tego zjawiska należy zaliczyć szczególnie: skrócenie czasu obsługi, możliwość bieżącej kontroli, większą wygodę korzystania i niskie koszty realizowanych operacji. Instytucje bankowe odnoszą również korzyści w postaci: możliwości gromadzenia danych o klientach, rozbudowy szerokiego i tańszego kanału wymiany informacji z konsumentami, a także redukcji czasu obsługi przekładającej się na wydajność (Janczyk-Strzała, 2011, s. 396).

Dla większości polskich internautów komfort i szybkość to korzystanie z coraz bardziej różnorodnej oferty, w tym nowoczesnych rozwiązań umożliwiających przeprowadzanie transakcji elektronicznych. Rozwojowi płatności cyfrowych w Polsce służy otoczenie legislacyjne, a także wzrastający zakres dostępności infrastruktury płatniczej oraz umacniający się poziom innowacyjności polskiej gospodarki (www.finance.egospodarka.pl, dostęp: 23.07.2018).

Lektura raportu *Płatności cyfrowe 2017* potwierdza, że Polacy stosunkowo szybko zaadaptowali w swoim życiu codziennym płatności elektroniczne i korzystają z nich z coraz większym entuzjazmem. Najpopularniejszym produktem transakcyjnym jest internetowe konto bankowe, następnie karta płatnicza, a na 3. miejscu w rankingu powszechności wykorzystywania znalazło się konto typu PayU bądź PayPal. Tuż za podium ulokowały się aplikacje mobilne typu BLIK, IKO, PeoPay.

Reasumując, dzisiejsi konsumenci podkreślają, że interesują ich głównie rozwiązania praktyczne. Nie inaczej jest w obszarze płatności elektronicznych. Stawiają oni przede wszystkim na szybkość i wygodę.

²„Kanał elektroniczny w bankowości, z którego użytkownicy korzystają przy użyciu urządzeń elektronicznych, np. telefonu, komputera, bankomatu lub karty płatniczej. Najpopularniejszą formą bankowości elektronicznej jest bankowość internetowa, umożliwiająca wykonywanie czynności bankowych przez Internet” (Krzysztozek, 2017, s. 25).

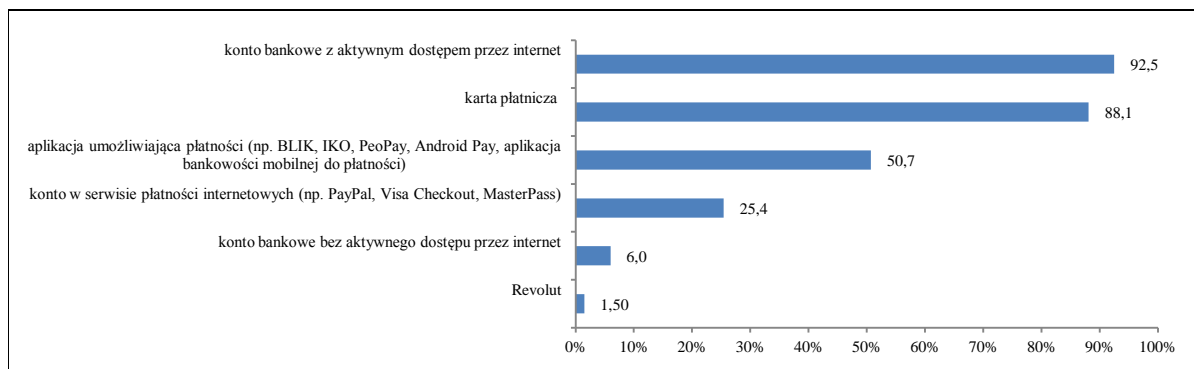
Z płatności zbliżeniowych polscy konsumenci korzystają 3 razy częściej niż inni Europejczycy, co stawia nas w pozycji niekwestionowanego lidera. W Internecie na co dzień kupuje 9% badanych Polaków – to najwyższy odsetek w Europie. Z drugiej strony dopiero przekonujemy się do zakupów w zagranicznych e-sklepach. Raport Masterindex potwierdza, że polscy konsumenci chętnie przyjmują nowe sposoby kupowania oraz płacenia, wyprzedzając pod tym względem innych Europejczyków (www.newsroom.mastercard.com, dostęp: 23.07.2018).

3. Rynek płatności elektronicznych w powiecie nowosądeckim

W celu zweryfikowania zakresu i poziomu wykorzystania e-płatności przez osoby zamieszkujące powiat nowosądecki, posłużono się metodą ankietową. W badaniu tym wzięło udział 67 osób, zamieszkujących teren powiatu nowosądeckiego. Wśród respondentów znalazły się 34 osoby zamieszkujące miasto i 33 wieś. Były to osoby w trzech przedziałach wiekowych: 18-24 lat (22 osoby), 25-34 lat (23 osoby) i 35-44 lat (22 osoby). 35 osób stanowili mężczyźni, a 32 to kobiety. 37 ankietowanych legitymowało się wykształceniem wyższym, zaś pozostałe 30 osób miało wykształcenie średnie. Badanie zostało zrealizowane na wzór badań prowadzonych przez Izbę Elektronicznej Gospodarki, czyli przy pomocy elektronicznych ankiet responsywnych, udostępnionych na stronach www oraz w wysyłce mailowej. Dane zbierane były w dniach 10-17 sierpnia 2018 roku. Ankietowanym zadano m.in. następujące pytania:

1. Proszę podać, jakie produkty finansowe i transakcyjne posiadasz?
2. Czy zdarza Ci się kupować elektronicznie, w Internecie?
3. Z jakich produktów finansowych i transakcyjnych korzystałaś/-eś przy dokonywaniu płatności za zakupy w Internecie w ciągu ostatnich 6 miesięcy?
4. Czy rozważasz dokonać płatności online za zakupy w Internecie w 2019 roku?
5. Z jakich produktów finansowych korzystałaś/ęś przy dokonywaniu płatności mobilnych w ciągu ostatnich 6 miesięcy?
6. Ile razy zapłaciłaś/ęś online za zakupy w Internecie w ciągu ostatnich 6 miesięcy?
7. Kiedy najczęściej kupujesz i płacisz online?
8. Jakie kategorie produktów kupujesz online?
9. Z jakich produktów finansowych korzystałaś/-eś przy dokonywaniu płatności w sklepie stacjonarnym w ciągu ostatnich 6 miesięcy?
10. Czy zdarza Ci się kupować w sklepie stacjonarnym?
11. W jakich okolicznościach najczęściej kupujesz i płacisz w sklepie stacjonarnym?
12. Jakie kategorie produktów kupujesz w sklepie stacjonarnym?
13. Czy zdarza Ci się płacić wirtualnymi walutami (m.in. bitcoin, litecoin, ether)?
14. Co sądzisz na temat „płatności przyszłości” (np. za pomocą: wirtualnej rzeczywistości, linii papilarnych, implantów NFC, neuropłatności)?
15. Co sądzisz na temat wycofania gotówki z obiegu w Polsce?

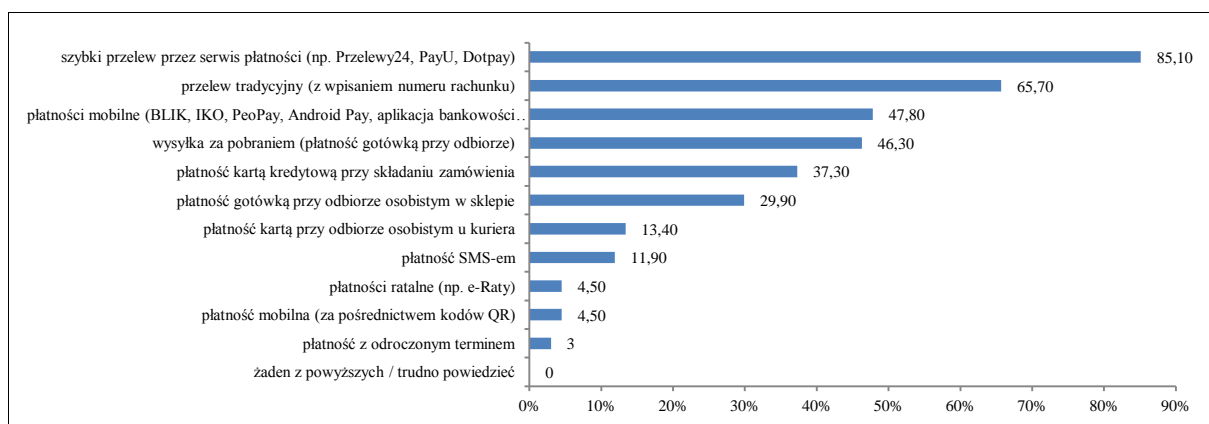
Z uzyskanych odpowiedzi można wnioskować, że najpopularniejszymi produktami finansowymi i transakcyjnymi, którymi dysponują mieszkańcy powiatu nowosądeckiego (rysunek 1) są: konto bankowe z aktywnym dostępem przez Internet (93%) oraz karta płatnicza (88% ankietowanych). Jedynie co druga osoba korzysta z aplikacji umożliwiającej płatności (np. BLIK, IKO, PeoPay, Android Pay, aplikacji bankowości mobilnej do płatności).



Rysunek 1. Produkty finansowe i transakcyjne.

Źródło: opracowanie własne.

Niemal wszyscy respondenci (97%) dokonują zakupów elektronicznych w Internecie. 72% ankietowanych realizuje zakupy mobilnie przy wykorzystaniu smartfona lub tabletu. 94% badanych dokonuje płatności w formie elektronicznej. Przy dokonywaniu płatności za zakupy w Internecie w ciągu ostatnich 6 miesięcy (rysunek 2) najczęściej wykorzystywanymi sposobami płatności były: szybki przelew przez serwis płatności, przelew tradycyjny i płatności mobilne. Ten ostatni sposób płatności wykorzystywał średnio co drugi ankietowany.

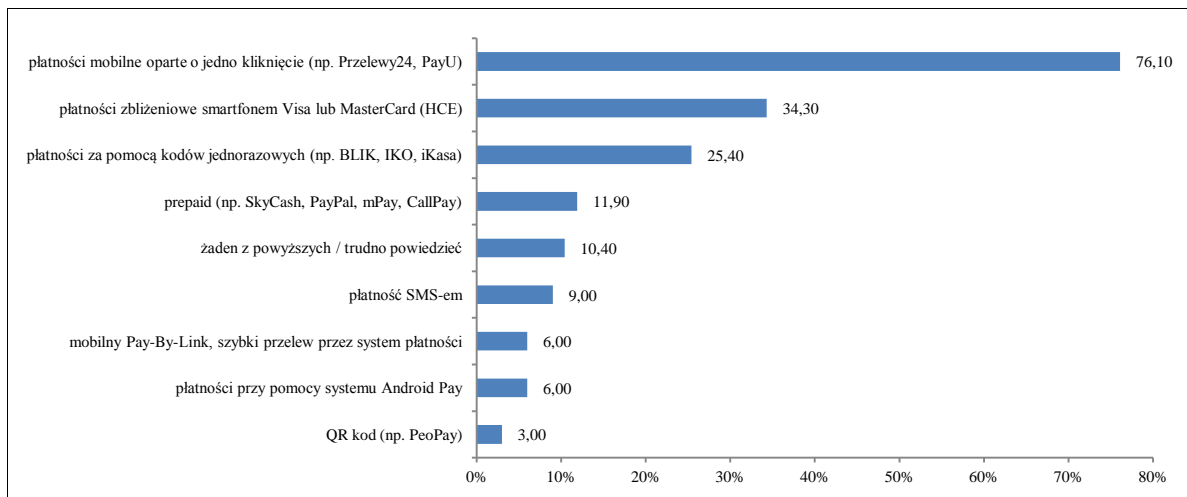


Rysunek 2. Produkty finansowe i transakcyjne przy dokonywaniu płatności za zakupy w Internecie w ciągu ostatnich 6 miesięcy.

