

STUDIA EKONOMICZNE

GOSPODARKA • SPOŁECZEŃSTWO • ŚRODOWISKO

ECONOMIC STUDIES

ECONOMY • SOCIETY • ENVIRONMENT

Nr 1/2021 (7)



ISSN 2544-6916



PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA W NOWYM SĄCZU

www.pwsz-ns.edu.pl

STUDIA EKONOMICZNE • Gospodarka • Społeczeństwo • Środowisko • Nr 1/2021 (7)

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu
Nowy Sącz, czerwiec 2021

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

STUDIA EKONOMICZNE
Gospodarka • Społeczeństwo • Środowisko

(ECONOMIC STUDIES. Economy • Society • Environment)

Nr 1/2021 (7)

Nowy Sącz, czerwiec 2021

Wydawca

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

Redakcja

redaktor naczelny – Tadeusz Kudłacz (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu);
zastępcy redaktora naczelnego – Bogusz Mikuła (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu),
Marek Reichel (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu);
sekretarz redakcji – Monika Danielska (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu);
redaktor językowy – Tamara Bolanowska-Bobrek (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu);
redaktor statystyczny – Aleksandra Jasińska (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu);
członkowie – Jarosław Handzel (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu), Andrii Oleksandrovych
Kucheriayvi (Military Institute of Taras Shevchenko National University of Kyiv), Daniele Paragano (Università
degli Studi Niccolò Cusan), Jarosław Reszczyński (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu),
Krzysztof Surówka (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu)

Rada naukowa

Peter Adamišin (Prešovská univerzita v Prešove); Andrzej Antoszewski (Uniwersytet Wrocławski);
Paweł Churski (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu); Oleksii Druhov (Lviv Polytechnic National University);
Teresa Famulska (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach); Stanisław Korenik (Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu);
Jerzy Kornaś (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu); Jerzy Malec (Krakowska Akademia im. Andrzeja
Frycza Modrzewskiego); Bohuslava Mihalčová (Faculty of Business Economics with seat in Košice, University of Economics
in Bratislava); Joanna M. Moczydłowska (Politechnika Białostocka); Agata Niemczyk (Państwowa Wyższa Szkoła
Zawodowa w Nowym Sączu); Danuta Stawasz (Uniwersytet Łódzki); Svitlana Volosovych (Kyiv National University
of Trade and Economics)

Zespół recenzentów

Krystyna Brzozowska (Uniwersytet Szczeciński); Justyna Danielewicz (Uniwersytet Łódzki);
Kazimierz Górka (emerytowany profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie); Mariola Grzebyk (Uniwersytet
Rzeszowski); Krzysztof Jakóbik (były dyrektor GUS w Krakowie, obecnie zastępca prezesa NBP Oddział w Krakowie);
Marcin Jurgilewicz (Politechnika Rzeszowska); Marcin Kopeć (specjalista w zakresie rozwoju miast i regionów);
Danuta Krzywda (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Piotr Lityński (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie);
Kinga Michałowska (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Sławomir Pastuszka (Uniwersytet Jana Kochanowskiego
w Kielcach); Robert Pawłusiński (Uniwersytet Jagielloński); Robert Perdał (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu);
Katarzyna Peter-Bombik (Uniwersytet Jagielloński); Anna Pietruszka-Ortyl (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie);
Łukasz Popławski (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Kamila Simon-Tabaka (University of Grenoble, The Town
Planning Institute of Grenoble); Tomasz Stefaniuk (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach);
Zygmunt Szymła (emerytowany profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie); Bernadetta Zawilińska
(Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Magdalena Zdun (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie)

© Copyright by Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu
Nowy Sącz 2021

ISSN 2544-6916

Adres redakcji

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

Druk

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

Spis treści

Jarosław RESZCZYŃSKI

U źródeł współczesnych modeli ochrony zdrowia 5

Bogusz MIKUŁA, Anna PIETRUSZKA-ORTYL

The concept of intellectual capital measurement in start-up business ecosystem 39

Andrzej PLEWICKI

Rozwój systemu finansowego w Republice Białorusi 52

Halina RECHUL

Indywidualny wskaźnik zadłużenia jako miernik oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin powiatu nowosądeckiego w latach 2015-2019 86

Teresa MYJAK

Wybrane praktyki personalne dużych firm małopolskich – opis i analiza 98

Judyta PASIUT

Analiza współpracy międzynarodowej wybranych miast na prawach powiatu w ujęciu gospodarczym 106

Eryk STRZELIŃSKI

Bezpieczeństwo ekologiczne kraju w kampanii prezydenckiej 2020 roku 122

Alicja BONARSKA-TREIT, Iwona GAWRON, Joanna MARCISZ

Zarządzanie czasem przez studentów Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu w dobie pandemii Covid-19 137

PRZEGLĄD NOWOŚCI WYDAWNICZYCH 153

Informacje o Autorach 161

Jarosław RESZCZYŃSKI

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu, Polska

U ŹRÓDEŁ WSPÓŁCZESNYCH MODELI OCHRONY ZDROWIA

Streszczenie

Publikacja omawia istniejące współcześnie systemy ochrony zdrowia i ich źródła. Składa się z dwóch głównych części. W pierwszej analizowane jest pojęcie „zdrowie”, będące przedmiotem ochrony, z punktu widzenia medycznego, a także jego rozumienie prawne, zależne od kształtu regulacji normatywnych gwarantujących tę ochronę. W tym zakresie ewolucja historyczna i zmiany w sposobie pojmowania zadań państwa doprowadziły do oddzielenia od siebie ochrony zdrowia publicznego i zdrowia indywidualnego. Kluczowe dla funkcjonowania systemów ochrony zdrowia indywidualnego jest ich finansowanie. Artykuł szczegółowo charakteryzuje istniejące w tym zakresie modele, ich uwarunkowania i konsekwencje. W drugiej części publikacja przedstawia polskie doświadczenia w zakresie organizacji i finansowania opieki zdrowotnej w sferze indywidualnej na przestrzeni ostatnich 100 lat. Cechuje je ewolucja od zdecentralizowanego modelu ubezpieczeniowego, przez jego centralizację, do modelu budżetowego, a następnie powrót do scentralizowanego modelu ubezpieczeniowego. Obecna praktyka stara się respektować podstawowe wartości leżące u podstaw dawnych rozwiązań, boryka się jednak ustawicznie z problemem deficytu środków. W ich poszukiwaniu i dążeniach do optymalizacji systemu odchodzi się od rozwiązań czysto modelowych w kierunku pragmatycznych. Prowadzi to do powstawania systemów mieszanych, do konwergencji przeciwstawnych początkowo modeli wyjściowych, a jednocześnie rodzi niepewność co do przyszłego kształtu prawnego systemu ochrony zdrowia.

Słowa kluczowe: zdrowie, ochrona zdrowia, modele finansowania ochrony zdrowia, zabezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, polskie systemy ochrony zdrowia.

AT THE SOURCES OF MODERN HEALTH PROTECTION MODELS

Summary

The publication discusses the current health care systems and their sources. It consists of two main parts. The first analyzes the concept of "health" that is the subject of protection, from the medical point of view, and its legal understanding, depending on the shape of the normative regulations guaranteeing this protection. In this respect, historical evolution and changes in the way of understanding the tasks of the state have led to the separation of public health and individual health protection. Funding is essential for the functioning of individual health care systems. The article describes in detail the models existing in this field, their conditions and consequences. In the second part, the publication presents Polish experiences in the field of organization and financing of healthcare in the individual sphere over the last 100 years. They are characterized by an evolution from a decentralized insurance model, through its centralization, to a budget model, and then a return to a centralized insurance model. The current practice tries to respect the basic values underlying the old solutions, but it is constantly struggling with the problem of the deficit of funds. In their search and efforts to optimize the system, purely model solutions are being moved to the pragmatic ones. This leads to the emergence of mixed systems, to the convergence of initially opposing models, and at the same time creates uncertainty as to the future shape of the legal healthcare system.

Key words: health, health care, health care financing models, social security, health insurance, Polish health care systems.

Wprowadzenie

Artykuł ma charakter przegląadowy, a poświęcony jest analizie związków pomiędzy wartościami i podstawowymi pojęciami wyznaczającymi treść oraz zakres ochrony zdrowia (publicznego i indywidualnego), doktrynami, które są wokół nich zbudowane, a także modelami ustalającymi zasady finansowania ochrony zdrowia (indywidualnego). Rezultatem przyjętych założeń modelowych jest w znacznym zakresie struktura, organizacja i metody działania instytucji funkcjonujących w tej sferze życia społecznego. Na tle tych szeroko ujętych zagadnień praca ukazuje zarys kształtowania się systemów ochrony zdrowia indywidualnego w Polsce w ciągu ostatnich 100 lat.

Elementy, o których mowa, stanowią jednocześnie część ogólnej kultury politycznej oraz kultury prawnej i znajdują swoje odbicie w zjawiskach oraz procesach cechujących się długim trwaniem w skali historycznej. Wpływają one na budowę systemów ochrony zdrowia, ich działanie i podejmowane reformy, często niezależnie od stopnia świadomości osób, które je tworzą i w nich pracują. Ich „podskórne” oddziaływanie na tworzoną przez instytucje rzeczywistość społeczną jest jednak silne, tym mocniejsze, że dotyczy ona ostatecznie każdego członka społeczeństwa. Wszyscy mierzą się z różnymi rodzajami ryzyka dla własnego zdrowia, ale ochrony i pomocy szukają dla niego w świecie zewnętrznym. Jego kształt w tym zakresie jest tworzony przez państwo oraz jego regulacje prawne i nie jest wyłącznie pragmatyczny, ale zakotwiczony w aksjologii i doktrynie.

Pojęcie „zdrowie” – między medycyną i prawem

„Zdrowie” to brak chorób i niepełnosprawności, ale jednocześnie coś więcej: stan w pełni dobrego fizycznego, umysłowego i społecznego samopoczucia człowieka (dobrostan człowieka, stan jego „zupełnej pomyślności”). Jest to sformułowanie przyjęte we wstępie do uchwalonej w 1946 roku założycielskiej konstytucji Światowej Organizacji Zdrowia¹. Kompleksowość ta nie jest jednak niczym nowym. Już w starożytności stan zdrowia ujmowano holistycznie w kategoriach harmonii ciała (i duszy), sprawnego funkcjonowania jego części oraz wpływów zewnętrznych we wzajemnych powiązaniach². W bio-psycho-społecznej koncepcji zdrowia człowieka składa się na nie ogół okoliczności oraz warunków jego życia. Zdrowie wyraża się w pozytywnej ocenie tej całości, co równoznaczne jest właśnie z poczuciem dobrostanu. W praktyce dochodzi do konfrontacji subiektywnego poczucia zdrowia jednostki z zewnętrznymi, normatywnymi i zobiektywizowanymi standardami. Ocena własnego stanu wynika w dużej mierze z osobistych mierników, różniących się w przypadku każdego człowieka. Rzadko dochodzi do poczucia pełnego zaspokojenia i braku oczekiwań jego wyższego poziomu. W ocenie „z zewnątrz” uśrednia się faktyczne potrzeby i bierze pod uwagę dostępne sposoby ich zaspokojenia. Ocena spełnienia standardów biofizycznych jest w tym kompleksie zjawisk stosunkowo najłatwiejsza. Trudniejsze jest zbadanie dobrostanu psychicznego, na który składa się dobrostan emocjonalny i dobrostan osobowościowy. Są one wypadkową pozytywnych i negatywnych uczuć, poczucia zadowolenia z życia i jego poszczególnych aspektów, a ponadto są powiązane ze zdrowiem psychicznym

¹ „Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity”. Zob. https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf (dostęp: 12.04.2021), Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia, Porozumienie zawarte przez Rządy reprezentowane na Międzynarodowej Konferencji Zdrowia i Protokół dotyczący Międzynarodowego Urzędu Higieny Publicznej, podpisane w Nowym Jorku dnia 22 lipca 1946 r. (Dz.U. z 1948 r., Nr 61, poz. 477).

² Zob. „O zdrowiu i jego definicjach”, E. Korzeniowska, 1988, *Zdrowie Publiczne*, 99(9), s. 465-469 (na s. 466 podział na definicje biologiczne, funkcjonalne i biologiczno-funkcjonalne); „Optymizm a zdrowie”, K. Potempa, 2013, *Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu*, 19(2), s. 131 (zdrowie jako „dynamiczny proces ukierunkowany na przywracanie stale zakłóconej równowagi organizmu”).

(umysłowym i emocjonalnym). Podobne problemy nasuwa ocena dobrostanu społecznego, równie trudnego do ujęcia w kategoriach normatywnych. Czy istotne jest to, co się uważa, czy to, co powinno się uważać w danej sytuacji? Chodzi tu o podsumowanie doświadczeń zebranych w trakcie życia w danej wspólnotie, o akceptację zasad jej funkcjonowania, o stopień integracji i identyfikacji, o możliwość samorealizacji. Do dobrostanu społecznego konieczne są jasne reguły życia, zapewniające poczucie bezpieczeństwa i stabilizacji. W tym kontekście na stan zdrowia negatywnie wpływać może np. brak pewności uzyskania przysługujących świadczeń indywidualnej opieki zdrowotnej odpowiedniej jakości i we właściwym terminie. W tym całościowym ujęciu dyskusyjne jest ujmowanie zdrowia oraz choroby w kategoriach „przeciwstawnych krańców jednowymiarowej ciągłości”³.

Przyjęte w tym kształcie pojęcie „zdrowie” każe szeroko rozumieć zakres zadań instytucji, których obowiązkiem jest jego ochrona⁴. Uświadamia przy tym także rozmiary oczekiwań i aspekty, których może dotyczyć niezadowolenie z braku dobrostanu oraz źródła negatywnych ocen zobowiązanych do tego instytucji. Pojęcie „ochrona zdrowia” staje się bowiem wyznacznikiem realnego funkcjonowania społeczeństwa, odrywając się w praktyce od punktu wyjścia, czyli subiektywnie określonego dobrostanu. Ujęcie go w kategoriach prawnych jest nieuchronną konsekwencją faktu zaliczenia go do podstawowych wartości społecznych, istotnych dla społeczeństw i władz państwowych. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, przyjęty przez ONZ w 1966, stanowi, że państwa, które go podpisały, uznają za podstawowe prawo człowieka „prawo każdego do korzystania z najwyższego osiągalnego poziomu ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego”⁵. W Pakcie podjęto się starań dla osiągnięcia pełnego wykonania tego prawa, głównie w skali zbiorowej. W szczególności zobowiązano się do zmniejszenia wskaźnika martwych urodzeń i śmiertelności niemowląt oraz do zapewnienia zdrowego rozwoju dziecka, poprawy higieny środowiska i higieny przemysłowej we wszystkich aspektach, zapobiegania chorobom epidemicznym, endemicznym, zawodowym i innym oraz ich leczenia i zwalczania, i w końcu (według kolejności art. 12) do stworzenia warunków, które zapewniłyby wszystkim pomoc i opiekę lekarską na wypadek choroby.

Również na gruncie obowiązującej w Polsce konstytucji prawo do ochrony zdrowia zostało uznane za prawo człowieka. Zgodnie z art. 68 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.: „każdy ma prawo do ochrony zdrowia”⁶. Władze publiczne są obowiązane w tym zakresie do zapewnienia „szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku” (art. 68 ust. 3), a także do „zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska” (art. 68 ust. 4). Ustawa zasadnicza ogranicza jednak obowiązki władz publicznych (państwowych, rządowych, samorządowych) w odniesieniu do świadczeń indywidualnej opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Ograniczenie ma w pierwszym rzędzie charakter podmiotowy. Do

³ Por. „Zdrowie jako wartość uniwersalna”, T. Maszczak, 2005, *Roczniki Naukowe AWF w Poznaniu*, 54, s. 74.

⁴ Z tego powodu prawnicy uważają je za zbyt szerokie, zob. *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*, P. Lenio, 2018, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 21.

⁵ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 roku (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 169), art. 12 (katalog praw).

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 dnia kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483). Zob. „The right to social security in the Constitution of the Republic of Poland”, K. Ślebzak, *Labour and Social Security Journal*, LX(12), s. 9 (prawo do ochrony zdrowia wśród innych zabezpieczeń społecznych we wcześniejszych konstytucjach i w innych państwach). Warto zwrócić uwagę na rozróżnienie między prawami społecznymi i socjalnymi dokonane przez M. Mędrałę (*Społeczny charakter świadczeń w polskim prawie pracy*, 2019, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 25-26). Prawa socjalne mają węższy zakres od społecznych i odnoszą się do potrzeb, których człowiek sam nie jest w stanie zaspokoić. Do takich należy niewątpliwie prawo do ochrony zdrowia.

świadczeń uprawnieni są tylko obywatele. Co do przedmiotowego ograniczenia świadczeń Konstytucja bezpośrednio się nie wypowiada i pozostawia sprawę regulacjom ustawowym. Jedynym nałożonym w tej mierze na ustawodawców obowiązkiem jest zapewnienie wszystkim obywatelom, w swobodnie ustalonym w przyszłości zakresie i na pozostawionych ich woli warunkach, równego dostępu do świadczeń niezależnie od ich sytuacji materialnej (art. 68 ust. 2: „warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa”).

Jurydyzacja pojęcia „ochrona zdrowia” umożliwi więc w sferze publicznej zawężenie rozumienia „zdrowia” do jego normatywnej wykładni. Punktem wyjścia dla niej nie jest ocena stanów bio-psycho-społecznych, ale formalne obowiązki nałożone przez przepisy ustawowe na konkretne instytucje i odpowiadające im uprawnienia osób fizycznych⁷.

Dla określenia na poziomie przepisów, jakie uprawnienia człowieka są chronione przez prawo, najbardziej pożyteczna jest zawsze definicja legalna (podana przez samego ustawodawcę). W polskim systemie prawnym nie wprowadzono jednak żadnego przepisu wskazującego, jak należy rozumieć to, co ma być przedmiotem ochrony, czyli czym jest „zdrowie” w świetle prawa do jego ochrony. Zapewne zrobiono to z rozmysłem, aby prawodawcy mieli większą swobodę regulacji „warunków i zakresu świadczeń”. Potwierdza to w wyroku z 2004 roku Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że:

Konstytucja nie zakłada powszechnej dostępności do wszystkich znanych i stosowanych zgodnie z aktualnym stanem wiedzy medycznej świadczeń opieki zdrowotnej. Wręcz przeciwnie (...), otwiera możliwość kompilowania przez ustawodawcę modelu ochrony zdrowia zasadzającego się na środkach publicznych z innymi znanymi we współczesnych systemach sposobami finansowania (czy raczej – dofinansowania) kosztów tych świadczeń (udział własny, dodatkowe ubezpieczenie)⁸.

Trybunał, badając zgodność z Konstytucją ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia, dokonał w tym samym wyroku interpretacji treści pojęcia „zdrowie” w kontekście jego prawnej ochrony. Orzekł on, że „treścią prawa do ochrony zdrowia nie jest (...) jakiś abstrakcyjnie określony (i w gruncie rzeczy niedefiniowalny [..]) stan „zdrowia” poszczególnych jednostek, ale możliwość korzystania z systemu ochrony zdrowia, funkcjonalnie ukierunkowanego na zwalczanie i zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawności”⁹. W związku z tym, że zgodnie z art. 38 Konstytucji Rzeczpospolita Polska ma zapewnić „każdemu człowiekowi prawną ochronę życia”, przyjmuje się jednak, że organy państwowe mają obowiązek prowadzenia działań zmniejszających i usuwających wszelkie zagrożenia życia (Banaszak, 2009, s. 213). Trybunał Konstytucyjny stwierdził zresztą, że wprawdzie Konstytucja nie daje podstaw do konstruowania materialnej definicji pojęcia „ochrona zdrowia” i nie jest możliwe określenie tą drogą zakresu gwarantowanych przez prawo świadczeń, ale:

⁷ Zob. *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*, P. Lenio, 2018, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 26-29.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03 (Dz.U. z 2004 r., Nr 5 poz. 37; pkt. 4.2 uzasadnienia).

⁹ *Ibidem*. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje więc dla prawa i ochrony zdrowia, inaczej niż nauki medyczne i Światowa Organizacja Zdrowia, rozumienie pojęcia „zdrowie” zawężone do chorób i niepełnosprawności.

z obowiązku rzeczywistego zapewnienia przez władze publiczne warunków realizacji prawa do ochrony zdrowia, które nie może być traktowane jako uprawnienie iluzoryczne bądź czysto potencjalne, wynika jednak wymaganie, iż system ten – jako całość – musi być efektywny¹⁰.

W tej sytuacji nauka prawa skonstatowała, że w polskim porządku prawnym rozumienie „zdrowia” w kontekście jego ochrony przez państwo oraz jego instytucje jest odmienne od przyjętego w naukach medycznych i większości społecznych. Jest to rozumienie proceduralne i negatywne. Po pierwsze, zależy od tego, co przepisy ustaw będą uznawać za tzw. świadczenia gwarantowane¹¹, a po drugie, przez „zdrowie” rozumie się w istocie taki stan człowieka, w którym nie musi on korzystać z katalogu świadczeń gwarantowanych (Lenio, 2018, s. 25)¹². W ostatniej instancji to ekonomia decyduje o tym, jak państwo realizuje konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia. Im bardziej jest bogate i opiekuńcze, tym szerszy jest zakres treściowy tak skonstruowanego pojęcia.

Zdrowie publiczne i jego ochrona

Niezależnie od tego, czy analizujemy zdrowie w kategoriach bio-psycho-społecznych, czy prawnych, zawsze mamy z nim do czynienia w wymiarze indywidualnym i w perspektywie społecznej (zbiorowości). Wydaje się dziś oczywiste, zwłaszcza po doświadczeniach w walce z pandemią, która wybuchła w 2020 roku, że w razie zagrożeń epidemicznych działania ochronne są zadaniem publicznym, a obowiązkiem państwa wobec społeczeństwa jest ich podjęcie oraz finansowanie. Poglądy te mają długą tradycję. Nieco inaczej jest w odniesieniu do ochrony zdrowia pojedynczych obywateli. Wyobrażenia o tym, co należy do spraw publicznych i jakie funkcje powinny być wykonywane przez państwo oraz jego władze rozwijały się stopniowo, a kwestie powszechnych niebezpieczeństw wysuwały się w perspektywie władzy oraz w doktrynie na plan pierwszy.

Kłęski żywiołowe, katastrofy naturalne, a wśród nich zarazy, stale towarzyszyły ludzkości w jej dziejach. Mówią o nich źródła dotyczące historii starożytnego Egiptu (epizootia przedstawiona w papirusie z Kahun ok. 2000 p.n.e. z jakimś odbiciem w „plagach egipskich, piątej i dziesiątej”), Grecji („zaraza ateńska” 430-426 p.n.e.) czy Cesarstwa Rzymskiego („dżuma Justyniana 541-549 n.e.). Obok wojen były one największym zagrożeniem i źródłem negatywnych zjawisk społecznych, gospodarczych oraz politycznych. Przynosiły wielkie straty demograficzne – w czasie pandemii wymierało 30-50% populacji, głównie miejskiej, najbardziej aktywnej społecznie – dezorganizowały życie gospodarcze i społeczne, państw pozbawiały wojsk oraz wpływów podatkowych i powodowały, że stawały się łatwym łupem wrogów mniej dotkniętych zarazą¹³. Stanowiły, rzecz jasna, ogromne zagrożenie dla bezpieczeństwa zbiorowego i wywoływały reakcje władz poszczególnych struktur społecznych (państw, miast, związków wyznaniowych). Poziom wiedzy nie pozwalał jednak na

¹⁰ Cyt. w przyp. 8 wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., pkt. 4.2 uzasadnienia.

¹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2004 r., Nr 210, poz. 2135) wymienia w art. 15 ust. 2 prawie 20 zakresów świadczeń gwarantowanych, w tym podstawowej opieki zdrowotnej, ratownictwa medycznego, leczenia szpitalnego, opieki psychiatrycznej, długoterminowej i paliatywnej, rehabilitacji leczniczej, a także świadczeń wysokospecjalistycznych.

¹² W świetle ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1220), art. 33 ust. 1 „zdrowie” jako dział administracji obejmuje zakres do tego adekwatny, choć nieco szerszy niż „ochrona zdrowia i zasady organizacji opieki zdrowotnej”.

¹³ Uważa się, że wspomniane zarazy były głównymi przyczynami upadku Aten, załamania udanej początkowo próby odtworzenia imperium rzymskiego przez Justyniana i spowodowały ostateczny schyłek ustroju niewolniczego na skutek depopulacji. Znacznie lepiej zbadane są skutki „czarnej śmierci” w latach 1347-1353, której w życiu społecznym były jeszcze odczuwalne XVI wieku, a 17 dalszych fal szerzyło się w Europie aż do 1667 r. Zob. *Epidemics and Pandemics. Their Impacts on Human History*, J.N. Hays, 2005, Santa Barbara-Denver-Oxford: ABC-Clío, s. 7-8, 27-30, 41-44, 46.

identyfikację źródeł zagrożeń oraz racjonalne przeciwdziałanie. Zaraza była gniewem bogów lub Boga, należało skupić się zatem na religijnych środkach ekspiacyjnych, ofiarach i obrzędach. Wydaje się, że w tej fatalistycznej perspektywie nie widziano jasno związku między kontaktami międzyludzkimi a rozprzestrzenianiem się choroby¹⁴.

Świadomość tego związku wytworzyła się w wyniku obserwacji i doświadczeń kolejnych fal epidemii przetaczających się przez Europę od schyłku średniowiecza. Skłaniało to władze struktur organizacyjnych społeczeństw – państw oraz samorządów korporacyjnych – do działań zapobiegających i powstrzymujących szerzenie się „morowego powietrza”. Tworzono kordony odcinające dostęp do zakażonych obszarów, wprowadzano kwarantanny, blokady, obowiązek informowania władz o zachorowaniach, izolację chorych, świadectwa zdrowia – swoiste paszporty sanitarne¹⁵. Zawieszano także działalność instytucji publicznych, przede wszystkim kolegialnych, w tym sądów, oraz handlu (zwłaszcza targów i jarmarków w miastach), a także rzemiosła, szkolnictwa, działalności usługowej (jak karczmy), a nawet – nie tylko w społecznościach protestanckich – kościołów. W ramach prewencji zdrowotnej wprowadzano regulacje sanitarne, np. nakaz noszenia rękawiczek, „godziny policyjne”, odkażano zaopatrzenie (wodą, octem, ogniem, dymami, wapnem), a lazarety i cmentarze zmarłych w wyniku zarazy sytuowano poza obszarem zamieszkanym¹⁶. Były to jednak działania o charakterze administracyjnym i nie obejmowały organizacji leczenia, które przy ówczesnym poziomie wiedzy oraz praktyki i tak miało niewielkie znaczenie. Nie wydzielano też specjalnych środków na ich finansowanie. Koszty zwalczania epidemii pokrywane były ze skarbu państwa właściwie tylko wtedy, gdy dotyczyły zadań wojska i wojskowych, a pozostałe ponosili w większości bądź sami zainteresowani, bądź samorząd korporacji terytorialnych i zawodowych (głównie miasta, cechy i gildie). Znaczny był także wkład instytucji prowadzących działalność charytatywną – kościołów, zakonów, gmin wyznaniowych. To one prowadziły lazarety, hospicja, szpitale.

Rozszerzanie udziału państwa w działaniach tego typu i ich finansowaniu następowało w miarę przejmowania przez nie nowych funkcji w XVIII wieku. Zalecała je też XVIII-wieczna doktryna absolutyzmu oświeconego. Nowe zadania państwa kształtowały się w parze z rozwojem wiedzy, możliwości technicznych i umiejętności organizacyjnych. Rządy państwa, odpowiadając

¹⁴ Podejmowano jednak próby leczenia objawowego, później za Hipokratesem i Galenem zalecano dietę, kąpiele i odpoczynek. Zob. *Encyclopedia of Plague and Pestilence. From Ancient Times to the Present*, G.Ch. Kohn (ed.), 2008, New York: Facts On File, s. 129 (państwo Franków w VI w.); *Epidemics and Pandemics. Their Impacts on Human History*, J.N. Hays, 2005, Santa Barbara-Denver-Oxford: ABC-Clío, s. 26. W czasie „czarnej śmierci” podejrzewano „patologie humoralne” (wadliwe mieszanie się „płynów ciała”) albo wpływy „miazmatów” (fetory, brudy, smrody, zanieczyszczone i szkodliwe powietrze), co prowadziło w kierunku zabiegów higieniczno-sanitarnych.

¹⁵ Interesujące są wydarzenia w trakcie podróży z Niderlandów, gdzie panowała zaraza, do chroniących się przed nią państw włoskich, przemierzającego w 1624 roku Europę incognito późniejszego króla Władysława IV. Był on z towarzyszącym orszakiem kilkakrotnie zatrzymywany, musiano omijać punkty kontrolne, szukać protekcji „inspektorów zdrowia” (*praesides sanitatis*), załatwiać świadectwa zdrowia albo wręczać łapówki strażom. Zob. *Podróż królowicza Władysława Wazy do krajów Europy zachodniej w latach 1624-1625 w świetle ówczesnych relacji*, A. Przyboś (oprac.), 1977, Kraków: Wydawnictwo Literackie, s. 234-235, 246-248.

¹⁶ Skuteczne działania instytucji publicznych pojawiły się na szerszą skalę dopiero w czasach nowożytnych. „Czarna śmierć” w XIV wieku jeszcze ich nie znała. Zob. *Życie codzienne w podróżach po Europie w XVI i XVII wieku*, A. Mączak, 1980, Warszawa: PIW, s. 114-115, 131. Świadectwa zdrowia były powszechnie stosowane w państwach włoskich i podróżowanie bez nich było w praktyce niemożliwe. Zob. też *Społeczeństwo polskie od X do XX wieku*, I. Ichnatowicz, A. Mączak, B. Zientara, 1979, Warszawa: Książka i Wiedza, s. 584-585; *Społeczeństwo feudalne*, M. Bloch, 1981, tłum. E. Bąkowska, Warszawa: PIW, s. 154; „Dżuma w polskim piśmiennictwie w XVIII wieku”, M. Jaszczuk, 1994, *Medycyna Nowożytna*, 1/2, s. 36, 38-39, 54-55; „Dżuma – epidemia duszy i ciała? Sposoby zwalczania dżumy w nowożytnym Gdańsku”, L. Górska (Lewandowska), 2010, *Studia Humanistyczne Wydziału Farmaceutycznego Akademii Medycznej we Wrocławiu*, 3, s. 289-290, 298-300. W odniesieniu do południa Małopolski zob. pracę *Historia Nowego Sącza od wstąpienia dynastii Wazów do pierwszego rozbioru Polski* (t. I), J. Sygański, 1901, Lwów, reprint SARR, Nowy Sącz 2020, s. 23-24, 82, 85-91, 175, 190.

za jego bezpieczeństwo, odpowiadały też za bezpieczeństwo mieszkańców. Pojęcie to obejmować zaczęło z czasem także ich zbiorowe bezpieczeństwo zdrowotne. Uznano je za dobro publiczne¹⁷. W konsekwencji prowadziło to do tworzenia państwowych instytucji epidemiologicznych oraz sanitarnych, następnie ogólnodostępnych placówek leczniczych, w końcu – dopiero w XX wieku i nie wszędzie – publicznej służby zdrowia. W dominującej w XIX wieku doktrynie liberalnej obowiązki państwa wobec zdrowia obywateli rozumiano jednak nadal w kontekście ochrony zbiorowości (zdrowia publicznego). Troskę o zdrowie indywidualne pozostawiano samym zainteresowanym.

Koniec XIX wieku przyniósł w tym zakresie pewną zmianę. W myśli politycznej zaznaczył się wpływ solidaryzmu społecznego, a wsparta nowymi przesłankami doktrynalnymi reakcja konserwatywnych władz na żądania ruchów związkowych i socjalistycznych prowadziła do rozszerzenia opieki socjalnej¹⁸. Z czasem pojawiły się załączki koncepcji państwa opiekuńczego. Dalsza ewolucja doprowadziła do jego form znanych z dziejów państw XX-wiecznych, w pewnym zakresie (państwa socjalistyczne) będących karykaturą swych humanitarnych i demokratycznych inspiracji.

W XX wieku, niezależnie od kierunku ewolucji modeli ustrojowych, zakładano jednak w każdym nich w odniesieniu do funkcji socjalnych jakąś formę aktywności organizacyjnej aparatu państwa. W sferze opieki zdrowotnej konsekwencją było najczęściej użycie środków publicznych do jej finansowania. Zakresy zaangażowania państwa i finansów publicznych mogły przyjmować jednak różne wartości wewnątrz szerokiego kontinuum – od wyłączności budżetu oraz instytucji państwa po dominację inicjatyw prywatnych działających w ramach regulacji publicznoprawnych i pozostawieniu budżetowi jedynie zdrowia w funkcji bezpieczeństwa zbiorowego. Między tymi biegunami pojawiały się różne formy i zakresy publicznego zarządzania, finansowania, koordynowania oraz udzielania gwarancji w sferze ochrony zdrowia. Są one skorelowane z warunkami społecznymi i gospodarczymi, którymi różnią się poszczególne państwa, cechującymi się dużą różnorodnością i zmiennością.

We wszystkich jednak pozostaje utrwalona historyczna dwoistość opieki zdrowotnej w sferze zbiorowej i sferze indywidualnej. Ochrona zdrowia w wymiarze powszechnym (całego społeczeństwa) uchodzi dziś za standardowy obowiązek państwa w ramach zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego¹⁹. Wiąże się on z pojęciem „zdrowie publiczne”²⁰. Ochrona zdrowia wspólnoty wyraża się m.in. w identyfikowaniu zbiorowych zagrożeń, zapobieganiu im, zwalczaniu, leczeniu i doprowadzaniu do optymalnego stanu. Zdrowie publiczne jest przedmiotem troski państwa zwłaszcza w sytuacji katastrof oraz epidemii, klęsk żywiołowych i humanitarnych

¹⁷ W interesie monarchii absolutnej leżało także zwiększenie liczby mieszkańców i ich produktywności. Poza tym państwo wkraczało w te dziedziny życia społecznego, których dotychczasowej struktury stanowe nie potrafiły zaspokoić. Zob. *Geschichte des Sozialrechts in Deutschland. Ein Grundriss*, M. Stolleis, 2003, Stuttgart: Lucius, s. 11, 16, 22.

¹⁸ Zdrowie traktowane jako wspólne dobro społeczne zasługiwało, niezależnie nawet od względów bezpieczeństwa, na wsparcie państwa, także w wymiarze finansowym.

¹⁹ W odniesieniu do Polski za przykład służyć mogą sformułowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 listopada 2014 roku (<https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf>, jej zatwierdzenie przez prezydenta RP nie miało formy ogłoszonego aktu urzędowego, podobnie jak zatwierdzenie wcześniejszej Strategii w 2007 roku), s. 11, 24-25, 35-36, 38, 51 oraz obowiązującej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 maja 2020 roku (postanowienie Prezydenta opublikowane w M.P. z 2020 r., poz. 413, zał.), s. 9 (gdzie jest już uwzględniona wśród zagrożeń pandemia koronawirusa), 11, 15, 31.

²⁰ Por. standardy Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) (https://www.who.int/health-topics/common-goods-for-health#tab=tab_2) i Essential Public Health Services w USA (<https://www.cdc.gov/publichealthgateway/publichealthservices/essentialhealthservices.html>, dostęp: 26.04.2021), a także „Międzynarodowe koncepcje podstawowych funkcji/świadczeń zdrowia publicznego ze szczególnym uwzględnieniem funkcji środowiskowych i ich wpływ na identyfikację priorytetów zdrowia publicznego w Polsce”, I. Kowalska, A. Mokrzycka, 2012, *Zdrowie Publiczne i Zarządzanie*, 10(1), s. 32-34.

oraz innych nadzwyczajnych sytuacji zdrowotnych, w tym skutków działań wojennych²¹. Walka z nimi finansowana jest ze środków budżetowych. Ten szczególny rodzaj ochrony zdrowia posiada własne regulacje prawne²². Leżące u ich podstaw relacje pojęciowe pomiędzy podstawowymi kategoriami zagrożeń otrzymały nawet jako punkt wyjścia definicje ustawowe²³. Unormowania te dotyczą zdrowia pojedynczych osób w takim zakresie, w jakim są one podmiotami należącymi do określonych kategorii zbiorowości i podlegają zdarzeniom określonym z perspektywy zbiorowego bezpieczeństwa wewnętrznego. Nie obejmują natomiast ich uprawnień i obowiązków należących do sfery prywatnej oraz indywidualnej. Nie są one bezpośrednimi adresatami tych norm.

Ochrona zdrowia indywidualnego w kontekście zabezpieczeń społecznych

Kwestia regulacji sfery ochrony zdrowia indywidualnego zawsze była bardziej złożona, ponieważ wiąże się z konsekwencjami choroby dla sytuacji życiowej osoby nią dotkniętej. W kompleksowym ujęciu przedmiotem regulacji, a nawet zaangażowania państwa w bezpośrednie działania, było więc nie tylko leczenie chorych i ułatwienie im powrotu do zdrowia, lecz również ochrona przed społecznymi skutkami choroby i zapewnienie odpowiedniego poziomu egzystencji. Łącznie z chorobą brano zatem pod uwagę sprawę zasiłków w okresie spowodowanej nią niezdolności do zarobkowania. Zagadnieniem pokrewnym, także związanym pojęciowo z ochroną zdrowia w jej szerokim ujęciu, były skutki trwałej niezdolności do zarobkowania, wynikającej ze złego stanu zdrowia powstałego z powodu zaawansowanego wieku. Jeszcze silniejszy związek istniał w przypadku negatywnych dla zatrudnienia skutków zdrowotnych nieszczęśliwych wypadków, głównie przy pracy. Tworzył się cały konglomerat zagadnień socjalnych, powiązanych przyczynowo ze zdrowiem i rozpatrywanych łącznie, choć wychodzących poza zakres wąsko pojmowanej jego ochrony. Ranga tych zagadnień i ich ciężar ilościowy kierowały w ich stronę główną uwagę prawodawców kształtujących w tej sferze założenia ustrojów społeczno-gospodarczych. W konsekwencji leżące u źródeł i łatwiejsze początkowo do odrębnego rozwiązania kwestie ochrony samego zdrowia schodziły poniekąd na plan dalszy. O zjawisku tym świadczy choćby dołączenie do obszaru regulacji także kwestii zasiłków z powodu utraty lub braku pracy, najczęściej niezwiązanych ze stanem zdrowia (bezrobocie). Podstawą całościowej platformy regulacji stała się troska państwa o kwestie bytowe obywateli, rozpatrywane pod kątem zabezpieczenia egzystencji materialnej osób mogących znaleźć się w niedostatku z powodów związanych z zatrudnieniem. Koncentrowano się na zabezpieczeniu społecznym, świadczeniach emerytalnych, rentowych, chorobowych, wypadkowych, zaś w dalszej kolejności również na zasiłkach dla

²¹ Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrodowski (red.), 2008, Warszawa: AON, s. 14, 177; <https://docplayer.pl/1120197-Akademia-obrony-narodowej-wydzial-strategiczno-obronny-sownik-terminow-z-zakresu-bezpieczenstwa-narodowego.html> (dostęp: 23.04.2021).

²² W odrodzonej Rzeczypospolitej już 13.11.1918 roku utworzono Ministerstwo Zdrowia Publicznego, a trzy pierwsze ustawy w tym zakresie Sejm przyjął w lipcu 1919 roku. Były to: zasadnicza ustawa sanitarna, ustawa o przymusowym szczepieniu ochronnym przeciwko ospie oraz ustawa w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych występujących nagminnie. W 1920 roku Sejm przyjął ustawę o utworzeniu urzędu Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do walki z epidemiami grożącymi Państwu klęską powszechną oraz powołano Naczelną Radę Sanitarną jako organ koordynujący prace administracji państwowej. Zob. „Zwalczanie ostrych chorób zakaźnych w Polsce w dwudziestolecie międzywojennym (1918-1939)”, J. Sadowska, 1997, *Przegląd Epidemiologiczny*, 51(3), s. 322.

²³ Zob. ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1897) art. 3. „Klęską żywiołową są katastrofy naturalne i awarie techniczne, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem”. Do katastrof naturalnych zalicza się „zdarzenia związane z działaniem sił natury”, a wśród nich „masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu”.

bezrobotnych. Rzecz jasna, w większości przypadków przesłanką lub okolicznością przesądzającą świadczenia był stan zdrowia. Jednak tylko w ograniczonym zakresie istotne były dla systemu zabezpieczeń chwilowe choroby i ich leczenie, szczególnie w perspektywie całościowo ujętych kosztów jego funkcjonowania. W czasach, gdy powstawały zasadnicze modele finansowania i organizacji ochrony zdrowia, stanowisko to miało swoje uzasadnienie, gdyż poziom wiedzy medycznej, charakter terapii oraz zakres i jakość świadczeń, a więc i koszty, były nieporównywalne z późniejszymi oraz obecnymi. Początkowo regulacje były więc całościowe i obejmowały większość zabezpieczeń społecznych i świadczeń. Mniejsze znaczenie miało natomiast, czy zawarte były w jednej czy kilku ustawach. Powolne i ewolucyjne kształtowanie się systemów, stałe uzupełnianie ich i korygowanie, powodowały jednak, że w praktyce najczęściej pojawiała się większa liczba aktów prawnych.

Przyjęcie ze względów doktrynalnych lub politycznych, że sprawy zdrowia mają wymiar publiczny i nie należy ich pozostawiać zapobiegliwości poszczególnych członków społeczeństwa, skutkowało tym, że zadania w zakresie ochrony zdrowia przesunęły się do sfery organizatorskiej funkcji państwa także w zakresie zdrowia indywidualnego. Dalszym założeniem wynikającym w państwie demokratycznym z tych przesłanek była powszechność przewidywanej opieki zdrowotnej i postulat kompletności jej zakresu. W fazie konkretyzacji projektów założenia musiały być konfrontowane z wielkością zasobów pozostających w dyspozycji organizatora. Ich zawsze niedostateczna ilość zmuszała do określenia podmiotowych i przedmiotowych priorytetów, a później do redukcji zakresu świadczeń. Wbrew założeniom doktryny (powszechność, kompletność), jakaś część zapotrzebowania społecznego nie mogła być więc w praktyce objęta świadczeniami publicznymi. To, czego nie gwarantowało państwo, musiało zatem być realizowane w sferze prywatnej. Na niepubliczną opiekę zdrowotną państwo nie oddziaływało już bezpośrednio, ale zastrzegало sobie, zwłaszcza w modelach XX-wiecznych, możliwość ingerencji pośredniej poprzez dyspozycje prawne lub indykatoryjne, wsparte instrumentami ekonomicznymi. Taki był realistyczny punkt wyjścia budowy systemów ochrony zdrowia: tworzono je na miarę możliwości. Powodowało to jednak niemożność pełnego zaspokojenia oczekiwań społecznych, rozbudzonych oraz rosnących przez sam fakt zaspokajania ich części. Okoliczność ta budziła nieuchronnie niezadowolenie i krytykę, które są zawsze, jak się zdaje, zjawiskiem towarzyszącym funkcjonowaniu publicznej służby zdrowia.

Źródłem finansowania nowych systemów w dłuższej perspektywie, na którą nastawiali się ich twórcy, mogły być jedynie środki pozostające wcześniej w dyspozycji społeczeństwa. Należało je więc pozyskać i tutaj na pierwszy plan wysuwała się redystrybucyjna funkcja polityki państwa²⁴. Metoda, by za pośrednictwem budżetu przenosić do systemu zasoby pochodzące wprost z podatków, wydawała się naturalna i odpowiadająca tradycyjnym formom działalności państwa. W takim przypadku władza zapewniała sobie swobodę decyzji i pełną kontrolę w zakresie alokacji dóbr i usług. Mogła kierować nią na własnych zasadach za pośrednictwem podległych sobie instytucji. Państwo przyjmowało jednak wtedy bezpośrednią odpowiedzialność organizacyjną oraz finansową za działanie systemu i stawało się adresatem roszczeń społecznych, co mogło być niewygodne politycznie. Poza tym nagłe zwiększenie podatków mogło wywołać spadek zaufania dla sił politycznych wprowadzających zmiany. Miało to istotne znaczenie dla ich perspektyw wyborczych w państwach o ustrojach parlamentarnych, dominujących w okresie przemian systemów ochrony zdrowia.

