

# STUDIA EKONOMICZNE

GOSPODARKA • SPOŁECZEŃSTWO • ŚRODOWISKO

Nr 2/2019 (4)



ISSN 2544-6916



[www.pwsz-ns.edu.pl](http://www.pwsz-ns.edu.pl)

STUDIA EKONOMICZNE • Gospodarka • Społeczeństwo • Środowisko • Nr 2/2019 (4)

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu  
Nowy Sącz, grudzień 2019

**Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu**

**STUDIA EKONOMICZNE**  
**Gospodarka • Społeczeństwo • Środowisko**

**Nr 2/2019 (4)**

Nowy Sącz, grudzień 2019

**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); Mariola Grzebyk (Uniwersytet Rolniczy w Krakowie); Marcin Jurgilewicz (Politechnika Rzeszowska); Oskar Knapik (Uniwersytet Warszawski); 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); Anna Pietruszka-Ortyl (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Jarosław Reszczyński (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach); Kamila Simon-Tabaka (University of Grenoble, The Town Planning Institute of Grenoble); Andrzej Sokołowski (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Tomasz Stefaniuk (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach); Bernadetta Zawilińska (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Magdalena Zdun (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie)

**Redaktor tematyczny numeru**

Marek Reichel

**Recenzenci czasopisma w 2019 roku**

Patrycja Brańka, Justyna Danielewicz, Marcin Jurgilewicz, Oskar Knapik, Marcin Kopeć, Danuta Krzywda, Piotr Lityński, Robert Pawlusiński, Robert Perdał, Katarzyna Peter-Bombik, Anna Pietruszka-Ortyl, Jarosław Reszczyński, Andrzej Sokołowski, Tomasz Stefaniuk, Bernadetta Zawilińska, Magdalena Zdun

© Copyright by Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu  
Nowy Sącz 2019

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](mailto:biuro@novasandec.pl)

## Spis treści

### **Joanna M. MOCZYDŁOWSKA**

Inteligencja generacyjna polskich menedżerów – wstępne wyniki badań ..... 5

### **Leszek RUDNICKI**

Ryzyko w działalności gospodarstw domowych – istota, rodzaje i sposoby jego ograniczania.... 17

### **Wojciech FILL**

Charakter stosunków prawnofinansowych w ramach płatności bezpośrednich Unii Europejskiej..... 26

### **Monika TUREK**

Wspólna Polityka Rolna – przesłanki i ewolucja przemian..... 36

### **Monika MAKOWIECKA**

Atrakcyjność inwestycyjna obszarów przygranicznych Polski i Słowacji ..... 47

### **Aleksandra JASIŃSKA**

Kondycja finansowa Nowego Sącza na tle innych miast na prawach powiatu..... 60

### **Piotr WIDEL**

Wadium w postaci niepieniężnej – ustawowe formy. Zasady zwrotu zabezpieczenia wadialnego w kontekście elektronicznej zamówień publicznych ..... 73

### **Sylwia SADOWSKA, Alicja BONARSKA-TREIT**

Znaczenie fundacji w społeczeństwie na przykładzie Fundacji Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji ..... 81

**PRZEGLĄD NOWOŚCI WYDAWNICZYCH** ..... 97

**Informacje o Autorach**..... 101



**Joanna M. MOCZYDŁOWSKA**

Politechnika Białostocka

## **INTELIGENCJA GENERACYJNA POLSKICH MENEDŻERÓW – WSTĘPNE WYNIKI BADAŃ**

### **Streszczenie**

Celem artykułu jest systematyzacja wiedzy na temat inteligencji generacyjnej i jej roli w zarządzaniu, a także diagnoza inteligencji generacyjnej polskich menedżerów. Wykorzystano metodę krytycznej analizy literatury i autorski kwestionariusz do badania inteligencji generacyjnej. Badania przeprowadzone na próbie 200 przedstawicieli kadry kierowniczej wysokiego i średniego szczebla wskazują, że poziom ich inteligencji generacyjnej jest wyższy niż przeciętny przy istotnym zróżnicowaniu wyników w poszczególnych podskalach. Badani uzyskują wysokie wyniki w podskalach: „świadomość odmienności pokoleniowej i jej akceptacja” oraz „współdziałanie i dzielenie się wiedzą”. Jednocześnie mają problemy we współpracy z osobami z młodszej od nich grupy wiekowej. Przejawia się to w postaci relatywnie niższej gotowości do korzystania z wiedzy tej grupy pracowników, niskiego rozumienia używanego przez nich słownictwa, w słabszym rozumieniu punktu widzenia oraz postaw młodszych współpracowników. Obraz ten uzupełniają negatywne emocje, odczuwane przez menedżerów w sytuacji, w której osoby od nich młodsze potrafią wykonać coś lepiej od nich.

**Słowa kluczowe:** inteligencja generacyjna, menedżerowie, różnorodność pokoleniowa.

## **GENERATIONAL INTELLIGENCE OF POLISH MANAGERS – PRELIMINARY RESEARCH RESULTS**

### **Summary**

The aim of the article is the systematization of knowledge on the topic of generational intelligence and its role in management and the diagnosis of generational intelligence of Polish managers. Methods of critical analysis of literature and author's questionnaire were used for examining generational intelligence. Research conducted on a sample of 200 representatives of managerial personnel on high and medium positions indicates that their level of generational intelligence is higher than the average, with variations in certain subscales. Research subjects scored high in the following scales: „awareness of generational differences and acceptance of such” and „cooperation and sharing of knowledge”. Simultaneously they have problems in cooperation with people from the generation younger than theirs. It is revealed in relatively low capability of using the knowledge of this group of employees, low understanding of vocabulary used by young workers and low willingness to understand their point of view and organisational attitudes. This image is complemented by negative emotions appearing in managers in situations when younger people can do something better than them.

**Key words:** generational intelligence, managers, generational variety.

### **Wprowadzenie**

Artykuł opiera się na założeniu, że kluczową determinantą efektywnego zarządzania różnorodnością pokoleniową organizacji jest wysoki poziom inteligencji generacyjnej menedżerów. W dużym stopniu to od nich zależy, czy różnice pokoleniowe zostaną przekształcone w kapitał niematerialny organizacji, stając się źródłem jej przewagi konkurencyjnej. Celem artykułu jest systematyzacja wiedzy na temat inteligencji generacyjnej i jej roli w zarządzaniu, a także diagnoza inteligencji generacyjnej polskich menedżerów.

Prezentowane w niniejszej publikacji badania przeprowadzono wśród 200 menedżerów przy użyciu autorskiego narzędzia do badania inteligencji generacyjnej. Z uwagi na brak pełnej reprezentatywności badanej próby uzyskane wyniki traktuje się jako wstępne. Sformułowane na ich podstawie wnioski wymagają dalszych pogłębionych badań.

### **1. Inteligencja generacyjna na tle koncepcji inteligencji człowieka – analiza teoriopoznawcza**

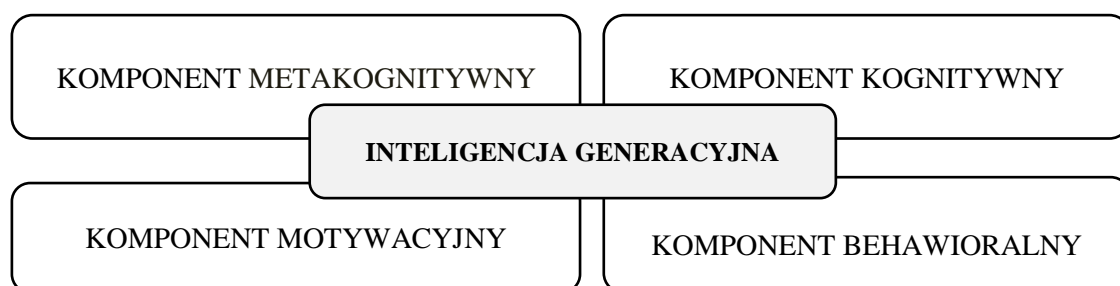
Inteligencja to ogólna zdolność adaptacji do nowych warunków i wykonywania nowych zadań przez wykorzystanie środków myślenia (Grabner, Stern, Neubauer, 2003, s. 90). Z perspektywy zarządzania popularne jest traktowanie inteligencji jako zespołu zdolności umysłowych, umożliwiających jednostce sprawne korzystanie z nabytej wiedzy oraz skuteczne zachowanie się wobec nowych zadań i sytuacji (Turcza, 2008, s. 71-79). Tak rozumiana inteligencja stanowi kluczowy czynnik sprawności zawodowej, bazę do budowania kompetencji i profesjonalizmu zawodowego (Moczydłowska, 2018). Inteligencję generacyjną należy definiować jako szczególny rodzaj inteligencji człowieka, bazujący na inteligencji ogólnej. Posługując się terminologią teorii inteligencji R.J. Sternberga (2000), można powiedzieć, że kluczowym elementem inteligencji generacyjnej jest organizowanie procesów poznawczych odpowiedzialnych za postrzeganie i rozumienie podobieństw oraz różnic pokoleniowych. Jest to nabywanie, porządkowanie oraz przetwarzanie informacji w celu stworzenia wiedzy opartej na identyfikacji atrybutów generacji własnej i cudzych oraz zdolność do tworzenia wiedzy o sobie jako przedstawicielu danej grupy wiekowej, a następnie wykorzystywania tej wiedzy do identyfikacji i rozwiązywania problemów wynikających z różnorodności pokoleniowej (Moczydłowska, 2018). Inteligencja generacyjna jest zdolnością do refleksji oraz działań wynikających ze zrozumienia własnych i cudzych biegów życia, rodzinnych i społecznych historii, umieszczanych w ich społecznych oraz kulturowych kontekstach (Biggs, Lowenstein, 2011, s. 12). Patrząc na problem z perspektywy nauk o zarządzaniu, Autorka proponuje przyjąć, że inteligencja generacyjna człowieka to jego zdolność do efektywnego funkcjonowania w środowisku zróżnicowanym pokoleniowo. Dotyczy to zarówno środowiska organizacji, jak też wszystkich innych środowisk, w których jednostka działa w otoczeniu zróżnicowanym pokoleniowo. Najważniejsze komponenty, pozwalające wnioskować o inteligencji generacyjnej, to umiejętności interpersonalne (ze szczególnym uwzględnieniem komunikowania się), a także tolerancja wobec różnorodności czy też elastyczność zachowań, adekwatna do specyfiki wymogów środowiska wielopokoleniowego. Inteligencja generacyjna pozwala na poznanie i zrozumienie innego sposobu myślenia oraz reakcji na odmienne wzory zachowań przedstawicieli różnych grup wiekowych. Dzięki posiadaniu tego rodzaju inteligencji możliwe jest ograniczenie barier, zwłaszcza komunikacyjnych i mentalnych, dzięki posiadanej wiedzy oraz umiejętności jej wykorzystania do odpowiedniego zachowania, oczekiwanego przez przedstawicieli innych pokoleń.

Inteligencję generacyjną człowieka można podzielić na trzy wzajemnie powiązane oraz uzupełniające się komponenty:

- wiedzę – czyli znajomość różnic pokoleniowych i ich uwarunkowań;
- poznanie – umiejętność rozpoznawania i interpretacji zachowań, gestów, wypowiedzi ludzi będących przedstawicielami innej grupy wiekowej w konkretnej sytuacji. Jest to także umiejętność zastosowania uzyskanej wiedzy w konkretnych sytuacjach społecznych;
- zachowania – obejmują one adekwatne reakcje na zachowania przedstawicieli innych pokoleń. Umiejętność ta jest bardzo istotna ze względu na fakt, że chodzi tutaj o automatyczne i swobodne dopasowanie się do drugiej strony i świadomą rezygnację ze stereotypowego oceniania innych ludzi ze względu na ich wiek (Moczydłowska, 2018).

Ważnym elementem rozwoju inteligencji generacyjnej jest rozwój tożsamości pokoleniowej jednostek. Z wiekiem doświadczenie życiowe człowieka staje się coraz bardziej intensywne i złożone. Doświadczenie własnego dojrzewania, a następnie starzenia się najczęściej oznacza też doświadczenie różnorodności percepcji przedstawicieli różnych pokoleń. Jak podkreślają S. Biggs oraz A. Lowenstein (2011, s. 3), inteligencja pokoleniowa wymaga psychologicznego umieszczenia siebie w konkretnej grupie wiekowej oraz przyjęcie postawy tolerancji wobec innych grup pokoleniowych. Obejmuje zdolność do rozumienia innych ludzi i motywów ich zachowań, ale w kontekście doświadczeń generacyjnych, w tym doświadczeń historycznych, oraz uwarunkowań społecznych, kształtujących postawy ludzi z danej grupy pokoleniowej. Wymaga także identyfikacji z własnym pokoleniem, a zwłaszcza rozumienia i podzielenia tych samych kodów kulturowych, językowych czy wzorców zachowań. Koncepcja inteligencji generacyjnej bazuje na potwierdzonym w nauce przekonaniu, że – mimo odrębności wynikającej z indywidualizmu osobowości – ludzi łączy silna więź, będąca konsekwencją wspólnoty doświadczeń danego miejsca i czasu (Lipka, Król, 2017; Wątroba, 2017). Odmienność tych doświadczeń nie może być jednak podstawą do wartościowania ludzi, dlatego inteligencja generacyjna pozwala na budowanie więzi międzypokoleniowej, czyli poczucia łączności ekonomicznej i kulturowej (a w rodzinach także biologicznej) z przedstawicielami innych pokoleń. Poczucie to rodzi pozytywne nastawienie emocjonalne wobec przedstawicieli innych generacji, a także determinuje gotowość do dostrzegania ich pozytywnych atrybutów i zachowań, co dotyczy również relacji międzyludzkich w środowisku organizacji (Biggs, Haapala, Lowenstein, 2011, s. 1107-1124).

Inteligencję generacyjną jednostki można przedstawić w postaci modelu uwzględniającego następujące komponenty: metakognitywną inteligencję generacyjną, behawioralną inteligencję generacyjną, motywacyjną inteligencję generacyjną oraz kognitywną inteligencję generacyjną (por. rysunek 1).



Rysunek 1. Komponenty inteligencji generacyjnej człowieka.

Źródło: opracowanie własne.

Metakognitywna inteligencja kulturowa to sposób, w jaki jednostka potrafi zrozumieć podobieństwa i różnice między ludźmi, uwarunkowane ich przynależnością do danej grupy pokoleniowej, a wynikające z rozbieżnych doświadczeń społecznych. Dodatkowo można podzielić ją na dwa uzupełniające się komponenty: wiedzę metakognitywną (jak korzystać z posiadanej wiedzy w różnych sytuacjach społecznych) oraz doświadczenia metakognitywne (w jaki sposób wykorzystywać zdobyte doświadczenie w przyszłych interakcjach z reprezentantami różnych pokoleń). Metakognitywna inteligencja generacyjna odzwierciedla procesy umysłowe, które są wykorzystywane do zdobywania i rozumienia wiedzy o innych grupach wiekowych. Osoby posiadające wysoki poziom inteligencji generacyjnej wykazują zdolność zdobywania i przetwarzania informacji ważnych w kontekście różnorodności pokoleniowej. Nie tylko rozumieją, w jaki sposób mogą rozwijać swoje zdolności interpretacji zachowań przedstawicieli różnych generacji, ale także



wiedzą, w jaki sposób można wykorzystać zdobytą wiedzę podczas bezpośrednich kontaktów. Ten komponent inteligencji odpowiada za poziom wiedzy formalnej. Osoba ją posiadająca wie, jak zachować się w danej sytuacji jeszcze przed przystąpieniem do interakcji z reprezentantami innych pokoleń.

Drugim elementem modelu inteligencji generacyjnej jest komponent kognitywny. Pozwala on na percepcję norm, wartości czy zachowań i różnic pokoleniowych. Kognitywna inteligencja generacyjna to wiedza nie tylko o różnicach, ale także o podobieństwach grup wiekowych. Osoby z wysokim poziomem tego składnika inteligencji generacyjnej posiadają rozwinięte mapy myślowe dotyczące pokoleń. Potrafią samodzielnie analizować zmieniające się w czasie doświadczenia historyczne, ekonomiczne, polityczne oraz kulturowe, przewidywać pewne zachowania wynikające z różnorodności pokoleniowej. Komponent kognitywny wymaga krytycznej samoświadomości wieku jako czynnika ważnego w relacjach społecznych, w tym względnej zdolności rozpoznawania własnej osobowości pokoleniowej, uzyskiwania zrozumienia relacji między pokoleniami (Biggs, Haapala, Lowenstein, 2011).

Kolejny z komponentów inteligencji generacyjnej to motywacja do interakcji oraz poznania odmiennych norm i wartości pokoleń. Posiadanie wiedzy o normach i zachowaniach różnych grup wiekowych jest niewystarczające, jeśli brakuje motywacji do jej wykorzystania w praktyce. Motywacyjna inteligencja generacyjna określa stopień, w jakim osoba wierzy bądź spodziewa się, że jest zdolna do efektywnej interakcji i współpracy z jednostkami w różnym wieku. Pobudza ona wysiłek i energię do poznawania i rozumienia ludzi z innych pokoleń.

Ostatnią część modelu inteligencji generacyjnej stanowi komponent behawioralny. Jest to indywidualna zdolność do efektywnych zachowań w kontaktach w środowisku zróżnicowanym generacyjnie. Behawioralna inteligencja generacyjna odpowiada za elastyczne dostosowanie się do zachowań drugiej strony, które wynika z rozumienia wiedzy o innych ludziach oraz jej właściwej interpretacji. W kontaktach z przedstawicielami innych pokoleń istotne są zachowania niewerbalne, które tworzą „cichy język”, nadający sens w sposób subtelny i często podświadomy. Poznanie tego „cichego języka” ułatwia interakcje i może stanowić decydujący element dobrej współpracy. Wymaga także wyrażania szacunku i akceptacji dla odmienności wynikających z różnych systemów wartości i preferencji, będących konsekwencją zróżnicowanych doświadczeń życiowych poszczególnych pokoleń.

## 2. Metodyka badań

Celem badania była diagnoza poziomu inteligencji generacyjnej menedżerów pracujących w przedsiębiorstwach funkcjonujących na terenie Polski. Przyjęto następujące problemy badawcze:

- 1) Jaki jest ogólny poziom inteligencji generacyjnej polskich menedżerów?
- 2) Jaki jest poziom inteligencji generacyjnej menedżerów w poszczególnych jej podskalach (poczucie tożsamości pokoleniowej, zdolność do przyjmowania perspektywy innych grup wiekowych, świadomość odmienności pokoleniowej oraz jej akceptacja, współdziałanie i dzielenie się wiedzą, komunikacja z przedstawicielami różnych grup wiekowych, radzenie sobie z emocjami powstałymi w międzypokoleniowych kontaktach)?
- 3) Czy istnieje różnica w inteligencji generacyjnej kobiet i mężczyzn?

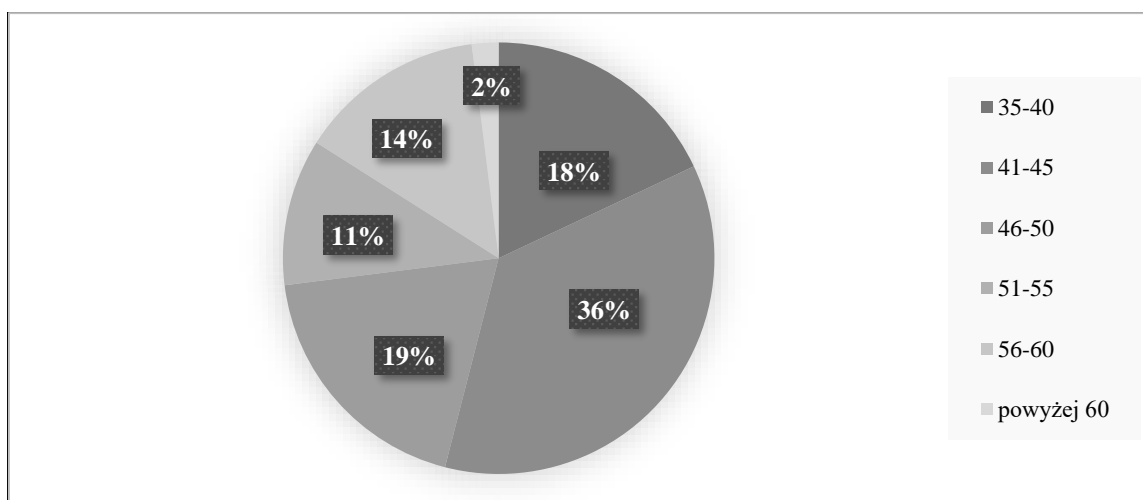
Badania nad inteligencją generacyjną menedżerów prowadzone były od października 2017 do czerwca 2018 roku. Wykorzystano autorski kwestionariusz do badania inteligencji generacyjnej (Moczydłowska, 2018), w którym uwzględniono następujące podskale:

- poczucie tożsamości pokoleniowej;
- zdolność do przyjmowania perspektywy innych grup wiekowych;
- świadomość odmienności pokoleniowej i jej akceptacja;
- współdziałanie i dzielenie się wiedzą;
- komunikacja z przedstawicielami różnych grup wiekowych;
- radzenie sobie z emocjami powstałymi w kontaktach międzypokoleniowych.

Do obliczenia rzetelności poszczególnych podskal wykorzystano wskaźnik alfa Cronbacha, gdyż jest on powszechnie stosowaną i uznaną miarą rzetelności, będącą odpowiednikiem średniej wszystkich możliwych rzetelności połówkowych dla danego testu (<http://nauka.metodolog.pl>, dostęp: 15.12.2019). Badani zostali poproszeni o ocenę prawdziwości 30 stwierdzeń w pięciostopniowej skali Likerta, gdzie intensywność nastawienia jest mierzona przy pomocy skali porządkowej dwubiegunowej, opisanej werbalnie oraz liczbowo (Brzezińska, Brzeziński, 2011).

Badania nad inteligencją generacyjną menedżerów przeprowadzono na próbie 200 osób, w tym 120 mężczyzn oraz 80 kobiet. Uczestnikami badań byli słuchacze studiów MBA (Executive MBA w Instytucie Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie oraz MBA Zarządzanie i MBA Energetyka na Uczelni Łazarskiego). Dobór badanej próby był celowy. „Technika wyboru celowego polega na wskazaniu jednostek populacji, które powinny zostać włączone do próby przez badacza typującego na podstawie własnej wiedzy i doświadczenia” (Miszczak, Walasek, 2013, s. 100). W tym wypadku próbę stanowiła kadra kierownicza średniego i wysokiego szczebla z doświadczeniem w zarządzaniu nie mniejszym niż 4 lata. Prowadzenie badań wśród uczestników programów MBA daje możliwość dostępu w krótkim czasie do relatywnie dużej grupy menedżerów, ale stanowi również ograniczenie reprezentatywności próby. Tworzą ją wyłącznie osoby z wysokimi kwalifikacjami zawodowymi. Ponadto stosunkowo niski jest udział menedżerów w wieku 60+ (por. wykres 1), którzy znacznie rzadziej podejmują studia podyplomowe. Z tego też względu wyniki formułowane na podstawie prezentowanych badań nie są traktowane jako odzwierciedlenie praw, ale trendów i tendencji.

Kadra kierownicza objęta badaniami reprezentuje przedsiębiorstwa (200) zlokalizowane na terenie całej Polski z wyraźną dominacją (41%) województwa mazowieckiego.



Wykres 1. Wiek badanych menedżerów (n=200).

Źródło: opracowanie własne.

Wszyscy badani byli w wieku powyżej 35 lat. Z uwagi na brak reprezentatywnego udziału w badanej próbie wszystkich wiekowych grup wiek nie był traktowany jako zmienna poddawana analizie statystycznej. W badanej grupie dominowali przedstawiciele przedsiębiorstw dużych i średnich. Kadra kierownicza zarządzająca małymi podmiotami gospodarczymi stanowiła tylko 16% badanej próby. Taki dobór wynika przede wszystkim z cech przedsiębiorstw małych, które zwykle nie wymagają angażowania kadry menedżerskiej. Inne, ważne w kontekście badania, cechy mikro- i małych przedsiębiorstw to łączenie funkcji menedżerskich z właścicielskimi, rodzinny charakter większości przedsiębiorstw z tej grupy oraz płaska struktura organizacyjna (Leszczewska 2016, s. 39; Pochtowski, Pauli, 2013, s. 10-12).

### 3. Inteligencja generacyjna menedżerów – wyniki wstępnej eksploracji naukowej

Jednym z najważniejszych elementów inteligencji generacyjnej jest poczucie przynależności do danej grupy generacyjnej, powstałe na fundamencie akceptacji istnienia pokoleń oraz świadomego utożsamiania się z doświadczeniami historycznymi i społecznymi własnego pokolenia. W tabeli 1 przedstawiono wyniki badań kadry menedżerskiej w tym obszarze. Menedżerowie przejawiają stosunkowo niski poziom tożsamości pokoleniowej, wyrażanej budowaniem relacji z osobami reprezentującymi tę samą grupę generacyjną. Co prawda deklarują posiadanie wiedzy na temat wydarzeń, które ukształtowały system myślenia i hierarchię wartości ich pokolenia (średnia 4,24), zgadzają się również z tezą, że wspólne doświadczenia pokoleniowe zbliżają do siebie ludzi (średnia ocena 4,4), ale już swoje poczucie więzi pokoleniowej z rówieśnikami deklarują na poziomie zaledwie dostatecznym (taki sam wyniki kobiet i mężczyzn). Poniżej średniej kształtuje się także skłonność do wspólnych wspomnień z przedstawicielami własnego pokolenia.

Tabela 1

*Podskala poczucia tożsamości pokoleniowej*

Mierniki	Średnia w grupie kobiet (n=80)	Średnia w grupie mężczyzn (n=120)	Średnia w całej próbie (n=200)	SD	SD <sup>2</sup>
Uznanie, że wspólne doświadczenia pokoleniowe zbliżają do siebie ludzi	4,5	4,3	4,4	0,696	0,485
Świadomość najważniejszych zdarzeń, które ukształtowały system wartości i sposób myślenia mojego pokolenia	4,4	4,1	4,24	0,588	0,346
Upodobanie do wspólnych wspomnień z przedstawicielami własnego pokolenia	3,2	3,7	3,48	1,176	1,383
Silne poczucie więzi pokoleniowej z rówieśnikami	3,2	3,2	3,2	0,852	0,727

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań testem IG.

Odpowiedzi osób badanych dotyczące ich zdolności przyjmowania perspektywy innych grup wiekowych są bardzo zróżnicowane (por. tabela 2). Analizując odpowiedzi na pytania z tej podskali, stwierdzono także, że płeć respondentów w sposób istotny statystycznie różnicuje badany wskaźnik inteligencji generacyjnej.

Tabela 2

*Podskala zdolność do przyjmowania perspektywy innych grup wiekowych*

Mierniki	Średnia w grupie kobiet (n=80)	Średnia w grupie mężczyzn (n=120)	Średnia w całej próbie (n=200)	SD	SD <sup>2</sup>
Szukanie skutecznych narzędzi motywowania, ważnych dla pracownika w danym wieku	3,9	4,3	4,12	0,820	0,672
Wiedza o tym, na jakim punkcie są wrażliwe osoby starsze od badanej/badanego	4,3	3,8	4,0	0,804	0,646
Dążenie do lepszego zrozumienia starszych wiekiem współpracowników, wyobrażanie sobie, jak sytuacja wygląda z ich punktu widzenia	4,1	3,9	3,96	0,665	0,443
Uwzględnianie w trakcie podejmowania decyzji punktu widzenia współpracowników w różnym wieku	4,0	3,9	3,92	0,981	0,963
Dążenie do lepszego zrozumienia młodszych wiekiem współpracowników, wyobrażanie sobie, jak sytuacja wygląda z ich punktu widzenia	3,4	3,6	3,52	0,703	0,494

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań testem IG.

Badani menedżerowie najwyżej ocenili swoją umiejętność szukania skutecznych narzędzi motywowania ważnych dla pracownika w danym wieku (średnia dla badanej próby 4,12), przy czym statystycznie wyżej ocenili tę swoją umiejętność mężczyźni. Z kolei badane kobiety znacznie wyżej niż mężczyźni oceniły swoją wiedzę o tym, na jakim punkcie są wrażliwe osoby od nich starsze. Pozostałe wskaźniki świadczące o zdolności menedżerów do przyjmowania perspektywy innych grup wiekowych zostały ocenione poniżej średniej 4,0. Najniżej badani obu płci ocenili swoje dążenie do lepszego zrozumienia młodszych wiekiem współpracowników, wyobrażanie sobie, jak sytuacja wygląda z ich punktu widzenia (średnia to zaledwie 3,52). Jest to tendencja niepokojąca, ponieważ brak nastawienia na lepsze rozumienie młodszych wiekiem pracowników może obniżać możliwość menedżera do efektywnego korzystania z ich potencjału kompetencyjnego.

Spośród wszystkich badanych komponentów inteligencji generacyjnej kadry menedżerskiej najwyższe wyniki uzyskano w podskali „świadomość odmienności pokoleniowej i jej akceptacja” (por. tabela 3).

Tabela 3

*Podskala świadomość odmienności pokoleniowej i jej akceptacja*

Mierniki	Średnia w grupie kobiet (n=80)	Średnia w grupie mężczyzn (n=120)	Średnia w całej próbie (n=200)	SD	SD <sup>2</sup>
Akceptacja prawa ludzi w różnym wieku do innego postrzegania tych samych problemów	4,4	4,3	4,32	0,80	0,462
Łatwość wskazania atutów starszych wiekiem pracowników	4,3	4,3	4,3	0,533	0,284
Dostrzeganie różnic w postawach zawodowych współpracowników w różnym wieku	4,4	4,2	4,3	0,779	0,606
Uznanie za naturalne, że wiek wpływa na system wartości człowieka	4,2	4,1	4,16	0,837	0,701
Łatwość wskazania atutów młodszych wiekiem pracowników	3,7	4,0	3,88	0,715	0,511

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań testem IG.

Osoby uczestniczące w badaniach stosunkowo wysoko (średnia 4,3) oceniły swoją akceptację prawa ludzi w różnym wieku do innego postrzegania tych samych problemów oraz zdolność dostrzegania różnic w postawach zawodowych współpracowników w różnym wieku. Na podobnym poziomie kształtuje się ocena umiejętności wskazania atutów starszych wiekiem pracowników. Interesujące jest, że respondenci znacznie niżej ocenili swoją zdolność wskazania atutów młodszych wiekiem pracowników (średnia 3,88). Tu także zmienną istotną statystycznie okazała się płeć badanych: znacząco niżej oceniły tę umiejętność kobiety na stanowiskach kierowniczych. Jednocześnie badani uznali za naturalne, że wiek wpływa na system wartości człowieka.

Z perspektywy zarządzania najważniejszym wskaźnikiem inteligencji generacyjnej menedżerów jest ich gotowość do współdziałania z osobami w różnym wieku, a także zdolność do dzielenia się wiedzą oraz korzystania z wiedzy współpracowników reprezentujących różne grupy pokoleniowe (por. tabela 4).

Tabela 4

*Podskala współdziałanie i dzielenie się wiedzą*

Mierniki	Średnia w grupie kobiet (n=80)	Średnia w grupie mężczyzn (n=120)	Średnia w całej próbie (n=200)	SD	SD <sup>2</sup>
Zdolność do korzystania z wiedzy młodszych współpracowników	3,8	3,8	3,8	0,804	0,646
Zdolność do korzystania z wiedzy starszych współpracowników	4,4	4,3	4,36	0,798	0,637
Chętnie dzielenie się swoją wiedzą i doświadczeniem z osobami młodszymi	4,4	4,1	4,2	0,804	0,646
Elastyczne dostosowanie stylu swojej pracy do wieku współpracowników lub klientów	4,0	3,9	3,92	0,748	0,559

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań testem IG.

Analiza wyników badań prowadzi do wniosku, że kadra menedżerska raczej wysoko ocenia swoją zdolność do korzystania z wiedzy starszych współpracowników (średnia 4,36), natomiast relatywnie nisko (3,8) kształtuje się samoocena respondentów w zakresie zdolności do korzystania z wiedzy współpracowników od nich młodszych. W przypadku obu mierników nie ma różnic istotnych statystycznie w odpowiedziach kobiet i mężczyzn oraz menedżerów reprezentujących różne grupy wiekowe. Jako dobrą badani kierownicy ocenili swoją zdolność do elastycznego dostosowania stylu pracy do wieku współpracowników lub klientów.

Bardzo ważnym elementem inteligencji generacyjnej jest zdolność efektywnej komunikacji z przedstawicielami różnych grup wiekowych. To ona stanowi fundament relacji, kształtowania więzi międzyludzkich i budowania klimatu współpracy. Wyniki w podskali „komunikacja z przedstawicielami różnych grup wiekowych” wskazują na duże wewnętrzne zróżnicowanie samooceny menedżerów w tym obszarze. Respondenci (zwłaszcza kobiety) wysoko oceniają swoje zdolności komunikacyjne (średnia dla całej próby to 4,44; średni wynik kobiet to 4,8), lecz w ocenie szczegółowych wskaźników swoich zdolności do komunikacji międzypokoleniowej są już zdecydowanie bardziej samokrytyczni (por. tabela 5).

Tabela 5

*Podskala komunikacja z przedstawicielami różnych grup wiekowych*

Mierniki	Średnia w grupie kobiet (n=80)	Średnia w grupie mężczyzn (n=120)	Średnia w całej próbie (n=200)	SD	SD <sup>2</sup>
Umiejętność skutecznego porozumiewania się z ludźmi w różnym wieku	4,8	4,2	4,44	0,574	0,329
Rozumienie słów używanych przez osoby znacznie starsze	4,3	3,8	4,0	0,899	0,808
Umiejętność dostosowania sposobu mówienia do osób w bardzo różnym wieku	4,1	3,5	3,72	0,965	0,931
Doświadczenie tego, że niektóre żarty lub skrótów myślowe rozumieją tylko przedstawiciele pokolenia badanej/badanego	3,6	3,6	3,6	0,804	0,646
Rozumienie słów używanych przez osoby znacznie młodsze	4,2	2,9	3,4	1,333	1,777

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań testem IG.

W badaniach przyjęto założenie, że warunkiem efektywnej komunikacji jest rozumienie słownictwa używanego przez przedstawicieli różnych grup generacyjnych. O ile kadra kierownicza deklaruje dobre rozumienie osób znacznie starszych (średnia dla całej badanej populacji to 4,0), o tyle znacząco niżej ocenia umiejętność rozumienia słów używanych przez osoby znacznie od siebie młodsze (średnia 3,4). Zmienną wyraźnie różnicującą odpowiedzi menedżerów jest ich płeć. Wszystkie wskaźniki zdolności międzygeneracyjnego komunikowania się są znacząco wyższe u kobiet na stanowiskach kierowniczych. Szczególnie duże różnice stwierdzono w ocenie kryterium „rozumienie słów używanych przez osoby znacznie młodsze”, gdzie wynik mężczyzn kształtuje się poniżej oceny dostatecznej (2,9). Dość nisko (średnia ocena 3,5) uczestniczący w badaniach mężczyźni ocenili także swoją umiejętność dostosowania sposobu mówienia do osób w różnym wieku.

W tabeli 6 przedstawiono wyniki badań dotyczących emocjonalnej komponenty inteligencji generacyjnej. Uznano, że jej przejawem jest radzenie sobie z emocjami, które w sposób naturalny powstają w trakcie pracy w zespole różnorodnym generacyjnie.

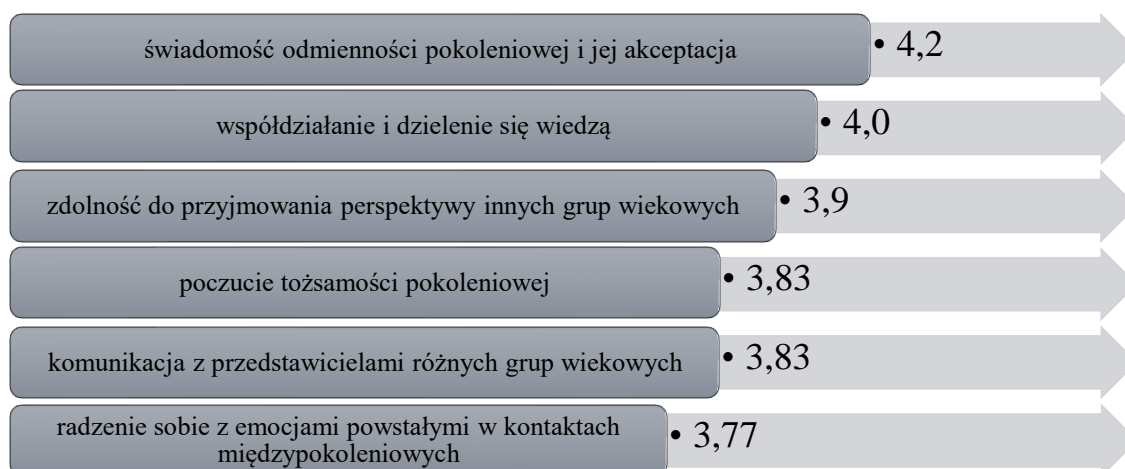
Tabela 6

*Podskala radzenie sobie z emocjami powstałymi w kontaktach międzypokoleniowych*

Mierniki	Średnia w grupie kobiet (n=80)	Średnia w grupie mężczyzn (n=120)	Średnia w całej próbie (n=200)	SD	SD <sup>2</sup>
Odczuwanie zdenerwowania, gdy trzeba pracować w zespole z osobami znacznie starszymi	4,3	4,07	4,16	0,677	0,459
Poddenerwowanie, gdy trzeba pracować nad zadaniem z osobami znacznie młodszymi	4,2	3,9	4,04	0,724	0,524
Umiejętność nieokazywania zniecierpliwienia, kiedy znacznie starsi współpracownicy mają trudności ze zrozumieniem lub wykonaniem zadania	3,9	3,5	3,68	0,973	0,947
Uczucie zakłopotania, jeśli badany(a) nie potrafi czegoś, co dobrze umieją pracownicy znacznie młodsi	3,5	3,0	3,2	0,899	0,808

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań testem IG.

Respondenci w większości jako raczej nieprawdziwe ocenili zdanie „Odczuwam zdenerwowanie, gdy trzeba pracować w zespole z osobami znacznie starszymi?”. Nieznacznie częściej negatywne emocje pojawiają się u respondentów w trakcie pracy z osobami znacznie młodszymi. Jednocześnie badani przyznają, że okazują zniecierpliwienie, kiedy znacznie starsi współpracownicy mają trudności ze zrozumieniem lub wykonaniem zadania. Kadra kierownicza objęta badaniami przyznała się do odczuwania zakłopotania, jeśli badany(a) nie potrafi czegoś, co dobrze umieją pracownicy znacznie młodsi. Średnia ocena w zakresie umiejętności radzenia sobie z tą sytuacją wynosi dla całej próby 3,2, przy czym występuje statystycznie istotna różnica u przedstawicieli poszczególnych płci.



Wykres 2. Rozkład średnich w skali Likerta w podskalach inteligencji generacyjnej.

Źródło: opracowanie własne.

Analiza średnich w skali Likerta dla całej badanej próby wskazuje, że menedżerowie najwyżej oceniają swoją świadomość i akceptację odmienności pokoleniowej. Nieznacznie niżej kształtuje się ich gotowość do współdziałania w środowisku zróżnicowanym generacyjnie i dzielenie się wiedzą. Wszystkie pozostałe komponenty inteligencji generacyjnie wykazują relatywnie małe zróżnicowanie i znajdują się nieznacznie poniżej oceny dobrej.

### Podsumowanie

Na podstawie uzyskanych wyników można wnioskować, że menedżerowie uczestniczący w badaniu uzyskali wyniki świadczące o wyższej niż przeciętna inteligencji generacyjnej. Należy jednak zauważyć, że menedżerowie przyznają się do problemów w zakresie współpracy z osobami z młodszej od nich grupy wiekowej. Przejawia się to w postaci relatywnie niższej gotowości do korzystania z wiedzy tej grupy pracowników, stosunkowo słabego rozumienia słownictwa używanego przez młodszych pracowników, w małej gotowości do zrozumienia punktu widzenia i postaw organizacyjnych młodszych wiekiem współpracowników. Obraz ten uzupełniają negatywne emocje, odczuwane przez menedżerów w sytuacji, w której osoby od nich młodsze potrafią wykonać coś lepiej od nich.

Kobiety zajmujące stanowiska kierownicze uzyskują wyższe wyniki niemal we wszystkich badanych obszarach. Mają znacząco wyższe niż mężczyźni zdolności w obszarze komunikowania się z przedstawicielami różnych grup pokoleniowych. Lepiej radzą sobie z emocjami powstałymi w kontaktach międzypokoleniowych, a także mają wyższą gotowość do dzielenia się wiedzą i otwartość na współpracę. Mężczyźni uczestniczący w badaniu deklarują z kolei wyższą niż kobiety zdolność do szukania skutecznych narzędzi motywowania ważnych dla pracownika w danym wieku oraz dostrzegania mocnych stron u współpracowników młodszych wiekiem.

Z uwagi na charakterystykę badanej próby nie analizowano zależności między wiekiem menedżera a jego inteligencją generacyjną. Problem ten wymaga dalszych pogłębionych badań. Stanowi też wyraźne ograniczenie formułowanych tu wniosków.

### Bibliografia

- Babiak, J., Bajcar, B., Borkowska, A. (2017). Kobiety i mężczyźni na stanowiskach menedżerskich – wyolbrzymione, czy niedoszacowane różnice? *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, 1, 45-56.
- Biggs, S., Haapala, I., Lowenstein, A. (2011). Exploring generational intelligence as a model for examining the process of intergenerational relationships. *Ageing & Society*, 7(31), 1107-1124.
- Biggs, S., Lowenstein, A. (2011). *Generational Intelligence. A Critical Approach to Age Relations*. London: New York: Routledge.
- Brzezińska, A.I., Brzeziński, J.M. (2011). Skale szacunkowe w badaniach diagnostycznych. W: J.M. Brzeziński (red.), *Metodologia badań społecznych. Wybór tekstów* (s. 299-399). Poznań: Zysk i S-ka.
- Grabner, R.H., Stern, E., Neubauer, A.C. (2003). When intelligence loses its impact: neural efficiency during reasoning in a familiar area. *Int J Psychophysiol.*, 49(2), 89-98.
- Leszczewska, K. (2016). *Przedsiębiorstwa rodzinne. Specyfika modeli biznesu*. Warszawa: Difin.
- Lipka, A., Król, M. (2017). *Gospodarowanie wielopokoleniowym kapitałem ludzkim. Wybrane zagadnienia*. Warszawa: CeDeWu.
- Miszczak, A., Walasek, J. (2013). Techniki wyboru próby badawczej. *Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej*, 2(6), 100-108.
- Moczydłowska, J.M. (2018). *Organizacja inteligentna generacyjnie*. Warszawa: Difin.
- Pocztowski, A., Pauli, U. (2013). Profesjonalizacja zarządzania zasobami ludzkimi w małych i średnich przedsiębiorstwach. *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, 3-4, 9-22.