Źródło: opracowanie własne.

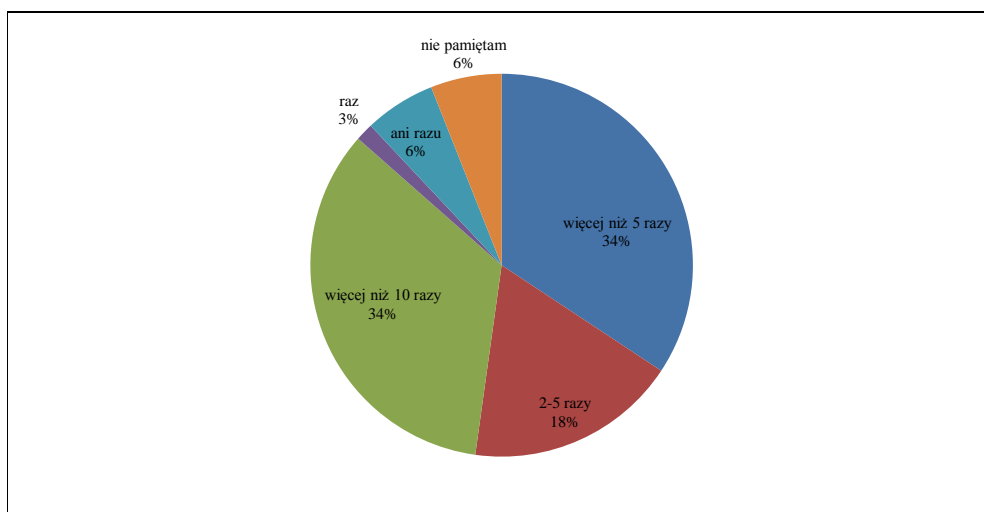
Aż 93% badanych rozważa możliwość dokonania płatności online za zakupy w Internecie w 2019 roku, a 81% przy pomocy smartfona lub tabletu. Przy dokonywaniu płatności za zakupy w Internecie w ciągu ostatnich 6 miesięcy (rysunek 3), 76% Sądectwan korzystało z płatności mobilnych opartych o jedno kliknięcie (np. Przelewy24, PayU). Korzystanie w tym czasie z płatności zbliżeniowych smartfonem Visa lub MasterCard (HCE) zadeklarowało z kolei 34% osób. Płatności za pomocą kodów jednorazowych (np. BLIK, IKO, iKasa) w przeciągu ostatniego półrocza poprzedzającego badanie³ stosowała jedynie co czwarta osoba. Najbardziej wykorzystywaną metodę płatności wśród ankietowanych stanowi QR kod (np. PeoPay).

³ Data badania: 10-17 sierpnia 2018 roku.



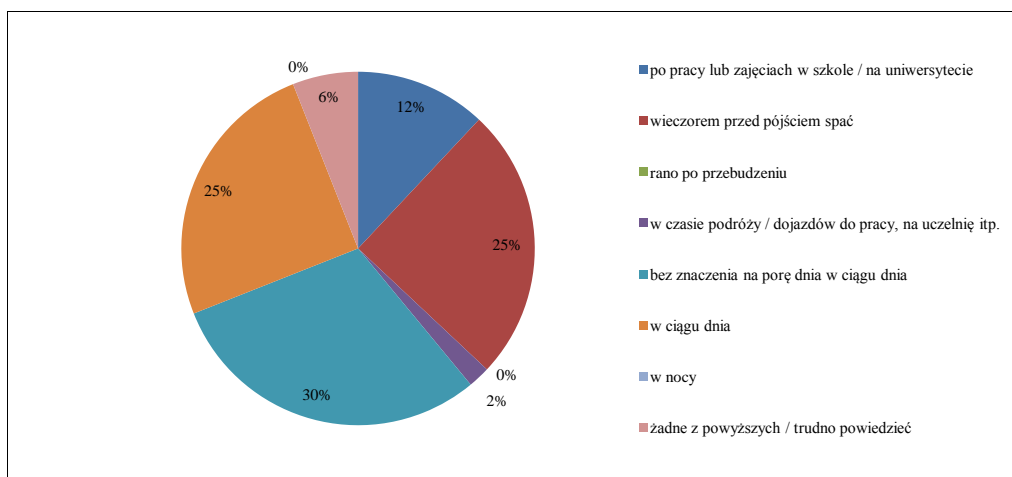
Rysunek 3. Produkty finansowe przy dokonywaniu płatności mobilnych w ciągu ostatnich 6 miesięcy.
Źródło: opracowanie własne.

Odnosnie do systematyczności płatności realizowanych online za zakupy w Internecie w ciągu ostatnich 6 miesięcy (rysunek 4), 34% osób wykorzystywało je więcej niż 5 razy. Na tym samym poziomie kształtuje się udział badanych, którzy wykorzystywali je więcej niż 10 razy. Co piąta osoba płaciła online za zakupy w Internecie 2-5 razy w ciągu ostatniego półrocza poprzedzającego badanie. Nieco więcej – 28% – osób nie płaciło gotówką za zakupy w Internecie.



Rysunek 4. Częstotliwość płatności online za zakupy w Internecie w ciągu ostatnich 6 miesięcy.
Źródło: opracowanie własne.

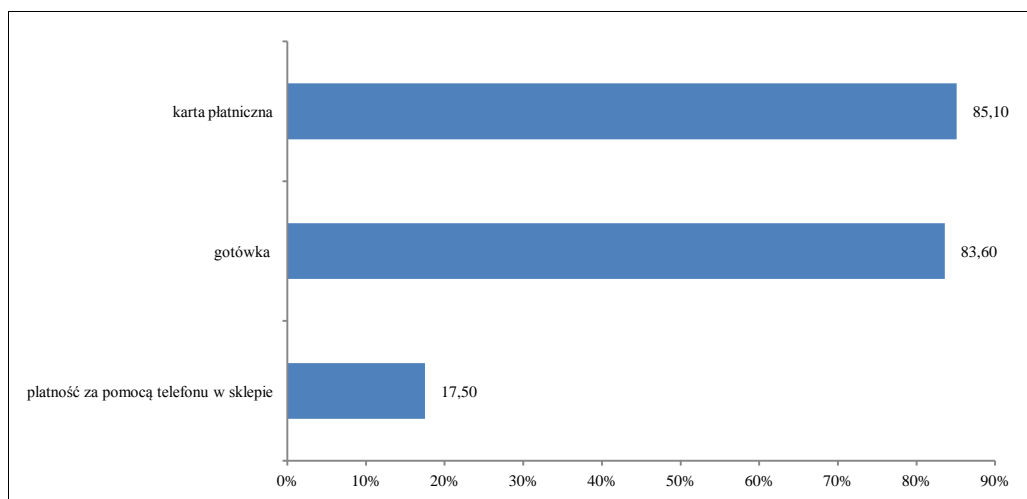
W ciągu ostatniego roku poprzedzającego badanie ok. 40% ankietowanych robiło zakupy internetowe w sklepach poza Polską. Do najczęściej wykorzystywanych form płatności w tym przypadku należy kolejno: karta płatnicza i serwis PayPal. Mieszkańcy powiatu nowosądeckiego najczęściej kupują i płacą online (rysunek 5) bez względu na porę dnia (30% ankietowanych), 25% wieczorem i kolejne 25% w ciągu dnia. Częstotliwość zakupów i płatności online w ciągu dnia jest zatem bardzo zróżnicowana. Prawie nikt nie dokonuje zakupów i płatności online w nocy, rano po przebudzenia ani w czasie podróży czy też dojazdów do pracy, na uczelnię itp.



Rysunek 5. Zakupy i płatności online – pora dnia.

Źródło: opracowanie własne.

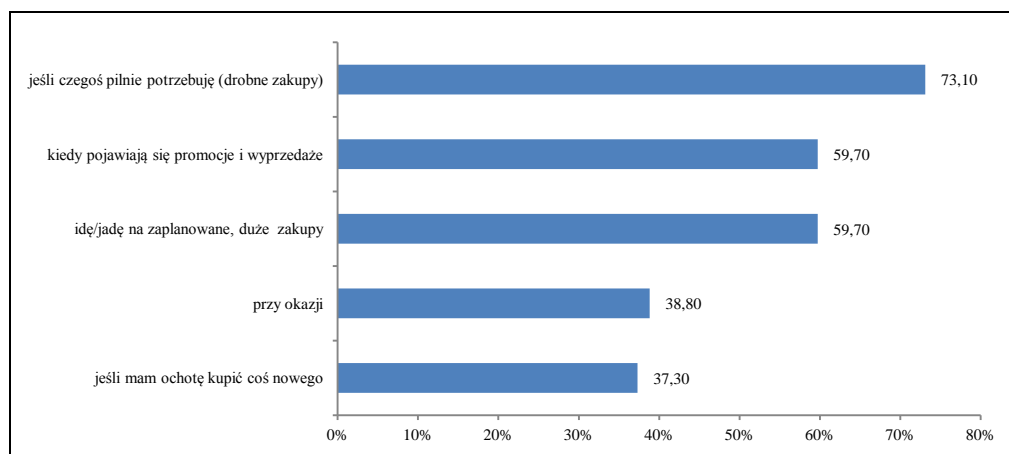
Najczęściej kupowanymi online przez mieszkańców powiatu nowosądeckiego kategoriami produktów są: odzież, w tym obuwie, akcesoria i dodatki, a także kosmetyki, artykuły higieniczne oraz bilety – np. do kina, teatru czy na koncert. Najbardziej z kolei kupowanymi online przez mieszkańców powiatu nowosądeckiego produktami są artykuły spożywcze, ubezpieczenia, polisy oraz materiały budowlane i wykończeniowe. Przy dokonywaniu płatności w sklepie stacjonarnym w ciągu ostatnich 6 miesięcy (rysunek 6) 84% ankietowanych korzystało z gotówki i nieco więcej, gdyż 85%, z karty płatniczej. Jedynie 18% osób korzystało z płatności za pomocą telefonu.



Rysunek 6. Produkty finansowe przy dokonywaniu płatności w sklepie stacjonarnym (ostatnie 6 miesięcy).

Źródło: opracowanie własne.