²⁴ Por. „Funkcjonowanie współczesnych modeli ochrony zdrowia”, P. Białynicki-Birula, 2007, *Zeszyty Naukowe UEK*, 759, s. 10 (finansowanie ochrony zdrowia to podstawowy wyznacznik jej organizacji, przesądzający o rzeczywistym kształcie sektora zdrowia i możliwości zaspokojenia potrzeb zdrowotnych obywateli).

Alternatywnym, a przy tym mniej ryzykownym politycznie rozwiązaniem było stworzenie oddzielnych funduszy publicznych, które samodzielnie i na własną odpowiedzialność ponosiłyby koszty ochrony zdrowia. Jako instytucje publiczne i tak musiałyby pozostawać pod nadzorem państwowym, ale po ich oddzieleniu od budżetu państwo nie musiałoby ich finansować, a władze nie byłyby odpowiedzialne za niedoskonałości ich działania, zwłaszcza w interesującej polityków krótkoterminowej perspektywie. Tak jak ma to miejsce w zdecentralizowanych systemach publicznych, sterować można by nimi poprzez regulacje prawne, jednak nie przez bezpośrednie decyzje władzy i bez podobnego włączania czynników politycznych. Dodatkową ulgą dla państwa miałyby być pozostawienie materialnego substratu opieki zdrowotnej poza majątkiem państwowym. Przy rozwiązaniu budżetowym wykonujące w tej sferze zadania jednostki budżetowe powinny być raczej wyposażone we własność państwową, a to pociągało za sobą dodatkowe koszty jej utrzymania i inwestycji.

Kluczem do systemowego oddzielenia opieki zdrowotnej od budżetu jest zagwarantowanie stałego źródła przychodów niezależnego od państwa. Wobec założonej powszechności systemu musiałyby one przyjąć, tak samo jak w przypadku podatku, postać daniny publicznej, jednak jej odbiorcą nie mogłoby być samo państwo. Zwrócono się w tym celu do prywatnoprawnej konstrukcji umów ubezpieczeniowych, w których ludzie porozumiewali się w celu rozłożenia między siebie ryzyka negatywnych skutków majątkowych lub też osobistych zagrażających im zdarzeń. Najczęściej chodziło o zdarzenia przypadkowe lub mające charakter działania siły wyższej. Założeniem umów było umowne świadczenie o charakterze odszkodowawczym, dokonywane ze środków wszystkich ubezpieczonych na rzecz poszkodowanych. Ubezpieczenia tego typu mają swoje korzenie w starożytności (w prawie greckim i rzymskim) i związane były aż do późnego średniowiecza przede wszystkim z działalnością handlową oraz żeglugą morską²⁵. Od jego schyłku znane są ubezpieczenia majątkowe od pożarów i innych klęsk naturalnych. Rozwijały się one w systemie ubezpieczeń wzajemnych szczególnie silnie na obszarze państw niemieckich. Kasy zbierały składki od ubezpieczonych od ognia, powodzi, gradobicia, pomoru itp. i rozdzielały między poszkodowanych w razie dojdęcia do zdarzenia. Wprowadzano tam nawet, zwłaszcza w wymiarze lokalnym (miasta, wioski, później także w szerszej skali), obowiązek takich ubezpieczeń, początkowo głównie w zakresie ryzyka pożaru. Stopniowo rozwijać się też zaczęły ubezpieczenia osobowe, których przedmiotem były ryzyka związane ze zdrowiem, zdolnością do pracy i życiem człowieka. W wyniku rozwoju podstaw matematycznych (rachunek prawdopodobieństwa i analiza danych statystycznych) pojawiły się w XVIII wieku, najpierw w Wielkiej Brytanii, instytucje zawodowo (komercyjnie) trudniące się ubezpieczeniami, z którymi zawierano umowy stypizowane co do formy, lecz różniące się ryzykiem i stawkami. W sferze ubezpieczeń wzajemnych ubezpieczenia osobowe rozwijały się od początku rewolucji przemysłowej i industrializacji wśród zawodów wysokiego ryzyka (w górnictwie, hutnictwie oraz przemysłach przetwórczych) w specjalnie tworzonych kasach. Działając w szerszej skali od początków XIX wieku, silnie zakorzeniły się wśród robotników, zwłaszcza na obszarach państwa pruskiego (na Górnym i Dolnym Śląsku i w Westfalii) jako

²⁵ Zob. *Słownik encyklopedyczny prawa rzymskiego*, W. Litewski, 1998, Kraków: Universitas, s. 158; *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Bérier, 2009, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze PWN, s. 517-518.

tw. ubezpieczenia brackie²⁶. Nie miały one charakteru komercyjnego, a kasy zarządzane były przez ich członków. Właśnie doświadczenia niemieckie miały stać się inspiracją dla koncepcji ubezpieczeń zdrowotnych o nowym charakterze i powszechnym zakresie, funkcjonujących pod egidą państwa.

Mimo niechęci części robotników do dobrowolnych wpłat obniżających poziom życia oraz zmiennej polityki rządu pruskiego, oscylującej po 1854 roku między interwencjonizmem i liberalizmem w sprawie przynależności do kas, znajdowały poparcie koncepcje obowiązkowego ubezpieczenia na poziomie zakładów (Stolleis, 2003, s. 46-47, 52)²⁷. Długoletnie działanie systemu kas oraz ich ogólnie pozytywna ocena przygotowały w Niemczech grunt pod upublicznienie prywatnoprawnej konstrukcji ubezpieczenia. Zostały one przeprowadzone w latach 1883-1889²⁸, kiedy z inicjatywy kanclerza Rzeszy Otto von Bismarcka przyjęto kilka ustaw dotyczących ubezpieczenia społecznego²⁹. Pierwszą była ustawa o ubezpieczeniu robotników na wypadek choroby (1883), a kolejnymi ustawa o ubezpieczeniu od następstw nieszczęśliwych wypadków (1884) i na wypadek starości oraz niezdolności do pracy (1889)³⁰. Ubezpieczenie zdrowotne było powszechne tylko dla jednej warstwy społecznej – nisko uposażonych pracowników najemnych – i dla niej było obowiązkowe. Dotyczyło grupy o rocznych zarobkach do 2 tys. marek, co stanowiło niewiele ponad dwukrotność płacy robotnika niewykwalifikowanego. W przypadku choroby zapewniało ono leczenie i pokrycie kosztów lekarstw przez okres 13 tygodni albo leczenie szpitalne, zasiłek chorobowy w wysokości połowy przeciętnego wynagrodzenia robotnika pracującego na dniówki na obszarze danej kasy, czasowy zasiłek opiekuńczy i świadczenie na wypadek śmierci. Składki pokrywali w 2/3 zatrudnieni, a w 1/3 pracodawcy. System objął dotychczas istniejące dobrowolne kasy, zachowując ich podmiotowość³¹.

Stopniowo rozszerzano podmiotowy zakres ustawy; urzędnicy publiczni zostali jednak objęci powszechnymi ubezpieczeniami dopiero w 1911 roku³². W miarę wzrostu liczby ubezpieczonych, liczby kas oraz ich zwiększających się zasobów, system funkcjonował coraz sprawniej.

²⁶ Bractwa (Knappschaften) łączyły pracowników i przedsiębiorców. Ich tradycje sięgały średniowiecza (XIII wieku w górnictwie kruszcowym, składki na wspólne kasy – Büchsenkassen – są potwierdzone źródłowo od XV wieku), a zorganizowana współpraca między nimi istniała od czasu powołania przez Fryderyka II w 1769 roku na Śląsku Głównego Urzędu Bractw (Hauptknappschaftsinstitut). Uważa się, że pierwszy nowożytny szpital bracki powstał z jego inicjatywy w Wałbrzychu w 1832 roku. Zapoczątkował on tworzenie całego systemu szpitalnictwa ubezpieczeniowego, a później branżowej ochrony zdrowia w szerszym znaczeniu. Potwierdzenie systemu znalazło się w pruskiej ustawie o bractwach (1854). Zob. *50 Jahre Ingenieur-Arbeit in Oberschlesien. Eine Gedenkschrift zur Feier des 50 jährigen Bestehens des Oberschlesischen Bezirksvereins deutscher Ingenieure*, C. Matschoss, 1907, Berlin, reprint Springer 2013, s. 253; a także *Geschichte der Knappschaft-Bahn-See*. Pobrane z: https://www.kbs.de/DE/UeberUns/Geschichte/geschichte_node.html (dostęp: 23.04.2021).

²⁷ Widoczne są one w ustawach dotyczących sfery socjalnej z końca lat 60. i lat 70. XIX wieku, m.in. o kasach pomocowych.

²⁸ Wcześniej, w 1869 roku, podobną regulację na poziomie gmin („gemeindliche Krankenpflegeversicherung”) przyjęto w Bawarii. Zob. *2005-2018. Deutschlands verlorene 13 Jahre. Teil 7. Gesundheitswesen*, M. Ghanem, 2019, Hamburg: Tredition, s. 41 (2.9.2).

²⁹ Koncepcja kompleksowego uregulowania spraw związanych z ryzykiem choroby lub wypadku zatrudnionych pracowników fizycznych, a także ryzykiem niedostatku spowodowanego wiekiem i niezdolnością do pracy została zaaprobowana przez cesarza Wilhelma I już w 1881 roku. Pierwszą miała być przyjęta ustawa o leczeniu i rentach w przypadku nieszczęśliwych wypadków przy pracy, ale trudności w uzgodnieniu jej treści z pracodawcami i parlamentarzystami spowodowały zmianę kolejności. Zob. *Geschichte des Sozialrechts in Deutschland. Ein Grundriss*, M. Stolleis, Stuttgart: Lucius, s. 77.

³⁰ Emerytura przysługiwała po przekroczeniu 70 roku życia, a renta inwalidzka po 30 latach płacenia składek.

³¹ Zob. tekst ustawy https://de.wikisource.org/wiki/Gesetz,_betreffend_die_Krankenversicherung_der_Arbeiter#%C2%A7_1 (§1-§9, §65).

³² Możliwa była także dobrowolna akcesja do systemu, m.in. przez „samozatrudnionych”. O ile w 1876 roku jedynie co 4. robotnik był ubezpieczony, to w 1913 roku ok. 63% wszystkich zatrudnionych było obowiązkowo ubezpieczonych. Zob. *Geschichte des Sozialrechts in Deutschland. Ein Grundriss*, M. Stolleis, Stuttgart: Lucius, s. 78-79.

Nie bez znaczenia dla kształtu reformy Bismarcka są jej podłoże i okoliczności powstania. Kanclerz był konserwatystą, wyznawcą idei silnego państwa, a także przeciwnikiem ruchu związkowego i socjaldemokracji, które w ostatnim ćwierćwieczu XIX wieku uzyskały duże znaczenie i silne poparcie społeczne. Reforma, jak sam zresztą wspominał, miała nie tylko rozwiązać narastające problemy socjalne (w tym zakresie uważał, że może tego dokonać jedynie państwo), ale być także instrumentem służącym związaniu warstwy robotniczej z państwem i uzależnieniu jej od świadczeń publicznych w celu zyskania jej lojalności politycznej i trwałego poparcia³³. Sposób wprowadzenia w życie ustawodawstwa socjalnego był politycznie formą zwrócenia się bezpośrednio do najslabiej zarabiających mieszkańców cesarstwa w celu przekonania ich, że to władza rządowa, a nie partie i parlament, jest najlepszym wyrazicielem ogólnego dobra społeczeństwa.

Wprowadzając odgórnie reformę, upubliczniając system i podporządkowując go państwu, Bismarck zagwarantował jednak jednocześnie kasom daleko idący samorząd wewnętrzny. Zakładał, że system ubezpieczeń będzie rozwijał się stopniowy, uznał bowiem, że początkowo nie będzie on w stanie objąć efektywnie więcej niż 12 mln najniżej uposażonych zatrudnionych³⁴.

Modele finansowania ochrony zdrowia indywidualnego

Wskazane powyżej dwie możliwości finansowania publicznej ochrony zdrowia, budżetowe i ubezpieczeniowe, znalazły swój wyraz w modelach przyjętych w praktyce poszczególnych państw. Nauka przeważnie rozróżnia jednak cztery modele finansowania ochrony zdrowia: ubezpieczeniowy, budżetowy, socjalistyczny i rynkowy (rezydualny)³⁵. Ten ostatni nie ma oczywiście charakteru finansowania publicznego.

³³ „Moim zamiarem było pozyskanie klas pracujących albo – powinienem powiedzieć – przekupienie ich, tak aby uznały państwo za instytucję społeczną (socjalną), która istnieje ze względu na nie i pragnie się troszczyć o ich dobro”. *Gesammelte Werke (Friedrichsruher Ausgabe 1924-1935)*, III, 9 (*Schriften 1890-1898*), O. von Bismarck, 1930, Berlin: 2. Ausgabe, O. Stollberg Verlag, s. 195-196 (przekł. własny).

³⁴ Zob. *Der Wohlfahrtsstaat: Ende einer Illusion*, G. Habermann, 2017, München: 2. Ausgabe. FinanzBuch Verlag, s. 181 („tradycje biurokratycznego oświeconego absolutyzmu w nowym wydaniu dziewiętnastowiecznym”), por. *Geschichte des Sozialrechts in Deutschland. Ein Grundriss*, M. Stolleis, Stuttgart: Lucius, s. 64-74. Liczba mieszkańców II Rzeszy przekroczyła w 1883 roku 46 mln, zob. Statista. Einwohnerzahl des Deutschen Kaiserreiches in den Jahren 1871 bis 1912, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1091817/umfrage/einwohnerzahl-des-deutschen-kaiserreiches/> (dostęp: 23.04.2021); a także, *Bevölkerung in Deutschland – eine Einführung*, P. Gans, F.-J. Kemper, http://archiv.nationalatlas.de/wp-content/art_pdf/Band4_12-25_archiv.pdf (dostęp: 23.04.2021), s. 13.

³⁵ „Transformacja współczesnych systemów zdrowotnych w wybranych krajach”, A. Depta, 2011, w: J. Suchecka (red.), *Finansowanie ochrony zdrowia. Wybrane zagadnienia*, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 23 i n. (system budżetowy jest określany jako system narodowej służby zdrowia, a socjalistyczny jako scentralizowany); „Finansowanie systemu ochrony zdrowia w Polsce”, P. Łuniewska, 2014, *Współczesna Gospodarka*, 5(1), s. 69; „Modele systemów opieki zdrowotnej na świecie”, R. Lewandowski, 2015, w: M. Kautsch (red.), *Zarządzanie w opiece zdrowotnej. Nowe wyzwania*, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 61 (wprowadzające inne kryteria i terminologię wyróżnia jeszcze model moralny i biurokratyczny); „System ochrony zdrowia w Polsce – zmiana modelu”, M. Paszkowska, 2017, *Problemy Zarządzania*, 15, nr 3 (69), cz. 1, s. 27; Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia, P. Lenio, 2018, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 119-140. Czasem pomija się model socjalistyczny, zob. „Wielowymiarowe porównania systemów zdrowotnych w krajach OECD w kontekście realizowanych modeli ochrony zdrowia”, P. Białynicki-Birula, 2010, *Prace Naukowe UE we Wrocławiu, Finanse Publiczne*, 112, s. 63. C. Włodarczyk i S. Poździech (*Systemy zdrowotne. Zarys problematyki*, 2001, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, s. 80) wyróżniają dodatkowo system mieszany. Ł. Jurek („Reforma systemu orzecznictwa o niesamodzielności w Niemczech”, 2020, *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka*, 3(146), s. 81) widzi w swej analizie dwa główne systemy. P. Zieliński („Techniki realizacji zabezpieczenia społecznego”, 2008, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia* 42(24), s. 332 i n.) tylko pośrednio wskazuje modele źródeł finansowania przy omawianiu technik ubezpieczeniowych, zaopatrzeniowych oraz opieki społecznej; podobnie I. Jędrasik-Jankowska (*Pojęcia i konstrukcje ubezpieczenia społecznego*, 2016, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 22-23).

Model ubezpieczeniowy – przedstawiony w towarzyszących jego narodzinom w Niemczech uwarunkowaniach historycznych – był pierwszym i okazał się uniwersalnym wzorcem dla wielu przyjmowanych później modeli publicznej ochrony zdrowia w innych państwach. U jego podstaw leży założenie, że choroba jest swoistym ryzykiem społecznym. W przypadku powszechnych obowiązkowych ubezpieczeń, ryzyko rozkłada się na wszystkie podmioty nimi objęte. Powszechność powoduje, że zgodnie z zasadą solidaryzmu społecznego z systemu nie są eliminowane jednostki o ponadprzeciętnym ryzyku (w powodu wieku, chorób bądź niepełnosprawności).

W modelu ubezpieczeniowym w celu zapewnienia opieki zdrowotnej tworzy się instytucje ubezpieczeniowe, które obejmują grupy osób zamieszkujących na określonym obszarze albo wykonujących ten sam zawód (terytorialne lub branżowe kasy chorych). Zasadniczym obowiązkiem instytucji ubezpieczeniowych jest zawieranie umów ze świadczeniodawcami o usługi opieki zdrowotnej na rzecz ubezpieczonych w tych instytucjach. Ubezpieczony w zamian za opłacanie składki ma prawo leczenia się i wyboru pomiędzy świadczeniodawcami posiadającymi umowy z instytucjami ubezpieczeniowymi³⁶.

Cechą modelu jest odpłatność w formie składki zdrowotnej. W tym systemie stanowi ona daninę publiczną, która obciąża w pewnym zakresie koszty pracy. Zgodnie z początkowymi niemieckimi założeniami, bywa niekiedy nadal opłacana w części przez pracodawców. W ramach tendencji do zmniejszania tych kosztów zwiększeniu ulegał jednak udział obciążający samych pracowników. Wpływy ze składek pozostają poza systemem budżetowym i nie mogą być przeznaczane na wydatki niezwiązane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych. Powinny równoważyć się z wydatkami. Istnieją dwie metody finansowania świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego ze składek: repartycyjna (środki pochodzą z bieżącej składki) i kapitałowa (środki są kumulowane w instytucjach ubezpieczeniowych); mogą oczywiście występować formy mieszane (inwestowanie nadwyżek)³⁷. Wobec strukturalnego oddzielenia od administracji publicznej zasoby instytucji ubezpieczeniowych są mniej zależne od polityki państwa i autonomiczne wobec jego priorytetów wydatkowych.

W modelu ubezpieczeniowym organy władzy publicznej tworzą jedynie ramy prawne dla funkcjonowania instytucji ubezpieczeniowych oraz nadzorują ich działania pod względem zgodności z prawem. Przy formalnej niezależności od administracji wpływ na decyzje instytucji ubezpieczeniowych mogą mieć natomiast reprezentanci świadczeniodawców (lekarzy, szpitali, farmaceutów) i w pewnym zakresie władze lokalne. Samorząd ubezpieczonych nie jest dziś natomiast standardem, zwłaszcza w systemach scentralizowanych³⁸. Trzeba tu zaznaczyć, że centralizacja nie tylko odbiera systemowi ubezpieczeń społecznych właściwą mu od początku samorządność, ale upodobnia go do modelu budżetowego³⁹. Formalnie funkcje redystrybucyjne pozostają wprawdzie poza domeną władz administracyjnych, jednak przymus powszechnej i obowiązkowej składki, możliwej do odróżnienia od podatku tylko po fachowej analizie prawnej,

³⁶ Zob. „System ochrony zdrowia w Polsce – zmiana modelu”, M. Paszkowska, 2017, *Problemy Zarządzania*, 15, nr 3(69), cz. 1, s. 28-29; *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*, P. Lenio, 2018, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 120-123.

³⁷ Zob. „Prawo do zabezpieczenia społecznego”, P. Kuczma, 2014, w: M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 603.

³⁸ Jest on jednak stale wskazywany jako cecha charakterystyczna systemu, por. „Transformacja współczesnych systemów zdrowotnych w wybranych krajach”, A. Depta, 2011, w: J. Suchecka (red.), *Finansowanie ochrony zdrowia. Wybrane zagadnienia*, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 25 („zarządzanie funduszami przez niezależne od administracji państwowej zarządy, kontrolowane także przez reprezentantów ubezpieczonych”).

³⁹ C. Włodarczyk i S. Poździej (Systemy zdrowotne. Zarys problematyki, 2001, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, s. 80) w sferze ubezpieczeń społecznych odróżniają system zdecentralizowany (w RFN i Kanadzie) oraz scentralizowany (we Francji).

a także podobny sposób zarządzania systemem, na który nie mają wpływu ubezpieczeni, sprawiają, że dla jego uczestników oba te modele niewiele się różnią. Można zatem mówić o procesach konwergencji⁴⁰.

Model budżetowy w finansowaniu ochrony zdrowia wprowadzony został w istniejącej obecnie postaci dopiero ponad 60 lat po reformach niemieckich. Podobnie jak pierwsze wdrożenie systemu ubezpieczeń społecznych związało się na stałe z postacią jego inicjatora – O. von Bismarcka, tak wprowadzenie w ochronie zdrowia modelu budżetowego łączone jest z nazwiskiem W. Beveridge’a, brytyjskiego liberalnego ekonomisty i polityka. Był on koordynatorem zespołu stworzonego z inicjatywy labourzystowskich członków koalicyjnego w czasie wojny rządu W. Churchilla, przygotowującego w latach 1941-1942 raport rządowy o ubezpieczeniach społecznych i świadczeniach pokrewnych (Social Insurance and Allied Services) i autorem jego końcowej wersji⁴¹. Jego ideą było zapewnienie pewnego kwantum świadczeń zdrowotnych ze strony państwa bez wiązania ich ze składką ubezpieczeniową. Sposób pozyskania dodatkowych wpływów do budżetu na nowe świadczenia był w tym projekcie sprawą wtórną, techniczną. Podstawową było przyznanie każdemu obywatelowi prawa do określonego zakresu bezpłatnych świadczeń pochodzących z zaopatrzenia społecznego, za pośrednictwem administracji rządowej i instytucji publicznej służby zdrowia, niezależnie od wielkości opłacanych przez niego podatków.

Koncepcja Beveridge’a została przyjęta do realizacji w 1946 roku przez sprawujący po wojnie władzę w Wielkiej Brytanii rząd Labour Party i jest uważana za początek angielskiej wersji państwa opiekuńczego, mającego za cel bezpieczeństwo socjalne społeczeństwa (*welfare state*)⁴². W tym wypadku motywy jego wprowadzenia miały przede wszystkim charakter uzasadnianych doktrynalnie reform politycznych. Celem było objęcie opieką obywateli o niższym statusie majątkowym i społecznym, wspomoczenie ich w podstawowych kwestiach bytowych i umożliwienie przez to zmniejszenia dysproporcji i awansu społecznego. Partia o charakterze socjaldemokratycznym realizowała w ten sposób punkty od dawna głoszonego programu, ale wychodząc z innych przesłanek i w inny niż Bismarck sposób.

Wkomponowana w konstrukcję państwa opiekuńczego powszechna, bezpłatna, kierowana przez władzę i składająca się przeważnie z państwowych placówek „narodowa” służba zdrowia⁴³ pozostaje w sprzeczności z ideami tradycyjnego konserwatyzmu, tak samo jak liberalizmu gospodarczego. Jest możliwa do realizacji w gospodarce rynkowej tylko w sytuacji wprowadzenia silnych mechanizmów interwencjonizmu państwowego. Słusznie więc wskazuje się na jej pokrewieństwo z ideami szkoły keynesowskiej⁴⁴. Założeniem modelu budżetowego jest nie tylko powszechność i równość dostępu, ale także jednolitość zarządzania przez jeden wspólny

⁴⁰ Stwierdzenie P. Łuniewskiej („Finansowanie systemu ochrony zdrowia w Polsce”, 2014, *Współczesna Gospodarka*, 5(1), s. 70), że „ubezpieczeniowy system ochrony zdrowia, jakim nazywany jest system polski, powinien zapewniać obywatelom nieograniczoną opiekę medyczną w zamian za dobrowolne składki, a nie jak ma to miejsce w Polsce, gdzie składki te są powszechne i obowiązkowe, a osoba ubezpieczona nie ma żadnego wpływu na to, co dostanie w zamian”, wynika chyba z niezrozumienia istoty ubezpieczeń społecznych i różnic między sferą prywatną i publiczną.

⁴¹ Zob. dokument zawierający jego syntetyczną wersję, przyjętą w listopadzie 1942 roku jako wytyczne do zrealizowania w procesie odbudowy państwa po zakończeniu wojny: <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/small/cab-66-31-wp-42-547-27.pdf> (dostęp: 15.05.2021).

⁴² Oczywiście błędne jest stwierdzenie P. Sidorowicza, że państwa socjalistyczne „do swojej doktryny przejęły rozwiniętą w krajach zachodnich koncepcję państwa socjalnego” i że opierano się w nich na „planie Beveridge’a”. Zob. „Ubezpieczenia społeczne w Polsce Ludowej (1944-1989)”, P. Sidorowicz, 2016, w: D. Litwin-Lewandowska, K. Bałkowski (red.), „*Polska Ludowa*” 1944-1989 – *wybrane problemy historii politycznej i społecznej*, Lublin: Wydawnictw Naukowe Tygiel, s. 77.

⁴³ Zob. „System ochrony zdrowia w Polsce – zmiana modelu”, M. Paszkowska, 2017, *Problemy Zarządzania*, 15, nr 3(69), cz. 1, s. 30; *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*, P. Lenio, 2018, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 127-130.

⁴⁴ Zob. „Funkcjonowanie współczesnych modeli ochrony zdrowia”, P. Białyński-Birula, 2007, *Zeszyty Naukowe UEK*, 759, s. 7-8.

system⁴⁵. Państwo nie tylko tworzy więc „infrastrukturę” prawa, regulując strukturę i sposób funkcjonowania systemu, ale też nim zarządza. Model ten nie wyklucza jednak funkcjonowania w ochronie zdrowia sektora prywatnego opartego o dobrowolne ubezpieczenia. Założenia modelu co do jego relacji z otoczeniem nie były w wersji brytyjskiej dogmatyczne, lecz pragmatyczne. Rozwiązania organizacyjne i finansowe biorą pod uwagę kształt ustrojowy państwa i struktury finansów publicznych (np. istnienie budżetów samorządowych czy pozabudżetowych funduszy w dyspozycji rządu i podatków lokalnych oraz specyficznych danin publicznych na służbę zdrowia lub programy rządowe, jak National Insurance w Wielkiej Brytanii, system starszy od modelu i pochodzący jeszcze z 1911 roku).

Rygorystycznie dogmatyczne są z kolei założenia modelu socjalistycznego, specyficznej odmiany modelu budżetowego. Nawiązują one do zasad solidaryzmu, sprawiedliwości społecznej oraz równości i doktrynalnie wywodzą się z tych samych źródeł, co przejęte i zrealizowane przez Bismarcka cele ruchu socjaldemokratycznego oraz związkowego. Są tymi samymi, których przetworzone refleksy widoczne są w koncepcjach Beveridge’a. Model socjalistyczny został jednak wprowadzony w życie przez radykalnych lewicowych ekstremistów (bolszewików) w szczególnych okolicznościach historycznych. W związku z tym tak solidaryzm, równość, jak też sprawiedliwość miały swoje „klasowe” uwarunkowania i ograniczenia. Po pełnym przejęciu państwa i jego instytucji (w Rosji w latach 1917-1921, w Europie Środkowo-Wschodniej po 1945 roku) komuniści nie mieli żadnych ograniczeń (ani hamulców) w budowie nowego ładu politycznego, społecznego i gospodarczego. Rzeczywistość formowana była wedle teoretycznych modeli, które ze swej strony odzwierciedlały pryncypia ideologii. Kwestia gwarantowanej przez państwo i finansowanej z budżetu⁴⁶, przysługującej każdemu jako prawo obywatelskie, powszechnej i bezpłatnej ochrony zdrowia, nie tylko podstawowej, ale także specjalistycznej, była w niej jednym z ważniejszych elementów budowy „nowego społeczeństwa socjalistycznego”. Założenia te nie wydawały się początkowo utopią nawet w niezamożnym i zniszczonym wojną państwie, posiadającym jednak dużą rewolucyjną dynamikę rozwojową. Ich realizacja była ułatwiona przez fakt przejęcia całej gospodarki, likwidacji rynku i wprowadzenie systemu nakazowo-rozdzielczego. Teoretycznie można więc było przeznaczyć na ochronę zdrowia środki dowolnej wielkości, ustalając tylko odpowiednio wskaźniki budżetu. Państwo po nacjonalizacji majątku narodowego zyskało poza tym nowe źródła dochodów i potencjalnie można było dokonywać redystrybucji całości zasobów kierując się tylko wolą polityczną rządzących⁴⁷. Finansowanie budżetowe miało być w założeniach modelu socjalistycznego wyłączone, a jednocześnie pełne oraz wystarczające, a zatem – całkowicie zabezpieczone po odpowiednim zaplanowaniu⁴⁸. Teoretycznie nie powinna w nim występować konieczność poszukiwania dodatkowych środków

⁴⁵ Ibidem, s. 8.

⁴⁶ „Finansowanie systemu ochrony zdrowia w Polsce”, P. Łuniewska, 2014, *Współczesna gospodarka*, 5(1), s. 69-70; „System ochrony zdrowia w Polsce – zmiana modelu”, M. Paszkowska, 2017, *Problemy Zarządzania*, 15, nr 3(69), cz. 1, s. 30, 36; *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*, P. Lenio, 2018, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 136-137.

⁴⁷ Na marginesie zwraca uwagę fakt, że w poborze należności budżetowych przyjęto metodę zbliżoną do składek w systemie ubezpieczeniowym, obciążając nimi jednak nie poszczególnych obywateli, ale fundusze plac przedsiębiorstw i instytucji państwowych. Był to zabieg prostszy technicznie i odpowiadał systemowej zasadzie równości, z drugiej strony powodował, że zniknęły aspekty solidaryzmu. Solidaryzm realizuje się bowiem zawsze w wymiarze bezpośrednim (interpersonalnym).

⁴⁸ W praktyce kluczowa jest oczywiście jakość planowania i zgodność założeń z rzeczywistymi potrzebami. Zob. co do zasad zarządzania i planowania w ochronie zdrowia silnie zrytualizowaną ideologicznie publikację N.A. Siemaszki o zasadniczych podstawach radzieckiej ochrony zdrowia (*Очерки по теории организации советского здравоохранения*, Н.А. Семашко, 1947, Москва: Издательство Академии Медицинских Наук СССР, s. 10-15, <http://istmat.info/files/uploads/56077/semashko.pdf>, dostęp: 21.04.2021).

na ochronę zdrowia, przed którą stawali politycy demokratycznych państw o gospodarce rynkowej⁴⁹. Rozbudowany model socjalistyczny nie wykluczał jednak pozabudżetowych źródeł funkcjonowania ochrony zdrowia. Dopuszczano wykorzystanie na świadczenia zdrowotne innych zasobów oraz środków socjalnych, znajdujących się dyspozycji podmiotów gospodarki socjalistycznej lub instytucji publicznych oraz organizacji społecznych (lecznice i sanatoria rządowe, związkowe, zakładowe, partyjne).

Socjalistyczny model ochrony zdrowia obejmował nie tylko jego finansowanie, ale też organizację⁵⁰. Skonstruowany został w sposób silnie scentralizowany, jego struktury były wertykalne i hierarchiczne. Odpowiadał temu sposób zarządzania „służbą zdrowia”. Całością kierowało ministerstwo ochrony zdrowia. Podlegały mu wszystkie ośrodki zdrowia, szpitale i inne placówki zdrowotne⁵¹. Pracownicy systemu byli zatrudnieni i opłacani przez państwo. Swoistą specyfiką systemu, wiążącą się zarówno z leżącą u jego podstaw doktryną, jak i poglądami twórców, był znaczny nacisk na prowadzenie określonej przez władze polityki zdrowotnej oraz na profilaktykę i higienę zdrowotną. Model socjalistyczny zacieśniał przeciwstawienie ochrony zdrowia w wymiarze publicznym i indywidualnym, pozwalając traktować je łącznie.

Znaczny udział, również koncepcyjny, w tworzeniu tego modelu mieli sami lekarze, reprezentujący charakterystyczny dla tamtej epoki idealistyczny etos zawodu i będący w znacznej większości nie tylko społecznikami, ale również przeciwnikami carskiej monarchii⁵². Podobnie jak w przypadku poprzednich modeli, model socjalistyczny też nazywany jest często nazwiskiem osoby uważanej za jego twórcę. Jest nią Nikołaj A. Siemaszko (1874-1949) – lekarz, działacz bolszewicki od początku istnienia partii, współpracownik Lenina (przy tym siostrzeniec J. Plechanowa), w latach 1918-1930 radziecki komisarz ludowy ochrony zdrowia, po raz pierwszy w historii nie tylko publicznego.

Model socjalistyczny po upadku ustroju społeczno-gospodarczego, którego był częścią, nie miał szans na samodzielne trwanie. Jak wskazują doświadczenia końca XX i początku XXI wieku w krajach Europy Środkowej i Wschodniej (dawny ZSRR i państwa poddane jego dominacji), był on zastępowany wariantami modelu ubezpieczeń społecznych lub budżetowego,

⁴⁹ Korzystano z nich jednak, wprowadzając m.in. częściową odpłatność za leki spoza gwarantowanego zakresu podstawowego. W mechanizmie tym dostrzegano też funkcje wychowawcze wobec społeczeństwa.

⁵⁰ Przyjmuje się, że, podobnie jak państwo bolszewickie, również socjalistyczny system ochrony zdrowia był „tworzony od zera”. W rzeczywistości bazował on na szeroko rozwiniętym przed rewolucją i finansowanym przez samorząd (ziemstwa) systemie lecznictwa. W 1910 roku istniało w Rosji prawie 3 000 punktów lecznictwa podstawowego i ok. 1 700 szpitali z 22 000 łóżek. Poza tym istniały w systemie ubezpieczeniowym kasy chorych w większych zakładach pracy, uregulowane ustawą w 1912 roku. Jeszcze przed I wojną światową zaczęto przygotowywać przepisy dotyczących centralnie zarządzanej „cesarskiej służbie zdrowia” o szerokiej dostępności. Pod koniec 1916 roku car Mikołaj II powołał do życia pierwszy urząd o charakterze ministerstwa zdrowia. Rewolucja bolszewicka przejęła nie tylko przygotowane projekty i materiały (np. obliczenia wymaganej liczby lekarzy, wielkość finansowania, normy świadczeń opieki zdrowotnej), ale również urzędników, którzy się tym zajmowali. N. Freiberg, sekretarz carskiej komisji ds. zmian ustawodawstwa medycznego i sanitarnego, został po rewolucji członkiem ścisłego kierownictwa radzieckiego ludowego komisariatu zdrowia. Zob. *К столетию Великого Октября. Система здравоохранения Н.А. Семашко, перевернувшая мир*, П.А. Воробьев, 2017, Вестник МГНОТ (Wiestnik Moskowskiego Naucznoego Obszczestwa Terapeutow), 1.11.2017, <http://www.mgnot.ru/index.php?mod1=art&gde=ID&f=18101&m=1> (dostęp: 22.04.2021).

⁵¹ Modelowy układ był konsekwencją wielostopniowej struktury podziału terytorialnego państwa: punkt felczersko-położniczy, podstawowy terytorialny ośrodek zdrowia (poliklinika), szpital rejonowy (powiatowy), szpital obwodowy (wojewódzki), instytuty specjalistyczne. Zob. „Пирамида Семашко”, А. Механик, 2015, *Скепсис. Научно-просветительный журнал*, 6 (http://scepisis.net/library/id_3655.html, dostęp: 22.04.2021). Podobna struktura w innych systemach (w tym polskim) wydaje się wynikać raczej z racjonalnej optymalizacji niż z przejmowania wzorców, jak to miało miejsce w początkach PRL.

⁵² Postawy lekarzy znajdują „modelowe” odbicie w literaturze epoki (np. u Czechowa i Bułhakowa, którzy sami byli lekarzami). Były również charakterystyczne na ziemiach polskich (doktor Judym Żeromskiego).

albo rozwiązaniami łączącymi oba modele. Nierzadko trwają jednak, siłą tradycji albo bezwładności, jego dawne rozwiązania strukturalne i organizacyjne.

Ostatni z modeli finansowania ochrony zdrowia, model rynkowy, nie jest apriorycznie opracowaną konstrukcją. U jego początków nie widać szczególnych inspiracji doktrynalnych, analizy politycznych i społecznych uwarunkowań ani decyzji organów władzy zmuszonych do brania ich pod uwagę wraz z uwzględnieniem możliwości gospodarki i zasad skutecznego działania. Nie było też potrzeby wprowadzania go w życie regulacjami prawnymi. Jest on wynikiem naturalnego kształtowania się w określonym historycznie środowisku, zwłaszcza północno-amerykańskim⁵³. Syntetyczne ujęcie modelu rynkowego pozwala na stwierdzenie, że obca jest mu idea solidaryzmu społecznego i koncepcja ochrony zdrowia jako obowiązku państwa wobec obywateli, za którą idzie powszechność i równość w dostępie do niej. Ma on charakter wolnorynkowy z minimalną ingerencją państwa, zachowującego funkcje ogólnego gwaranta legalności działania podmiotów prywatnych na rynku. Nie ma więc mowy o organizowaniu społecznego podziału ryzyka i zarządzaniu nim w skali zbiorowości⁵⁴. Sektor ochrony zdrowia w modelu rynkowym jest po prostu segmentem rynku, na którym potrzebujący pomocy zdrowotnej jest klientem i gdzie działają prawa popytu oraz podaży. W praktyce działają wobec niego zasady indywidualnej odpowiedzialności, zapobiegliwości oraz wolnego wyboru. Dostępność usług zdrowotnych i lekarstw jest z kolei funkcją gotowości do zakupu i zapłaty za nie, zależy zatem w głównej mierze od zamożności pacjenta i hierarchii jego potrzeb.

W modelu rynkowym usługi zdrowotne oferowane są w różnych formach obrotu prywatnoprawnego. Najlepsze warunki rozwoju znalazły w nim zapoczątkowane w Wielkiej Brytanii w XVIII wieku dobrowolne prywatne ubezpieczenia zdrowotne. Wysokość składki zależy w nich przede wszystkim od wielkości ryzyka dotyczącego ubezpieczonego, w zwłaszcza od jego wieku i stanu zdrowia, rosnąc w miarę zwiększania się prawdopodobieństwa udzielenia mu świadczeń i poniesienia kosztów przez ubezpieczyciela. Zdarza się niekiedy, że składki pokrywane są przez pracodawców osób ubezpieczonych, np. w korporacjach pragnących w ten sposób związać ze sobą swoich pracowników, lecz co do zasady wybór formy i warunków ubezpieczenia jest pozostawiony decyzji ubezpieczającego oraz ubezpieczonego. Podmioty ubezpieczające i świadczące usługi zdrowotne są konkurującymi ze sobą przedsiębiorcami, a prowadzona przez nie działalność gospodarcza jest oceniana według kryteriów ekonomicznych, z zyskiem jako podstawą. Funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia wobec „nieobecności” państwa jest kontrolowane nie tylko przez „niewidzialną rękę rynku”, ale również przez jego otoczenie: uczestników dysponujących znacznym potencjałem ekonomicznym (towarzystwa ubezpieczeniowe oraz dostawcy dóbr i usług zdrowotnych), a także przez grupy nacisku, którymi są na rynku amerykańskim potężne korporacje zawodowe lekarzy i farmaceutów.

Nawet jednak w tak radykalnym wolnorynkowym systemie ochrony zdrowia jak amerykański pojawiły się zmiany w kierunku zwiększenia roli państwa. Umożliwiła je „legalizacja” od lat 30. XX wieku różnych postaci interwencjonizmu państwa federalnego, a także uznanie przez niektóre wpływowe ośrodki polityczne (demokratów) korzyści płynących z podjęcia pewnego zakresu funkcji opiekuńczych przez państwo. W programach wprowadzanych w życie od 1965

⁵³ „System ochrony zdrowia w Polsce – zmiana modelu”, M. Paszkowska, 2017, *Problemy Zarządzania*, 15, nr 3(69), cz. 1, s. 28; *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*, P. Lenio, 2018, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 137-139. C. Włodarczyk i S. Poździejch (*Systemy zdrowotne. Zarys problematyki*, 2001, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, s. 80) określają, że system modelu „wolnej inicjatywy” jest rozproszony. Nie oznacza to, że nie może stać się pod wpływem ingerencji regulacyjnej państwa jednorodnym bazowym składnikiem modelu mieszanego.

⁵⁴ Także jednak w tym modelu w odniesieniu do zbiorowości państwo przyjmuje obowiązki w zakresie zdrowia publicznego. Zob. „Funkcjonowanie współczesnych modeli”, P. Białynicki-Birula, 2007, *Zeszyty Naukowe UEK*, 759, s. 9.

wystąpiło ono jako organizator życia społecznego w celu niesienia pomocy zdrowotnej osobom starszym (powyżej 65 lat), niepełnosprawnym, chorym, matkom i dzieciom⁵⁵. Inne programy koncentrowały uwagę na ubogich, zasadniczo niemających ubezpieczenia ze źródeł prywatnych⁵⁶.

W warstwie aksjologicznej w działaniach tych chodzi także o ochronę wartości, które w społeczeństwie amerykańskim zawsze były respektowane, a dyktowana przez nie aktywność była podejmowana w niepublicznych formach filantropii i instytucji charytatywnych. Uzupełnienia modelu rynkowego w regulacjach federalnych o publicznym charakterze są specyficzne, a intencją prawodawców jest minimalizacja zakłócenia jego funkcjonowania. Podmioty państwowe działają w ramach tego systemu wedle ogólnych zasad rynkowych. Jednak samo ich dopuszczenie i funkcjonowanie wymagało wprowadzenia regulacji na rynku ubezpieczeniowym oraz usług zdrowotnych, zmian prawa podatkowego oraz umożliwienia dotacji, a także zainicjowania niosących z sobą wydatki programów rządowych. Środki publiczne dla tych form łączących elementy ubezpieczenia i pomocy budżetowej pochodzą z dodatkowych podatków (z udziałem pracodawców), częściowo składek, i za pośrednictwem budżetu trafiają do świadczeniodawców, podobnie jak środki od prywatnych ubezpieczycieli. Innym mechanizmem jest opłacanie składek z zebranych środków publicznych. Interwencja państwa, której adresatem w pierwszym rzędzie są osoby pozostające wcześniej poza rynkową ochroną zdrowia, ma jednak wpływ na liczbę ubezpieczeń i świadczeń, a więc także na ich ceny⁵⁷. W związku z dużą liczbą osób objętych programami wpływ ten jest znaczący, choć z drugiej strony liczba beneficjentów, pomimo że – podobnie jak wydatki – stale rośnie, nie podlega znaczącym fluktuacjom.

⁵⁵ Mają one postać programów pomocowych. Zob. „Finansowanie systemu ochrony zdrowia w Polsce”, P. Łuniewska, 2014, *Współczesna Gospodarka*, 5(1), s. 69, a także „Funkcjonowanie współczesnych modeli”, P. Białynicki-Birula, 2007, *Zeszyty Naukowe UEK*, 759, s. 17. Chodzi przede wszystkim o istniejący od 1965 roku Medicare, pokrywający w różnych wariantach i różnymi metodami (czasem z ograniczeniami) koszty leczenia szpitalnego, usług medycznych i leków dla starszych i niektórych kategorii niepełnosprawnych. Program ten obejmował w 2018 roku prawie 60 z 327 mln mieszkańców USA. Zob. The 2019 Annual Report of the Boards of Trustees of the Federal Hospital Insurance and Federal Supplementary Medical Insurance Trust Funds, <https://www.cms.gov/Research-Statistics-Data-and-Systems/Statistics-Trends-and-Reports/ReportsTrustFunds/Downloads/TR2019.pdf>, s. 6 (dostęp: 22.05.202).