- Sternberg, R.J. (2000). *Handbook of intelligence*. New York: Cambridge University Press.
- Tomaszuk, A. (2013). Sylwetka menedżera w świetle teorii zarządzania i badań własnych na przykładzie menedżerów sektora budownictwa województwa podlaskiego. *Ekonomia i Zarządzanie*, 4, 67-81.
- Turcza, P. (2008). Inteligencja jako wyznacznik zachowań organizacyjnych. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 765, 71-79.
- Wasiluk, A. (2011). Kompetencje menedżerów firm podlaskich w opinii podwładnych. *Ekonomia i Zarządzanie*, 1, 145-155.
- Wątroba, W. (2017). *Transgresje międzypokoleniowe późnego kapitalizmu*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

<http://nauka.metodolog.pl>.

**Leszek RUDNICKI**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

## **RYZIKO W DZIAŁALNOŚCI GOSPODARSTW DOMOWYCH – ISTOTA, RODZAJE I SPOSOBY JEGO OGRANICZANIA**

### **Streszczenie**

Głównym celem artykułu jest przedstawienie ryzyka, na jakie narażona jest działalność gospodarstwa domowego w procesie zaspokajania potrzeb swoich członków i powiązane z nią zagrożenia utraty części lub całości środków finansowych.

W artykule przedstawiono definicję ryzyka i listę rodzajową ryzyka. Omówiono decyzje finansowe podejmowane przez gospodarstwa domowe, dotyczące gospodarowania środkami finansowymi i związane z nimi ryzyka. W szczególności zwrócono uwagę na rodzaje ryzyka odnośnie do zakupów dóbr i usług oraz na ryzyka związane z realizacją zakupu za pomocą różnych form płatności. Wskazano też na ryzyko dotyczące inwestowania środków finansowych przez gospodarstwo domowe. W artykule omówiono ponadto postawy gospodarstw domowych wobec ryzyka. Zwrócono również uwagę na zarządzanie ryzykiem jako jedną z możliwych metod jego ograniczania.

**Słowa kluczowe:** gospodarstwo domowe, ryzyko, finanse, decyzja, zakupy, inwestycje, zarządzanie.

### **RISK IN HOUSEHOLD ACTIVITIES – SIGNIFICANCE, TYPES AND WAYS OF LIMITING IT**

### **Summary**

The main purpose of the article is to present the risk to which household activities are exposed in the process of meeting the needs of its members and associated risk of losing part or all of the financial resources.

The article presents the risk definition and risk type list. It discusses the financial decisions of households regarding financial management and the risks associated with them. In particular, attention has been paid to the types of risks associated with the purchase of goods and services and the risks associated with the purchase via various forms of payment. The risk of investing funds in the household was also indicated. The article also discusses households' attitudes towards risk. Attention is also paid to risk management as one of the possible methods of reducing it.

**Key words:** household, risk, finances, decision, shopping, investments, management.

### **Wprowadzenie**

Głównym celem gospodarstwa domowego jest zaspokojenie potrzeb i aspiracji swoich członków. Aby to osiągnąć, musi ono prowadzić odpowiednią działalność gospodarczą. Warunkiem zaspokojenia potrzeb i aspiracji członków gospodarstwa domowego jest posiadanie odpowiednich dochodów i umiejętne gospodarowanie nimi. Wskutek ograniczeń budżetowych gospodarstwa domowe stają przed koniecznością rozpatrywania wielu spraw finansowych i podejmowania decyzji dotyczących dochodów, wydatków, oszczędności, pożyczania oraz inwestowania, co wiąże się z ryzykiem.

Gospodarowanie finansami stało się w ostatnich latach skomplikowane. W wielu transakcjach zapłatę gotówką zastąpiły karty kredytowe i płatności elektroniczne. Pojawiło się wiele usług kredytowych, co sprawiło, że sytuacja finansowa wielu gospodarstw domowych stała się mniej przejrzysta, a podejmowanie decyzji finansowych ryzykowne.

Ryzyko jest obecne w całej działalności gospodarstwa domowego – zarówno w kupowaniu, oszczędzaniu, inwestowaniu, jak też utrzymywaniu dóbr. Odgrywa ono również znaczącą rolę przy podejmowaniu decyzji dotyczącej sposobu zapłaty za jakiś nabytek – czy kupić za gotówkę, czy na kredyt.

Celem artykułu jest przedstawienie ryzyka, na jakie narażona jest działalność gospodarstwa domowego w procesie zaspokajania potrzeb swoich członków.

## 1. Pojęcie „ryzyko”

Ryzyko kojarzy się z niepewnością – występują one obok siebie, a niekiedy są nawet utożsamiane. W literaturze przedmiotu spotyka się dwa główne ujęcia ryzyka – łączące niepewność z ryzykiem, a także odróżniające te terminy. A. Willet uważa, że ryzyko jest zobiektywizowaną niepewnością wystąpienia niepożądanego zdarzenia (1951). Inaczej definiuje ryzyko F. Knight, który wyróżnia dwa rodzaje niepewności: mierzalną oraz niemierzalną, przy czym za ryzyko uważa niepewność mierzalną, a niepewność niemierzalną uznaje za niepewność *sensu stricto* (1985). Twierdzi on, że ryzyko występuje w sytuacji, kiedy losowość, wobec której staje podmiot, daje się wyrazić jako ściśle liczbowe prawdopodobieństwo. Może ono być określone obiektywnie albo odzwierciedlać subiektywne doznania osoby. Kiedy zaś podmiot nie może, z różnych powodów, powiązać prawdopodobieństwa z określoną możliwością wystąpienia jakiegoś zdarzenia, uważa się to za sytuację, w której występuje niepewność (1985).

Ryzyko jest więc rodzajem niepewności, z którą gospodarstwa domowe mają do czynienia wówczas, gdy nie mogą przewidzieć wielu istotnych konsekwencji podjętej decyzji. Spostrzegane ryzyko jest funkcją niepewności i możliwych konsekwencji decyzji. Można to wyrazić formułą:

$$R = f(U, C)$$

gdzie:  $R$  – spostrzegane ryzyko,

$U$  – niepewność,

$C$  – konsekwencje decyzji.

Działalność ekonomiczna gospodarstwa domowego – jak każdego podmiotu gospodarczego – obarczona jest niepewnością. Nigdy, mimo najlepszego nawet przygotowania, nikt nie potrafi dokładnie określić rezultatów podjętych decyzji oraz działań. Niemal zawsze, z większym lub mniejszym prawdopodobieństwem, musimy liczyć się z niepowodzeniem danego przedsięwzięcia albo – nawet w sytuacji powodzenia – z wystąpieniem jakichś dodatkowych efektów. W związku z tym mówimy o ryzyku (Bywalec, 2009, s. 177-178).

Najogólniej kwestię ujmując, ryzyko rozpatrywać można w dwóch ujęciach, jako (Bodie, Merton, 2003):

- możliwość, że coś się nie uda, przedsięwzięcie, którego wynik jest nieznan, niepewny, problematyczny – jest to tzw. negatywna koncepcja ryzyka (ryzyko jako zagrożenie);
- perspektywa działania, którego wynik nie jest znany i może być inny od oczekiwanego – jest to tzw. neutralna koncepcja ryzyka (ryzyko jako zagrożenie i szansa).

Zachowania gospodarstw domowych są różne w wypadku ryzyka negatywnego i ryzyka neutralnego. W sytuacji pierwszego z nich głównym zadaniem gospodarstwa jest zmniejszenie możliwości wystąpienia skutków niepożądanych, a gdy one jednak już wystąpią – ograniczenie ich skutków. W wypadku ryzyka neutralnego gospodarstwa domowe decydują się z kolei ryzykować, lecz postępują przy tym tak, aby minimalizować ujemne skutki swoich działań, a zwiększać dodatnie, czyli uzyskiwać nagrodę (Bywalec, 2009).

## 2. Rodzaje ryzyka

Gospodarstwa domowe narażone są na kilka rodzajów ryzyka, a sytuacje, z którymi się one wiążą, oprócz innych negatywnych skutków, mogą przynieść straty finansowe. Są to (Bodie i in., 2003):

- ryzyko wynikające ze zdarzeń losowych, takich jak choroba, inwalidztwo czy śmierć – pociąga za sobą zwykle wysokie koszty leczenia i utratę dochodów z uwagi na niezdolność do zarobkowania;
- ryzyko bezrobocia – wiąże się utratą pracy, a co za tym idzie – również dochodów;
- ryzyko obniżenia poziomu konsumpcji i pogorszenia jakości życia – wiąże się z możliwością utraty niektórych dóbr konsumpcyjnych (zaspokajających potrzeby wyższego rzędu) lub obniżenia ich wartości użytkowej (np. na skutek zniszczenia, pożaru, kradzieży);
- ryzyko odpowiedzialności – ma miejsce wówczas, gdy działania członka gospodarstwa domowego pociągają za sobą roszczenia finansowe ze strony innych osób (np. w wyniku spowodowania wypadku samochodowego, niedopełnienie obowiązków służbowych);
- ryzyko wynikające z posiadania aktywów finansowych – np. akcji, jednostek funduszy inwestycyjnych, walut itp.

Wiele zagrożeń, na które narażone jest gospodarstwo domowe, związane jest z prowadzoną przez nie działalnością gospodarczą. Ich lista wciąż się rozszerza, a wynika to ze stałego wzrostu liczby przedsięwzięć podejmowanych przez gospodarstwo. Rozszerzaniu działalności towarzyszy zwykle wzrost zagrożeń, co sprawia, że klasyfikacja rodzajowa ryzyka jest bardzo rozbudowana. W literaturze przedmiotu zazwyczaj wyróżnia się (Jajuga, 2007):

- 1) ryzyko rynkowe (handlowe) – wynika ono ze zmian cen na rynku finansowym oraz na rynku dóbr konsumpcyjnych. Zalicza się do niego:
  - ryzyko stopy procentowej – związane ze zmianami stóp procentowych na rynku finansowym, które powodują wahania dochodów oraz zmiany wartości instrumentów opartych na stopach procentowych (których wartość zależy od stóp procentowych). Ryzyko to może mieć skutki korzystne lub przynosić straty. Wzrost stóp procentowych np. z jednej strony podnosi cenę zaciągniętych przez gospodarstwo kredytów, a z drugiej zwiększa rentowność depozytów bankowych,
  - ryzyko kursu walutowego – związane ze zmianami kursów walutowych. Dotyka aktywów lub przedmiotów konsumpcyjnych wycenianych w walutach obcych. Dotyczy to produktów, których cena (wartość) zależy od kursu wymiany walut. Może ono mieć dla gospodarstwa domowego skutki pozytywne lub negatywne,
  - ryzyko cen papierów wartościowych – wynika ze zmienności cen na rynkach kapitałowych. Dla gospodarstw uczestniczących w tych rynkach ryzyko to może być zagrożeniem utraty zasobów finansowych lub szansą pomnożenia kapitału,

- ryzyko cen towarów konsumpcyjnych – związane ze zmiennością cen dóbr konsumpcyjnych. Dotyczy wszystkich gospodarstw domowych. Jest to zazwyczaj ryzyko małej skali;
- 2) ryzyko kredytowe – wynika z możliwości niedotrzymania warunków umowy kredytowej przez którąś ze stron. W odniesieniu do gospodarstwa domowego ryzyko to sprowadza się do: niespłacenia kredytu, odsetek, opóźnienia w spłacie rat kapitałowych;
- 3) ryzyko operacyjne – wynika z wielu sytuacji mogących wywołać straty, a wiąże się przede wszystkim z zaburzeniami występującymi w funkcjonowaniu gospodarstwa domowego – z niewłaściwym zarządzaniem majątkiem i budżetem. Ryzyko operacyjne wynikać może np. z błędów w zarządzaniu finansami osobistymi, z niedostatecznej kontroli wydatków, utraty dochodów, niekorzystnych zdarzeń losowych itp. Ryzyko operacyjne może być też skutkiem nagłego wystąpienia niekorzystnych zdarzeń zewnętrznych, np. nagłego wzrostu cen, załamania na giełdzie czy klęski żywiołowej;
- 4) ryzyko płynności – ryzyko to może występować jako:
  - ryzyko płynności aktywów – wynikające z faktu posiadania przez gospodarstwo domowe aktywów, których rynek zbytu jest mało płynny i które w związku z tym bardzo trudno sprzedać po oczekiwanej cenie (np. trudności ze sprzedażą domu, obrazu, akcji),
  - ryzyko płynności pasywów – wynikające z niemożności terminowego regulowania zobowiązań przez gospodarstwo na skutek braku środków pieniężnych;
- 5) ryzyko prawne – definiuje się je jako prawdopodobieństwo poniesienia strat w następstwie prowadzenia przez gospodarstwo domowe działalności wykraczającej poza ramy przepisów prawnych. Ryzyko to obejmuje niemożność wyegzekwowania przez gospodarstwo warunków zawartych przez niego umów i porozumień;
- 6) ryzyko biznesu – oznacza prawdopodobieństwo nieosiągnięcia przez gospodarstwo zaplanowanych efektów (dochodów) z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej;
- 7) ryzyko wydarzeń – może ono tkwić w samym gospodarstwie domowym lub pochodzić z zewnątrz. Wewnętrzne ryzyko wydarzeń wewnętrznych to np. nagła choroba lub śmierć członka gospodarstwa, celowe działanie na szkodę całego gospodarstwa. Zewnętrzne ryzyko wydarzeń to z kolei zdarzenia o charakterze katastrof naturalnych: pożary, powódzie, trzęsienia ziemi, susze, albo też zdarzenia wywołane przez ludzi lub instytucje: wojny czy zamachy terrorystyczne.

### 3. Podejmowanie 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 gospodarowania środkami finansowymi obejmują alokację otrzymywanych przez gospodarstwo domowe środków finansowych. Niezależnie od tego, czy członkowie domowego gospodarstwa otrzymują wynagrodzenie w postaci gotówki czy też bezgotówkowej, starają się otrzymywane środki zabezpieczyć przed utratą ich części lub całości. Potrzeba ta skłania do skorzystania z usług instytucji rynku finansowego, przede wszystkim banków. Lokowanie ich w tych instytucjach może również wiązać się z ryzykiem utraty środków albo nieosiągnięcia zamierzonego przyrostu ich wartości, na które liczyło.

Jednym z głównych rodzajów działalności gospodarstwa domowego jest podejmowanie decyzji dotyczących zakupu dóbr i usług. Procesowi zakupu produktu towarzyszy określone ryzyko. Polega ono na poniesieniu strat finansowych w związku z zakupem produktu np. złej jakości, wadliwego, niespełniającego oczekiwań, niezaspokajającego potrzeb członków gospodarstwa domowego. Przykładowe zestawienie rodzajów ryzyka oraz wątpliwości pojawiających się w gospodarstwach w procesie zakupu dóbr ujęto w tabeli 1.

Tabela 1

*Rodzaje ryzyka a wątpliwości konsumentów dotyczące produktu*

Rodzaj ryzyka	Wątpliwości konsumentów dotyczące produktu
Ryzyko funkcjonalne	Czy produkt spełnia funkcje, których się od niego oczekuje? Jak długo działa sprawnie? Czy działa lepiej czy gorzej od produktów konkurentów?
Ryzyko fizyczne	Czy jest bezpieczny? Czy stwarza zagrożenie dla innych? Czy jest szkodliwy dla środowiska?
Ryzyko ekonomiczne	Czy zakup jest związany z najlepszym wykorzystaniem zasobów finansowych? Czy produkt jest wart zapłacenia żądanej ceny?
Ryzyko społeczne	Czy moja rodzina i znajomi popierają decyzję o zakupie produktu? Czy produkt podoba się tym, na których opinii mi zależy? Czy podobne produkty są użytkowane przez osoby, z którymi się identyfikuję?
Ryzyko psychologiczne	Czy posiadany przeze mnie produkt imponuje innym? Czy użytkowanie produktu sprawia mi przyjemność?
Ryzyko związane ze stratami czasu	Ile czasu zabiera poszukiwanie i wybór produktu? Czy istnieje niebezpieczeństwo straty czasu związane ze zwrotem lub wymianą produktu?

*Źródło: Zachowania nabywców (s. 52), L. Garbarski, 1998, Warszawa: PWE.*

Wielkość ponoszonego przez gospodarstwo domowe ryzyka zakupu może być różna i zależy od wielu czynników. Na ogół uważa się, że rozmiary ryzyka są ściśle związane z rodzajem nabywanego produktu. Znacznie większe ryzyko towarzyszy zakupowi produktów skomplikowanych technicznie, np. komputerów osobistych, samochodów, zmywarek do naczyń, a także lekarstw, niż produktów prostych – mydła, papierosów czy ziemniaków.

Na wielkość ryzyka ma wpływ przede wszystkim znajomość produktu. Znacznie większe ryzyko ponosi gospodarstwo, kupując produkt, z którym nie miało ono w przeszłości żadnych doświadczeń lub miało doświadczenia negatywne, niż wybierając produkt dobrze mu znany i sprawdzony w użytkowaniu.

Powszechnie uważa się, że wielkość ponoszonego przez gospodarstwo ryzyka zależy od względnej wartości finansowej zakupu, czyli relacji ceny w stosunku do zasobów finansowych gospodarstwa domowego. Większe zaangażowanie finansowe (wyższa cena produktu) oznacza ryzyko poniesienia większych strat na skutek błędnej decyzji. Spostrzegane ryzyko ulega istotnemu zwiększeniu w przypadku, gdy zasoby finansowe gospodarstwa są ograniczone. Zakup na próbę, z możliwością zwrotu towaru, lub wynajem zamiast zakupu, mogą być sposobem zmniejszenia spostrzeganego ryzyka zakupu. Jest to bardzo dobry sposób na ograniczenie ryzyka funkcjonalnego, a więc ryzyka zakupu produktu niespełniającego oczekiwań odnośnie do niezawodności, trwałości, wydajności itp.

Rozmiary ryzyka zależą także od oczekiwań związanych z zakupem, a te z kolei od charakteru i znaczenia potrzeb zaspokajanych przez dany produkt. Duże jest zwłaszcza ryzyko zakupu produktu, którego konsumpcja nie jest akceptowana przez społeczeństwo oraz produktu rodzącego obawy o skutki fizjologiczne (szkodliwość) płynące z jego użytkowania.

Na wielkość ryzyka wpływa w sposób istotny niepewność związana z wyborem, np. niepełny zasób informacji o wszystkich wariantach zakupu. Im więcej jest nie w pełni poznanych wariantów wyboru, im więcej zbliżonych wariantów wyboru, zwłaszcza nowych, skomplikowanych technicznie produktów, tym zdecydowanie trudniej jest dokonać prawidłowego wyboru i tym większe ryzyko zakupu (Duliniec, 1986).

Rozmiary ryzyka zakupu zależą także od sposobu dokonywania zakupu. Ryzyko to jest znacznie mniejsze, jeśli gospodarstwo domowe wybiera produkt bezpośrednio w sklepie, niż gdy zamawia go telefonicznie lub listownie w domu sprzedaży wysyłkowej. W tym ostatnim przypadku wyboru produktu dokonuje właściwie sprzedawca, a nie gospodarstwo domowe. Istnieje w związku z tym duże ryzyko zakupu produktu nieodpowiadającego potrzebom gospodarstwa domowego.

Ryzyko wiąże się nie tylko z wyborem produktów, ale także z realizacją zakupu za pomocą różnych form płatności. Wyróżnić tu można (Roselius, 1971; Jacoby, Kaplan, 1972):

- ryzyko bezpieczeństwa – związane z obawą utraty gotówki/karty lub z potencjalnego zranienia nabywcy w przypadku napadu rabunkowego;
- ryzyko funkcjonalne – związane z obawami, czy dana forma płatności będzie możliwa do zastosowania lub czy zostanie zaakceptowana przez sprzedawcę;
- ryzyko finansowe – związane z obawami, że użycie określonej formy płatności będzie się wiązać ze stratami finansowymi, które mogą wystąpić w sytuacji: gdy nabywca chce zatrzymać lub wycofać daną transakcję, jeśli odkryje błąd lub gdy przy użyciu danego środka płatności zostanie mu naliczona dodatkowa opłata;
- ryzyko straty czasu – związane z tym, że poszczególne formy płatności będą wymagały znacznej ilości czasu na sfinansowanie transakcji, więcej niż gdyby użyto innych form;
- ryzyko psychologiczne – związane z postrzeganiem przez gospodarstwo samego siebie po dokonaniu niewłaściwego zakupu produktu finansowego;
- ryzyko społeczne – związane z wyborem tych produktów, które mają określone atrybuty akceptacji społecznej (rodziny, znajomych) i z postrzeganiem przez gospodarstwa tego jak inni (otoczenie) będą reagowali na jego zakup.

Jedną z działalności gospodarstw domowych jest inwestowanie. Jest to forma zarządzania majątkiem, polegająca na tym, że gospodarstwo domowe świadomie podejmuje ryzyko. Inwestując, gospodarstwo domowe podejmuje ryzyko, aby osiągnąć większą opłacalność niż w przypadku oszczędności. Ryzyko to polega na możliwości utraty części lub całości zainwestowanych środków (Rudnicki, 2016). Ryzyko, jakie ponosi gospodarstwo domowe, inwestując, jest mniejsze lub większe, a zależy od rodzaju przedsięwzięcia inwestycyjnego. Im większy zysk ma przynieść inwestycja, tym większe jest prawdopodobieństwo straty. Najbardziej ryzykowne są m.in. akcje, fundusze inwestycyjne, transakcje terminowe i certyfikaty depozytowe, a mniej obligacje, depozyty, nieruchomości, metale i kamienie szlachetne. Gospodarstwa domowe, chcąc zmniejszyć ryzyko, nie powinny lokować wszystkich posiadanych walorów w jeden instrument finansowy. Powinny one zróżnicować formy lokowania kapitału – w akcje, fundusze inwestycyjne, obligacje, lokaty, metale i kamienie szlachetne, dzieła sztuki, antyki itp.

#### 4. Postawy wobec ryzyka

Podejmowanie przez gospodarstwo domowe działań obarczonych ryzykiem zależy od jego skłonności do ponoszenia ryzyka. Gospodarstwo może przyjąć trzy postawy wobec ryzyka (Jajuga, 2007; Maciejewski, 2011):

- 1) asekurancką, cechującą się dużą ostrożnością lub wręcz awersją do ryzyka. Gospodarstwo podejmuje działania tylko wtedy, kiedy prawdopodobieństwo niepowodzenia jest minimalne. Preferuje ono niski poziom ryzyka i równocześnie akceptuje niską stopę zwrotu;
- 2) neutralną, którą charakteryzuje obojętność wobec ryzyka, które w swej działalności spotyka – przy podejmowaniu działania wielkość ryzyka nie ma znaczenia;
- 3) ryzykancką, wyrażającą się gotowością do podjęcia dużego ryzyka i osiągnięcia wysokiej stopy zwrotu.

Chociaż postawa wobec ryzyka wykazuje znaczne zróżnicowanie, to jednak trzeba przyjąć, że gospodarstwa domowe inwestujące swe środki zachowują się racjonalnie i nie podejmują wysokiego ryzyka bez szansy osiągnięcia relatywnie wysokiej stopy zwrotu. Za nieporozumienie należy uznać lansowaną niekiedy opinię, że gospodarstwa podejmujące wysokie ryzyko postępują nieracjonalnie. W rzeczywistości gospodarstwo, które preferuje ryzyko, jest zdecydowane je podjąć, jeśli łączy się to z możliwością osiągnięcia odpowiednio wysokiej stopy zwrotu (Kaczmarek, 2010).

#### 5. Zarządzanie ryzykiem

W obliczu ryzyka gospodarstwa domowe nie są bezradne, gdyż mogą nim zarządzać, co polega na rozpoznaniu rodzaju ryzyka, pomiarze ryzyka, sterowaniu ryzykiem, podjęciu działań zmierzających do jego ograniczenia i kontroli przebiegu działań.

Rozpoznanie – identyfikacja ryzyka – polega na określeniu rodzajów ryzyka i ich źródeł, na które narażone jest gospodarstwo domowe oraz czasu, w którym mogą się one pojawić. Źródła zagrożeń mogą mieć charakter wewnętrzny albo zewnętrzny (pochodzące z otoczenia). Te pierwsze związane są z gospodarstwem domowym, a mogą tkwić w jego strukturze i stanie zasobów lub w zachowaniach poszczególnych członków gospodarstwa. Drugie z kolei nie są bezpośrednio zależne od gospodarstwa domowego i jego zachowań. Do tego rodzaju ryzyka można np. zaliczyć: ryzyko polityczne, ryzyko rynkowe, płynności, inflacji, stopy procentowej itd. Prawidłowe rozpoznanie ryzyka jest o tyle istotne, że umożliwia gospodarstwu domowemu podjęcie działań mających na celu zabezpieczenie się przed ryzykiem lub ich redukcję.

Pomiar i ocena ryzyka polega na wyrażeniu poziomu ryzyka w miernikach naturalnych (np. ustalenie stopnia prawdopodobieństwa utraty zdrowia, pracy, składników majątkowych) lub – jeśli nie jest to możliwe – w postaci pewnych kategorii (niskie, średnie, wysokie ryzyko), jak i w kategoriach finansowych, tzn. z wyceną poziomu strat w przypadku zaistnienia sytuacji niepożądaney.

Sterowanie ryzykiem polega na podjęciu działań zmierzających do ograniczenia ryzyka. W sterowaniu ryzykiem wyróżnić można dwa zasadnicze podejścia:

- aktywne, polegające na oddziaływaniu na przyczyny ryzyka;
- pasywne, koncentrujące się na zabezpieczeniu przed ewentualnymi stratami.



W ramach podejścia aktywnego gospodarstwo domowe może podejmować działania polegające na (Bodie i in., 2003):

- 1) unikaniu ryzyka – wiąże się z zaniechaniem działalności, gdy jest ona obciążona zbyt dużym ryzykiem;
- 2) działaniu prewencyjnym – jest to zachowanie gospodarstwa domowego polegające na podejmowaniu działań wyprzedzających pojawienie się ryzyka (np. szczepienie się przed grypą, sprzedaż akcji, gdy pojawiają się symptomy bessy, oszczędzanie na tzw. „czarną godzinę”), a jeśli już ono zaistniało – na działaniu i kontrolowaniu jego przebiegu;
- 3) przyjmowanie (absorpcja) ryzyka – jest to zachowanie gospodarstwa domowego w sytuacji obiektywnie istniejącego ryzyka, bez możliwości jego uniknięcia (np. w choroba, utrata pracy). Powstałe w jego wyniku straty muszą być poniesione przez gospodarstwo. Może ono jedynie starać się je ograniczyć, racjonalizując własne zachowanie;
- 4) transferze ryzyka – polegającym na przenoszeniu strat na inne podmioty. Można tu wyróżnić trzy rodzaje postępowania:
  - hedging (kompensacja ryzyka) – polega na wzajemnym połączeniu transakcji w taki sposób, że zabezpieczenie ryzyka tkwiącego w jednej transakcji będzie stanowić zabezpieczenie dla ryzyka w drugiej transakcji. Inaczej ujmując, są to takie działania, które ograniczają poniesienie straty, przy równoczesnej rezygnacji z możliwości osiągnięcia korzyści. Przykładem są zawierane przez gospodarstwa rolników „umowy koncentracyjne na sprzedaż zbóż z przyszłych żniw po z góry określonej cenie, co pozwala uniknąć strat w wyniku ewentualnego spadku cen, ale też nie daje możliwości uzyskania dodatkowych korzyści w sytuacji, gdy ceny wzrosną” (Bywalec, 2009, s. 181),
  - ubezpieczenie ryzyka – jest to dobry i sprawdzony sposób zabezpieczania się przed skutkami ryzyka. Zawarcie umowy ubezpieczenia powoduje, że ubezpieczający otrzyma od ubezpieczyciela odszkodowanie w przypadku zaistnienia szkody. Przykładowo, gospodarstwo domowe, ubezpieczając samochód, nabywa gwarancję, że w przypadku jego uszkodzenia, zniszczenia lub utraty uzyska odszkodowanie, które znacząco lub w pełni pokryje poniesioną stratę,
  - dywersyfikacja ryzyka – oznacza różne sposoby rozproszenia ryzyka na produkty, klientów oraz rynki. Ma ona na celu zmniejszenie poziomu ryzyka poprzez inwestowanie w różne instrumenty finansowe, przez formy lokowania kapitału – w akcje, obligacje, nieruchomości, metale szlachetne itp. Utworzenie dobrze zdywersyfikowanego portfela aktywów spowodować może znaczne, a nawet całkowite zredukowanie ryzyka.

W ramach podejścia pasywnego sterowania ryzykiem gospodarstwo domowe podejmuje działania polegające najczęściej na tym, że tworzy ono rezerwy finansowe, które umożliwią mu pokrycie ewentualnych strat.

Monitorowanie ryzyka polega na badaniu przez gospodarstwa domowe efektywności podejmowanych działań, mających na celu ograniczenie ryzyka. Do głównych zadań wykonywanych na tym etapie powinny należeć oceny: dokładności zastosowanych metod redukcji ryzyka, efektywności podjętych działań w zakresie sterowania ryzykiem, stopnia zgodności działań z odpowiednimi programami. Rewizji podlegać muszą również same procedury zarządzania ryzykiem, gdyż w nich może tkwić źródło niepowodzenia.

Podsumowując, trzeba zauważyć, że ryzyka nie da się w całości wyeliminować, a można jedynie starać się je zminimalizować np. poprzez:

- usunięcie części przesłanek, mogących przysporzyć strat;
- stosowanie narzędzi i metod zmniejszających prawdopodobieństwo podejmowania niewłaściwych decyzji;
- operacje zabezpieczające;
- strategie inwestowania, polegające na właściwym doborze różnych instrumentów o niejednorodnym ryzyku (budowa portfela).

## Podsumowanie

Podstawowym celem artykułu było przedstawienie ryzyka, na jakie narażona jest działalność gospodarstwa domowego w procesie zaspokajania potrzeb swoich członków. Ryzyko poniesienia strat finansowych występuje w każdym działaniu gospodarstwa domowego – zarówno w procesie zarządzania środkami finansowymi, jak i finansowania zakupów, gromadzenia oszczędności oraz inwestowania i pomnażania majątku. Należy zwrócić uwagę, że lista ryzyk wciąż się rozszerza, co wynika ze stałego wzrostu liczby przedsięwzięć podejmowanych przez gospodarstwa domowe, a także ze zmian zachodzących w jego otoczeniu.

Gospodarstwa domowe starają się ograniczać ryzyko poprzez odpowiednie zarządzanie, polegające na rozpoznaniu rodzaju ryzyka, jego pomiarze, sterowaniu ryzykiem, podjęciu działań zmierzających do jego ograniczenia i kontroli przebiegu działań.

Trzeba jednak stwierdzić, że nie ma niezawodnych, uniwersalnych sposobów zapobiegania ryzyku. Można najwyżej, przez różnego rodzaju działania profilaktycznie i zdroworozsądkową ostrożność, ograniczyć prawdopodobieństwo realizacji negatywnych scenariuszy lub też – poprzez system ubezpieczeń – zmniejszać wielkość ewentualnych strat. Przesadna ostrożność, wyrażająca się w unikaniu ryzyka, wbrew pozorom również nie byłaby korzystna, jako że na dłuższą metę prowadziłyby do hamowania innowacyjności i ograniczenia przedsiębiorczości ludzi, a są one przecież główną siłą napędową rozwoju gospodarstwa domowego i związku z tym również całej gospodarki narodowej oraz społeczeństwa.

## Bibliografia

- Bodie, Z., Merton, R.C. (2003). *Finanse*. Tłum. J. i A. Stolarek. Warszawa: PWE.
- Bywalec, C. (2009). *Ekonomika i finanse gospodarstw domowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Duliniec, E. (1986). *Postępowanie nabywców towarów konsumpcyjnych w krajach o gospodarce rynkowej. Analiza marketingowa*. Warszawa: SGPiS.
- Garbarski, L. (1998). *Zachowania nabywców*. Warszawa: PWE.
- Jacoby, J., Kaplan, L. (1972). *The Components of Perceived Risk*. Proceedings of the 3<sup>rd</sup> Annual Conference for Consumer Research.
- Jajuga, K. (red.). (2007). *Zarządzanie ryzykiem*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kaczmarek, T.T. (2010). *Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*. Warszawa: Difin SA.
- Knight, F.H. (1985). *Risk, Uncertainty and Profit*. Chicago-Londyn.
- Maciejewski, G. (2011). *Ryzyko w decyzjach nabywczych konsumentów*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Roselius, T. (1971). Consumer Ranking of Risk Reduction Methods. *Journal of Marketing*, 35, 56-61.
- Rudnicki, L. (2016). *Zachowania finansowe konsumentów*. Tarnów: Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie.
- Willet, A.H. (1951). *The Economic Theory of Risk Insurance*. Filadelfia.

**Wojciech FILL**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

## CHARAKTER STOSUNKÓW PRAWNOFINANSOWYCH W RAMACH PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH UNII EUROPEJSKIEJ

### Streszczenie

Artykuł poświęcony jest teoretycznej kategoryzacji desygnatów pojęcia „płatności bezpośrednie” oraz ocenie możliwości uznania, że skonkretyzowane stosunki prawnofinansowe w ramach Wspólnej Polityki Rolnej stanowią wydatki transferowe o charakterze dotacyjnym.

**Słowa kluczowe:** płatności, płatności bezpośrednie, dotacje, Wspólna Polityka Rolna.

### NATURE OF LEGAL-FINANCIAL RELATIONS UNDER DIRECT PAYMENTS OF THE EUROPEAN UNION

### Summary

The article is devoted to the theoretical categorization of designations of the concept of „direct payments” and the assessment of the possibility of recognizing that specific legal and financial relations under the Common Agricultural Policy constitute subsidy transfer expenses.

**Key words:** payments, direct payments, subsidies, Common Agricultural Policy.

### Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza desygnatów pojęcia „płatności bezpośrednie” oraz wykazanie na gruncie teoretycznej koncepcji stosunku prawnego, że skonkretyzowane więzi prawne powstające w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) stanowią podstawę realizacji wydatków publicznych o charakterze dotacyjnym. Z punktu widzenia teoretycznej klasyfikacji stosunków prawnofinansowych wątpliwości budzi przede wszystkim specyficzny kształt norm prawnych w obszarze WPR. Z jednej strony normy te warunkują sposób wykorzystywania przez beneficjentów środków otrzymywanych w ramach świadczenia podstawowego, jakim jest tzw. płatność bezpośrednia, z drugiej zaś nie określają mechanizmów konkursowego wyłaniania beneficjentów. Z konstrukcji badanych norm wyeliminowano, stanowiący istotną cechę stosunków dotacyjnych, element bodźcowy w postaci uzależnienia wielkości przyznawanych środków finansowych od efektów prowadzonej produkcji rolnej. Sytuacja taka sprawia, że badane zależności wykazują zarówno cechy stosunków prawnofinansowych istniejących w sferze realizacji wydatków pomocy socjalnej, jak i znamiona przywodzące na myśl niektóre elementy dotacji budżetowej, a nawet subwencji ogólnej.

Niejednoznaczny charakter prawny wykazuje także samo pojęcie „płatność”. W obszarze wydatków realizowanych z budżetu środków europejskich terminem tym zastąpiono instytucję dotacji rozwojowej. Zabieg ten spowodował, że pojęcie „płatność” – rozumiane jako techniczna czynność przelewu środków pieniężnych – spleta się znaczeniowo z „płatnością” rozumianą jako forma prawna wydatku z budżetu środków europejskich o znamionach dotacji budżetowej. W tym kontekście dodatkowych trudności interpretacyjnych przysparzają *lex specialis*, przewidujące odrębne typy płatności w rozumieniu materialnoprawnym, stanowiące przedmiot stosunków prawnofinansowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

## 1. Ewolucja europejskiej polityki rolnej i jej prawne konsekwencje

Na charakter prawny ukształtowania stosunków prawnofinansowych, których przedmiotem są współczesne płatności bezpośrednie, zasadniczy wpływ miała przeprowadzona w 1992 roku reforma Wspólnej Polityki Rolnej (tzw. reforma Mac Sharry'ego) i reformy z lat 2000-2003. Ich celem stanowiło zastąpienie systemu „cen gwarantowanych”, wypłacanych rolnikom w zamian za produkty rolne, bezzwrotnymi transferami, których wysokość była kalkulowana w ten sposób, aby mogły stanowić przeciwwagę dla znaczącego obniżenia tzw. cen gwarantowanych. Konstrukcja cen gwarantowanych opierała się o bezzwrotne, jednostronne transfery finansowe o charakterze przedmiotowym, kalkulowane jako dopłaty do jednostki produkcji rolnej. Ich główną funkcją było zapewnienie państwu byłej EWG samowystarczalności żywnościowej (Grzybowska, 1998, s. 28).

Z punktu widzenia ekonomicznego cechą nowego systemu finansowej interwencji Unii Europejskiej w ramach WPR stało się rozerwanie związku między wielkością realnej produkcji rolnej a kwotą środków otrzymywanych z budżetu UE (tzw. system *decoupled*).

Reforma ta wprowadziła również zasadę wzajemnej zgodności (tzw. *cross-compliance*), uzależniając wypłacanie rolnikom płatności w pełnej wysokości od utrzymywania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności z zakresu środowiska, identyfikacji i rejestracji zwierząt, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt ([www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/platnosci-bezposrednie/platnosci-bezposrednie-w-ramach-wspolnej-polityki-rolnej-ue-historia.html](http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/platnosci-bezposrednie/platnosci-bezposrednie-w-ramach-wspolnej-polityki-rolnej-ue-historia.html), dostęp: 10.11.2019).

W wyniku dalszej ewolucji rozwiązań normatywnych podstawową funkcją płatności bezpośrednich stało się wspieranie dochodów rolniczych, a nie motywacja do zwiększania produkcji. Analizując ekonomiczne skutki zmian legislacyjnych, można powiedzieć, że w wyniku rozerwania powiązania płatności bezpośrednich z obowiązkiem prowadzenia określonej produkcji rolnej na rolników przerzucono konieczność dostosowywania rodzaju oraz skali produkcji płodów rolnych do wymogów gospodarki rynkowej. Spoglądając na zagadnienie z drugiej strony, można też powiedzieć, że system płatności bezpośrednich umożliwił rolnikom „uwzględnianie faktycznego zapotrzebowania rynku i swoich przewag konkurencyjnych” (Ibidem). Bez względu na sposób ujęcia ekonomicznych priorytetów polityki rolnej można zauważyć, że jej nowa odsłona zmusiła rolników do zwiększenia poziomu gospodarności, zaś w skali UE pozwoliła na ograniczone urynkowanie produkcji rolnej.

W okresie 2014-2020 utrzymano istniejący w poprzedniej perspektywie finansowej dualistyczny w skali UE system ustalania podstawy wymiaru płatności bezpośrednich w postaci tzw. systemu płatności jednolitej oraz tzw. systemu jednolitej płatności obszarowej. Stało się tak z powodu ograniczonych możliwości administracyjnych i braku danych historycznych. Państwom, które przystąpiły do Unii Europejskiej w latach 2004 i 2007, przyznano możliwość stosowania systemu jednolitej płatności obszarowej zamiast standardowych systemów płatności bezpośrednich<sup>1</sup>. Każdy ze wskazanych systemów transferowania bezzwrotnych środków finansowych w ramach WPR jest skonstruowany jako szeroki zespół płatności „uzupełniających”, których otrzymywanie warunkowane jest głównie ustaleniem prawa do płatności podstawowej<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> System jednolitej płatności obszarowej przewiduje zryczałtowaną płatność obszarową niezwiązaną z wielkością produkcji za kwalifikujące się grunty rolne; zastąpił on prawie wszystkie płatności przyznawane w państwach członkowskich innych niż nowe (DG AGRI D.1-Transparency/ Working Document Rev6, Ares(2018)1833750 – 04/04/2018).

<sup>2</sup> Z uwagi na możliwość transpozycji ustaleń dotyczących charakteru prawnego „płatności bezpośrednich podstawowych” na grunt „płatności uzupełniających”, w dalszych wywodach odniesienia do płatności dodatkowych będą miały charakter epizodyczny.

## 2. Systematyzacja źródeł normatywnych analizy

Podstawę kreowania stosunków prawnofinansowych w ramach środków budżetu UE przeznaczonych na realizację WPR stanowi pakiet legislacyjnych rozwiązań tylko w niewielkim zakresie powiązany siatką pojęciową oraz proceduralną z rozwiązaniami tzw. Rozporządzenia Ogólnego<sup>3</sup>. Poza tym obszarem znajdują się w szczególności unormowania dotyczące płatności bezpośrednich. Z kolei funkcją ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego<sup>4</sup> jest uzupełnienie regulacji rozporządzeń UE nr 1306/2013 oraz nr 1307/2013 w zakresie: konstrukcji oraz kompetencji organów odpowiedzialnych za reprezentację państwa członkowskiego wobec beneficjentów płatności bezpośrednich, określenia zasad i trybu przyznawania oraz wypłaty świadczeń rolnikom, a także określenia trybu kontroli realizowanych płatności<sup>5</sup>. Akt ten stanowi jednocześnie *lex specialis* zarówno w odniesieniu do regulacji ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup> dotyczących płatności realizowanych z budżetu środków europejskich, jak i do rozwiązań ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w perspektywie finansowej 2014-2020<sup>7</sup>.

Stan taki powoduje daleko idące konsekwencja na gruncie wykładni operatywnej, jak też uogólnień teoretycznych. W szczególności, o ile w przypadku ustawy o zasadach realizacji programów w perspektywie finansowej 2014-2020 w większości przypadków znajdują zastosowanie unormowania ustawy o finansach publicznych dotyczące instytucji „zlecenia płatności” oraz „wniosku o płatność”<sup>8</sup>, o tyle w przypadku regulacji ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego możliwość taką normatywnie wyłączono przepisami ustawy o finansach publicznych<sup>9</sup>. W tej sytuacji, z uwagi na brak normatywnego wyjaśnienia terminu „płatność bezpośrednia”<sup>10</sup>, świadczenia te muszą być rozumiane w taki sam sposób, jak odpowiadające im nazwą wydatki określone w rozporządzeniach UE nr 1305/2013, nr 1306/2013 oraz nr 1307/2013. Jest to kwestia istotna przede wszystkim z tego powodu, że w przypadku różnych typów płatności przewidzianych w ramach wskazanych rozporządzeń UE, termin „płatność” nie tylko ukrywa świadczenia o charakterze dotacji, ale ponadto wiąże na gruncie języka prawnego pojęcie „płatność” – rozumiane jako techniczna czynność przekazania środków finansowych – z formami prawnymi realizacji wydatków publicznych. O ile w ramach regulacji ustawy o finansach

<sup>3</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (L 347/320). Zasady określone w Rozporządzeniu ogólnym stosuje się bez uszczerbku dla przepisów ustanowionych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 r. oraz dla szczególnych przepisów ustanowionych m.in. w rozporządzeniu (UE) nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady („rozporządzenie w sprawie EFRROW”). Rozporządzenia 1307/2013 oraz 1308 /2013 zawierają zatem regulacje dla których Rozporządzenie Ogólne nie stanowi podstawowego punktu odniesienia.

<sup>4</sup> Tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 1312 z późn. zm.

<sup>5</sup> Znalazło to odzwierciedlenie w treści art. 1. Zob. też uzasadnienie do projektu ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.