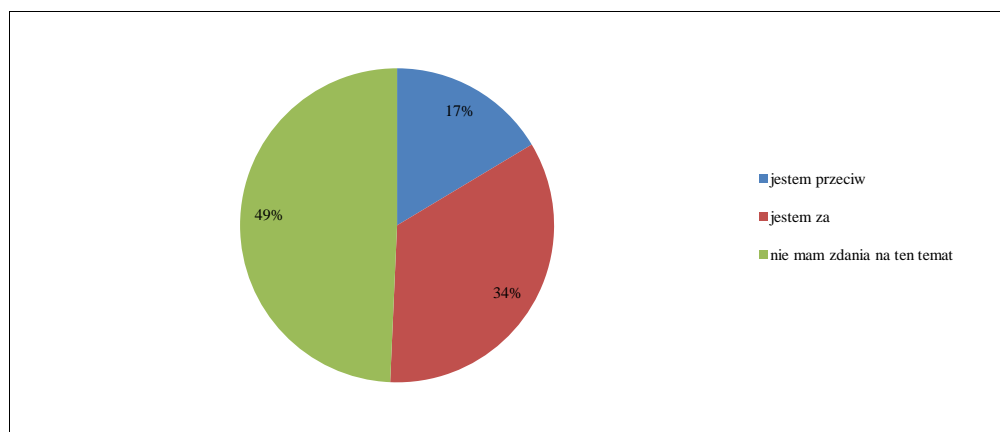
Wszyscy ankietowani kupują w sklepach stacjonarnych. Wśród nich trzy na cztery osoby (a dokładniej 73%) kupują i płacą w sklepie stacjonarnym (rysunek 7), jeśli czegoś pilnie potrzebują (drobne zakupy). Trzy osoby na pięć realizują zaplanowane, duże zakupy, a 60% ankietowanych kupuje w sklepie stacjonarnym przy okazji trwających promocji i wyprzedaży.



Rysunek 7. Produkty finansowe i transakcyjne.

Źródło: opracowanie własne.

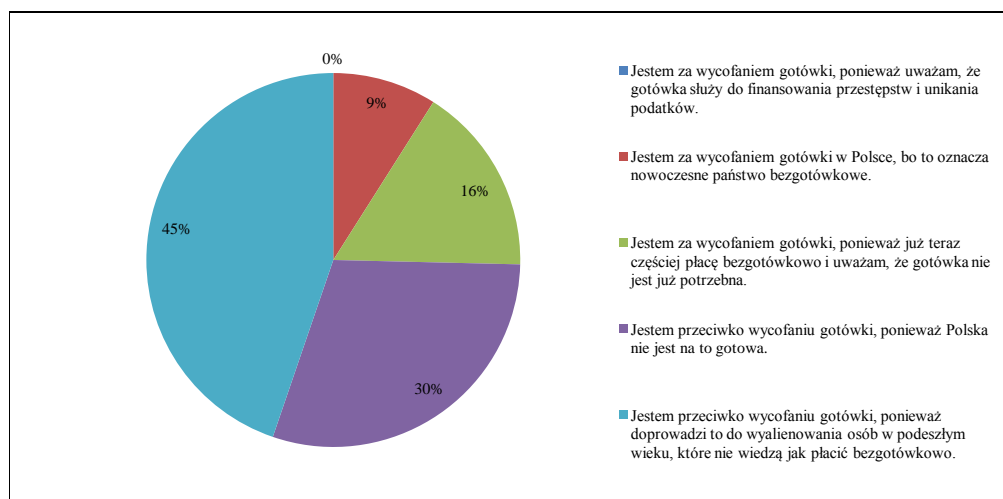
Najczęściej kupowanymi w sklepach stacjonarnych przez mieszkańców nowosądeckiego powiatu kategoriami produktów są artykuły spożywcze i produkty farmaceutyczne, a w tym leki i suplementy. Dużą „popularnością” cieszy się również odzież, w tym obuwie, akcesoria i dodatki, a także kosmetyki i artykuły higieniczne. Najrzadziej z kolei kupowanymi przez mieszkańców powiatu nowosądeckiego produktami w sklepach stacjonarnych są ubezpieczenia, nieruchomości i artykuły dla kolekcjonerów. Niestety, 100% ankietowanych nie dokonywało płatności za pomocą wirtualnych walut (m.in. bitcoin, litecoin, ether). Aż 49% ankietowanych (rysunek 8) nie ma zdania na temat „płatności przyszłości” (np. za pomocą wirtualnej rzeczywistości, linii papilarnych, implantów NFC czy neuropłatności). Tylko 34% mieszkańców powiatu nowosądeckiego jest za tego typu płatnościami, lecz co szósta osoba jest przeciwko nim.



Rysunek 8. Stanowisko ankietowanych wobec „płatności przyszłości”.

Źródło: opracowanie własne.

Prawie co druga osoba (45% badanych osób) jest przeciwko wycofaniu gotówki (rysunek 9), ponieważ, ich zdaniem, doprowadzi to do wyalienowania osób w podeszłym wieku, które nie posiadają wiedzy w kwestii tego, jak płacić bezgotówkowo. Średnio co trzecia osoba jest przeciwko wycofaniu gotówki, ponieważ Polska nie jest na to gotowa. Prawie dwa razy mniej ankietowanych (16% respondentów) optuje za wycofaniem gotówki, gdyż już teraz częściej płaci bezgotówkowo, uważając tym samym, że gotówka nie jest potrzebna. Co dziesiąta osoba sądzi, że gotówka powinna być wycofana w Polsce, gdyż oznacza to nowoczesne państwo bezgotówkowe.



Rysunek 9. Stanowisko ankietowanych wobec płatności bezgotówkowych.

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Spoglądając na wyniki badania ankietowanego zaprezentowanego w artykule w kontekście raportu *Płatności Cyfrowe 2017*, zauważyć należy, że na wybór pomiędzy płatnościami bezgotówkowymi a gotówką mają w głównej mierze wpływ aspekty demograficzne, takie jak płeć, wiek, miejsce zamieszkania, wykształcenie konsumenta czy też wysokość jego dochodów. Prawdopodobieństwo, że płatność zostanie zrealizowana przy wykorzystaniu instrumentów bezgotówkowych jest większe w przypadku klientów młodszych, bardziej zamożnych oraz wykształconych. Interesującym jest fakt, że mężczyźni rzadziej niż kobiety dokonują płatności przez Internet. Poza tym zaobserwowano, że wśród mieszkańców powiatu nowosądeckiego istnieją pewne tendencje w obrębie analizowanej tematyki – płatności online oraz zakupy online poza Polską dokonują nieco częściej osoby zamieszkujące tereny miejskie niż wiejskie. Zakupy online poza Polską częściej realizują osoby bardziej zamożne. Ponadto osoby młode (szczególnie mężczyźni) są nieco bardziej otwarte na „płatności przyszłości” (np. na te dokonywane za pomocą wirtualnej rzeczywistości, linii papilarnych, implantów NFC, neuropłatności). W wielu aspektach mieszkańcy powiatu nowosądeckiego wykazują się też bardzo często znacznie wyższym poziomem wykorzystania płatności elektronicznych niż respondenci badania przeprowadzonego przez Polską Izbę Gospodarczą (również rozpatrując to zjawisko przez pryzmat grup wiekowych i miejsca zamieszkania). Jedynym obszarem, w jakim mieszkańcy powiatu nowosądeckiego powinni „nadrobić” w stosunku do skali krajowej jest wykorzystanie kryptowalut. Zapewne związane jest to z faktem, że prezentowane badanie ankietowe było przeprowadzane 9 miesięcy później, co w tym obszarze jest dość odległym okresem czasu. Oczywiście należy pamiętać, że tego typu porównania stanowią jedynie próbę ulokowania rozwoju lokalnych społeczności na tle globalnej populacji (szczególnie ze względu na założenia metodologiczne, takie jak np. liczebność próby badawczej). Niemniej jednak warto podejmować tego typu badania, m.in. w celu eliminacji ewentualnych deficytów rozwojowych. Warto nadmienić w tym miejscu, że każdy region może podlegać innym trajektoriom rozwojowym. Przykładowo, w ostatnich latach powstało w Nowym Sączu wiele placówek bankowych i galerii handlowych, co przełożyło się zapewne na wzrost świadomości konsumenckiej mieszkańców powiatu nowosądeckiego, możliwość ich uczestniczenia w programach lojalnościowych i śledzenia aktualnych trendów w różnych obszarach, w tym podążania za nowoczesnymi rozwiązaniami handlu elektronicznego.

Bibliografia

- Bakalarczyk, S. (2006). *Innowacje bankowe*. Łódź: Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej.
- Chinowski B. (2013). *Elektroniczne metody płatności. Istota, rozwój, prognoza*. Warszawa: Komisja Nadzoru Finansowego.
- Doligalski, T. (red.). (2014). *Modele biznesu w Internecie. Teoria i studia przypadków polskich firm*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Gorynia, M., Łązniewska, E. (2010). *Kompendium wiedzy o konkurencyjności*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Izba Gospodarki Elektronicznej. (2016). *Płatności cyfrowe 2016*. Warszawa.
- Izba Gospodarki Elektronicznej. (2017). *Płatności cyfrowe 2017*. Warszawa.
- Janczyk-Strzała, E. (2011). Rozwój i przyszłość bankowości elektronicznej w Polsce. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu*, 25(201), 393-400.
- Krzysztożek, M. (2017). *Bankowość elektroniczna w teorii i praktyce*. Warszawa: Komisja Nadzoru Finansowego.
- Mastercard (2017), Masterindex (2017). Pan-European e-commerce and new payment trends. New York.
- Neneman, J. (red.). (2014). *Pieniądz gotówkowy i bezgotówkowy a rozwój polskiej gospodarki*. Warszawa: Warsaw Enterprise Institute.
- Polasik M., Maciejewski, K. (2009). *Innowacyjne usługi płatnicze w Polsce i na świecie*. Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- Stankiewicz, M.J. (2000). Istota i sposoby oceny konkurencyjności przedsiębiorstwa. *Gospodarka Narodowa*, 7-8, 95-111.
- Szpringer, W. (2012). *Innowacyjne modele e-biznesu. Aspekty instytucjonalne*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Wielki, J. (2012). *Modele wpływu przestrzeni elektronicznej na organizacje gospodarcze*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

www.finance.egospodarka.pl.

www.newsroom.mastercard.com.

www.visa.com/moodysanalytics.

Marek JASIŃSKI

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

Tomasz POŁOMSKI

Zespół Szkół Ekonomicznych w Nowym Sączu

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W SPOŁECZEŃSTWIE INFORMACYJNYM

Streszczenie

Jedną z cech państwa demokratycznego jest dążenie do zagwarantowania obywatelom współuczestnictwa w procesie zarządzania sprawami publicznymi. Jeżeli nie istnieją wyraźnie wskazane w odpowiednich przepisach powody, instytucje publiczne zobowiązane są do udzielenia dostępu do dokumentów publicznych i to w ustawowo określonym terminie. Z drugiej strony łatwy i powszechny dostęp do informacji charakterystyczny dla społeczeństwa informacyjnego może naruszać dobra osobiste obywateli, a także stanowić zagrożenie dla interesu publicznego. Ustanowione przepisy regulują także tę kwestię. Zagwarantowanie jednocześnie dostępu do danych i ochrony danych stoi w pozornej sprzeczności. Artykuł porusza kwestie prawne związane z wprowadzanymi rozwiązaniami. Przedstawiono dane statystyczne, ilustrujące zjawiska związane z dostępem do informacji publicznej. Zbadano także, jak wprowadzone przepisy funkcjonują w praktyce.