⁵⁶ Program pomocy społecznej Medicaid także funkcjonuje od 1965 roku i dotyczy osób o niskich dochodach, koncentrując się na osobach starszych, dzieciach, kobietach w ciąży i osobach wychowujących dzieci. Jego celem jest doprowadzenie do uzyskania przez nie ubezpieczenia zdrowotnego. Finansowanie odbywa się poprzez budżet federalny i budżety stanowe. Medicaid objął w 2018 roku ok. 64 mln osób (ok. 20% mieszkańców i prawie 50% noworodków), przy czym zakresy podmiotowe Medicare i Medicaid w pewnej części pokrywają się (9 mln osób). Program tzw. Obamacare (Patient Protection and Affordable Care Act z 2010 roku) rozszerzył krąg uprawnionych do pomocy, wprowadził obowiązek ubezpieczycieli zawarcia umowy z określonymi kategoriami osób i zwiększył udział finansowania przez władze federalne, wprowadził też jednak dodatkowy podatek dla nieubezpieczonych prywatnie. W obecnym kształcie modelu poza systemem ochrony zdrowia żyje w USA w dalszym ciągu ok. 30 mln osób. Zob. *U.S. Health Care Coverage and Spending*, Congressional Research Service, In Focus, January 26, 2021, <https://fas.org/sgp/crs/misc/IF10830.pdf> (dostęp: 22.05.2021).

⁵⁷ Pośrednio ma też wpływ na jakość świadczeń. Istotne są różnice między poszczególnymi stanami. Zob. „Medicaid Managed Care’s Effects on Costs, Access, and Quality. An Update”, D. Franco Montoya, P. Kaur Chehal, E.K. Adams, *Annual Review of Public Health*, 41, s. 537-549, <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev-publhealth-040119-094345> (dostęp: 16.05.2021).

Przemiany polskiego systemu ochrony zdrowia i sposobów jego finansowania

Warto zanalizować, jak przedstawia się rozwój polskiego systemu ochrony zdrowia na tle przedstawionych wcześniej modelowych rozwiązań jej finansowania.

Już u samego zarania niepodległości RP, w niezwykle złożonej sytuacji społecznej, politycznej i gospodarczej, władze podjęły się regulacji prawnej ochrony zdrowia⁵⁸. Prace nad nią prowadzone były zresztą wcześniej, w latach 1917-1918, w Tymczasowej Radzie Stanu (w Komisji Departamentu Pracy do spraw Kas Chorych) i w samorządzie łódzkim oraz warszawskim⁵⁹. W znacznej mierze wzorowano się na obowiązującej od 1911 roku zmodyfikowanej niemieckiej regulacji ubezpieczeniowej, dostosowując jej zasady do polskich warunków. W styczniu 1919 roku, jeszcze przed zwołaniem Sejmu Ustawodawczego, dekretem naczelnika państwa mającym rangę ustawy, wprowadzono przepisy o ubezpieczeniu zdrowotnym obejmującym wszystkich utrzymujących się z pracy najemnej (art. 4), w tym także „urzędników i pracowników gminnych i państwowych”⁶⁰. Powołano do życia kasy chorych, co najmniej jedną w każdym powiecie i w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców (art. 1, art. 2). Kasy miały osobowość prawną (art. 3). Udzielały one swoim członkom i ich rodzinom bezpłatnej pomocy lekarskiej, zasiłków na koszty pogrzebów oraz zasiłków pieniężnych (art. 44). Pomoc lekarska przysługiwała członkom kas (płatnikom) przez okres choroby trwającej do 26 tygodni (art. 45, a jeśli nie pobierano zasiłku chorobowego, nawet do 39 tygodni – art. 46), zaś pozostającym na utrzymaniu „ślubnym i nieślubnym” członkom ich rodzin przez 13 tygodni (art. 67). Pomoc ta obejmowała także „dostarczanie lekarstw, środków opatrunkowych, okularów i innych pomniejszych środków leczniczych służących do przywrócenia zdrowia i zdolności zarobkowania, oraz środków pomocniczych przeciwko zniekształceniu i kalectwu, służących do przywrócenia zdrowia i zdolności zarobkowania” (art. 45 lit. a). Statuty kas ustalały maksymalną wysokość wydatków na środki pomocnicze i lecznicze. Dla członków rodzin bezpłatna była tylko sama pomoc lekarska i lekarstwa (art. 67 lit. a). Za zgodą chorego można było zamiast udzielania pomocy lekarskiej umieścić go w szpitalu, ponosząc koszty leczenia i utrzymania „według najniższej taryfy” (art. 57). W niektórych sytuacjach (np. przy chorobie zakaźnej) kasa była do tego zobowiązana na zlecenie lekarza lub mogła umieścić pacjenta bez jego zgody (art. 58). Członkowie kasy mieli prawo „wolnego wyboru lekarza spośród tych, z którymi kasa zawarła umowę” (art. 81). Dla zapewnienia kasom „korzystniejszych warunków” działania ich zarządy miały uprawnienie do zawierania umów ze szpitalami, lecznicami prywatnymi i gminnymi, z właścicielami aptek,

⁵⁸ Na ziemiach II Rzeczypospolitej obowiązywało w tym zakresie sześć różnych systemów prawnych odziedziczonych po zaborcach. W praktyce jednak żaden inny model finansowania poza ubezpieczeniowym w różnych wariantach narodowych nie był wówczas na świecie stosowany. Por. „Dyskusja ubezpieczeniowa na łamach „Gospodarki Narodowej” w latach 1931-1939”, A. Jarosz, 2001, *Gospodarka Narodowa*, 11-12(123-124), s. 1-2; „Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 80 lat ciągłości ubezpieczeń społecznych”, Z. Derdziuk, 2014, w: K.W. Frieske, E. Przychodaj (red.), *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Społecznych – Zakład Ubezpieczeń Społecznych, s. 19.

⁵⁹ Zob. „Stan badań nad historią prawa ubezpieczeń społecznych w okresie II Rzeczypospolitej (1918-1939)”, M.J. Mazurkiewicz, 2015, *Studia Iuridica Toruniensia*, XVII, s. 151-152.

⁶⁰ Dekret z dnia 11 stycznia 1919 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby (Dz.P.P.P. z 1919 r., Nr 9, poz. 122). Art. 4 przepisów przejściowych pozbawiał mocy na obszarze zaboru rosyjskiego ustawę z 1912 roku o ubezpieczeniu robotników na wypadek choroby (obowiązywała tylko w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 20 robotników), tymczasowo zachowywał natomiast obowiązujące regulacje w pozostałych zaborach (niemiecką w zakresie ubezpieczenia od chorób istniejącą od 1883, a zwłaszcza ordynację ubezpieczeniową Rzeszy niemieckiej z 27 lipca 1911 roku i austriacką wprowadzoną w latach 1887 i 1888). Dekret naczelnika państwa (J. Piłsudskiego) był kontrasygnowany przez premiera (J. Moraczewskiego) i członków ówczesnego rządu o orientacji socjalistycznej. Zob. też „Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 80 lat ciągłości ubezpieczeń społecznych”, Z. Derdziuk, 2014, w: K.W. Frieske, E. Przychodaj (red.), *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Społecznych – Zakład Ubezpieczeń Społecznych, s. 19.

składów materiałów aptecznych oraz środków leczniczych itp. (art. 84). Kasy mogły też zakładać i prowadzić własne ambulatoria, apteki, szpitale, sanatoria, domy dla ozdrowieńców, zakłady leczenia fizykalnego, instytuty diagnostyczne itp. (art. 85). Jeśli kasa spełniała przez dłuższy czas kryteria świadczące o jej dobrym stanie finansowym (gwarantującym bezpieczeństwo świadczeń dla członków), mogła wprowadzić ponadnormatywne świadczenia nadzwyczajne. Jeśli stan finansowy był bardzo dobry, była zobowiązana to uczynić (art. 68, art. 171). Świadczenia nadzwyczajne mogły obejmować m.in. przedłużenie czasu pomocy chorym, wydawanie im bezpłatnego pożywienia i większych środków leczniczych lub pomocniczych, podwyższanie zasiłku domowego przy leczeniu szpitalnym czy ustanowienie opieki nad ozdrowieńcami (art. 68).

Przynależność do kasy obejmującej określony obszar była obowiązkowa i wynikała zasadniczo z miejsca zatrudnienia (art. 7). Zgłoszenie zatrudnionego było obowiązkiem pracodawcy (art. 29). Wyjątki od obowiązkowego ubezpieczenia dotyczyły mogły zatrudnionych w instytucjach publicznych lub określonych przedsiębiorstwach, w których pracodawcy sami gwarantowali pracownikom świadczenia zdrowotne w wysokości nie niższej niż w okręgu danej kasy. Rozstrzygały o nich zarządy kas na wniosek pracodawcy poparty przez większość zatrudnionych (art. 10, art. 11). Możliwe były też ubezpieczenia dobrowolne (art. 14).

Działalność kas chorych była finansowana zgodnie z modelem ubezpieczeń ze składek członków (art. 87). Nadwyżki należało lokować na depozytach bankowych. Składki wraz z innymi dochodami, które przepisy dopuszczały, musiały pokryć koszty funkcjonowania kasy. O wymiarze składek i zasiłków decydowała przynależność ubezpieczonego do jednej z 12 grup ustalonych w zależności od wysokości zarobków (art. 37). Wysokość składek, wyjściowo przyjęta na 5% zarobków, zależna była ostatecznie od wielkości wydatków kasy. Opłacali je w 60% pracodawcy, a w 40% zatrudnieni (art. 87-90). Dekret przewidywał, że wyjątkowo część składki opłacała zamiast pracodawcy gmina miejsca zamieszkania (art. 92 – za „niestale zatrudnionych”), zaś skarb państwa (budżet) zwracał kasom koszty leczenia (i zasiłku) ich członków „tracących zarobek wskutek braku pracy” oraz członków ich rodzin (art. 96).

Kasy chorych miały charakter samorządowy. W skład ich zarządów wchodził wybrani w demokratyczny sposób przedstawiciele obowiązkowo ubezpieczonych oraz pracodawców (art. 122 i następne). Kasy mogły tworzyć związki okręgowe i związek ogólnopolski oraz zawierać porozumienia dla realizacji swych celów (art. 173). Państwo zastrzegło sobie wytyczanie kierunków polityki zdrowotnej oraz nadzór nad instytucjami ubezpieczeniowymi poprzez urzędy ubezpieczeń społecznych. W ich skład także włączono przedstawicieli pracowników i pracodawców (art. 183). Urzędy zatwierdzały statuty poszczególnych kas (art. 181). Przyjęto, że budowa jednolitego systemu ubezpieczeń na wypadek choroby powinna zostać ukończona w Polsce w ciągu 3 lat (art. 6), a w ciągu 2 lat istniejące wcześniej kasy powinny dostosować swoje statuty do regulacji dekretu lub rozwiązać się (art. 5 przepisów przejściowych).

Wobec zmieniającej się sytuacji społecznej i politycznej zrezygnowano z przedstawienia dekretu Sejmowi Ustawodawczemu, który w krótkim czasie podjął własne prace legislacyjne, przyjmując dekret za ich podstawę. W maju 1920 roku Sejm Ustawodawczy uchwalił ustawę o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby⁶¹. Ubezpieczenie obejmowało wszystkich „zatrudnionych na podstawie stosunku roboczego lub służbowego” (art. 3)⁶². Ustawa doskonaliła i rozszerzała model przyjęty w dekreście z poprzedniego roku. Większa drobiazgowość regulacji zmniejszała autonomię poszczególnych kas na rzecz jednolitości systemu nadzorowanego

⁶¹ Ustawa z dnia 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby (Dz.U. z 1920 r., Nr 44, poz. 272).

⁶² Szacuje się, że mimo obligatoryjności ubezpieczeń obejmowały one z uwagi na strukturę społeczną i strukturę zatrudnienia (dominacja rolnictwa, drobnego rzemiosła i handlu rodzinnego) mniej niż 20% społeczeństwa.

przez państwo⁶³. Proces tworzenia sieci kas chorych był długotrwały i trudny, zwłaszcza na ziemiach wschodnich dawnego zaboru rosyjskiego⁶⁴.

Prace nad doskonaleniem ubezpieczeń zdrowotnych podjęto w 1927 roku, zintensyfikowano je w 1929 i sfinalizowano w roku 1933 w procesie tworzenia całościowego systemu ubezpieczeń społecznych⁶⁵. W uchwalonej wtedy ustawie o ubezpieczeniu społecznym stały się one tylko jednym z przedmiotów regulacji prawnej⁶⁶. Znacznie powiększono w stosunku do nich obszar szczegółowych regulacji ustawowych, zwłaszcza co do charakteru i zakresu świadczeń, struktury i organizacji systemu oraz zasad jego funkcjonowania i gospodarki finansowej. W miejsce kas chorych powołano „ubezpieczalnie społeczne” (art. 17 i art. 296), które miały przejąć ich majątek na obszarze swojej właściwości terytorialnej (art. 233). Okręgi ubezpieczalni społecznych obejmujących jeden lub kilka powiatów i ich siedziby określać miał Minister Opieki Społecznej, kierując się liczbą obowiązkowo ubezpieczonych (art. 22: nie mogła być niższa niż 10 tys.). Okręg jednej ubezpieczalni obejmował średnio 4-5 powiatów. Większe niż wcześniej okręgi miały gwarantować uzyskanie przez ubezpieczalnie odpowiedniej rezerwy środków finansowych, większego potencjału ekonomicznego i stabilizacji, a poza tym uproszczenie struktur, którymi zamierzano kierować⁶⁷. Wprowadzane przez sanację zmiany również w zakresie ubezpieczeń społecznych wzmocniały organy państwa kosztem demokratycznie wybieranego samorządu⁶⁸. Działalność ubezpieczalni była odtąd uzupełniana i koordynowana przez „zakłady ubezpieczeń społecznych” (art. 243 i nast.). Było ich cztery: Zakład Ubezpieczenia na Wypadek Choroby, Zakład Ubezpieczenia od Wypadków, Zakład Ubezpieczenia Emerytalnego Robotników i Zakład

⁶³ Rozszerzono m.in. zakres podmiotowy obowiązkowego ubezpieczenia, zniesiono zakładowe i branżowe świadczenia zdrowotne zwalniające od obowiązku ubezpieczenia (dopuszczono tylko osobną kolejową kasę chorych), zwiększono liczbę grup zarobkowych do 14, wprowadzono szerszy zakres statutowych obowiązków kas, uszczegółowiono zasady poboru składek, przyjęto obowiązek składkowy od każdego otrzymanego wynagrodzenia niezależnie od liczby pracodawców ubezpieczonego, uregulowano dokładniej zasady działania organów kas i ich gospodarki finansowej. Związki kas (okręgowe i ogólnopolski) stały się obowiązkowe. Wskazując źródła dochodów kas chorych, wykluczono możliwość prowadzenia odpłatnej działalności zdrowotnej czy aktywności gospodarczej na cele statutowe. Oprócz składek dochody pochodzić mogły z kar, darowizn i zapisów, zapomóg instytucji publicznych (czyli subwencji) oraz odsetek od kapitałów, które kasy obowiązane były lokować (art. 86 i art. 87).

⁶⁴ Zob. w odniesieniu do robotników leśnych *Wyręby drzewostanu i Kasy Chorych na Kresach Wschodnich*, I. Szac, 1931, Równe 1931, s. 1 (<https://academica.edu.pl/reading/readSingle?page=11&uid=9618105>, dostęp: 23.04.2021). Zwraca uwagę prowadząca do negatywnych skutków zróżnicowana interpretacja stanów faktycznych i przepisów przez poszczególne niezależne od siebie kasy chorych (m.in. s. 11). Zob. też „Pamiętnik”, S. Giebocki, 1939, w: *Pamiętniki lekarzy*, Warszawa: Wyd. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, s. 274; „Dyskusja ubezpieczeniowa na łamach „Gospodarki Narodowej” w latach 1931-1939”, A. Jarosz, 2001, *Gospodarka Narodowa*, 11-12(123-124), s. 6-7.

⁶⁵ „Ubezpieczenie emerytalne robotników w Polsce w latach 1918-1939”, A. Jarosz-Nojszewska, 2012, w: J. Chumiński, M. Zawadka (red.), *Z dziejów przemysłu przed 1945 rokiem*, VII Wrocławskie Spotkania z Historią Gospodarczą, Wrocław: Wydawnictwo Gajt, s. 273-274.

⁶⁶ Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U z 1933 r., Nr 51, poz. 396), tzw. „ustawa scalieniowa”, w mocy od 1.01.1934 roku, scaliła w jednym akcie regulacje istniejących rodzajów ubezpieczeń społecznych i objęła sobą wszystkie dawne zabory poza obszarem Górnego Śląska, na którym zobowiązania międzynarodowe utrzymały wcześniejsze ustawodawstwo socjalne. Ustawa ta obowiązywała formalnie do końca 1998 roku (art. 171 pkt. 1 ustawy z o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym z 1997 roku). Od 1.01.1999 roku ubezpieczenia zdrowotne podlegały regulacjom ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. z 1997 r., Nr 28, poz. 153).

⁶⁷ Zmniejszenia liczby kas chorych i pokrewnych struktur z prawie 300 do 61 dokonano już w 1931 roku na podstawie Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. o organizacji i funkcjonowaniu instytucji ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 1930 r., Nr 81, poz. 635), art. 72 i Rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 28 września 1931 r. w sprawie reorganizacji kas chorych (Dz.U. z 1931 r., Nr 94, poz. 724; por. zał. 1 i 2: 75% kas uległo wtedy likwidacji). Zob. „Kształtowanie się Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako podmiotu ubezpieczeń społecznych w Polsce”, P. Makarzec, 2017, *Roczniki Ekonomii i Zarządzania*, 9(45), nr 2, s. 10; Scalenie i tworzenie polskiego systemu ubezpieczeń społecznych, https://www.zus.pl/o-zus/o-nas/85-lat-zus/tworzenie-polskiego-systemu-ubezpieczen-spoecznych#_ftn1 (dostęp: 23.03.20210).

⁶⁸ W kasach chorych w ośrodkach robotniczych silne były wpływy opozycyjnej PPS.

Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych. Ubezpieczalnie tworzyły fundusze rezerwowe oraz specjalne fundusze celowe, podobnie jak Zakład Ubezpieczenia na Wypadek Choroby (art. 17, art. 237-239). Wszystkie te instytucje były podmiotami prawa publicznego.

Rozszerzono i sprecyzowano krąg osób obowiązkowo ubezpieczonych. Przyjęto, że wysokość składki na ubezpieczenie zdrowotne wynosić będzie 5% zarobku osoby ubezpieczonej (art. 220 ust. 1 pkt. 1; składka pracowników umysłowych wynosiła 4,6%)⁶⁹. Według nowych przepisów składka „przypadała w połowie na pracownika” (art. 220 ust. 2). Przyjęto maksymalną wysokość wynagrodzenia, od którego pobierano składki; od wyższych niż to maksimum wynagrodzeń nie była już ona wymagana (art. 13). Zasady udzielania pomocy leczniczej przez ubezpieczalnie powtarzały konstrukcje poprzednich regulacji dotyczących kas chorych⁷⁰. Zauważalna okazała się ogólna tendencja ograniczania swobody umów czy zakładania własnych placówek zdrowotnych poprzez wprowadzenie do procesów decyzyjnych odpowiedniego centralnego zakładu albo ministerstwa opieki społecznej (art. 122 i nast.). Wprowadzono ponadto w ustawie zasadę częściowej odpłatności („dopłaty”) „za porady lekarskie, lekarstwa, środki lecznicze, pomocnicze i zabiegi lecznicze”, które ustalać miał w rozporządzeniu minister opieki społecznej (art. 96 ust. 1).

Rozszerzono stosowanie metody kapitałowej. Do dochodów („wpływów”) ubezpieczalni dołączono obok składek i dopłat (oraz przysługujących już kasom chorych odsetek od kapitałów) także dochody „z urzędzeń i majątku” (art. 234 pkt 6). Dopuszczono więc m.in. wpływy z najmu nieruchomości. Ubezpieczalnie nie mogły jednak prowadzić działalności gospodarczej, zwłaszcza w sferze statutowej. Założona konieczność przepływów finansowych między wszystkimi podmiotami systemu komplikowała gospodarkę finansową.

Była to jedna z przyczyn, dla których w 1934 roku dokonano w rozporządzeniu prezydenta modyfikacji struktury systemu ubezpieczeń przyjętej w poprzednim roku⁷¹. W miejsce czterech zakładów ubezpieczeń społecznych utworzono istniejący do dzisiaj Zakład Ubezpieczeń Społecznych z siedzibą w Warszawie, mogący jednak tworzyć „lokalne oddziały” (art. 17, art. 55). Zakład ten zarządzał pięcioma funduszami odpowiadającymi zakresowo wcześniejszym zakładom (dodano Fundusz Ubezpieczeń na Wypadek Braku Pracy Pracowników Umysłowych). Fundusze były osobami prawa publicznego i miały własność „majątku i wpływów związanych z poszczególnymi rodzajami ubezpieczeń” (art. 17 a). Jednym z nich był Ogólny Fundusz Ubezpieczenia na Wypadek Choroby i Macierzyństwa. Fundusze były w zasadzie instytucjami samofinansującymi

⁶⁹ Pracowników umysłowych obciążały też składki przewidziane w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 o ubezpieczeniu pracowników umysłowych (Dz.U. z 1927 r., Nr 106, poz. 911), które obowiązywało do 1954 roku. Zasadniczo dotyczyły ubezpieczeń na wypadek bezrobocia i niezdolności do wykonywania zawodu, śmierci oraz na starość. Mowa w niej była jednak także o pomocy leczniczej w okresie bezrobocia oraz po zakończeniu okresu ubezpieczenia na zasadach ogólnych, o ile choroba trwała nadal (art. 15, 20, 25 i 41). Składka na świadczenia na wypadek braku pracy (obejmowały też zasiłek chorobowy) zależała od „grupy zarobkowej” i wynosiła 2% od jej dolnego progu (progi zmieniały się skokowo o wartości od 30 do 80 zł; art. 14 i 102). Koszty wydłużonego leczenia pokrywane były ze składek emerytalnych, które wynosiły 8% (art. 103). Składki ubezpieczenia emerytalnego i od bezrobocia pracowników umysłowych zarabiających mniej niż próg najniższej grupy pokrywał w całości pracodawca, zarabiających powyżej najwyższego progu – tylko w 40%. W pozostałych grupach udział pracodawcy w składce wynosił 60% i 50% przy wyższych zarobkach (art. 104). Składka zdrowotna i wypadkowa opłacane były na zasadach ustaw ogólnych. Cały system ubezpieczeń społecznych był zespołem dobrze skorelowanych między sobą podsystemów, łącznie z ubezpieczeniami zdrowotnymi.

⁷⁰ Interesujące jest spostrzeżenie S. Giebockiego („Pamiętnik”, 1939, w: *Pamiętniki lekarzy*, Warszawa: Wydawnictwo Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, s. 274-275), że „fundusze Kas Chorych były przeważnie wyczerpywane... [w następujący sposób:], tak więc 17% szło na aptekę, 17% na lekarzy i akuszerki, 40% na zasiłki chorobowe, 8% na administrację, 4% na transport chorych, 15% na szpitale i sanatoria”. Pamiętnikarz zapisuje, że „urzędnicy państwowi dopłacali 25% ceny zapisywanego lekarstwa”.

⁷¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 24 października 1934 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. z 1934 r., Nr 95, poz. 855).

się, bez możliwości przenoszenia środków między nimi. Pozycja ZUS wobec ubezpieczalni uległa dodatkowemu wzmocnieniu także przez samą konstrukcję prawną Funduszu i scentralizowane zarządzanie⁷². We wspomnianym rozporządzeniu prezydenta zrobiono następny krok do „etatyżacji” ubezpieczeń zdrowotnych, wprowadzając obowiązek instytucji ubezpieczeniowych i związków samorządu terytorialnego do wzajemnego korzystania dla swoich potrzeb, na zasadach i w zakresie ustalonym przez organy rządowe, z prowadzonych przez nie zakładów i urzędów sanitarnych leczniczych i zapobiegawczych, jak również z aptek, składnic aptecznych (szczebel pośredni między hurtowniami leków i aptekami⁷³) i punktów rozdawania leków. Podobny obowiązek spoczywał na instytucjach ubezpieczeń społecznych w odniesieniu do zakładów i urzędów prowadzonych przez instytucje państwowe (rządowe, art. 126 ust. 2).

Przed samą wojną wydano ustawę o publicznej służbie zdrowia⁷⁴. Zgodnie z utrwalonym podziałem, do szerokiego i zróżnicowanego zakresu jej zadań należeć miało „wykonywanie pieczy nad zdrowiem ludności”. W szczególności wchodziło doń zwalczanie chorób i profilaktyka, opieka nad matką i dzieckiem, nadzór nad zakładami leczniczymi i uzdrowiskami, nad „higieną bytowania”, zaopatrzeniem w wodę i usuwaniem nieczystości, prowadzenie nadzoru sanitarnego nad artykułami żywnościowymi oraz wyrobem i obrotem środkami leczniczymi (art. 1). Zadania te realizować miał w systemie budżetowym minister opieki społecznej przy pomocy – przede wszystkim – administracji ogólnej i samorządowej. Są to kompetencje rozdzielone współcześnie między różne instytucje administracji rządowej. Podstawą systemu publicznej służby zdrowia stawały się działające już wcześniej samorządowe ośrodki zdrowia⁷⁵. Ich zadania widziano w szczególności w sprawowaniu opieki higienicznej i lekarskiej nad matką i dzieckiem (do wieku szkolnego włącznie), zwalczaniu chorób społecznych i zakaźnych, pieczy nad higieną środowiska („otoczenia”), pomocy leczniczej w nagłych przypadkach, a także służenia nią ubogim. Zadaniem publicznej służby zdrowia miała być więc także ochrona zdrowia indywidualnego w ważnych społecznie zakresach, niezależnie od systemu ubezpieczeniowego. Ośrodki zdrowia mogły zawierać umowy o świadczenie usług leczniczych z ubezpieczalnią społeczną (art. 6 ust. 1). Założono, że docelowo wszystkie jednostki samorządowe będą „zakładać, utrzymywać i prowadzić” ośrodki zdrowia oraz zatrudniać odpowiednią liczbę lekarzy i „niezbędnego personelu fachowego” (art. 7 ust. 1, art. 5 ust. 1). Można przypuszczać, że w dalszej perspektywie ówczesne władze zmierzały do stworzenia całościowego systemu publicznej służby zdrowia w mieszanym modelu ubezpieczeniowo-budżetowym⁷⁶. Koncepcja ta wykazuje pewne podobieństwa do aktualnie funkcjonującego systemu.

Zmiany wprowadzane w kolejnych regulacjach prawnych w dwudziestoleciu międzywojennym mieściły się jednak w zasadzie w ramach koncepcji przyjętych w 1919 roku. Od początku traktowano regulacje opieki zdrowotnej w modelu ubezpieczeniowym jako część szerszego zagadnienia ubezpieczeń społecznych w kontekście zabezpieczeń i ochrony pracy oraz pracownika. Wzorem u progu II Rzeczypospolitej mogły być tylko warianty modelu

⁷² Dodatkowo dochodziły instrumenty ekonomiczne, m.in. zwiększenie obowiązkowych wpłat do ZUS-u wpływów ze składek zdrowotnych z 2-3% do 20% ich rocznej wartości (art. 239, służyły redystrybucji na subwencje, a ostateczną wielkość ustalał Minister Opieki Społecznej) oraz obowiązek przekazywania Zakładowi całości wpływów ze składek na niezdrowotne ubezpieczenia społeczne (art. 235).

⁷³ Zob. „Zaopatrzenie farmaceutyczny w systemie lecznictwa ubezpieczeniowego w II Rzeczypospolitej”, K. Hanisz, 1996, *Medycyna Nowożytna*, 3(1-2), s. 155.

⁷⁴ Ustawa o publicznej służbie zdrowia z 15 czerwca 1939 r. (Dz.U. z 1939 r., Nr 54, poz. 342).

⁷⁵ Zob. „Od Drugiej Rzeczypospolitej do Polski Ludowej. Ewolucja systemu ochrony zdrowia w Polsce w latach 1944-1950”, P. Grata, 2017, *Polska 1944/45-1989, Studia i Materiały*, XV, s. 7.

⁷⁶ Należy przypomnieć, że inicjatorem silnego zaangażowania administracji publicznej w działania na rzecz ochrony zdrowia, w szczególności zdrowia publicznego (w tym higieny i profilaktyki), był ówczesny premier F.S. Składkowski, z zawodu lekarz.

ubezpieczeniowego. Inne wówczas nie istniały. Regulacje znane z dobrze funkcjonującej praktyki niemieckiej i austriackiej można było dostosowywać do polskiej praktyki i na swój sposób doskonalić⁷⁷. Na plan pierwszy wysuwało się ubezpieczenie zdrowotne razem z chorobowym oraz wypadkowe. Później włączono do całościowej regulacji pozostałe elementy ubezpieczeń społecznych (emerytury i renty – „na wypadek niezdolności do zarobkowania lub śmierci osoby ubezpieczonej”). Postępująca centralizacja sektora ubezpieczeń zdrowotnych i zwiększanie nadzoru państwa była wypadkową rzeczywistych potrzeb usprawnienia działalności, zabezpieczenia przed nieprawidłowościami oraz politycznych dążeń sprawujących władzę⁷⁸. Nie odchodzono jednak radykalnie od koncepcji jego funkcjonowania. Dotyczy to zwłaszcza zasad finansowania (dopłaty budżetowe pojawiły się w szerszym zakresie tylko w przypadku świadczeń emerytalnych). Przyjęte rozwiązania strukturalno-organizacyjne też miały charakter centralistyczny i ułatwiający nadzór państwa. Zachowano jednak pewien zakres swobody samorządu instytucji ubezpieczeniowych. Przepisy przedwojenne na tyle dobrze realizowały cele silnie scentralizowanego i sterowanego przez państwo systemu ochrony zdrowia, że również po zmianie ustroju społeczno-gospodarczego w PRL, odejściu od samorządności i zmianie sposobu finansowania na budżetowy, jego elementy, spełniające nowe funkcje, mogły być zachowane bez konieczności tworzenia nowych.

Deklaracje sił politycznych przejmujących władzę w Polsce po II wojnie światowej nie rysowały z początku scenariusza radykalnej zmiany modelu i zatajały rzeczywiste zamiary. Manifest PKWN z 22 lipca 1944 roku podkreślał konieczność poprawy bytu oraz potrzebę „nowoczesnych” regulacji w zakresie ochrony pracy i pracowników. W odniesieniu do ubezpieczeń mówił, że „natychmiast rozpocznie się odbudowa i rozbudowa instytucji Ubezpieczeń Społecznych na wypadek choroby, inwalidztwa, bezrobocia oraz ubezpieczenia na starość” i że instytucje te „oparte będą na zasadach demokratycznego samorządu”⁷⁹. Nowe władze rychło podjęły pierwsze kroki legislacyjne. Miały one głównie cele polityczno-propagandowe. Dekrety PKWN zniosły pobierane przez ubezpieczalnie od 1933 roku dopłaty „za porady lekarskie, lekarstwa, środki lecznicze, pomocnicze i zabiegi lecznicze”⁸⁰, dostosowały wymiar świadczeń oraz składek do faktycznych zarobków (likwidując ograniczenia), ustalając je także dla osób o bardzo niskim wynagrodzeniu, a nawet pracujących bez wynagrodzenia⁸¹. Wydany we wrześniu 1945 roku dekret, który przerzucał opłatę całości składki na pracodawców, był już jednak zapowiedzią odejścia od koncepcji solidarności społecznej, a w perspektywie upaństwowienia („uspołecznienia”)

⁷⁷ Por. „Stan badań nad historią prawa ubezpieczeń społecznych w okresie II Rzeczypospolitej (1918-1939)”, M.J. Mazurkiewicz, 2015, *Studia Iuridica Toruniensia*, XVII, s. 149, 152.

⁷⁸ Sanacyjne wyobrażenia o silnym państwie narzucały mechanizmy jednolitego zarządzania sprawami publicznymi i publicznym majątkiem. W tym wypadku władza brała pod uwagę silną pozycję ekonomiczną kas chorych (a potem ubezpieczalni) i ich wpływ na gospodarkę. Sektor ubezpieczeń społecznych wykazywał dużą dynamikę rozwoju. Wartość majątku funduszy zarządzanych przez ZUS stale wzrastała i wyniosła przed wojną ok. 1,5 mld zł. Zob. „Kształtowanie się Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako podmiotu ubezpieczeń społecznych w Polsce”, P. Makarzec, 2017, *Roczniki Ekonomii i Zarządzania*, 9(45), nr 2, s. 17. W tym samym czasie budżet Polski (1938 rok) zamknął się po stronie dochodów i wydatków kwotami nieco niższymi od 2,5 mld zł. Zob. Budżet II Rzeczypospolitej w latach 1924-1939, <https://dzieje.pl/infografiki/budzet-ii-rzeczypospolitej-w-latach-1924-1939> (dostęp: 02.04.2021).

⁷⁹ Zob. https://pl.wikisource.org/wiki/Manifest_Polskiego_Komitetu_Wyzwolenia_Narodowego (dostęp: 06.04.2021). W okresie okupacji kierowany przez ZUS system ubezpieczeniowy działał pod niemieckim zarządem wyłącznie na terenie Generalnego Gubernatorstwa. Borykał się z bardzo trudnymi warunkami finansowymi (utrata części majątku i wpływów ze składek). Zob. „Kształtowanie się Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako podmiotu ubezpieczeń społecznych w Polsce”, P. Makarzec, 2017, *Roczniki Ekonomii i Zarządzania*, 9(45), nr 2.

⁸⁰ Art. 1 wydanego dzień po dekrete o reformie rolnej Dekretu PKWN z 7 września 1944 r. o zniesieniu dopłat pobieranych przez ubezpieczalnie społeczne od ubezpieczonych (Dz.U. z 1944 r., Nr 4, poz. 19).

⁸¹ Dekret PKWN z dnia 23 października 1944 r. o zmianie ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. z 1944 r., Nr 4, poz. 44).

gospodarki również odejścia od systemu ubezpieczeń opartych o składki⁸². Wydane w następnych latach dekrety rozszerzały uprawnienia ubezpieczonych i podporządkowywały w jeszcze większym stopniu działalność ubezpieczalni przepisom wydawanym przez administrację rządową. Z drugiej strony zwiększone koszty ochrony zdrowia spowodowały mało zachęcającą propagandowo likwidację uprawnienia do zasiłku, jeśli choroba trwała mniej niż 3 dni. Po formalnej likwidacji autonomii Górnego Śląska zniesiono także obowiązujące tam odrębne, pruskie jeszcze, regulacje ubezpieczeniowe, co zakończyło w 1946 roku ostatecznie proces „scalania”⁸³. Dalsze zmiany ubezpieczeń społecznych w latach 1947-1950 prowadziły z jednej strony do zwiększenia socjalnych uprawnień ubezpieczonych do świadczeń⁸⁴, z drugiej – do centralizacji zarządzania funduszami.

W 1949 roku zniesiono ograniczenie okresu świadczenia pomocy leczniczej (poprzednio 26 tygodni i 13 dla członków rodzin), przyznając prawo do niej nawet po ustaniu stosunku pracy (przez 26 tygodni). Zniesiono odrębność finansową ubezpieczeń na wypadek choroby oraz macierzyństwa, od wypadków i chorób zawodowych oraz ubezpieczenia emerytalnego robotników i pracowników umysłowych, wprowadzono wspólny fundusz zarządzany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i ustanowiono składkę łączną. Miała ona zapewnić zbilansowanie wydatków na świadczenia oraz kosztów administracyjnych i innych wydatków z nimi związanych. Przyjęto, że jej wysokość będzie zróżnicowana w zależności od działu gospodarki. Konkretną wielkość obciążenia ustalać miała Rada Ministrów w porozumieniu z władzami związków zawodowych. Poza systemem pozostało jeszcze ubezpieczenie rodzinne oraz od bezrobocia i utraty pracy dla robotników i pracowników umysłowych (w nowym ustroju społeczno-gospodarczym straciły one znaczenie), a także ubezpieczenie pensyjne górników, ale i w ich przypadkach składki ustalała Rada Ministrów⁸⁵. Kierunek dalszych zmian został już ujęty normatywnie: Rada Ministrów uzyskała uprawnienie do określania w rozporządzeniach zasad organizacji ubezpieczeń o charakterze powszechnym oraz likwidacji instytucji działających w tym zakresie, łączenia ich i tworzenia nowych⁸⁶. Ułatwiło to rządzącym przejście do nowego modelu.

⁸² Dekret PKWN z dnia 29 września 1945 r. o uiszczaniu przez pracodawców całości składek na ubezpieczenia społeczne i na Fundusz Pracy (Dz.U z 1945 r., Nr 43, poz. 240). Obejmował również pracodawców państwowych i komunalnych w stosunku do kategorii pracowników umysłowych. Odnosił się w szczególności do „pracodawców rolnych”, którzy musieli dodatkowo opłacać całość kosztów pomocy lekarskiej i lekarstw (poprzednio 90%; art. 1 zmieniał art. 212 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1933 roku). Dekret podpisany przez W. Gomułkę (w zastępstwie B. Bieruta) i J. Stańczyka (socjalistę, wcześniej ministra pracy i opieki społecznej w rządach Sikorskiego i Mikołajczyka na uchodźstwie) wszedł w dodatku w życie z mocą wsteczną.

⁸³ Dekret PKWN z dnia 8 stycznia 1946 r. o zmianie i uzupełnieniu ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U z 1946 r., Nr 4, poz. 28); Dekret z dnia 13 grudnia 1946 r. o zmianie ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. z 1947 r., Nr 2, poz. 4).

⁸⁴ Doktrynalnie uwarunkowane apogeum osiągnięto w 1950 roku rozszerzając ubezpieczenie rodzinne na pracowników rolnych z sektora państwowego i spółdzielczego (Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 18 kwietnia 1950 r. w sprawie zastosowania ubezpieczenia rodzinnego do pracowników rolnych, Dz.U. z 1950 r., Nr 19, poz. 159). Nie objęto nim jednak osób prowadzących własne gospodarstwa rolne. Wobec faktu, że w tym samym czasie „z pracy w rolnictwie indywidualnym utrzymywało się aż 43,6% ludności kraju, oznaczało to, że blisko połowa mieszkańców nadal nie miała równego dostępu do ochrony zdrowia” („Od Drugiej Rzeczypospolitej do Polski Ludowej. Ewolucja systemu ochrony zdrowia w Polsce w latach 1944-1950”, P. Grata, 2017, *Polska 1944/45-1989. Studia i Materiały*, XV, s. 21). Odgrywały tu rolę znaczne koszty, ale decyzja była równocześnie wyrazem ideologicznej niechęci do prywatnych właścicieli ziemi i instrumentem nacisku na tworzenie spółdzielni produkcyjnych. Dopiero w 1972 roku powszechny i bezpłatny system ochrony zdrowia objął tę grupę społeczeństwa.

⁸⁵ Były one mocno ugruntowane historycznie, wywodziły się z tradycji ubezpieczeń brackich pod zaborem niemieckim i utrzymano je jako dodatkowe zabezpieczenie o charakterze emerytalnym na wypadek trwałej niezdolności do pracy z powodu wieku lub stanu zdrowia ze względu na specyfikę zatrudnienia (później także w ramach ujednoczonego systemu). Zob. „Świadczenia emerytalno-rentowe związane z pracą w górnictwie w okresie międzywojennym w Polsce”, A. Przybyłka, 2016, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 293, s. 143, 148, 151; „Ubezpieczenia brackie i ich funkcjonowanie na Górnym Śląsku w okresie międzywojennym”, B. Danowska-Prokop, 2019, *Optimum, Economic Studies*, 2(96), s. 84-87, 94.

⁸⁶ Ustawa z dnia 1 marca 1949 r. o zmianie niektórych przepisów o ubezpieczeniach społecznych (Dz.U. z 1949 r., Nr 18, poz. 109), art. 1, art. 2 i art. 9.

W odniesieniu do ochrony zdrowia indywidualnego władze komunistyczne w istocie rzeczy już w 1945 roku sformułowały prymat państwowej służby zdrowia. W 1947 roku zaczęło znajdować w praktyce wyraz dążenie do wydzielenia lecznictwa z modelu ubezpieczeń społecznych. Wiązać to się musiało z przejściem placówek lecznictwa przez administrację państwa i jednolitym zarządzaniem nimi przez jej struktury. Wyznaczono do tego, jak w ZSRR, ministerstwo zdrowia, powołane zresztą już w 1945 roku, odbierając dawne kompetencje ministerstwu pracy i opieki społecznej. Podstawy systemowe stworzone zostały pod koniec 1948 roku w ustawie o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia⁸⁷. W ocenie sprawujących władzę otwierała ona nowy etap „budowy socjalistycznej służby zdrowia” (Grata, 2017, s. 11, 13). Faktycznie uzyskiwali oni pełnię instrumentów prowadzenia polityki zdrowotnej w zintegrowanym systemie i kontrolę nad jego finansowaniem, przy zachowaniu jeszcze formalnego podziału na „zakłady społeczne służby zdrowia” utrzymywane przez państwo i jego jednostki, samorządy terytorialne i instytucje ubezpieczeniowe (art. 1)⁸⁸. Przesądzone zostały losy lecznictwa ubezpieczeniowego. Do 1950 roku państwo podporządkowało sobie także placówki samorządowe i należące do osób prawnych (np. fundacji) oraz instytucji charytatywnych. W 1950 roku zlikwidowano także tradycyjny samorząd lekarski, wprowadzając „w zamian” zunifikowany związek zawodowy.

Ukoronowaniem zmian były dwie ustawy uchwalone 20 lipca 1950 roku. W pierwszej, o Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych⁸⁹, definitywnie pozbawiono Zakład własności w zakresie finansowania i prowadzenia ochrony zdrowia, pozostawiając mu pozostałe „rodzaje ubezpieczeń społecznych” (art. 1 ust. 1). Druga ustawa, o Zakładzie Lecznictwa Pracowniczego⁹⁰, określała zasady funkcjonowania nowego systemu ochrony zdrowia. Powoływała ona Zakład o nazwie podobnej do ZUS w celu „organizowania i wykonywania opieki nad zdrowiem pracowników i ich rodzin”. Działać on miał pod kierownictwem i zwierzchnim nadzorem ministra zdrowia (art. 1 ust. 1). Zakres jego działania obejmował opiekę w sferze zapobiegania chorobom, ich leczenia oraz przywracania zdolności do pracy, w tym udzielenia wszystkich świadczeń, które przewidywała obowiązująca wciąż dawna ustawa o ubezpieczeniu społecznym (art. 2 ust. 1). Zniesiono ubezpieczalnie społeczne, a dla wykonywania swoich zadań Zakład prowadzić miał „zakłady i urzędy lecznicze oraz korzystać z zakładów leczniczych z innych zakładów społecznych służby zdrowia” (art. 4), czyli w praktyce te, które dotąd istniały, tylko w innej podległości. Oddziały wojewódzkie i obwodowe Zakładu pozostawały pod bezpośrednim nadzorem organów administracji państwowej odpowiedniego szczebla (art. 7). Dochody i wydatki nowej instytucji w całości wchodziły do budżetu państwa (art. 9). Ustawa czyniła z Zakładu Lecznictwa Pracowniczego, który miał osobowość prawną, prawnego sukcesora ZUS w sferze ochrony zdrowia indywidualnego i przekazywała mu majątek przeznaczony dla celów lecznictwa ubezpieczeniowego należący wcześniej do tego do Zakładu (art. 11).

⁸⁷ Ustawa z dnia 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia (Dz.U. z 1948 r., Nr 55, poz. 434).

⁸⁸ Proces upaństwowienia placówek medycznych przyspieszył. Zakończył się on w początkach lat 50. Co do szpitalnictwa zob. „Od Drugiej Rzeczypospolitej do Polski Ludowej. Ewolucja systemu ochrony zdrowia w Polsce w latach 1944-1950”, P. Grata, 2017, *Polska 1944/45-1989. Studia i Materiały*, XV, s. 15-16. Dążenie do podporządkowania państwu placówek leczniczych prowadziło również do drastycznego ograniczenia praktyk indywidualnych lekarzy. Ibidem, s. 9, 11-13.