<sup>6</sup> Tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.

<sup>7</sup> Tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 1431 z późn. zm; zwana dalej także: ustawą o zasadach realizacji programów.

<sup>8</sup> Określone w art. 187-191 ustawy o finansach publicznych.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 208 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przepisy art. 187-191, art. 193, art. 206 oraz art. 207 dotyczące wydatków realizowanych w ramach płatności z budżetu środków europejskich nie dotyczą Wspólnej Polityki Rolnej, która jest finansowana zgodnie z odrębnymi ustawami.

<sup>10</sup> A także brak definicji legalnych pojęć: „jednolite płatności obszarowe”, „płatności na zazielenienie”, „płatności dla młodych rolników”, „płatności dodatkowe”, „płatności związane do powierzchni upraw”, „płatności związane do zwierząt”, „płatności dla małych gospodarstw” oraz „płatności niezwiązane do tytoniu”.

publicznych daje się uzasadnić, że termin „płatność” w istocie prawnej nie odbiega swoim zakresem znaczeniowym od rozumienia potocznego<sup>11</sup>, o tyle w oparciu o przepisy wskazanych rozporządzeń UE uzasadnienie takie jest niemożliwe, ponieważ termin „płatność” występuje w powiązaniu z dodatkowymi określnikami (np. płatności dodatkowe, płatności obszarowe, płatności dla młodych rolników) i traktować je należy jako zróżnicowane co do celu prawne formy wydatków publicznych.

### 3. Struktura płatności bezpośrednich oraz charakter prawny jej elementów

Jak potwierdza polski ustawodawca, beneficjentem w ramach badanej grupy transferów finansowych może być wyłącznie rolnik, rozumiany jako osoba fizyczna lub prawna, bądź grupa osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo rolne jest położone na obszarze objętym zakresem terytorialnym Traktatów<sup>12</sup>, oraz które prowadzą działalność rolniczą<sup>13</sup>. Wspólnotowa definicja rolnika zawiera zatem dwa elementy materialnoprawne, warunkujące możliwość pozyskania środków w ramach płatności bezpośrednich<sup>14</sup>. Przepisy krajowe z kolei, konkretyzując wymogi określone w prawie UE, formułują dwa warunki formalnoprawne<sup>15</sup>. Pierwszym z nich jest wymóg objęcia rolnika ewidencjami: producentów, gospodarstw rolnych oraz wniosków o przyznanie płatności, zaś drugi stanowi posiadanie gruntów rolnych o łącznym areale nie mniejszym niż 1 ha<sup>16</sup>. Można zatem powiedzieć, że zakresem przedmiotowym płatności bezpośredniej objęto sytuację polegającą na uzyskaniu statusu prawnego zarejestrowanego posiadacza gruntów rolnych o określonej powierzchni, objętych stosowną ewidencją. Z uwagi na kontekst rozważań, warto ponadto zauważyć, że pozycję beneficjenta zasadniczo może zająć tzw. „rolnik aktywny zawodowo”<sup>17</sup>. Statusu tego pozbawione są podmioty, których użytki rolne

<sup>11</sup> Płatność w rozumieniu potocznym oznacza techniczną czynność przelewu środków pieniężnych bez względu na kauzę prawną. Wątpliwości w takim pojmowaniu płatności mogą powstawać jednak w odniesieniu do wydatków realizowanych z budżetu środków europejskich, normatywnie zwanych płatnościami, którymi prawodawca zastąpił konstrukcję dotacji rozwojowej.

<sup>12</sup> Określonym w art. 52 TUE w związku z art. 349 i 355 TFUE.

<sup>13</sup> Art. 2 pkt 14 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego w zw. z art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 1307/2013.

<sup>14</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit b pod pojęciem gospodarstwa rolnego należy rozumieć wszystkie jednostki wykorzystywane do działalności rolniczej i zarządzane przez rolnika, znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego; prowadzenia działalności rolniczej, zaś zgodnie z art. 4 ust. 1 lit (c) produkcją rolną jest: produkcja, hodowla lub uprawę produktów rolnych, w tym zbiory, dojenie, hodowlę zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich; (ii) utrzymywanie użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych wykraczających poza zwykłe metody rolnicze i zwykły sprzęt rolniczy, w oparciu o kryteria określone przez państwa członkowskie na podstawie ram ustanowionych przez Komisję, lub (iii) prowadzenie działań minimalnych, określanych przez państwa członkowskie, na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy.

<sup>15</sup> Przesłanki te zostały określone zgodnie z art. 35 Rozporządzenia Rady (WE) Nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 (L 30).

<sup>16</sup> Objętych tzw. obszar zatwierdzony, tj. obszar w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 23 lit. a rozporządzenia nr 640/2014. Ponadto, pomimo niespełnienia normy obszarowej, płatności bezpośrednie są przyznawane także, jeżeli: 1) rolnik spełnia warunki do przyznania płatności związanych do zwierząt i złożył wniosek o przyznanie tych płatności oraz 2) łączna kwota płatności bezpośrednich, przed zastosowaniem art. 63 rozporządzenia nr 1306/2013, wynosi co najmniej równowartość w złotych kwoty 200 euro.

<sup>17</sup> Zob. tytuł rozdziału 9 rozporządzenia 1307/2013. Wyjątek w tym zakresie mogą jednak stanowić przedsiębiorcy będący osobami fizycznym lub prawnymi lub grupami osób fizycznych albo prawnych, które administrują portami lotniczymi, wodociągami, stałymi terenami sportowymi i rekreacyjnymi, jeżeli za pomocą możliwych do zweryfikowania dowodów, w formie wymaganej przez państwa członkowskie, udokumentują, że: a) roczna kwota płatności bezpośrednich wynosi co najmniej 5% całości przychodów uzyskanych przez nią z działalności pozarolniczej w ostatnim roku obrotowym, za który dowody takie są dostępne; b) jej działalność rolnicza nie ma charakteru marginalnego; lub c) jej główną działalność gospodarczą lub przedmiot działalności stanowi wykonywanie działalności rolniczej. Por. M. Leśny, *Rolnik aktywny zawodowo. Problem interpretacji przepisów* ([www.agropolska.pl/prawo/rolnik-aktywny-zawodowo-problem-interpretacji-przepisow,241.html](http://www.agropolska.pl/prawo/rolnik-aktywny-zawodowo-problem-interpretacji-przepisow,241.html)).

obejmują głównie obszary utrzymujące się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy i które nie prowadzą na tych obszarach działań minimalnych, określonych przez państwa członkowskie. Do działań tych należy m.in. dywersyfikacja upraw, utrzymywanie istniejących trwałych użytków zielonych oraz utrzymywanie na użytkach rolnych obszaru proekologicznego<sup>18</sup>. Wyraźnie zatem widać, że uzyskanie statusu beneficjenta płatności bezpośrednich jest powiązane nie tylko z warunkami formalnoprawnymi sprawdzalnymi *ex ante*, ale i z warunkami określającymi sposób wykorzystywania gruntów rolnych w okresie po otrzymaniu środków finansowych.

Z uwagi na rozważania dotyczące odróżnienia dotacji od transferów socjalnych warto w tym miejscu w szczególności zwrócić uwagę na rozróżnienie pomiędzy tzw. odłogowaniem gruntów a ich ugorowaniem. Na gruncie oceny charakteru prawnego płatności bezpośrednich może się bowiem przede wszystkim pojawić wątpliwość co do istnienia przesłanki braku oddziaływania transferów na zachowanie beneficjenta, zwłaszcza, gdy podejmuje on decyzję o ugorowaniu użytków rolnych (w ramach jednolitej płatności obszarowej). Dlatego też należy wyjaśnić, że grunty odłogowane (na których nie są prowadzone żadne zabiegi pielęgnacyjne) – w odróżnieniu od gruntów ugorowanych – nie mogą stać się obiektem pozwalającym na ustalenie płatności bezpośrednich. Pojęcie „ugorowanie” zaś jest bezpośrednio związane z utrzymywaniem gruntów w dobrej kulturze rolnej, zgodnej z ochroną środowiska. Przykładowo, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie minimalnych norm, grunty rolne są utrzymywane zgodnie z normami, jeżeli w przypadku gruntów ornych jest na nich prowadzona uprawa roślin lub ugorowanie, polegające na co najmniej koszeniu raz w roku lub podejmowaniu innych zabiegów zapobiegających występowaniu i rozprzestrzenianiu się chwastów. Nie można zatem twierdzić, że płatności bezpośrednie: po pierwsze, nie motywują ekonomicznie do podejmowania określonego rodzaju aktywności, a po drugie, wykazują charakter świadczeń socjalnych, służących zabezpieczeniu elementarnych potrzeb egzystencjonalnych. Nawet w przypadku ugorowania gruntów istnieją ściśle określone wymogi normatywne, regulujące cele wydatkowania środków przyznanych w ramach płatności. Jest to zatem cecha niewystępująca w przypadku typowych zasiłków socjalnych. Owszem, cykliczne przekazywanie środków w ramach pomocy socjalnej często bywa uzależnione od realizacji pewnych obowiązków faktycznych, jednak nie wiąże się z precyzyjnym, normatywnym określeniem celów wydatkowania przyznanych środków. Zasadność tych twierdzeń znajduje swoje potwierdzenie także w kształcie unormowań dotyczących obowiązku prowadzenia kontroli w zakresie wywiązywania się przez rolników z narzuconych normatywnie powinności leżących u podstaw przyznania płatności<sup>19</sup> oraz unormowaniach dotyczących możliwości nakładania administracyjnych kar pieniężnych<sup>20</sup>. Pewne wątpliwości w analizowanym zakresie budzi jednak

<sup>18</sup> Por. rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (Dz.U. poz. 344 z późn. zm.).

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 36 ustawy o Wspólnej Polityce Rolnej Agencja przeprowadza kontrole administracyjne i na miejscu w zakresie płatności bezpośrednich, określone w przepisach, o których mowa w art. 1 pkt 1, w tym kontrole w ramach wzajemnej zgodności wymogów lub norm, chyba że ustawa stanowi inaczej. W ramach czynności kontrolnych ustawa dopuszcza m.in.: 1) wstęp na teren gospodarstwa rolnego; 2) dostęp do zwierząt; 3) żądanie pisemnych lub ustnych informacji związanych z przedmiotem kontroli; 4) wgląd do dokumentów związanych z przedmiotem kontroli, sporządzania z nich odpisów, wyciągów lub kopii oraz zabezpieczania tych dokumentów.

<sup>20</sup> W przypadku gdy w wyniku ustaleń dokonanych w ramach kontroli administracyjnej lub kontroli na miejscu zostanie stwierdzone, że: 1) płatność bezpośrednia lub płatność niezwiązana do tytoniu została przyznana w niewłaściwej wysokości i istnieje konieczność zmiany jej wysokości lub 2) istnieje konieczność dokonania zmniejszenia danej płatności lub wykluczenia z płatności, w tym wynikająca ze stwierdzonych nieprawidłowości lub niezgodności, lub nałożenia pozostałych kar administracyjnych, organ, który wydał decyzję w sprawie o przyznaniu tej płatności, zmienia ją bez zgody strony, jeżeli płatność ta nie została jeszcze wypłacona i nie upłynął termin jej wypłaty (...); (art. 41a ustawy o Wspólnej Polityce Rolnej). Por. art. 39 ust. 3 rozporządzenia nr 640/2014. Zob. też P. Bieś, *Prawo rolnika do płatności bezpośrednich a kontrola administracyjna prowadzona przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*, s. 263 i n. Pobrane z: [www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/34475/017.pdf](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/34475/017.pdf).

okoliczność, że czynności kontrolne podejmowane w szczególności *ex post* (po przyznaniu środków finansowych) dotyczą czynności gospodarczych podejmowanych przez rolnika, nie zaś kwalifikowalności konkretnych wydatków beneficjenta. Rozróżnienie to ukazuje podstawową różnicę pomiędzy transferami w postaci płatności bezpośrednich a pozostałymi dotacjami, realizowanymi ze środków europejskich w ramach budżetu środków europejskich.

Można zatem sformułować następujące pytanie: czy brak bezpośredniego związku między prywatnie określanymi przez beneficjenta celami wydatkowania środków otrzymanych w ramach płatności bezpośrednich a określonymi normatywnie rezultatami gospodarczymi jego aktywności dyskwalifikuje możliwość uznania, że celem płatności bezpośrednich jest osiągnięcie określonych skutków gospodarczych. Zdaniem Autora, wyeliminowanie oceny prawidłowości wydatkowania płatności bezpośrednich w drodze analizy związku przyczynowo-skutkowego między każdym wydatkiem a jego efektem gospodarczym nie wyłącza możliwości uznania, że z punktu widzenia funkcjonalnego analizowane płatności służą przede wszystkim realizacji celów gospodarczych, nie zaś uzupełnianiu ewentualnych niedoborów w dochodach rolniczych. Choć *prima facie* można wyciągnąć w oparciu o badane przepisy wniosek o zerwaniu zależności pomiędzy płatnościami bezpośrednimi a realizacją konkretnych celów gospodarczych (co podkreśla się w ekonomicznych opracowaniach dotyczących reform w zakresie finansowania WPR), w sensie funkcjonalnym, powiązanie nierozliczanych w kontekście konkretnych wydatków związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego środków płatności bezpośrednich z realizacją określonych normatywnie standardów prowadzenia tej działalności wydaje się oczywiste.

Spoiwem zastępującym w sferze płatności bezpośrednich kwalifikowalność wydatków staje się uzależnienie przyznania płatności od osiągnięcia określonych, dających się parametryzować, efektów gospodarczych. Z uwagi na uprawnienia kontrolne oraz możliwość stosowania sankcji powstaje zatem silna – choć pośrednia – zależność między transferami pieniężnymi a skutkami gospodarczymi. Gwarantowanie beneficjentom płatności bezpośrednich odpowiedniego statusu ekonomicznego (dochodowego), wydaje się w ramach wskazanej perspektywy jedynie celem instrumentalnym WPR, a nie jej celem podstawowym. Zagwarantowanie odpowiedniego statusu ekonomicznego rolnika służy zatem realizacji celów gospodarczych, nie zaś socjalnych. Rolnik nie może się bowiem wywiązać z warunków przyznania płatności, jeżeli w całości przeznaczy otrzymane środki publiczne na realizację celów prywatnych. Można w związku z tym również zauważyć, że w przypadku płatności bezpośrednich tzw. luka finansowa<sup>21</sup> ma charakter sztuczny. Jest wywołana realizacją określonej ekonomiczno-politycznej wizji. Podsumowując, można zauważyć, że scharakteryzowany, pośredni, sposób powiązania transferów finansowych z konkretnymi działaniami gospodarczymi (ekonomicznymi i społecznymi) jest typowy dla modelu dotacji podmiotowej. Wyraźny brak bezpośredniego powiązania w analizowanym zakresie uwidacznia w szczególności sposób rozliczania. Z uwagi na brak wymogu rozliczania się z otrzymanych przez beneficjentów płatności bezpośrednich zasadne są także porównania z konstrukcją subwencji ogólnej.

---

<sup>21</sup> Stanowiąca jeden z elementów prawnej konstrukcji dotacji budżetowej (por. *Struktura dotacji budżetowej* (s. 30), E. Chojna-Duch, 1988, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego).



#### 4. Płatności bezpośrednio a realizacja celu publicznego

Rozważając charakter prawny elementów konstrukcyjnych płatności bezpośrednich, warto zauważyć, że daje się zaobserwować w tej sferze powiązanie interesu publicznego z interesem prywatnym beneficjenta. Splot ten jest tym bardziej dostrzegalny, że ma niejako pierwotny charakter. O ile w przypadku pozostałych stosunków prawnofinansowych w ramach realizacji celów polityki spójności UE realizacja interesu prywatnego w procesie wykorzystywania środków publicznych widoczna jest najczęściej na finalnym etapie działań beneficjenta (np. w postaci odpłatnego udostępniania infrastruktury powstałej w wyniku realizacji inwestycji dofinansowanej ze środków europejskich), o tyle w przypadku płatności bezpośrednich beneficjent może zaspokoić swój interes indywidualny od razu w momencie pozyskania środków finansowych. Nie zmienia to jednak faktu, że również w tym przypadku splot obu interesów ma charakter w zasadzie nierozłączny. Poza dyskusją jest bowiem konieczność zapewnienia przez beneficjentów płatności bezpośrednich żywności dla pozostałych obywateli UE. Okoliczność ta powoduje finalnie dominację celu publicznego w splocie z interesem prywatnym. Dające się przewidzieć ekonomiczne oraz społeczne skutki nadprodukcji żywności stanowią z kolei bezpośrednią przyczynę z jednej strony systemowego i w zasadzie stałego dotowania europejskich gospodarstw rolnych, z drugiej zaś podejmowanych od 1992 roku reform, pozwalających na częściowe działanie mechanizmów rynkowych jako zabezpieczenia przed możliwymi negatywnymi konsekwencjami interwencjonizmu publicznego.

#### 5. Proceduralne aspekty konstrukcji płatności bezpośrednich

Ramy postępowań w sprawie przyznania środków w ramach płatności bezpośrednich regulowane są zasadniczo przepisami k.p.a.<sup>22</sup>. W celu usprawnienia przebiegu postępowań oraz ograniczenia nadmiernych kosztów po stronie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), tj. organu prowadzącego postępowania w sprawie przyznania płatności bezpośrednich, a także wypełniającego obowiązki instytucji płatniczej, przewidziano jednak *lex specialis* w odniesieniu do regulacji art. 7, art. 9, art. 10, art. 77 § 1 oraz art. 81 k.p.a. W szczególności, nastąpiło odejście od zasady prawdy obiektywnej na rzecz wzorowanych na ugruntowanych w doktrynie i sprawdzonych w praktyce przepisach prawa cywilnego w zakresie określenia strony stosunku ponoszącej ciężar dowodu. Rozwiązanie to jest ściśle związane z obowiązkami ciężącymi na państwie członkowskim, a zwłaszcza na agencji płatniczej, w zakresie prawidłowego wydatkowania środków unijnych.

Państwo członkowskie jest bowiem obowiązane na mocy przepisów Unii Europejskiej do przyjęcia regulacji zapewniających skuteczną ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej (art. 58 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013). Z tego względu konieczne jest zarówno ograniczenie, tam gdzie to możliwe, uznaniowości organów, przed którymi toczą się postępowania w sprawie o przyznanie pomocy, poprzez określenie precyzyjnych kryteriów przyznawania pomocy, jak i oparcie postępowania dowodowego w znacznym stopniu na dowodach przedstawionych przez stronę w toku postępowania poprzez przeniesienie ciężaru udowodnienia faktu na osobę, która z tego faktu wywodzi skutki prawne. [...] Zatem to ubiegający się o płatności powinien przedstawić wszelkie dowody niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.). Zob. art. 3 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.

do załatwienia sprawy. Przepisy takie zostały wprowadzone już w 2007 r. z uwagi na potrzebę położenia większego nacisku na uaktywnienie stron w przedmiotowym postępowaniu. Częstym problemem podnoszonym przez ARiMR był brak reakcji wnioskodawców na wezwania do uzupełniania danych zamieszczonych we wnioskach o przyznanie płatności, a nawet celowe uchylanie się od złożenia wyjaśnień. Częste były przypadki reagowania dopiero wówczas, gdy decyzja była dla nich negatywna. (...). Ponadto podkreślenia wymaga to, że przerzucenie ciężaru dowodowego na osobę, która z danego faktu wywodzi skutki prawne, nie jest sprzeczne z podstawowymi zasadami procedury administracyjnej. K.p.a. przewiduje bowiem kontradyktoryjny tryb postępowania, np. w przypadku wyznaczenia przez organ rozprawy w sytuacjach spornych. Na rozprawie strony ustosunkowują się do materiału zgromadzonego przez organ, składają wyjaśnienia, zgłaszają żądania, propozycje i zarzuty oraz wypowiadają się co do wyników postępowania administracyjnego. Rozprawa pozwala na wymianę poglądów uczestników postępowania wyjaśniającego, ich uzgadnianie i tworzy możliwość szybkiego komunikowania się, a w rezultacie sprzyja usprawnieniu i uproszczeniu postępowania wyjaśniającego i zabezpieczeniu zasady ogólnej szybkości postępowania. Z kolei wyłączenie stosowania przepisów art. 9 k.p.a. nie pogorszy pozycji strony, ponieważ proponuje się, aby organy administracji publicznej prowadzące postępowanie były zobowiązane w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy oraz, w razie uzasadnionej potrzeby, udzielić na żądanie strony oraz innych osób uczestniczących w postępowaniu niezbędnych wyjaśnień co do okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania<sup>23</sup>.

Celem postępowania w sprawie przyznania płatności bezpośrednich jest zatem konkretyzacja kwoty przyznanych środków. Następuje ona w formie decyzji administracyjnej. Z uwagi na to, że określenie wielkości przyznanej kwoty stanowi treść decyzji, pojawia się pytanie o to, czy jest to decyzja o charakterze konstytutywnym czy deklaratoryjnym. Rozważając, czy rolnik ma prawo do środków finansowych na mocy samej ustawy i decyzja jedynie potwierdza ten jego status, czy też z uwagi na okoliczność, że wydanie decyzji wymaga przeprowadzenia postępowania, stanowiąc jednocześnie formalny warunek *sine qua non* przyznania środków finansowych, uznać należy, że decyzja ma charakter konstytutywny<sup>24</sup>. Przemawia za tym okoliczność, że z mocy samego prawa, bez przeprowadzenia stosownego postępowania zakończonego wydaniem decyzji, środki finansowe nie mogą być ani przyznane, ani przekazane beneficjentowi.

W odróżnieniu od postępowań dotyczących pozostałych kategorii środków europejskich, postępowanie nie ma charakteru konkursowego. Oznacza to, że każdy uprawniony może skutecznie żądać wydania decyzji określającej wysokość przyznanych środków. Co więcej, nie tylko możliwość żądania konkretyzacji uprawnień, jak również sposób określania wysokości mają charakter zobiektywizowany. Decyzja nie ma zatem charakteru uznaniowego. Rozwiązanie takie jest typowe dla tzw. „decyzji budżetowych” (np. wojewody), służących uruchamianiu subwencji ogólnej, zaś nietypowe dla konstrukcji dotacji celowej.

<sup>23</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 6 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, płatności bezpośrednie oraz płatność niezwiązana do tytoniu są przyznawane rolnikowi, jeżeli są spełnione warunki przyznania tych płatności określone w odpowiednich przepisach.

## Podsumowanie

Transfery finansowe dla szeroko rozumianych rolników realizowane w ramach budżetu środków europejskich pod normatywną nazwą „płatności bezpośrednich” wykazują teoretyczne cechy dotacji budżetowych. Za tego rodzaju klasyfikacją przemawia: ich przekazowy charakter, jednostronność ustalania, nieodpłatność, bezzwrotność oraz nierozzerwalne sprzężenie interesu publicznego z interesem prywatnym. Warto podkreślić, że w szczególności ostatni ze wskazanych przymiotów jest charakterystyczny dla naukowego opisu wydatków realizowanych bezpośrednio z budżetu UE, zaś pośrednio z budżetu środków europejskich. Można go bowiem również wyodrębnić w strukturze dotacji normatywnie zwanych w ustawie o finansach publicznych płatnościami z budżetu środków europejskich. Wskazane cechy należy wiązać przede wszystkim z konstrukcją stosunków prawnofinansowych, w ramach których realizowane są „płatności bezpośrednie”. W ich strukturze można wyodrębnić stosunki wyższego rzędu, wiążące budżet UE z budżetem środków europejskich, a także stosunki niższego rzędu, służące konkretyzacji beneficjenta oraz kwoty dotacji.

Normatywne posłużenie się przez prawodawcę wspólnotowego terminem „płatności bezpośrednie” jest wyrazem całkowitego niezainteresowania dążeniem do systematyzacji instytucji prawa finansowego Unii Europejskiej. Wyodrębnienie płatności „rolniczych” w prawie UE powoduje bowiem szereg niezbadanych dotąd na gruncie orzecznictwa TSUE wątpliwości co do ich charakteru prawnego. Okoliczność, że płatności bezpośrednie są realizowane w ramach zarządzania dzielonego sprawia, że problem ten znajduje swój wyraz również w orzecznictwie państw członkowskich. Stan taki uzasadnia sformułowanie wniosku legislacyjnego zarówno pod adresem organów UE, jak i państwa polskiego w zakresie normatywnej rozbudowy instytucji dotacji w sposób pozwalający na objęcie tą konstrukcją też transferów realizowanych w ramach budżetu środków europejskich. Oczywiście nie chodzi tutaj o proste rozszerzenie definicji dotacji z art. 126 ustawy o finansach publicznych, a o stworzenie modelu, w którym zmieszczą się także „płatności”, pomimo że wykazują cechy specyficzne względem klasycznych dotacji. Pozostawienie płatności bezpośrednich oraz wszystkich pozostałych płatności z budżetu środków europejskich poza konstrukcją dotacji jest nie tylko przyczyną licznych problemów związanych z praktycznym stosowaniem przepisów, ale stanowi również wyraz swoistego wygodnictwa w zakresie legislacji finansowej.

## Bibliografia

- Bieś, P. (2017). *Prawo rolnika do płatności bezpośrednich a kontrola administracyjna prowadzona przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*. Pobrane z: [www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/34475/017.pdf](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/34475/017.pdf).
- Chojna-Duch, E. (1988). *Struktura dotacji budżetowej*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- DG AGRI D.1-Transparency/ Working Document Rev6, Ares(2018)1833750 - 04/04/2018.
- Grzybowska, A. (1998). Rolnictwo – które do Unii? *Europa*, 5.
- Leśny M. (2015). *Rolnik aktywny zawodowo. Problem interpretacji przepisów*. Pobrane z: [www.agropolska.pl/prawo/rolnik-aktywny-zawodowo-problem-interpretacji-przepisow,241.html](http://www.agropolska.pl/prawo/rolnik-aktywny-zawodowo-problem-interpretacji-przepisow,241.html).
- Rozporządzenia Rady (WE) Nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. UE L 30).
- Rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. UE L 347/549).

- Rozporządzenie (UE) nr 1307/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. UE L 347/608).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (Dz.U. poz. 344 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. UE L 347/320).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. UE L 347/487)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.U. UE L 347/671).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016, Dz.U. C 202/47).
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016, Dz.U. C 202/16).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w perspektywie finansowej 2014-2020 (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 1431 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 1312 z późn. zm.).

**Monika TUREK**

## **WSPÓLNA POLITYKA ROLNA – PRZESŁANKI I EWOLUCJA PRZEMIAN**

### **Streszczenie**

Polityki publiczne Unii Europejskiej są przedmiotem analiz oraz debat zarówno na poziomie Wspólnoty, jak też poszczególnych państw członkowskich. Skuteczność dostępnych instrumentów wsparcia poddawana jest okresowym przeglądom, najczęściej prowadzącym do modyfikacji obranego kierunku rozwoju. Jedną z polityk podlegającą częstym przemianom jest Wspólna Polityka Rolna. Celem artykułu jest ukazanie jej specyfiki i ewolucji sprowadzającej się do przesunięcia akcentów – od wsparcia rolnictwa do polityki rozwoju obszarów wiejskich. Przedstawione etapy rozwoju pozwalają odpowiedzieć na pytanie, dlaczego Wspólna Polityka Rolna podlegała tak częstym zmianom. Niniejszy artykuł jest efektem bezpośredniego zaangażowania Autorki w proces wdrażania instrumentów rozwoju obszarów wiejskich. Powstał na bazie aktów prawnych określających zasady Wspólnej Polityki Rolnej w danej perspektywie oraz w oparciu o literaturę przedmiotu.

**Słowa kluczowe:** Wspólna Polityka Rolna, europejski model rolnictwa, obszary wiejskie.

### **COMMON AGRICULTURAL POLICY – PREMISES AND EVOLUTION OF TRANSFORMATION**

#### **Summary**

European Union public policies are the subject of analyzes and debates at both Community and individual Member State level. Effectiveness of available support instruments is subject to periodic reviews, usually leading to a modification of the chosen development direction. The Common Agricultural Policy is one of the policies subject to frequent changes. The purpose of the article is to show its specificity and evolution, which comes down to shifting accents – from agricultural support to rural development policy. The presented stages of development allow to answer the question, why the Common Agricultural Policy was subject to such frequent changes. The article is the result of the author's direct involvement in the process of implementing rural development instruments. It was created on the basis of legal acts specifying the principles of the Common Agricultural Policy in a given perspective and based on the literature on the subject.

**Key words:** Common Agricultural Policy, European agriculture model, rural areas.

#### **Wprowadzenie**

Wyniszczona II wojną światową Europa szybko zaczęła borykać się z problemem niedoboru żywności. Straty w rolnictwie – z uwagi na ich nierównomierny rozkład – wymagały interwencji o zasięgu szerszym niż w poszczególnych państwach. Stworzenie jednolitego systemu wsparcia, celem przywrócenia i utrzymania samowystarczalności żywnościowej, stało się priorytetem dla integrujących się państw Europy Zachodniej. W ten sposób zrodziła się idea Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), której podstawowe zasady, określone w traktacie rzymskim, pozostały niezienne na przestrzeni lat. Niemniej jednak sama polityka i towarzyszące jej instrumentarium wsparcia ulegały licznym przekształceniom.

Wspólna Polityka Rolna to historycznie najstarsza polityka sektorowa Unii Europejskiej, będąca wyrazem tendencji integracyjnych, towarzyszących Europie od zakończenia II wojny światowej, w efekcie czego często nazywana jest „kontraktem małżeńskim” Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Jurcewicz, Kozłowska, Tomkiewicz, 1995). Jest to jednocześnie jedna z bardziej kontrowersyjnych polityk wspólnotowych, wdrażaniu której towarzyszy niezmienny na przestrzeni lat dylemat: w jaki sposób pogodzić dbałość o zachowanie konkurencji na rynku z interwencjonizmem państwa? Niniejszy artykuł ukazuje specyfikę Wspólnej Polityki Rolnej oraz jej ewolucję. Analiza etapów rozwoju prowadzi do odpowiedzi na pytanie o przyczyny zmian charakteryzowanej polityki.

### **1. Przesłanki wprowadzenia Wspólnej Polityki Rolnej**

Zasadność wyodrębnienia polityki wspólnotowej dotyczącej rolnictwa i obszarów wiejskich znajduje potwierdzenie w liczbach obrazujących skalę zjawisk im przynależnych. Obszary te stanowią 89% terytorium UE, a zamieszkuje je ponad 55% ludności 28 państw członkowskich. Z ekonomicznego punktu widzenia regiony typowo wiejskie i pośrednie generują 43% wartości dodanej brutto ([www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu), dostęp: 12.11.2019).

W kontekście rozwoju poszczególnych państw członkowskich i Unii Europejskiej jako całości, niezmiernie ważna jest zatem kondycja obszarów wiejskich, mająca odzwierciedlenie w ich społeczno-gospodarczej sytuacji. Z tego też względu elementem działalności Unii Europejskiej, ukierunkowanym na poprawę i rozwój sektora rolniczego oraz obszarów wiejskich, stała się Wspólna Polityka Rolna. Jak już wspomniano, kształt przedmiotowej polityki został określony w tzw. traktacie rzymskim z 1957 roku, tworzącym Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Jest to najważniejszy dokument regulujący podstawę prawną Wspólnej Polityki Rolnej. Od czasu wejścia w życie Traktatu z Maastricht dokument ów nosił tytuł Traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej, a od 2007 roku jest Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Obok traktatu rzymskiego do wspólnotowego prawa rolnego zaliczyć należy: tzw. traktat fuzyjny z dnia 8 kwietnia 1965 roku o utworzeniu jednolitej Rady i jednolitej Komisji Wspólnot Europejskich, Jednolity Akt Europejski z 17 i 28 lutego 1986 roku, Traktat o Unii Europejskiej z 7 listopada 1992 roku, Traktat z Amsterdamu z 2 października 1997 roku, Traktat z Nicei z 26 lutego 2001 roku oraz Traktat z Lizbony z 13 grudnia 2007 roku (Jurcewicz, 2010).

Żaden ze wskazanych dokumentów nie charakteryzuje wprost Wspólnej Polityki Rolnej, niemniej jednak na podstawie sformułowanych celów i środków ich realizacji literatura przedmiotu prezentuje następującą definicję: Wspólna Polityka Rolna jest „ogółem działań podejmowanych przez organy i instytucje Unii Europejskiej oraz państw członkowskich z wykorzystaniem zespołu prawnych instrumentów o charakterze ponadnarodowym i narodowym, określonych w prawie pierwotnym oraz wtórnym Unii Europejskiej, które mają zapewnić rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich zgodnie z europejskim modelem rolnictwa” (Szumski, 2007, s. 17). Model ten akcentuje następujące elementy: wielofunkcyjność rolnictwa; wielosektorowe i zróżnicowane podejście do gospodarki wiejskiej, uwzględniające alternatywne źródła dochodu dla rolników oraz potrzebę zachowania dziedzictwa wiejskiego; zrównoważony rozwój; preferencje dla gospodarstw rodzinnych; szczególny system ochrony; elastyczne cele dla obszarów wiejskich z akcentem na zasadę decentralizacji i pomocniczości (m.in. poprzez wzmocnienie II filaru), a także przejrzystość (począwszy od określania założeń, po podział środków) w odniesieniu do wdrażanych programów (Puślecki, Kmiecik, Walkowski, 2010).

Na przesłanki wypracowania Wspólnej Polityki Rolnej oraz mechanizmów służących jej realizacji wskazuje art. 39 traktatu rzymskiego, podkreślając „szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz różnic strukturalnych i przyrodniczych pomiędzy poszczególnymi regionami rolniczymi” (www.eur-lex.europa.eu, dostęp: 12.11.2019). Wspomniany dokument wyodrębnia kilka celów WPR o charakterze zarówno ekonomicznym, jak i społecznym, wpływających na poprawę poziomu życia mieszkańców wsi. Wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej i optymalne wykorzystanie czynników produkcji w rezultacie doprowadzić mają do zwiększenia wydajności rolnictwa. Równie ważne z punktu widzenia opłacalności produkcji rolnej są gwarancje rozsądnych cen, bezpieczeństwa dostaw i stabilizacji rynku. Wszystko to – poprzez wzrost dochodów osób pracujących w rolnictwie – zapewnić ma odpowiedni poziom życia mieszkańców wsi. Z jednej strony działania te są ściśle ukierunkowane na rolnictwo i rolników, ale z drugiej niezaprzeczalny jest ich wpływ na standard życia zarówno mieszkańców obszarów wiejskich, jak i miast.

Cele Wspólnej Polityki Rolnej oraz przynależne jej instrumenty wsparcia wskazują jednoznacznie, że przedmiotowa polityka dzieli się na politykę dochodowo-rynkową i politykę strukturalną, ukierunkowaną na rozwój obszarów wiejskich. Podział ten znajduje odzwierciedlenie w dostępnych mechanizmach finansowych.

O ile rolnictwo posiada uregulowania prawne na poziomie prawa pierwotnego Unii Europejskiej, obszary wiejskie charakteryzowane są poprzez prawo wtórne. Do prawa pierwotnego zalicza się traktaty i umowy zawierane przez państwa członkowskie, a do prawa pochodnego (wtórnego) wszystkie akty normatywne tworzone przez odpowiednie organy Wspólnoty na podstawie traktatów założycielskich, czyli rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie (Ślęzak, Madera, 2005). Autorzy podręcznika *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej* wskazują, że Wspólna Polityka Rolna oparta jest zarówno na założeniach o charakterze pozaprawnym, jak i prawnym (Jurcewicz, 2010). Do pierwszej grupy zaliczają:

- zapewnienie samowystarczalności Wspólnoty w sferze produktów rolnych;
- uczynienie z gospodarstwa rodzinnego podstawowej jednostki produkcyjnej, zgodnie z europejskim modelem rolnictwa;
- zachowanie specjalnego statusu rolnictwa (szczególny sektor gospodarki);
- regulację wspólnego dla całej Unii rynku rolnego.

Wśród zasad prawnych znajdują się takie, które wynikają wprost (włączenie rolnictwa w ramy funkcjonowania UE, objęcie sektora rolnego wspólną polityką rolą) bądź pośrednio (jedność rynku wewnętrznego, zasada preferencji w odniesieniu do produktów unijnych, zasada niedyskryminacji producentów rolnych, importerów oraz konsumentów) z postanowień traktatu rzymskiego. Pozostałe zasady prawne zaliczane do wtórnych źródeł prawa wspólnotowego obejmują: zasadę solidarności finansowej w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich czy zasadę współodpowiedzialności finansowej producentów rolnych w zakresie nadwyżek produktów rolnych. Trzonem Wspólnej Polityki Rolnej stały się jednak trzy z wymienionych zasad:

- jednolitości rynku rolnego z jednakowymi dla całej Wspólnoty regułami interwencji oraz swobodą przepływu produktów rolnych;
- preferencji, wskazującej na pierwszeństwo sprzedaży dla produktów z obszaru Wspólnoty;
- solidarności finansowej, dotyczącej wspólnego ponoszenia ciężaru interwencji poszczególnych krajów członkowskich (Puślecki, Kmiecik, Walkowski, 2010).

## 2. Etapy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej

Bez względu na ewolucję Unii Europejskiej i przynależne jej zmiany polityk wspólnotowych, traktatowe podstawy Wspólnej Polityki Rolnej pozostały zachowane. Zmienne na przestrzeni lat instrumentarium wsparcia znalazło z kolei odzwierciedlenie na poziomie prawa wtórnego. Historia WPR pozwala wyodrębnić kilka jej etapów, zaprezentowanych poniżej (Szumski, 2007).

### 1) Etap przygotowawczy

Rozpoczął się on z chwilą podpisania traktatu rzymskiego. Jego celem było stworzenie warunków do wdrożenia przedmiotowej polityki, a w tym sformułowanie jej instrumentów. Działania te miały miejsce w dniach 3-11 lipca 1958 roku na konferencji we Włoszech, w miejscowości Stresa. Etap ten zakończył się w 1962 roku.

### 2) Etap tworzenia instrumentarium prawnego, wynikającego z postanowień traktatu rzymskiego, datowany na lata 1962-1968

Pierwsze rozporządzenia zostały przyjęte przez Radę 14 stycznia 1962 roku. Stworzono wówczas podstawę dla Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – źródła finansowania Wspólnej Polityki Rolnej – ustanowionego 1 lipca 1964 roku. Tworzenie rozporządzeń, decyzji regulujących WPR, formalnie zostało zakończone w 1968 roku. System preferencji towarzyszący wdrażaniu WPR wzbudzał skrajne emocje. Przynależny mu wzrastający poziom wydatków budżetowych uruchomił falę krytyki. Stało się jasne, że podejmowane w ramach WPR działania wymagają reformy.

### 3) Plan Mansholta i regulacje WPR z lat 1968-1975

W 1968 roku komisarz ds. rolnictwa S. Mansholt podjął się pierwszej próby zmian WPR, której założenia zostały zawarte w tzw. Planie Mansholta, podkreślającym konieczność: zredukowania liczby osób pracujących w rolnictwie, preferencji dla gospodarstw o odpowiednim potencjale produkcyjnym oraz zmniejszenia powierzchni użytków rolnych (Puślecki, Kmieciak, Walkowski, 2010). Celem Mansholta było wprowadzenie działań zmierzających do powiększenia wielkości gospodarstw rolnych i redukcji nadwyżek żywności. Zdaniem państw członkowskich, skazując małe gospodarstwa rolne na likwidację, plan ówczesnego komisarza ds. rolnictwa był jednak zbyt radykalny, a tym samym nie do przyjęcia. Datowany na lata 1968-1975 etap Wspólnej Polityki Rolnej zaowocował ponadto wprowadzeniem tzw. zielonych kursów (Wspólnota nie dysponowała wówczas jedną walutą, stąd by zapobiec wahaniom walut państw członkowskich, wprowadzono zieloną walutę, utrzymującą wspólną strukturę cenową) oraz tzw. dyrektyw socjalno-strukturalnych (pierwsza, z 1972 roku, regulowała kwestie modernizacji gospodarstw rolnych, wcześniejszych emerytur dla rolników oraz wsparcia socjalno-zawodowego dla osób związanych z rolnictwem; a druga, z 1975 roku, dotyczyła wprowadzenia kwot kompensacyjnych dla gospodarstw rolnych o niekorzystnych warunkach gospodarowania) (Rogalski, 2002).

### 4) Okres lat 1975-1985

Był to etap wdrażania WPR, w którym poruszano kwestie związane z instrumentami ochrony środowiska. Państwa Wspólnoty coraz częściej dostrzegały też niekorzystne efekty realizacji Wspólnej Polityki Rolnej, zgłaszając konieczność podjęcia stosownych reform. Zróżnicowane interesy narodowe nie pozostawały bez wpływu na ostateczny kształt wdrażanej polityki.



#### 5) Reforma MacSharry'ego

Tę fazę poprzedziła prezentacja następujących dokumentów: „Perspektywy wspólnej polityki rolnej”, czyli tzw. Zielonej Księgi (1985), „Nowe perspektywy dla Europy” (1987) oraz „Wiejski Świat” (1988). Przedmiotowe dokumenty wskazywały na konieczność ograniczenia nadmiernego protekcjonizmu, zbliżenia cen wspólnotowych do światowych oraz ograniczenia wydatków budżetowych związanych z wdrażaniem Wspólnej Polityki Rolnej. Zielona Księga wprowadziła zasadę współodpowiedzialności finansowej producentów, nakładając na rolników obowiązek zagospodarowania nadwyżek produkcyjnych we własnym zakresie. Było to tym samym ustalenie pewnego limitu produkcji i gwarancji państwowych, po przekroczeniu których rolnik musiał wziąć odpowiedzialność za powstałe nadwyżki. Aby je ograniczyć, zdecydowano się ponadto na zobowiązanie państw do wprowadzenia rekompensat za wyłączenie z produkcji gruntów przeznaczonych następnie na zalesianie lub też cele nierolnicze. Zaproponowane działania, sformalizowane na szczycie w Brukseli w dniach 11-13 lutego 1988 roku, przez ograniczenie nadprodukcji miały na celu przyczynić się do stabilizacji w rolnictwie (Jurcewicz, 2010). W dniu 17 lutego 1986 roku na szczycie luksemburskim został podpisany Jednolity Akt Europejski, czyli dokument tworzący Wspólnotę Europejską, który wymusił na WPR konieczność dostosowania jej instrumentów do nowych wymogów w zakresie ochrony środowiska, spójności społecznej i gospodarczej oraz polityki regionalnej. Artykuł 12 przedmiotowego dokumentu akcentował stopniowe znoszenie wszelkich ograniczeń w przepływie produktów rolnych w ramach rynku wewnętrznego. W wyniku przywołanych regulacji Rada podjęła próby modyfikacji dostępnych instrumentów wsparcia dla rolnictwa i wsi. Doprowadziło to do częściowego ograniczenia mechanizmów cenowych, jednak z uwagi na małą skalę wprowadzanych reform nie złagodziło wszystkich negatywnych skutków pierwotnie ukształtowanej Wspólnej Polityki Rolnej. Dopiero reformę komisarza ds. rolnictwa R. MacSharry'ego uznać można za przełomowy etap w historii WPR. Jest to jednocześnie jedna z najbardziej rozpowszechnionych jej reform. Dzień 31 stycznia 1991 roku to data zatwierdzenia przez Komisję Europejską dokumentu pn. „Reflection Paper”, zawierającego podstawowe założenia proponowanych zmian. R. MacSharry wyszedł z założenia, że rolnictwo, a tym samym Wspólna Polityka Rolna, boryka się z czterema podstawowymi problemami:

- nadwyżka produkcji;
- niskie dochody gospodarstw rolnych, przy jednoczesnym braku możliwości ich zwiększenia;
- dewastacja środowiska naturalnego;
- ponadprzeciętny wzrost wydatków budżetowych na rolnictwo.