Słowa kluczowe: społeczeństwo informacyjne, informacja publiczna, dostęp do informacji publicznej, ograniczenia w dostępie do informacji publicznej, ochrona danych osobowych, prawo do informacji.

ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN THE INFORMATION SOCIETY

Summary

One of the features of a democratic state is to strive to guarantee citizens participation in the process of managing public affairs. If there are no specific reasons indicated in the relevant regulations, public institutions are obliged to grant access to public documents within the statutory deadline. On the other hand, easy and universal access to information characteristic of the information society may violate the personal rights of citizens and may also be a threat to the public interest. The provisions laid down also regulate this issue. Guaranteeing at the same time access to data as well as data protection is in apparent contradiction. The article deals with legal issues related to the introduced solutions. Statistical data illustrating phenomena related to access to public information were presented. It was also examined how the introduced regulations work in practice.

Key words: information society, public information, access to public information, limitations in access to public information, protection of personal data, right to information.

Wprowadzenie

Wraz z upływem 2-letniego okresu przygotowawczego (*vacatio legis*), pozwalającego na zapoznanie się, wdrożenie i stosowanie przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. (dalej: RODO), nasiliła się ogólnopolska debata medialna dotycząca ochrony danych osobowych.

Problematyka ta, generalnie utożsamiana z szeroko pojmowanym cyklem życia informacji osobowych – z zabezpieczeniem ich właściwego przetwarzania włącznie, nie jest nowa i ma swoje gwarancje w samej Konstytucji RP jako prawo do informacji publicznej. Na mocy art. 61 Ustawy Zasadniczej obywatel posiada prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów

władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Co istotne, prawo żądania informacji stosuje się też wobec innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym (np. gdy zadanie publiczne wykonuje podmiot prywatny). Na podstawie tej normy konstytucyjnej w obiegu prawnym funkcjonuje ustawa o dostępie do informacji publicznej, dalej: UDIP (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 1330).

Skoro jednak informacją publiczną może być w szczególności imię i nazwisko czy nawet data urodzenia, to siłą rzeczy należy dostrzec skrzyżowanie tej materii z zakresem przedmiotowym ustawy o ochronie danych osobowych, dalej: UODO (Dz.U. z 2018 r., poz. 1000), a więc normami podlegającymi zgodności z RODO (a wcześniej z dyrektywą 95/46/WE). W szczególności chodzi o tzw. anonimizację lub też pseudonimizację danych. Transparentne informowanie o sprawach publicznych należy do katalogu zasad demokratycznego państwa prawnego oraz stanowi narzędzie kontroli obywatelskiej nad działalnością organów władzy państwowej w zakresie wykonywania zadań publicznych.

1. Prawo do informowania a prawo do ochrony danych

Niniejsze opracowanie dotyka z jednej strony przedmiotu informacji publicznej, a z drugiej pozwala poznać najważniejsze postanowienia RODO i UODO, zwłaszcza w sferze pozornego konfliktu między prawem do informowania (udostępniania danych publicznych) a prawem do ochrony danych w ogóle.

Według definicji podanej już na wstępie, UDIP, legalna informacja publiczna, jest to „każda informacja o sprawach publicznych podlegająca udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie”. Trzeba przyznać, że konstrukcja ta jest mocno uogólniona, a pod względem techniki legislacyjnej obnaża błąd logiczno-językowy (*idem per idem* – „to samo przez to samo”) (Bednarczyk, 2012). Można spotkać się wręcz z zarzutem, że ustawodawca stworzył definicję obciążoną innym tego typu błędem (*ignotus per ignotus*, czyli wyjaśnianiem pojęcia nieznanego przez inne pojęcie nieznanne) (Knysiak-Molczyk, 2013).

Doprecyzowanie tego pojęcia wnosi bogaty dorobek orzeczeń sądów, np.: „informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów sprawujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej” (II SA 4059/02). W praktyce będzie to każda informacja znajdująca się, zgodnie z prawem, w posiadaniu tych podmiotów (Zaremba, 2012). Przyjmuje się przy tym, że wnioskowanie o podanie informacji dotyczyć powinno informacji faktycznej (aktualnej), a nie hipotetycznej (planowanej w przyszłości) bądź abstrakcyjnej.

W tym trybie nie można również wnioskować o interpretację przepisów prawa lub kierować zapytania w związku z załatwieniem własnej (indywidualnej) sprawy (II SAB 180/02, II SAB 105/02). Przykładem informacji publicznej będzie więc decyzja, niekiedy polecenie służbowe, treść dokumentów urzędowych (Ibidem). Trzeba wskazać, że orzecznictwo nie jest jednomyślne w tej materii (np. zob. II SA/Wa 875/06). Zasada ogólna (art. 2 UDIP) przedstawia wnioskodawcę o informację publiczną jako każdą osobę, przy czym organ udzielający tej informacji nie może żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego w tej sprawie. Jest to klauzula generalna, od której UDIP przewiduje kilka wyjątków. Pierwszy dotyczy tzw. informacji przetworzonej (w odróżnieniu od informacji prostej), czyli takiej, która według orzecznictwa (IV SA/Wr 598/07) wymaga wpierv „zebrania lub zsumowania pojedynczych wiadomości”.

Zgodnie z wykładnią sądów, przetworzenie jest równoznaczne z koniecznością odpowiedniego zestawienia informacji, samodzielnego ich zredagowania, przeprowadzenia czynności analitycznych (Zaremba, 2012). W tym miejscu dochodzi też do wkroczenia na pole regulacji chroniących dane osobowe. Informacja przetworzona to zatem również taka, która wymaga uprzednio wyrugowania z tekstu danych podlegających ochronie, przed udostępnieniem. Kompletną definicję przetwarzania znajdziemy dopiero w art. 4 pkt 2 RODO. Przed udostępnieniem informacji przetworzonej wymaga się spełnienia warunku „szczególnie istotnego interesu publicznego” (art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP). Pojęcie to cechuje niedookreśloność, a więc może być interpretowane szeroko. Interes publiczny odnosi się w swojej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych podmiotów publicznych jako pewnej całości.

Wypracowane orzecznictwo (II SA/Wa 481/05) pozwala uznać, że „w zakresie dostępu do informacji przetworzonej interes publiczny istnieje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa, np. w konsekwencji usprawniałoby działanie jego organów”. Chodzi m.in. o możliwość kontroli oddolnej na szczeblu obywatelskim oraz wywieranie uzasadnionego wpływu na prawidłowe wykonywanie zadań publicznych.

2. Ograniczenia w dostępie do informacji publicznej

W dostępie do informacji publicznej występuje szereg ograniczeń, które wynikają z samej definicji informacji publicznej, czyli uznanie jej lub nie za takową, jak i zgodności UDIP z innymi przepisami.

Odmowa udzielenia informacji publicznej powinna mieć formę decyzji administracyjnej (którą można zaskarżyć), natomiast udzielenie informacji już nie (zob. art. 16 UDIP). Innym ograniczeniem prawa dostępu do informacji publicznej (odnoszącym się np. do UODO, a tym bardziej do RODO) jest wzgląd na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Artykuł 5 ust. 2 UDIP stwierdza, że „ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji”.

Zakres przedmiotowy operowania informacją publiczną znajduje swoje źródło również poza UDIP, co wynika z art. 2 tej ustawy: „Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”. Spośród tych odrębnych regulacji, na czoło wychodzi właśnie UODO i RODO. Za ustawy odrębnie regulujące kwestie dostępu do informacji publicznej uznać należy ponadto (Zaremba, 2009):

- ustawę o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych;
- ustawę o ewidencji ludności i dowodach osobistych;
- ustawę Prawo własności przemysłowej;
- ustawę Prawo farmaceutyczne;
- ustawę o księgach wieczystych i hipotece;
- ustawę Prawo zamówień publicznych;
- ustawę o prawie autorskim i prawach pokrewnych;
- ustawy: Kodeks postępowania karnego oraz Kodeks postępowania administracyjnego;
- ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

Interesującym przykładem, który ilustruje uznanie bądź nieuznanie informacji jako publicznej, jest tzw. materiał urzędowy. W odróżnieniu od dokumentu urzędowego jest nim „wszystko to, co pochodzi od urzędu lub innej instytucji państwowej bądź dotyczy sprawy urzędowej, bądź powstało w rezultacie zastosowania procedury urzędowej” (IV CKN 458/00). Dodatkowo trzeba rozróżnić, czy materiał urzędowy nie posiada statusu utworu zdefiniowanego w ustawie o prawie autorskim, a więc czy nie mają zastosowania odrębne procedury chroniące własność intelektualną. Do materiałów urzędowych zaliczone zostały również: ocena techniczna robót budowlanych sporządzona na prywatne zamówienie i złożona do akt sprawy administracyjnej, pytania testowe stosowane na egzaminach na prawo jazdy, zlecane opinie i raporty oraz opinie biegłych w postępowaniu sądowym. Wszystkie powyższe mieszczą się w zakresie art. 4 pkt 2 ustawy o prawie autorskim (Zaremba, 2012).

Można w tym miejscu zadać pytanie, czy nagrania audiowizualne z przebiegu egzaminu praktycznego na prawo jazdy też wpisują się w kategorię informacji publicznych (przetworzonych), której udostępnienia zażąda osoba przygotowująca się do egzaminu lub osoba zajmująca się na co dzień problematyką bezpieczeństwa i szkolenia w ruchu drogowym? Wymagana przesłanka – o szczególnie ważnym interesie społecznym, który w kontekście zasady obiektywizmu, przejrzystości wykonywania zadania publicznego i jawności sprawowania funkcji egzaminatora – wydaje się być spełniona.

Dotychczasowy zbiór orzeczniczy pozwala uznać za informację publiczną takie informacje jak (Bednarczyk, 2012, s. 4):

- prezentacja multimedialna (wyrok WSA w Warszawie, II SAB/Wa135/10);
- wypełniony formularz testów psychologicznych (wyrok NSA, I OSK 517/06);
- karta badania znaku towarowego (wyrok NSA, I OSK 1550/11);
- karty wynagrodzeń wójta (wyrok WSA w Warszawie, VIII SAB/Wa23/11);
- protokoły kontroli, wizytacji, lustracji (wyrok NSA, I OSK 495/10);
- bilingi telefoniczne telefonu służbowego (wyrok NSA, I OSK1629/11).

Inną kategorią operacji dokonywanych na danych osobowych jest ich tzw. „ponowne wykorzystanie”. Chodzi o informacje publiczne – te o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie i o rozwoju społeczeństwa informacyjnego – które ze względu na sposób przechowywania i udostępniania pozwalają na ich ponowne wykorzystywanie w rozumieniu przepisów ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (art. 9a UDIP). Mowa tu o wykorzystywaniu, przez osoby fizyczne lub prawne, dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego, do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w ramach zadań publicznych, dla których te dokumenty zostały wyprodukowane.

Tryby dostępu do informacji publicznej zawiera poniższe wyliczenie (art. 9b-15 UDIP):

- ogłoszenie informacji i dokumentów w Biuletynach Informacji Publicznej;
- udostępnianie na wniosek;
- udostępniania informacji przez wywieszenie w odpowiednich miejscach (tablicach);
- wstęp na posiedzenie organów i udostępnienie stenogramów;
- umieszczenie informacji w centralnym repozytorium;
- korzystanie z dedykowanych systemów teleinformatycznych (centralne bazy, ewidencje).