⁸⁹ Ustawa z 20 lipca 1950 r. o Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 1950 r., Nr 36, poz. 333).

⁹⁰ Ustawa z 20 lipca 1950 r. o Zakładzie Lecznictwa Pracowniczego (Dz.U. z 1950 r., Nr 36, poz. 334). Zob. *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*, P. Lenio, 2018, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 93 i n.

Wraz z uchwaleniem ustaw z lipca 1950 roku proces stopniowego wchłaniania systemu ubezpieczeniowego w ochronie zdrowia przez państwo socjalistyczne uległ zakończeniu i można uznać, że zaprowadzono wówczas w Polsce model Siemaszki. Władze zdecydowały się jednak po roku na jeszcze jeden krok, zamykający symbolicznie cały ciąg zdarzeń zapoczątkowany w 1944 roku. Dokonano go w ustawie o włączeniu lecznictwa pracowniczego do państwowej służby zdrowia, znosząc Zakład Lecznictwa Pracowniczego i przekazując jego zadania ministerstwu zdrowia (art. 1 ust. 1; art. 2 ust. 1)⁹¹. Zwiększono więc jeszcze stopień centralizacji systemu, a organom władzy dano uprawnienie do kompleksowego zarządzania systemem. W terenie sprawami lecznictwa kierować i zarządzać miały organy administracji zespolonej (prezydium rad narodowych, art. 1 ust. 2). Majątek Zakładu, a w szczególności wszystkie jego zakłady i urządzenia lecznicze, przeszedł teraz na własność państwa (art. 2 ust. 2).

Władze państwowe, wyłączając ochronę zdrowia z systemu ubezpieczeniowego, przejęły bezpośrednią odpowiedzialność za całość jego organizacji oraz funkcjonowania, a także za infrastrukturę, produkcję sprzętu, aparatury medycznej i leków oraz kształcenie i zatrudnienie personelu medycznego.

Lata 50. XX wieku były okresem wzmocnienia i konsolidowania systemu, do którego później wprowadzano korekty⁹², mające, zwłaszcza w końcowym okresie PRL, zmniejszać jego dysfunkcje. Próbowano także – wprowadzając oszczędności i ograniczenia przedmiotowe – przeciwdziałać skutkom chronicznego deficytu środków budżetowych. Finansowanie służby zdrowia nie było jednak priorytetem dla planujących budżet wobec innych uzasadnianych politycznie potrzeb, a skutki decyzji politycznych z pierwszych lat PRL były w tym zakresie ciężarem trudnym do podźwignięcia przez gospodarkę w wieloletnim stanie kryzysu.

Po zmianie ustroju społeczno-gospodarczego w latach 1989-1991 świadomość niezdolności państwa do utrzymania systemu ochrony zdrowia w ramach budżetu skłoniła w 1997 roku polityków obozu postsolidarnościowego (AWS), po uzyskaniu większości parlamentarnej i stworzeniu rządu, do podjęcia reformy. Powrót do modelu ubezpieczeniowego nie miał w praktyce alternatywy. Naturalne było więc czerpanie inspiracji z dorobku II Rzeczypospolitej, choć treści prawne odrywano od politycznych aspektów zmian dokonywanych w latach 30. XX wieku. Jak pokazał czas, rozdzielenie ochrony zdrowia od reszty ubezpieczenia społecznego zostało na trwałe wpisane w polski system prawny. Ani nie włączono ubezpieczenia zdrowotnego do całości systemu ubezpieczeń społecznych, ani nawet nie połączono z ubezpieczeniem chorobowym⁹³.

Wprowadzając w 1997 roku w ustawie o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym ubezpieczeniowe kasy chorych, wyłączono w zasadniczej części ochronę zdrowia z budżetu państwa⁹⁴. Powołane kasy chorych były publicznymi instytucjami ubezpieczeniowymi. Utworzono 16 kas regionalnych (na szczeblu wojewódzkim) i jedną kasę branżową dla służb mundurowych.

⁹¹ Ustawa z 15 grudnia 1951 r. o włączeniu organizacji lecznictwa pracowniczego do państwowej administracji służby zdrowia (Dz.U. z 1951 r., Nr 67, poz. 466).

⁹² Zob. „Przemiany polskiej służby zdrowia w latach 1950-1960. Zagadnienie ochrony zdrowia matki i dziecka (najważniejsze problemy)”, U. Kozłowska, M. Bulsa, 2015, *Hygeia Public Health*, 50(1), s. 245. Taką zmianą było np. połączenie ministerstwa zdrowia z ministerstwem opieki społecznej oraz stworzenie dla nich wspólnych struktur administracji terenowej w 1960 roku. Co do losów ZUS zob. „Geneza, rozwój i stan ubezpieczenia społecznego w Polsce”, I. Jędrasik-Jankowska, 2014, w: K.W. Frieske, E. Przychodaj (red.), *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Społecznych – Zakład Ubezpieczeń Społecznych, s. 53-54.

⁹³ Zob. *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*, P. Lenio, 2018, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 95. Por. uwagi M. Wocha („Instytucjonalne przenikanie się kompetencji dotyczących publicznych ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych w Polsce na przykładzie świadczeń rehabilitacji leczniczej, społecznej oraz zawodowej”, 2018, *Przegląd Prawa Publicznego*, 11, s. 24 i n., który zwraca uwagę na szkodliwe konsekwencje braku koordynacji rozdzielonych systemów.

⁹⁴ Zob. przypis 67. Ustawa obowiązywała od 1999 roku.

Kasy chorych zarządzały zgromadzonymi przede wszystkim ze składek środkami w systemie repartycyjnym. W 2003 roku, w nowej parlamentarnej konfiguracji politycznej, pod wpływem krytyki funkcjonowania dosyć zdecentralizowanego systemu, przeprowadzono jego modyfikację, wprowadzając w miejsce 17 kas jeden centralny fundusz – Narodowy Fundusz Zdrowia z oddziałami wojewódzkimi. Był on państwową jednostką organizacyjną wyposażoną w osobowość prawną (art. 36, art. 38)⁹⁵. Nowa ustawa miała zapewnić równy dostęp do świadczeń zdrowotnych dla wszystkich ubezpieczonych, niezależnie od miejsca zamieszkania. W konsekwencji stworzono centralny wykaz ubezpieczonych (art. 20 ust. 3). Rok później (2004) przyjęto ostatnią już ustawę reformującą system ochrony zdrowia w Polsce: o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁹⁶. Obowiązuje ona do dnia dzisiejszego.

Nie zrezygnowano jednak w całości z budżetowej metody finansowania wydatków na ochronę zdrowia. Finansowanie budżetowe pozostało nie tylko w sferze zdrowia publicznego, znowu wyraźnie oddzielonej instytucjonalnie, ale też w niektórych sferach ochrony zdrowia indywidualnego. Funkcjonujący w polskiej ochronie zdrowia system ma więc w sumie charakter mieszany. Jego fundamentem jest model ubezpieczeniowy realizowany za pośrednictwem Narodowego Funduszu Zdrowia⁹⁷. Jest on powszechny i obowiązkowy, chociaż dla pewnych podmiotów ubezpieczenie w nim może być dobrowolne (podobnie jak prywatne). Dochodzi do tego istotny udział środków budżetowych m.in. w zakresie zdrowia publicznego, specjalistycznych procedur medycznych, programów zdrowotnych czy opłacania składki ubezpieczenia zdrowotnego za osoby nieosiągające dochodu. Poza tym system jest otwarty na istnienie prywatnych ubezpieczeń komercyjnych.

W ostatnim dziesięcioleciu w wypowiedziach polityków odnoszących się krytycznie do stanu polskiej ochrony zdrowia i proponujących jej reformy pojawiały się sprzeczne tendencje w poszukiwaniu środków zaradczych. Z jednej strony mówiono o zwiększeniu elementów rynkowych (komercjalizacja, dodatkowe ubezpieczenia), z drugiej zaś o większym uzależnieniu systemu ubezpieczeniowego od administracji rządowej, przejmowaniu przez nią jego funkcji, a nawet o likwidacji ubezpieczeń, czyli ponownym upaństwowieniu ochrony zdrowia (projekt stworzenia Narodowej Służby Zdrowia, likwidacji NFZ i przekazania jego zadań ministrowi zdrowia, stworzenie sieci szpitali, obecne plany „Polskiego Ładu” dotyczące utworzenia Funduszu Modernizacji Szpitali, Funduszu Medycznego i Agencji Rozwoju Szpitali)⁹⁸. Rozwój polskiej ochrony zdrowia wydaje się odbywać po spirali wedle zasad dialektyki heglowskiej, choć „nowe-stare” propozycje wynikają w największej mierze z nieznamości doświadczeń płynących z ich realizowania w przeszłości oraz ze skąpej liczby możliwych do przyjęcia rozwiązań ekonomicznych i prawnych.

⁹⁵ Ustawa z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. z 2003 r., Nr 45, poz. 391). Zob. „System ochrony zdrowia w Polsce – zmiana modelu”, M. Paszkowska, 2017, *Problemy Zarządzania*, 15, nr 3(69), cz. 1, s. 32; *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*, P. Lenio, 2018, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 105 i. n.

⁹⁶ Zob. przyp. 12. Konieczność zmian wynikła z zakwestionowania kluczowych przepisów ustawy z 2003 roku przez Trybunał Konstytucyjny. Kolejna wersja uwzględniła sugestie Trybunału, zachowała przy tym poprzednią koncepcję systemu, jego instytucje i zasady ich funkcjonowania. Podstawą prawną działania podmiotów wykonujących działalność leczniczą w ramach polskiego systemu jest od 2011 roku ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2011 r., Nr 12, poz. 624).

⁹⁷ Zob. np. „Miejsce i rola ubezpieczeń w systemie ochrony zdrowia w Polsce”, A. Piechota, 2014, *Studia Ekonomiczne*, 198(2), s. 206 i. n.

⁹⁸ Zob. krytyczne uwagi M. Paszkowskiej o projekcie wprowadzenia modelu budżetowego ministra K. Radziwiłła („System ochrony zdrowia w Polsce – zmiana modelu”, M. Paszkowska, 2017, *Problemy Zarządzania*, 15, nr 3(69), cz. 1, s. 26-27, 36 i. n.).

Podsumowanie

Przedstawione wcześniej modele nie występują obecnie w praktyce poszczególnych państw w czystej postaci. Jest to konsekwencją uzupełniania systemowych instytucji rozwiązaniami o skuteczności sprawdzonej w modelach „konkurencyjnych”⁹⁹. Ewolucja prowadzi do kształtowania się systemów „hybrydowych” o dominujących cechach jednego z modeli i do dostrzegalnych zjawisk konwergencji w praktyce realizacji teoretycznych założeń. Można też uznać to za „zjawiskowe odmiany” głównych modeli¹⁰⁰. Nawet jeżeli „próby porządkowania systemu świadczeń są czynnością wtórną wobec jego tworzenia, warto jednak analizować kierunki działań ustawodawcy”¹⁰¹ i rozumieć jego motywy. Wobec powtarzalności zjawisk i wąskiego zbioru instrumentów działania władz publicznych pozwala to – pomimo zmieniających się okoliczności – prognozować z dużym prawdopodobieństwem skutki reform.

Wydaje się, że przyjmowanie w praktyce pozamodelowych rozszerzeń systemu wiedzy generalnie w kierunku zbliżenia prawno-ekonomicznego określenia „zdrowia” do jego rozumienia bio-psycho-społecznego i w gruncie rzeczy potocznego. Niezależnie od przyjętego wyjściowo modelu, zjawisko to, wobec ograniczoności środków zasilających finansowo systemy publiczne, jest najlepiej dostrzegalne w sytuacji „legalizacji” elementów rynkowych w modelach nierynkowych¹⁰². Rozszerzanie elementów rynkowych spotyka się jednak z oporem wszędzie tam, gdzie za niezbywalne wartości systemu ochrony zdrowia uważa się jego publiczność, powszechność i równość dostępu, a także ochronę słabszych¹⁰³. Poszukiwanie innych dróg optymalizacji też jest w gruncie rzeczy spowodowane intencją urzeczywistnienia podstawowych wartości systemowych. Pomimo braku stabilności prawa, zmiennych regulacji i rozwiązań, zależności systemów od okoliczności czasu i miejsca, założenia aksjologiczne i doktrynalne leżące u podstaw modeli ochrony zdrowia wciąż należą do obowiązującego paradygmatu kulturowego i politycznego. Twórcy obecnych reform są od niego zależni tak samo jak ich poprzednicy, jednak lepsza znajomość doświadczeń tych poprzedników mogłaby sprawić, że ich własne decyzje będą miały większą skuteczność, a przynajmniej nie będą powtarzać starych błędów.

⁹⁹ Zob. „Wielowymiarowe porównania systemów zdrowotnych w krajach OECD w kontekście realizowanych modeli ochrony zdrowia”, P. Białynicki-Birula, 2010, w: *Prace Naukowe UE we Wrocławiu, Finanse Publiczne*, 112, s. 66. Zob. też analizę racjonalności różnych wariantów modelu ubezpieczeniowego i budżetowego pióra J. Niżnik (*W poszukiwaniu racjonalnego systemu finansowania ochrony zdrowia w Polsce*, 2004, Bydgoszcz-Kraków: Oficyna Wydawnicza Branta, s. 64).

¹⁰⁰ Por. interesujące uwagi T. Szumlicza („Publiczne fundusze socjalne – istota oraz organizacja i funkcjonowanie w Polsce”, 2014, *Studia z Polityki Publicznej*, 1, s. 89 i n.) o istocie „prawdziwych składek” w zestawieniu z podatkami i systemach „paraubezpieczeniowych”.

¹⁰¹ „Geneza, rozwój i stan ubezpieczenia społecznego w Polsce”, I. Jędrasik-Jankowska, 2014, W: K.W. Frieske, E. Przychodaj (red.), *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Społecznych – Zakład Ubezpieczeń Społecznych, s. 7.

¹⁰² Mogą one mieć zresztą nie tylko funkcje uzupełniające, ale także zastępcze (substytutywne) albo różnicujące (dające uprzywilejowany standard, co jest szczególnie dyskusyjne wobec postulatu równości). Por. „Integration von privater und gesetzlicher Krankenversicherung vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen”, S. Gress, S. Leiber, M. Manougian, 2009, *„Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Instituts Mitteilungen” (WSI Mitteilungen)*, 7, s. 369-370 i tab. 1 (https://www.wsi.de/data/wsimit_2009_07_gress.pdf, dostęp: 04.05.2021).

¹⁰³ Co do aksjologii systemów zob. „Aksjologiczne podstawy ubezpieczeń społecznych”, W. Sanetra, 2014, w: K.W. Frieske, E. Przychodaj (red.), *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Społecznych – Zakład Ubezpieczeń Społecznych, s. 29, 34, 37-38. Chodzi m.in. o solidarność, sprawiedliwość, godność osoby ludzkiej, wolność (z obowiązkiem ubezpieczeń pozostaje raczej w sprzeczności), demokrację (wyraża się np. w samorządzie obu stron ubezpieczeń), równość (w tym obu płci), a także pluralizm, niedyskryminację, tolerancję, praworządność, prawa człowieka.

Bibliografia

Akty prawne i inne źródła:

- Dekret PKWN z 7 września 1944 r. o zniesieniu dopłat pobieranych przez ubezpieczalnie społeczne od ubezpieczonych (Dz.U. z 1944 r., Nr 4, poz. 19).
- Dekret PKWN z dnia 23 października 1944 r. o zmianie ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. z 1944 r., Nr 4, poz. 44).
- Dekret PKWN z dnia 29 września 1945 r. o uiszczaniu przez pracodawców całości składek na ubezpieczenia społeczne i na Fundusz Pracy (Dz.U. z 1945 r., Nr 43, poz. 240).
- Dekret PKWN z dnia 8 stycznia 1946 r. o zmianie i uzupełnieniu ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. z 1946 r., Nr 4, poz. 28).
- Dekret z dnia 11 stycznia 1919 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby (Dz.P.P.P. z 1919 r. nr 9 poz. 122).
- Dekret z dnia 13 grudnia 1946 r. o zmianie ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. z 1947 r., Nr 2, poz. 4).
- Essential Public Health Services (USA). Pobrane z: <https://www.cdc.gov/publichealthgateway/publichealthservices/essentialhealthservices.html>.
- Gesetz, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter, Deutsches Reichsgesetzblatt Band 1883, Nr 9. Pobrane z: https://de.wikisource.org/wiki/Gesetz_betreffend_die_Krankenversicherung_der_Arbeiter#%C2%A7_1.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 dnia kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).
- Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia, Porozumienie zawarte przez Rządy reprezentowane na Międzynarodowej Konferencji Zdrowia i Protokół dotyczący Międzynarodowego Urzędu Higieny Publicznej, podpisane w Nowym Jorku dnia 22 lipca 1946 r. (Dz.U. z 1948 r., Nr 61, poz. 477); Constitution of the World Health Organization, New York, 22.07.1946. Pobrane z: https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf.
- Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22.07.1944. Pobrane z: https://pl.wikisource.org/wiki/Manifest_Polskiego_Komitetu_Wyzwolenia_Narodowego.
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 roku (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 169).
- Raport W. Beveridge'a. Pobrane z: <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/small/cab-66-31-wp-42-547-27.pdf>.
- Rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 28 września 1931 r. w sprawie reorganizacji kas chorych (Dz.U. z 1931 r., Nr 94, poz. 724).
- Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. o organizacji i funkcjonowaniu instytucji ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 1930 r., Nr 81, poz. 635).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 18 kwietnia 1950 r. w sprawie zastosowania ubezpieczenia rodzinnego do pracowników rolnych (Dz.U. z 1950 r., Nr 19, poz. 159).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 24 października 1934 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. z 1934 r., Nr 95, poz. 855).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych (Dz.U. z 1927 r., Nr 106, poz. 911).
- Standardy Światowej Organizacji Zdrowia (WHO). Pobrane z: https://www.who.int/health-topics/common-goods-for-health#tab=tab_2.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 listopada 2014 roku (<https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf>).
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 maja 2020 roku (M.P. z 2020 r., poz. 413).
- Ustawa o publicznej służbie zdrowia z 15 czerwca 1939 r. (Dz.U. z 1939 r., Nr 54, poz. 342).

- Ustawa z 15 grudnia 1951 r. o włączeniu organizacji lecznictwa pracowniczego do państwowej administracji służby zdrowia (Dz.U. z 1951 r., Nr 67, poz. 466).
- Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2011 r., Nr 12, poz. 624).
- Ustawa z 20 lipca 1950 r. o Zakładzie Lecznictwa Pracowniczego (Dz.U. z 1950 r., Nr 36, poz. 334).
- Ustawa z 20 lipca 1950 r. o Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 1950 r., Nr 36, poz. 333).
- Ustawa z dnia 1 marca 1949 r. o zmianie niektórych przepisów o ubezpieczeniach społecznych (Dz.U. z 1949 r., Nr 18, poz. 109).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1897).
- Ustawa z dnia 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby (Dz.U. z 1920 r., Nr 44, poz. 272).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. z 2003 r., Nr 45, poz. 391).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2004 r., Nr 210, poz. 2135).
- Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. z 1933 r., Nr 51, poz. 396).
- Ustawa z dnia 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia (Dz.U. z 1948 r., Nr 55, poz. 434).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1220).
- Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. z 1997 r., Nr 28, poz. 153).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03 (Dz.U. z 2004 r., Nr 5, poz. 37).

Literatura:

- Banaszak, B. (2009). *Konstytucja RP. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Białynicki-Birula, P. (2007). Funkcjonowanie współczesnych modeli ochrony zdrowia. *Zeszyty Naukowe UEK*, 759.
- Białynicki-Birula, P. (2010). Wielowymiarowe porównania systemów zdrowotnych w krajach OECD w kontekście realizowanych modeli ochrony zdrowia. *Prace Naukowe UE we Wrocławiu, Finanse Publiczne*, 112.
- Bismarck von, O. (1930). *Gesammelte Werke (Friedrichsruher Ausgabe 1924-1935), III, 9 (Schriften 1890-1898)*. Berlin: 2. Ausgabe., O. Stollberg Verlag.
- Bloch, M. (1981). *Społeczeństwo feudalne*. Tłum. E. Bąkowska. Warszawa: PIW.
- Dajczak, W., Giaro, T., Longchamps de Bérier, F. (2009). *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze PWN.
- Danowska-Prokop, B. (2019). Ubezpieczenia brackie i ich funkcjonowanie na Górnym Śląsku w okresie międzywojennym. *Optimum, Economic Studies*, 2(96).
- Depta, A. (2011). Transformacja współczesnych systemów zdrowotnych w wybranych krajach. W: J. Suchecka (red.), *Finansowanie ochrony zdrowia. Wybrane zagadnienia*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Derdziuk, Z. (2014). Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 80 lat ciągłości ubezpieczeń społecznych. W: K.W. Frieske, E. Przychodaj (red.), *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Społecznych – Zakład Ubezpieczeń Społecznych.
- Franco Montoya, D., Kaur Chehal, P., Adams, E.K. (2020). Medicaid Managed Care's Effects on Costs, Access, and Quality. An Update. *Annual Review of Public Health*, 41.
- Gans, P., Kemper, F.-J., *Bevölkerung in Deutschland – eine Einführung*. Pobrane z: http://archiv.nationalatlas.de/wp-content/art_pdf/Band4_12-25_archiv.pdf.
- Ghanem, M. (2019). *2005-2018. Deutschlands verlorene 13 Jahre. Teil 7. Gesundheitswesen*. Hamburg: Tredition.

- Giebocki, S. (1939). Pamiętnik. W: *Pamiętniki lekarzy*. Warszawa: Wydawnictwo Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.
- Górska, (Lewandowska) L. (2010). Dżuma – epidemia duszy i ciała? Sposoby zwalczania dżumy w nowożytnym Gdańsku. *Studia Humanistyczne Wydziału Farmaceutycznego Akademii Medycznej we Wrocławiu*, 3.
- Grata, P. (2017). Od Drugiej Rzeczypospolitej do Polski Ludowej. Ewolucja systemu ochrony zdrowia w Polsce w latach 1944-1950. *Polska 1944/45-1989. Studia i Materiały*, XV.
- Gress, S., Leiber, S., Manouguian, M. (2009). Integration von privater und gesetzlicher Krankenversicherung vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen. *Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Instituts Mitteilungen*” (*WSI Mitteilungen*), 7.
- Habermann, G. (2017). *Der Wohlfahrtsstaat: Ende einer Illusion*, 2. Munchen: Ausgabe. FinanzBuch Verlag.
- Hanisz, K. (1996). Zaopatrzenie farmaceutyczny w systemie lecznictwa ubezpieczeniowego w II Rzeczypospolitej. *Medycyna Nowożytna*, 3(1-2).
- Hays, J.N. (2005). *Epidemics and Pandemics. Their Impacts on Human History*. Santa Barbara-Denver-Oxford: ABC-Clio.
- Ihnatowicz, I., Mączak, A., Zientara, B. (1979). *Społeczeństwo polskie od X do XX wieku*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Jarosz, A. (2001). Dyskusja ubezpieczeniowa na łamach „Gospodarki Narodowej” w latach 1931-1939. *Gospodarka Narodowa*, 11-12(123-124).
- Jarosz-Nojszewska, A. (2012). *Ubezpieczenie emerytalne robotników w Polsce w latach 1918-1939*. W: J. Chumiński, M. Zawadka (red.), *Z dziejów przemysłu przed 1945 rokiem*, VII Wrocławskie Spotkania z Historią Gospodarczą. Wrocław: Wydawnictwo Gajt.
- Jaszczuk, M. (1994). Dżuma w polskim piśmiennictwie w XVIII wieku. *Medycyna Nowożytna*, 1/2.
- Jędrasik-Jankowska, I. (2014). Geneza, rozwój i stan ubezpieczenia społecznego w Polsce. W: K.W. Frieske, E. Przychodaj (red.), *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Społecznych – Zakład Ubezpieczeń Społecznych.
- Jędrasik-Jankowska, I. (2016). *Pojęcia i konstrukcje ubezpieczenia społecznego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jurek, Ł. (2020). Reforma systemu orzecznictwa o niesamodzielności w Niemczech. *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka*, 3(146).
- Kaczmarek, J., Łepkowski, W., Zdrodowski, B. (red.). (2008). *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa: AON.
- Kohn, G.Ch. (ed.). (2008). *Encyclopedia of Plague and Pestilence. From Ancient Times to the Present*. New York: Facts On File.
- Korzeniowska, E. (1988). O zdrowiu i jego definicjach. *Zdrowie Publiczne*, 99(9).
- Kowalska, I., Mokrzycka, A. (2012). Międzynarodowe koncepcje podstawowych funkcji/świadczeń zdrowia publicznego ze szczególnym uwzględnieniem funkcji środowiskowych i ich wpływ na identyfikację priorytetów zdrowia publicznego w Polsce. *Zdrowie Publiczne i Zarządzanie*, 10(1).
- Kozłowska, U., Bulsa, M. (2015). Przemiany polskiej służby zdrowia w latach 1950-1960. Zagadnienie ochrony zdrowia matki i dziecka (najważniejsze problemy). *Hygeia Public Health*, 50(1).
- Kuczma, P. (2014). Prawo do zabezpieczenia społecznego. W: M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Lenio, P. (2018). *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Lewandowski, R. (2015). *Modele systemów opieki zdrowotnej na świecie*. W: M. Kautsch (red.), *Zarządzanie w opiece zdrowotnej. Nowe wyzwania*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Litewski, W. (1998). *Słownik encyklopedyczny prawa rzymskiego*. Kraków: Universitas.
- Łuniewska, P. (2014). Finansowanie systemu ochrony zdrowia w Polsce. *Współczesna Gospodarka*, 5(1).

- Makarzec, P. (2017). Kształtowanie się Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako podmiotu ubezpieczeń społecznych w Polsce. *Roczniki Ekonomii i Zarządzania*, 9(45), nr 2.
- Maszczyk, T. (2005). Zdrowie jako wartość uniwersalna. *Roczniki Naukowe AWF w Poznaniu*, 54.
- Matschoss, C. (1907). *50 Jahre Ingenieur–Arbeit in Oberschlesien. Eine Gedenkschrift zur Feier des 50 jährigen Bestehens des Oberschlesischen Bezirksvereins deutscher Ingenieure*. Berlin 1907, reprint Springer 2013.
- Mazurkiewicz, M.J. (2015). Stan badań nad historią prawa ubezpieczeń społecznych w okresie II Rzeczypospolitej (1918-1939). *Studia Iuridica Toruniensia*, XVII.
- Mączak, A. (1980). *Życie codzienne w podróżach po Europie w XVI i XVII wieku*. Warszawa: PIW.
- Mędrala, M. (2019). *Społeczny charakter świadczeń w polskim prawie pracy*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Механик, А. [Miechanik, A.]. (2015). Пирамида Семашко. *Скенис. Научно-просветительный журнал*, 6. Pobrane z: http://scepsis.net/library/id_3655.html.
- Niżnik, J. (2004). *W poszukiwaniu racjonalnego systemu finansowania ochrony zdrowia w Polsce*. Bydgoszcz-Kraków: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Paszkowska, M. (2017). System ochrony zdrowia w Polsce – zmiana modelu. *Problemy Zarządzania*, 15, nr 3(69), cz. 1.
- Piechota, A. (2014). Miejsce i rola ubezpieczeń w systemie ochrony zdrowia w Polsce. *Studia Ekonomiczne*, 198(2).
- Potempa, K. (2013). Optymizm a zdrowie. *Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu*, 19(2).
- Przyboś, A. (oprac.). (1977). *Podróż królewicza Władysława Wazy do krajów Europy zachodniej w latach 1624-1625 w świetle ówczesnych relacji*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Przybyłka, A. (2016). Świadczenia emerytalno-rentowe związane z pracą w górnictwie w okresie międzywojennym w Polsce. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 293.
- Sadowska, J. (1997). Zwalczenie ostrych chorób zakaźnych w Polsce w dwudziestoleciu międzywojennym (1918-1939). *Przegląd Epidemiologiczny*, 51(3).
- Sanetra, W. (2014). Aksjologiczne podstawy ubezpieczeń społecznych. W: K.W. Frieske, E. Przychodaj (red.), *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Społecznych – Zakład Ubezpieczeń Społecznych.
- Sidorowicz, P. (2016). Ubezpieczenia społeczne w Polsce Ludowej (1944-1989). W: D. Litwin-Lewandowska, K. Bałękowski (red.), „Polska Ludowa” 1944-1989 – wybrane problemy historii politycznej i społecznej. Lublin: Wydawnictw Naukowe Tygiel.
- Семашко, Н.А. [Siemaszko, N.A.]. (1947). *Очерки по теории организации советского здравоохранения*. Москва: Издательство Академии Медицинских Наук СССР.
- Stolleis, M. (2003). *Geschichte des Sozialrechts in Deutschland. Ein Grundriss*. Stuttgart: Lucius.
- Sygański, J. (1901). *Historia Nowego Sącza od wstąpienia dynastii Wazów do pierwszego rozbioru Polski* (t. I). Lwów, reprint SARR, Nowy Sącz 2020.
- Szac, I. (1931). *Wyřeby drzewostanu i Kasy Chorych na Kresach Wschodnich*. Równe.
- Szumlicz, T. (2014). Publiczne fundusze socjalne – istota oraz organizacja i funkcjonowanie w Polsce. *Studia z Polityki Publicznej*, 1.
- Ślebzak, K. (2019). The right to social security in the Constitution of the Republic of Poland. *Labour and Social Security Journal*, LX(12).
- Włodarczyk, C., Poździejch, S. (2001). *Systemy zdrowotne. Zarys problematyki*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Woch, M. (2018). Instytucjonalne przenikanie się kompetencji dotyczących publicznych ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych w Polsce na przykładzie świadczeń rehabilitacji leczniczej, społecznej oraz zawodowej. *Przegląd Prawa Publicznego*, 11.

- Воробьев, П.А. (Worobiow, P.A.). (2017). *К столетию Великого Октября. Система здравоохранения Н.А.Семашко, перевернувшая мир*. Вестник МГНот (Wiestnik Moskowskogo Nauczного Obszczestwa Terapeutow), 01.11.2017. Pobrane z: <http://www.mgnot.ru/index.php?mod1=art&gde=ID&f=18101&m=1>.
- Zieliński, P. (2008). Techniki realizacji zabezpieczenia społecznego. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia*, 42(24).

Źródła internetowe:

- Budżet II Rzeczypospolitej w latach 1924-1939. Pobrane z: <https://dzieje.pl/infografiki/budzet-ii-rzeczypospolitej-w-latach-1924-1939>.
- Congressional Research Service. *U.S. Health Care Coverage and Spending*. In Focus, January 26, 2021. Pobrane z: <https://fas.org/sgp/crs/misc/IF10830.pdf>.
- Geschichte der Knappschaft-Bahn-See. Pobrane z: https://www.kbs.de/DE/UeberUns/Geschichte/geschichte_node.html.
- Scalanie i tworzenie polskiego systemu ubezpieczeń społecznych. Pobrane z: https://www.zus.pl/o-zus/o-nas/85-lat-zus/tworzenie-polskiego-systemu-ubezpieczen-spolecznych#_ftn1.
- Statista. Einwohnerzahl des Deutschen Kaiserreiches in den Jahren 1871 bis 1912. Pobrane z: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1091817/umfrage/einwohnerzahl-des-deutschen-kaiserreiches/>.
- The 2019 Annual Report of the Boards of Trustees of the Federal Hospital Insurance and Federal Supplementary Medical Insurance Trust Funds. Pobrane z: <https://www.cms.gov/Research-Statistics-Data-and-Systems/Statistics-Trends-and-Reports/ReportsTrustFunds/Downloads/TR2019.pdf>.

Bogusz MIKUŁA

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu, Polska

Anna PIETRUSZKA-ORTYL

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska

THE CONCEPT OF INTELLECTUAL CAPITAL MEASUREMENT IN START-UP BUSINESS ECOSYSTEM

Summary

The article presents a proposal of an approach to measurement of start-up intellectual capital and intellectual capital of entities within its business ecosystem and proposes indicators which could be used. A start-up company has also been characterised, as well as its business ecosystem and intellectual capital. In the final part, the benefits which a start-up could derive thanks to knowing the intellectual capital of the business ecosystem have been presented.

Key words: start-up, business ecosystem, intellectual capital, intellectual capital measurement.

KONCEPCJA POMIARU KAPITAŁU INTELEKTUALNEGO W EKOSYSTEMIE BIZNESU START-UPU

Streszczenie

Artykuł prezentuje propozycję podejścia do pomiaru kapitału intelektualnego start-upu i kapitału intelektualnego podmiotów jego ekosystemu biznesu wraz ze wskazaniem możliwej do wykorzystania grupy wskaźników. Scharakteryzowano również przedsiębiorstwo typu start-up, jego ekosystem biznesu oraz kapitał intelektualny. W końcowej części przedstawiono korzyści, jakie może odnieść start-up dzięki uzyskaniu wiedzy na temat kapitału intelektualnego ekosystemu biznesu.

Słowa kluczowe: start-up, ekosystem biznesu, kapitał intelektualny, pomiar kapitału intelektualnego.

Introduction

Modern business world is very complex. High turbulence of the environment, the appearance of unforeseen events, the constant change of cooperation systems of enterprises and similar events disrupt the implementation of management strategies and operational activities of economic entities. While large business entities embedded in cooperation arrangements built over the years cope in these conditions relatively well, young and small businesses in the form of the so-called start-ups face great difficulties in their activities, which often lead to their collapse. Therefore, an extremely important task of their owners and managers is to build cooperative relations with entities from their surroundings within the environment known as the business ecosystem. Their goal should first of all be to gain access to the intellectual capital of entities from their environment to strengthen their own business potential and to build cooperative systems that allow to introduce the manufactured products and services to the market. In order not to make mistakes in this respect, which can be extremely costly, it is necessary to study the start-up's intellectual capital and intellectual capital of entities in the business ecosystem. The aim of the article is to present the approach to measuring intellectual capital of a start-up and entities in its business ecosystem, along with an indication of indicators that can be used. Before doing so, the start-up, its business ecosystem and intellectual capital were characterized. The final part presents the benefits that a start-up can derive from obtaining knowledge about the intellectual capital of the business ecosystem.

The nature of a start-up company

A start-up is a company distinguished by the fact that it is a new company (just established), it is active (i.e. it operates, trades, employs at least one employee and invests; it is not a company "on paper") and independent (has not been formed by another organisation that would make it legally, financially and functionally dependent, is not a subsidiary or a branch of another company and focuses on a niche market) (Luger, Koo, 2005). A start-up is not a company based on a previously proven business model, thus minimising the risk of failure. A start-up is also not a company established in a franchise system, nor is it a proverbial "greengrocery" or any other form of traditional trade (Skala, 2017). Such companies are usually small, young, initially financed and operated by a small group of people or one person, they offer something which is not available on the market or exists on the market, but is of low quality (Sharifi, Hossein, 2015, za: Kamaldeep, 2017). Moreover, in order to include a given enterprise among start-ups, it needs to implement some form of innovation (not necessarily product-related) (Skala, 2017). Start-ups do not rely on the experience of other organizations, therefore their operation is characterized by entrepreneurship, high flexibility and quick pace of development, as well as innovation of implemented activities or manufactured products. Examples of start-up features are presented in table 1.

Table 1

Examples of start-up features according to different authors

Author(s)	Start-up features according to definition
S. Blank	a temporary organisation looking for a scalable, repeatable and profitable business model
C. Christensen	organisations that develop <i>disruptive innovations</i>
A. Damodaran	an organisation with high growth potential at an early stage of development, no history, dependent on capital sources, low survival rate
Kauffman Foundation	innovation-oriented enterprises or organisations employing at least one non-shareholder for not more than one year
K. Łuczak	an enterprise at an early stage of development, with high growth potential, looking for an optimal business model

Source: own study based on „Spiralna definicja startupu”, A. Skala, 2017, *Przegląd Organizacji*, 9, p. 36.

A start-up is usually a small company that uses a variety of knowledge-intensive services and resources (including financial) from other entities in its environment. Its human resource is often a small number of employees gathering a key part of human capital able to enter into relations with the human capital of external entities and "absorb" their knowledge. A distinguishing feature of this type of economic entity is the fact that its intellectual capital is the basis of its existence and development, and within it mainly human capital, structural capital, customer capital and intellectual property (but of course the order can be different). When does a start-up become a classic enterprise, however? Opinions on this subject are different. Some believe, for example, that after one year of operation and reaching the break-even point, because in the initial stage of existence such an entity obtains revenues lower than operating costs (Makowiec, 2017). In the USA, however, a limit was set after which a start-up turns into a standard enterprise: a turnover of USD 50 million in the last 12 months, the number of employees being 100 and more and the value of the enterprise over USD 500 million (Hudáková, 2018).

Start-up Ecosystem

Every economic entity operates in an environment that can be viewed from different perspectives. Classically, the environment of an organisation is distinguished as closer and further. However, a different perspective of the so-called business ecosystem can be adopted.

Research conducted in relation to business ecosystems has helped to broaden knowledge about the complex interactions of such elements as: pioneering entrepreneurs, formal and informal networks, infrastructure, culture, venture capital, entrepreneurial support from the government by granting incentives and simplifying rules, research universities (Abbate, Accordino, La Rocca, Rupo, 2017).

The business ecosystem, referred to as a bio-corporate system, refers to an organisation as a living organism within the business ecology of a larger system, i.e. transcending various industries and the diversity of stakeholders and co-shaping the organisation and its environment. A special distinguishing feature of an organization operating in the business ecosystem is the fact that it cooperates with the competition (Leibold, Probst, Gibbert, 2002).

Table 2

Examples of definitions of business ecosystem

Author(s)	Definition
J.F. Moore (2006)	The business ecosystem is a network of interdependent niches which in turn are occupied by organisations. It can be said that these niches are more or less open to the extent that they include alternative contributors.
S. Ben Letaifa, Y. Rabeau (2012)	The business ecosystem is a kind of network that goes beyond the traditional view of network business connections. It provides a more holistic view of the various socio-economic actors directly or indirectly involved in open innovation in a given sector. The business ecosystem can vary in scope: local, national or international.
S.A. Zahra, S. Nambisan (2012)	The business ecosystem is a group of companies, and possibly also other entities, including natural persons, that interact and are connected by a set of dependencies producing goods, technologies, and services that customers need.
E. Stańczyk-Hugiet (2015)	The business ecosystem is organised as a complex network of enterprises whose integrated efforts are focused on customer needs.
B. Mikuła (2018)	The business ecosystem of a given enterprise consists of entities in its immediate environment, directly linked by cooperation relations, focused on the implementation of an e.g. innovative product, service or process. Although they have common goals, there is a degree of competition between them resulting from entrepreneurship.

Source: own study based on literature indicated in the table.

The business ecosystem is a group of companies and other organisations which may also include individuals who, while interacting, use mutual relationships to produce goods, technologies or services and are of interest to customers. Such a community is characterised by mutual, multi-directional connections. Extensive business ecosystems usually arise around companies that are the so-called keystones. Their ecosystem is a kind of network of companies and other entities (e.g. individual clients, various types of commonwealths and communities) that support the functioning of the main organisation and the implementation of processes taking place in it (e.g. design and production). The result of joint action is a synergy effect and an increase in the level of flexibility of operation. Examples of business ecosystem definitions are shown in table 2.

Similarly to keystones (e.g. corporations), also start-ups have their business ecosystems which may include other start-ups (Sup), key players (keystones), business partners (other companies), universities, Research and Development Centers (R&D), KIBS (*knowledge intensive business services*) directly involved in serving start-ups and keystones as well as other business partners, *Venture Capital*, *Business Angels*, banks, advisory and mentoring organisations, business incubators, accelerators, co-working spaces, regulatory government agencies, communities of practitioners, entrepreneurs or knowledge and others, individual clients. There is cooperation between these entities, within which there is a flow and joint use of intellectual capital, which is the basis for value creation. It is important to mention that the business ecosystem creates this value for its participants in a situation where they are not able to commercialise a product or service project on their own based on their own competences. Such an ecosystem is organised as a complex network of enterprises whose integrated efforts are focused on customer needs. The basic ecosystems of this type are innovation ecosystems (whose competitiveness is based on innovation) and entrepreneurial ecosystems (whose competitive strength results from entrepreneurship).

Intellectual Capital

Every organisation has at its disposal both tangible and intangible resources. Intangible resources can be defined as resources which do not take the form of things or money (physical and financial resources). Intellectual capital is more often than not identified directly with intangible resources. In this article, however, it is assumed that intellectual capital is a part of intangible resources that is or can be used to create value.

Research on the intellectual capital of an organisation has developed in four phases. The first phase covered conceptual studies and was dominated by concepts created by management practitioners regarding the definition of the construct and classification of its components; the second one concerned the study of the impact of intellectual capital on the creation of the value of an organization; the third one focused on its measurement and correlation with other components of the organization, whereas the fourth one focused on particular sub-capitals (Roos, 2017; Hussinki, Ritala, Vanhala, Kianto, 2017; La Torre, Botes, Dumay, Rea, Odendaal, 2018; de Castro, Diez-Val, Delgado-Verde, 2019). The nature of the phenomenon itself should be perceived dually – from a static perspective which boils down to presenting the scheme of intellectual capital, as well as from a dynamic perspective illustrating all dependencies between its individual elements. Table 3 presents exemplary definitions and basic classifications of an organisation's intellectual capital. In the further part of the article, however, intellectual capital is divided into human capital, relational capital and organisational capital.

Table 3

Examples of definitions and components of intellectual capital in the perspective of two dominant approaches

	Author(s)	Definition of intellectual capital and its components
Static approach	A. Brooking (1996)	Intellectual capital is the result of the implementation and synergistic interaction of several sub-processes (i.e. formulating a market strategy, knowledge management, selection of appropriate instruments for shaping the organisation, intellectual property management). Its components are: market resources, human resources, organisational resources and intellectual property.
	R. Booth (1998)	Intellectual capital is the ability to turn new ideas into products or services. Its components are: people (competences, attitudes), the market (reputation, relationships with customers, distribution channels), knowledge (hidden, overt), infrastructure (processes, databases) and intellectual property (patents, trademarks).
	M. Bratnicki (2000)	Intellectual capital is the sum of knowledge possessed by people who make up the company and the practical transformation of this knowledge into components of the company's value. Its components are: social capital (structural capital, the dimension of interpersonal relations, cognitive capital), human capital (competence, intellectual dexterity, motivation) and organisational capital (internal structure, external structure, development capital).
	T.A. Stewart (2001)	Intellectual capital is knowledge that allows you to transform raw materials into more valuable ones enabling you to obtain a certain financial value. Its components are: human capital, structural capital and customer capital.
	L. Edvinsson, M.S. Malone (2001)	Intellectual capital is the knowledge, experience, organisational technology, customer relations and professional skills that give Skandia a competitive advantage on the market. Its components are: human capital, structural capital (organisational and customer capital).
Dynamic approach	Project MAGIC (Seetharaman, Sooria, Saravanan, 2002)	The essence of intellectual capital comes down to the description of the results of the functioning of its individual components and their mutual relations. Its components are: human capital as the basic potential of each organisation, organisational capital, i.e. the ability to transform the company's potential (human capital) into specific products (goods and services), market capital reflecting competences in the field of management and integration of external areas of influence with the company's stakeholders and innovation capital relating to the ability to continuously improve and develop all potential and environmental variables.
	G. Petrash et al. (1996)	According to the value platform model, when creating the intellectual capital of an organisation, it is necessary to manage the flow of knowledge between: human capital (the ability of individuals and teams to meet customer requirements; competences; thought patterns), customer capital (strength and value of customer relationships) and organisational capital (the organization's ability to create codified knowledge based on its resources – databases, business processes, technological infrastructure; organizational culture, values, standards).

Source: own study based on literature indicated in the table.