W swoim planie podkreślał on konieczność oddzielania wielkości subwencji od wielkości produkcji. Zwrócił również uwagę na potrzebę ograniczenia biurokracji towarzyszącej zarówno tworzeniu, jak i implementacji zasad Wspólnej Polityki Rolnej. Kwintesencją przedmiotowej reformy było wyodrębnienie II filaru WPR, czyli wprowadzenie tzw. środków towarzyszących z przeznaczeniem wsparcia producentów rolnych w zakresie ich działalności niezwiązanej z produkowaniem żywności, a dotyczącej poprawy środowiska i zalesiania. Działania te finansowane były przez Sekcję Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. W wyniku reformy następował proces stopniowego ograniczania cen gwarantowanych w zamian za płatności kompensacyjne, czyli bezpośrednie, uwarunkowane koniecznością zlikwidowania nadprodukcji żywności poprzez zmniejszenie skali produkcji roślinnej i zwierzęcej. Cechą reformy MacSharry'ego było ponadto dostrzeżenie konieczności poddania rolnictwa większemu oddziaływaniu sił rynkowych, co miało stanowić istotną przeciwwagę dla mocno protekcjonistycznej polityki rolnej.

Komisarz ds. rolnictwa postulował również, by mechanizmy wsparcia rolnictwa w większym stopniu uwzględniały zróżnicowanie regionalne gospodarstw rolnych i obranych przez nich kierunków produkcji. Reasumując, reforma doprowadziła do przesunięcia akcentu z interwencji cenowej na rynku w kierunku dopłat bezpośrednich dla konkretnego producenta rolnego. Plan MacSharry'ego przyniósł w praktyce wiele pozytywnych zmian. Jedną z nich było zmniejszenie produkcji niektórych produktów rolnych, takich jak zboża czy mięsa wołowego, co przełożyło się na spadek kosztów magazynowania zapasów. Ograniczeniu uległa też liczba rolników w gospodarstwach rolnych wskutek wprowadzenia wcześniejszych emerytur. W konsekwencji zaobserwowano realny wzrost dochodów rolniczych (Bogusławska, Kurczewska, 2002). Mimo wielu usprawnień, założenia reformy wzbudziły szereg kontrowersji, przede wszystkim w jednym jej aspekcie: zasadności dotowania nie konkretnej pracy związanej z produkcją, a wycofywania się z produkcji. Zdaniem krytyków także, jeden z głównych celów reformy został osiągnięty w sposób sztuczny, gdyż „poprawa” konkurencyjności sektora rolnego Wspólnoty na rynku międzynarodowym spowodowana była „manipulowaniem subwencjami”, a nie rzeczywistą poprawą efektywności (Puślecki, Kmiecik, Walkowski, 2010).

W świetle przytaczanych reform należy podkreślić, że oczywistą ich przesłanką była chęć zniwelowania niedociągnięć Wspólnej Polityki Rolnej, wynikających z jej pierwotnych założeń, kompatybilnych z ówczesną sytuacją społeczno-gospodarczą. Niemniej jednak równie ważne były postanowienia w ramach WTO, dotyczące liberalizacji handlu produktami rolnymi i uwarunkowania wewnętrzne Wspólnoty, odnoszące się do planowanej akcesji nowych państw, w których ceny produktów rolnych kształtowały się poniżej unijnego poziomu.

#### 6) Lata 1992-1999

Był to okres wcielania w życie założeń reformy MacSharry'ego. Przemiany towarzyszące rolnictwu oraz mieszkańcom wsi, połączone z postępującą reformą Wspólnej Polityki Rolnej, doprowadziły do stopniowego używania określenia „rozwój obszarów wiejskich”. Fundamentalną w tej kwestii była konferencja w Cork w Irlandii w dniach 7-9 listopada 1996 roku, na której sformułowano podstawowe zasady wspierania przedmiotowego rozwoju ujęte w dziesięciu punktach „Deklaracji z Cork”. Główny nacisk położono w niej na: walkę z zapóźnieniami cywilizacyjnymi w sposób przyczyniający się do poprawy jakości życia jej mieszkańców; kompleksowe podejście zarówno w odniesieniu do podziału środków, jak i rodzaju potrzeb oraz przyszłych wyzwań; zróżnicowanie obrazujące przeznaczenie udzielanej pomocy (od inwestycji infrastrukturalnych po działania miękkie, dotyczące np. systemu szkoleń); zachowanie krajobrazu w naturalnym stanie, a tym samym dbałość o zrównoważony rozwój wsi; subsydiarność ze szczególnym akcentem na zaangażowanie społeczności lokalnych w samodzielne kształtowanie ich rozwoju; uproszczenia poprzez ograniczenie stanowionego prawa, decentralizację zadań związanych z wdrażaniem WPR oraz większą jej elastyczność; wprowadzenie programów rozwoju wsi definiujących procedury w zakresie przedmiotowego rozwoju; korzystanie z lokalnych środków finansowych na realizację konkretnych przedsięwzięć rozwojowych; wsparcie dla działań władz lokalnych i regionalnych, a także kontrolę realizowanych zadań oraz monitoring osiągniętych efektów. Obszary wiejskie stały się więc przedmiotem troski Wspólnej Polityki Rolnej w ślad za reformą MacSharry'ego.

### 7) Agenda 2000

Kolejny etap, dostosowujący WPR do zmieniającej się rzeczywistości, związany był z przyjętym w marcu 1999 roku dokumentem pn. „Agenda 2000”, stanowiącym swoistą kontynuację reformy MacSharry’ego. Powody przyjęcia przedmiotowego dokumentu były adekwatne do ówczesnej sytuacji społeczno-gospodarczej i politycznej. Złożyła się na nią perspektywa poszerzenia Unii o nowe państwa (z Europy Środkowo-Wschodniej), ustalenia w ramach GATT oraz – mniejsze od spodziewanych – skutki wcześniejszych reform. Przypomnieć należy, że Wspólnota Europejska nie była wyizolowaną wyspą, dlatego też kształtując WPR, jednocząca się Europa musiała liczyć się z ustaleniami na poziomie międzynarodowym. Należał do nich m.in. Akt końcowy tzw. rundy urugwajskiej z 15 kwietnia 1994 roku, który ograniczał protekcjonistyczny charakter WPR. Dokument ten związany był z działalnością światowej organizacji GATT – Układ Ogólny w sprawie Cel i Handlu (organizacja o wspomnianej nazwie działała od 1948 roku do 1994 roku, następnie została przekształcona w Światową Organizację Handlu – WTO), którego przeznaczeniem była liberalizacja zasad międzynarodowego handlu. Potępiał więc wszelkie protekcjonistyczne działania, w tym w sferze obrotu produktami rolnymi. Podstawowe założenia reform Agendy 2000 znalazły się w tzw. raporcie Fischlera, analizującym różne kierunki rozwoju relacji na linii Unia Europejska – państwa stowarzyszone. Zachowanie dotychczasowego modelu wspólnej polityki rolnej vs. radykalna zmiana (rezygnacja z cen gwarantowanych na rzecz bezpośrednich dotacji wypłacanych z budżetu państw członkowskich; rezygnacja z kwot produkcyjnych) vs. umiarkowane reformy, ukierunkowane na wzrost konkurencyjności produktów rolnych to trzy różne możliwości rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej, określone w przedmiotowym raporcie. Agenda 2000 określiła ramy funkcjonowania polityki rolnej na lata 2000-2006. W szczególności zwrócono uwagę na potrzebę urynkwienia przedmiotowej polityki, a tym samym na wymóg dostarczania wysokiej jakości produktów za konkurencyjną cenę. Dokument przeniknięty był chęcią implementacji europejskiego modelu rolnictwa. Określona w raporcie wizja wymagała akceptacji na szczycie Rady Europejskiej, który miał miejsce w Berlinie dnia 26 marca 1999 roku (Czyżewski, Poczta-Wajda, 2011). Na drodze porozumienia ministerialnego wypracowano wówczas kompromis dotyczący producentów, konsumentów i podatników. Stało się to za sprawą unijnego komisarza ds. rolnictwa, F. Fischlera. Główne ustalenia dokumentu Agenda 2000, nazywanego również „pakietem Santera” – od nazwiska ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej – wiązały się z preferowaniem wzrostu dochodów producentów rolnych przez płatności bezpośrednie, działania środowiskowe i rekompensaty z tytułu gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach, np. obszarach górskich. Stanowiło to przejście od wspierania dochodów producentów rolnych poprzez wsparcie produkcji na rzecz wsparcia działań pozaprodukcyjnych oraz poprawy warunków życia na obszarach wiejskich. Reforma, odwołując się do europejskiego modelu rolnictwa, zaakcentowała zatem jego wielofunkcyjny charakter oraz znaczenie polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki ochrony środowiska.

Agenda 2000, obok reformy MacSharry’ego, uważana jest za jedną z bardziej wyrazistych zmian w kierunku wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej. Przypięczętowała ona podział przedmiotowej polityki na dwa filary: pierwszy – związany z protekcyjną polityką Wspólnoty, obejmującą bezpośrednio wsparcie dochodów i interwencje rynkowe, a także drugi – dotyczący polityki rozwoju obszarów wiejskich.

#### 8) Reforma luksemburska

Dalsze ustalenia dotyczące Wspólnej Polityki Rolnej miały miejsce w Luksemburgu w czerwcu 2003 roku. Przyjęte wówczas założenia znalazły odzwierciedlenie w rozporządzeniu Rady nr 1782/2003, ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników. Reforma luksemburska uważana jest za najbardziej odważną z dotychczasowych. Jej zasady zostały ustalone 26 czerwca 2003 roku w oparciu o przyjęty przez Komisję Europejską dokument pn. „Średniookresowy Przegląd Wspólnej Polityki Rolnej”, przedstawiony 10 lipca 2002 roku. Celem reformy było wzmocnienie polityki rozwoju obszarów wiejskich, które miało dokonać się poprzez wprowadzenie jednej zryczałtowanej płatności bezpośredniej, otrzymanie której uzależniono od przestrzegania stosownych wymogów w zakresie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa żywności (tzw. zasada współzależności). Przerwano również związek pomiędzy wysokością płatności bezpośredniej a wielkością produkcji rolnej, koncentrując się na powierzchni oraz tzw. historycznym poziomie produkcji rolnej gospodarstwa. Zgodnie z przedmiotową reformą, kwoty płatności bezpośrednich miały być poddawane systematycznym zmniejszeniom, a zaoszczędzone w ten sposób środki przeznaczone na II filar (tzw. zasada modulacji). Wprowadzono również mechanizm dyscypliny finansowej w przypadku przekroczenia limitu wydatków oraz zmiany na rynkach branżowych (np. zmniejszenie niektórych cen interwencyjnych czy likwidacja interwencyjnego skupu) (Czyżewski, Poczta-Wajada, 2011). W wyniku scharakteryzowanej wyżej reformy stworzono kolejne akty prawne, istotne z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich. Kluczowym było Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 roku w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 roku w sprawie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

#### 9) Health-check (przegląd 2008)

Był to kolejny dokument opracowany w związku ze zmianami w obszarze wdrażania wspólnej polityki rolnej. Niemniej jednak jego celem nie było wprowadzanie kolejnych reform, a jedynie ocena funkcjonowania przedmiotowej polityki, uwzględniająca możliwości jej unowocześnienia, uproszczenia i usprawnienia. Główne propozycje zawarte w dokumencie dotyczyły uproszczenia systemu przyznawania płatności bezpośrednich (w tym kontynuacja podejścia mającego na celu oddzielenie płatności bezpośrednich od wielkości produkcji, wsparcie dla sektorów narażonych na szczególne problemy, wydłużenie do 2013 roku możliwości stosowania uproszczonego systemu jednolitej płatności obszarowej, wprowadzenie dodatkowych środków dla rolników z nowych państw członkowskich), a także wzrostu konkurencyjności rolnictwa poprzez dalsze ograniczanie interwencji rynkowej oraz zwiększenie pomocy na inwestycje dla młodych rolników. Równie ważne były: zmiana na rynku zbóż i ryżu, stopniowe wycofywanie kwot mlecznych, zniesienie odlogowania oraz ograniczenie restrykcji wynikających z zasady współzależności. W dokumencie widoczne było również pokłosie reformy MacSharry’ego, przejawiające się w przesunięciu akcentów z filaru I na II.

#### 10) Perspektywa 2014-2020

Aktualne zasady towarzyszące wdrażaniu Wspólnej Polityki Rolnej dokładnie określone zostały w rozporządzeniach 1305/2013 i 1306/2013. Konkurencyjność rolnictwa; zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi oraz działania w dziedzinie klimatu; zrównoważony rozwój terytorialny wiejskich gospodarstw i społeczności, w tym tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy

– to trzy główne cele omawianej polityki. Obok zmian w systemie płatności dla gospodarstw, obecna perspektywa finansowa zakłada bardziej ukierunkowane i terytorialne podejście do rozwoju obszarów wiejskich. Pomimo zapowiedzi zintegrowania polityk unijnych, koordynacja pomiędzy dostępnymi funduszami nadal nie przynosi zamierzonych efektów. Rolnictwo i obszary wiejskie postrzegane są przez pryzmat jednego resortu. Również RLKS (rozwój lokalny kierowany przez społeczność) jako instrument rozwoju terytorialnego, z uwagi na przeważający monofunduszowy charakter wsparcia, nie przyczynił się do zintegrowania.

#### 11) Deklaracja Cork 2.0 „Lepsze życie na obszarach wiejskich”

Dokument, przyjęty na konferencji w 2016 roku, poprzez 10-punktowy program zwracał uwagę na „innovacyjną, zintegrowaną i sprzyjającą włączeniu społecznemu politykę rozwoju obszarów wiejskich i politykę rolną w Unii Europejskiej” ([www.enrd.ec.europa.eu](http://www.enrd.ec.europa.eu), dostęp: 12.11.2019). Rolnictwo i obszary wiejskie potrzebują polityki rozwoju, na którą składają się zintegrowane strategie, a nie podejście sektorowe. Kluczowe dla strategii rozwoju jest z kolei takie ukształtowanie celów i przedsięwzięć, które będzie uwzględniało zróżnicowanie obszarów wiejskich w kontekście potrzeb oraz potencjałów. Praktyka pokazuje, że jest to jeden z najtrudniejszych do realizacji postulatów. Silosowe podejście do rozwoju obszarów wiejskich jest mało wymagające, a tym samym łatwo osiągnąć zamierzone cele. Tymczasem z perspektywy jednego resortu poprzez prowadzone działania można jedynie przyczynić się do częściowego rozwiązania problemu. Wspomniana deklaracja podkreśla potrzebę ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu. Zwraca uwagę na wciąż występujące dysproporcje cyfrowe oraz w zakresie wykorzystania efektów postępu naukowego i technologicznego, a także podkreśla znaczenie sieciowania oraz współpracy.

W podobnym tonie utrzymany jest raport OECD z 2016 roku, promujący „Politykę wiejską 3.0”, prowadzącą do dobrobytu w wymiarze gospodarczym, środowiskowym i społecznym. Jest to polityka uwzględniająca zróżnicowanie obszarów wiejskich, szeroki katalog interesariuszy z różnych sektorów i zintegrowane podejście do rozwoju (Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, 2018).

Przygotowywane obecnie dokumenty legislacyjne wskazują, że nowa perspektywa finansowa, określona na lata 2021-2027, przyniesie kolejne zmiany Wspólnej Polityki Rolnej. Projekt „Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013” z dnia 1 czerwca 2018 r. określa główne kierunki Wspólnej Polityki Rolnej, będące konsekwencją:

- spadku cen produktów rolnych;
- większego otwarcia UE na rynki światowe;
- zobowiązań międzynarodowych w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu, zrównoważonego rozwoju czy problemów migracyjnych.

Zdaniem Komisji Europejskiej, Wspólna Polityka Rolna wymaga unowocześnienia i uproszczenia. „Europa potrzebuje kreatywnego, stabilnego, zrównoważonego i konkurencyjnego sektora rolnictwa, aby zapewnić swoim obywatelom produkcję bezpiecznej, wysokiej jakości, przystępnej cenowo, bogatej w składniki odżywcze i zróżnicowanej żywności oraz solidną strukturę społeczno-gospodarczą na obszarach wiejskich”. Posłuży temu m.in. wsparcie dochodów

gospodarstw rolnych, zwiększenie konkurencyjności poprzez wykorzystanie badań naukowych, nowoczesnych technologii i cyfryzacji, poprawa pozycji rolników, łagodzenie zmian klimatu, racjonalne gospodarowanie zasobami naturalnymi, rozwój działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, a także promowanie zatrudnienia, wzrostu, włączenia społecznego i rozwoju lokalnego.

### Podsumowanie

W świetle przytoczonych reform zasadne staje się pytanie, dlaczego Wspólna Polityka Rolna podlegała tak częstym przemianom? Cytując S. Szumskiego (2007), wymienić należy trzy grupy czynników determinujących przedmiotowe zmiany: ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. Do pierwszej grupy autor ten zalicza: dysproporcje w dochodach ludności wiejskiej i miejskiej, niski stopień zróżnicowania w kierunku działalności nierolniczej i specyfikę ekonomiczną gospodarki rolnej. Negatywne zjawiska w sferze społecznej, mające wpływ na ewolucję WPR, to proces starzenia się mieszkańców wsi, częściowe wyludnienie, wysoka stopa bezrobocia i zapóźnienie cywilizacyjne w wielu sferach ludzkiej aktywności. Czynniki środowiskowe, decydujące o kształcie analizowanej polityki, to z kolei niekorzystny wpływ działalności rolniczej, połączony z potrzebą zrównoważonego rozwoju rolnictwa i wsi. Za zmianą sytuacji społeczno-gospodarczej w rolnictwie i na obszarach wiejskich muszą podążać ewolucje w instrumentach wsparcia, gdyż wówczas dana polityka będzie adekwatna do stawianych przed nią wyzwań. Należy podkreślić, że polityki unijne określające kształt następujących po sobie perspektyw finansowych, tworzone są na okres kilku lat, bazując na wnioskach dotyczących poprzednich, zamkniętych okresów finansowania. Odnoszą się jednak także do prognoz, które zależne są od wielu czynników. Tymczasem, to bieżące wdrażanie instrumentów przynależnych danej polityce wskazuje na słuszność obranego kierunku rozwoju. Za pozytywne należy uznać modyfikacje wynikające m.in. z faktycznego zainteresowania danym działaniem czy z aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Przykładowo, w jednym z działań polskiego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich założono, że 50% budżetu powinno być przeznaczone na tworzenie nowych miejsc pracy, co podyktowane było potrzebą ograniczenia bezrobocia, jednak jego spadek dezaktualizował wyzwanie. Brak reakcji ze strony europejskich i krajowych decydentów wpłynęły na niską skuteczność danej polityki.

Wspólna Polityka Rolna i jej ciągła ewolucja pokazały, że wszystkie próby naprawy zdeformowanej polityki miały na celu uczynienie sektora rolnego bardziej konkurencyjnym, przyjaznym dla środowiska, spełniającym oczekiwania społeczeństwa, a z technicznego punktu widzenia doprowadzenie do uproszczenia zasad wdrażania WPR. W obliczu przedstawionych regulacji i ustaleń, zarówno wewnątrz Wspólnoty, jak też na forum międzynarodowym, należy uznać za prawdziwe stwierdzenie, że Wspólna Polityka Rolna nigdy nie była i nie będzie polityką prorynkową. Szczególne znaczenie rolnictwa i obszarów wiejskich w aspekcie społeczno-gospodarczym przesądza o charakterze polityki rolnej. Jest to polityka protekcyjnista z elementami polityki rynkowej, których udział systematycznie wzrastał w ślad za ewolucją WPR. Należy również podkreślić, że na znaczeniu zyskuje II filar analizowanej polityki. Nie można jednak rozpatrywać go w oderwaniu od instrumentów wsparcia obszarów wiejskich w ramach Polityki Spójności, o czym zdają się zapominać krajowi czy regionalni decydenci. Częste reformy Wspólnej Polityki Rolnej należy uznać za pożądane. Potwierdzają bowiem, że polityka ta nie jest tworzona dla niej samej, a po to, by wywołać pozytywne zmiany w rolnictwie i na obszarach wiejskich, zaś te zależne są od aktualnych problemów i wyzwań, nie zawsze możliwych do przewidzenia na etapie tworzenia instrumentarium wsparcia.

## Bibliografia

- Bogusławska, J., Kurczewska, U. (2002). Reformy Wspólnej Polityki Rolnej. *Biuletyn Polski Instytut Spraw Międzynarodowych*, 75, 1-2.
- Czyżewski, A., Poczta-Wajda, A. (2011). *Polityka Rolna w warunkach globalizacji. Doświadczenia GATT/WTO*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- European Commission. (2002). *Mid-Term Review of the Common Agriculture Policy*. Pobrane z: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).
- European Network for Rural Development. (2016). *Deklaracja Lepsze życie na obszarach wiejskich*. Pobrane z: [www.enrd.ec.europa.eu](http://www.enrd.ec.europa.eu).
- Jurcewicz, A. (red.). (2010). *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*. Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo.
- Jurcewicz, A., Kozłowska, B., Tomkiewicz, E. (1995). *Polityka Rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Komisja Wspólnot Europejskich. (2007). *Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR*. Pobrane z: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).
- Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. (2018). *OECD Przegląd polityk rozwoju obszarów wiejskich*.
- Puślecki, Z.W., Kmieciak, R., Walkowski, M. (2010). *Wspólna polityka rolna w warunkach wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej*. Warszawa: ELIPSA Dom wydawniczy.
- Rogalski, W.J. (2002). Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej i jej znaczenie. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Gospodarki Krajowej w Kutnie, III*.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.Urz. UE, 20.12.2013, L 347/487).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.Urz. UE, 11.8.2005, L 209/1).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.Urz. UE, 21.10.2005, L 277/1).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz.Urz. UE, 21.10.2003, L 270.
- Szumski, S. (2007). *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Ślęzak, T., Madera, A.J. (red.). (2005). *Prawo europejskie dla politologów. Zagadnienia systemowe*. Kraków: Firma SAS Wanda Tarnawska.

[www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

[www.enrd.ec.europa.eu](http://www.enrd.ec.europa.eu).

[www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

**Monika MAKOWIECKA**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

## ATRAKCYJNOŚĆ INWESTYCYJNA OBSZARÓW PRZYGRANICZNYCH POLSKI I SŁOWACJI

### Streszczenie

W opracowaniu podjęto próbę dokonania oceny atrakcyjności inwestycyjnej obszarów przygranicznych Polski i Słowacji, w tym stanu infrastruktury technicznej. Zakres rozważań uwzględniał jednostki terytorialne, położone na linii granicznej obu tych państw, obejmujące łącznie siedem podregionów, z których pięć leży po polskiej stronie granicy (podregion nowosądecki, nowotarski, oświęcimski, bielski oraz krośnieński), a dwa po stronie słowackiej (Kraj žilinský i prešovský).

Przyjęta w publikacji metodologia opierała się na badaniu opinii ekspertów merytorycznych z wykorzystaniem metody Delphi. Narzędziem niezbędnym do weryfikacji przyjętych w publikacji celów było przeprowadzenie badań ankietowych według kwestionariusza, skierowanego do pracowników naukowych uczelni (w tym kadr zarządzających), przedstawicieli instytucji otoczenia biznesu oraz władz jednostek samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na obszarach przygranicznych Polski i Słowacji.

Pozyskane dane poddano analizie statystycznej, która polegała na wyznaczeniu miary pozycyjnej (dominandy). Dla każdej sfery objętej obserwacją obliczono ponadto ocenę średnią. Rezultaty badań zostały poddane wnioskowaniu, weryfikującemu zgodność opinii ekspertów, którą scharakteryzowano za pomocą współczynnika dyspersji względnej klasyfikacji.

Wyniki przeprowadzonych badań empirycznych pozwoliły stwierdzić, że obszary przygraniczne Polski i Słowacji, pomimo tzw. peryferyjnego charakteru, są terenami o stosunkowo dużej atrakcyjności inwestycyjnej, która jest impulsem do gospodarczego rozwoju podregionów, mając jednocześnie korzystny wpływ na sferę społeczną. Uwypuklają one ponadto kwestię występowania ograniczeń infrastrukturalnych, wyrażających się w szczególności w niedorozwoju infrastruktury technicznej. Istniejące bariery stanowią swego rodzaju wyzwanie w realizowaniu prorozwojowej polityki regionalnej jednostek terytorialnych.

**Słowa kluczowe:** atrakcyjność inwestycyjna, infrastruktura techniczna, obszar przygraniczny, atrakcyjność turystyczna, kapitał społeczny, współpraca transgraniczna.

### INVESTMENT ATTRACTIVENESS OF POLAND AND SLOVAKIA BORDER AREAS

#### Summary

The study attempts to assess the investment attractiveness of Polish and Slovak border areas, including the state of technical infrastructure. The scope of considerations included territorial units located on the border line of both these countries, including a total of seven subregions, of which five are on the Polish side of the border (Nowosądecki, Nowy Targ, Nowy Targ, Oświęcim, Bielsko and Krosno subregions), while two on the Slovak side (Kraj žilinský and prešovský).

The methodology adopted in the publication was based on researching the opinions of substantive experts using the Delphi method. The tool necessary to verify the objectives adopted in the publication was to conduct a survey according to a questionnaire, addressed to academic staff of universities (including management staff), representatives of business environment institutions and local government units located in the border areas of Poland and Slovakia.

The obtained data was subjected to statistical analysis, which consisted in determining the positional measure (dominants). An average rating was also calculated for each sphere covered by the observation. The results of the conducted tests were inferred, verifying the compliance of expert opinions, which was characterized by means of the dispersion ratio of relative classification.



The results of the empirical research allowed to conclude that the border areas of Poland and Slovakia, despite the so-called peripheral nature, are areas of relatively high investment attractiveness, which is an impulse for the economic development of subregions, while having a positive impact on the social sphere. They also highlight the issue of infrastructure constraints, expressed in particular in the underdevelopment of technical infrastructure. The existing barriers are a kind of challenge in implementing the pro-development regional policy of territorial units.

**Key words:** investment attractiveness, technical infrastructure, border area, tourist attractiveness, social capital, cross-border cooperation.

## Wprowadzenie

Atrakcyjność inwestycyjna jednostek terytorialnych rozumiana jest jako zbiór uwarunkowań do realizacji działań o charakterze inwestycyjnym (rozwojowym) na danym obszarze, które oferują pewną kombinację korzyści lokalizacji (przewag danego miejsca), możliwych do osiągnięcia w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej (Czerwieńec, 2007, s. 7). W tym znaczeniu pojęcie „atrakcyjność inwestycyjna” można rozpatrywać w trzech aspektach: potencjalnym, rzeczywistym i subiektywnym (Godlewska-Majkowska, 2011, s. 7). Na potencjalną atrakcyjność inwestycyjną składają się w szczególności: uwarunkowania przyrodnicze, preferencje inwestorów (w tym ich potencjał i strategia działania), konkurencyjność danej branży, sytuacja na rynku pracy, wyposażenie w infrastrukturę techniczną i społeczną, a także sytuacja rynkowa. Rzeczywista atrakcyjność inwestycyjna jest odzwierciedleniem możliwości danego obszaru do absorpcji środków finansowych i kapitału rzeczowego, skłaniających inwestorów do podejmowania aktywności na tym terenie. Wizerunek obszaru – wynikający z indywidualnego postrzegania jednostki przestrzennej przez inwestorów – jest z kolei subiektywną oceną atrakcyjności inwestycyjnej. Pojęcie to cechuje się zatem pewną złożonością, wynikającą z wielości czynników, kształtujących rodzaj i zasięg podejmowanych przez podmioty gospodarcze działań. Optymalna ich kombinacja, umożliwiająca zmniejszenie nakładów i bieżących kosztów funkcjonowania przedsiębiorstwa, decyduje ostatecznie o atrakcyjności inwestycyjnej. Należy jednak dodać, że w ogólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych znaczenie poszczególnych sfer oddziaływania będzie odmienne w kontekście województw, regionów czy podregionów w odniesieniu do poszczególnych rodzajów działalności gospodarczej.

Inwestycje, zmieniające strukturę rzeczową aparatu wytwórczego, technologię produkcji, strukturę oraz jakość wytwarzanych dóbr i usług, w sposób bezpośredni przyczyniają się do wzrostu oraz rozwoju gospodarczego. Są one tym samym istotnym elementem, uwzględnianym w realizacji polityki rozwoju lokalnego i tworzeniu długookresowych strategii rozwoju jednostek terytorialnych. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego oraz społecznego poszczególnych obszarów ma z kolei charakter obiektywny i wynika w szczególności z różnorodności samej przestrzeni geograficznej. Różnice w warunkach środowiska geograficznego, jak również zróżnicowane czynniki rozwoju geograficznego oraz społecznego powodują, że poszczególne regiony wykazują niejednakową dynamikę rozwoju. W rezultacie wyróżnia się regiony silniej i słabiej rozwinięte, które charakteryzują się wyższą i niższą dynamiką rozwoju, a także różnym poziomem życia ludności (Szymła, 2005, s. 102).

Celem niniejszego opracowania jest dokonanie oceny atrakcyjności inwestycyjnej obszarów przygranicznych Polski i Słowacji<sup>1</sup>, w tym stanu infrastruktury technicznej. Zasadność podjęcia problematyki atrakcyjności inwestycyjnej, jako przedmiotu rozważań w niniejszym artykule, wynika w szczególności z uzyskanych wyników innych (obszernych) badań empirycznych, prowadzonych przez Autorkę w zakresie problematyki obszarów przygranicznych. W ich świetle, wśród najważniejszych aspektów, które powinny być uwzględniane przy planowaniu przez samorządy kierunków rozwoju obszarów przygranicznych Polski oraz Słowacji, wskazano rozwój infrastruktury technicznej, poprawiającej atrakcyjność inwestycyjną obszaru. Tworzenie zaplecza inwestycyjnego stanowi z kolei najkorzystniej zaopiniowane działania w ocenie dotychczasowego zaangażowania samorządów w rozwiązywaniu problemów w sferze gospodarczej na obszarach przygranicznych<sup>2</sup>.

Uwzględniając podział administracyjny, zakres badań, w kontekście podjętej problematyki, uwzględniał będzie obszary przygraniczne Polski i Republiki Słowacji, położone na linii granicznej obu tych państw. Obejmują one łącznie siedem jednostek terytorialnych NUTS 3, z których pięć leży po polskiej stronie granicy (podregion nowosądecki, nowotarski, oświęcimski, bielski oraz krośnieński), a dwa po stronie słowackiej (Kraj žilinský i prešovský). Łącznie, obszar pogranicza polsko-słowackiego obejmuje 38 096 km<sup>2</sup>, po stronie polskiej zajmując 22 314 km<sup>2</sup>, a po słowackiej 15 782 km<sup>2</sup>. Długość granicy państwowej Polski z Republiką Słowacką wynosi 541 km, co stanowi 15,40% całkowitej długości granic Polski, a także 39,93% całkowitej długości granic Republiki Słowackiej. Obszar pogranicza należy ponadto do zlewiska Morza Bałtyckiego (dorzecze Wisły) i Morza Czarnego (dorzecze rzeki Wag).

## 1. Założenia metodyczne badań empirycznych

Przyjęta w opracowaniu metodologia opierała się na badaniu opinii ekspertów merytorycznych z wykorzystaniem metody Delphi, rozumianej jako zasadny, typowy i powtarzalny sposób zbierania, opracowywania, analizy oraz interpretacji danych empirycznych, który umożliwia uzyskanie maksymalnie i optymalnie uzasadnionych odpowiedzi na stawiane pytania badawcze (Nowak, 2008, s. 22). Narzędziem niezbędnym do weryfikacji przyjętych w publikacji celów było przeprowadzenie badań ankietowych według określonego kwestionariusza, skierowanego do pracowników naukowych uczelni wyższych (w tym kadr zarządzających), przedstawicieli instytucji otoczenia biznesu oraz władz jednostek samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na obszarach przygranicznych Polski i Słowacji.

---

<sup>1</sup> Brak jest jednej, powszechnie uznawanej definicji obszaru przygranicznego. W zależności od dyscypliny naukowej, rozpatrującej problematykę obszarów przygranicznych, termin ten odnosi się do terenów leżących po jednej lub po obu stronach granicy państwowej. Zazwyczaj przyjmuje się, że pojęcie obszaru przygranicznego odnosi się do terytorialnego układu społeczno-gospodarczego położonego po obu jej stronach. Zasięg obszaru przygranicznego jest jednoznacznie określony tylko od strony zewnętrznej, w miejscu przebiegu granicy państwa. Od wewnątrz cechuje się szeroką strefą przejściową. Dla celów planistycznych przyjmuje się, że obejmuje on terytorium do 100 km szerokości od granicy państwowej (Kozak, Pyszkowski, Szewczyk, 1998, s. 27).

W terminologii Unii Europejskiej obszary przygraniczne są jednoznacznie zdefiniowane jako jednostki poziomu NUTS 3 wzdłuż granic państwowych. Rozporządzenie Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) (Dz.U. z 2007 r., Nr 214, poz. 1573, z późn. zm.), na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), (Dz.Urz. UE. L 154 z 21.06.2003, z późn. zm.).

<sup>2</sup> Z uwagi na ograniczoną objętość opracowania, zaprezentowano w nim jedynie badania wstępne nad atrakcyjnością inwestycyjną obszarów przygranicznych, w oparciu o wspomniane wyniki innych badań, realizowanych w sferze zainteresowań naukowych Autorki.

Pytania zawarte w pierwszej części kwestionariusza odnosiły się do oceny atrakcyjności inwestycyjnej omawianych jednostek terytorialnych NUTS 3 w następujących sferach:

- poziom przedsiębiorczości i konkurencyjności lokalnej gospodarki;
- dostępność terenów inwestycyjnych;
- dbałość o infrastrukturę techniczną;
- atrakcyjność turystyczna obszaru;
- dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania działalności gospodarczej;
- podejmowanie działań promocyjnych podregionów jako obszarów przyjaznych inwestorom;
- wprowadzenie ułatwień w zakresie procedur urzędowych;
- poziom współpracy samorządów z przedsiębiorcami;
- poziom współpracy samorządów z instytucjami otoczenia biznesu;
- inicjowanie ośrodków wspierania przedsiębiorczości;
- dostępność kadr pracowniczych;
- poziom wykształcenia kadr;
- poziom kapitału społecznego;
- inna.

Zagadnienia uwzględnione w drugiej części formularza miały za zadanie uzyskać opinię ekspertów na temat stanu infrastruktury technicznej. Odpowiedzi na pytania w obydwu częściach badania polegały na przyporządkowaniu oceny każdemu z wymienionych zagadnień (1 – bardzo nisko, 2 – nisko, 3 – dostatecznie, 4 – dobrze, 5 – bardzo dobrze, 0 – trudno powiedzieć)<sup>3</sup>.

Pozyskane na podstawie opinii ekspertów informacje poddano analizie statystycznej, która obejmowała wyznaczenie miar położenia, spośród których wybrano miarę pozycyjną, tj. dominantę. Dla każdej z 15 sfer objętych obserwacją obliczono ponadto ocenę średnią. Na jej podstawie ustalono kolejno miejsca w rankingu najwyżej opiniowanych kategorii, oddziałujących na atrakcyjność inwestycyjną siedmiu jednostek przestrzennych. Z uwagi na podejmowane w kwestionariuszu ankiety zagadnienia, odpowiedzi ekspertów były mierzone skali nominalnej. Wyniki przeprowadzonych badań zostały zaś poddane analizie, weryfikującej zgodność opinii, którą scharakteryzowano za pomocą miar zmienności (Cieślak, 1997, s. 180). W tym celu zastosowano jeden z mierników oceny zgodności opinii ( $h$ ): tzw. współczynnik dyspersji względnej klasyfikacji<sup>4</sup>, który wyrażany jest wzorem:

$$h = \frac{k}{k-1} \left(1 - \sum_j f_j^2\right), h_r \in [0,1]$$

gdzie:

$h$  – wartość współczynnika dyspersji względnej klasyfikacji,

$h_r$  – wartość miary  $h$  w  $r$ -tym pytaniu,

$k$  – liczba wariantów dla  $r$ -tego pytania,

$f_j$  – częstość występowania  $j$ -tego wariantu wśród odpowiedzi.

<sup>3</sup> W badaniu ankietowym nie wykorzystano pełnego mechanizmu badania delfickiego. Miało jednak ono charakter oceny niezależnych opinii ekspertów, co jest jedną z cech wykorzystania metody delfickiej. Biorąc pod uwagę wysoką zgodność ekspertów w przyznanych ocenach, uznano, że co do zasady – nie ma konieczności powtarzania niniejszego procesu.

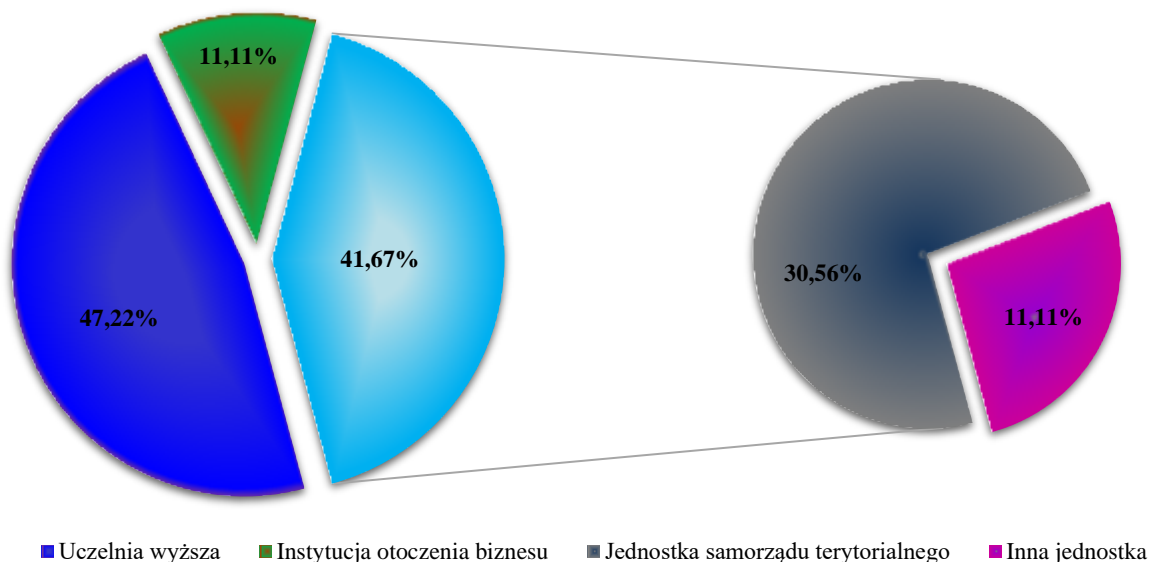
<sup>4</sup> Miernik, którego rodzaj uzależniony jest od skali, w której mierzone były odpowiedzi poszczególnych ekspertów. Współczynnik dyspersji względnej klasyfikacji zawiera się w przedziale  $[0, 1]$ ; im jego wartość jest niższa, tym zgodność opinii ekspertów jest lepsza.

## 2. Charakterystyka próby badawczej

Badanie ankietowe przeprowadzono w 2019 roku wśród 58 ekspertów z podregionów: nowosądeckiego, nowotarskiego, oświęcimskiego, bielskiego, krośnieńskiego, Kraju żylińskiego i prešovského, jak również ośmiu innych obszarów (trzech nieprzygranicznych: Podregionu krakowskiego, tarnowskiego i tarnobrzeskiego; trzech położonych przy granicy z Czechami: Podregionu opolskiego, nyskiego i rybnickiego, jednego Podregionu przygranicznego z Ukrainą: przemyskiego oraz jednego obszaru Przygranicznego Słowacji i Węgier: Kraju košického). Wybrali oni zostali z uwzględnieniem ich specjalistycznej wiedzy, związanej z zagadnieniem objętym obserwacją.

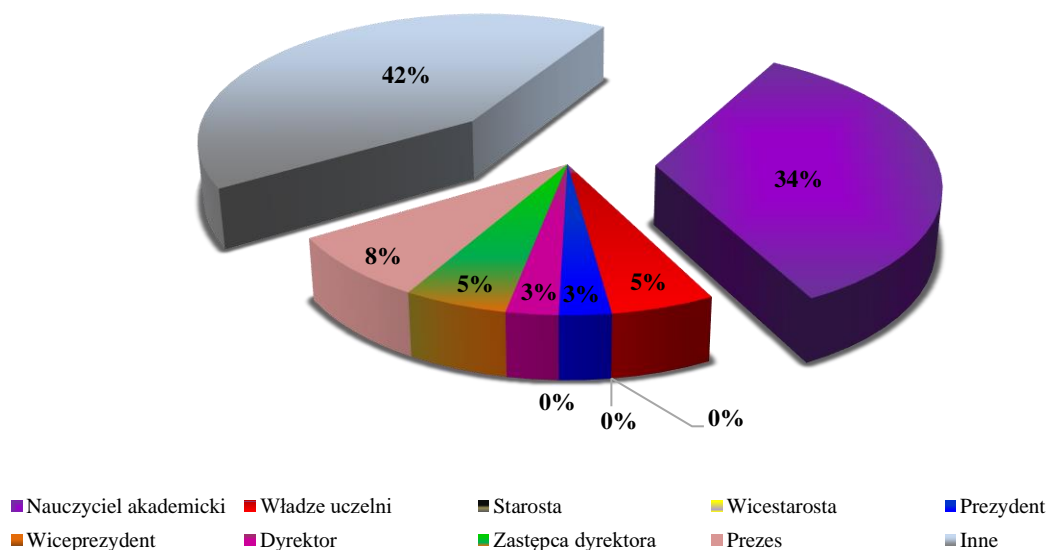
Wśród reprezentantów uczelni wyznaczono 26 ekspertów (łącznie z 16 uczelni), spośród których odesłano 18 ankiet, co stanowiło 69,23% wypełnionych kwestionariuszy. Przedstawiciele instytucji otoczenia biznesu i władz jednostek samorządu terytorialnego stanowili w niniejszym badaniu 55,17% ogółu próby (32 ekspertów), a zwrotność kwestionariuszy w ramach tej grupy wynosiła 19 ankiet (59,38%). Współczynnik realizacji próby ogółem wynosił zatem 63,79% (37 ekspertów), z czego najliczniejsza grupa osób, które wzięły udział w przeprowadzonym badaniu, reprezentowała uczelnię – 47,22% i jednostkę samorządu terytorialnego – 30,56% (rysunek 1).