W orzecznictwie sądowym wskazane zostały dodatkowe przesłanki uzyskania informacji w trybie wnioskowym. Wymaga się, aby wnioskowana informacja nie znajdowała się jeszcze w powszechnym obiegu ani nie była już znana wnioskodawcy (II SAB 372/03). Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku (art. 10 ust. 2 UDIP). Co do zasady, wniosek powinien mieć formę pisemną, przy czym dopuszcza się formę e-maila. We wniosku należy podawać swoje dane osobowe, co ma swoje konsekwencje przy wydawaniu odmownej decyzji administracyjnej. Nie wystarczy bowiem, że wnioskodawca jest możliwy do technicznego „namierzenia” (np. przez adres IP). Istnieje duże ryzyko umorzenia sprawy.

3. RODO jako następca UODO

Przepisy RODO doczekały się wejścia w życie z dniem 25 maja 2018 roku. Wprowadziły szereg pojęć, które do tej pory nie zostały zdefiniowane w polskiej UODO. Biorąc pod uwagę hierarchię aktów prawnych UE versus ustawodawstwo państw członkowskich, nie jest konieczne transponowanie postanowień rozporządzenia na odrębne regulacje prawa krajowego. RODO stosuje się bezpośrednio, zaś obecna UODO miała głównie na celu zharmonizowanie norm dotychczasowych, czyli dostosowanie naszego porządku prawnego o ochronie danych do przepisów unijnych. RODO w bardzo ogólnej formie odwołuje się do ustawodawstwa krajowego i prawodawstwa UE. Wedle jego art. 86, „dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych, które posiada organ lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, mogą zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlegają ten organ lub podmiot, dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych na mocy niniejszego rozporządzenia”.

Warto zatem przedstawić najważniejsze postulaty, które to rozporządzenie realizuje. I tak, dane osobowe oznaczają informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej, przy czym możliwość zidentyfikowania dotyczy wszelkich środków, które pozwalałyby wskazać daną osobę po takich atrybutach jak np. imię oraz nazwisko, numer identyfikacyjny (PESEL), prywatny numer telefonu, dane o lokalizacji, adres internetowy bądź po tzw. danych wrażliwych, czyli szczególnych czynnikach określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość (art. 4 pkt 1 RODO).

Podmiotem odpowiedzialnym za przetwarzanie danych (a więc też za ich udostępnianie w trybie informacji publicznej) jest administrator. Ustala on cele i sposoby przetwarzania danych osobowych, jednak samo wykonanie przetwarzania danych powierza się tzw. podmiotowi przetwarzającemu (art. 1 pkt 8 RODO).

Przetwarzanie danych jest możliwe tylko wtedy, kiedy zachodzi jedna z następujących przesłanek (art. 6 RODO):

- osoba, której dane dotyczą, wyraziła zgodę na ich przetwarzanie w konkretnym celu;
- przetwarzanie jest konieczne do nawiązania i wykonania umowy;
- przetwarzanie jest niezbędne ze względu na obowiązek prawny wobec administratora;
- przetwarzanie jest niezbędne dla chronienia żywotnych interesów osób;
- przetwarzanie jest niezbędne dla wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub sprawowania władzy publicznej (zadanie publiczne i jego wykonawca).

Przytoczony katalog zdarzeń można podsumować jako pięć zasad generalnych:

- legalność (zgodność z przepisami prawa);
- celowość (funkcje przetwarzania danych);
- merytoryczna poprawność (dane aktualne);
- adekwatność (tylko niezbędne dane do osiągnięcia celu);
- ograniczenie czasowe (z góry określony termin przetwarzania danych) (men.gov.pl).

Nawiasem mówiąc, RODO usankcjonowało w prawie kilka precedensów z pogranicza prawa własności intelektualnej oraz prawa ochrony danych osobowych. Jednym z najbardziej znanych tego typu przykładów jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (C-131/12), stwierdzający tzw. „prawo do zapomnienia”. W tym duchu powstał obowiązek administratora stron internetowych (np. wyszukiwarki internetowej) do usuwania – na żądanie osoby – wyników wyszukiwania w oparciu o frazę złożoną z imienia i nazwiska, na podstawie których można było tę osobę zidentyfikować. Po ogłoszeniu wyroku w 2014 roku firma Google poczuła się odpowiedzialna za przetwarzanie tego rodzaju danych osobowych i na wniosek użytkownika, którego te dane dotyczą, zobowiązała się do usunięcia konkretnego rekordu z listy wyników wyszukiwarki.

RODO usprawnia również kontrolę danych osoby, która te dane powierzyła do przetwarzania. Każdy proces przetwarzania danych osobowych powinien być jawny w stosunku do każdej osoby, której te dane dotyczą. W szczególności podmiot może zażądać usunięcia danych lub powołać się na prawo do informacji, w jakim trybie i komu zostały one przekazane.

Ograniczenie prawa do informacji publicznej wynika z wielu przepisów rangi ogólnej lub szczególnej oraz międzynarodowej i krajowej. Ochronę prywatności osób zapewnia przepis art. 47 Konstytucji RP, stanowiący, że „każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Trzeba jednak podsumować, że problematyka dostępu do informacji publicznej, pomimo jasno sformułowanych zasad ogólnych, wciąż cieszy się sporym zainteresowaniem. Z drugiej jednak strony przedmiotowe zagadnienie obarczone jest swoistą niepewnością, czemu daje wyraz liczne orzecznictwo w sprawie informacji publicznej. W okresie 2002-2015 sądy dokonały 5721 rozstrzygnięć, z czego aż 792 sprawy przypadły Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu (benchmarking.silesia.org.pl, dostęp: 10.09.2018).

4. Funkcjonowanie dostępu do informacji publicznej w praktyce

Przy dokonywaniu oceny funkcjonowania obowiązujących przepisów warto przyjrzeć się danym statystycznym publikowanym przez Urząd Ochrony Danych Osobowych. Analizie poddane zostały dane zawarte w sprawozdaniach rocznych z lat 2013-2017 i dotyczące skarg naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, złożonych na podmioty działające w wybranych obszarach. Dane te zostały zebrane i przedstawione w tabeli 1. Ze względu na zmiany w podziale na obszary w sprawozdaniach za kolejne lata, w rubrykach pojawia się brak danych, co oznacza, że dane z takiego obszaru ujęte zostały w kategorii „inne”. Warto zauważyć, że na przestrzeni lat 2013-2017 nastąpił wzrost liczby skarg o 57%, choć niekoniecznie musi świadczyć to o pogarszającym się funkcjonowaniu dostępu do informacji publicznej.

Tabela 1

Skargi dotyczące naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych

Obszar podmiotu	Sprawozdanie za rok				
	2013	2014	2015	2016	2017
Administracja publiczna	236	249	275	327	320
Banki i inne instytucje finansowe	247	354	329	278	467
Bezpieczeństwo publiczne	72	78	43	56	37
Internet	224	406	336	310	478
Marketing	93	153	95	212	b.d.
Mieszkalnictwo	93	104	81	79	137
Organizacje społeczne	63	29	16	b.d.	b.d.
Oświata i szkolnictwo wyższe	41	51	47	50	b.d.
Sądy, prokuratura, komornicy	48	67	58	72	75
Służba zdrowia	48	47	59	160	135
Telekomunikacja	86	134	135	128	232
Ubezpieczenia	37	63	55	75	72
Windykacja	92	110	110	131	b.d.
Zatrudnienie	23	62	47	128	119
Związki wyznaniowe	b.d.	b.d.	b.d.	45	28
Inne	476	574	570	559	850
Razem	1879	2481	2256	2610	2950

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Urzędu Ochrony Danych Osobowych z lat 2013-2017.

Urząd Ochrony Danych Osobowych nie prowadzi statystyk na temat liczby zgłoszeń dostępu do danych publicznych. Częściowo dane takie dostępne są w raportach publikowanych przez organizację pozarządową Sieć Obywatelska Watchdog. Na Portalu Samorządowym (portalsamorzadowy.pl) zamieszczony został raport tej organizacji, dotyczący dostępu do informacji publicznej. Dane dotyczą 1690 urzędów gmin, gdyż tyle z 2467 zapytanych udzieliło informacji. Zostały one przedstawione w tabeli 2 i na wykresie 1. Dominanta liczby wniosków w badanym okresie rosła, wynosząc odpowiednio w latach: 2014 – 39,4, 2015 – 40,3 i 2016 – 45,3.

Tabela 2

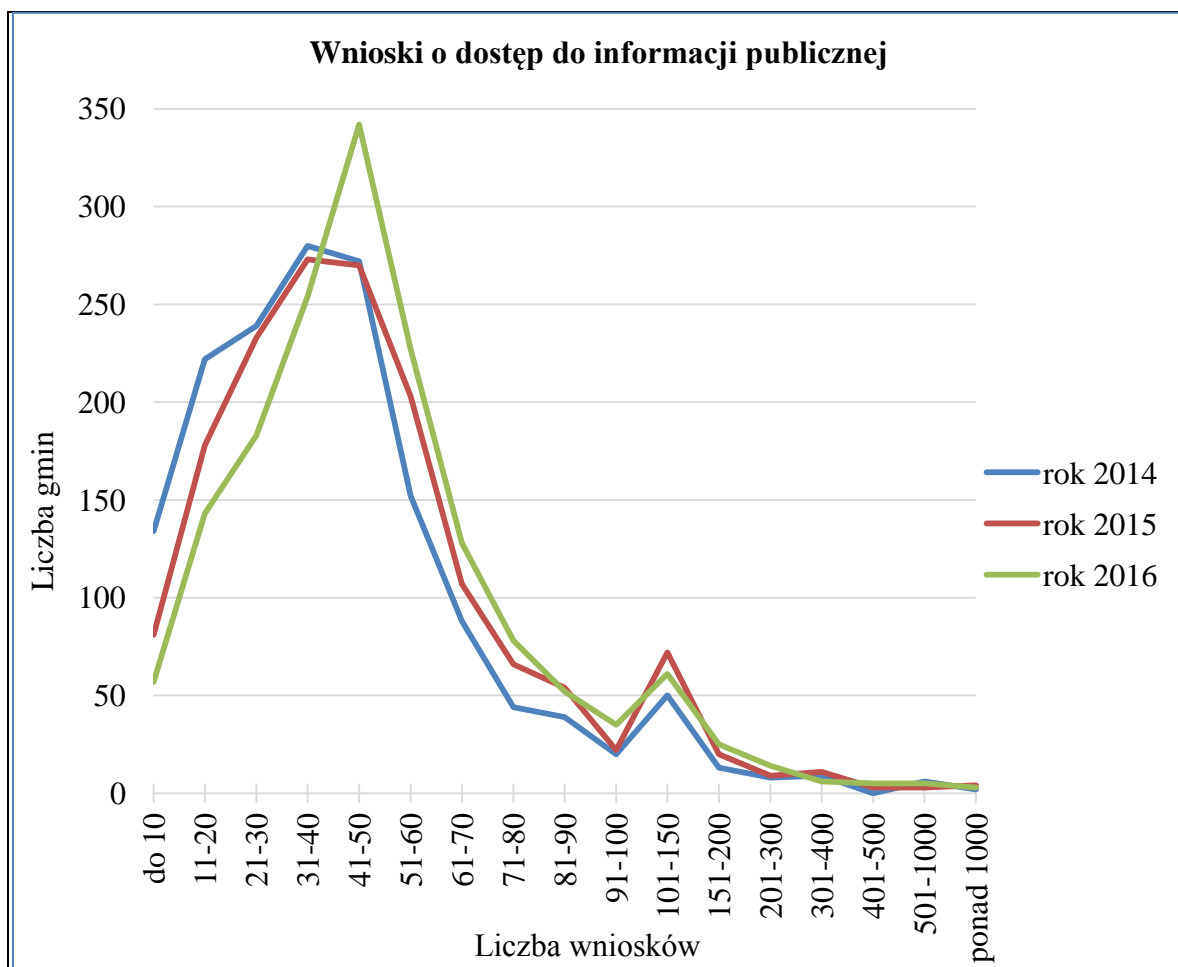
Liczba zgłoszeń dostępu do danych publicznych w gminach

Liczba wniosków	Liczba gmin, która otrzymała tyle wniosków w roku		
	2014	2015	2016
do 10	134	81	57
11-20	222	178	143
21-30	239	233	183
31-40	280	273	254
41-50	272	270	342
51-60	152	203	227
61-70	88	107	128
71-80	44	66	78
81-90	39	54	52
91-100	20	22	35
101-150	50	72	61
151-200	13	20	25
201-300	8	9	14
301-400	9	11	6
401-500	0	3	5
501-1000	6	3	5
Ponad 1000	2	4	3
Razem	1578	1609	1618

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska. Pobrane z: portalsamorzadowy.pl (dostęp: 10.09.2018).