A proposal how to measure the intellectual capital of a startup's business ecosystem

Intellectual capital, as the basic factor of modern competitive advantage, should also be shaped in the context of the currently functioning business ecosystems, also typical of start-ups. L. Edvinsson (2001) recommends that the intellectual capital development procedure should include at least the phases of visualization, strengthening intellectual capital, transforming human capital into structural capital and strengthening structural capital. Structuring and measuring the intellectual capital of a start-up ecosystem are undoubtedly crucial activities in the first stage of visualization.

These activities are fundamental because their effects should result in the confirmation of the ecosystem's ability to achieve the intended goals, setting directions for the improvement of the system including planning areas for research and development, providing information to ecosystem reconfiguration programs referring to particular sub-capitals constituting the intellectual capital of the constellation, concentration on the organizational learning of the system, expanding its memory. They also intend to assess the value of the entire system of interaction and interdependence within the ecosystem (Brooking, 1996).

Efficient measurement of the intellectual capital of a start-up ecosystem should therefore guarantee (Edvinsson, Malone, 2001; Skyrme, Amidon, 1998; Urbanek, 2006): strong, lasting and loyal cooperation between individual actors of the network of systems defining a specific ecosystem, identification of key actors of the connection, including individual knowledge workers and the strength of their influence on the competitive position of the system, defining the sources of advantages of the ecosystem as a whole and its individual components, obtaining confirmation of the benefits of investing in activities resulting from managing intangible resources of the system and formulating guidelines for their management. Additionally, it should be a reference for other actors of connections aspiring to a functioning constellation. However, one should remember about the basic recommendations for constructing a method of measuring intellectual capital dedicated to a specific constellation (Cascio, 2001; Bratnicki, 2000). Namely, the measurement method should be as simple as possible – only those components and activities that are important from the point of view of the system strategy and the market in which the ecosystem operates should be verified. The indicators resulting from the review should be assigned weights, and categories and the indicators that do not affect the final value of intellectual capital should not be included in the calculation of the final index.

Due to the specificity of a start-up ecosystem, as part of the intellectual capital structuring phase of the analyzed frame of reference, it is proposed to adopt the convention of perceiving intellectual capital as the sum of human capital, relational capital and organizational capital. At the same time, it is assumed that inference will be carried out in the dimension of the start-up's inside and its ecosystem. Therefore:

- 1) what should be analysed is the human capital inside the start-up in the form of personalized knowledge, qualifications and motivations of internal stakeholders forming the start-up and human capital of the start-up ecosystem in the form of personalized knowledge and qualifications of the start-up's external stakeholders;
- 2) it is recommended, on the other hand, that relational capital be examined from the perspective of the inside of a start-up, i.e. internal relations between start-up employees, which is based on the sum of their knowledge and relations between knowledge workers and other staff and their superiors, as well as from the point of view of the start-up ecosystem, i.e. relations with other start-ups, with KIBS companies, keystones, other business partners (including universities and R&D institutions, communities, individual clients), relations with Venture Capital, Business Angels, advisory and mentoring organizations, incubators, accelerators;

- 3) in accordance with the adopted convention, organizational capital should be additionally examined as codified knowledge and well-established knowledge and should also be considered in reference to a start-up's inside and its ecosystem.

It is assumed that in order to determine the intellectual potential of a start-up ecosystem centered around its business, the intellectual capital of this start-up should be measured as well as that part of the intellectual capital of the ecosystem entities that is or may be used by the start-up to create value. First of all, it will be necessary to establish the existing direct relations of a start-up with the entities of the ecosystem and then it will be necessary to measure the frequency and volume of intellectual capital flows from the ecosystem to the start-up. Since start-ups are small entities and full information on intellectual capital is usually available to a few key employees, whereas in the birth and youth stages only the owner may have full information, an interview based on a specially developed questionnaire may be a sufficient research method. Examples of proposed intellectual capital (IC) measures that can be applied are presented in table 4.

Table 4

Examples of measures of intellectual capital of a start-up ecosystem by categories, areas and types of resources

IC Category	Area	Type of resource	Definition	Measure	Measurement unit
Human capital	start-up inside	Personalised knowledge	A flexible and dynamic intangible substance which is the effect of information processing in thought processes, the carrier of which is a human	The number of knowledge workers	#
				The number of knowledge workers as compared to the number of other employees	%
				Profit per professional	€
		Qualifications	Competences (including knowledge) certified by a document and acquired in the official education system	The number of academic degrees	#
				Training costs per one employee	€
				Creativity – percentage of persons able to contribute to projects	%
		Motivation	Level of meeting expectations	Knowledge worker satisfaction index	#
				Opportunities share – the degree of using development opportunities by employees	%
				Average monthly gross salary calculated per year	€
	start-up ecosystem	Personalised knowledge	A flexible and dynamic intangible substance which is the effect of information processing in thought processes, the carrier of which is a human	The number of the ecosystem's knowledge workers cooperating directly with a start-up	#
				Satisfaction index of external knowledge workers (cooperative potential)	#
				Index of support provided by the ecosystem's knowledge workers (support, keeping in touch, ease, stability, variability)	#
		Qualifications	Competences (including knowledge) certified by a document and acquired in the official education system	The number of academic degrees	#
				Creativity – number of persons able to contribute to projects	#

Relational capital	start-up's inside	Internal relations between knowledge workers	The entirety of dependencies and ties that connect knowledge workers, influencing their attitudes and actions and shape working conditions, defining the context of functioning	Number of joint ventures for the design of new products	#
				Assessment of the work atmosphere on a point-based grading scale	#
				Mutual trust – the average number of people indicated by employees as honest and trustworthy	#
		Relations between start-up knowledge workers and their managers	The entirety of dependencies and ties that connect knowledge workers with start-up managers, defining the determinants of their behavior in the organization	Formal barriers – facility of access to superiors (expressed on a point-based scale)	#
				Communication between knowledge workers and start-up managers – the amount of time devoted on average during the day to direct contacts with others	#
				Assessment of the work atmosphere on a point-based grading scale	#
		Relations between start-up knowledge workers and other employees	The entirety of dependencies and ties that connect employees influencing their attitudes and actions and shape working conditions, defining the context of functioning	Sharing knowledge – amount of time devoted weekly to meetings, debates, discussing information gained during trainings	#
				Assessment of the work atmosphere on a point-based grading scale	#
				Mutual trust – the average number of people indicated by employees as honest and trustworthy	#
	start-up ecosystem	Relations with other start-ups	All dependencies, ties and relations connecting a start-up with particular elements of its ecosystem, determining the conditions of functioning/operating in it	Investments in relations per one start-up (meeting costs, non-product related expenses, investment expenses incurred on training other start-ups)	€
				The number of permanent start-up partners	#
				Win/loss index – the ratio of the number of commonly developed projects to the number of actually implemented joint projects	%
		Relations with KIBS companies		Quality of communication with KIBS companies – estimated percentage of products developed in significant cooperation with KIBS companies	%
				Perception by partners – the number of cooperation proposals with KIBS companies	#
				Index of satisfied partners of KIBS companies	%
		Relations with keystones		Quality of communication with keystones – an estimated percentage of products developed with significant collaboration with keystones	%
				Perception by keystones – The number of proposals to cooperate with keystones	#
				Ratio of keystones satisfied with cooperation	%
		Relations with business partners		Quality of communication with business partners – an estimated percentage of products developed in significant cooperation with business partners	%
				Perception by business partners – the number of proposals to cooperate with business partners	#

			Ratio of business partners satisfied with cooperation	%
	Relations with universities		Quality of communication with universities – an estimated percentage of products developed in significant cooperation with universities	%
			Perception by business partners – the number of proposals to cooperate with universities	#
			Ratio of universities satisfied with cooperation	%
	Relations with R&D institutions		Quality of communication with R&D institutions – an estimated percentage of products developed in significant cooperation with R&D institutions	%
			Perception by R&D institutions – the number of proposals to cooperate with R&D institutions	#
			Ratio of R&D institutions satisfied with cooperation	%
	Relations with Venture Capital		Quality of communication with Venture Capital – an estimated percentage of products developed in significant cooperation with Venture Capital	%
			Perception by Venture Capital – the number of proposals to cooperate with Venture Capital	#
			Ratio of Venture Capital satisfied with cooperation	%
	Relations with Business Angels		Quality of communication with Business Angels – an estimated percentage of products developed in significant cooperation with Business Angels	%
			Perception by Business Angels – the number of proposals to cooperate with Business Angels	#
			Ratio of Business Angels satisfied with cooperation	%
	Relations with advisory and mentoring organizations		Quality of communication with advisory and mentoring organizations – an estimated percentage of products developed in significant cooperation with advisory and mentoring organizations	%
			Perception by advisory and mentoring organizations – the number of proposals to cooperate with advisory and mentoring organizations	#
			Ratio of advisory and mentoring organizations satisfied with cooperation	%
	Relations with incubators		Quality of communication with incubators – an estimated percentage of products developed in significant cooperation with incubators	%
			Perception by incubators – the number of proposals to cooperate with incubators	#

		Relations with accelerators		Ratio of incubators satisfied with cooperation	%			
				Quality of communication with accelerators – an estimated percentage of products developed in significant cooperation with accelerators	%			
				Perception by accelerators – the number of proposals to cooperate with accelerators	#			
				Ratio of accelerators satisfied with cooperation	%			
		Relations with communities		Mutual trust – the average number of communities indicated as honest and trustworthy	#			
				Perception by communities – the number of proposals to cooperate with communities	#			
				Ratio of communities satisfied with cooperation	%			
		Relations with individual clients		Perception by individual clients – number of cooperation proposals from individual clients	#			
				Quality of communication with individual clients – an estimated percentage of products developed in significant cooperation with individual clients	%			
				Ratio of individual clients satisfied with cooperation	%			
		Informal relations with individual clients		Mutual trust – average number of individual clients indicated as honest and trustworthy	#			
				Win/loss index – the ratio of the number of commonly developed start-up projects to the number of actually implemented joint projects with individual clients	%			
				Average durability of a start-up's relations with individual clients	#			
		Informal relations with knowledge workers from other institutions		Mutual trust – average number of knowledge workers from other institutions indicated as honest and trustworthy	#			
				Win/loss index – the ratio of the number of commonly developed start-up projects to the number of actually implemented joint projects with knowledge workers from other institutions	%			
				Average durability of the start-up's relations with knowledge workers from other institutions	#			
		Organisational Capital		start-up's inside	Codified knowledge	A flexible and dynamic intangible substance resulting from information processing in thought processes located in databases and documents	Number of patents held	#
							Number of prepared patent applications	#
							Quantity of complete product documentation	#
					Embedded knowledge		Profit from innovative products prepared independently against the total profit	€
Total number of types of innovative products prepared independently	#							

		processes located in products and services	The number of independent products against the number of all products developed and manufactured independently	%
start-up ecosystem	Codified knowledge	A flexible and dynamic intangible substance resulting from information processing in thought processes located in databases and documents	Total number of joint patents held	#
			Total number of commonly prepared patent applications	#
			Total quantity of complete documentation of commonly developed products	#
	Embedded knowledge	A flexible and dynamic intangible substance resulting from information processing in thought processes located in products and services	Total number of types of commonly manufactured products	#
			Total number of types of innovative products prepared jointly	#
			The number of innovative products against the total number of products developed and manufactured jointly	%
Measurement units: € – indicator expressed in monetary units, % – indicator expressed as percentage, # – indicator expressed in points.				

Source: own study.

Conclusion

The analysis of the intellectual capital of a start-up ecosystem should contribute to resolving the following issues (Pietruszka-Ortyl, 2007):

- identification of the intangible resources base of a start-up and the entire constellation;
- verification of the degree to which a start-up and its ecosystem use all intangible resources at the disposal of all particular nodal points;
- assessing the adjustment of intellectual capital held to the possibility of achieving the adopted strategic goals and formulating a start-up strategy in the language of resources in the context of the ecosystem in which it operates;
- diagnosis of the impact of particular elements of intellectual capital on creating the value of a start-up and the constellation as a whole;
- determining whether the system and its individual actors develop the intellectual capital which they have;
- recognising intellectual capital as a priority factor in managing a start-up and its ecosystem;
- making people aware of the importance of tacit knowledge and non-codified processes occurring in a start-up and its ecosystem, especially from the individual, group, organizational and inter-organizational perspective;
- standardization of the language, meanings and terminology in the system – creating the internal language of the constellation.

The assessment of the intellectual capital of a business ecosystem by a young start-up is certainly a difficult task. Difficulties in obtaining necessary information may be caused, among others, by poor cooperation relations, lack of mutual trust, fear of the loss of valuable knowledge or the variability of the configuration of entities in the entire ecosystem. However, a start-up's knowledge of the intellectual capital of the business ecosystem is a prerequisite for making correct decisions as regards locating itself within the entire system, developing cooperation with ecosystem entities, sharing its own intellectual capital with other entities or taking actions aimed at using its partners' intellectual capital.

Bibliography

- Abbate, T., Accordino, P., La Rocca, E.T., Rupo, D. (2017). Intellectual capital and enabling factors for startups in a business ecosystem perspective. W: D. Vrontis, Y. Weber, E. Tsoukatos (red.), *10th Annual Conference of the EuroMed Academy of Business* (pp. 37-52). Rome: EuroMed Press.
- Ben Letaifa, S., Rabeau, Y. (2012). 'Évolution des relations coopératives et rationalités des acteurs dans les écosystèmes d'innovation'. *Management International/International Management/Gestión Internacional*, 16, 57-84.
- Booth, R. (1998). The measurement of intellectual capital. *Management Accounting*, 76(10), 26-28.
- Bratnicki, M. (2000). *Podstawy współczesnego myślenia o zarządzaniu*. Dąbrowa Górnicza: Wydawnictwo „Triada”.
- Brooking, A. (1996). *Intellectual Capital: Core Asset for the Third Millenium Enterprise*. London: International Thomsom Business Press.
- Cascio, W.F. (2001). *Kalkulacja kosztów zasobów ludzkich*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna – Dom Wydawniczy ABC.
- De Castro, G.M., Diez-Vial, I., Delgado-Verde, M. (2019). Intellectual capital and the firm: evolution and research trends. *Journal of Intellectual Capital*, 20(4), 555-580.
- Edvinsson, L., Malone, M.S. (2001). *Kapitał intelektualny*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Hudáková, J. (2018). Startups support in Slovak republic. W: *XXI. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků* (pp. 149-154). Brno: Masarykova Univerzita.
- Hussinki, H., Ritala, P., Vanhala, M., Kianto, A. (2017). Intellectual capital, knowledge management practices and firm performance. *Journal of Intellectual Capital*, 18(4), 904-922.
- Kamaldeep, K. (2017). Start up India: Challenges & Opportunities. *Journal Social Science Research*, 11(1), 2318-2321.
- La Torre, M., Botes, V.L., Dumay, J., Rea, M.A., Odendaal E. (2018). The fall and rise of intellectual capital accounting: new prospects from Big Data revolution. *Meditari Accountancy Research*, 26(3), 381-399.
- Leibold, M., Probst, G., Gibbert, M. (2002). *Strategic Management in the Knowledge Economy*. Erlanger: Publicis KommunikationsAgentur GmbH, GWA.
- Luger M.L., Koo, J. (2005). Defining and tracking business start-ups. *Small Business Economics*, 24(1), 17-28.
- Makowiec, M. (2017). Start-upy technologiczne generujące innowacje w gospodarce jako efekt komercjalizacji badań naukowych. *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, 52, 424-441.
- Mikuła, B. (2018). Zarządzanie kapitałem ludzkim w ekosystemie biznesu z perspektywy start-upu. In: M. Makowiec, B. Mikuła, A. Pietruszka-Ortyl (eds.), *Wybrane problemy zarządzania w gospodarce opartej na wiedzy – przedsiębiorczość i zachowania innowacyjne* (pp. 83-102). Kraków: Katedra Zachowań Organizacyjnych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Moore, J.F. (2006). Business ecosystems and the view from the firm. *The antitrust bulletin*, 51(1), 31-75.
- Petrash, G. (1996). Dow's Journey to a Knowledge Value Management Culture. *European Management Journal*, 14, 365-373.
- Pietruszka-Ortyl, A. (2007). Kapitał intelektualny organizacji. In: B. Mikuła, A. Pietruszka-Ortyl, A. Potocki (eds.), *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwami w gospodarce opartej na wiedzy* (pp. 73-112). Warszawa: Difin,
- Roos, G. (2017). Knowledge management, intellectual capital, structural holes, economic complexity and national prosperity. *Journal of Intellectual Capital*, 18(4), 745-770.
- Seetharaman, A., Sooria, H.H.B.Z., Saravanan, A.S. (2002). Intellectual capital accounting and reporting in the knowledge economy. *Journal of Intellectual Capital*, 3(2), 128-148.
- Sharifi, O., Hossein, B.K. (2015). Understanding the Financing Challenges faced by Startups in India. *International Journal Of Science Technology and Management*, 4(1), 264-272.
- Skala, A. (2017). Spiralna definicja startupu. *Przegląd Organizacji*, 9, 33-39.

- Skyrme, D., Amidon, D. (1998). New measures of success. *Journal of Business Strategy*, 19(1), 20-24.
- Stańczyk-Hugiet, E. (2015). Strategicznie o ekosystemie biznesu. *Prace Naukowe WWSZIP*, 32(2), 395-409.
- Stewart, T.A. (2001). *The Wealth of Knowledge. Intellectual Capital and the Twenty-First Century Organization*. London: Nicholas Brealey Publishing.
- Urbanek, G. (2006). Kapitał intelektualny. In: M. Panfil, A. Szablewski (eds.), *Metody wyceny spółki. Perspektywa klienta i inwestora* (pp. 179-193). Warszawa: Poltext.
- Zahra, S.A., Nambisan, S. (2012). Entrepreneurship and strategic thinking in business ecosystems. *Business Horizons*, 55(3), 219-229.

Andrzej PLEWICKI

ROZWÓJ SYSTEMU FINANSOWEGO W REPUBLICIE BIAŁORUSI

Streszczenie

Artykuł zawiera opis systemu finansowego Republiki Białorusi w trakcie jego stopniowego rozwoju od początku istnienia tego państwa. Rozwój przedstawiony jest w kontekście przemian zachodzących przez cały ten okres, zmierzających powoli, ale jednak stanowczo do transformacji gospodarki sterowanej centralnie w gospodarkę rynkową. W artykule omówione zostały przemiany systemu finansowego dokonane w tym kierunku oraz przemiany nadal wymagane przy takiej transformacji. Przedstawione zostało funkcjonowanie systemu finansowego w wyniku dokonanych przemian oraz ocena stabilności systemu finansowego dokonywana przez międzynarodowe instytucje finansowe.

Słowa kluczowe: Republika Białorusi, gospodarka rynkowa, system finansowy, dwustopniowy system bankowy.

DEVELOPMENT OF THE FINANCIAL SYSTEM IN THE REPUBLIC OF BELARUS

Abstract

The article describes the financial system of the Republic of Belarus in the course of its gradual development from the very beginning of its existence. The development is presented in the context of changes taking place throughout this period, aimed slowly but surely at the transformation of a centrally controlled economy into a market economy. The article discusses the changes in the financial system made in this direction and the changes still required for such a transformation. The functioning of the financial system as a result of the changes made was presented, as well as the assessment of financial system stability by international financial institutions.

Key words: Republic of Belarus, market economy, financial system, two-tier banking system.

Wprowadzenie

W ostatnich dziesięcioleciach w różnych częściach świata następowały transformacje gospodarki w kierunku gospodarki rynkowej, jednak opisane poniżej dotyczą procesu transformacji gospodarki sterowanej centralnie, w krajach byłego bloku wschodniego.

Artykuł omawia przeobrażenia systemu finansowego Republiki Białorusi przy przechodzeniu do gospodarki rynkowej.

Republika Białorusi w obecnej formie prawnej jest państwem stosunkowo młodym. *Deklaracja suwerenności*¹ uchwalona 27 lipca 1990 roku przez Radę Najwyższą Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (Białoruskiej SRR), wchodzącej wówczas jeszcze w skład ZSRR, a następnie zawarty 8 grudnia 1991 roku Układ Białowieski² uczyniły z Białorusi niepodległe państwo.

¹ *О государственном суверенитете Республики Беларусь*, Декларация Верховного Совета Республики Беларусь от 27 июля 1990 г. № 193-XII, Ведомости Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1991 г., № 31, ст. 536, Собрание законов Белорусской ССР, указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР, постановлений Совета Министров Белорусской ССР, 1990 г., №22, ст. 432, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 2/795.

² Układ białowieski, podpisany w miejscowości Wiskula na skraju Puszczy Białowieskiej, przez prezydentów Federacji Rosyjskiej, Ukrainy i Przewodniczącego Rady Najwyższej Białorusi – B. Jelcyna, L. Krawczuka i S. Szuszkiewicza, ogłosił likwidację Związku Radzieckiego jako bytu państwowego i podmiotu prawa międzynarodowego, tworząc w jego miejsce Wspólnotę Państw Niepodległych.

Białoruska SRR była członkiem założycielem ONZ oraz członkiem 8 organizacji wyspecjalizowanych ONZ, a obok Rosyjskiej FSRR i Ukraińskiej SRR była jedną z trzech republik radzieckich będących podmiotem prawa międzynarodowego.

Republika Białorusi (dalej – Białoruś) jest jednym z sześciu państw³, które uczestniczą w Unijnym programie „Partnerstwo Wschodnie”⁴, mającym stopniowo prowadzić do ich integracji z Unią Europejską, po spełnieniu wymagań stawianych przed kandydującymi członkami, tzw. kryteria kopenhaskie i kryteria madryckie⁵.

System gospodarczy Białorusi określanej jest jako socjalizm rynkowy⁶. Pod względem rozwoju gospodarczego Białoruska SRR uważana była za jedną z lepiej rozwiniętych republik radzieckich. Według raportu OECD za 2003 rok Białoruś jako jedyny, obok Uzbekistanu, kraj byłego ZSRR uzyskał PKB większe niż w 1991 roku, tuż przed rozpadem ZSRR.

Od początku istnienia niepodległej Białorusi, mimo istniejących specyficznych uwarunkowań politycznych, w gospodarce Białorusi widać było wyraźne dążenie do jej urynkowienia i otwarcia w kierunku pozostałych krajów europejskich.

Pierwszym aktem, dotyczącym transformacji gospodarki Białorusi w kierunku gospodarki rynkowej, wydanym 19 października 1990 roku, a więc jeszcze w ostatnich dniach istnienia Białoruskiej SRR, już po ogłoszeniu deklaracji suwerenności, ale przed podpisaniem Układu Białowieskiego, było Postanowienie Rady Najwyższej Białoruskiej SSR *O przejściu BSRR do gospodarki rynkowej*⁷.

W celu umożliwienia prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz dla stworzenia warunków dla przyciągnięcia inwestycji i rozwoju gospodarki rynkowej, w dniu 19 stycznia 1993 roku została uchwalona Ustawa *O prywatyzacji majątku państwowego i przekształceniu przedsiębiorstw państwowych w spółki akcyjne*⁸, nazywana w literaturze *Ustawą o denacjonalizacji*

³ Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina.

⁴ Utworzona przez Europejski Komitet Regionów w 2011 roku Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego (CORLEAP) to polityczne forum władz lokalnych i regionalnych z Unii Europejskiej i krajów Partnerstwa Wschodniego. Jest to jedyna platforma UE, która daje możliwość przedyskutowania wkładu miast i regionów w rozwój Partnerstwa Wschodniego.

⁵ Członkiem Unii Europejskiej może zostać tylko wolne, niepodległe, suwerenne, demokratyczne państwo europejskie, przestrzegające prawa międzynarodowego, o rozwiniętej gospodarce rynkowej, zdolnej do konkurencyjności na jednolitym, wspólnym rynku wewnętrznym. Wymogi te zostały spisane przez przywódców ówczesnej dwunastki podczas szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze z 1993 roku i znane są dzisiaj jako kryteria kopenhaskie. Ponadto w Madrycie w 1995 roku Rada Europejska nakazała zaakceptować w pełni i bez zastrzeżeń *acquis communautaire* oraz posiadać sprawnie działającą administrację i sądownictwo zdolne wyegzekwować unijne i wspólnotowe akty prawne (kryteria madryckie).

⁶ Socjalizm rynkowy – doktryna polityczna i system gospodarczy, w którym łączy się działalność sektora publicznego z mechanizmem rynkowym, a więc środki produkcji są albo własnością publiczną, albo są wspólnie posiadane i eksploatowane w celach zarobkowych w gospodarce rynkowej. Wypracowany w ten sposób zysk stanowi bezpośrednie źródło dochodów pracowników lub jest źródłem finansów publicznych. Różnicą między socjalizmem rynkowym a tradycyjną gospodarką socjalistyczną jest istnienie rynku środków produkcji i dóbr kapitałowych, za sprawą czego producenci są powiązani z rynkiem.

⁷ *О переходе Белорусской ССР к рыночной экономике*, Постановление Верховного Совета Белорусской ССР от 13 Октября 1990 г. № 314-XII, Собрание законов Белорусской ССР, указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР, постановлений Совета Министров Белорусской ССР, 1990 г.; Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь, 1990 г.

⁸ *О приватизации государственного имущества и преобразовании государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества*, Закон Республики Беларусь от 19 января 1993 г. № 2103-XII, "Народная газета" от 18.02.1993 г., Газета "Звязда" от 16.02.1993 г., Ведомости Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1993 г., №7, ст. 41, Национальный регистр правовых актов Республики Беларусь от 16.03.2001, 2/370.

i prywatyzacji majątku państwowego (О разгосударствлении и приватизации государственной собственности). W następnych latach Ustawa była kilkakrotnie zmieniana i uzupełniana⁹.

Przekształcenie gospodarki w Republice Białorusi w kierunku gospodarki rynkowej zostało po raz pierwszy określone w dokumencie *Podstawowe kierunki socjalno-gospodarczego rozwoju Republiki Białorusi na lata 1996-2000*, przyjętym przez Pierwsze Zgromadzenie Narodowe RB które odbyło się w dniach 19-20 października 1996 roku. Został on następnie zatwierdzony przez Prezydenta RB¹⁰, po czym na jego podstawie zostało wydane Rozporządzenie Izby Reprezentantów Zgromadzenia Narodowego RB z dnia 21 maja 1997 roku *O programie działania Rządu Republiki Białorusi*¹¹, określające gospodarkę rynkową jako jeden z celów działania Rządu RB.

Silna zależność gospodarcza Białorusi od Federacji Rosyjskiej (dalej Rosji) generowała i nadal generuje istotne czynniki zewnętrzne, wpływające na spowolnienie lub wzrost gospodarczy. Z tego też względu dla wyjaśnienia spowolnienia gospodarki w latach 2015-2016 konieczne jest przedstawienie jej powiązań z gospodarką Rosji. Powiązania wstępują w kilku wymiarach gospodarczych. Przede wszystkim Białoruś jest zależna od Rosji poprzez wsparcie finansowe w postaci otrzymywanych pożyczek oraz preferencyjne ceny zakupu nośników energii: ropy i gazu.

Rosyjskie wsparcie finansowe, związane z nośnikami energii, czyli subsydia dotyczące zakupu ropy i gazu, pomniejszone o finansowe skutki obniżonych cen eksportu produktów ropopochodnych do Rosji oraz obniżone o zapłacone cła eksportowe od produktów ropopochodnych wyeksportowanych poza kraje WNP, w roku 2012 wyniosło 14,9% PKB, a w 2013 roku 12,7% PKB i nadal znacznie malało w następnych latach.

Białoruś importuje ropę naftową z Rosji i eksportuje produkty rafinacji ropy naftowej zarówno do Rosji, jak i Europy Zachodniej. Podczas gdy ceny eksportowe produktów naftowych są zasadniczo zgodne z cenami światowymi, ceny importowe ropy naftowej są ustalane na podstawie wynegocjowanej formuły – w szczególności ceny importowe rosną o ok. 60 centów za wzrost światowej ceny ropy o każdego dolara. Znaczny spadek światowych cen ropy ma zatem istotny negatywny wpływ na gospodarkę Białorusi za pośrednictwem tego kanału.

Główny wpływ gospodarki rosyjskiej wynika z wpływu niskich cen ropy na gospodarkę rosyjską i kursu wymiany rubla rosyjskiego.

⁹ *О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Республики Беларусь по вопросам разгосударствления и приватизации*, Закон Республики Беларусь от 4 января 1999 г. № 229-З, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 05.01.1999, 2/4, *О внесении дополнений в Закон Республики Беларусь "О разгосударствлении и приватизации государственной собственности в Республике Беларусь"*, Закон Республики Беларусь от 11 апреля 1995 г. № 3706-ХП, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 19.03.2001, 2/498, *О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Беларусь по вопросам разгосударствления и приватизации государственной собственности*, Закон Республики Беларусь от 21 июня 1996 г. № 450-ХІІІ, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 19.03.2001, 2/530, *О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Беларусь и их отдельных положений по вопросам приватизации государственного имущества*, Закон Республики Беларусь от 16 июля 2010 г. № 172-З, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 27.07.2010, 2/1724, *О внесении изменений и дополнения в законы Республики Беларусь и признании утратившими силу некоторых актов законодательства и отдельных положений актов законодательства Республики Беларусь по вопросам административной ответственности*, Закон Республики Беларусь от 5 января 2008 г. № 317-З, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 11.01.2008, 2/1414.

¹⁰ *Об утверждении Основных направлений социально-экономического развития Республики Беларусь на 1996-2000 годы*, Указ Президента Республики Беларусь от 14 ноября 1996 г. № 464.

¹¹ *О программе деятельности Правительства Республики Беларусь*, Постановление Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь от 21.05.1997 N 165-П/ІІ, pkt 1.

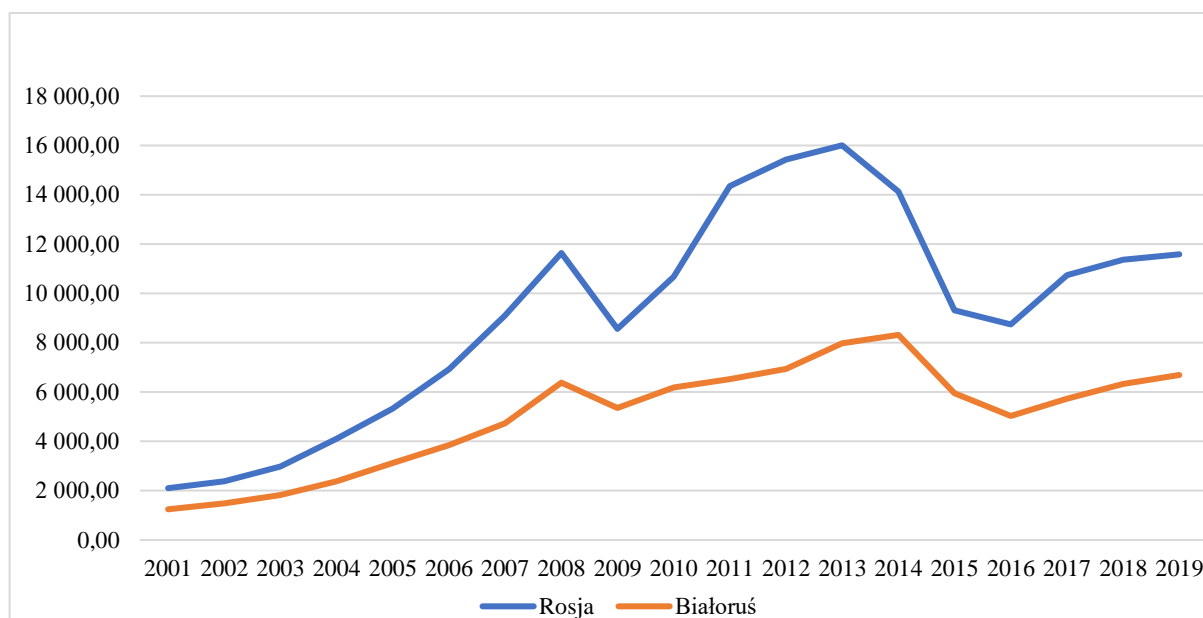
Białoruś nie jest producentem ropy naftowej i gazu, wykorzystując ok. 30% całkowitego importu w kraju. Zysk z preferencyjnych cen importu ropy i gazu przeznaczonych do użytku domowego ma znaczący pozytywny wpływ na gospodarkę.

Kolejne powiązanie gospodarcze jest generowane przez eksport i import. W latach 2012-2016 eksport Białorusi stanowił średnio 64% PKB, z czego eksport do Rosji stanowił 41% całego eksportu, a import średnio 71% PKB, z czego import z Rosji stanowił 56% całego importu.

W ostatnich latach najważniejszymi partnerami Białorusi w eksporcie były Rosja: 35,8%, Holandia: 15,1%, Wielka Brytania: 7%, Ukraina: 5,7%, Polska: 5,3%, Niemcy: 4,4%, podczas gdy najważniejszymi partnerami w imporcie są Rosja: 60,6%, Niemcy: 6,7% i Ukraina: 5,4%.

Powiązania finansowe banków Białorusi również powodują uzależnienie jej gospodarki od gospodarki rosyjskiej. Aktywa banków będących spółkami zależnymi rosyjskich banków stanowią jedną czwartą aktywów sektora bankowego, a dwa z tych banków należą do pięciu największych banków w Białorusi. Banki te pod względem pochodzenia kapitału i finansowania polegają głównie na bankach macierzystych, a więc każde osłabienie banków rosyjskich ma znaczące negatywne skutki dla systemu bankowego Białorusi.

Rosja odpowiada też za największy udział bezpośrednich inwestycji zagranicznych na Białorusi, dlatego wszelkie znaczne spadki tych przepływów wpływają na bilans płatniczy Białorusi. Rosja weszła w 2014 rok ze spadkiem potencjalnego wzrostu ze względu na stabilizację cen ropy naftowej, opóźnione reformy strukturalne, słabe inwestycje, spadającą całkowitą wydajność czynników produkcji. Zgodnie z przewidywaniami z roku 2014, w następnych latach wzrost gospodarczy w Rosji ucierpiał w wyniku sankcji, zmniejszenia zaufania oraz wyższych stóp procentowych. Trwające w Rosji spowolnienie zostało w roku 2015 zaostrzone przez podwójne wstrząsy zewnętrzne, spowodowane gwałtownym spadkiem cen ropy i międzynarodowymi sankcjami. Spadek PKB w Rosji w latach 2014 i 2015 przełożył się na spadek PKB w Białorusi w latach 2015 i 2016. Zależność gospodarczą Białorusi od gospodarki Rosji potwierdza i dobrze obrazuje wykres 1, porównujący PKB *per capita* tych państw w latach 2001-2019.



Wykres 1. PKB *per capita* w Białorusi i Rosji, USD bieżące, mln.

Źródło: Bank Światowy, WDI (Excel).

W latach 2017-019 gospodarka Białorusi powróciła na ścieżkę wzrostu gospodarczego, co ułatwiło dalsze przemiany w kierunku gospodarki rynkowej.

Transformacja gospodarki sterowanej centralnie w kierunku gospodarki rynkowej jest procesem, który przebiega w każdym kraju inaczej, nie tylko ze względu na wybór strategii (terapia szokowa, terapia stopniowa – podejście ewolucyjne), ale również z uwagi na niejednolity stan gospodarki różnych krajów oraz niejednolity stan krajowych systemów finansowych, w tym systemów bankowych. We wszystkich krajach transformacja gospodarki wymagała transformacji systemu finansowego, a zatem i systemu bankowego.

Gospodarka rynkowa charakteryzuje się otwarciem na świat zewnętrzny, swobodą działań gospodarczych, powiązaniem z gospodarkami innych krajów, w tym z gospodarkami krajów rozwiniętych gospodarczo, również z funkcjonującą gospodarką rynkową.

Do przekształcenia gospodarki w gospodarkę rynkową wymagane są zmiany lub stworzenie regulacji prawnych dotyczących procesów gospodarczych, własności prywatnej, funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych i prywatnych oraz funkcjonowania systemu finansowego, w tym systemu bankowego. Zmiany te dostosowują regulacje prawne do regulacji obowiązujących w rozwiniętych gospodarkach rynkowych.

Zmiana reguł rządzących gospodarką, jej otwarcie na zewnątrz, powoduje, że duże firmy krajowe są prywatyzowane i albo pozostają w rękach kapitału krajowego, albo stają się własnością kapitału zagranicznego. W związku z wejściem na rynek krajowy kapitału zagranicznego oraz wprowadzeniem rynkowych reguł zarządzania gospodarką, dla krajowych podmiotów pojawia się konkurencja zagranicznych rynków, do których skierowane są wyroby rynku krajowego, a także pojawia się konkurencja zagranicznych podmiotów na rynku krajowym, dostarczających swoje wyroby i usługi na rynku krajowym. Pojawiają się nowe technologie wytwarzania, nowe sposoby świadczenia usług, nowe metody zarządzania przedsiębiorstwami.

W transformacji systemu bankowego przy przechodzeniu do gospodarki rynkowej, zgodnie z opracowaniami prof. S. Owsiaaka (2002, s. 337, 338; 2015, s. 498), dotyczącymi nauki finansów, można analitycznie wydzielić cztery fazy będące warunkami realizacji tej przemiany:

- budowa podstaw prawnych;
- utworzenie dwustopniowego systemu bankowego, na który składa się bank centralny i banki komercyjne różnego typu;
- prywatyzacja i powstawanie prywatnych banków komercyjnych;
- utworzenie, zgodnie z międzynarodowymi standardami, nadzoru bankowego, realizującego cztery podstawowe funkcje: licencyjną, regulacyjną, kontrolną oraz dyscyplinującą.

Budowa podstaw prawnych systemu finansowego w gospodarce rynkowej musi następować równocześnie ze zmianami prawa gospodarczego umożliwiającymi transformację gospodarczą. System finansowy, tak jak gospodarka, w przeciwieństwie do wewnętrznego, całkowicie odizolowanego systemu finansowego z poprzedniego okresu, staje się otwarty na świat.

W Białorusi dostosowanie podstaw prawnych do wymogów obowiązujących w rozwiniętych gospodarkach rynkowych nastąpiło w trakcie rozwoju systemu finansowego i systemu bankowego. Zostały przyjęte i wprowadzone odpowiednie międzynarodowe standardy funkcjonowania, nadzoru i sprawozdawczości. Stworzono podstawy prawne, spełniające wymagania konieczne do funkcjonowania tego systemu w warunkach gospodarki rynkowej, z uwzględnieniem wymogów i standardów ustanowionych dla systemów bankowych na rynkach finansowych funkcjonujących w rozwiniętych gospodarkach rynkowych.

Z kolei, w ramach transformacji całego systemu finansowego jest konieczne wprowadzenie nowoczesnego, dwustopniowego systemu bankowego, składającego się z banku centralnego oraz banków komercyjnych różnego typu.

Konieczność powołania silnego i niezależnego banku centralnego powstaje w związku z potrzebą realizacji polityki pieniężnej kraju z jednej strony oraz potrzebami realizacji celów działalności banków komercyjnych z drugiej strony. Studia tego tematu dowiodły, że niezależność banku centralnego pozwalała osiągać sukcesy w zmniejszeniu inflacji (*25 Years of Transition Post-Communist Europe and the IMF*, 2014, s. 15).

Nowoczesny bank centralny spełnia trzy podstawowe funkcje: banku emisyjnego, banku banków komercyjnych i banku państwa (kasjer rządu do obsługi budżetu państwa). Niezależność banku centralnego nie zwalnia ze współodpowiedzialności za stan gospodarki. Podstawowym celem banku centralnego jest zawsze utrzymywanie stabilności cen poprzez realizowanie przyjętej przez państwo polityki pieniężnej.

W dwustopniowym systemie bankowym bank centralny staje się pożyczkodawcą ostatniej instancji, przejmując od państwa tę jego funkcję z okresu gospodarki nierynkowej.

W Republice Białorusi powstał utworzony zgodnie z *Konstytucją*¹² i *Kodeksem Bankowym*¹³ dwustopniowy system bankowy, składający się z banku centralnego, stanowiącego pierwszy stopień systemu bankowego, a także z innych banków (komercyjnych), stanowiących drugi stopień systemu bankowego. W dniu wejścia w życie *Kodeksu Bankowego RB* utraciły moc poprzednio obowiązujące przepisy: *Ustawa O Narodowym Banku Republiki Białorusi*¹⁴, *Ustawa O bankach i działalności bankowej w Republice Białorusi*¹⁵, a także Rozporządzenie Rady Najwyższej *O Narodowym Banku RB i bankach na terytorium Republiki*¹⁶. Narodowy Bank Republiki Białorusi został przekształcony w nowoczesny bank, spełniający wzorcowe funkcje banku centralnego.

Narodowy Bank Republiki Białorusi (NBRB) prowadzi swoją działalność zgodnie z *Konstytucją Republiki Białorusi*, *Kodeksem Bankowym*, ustawami Republiki Białorusi oraz *Statutem NBRB*¹⁷ i innymi normatywnymi aktami prawnymi Prezydenta Republiki Białorusi.

NBRB jest niezależny w swojej działalności¹⁸. Zdaniem Autora, kwestię niezależności banku centralnego, w tym także NBRB, należy rozpatrywać wyłącznie w kategoriach jego możliwości wykonywania powierzonych mu zadań statutowych, a nie w kategorii politycznych decyzji o tym, kto stoi na jego czele.

Każdy bank centralny podlega jakiejś władzy, bez względu na ustrój polityczny kraju, w którym działa i dlatego ta władza z mocy prawa określa, kto będzie zarządzał bankiem centralnym. W tym zakresie żaden system polityczny nie daje niezależności, tak jak nie istnieje niezależność wyboru władz dowolnej instytucji/firmy od jej właścicieli lub instytucji nadrzędnej.

¹² *Конституция Республики Беларусь*, Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. № 2875-XII, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 1/0, Газета "Звязда" от 27.11.1996 г., № 276, "Народная газета" от 27.11.1996 г., № 298., Вѣдамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь., 1994 г., № 9, ст.144, z różniejszymi zmianami przyjętymi podczas Narodowego referendum w dniu 24.11.1996 i następnie w dniu 17.10.2004. *Раішэнне рэспубліканскага рэферэндума 17 кастрычніка 2004 года*, Решение референдума от 17 ноября 2004 г. № 1, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., №188, 1/6032 (опубликован – 2 декабря 2004 г.), Газета "Советская Белоруссия" от 20 ноября 2004 г., № 220.

¹³ *Банковский кодекс Республики Беларусь*. Кодекс Республики Беларусь от 25 октября 2000 г. № 441-3, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 31.10.2000, 2/219.

¹⁴ *О Национальном банке Республики Беларусь*, Закон Республики Беларусь от 14 декабря 1990 г. № 464-XII, Ведомости Верховного Совета Белорусской ССР, 1990 г., N 2, ст. 16.

¹⁵ *О банках и банковской деятельности в Республике Беларусь*, Закон Республики Беларусь от 14 декабря 1990 г. № 465-XII, Ведомости Верховного Совета Белорусской ССР, 1990 г., N 2, ст. 15.

¹⁶ *О Национальном банке Республики Беларусь и банках на территории республики*, Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 21 декабря 1990 г. № 475-XII, Ведомости Верховного Совета Белорусской ССР, 1990 г., N 2, ст. 17.

¹⁷ *Об утверждении Устава Национального банка Республики Беларусь*. Указ Президента Республики Беларусь от 13 июня 2001 г. № 320, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 18.06.2001, 1/2748.

¹⁸ Kodeks Bankowy RB, art. 24, Statut NBRB, Dział 1, pkt 2.

W przypadku banku centralnego zawsze istnieje zależność wyboru jego zarządu od opcji politycznej, która sprawuje władzę w kraju jego umiejscowienia. Jedyną różnicą polega w tym przypadku na tym, czy władza, która określa, kto ma zarządzać bankiem centralnym, została wybrana demokratycznie, czy nie. Rodzaj wyboru tej władzy nie zmienia jednak faktu zależności wyboru zarządu banku centralnego od władzy, która go wybiera.