Biorąc pod uwagę rodzaj zajmowanego stanowiska, najwyższą wartością wskaźnika (42%) charakteryzowała się grupa „inne”, w ramach której najczęściej wymieniano: kierownika projektu, głównego specjalistę, reprezentanta wymiaru sprawiedliwości i doktoranta. Równie wysokim udziałem w omawianej grupie cechowało się stanowisko nauczyciela akademickiego (34%). Należy również zwrócić uwagę, że pozostałe 24% ogółu ekspertów zajmowało stanowiska kierownicze (rysunek 2).



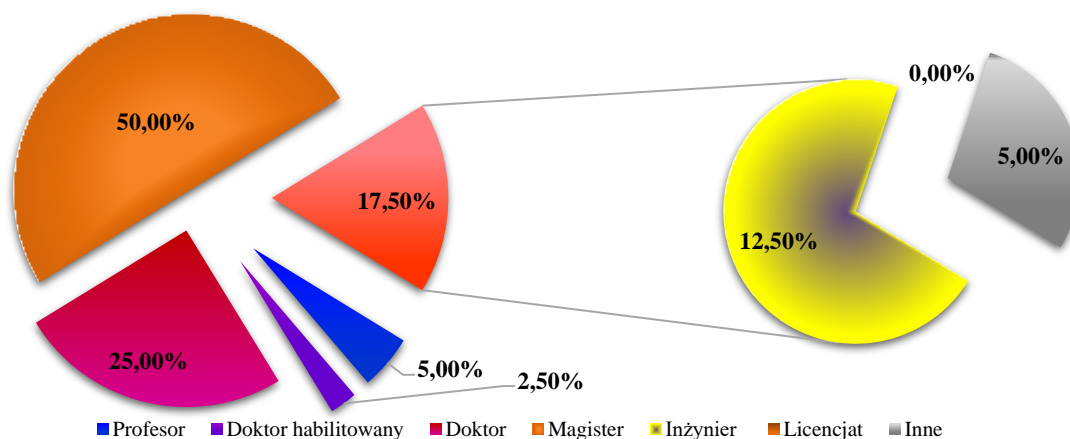
Rysunek 1. Reprezentowana instytucja.

Źródło: opracowanie własne.



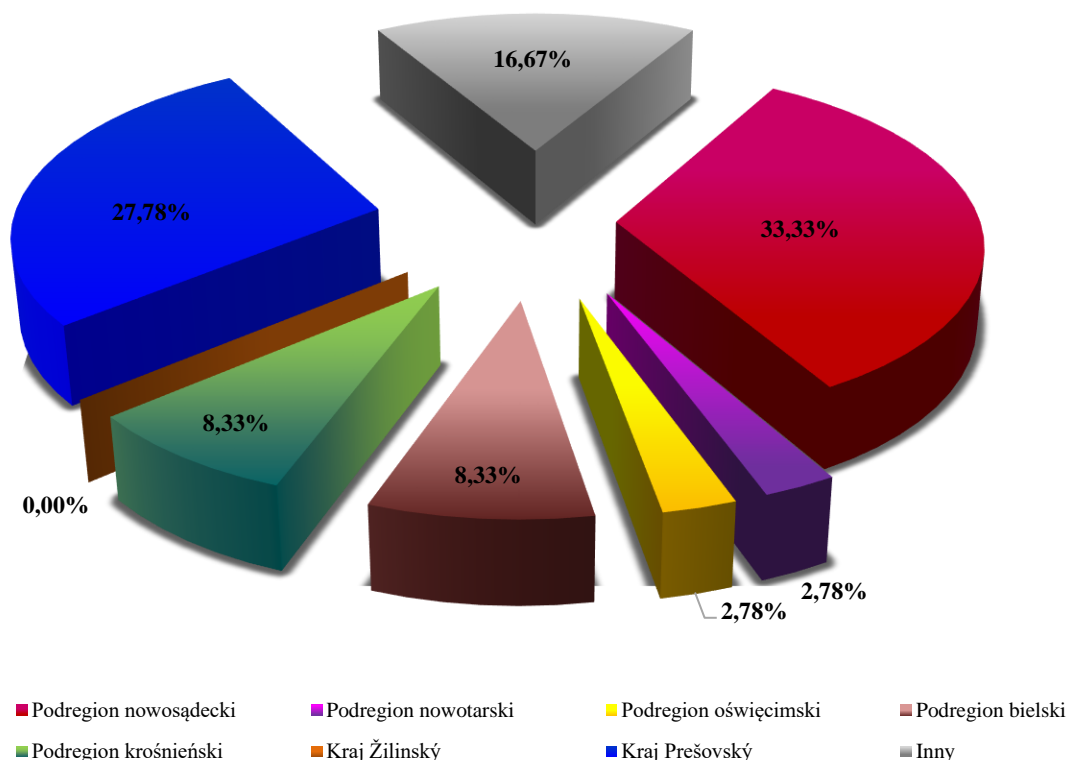
Rysunek 2. Zajmowane stanowisko.  
Źródło: opracowanie własne.

Badania wykazały również, że osoby biorące w nich udział w większości legitymowały się tytułem magistra (50%) oraz stopniem doktora, doktora habilitowanego i profesora (łącznie blisko 33% ogółu ekspertów). Wskazując na wysokie kompetencje próby badawczej (rysunek 3), uwzględniono także okres doświadczenia zawodowego, czego odzwierciedleniem jest potwierdzany przez blisko 60% ekspertów staż pracy powyżej 15 lat (w tym 50% z nich odznaczała się ponad 20-letnim doświadczeniem w wykonywanym zawodzie).



Rysunek 3. Stopień/tytuł naukowy.  
Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę cel i zakres przeprowadzanych badań, zasadnym jest również zwrócenie uwagi na obszar terytorialny, reprezentowany przez ekspertów. Spośród siedmiu podregionów przygranicznych Polski i Słowacji, największy odsetek stanowili przedstawiciele Podregionu nowosądeckiego (33,33%) i Kraju prešovského (27,78%). W skład innych jednostek terytorialnych najczęściej wskazywanych w kwestionariuszu (16,67%) wchodziły zaś: Podregion krakowski, tarnowski, nyski i Kraj košický (rysunek 4).



Rysunek 4. Miejsce zamieszkania/prowadzenia aktywności zawodowej.  
Źródło: opracowanie własne.

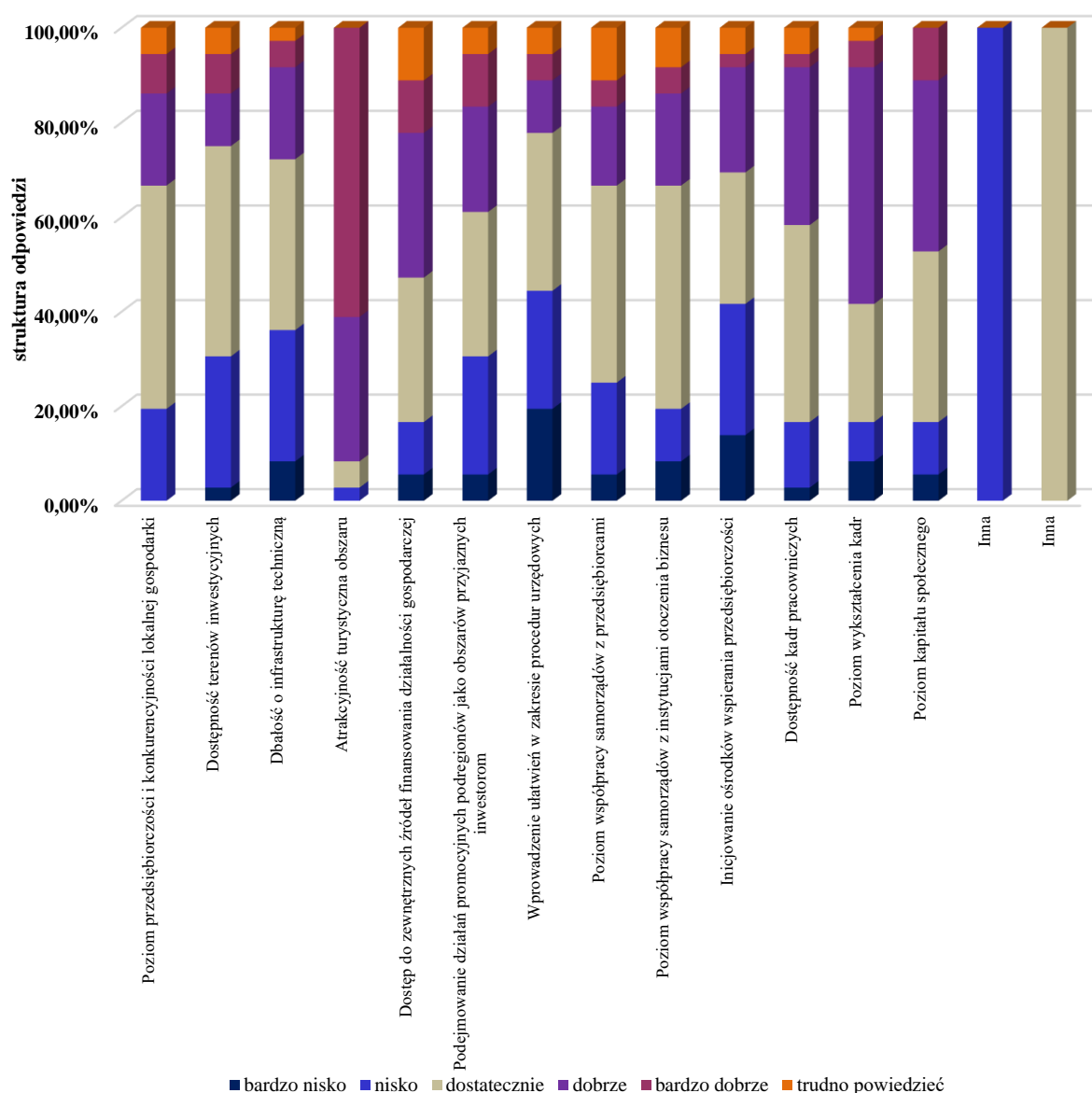
### 3. Ocena atrakcyjności inwestycyjnej oraz stanu infrastruktury technicznej obszarów przygranicznych Polski i Słowacji w kontekście przeprowadzonych badań empirycznych

Wyniki przeprowadzonych analiz w pierwszej z dwóch podjętych kwestii w omawianej części odnosiły się (jak zaznaczono w rozdziale dotyczącym metody badań) do 15 sfer oddziaływania. Badania opinii ekspertów wykazały (ze średnią cen 4,5) z relatywnie dużą zgodnością (przy współczynniku dyspersji na poziomie 0,64), że najwyżej ocenianą kategorią oddziałującą na atrakcyjność inwestycyjną siedmiu jednostek przestrzennych, będących przedmiotem publikacji – jest atrakcyjność turystyczna obszaru (dominanta: 5, przy częstotliwości 61,11%). Bezspornie stwarza ona warunki do rozwoju turystyki, rekreacji i lecznictwa uzdrowiskowego, będąc istotną gałęzią lokalnej gospodarki po obu stronach granicy (rysunki 5, 6). Należy wspomnieć, że działania związane z podejmowaniem współpracy w zakresie turystyki, a także ochrony dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego, jak również promocji partnerstwa cieszyły się największym zainteresowaniem w Programie Współpracy Transgranicznej Polska-Słowacja 2007-2013 (WE decyzja nr C(2007) 6534). Jednocześnie najwięcej realizowanych wówczas projektów odnosiło się do kodów interwencji, obejmujących właśnie te działania. Stąd w Programie Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska-Słowacja 2014-2020 (WE decyzja nr C (2015) 889, Nr CCI 2014TC16RFCB012) uwzględniono ochronę, promowanie i rozwój głównego potencjału obszaru określanego jako dziedzictwo kulturowe oraz przyrodnicze, będące istotnym źródłem zasobów tych obszarów<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Realizowane programy: Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Polska-Słowacja 2007-2013: Decyzja Wykonawcza Komisji Unii Europejskiej Nr (CCI 2007 CB 163 PO 012, WE decyzja nr C(2007) 6534 z dnia 20.12.2007 r. oraz Program Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020: Decyzja Wykonawcza Komisji Unii Europejskiej Nr C (2015) 889, Nr CCI 2014TC16RFCB012 z dnia 12.02.2015 r. Przy czym historia relacji międzypaństwowych w ramach współpracy transgranicznej pomiędzy Polską a Słowacją swój początek datuje w latach 90. XX wieku.

Zauważa się ponadto (uwzględniając wysoką wartość współczynnika zgodności opinii) istotny związek między odpowiedziami ekspertów w zakresie oceny atrakcyjności inwestycyjnej obszarów przygranicznych a oceną wykorzystania przez samorządy lokalne możliwości rozwojowych<sup>6</sup>.

Wskazana zbieżność dotyczy m.in.: (poza atrakcyjnością turystyczną obszaru) szeroko pojmowanego kapitału społecznego, któremu w omawianym pytaniu przyznano (według średniej) najwyższe pozycje w ogólnej klasyfikacji. Wśród nich znalazły się: poziom kapitału społecznego (przy współczynniku dyspersji 0,85 i średniej: 3,36), poziom wykształcenia kadr (średnia: 3,28, wartość wskaźnika dyspersji: 0,80), jak również dostępność kadr pracowniczych, którą oceniono „dostatecznie”, z uwzględnieniem współczynnika zgodności: 0,83.



Rysunek 5. Ocena atrakcyjności inwestycyjnej obszarów przygranicznych Polski i Słowacji w poszczególnych sferach.

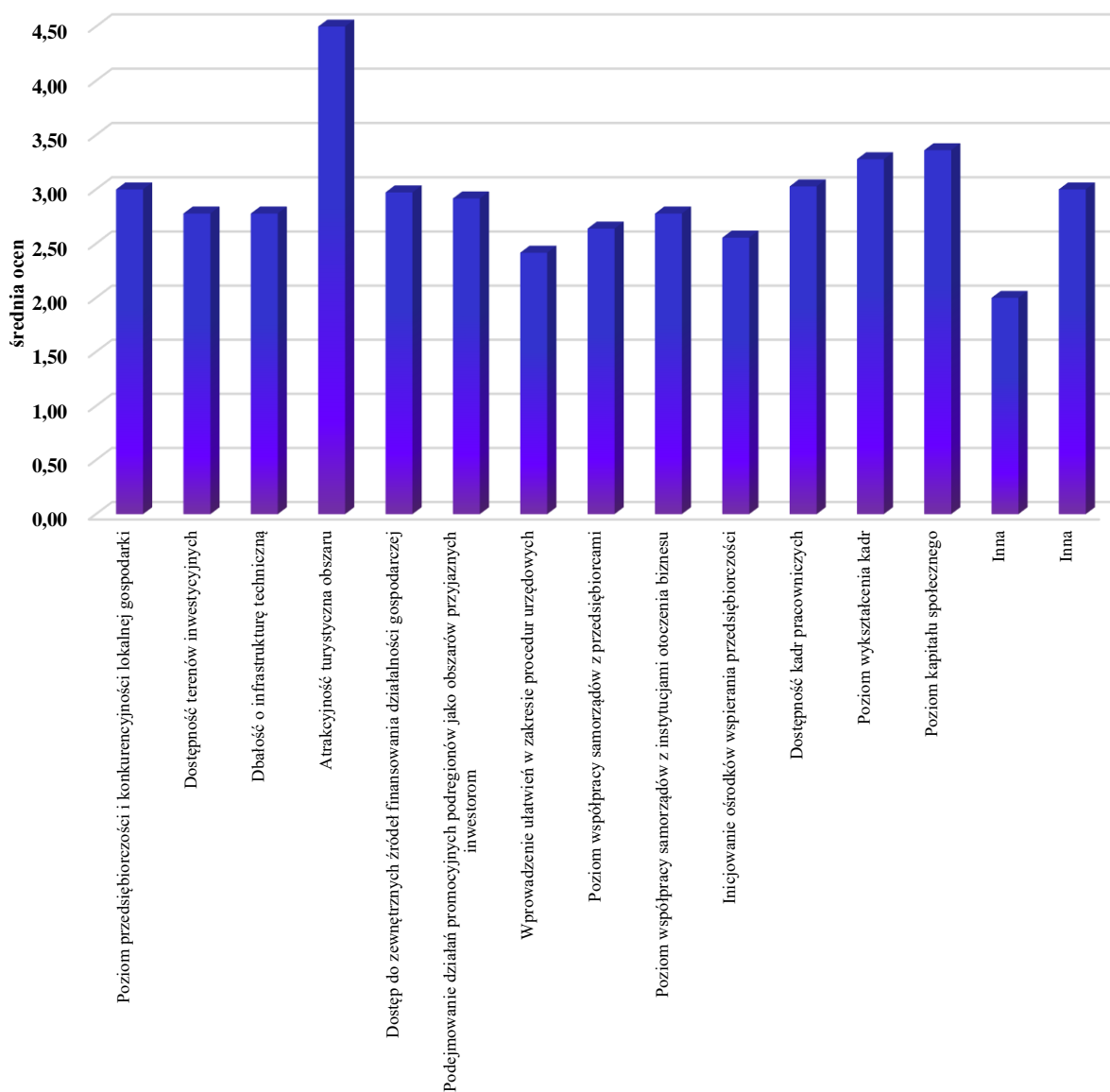
\* Dostępność transportowa obszaru powiatu, w tym transport zbiorowy.

\*\* Poziom nowoczesności zasobów w sektorze usług publicznych.

Źródło: opracowanie własne.

<sup>6</sup> Ocena wykorzystania przez samorządy lokalne możliwości rozwojowych była także przedmiotem innych badań Autorki.





Rysunek 6. Średnia ocena atrakcyjności inwestycyjnej obszarów przygranicznych Polski i Słowacji w poszczególnych sferach.

\* Dostępność transportowa obszaru powiatu, w tym transport zbiorowy.

\*\* Poziom nowoczesności zasobów w sektorze usług publicznych.

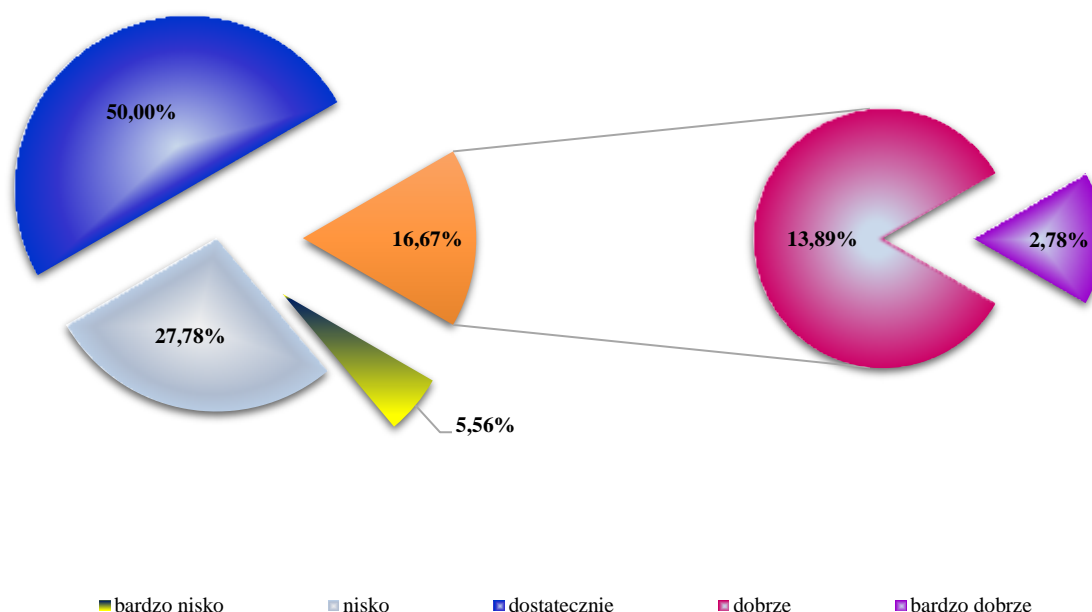
Źródło: opracowanie własne.

Na szczególną uwagę w analizowanym obszarze zasługuje również opinia ekspertów, spośród których blisko 50% oceniło poziom przedsiębiorczości i konkurencyjności lokalnej gospodarki na poziomie „dostatecznym” (dominanta na poziomie 3, przy częstotliwości: 47,22%), zaś 28% z nich uznało ten aspekt za „dobry” i „bardzo dobry” pod względem atrakcyjności inwestycyjnej siedmiu przygranicznych jednostek przestrzennych. Należy podkreślić, że relatywna komplementarność opinii ekspertów w ocenianym obszarze pozwala twierdzić, iż odpowiedzi badanych nie są przypadkowe. W kwestionariuszu badania zwracali oni także uwagę na tzw. „inne” sfery, oddziałujące na atrakcyjność inwestycyjną obszarów przygranicznych, wśród których wymieniono: dostępność transportową obszaru, w tym transport zbiorowy, jak również poziom nowoczesności zasobów w sektorze usług publicznych.



Za niepokojącą można natomiast uznać zgodną opinię (przy współczynniku dyspersji: 0,92), odnoszącą się do wprowadzenia przez samorządy ułatwień w zakresie procedur urzędowych (średnia ocen 2,42). Blisko 45% ekspertów ocenia je „bardzo nisko” i „nisko”. Stanowić to może podstawę do takiego formułowania polityki regionalnej regionu, która – niwelując złożoność rozwiązań o charakterze prawnym – umożliwi pełne wykorzystanie potencjału gospodarczego obszarów przygranicznych Polski i Słowacji.

Badania w drugiej z podjętych kwestii w omawianej części dotyczyły oceny stanu infrastruktury technicznej analizowanych jednostek terytorialnych. Opinie ekspertów jednoznacznie wskazują na jej niezadowalający poziom (dominanta: 3, częstość: 50%), przy współczynniku dyspersji względnej klasyfikacji na poziomie 0,78 (co świadczy o dużym stopniu zgodności udzielonych odpowiedzi). Co więcej, jedynie niespełna 17% badanych uznało, że analizowaną sferę można ocenić na poziomie „dobrym” i „bardzo dobrym” (rysunek 7).



Rysunek 7. Ocena stanu infrastruktury technicznej (w szczególności drogi) obszarów przygranicznych Polski i Słowacji.

Źródło: opracowanie własne.

Zważywszy na spójność udzielonych opinii ze współczynnikiem częstości odpowiedzi, dotyczących wskazania najistotniejszych problemów rozwojowych obszarów przygranicznych (będących przedmiotem odrębnych badań Autorki) – kwestię infrastruktury technicznej można uznać za priorytetową w procesie podejmowania decyzji o projektowanych działaniach, związanych z usuwaniem barier rozwoju gospodarczego w podregionach.

Problem, na który zwrócono uwagę w przeprowadzonym badaniu, został już poddany próbie zniwelowania na podstawie realizacji Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013 poprzez inwestycje w przygraniczną infrastrukturę transportową. Niemniej jednak, wykorzystane w tym zakresie środki finansowe, przeznaczone na rozwiązanie problemów z nią związanych, pozwoliły na wyeliminowanie jedynie pewnej ich

części. Stąd też w Programie Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska-Słowacja 2014-2020 odniesiono się do usprawnienia infrastruktury transportowej obszarów przygranicznych Polski i Słowacji, uznanej za jedną z najbardziej problematycznych kwestii, wymagających podejmowania przez jednostki terytorialne odpowiednich działań. Za podstawowy cel w tym zakresie przyjęto realizację inwestycji drogowych, pozwalających na stworzenie zintegrowanej sieci komunikacyjnej obu tych krajów. Stwarza ona możliwość ułatwienia im dostępu do korytarzy Transeuropejskich Sieci Transportowych (TEN-T).

Szczegółowo syntetyczne wyniki badań w obszarze traktującym o aspektach odnoszących się do oceny atrakcyjności inwestycyjnej obszarów przygranicznych Polski i Słowacji zestawiono zbiorczo w tabeli 1.

Tabela 1

*Ocena atrakcyjności inwestycyjnej obszarów przygranicznych Polski i Słowacji*

Ocena atrakcyjności inwestycyjnej obszarów przygranicznych Polski i Słowacji w poszczególnych sferach	Dominanta	Częstość		Średnia ocen	Ranking miejsc według średniej ocen	Współczynnik dyspersji względnej klasyfikacji
Atrakcyjność turystyczna obszaru	5	22	61,11%	4,50	1	0,64
Poziom kapitału społecznego	3	13	36,11%	3,36	2	0,85
	4	13	36,11%			
Poziom wykształcenia kadr	4	18	50,00%	3,28	3	0,80
Dostępność kadr pracowniczych	3	15	41,67%	3,03	4	0,83
Poziom przedsiębiorczości i konkurencyjności lokalnej gospodarki	3	17	47,22%	3,00	5	0,83
Inna*	2	1	100,00%	3,00		0,00
Dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania działalności gospodarczej	3	11	30,56%	2,97	6	0,93
	4	11	30,56%			
Podejmowanie działań promocyjnych podregionów jako obszarów przyjaznych inwestorom	3	11	30,56%	2,92	7	0,93
Dostępność terenów inwestycyjnych	3	16	44,44%	2,78	8	0,84
Dbłość o infrastrukturę techniczną	3	13	36,11%	2,78		0,89
Poziom współpracy samorządów z instytucjami otoczenia biznesu	3	17	47,22%	2,78		0,85
Poziom współpracy samorządów z przedsiębiorcami	3	15	41,67%	2,64	9	0,89
Inicjowanie ośrodków wspierania przedsiębiorczości	2	10	27,78%	2,56	10	0,93
	3	10	27,78%			
Wprowadzenie ułatwień w zakresie procedur urzędowych	3	12	33,33%	2,42	11	0,92
Inna**	3	1	100,00%	2,00	12	0,00
<b>Ocena stanu infrastruktury technicznej (w szczególności drogi) obszarów przygranicznych Polski i Słowacji</b>	3	18	50,00%	2,81		0,78

\* Dostępność transportowa obszaru powiatu, w tym transport zbiorowy.

\*\* Poziom nowoczesności zasobów w sektorze usług publicznych.

Źródło: opracowanie własne.

## Podsumowanie

Podjęte w publikacji rozważania pozwalają stwierdzić, że obszary przygraniczne Polski i Słowacji (obejmujące siedem jednostek terytorialnych NUTS 3), pomimo tzw. peryferyjnego charakteru, związanego z położeniem tych jednostek terytorialnych, oddalonych od głównych ośrodków gospodarczych i społecznych obu krajów, są terenami o stosunkowo dużej atrakcyjności inwestycyjnej. Jest to impulsem do gospodarczego rozwoju podregionów, mając jednocześnie korzystny wpływ na sferę społeczną.

Wyniki przeprowadzonych badań uwypuklają kwestię występowania ograniczeń infrastrukturalnych (stanowiących w szczególności niedorozwój infrastruktury technicznej: sieci transportowej, telekomunikacyjnej, energetycznej oraz infrastruktury społecznej: szkół, szpitali) w obrębie analizowanych jednostek terytorialnych. Stanowią one swego rodzaju wyzwanie w realizowaniu prorozwojowej polityki regionalnej jednostek terytorialnych (zwłaszcza uznanych za obszary problemowe), co wynika m.in. z wysokiej ich kapitałochłonności i długiego okresu zwrotu.

Należy dodać, że usprawnienie infrastruktury transportowej obszarów przygranicznych Polski i Słowacji należy do najbardziej problematycznych sfer objętych wsparciem jednostek terytorialnych w ramach współpracy transgranicznej między tymi państwami. Poddano je próbie rozwiązania m.in.: na podstawie realizacji Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013, którego jednym z założeń była realizacja inwestycji w przygraniczną infrastrukturę transportową. Środki finansowe, przeznaczone na rozwiązanie kwestii z nią związanych, pozwoliły jednak na wyeliminowanie jedynie części istniejących w tym zakresie problemów. Z tego też względu w Programie Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020 zaplanowano głównie: zwiększanie mobilności transgranicznej, w wyniku usprawnienia połączeń transgranicznych, jak również dostępności transgranicznej obszaru pogranicza poprzez rozwój transportu multimodalnego.

Zakres rozważań teoretycznych i empirycznych, podjętych w publikacji, pozwolił ponadto na rekapitulację następujących wniosków:

- 1) Sferą oddziaływania, która w największym stopniu wpływa na atrakcyjność inwestycyjną obszarów przygranicznych Polski i Słowacji, jest atrakcyjność turystyczna obszaru (dominanta: 5, przy częstości 61,11%). Stwarza ona warunki do rozwoju turystyki, rekreacji i lecznictwa uzdrowiskowego. Jest też istotną gałęzią lokalnej gospodarki, stymulując tym samym rozwój lokalny po obu stronach granicy. Należy zatem zwrócić uwagę na szczególne uwrażliwienie samorządów terytorialnych względem środowiska naturalnego i związane nim walory krajobrazowe, występowanie złóż mineralnych i termalnych, dziedzictwo kulturowe, jak również korzystny wizerunek pogranicza polsko-słowackiego, a przy tym istniejącą bazę turystyczną.
- 2) Dostrzega się istotną korelację między opiniami ekspertów w kontekście oceny atrakcyjności inwestycyjnej obszarów przygranicznych, a oceną wykorzystania przez samorządy lokalne możliwości rozwojowych. Zaliczono do nich: poziom kapitału społecznego i wykształcenia, a także dostępność kadr pracowniczych.
- 3) Poziom przedsiębiorczości i konkurencyjności lokalnej gospodarki (pod względem atrakcyjności inwestycyjnej siedmiu przygranicznych jednostek przestrzennych) – uznać można za „dostateczny” (50% opinii, dominanta na poziomie 3, przy częstości: 47,22%). 28% ekspertów oceniło go na poziomie „dobrym” i „bardzo dobrym”.

- 4) Najniżej ocenianą sferą, oddziałującą na atrakcyjność inwestycyjną badanych obszarów przygranicznych, jest „wprowadzanie przez samorzędy ułatwień w zakresie procedur urzędowych”. Blisko 45% ekspertów oceniło to „bardzo nisko” i „nisko” (średnia ocen 2,42). Szczególną uwagę w zakresie formułowania polityki regionalnej regionu, umożliwiającej pełne wykorzystanie potencjału gospodarczego obszarów przygranicznych Polski i Słowacji, należy zatem zwrócić na niwelowanie złożoności rozwiązań o charakterze prawnym.
- 5) Poziom infrastruktury technicznej obszarów przygranicznych Polski i Słowacji ocenić można jako niezadowolający (dominanta: 3, częstość: 50%).

Problematyka atrakcyjności inwestycyjnej obszarów przygranicznych – ze względu na jej zakres oraz związek z innymi sferami (warunkami i poziomem rozwoju gospodarczego, poziomem przedsiębiorczości, polityką władz lokalnych etc.) – będzie przez Autorkę (z uwagi na rozległość podejmowanej tematyki) rozwijana (z wykorzystaniem zarówno metod ilościowych, jak też jakościowych) w kolejnych badaniach naukowych.

### **Bibliografia**

- Cieślak, M. (red.). (1997). *Prognozowanie gospodarcze – metody i zastosowania*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Czerwieniec, E. (2007). Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w środowisku lokalnym. *Zesz. Nauk. AEP*, 94.
- Fischer, R.G. (1978). The Delphi Method: A Description, Review, and Criticism. *Journal of Academic Librarianship*, 4(2).
- Godlewska-Majkowska, H. (red.). (2011). *Atrakcyjność inwestycyjna regionów jako uwarunkowanie przedsiębiorczych przewag konkurencyjnych*. Warszawa: PAIiIZ.
- Kozak, M., Pyszkowski, A., Szewczyk, R. (1998). *Słownik rozwoju regionalnego*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Regionalnego.
- Nowak, S. (2008). *Metodologia badań społecznych*. Warszawa: PWN.
- Program Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska – Słowacja 2014-2020, Decyzja Wykonawcza Komisji Unii Europejskiej Nr C (2015) 889, Nr CCI 2014TC16RFCB012 z dnia 12.02.2015 r.
- Program Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013, Decyzja Wykonawcza Komisji Unii Europejskiej Nr CCI 2007 CB 163 PO 012, WE decyzja nr C(2007) 6534 z dnia 20.12.2007 r.
- Rozporządzenie Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) (Dz.U. z 2007 r., Nr 214, poz. 1573, z późn. zm.) na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz.Urz. UE. L 154 z 21.06.2003, z późn. zm.).
- Szymła, Z. (2005). *Podstawy badań rozwoju regionalnego*. Bochnia: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni.

**Aleksandra JASIŃSKA**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

## KONDYCJA FINANSOWA NOWEGO SĄCZA NA TLE INNYCH MIAST NA PRAWACH POWIATU

### Streszczenie

Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest jednym z ważniejszych czynników wpływających na ich działalność, której głównym celem jest zaspakajanie potrzeb społeczności lokalnej na jak najwyższym poziomie. W opracowaniu tym dokonano oceny kondycji finansowej miasta Nowy Sącz i porównano ją z innymi miastami na prawach powiatu w latach 2007-2017. W tym celu posłużono się metodą TOPSIS. Omówiono wyniki badań i przedstawiono wynikające z nich wnioski.

**Słowa kluczowe:** kondycja finansowa, Nowy Sącz, miasta na prawach powiatu, metoda TOPSIS.

## FINANCIAL CONDITION OF NOWY SĄCZ ON THE BACKGROUND OF OTHER CITIES WITH POWIAT RIGHTS

### Summary

The financial condition of local government units is one of the most important factors affecting their activities. Their main goal is to meet the needs of the local community at the highest level. This study assesses the expenditure independence of Nowy Sącz and compares it with other cities with poviat rights in 2007-2017. To this end, the TOPSIS method was used. The results of the research were discussed and the conclusions resulting therefrom were presented.

**Key words:** financial condition, Nowy Sącz, cities with poviat rights, TOPSIS method.

### Wprowadzenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483) zagwarantowała m.in. podział terytorialny, który uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze, kulturowe (art. 15), a także uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego (JST) w sprawowaniu władzy państwowej (art. 16). Na jej podstawie JST uzyskały:

- osobowość prawną (art. 165);
- prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165);
- samodzielność podlegającą ochronie sądowej (art. 165);
- udział w dochodach w zależności od zadań (art. 167);
- dochody w postaci dochodów własnych, subwencji ogólnych i dotacji celowych (art. 167);
- prawo do ustalania podatków i opłat lokalnych (art. 168);
- prawo do współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw (art. 172).

Zobowiązała JST do wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16), zadań własnych, które zaspakajają potrzeby wspólnoty (art. 166), a także zadań zleconych ustawą (art. 166).

Artykuł 7 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) i art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) określa zakres rzeczowy zadań wykonywanych odpowiednio przez gminy i powiaty, przy czym zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gminy (pkt 6 art. 4, Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.). Realizowane przez JST zadania dotyczą: infrastruktury społecznej (m.in. ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, edukacji publicznej, kultury, ochrony i opieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki, polityki prorodzinnej, a dodatkowo w powiatach: ochrony praw konsumenta, przeciwdziałanie bezrobociu), infrastruktury technicznej (w gminach: dróg, budownictwa mieszkaniowego, wodociągów i kanalizacji, usuwania i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, telekomunikacji, a w powiatach: utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych), porządku oraz bezpieczeństwa (m.in. ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa; w powiatach dodatkowo obronność), a także ładu przestrzennego oraz ekologicznego (m.in. gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody, gospodarka wodna, zielenią gminną oraz zadrzewieniem).

Poziom realizacji opisanych zadań jest najczęściej wynikiem zarządzania i gospodarowania środkami finansowymi. Stopień wykonania zadań nie jest jednakowy w poszczególnych jednostkach, zatem można mówić o jego zróżnicowaniu. Problemy finansowe, z jakimi mogą borykać się samorządy, zakłócają realizację zadań publicznych i utrudniają regulowanie zobowiązań finansowych. Dobry stan finansów stwarza JST możliwość większej swobody decyzyjnej, dotyczącej realizacji i sposobu realizacji zadań nieobligatoryjnych, a także zaspakajania potrzeb społeczności lokalnej o wyższym standardzie, co wpływa na poziom życia mieszkańców. Ważne jest zatem badanie i monitorowanie kondycji finansowej JST oraz ocena jej poziomu. Uzyskane wyniki badań władze JST mogą wykorzystać przy podejmowaniu decyzji finansowych. Aby jednak prawidłowo ocenić kondycję finansową JST, należy porównać ją z kondycją finansową innych jednostek podobnego typu. W artykule tym poddano badaniu grupę JST, powołanych na mocy art. 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Są to miasta na prawach powiatu (MNPP), czyli te, które:

- w dniu 31 grudnia 1998 roku liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców;
- były siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu;
- otrzymały status miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm). Miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu (pkt 2 art. 92, Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm).

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie kondycji finansowej miasta Nowy Sącz i porównanie jej z kondycją finansową innych MNPP.

## 1. Kondycja finansowa MNPP

Gospodarowanie publicznymi środkami pieniężnymi dotyczy pobierania, gromadzenia i wydatkowania dochodów, finansowania deficytu, zaciągania zobowiązań, zarządzania nimi oraz udzielania pomocy publicznej. Zasady i procedury w tym zakresie regulowane są normami prawnymi, wśród których za główne uznaje się prawo finansowania środkami publicznymi realizacji zadań (Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2010, s. 15). Gospodarka finansowa JST, w tym MNPP, oparta jest na zasadach:

- racjonalności – generowanie hierarchicznej struktury zadań;
- celowości – powiązanie wydatku z celami ujętymi w budżecie oraz zadaniami wykonywanymi przez samorząd;
- oszczędności – dokonywanie wydatków na zadania obligatoryjne na zadawalającym poziomie jakości oraz gromadzenie środków na inwestycje;
- gospodarności – przy danych środkach uzyskanie jak najwyższych efektów;
- kontroli finansowej;
- odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2010, s. 25).

Prawidłowe prowadzenie gospodarki finansowej wymaga wielu informacji wspomagających proces decyzyjny władz samorządowych. Istotna jest ocena sytuacji finansowej, rozumianej często jako kondycja finansowa, a także analiza czynników i zjawisk mających na nią wpływ. Kondycję finansową JST definiuje się jako:

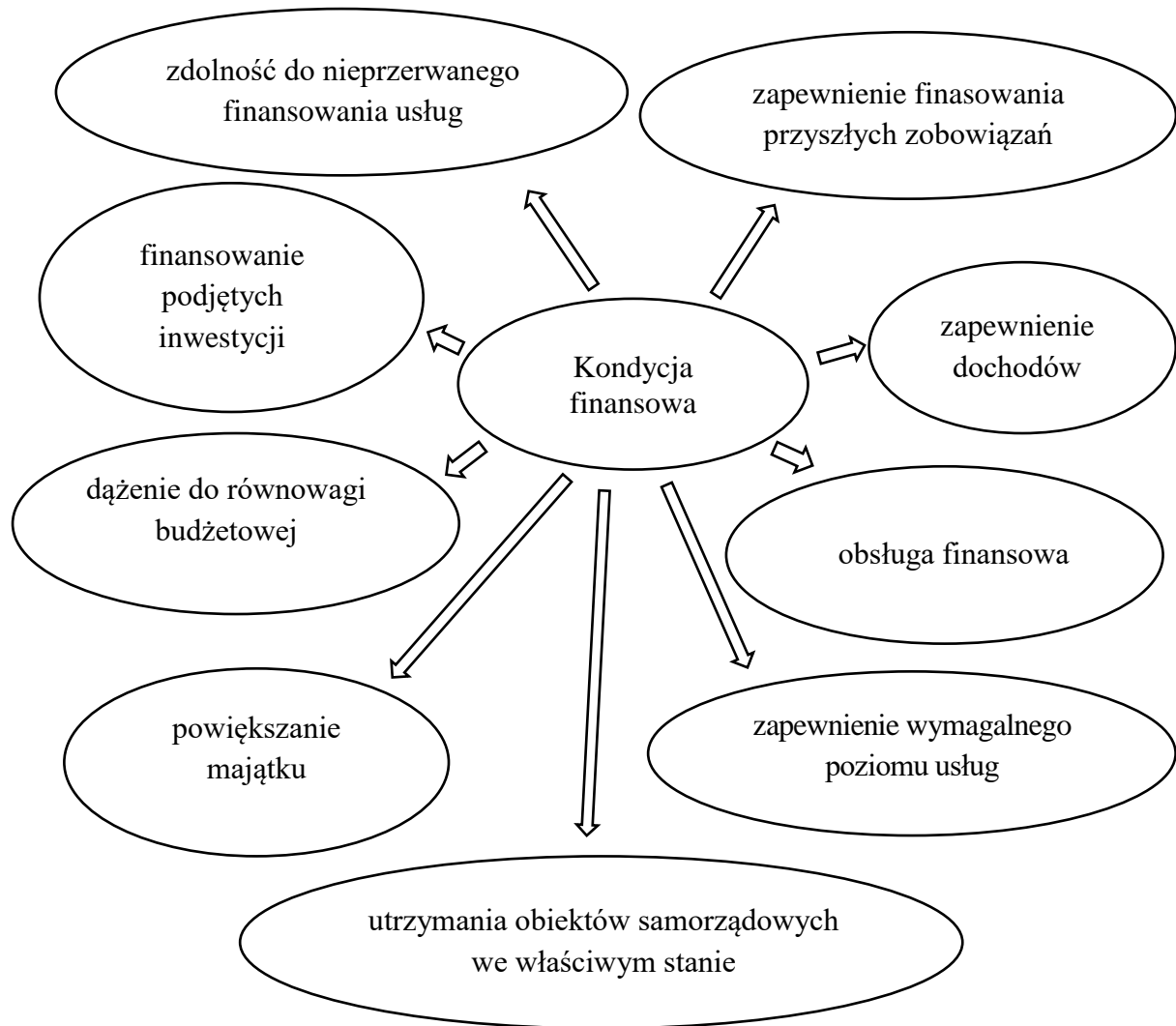
- zdolność do świadczenia usług publicznych na co najmniej dotychczasowym poziomie;
- zdolność do pozyskiwania środków finansowych ze zwrotnych i bezzwrotnych źródeł na realizację przyszłych zadań;
- zdolność do powstrzymania przedsiębiorców od przenoszenia się do innych JST;
- stawianie czoła przyszłej koniunkturze gospodarczej (Jastrzębska, 2002, s. 32).

Kondycja finansowa jest względną oceną sytuacji finansów JST, czyli możliwości samorządu lokalnego do zapewnienia bezpieczeństwa finansowego. Bezpieczeństwo to obejmuje zdolność do realizacji zadań i wiarygodność dotyczącą możliwości spłaty zobowiązań zarówno obecnych, jak również przyszłych (Stanny, Strzelczyk, 2018, s. 28). Jest to stan gotowości władz do spełnienia zobowiązań i zapewnienia publicznych świadczeń, które zostały obiecanie wcześniej wyborcom (Kamnikar, Kamnikar, Deal, 2006, s. 31).