Z informacji udzielonych przez gminy wynika, że najczęściej z prawa dostępu do informacji publicznej korzystają firmy przygotowujące się do przesłania ofert swoich usług, instytuty badawcze, organizacje pozarządowe, a nawet same gminy. Niestety wnioski kierowane przez obywateli są w mniejszości.

Osobnym problemem, który coraz częściej podnoszony jest przez podmioty udostępniające informację publiczną jest zjawisko nadużywania prawa dostępu do informacji publicznej przez uprawnionych, którzy zasypują te podmioty wnioskami. Dochodzi do sytuacji, w których masowe wnioski składane przez tę samą osobę paraliżują pracę urzędu (Piszcz, 2018). Niestety w UDIP brakuje jednoznacznej regulacji stanowiącej narzędzie do walki z osobami nadużywającymi tego prawa.



Wykres 1. Liczb zgłoszeń dostępu do informacji publicznej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 1.

Warto zauważyć też, że w dalszym ciągu blisko połowa rejestrów wniosków wpływających do gmin o dostęp do informacji prowadzona jest ręcznie i na przestrzeni badanych lat następują niewielkie zmiany, co ujęto w tabeli 3.

Tabela 3

Forma prowadzonych przez gminy rejestrów wniosków wpływających do urzędów

Forma prowadzonych rejestrów	Rok		
	2014	2015	2016
Elektronicznie	597	647	666
Ręcznie	649	643	640
Elektronicznie/ręcznie w zależności od wydziału urzędu	85	83	86
Razem	1331	1373	1392

Źródło: *Polskie gminy i dostęp do informacji publicznej*, A. Zdanowicz, 2018. Pobrane z: siecobywatelska.pl/13775/ (dostęp: 10.09.2018).

Podsumowanie

Gwałtowny rozwój technologii informacyjnej niewątpliwie wpływa na równie gwałtowne przemiany w życiu ludzi. Wiek XXI określa się wręcz jako wiek społeczeństwa informacyjnego (Krzysztoń, 2015). Łatwość, z jaką można uzyskać dostęp do wszelkiego typu informacji i z jaką można komunikować się z innymi ludźmi wywołuje szereg zmian, a także powstawanie nowych zjawisk społecznych. Państwa z trudem nadążają za przemianami, próbując modyfikować lub tworzyć zupełnie nowe regulacje prawne, rozwiązujące problemy nieznanne jeszcze kilkanaście lat temu. Problemy są zarówno z zagwarantowaniem dostępu do informacji publicznej – podmioty zobowiązane udzielać takiej informacji często uchylają się przed tym obowiązkiem – jak i z ochroną tych podmiotów przed nadużywaniem przez obywateli trybu dostępu rzeczonoego prawa do tego typu informacji (I OSK 2642/16). Z drugiej strony konieczne są wyważone przepisy, gwarantujące z jednej strony dostęp do informacji publicznej, a z drugiej chroniące obywateli, firmy i inne podmioty przed ujawnianiem np. danych osobowych. W opracowaniu zasygnalizowano wszystkie te problemy, których rozwiązanie jest potrzebą chwili, zaś rozwiązywanie problemów, które z pewnością dopiero się pojawią, jest znakiem czasu.

Bibliografia

- Bednarczyk, M. (2012). *Dostęp do informacji publicznej. Wybrane zagadnienia*. Konferencja „Zmierzając ku doskonałości” Pobrane z: www.innowacyjna.zpp.pl.
- Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. (2016). *Obowiązki dyrektora szkoły z zakresu ochrony danych osobowych*. Pobrane z: men.gov.pl/wp-content/uploads/2017/04/poradnik-obowiazki-dyrektora-szkoly-z-zakresu-ochrony-danych-osobowych.pdf.
- Knysiak-Molczyk, H. (2013). *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Krzysztoń, W. (2015). XXI wiek – wiekiem społeczeństwa informacyjnego. *Modern Management Review*, 22(3), 101-112.
- Piszcz, M. (2018). *Jawność informacji publicznej – konsekwencje dla sektora publicznego i prywatnego*. Pobrane z: https://piszcz.pl/wp-content/uploads/2018/04/konsekwencje_jawnosc_informacji_28_03_2018.pdf.
- Portal Samorządowy. (2018). Dostęp do informacji publicznej. Pobrane z: www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/dostep-do-informacji-publicznej-az-30-proc-urzedow-nie-zareagowalo-na-wniosek,108606.html.
- Postanowienie NSA z 11.12.2002 r., sygn. akt II SAB 105/02.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Tekst mający znaczenie dla EOG). EUR-Lex – 32016R0679.
- Sieć Obywatelska Watchdog Polska. Pobrane z: portalsamorzadowy.pl.
- Sitniewski, P. (2015). *Prawo dostępu do informacji publicznej*. Konferencja *Jawność Życia Publicznego*. Pobrane z: benchmarking.silesia.org.pl/pub/pliki/file/Konferencja%202012-13_01_2015/12_01_2015_Prawo%20dost%C4%99pu%20do%20informacji%20publicznej.pdf.
- Urząd Ochrony Danych Osobowych. (2014-2017). *Sprawozdanie roczne*. Pobrane z: giodo.gov.pl/1520113.
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1000).
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 1994 r., Nr 24, poz. 83 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

- Wyrok NSA z 14.02.2017 r., sygn. akt I OSK 2642/16.
Wyrok NSA z 20.11.2003 r., sygn. akt II SAB 372/03.
Wyrok NSA z 25.03.2003 r., sygn. akt II SA 4059/02.
Wyrok NSA z 27.09.2002 r., sygn. akt II SAB 180/02.
Wyrok SN z 26.09.2001 r., sygn. akt IV CKN 458/00.
Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 13 maja 2014 r. sprawa C-131-/12.
Wyrok WSA w Warszawie z 17.05.2005, sygn. akt II SA/Wa 481/05.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10.01.2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 598/07.
Zaremba, M. (2009). *Prawo dostępu do informacji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Diffin.
Zdanowicz, A. (2018). *Polskie gminy i dostęp do informacji publicznej*. Pobrane z: <https://siecobywatelska.pl/13775/>.

PRZEGLĄD NOWOŚCI WYDAWNICZYCH NAUK EKONOMICZNYCH

Monika Makowiecka (red.)
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

Formułowanie strategii przedsiębiorstwa. Klasyka (wyd. I)

Autor: Wojciech Nasierowski
Wydawnictwo: Difin S.A.
Warszawa 2018

Książka stanowi znakomitą syntezę klasyki koncepcji zarządzania strategicznego przedsiębiorstwem, a składa się z trzech głównych części, poświęconych: istocie zarządzania strategicznego, z koncentracją na istocie strategii przedsiębiorstwa i modelach zarządzania strategicznego, metodom zarządzania strategicznego oraz restrukturyzacji przedsiębiorstwa w związku z zarządzaniem strategicznym.

Część pierwsza opracowania w sposób prosty i syntetyczny traktuje o istocie strategii przedsiębiorstwa i zarządzania strategicznego. Stanowi ona także zarys tzw. szkół występujących w ramach klasyki zarządzania strategicznego. Choć Autor wyczerpująco przeprowadził syntezę istniejących podejść, uzupełnił on rozważania również przykładami, co niewątpliwie sprzyja percepcji przedstawionych treści.

Istotnym elementem omawianej przez Autora problematyki jest druga część publikacji, zadedykowana klasycznym metodom, wywodzącym się głównie z „harwardzkiej” szkoły pozycjonowania. Punktem wyjścia są w niej charakterystyki wizji i misji przedsiębiorstwa oraz jego celów. Zaznaczyć należy, że ujęta w opracowaniu koncepcja pięciu sił Portera to klasyka zarządzania strategicznego – nie do pominięcia podczas prezentacji rozwoju i podstaw zarządzania strategicznego. Autor podkreśla, że model M. Portera jest opisywany jako nadal aktualny i można go rozpatrywać w kontekście nowych realiów prowadzenia działalności gospodarczej. Tematyka tej części publikacji uwzględnia także szereg innych metod, takich jak analizę SWOT, krzywą U Portera, czy metodę SPACE. Omówiono w niej również: strategię przedsiębiorstwa, teoretyczne podstawy biznes planów, analizę cyklu życia wyrobu, organizacji i przemysłu, macierz BCG – która nadal jest znakomitym narzędziem dydaktycznym, mającym na celu rozwój wyobraźni menedżerskiej w zakresie myśli o konkurencyjności i pozycji jednostek organizacyjnych firmy na rynku. Dopełnienie tej części rozważań stanowi ocena strategii i planów strategicznych. To niezwykle ważne zagadnienie niejednokrotnie pomijane jest podczas zarządzania strategicznego w praktyce.

Ostatnia część książki to synteza klasycznej problematyki restrukturyzacji przedsiębiorstw. Charakterystyka ta objęła: reengineering, zintegrowane systemy informatyczne, TQM oraz zarządzanie kryzysowe.

Podkreślić należy, że omawiana pozycja stanowi dzieło o wysokich walorach poznawczych, prezentujące podstawy zarządzania strategicznego, bez których żaden teoretyk-naukowiec-dydaktyk ani najlepszy praktyk nie zrozumie istoty, roli, sensu i celów procesów informacyjno-decyzyjnych, dotyczących przyszłości funkcjonowania przedsiębiorstwa.

opracował: Bogusz Miłkuła

Zarządzanie wiedzą w rozwoju obszarów wiejskich (wyd. I)

Autorzy: Anna Krakowiak-Bal, Paweł Łukasik, Bogusz Mikuła, Anna Pietruszka-Ortyl,
Urszula Ziemiańczyk
Wydawnictwo: C.H. Beck
Warszawa 2017

Zaprezentowana w monografii problematyka stanowi efekt pracy pięcioosobowego zespołu badawczego, którego celem było powiązanie trudnego procesu zmian społeczno-gospodarczych z nowymi koncepcjami zarządzania, obecnymi w najbardziej innowacyjnych przedsiębiorstwach. Opracowanie przedstawia wyniki badań dotyczących diagnozy i oceny obecnie stosowanych rozwiązań w zakresie zarządzania wiedzą w podmiotach zaangażowanych w rozwój obszarów wiejskich. Książka zawiera dziewięć rozdziałów i podzielona została na trzy obszary tematyczne.