Do podstawowych zadań NBRB, określonych w *Kodeksie Bankowym*¹⁹ i *Statucie NBRB*²⁰, należą:

- utrzymywanie stabilności cen;
- zapewnienie stabilności systemu bankowego w Republice Białorusi;
- zapewnienie skutecznego, niezawodnego i bezpiecznego funkcjonowania systemu płatniczego;
- osiągnięcie zysku nie jest głównym celem NBRB.

Na podstawie *Kodeksu Bankowego* NBRB²¹ nie ma prawa udzielania kredytów dla finansowania deficytu budżetu państwa oraz do kupna państwowych papierów wartościowych na rynku pierwotnym. Na podstawie *Konstytucji RB*²² oraz *Kodeksu Bankowego*²³ NBRB reguluje stosunki kredytowe i obieg pieniądza, określa procedury rozliczeń pieniężnych i posiada wyłączne prawo do emisji pieniądza. NBRB opracowuje główne kierunki polityki pieniężnej, a wraz z rządem Republiki Białorusi gwarantuje realizację jednolitej polityki pieniężnej Republiki Białorusi, w kolejności ustalonej przez akty prawne Republiki Białorusi²⁴. Na podstawie *Kodeksu Bankowego*²⁵ i swojego *Statutu*²⁶ NBRB sprawuje też nadzór bankowy nad bankami i niebankowymi organizacjami finansowo-kredytowymi. Oznacza to, że nadzór bankowy w Republice Białorusi jest umiejscowiony w banku centralnym. NBRB podlega w następujący sposób Prezydentowi Republiki Białorusi²⁷. Prezydent Republiki Białorusi:

- powołuje, za zgodą Rady Republiki, Prezesa i Członków Zarządu NBRB;
- odwołuje, na podstawie obowiązujących przepisów i po powiadomieniu Rady Republiki, Prezesa i Członków Zarządu NBRB;
- wyznacza biegłego rewidenta do sporządzenia opinii i raportu z badania rocznego Sprawozdania Finansowego NBRB;
- zatwierdza roczne Sprawozdanie Finansowe NBRB.

W ostatnich latach prowadzona przez NBRB polityka pieniężna realizowała główne średniookresowe cele wyznaczone wcześniej w *Programie socjalno-ekonomicznego rozwoju Republiki Białorusi na lata 2016-2020*²⁸, zatwierdzonym Dekretem Prezydenta. Program określił zmniejszenie inflacji do 5% do końca 2020 roku jako główny średnioterminowy cel polityki pieniężnej.

¹⁹ Artykuł 25.

²⁰ Dział 1, pkt. 4, 5.

²¹ Artykuł 53, ustęp drugi.

²² Artykuł 136.

²³ Artykuł 7.

²⁴ Kodeks Bankowy, Artykuł 26, Statut NBRB, Dział 3, pkt 12.

²⁵ Artykuł 18.

²⁶ Dział 3, Art. 12.

²⁷ Kodeks Bankowy RB, Art. 24, Statut NBRB, Dział 1, pkt 3.

²⁸ *Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016-2020 годы*, Указ Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 г. № 466, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 27.12.2016, 1/16792, Rozdział 5, Polityka makroekonomiczna i rozwój środowiska instytucjonalnego, 5.4. Stworzenie prawidłowo funkcjonującego rynku finansowego, akapit 4.

Od 2015 roku NBRB realizuje politykę pieniężną przy pomocy strategii monetarnej. Polityka pieniężna w Republice Białorusi jest co roku wyznaczana i realizowana na podstawie *Głównych kierunków polityki pieniężno-kredytowej Republiki Białorusi (Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь)*, wydawanych na każdy następny rok kalendarzowy w postaci Dekretu Prezydenta Republiki Białorusi²⁹. Zgodnie z Art. 26 *Kodeksu Bankowego RB*, sporządzanie tego dokumentu i realizacja zawartych w nim postanowień należy do podstawowych funkcji NBRB, przy współpracy z Radą Ministrów RB. Dokument ten jest odpowiednikiem polskich *Założeń polityki pieniężnej*, uchwalanych w Polsce przez Radę Polityki Pieniężnej.

Strategicznym celem polityki monetarnej RB jest stabilność cen jako podstawa stabilnego i zbilansowanego rozwoju gospodarczego RB. Od roku 2015 NBRB realizuje corocznie zatwierdzaną politykę pieniężną przy pomocy strategii monetarnej. Celem pośrednim jest podaż szerokiej masy pieniądza (M3), a celem głównym – inflacja mierzona indeksem cen konsumpcyjnych.

²⁹ *Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2002 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2001 г. № 641, рег. номер в НРПА 1/3191 *Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2003 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 22 ноября 2002 г. № 581, рег. номер в НРПА 1/4176 от 25 ноября 2002 г., *Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2004 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 4 декабря 2003 г. № 554, рег. номер в НРПА 1/5155 от 5 декабря 2003 г., *Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2005 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 10 сентября 2004 г. № 438, рег. номер в НРПА 1/5845 от 13 сентября 2004 г., *Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2006 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 22 октября 2005 г. № 608, рег. номер в НРПА 1/7033 от 22 октября 2005 г., *Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2007 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 30 ноября 2006 г. № 703, рег. номер в НРПА 1/8121 от 1 декабря 2006 г., *Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2008 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2007 г. № 687, рег. номер в НРПА 1/9276 от 3 января 2008 г., *Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2009 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 29 августа 2008 г. № 460, рег. номер в НРПА 1/9980 от 1 сентября 2008 г., *Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2010 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 7 декабря 2009 г. № 591, рег. номер в НРПА 1/11162 от 8 декабря 2009 г., *Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2011 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 19 ноября 2010 г. № 597, рег. номер в НРПА 1/12107 от 20 ноября 2010 г., *Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2012 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 23 декабря 2011 г. № 591, рег. номер в НРПА 1/13161 от 26 декабря 2011 г., *Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2013 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 25 сентября 2012 г. № 419, рег. номер в НРПА 1/13764 от 26 сентября 2012 г., *Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2014 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2013 г. № 586, рег. номер в НРПА 1/14719 от 31 декабря 2013 г., *Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2015 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 1 декабря 2014 г. № 551, рег. номер в НРПА 1/15430 от 2 декабря 2014 г., *Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2016 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 18 декабря 2015 г. № 505, рег. номер в НРПА 1/16159 от 21 декабря 2015 г., *Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2017 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 3 октября 2016 г. № 359, рег. номер в НРПА 1/16669 от 4 октября 2016 г., *Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2018 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2017 г. № 470, рег. номер в НРПА 1/17434 от 3 января 2018 г., *Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2019 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 20 декабря 2018 г. № 484, рег. номер в НРПА 1/18075 от 23 декабря 2018 г., *Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2020 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 31 октября 2019 г. № 402, рег. номер в НРПА 1/18652 от 05 ноября 2019 г., *Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2021 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 22 декабря 2020 г. № 481, рег. номер в НРПА 1/19408 от 24 декабря 2020 г.

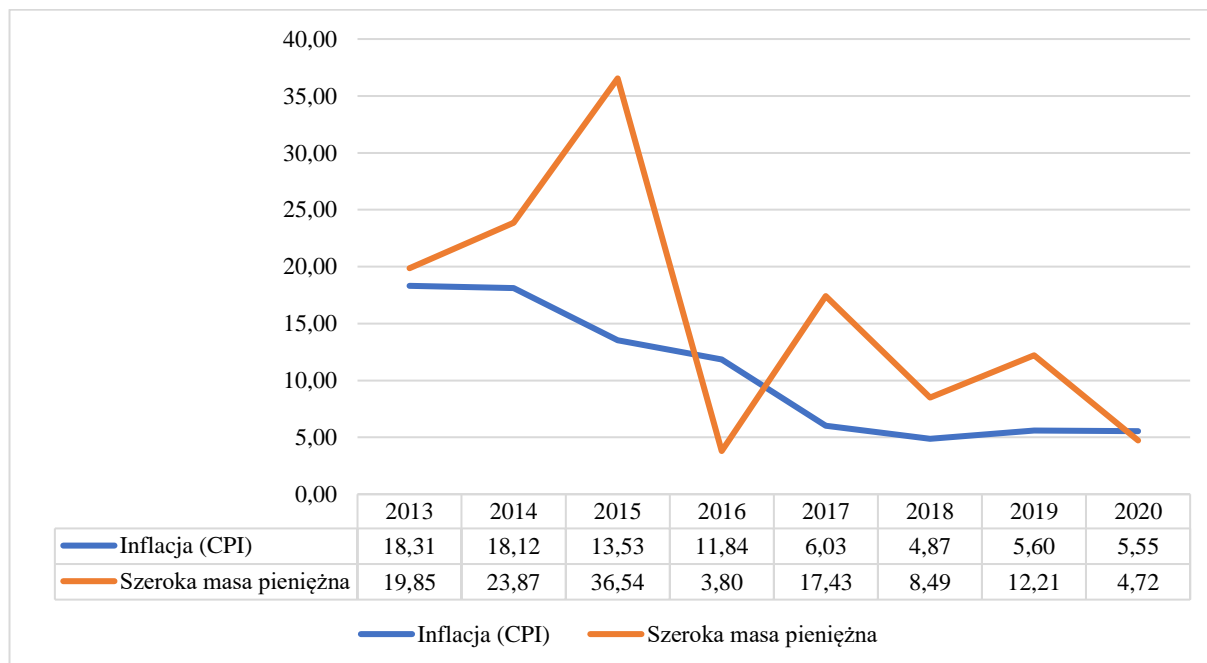
Na koniec roku 2021 cel inflacyjny został określony na poziomie nie wyższym niż 5% wzrostu r/r przy wzroście podaży szerokiej masy pieniądza w zakresie 7-10%. Na koniec roku 2020 był to cel inflacyjny na poziomie nie wyższym niż 5% wzrostu r/r przy wzroście podaży szerokiej masy pieniądza w zakresie 8-11%.

Od stycznia 2018 roku NBRB, w ramach przechodzenia w średnioterminowym okresie na strategię bezpośredniego celu inflacyjnego, używa stawki oprocentowania międzybankowych kredytów jednodniowych w walucie narodowej jako celu operacyjnego polityki monetarnej.

Głównymi instrumentami używanymi przez NBRB do osiągnięcia celów polityki monetarnej, realizowanej przy pomocy strategii monetarnej, są instrumenty regulujące płynność banków. Uchwalony przez NBRB *Regulamin w sprawie zasad regulujących płynność banków Republiki Białorusi*³⁰ określa operacje otwartego rynku, zwiększające płynność banków: kredyty, kredyty overnight, operacje Swap, operacje Repo i operacje zmniejszające płynność banków: depozyty overnight, emisje obligacji NBRB, operacje Reverse Repo. Realizacja poszczególnych operacji jest unormowana odpowiednimi Uchwałami Zarządu NBRB.

Obecnie *Główne kierunki polityki pieniężno-kredytowej Republiki Białorusi*, oprócz celu inflacyjnego i podaży szerokiej masy pieniądza, wyznaczają też wielkość mierzonych według metodologii IMF rezerw międzynarodowych wyrażonych w milionach USD, procentowy udział zagrożonych pożyczek (NPL – Non Performing Loan) w aktywach narażonych na ryzyko kredytowe i procentowy współczynnik dostępności zautomatyzowanego białoruskiego systemu płatniczego, za pomocą którego rozliczenia są zapewnione w ramach płatności przyjmowanych w płatności danego uczestnika.

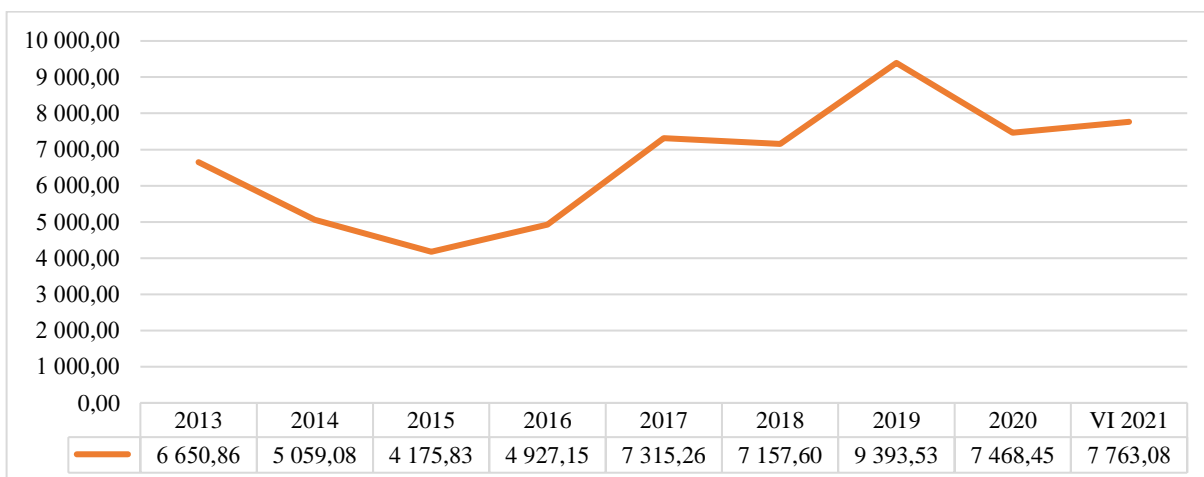
Wskazane w dalszej kolejności wykresy obrazują zmiany wymienionych powyżej wielkości i całkowitego długu państwowego w ostatnich latach.



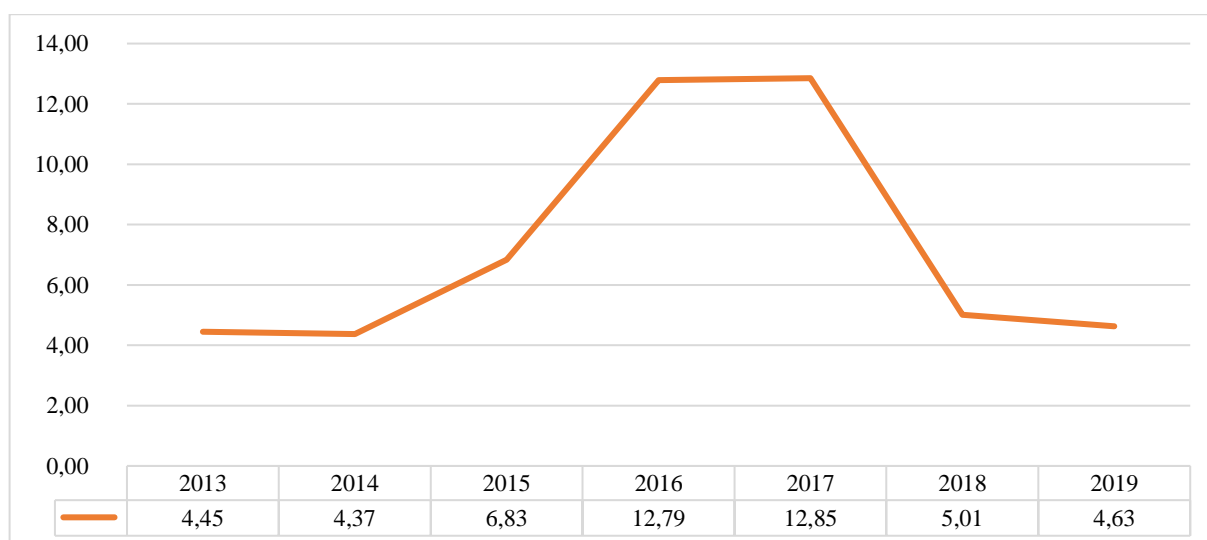
Wykres 2. Wzrost r/r inflacji (CPI) i szerokiej masy pieniężnej w % PKB.

Źródło: Bank Światowy, WDI (Excel).

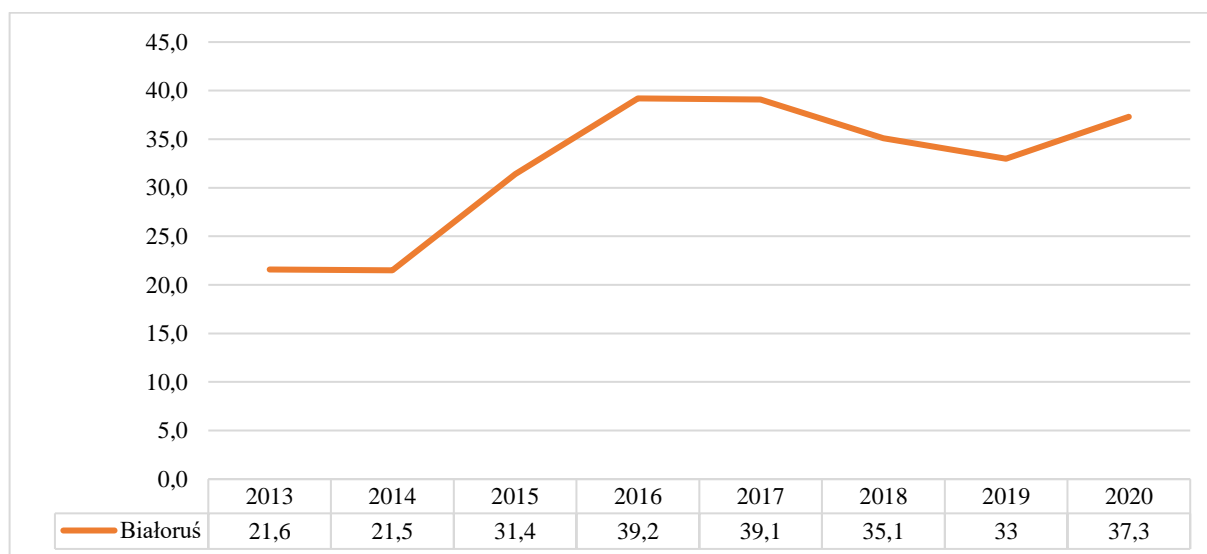
³⁰ Об утверждении Положения о принципах регулирования ликвидности банков Республики Беларусь Национальным банком Республики Беларусь, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь № 657, NBRB, Мінск, 30.12.2016.



Wykres 3. Rezerwy międzynarodowe na koniec roku według metodologii IMF, w mln USD.
Źródło: Ministerstwo Finansów RB.



Wykres 4. NPL – zagrożone pożyczki wyrażone w % aktywów narażonych na ryzyko kredytowe.
Źródło: Bank Światowy, WDI (Excel).



Wykres 5. Całkowity dług państwowy na koniec roku w % PKB.
Źródło: Ministerstwo Finansów Republiki Białorusi

Rezultaty realizacji polityki pieniężnej po ich zatwierdzeniu Dekretem Prezydenta RB są publikowane przez NBRB w corocznych Raportach Finansowych.

Stanowiące drugi stopień systemu bankowego banki komercyjne i niebankowe organizacje finansowo-kredytowe działają na podstawie przepisów *Kodeksu Bankowego* i *Statutu NBRB*.

W imieniu państwa regulowaniem działalności bankowej zajmuje się Narodowy Bank RB, realizując to poprzez³¹:

- rejestrację banków i niebankowych organizacji finansowo-kredytowych;
- licencjonowanie działalności bankowej;
- ustanawianie zakazów i ograniczeń dla banków i niebankowych organizacji finansowo-kredytowych;
- monitorowanie przestrzegania przez banki oraz niebankowe instytucje finansowe ustawodawstwa bankowego;
- nadzór bankowy;
- stosowanie środków nadzorczego reagowania przewidzianych w *Kodeksie Bankowym*;
- przyjmowanie (publikowanie) normatywnych aktów prawnych;
- wykonywanie innych funkcji, zgodnie z aktami ustawodawczymi Republiki Białorusi.

*Kodeks Bankowy*³² zdefiniował bank jako osobę prawną, która ma wyłączne prawo do wykonywania następujących podstawowych czynności bankowych:

- uzyskiwanie środków pieniężnych od osób fizycznych i prawnych w celu umieszczenia ich na rachunkach lub depozytach;
- umieszczanie określonych w poprzednim ustępie środków pieniężnych we własnym imieniu i na własny koszt, pod warunkiem spłaty płatności i terminu;
- otwieranie i prowadzenie rachunków bankowych osób fizycznych i prawnych.

Bank ma także prawo do wykonywania pozostałych określonych czynności bankowych. Warto zauważyć, że *Kodeks Bankowy*, definiując szeroki zakres czynności bankowych, wyklucza z nich wprost działalność ubezpieczeniową.

Przepisami *Kodeksu Bankowego* oprócz banków komercyjnych objęte są też działające na terenie Republice Białorusi niebankowe organizacje finansowo-kredytowe, dlatego są one także częścią drugiego stopnia systemu bankowego. *Kodeks Bankowy* umiejscawia niebankowe organizacje finansowo-kredytowe obok banków jako część systemu finansowo-kredytowego Republiki Białorusi.

*Kodeks Bankowy*³³ definiuje niebankową organizację finansowo-kredytową jako osobę prawną, mającą prawo do wykonywania wszystkich, z wyjątkiem wykonywania łącznie wszystkich określonych powyżej, a zastrzeżonych wyłącznie dla banków czynności bankowych, z tym że to NBRB decyduje, jakie spośród tych czynności może wykonywać określona instytucja.

W ten sposób sprawowanym przez NBRB nadzorem bankowym zostały również objęte instytucje prowadzące działalność tzw. shadow banking, w literaturze polskojęzycznej nazywaną bankowością równoległą lub potocznie nazywaną szarą bankowością. Dzięki takiemu rozwiązaniu systemowemu, w Białorusi został rozwiązany problem kontroli tzw. shadow banking.

³¹ Kodeks Bankowy, Artykuł 18.

³² Artykuł 8.

³³ Artykuł 9.

Działalność banków oraz niebankowych organizacji finansowo-kredytowych podlega licencjonowaniu, wykonywanemu przez NBRB na podstawie *Kodeksu Bankowego*³⁴ i *Statutu NBRB*³⁵. Otrzymanie licencji na działalność banku lub niebankowej organizacji finansowo-kredytowej, uregulowane Rozporządzeniem Zarządu NBRB³⁶ wraz z późniejszymi zmianami³⁷, wymaga spełnienia wymogów dotyczących:

- wielkości kapitału zakładowego;
- kwalifikacji zawodowych osób kierujących bankiem lub niebankową organizacją finansowo-kredytową, i.e. Zarządu, Rady Nadzorczej oraz osoby sprawującej funkcję Głównego Księgowego;
- pomieszczeń i ich technicznego wyposażenia oraz zabezpieczenia.

Wielkość wniesionego kapitału zakładowego, którego minimalna wielkość jest określana na podstawie *Kodeksu Bankowego*³⁸ Rozporządzeniem Zarządu NBRB³⁹, decyduje o uzyskaniu przez bank lub przez niebankową organizację finansowo-kredytową prawa do prowadzenia obsługi osób prawnych i osób fizycznych lub tylko do obsługi osób prawnych. Do 1 stycznia 2016 roku minimalny kapitał zakładowy był określany w euro, a od 1 stycznia 2016 roku określany jest w rublu białoruskim.

³⁴ Artykuł 18.

³⁵ Dział 3, pkt 12.

³⁶ *Об утверждении Инструкции о государственной регистрации банков и небанковских кредитно-финансовых организаций и лицензировании банковской деятельности*, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 7 декабря 2012 г. № 640, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 19.01.2013, 8/26795.

³⁷ *О внесении дополнений и изменений в постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 7 декабря 2012 г. № 640*, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 8 апреля 2013 г. № 207, 19.04.2013, 8/27422, *О внесении дополнения и изменений в Инструкцию о государственной регистрации банков и небанковских кредитно-финансовых организаций и лицензировании банковской деятельности*, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 12 февраля 2014 г. № 75, 25.02.2014, 8/28389, *О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Правления Национального банка Республики Беларусь*, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 5 июня 2014 г. № 375, 19.06.2014, 8/28780, *О внесении изменений и дополнений в постановления Правления Национального банка Республики Беларусь от 30 ноября 2012 г. № 625 и от 7 декабря 2012 г. № 640*, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 26 ноября 2014 г. № 723, 22.12.2014, 8/29396, *О внесении изменений и дополнений в некоторые нормативные правовые акты Национального банка Республики Беларусь*, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 13 августа 2015 г. № 482, 04.09.2015, 8/30209, *О внесении дополнений и изменений в некоторые постановления Правления Национального банка Республики Беларусь*, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 30 ноября 2016 г. № 596, 14.12.2016, 8/31518.

³⁸ Art. 39 część pierwsza oraz Art. 75 część druga.

³⁹ *О минимальном размере уставного фонда банка*, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 23 июня 2015 г. № 380, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 01.07.2015, 8/30037 zmieniłone w związku z denominacją rubla białoruskiego przez *О внесении изменения в постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 23 июня 2015 г. № 380*, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 15 марта 2016 г. № 133, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 22.03.2016, 8/30778.

Kwalifikacje zawodowe osób kierujących bankiem, uregulowane Rozporządzeniem Zarządu NBRB⁴⁰, wraz z późniejszymi zmianami⁴¹, muszą być potwierdzone egzaminem zdanym przed Komisją kwalifikacyjną NBRB. W skład Rady Nadzorczej banku musi wchodzić co najmniej dwóch niezależnych członków, przy czym niezależność jest rozumiana jako niezależność osobowa i kapitałowa.

W procesie budowy w Republice Białorusi nowoczesnego systemu bankowego, rynkowo zorientowanego i niezależnego, dużą rolę odegrała prywatyzacja tego sektora ze znaczącym udziałem zagranicznych banków, a także powstawanie oddziałów banków zachodnich.

Pojawienie się dobrze określonej i solidnie osadzonej w rzeczywistości gospodarczej własności prywatnej, wraz z rynkowymi regułami gospodarczymi, zaczęło kreować w procesie transformacji gospodarki Republiki Białorusi powstawanie sektora prywatnych średnich i małych przedsiębiorstw. Do ich funkcjonowania i obsługi potrzebne są banki komercyjne, w początkowym okresie transformacji niekoniecznie duże i niekoniecznie świadczące usługi dla ludności, usługi dla dużych firm czy też tylko określoną gamę usług bankowych.

Obsługa operacji gospodarczych w zmieniającej się gospodarce wymagała wprowadzenia nowych produktów w systemie bankowym oraz nowych sposobów dokonywania przez banki krajowe operacji międzynarodowych, służących do realizacji zawieranych transakcji. Banki krajowe, częściowo sprywatyzowane, stały się bankami komercyjnymi i podobnie jak przedsiębiorstwa państwowe stały się własnością kapitału krajowego lub zagranicznego.

W wyniku rozwoju sektora bankowego powstały też, obok sprywatyzowanych banków, nowe banki komercyjne. Banki komercyjne w procesie rozwoju systemu bankowego zaczęły oferować nowe produkty bankowe. Z czasem, w związku z rosnącą konkurencją krajową i zagraniczną, a także z ekspansją gospodarczą dobrze rozwiniętych podmiotów gospodarczych, w tym także banków, nastąpiła konsolidacja w poszczególnych sektorach gospodarki.

⁴⁰ *Об установлении квалификационных требований и требований к деловой репутации, предъявляемых к независимым директорам и иным членам совета директоров (наблюдательного совета), членам коллегиального исполнительного органа банка, открытого акционерного общества "Банк развития Республики Беларусь", небанковской кредитно-финансовой организации, руководителям и главным бухгалтерам банка, открытого акционерного общества "Банк развития Республики Беларусь", небанковской кредитно-финансовой организации, их заместителям, определении случаев и порядка проведения оценки соответствия квалификационным требованиям и требованиям к деловой репутации этих лиц, а также установлении порядка проведения аттестации на право получения сертификата профессионального бухгалтера банка и подтверждения квалификации лицами, имеющими этот сертификат, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 19 декабря 2012 г. № 669, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 19.01.2013, 8/26796.*

⁴¹ *О внесении изменений и дополнений в постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 19 декабря 2012 г. № 669, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 21 октября 2013 г. № 601, 08.11.2013, 8/28058, О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Правления Национального банка Республики Беларусь, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 26 декабря 2013 г. № 786, 19.02.2014, 8/28369, О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Правления Национального банка Республики Беларусь, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 5 июня 2014 г. № 375, 19.06.2014, 8/28780, О внесении изменений и дополнений в некоторые нормативные правовые акты Национального банка Республики Беларусь, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 13 августа 2015 г. № 482, 04.09.2015, 8/30209, Об особенностях надзора за открытым акционерным обществом "Банк развития Республики Беларусь" и внесении дополнений изменений в некоторые нормативные правовые акты Национального банка Республики Беларусь, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 29 июня 2016 г. № 361, 21.07.2016, 8/31115, О внесении дополнений и изменений в некоторые постановления Правления Национального банка Республики Беларусь, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 30 ноября 2016 г. № 596, 14.12.2016, 8/31518.*

Związłą analizę transformacji systemu finansowego krajów byłego bloku wschodniego przedstawił prof. L. Balcerowicz (Balcerowicz, Gelb, 1995, s. 24, 25):

Ze względu na charakter systemu bankowego w poprzednim okresie, banki w momencie podejmowania programów stabilizacyjnych z reguły były biernymi i niedoświadczonymi kredytodawcami. Przesuwanie terminów spłaty długów i kapitalizacja zaległych odsetek doprowadziły do powstania wyraźnego dualizmu finansowego z silnym skupieniem kredytów udzielonych ograniczonej grupie zwykle mniej zyskownych przedsiębiorstw. W toku reformy w sektorze bankowym przynajmniej tych krajów, w których reformy były bardziej zaawansowane dokonywał się proces zdobywania nowych doświadczeń, w wyniku którego firmy ponoszące straty stopniowo zaczęły odczuwać ograniczenia finansowe.

Głównym celem reformy systemu finansów realizowanej w trakcie transformacji gospodarki jest, oprócz poprawy ogólnego poziomu usług bankowych, rozwiązanie sprawy alokacji nagromadzonych złych długów które po stabilizacji nie są już zjadane przez inflację, lecz raczej narastają pod wpływem dodatnich realnych stóp procentowych. Drugim ważnym celem jest zapewnienie by nowe kredyty kierowały się do wypłacalnych, rosnących przedsiębiorstw a nie do firm, w których po niedługim czasie stworzyłyby kolejny problem złych długów.

Początkowy okres transformacji systemu bankowego zastał banki w Białorusi, tak jak w wielu krajach bloku wschodniego, z poważnym problemem zadłużenia zagranicznego w obcych walutach oraz złych długów, kredytów udzielonych w poprzednim okresie, a więc w innej rzeczywistości gospodarczej i politycznej, dużym firmom państwowym.

Zagraniczne długi Białorusi i byłych republik ZSRR zostały jednak przejęte przez Rosję, która następnie wynegocjowała z Klubem Paryskim ich restrukturyzację.

W celu restrukturyzacji zadłużenia firm państwowych w bankach państwowych, obsługi finansowania państwowych przedsięwzięć projektów inwestycyjnych oraz zarządzania wolnymi środkami budżetu państwa, w roku 2011 Dekretem Prezydenta Republiki Białorusi⁴², uzupełnionym następnie dziewięcioma kolejnymi Dekretami Prezydenta Republiki Białorusi⁴³, został powołany Bank Rozwoju Republiki Białorusi.

⁴² *О создании открытого акционерного общества «Банк развития Республики Беларусь»*, Указ Президента Республики Беларусь от 21 июня 2011 г. № 261, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2011 г., № 71, 1/12628.

⁴³ *О внесении дополнений и изменений в Указ Президента Республики Беларусь от 21 июня 2011 г. № 261*. Указ Президента Республики Беларусь от 24 января 2013 г. № 45, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 28.01.2013, 1/14033. *Об отдельных вопросах деятельности открытого акционерного общества "Банк развития Республики Беларусь"*. Указ Президента Республики Беларусь от 19 декабря 2014 г. № 600, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 20.12.2014, 1/15491. *Об отдельных вопросах налогообложения, бухгалтерского учета, переоценки имущества и взимания арендной платы*. Указ Президента Республики Беларусь от 21 июля 2014 г. № 361, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 22.07.2014, 1/15176. *О некоторых вопросах приобретения активов банков, сформированных при кредитовании организаций деревообрабатывающей промышленности, и уточнении лимита внутреннего государственного долга*. Указ Президента Республики Беларусь от 24 июня 2015 г. № 257, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 25.06.2015, 1/15866. *О внесении изменений и дополнений в указы Президента Республики Беларусь*. Указ Президента Республики Беларусь от 31 мая 2016 г. № 184, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 03.06.2016, 1/16438. *О налогообложении и взимании арендной платы за земельные участки*. Указ Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2015 г. № 538, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 13.01.2016, 1/16207. *Об изменении указов Президента Республики Беларусь*. Указ Президента Республики Беларусь от 19 декабря 2019 г. № 467, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 20.12.2019, 1/18731. *Об изменении указов Президента Республики Беларусь*. Указ Президента Республики Беларусь от 4 февраля 2021 г. № 39, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 05.02.2021, 1/19488. *О создании и деятельности деревообрабатывающего холдинга*. Указ Президента Республики Беларусь от 3 марта 2021 г. № 78, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 04.03.2021, 1/19545.

Jest to specyficzna instytucja finansowa, która w rozumieniu przepisów *Kodeksu Bankowego* nie jest bankiem⁴⁴, w związku z czym podlega odrębnym przepisom, ustanowionym dla jej powołania i działania. W związku z tym, że Bank Rozwoju Republiki Białorusi nie jest bankiem w rozumieniu przepisów *Kodeksu Bankowego*, Zarząd NBRB wydał odpowiednie rozporządzenie w celu objęcia go swoim nadzorem⁴⁵.

Bank Rozwoju Republiki Białorusi przejął od banków komercyjnych złe długi przedsiębiorstw państwowych i nadal zajmuje się ich restrukturyzacją, co pozwoliło bankom komercyjnym na rozpoczęcie stabilnego działania. Kontrolny pakiet akcji reprezentujących 95,473% kapitału zakładowego Banku Rozwoju RB, należący do Rady Ministrów, jest w jego imieniu w posiadaniu Skarbu Państwa (Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь), wykonującego funkcje wynikające z posiadania tych akcji. Zgodnie z Dekretem Prezydenta powołującym Bank Rozwoju Republiki Białorusi, instytucja ta odpowiada całym swoim majątkiem za swoje zobowiązania, a w przypadku jego niedostatecznej wartości odpowiedzialność subsydiarną (zastępczą) ponosi Republika Białorusi. Odpowiedzialność subsydiarna Republiki Białorusi dotyczy obligacji Banku Rozwoju Republiki Białorusi⁴⁶. W przypadku wystąpienia odpowiedzialności subsydiarnej organem występującym w imieniu Republiki Białorusi jest Rada Ministrów RB⁴⁷.

W ramach realizacji swoich zadań Bank Rozwoju RB nie może dokonywać operacji bankowych z osobami fizycznymi i w gotówce. W celu realizacji podstawowego zadania, jakim jest restrukturyzacja złych długów przedsiębiorstw państwowych przejętych od banków komercyjnych, działalność Banku Rozwoju RB została unormowana Rozporządzeniem Rady Ministrów. Tryb i warunki finansowania programów zatwierdzonych przez Prezydenta RB i (lub) rząd Republiki Białorusi zostały określone w Rozporządzeniu wydanym przez Radę Ministrów i NBRB. Tryb i warunki udzielania przez Bank Rozwoju RB kredytów eksportowych nierezydentom RB dla realizowania dostaw towarów, robót i usług dla rezydentów RB został z kolei unormowany w Rozporządzeniu Rady Ministrów.

Do wspierania i intensyfikacji procesów prywatyzacyjnych w Republice Białorusi w roku 2011 Dekretem Prezydenta została powołana Narodowa Agencja Inwestycji i Prywatyzacji⁴⁸ (dalej – Agencja), która wcześniej została przekształcona z instytucji państwowej podległej Rządowi w instytucję państwową podległą Ministerstwu Gospodarki. Oznaczało to nowy etap w działalności Agencji. Głównymi celami Agencji są: przyciąganie inwestycji zagranicznych, intensyfikacja procesów prywatyzacyjnych oraz wspieranie nawiązywania współpracy pomiędzy republikańskimi organami administracji państwowej, samorządowymi organami wykonawczymi i inwestorami.

Zgodnie ze statutem, Agencja uczestniczy w kształtowaniu polityki w zakresie przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, współpracuje z korporacjami transnarodowymi w celu tworzenia wspólnych przedsiębiorstw, realizuje działania w zakresie kształtowania wizerunku

⁴⁴ Zgodnie z dekretem Prezydenta RB powołującym Bank Rozwoju Republiki Białorusi, punkt 1.1.

⁴⁵ *Об особенностях надзора за открытым акционерным обществом «Банк развития Республики Беларусь» и внесении дополнений и изменений в некоторые нормативные правовые акты Национального банка Республики Беларусь*, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь 29 июня 2016 г. № 361, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 26.07.2016, 8/31115.

⁴⁶ Punkt 2¹ Dekretu Prezydenta

⁴⁷ *Об отдельных вопросах деятельности открытого акционерного общества «Банк развития Республики Беларусь»*, Указ Президента Республики Беларусь 19 декабря 2014 г. № 600, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 23.12.2014, 1/15491.

⁴⁸ *О создании государственного учреждения "Национальное агентство инвестиций и приватизации"*, Указ Президента Республики Беларусь от 25 мая 2010 г. № 273, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь № 132, 3 июня 2010 г., 1/11670.

inwestycyjnego kraju, tworzy i aktualizuje bazę danych o działalności inwestycyjnej, renderuje wsparcie projektowe itp.

Obecnie Agencja bierze udział w trwających przygotowaniach do prywatyzacji ośmiu przedsiębiorstw. Są to „Belgazstroj”, „Mińska Fabryka Margaryny”, „Avtomagistral”, „Trust Budowlano-Montażowy nr 8”, „Fabryka Konstrukcji Żelbetowych Baranowicze”, „Medlplast”, „Konfa”, „Belsantechmontazh 2”.

Banki komercyjne, niezależnie od struktury własnościowej, w głównej mierze obsługując gospodarkę krajową, stają się częścią międzynarodowego systemu finansowego. Do realizacji wolności działań banków na rynkach finansowych potrzebne są odpowiednie, wzorowane na istniejących, standardy ich działania i ich nadzoru. Dla bezpieczeństwa działania oraz możliwości pełnego uczestnictwa w międzynarodowych rynkach finansowych system bankowy powinien podlegać silnemu nadzorowi bankowemu, spełniającemu aktualnie obowiązujące standardy międzynarodowe.

Osobną kwestią, związaną z nadzorem bankowym, jest jego umiejscowienie w strukturze systemu finansowego. Chodzi o odpowiedź na pytanie: czy nadzór bankowy powinien być umiejscowiony przy banku centralnym, czy w osobnej instytucji?

W literaturze można znaleźć wiele pozycji na ten temat, ale wciąż najważniejszą wydaje się być publikacja z 1995 roku pt. *Czy polityka monetarna i nadzór bankowy powinny być rozdzielone?* (Goodhart, Schoenmaker, 1995, s. 539-560). Jej autorzy przebadali przypadki 104 kryzysów bankowych w latach 1974-1993, w wyniku których banki upadły lub zostały uratowane. Stwierdzają oni, że na świecie nie ma jednego dobrego modelu nadzoru nad bankami. Sprawowanie nadzoru przez bank centralny sprzyjało bardziej temu, żeby upadające banki były ratowane przez inne instytucje niż na koszt podatników. Natomiast jeżeli bank centralny angażuje się bezpośrednio w nadzór bankowy, to wtedy przejmuje ryzyko kredytowe i to jest zdaniem autorów główny argument za wydzieleniem nadzoru. Równocześnie, zdaniem autorów, skupienie nadzoru i polityki monetarnej w jednym ręku daje większą szansę, że bank centralny będzie w stanie zapobiegać rozszerzaniu się kryzysu na cały system.

W Republice Białorusi został utworzony silny nadzór bankowy, realizujący funkcje licencyjną regulacyjną, kontrolną i dyscyplinującą, umiejscowiony przy Narodowym Banku Republiki Białorusi. Od roku 2009 banki są zobowiązane do wprowadzania oraz wypełniania norm ostrożnościowych standardów bezpiecznego funkcjonowania, zgodnych z kolejnymi rekomendacjami Basel. Rekomendacje Basel III, które miały być początkowo wprowadzone w życie w 2019 roku i następnie ostatecznie w 2022 roku, zostały wprowadzone w Białorusi już w roku 2019. Osiągane przez banki współczynniki bezpiecznego funkcjonowania są systematycznie wyraźnie wyższe od wymaganych. Z tego też m.in. względu system bankowy okazał się też w niewielkim stopniu wrażliwy na skutki kryzysu finansowego w latach 2007-2009.

Istotną cechą systemu bankowego RB jest bezpieczeństwo depozytów bankowych. Na podstawie Dekretu Prezydenta *O gwarancjach bezpieczeństwa środków pieniężnych osób fizycznych znajdujących się na rachunkach i depozytach bankowych*⁴⁹ środki pieniężne osób fizycznych znajdujące się w bankach i w niebankowych instytucjach finansowych w Republice Białorusi są gwarantowane przez państwo w 100% ich wartości. Dotyczy to wszystkich depozytów w walucie rubla białoruskiego i innych walutach, przyjętych od osób będących zarówno

⁴⁹ *О гарантиях сохранности денежных средств физических лиц, размещенных на счетах и (или) в банковские вклады (депозиты)*, Декрет Президента Республики Беларусь 4 ноября 2008 г. N 22, “Советская Белоруссия”, № 210, 06.11.2008, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 12.11.2008, № 265, 1/10194, pkt 1.1.

rezydentami, jak i nierezydentami. Gwarancje te nie dotyczą osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą.

W grudniu 2008 roku, na podstawie Ustawy *O gwarantowanym zwrocie wkładów (depozytów) osób fizycznych*⁵⁰, do realizacji tych gwarancji została powołana instytucja rządowa – Agencja Gwarancji Zwrotu Depozytów Bankowych (depozytów) Osób Fizycznych (Агентство по гарантированному возмещению банковских вкладов (депозитов) физических лиц – The Agency of Deposit Compensation).

Środki pieniężne Agencji pochodzą z:

- jednorazowego początkowego przekazania środków pieniężnych z budżetu państwa;
- jednorazowego początkowego wkładu pieniężnego wniesionego przez NBRB;
- jednorazowych początkowych wkładów środków pieniężnych wnoszonych przez pozostałe banki i organizacje finansowo-kredytowe w momencie ich rejestracji;
- corocznych odpisów z zysku NBRB;
- kwartalnych wkładów pozostałych banków i organizacji finansowo-kredytowych, wpłacanych według określonej prawem stawki na podstawie przyjmowanych przez nie depozytów. Wnoszone wkłady stanowią dla banków i organizacji finansowo-kredytowych koszty uzyskania przychodu;
- kredytów i pożyczek, zaciąganych przez Agencję m.in. pod gwarancje NBRB oraz z pożyczek ze środków budżetowych, w przypadku braku środków na realizację statutowych celów działalności Agencji.

Agencja może inwestować wolne środki pieniężne wyłącznie w depozyty w NBRB oraz w papiery wartościowe emitowane przez państwo lub przez NBRB.

Agencja wykonuje swoją działalność samodzielnie, a za jej realizację odpowiada przed Radą Ministrów RB i NBRB. Zgodnie z *Ustawą o gwarantowanym zwrocie wkładów (depozytów) osób fizycznych*⁵¹ za niewypełnione zobowiązania Agencji odpowiada państwo.

Nadzór nad całym rynkiem finansowym w Republice Białorusi jest rozproszony i jest sprawowany przez Ministerstwo Finansów i Narodowy Bank RB. Ministerstwo Finansów sprawuje nadzór nad rynkiem ubezpieczeniowym i rynkiem papierów wartościowych, działalnością giełdy, działalnością podmiotów prowadzących zawodową, profesjonalną działalność na rynku finansowym podczas gdy Narodowy Bank RB nadzoruje działalność banków, instytucji finansowo-kredytowych, instytucji leasingowych, instytucji zaangażowanych w mikrofinansowanie.

Od kilku lat przygotowane są już projekty aktów prawnych, w wyniku których wejścia w życie nadzór nad całym rynkiem finansowym będzie sprawowany przez Narodowy Bank RB, jednak nadal nie wiadomo, kiedy nastąpi ich uchwalenie. Zgodnie z obowiązującym porządkiem ustanawiania prawa w Republice Białorusi, taka zmiana wymaga formy dekretu Prezydenta RB.