Operacjonalizacja pojęcia „kondycja finansowa” i jej ocena to poważnym problemem (Swianiewicz, 2004, s. 262). W różnych krajach powoływane są organizacje, stowarzyszenia, których działalność ułatwia zarządzanie JST, obejmując m.in. monitorowanie i badanie stanu jej finansów przez lokalne władze. Przykładem tego mogą być: w Stanach Zjednoczonych International City/Country Management (ICMA) i Government Accounting Standards Board (GASB), a w Kanadzie Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA). Na podstawie przyjętych definicji kondycji finansowej instytucje te budują wskaźniki do jej oceny. ICMA podaje definicję kondycji finansowej jako zdolność samorządu do ciągłego finansowania usług na bieżącym poziomie, bez względu na ryzyko oraz naturalnie zachodzące zmiany w czasie (Rivenbark, Roenigk, Allison, 2010, s. 154). GASB określa z kolei kondycję finansową jako prawdopodobieństwo, że samorząd spełni swe aktualne i przyszłe zobowiązania wobec wierzycieli, konsumentów, pracowników, podatników, dostawców, wyborców i innych (Berne, 1992, s. 127). Musi zatem posiadać środki na pokrycie: bieżących rachunków, wydatków bez zaciągania długów w danym okresie budżetowym, wszystkich kosztów prowadzenia działalności gospodarczej w dłuższej perspektywie oraz usług na poziomie zapewniającym bezpieczeństwo i dobrobyt społeczności lokalnej (Groves, Valente, 1994, s. 56).

W Polsce Ministerstwo Finansów przedstawia co roku zestaw wskaźników do oceny sytuacji finansowej JST (także MNPP), które pogrupowane są na: budżetowe, na mieszkańca, dla zobowiązań według tytułów dłużnych. W latach 200-2013 zestaw ten obejmował 20 wskaźników, a w latach 2014-2017 – 14. Warto jednak dodać, że nie podaje definicji sytuacji finansowej.

Na rysunku 1 zaprezentowano składowe kondycje finansowej, które pojawiają się w jej definicjach i ocenach.



Rysunek 1. Składniki kondycji finansowej JST.

Źródło: opracowanie własne.

Kondycja finansowa JST zależy od szeregu czynników, które wpływają na możliwości pozyskania źródeł finansowania dodatkowych usług publicznych i kreują popyt. Niektóre z nich wprowadzają pewne ograniczenia, a przy tym pojawiają się i takie, które są odpowiedzią na inne czynniki. Klasyfikacja czynników kondycji finansowej została ujęta w tabeli 1.



Tabela 1

*Czynniki wpływające na kondycję finansową JST*

Zewnętrzne		Wewnętrzne
Makrootoczenie	Mikrootoczenie	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– regulacje prawne,</li> <li>– faza cyklu koniunkturalnego,</li> <li>– stan rynku finansowego,</li> <li>– inflacja i polityka jej ograniczania,</li> <li>– polityka Unii Europejskiej dotycząca pomocy publicznej, rozwoju regionów i funduszy strukturalnych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– sytuacja społeczno-gospodarcza społeczeństwa i zdolność do ponoszenia kolejnych obciążeń finansowych,</li> <li>– kondycja ekonomiczna,</li> <li>– nastroje społeczne związane z prowadzoną polityką,</li> <li>– ryzyko przejścia przez inne jednostki,</li> <li>– skuteczność działań promocyjnych, oferentów usług substytucyjnych i oferentów dóbr inwestycyjnych dla samorządu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– liczba mieszkańców,</li> <li>– powierzchnia, położenie</li> <li>– zagospodarowanie przestrzenne,</li> <li>– ocena ratingowa i audytowa,</li> <li>– zasoby finansowe i zdolność do ich kreowania,</li> <li>– zadłużenie, poziom deficytu,</li> <li>– poziom inwestycji,</li> <li>– zdolności innowacyjne,</li> <li>– metody zarządzania i kompetencje kadry zarządczej,</li> <li>– kultura organizacyjna,</li> <li>– polityka rachunkowości,</li> <li>– współpraca z innymi instytucjami i organizacjami.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej JST* (s. 20-21), B. Filipiak, 2009, Warszawa: Difin.

Kondycja finansowa MNPP związana jest z ich działalnością finansową, która odbywa się na podstawie przepisów prawa. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966) określa sposoby uzyskiwania dochodów przez JST, w tym przez MNPP. Zgodnie z art. 3 tej ustawy, obejmują one: dochody własne, w tym udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i z podatku dochodowego od osób prawnych; subwencję ogólną; dotacje celowe; środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, które nie podlegają zwrotowi; środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach. Artykuł 4 tej ustawy precyzuje źródła dochodów własnych gmin.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240) określa cele, na które mogą być przeznaczane środki publiczne. Zgodnie z art. 216 ust. 2 i 3, wydatki JST, a więc i MNPP, przeznaczane są na realizację zadań, m.in. na zadania własne; zadania z zakresu administracji rządowej i zlecone ustawami; zadania przejęte do realizacji w drodze umowy lub porozumienia; zadania realizowane wspólnie z innymi JST; pomoc rzeczową lub finansową dla innych JST; programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Realizacja zadań przez MNPP jest ściśle powiązana z ich finansami. Konstytucja RP rozróżniła zadania własne („zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (...) wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego” – art. 166 ust. 1) oraz zadania zlecone (inne zadania publiczne wynikające z uzasadnionych potrzeb państwa – art. 166 ust. 2).

Dodatkowo, wśród zadań własnych rozróżnia się zadania obowiązkowe i nieobowiązkowe, co wynika z ustaw oraz innych przepisów, które regulują działalność gospodarczą i społeczną. Zakres zadań do realizacji przez samorząd decyduje o poziomie wydatków. Zagwarantowana

prawnie samodzielność finansowa samorządu daje możliwość wyboru kierunku realizacji zadań. Realizacja wszystkich zadań podlega kontroli pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. Dozwolone jest to, co określają ustawy, a wydatki muszą być zrjonalizowane zgodnie z regulacjami prawnymi. Zadania zlecone przez administrację rządową, finansowane dotacjami celowymi, podlegają dodatkowo kontroli obejmującej celowość i gospodarność ich realizacji.

Kondycja finansowa jest zmienna, na co wpływają wymienione czynniki. Powodem takiej sytuacji mogą też być np. zmiany w poziomie cen usług czy też w zakresie realizowanych zadań.

Ponieważ kondycja finansowa jest zjawiskiem złożonym, zależnym od wielu czynników, konieczne są wielowymiarowe badania, uwzględniające szereg uzasadnionych merytorycznie i statystycznie wskaźników. Kondycja finansowa MNPP może być badana za pomocą ich analizy (analiza wskaźnikowa) lub miernika syntetycznego, łączącego pomiary wskaźników opisujących zjawisko z uwzględnieniem jego różnych aspektów, ujmujących specyfikę badanych jednostek. Indeks syntetyczny umożliwia relatywny pomiar kondycji finansowej i porządkowanie jednostek względem siebie.

## 2. Metoda badawcza

Badania własne zostały przeprowadzone dla MNPP w oparciu o dane dla lat 2007-2017. W tym celu wykorzystano dane pochodzące z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego oraz wskaźniki do oceny sytuacji finansowej, wyznaczone w sprawozdaniach Ministerstwa Finansów. W badaniach zastosowano narzędzia wielowymiarowej analizy porównawczej – metodę TOPSIS (*Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution*). W oparciu o kryteria merytoryczno-formalne dobrano cechy diagnostyczne. Wykorzystano w tym celu wskaźniki do oceny sytuacji finansowej JST w Polsce, wskazane przez Ministerstwo Finansów, a także uzupełniono je o inne spełniające wymogi merytoryczne. Weryfikacji ich wszystkich dokonano ze względu na zdolność dyskryminacyjną – w oparciu o klasyczny współczynnik zmienności – zmienne o małym zróżnicowaniu zostały odrzucone, a także ze względu na potencjał informacyjny zmiennych w oparciu o metodę odwróconej macierzy korelacji (Panek, 2009, s. 19, 23). Na podstawie wiedzy merytorycznej określono również te wskaźniki, które są stymulantami i destymulantami. Zmienne diagnostyczne spełniające powyższe wymogi, oceniające kondycję finansową MNPP, zostały wyodrębnione z czterech grup:

- dochodów:
  - F<sub>1</sub> – udział dochodów własnych w dochodach ogółem,
  - F<sub>2</sub> – dochody z PIT i CIT na mieszkańca,
  - F<sub>3</sub> – transfery bieżące na mieszkańca,
  - F<sub>4</sub> – udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych,
  - F<sub>5</sub> – udział środków Unii Europejskiej w dochodach ogółem;
- wydatków:
  - F<sub>6</sub> – udział części oświatowej subwencji w wydatkach na oświatę i wychowanie,
  - F<sub>7</sub> – udział wydatków na wynagrodzenia i ich pochodne w wydatkach bieżących,
  - F<sub>8</sub> – udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych,
  - F<sub>9</sub> – udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem;
- stanu budżetu:
  - F<sub>10</sub> – wskaźnik wolnych środków w relacji do dochodów ogółem,
  - F<sub>11</sub> – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem,
  - F<sub>12</sub> – nadwyżka operacyjna na mieszkańca;

- zadłużenia i zdolności jego obsługi:
  - F<sub>13</sub> – obciążenie dochodów obsługą zadłużenia,
  - F<sub>14</sub> – obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia,
  - F<sub>15</sub> – udział wydatków na obsługę długu w wydatkach ogółem,
  - F<sub>16</sub> – wydatki na obsługę długu na mieszkańca,
  - F<sub>17</sub> – zobowiązania ogółem na mieszkańca,
  - F<sub>18</sub> – udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem.

W kolejnym etapie badania przeprowadzono normalizację powyższych cech za pomocą metody unitaryzacji zerowanej (Wysocki, 2010):

$$\text{Dla stymulant: } z_{ik} = \frac{F_{ik} - \min_i\{F_{ik}\}}{\max_i\{F_{ik}\} - \min_i\{F_{ik}\}}, \max_i\{F_{ik}\} \neq \min_i\{F_{ik}\}$$

$$\text{Dla destymulant: } z_{ik} = \frac{\max_i\{F_{ik}\} - F_{ik}}{\max_i\{F_{ik}\} - \min_i\{F_{ik}\}}, \max_i\{F_{ik}\} \neq \min_i\{F_{ik}\}$$

Dla poszczególnych zmiennych ustalono także wagi, które zostały wyznaczone za pomocą metody CRITIC (*Criteria Importance Through Intercriteria Correlation*) (Wysocki, 2010, s. 156-157):

$$w_j = \frac{C_j}{\sum_{k=1}^P C_k} \text{ gdzie } C_j = s_{j(z)} \sum_{k=1}^P (1 - r_{jk}), j = 1, 2, \dots, P$$

gdzie:

$C_j$  – miernik pojemności informacyjnej j-tej cechy,

$s_{j(z)}$  – odchylenie standardowe obliczone z wartości znormalizowanych j-tej cechy,

$r_{jk}$  – współczynnik korelacji między cechą j-tą i k-tą,

$P$  – liczba zmiennych diagnostycznych dla  $N$  badanych MNPP.

W oparciu o znormalizowane wartości cech oraz wyznaczone współczynniki wagowe ważności tych cech zostały ustalone współrzędne jednostek modelowych – wzorca ( $A^+$ ) oraz antywzorca ( $A^-$ ):

$$A^+ = \left( \max_i(z_{i1}), \max_i(z_{i2}), \dots, \max_i(z_{iK}) \right) = (z_1^+, z_2^+, \dots, z_{1K}^+)$$

$$A^- = \left( \min_i(z_{i1}), \min_i(z_{i2}), \dots, \min_i(z_{iK}) \right) = (z_1^-, z_2^-, \dots, z_{1K}^-)$$

Dla każdego MNPP obliczono odległości euklidesowe od wyznaczonego wzorca  $z^+$  oraz antywzorca  $z^-$ :

$$d_i^+ = \sqrt{\sum_{k=1}^P (z_{ik} - z_k^+)^2}; d_i^- = \sqrt{\sum_{k=1}^P (z_{ik} - z_k^-)^2}, i = 1, 2, \dots, N$$

a także wyznaczono wartości cechy syntetycznej KF:

$$KF_i = \frac{d_i^-}{d_i^+ + d_i^-}, i = 1, 2, \dots, N$$

### 3. Wyniki badań własnych

Z przeprowadzonych badań własnych wynika, że kondycja finansowa miasta Nowy Sącz w porównaniu do innych MNPP była niska. W tabeli 2 pokazano miejsce Nowego Sącza w rankingu kondycji finansowej. Liczba wszystkich MNPP w latach 2007-2013 wynosiła 65, a w latach 2014-2017 – 66.

Tabela 2  
*Nowy Sącz w rankingu KF MNPP*

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Miejsce w rankingu	52	55	58	54	52	57	63	60	53	50	52

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

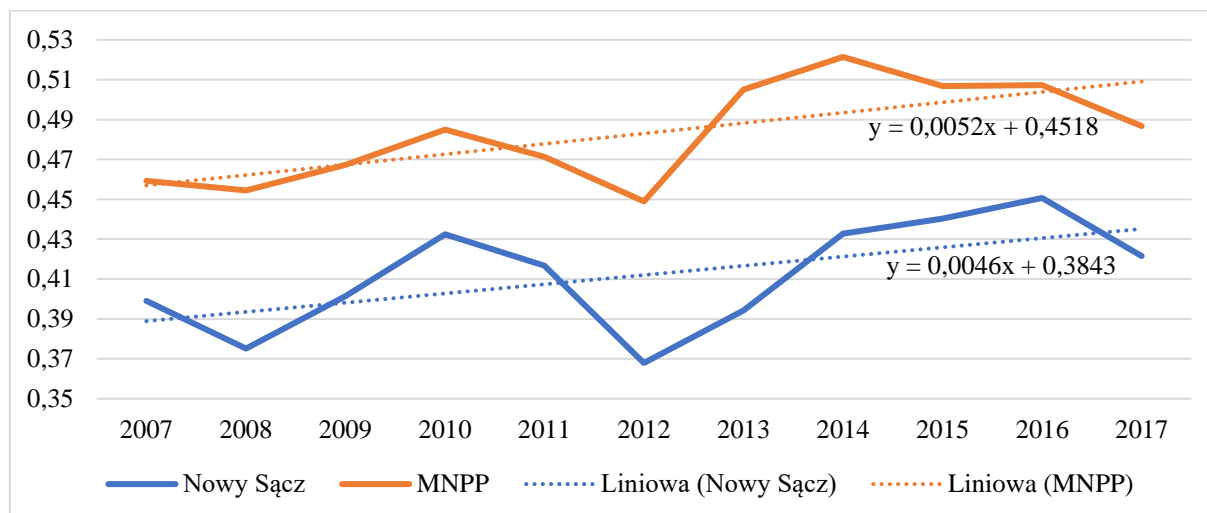
Porównując wartości KF Nowego Sącza z wartością średnią KF dla MNPP oraz medianą, wartością minimalną i maksymalną KF dla MNPP, widzimy, że wyznaczone wartości dla Nowego Sącza są zdecydowanie niższe niż wartości dla innych MNPP.

Tabela 3  
*Zestawienie miar statystycznych opisujących KF*

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nowy Sącz	0,399	0,375	0,401	0,432	0,417	0,368	0,394	0,433	0,440	0,451	0,422
średnia	0,459	0,454	0,467	0,485	0,471	0,449	0,505	0,521	0,507	0,507	0,487
maksimum	0,593	0,653	0,676	0,647	0,642	0,630	0,694	0,730	0,675	0,672	0,619
minimum	0,335	0,323	0,322	0,347	0,317	0,289	0,349	0,409	0,340	0,371	0,356
mediana	0,460	0,447	0,465	0,478	0,463	0,443	0,497	0,512	0,501	0,506	0,472
kwartył dolny	0,408	0,419	0,414	0,439	0,421	0,396	0,464	0,478	0,452	0,452	0,433
kwartył górny	0,516	0,511	0,507	0,528	0,500	0,489	0,542	0,564	0,556	0,556	0,549
Współczynnik zmienności (%)	14,5	15,6	14,1	13,0	14,9	16,9	13,7	13,0	14,8	14,3	14,7

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

MNPP są słabo zróżnicowane pod względem kondycji finansowej (współczynnik zmienności wahał się między 13,0% a 16,9%). Analizując wartości KF wyznaczone w badanym okresie dla Nowego Sącza i wszystkich MNPP, można stwierdzić, że kondycja finansowa Nowego Sącza była nie tylko poniżej średniej dla tego typu gmin. Najmniejszą różnicę między KF dla Nowego Sącza a średnią wartością KF dla MNPP odnotowano w roku 2010, zaś największą w roku 2013. Na podstawie wyznaczonych linii trendu można stwierdzić, że wartość KF ma niewielką tendencję wzrostową zarówno dla wszystkich MNPP, jak i Nowego Sącza, przy czym wzrost ten dla Nowego Sącza jest słabszy. Obrazuje to rysunek 2.



Rysunek 2. Przebieg zmienności miary syntetycznej kondycji finansowej KF Nowego Sącza i MNPP.  
Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

W konstrukcji miary syntetycznej kondycji finansowej uwzględniono 18 nieskorelowanych ze sobą wskaźników. Pozwoliło to na ogólną ocenę kondycji finansowej Nowego Sącza na tle innych MNPP. Na uzyskaną pozycję badanego miasta miały wpływ niższe wartości wskaźników dotyczących:

- udziału dochodów własnych w dochodach ogółem – kształtował się on od 41% do 48%, podczas gdy średnia tego wskaźnika dla wszystkich MNPP była w granicach od 54% do 61%;
- dochodów z CIT i PIT w przeliczeniu na mieszkańca – wyniosły one średnio dla całego okresu 914 zł, gdy dla MNPP 1 070 zł;
- udziału dochodów ogółem pomniejszonych o wydatki bieżące i wydatki na obsługę długu w dochodach ogółem – dla Nowego Sącza wynosił on od 3% do 16%, dla MNPP od 11% do 21%;
- udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem – poziom tego wskaźnika wahał się w granicach od 0% do 8%, a dla wszystkich MNPP od 5% do 21%;
- udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem – w roku 2012 wskaźnik ten wynosił zaledwie 4%, najwyższą wartość osiągnął 18% w 2016 roku. Dla MNPP wahał się od 11% do 21%;
- nadwyżki operacyjnej na mieszkańca – wyniosły średnio dla całego okresu 157 zł, gdy dla MNPP 311 zł.

Szczegółowe wartości tych wskaźników w badanym okresie przedstawia tabela 4.

Tabela 4  
Wartości wskaźników kondycji finansowej

Rok	Udział dochodów własnych w dochodach ogółem (w %)		Dochody z podatków CIT i PIT na jednego mieszkańca		Udział wolnych środków w realizacji w dochodach ogółem (w %)		Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (w %)		Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (w %)		Nadwyżka operacyjna na mieszkańca	
	Nowy Sącz	MNPP	Nowy Sącz	MNPP	Nowy Sącz	MNPP	Nowy Sącz	MNPP	Nowy Sącz	MNPP	Nowy Sącz	MNPP
2007	46	61	743	898	9	21	16	12	10	21	267	415
2008	45	60	816	979	8	19	12	11	12	21	232	394
2009	46	57	830	913	8	13	11	6	13	21	209	222
2010	43	55	786	901	7	14	4	5	12	21	96	209
2011	48	55	832	987	12	14	2	5	10	21	44	215
2012	44	54	919	1 020	4	14	0	5	4	18	0	222
2013	45	55	928	1 048	3	15	3	5	5	17	72	252
2014	44	56	959	1 124	10	16	8	6	11	19	206	315
2015	41	56	1 021	1 215	16	15	6	7	18	17	172	360
2016	41	54	1 021	1 294	16	13	6	8	18	11	172	415
2017	42	54	1 199	1 398	6	11	9	7	5	12	266	403

Źródło: opracowanie własne.

Wyższe niż w innych miastach były transfery bieżące w przeliczeniu na jednego mieszkańca, co może wskazywać na gorszą sytuację finansową Nowego Sącza. W badanym okresie transfery te wynosiły od 1 844 zł do 3 465 zł, podczas gdy dla MNPP od 1 275 zł do 2 484 zł.

Gminy finansują realizację zadań z zakresu oświaty zarówno częścią oświatową subwencji ogólnej, jak i dochodami własnymi. Wyższy udział części oświatowej subwencji w wydatkach na oświatę i wychowanie oznacza, że jednostka przeznaczona mniej środków własnych na realizację tych zadań, co może świadczyć o jej gorszej sytuacji finansowej. W Nowym Sączu większość wydatków w oświacie pokrywa subwencja oświatowa. Średnia wartość tego wskaźnika w badanym okresie dla Nowego Sącza wynosiła 85%, podczas gdy dla MNPP 69%. Przebieg zmienności tego wskaźnika przedstawia tabela 5.

Tabela 5  
Udział części oświatowej subwencji w wydatkach na oświatę i wychowanie (w %)

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nowy Sącz	84	85	92	83	87	84	84	85	82	82	82
MNPP	70	70	70	69	70	70	70	69	68	68	65

Źródło: opracowanie własne.

Ponadto bieżące wydatki oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia w Nowym Sączu były niższe niż w większości MNPP, szczególnie w latach 2014-2017, wynosząc od 9 603 zł w roku 2014 do 10 990 zł na ucznia w roku 2017, podczas gdy wydatki te dla 75% MNPP były wyższe – od 10 035 zł w 2014 i od 11 614 zł w roku 2017. We wcześniejszym okresie ok. 50% MNPP miało ten wskaźnik na wyższym poziomie. Słabą kondycję finansową Nowego Sącza potwierdzają dodatkowo wydatki inwestycyjne na oświatę – w latach 2009, 2011-2014, 2016-2017 w odniesieniu do liczby uczniów były one jednymi z niższych wśród MNPP.

Tabela 6

*Wydatki na oświatę i wychowanie w zł w przeliczeniu na ucznia*

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nowy Sącz	318	334	167	583	99	46	36	31	196	27	139
kwartył dolny	130	236	229	282	188	145	148	176	161	188	242
mediana	209	334	350	407	329	275	265	315	315	324	545

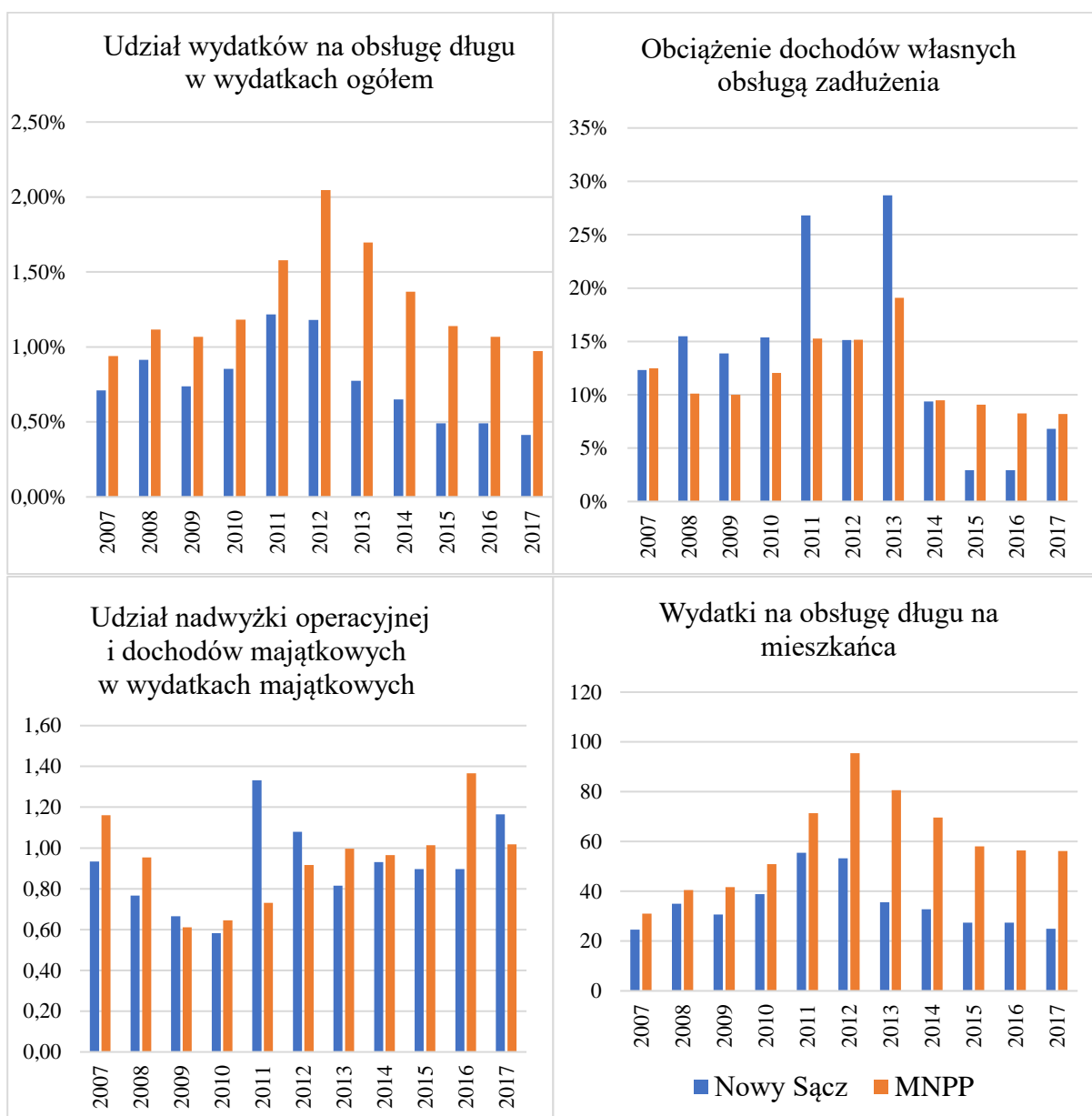
Zródło: opracowanie własne.

Wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń są wydatkami sztywnymi, które obciążają wydatki bieżące. Wyższy ich udział w wydatkach bieżących wpływa na gorszą sytuację finansową. Wartość tego wskaźnika dla Nowego Sącza była wyższa średnio o 6% w porównaniu do innych MNPP.

Wskaźniki dotyczące polityki zadłużenia, uwzględnione w konstrukcji miary syntetycznej KF, miały charakter neutralny lub pozytywnie wpływający, podwyższający wartość miary KF dla Nowego Sącza, a należy do nich:

- koszt obsługi zadłużenia w stosunku do wydatków ogółem;
- obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia;
- wydatki na obsługę długu na mieszkańca;
- udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych.

Wartości tych wskaźników świadczą o tym, że działania władz samorządowych dotyczące polityki zadłużenia zbliżone są do działań większości tego typu jednostek, a zadłużenie miasta nie odbiega od zadłużenia innych. Zestawienie tych wartości przedstawia rysunek 3.



Rysunek 3. Wartości wskaźników kondycji finansowej dla Nowego Sącza i MNPP.  
Źródło: opracowanie własne.

Również pozostałe wskaźniki ujęte w mierze KF, takie jak: udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych, udział środków Unii Europejskiej w dochodach ogółem czy udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem, mają wartości porównywalne ze średnimi dla MNPP. Wartości ich zwiększają wartość miary KF dla Nowego Sącza.

### Podsumowanie

Kondycja finansowa gminy jest zjawiskiem złożonym. Zaproponowana ocena KF jest miarą syntetyczną, obejmującą 18 wskaźników opisujących finansowe aspekty związane z działalnością samorządu lokalnego. Jest to ranking porównujący MNPP względem siebie. Daleka w nim pozycja Nowego Sącza nie wynika z braku działań mających na celu poprawę czy też dbanie o jego kondycję finansową, lecz z gorszych w porównaniu do innych MNPP wartości niektórych wskaźników uwzględnionych w badaniu. Są to wskaźniki związane głównie z dochodami własnymi uzyskiwanymi przez Nowy Sącz. Ich poziom świadczy o samodzielności finansowej jednostki.



Niższa jego wartość to większe uzależnienie od transferów z budżetu państwa, a tym samym większe ograniczenia decyzyjne samorządu odnośnie do przeznaczenia posiadanych dochodów. Dochody własne obejmują dochody podatkowe i z majątku jednostki, a na poziom ich ma wpływ jednostka. Polityka omawianego miasta w tym zakresie jest zatem mniej efektywna niż ta prowadzona przez inne MNPP. Uwzględniając przy tym niskie wydatki majątkowe, można stwierdzić, że wynikają z konieczności przeznaczania środków na realizację wydatków bieżących związanych z zadaniami obowiązkowymi. Niski poziom nadwyżki operacyjnej dodatkowo potwierdza brak możliwości ich finansowania, a także zaspokojenia szerszych potrzeb społeczności lokalnej. Reasumując, kondycja finansowa Nowego Sącza jest raczej słaba i w badanym okresie poprawia się w tempie wolniejszym od średniego dla MNPP.

### Bibliografia

- Berne, R. (1992). *The Relationships between Financial Reporting and the Measurement of Financial Condition*. Norwalk: Governmental Accounting Standards Board.
- Dylewski, M., Filipiak, B., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. (2010). *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*. Warszawa: Difin.
- Filipiak, B. (2009). *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej JST*. Warszawa: Difin.
- Groves, S.M., Valente, M.G. (1994). *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*. Washington: DC: International City/County Management Association.
- Jastrzębska, M. (2002). Kondycja finansowa a polityka finansowa jednostki samorządu terytorialnego (uwarunkowania i związki). *Samorząd Terytorialny*, 11, 29-40.
- Kamnikar, J.A., Kamnikar, E.G., Deal, K.H. (2006). Assessing a state's financial condition. *The Journal of Government Financial Management*, 55(3), 3-6.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Panek, T. (2009). *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza.
- Rivenbark, C.W., Roenigk, D.J., Allison, G.S. (2010). Conceptualizing Financial Condition in Local Government. *Journal of public budgeting, accounting & financial management*, 22(2), 149-177.
- Stanny, M., Strzelczyk, W. (2018). *Kondycja finansowa samorządów lokalnych a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Ujęcie przestrzenne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Swianiewicz, P. (2004). *Finanse lokalne teoria i praktyka*. Warszawa: MUNICIPIUM.
- 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 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).
- Wysocki, F. (2010). *Metody Taksonomiczne w rozpoznawaniu typów ekonomicznych rolnictwa i obszarów wiejskich*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.

**Piotr WIDEL**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

## **WADIUM W POSTACI NIEPIENIĘŻNEJ – USTAWOWE FORMY. ZASADY ZWROTU ZABEZPIECZENIA WADIALNEGO W KONTEKŚCIE ELEKTRONIZACJI ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH**

### **Streszczenie**

Artykuł jest próbą prześledzenia zasad wnoszenia i zwracania zabezpieczenia wadialnego w formie niepieniężnej. Z założenia uwzględniać ma zmiany, jakie zaszły w procedurze realizacji zamówień publicznych, a dokładnie dotyczyć wprowadzenia pełnej elektronizacji do zamówień publicznych. Nowe zasady związane z elektronizacją nie zakładały wprowadzenia korekt do innych przepisów ustawowych i okołoustawowych, dotyczących wnoszenia oraz zwracania wadium w postaci niepieniężnej. W świetle obowiązujących przepisów jest to poważny problem, mogący prowadzić do nieprawidłowości procedury udzielania zamówienia publicznego.

**Słowa klucze:** wadium, dokument wadialny, gwarancja bankowa, gwarancja ubezpieczeniowa, poręczenie.

### **TENDER OFFER IN MONETARY FORM – STATUTORY FORMS. RULES FOR THE RETURN OF VADE SECURITY IN THE CONTEXT OF ELECTRONICIZATION OF PUBLIC ORDERS**

### **Summary**

The article is an attempt to trace the rules for entering and returning security in a non-monetary form. The assumption is to take into account the changes that have taken place in the public procurement procedure, it is exactly about introducing full electronization into public procurement. The new rules related to electronization did not provide for any corrections to other statutory and legal regulations regarding the lodging and return of the bid bond in non-monetary form. In the light of applicable regulations, this is a serious problem that may lead to irregularities in the public procurement procedure.

**Key words:** deposit, bid bond, bank guarantee, insurance guarantee, surety.

### **Wprowadzenie**

Przestrzeń publiczna to szczególna część gospodarki, która funkcjonuje niejako na dwóch płaszczyznach: pierwsza to przede wszystkim wszelkiego rodzaju uwarunkowania prawne, które regulują każdy aspekt funkcjonowania jednostek podlegających ustawie o finansach publicznych, a co za tym idzie – prawu zamówień publicznych, zaś druga to wolny rynek, który rządzi się swoimi regulacjami i prawami. Prawa te tworzone są przez ten sam organ, jakim jest Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, jednak bezspornie funkcjonują w dwóch zupełnie różnych logikach. Asymetryczny charakter obu tych logik sprawia, że trudno jest znaleźć wspólny mianownik ich funkcjonowania, lecz jednocześnie oba te światy ze sobą współistnieją, a na ich styku obowiązuje prawo zamówień publicznych, którego – w teorii – zadaniem jest cywilizować i zabezpieczać relacje pomiędzy nimi.

Wielowątkowe regulacje prawne, określające ramy współistnienia sektora prywatnego oraz publicznego, były i wciąż są przedmiotem badań oraz rozważań naukowych prowadzonych już od lat. Niniejszy tekst jest przyczynkiem do cyklu rozważań nad starym porządkiem prawnym, regulowanym głównie przez Ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych

(Dz.U. z 2019 r., poz. 1843) (dalej PZP), a także porównaniem go z nowym, który początek swój będzie miał wraz z wejściem w życie nowej ustawy prawo zamówień publicznych dnia 1 stycznia 2021 roku.

Rozważania przedstawione w niniejszym artykule poprowadzone będą z pominięciem zasad chronologii i skupione zostaną na problematyce dotyczącej instytucji wadium w kontekście ustawy prawo zamówień publicznych, odnosząc się do niepieniężnej formy zabezpieczenia wadialnego oraz zasad jego zwrotu uczestnikom postępowania przetargowego. W tym miejscu warto zaznaczyć, że ustawa PZP, chociaż określa dopuszczalne formy wadium, to nie wskazuje konkretnej definicji nie tylko samej instytucji wadium – w tej kwestii ustawodawca odwołał się do art. 70 § 1 Kodeksu Cywilnego (Dz.U. z 2019 r., poz. 1145; Dz.U. z 2019 r., poz. 1495) (dalej KC), jak i nie dookreśla poszczególnych form zabezpieczenia wadialnego, domniemanie odwołując się do innych przepisów. Faktyczne odwołanie występuje jedynie w przypadku poręczenia z mocy art. 6b ust. 5 pkt 2 Ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz.U. z 2019 r., poz. 310, 836, 1572).

### 1. Ustawowe formy zabezpieczenia wadialnego

Niezbędnym wydaje się opisanie form zabezpieczenia wadialnego, jakie dopuszcza ustawa PZP, co dokładnie stanowi art. 45 pkt 6 PZP<sup>1</sup> (Dz.U. z 2019 r., poz. 310, 836, 1572) w brzmieniu:

Wadium może być wnoszone w jednej lub kilku następujących formach:

- 1) pieniądzu; 2) poręczeniach bankowych lub poręczeniach spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, z tym że poręczenie kasy jest zawsze poręczeniem pieniężnym; 3) gwarancjach bankowych; 4) gwarancjach ubezpieczeniowych; 5) poręczeniach udzielanych przez podmioty, o których mowa w art. 6b ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

W tym miejscu warto nadmienić, że w ustawie mającej wejść w życie z dniem 1 stycznia 2021 roku enumeratywny katalog form, jakie może przyjąć zabezpieczenie wadialne, uległ ograniczeniu. Zakres wskazany jest w art. 97 ust. 1<sup>2</sup> w brzmieniu:

Wadium może być wnoszone według wyboru wykonawcy w jednej lub kilku następujących formach: 1) pieniądzu; 2) gwarancjach bankowych; 3) gwarancjach ubezpieczeniowych; 4) poręczeniach udzielanych przez podmioty, o których mowa w art. 6b ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz.U. z 2019 r., poz. 310, 836, 1572).

Porównując oba teksty, nie trudno zauważyć, że ustawodawca zrezygnował w nowej ustawie z poręczeń bankowych i poręczeń spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Warto mieć na uwadze ten zapis, ponieważ po 1 stycznia 2021 roku skorzystanie z tej formy zabezpieczenia wadialnego z dużym stopniem prawdopodobieństwa będzie skutkowało wadliwym wniesieniem zabezpieczenia wadialnego, a tym samym odrzuceniem oferty składanej w postępowaniu przetargowym, o ile ustawa w tym przedmiocie nie zostanie objęta nowelizacją.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1843).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2019).

W myśl art. 81 ust. 1 Ustawy z 29 sierpnia 1997 – Prawo bankowe (Dz.U. z 2019 r., poz. 2357), gwarancja bankowa to jednostronna odpłatna umowa, na podstawie której wystawca deklaruje uregulowanie zobowiązania podmiotu, który taką gwarancję nabył. Gwarancja bankowa jest atrakcyjną formą dokumentu wadialnego, gdyż z ekonomicznego punktu widzenia stanowi znacznie mniejszy koszt dla uczestnika postępowania przetargowego niż zamrożenie środków pieniężnych. Ta forma dokumentu wadialnego jest również dobrze umocowana w przepisach, a co za tym idzie – znacząco zmniejsza ryzyko zaistnienia sytuacji, w której wystąpi problem interpretacyjny co do poprawności czy skuteczności dokumentu wadialnego.

Brak jest szczegółowych badań w kwestii popularności poszczególnych form niepieniężnych wadium. Można zaryzykować stwierdzenie, że najczęstszą formą wadium jest gwarancja bankowa. Hipotezę tę trudno obalić, ale niemożliwym jest obecnie ją również potwierdzić. Rozpatrując temat z czysto ekonomicznego punktu widzenia, dopuszczanym jest sądzić, że tak faktycznie jest. Dla wykonawców jest to stosunkowa najprostsza forma dokumentu wadialnego, jaką można uzyskać przy dość niskich kosztach obsługi. Poza tym zasady emitowania gwarancji bankowej są jasno doprecyzowane, a wszelkie wątpliwości z nią związane zostały wyjaśnione w wielu wyrokach Krajowej Izby Odwoławczej (dalej KIO) oraz Sądu Najwyższego.

Tabela 1

*Przykładowe koszty obsługi gwarancji bankowej*

Bank	Rozpatrzenie zlecenia udzielenia gwarancji	Prowizja przygotowawcza	Wystawienie promesy udzielenia gwarancji	Przedłużenie gwarancji bankowej
Millennium	100 zł	Ustalana indywidualnie	100 zł	100 zł
Pekao SA	200 zł	0,75%	200 zł	0,75%
BNP Paribas	–	Ustalana indywidualnie	500 zł	Ustalane indywidualnie
BOŚ Bank	100 zł	200 zł	100 zł	100 zł
Santander Bank Polska	Ustalane indywidualnie	Ustalana indywidualnie	100 zł	–
ING Bank Śląski	500 zł	100 zł	100 zł	100 zł
PKO BP	–	–	500 zł	400 zł
Citi Bank Handlowy	–	3% rocznie kwoty linii rewolwingowej płatną w zł	200 USD	200 USD
mBank	500 zł	500 zł	–	500 zł
Bank Gospodarstwa Krajowego	250 zł	–	–	300 zł

Zródło: <https://pozyczkaportal.pl/pozyczki/santander-bank-polska/> (dostęp: 10.12.2019).

Znacznie ciekawsza wydaje się być gwarancja ubezpieczeniowa<sup>3</sup>, przynajmniej w kontekście formy dokumentu wadialnego. W prawie ubezpieczeniowym brak jest szczegółowego opisu tego, jaką realnie może przyjąć formę gwarancja ubezpieczeniowa<sup>4</sup> jako dokument wadialny. Podstawowa definicja znajduje się w art. 4 ust. 7 pkt 1 Ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 999), a w Kodeksie Cywilnym tematyka ta również nie znajduje jakiegось w miarę czytelnego odzwierciedlenia.

<sup>3</sup> „Wadialna gwarancja ubezpieczeniowa”, G. Mazurek, 2018, *Przetargi Publiczne*, 1, s. 20-23.

<sup>4</sup> „Gwarancja ubezpieczeniowa”, P. Pieprzyca, 2018, *Przetargi Publiczne*, 2, s. 13-17.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym zarówno zamawiający, jak też wykonawcy mogą posiłkować się jedynie wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2018 r. (sygn. IV CSK 86/17), w myśl którego należy kierować się zasadami zdefiniowanymi dla gwarancji bankowej. Podobne stanowisko pojawiło się w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2010 sygn. V CSK 233/09 oraz z dnia 14 kwietnia 2016 r. sygn. II CSK 388/15. Kwestie poręczeń nie będą tu szczegółowo omawiane, gdyż zasadniczo nie budzą aż tylu wątpliwości. Pojawiające się nieprawidłowości zazwyczaj dotyczą poprawności wystawienia, a nie braku doprecyzowania formy czy też treści poręczenia<sup>5</sup>. Koszt gwarancji ubezpieczeniowej zazwyczaj jest uzależniony od wysokości kwoty sumy gwarancji i zawiera się przeciętnie w przedziale 0,5% do 10%<sup>6</sup>.

Zasady zwracania wadium w formie niepieniężnej budzą wiele kontrowersji, ponieważ ustawodawca, nowelizując wielokrotnie obowiązującą jeszcze ustawę PZP, nie wziął pod uwagę sytuacji, jaka nastąpiła wraz z przyjęciem zasad elektronizacji zamówień publicznych. W obecnie funkcjonującym porządku prawnym, który trwał będzie jeszcze do końca 2020 roku, instytucja podlegająca PZP obowiązana jest do stosowania pełnej elektronizacji procedury udzielania zamówienia publicznego, którego wartość przekracza tzw. progi unijne, wynikające z Rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, wynoszące równowartość:

139 000 euro – dla dostaw lub usług, 5 350 000 euro – dla robót budowlanych; udzielanych przez zamawiających innych niż określone w pkt 1, z wyjątkiem zamówień, o których mowa w pkt 3–5, jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty: a) 214 000 euro – dla dostaw lub usług, b) 5 350 000 euro – dla robót budowlanych; 3) sektorowych jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty: a) 428 000 euro – dla dostaw lub usług, b) 5 350 000 euro – dla robót budowlanych; 4) w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty: a) 428 000 euro – dla dostaw lub usług, b) 5 350 000 euro – dla robót budowlanych; 5) na usługi społeczne i inne szczególne usługi jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty: a) 750 000 euro – w przypadku zamówień innych niż zamówienia sektorowe lub zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, b) 1 000 000 euro – w przypadku zamówień sektorowych,

a co za tym idzie – korzystania jedynie z elektronicznej formy składanych dokumentów. Przy tym założeniu niemożliwe jest więc dopełnienie zasady ustawowej wynikającej z art. 46 ust. 1, który to stanowi, że „Zamawiający zwraca wadium wszystkim wykonawcom niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej lub unieważnieniu postępowania, z wyjątkiem wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza” (Ibidem).

<sup>5</sup> [www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/pytania-i-odpowiedzi-dotyczace-nowelizacji-ustawy-prawo-zamowien-publicznych-2/zasady-wnoszenia-niepienieznych-form-wadium-przez-wykonawcow-ubiegajacych-sie-o-udzielenie-zamowien-publicznych-w-postepowaniach-wszczetych-po-dniu-17-pazdziernika-2018-r](http://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/pytania-i-odpowiedzi-dotyczace-nowelizacji-ustawy-prawo-zamowien-publicznych-2/zasady-wnoszenia-niepienieznych-form-wadium-przez-wykonawcow-ubiegajacych-sie-o-udzielenie-zamowien-publicznych-w-postepowaniach-wszczetych-po-dniu-17-pazdziernika-2018-r). (dostęp: 10.12.2019).