W części pierwszej publikacji Autorzy przybliżają w swoich rozważaniach istotę rozwoju obszarów wiejskich, koncepcję zarządzania wiedzą, jak również przedstawiają zidentyfikowane procesy w rozwoju obszarów wiejskich i założenia badawcze.

Przedstawiona w części drugiej problematyka obejmuje prezentację badań empirycznych: charakterystykę pięciu procesów z udziałem wiedzy (zadań operacyjnych zarządzania wiedzą), realizowanych w ramach systemu rozwoju obszarów wiejskich, tj.: *Identyfikacja, Transfer Wiedzy, Gromadzenie, Kreowanie, Stosowanie*. Każdemu z tych procesów poświęcono osobny rozdział książki, zapoznając czytelnika z przyjętą ich definicją oraz specyfiką. Do analizy i oceny wyróżnionych procesów wykorzystano wyniki przeprowadzonych badań.

W ostatniej części opracowania, którą stanowi prezentacja *Modelu zarządzania wiedzą w rozwoju obszarów wiejskich*, przedstawiono wartości, zasady oraz antyzasady charakterystyczne dla procesów z udziałem wiedzy w organizacjach wspierających rozwój obszarów wiejskich – zaproponowano zastosowanie dwóch wariantów modelu zarządzania wiedzą i określono zasady kształtujące funkcjonowanie systemu zarządzania wiedzą rozwoju obszarów wiejskich.

Zgodnie z przyjętym założeniem Autorów, przeprowadzone badania w całości mają charakter podstawowy, począwszy od opracowania metodyki oceny procesów zarządzania wiedzą, a kończąc na koncepcji modelowego systemu zarządzania wiedzą. Monografia adresowana jest zarówno do praktyków, jak i teoretyków zajmujących się problematyką rozwoju obszarów wiejskich oraz zarządzania wiedzą.

opracowała: Urszula Ziemiańczyk

Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE (wyd. I)

Autor: Grzegorz Kuca

Wydawnictwo: Wolters Kluwer

Kraków 2018

Przedstawiona w publikacji problematyka traktuje o regulacjach budżetowych, przyjętych w poszczególnych państwach Unii Europejskiej. Autor w ujęciu syntetycznym zmierza do określenia cech rozwiązań modelowych, które są w szczególności prawnych odmienne, co wynika z różnic tradycji historycznej i konstytucyjnej. Zbliża je jednak przedmiot regulacji. Wszystkie zaś „nakierowane są na jak najszybsze dojście do skutku ustawy regulującej gospodarkę budżetową państwa”.

Autor koncentruje swoje rozważania w szczególności na badaniach i porównaniach rozumienia pojęcia procedur budżetowych, a także na analizie różnych rozwiązań w zakresie ich podziału na etapy. Ustala on też determinanty proceduralne wyposażone w sankcję prawną. Wśród nich, na pierwszym miejscu znajdują się zasady budżetowe.

Zestawiając przepisy poszczególnych państw, określające wymogi podejmowania rozstrzygnięć budżetowych oraz normy kompetencyjne, opracowanie w dalszej części objaśnia kolejno działania organów państwa w fazie projektowania budżetu, w fazie jego uchwalania, jak też w trakcie wykonywania. Autor zwraca przy tym dodatkowo uwagę na regulacje odnoszące się do działań jednostek realizujących budżet oraz bada mechanizmy kontroli jego wykonania.

Przeprowadzona przez Autora wnikliwa analiza prowadzi do wniosków końcowych, zawierających próbę określenia „parametrów prawnych” modelu procedury budżetowej, który można byłoby uznać za optymalny dla demokratycznego państwa prawnego. Uzupełnieniem opracowania, będącym integralną jego częścią, są wskazane propozycje przydatnych zmian *de lege ferenda*.

Książka jest ważną publikacją prawniczą, która może zainteresować zarówno ekonomistów, jak i politologów. Pozwala spojrzeć na problematykę finansów publicznych od strony kwestii „technicznych”, pojawiających się w procesie przekształcania założeń gospodarczych oraz politycznych na język normatywnej praktyki, umożliwiając jednocześnie szeroką ich perspektywę porównawczą.

opracował: Jarosław Reszczyński

Gospodarka przestrzenna. Koncepcje teoretyczne (wyd. I)

Autor: Ryszard Domański

Wydawnictwo: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

Poznań 2018

Przedstawiona w publikacji problematyka, stanowiąca kontynuację badań nad dynamiką oraz ewolucją gospodarki przestrzennej, prowadzonych przez wybitnego polskiego ekonomistę i geografa – Profesora Ryszarda Domańskiego – ucieszy zapewne czytelników zainteresowanych problematyką ekonomiczno-przestrzenną.

Jak przyznaje we wstępie Autor, książka oparta została na oryginalnych publikacjach piśmiennictwa światowego, jak również – ale przez skromność Autor o tym nie wspomina – na bardzo bogatym, długoletnim Jego doświadczeniu naukowo-badawczym, dokumentowanym długą listą dorobku publikacyjnego.

Problematyka opracowania w swej treści nawiązuje do wielu wcześniejszych tematów podejmowanych przez Autora w innych publikacjach, niemniej jednak w znaczącej części jest to nowe, oryginalne ujęcie poruszanych zagadnień. W stosunku np. do innej książki tego Autora – *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne* (Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006), ujmuje on znacznie bardziej zaawansowane merytorycznie rozważania, analizy i nowatorskie ujęcia oraz propozycje.

Wśród bardzo wielu omawianych w książce koncepcji teoretycznych, mających zastosowanie w badaniach ekonomiczno-przestrzennych, istotną grupę stanowią koncepcje własne Autora, w tym znane z Jego wcześniejszych publikacji, ale nieco zmodyfikowane, z uwzględnieniem nowych przymyśleń, często także z nawiązaniem do osiągnięć w innych obszarach nauki. Książka nie należy do łatwych lektur. Rekomendowana jest ona przede wszystkim pracownikom nauki o specjalnościach nakierowanych na wyjaśnianie procesów rozwoju, uwzględniających czynniki przestrzeni, jak również bardziej ambitnym studentom studiów magisterskich czy doktoranckich, zainteresowanych gospodarką regionalną i przestrzenną.

opracował: Tadeusz Kudłacz

Gospodarcze i społeczne przyczyny oraz skutki deficytu zasobów wodnych

Autor: Agnieszka Thier

Zeszyty Biblioteki „Ekonomia i Środowisko”, nr 36

Redakcja naukowa: Kazimierz Górka

Wydawnictwo: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Kraków 2016

Zaprezentowana w monografii problematyka koncentruje się w szczególności na prezentacji i analizie problemu zasobów wodnych w ujęciu globalnym, a także na zagadnieniu deficytu tych zasobów, zarówno w skali lokalnej, jak i regionalnej, przy jednoczesnej próbie oceny sposobów zwalczania tego zjawiska.

Podjęte w publikacji rozważania kompleksowo ujmują znaczenie wody w przyrodzie, gospodarce, a także w życiu społecznym, zarówno w teorii ekonomii, jak i polityce gospodarczej. Autorka dokonuje w tym względzie m.in. analizy istoty cyklu hydrologicznego w skali globalnej oraz bada różne podejścia w kontekście definicji zasobów wodnych. Uwzględnia przy tym kwestię użyteczności wody w świetle teorii wartości i ekonomii dobrobytu, jak też zagadnienie rozwoju konkurencyjności i jej ograniczeń na skutek monopolu naturalnego w zaopatrzeniu w wodę.

Istotnym elementem prezentowanych w monografii treści są przywołane przez Autorkę przyczyny (zarówno naturalne, jak i te będące konsekwencją działań człowieka), warunkujące występowanie deficytu zasobów wodnych i sposoby jego pomiaru. Wiele uwagi w tym względzie poświęcono przeprowadzonej analizie zwiększenia zużycia wody na świecie i w wybranych krajach poddanych badaniu, a także kwestii związanej z niedoborem wody i brakiem dostępu do urządzeń sanitarnych na świecie. Autorka ponadto wskazuje na skutki deficytu w różnych sektorach gospodarki i życia społecznego, eksponując przy tym konieczność przejścia z koncepcji antropocentrycznej na biocentryczną.

Integralną część monografii stanowi problematyka wykorzystania zasobów wodnych w Polsce. Autorka podjęła w niej próbę rozwiązania problemu deficytu zasobów wodnych i zaopatrzenia w wodę oraz ocenę zasadności stosowanych i proponowanych dotąd rozwiązań, uwzględniającą podstawy zapewniające większą skuteczność polityki wodnej, jak również efektywność programów zaopatrzenia w wodę. W tym celu przeprowadziła ona m.in. ocenę wodochłonności procesów produkcyjnych i usługowych w Polsce na tle innych krajów europejskich, ocenę liczbową nakładów inwestycyjnych i kosztów eksploatacyjnych gospodarki wodnej, szczegółowo charakteryzując także przejawy narastania deficytu wody, w tym jego skutki gospodarcze.

Monografia autorstwa Agnieszki Thier doskonale wpisuje się w działanie Sekcji Ekonomiki Użytkowania i Ochrony Wód polskiego oddziału Europejskiego Stowarzyszenia Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych¹. Jest tym samym interesującą oraz ważną publikacją, traktującą o zasobach wodnych, jako jednym z najważniejszych tematów, będących przedmiotem zainteresowań zarówno hydrologów, ekonomistów, polityków socjologów, jak też ekologów.

opracowała: Monika Makowiecka

¹ Od 2014 roku Polskie Stowarzyszenie Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych.

Informacje o Autorach

mgr Monika BOCHENEK

Absolwentka Akademii Ekonomicznej w Krakowie na kierunku ekonomia; studiów podyplomowych, m.in. Pedagogiki na Akademii Pedagogicznej w Krakowie, Zarządzania projektami finansowanymi ze środków UE w Małopolskiej Szkole Administracji Publicznej w Krakowie, Pozyskiwania i zarządzania funduszami UE; a także studiów doktoranckich na Wydziale Zarządzania Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie.

Posiada doświadczenie zawodowe w zakresie opracowywania oraz wdrażania projektów finansowanych z funduszy własnych i zewnętrznych, a także zarządzania projektami w sektorze publicznym i prywatnym.

lic. Barbara DUTKA

Absolwentka studiów I stopnia na kierunku Finanse i rachunkowość Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Obecnie poszerza swoją wiedzę na studiach magisterskich na tym samym kierunku, a także zdobywa kolejne kwalifikacje CIMA.