Zapis o zaleceniu rozpatrzenia wprowadzenia jednolitego nadzoru nad rynkiem finansowym, sprawowanego przez NBRB został już zawarty w Dekrecie Prezydenta RB *O zatwierdzeniu Programu socjalno-ekonomicznego rozwoju Republiki Białorusi na lata 2016-2020*, natomiast w *Strategii rozwoju rynku finansowego RB do 2020 roku*⁵², uchwalonej przez Radę Ministrów RB i NBRB, została zawarta propozycja rozdzielenia w strukturze Ministerstwa Finansów

⁵⁰ *О гарантированном возмещении банковских вкладов (депозитов) физических лиц*, Закон Республики Беларусь от 8 июля 2008 г. № 369-З Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 18.07.2008, № 172, Дział 4, 2/1466.

⁵¹ Artykuł 13, ustęp drugi.

⁵² *О стратегии развития финансового рынка Республики Беларусь до 2020 года*, Постановление Совета Министров Республики Беларусь, Национального банка Республики Беларусь от 28 марта 2017 г. № 229/6, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 31.03.2017, 5/43529, Rozdział 4, Rozwój sektora ubezpieczeniowego, akapit 6.

sprawowania funkcji regulatora rynku ubezpieczeń oraz funkcji właścicielskiej organizacji ubezpieczeniowych, w celu zwiększenia niezależności operacyjnej organu nadzorczego dla rynku ubezpieczeń i wyeliminowania konfliktu interesów.

Stan sektora bankowego i systemu finansowego regularnie jest monitorowany przez NBRB i prezentowany w publikowanych przez NBRB Rocznych Raportach Finansowych⁵³, Rocznych Raportach dotyczących stabilności finansowej państwa⁵⁴ oraz kwartalnych Raportach o stanie sektora bankowego⁵⁵.

Stabilność systemu finansowego może być zdefiniowana jako stan, w którym pełni on swoje funkcje w sposób ciągły i efektywny, nawet w przypadku wystąpienia nieoczekiwanych i niekorzystnych zaburzeń o znacznej skali.

W celu lepszego nadzoru nad stabilnością finansową Białorusi Rada Ministrów RB wraz z NBRB powołały wspólną Uchwałę w 2016 roku Radę Stabilności Finansowej⁵⁶. Rada jest stałym organem kolegialnym, utworzonym dla koordynacji działań mających na celu zapewnienie stabilności finansowej. Do zadań Rady należy m.in. rozwój mechanizmów rozwiązywania kryzysów na rynku finansowym oraz koordynacja działań organów państwowych upoważnionych do regulacji i nadzoru rynku finansowego.

Białoruś regularnie dostarcza dane⁵⁷ do Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF) i Banku Światowego (WB) oraz bierze udział w Programie Oceny Sektora Finansowego (FSAP – Financial Sector Assessment Program) (*Factsheet. Financial Sector Assessment Program (FSAP)*, 2010; *Factsheet. The Financial Sector Assessment Program (FSAP)*, 2014), prowadzonym przez te dwie organizacje. Analizy tych danych przez IMF i WB oraz opublikowane oceny jednoznacznie potwierdzają stabilność systemu finansowego i systemu bankowego Republiki Białorusi. Dane i analizy zawarte w publikowanych przez Narodowy Bank Republiki Białorusi (NBRB) Rocznych Raportach Finansowych, rocznych Raportach dotyczących stabilności finansowej państwa oraz kwartalnych Raportach o stanie sektora bankowego potwierdzają stabilność systemu bankowego i systemu finansowego, osiągniętą w wyniku przemian, które w nich zaszły.

Podsumowując kompleksowe oceny dokonane przez IMF i NBRB, można stwierdzić, że potwierdzają one trwałą stabilność systemu finansowego Białorusi.

O pozytywnej ocenie systemu finansowego może też świadczyć ostatnia emisja Euroobligacji Białorusi wyemitowanych 24 czerwca 2020 roku na łączną kwotę 1,25 mld USD, gdzie Księga popytu zawierała listę 170 inwestorów zagranicznych na łączną kwotę 4,8 mld USD.

W roku 2020 Białoruś uzyskała pożyczkę od Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju w wysokości 90 mln euro na wsparcie systemów opieki zdrowotnej podczas pandemii, zaś w ramach wspierania wysiłków rządu w walce z Covid-19 uzyskała dofinansowanie z Eurazjatyckiego Funduszu Stabilizacji i Rozwoju w wysokości 500 mln USD.

⁵³ *Отчет Национального банка.*

⁵⁴ *Финансовая стабильность в Республике Беларусь.*

⁵⁵ *Банковский сектор Республики Беларусь, Краткая характеристика устойчивости функционирования.*

⁵⁶ *О Совете по финансовой стабильности*, Постановление Совета Министров Республики Беларусь, Национального банка Республики Беларусь от 13 июня 2016 г. № 454/16, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 15.06.2016, 5/42205.

⁵⁷ Wszystkie dane do obliczania przez IMF wskaźników stabilności finansowej dla Republiki Białorusi są dostarczane przez Departament Skonsolidowanej Informacji Statystycznej podlegający Dyrektoriatowi Bilansu Płatności i Bankowych Statystyk NBRB.

Przystąpienie Ministerstwa Finansów RB na początku 2021 roku do IOSCO⁵⁸ w charakterze członka stowarzyszonego również przyczynia się do integracji rynku papierów wartościowych Białorusi ze światowym systemem finansowym.

Osobną kwestią, związaną z procesem transformacji gospodarczej krajów byłego bloku wschodniego, była wymienialność waluty krajowej, która jest warunkiem koniecznym do normalnego funkcjonowania rozwiniętej gospodarki rynkowej. Wymienialność waluty i proces jej wprowadzania, wraz z równoczesnym znoszeniem restrykcji walutowych, też postawiły nowe zadania, zarówno dla banków krajowych, jak i banku centralnego.

Działalność gospodarcza w rozwiniętej gospodarce rynkowej wymaga dokonywania przez podmioty gospodarcze operacji walutowych oraz realizacji transferów walutowych. W trakcie przechodzenia do gospodarki rynkowej banki Republiki Białorusi musiały „nauczyć się” dokonywania tych transakcji, realizacji transferów oraz uczestnictwa w zagranicznych rynkach finansowych.

Regulacje dotyczące transferów środków pieniężnych w Republice Białorusi, podobnie jak w pozostałych krajach byłego obozu socjalistycznego, początkowo zajmowały się oddzielnie środkami w walucie krajowej i środkami w walucie obcej. Wynikało to z silnej kontroli państwa nad obrotem obcą walutą, spowodowanej jej niedoborem w gospodarkach tych krajów oraz z oficjalnego kursu wymiany, nieprzystającego do rzeczywistej (czarnorynkowej – poprawnie mówiąc wolnorynkowej) wartości.

Z upływem czasu obrót obcą walutą podlegał jednak coraz większej liberalizacji, nawet w krajach z centralnie sterowaną gospodarką. Tak też się działo i w Republice Białorusi.

W Republice Białorusi, podobnie jak w pozostałych krajach byłego obozu socjalistycznego, czyli w tzw. w państwach bloku wschodniego, obowiązywała obowiązkowa sprzedaż walut obcych. Było to podyktowane potrzebą tworzenia rezerw walutowych koniecznych do regulowania przez państwo zewnętrznych zobowiązań w walutach obcych, a także potrzebą posiadania środków stabilizacji kursu waluty krajowej, w tym do ewentualnych interwencji walutowych.

Rezerwy walutowe RB były tworzone ze środków pochodzących z obowiązkowej sprzedaży walut przez podmioty gospodarcze, w tym osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą oraz z podatku nakładanego na przychody w walutach obcych.

Ostatnim aktem dotyczącym obowiązkowej sprzedaży walut jest wydany w dniu 31 lipca 2018 roku Dekret Prezydenta *O uchynieniu obowiązkowej sprzedaży walut*⁵⁹, który wszedł w życie w dniu 3 sierpnia 2018 roku i zobowiązał Radę Ministrów RB i NBRB do odpowiedniego dostosowania obowiązujących przepisów w 6-miesięcznym terminie. Dekret zwolnił osoby prawne i indywidualnych przedsiębiorców będących rezydentami RB, a zdefiniowanych w Ustawie z 22 lipca 2003 roku *Regulacje walutowe i kontrola dewizowa*⁶⁰, z obowiązkowej sprzedaży walut na wewnętrznym rynku walutowym RB, kończąc tym samym w historii Republiki Białorusi okres ograniczonej swobody dysponowania środkami dewizowymi.

Rynek finansowy Republiki Białorusi jest w dalszym ciągu w fazie rozwoju związanego z powolną, ale trwającą transformacją gospodarczą.

⁵⁸ Międzynarodowa Organizacja Komisji Papierów Wartościowych (ang. International Organization of Securities Commissions) w skrócie IOSCO – organizacja zrzeszająca instytucje regulujące i nadzorujące rynki finansowe z różnych krajów świata.

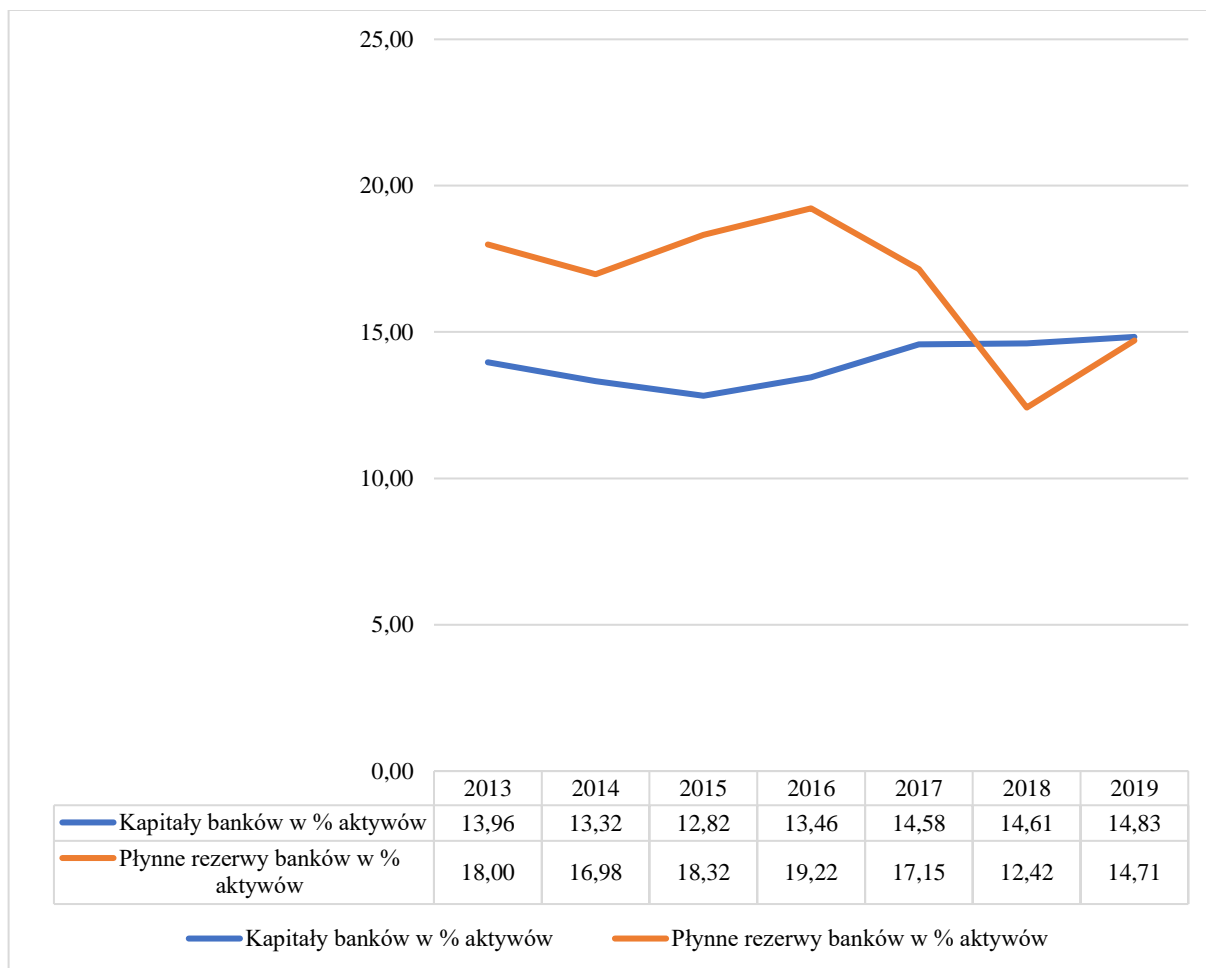
⁵⁹ *Об отмене обязательной продажи иностранной валюты*, Указ Президента Республики Беларусь от 31 июля 2018 г. № 301, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 01.08.2018, 1/17849.

⁶⁰ *О валютном регулировании и валютном контроле*, Принят Палатой представителей 25 июня 2003 года Одобрено Советом Республики 30 июня 2003 года, Закон Республики Беларусь от 22.07.2003 N 226-3, Газета "Звязда" от 17.09.2003 г., № 233-234, "Народная газета" от 19.08.2003 г., № 188, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 04.08.2003 г., № 85, 2/978.

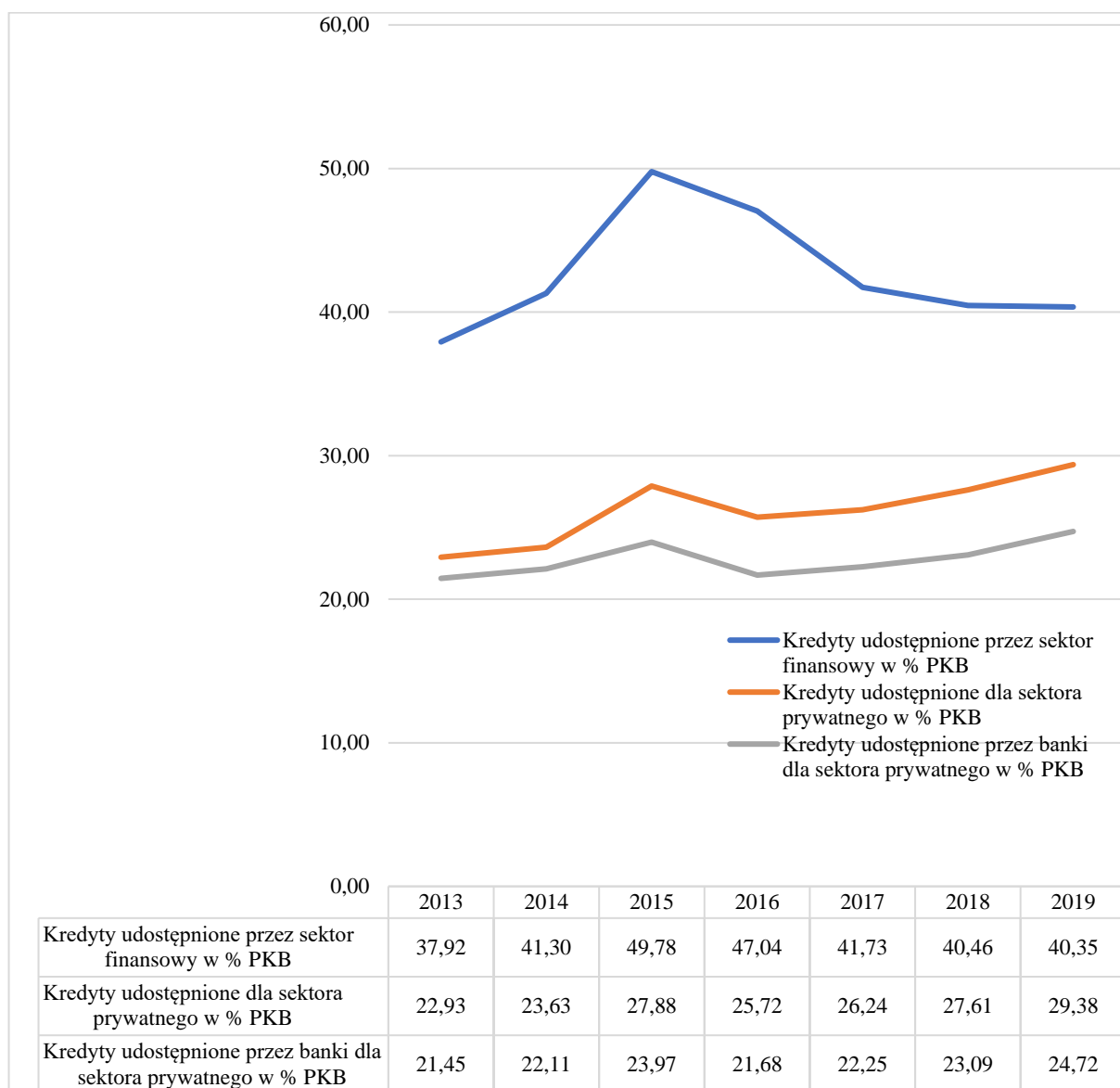
Zgodnie z jedną z głównych zasad ekonomii: „Rynki są zwykle dobrą formą organizowania aktywności gospodarczej” (Mankiw, Taylor, 2009, s. 41), a podstawą gospodarki rynkowej jest prywatna własność czynników wytwórczych oraz przejrzyste stosunki własnościowe (Owsiak, 2005, s. 14). Z punktu widzenia przedmiotu transakcji rynkowych można wymienić cztery podstawowe rodzaje rynków: rynek produktów, czyli dóbr i usług, rynek nieruchomości, rynek pracy i rynek finansowy (Czekaj, 2008, s. 3). Rynki produktów, nieruchomości i pracy są z natury rzeczy zależne w swoim funkcjonowaniu od rynku finansowego. Zatem istotne przemiany w kierunku gospodarki rynkowej mogą się dokonywać dopiero po przekształceniu rynku finansowego.

W Republice Białorusi każdy z trzech sektorów rynku finansowego – bankowy, ubezpieczeniowy i kapitałowy – znajduje się w innej fazie przemian. Wynika to głównie z bardzo różnego stanu rozwoju tych sektorów, a w sektorze ubezpieczeniowym z silnej dominacji państwa. Najlepiej rozwinięty jest sektor bankowy. Dużo gorzej rozwinięty jest sektor ubezpieczeniowy, a w początkowej zaledwie fazy rozwoju znajduje się sektor kapitałowy.

Stan rozwoju rynku bankowego przedstawiają poniższe wykresy.



Wykres 6. Kapitały i płynne rezerwy banków wyrażone w % aktywów.
Źródło: Bank Światowy, WDI (Excel).



Wykres 7. Udostępnione kredyty wyrażone w % PKB.

Źródło: Bank Światowy, WDI (Excel).

Rynek ubezpieczeniowy, po silnym regresie w poprzednich latach, zatrzymał się w miejscu i czeka na dalsze zmiany legislacyjne oraz prywatyzację, które pozwolą mu na powrót do fazy rozwoju. Dotyczy to zwłaszcza, ale nie tylko, ubezpieczeń na życie.

Według danych Ministerstwa Finansów RB, nadzorującego działalność ubezpieczeniowego sektora, stosunek składek ubezpieczeniowych do PKB wyniósł w roku 2018 1,00%, w roku 2019 – 1,04% i w roku 2020 – 1,03%. Natomiast stosunek aktywów instytucji ubezpieczeniowych do PKB wyniósł w roku 2018 2,91%, w roku 2019 – 2,88% i w roku 2020 – 3,20%.

Rynek papierów wartościowych, chociaż jest wyposażony w potrzebne do jego rozwoju narzędzia i instrumenty, jest niewielki i jeszcze niedostatecznie rozwinięty. Ponieważ wszystkie transakcje dokonywane z papierami wartościowymi podlegają rejestracji przez Giełdę (Białoruska Giełda Walut i Papierów Wartościowych), dlatego trudno jest obliczyć jej kapitalizację.

Obecnie, ze względu na brak papierów wartościowych emitowanych przez niepaństwowych emitentów, niebędących bankami, giełdowy rynek papierów wartościowych nadal znajduje się dopiero w początkowej fazie rozwoju.

W roku 2020, według Raportu Departamentu Papierów Wartościowych Ministerstwa Finansów⁶¹, sprawującego nadzór nad rynkiem papierów wartościowych, wartość wszystkich transakcji na rynku papierów wartościowych stanowiła 19,1% PKB. W tym, pod względem wolumenu transakcji segment obligacji białoruskiego rynku papierów wartościowych stanowił 18,3% PKB, a pod względem wolumenu transakcji rynek akcji wyniósł niecały 1% PKB.

Całkowity wolumen transakcji wszystkimi rodzajami papierów wartościowych (akcje i obligacje) we wszystkich segmentach rynku akcji, zorganizowanym (Białoruska Giełda Walut i Papierów Wartościowych) i niezorganizowanym (pozagiełdowym), wyniósł w 2020 roku 28,1 mld rubli, po spadku o 5,6% w stosunku do poziomu 29,8 mld rubli z roku 2019.

Udział zorganizowanego segmentu rynku akcji w 2020 roku wyniósł 44,3%, zaś niezorganizowanego 55,7%. Jednocześnie zorganizowany rynek akcji wyniósł 0,4%, z kolei niezorganizowany rynek akcji 3,9%, zorganizowany rynek obligacji 44,0%, a niezorganizowany rynek obligacji wyniósł 51,7% łącznego wolumenu transakcji na papierach wartościowych.

Znaczący rozwój giełdowego rynku papierów wartościowych zacznie się dopiero wtedy, gdy skutek rozwoju rozpoczętej już prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych pojawią się nowe emisje papierów wartościowych oraz gdy rozwój gospodarczy wymusi potrzebę swobodnego przepływu kapitału, zarówno długoterminowego, inwestycyjnego, jak i krótkoterminowego, spekulacyjnego. Potrzebna jest prywatyzacja dużych państwowych spółek, w tym także banków i firm ubezpieczeniowych. Należy jednak podkreślić, że z formalnego punktu widzenia, obecnie obowiązujące przepisy pozwalają na dokonywanie wszelkich typów transakcji przewidzianych dla rynku kapitałowego. Wiele z tych typów transakcji nie jest realizowanych jedynie dlatego, że brak jest takiej konieczności, wynikającej z potrzeb uczestników rynku, lub brak jest papierów wartościowych, które są przedmiotem takich transakcji. Dotyczy to na np. transakcji terminowych czy papierów komercyjnych.

Giełdowy rynek papierów wartościowych Republiki Białorusi, na którym głównym przedmiotem faktycznego obrotu papierami wartościowymi są obligacje Ministerstwa Finansów oraz banków i osób prawnych, formalnie i operacyjnie jest już przygotowany do napływu akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw, a także do napływu innych papierów komercyjnych.

W gospodarce Białorusi zostały dokonane zmiany, które doprowadziły do przejrzystego uregulowania stosunków własnościowych oraz zostały zapoczątkowane procesy prywatyzacyjne. Zachodzą przemiany na rynkach produktów, nieruchomości oraz pracy. Wykształcił się rynek finansowy, który ma wiele cech wspólnych z rynkami finansowymi krajów europejskich.

Począwszy od 2003 roku, w Dekrecie określającym politykę pieniężną RB regularnie zawierane są, a następnie stosownie realizowane dyspozycje dotyczące wprowadzania:

- międzynarodowych standardów sprawozdawczości finansowej;
- międzynarodowych standardów nadzoru, definiowanych przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (BCBS) i ujmowanych w odpowiednich dokumentach Basel;
- ogólnie przyjętych w świecie finansów międzynarodowych dobrych praktyk i reguł, w tym dotyczących przeciwdziałaniu legalizacji dochodów uzyskanych nielegalnymi sposobami oraz finansowania terroryzmu, a także współpracy z międzynarodowymi organizacjami finansowymi.

Umieszczenie tych dyspozycji w podstawowym dokumencie, określającym realizację polityki pieniężnej RB, dobitnie świadczy o dążeniach władz Białorusi do zrealizowania wszystkich wymogów związanych z transformacją gospodarki w kierunku gospodarki rynkowej.

⁶¹ *Отчет о работе Департамента по ценным бумагам Министерства финансов Республики Беларусь за 2020 год*, Минск, 2021 г., s 17-21.

Przemiany gospodarcze zmierzające do transformacji gospodarki w kierunku gospodarki rynkowej powinny w ich rezultacie prowadzić do ogólnego wzrostu realnej sfery gospodarki. Równocześnie ze wzrostem realnej sfery gospodarki następuje rozwój systemu finansowego, mierzony wzrostem wielkości finansowych opisujących ten system.

W rozprawie doktorskiej autora niniejszego artykułu (Plewicki, 2019), nie wdając się w ciągle trwającą w świecie finansów publicznych żywą dyskusję na temat tego, co jest przyczyną, a co skutkiem, zostały przedstawione dane liczbowe i wykresy obrazujące powiązania pomiędzy dwoma światami: sferą realną gospodarki i systemem finansowym Białorusi. Liniowe trendy analizowanych w Rozprawie wielkości dobrze obrazują i potwierdzają występowanie prawidłowych zależności pomiędzy sferą realną gospodarki a jej systemem finansowym. Wyniki tych analiz potwierdzają przemiany dokonane w kierunku urynkwienia gospodarki Białorusi.

Zmiany zachodzące w systemie finansowym Republiki Białorusi są już w dużo mniejszym stopniu zależne od sytuacji politycznej, ponieważ w systemie bankowym, który jest centralnym ogniwem systemu finansowego, najważniejsze przemiany zostały już dokonane. Przeobrażenia systemu finansowego przy przechodzeniu do gospodarki rynkowej są zmianami zachodzącymi przez cały okres transformacji gospodarczej, a ich powodzenie zależy w głównej mierze od tempa i kompletności przeobrażeń, ale także od adaptacji do zmieniającego się w trakcie transformacji:

- dalsza deregulacja rynku ubezpieczeniowego;
- dalsza prywatyzacja dużych banków państwowych, w tym poprzez giełdę;
- rozległa prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, w tym również poprzez giełdę, zwłaszcza przedsiębiorstw dominujących w swoich gałęziach gospodarki;
- napływ kapitału zagranicznego w postaci inwestycji portfelowych i bezpośrednich;
- ujednoczenie nadzoru nad rynkiem finansowym;
- szybki rozwój systemów bankowości elektronicznej prowadzący do możliwości korzystania z nich w czasie rzeczywistym. Chodzi tutaj m.in. o nanosekundy potrzebne do zawarcia transakcji na rynkach finansowych, o których prof. J. Czekaj mówił w dyskusji prowadzonej w Radio Kraków w lutym ubiegłego roku.

W trakcie zachodzących zmian funkcjonowania systemu finansowego powstały pojęcia: „kapitalizm finansowy” – system, w którym finanse stały się głównym motorem napędowym gospodarki (Shiller, 2012, s. 2), a także „finansjalizacja” – proces, w którym rynki finansowe determinują zachowania wszystkich podmiotów, w tym instytucji finansowych, przedsiębiorstw, inwestorów indywidualnych oraz gospodarstw domowych. Mianem finansjalizacji jest więc określana rosnąca rola rynków i instytucji finansowych w gospodarce, prowadząca do dominacji świata finansów nad światem realnej gospodarki.

Krytykę i bezwarunkowe potępienie zjawiska finansjalizacji we współczesnym kapitalizmie finansowym, weryfikującą diagnozę mówiącą, że „gwałtowny rozwój rynków finansowych głęboko zmienił życie społeczne na skutek procesu określanego mianem finansjalizacji” można znaleźć w publikacji P.H. Dembinskiego (2011, s. 14).

Zupełnie inne, eleganckie i pozytywne, podejście do sektora finansowego prezentuje R.J. Shiller (2012, s. 193), który twierdzi, że:

Teoria finansów – i ogólniej teoria ekonomii może być naprawdę piękna. Fakt, że rzeczywistość kapitalizmu finansowego jest często nieprzyjemna, a nawet nieludzka, i że zawiera w sobie wiele hipokryzji i manipulacji, może przesłaniać nam poczucie piękna. Ale podobnie jest z przyrodą – przy całym swoim pięknem, natura potrafi płatać nam przykre niespodzianki.

R.J Shiller (2012, obwoluta) w swojej książce:

wcale nie rozgrzesza sektora finansowego, którego reputacja po głębokim kryzysie mocno podupadła. Twierdzi natomiast, że zamiast potępiać sektor finansowy należy go tak przekształcić, aby mógł dobrze służyć potrzebom społeczeństwa.

Przekonuje, że system finansowy to nie wielki pasożyt żerujący na społeczeństwie, lecz klucz do rozwiązania wielu problemów społecznych i podniesienia ogólnego poziomu dobrobytu. Potrzebujemy więcej produktów finansowych, a nie mniej, a system finansowy musi aktywniej uczestniczyć w realizacji ważnych celów społecznych.

Opisuje, jak system finansowy w całej swej historii przyczyniał się do wzrostu dobrobytu społecznego poprzez takie produkty jak ubezpieczenia, kredyty hipoteczne, rachunki oszczędnościowe i emerytury, i stwierdza, iż musimy na nowo wprzęgnąć system finansowy w budowę dobrobytu społecznego. Pokazuje w jaki sposób można spożytkować potęgę sektora finansowego dla dobra ludzi.

Oczywiście istnieje cały szereg publikacji prezentujących postrzeganie systemu finansowego, jednak zdaniem autora niniejszego artykułu przedstawione powyżej poglądy są reprezentatywne i dobrze odzwierciedlają istniejące w świecie finansów oceny funkcjonowania systemu finansowego.

Oczekując na rezultaty następujących przemian, można tylko życzyć Republice Białorusi, żeby dalszy rozwój systemu finansowego pokazał w rezultacie twarz finansjalizacji, taką, jak pozytywnie ją opisuje w swojej książce prof. R.J. Shiller.

Bibliografia

- 25 Years of Transition Post-Communist Europe and the IMF*. Regional Economic Issues Special Report, Oct 14, IMF Washington D.C. 10.2014.
- Balcerowicz, L., Gelb, A. (1995). *Makropolityka w przechodzeniu do gospodarki rynkowej. Spojrzenie z trzyletniej perspektywy*. Warszawa: CASE Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa.
- Czekaj, J. (2008). *Wstęp w Rynki, instrumenty i instytucje finansowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Dembinski, P.H. (2011). *Finanse po zawale. Od euforii do gospodarczego ładu*. Warszawa: Wydawnictwo Studio EMKA.
- Factsheet. Financial Sector Assessment Program (FSAP)*. (2010). Department Washington D.C.: IMF, External Relations.
- Factsheet. The Financial Sector Assessment Program (FSAP)*. (2014). Department Washington D.C.: IMF, Communication.
- Goodhart, C., Schoemaker, D. (1995). Should the Functions of Monetary Policy and banking Supervision Be Separated? *Oxford Economic Papers, New Series*, 47(4).
- Mankiw, N.G., Taylor, M.P. (2009). *Mikroekonomia*. Tłum. J. Sawicki. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Owsiak, S. (2002). *Podstawy nauki finansów*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Owsiak, S. (2005). *Teoria finansów publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Owsiak, S. (2015). *Finanse*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Plewicki, A. (2019). *System bankowy w procesie transformacji gospodarki Republiki Białorusi*, Rozprawa doktorska. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów i Prawa, Katedra Finansów.
- Shiller, R.J. (2012). *Finanse a dobrobyt społeczny*. Tłum. Z. Matkowski. Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.

Bankovskij kodeks Respubliki Belarus'. Kodeks Respubliki Belarus' ot 25 oktâbrâ 2000 g. № 441-Z, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 31.10.2000, 2/219.

[*Банковский кодекс Республики Беларусь. Кодекс Республики Беларусь от 25 октября 2000 г. № 441-З, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 31.10.2000, 2/219.*]

Konstituciâ Respubliki Belarus', Konstituciâ Respubliki Belarus' ot 15 marta 1994 g. № 2875-XII, Konstituciâ Respubliki Belarus' ot 15 marta 1994 g. № 2875-XII, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 1/0, Gazeta "Zvâzda" ot 27.11.1996 g., № 276, "Narodnaâ gazeta" ot 27.11.1996 g., № 298., Vedamasci Vârhoŭnaga Saveta Rêspublikî Belarus'., 1994 g., № 9, st. 144.

[*Конституция Республики Беларусь, Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. № 2875-XII, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 1/0, Газета "Звезда" от 27.11.1996 г., № 276, "Народная газета" от 27.11.1996 г., № 298., Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь., 1994 г., № 9, ст.144.*]

O bankah i bankovskoj deâtel'nosti v Respublike Belarus', Zakon Respubliki Belarus' ot 14 dekabrâ 1990 g. № 465-XII, Vedomosti Verhovnogo Soveta Belorusskoj SSR, 1990 g., N 2.

[*О банках и банковской деятельности в Республике Беларусь, Закон Республики Беларусь от 14 декабря 1990 г. № 465-XII, Ведомости Верховного Совета Белорусской ССР, 1990 г., N 2.*]

O valûtnom regulirovanii i valûtnom kontrole, Prinât Palatoj predstavitelej 25 iûnâ 2003 goda Odobren Sovetom Respubliki 30 iûnâ 2003 goda, Zakon Respubliki Belarus' ot 22.07.2003 N 226-Z, Gazeta "Zvâzda" ot 17.09.2003 g., № 233-234, "Narodnaâ gazeta" ot 19.08.2003 g., № 188, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 04.08.2003 g. № 85, 2/978.

[*О валютном регулировании и валютном контроле, Принят Палатой представителей 25 июня 2003 года Одобрен Советом Республики 30 июня 2003 года, Закон Республики Беларусь от 22.07.2003 N 226-З, Газета "Звезда" от 17.09.2003 г., № 233-234, "Народная газета" от 19.08.2003 г., № 188, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 04.08.2003 г. № 85, 2/978.*]

O vnesenii dopolnenij v Zakon Respubliki Belarus' "O razgosudarstvlenii i privatizacii gosudarstvennoj sobstvennosti v Respublike Belarus'", Zakon Respubliki Belarus' ot 11 aprilâ 1995 g. № 3706-XII, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 19.03.2001, 2/498.

[*О внесении дополнений в Закон Республики Беларусь "О разгосударствлении и приватизации государственной собственности в Республике Беларусь", Закон Республики Беларусь от 11 апреля 1995 г. № 3706-XII, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 19.03.2001, 2/498.*]

O vnesenii dopolnenij i izmenenij v nekotorye postanovleniâ Pravleniâ Nacional'nogo banka Respubliki Belarus', Postanovlenie Pravleniâ Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 30 noâbrâ 2016 g. № 596, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 14.12.2016, 8/31518.

[*О внесении дополнений и изменений в некоторые постановления Правления Национального банка Республики Беларусь, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 30 ноября 2016 г. № 596, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 14.12.2016, 8/31518.*]

O vnesenii dopolnenij i izmenenij v postanovlenie Pravleniâ Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 7 dekabrâ 2012 g. № 640, Postanovlenie Pravleniâ Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 8 aprilâ 2013 g. № 207, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 19.04.2013, 8/27422.

[*О внесении дополнений и изменений в постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 7 декабря 2012 г. № 640, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 8 апреля 2013 г. № 207, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 19.04.2013, 8/27422.*]

- O vnesenii dopolnenij i izmenenij v Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 21 iûnâ 2011 g. № 261. Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 24 ânvarâ 2013 g. № 45, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 28.01.2013, 1/14033.
- [*O vnesenii dopolnenij i izmenenij v Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 21 iûnya 2011 g. № 261. Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 24 yanvara 2013 g. № 45, Natsional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 28.01.2013, 1/14033.*]
- O vnesenii dopolneniâ i izmenenij v Instrukciû o gosudarstvennoj registracii bankov i nebankovskih kreditno-finansovyh organizacij i licenzirovanii bankovskoj deâtel'nosti, Postanovlenie Pravleniâ Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 12 fevralâ 2014 g. № 75, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 25.02.2014, 8/28389.
- [*O vnesenii dopolnenia i izmenenij v Instrukciju o gosudarstvennoj registracii bankov i nebankovskih kreditno-finansovyh organizacij i licenzirovanii bankovskoj deatelnosti, Postanovlenie Pravlennia Natsional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 12 fevralia 2014 g. № 75, Natsional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 25.02.2014, 8/28389.*]
- O vnesenii izmenenij i dopolnenij v zakonodatel'nye akty Respubliki Belarus' po voprosam razgosudarstvenniâ i privatizacii, Zakon Respubliki Belarus' ot 4 ânvarâ 1999 g. № 229-Z, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 05.01.1999, 2/4.
- [*O vnesenii izmenenij i dopolnenij v zakonodatel'nye akty Respubliki Belarus' po voprosam razgosudarstvennogo i privatizacii, Zakon Respubliki Belarus' ot 4 yanvara 1999 g. № 229-Z, Natsional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 05.01.1999, 2/4.*]
- O vnesenii izmenenij i dopolnenij v zakonodatel'nye akty Respubliki Belarus' po voprosam razgosudarstvenniâ i privatizacii gosudarstvennoj sobstvennosti, Zakon Respubliki Belarus' ot 21 iûnâ 1996 g. № 450-XIII, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 19.03.2001, 2/530.
- [*O vnesenii izmenenij i dopolnenij v nekotorye zakonodatel'nye akty Respubliki Belarus' po voprosam razgosudarstvennogo i privatizacii gosudarstvennoj sobstvennosti, Zakon Respubliki Belarus' ot 21 iûnya 1996 g. № 450-XIII, Natsional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 19.03.2001, 2/530.*]
- O vnesenii izmenenij i dopolnenij v nekotorye zakony Respubliki Belarus' i priznanii utrativšimi silu nekotoryh zakonodatel'nyh aktov Respubliki Belarus' i ih otdel'nyh položenij po voprosam privatizacii gosudarstvennogo imušestva, Zakon Respubliki Belarus' ot 16 iûlâ 2010 g. № 172-Z, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 27.07.2010, 2/1724.
- [*O vnesenii izmenenij i dopolnenij v nekotorye zakony Respubliki Belarus' i priznanii utrativšimi silu nekotoryh zakonodatel'nyh aktov Respubliki Belarus' i ih otdel'nyh položenij po voprosam privatizacii gosudarstvennogo imušestva, Zakon Respubliki Belarus' ot 16 iûlia 2010 g. № 172-Z, Natsional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 27.07.2010, 2/1724.*]
- O vnesenii izmenenij i dopolnenij v nekotorye normativnye pravovye akty Nacional'nogo banka Respubliki Belarus', Postanovlenie Pravleniâ Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 13 avgusta 2015 g. № 482, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 04.09.2015, 8/30209.
- [*O vnesenii izmenenij i dopolnenij v nekotorye normativnye pravovye akty Natsional'nogo banka Respubliki Belarus', Postanovlenie Pravlennia Natsional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 13 avgusta 2015 g. № 482, Natsional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 04.09.2015, 8/30209.*]
- O vnesenii izmenenij i dopolnenij v nekotorye postanovleniâ Pravleniâ Nacional'nogo banka Respubliki Belarus', Postanovlenie Pravleniâ Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 5 iûnâ 2014 g. № 375, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 19.06.2014, 8/28780.

- [*О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Правления Национального банка Республики Беларусь, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 5 июня 2014 г. № 375, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 19.06.2014, 8/28780.*]
- O vnesenii izmenenij i dopolnenij v nekotorye postanovleniâ Pravlenniâ Nacional'nogo banka Respubliki Belarus', Postanovlenie Pravlenniâ Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 26 dekabrá 2013 g. № 786, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 19.02.2014, 8/28369.
- [*О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Правления Национального банка Республики Беларусь, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 26 декабря 2013 г. № 786, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 19.02.2014, 8/28369.*]
- O vnesenii izmenenij i dopolnenij v postanovlenie Pravlenniâ Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 19 dekabrá 2012 g. № 669, Postanovlenie Pravlenniâ Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 21 oktâbrâ 2013 g. № 601, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 08.11.2013, 8/28058.
- [*О внесении изменений и дополнений в постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 19 декабря 2012 г. № 669, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 21 октября 2013 г. № 601, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 08.11.2013, 8/28058.*]
- O vnesenii izmenenij i dopolnenij v postanovleniâ Pravlenniâ Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 30 noâbrâ 2012 g. № 625 i ot 7 dekabrá 2012 g. № 640, Postanovlenie Pravlenniâ Nacional'nogo banka ot 26 noâbrâ 2014 g. № 723, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 22.12.2014, 8/29396.
- [*О внесении изменений и дополнений в постановления Правления Национального банка Республики Беларусь от 30 ноября 2012 г. № 625 и от 7 декабря 2012 г. № 640, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 26 ноября 2014 г. № 723, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 22.12.2014, 8/29396.*]
- O vnesenii izmenenij i dopolnenij v ukazy Prezidenta Respubliki Belarus'. Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 31 maâ 2016 g. № 184, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 03.06.2016, 1/16438.
- [*О внесении изменений и дополнений в указы Президента Республики Беларусь. Указ Президента Республики Беларусь от 31 мая 2016 г. № 184, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 03.06.2016, 1/16438.*]
- O vnesenii izmenenij i dopolneniâ v zakony Respubliki Belarus' i priznanii utrativšimi silu nekotoryh aktov zakonodatel'stva i ot del'nyh položenij aktov zakonodatel'stva Respubliki Belarus' po voprosam administrativnoj otvetstvennosti, Zakon Respubliki Belarus' ot 5 ânvarâ 2008 g. № 317-Z, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 11.01.2008, 2/1414.
- [*О внесении изменений и дополнения в законы Республики Беларусь и признании утратившими силу некоторых актов законодательства и отдельных положений актов законодательства Республики Беларусь по вопросам административной ответственности, Закон Республики Беларусь от 5 января 2008 г. № 317-3, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 11.01.2008, 2/1414.*]
- O vnesenii izmeneniâ v postanovlenie Pravlenniâ Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 23 iûnâ 2015 g. № 380, Postanovlenie Pravlenniâ Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 15 marta 2016 g. № 133, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus', 22.03.2016, 8/30778.
- [*О внесении изменения в постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 23 июня 2015 г. № 380, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 15 марта 2016 г. № 133, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 22.03.2016, 8/30778.*]

- O garantirovannom vozmešenii bankovskih vkladov (depozitov) fizičeskich lic, Zakon Respubliki Belarus' ot 8 iŭlâ 2008 g. № 369-Z, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' № 172 18.07.2008, 2/1466.
[*O garantirovannom vozmeženii bankovskih vkladov (depozitov) fizičeskich lic*, Zakon Respubliki Belarus' ot 8 iŭlâ 2008 g. № 369-Z, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' № 172 18.07.2008, 2/1466.]
- O garantiâh sohrannosti denežnyh sredstv fizičeskich lic, razmešennyh na sčetah i (ili) v bankovskie vklady (depozity), Dekret Prezidenta Respubliki Belarus' 4 noâbrâ 2008 g. N 22, "Sovetskaâ Belorussiâ", № 210, 06.11.2008, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' № 265 12.11.2008, 1/10194.
[*O garantiâh sohrannosti denežnyh sredstv fizičeskich lic, razmešennyh na sčetah i (ili) v bankovskie vklady (depozity)*, Dekret Prezidenta Respubliki Belarus' 4 noâbrâ 2008 g. N 22, "Советская Белоруссия", № 210, 06.11.2008, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь № 265 12.11.2008, 1/10194.]
- O gosudarstvennom suverenitete Respubliki Belarus', Deklaraciâ Verhovnogo Soveta Respubliki Belarus' ot 27 iŭlâ 1990 g. № 193-XII, Vedamasci Vârhoŭnaga Saveta Rêspubliki Belarus', 1991 g., № 31, st. 536, Sobranie zakonov Belorusskoj SSR, ukazov Prezidiuma Verhovnogo Soveta Belorusskoj SSR, postanovlenij Soveta Ministrov Belorusskoj SSR, 1990 g., № 22, st. 432, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 2/795.
[*O gosudarstvennom suverenitete Respubliki Belarus'*, Deklaraciâ Verhovnogo Soveta Respubliki Belarus' ot 27 iŭlâ 1990 g. № 193-XII, Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь, 1991 г., № 31, ст. 536, Собрание законов Белорусской ССР, указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР, постановлений Совета Министров Белорусской ССР, 1990 г., № 22, ст. 432, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 2/795.]
- O minimal'nom razmere ustavnogo fonda banka, Postanovlenie Pravleniâ Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 23 iŭnâ 2015 g. № 380, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus', 01.07.2015, 8/30037.
[*O minimal'nom razmere ustavnogo fonda banka*, Postanovlenie Prâvleniâ Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 23 iŭnâ 2015 g. № 380, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 01.07.2015, 8/30037.]
- O nalogoobloženiei i vzmianii arendnoj platy za zemel'nye učastki. Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 31 dekabrà 2015 g. № 538, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 13.01.2016, 1/16207.
[*O nalogoobloženiei i vzmianii arendnoj platy za zemel'nye učastki*. Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 31 dekabrà 2015 g. № 538, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь ot 13.01.2016, 1/16207.]
- O Nacional'nom banke Respubliki Belarus' i bankah na territorii respubliki, Postanovlenie Verhovnogo Soveta Respubliki Belarus' ot 21 dekabrà 1990 g. № 475-XII, Vedomosti Verhovnogo Soveta Belorusskoj SSR, 1990 g., N 2.
[*O Nacional'nom banke Respubliki Belarus' i bankah na territorii respubliki*, Postanovlenie Verhovnogo Soveta Respubliki Belarus' ot 21 dekabrà 1990 g. № 475-XII, Ведомости Верховного Совета Белорусской ССР, 1990 г., N 2.]
- O Nacional'nom banke Respubliki Belarus', Zakon Respubliki Belarus' ot 14 dekabrà 1990 g. № 464-XII, Vedomosti Verhovnogo Soveta Belorusskoj SSR, 1990 g., N 2.
[*O Nacional'nom banke Respubliki Belarus'*, Zakon Respubliki Belarus' ot 14 dekabrà 1990 g. № 464-XII, Ведомости Верховного Совета Белорусской ССР, 1990 г., N 2.]