<sup>6</sup> <http://gwarancjakontraktowa.pl/koszt-gwarancje-ubezpieczeniowe/> (dostęp: 10.12.2019).

W kontekście kontroli pojawia się znaczący problem w postaci interpretacji art. 46 ust. 1 PZP<sup>7</sup>, który stanowi, że zamawiający ma obowiązek dokonać zwrotu wadium, jednak w dobie elektronizacji zamówień publicznych często następuje to w sposób wadliwy, ponieważ pojawia się tu pytanie, jak zwrócić skutecznie dokument wadialny, którego oryginałów może być nieskończenie wiele? W nowej ustawie znaleziono na to sposób i – jak stanowi art. 98 ust. 5 PZP – zamawiający zwraca wadium w postaci niepieniężnej poprzez złożenie oświadczenia o zwolnieniu wadium. Rozwiązanie to ma jednak podstawę prawną w akcie, który obowiązywać będzie od dnia 1 stycznia 2021 roku, a obecnie jedynym obowiązującym prawem jest ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r., w której to instytucja ww. oświadczenia nie funkcjonuje. W świetle obowiązujących przepisów skuteczny zwrot dokumentu wadialnego może więc nastąpić jedynie w sytuacji, gdy zamawiający prześle elektroniczny dokument wadialny za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, wcześniej tworząc jego kopię, która *de facto* nadal będzie oryginałem. Ustawodawca nie do końca przewidział implikacje pozostawienia kwestii zwrotu wadium w postaci niepieniężnej bez korekty w kontekście zmian w prawie. Można rzec, że temat ten nie ma aż takiego znaczenia, gdyż za rok prawo przestanie obowiązywać. Postępowania przetargowe podlegają jednak drobiazgowym kontrolom, w trakcie których może pojawić się zarzut o wadliwy zwrot wadium. Sytuacje takie są uznaniowe i pozostają w kategorii indywidualnego rozstrzygnięcia.

Jeśli kontroler potraktuje literalnie zapisy obowiązującego prawa, to bezspornie sytuacja, w której zamawiający zwróci dokument wadialny złożony w formie gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, wykorzystując do tego oświadczenia o zwolnieniu wadium, to forma takiego zwrotu wadium zostanie uznana za wadliwą, a tym samym pojawi się zarzut, że zamawiający nie wykonał ustawowego obowiązku niezwłocznego zwrotu wadium.

Co więcej, zasadnym jest uznać, że sytuacja, w której zamawiający sporządzi kopię dokumentu wadialnego w postaci elektronicznej i pozostawi ją w swojej dokumentacji, to w świetle obowiązujących przepisów błąd, gdyż nie nastąpi zwrócenie oryginału dokumentu wadialnego uczestnikowi postępowania. Obecny stan prawny nie rozstrzyga tego problemu. Rozważania w tym wąskim zakresie można uznać za czysto teoretyczne, jednak kwestie zwrotu wadium nie są tematami błahymi i pociągają za sobą określone konsekwencje. Co prawda, PZP nie przewiduje sankcji za niezwrócenie wadium, co w korespondencji z jasnym wskazaniem obowiązku niezwłocznego zwrotu wadium sprawia, że przepis jest w pewnym sensie martwy, jednak niewątpliwie niedopełnienie tego obowiązku jest uchybieniem i może stać się przedmiotem sporu pomiędzy oferentem a wykonawcą.

Inną ważną kwestią jest sama istota wadium. Temat ten był przedmiotem nie tylko wielu debat, ale również postępowań zarówno przed Krajową Izbą Odwoławczą, jak i przed sądami różnych instancji, także przed Sądem Najwyższym. Z natury swej i z założenia wadium ma pełnić funkcję zabezpieczającą<sup>8</sup>, przede wszystkim zamawiającego przed udziałem w ogłaszanych postępowaniach firm, które mogą unikać podpisania umowy po wyborze ich oferty jako najkorzystniejszej lub wprowadzeniem zmowy cenowej. Kodeks Cywilny, na którym instytucja wadium się opiera, przewiduje również zabezpieczenia dla składającego zabezpieczenie wadialne w myśl art. 70<sup>4</sup> par. 2 Kodeksu Cywilnego – oferent, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, może dochodzić zapłaty dwukrotności wniesionego wadium w sytuacji, gdy zamawiający uchyła się od podpisania umowy. Zgodnie z PZP, tu również nie ma różnicy pomiędzy starą i nową ustawą – takiej możliwości nie ma też zabezpieczenie wadialne, niezależnie

<sup>7</sup> 1. Zamawiający zwraca wadium wszystkim wykonawcom niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej lub unieważnieniu postępowania, z wyjątkiem wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, z zastrzeżeniem ust. 4a.

<sup>8</sup> Wyrok KIO z dnia 20 stycznia 2011 r. KIO54/11.

od jego formy, gdyż jest świadczeniem jednostronnym. W dobie elektroniczacji podstawowa funkcja wadium także zostaje w pewnym stopniu podważona. Dokument wadialny, zgodnie z jego przeznaczeniem w kontekście ustawy PZP, rzecz jasna powinien być dokumentem terminowym. Jego ważność powinna być ściśle określona i zbiegać się z terminem związania ofertą, który wynika wprost z PZP i wynosi, zgodnie z art. 85 ustawy, nie dłużej niż:

1) 30 dni – jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8; 2) 90 dni – jeżeli wartość zamówienia dla robót budowlanych jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 20 000 000 euro, a dla dostaw lub usług – 10 000 000 euro; 3) 60 dni – jeżeli wartość zamówienia jest inna niż określona w pkt 1 i 2 od dnia upływu składania oferty. W Nowej ustawie terminy te zostały zmienione 220 PZP wynoszą 1. Wykonawca jest związany ofertą nie dłużej niż: 1) 90 dni, 2) 120 dni – jeżeli wartość zamówienia dla robót budowlanych jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 20 000 000 euro, a dla dostaw lub usług – 10 000 000 euro (Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych).

Dokument wadialny może być przedłużony na wniosek zamawiającego w sytuacji, kiedy spodziewany termin rozstrzygnięcia postępowania i podpisania umowy rozbiega się z terminem związania ofertą. Istotna jest ważność dokumentu wadialnego – wygasa on w momencie jego zwrotu wystawcy. W tym miejscu zachodzi zasadniczy problem – jeśli mamy dokument wadialny w postaci dokumentu elektronicznego, podpisanego prawidłowo kwalifikowanym podpisem elektronicznym, to każdy egzemplarz cyfrowy tego dokumentu jest jego oryginałem. To, co stanowiło kłopot w przedmiocie rozważań nad zwrotem wadium, jest i w tej kwestii problematyczne – dokument taki złożony jako element oferty czy też w inny sposób, jednak z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej określonymi przez Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2017 r. w sprawie użycia środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz udostępniania i przechowywania dokumentów elektronicznych oraz Ustawę o środkach komunikacji elektronicznej – należy przez to rozumieć środki komunikacji elektronicznej w rozumieniu ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2019 r., poz. 123, 730), w wypadku nieuczciwości oferenta może zostać anulowany poprzez zwrot oryginału jego wystawcy. Niebezpieczeństwo takie istnieje w przypadku nieuczciwego uczestnika postępowania. W opinii Autora nie należy zakładać braku dobrej woli ze strony podmiotów startujących w postępowaniu, ale ustawodawca powinien był przewidzieć takie sytuacje i odpowiednio zabezpieczyć instytucję wadium w tym właśnie kontekście. Przed pełną elektronicznością problem był znikomy, ponieważ dokument wadialny był wystawiany w formie papierowej i przeważnie w jednym egzemplarzu, więc jego zwrot bez wiedzy zamawiającego był niemal niemożliwy. Obecnie jednak odesłanie drogą e-mailową dokumentu wadialnego do wystawcy nie stanowi problemu. W myśl ustawy i Rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia, tym samym opierając się na zapisach rozporządzenia, zamawiający nie ma możliwości zgodnego z prawem zweryfikowania, czy dokument wadialny jest nadal w mocy. Sytuacja ta ma znaczenie również dla oferenta. W myśl ustawy PZP i orzecznictwa KIO, nie istnieje możliwość konwalidacji czynności wniesienia wadium<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 19 stycznia 2012 r. KIO63/12.

Mając na uwadze powyższe, dopuszczalne jest sądzić, że w świetle obecnych przepisów funkcja wadium, przynajmniej tego wnoszonego w postaci gwarancji bankowych oraz gwarancji ubezpieczeniowych, została mocno podważona. Jej podstawowy charakter, tj. zabezpieczenie zamawiającego przed nieuczciwym wykonawcą, został sprowadzony do poziomu, w którym lepiej by było zastrzec, że wadium może być wnoszone jedynie w formie pieniężnej, czego zamawiający zrobić nie może.

Zwrócić należy również uwagę na kwestię nie mniej istotną niż te już wskazane w niniejszym tekście. Wadium, jak to zostało przedstawione, jest szczególnym elementem procedury udzielenia zamówienia publicznego. Zgodnie z obowiązującą ustawą i kierunkiem orzecznictwa, dokument wadialny czy też wadium złożone w formie pieniężnej (jednak ta forma nie jest tu rozpatrywana) nie musi być złożony wraz z ofertą – ważne, by wadium zostało wniesione skutecznie do czasu upływu terminu składania ofert. Ustawa nie rozstrzyga tym samym, czy np. w przypadku postępowań prowadzonych z użyciem pełnej elektronizacji, czyli z wykorzystaniem platform zakupowych komercyjnych lub państwowej (miniportal), za błąd należy uznać przekazanie dokumentu wadialnego za pośrednictwem poczty elektronicznej lub w formie tradycyjnej, czyli dokumentu wydrukowanego i podpisanego przez osobę do tego uprawnioną. Zamawiający stojący na stanowisku, że niedołączenie dokumentu wadialnego do oferty w postaci elektronicznej to błąd, sam go popełni, gdyż forma wniesienia wadium, w przypadku, gdy jest zgodna z listą określoną w art. 45 pkt 6 PZP<sup>10</sup>, nie ma znaczenia, o ile czynność wniesienia nastąpi w określonym przez zamawiającego terminie, a sam dokument sporządzony jest prawidłowo.

### Podsumowanie

Konkludując, kwestia wadium w postaci niepieniężnej staje się w dobie powszechnej elektronizacji procedur zamówieniowych poważnym problemem. Nowo uchwalona ustawa prawo zamówień publicznych doprecyzowuje wiele kwestii, ale pozostaje cały rok 2020, w którym to obowiązywać będą stare przepisy, pozostawiające wiele niedomówień w kwestiach związanych z prawidłowością wniesienia i zwrotu wadium w kontekście elektronizacji postępowań zakupowych. Wspomnieć należy również, że obecnie obowiązująca ustawa PZP dotyczyć będzie wszystkich postępowań wszczętych w roku 2020, niezależnie od tego, kiedy nastąpi ich zakończenie. Wiele z podnoszonych w tym tekście kwestii jest tematami czysto uznaniowymi, co stanowi największe niebezpieczeństwo w szczególności dla zamawiającego, który podlegać może niezliczonej liczbie kontroli.

### Bibliografia

- Mazurek, G. (2018). Wadialna gwarancja ubezpieczeniowa. *Przetargi Publiczne*, 1, 20-23.
- Packo, A. (2016). *Zwrot i zatrzymanie wadium Problemy praktyczne w świetle orzecznictwa KIO*. Wrocław: Presscom Sp. z o.o.
- Panasiuk, A. (2013). *System zamówień publicznych zarys wykładu*. Warszawa: Public Procurement Legal Publisher.
- Pieprzycza, P. (2018). Gwarancja ubezpieczeniowa. *Przetargi Publiczne*, 2, 13-17.
- Pieróg, J. (2019). *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Puchacz, K. (2010). *Kontrola zamówień publicznych*. Wrocław: Presscom Sp. z o.o.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz.U. z 2019 r., poz. 2450).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1843).



Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia (Dz.U. z 2016 r., poz. 1126).

Ustawa Kodeks Cywilny (Dz.U. z 2019 r., poz. 1145; Dz.U. z 2019 r., poz. 1495).

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 999).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2019).

Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2019 r., poz. 123, 730).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 869, 1622, 1649, 2020).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2019 r., poz. 2357).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1843).

Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz.U. z 2019 r., poz. 310, 836, 1572).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2010 sygn. V CSK 233/09.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2016 r. sygn. II CSK 388/15.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2018 r. (sygn. IV CSK 86/17).

<http://gwarancjakontraktowa.pl/koszt-gwarancje-ubezpieczeniowe>.

<https://pozyczkaportal.pl/pozyczki/santander-bank-polska>.

[www.legalis.pl](http://www.legalis.pl).

[www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/pytania-i-odpowiedzi-dotyczace-nowelizacji-ustawy-prawo-zamowien-publicznych-2/zasady-wnoszenia-niepienieznych-form-wadium-przez-wykonawcow-ubiegajacych-sie-o-udzielenie-zamowien-publicznych-w-postepowaniach-wszczetych-po-dniu-17-pazdziernika-2018-r](http://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/pytania-i-odpowiedzi-dotyczace-nowelizacji-ustawy-prawo-zamowien-publicznych-2/zasady-wnoszenia-niepienieznych-form-wadium-przez-wykonawcow-ubiegajacych-sie-o-udzielenie-zamowien-publicznych-w-postepowaniach-wszczetych-po-dniu-17-pazdziernika-2018-r).

**Sylwia SADOWSKA, Alicja BONARSKA-TREIT**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

## **ZNACZENIE FUNDACJI W SPOŁECZEŃSTWIE NA PRZYKŁADZIE FUNDACJI KSZTAŁCENIA, WYPOCZYNKU I REKREACJI**

### **Streszczenie**

Artykuł porusza kwestie związane z działalnością fundacji jako organizacji zaliczanych do tzw. trzeciego sektora, czyli organizacji pozarządowych. Ze względu na różnorodność typów fundacji trudno jest wskazać jeden rodzaj organizacji zajmujących się działalnością charytatywną. Szczegółne znaczenie ma określenie celu, który może być społecznie lub gospodarczo użyteczny, zaś różnorodne fundacje mogą prowadzić działalność w obszarze edukacji, nauki, turystyki, sportu, ekologii, ochrony zabytków, kultury i sztuki.

Dla zobrazowania działalności wymienionych podmiotów posłużył przykład fundacji założonej w 2008 roku przez Związek Harcerstwa Polskiego – Komendę Chorągwi Krakowskiej, tj. Fundacji Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji, która zajmuje się zróżnicowaną działalnością z obszaru oświaty, wychowania, edukacji kadry harcerskiej, turystyki, promocji regionu, kultury, ekologii.

**Słowa kluczowe:** fundacje, organizacje trzeciego sektora, organizacje pozarządowe.

## **THE IMPORTANCE OF THE FOUNDATION IN SOCIETY ON AN EXAMPLE EDUCATION, REST AND RECREATION FOUNDATION**

### **Summary**

The article presents issues related to foundations, as a special kind of organizations, classified as so-called third sector (non-government organizations). Due to the diversity of foundation resources, it is difficult to identify one type of charity organization. It can be socially or economically useful, and various funds can carry out activities in the fields of education, science, tourism, sport, ecology, protection of monuments, culture and art.

To illustrate the activities of this kind of organization, there has been chosen an example of the foundation founded in 2008 by the Polish Scouting Association – Krakow Banner Command, called the Education, Leisure and Recreation Foundation, which runs many activities in the field of education, upbringing, scouting staff education, tourism, regional promotion, culture, ecology.

**Key words:** foundations, third sector organizations, non-government organizations.

### **Wprowadzenie**

Problematyka fundacji jest złożona i może być rozpatrywana na wielu płaszczyznach. Argumenty popierające słuszność i zasadność istnienia fundacji można znaleźć w różnych obszarach nauki – zarówno w prawie czy zarządzaniu, jak również ekonomii bądź socjologii. Szczególnie istotne jest określenie ram prawnych i organizacyjnych fundacji jako instytucji, która może podejmować aktywność w licznych dziedzinach życia, łącząc wymiar indywidualnych działań fundatorów z grupowo postrzeganymi interesami mniejszych lub większych społeczności, co wiąże się z ukierunkowaniem na zaspokajanie potrzeb społecznych, realizowaniem zasady solidaryzmu społecznego i dążenia do współpracy na rzecz dobra ogółu.

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na rolę fundacji w życiu społeczno-gospodarczym, a przede wszystkim wskazanie możliwości współpracy w sferze działalności prywatnej i publicznej. Struktura artykułu składa się z dwóch części – łączy zagadnienia teoretyczne z odniesieniem do praktycznego przedstawienia studium przypadku w oparciu o przykład Fundacji Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji. Praca ma charakter przeglądowo-diagnostyczny.

Początkowa część artykułu dotyczy zaprezentowania teoretycznych zagadnień, obejmujących prawno-organizacyjne kwestie działalności fundacji, a przede wszystkim ma na celu przybliżenie aktualnych rozwiązań legislacyjnych, regulujących zakładanie i prowadzenie fundacji w Polsce. Druga część pracy skupia się na praktycznym zobrazowaniu podjętej problematyki, czemu służy przedstawienie działalności fundacji założonej przez osobę prawną – Związek Harcerstwa Polskiego Chorągiew Krakowską i prężnie działającej przez okres 12 lat, tj. Fundacji Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji. Szczególne znaczenie w tym względzie odgrywa analiza dokumentów omawianej fundacji, a zwłaszcza statutu kształtującego sytuację formalno-prawną tego typu podmiotów.

## 1. Usytuowanie fundacji w sektorze organizacji pozarządowych

Organizacje pozarządowe nie zaliczają się do działalności państwowej czy samorządowej ani nie mieszczą się w rynkowej aktywności nastawionej na zysk, czyli nie należą do sektora publicznego bądź prywatnego. Stanowią przykład oddolnego angażowania się obywateli w działania na rzecz dobra wspólnego, bez ukierunkowania na zysk. Prawo polskie i przedstawiciele doktryny wyróżniają wiele instytucji zaliczanych do organizacji pozarządowych, wskazując ich różnorodność oraz złożony charakter (Wygnański, 2019, s. 9; Kietlińska, 2010, s. 52-53; Szlachetko, 2014, s. 7-8; Wójtowicz-Dawid, 2011, s. 335-337; Falej, Majer, Szymańska, 2015, s. 6-7).

Organizacje pozarządowe cechuje:

- 1) swoboda w zakresie zakładania oraz działania (czynności założycieli nie wiążą się z przymusem prawnym);
- 2) brak nastawienia na osiągnięcie zysku, ale na realizację potrzeb społecznych, czyli działalność *non-profit* (nie oznacza to jednak, że organizacje tego typu nie mogą uzyskiwać środków pieniężnych i niepieniężnych, służących osiągnięciu celów statutowych);
- 3) działanie ukierunkowane na dobro wspólne, tzw. *pro publico bono*, czyli korzyści dla społeczeństwa;
- 4) wyodrębnienie od organów władzy publicznej (państwo poprzez organy władzy nie doprowadza do powstania takich instytucji, skupiając się jedynie na wsparciu inicjatyw podmiotów trzecich, niezwiązanych strukturalnie z sektorem publicznym);
- 5) posiadanie statusu formalnoprawnego, będącego podstawą do prawidłowego funkcjonowania danego podmiotu w obrębie istniejącego systemu prawnego.

Polski prawodawca statuuje działalność organizacji pozarządowych w wielu aktach prawnych, z których pierwszoplanową rolę pełni Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W przepisie art. 3 ust. 2 stanowi ona, że organizacjami pozarządowymi są:

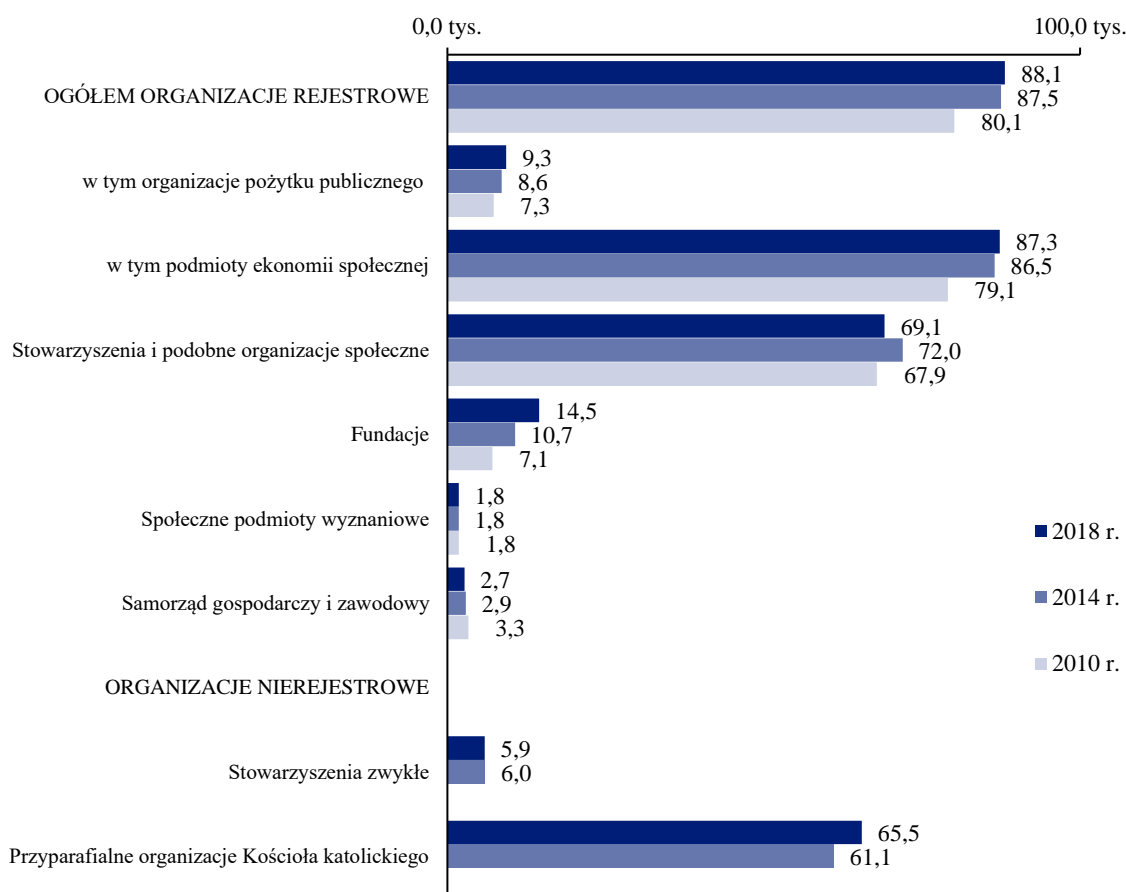
- 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi,
- 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku  
– osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4.

Z kolei ust. 4 przywołanej ustawy wyklucza z grona organizacji pozarządowych:

- 1) partie polityczne;
- 2) europejskie partie polityczne;
- 3) związki zawodowe i organizacje pracodawców;
- 4) samorządy zawodowe;
- 5) fundacje utworzone przez partie polityczne;
- 6) europejskie fundacje polityczne.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy, należy podkreślić, że ustawodawca odróżnił organizacje pozarządowe od jednostek sektora finansów publicznych, przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego, będących państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, a także partii politycznych, związków zawodowych czy samorządów zawodowych. Określił także cel działalności organizacji pozarządowych jako *non-profit*.

Według statystyk Głównego Urzędu Statystycznego w 2018 roku w Polsce aktywnie funkcjonowało 88,1 tys. rejestrowych organizacji *non-profit* (tj. mających osobowość prawną stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego), jak również 71,4 tys. organizacji nierejestrowych, co obrazuje wykres 1.



Wykres 1. Liczba rejestrowych i nierejestrowych organizacji *non-profit*.

Źródło: Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2018 r. – wyniki wstępne, GUS. Pobrane z: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/dzialalnosc-stowarzyszen-i-podobnych-organizacji-spoecznych-fundacji-spoecznych-podmiotow-wyznaniowych-oraz-samorzadu-gospodarczego-i-zawodowego-w-2018-r-wyniki-wstepne,3,8.html> (dostęp: 10.12.2019).

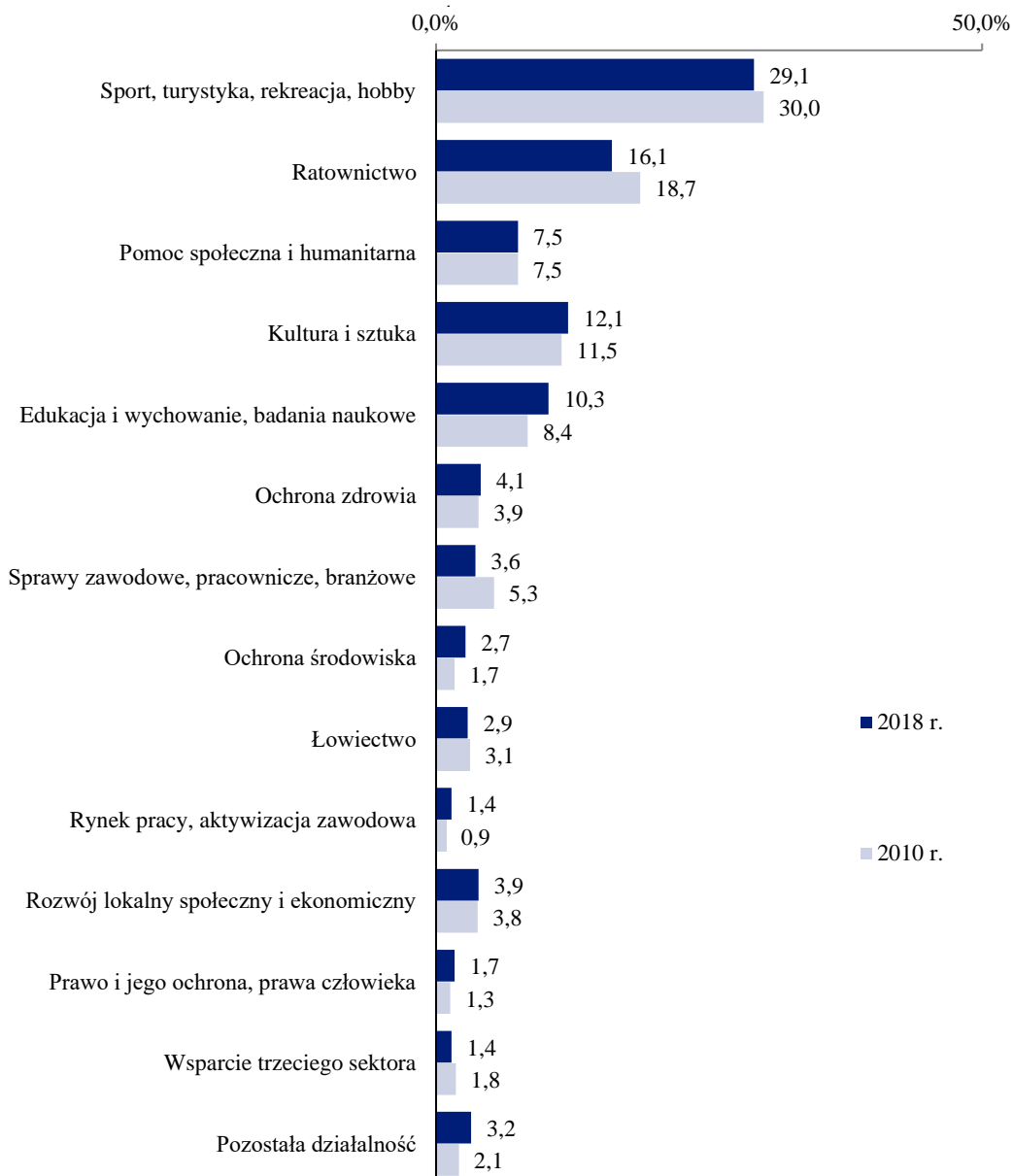
Z danych Głównego Urzędu Statystycznego zamieszczonych na wykresie 1 wynika, że spośród organizacji pozarządowych działających w 2018 roku najliczniejsze były stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne (69,1 tys.; 78,4%) oraz fundacje (14,5 tys.; 16,5%). Wśród badanych podmiotów tylko 1/10 posiadała status organizacji pożytku publicznego (9,3 tys.). Należy zauważyć, że w latach 2010-2018 liczba aktywnych organizacji zwiększyła się o 10% (z 80,1 tys. do 88,1 tys.).

Analizując dane Głównego Urzędu Statystycznego w zakresie działalności stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2018 roku, w oparciu o dane dotyczące regionów, należałoby odnieść się do województwa małopolskiego, gdzie zarejestrowanych pozostawało 8,7 tys. badanych organizacji *non-profit* (9,8%), co stanowi o pierwszej pozycji pod względem udziału społeczeństwa w działalności organizacji pozarządowych (25,5 w przeliczeniu na 10 tys. ludności).

Uwzględniając obszar działalności statutowej, badania Głównego Urzędu Statystycznego wykazały, że organizacje pozarządowe prowadzą różnorodne działania w obrębie poszczególnych dziedzin życia społecznego.

W 2018 roku badane organizacje zajmowały się przede wszystkim sportem, turystyką, rekreacją, hobby (29,1%), a następnie – ratownictwem (16,1%). Stosunkowo wysoki wskaźnik organizacji dotyczył działalności w zakresie kultury i sztuki (12,1%), jak również edukacji i wychowania oraz badań naukowych (10,3%). Porównując lata 2010 i 2018 w zakresie dynamiki zmian, najbardziej zauważalny jest wzrost organizacji prowadzących działalność w ramach edukacji, wychowania i badań naukowych (z 8,4% w 2010 roku do 10,3% w 2018 roku), co świadczy o dostrzeganiu coraz większej roli organizacji *non-profit* w zakresie kształcenia dzieci i młodzieży.

Wykres 2 ilustruje popularność celów działalności statutowej w ramach poszczególnych dziedzin życia w odniesieniu do fundacji istniejących w Polsce w 2018 roku.



Wykres 2. Struktura badanych organizacji *non-profit* według głównej dziedziny działalności statutowej.  
Źródło: GUS. Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2018 r. – wyniki wstępne. Pobrane z: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/dzialalnosc-stowarzyszen-i-podobnych-organizacji-spoecznych-fundacji-spoecznych-podmiotow-wyznaniowych-oraz-samorzadu-gospodarczego-i-zawodowego-w-2018-r-wyniki-wstepne,3,8.html> (dostęp: 10.12.2019).

W art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ustawodawca *expressis verbis* wskazał fundacje i stowarzyszenia jako organizacje pozarządowe. Przepis ten jest odzwierciedleniem zasady stanowiącej fundament prawodawstwa, tj. wolności zrzeszania się, co wynika z art. 12 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. W oparciu o brzmienie art. 12 Konstytucji RP zapewniona jest wolność tworzenia oraz działania m.in. stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji. W tym miejscu należy zauważyć, że artykuł ten zrównuje fundacje z innymi podmiotami tworzonymi przez obywateli, uznając tym samym instytucję fundacji za trwały oraz nienaruszalny element społeczeństwa obywatelskiego.

Stowarzyszenia i fundacje wymienione wprost zarówno w Konstytucji RP, jak i w Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, stanowią doskonały przykład podejmowania działań na rzecz dobra wspólnego, bez narzucania reguł ze strony władzy publicznej.

Ze względu na cel artykułu należy zatem przyjrzeć się fundacjom jako organizacjom *non-profit* działającym w Polsce, których liczba, zgodnie z przytoczonymi powyżej danymi Głównego Urzędu Statystycznego, wynosiła w 2018 roku 14,5 tys. aktywnie działających podmiotów.

Funkcjonowanie organizacji, jakimi są fundacje, reguluje Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach. W akcie tym prawodawca nie zawarł jednak bezpośredniej definicji fundacji, lecz wymienione zostały elementy formalno-prawne, takie jak: posiadanie osobowości prawnej, dysponowanie określonym majątkiem, powiązanie tego majątku z celem wskazanym przez fundatora, użyteczność publiczna i trwałość realizowanych celów.

Organizacja pozarządowa mająca postać fundacji, zgodnie z unormowaniami Ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, powinna posiadać następujące cechy:

- 1) cel społecznie lub gospodarczo użyteczny zgodny z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej, m.in.: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami (art. 1);
- 2) osobę fundatora, którym może być zarówno osoba fizyczna niezależnie od posiadanego obywatelstwa czy miejsca zamieszkania, jak i krajowa lub zagraniczna osoba prawna (art. 2 ust. 1);
- 3) osobowość prawną, wynikającą z wpisu do sądowego rejestru fundacji prowadzonego w ramach Krajowego Rejestru Sądowego (art. 7 i 9);
- 4) nadzór sprawowany przez właściwe organy państwowe (odpowiedni minister i starosta) oraz sąd rejestrowy (art. 13);
- 5) przywileje prawno-finansowe dotyczące zwolnienia z podatku od spadków i darowizn w przypadku nabycia spadku, zapisu, darowizny pieniędzy, rzeczy ruchomych lub praw majątkowych (art. 16).

Choć nie występuje legalna definicja fundacji, to jednak przedstawiciele nauki próbują ująć pojęcie „fundacja” w określone ramy. Fundację można więc definiować jako „spersonifikowany majątek przekazany przez fundatora na ściśle określone cele” (Ogonowski, Gibalska, 2014, s. 10; Staśkiewicz, 2017, s. 165) albo „majątek wydzielony przez fundatora na mocy aktu fundacyjnego i przeznaczony na realizację celu użytecznego” (Brol, 1992, s. 69). Można przyjąć, że fundacja to „jednostka organizacyjna typu zakładowego, wyposażona w przymiot osobowości prawnej, utworzona z inicjatywy osób fizycznych bądź osób prawnych do realizacji w sposób trwały i na podstawie wpływów uzyskiwanych z przekazanego majątku, wskazanych w akcie fundacyjnym celów użyteczności publicznej” (Cioch, 2011, s. 30).

Jednym z najważniejszych aspektów działalności fundacji jest cel określony przez fundatora w akcie fundacyjnym i statucie. Każda bowiem fundacja zostaje założona, aby realizować określone cele statutowe, zaś majątek przekazany początkowo przez fundatora i pozyskiwany następnie z różnych źródeł powinien służyć realizacji tych celów. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach w art. 1 rozróżnia cel społecznie użyteczny oraz cel gospodarczo użyteczny. Zmiana celu fundacji wskazanego przez fundatora podczas powoływania fundacji może nastąpić wyłącznie wówczas, gdy statut przewiduje możliwość zmiany celu fundacji. Jeśli statut nie przewiduje takiej sytuacji, to zmiana celu staje się niemożliwa, nawet dla fundatora.

Wskazanie celu jest niezwykle istotne, ponieważ w myśl art. 12 ust. 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, o zgodności działania fundacji z przepisami prawa i statutem oraz z celem, w jakim fundacja została ustanowiona, orzeka sąd w postępowaniu nieprocesowym na wniosek właściwego ministra lub starosty. Sąd rejestrowy, oceniając funkcjonowanie danej fundacji, bierze zatem pod uwagę podejmowanie działań nie stojących w sprzeczności z celem wskazanym w akcie fundacyjnym i statucie. Przepis art. 13 ust. 1 zd. 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach przewiduje też, że właściwy minister lub starosta może wystąpić do sądu o uchylenie uchwały zarządu fundacji, pozostającej w rażącej sprzeczności z jej celem albo z postanowieniami statutu fundacji lub z przepisami prawa. Oba przytoczone przepisy wskazują, jak ważną rolę odgrywa nadzór sądowy i administracyjny nad działalnością fundacji w zgodzie z celami wynikającymi ze statutu. Łącząc zagadnienie celów statutowych i nadzoru nad fundacjami, należy odnieść się jeszcze do art. 5 ust. 2 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, który stanowi, że sam fundator w odrębnym oświadczeniu dołączonym do statutu i przekazanym sądowi rejestrowemu decyduje o tym, który organ administracji pozostanie właściwym do nadzoru nad daną fundacją.

Należałoby się zastanowić, czy zasadnym jest zakładanie fundacji, których jedynym celem pozostaje cel o charakterze gospodarczo użytecznym. Niepodważalną pozostaje reguła, że fundacja ma występować w stosunkach prawnych jako organizacja *non-profit*, a zatem działalność fundacji ukierunkowanych tylko na osiągnięcie celu czysto gospodarczego może powodować wypatrzania w prawidłowym interpretowaniu intencji ustawodawcy, który dopuścił możliwość dążenia do celów społecznie i gospodarczo użytecznych.

Nie należy zapominać, że w myśl art. 5 ust. 5 zd. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, każda fundacja może prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji jej celów. W tym miejscu należy podkreślić, że działalność ta może być prowadzona zarówno w celu społecznie użytecznym, jak i gospodarczo użytecznym, o ile statut tak stanowi, a sąd rejestrowy dokona odpowiedniego wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym. Środki uzyskane przez prowadzoną działalność gospodarczą powinny zostać jednak skierowane na realizację celów statutowych. Prawodawca wskazał minimalną kwotę środków finansowych przeznaczonych na działalność gospodarczą, określając ją na poziomie 1 000 zł.

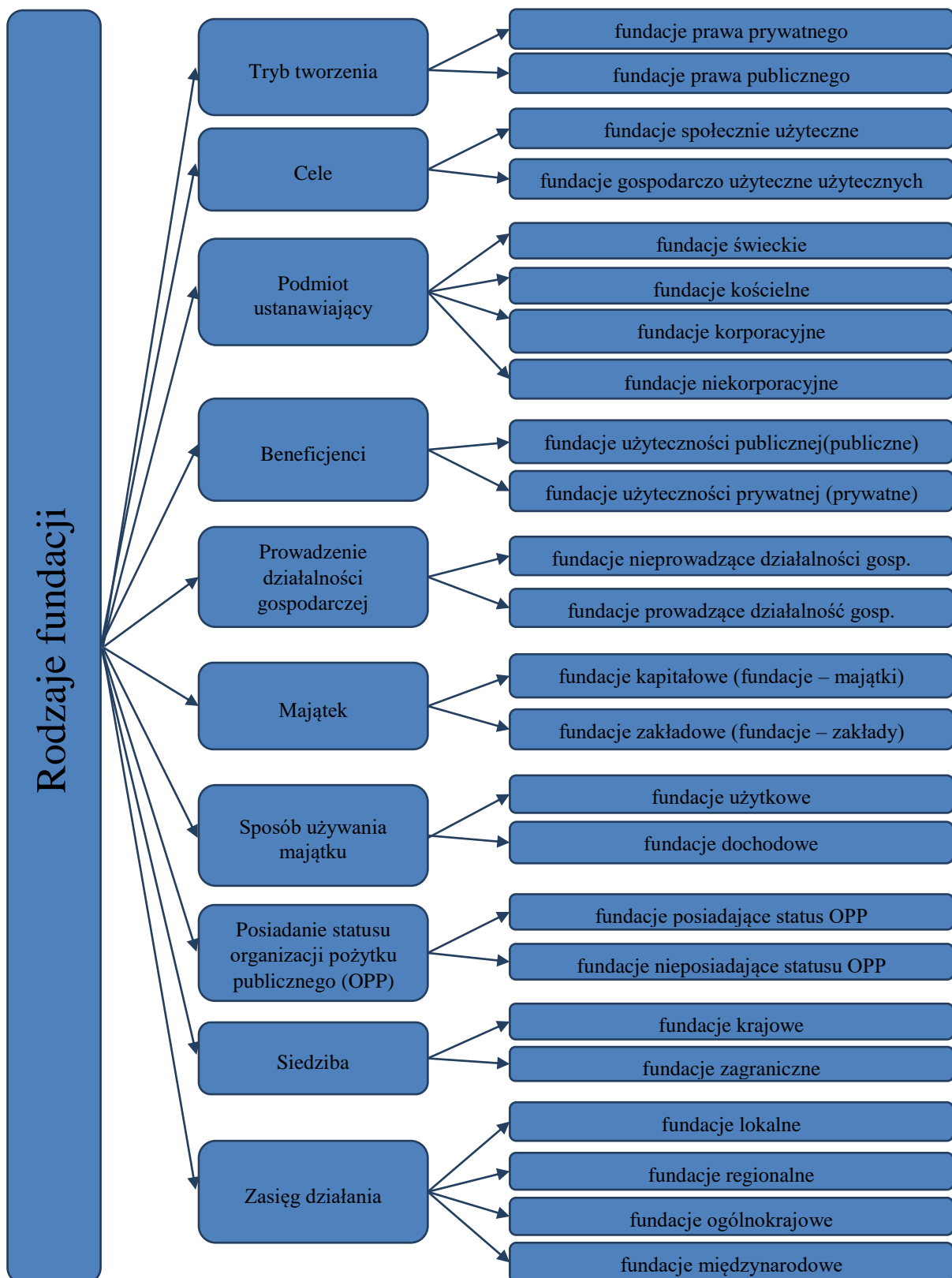
Cel określany jest przez fundatora, którym w myśl art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach może być zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna, przy czym osoba fizyczna nie musi być obywatelem polskim i może mieszkać poza Polską, zaś osoba prawna może mieć siedzibę w kraju lub zagranicą. Aktu fundacyjnego może zatem dokonać osoba fizyczna osobiście lub przez pełnomocnika, a w imieniu osoby prawnej – uprawniony organ. Akt fundacyjny dokonany przez osobę fizyczną następuje poprzez czynność prawną *inter vivos* (między żyjącymi) albo w drodze oświadczenia woli złożonego *mortis causa* (na wypadek śmierci). Zgodnie z art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, oświadczenie woli o ustanowieniu fundacji powinno być złożone w formie aktu notarialnego, jednak formy tej nie wymaga się, jeżeli ustanowienie fundacji następuje w testamencie. Należy zauważyć, że oświadczenie woli o ustanowieniu fundacji w testamencie dotyczy wyłącznie osób fizycznych i zgodnie z art. 927 § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny, fundacja taka może być spadkobiercą, o ile zostanie wpisana do rejestru w ciągu 2 lat od ogłoszenia testamentu. Konieczne jest zatem zarejestrowanie fundacji powołanej przez spadkodawcę w Krajowym Rejestrze Sądowym w okresie 2 lat od śmierci testatora. W tym przypadku nie ma znaczenia forma, w jakiej został sporządzony testament, w przeciwieństwie do aktu notarialnego, koniecznego dla aktu fundacyjnego osoby fizycznej dla czynności między żyjącymi albo aktu fundacyjnego osoby



prawnej, np. stowarzyszenia. Akt notarialny powinien być dokonany w obecności notariusza albo konsula, jeżeli posiada on zezwolenie do sporządzania aktów notarialnych jako czynności konsularnych. Oświadczenie fundatora musi obejmować określenie celu fundacji oraz środki majątkowe przeznaczone na realizację tego celu. Według art. 3 ust. 3 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, składnikami funduszu założycielskiego mogą być: pieniądze, papiery wartościowe oraz przekazane fundacji na własność rzeczy ruchome i nieruchomości.