Zaangażowana w działalność w międzynarodowej organizacji studenckiej AIESEC. Zainteresowanie finansami przedsiębiorstw łączy z pasją do motoryzacji i innowacyjnych rozwiązań w przestrzeni miejskiej. Jako mieszkanka jednego z największych miast w Polsce z zacięciem analizuje rozwój nowego modelu biznesowego w Polsce, jakim jest carsharing.

prof. dr hab. Kazimierz GÓRKA

W latach 1963-2015 pracownik naukowo-dydaktyczny Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, w latach 1992-2018 także w innych uczelniach; w latach 1987-2008 kolejno kierownik Zakładu Ekonomiki Przemysłu, dyrektor Instytutu Ekonomiki Przemysłu, kierownik Katedry Polityki Przemysłowej i Ekologicznej UE.

Współzałożyciel (1991) i pierwszy przewodniczący polskiego oddziału Europejskiego Stowarzyszenia Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych (EAERE), obecnie Polskie St. E. Ś. i Z. N., wieloletni wiceprzewodniczący Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Krakowie, członek rad programowych czasopism „Ekonomia i Środowisko” oraz „Aura”.

Autor i współautor ok. 500 publikacji, w tym ok. 30 monografii i podręczników oraz ponad 300 artykułów naukowych, publikowanych także w innych krajach, z zakresu ekonomiki przemysłu, ekonomiki ochrony środowiska naturalnego i polityki ekologicznej, zarządzania przedsiębiorstwami, ekonomiki pracy, gospodarki nieformalnej.

mgr Aleksandra JASIŃSKA

Wykładowca w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Absolwenta matematyki na Uniwersytecie Jagiellońskim i studiów doktoranckich na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie, a także studiów podyplomowych z inżynierii oprogramowania na Uniwersytecie Jagiellońskim i z zarządzania oświatą na Uniwersytecie Rzeszowskim.

Autorka publikacji z zakresu finansów samorządowych i dydaktyki matematyki.

dr inż. Marek JASIŃSKI

Starszy wykładowca w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Absolwent Politechniki Krakowskiej i Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie. Doktor nauk technicznych. Ukończył studia podyplomowe w zakresie zarządzania instytucją oświatową na Uniwersytecie Rzeszowskim i studia doktoranckie na Wydziale Cybernetyki Wojskowej Akademii Technicznej.

Interesuje się badaniem złożonych sieci stochastycznych. Autor publikacji związanych z informatyką.

dr Oskar KIERCZ

Wykładowca w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Doktor nauk ekonomicznych.

Zainteresowania naukowe koncentruje wokół zagadnień związanych ze społeczeństwem informacyjnym, elektroniczną gospodarką i informatyką ekonomiczną.

prof. dr hab. Jerzy KORNAŚ

Profesor doktor habilitowany nauk humanistycznych, profesor zwyczajny Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu i Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Kierownik Katedry Nauk Politycznych na Wydziale Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych UEK.

Autor i współautor kilkudziesięciu publikacji z dziedziny historii polskiej myśli państwowej i politycznej, transformacji ustrojowej polskiego systemu politycznego, służby cywilnej oraz współczesnych przemian programowych polskich ruchów politycznych.

prof. dr hab. Tadeusz KUDŁACZ

Profesor nauk ekonomicznych, pracownik naukowo-dydaktyczny Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu, Dyrektor Instytutu Ekonomicznego PWSZ. Profesor na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie. Członek Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk. Główne zainteresowania naukowe obejmują rozwój w układach terytorialnych oraz politykę i programowanie rozwoju.

prof. dr hab. Janusz A. MAJCHEREK

Dyrektor Instytutu Filozofii i Socjologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie. Zajmuje się zagadnieniami filozofii i socjologii kultury, filozofii społecznej i politycznej, etyki.

Autor kilku książek i kilkudziesięciu artykułów naukowych w zakresie tej tematyki, a także historii politycznej i społecznej. Analityk i komentator zagadnień politycznych oraz społecznych, publikował lub publikuje na łamach „Tygodnika Powszechnego”, „Rzeczpospolitej”, „Gazety Wyborczej”, „Newsweeka”, „Przeglądu Politycznego”, polsko-niemieckiego magazynu „Dialog”, internetowego cyklu „Polen-Analysen” oraz innych czasopism krajowych i zagranicznych.

mgr Monika MAKOWIECKA

Wykładowca przedmiotów z dyscypliny finansów w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu i trener szkoleń. Absolwentka studiów magisterskich w zakresie nauk ekonomicznych na Wydziale Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Akademii Ekonomicznej w Krakowie oraz doktorantka Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na Wydziale Finansów.

Zainteresowania badawcze koncentruje przede wszystkim na zagadnieniach związanych z finansowaniem przedsiębiorstw, a zwłaszcza funkcjonowaniem i możliwościami rozwoju przedsiębiorstw w tzw. „trudnych” warunkach otoczenia.

dr Tomasz MAŚLANKA

Starszy wykładowca w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Pracownik Katedry Finansów Przedsiębiorstw UEK w Krakowie oraz Zakładu Finansów i Rachunkowości IE w PWSZ w Nowym Sączu. Wykładowca w Krakowskiej Szkole Biznesu UEK oraz w Stowarzyszeniu Księgowych w Polsce.

Autor licznych publikacji z zakresu finansów przedsiębiorstw, analizy finansowej, przewidywania upadłości przedsiębiorstwa oraz rachunku przepływów pieniężnych.

prof. dr hab. Bohuslava MIHALČOVÁ

A full-time Professor at the State University of Applied Sciences in Nowy Sącz, Poland and at the same time she chairs the Department of Management at the Faculty of Business Economics of the University of Economics in Bratislava with seat in Košice. Since 2005 she is an Associate Professor and since 2011 she was named a full-time professor by the President of the Slovak Republic. She focusses on the management, quality, innovation, planning, business performance, sociology, and innovation & leadership and the necessary skills for future innovators and leaders. She is an author of monographs, textbooks, scientific and professional articles. Most of them are registered in Scopus and WOS databases.

dr hab. Bogusz MIKUŁA, prof. nadzw.

Kierownik Zakładu Zarządzania i Turystyki Instytutu Ekonomicznego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu.

W swoich zainteresowaniach koncentruje się głównie na nowoczesnych koncepcjach i metodach zarządzania, a w szczególności na tematyce zarządzania wiedzą oraz kapitałem intelektualnym, zarządzania talentami, kształtowania zachowań ludzi w organizacjach. Autor i współautor ponad 200 publikacji.

dr Teresa MYJAK

Starzy wykładowca w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Doktor nauk ekonomicznych w zakresie nauk o zarządzaniu.

Zainteresowania naukowe: zarządzanie kapitałem ludzkim, zarządzanie wiedzą, zarządzanie strategiczne, zarządzanie w przedsiębiorstwie, organizacja i zarządzanie, edukacja, praca zawodowa.

dr Tomasz POŁOMSKI

Dyrektor Zespołu Szkół Ekonomicznych w Nowym Sączu – szkoły partnerskiej Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu; były pracownik naukowy PWSZ w Nowym Sączu. Germanista, doktor nauk humanistycznych w zakresie językoznawstwa, lektor języka niemieckiego. Ukończył studia podyplomowe w zakresie zarządzania instytucją oświatową w zreformowanym systemie edukacji w Wyższej Szkole Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim, a także Administracji publicznej i samorządowej. Jest członkiem Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej w Ministerstwie Edukacji Narodowej.

Autor 17 artykułów naukowych z dziedziny językoznawstwa, glottodydaktyki języka niemieckiego i prawa.

prof. dr hab. Michal PRUŽINSKÝ

A full-time Professor at the Faculty of Security Sciences of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University (AFMKU) and at the same time is a full time Professor at the Department of Commercial Entrepreneurship of the Faculty of Business Economics of the University of Economics in Bratislava with seat in Košice. Since 1987 he is an Associate Professor and in 1999 was named by the President of the Slovak Republic as a Professor.

He focusses on operational research, economics of defence, strategy, marketing, logistics and products' distribution. He participated on several ERAZMUS+ Staff Mobilities.

He is an author of monographs, textbooks, scientific and professional articles. Some of them are registered in Scopus, WOS and other databases.

dr Halina RECHUL

Wykładowca w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Doktor nauk ekonomicznych w dyscyplinie finanse.

Zainteresowania badawcze i naukowe koncentruje wokół rachunkowości, głównie finansowej oraz budżetowej. Autorka i współautorka wielu publikacji naukowych z tego zakresu.

dr hab. Jarosław RESZCZYŃSKI, prof. nadzw.

Prawnik, absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu i Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. W latach 1991-1998 pracownik administracji publicznej (MSZ), w latach późniejszych także organów nadzoru w gospodarce.

Specjalizuje się w zagadnieniach prawa rzymskiego, historii prawa, państwa i administracji, a także historii kultury prawnej. Autor wielu monograficznych opracowań oraz artykułów z tego zakresu, a ponadto publikacji dotyczących prawa pracy, ochrony własności intelektualnej oraz stosunków międzynarodowych. W latach 2005-2010 redaktor czasopisma naukowego „Gentes et nationes”. Współautor przekładu z języka łacińskiego kodyfikacji justyniańskiej (Digesta w 10 tomach).

prof. dr hab. Leszek RUDNICKI

Były profesor zwyczajny Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie i Akademii Wychowania Fizycznego w Krakowie, obecnie profesor zwyczajny Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Pełnił wiele funkcji, m.in. kierownika Katedry Konsumpcji i prodziekana w Akademii Ekonomicznej w Krakowie, kierownika Zakładu Zarządzania i Turystyki w PWSZ w Nowym Sączu, rektora Wyższej Szkoły Ekonomii i Informatyki w Krakowie, członka Komisji Nauk Ekonomicznych PAN oddziału w Krakowie.

Specjalizuje się w badaniach konsumpcji i zachowań konsumentów na rynku. Autor kilku publikacji oraz kilkadziesiąt artykułów naukowych.

dr Adam RYBARSKI, prof. nadzw.

Emerytowany docent Akademii Ekonomicznej w Krakowie (obecnie Uniwersytet Ekonomiczny). Aktualnie profesor nadzwyczajny w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Nowym Sączu. Przez szereg lat wykładał również ekonomię w Wyższej Szkole Pedagogicznej w Krakowie (Uniwersytet Pedagogiczny) oraz Wyższej Szkole Zarządzania i Bankowości w Krakowie. Pełnił szereg funkcji w administracji akademickiej Akademii Ekonomicznej – kierownika zakładu w Instytucie Ekonomicznym, prodziekana, dziekana oraz prorektora. Był członkiem Komisji Nauk Ekonomicznych Oddziału PAN w Krakowie. Współtworzył Instytut Ekonomiczny PWSZ w Nowym Sączu i był jego pierwszym dyrektorem. Autor dwóch książek, współautor dziewięciu publikacji i 120 artykułów, a także redaktor kilku opracowań zbiorowych.

mgr Paulina RYDWAŃSKA

Wykładowca w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Doktorantka Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Posiada doświadczenie w pracy w trzecim sektorze oraz w pisaniu i realizacji projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Główna tematyka zainteresowań to działalność trzeciego sektora oraz przedsiębiorstw społecznych, jak również prowadzenie aktywnej polityki społecznej.

dr Sylwia SADOWSKA

Starszy wykładowca w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Doktor nauk prawnych. Absolwentka Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.

Zainteresowania naukowe koncentruje wokół zagadnień związanych ze statusem prawnym człowieka przed urodzeniem, a także wykluczeniem społecznym.