Poza złożeniem oświadczenia woli w postaci aktu fundacyjnego, zadaniem fundatora jest opracowanie statutu, który w myśl art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, powinien zawierać: nazwę, siedzibę i majątek, cele, zasady, formy i zakres działalności fundacji, skład i organizację zarządu, sposób powoływania oraz obowiązki i uprawnienia tego organu i jego członków. Statut może zawierać również inne postanowienia, w szczególności dotyczące prowadzenia przez fundację działalności gospodarczej, dopuszczalności i warunków jej połączenia z inną fundacją, zmiany celu lub statutu, a także przewidywać tworzenie obok zarządu innych organów fundacji. Statut, oprócz przepisów zawartych w prawie fundacyjnym, jest fundamentem działalności każdej fundacji. Konstytuuje on byt prawny fundacji, decydując o ostatecznym kształcie tej instytucji. Wspólnie z przepisami ustawy o fundacjach, postanowienia statutu są drogowskazem dla działalności fundacji. Należy podkreślić, że wszystkie działania prowadzone przez fundację muszą być zgodne ze statutem, a zatem nie mogą mu zaprzeczać. Statut powinien zostać sporządzony prosto, logicznie, w sposób całościowy, bez braków utrudniających aktywność na potencjalnych polach działalności. Wpływa on na sprawne działanie fundacji, dając instrumenty formalnoprawne do realizacji celów społecznie lub gospodarczo pożytecznych.

Fundacje ustanowione przez różnorodnych fundatorów, posiadające zróżnicowany majątek, status czy zasięg, ukierunkowane na osiąganie różnych celów, czerpiące dochody z wielu źródeł finansowania niewątpliwie mają charakter niejednorodny i dlatego też można dokonywać ich klasyfikacji w oparciu o liczne kryteria. Rycina 1 przedstawia podział fundacji według poszczególnych kryteriów, które nadają określony kształt danej fundacji.



Rycina 1. Klasyfikacja fundacji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Prawo fundacyjne* (s. 35-36); H. Cioch, 2011, Warszawa: Wolters Kluwer; „Fundacje korporacyjne na świecie w świetle badań i analiz”, M. Pękacka, 2012, w: *Fundacje korporacyjne w Polsce. Raport z badania 2012*, Warszawa: Forum Darczyńców w Polsce. Pobrane z: [www.forumdarczyncow.pl/docs/forum\\_darczyncow\\_raport\\_fundacje\\_korporacyjne\\_www.pdf](http://www.forumdarczyncow.pl/docs/forum_darczyncow_raport_fundacje_korporacyjne_www.pdf) (dostęp: 10.12.2019); *Fundacja. Część 1* (s. 365), L. Stecki, 1996, Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”; *Fundacje. Wybrane zagadnienia* (s. 21-22, 35-38), J. Blicharz, 2016, Wrocław: Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Powyższy schemat ma rozbudowaną strukturę pod względem wielu kryteriów. Obrazuje możliwość występowania fundacji w różnorodnych opcjach. Przykładowo, tryb tworzenia fundacji wyodrębnia fundacje prawa prywatnego (powstające w drodze prywatnoprawnych oświadczeń woli fundatorów, np. Fundacja Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji) oraz fundacje prawa publicznego (powoływane w drodze ustaw lub aktów administracyjnych, np. Zakład Narodowy imienia Ossolińskich). Kryterium zasięgu odnosi się z kolei do terytorialnego funkcjonowania fundacji w odniesieniu do powiatu (np. Lokalna Fundacja Filantropijna Projekt w powiecie kwidzińskim), województwa (np. Fundacja Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji albo całego kraju (np. Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy). Analiza celu fundacji daje natomiast możliwość zakładania fundacji w celach społecznie (m.in. oświata i wychowanie, sport, np. Fundacja Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji) lub gospodarczo użytecznych (np. Fundacja Instytut Gospodarki Rynkowej). Rozdzielenie fundacji świeckich i kościelnych wynika ze wskazania różnych podmiotów ustanawiających fundacje (np. Fundacja Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji, powołana przez Chorągiew Krakowską ZHP, a także Katolicka Fundacja „Rozraduj się w Panu”, ustanowiona przez Parafię Rzymskokatolicką pw. św. Maksymiliana Marii Kolbego w Lesznie czy Fundacja „Oikonomos”, założona przez prawosławną diecezję białostocko-gdańską).

## 2. Fundacja Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji

Fundacja Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji z siedzibą w Krakowie została ustanowiona na podstawie uchwały Komendy Chorągwi Krakowskiej Związku Harcerstwa Polskiego z dnia 17 stycznia 2008 r. Jest ona przykładem krajowej, świeckiej fundacji prawa prywatnego, powołanej przez osobę prawną, założonej dla realizacji celów społecznie użytecznych, która prowadzi działalność gospodarczą i nie została zarejestrowana jako organizacja pożytku publicznego.

Komenda Chorągwi Krakowskiej, przyjmując uchwałę o ustanowieniu fundacji, jednocześnie nadała statut, określający m.in.: siedzibę, nadzór, cele i zasady działania, majątek i dochody, organy, a także możliwość zmiany statutu czy kwestie dotyczące likwidacji fundacji.

Zgodnie z § 3 ust. 1 statutu fundacji, jej siedzibą jest miasto Kraków, a obecnie działalność prowadzona jest w lokalu przy ul. Karmelickiej 31. Fundacja dysponuje sześcioma ośrodkami, tj.: Dom Harcerza w Nowym Sączu, Stanica Harcerska w Kosarzyskach, Ośrodek Harcerski w Korzkwi, Ośrodek Harcerski w Piaskach Drużkach, Kaczeńcowa 7 w Nowej Hucie i Sklep Harcerski „Squadnica” w Krakowie.

Fundacja Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji została zarejestrowana w Sądzie Rejonowym dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie w dniu 28 sierpnia 2008 roku pod numerem KRS: 0000312501, a posługuje się numerami: REGON 120768917 oraz NIP 6772319650.

Fundacja została założona przede wszystkim po to, aby wspierać harcerzy na obszarze województwa małopolskiego, czemu służyć ma ścisła współpraca z Chorągwią Krakowską Związku Harcerstwa Polskiego, co nie znaczy jednak, że podporządkowana jest temu podmiotowi. Należy podkreślić, że Fundacja Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji w Krakowie jest samodzielną osobą prawną, która działa przez swoje organy. Wspiera ona działania Chorągwi Krakowskiej, przekazując środki finansowe i rzeczowe, sponsorując nagrody podczas imprez harcerskich. Organizowane są także wszelkiego rodzaju formy wypoczynku dla dzieci i młodzieży, wspierana jest kadra instruktorska w jej codziennych działaniach, a także następuje pozyskiwanie sponsorów oraz wsparcie materialne i organizacyjne Związku Harcerstwa Polskiego Chorągwi Krakowskiej.

Podstawowe cele fundacji skupiają się wokół edukacji, organizowania wypoczynku dzieci i młodzieży, ze szczególnym uwzględnieniem harcerzy, kształcenia kadry harcerskiej, wspierania i promowania działań z zakresu turystyki oraz rekreacji zwłaszcza na terenie Małopolski, tj. w Krakowie, Korzkwi, Nowym Sączu oraz Kosarzyskach. Cele omawianej fundacji, zgodnie z § 6 statutu, mają charakter społecznie użyteczny i dotyczą następujących sfer życia:

- 1) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób;
- 2) ochrony i promocji zdrowia;
- 3) pomocy na rzecz osób niepełnosprawnych, przy prowadzeniu rehabilitacji i rewalidacji, a także resocjalizacji dzieci nieprzystosowanych;
- 4) wspomagania i organizacji pomocy na rzecz nauki, edukacji, oświaty i wychowania;
- 5) wspierania różnych form edukacji kadry harcerskiej;
- 6) organizacji wypoczynku dzieci i młodzieży;
- 7) organizowania, wspierania i rozwijania turystyki oraz bazy turystycznej, ze szczególnym uwzględnieniem walorów turystycznych regionu Małopolski;
- 8) organizacji, promocji różnorodnych form kultury fizycznej i sportu;
- 9) krzewienia kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji;
- 10) ochrony dziedzictwa przyrodniczego i ekologii;
- 11) promocji porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym;
- 12) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji;
- 13) integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami, działania na rzecz regionu Małopolski i Miasta Krakowa;
- 14) organizacji i promocji wolontariatu;
- 15) wspierania finansowego, materialnego i organizacyjnego Związku Harcerstwa Polskiego Chorągwi Krakowskiej.

Wprawdzie w statucie wymienionych jest wiele celów, lecz fundacja ta ukierunkowana jest głównie na zadania obejmujące edukację, oświatę oraz wychowanie, organizowanie wypoczynku dzieci i młodzieży, edukowanie kadry harcerskiej, wspieranie i rozwijanie turystyki oraz bazy turystycznej, zwłaszcza w województwie małopolskim, a także promowanie różnych form kultury fizycznej i sportu.

Przykładem działalności dotyczącej rozwoju sportu jest zorganizowanie w okresie od stycznia do marca 2019 roku przez Stanicę Harcerską w Kosarzyskach „Harcerskich Dni Śniegu” jako projektu współfinansowanego ze środków Ministerstwa Sportu i Turystyki – w jego ramach 39 harcerzy z Sądecczyzny uczyło się i doskonalilo uprawianie sportów zimowych, tj. jazdę na nartach i łyżwiarstwo.

Kolejną formą działalności omawianej fundacji jest organizowanie licznych zimowisk, półkolonii, obozów w okresie ferii i wakacji. W latach 2013–2018 w przygotowanych przez fundację formach wypoczynku oraz rekreacji uczestniczyło ponad 7,5 tys. dzieci i młodzieży. Zimowiska, półkolonie, kolonie czy też obozy prowadzone są pod nadzorem odpowiednio wykwalifikowanej kadry, zgodnie z zasadami bhp, a także w trosce o zdrowie i zachowanie bezpieczeństwa dzieci oraz młodzieży. Przykładem aktywności na polu organizowania różnych form wypoczynku jest przeprowadzenie kolonii w lipcu 2019 roku w Stolicy Harcerskiej w Kosarzyskach, w której wzięło udział 20 dzieci w wieku 6–12 lat, pochodzących z terenu Sądecczyzny.

Inną możliwość wypoczywania dzieci i młodzieży daje fakt organizowania przez tę fundację rejsów morskich jachtem „Zawisza Czarny”. Tego rodzaju tygodniowy rejs po Morzu Bałtyckim na trasie Gdynia-Bornholm-Kopenhaga-Świnoujście odbył się we wrześniu 2019 roku.

Sposobem prowadzenia działalności służącej promocji turystyki było również czynne uczestnictwo omawianej fundacji w „Juromanii” – święcie Szlaku Orlich Gniazd, zorganizowanym we wrześniu 2019 roku. W ramach podejmowania działań o charakterze turystycznym i rekreacyjno-sportowym, w połączeniu z dbaniem o zachowanie tradycji oraz krzewienie kultury i sztuki na Szlaku Orlich Gniazd, na zamku w Korzkwi oraz w ośrodku prowadzonym przez Fundację Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji w dniu 22 września 2019 roku przeprowadzono imprezę, w ramach której odbyły się różne wydarzenia, m.in.: recital muzyczny, rekonstrukcja walk rycerskich, wystawa, spacer nordic walking, paintball czy warsztaty kulinarne. Zorganizowanie tego typu imprezy dało wielu osobom możliwość zapoznania się z różnorodnymi walorami Szlaku Orlich Gniazd, a szczególnie miejscowości Korzkiew, gdzie omawiana fundacja aktywnie działa. Taka aktywność stanowi odzwierciedlenie realizacji celów służących dobru społeczności przez połączenie rozrywki i zabawy, przez kulturę, edukację, po sportowe emocje i odpoczynek na łonie przyrody, w pobliżu średniowiecznej warowni.

Fundacja wspiera kształcenie oraz wychowanie dzieci i młodzieży, świadcząc również pomoc rodzinom w trudnej sytuacji życiowej, co wiąże się z prowadzeniem projektu „Aktywna Korzkiew – utworzenie placówki wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży”. Projekt ten jest realizowany na terenie gminy Zielonki w okresie od 1 lipca 2019 roku do 30 czerwca 2022 roku, służąc poprawie społecznego i emocjonalnego funkcjonowania dzieci, młodzieży, ich rodziców lub opiekunów. W jego ramach działa placówka wsparcia dziennego w Korzkwi, przeznaczona dla 120 dzieci oraz młodzieży do 18. roku życia oraz 100 ich rodziców lub opiekunów prawnych, mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Placówka ta prowadzi zajęcia (5 dni w tygodniu przynajmniej po 4 godz., a w okresie wakacyjnym przez 8 godz.). Zajęcia obejmują opiekę oraz wychowanie dzieci i młodzieży, a przede wszystkim: pomoc w nauce oraz organizację czasu wolnego, zajęcia profilaktyczne, zabawę i zajęcia sportowe oraz rozwój zainteresowań (m.in.: teatr, plastyka, warsztaty filmowe, dziennikarskie, kursy języków obcych, komunikacja i praktyczna nauka, kursy nowoczesnych technologii, grafika, programowanie, warsztaty kreatywności i uczenia się, elementy szybkiego czytania). Poza tym 2 razy w miesiącu odbywają się wspólne wycieczki lub wyjścia do kina, teatru czy muzeów.

Realizacja celów statutowych, szczególnie w zakresie organizowania różnych form wypoczynku dzieci i młodzieży oraz prowadzenia projektów, wymaga posiadania środków finansowych. Fundusz założycielski przekazany w momencie dokonania aktu fundacyjnego, zgodnie z §10 statutu, stanowił kwotę 10 tys. zł. Późniejsze dochody fundacji pochodziły zasadniczo z działalności gospodarczej, co prezentuje tabela 1.

Tabela 1

*Przychody i koszty Fundacji Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji w latach 2014-2018*

Rok	Przychody (łącznie)	Przychody z działalności statutowej nieodpłatnej	Przychody z działalności statutowej odpłatnej	Przychody z działalności gospodarczej	Koszty (łącznie)	Koszty działalności statutowej nieodpłatnej	Koszty działalności statutowej odpłatnej	Koszty działalności gospodarczej
2014	878 668,55 zł	41 789,20 zł	117 774,86 zł	699 738,39 zł	839 955,68 zł	123 313,74 zł	93 996,43 zł	563 222,54 zł
2015	1 162 668,47 zł	96 078,00 zł	86 989,67 zł	966 111,64 zł	1 140 914,20 zł	157 238,42 zł	112 885,16 zł	789 720,60 zł
2016	1 604 898,26 zł	149 019,20 zł	138 110,03 zł	1 313 868,49 zł	1 539 125,75 zł	242 774,28 zł	119 833,76 zł	1 091 864,88 zł
2017	1 847 114,41 zł	185 900,00 zł	135 566,17 zł	1 511 048,93 zł	1 845 330,14 zł	336 890,04 zł	108 485,69 zł	1 297 219,14 zł
2018	2 437 490,60 zł	197 578,61 zł	21 107,41 zł	2 218 804,58 zł	2 483 323,08 zł	548 407,84 zł	50 178,32 zł	1 745 532,88 zł

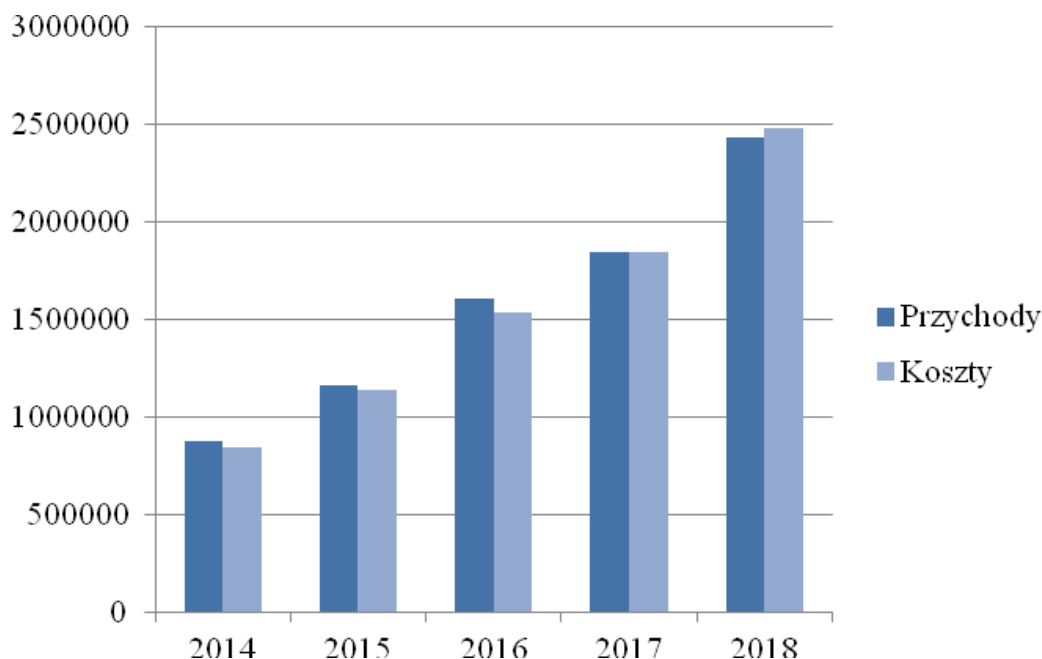
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Fundacji Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji za lata 2014-2018.

Ze sprawozdań finansowych za lata 2014-2018 wynika, że omawiana fundacja uzyskuje przychody z działalności statutowej nieodpłatnej, statutowej odpłatnej i działalności gospodarczej, przy czym w każdym z badanych lat przychody z działalności gospodarczej stanowiły znaczną część środków, służących do podejmowania aktywności. Analizując przychody w latach 2014-2018, można stwierdzić, że ok. 80% przychodów pochodzi z działalności gospodarczej. Z drugiej jednak strony wykazywany jest ujemny wynik w obrębie działalności statutowej nieodpłatnej.

Z tego też względu zyski z działalności gospodarczej, np. handlowej, w przypadku jednej z wyodrębnionych jednostek fundacji, tj. Sklepu Harcerskiego „Squadnica” w Krakowie, przekazywane są na pokrycie niedoborów nieodpłatnej działalności statutowej.

Należy dodać, że w myśl § 11 statutu, środki na realizację celów Fundacji Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji mogą pochodzić z: darowizn, spadków i zapisów, dotacji, grantów i subwencji, dochodów ze zbiórek i imprez publicznych, z majątku ruchomego i nieruchomego, dochodów z praw majątkowych przekazanych fundacji, odsetek od lokat pieniężnych, papierów wartościowych, dywidend i zysków z akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego, dochodów ze sprzedaży towarów i usług, innych wpływów i dochodów. W praktyce jednak dominuje działalność gospodarcza jako główne źródło zasilania omawianej fundacji. Trzeba przy tym pamiętać, że – zgodnie z § 14 statutu – fundacja odpowiada za swe zobowiązania całym swoim majątkiem. Wiąże się to również z ryzykiem prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż fundacja jest przedsiębiorcą i – podobnie jak każdy inny przedsiębiorca działający na rynku – może ogłosić upadłość.

Przychody, jakie uzyskuje omawiana fundacja i koszty działalności w okresie 2014-2018 cechowały się równowagą oraz zbilansowaniem, świadcząc o prawidłowym sposobie zarządzania przez organy Fundacji Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji. Relację przychodów i kosztów omawianej fundacji ilustruje wykres 3.



Wykres 3. Relacja przychodów i kosztów Fundacji Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji w latach 2014-2018.  
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Fundacji Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji za lata 2014-2018.

Analizując dane zawarte na wykresie 3, można zauważyć znaczący, aż 3-krotny, wzrost przychodów i kosztów działalności omawianej fundacji. Świadczy to o szybkim tempie jej rozwoju, poczynając od etapu w wysokości ok. 800 000 zł w 2014 roku, a kończąc na kwotach bliskich 2 500 000 zł w roku 2018. Badany okres obrazuje znaczną dynamikę w pozyskiwaniu środków finansowych i ich wydatkowaniu na cele określone w statucie. Ocena relacji przychodów oraz kosztów Fundacji Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji w poszczególnych latach wskazuje też na równowagę finansową. W latach 2014-2017 występowała nieznaczna nadwyżka przychodów w stosunku do kosztów, a jedynie w 2018 roku doszło do niewielkiego deficytu, co nie wpłynęło jednak na stabilizację finansową omawianej fundacji.

Fundacja jest osobą prawną, reprezentowaną przez swoje organy. Zgodnie z aktualną informacją zawartą w Krajowym Rejestrze Sądowym, w imieniu fundacji działa zarząd w składzie czteroosobowym. Występuje zasada reprezentacji łącznej dwuosobowej, ponieważ oświadczenia woli w imieniu fundacji mogą składać dwie osoby: prezes zarządu i wiceprezes zarządu albo prezes zarządu i członek zarządu działający łącznie. Dopuszczalne jest ustanowienie pełnomocnika przez wymienionych wyżej przedstawicieli zarządu działających łącznie. W myśl § 21 statutu zarząd kieruje działalnością fundacji, zarządza jej majątkiem i reprezentuje ją na zewnątrz. Oprócz zarządu, statut w § 26 przewiduje istnienie drugiego organu, tj. rady fundacji, której zadaniem jest sprawowanie funkcji kontrolnych, doradczych, opiniodawczych i nadzorczych.

Statut w § 34 przewiduje możliwość wprowadzanie zmian, które jednak mogą mieć wyłącznie charakter nieistotny, tzn. nie mogą zasadniczo wpływać na cele fundacji. O zmianie statutu może zdecydować rada, podejmując stosowną uchwałę większością 2/3 głosów w obecności co najmniej 1/2 członków rady za zgodą fundatora.

Statut w § 35-36 stanowi również, że fundacja może być zlikwidowana na skutek osiągnięcia celu bądź w razie wyczerpania środków i majątku, przy czym o likwidacji decyduje rada jednomyślnie, przy obecności 2/3 członków, wyznaczając jednocześnie likwidatora. O majątku pozostałym po zlikwidowanej fundacji, zgodnie z brzmieniem statutu, ma zdecydować rada, przekazując go instytucji realizującej cele zbliżone do celów Fundacji Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji.

Działalność omawianej fundacji jest niezwykle istotna w kontekście zadań wynikających ze statutu i realizowanych za pośrednictwem sześciu oddziałów. Szerzenie idei aktywnej turystyki w połączeniu wypoczynkiem „na świeżym powietrzu”, rozwijanie tradycji skautingu, troska o ochronę przyrody i dziedzictwo narodowe, wspieranie osób nieradzących sobie z problemami, edukowanie dzieci i dorosłych, stanowią przykład potwierdzający, jak ważną rolę mają fundacje do odegrania we współczesnym społeczeństwie.

Należy podkreślić, że Fundacja Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji, działając przez okres 12 lat i podejmując w tym czasie liczne działania na rzecz nie tylko społeczności harcerskiej, lecz również mieszkańców województwa małopolskiego z terenów, gdzie funkcjonują poszczególne oddziały, szczególnie na obszarze gminy Piwniczna-Zdrój i Zielonki, może stanowić wzór do naśladowania dla innych podmiotów zajmujących się działalnością charytatywną. Ścisłe współdziała ze Związkiem Harcerstwa Polskiego, wspierając zwłaszcza przedsięwzięcia Chorągwi Krakowskiej. Współpracuje także z administracją publiczną, w wymiarze samorządowym (gmina Piwniczna-Zdrój, gmina Zielonki, miasto Kraków, województwo małopolskie), jak również państwowym (Ministerstwo Sportu i Turystyki).

Jest ona również aktywnym przedsiębiorcą, co oznacza, że osiąga znaczne dochody z działalności gospodarczej, które przeznacza na realizację celów statutowych. Łączenie aspektów ekonomicznych ze społecznymi stanowi odbicie pozytywnego trendu w społeczeństwie, aby nie tylko brać, lecz również dawać coś od siebie i pracować na rzecz dobra wspólnego.

Potrzeba funkcjonowania tego typu podmiotów we współczesnym społeczeństwie jest bezdyskusyjna. Fundacja Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji jest doskonałym przykładem tego, jak mogą koegzystować i współpracować różnorodne instytucje z odrębnych obszarów, tj. organy władzy publicznej (samorządowej i państwowej), przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe. Jej aktywność na polu edukacji, wypoczynku, rekreacji odzwierciedla zapotrzebowanie społeczne, uzupełniając indywidualne działania rodziców oraz systemowe rozwiązania szkolne, wpływając tym samym na kształtowanie postaw kolejnych pokoleń Polaków.

## Podsumowanie

Fundacje – jako organizacje pozarządowe – pełnią bardzo ważną funkcję we współczesnym społeczeństwie. Uzupełniają działania organów władzy publicznej, realizując zadania służące zaspokajaniu potrzeb społecznych np. w obszarze edukacji, pomocy społecznej, ochrony środowiska, turystyki i sportu. Stanowią też odzwierciedlenie oddolnych inicjatyw o charakterze *non-profit* i koegzystują z działaniami sektora prywatnego, w tym przedsiębiorcami działającymi na rynku. Fundacje mogą stanowić pomost pomiędzy działaniami publicznymi a prywatnymi.

Przykład takiej działalności daje Fundacja Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji, która aktywnie działa na polu turystyki, oświaty, wychowania, promowania różnorodnych form kultury fizycznej i sportu. Z jednej strony fundacja ta realizuje zadania z zakresu pomocy społecznej w gminie Zielonki, prowadząc placówkę wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży, co świadczy o wspieraniu władz samorządowych w zapewnianiu pomocy rodzicom i opiekunom będącym w trudnej sytuacji życiowej. Z drugiej zaś strony wykazuje największy odsetek dochodów z działalności gospodarczej, co pokazuje, że jest ona czynnie działającym przedsiębiorcą, który osiągnane zyski przeznacza na realizowanie celów określonych w statucie.



Działalność fundacji nie może być zastąpiona przez funkcjonowanie żadnego innego rodzaju podmiotów. Ich rola jest niezwykle ważna, ponieważ podmioty takie są silnym bodźcem prowadzącym do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Świadczą o poziomie rozwoju cywilizacji i są świadectwem dojrzałości społecznej, gdzie bogatsi członkowie społeczeństwa potrafią umiejętnie dzielić się posiadanymi dobrami z biedniejszymi grupami współobywateli.

### Bibliografia

- Blicharz, J. (2016). *Fundacje. Wybrane zagadnienia*. Wrocław: Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Brol, J. (1992). *Fundacje (po zmianach ustawodawczych)*. Bydgoszcz: Ośrodek Postępu Organizacyjnego.
- Cioch, H. (2011). *Prawo fundacyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer
- Falej, M., Majer, P., Szymańska, U. (2015). *Działalność organizacji pozarządowych – 10 lat doświadczeń. Pod rządami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*. Olsztyn: Zakład Poligraficzny UWM.
- GUS. Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2018 r. – wyniki wstępne. Pobrane z: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoleczna-wolontariat/gospodarka-spoleczna-trzeci-sektor/dzialalnosc-stowarzyszen-i-podobnych-organizacji-spolecznych-fundacji-spolecznych-podmiotow-wyznaniowych-oraz-samorzadu-gospodarczego-i-zawodowego-w-2018-r-wyniki-wstepne,3,8.html>.
- Kietlińska, K. (2010). *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*. Warszawa: Difin.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ogonowski, A., Gibalska, A. (2014). *Fundacje i stowarzyszenia. Funkcjonowanie i opodatkowanie 2014*. Kraków: Forum Doradców Podatkowych.
- Pękacka, M. (2012). Fundacje korporacyjne na świecie w świetle badań i analiz. W: *Fundacje korporacyjne w Polsce. Raport z badania 2012*. Warszawa: Forum Darczyńców w Polsce. Pobrane z: [www.forumdarczyncow.pl/docs/forum\\_darczyncow\\_raport\\_fundacje\\_korporacyjne\\_www.pdf](http://www.forumdarczyncow.pl/docs/forum_darczyncow_raport_fundacje_korporacyjne_www.pdf).
- Sprawozdania z działalności Fundacji Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji w Krakowie. Pobrane z: [www.fundacja.malopolska.pl/ofundacji](http://www.fundacja.malopolska.pl/ofundacji).
- Staśkiewicz, U. (2017). Rola organizacji pozarządowych w Polsce w zaspokajaniu potrzeb społecznych. *Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej*, 3(23), 162-184.
- Statut Fundacji Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji w Krakowie. Pobrane z: <https://fundacja.malopolska.pl/uploads/attachments/27a8b04222f0c95eebcb652976614c66statut-funacji-2015.pdf>.
- Stecki, L. (1996). *Fundacja. Część I*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”.
- Szlachetko, J. (2014). Definicje, funkcje i typizacje organizacji pozarządowych i – na tle powyższych wywodów – organizacji społecznych. *Przegląd Naukowy Disputatio*, XVIII, 7-14.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 2018 r., poz. 1491).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2018 r., poz. 450 z późn. zm.).
- Wójtowicz-Dawid, A. (2011). Organizacje pozarządowe i ich rola w realizacji spójności społeczno-ekonomicznej – wybrane aspekty prawne. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 18, 335-345.
- Wyciąg z KRS o Fundacji Kształcenia, Wypoczynku i Rekreacji w Krakowie. Pobrane z: [www.krs-online.com.pl/fundacja-ksztalcenia-wypoczynku-i-krs-297725.html](http://www.krs-online.com.pl/fundacja-ksztalcenia-wypoczynku-i-krs-297725.html).
- Wygnański, J. (2019). *Trzeci sektor i inni. Podstawowe definicje, fakty, relacje z partnerami*. Warszawa: Komitet Dialogu Społecznego Krajowej Izby Gospodarczej.

## PRZEGLĄD NOWOŚCI WYDAWNICZYCH

Monika Makowiecka (red.)  
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

### *Funkcjonalne miasto w teorii i praktyce na przykładzie Krakowa i Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego (wyd. I)*

Redaktor: Tadeusz Kudłacz, Monika Musiał-Malago'  
Wydawnictwo: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
Kraków 2018

Miasta generują sieć powiązań społecznych i gospodarczych o zasięgu lokalnym, regionalnym, krajowym oraz międzynarodowym. Pełnione przez miasto funkcje wpływają bezpośrednio na tempo jego rozwoju, a także wiążą się z jego wielkością i układem przestrzennym. Tytułowa pozycja jest przykładem badań nad funkcjonalnością metropolii, pełniąc rolę opracowania nakreślającego różne wymiary rozwoju przybierających na znaczeniu ośrodków miejskich oraz powiązanego funkcjonalnie z nimi otoczenia.

Prezentowane w publikacji rozdziały koncentrują się na Krakowie i jego obszarze metropolitalnym. Monografia jest zbiorem 15 rozdziałów o charakterze zarówno teoretycznym, jak i empirycznym, ujmujących różne aspekty funkcjonalności miasta w dwóch zasadniczych grupach tematycznych. Pierwsza dotyczy jej wymiaru ekonomiczno-finansowego, a druga – wybranych aspektów urbanistycznych i geograficznych.

Rozważania na temat perspektywy funkcjonalnej pozwalają czytelnikowi usystematyzować pojęcia, zapoznać się z zarządzaniem miastem, innowacyjnością i rozwojem, relacjami między funkcjami miasta a sposobem jego zagospodarowania, współpracą miejsko-wiejską w kontekście wspierania funkcjonalności jednostek nią objętych. Interesująco przedstawione zostały procesy niekontrolowanego rozlewania się miast i generowanych z tego tytułu kosztów. Opracowanie nt. funkcjonalności miasta obejmuje także ważne kwestie dotyczące m.in.: jakości i poziomu życia w mieście, jakości przestrzeni publicznych, czytelności układu urbanistycznego miasta, dostępu do infrastruktury społecznej oraz terenów zielonych. Prezentowane w nim są też zagadnienia odnoszące się do jakości powietrza i jego wpływu na zdrowie mieszkańców aglomeracji miejskich, wpływu energii słonecznej na kształtowanie obszarów miejskich, gospodarki odpadami w mieście, gospodarki mieszkaniowej, rozwoju i modernizacji infrastruktury technicznej, polityki krajobrazu kulturowego w procesie kształtowania funkcjonalności miasta, a także oceny funkcjonowania jednostek samorządowych i miejsca, jakie pełnią one w strukturze i rozwoju miasta.

Przyjęte w monografii ujęcia dostarczają wartościowych analiz, pobudzają do formułowania pytań i prezentują oceny zachodzących zmian.

opracował: Piotr Serafin

***Zachowania organizacyjne. Zarys problematyki (wyd. I)***

Redaktor: Bogusz Miłkuła, Anna Pietruszka-Ortył  
Wydawnictwo: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
Kraków 2019

Zachowania organizacyjne to szczegółowa dyscyplina naukowa, funkcjonująca w ramach nauk o zarządzaniu i jakości. Wywodzi się ze szkoły stosunków międzyludzkich powstałej w latach 30. XX wieku i rozwijającego się od tej pory podejścia behawioralnego w zarządzaniu, ale choć ściśle związana jest z zarządzaniem, to wykorzystuje także wiedzę m.in. z zakresu psychologii, socjologii, antropologii i politologii.

Książka składa się z dziewięciu rozdziałów i zawiera uporządkowany wykład z zagadnień: zachowania organizacyjne jako współczesna nauka interdyscyplinarna, motywowanie pracowników, stres w organizacji, władza i przywództwo oraz style kierowania, zespołowość w organizacji, klimat i kultura organizacyjna, rozwój kompetencji pracowniczych, procesy uczenia się ludzki i organizacji, dysfunkcje oraz patologie w organizacji. Prezentowane treści zawierają zarówno opis wiedzy podstawowej, wyjaśniającej istotę prezentowanych problemów, jak również najnowsze ujęcia i wyniki badań własnych autorów.

Publikację należy polecić przede wszystkim studentom studiującym zarządzanie. Niewątpliwie będzie ona cennym źródłem wiedzy również dla osób chcących poszerzyć swoją wiedzę na temat funkcjonowania człowieka w organizacji i kształtowania jego zachowań w organizacjach.

opracował: Bogusz Miłkuła

***Young People, Employment and Work Psychology (wyd. I)***

Autor: Angela J. Carter  
Wydawnictwo: Taylor & Francis Ltd  
Londyn 2019

Książka została wydana przez wydawnictwo Taylor & Francis Ltd, które jest wiodącym na świecie wydawcą akademickim w dziedzinie nauk humanistycznych i społecznych. Autorka tej pozycji, A.J. Carter, jest psychologiem pracy z ponad 20-letnim doświadczeniem w pracy z osobami, grupami i organizacjami, z pasją wykorzystującym wiedzę z zakresu psychologii pracy i organizacji w codziennej pracy.

Publikacja porusza problematykę bezrobocia młodzieży i niepełnego zatrudnienia, co stanowi poważny problem w większości rozwiniętych krajów na świecie. Bezrobocie wśród młodych ludzi prowadzi do poważnych oraz trwałych konsekwencji. A.J. Carter bada te kwestie z wielu perspektyw, przedstawiając wyniki badań oraz wnioski z zakresu psychologii społecznej i psychologii pracy. W publikacji przedstawione zostały rezultaty przeprowadzonych analiz, obrazujące: konsekwencje bezrobocia oraz rozwiązania, które mogą umożliwić młodym ludziom pierwsze kroki w zatrudnieniu.

Książka stanowi źródło praktycznych porad i jest nieocenionym źródłem informacji dla pracodawców, decydentów oraz specjalistów, pracujących z młodymi ludźmi, a także studentów i badaczy zajmujących się psychologią pracy i organizacji, zarządzaniem biznesem oraz polityką społeczną.

opracowała: Agnieszka Zwolenik

***Społeczna czasoprzestrzeń gospodarowania. W kierunku ekonomii wartości (wyd. I)***

Autor: Jerzy Hausner

Wydawnictwo: Wydawnictwo Nieoczywiste

Warszawa 2019

Książka jest podsumowaniem ostatnich 5 lat pracy naukowej i badawczej Autora. Poprzez szereg działań intelektualnych prowadzonych w Polsce i za granicą próbuje on dokonać oceny współczesnego świata i analizować kierunek przyjętego obecnie na świecie modelu funkcjonowania i rozwoju gospodarczego oraz rodzaj najkorzystniejszej ścieżki rozwoju. Publikacja ułatwia także zrozumienie dominujących procesów gospodarczych oraz roli administracji publicznej w ich kształtowaniu.

Autor na początku książki stawia tezę, że dotychczasowe paradygmaty gospodarczego rozwoju współczesnego świata ulegają wyczerpaniu. Dominują współcześnie założenia tzw. gospodarki oportunistycznej, linearnej, nastawionej na wykorzystanie bieżących szans i załatwienie krótkoterminowych celów, bez refleksji na temat skutków ubocznych w tym kosztów społecznych oraz konsekwencji gospodarczych prowadzonej działalności.

Autor proponuje zmianę sposobu myślenia na temat modelu gospodarczego, nazywając go modelem gospodarki o obiegu zamkniętym (okrężnej), traktując jednak to pojęcie znacznie szerzej niż tradycyjne ujęcie *circular economy*. Odnosi je również do każdego obszaru funkcjonowania i rozwoju gospodarki, opartych na założeniach ekonomii wartości, wskazując też na istotność funkcji czasu (różnie postrzeganego) w procesach rozwoju gospodarczego. Autor odnosi ten sposób myślenia do kluczowych obszarów funkcjonowania gospodarki: przedsiębiorczości (firmy), miasta, uniwersytetu, polityk publicznych i kultury, budując spójny obraz sposobu przewycięzania podstawowej słabości ekonomii neoklasycznej, jaką jest wyrugowanie z niej problematyki wartości i sprowadzenie ekonomii do rynkowej wyceny wszystkiego, co nas otacza. W dłuższej perspektywie będzie to utrwałać poczucie niesprawiedliwości, wywołane gospodarczą nierównowagą, co w efekcie doprowadzi do zapaści i kryzysu. Niniejszą publikację można traktować zatem jako swoistą mapę drogową wyjścia z pułapki gospodarki linearnej.

opracował: Michał Kudłacz

***Bezwarunkowy dochód podstawowy. Rewolucyjna reforma społeczeństwa XXI wieku (wyd. I)***

Autor: Maciej Szlinder

Wydawnictwo: Wydawnictwo Naukowe PWN

Warszawa 2018

Prezentowana monografia dotyczy jednego z fundamentalnych zagadnień, jakim jest bezwarunkowy dochód podstawowy. Dzieło M. Szlindera ma charakter prekursorski. Jest to książka, która zmusza do zmiany spojrzenia na wiele charakterystycznych dla tego świata zjawisk i dokonujących się przemian.

Bezwarunkowy dochód podstawowy to świadczenie wypłacane każdej osobie bez względu na wiek, dochody i zatrudnienie, które umożliwia zaspokojenie podstawowych życiowych potrzeb. Całość opiera się na dość prostym pomysle: „pozwołmy ludziom nie troszczyć się o przetrwanie kolejnego tygodnia, miesiąca czy roku”. Autor książki podejmuje rozważania na temat tego, czy to zagadnienie jest utopią, czy lekarstwem na problemy nowoczesnego świata. Czy jest to mrzonka dla ludzi, którzy nie rozumieją, na czym polega ekonomia, czy odpowiedź na pytanie, jak ustawą znieść biedę.

Sięgając do najrozmaitszych postaw ekonomicznych, filozoficznych oraz społecznych, M. Szlinder wskazuje źródła koncepcji i jej odmiany. Przygląda się światowej debacie na temat BDP, analizuje argumenty „za” i „przeciw”, zastanawiając się, jak takie rozwiązanie mogłoby funkcjonować w polskich warunkach. Książka Szlindera to pierwszy polski przewodnik po idei bezwarunkowego dochodu podstawowego. Autor daje w niej wskazówki, jak myśleć o gospodarce w świecie po kryzysie finansowym z 2008 roku, w którym nierówności rosną, technologia nieodwracalnie odmienia rynek pracy, a tradycyjna ekonomia okazuje się bezradna w starciu z problemami XXI wieku.

opracowała: Aneta Oleksy-Gębczyk

## Informacje o Autorach

### **mgr Alicja BONARSKA-TREIT**

Wykładowca w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Absolwentka kierunku Zarządzanie w Wyższej Szkole Biznesu – National Louis University w Nowym Sączu i studiów doktoranckich na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie, jak również studiów podyplomowych z pedagogiki na Akademii Pedagogicznej w Krakowie i z public relations na Uniwersytecie Jagiellońskim. Autorka publikacji z zakresu ekonomii i ekonomiki w turystyce.

### **dr Wojciech FILL**

Doktor nauk prawnych, zastępca notarialny i doradca podatkowy. Absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego. Adiunkt w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu oraz w Katedrze Prawa Konstytucyjnego, Administracyjnego i Zamówień Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. W zakresie działalności naukowo-dydaktycznej koncentruje się na zagadnieniach prawa: finansowego, cywilnego i administracyjnego.

### **mgr Aleksandra JASIŃSKA**

Wykładowca w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Absolwentka matematyki na Uniwersytecie Jagiellońskim i studiów doktoranckich na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie, a także studiów podyplomowych z inżynierii oprogramowania na Uniwersytecie Jagiellońskim i zarządzania oświatą na Uniwersytecie Rzeszowskim. Autorka publikacji z zakresu finansów samorządowych i dydaktyki matematyki.

### **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 naukowe: finansowanie przedsiębiorstw, a zwłaszcza funkcjonowanie i możliwości rozwoju przedsiębiorstw w tzw. „trudnych” warunkach otoczenia.

### **prof. nzw. dr hab. Joanna M. MOCZYDŁOWSKA**

Profesor nadzwyczajna Wydziału Zarządzania Politechniki Białostockiej, wykładowca w Instytucie Nauk Ekonomicznych PAN oraz Uczelni Łazarskiego w Warszawie. Doktor nauk humanistycznych w dyscyplinie psychologia, habilitacja z dziedziny nauk ekonomicznych w dyscyplinie nauki o zarządzaniu. Nauczyciel akademicki, autorka licznych programów studiów podyplomowych i wykładowca MBA, doradca personalny, konsultant, trener. Autorka licznych prac naukowych i popularnonaukowych, ekspert w projektach badawczych. Zainteresowania naukowe: zarządzanie zasobami ludzkimi i psychologia w zarządzaniu.

### **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 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 i wykluczeniem społecznym.

**dr Monika TUREK**

Pracuje w jednej z małopolskich lokalnych grup działania, gdzie kieruje procesem tworzenia, a następnie wdrażania strategii rozwoju. Doktor nauk humanistycznych w dyscyplinie nauki o polityce. W kręgu jej zainteresowań są przemiany zachodzące na obszarach wiejskich przy udziale krajowych i unijnych polityk rozwoju, samorząd terytorialny oraz fundusze europejskie.

**mgr Piotr WIDEL**

Absolwent Wydziału Nauk Politycznych Wyższej Szkoły Biznesu – National Louis University w Nowym Sączu na specjalności Doradztwo i Komunikacja Polityczna. Od 4 lat związany z branżą zamówień publicznych, od roku po stronie zamawiającego. Obecnie zatrudniony w Zespole ds. zamówień publicznych Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Zainteresowania naukowe: prawo zamówień publicznych, teoria polityki i filozofia polityki, historia doktryn politycznych, historia najnowsza Polski, myśl polityczna II wielkiej emigracji, prawo wyborcze.