- O nekotoryh voprosah priobreteniâ aktivov bankov, sformirovannyh pri kreditovanii organizacij derevoobrabatyvaûšej promyšlennosti i utočnenii limita vnutrennego gosudarstvennogo dolga. Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 24 iûnâ 2015 g. № 257, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 25.06.2015, 1/15866.
- [*O nekotoryh voprosah priobretenija aktivov bankov, sformirovannyh pri kreditovanii organizacij derevoobrabatyvaющей promyšlennosti, i utočnenii limita vnutrennego gosudarstvennogo dolga. Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 24 iunja 2015 g. № 257, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 25.06.2015, 1/15866.*]
- O perehode Belorusskoj SSR k rynočnoj èkonomike, Postanovlenie Verhovnogo Soveta Belorusskoj SSR ot 13 Oktâbrâ 1990 g. № 314-XII, Sobranie zakonov Belorusskoj SSR, ukazov Prezidiuma Verhovnogo Soveta Belorusskoj SSR, postanovlenij Soveta Ministrov Belorusskoj SSR, 1990 g; Vedomosti Verhovnogo Soveta Respubliki Belarus', 1990 g.
- [*O perehode Belorusskoj SSR k rynočnoj èkonomike, Postanovlenie Verhovnogo Soveta Belorusskoj SSR ot 13 Oktjabrja 1990 g. № 314-XII, Sobranie zakonov Belorusskoj SSR, ukazov Prezidiuma Verhovnogo Soveta Belorusskoj SSR, postanovlenij Soveta Ministrov Belorusskoj SSR, 1990 g; Vedomosti Verhovnogo Soveta Respubliki Belarus', 1990 g.*]
- O privatizacii gosudarstvennogo imušestva i preobrazovanii gosudarstvennyh unitarnyh predpriâtij v otkrytye akcionermye obšestva, Zakon Respubliki Belarus' ot 19 âнварâ 1993 g. № 2103-XII, "Narodnaâ gazeta" ot 18.02.1993 g., Gazeta "Zvâzda" ot 16.02.1993 g., Vedamasci Vârhoŭnaga Saveta Rêspubliki Belarus', 1993 g., №7, st. 41, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 16.03.2001, 2/370.
- [*O privatizacii gosudarstvennogo imušestva i preobrazovanii gosudarstvennyh unitarnyh predpriâtij v otkrytye akcionermye obšestva, Zakon Respubliki Belarus' ot 19 jâнварja 1993 g. № 2103-XII, "Narodnaja gazeta" ot 18.02.1993 g., Gazeta "Zvjazda" ot 16.02.1993 g., Vedamasci Vjarhoŭnaga Saveta Rêspubliki Belarus', 1993 g., №7, st. 41, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 16.03.2001, 2/370.*]
- O programme deâtel'nosti Pravitel'stva Respubliki Belarus', Postanovlenie Palaty predstavitelej Nacional'nogo sobraniâ Respubliki Belarus' ot 21.05.1997 N 165-P/II, pkt 1.
- [*O programme deâtel'nosti Pravitel'stva Respubliki Belarus', Postanovlenie Palaty predstavitelej Nacional'nogo sobranija Respubliki Belarus' ot 21.05.1997 N 165-P/II, pkt 1.*]
- O Sovete po finansovoj stabil'nosti, Postanovlenie Soveta Ministrov Respubliki Belarus', Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 13 iûnâ 2016 g. № 454/16, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 15.06.2016, 5/42205.
- [*O Sovete po finansovoj stabil'nosti, Postanovlenie Soveta Ministrov Respubliki Belarus', Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 13 iunja 2016 g. № 454/16, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 15.06.2016, 5/42205.*]
- O sozdanii gosudarstvennogo učreždeniâ "Nacional'noe agentstvo investicij i privatizacii", Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 25 maâ 2010 g. № 273, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' № 132, 3 iûnâ 2010 g., 1/11670.
- [*O sozdanii gosudarstvennogo učreždenija "Nacional'noe agentstvo investicij i privatizacii", Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 25 maja 2010 g. № 273, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' № 132, 3 iunja 2010 g., 1/11670.*]
- O sozdanii i deâtel'nosti derevoobrabatyvaûšego holdinga. Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 3 marta 2021 g. № 78, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 04.03.2021, 1/19545.
- [*O sozdanii i deâtel'nosti derevoobrabatyvaющего holdinga. Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 3 marta 2021 g. № 78, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 04.03.2021, 1/19545.*]

- O sozdanii otkrytogo akcionernogo obšestva «Bank razvitiâ Respubliki Belarus'», Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 21 iûnâ 2011 g. № 261, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus', 2011 g., № 71, 1/12628.
- [*O sozdanii otkrytogo akcionernogo obšestva «Bank razvitiâ Respubliki Belarus'», Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 21 iûnâ 2011 g. № 261, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus', 2011 g., № 71, 1/12628.*]
- O strategii razvitiâ finansovogo rynka Respubliki Belarus' do 2020 goda, Postanovlenie Soveta Ministrov Respubliki Belarus', Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 28 marta 2017 g. № 229/6, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 31.03.2017, 5/43529.
- [*O strategii razvitiâ finansovogo rynka Respubliki Belarus' do 2020 goda, Postanovlenie Soveta Ministrov Respubliki Belarus', Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 28 marta 2017 g. № 229/6, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 31.03.2017, 5/43529.*]
- Ob izmenenii ukazov Prezidenta Respubliki Belarus'. Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 19 dekabrà 2019 g. № 467, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 20.12.2019, 1/18731.
- [*Ob izmenenii ukazov Prezidenta Respubliki Belarus'. Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 19 dekabrà 2019 g. № 467, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 20.12.2019, 1/18731.*]
- Ob izmenenii ukazov Prezidenta Respubliki Belarus'. Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 4 fevralâ 2021 g. № 39, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 05.02.2021, 1/19488.
- [*Ob izmenenii ukazov Prezidenta Respubliki Belarus'. Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 4 fevralâ 2021 g. № 39, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 05.02.2021, 1/19488.*]
- Ob osobennostâh nadzora za otkryтым akcionernym obšestvom "Bank razvitiâ Respubliki Belarus'" i vnosenii dopolnenij i izmenenij v nekotorye normativnye pravovye akty Nacional'nogo banka Respubliki Belarus', Postanovlenie Pravleniâ Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 29 iûnâ 2016 g. № 361, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 21.07.2016, 8/31115.
- [*Ob osobennostâh nadzora za otkryтым akcionernym obšestvom "Bank razvitiâ Respubliki Belarus'" i vnosenii dopolnenij i izmenenij v nekotorye normativnye pravovye akty Nacional'nogo banka Respubliki Belarus', Postanovlenie Pravleniâ Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 29 iûnâ 2016 g. № 361, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 21.07.2016, 8/31115.*]
- Ob ot del'nyh voprosah deâtel'nosti otkrytogo akcionernogo obšestva "Bank razvitiâ Respubliki Belarus'" ot 19 dekabrà 2014 g. № 600, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 20.12.2014, 1/15491.
- [*Ob ot del'nyh voprosah deâtel'nosti otkrytogo akcionernogo obšestva "Bank razvitiâ Respubliki Belarus'" ot 19 dekabrà 2014 g. № 600, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 20.12.2014, 1/15491.*]
- Ob ot del'nyh voprosah nalogoobloženiâ, buhgalterskogo učeta, pereocenki imušestva i vzmianiâ arendnoj platy. Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 21 iûlâ 2014 g. № 361, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 22.07.2014, 1 /15176.
- [*Ob ot del'nyh voprosah nalogoobloženiâ, buhgalterskogo učeta, pereocenki imušestva i vzmianiâ arendnoj platy. Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 21 iûlâ 2014 g. № 361, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' ot 22.07.2014, 1 /15176.*]
- Ob otmene obâzatel'noj prodaži inostrannoј valûty, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 31 iûlâ 2018 g. № 301, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 01.08.2018, 1/17849.
- [*Ob otmene obâzatel'noj prodaži inostrannoј valûty, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 31 iûlâ 2018 g. № 301, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 01.08.2018, 1/17849.*]

Ob ustanovlenii kvalifikacionnyh trebovanij i trebovanij k delovoj reputacii, pred"âvlâemyh | k nezavisimym direktoram i inym členam soveta direktorov (nablúdatel'nogo soveta), členam kollegial'nogo ispolnitel'nogo organa banka, otkrytogo akcionernogo obšestva "Bank razvitiâ Respubliki Belarus'", nebankovskoj kreditno-finansovoj organizacii, rukovoditelám i glavnyh buhgalteram banka, otkrytogo akcionernogo obšestva "Bank razvitiâ Respubliki Belarus'", nebankovskoj kreditno-finansovoj organizacii, ih zamestitelám, opredelenii slučaev i porâdka provedeniâ ocenki sootvetstviâ kvalifikacionnym trebovaniám i trebovaniám k delovoj reputacii ètih lic, a takže ustanovlenii porâdka provedeniâ attestacii na pravo polučeniâ sertifikata professional'nogo buhgaltera banka i podtverždeniâ kvalifikacii licami, imeúšimi ètot sertifikat, Postanovlenie Praveleniâ Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 19 dekabrá 2012 g. № 669, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus', 19.01.2013, 8/26796.

[*Об установлении квалификационных требований и требований к деловой репутации, предъявляемых к независимым директорам и иным членам совета директоров (наблюдательного совета), членам коллегиального исполнительного органа банка, открытого акционерного общества "Банк развития Республики Беларусь", небанковской кредитно-финансовой организации, руководителям и главным бухгалтерам банка, открытого акционерного общества "Банк развития Республики Беларусь", небанковской кредитно-финансовой организации, их заместителям, определении случаев и порядка проведения оценки соответствия квалификационным требованиям и требованиям к деловой репутации этих лиц, а также установлении порядка проведения аттестации на право получения сертификата профессионального бухгалтера банка и подтверждения квалификации лицами, имеющими этот сертификат, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 19 декабря 2012 г. № 669, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 19.01.2013, 8/26796.*]

Ob utverždenii Instrukcii o gosudarstvennoj registracii bankov i nebankovskih kreditno-finansovyh organizacii i licenzirovanii bankovskoj deâtel'nosti, Postanovlenie Praveleniâ Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' ot 7 dekabrá 2012 g. № 640, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 19.01.2013, 8/26795.

[*Об утверждении Инструкции о государственной регистрации банков и небанковских кредитно-финансовых организаций и лицензировании банковской деятельности, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь от 7 декабря 2012 г. № 640, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 19.01.2013, 8/26795.*]

Ob utverždenii Osnovnyh napravlenij denežno-kreditnoj politiki Respubliki Belarus' na 2002 god, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 8 noâbrâ 2001 g. № 641, reg. nomer v NRPA 1/319.

[*Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2002 год, Указ Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2001 г. № 641, рег. номер в НРПА 1/319.*]

Ob utverždenii Osnovnyh napravlenij denežno-kreditnoj politiki Respubliki Belarus' na 2003 god, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 22 noâbrâ 2002 g. № 581, reg. nomer v NRPA 1/4176 ot 25 noâbrâ 2002 g.

[*Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2003 год, Указ Президента Республики Беларусь от 22 ноября 2002 г. № 581, рег. номер в НРПА 1/4176 от 25 ноября 2002 г.*]

Ob utverždenii Osnovnyh napravlenij denežno-kreditnoj politiki Respubliki Belarus' na 2004 god, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 4 dekabrá 2003 g. № 554, reg. nomer v NRPA 1/5155 ot 5 dekabrá 2003 g.

[*Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2004 год, Указ Президента Республики Беларусь от 4 декабря 2003 г. № 554, рег. номер в НРПА 1/5155 от 5 декабря 2003 г.*]

- Ob utverždenii Osnovnyh napravlenij denezžno-kreditnoj politiki Respubliki Belarus' na 2005 god, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 10 sentâbrâ 2004 g. № 438, reg. nomer v NRPA 1/5845 ot 13 sentâbrâ 2004 g.
[*Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2005 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 10 сентября 2004 г. № 438, рег. номер в НРПА 1/5845 от 13 сентября 2004 г.]
- Ob utverždenii Osnovnyh napravlenij denezžno-kreditnoj politiki Respubliki Belarus' na 2006 god, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 22 oktâbrâ 2005 g. № 608, reg. nomer v NRPA 1/7033 ot 22 oktâbrâ 2005 g.
[*Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2006 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 22 октября 2005 г. № 608, рег. номер в НРПА 1/7033 от 22 октября 2005 г.]
- Ob utverždenii Osnovnyh napravlenij denezžno-kreditnoj politiki Respubliki Belarus' na 2007 god, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 30 noâbrâ 2006 g. № 703, reg. nomer v NRPA 1/8121 ot 1 dekabrá 2006 g.
[*Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2007 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 30 ноября 2006 г. № 703, рег. номер в НРПА 1/8121 от 1 декабря 2006 г.]
- Ob utverždenii Osnovnyh napravlenij denezžno-kreditnoj politiki Respubliki Belarus' na 2008 god, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 30 dekabrá 2007 g. № 687, reg. nomer v NRPA 1/9276 ot 3 ânvarâ 2008 g.
[*Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2008 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2007 г. № 687, рег. номер в НРПА 1/9276 от 3 января 2008 г.]
- Ob utverždenii Osnovnyh napravlenij denezžno-kreditnoj politiki Respubliki Belarus' na 2009 god, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 29 avgusta 2008 g. № 460, reg. nomer v NRPA 1/9980 ot 1 sentâbrâ 2008 g.
[*Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2009 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 29 августа 2008 г. № 460, рег. номер в НРПА 1/9980 от 1 сентября 2008 г.]
- Ob utverždenii Osnovnyh napravlenij denezžno-kreditnoj politiki Respubliki Belarus' na 2010 god, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 7 dekabrá 2009 g. № 591, reg. nomer v NRPA 1/11162 ot 8 dekabrá 2009 g.
[*Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2010 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 7 декабря 2009 г. № 591, рег. номер в НРПА 1/11162 от 8 декабря 2009 г.]
- Ob utverždenii Osnovnyh napravlenij denezžno-kreditnoj politiki Respubliki Belarus' na 2011 god, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 19 noâbrâ 2010 g. № 597, reg. nomer v NRPA 1/12107 ot 20 noâbrâ 2010 g.
[*Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2011 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 19 ноября 2010 г. № 597, рег. номер в НРПА 1/12107 от 20 ноября 2010 г.]
- Ob utverždenii Osnovnyh napravlenij denezžno-kreditnoj politiki Respubliki Belarus' na 2012 god, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 23 dekabrá 2011 g. № 591, reg. nomer v NRPA 1/13161 ot 26 dekabrá 2011 g.

- [*Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2012 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 23 декабря 2011 г. № 591, рег. номер в НРПА 1/13161 от 26 декабря 2011 г.]
- Ob utverždenii Osnovnyh napravlenij denezžno-kreditnoj politiki Respubliki Belarus' na 2013 god, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 25 sentâbrâ 2012 g. № 419, reg. nomer v NRPA 1/13764 ot 26 sentâbrâ 2012 g.
- [*Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2013 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 25 сентября 2012 г. № 419, рег. номер в НРПА 1/13764 от 26 сентября 2012 г.]
- Ob utverždenii Osnovnyh napravlenij denezžno-kreditnoj politiki Respubliki Belarus' na 2014 god, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 31 dekabrá 2013 g. № 586, reg. nomer v NRPA 1/14719 ot 31 dekabrá 2013 g.
- [*Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2014 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2013 г. № 586, рег. номер в НРПА 1/14719 от 31 декабря 2013 г.]
- Ob utverždenii Osnovnyh napravlenij denezžno-kreditnoj politiki Respubliki Belarus' na 2015 god, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 1 dekabrá 2014 g. № 551, reg. nomer v NRPA 1/15430 ot 2 dekabrá 2014 g.
- [*Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2015 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 1 декабря 2014 г. № 551, рег. номер в НРПА 1/15430 от 2 декабря 2014 г.]
- Ob utverždenii Osnovnyh napravlenij denezžno-kreditnoj politiki Respubliki Belarus' na 2016 god, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 18 dekabrá 2015 g. № 505, reg. nomer v NRPA 1/16159 ot 21 dekabrá 2015 g.
- [*Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2016 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 18 декабря 2015 г. № 505, рег. номер в НРПА 1/16159 от 21 декабря 2015 г.]
- Ob utverždenii Osnovnyh napravlenij denezžno-kreditnoj politiki Respubliki Belarus' na 2017 god, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 3 oktâbrâ 2016 g. № 359, reg. nomer v NRPA 1/16669 ot 4 oktâbrâ 2016 g.
- [*Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2017 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 3 октября 2016 г. № 359, рег. номер в НРПА 1/16669 от 4 октября 2016 г.]
- Ob utverždenii Osnovnyh napravlenij denezžno-kreditnoj politiki Respubliki Belarus' na 2018 god, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 31 dekabrá 2017 g. № 470, reg. nomer v NRPA 1/17434 ot 3 ânvarâ 2018 g.
- [*Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2018 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2017 г. № 470, рег. номер в НРПА 1/17434 от 3 января 2018 г.]
- Ob utverždenii Osnovnyh napravlenij denezžno-kreditnoj politiki Respubliki Belarus' na 2019 god, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 20 dekabrá 2018 g. № 484, reg. nomer v NRPA 1/18075 ot 23 dekabrá 2018 g.
- [*Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2019 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 20 декабря 2018 г. № 484, рег. номер в НРПА 1/18075 от 23 декабря 2018 г.]

- Ob utverždenii Osnovnyh napravlenij denezžno-kreditnoj politiki Respubliki Belarus' na 2020 god, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 31 oktâbrâ 2019 g. № 402, reg. nomer v NRPA 1/18652 ot 05 noâbrâ 2019 g.
[*Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2020 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 31 октября 2019 г. № 402, рег. номер в НРПА 1/18652 от 05 ноября 2019 г.]
- Ob utverždenii Osnovnyh napravlenij denezžno-kreditnoj politiki Respubliki Belarus' na 2021 god, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 22 dekabrà 2020 g. № 481, reg. nomer v NRPA 1/19408 ot 24 dekabrà.2020 g.
[*Об утверждении Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2021 год*, Указ Президента Республики Беларусь от 22 декабря 2020 г. № 481, рег. номер в НРПА 1/19408 от 24 декабря.2020 г.]
- Ob utverždenii Osnovnyh napravlenij social'no-èkonomičeskogo razvitiâ Respubliki Belarus' na 1996-2000 gody, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 14 noâbrâ 1996 g. № 464.
[*Об утверждении Основных направлений социально-экономического развития Республики Беларусь на 1996-2000 годы*, Указ Президента Республики Беларусь от 14 ноября 1996 г. № 464.]
- Ob utverždenii Položeniâ o principah regulirovaniâ likvidnosti bankov Respubliki Belarus' Nacional'num bankom Respubliki Belarus', Postanovlenie Pravleniâ Nacional'nogo banka Respubliki Belarus' № 657, 30.12.2016.
[*Об утверждении Положения о принципах регулирования ликвидности банков Республики Беларусь Национальным банком Республики Беларусь*, Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь № 657, 30.12.2016.]
- Ob utverždenii Programmy social'no-èkonomičeskogo razvitiâ Respubliki Belarus' na 2016-2020 gody, Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 15 dekabrà 2016 g. № 466, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 27.12.2016, 1/16792.
[*Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016-2020 годы*, Указ Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 г. № 466, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 27.12.2016, 1/16792.]
- Ob utverždenii Ustava Nacional'nogo banka Respubliki Belarus'. Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 13 iûnâ 2001 g. № 320, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 18.06.2001, 1/2748.
[*Об утверждении Устава Национального банка Республики Беларусь*. Указ Президента Республики Беларусь от 13 июня 2001 г. № 320, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 18.06.2001, 1/2748.]
- Otčet o rabote Departamenta po cennym bumagam Ministerstva finansov Respubliki Belarus' za 2020 god, Minsk, 2021 g.
[*Отчет о работе Департамента по ценным бумагам Министерства финансов Республики Беларусь за 2020 год*, Минск, 2021 г.]
- Rašenne rèsublikanskaga rëferènduma 17 kastryčnika 2004 goda, Rešenje referendumu ot 17 noâbrâ 2004 g. № 1, Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus' 2 dekabrà 2004 g., 2004 g., № 188, 1/6032, Gazeta "Sovetskaâ Belorussiâ" ot 20 noâbrâ 2004 g., № 220.
[*Решение рэспубліканскага рэфэрэндума 17 кастрычніка 2004 года*, Решение референдума от 17 ноября 2004 г. № 1, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 2 декабря 2004 г., 2004 г., № 188, 1/6032, Газета "Советская Белоруссия" от 20 ноября 2004 г., № 220.]

Halina RECHUL

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu, Polska

INDYWIDUALNY WSKAŹNIK ZADŁUŻENIA JAKO MIERNIK OCENY SYTUACJI FINANSOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA PRZYKŁADZIE GMIN POWIATU NOWOSĄDECKIEGO W LATACH 2015-2019

Streszczenie

Zasadniczym celem artykułu jest przedstawienie indywidualnego wskaźnika zadłużenia jako reguły przyjętej do oceny sytuacji finansowej oraz majątkowej jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzony w 2014 roku wskaźnik zastąpił stosowane wcześniej limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, wiążąc możliwość spłaty długu z tzw. nadwyżką operacyjną. W artykule przedstawiono kategorie wchodzące w skład indywidualnego wskaźnika zadłużenia oraz zmiany w jego konstrukcji, których dokonano w ostatnich latach.

Słowa kluczowe: indywidualny wskaźnik zadłużenia, sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego.

INDIVIDUAL DEBT RATE AS A MEASUREMENT OF THE FINANCIAL SITUATION OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNITS ON THE EXAMPLE OF THE MUNICIPALITIES OF THE NOWOSAUDE COUNTY IN THE YEARS 2015-2019

Summary

The main purpose of the article is to present the individual debt ratio as a rule adopted to assess the financial and property situation of local government units. The index introduced in 2014 replaced the previously used debt limits of local government units, linking the possibility of debt repayment with the so-called operating surplus. The article presents the categories included in the individual debt ratio and the changes in its structure that have been made in recent years.

Key words: individual debt ratio, financial situation of local government units.

Wprowadzenie

Zadłużenie jednostek sektora finansów publicznych stanowi istotny element zarządzania finansami tych jednostek oraz planowania obecnych i przyszłych działań zarówno inwestycyjnych, jak też bieżących tych podmiotów.

Istnieje wiele mierników oceny sytuacji majątkowej i finansowej jednostek gospodarczych. Specyfika sektora finansów publicznych powoduje jednak, że w praktyce nie można tych mierników wykorzystać do oceny sytuacji majątkowej i finansowej tego sektora.

Indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) stanowi powszechnie przyjęte określenie reguły limitowania zadłużenia samorządu terytorialnego. Zgodnie z przepisami prawa, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym nie zostałaby zachowana relacja wynikająca z IWZ. Przekroczenie tego wskaźnika powoduje negatywną opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej o projekcie budżetu. W ostatnich latach jednostki samorządu terytorialnego zadłużały swoje budżety w związku z realizacją projektów unijnych, na które otrzymywały finansowanie przy konieczności wykazania wkładu własnego.

Celem opracowania jest analiza indywidualnego wskaźnika zadłużenia w gminach powiatu nowosądeckiego w latach 2015-2019. Dla potrzeb realizacji celu wykorzystane zostały statystyczne materiały źródłowe, opracowania Regionalnych Izb Obrachunkowych, Głównego Urzędu Statystycznego oraz sprawozdania z działalności i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. W opracowaniu wykorzystano także metodę syntezy oraz techniki graficznej prezentacji danych.

Gospodarka finansowa i zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Przez gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego można rozumieć ogół prawnych instytucji i instrumentów finansowych związanych z gromadzeniem oraz wydatkowaniem środków pieniężnych przez organy lokalne w celu realizacji ich zadań. Całość polskiego systemu finansów publicznych, w tym także sektor samorządowy, uregulowana jest przede wszystkim Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 305). Tematyka gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego uregulowana jest też w następujących ustawach:

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.);
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 920);
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r., poz. 1668);
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2021 r., poz. 38 ze zm.).

Stworzenie właściwego systemu finansów samorządowych sprowadza się przede wszystkim do prawidłowego ukształtowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Służyć temu powinny następujące zasady (Zawora, 2014, s. 369):

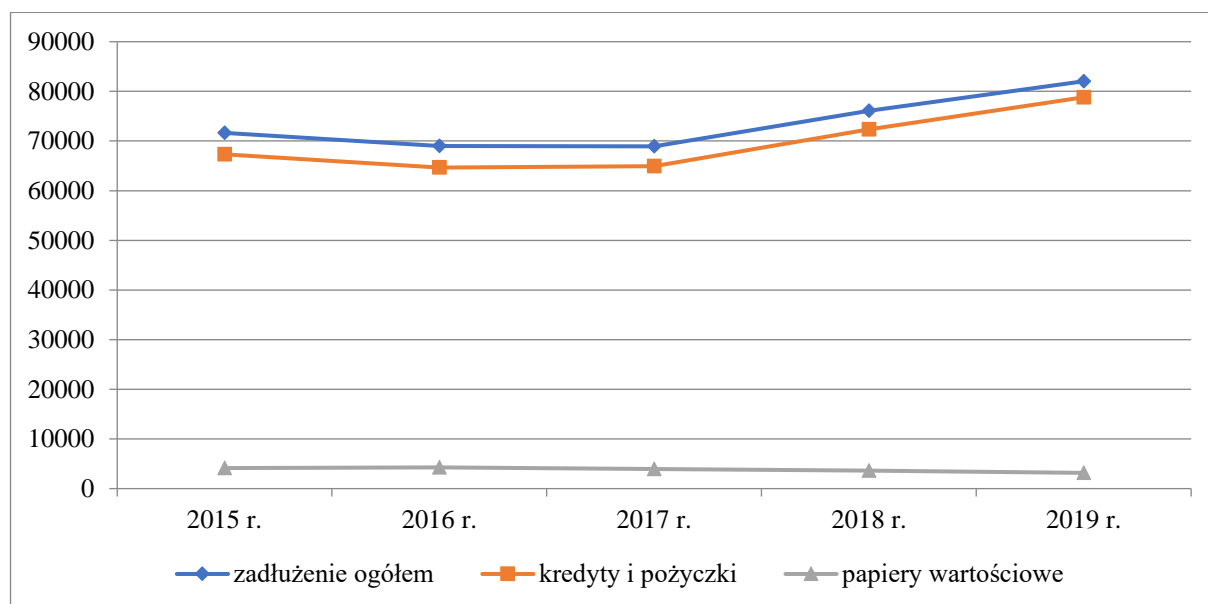
- pewności i stabilności źródeł dochodów;
- wydajności i elastyczności źródeł dochodów;
- adekwatności środków do zadań;
- terytorialnej lokalizacji źródeł dochodów;
- przyznania samorządom władztwa finansowego;
- dostępu do rynku kapitałowego.

Jednostki samorządu terytorialnego często borykają się z niewystarczającą ilością środków finansowych. Aby jednak zapewnić rozwój społeczno-gospodarczy, a także dla zachowania bieżącej płynności finansowej, władze samorządowe często zmuszone są sięgać do nadzwyczajnych źródeł zasilania finansowego, jakimi są pożyczki, kredyty czy emitowane obligacje (Surówka, 2013, s. 147).

Dług jednostki samorządu terytorialnego, który jest sumą zaciągniętych przez tę jednostkę różnych zobowiązań finansowych w związku z dokonywaniem wydatków przewyższających dochody możliwe do przeznaczenia na ich finansowanie (Ibidem, s. 148), obejmuje szczególnie zobowiązania z tytułu:

- wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;
- zaciągniętych kredytów i pożyczek;
- przyjętych depozytów;
- wymagalnych zobowiązań.

Wartość zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2015-2019 przedstawiono na rysunku 1.



Rysunek 1. Zadłużenie sektora JST w Polsce w latach 2015-2019 (w mln zł).
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W strukturze zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego zdecydowanie dominowały kredyty i pożyczki. W 2015 roku stanowiły one 94% ogółu zadłużenia, a w roku 2019 – 96% zadłużenia ogółem. Papiery wartościowe o charakterze dłużnym były wykorzystywane znacznie rzadziej niż kredyty i pożyczki. W latach 2015-2017 stanowiły ok. 6% ogółu zadłużenia, zaś w roku 2019 zaledwie 3,9% zadłużenia ogółem. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego nie do końca dostrzegają korzyści, jakie płyną z emisji obligacji komunalnych, które mogą zapewnić szybkie i stosunkowo tanie finansowanie (Jastrzębska, 2009, s. 198). Pozostałe tytuły zobowiązań, tj. przyjęte depozyty oraz wymagalne zobowiązania, wynosiły na przestrzeni lat 2015-2019 od 1% do 2%, stanowiąc znikomy udział w zobowiązaniach ogółem jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 89 ustawy o finansach publicznych, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe na ten cel, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane;
- finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;
- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Należy podkreślić, że dług samorządowy jest integralną częścią państwowego długu publicznego, który podlega licznym regulacjom ustawowym. Z tego też względu, aby zapewnić bezpieczeństwo systemu finansów publicznych, niezwykle istotne jest przestrzeganie ograniczeń w zakresie zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego (Surówka, 2013, s. 150).

Znaczenie wieloletniej prognozy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego

Jednym z głównych celów ostatniej reformy finansów publicznych było wprowadzenie do polskiego systemu finansów publicznych Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej. Powyższe akty planowania wieloletniego mają za założenia wytyczać politykę finansową państwa i polityki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, harmonizować akty planowania wieloletniego na poziomie państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a także być dokumentami ułatwiającymi występowanie o środki do Unii Europejskiej lub do innych organizacji międzynarodowych. Wieloletnia prognoza finansowa została sporządzana pierwszy raz za okres od 2011 roku. Dzięki wieloletniemu planowaniu finansowemu możliwe stało się (Lachiewicz, 2010, s. 399):

- racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi,
- zwiększenie przejrzystości i przewidywalności polityki finansowej,
- dopasowanie polskich instrumentów budżetowych do planowania na szczeblu unijnym.

Wieloletnia Prognoza Finansowa (WPF) określa przestrzeń do zaciągania zadłużenia, a także harmonogram jego spłaty. Zgodnie z art. 226 ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek uchwalania i prezentowania realnych prognoz finansowych. W WPF musi być więc spełniony wymóg realistyczności prognoz, dodatkowo powiązany z limitem zadłużenia.

WPF sporządzana jest na okres roku budżetowego i co najmniej 3 kolejnych lat budżetowych. Prognozę kwoty długu, stanowiącą część WPF, sporządza się na okres, na który zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania. Dla każdego roku objętego prognozą WPF powinna projektować najważniejsze wielkości finansowe jednostki samorządu terytorialnego, co najmniej:

- dochody bieżące i wydatki bieżące, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia;
- dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, a także wydatki majątkowe;
- wynik budżetu, tj. kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki wraz ze źródłami pokrycia deficytu oraz przeznaczenie nadwyżki;
- przychody i rozchody budżetu, z uwzględnieniem długu zaciągniętego, a także planowanego do zaciągnięcia;
- kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego i sposób sfinansowania jego spłaty;
- limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych;
- kwoty wydatków bieżących i majątkowych, wynikających z limitów wydatków na planowane przedsięwzięcia.

Do projektu uchwały w sprawie WPF opinię wydaje regionalna izba obrachunkowa, która sprawdza prawidłowość planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego, wynikającej z planowanych oraz zaciągniętych zobowiązań. W przypadku negatywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej, jednostka samorządu terytorialnego zmuszona jest dokonać zmian uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

WPF pełni funkcję informacyjną o kierunkach inwestycji wraz z planowanymi terminami ich realizacji oraz o kosztach dla społeczności samorządowej. Właściwie przygotowany WPF pozwala oszacować przyszłe dochody bieżące, dochody majątkowe, poziom wydatków bieżących oraz majątkowych, poziom zdolności dochodowej i kredytowej, poziom wyniku operacyjnego, a także potrzebnych zasobów finansowych i źródeł ich pozyskania (Kotlińska, 2010, s. 155). Dzięki temu wieloletnia prognoza finansowa stała się dobrym narzędziem do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Wraz ze zmianą ustawy o finansach publicznych z 2009 roku wprowadzony został od początku 2014 roku indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ), który zastąpił stosowane wcześniej limity zadłużenia, tj. 60% i 15%¹. Podstawą wyliczenia maksymalnej dopuszczalnej absorpcji długu jest wskaźnik, który odnosi się do zrealizowanych dochodów bieżących, dochodów z majątku oraz wydatków bieżących w ujęciu ex post za okres 3 lat (Dylewski, 2011, s. 54).

Wprowadzenie wskaźnika opartego na zindywidualizowanym podejściu do obliczania dopuszczalnego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego powinno służyć dwóm celom. Pierwszy to wprowadzenie formuły nadmiernego zadłużania jednostek samorządu terytorialnego, a drugim celem jest wykorzystanie indywidualnego wskaźnika do prognozowania oraz sterowania kondycją finansową samorządów (Filipiak, 2018, s. 78).

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat:

- rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami;
- wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem;
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy poziom indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostki (Łękawa, 2011, s. 186).

Formuła liczenia wskaźnika zdefiniowana została w art. 243 ustawy o finansach publicznych i od 2014 roku miała następującą postać:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} * \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}}\right)$$

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych,

O – łączna kwota planowanych na dany rok odsetek od kredytów i pożyczek, dyskonta i odsetek od papierów wartościowych oraz wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji,

D – dochody ogółem budżetu w danym roku,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody z tytułu sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

n – rok, na który ustalana jest wzorem relacja,

n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o 2 lata,

n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o 3 lata.

¹ Do końca 2013 roku JST obowiązywały ograniczenia zaciągania długu:

- łączna kwota długu JST na koniec okresu obrachunkowego nie mogła przekroczyć 60% dochodów tej jednostki w danym roku budżetowym, a w trakcie jego trwania 60% planowanych dochodów na koniec każdego kwartału;
- łączna kwota zobowiązań przypadających do realizacji w danym roku budżetowym z tytułu spłat kredytów i pożyczek, wykupu wyemitowanych papierów wartościowych oraz zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji nie mogła przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów JST.

Sposób wyliczania IWZ od początku budził pewne kontrowersje. Po pierwsze, ustalanie indywidualnego wskaźnika zadłużenia na podstawie danych z 3 poprzednich lat powoduje, że wyliczony wskaźnik może być optymistyczny lub zbyt pesymistyczny w porównaniu z bieżącą sytuacją. Kontrowersje dotyczyły także rodzaju danych, które bierze się pod uwagę do obliczania indywidualnych wskaźników. Chodziło o odnoszenie możliwości obsługi zadłużenia do całości dochodów jednostki samorządu terytorialnego, w tym w szczególności do dotacji czy subwencji, jak też wprowadzenie do licznika wzoru dochodów ze sprzedaży majątku samorządowego (Kotlińska, 2011, s. 79-80).

Na mocy Ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 2500) zmodyfikowano reguły fiskalne regulujące finanse jednostek samorządu terytorialnego. Zmiany zaczęły obowiązywać przy rozliczeniach za 2019 rok, jednak w związku z konstrukcją indywidualnego wskaźnika zadłużenia mogły one wpływać na politykę finansową niektórych jednostek samorządu terytorialnego już w 2018 roku (Analizy Statystyczne, GUS, 2019, s. 20).

Sposób obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia po zmianach w 2018 roku zapisany jest następującym wzorem:

$$\frac{(R + O)}{Db} \leq \frac{1}{7} * \sum_{i=1}^7 \frac{(Dbe_i - Wbe_i)}{Db_i}$$

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego oraz wykupów papierów wartościowych, z wyłączeniem kwot spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych odpowiednio zaciągniętych lub wyemitowanych na cel, o którym mowa w art. 89 i art. 91 ustawy o finansach publicznych,

O – planowane na rok budżetowy wydatki bieżące na obsługę długu, w tym odsetki od zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

Db – planowane na rok, na który ustalana jest relacja, dochody bieżące budżetu pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,

Dbe_i – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i -lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ustawy o finansach publicznych,

Db_i – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i -lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,

Wbe_i – wydatki bieżące w roku poprzedzającym o i -lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, wydatki bieżące na obsługę długu oraz wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ustawy o finansach publicznych.

Począwszy od budżetów i wieloletniej prognozy finansowej uchwalanych na 2020 rok, maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań prognozowany dla 2026 roku i lat następnych ustalany jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich 7 lat relacji jej dochodów bieżących (Dbe_i), pomniejszonej o wydatki bieżące (Wbe_i) do dochodów bieżących budżetu (Db_i). Poza wydłużonym okresem, z jakiego ustalana jest średnia arytmetyczna (z 3 do 7 lat), ustawodawca zmodyfikował wzór poprzez wyłączenie dochodów ze sprzedaży majątku, a dochody ogółem zastąpiono kategorią dochodów bieżących. Parametry po prawej stronie relacji także podlegają zmianom (Wołowicz, 2020, s. 26):

- kwota dochodów bieżących (Db_i) uległa pomniejszeniu o dotacje oraz środki przeznaczone na cele bieżące (tak zdefiniowana kwota przyjmowana jest do obliczeń od 2020 roku);
- kwota dochodów bieżących pomniejszana o wydatki bieżące (Dbe_i) podlega pomniejszeniu o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ustawy o finansach publicznych (tak zdefiniowana kwota przyjmowana jest do obliczeń od 2020 roku);
- kwota wydatków bieżących (Wbe_i) podlega pomniejszeniu o wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, innych niż kredyty i pożyczki, wydatki bieżące na obsługę długu oraz wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ustawy o finansach publicznych (tak zdefiniowana kwota przyjmowana jest do obliczeń od 2020 roku).

Zmianom podlegała również zasada zrównoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego w części bieżącej, polegająca na tym, że planowane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o pewne kategorie, tj. (Analizy Statystyczne, GUS, 2019, s. 21):

- wolne środki;
- spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych;
- niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu;
- nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków UE i EFTA.

Modyfikacje w zakresie zasady zrównoważenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego zestawione zostały w tabeli 1.

Tabela 1

Zmiana art. 242 ustawy o finansach publicznych

Przed zmianami w 2018 roku	Po zmianach w 2018 roku
Art. 242. 1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6.	Art. 242. 1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8.
2. Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki z zastrzeżeniem ust. 3.	2. Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4.
3. Wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.	3. Wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.
	W przypadku równoważenia wydatków bieżących środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8, ocena spełnienia zasady określonej w ust. 2 za rok budżetowy następuje po wyeliminowaniu kwot związanych z tymi środkami.

Źródło: Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 305); Analizy Statystyczne, GUS, 2019, s. 21.

Najważniejsza zmiana w brzmieniu art. 242 ustawy o finansach publicznych zakłada wyłączenie wolnych środków (w rozumieniu art. 217 ustawy o finansach publicznych) z reguły równoważenia wydatków bieżących budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zmiana ta powinna zapobiec zaciąganiu nadmiernych kredytów przez jednostki samorządu terytorialnego, poprzez uniemożliwienie im angażowania środków pozyskanych z tytułów dłużnych na finansowanie wydatków o charakterze bieżącym.

Kształtowanie się indywidualnego wskaźnika zadłużenia w gminach powiatu nowosądeckiego w latach 2015-2019

Powiat nowosądecki stanowi dobrą bazę badawczą dla analizy wskaźnika IWZ. W jego skład wchodzi gminy o różnej wielkości, specyfice działania oraz strukturze dochodów i wydatków. Z tego też względu w taki sposób została dobrana próba badawcza. Wnioski z tej analizy mogą być również podstawą do próby oceny zdolności kredytowej tych jednostek oraz możliwości zaspokojenia ich potrzeb kredytowych.

Tabela 2

IWZ gmin powiatu nowosądeckiego w latach 2015-2019 na podstawie wykonania budżetu (w %)

Gmina	2015	2016	2017	2018	2019
Chełmiec	18,54	21,85	22,98	25,60	14,38
Gródek n/Dunajcem	9,94	10,64	14,36	9,17	0,26
Grybów	13,64	11,80	21,59	19,37	0,00
Grybów (miasto)	8,48	7,61	11,55	6,13	5,66
Kamionka Wielka	13,49	11,48	9,63	18,40	3,28
Korzenna	13,65	13,33	19,75	18,90	0,00
Krynica-Zdrój	8,39	15,78	12,37	12,65	15,76
Łabowa	8,91	4,02	8,50	13,25	11,24
Łącko	10,94	7,75	16,21	12,63	8,29
Łososina Dolna	9,04	10,12	17,11	8,91	9,69
Muszyna	10,17	12,23	24,65	20,96	6,39
Nawojowa	18,22	16,95	22,66	34,68	2,68
Nowy Sącz (miasto)	3,27	7,22	7,07	15,37	2,77
Piwniczna-Zdrój	8,78	8,30	15,25	18,99	10,17
Podegrodzie	10,19	11,26	18,60	17,01	4,78
Rytko	10,63	9,43	11,77	15,32	14,22
Stary Sącz	11,61	8,64	17,07	22,99	6,39

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Analiza IWZ poszczególnych gmin powiatu nowosądeckiego wskazuje na bardzo duże zróżnicowanie jego wartości w gminach w poszczególnych latach. Oznacza to duże zróżnicowanie zdolności tych samorządów do zaciągania i spłaty zobowiązań dłużnych. Granice dopuszczalnych spłat dla gmin powiatu nowosądeckiego w 2019 roku wyznaczały wskaźniki Korzennej i Grybowa (0,00%) oraz Krynicy-Zdrój (15,76%).

Znaczący wpływ na poziom IWZ w gminach ma nadwyżka operacyjna, czyli różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. W przypadku ujemnego wyniku operacyjnego wielkość ta określana jest jako deficyt operacyjny. Im wyższa jest wartość nadwyżki operacyjnej, tym większa jest możliwość realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego nowych przedsięwzięć majątkowych. Poziom nadwyżki operacyjnej w gminach powiatu nowosądeckiego przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3

Nadwyżka operacyjna w gminach powiatu nowosądeckiego w latach 2015-2019

Gmina	2015	2016	2017	2018	2019
Korzenna	7 211 237	8 198 546	7 718 284	6 680 443	0
Nowy Sącz	14 456 025	20 512 070	22 314 277	25 566 127	4 814 461
Grybów (miasto)	1 514 187	1 650 093	1 560 153	1 095 674	552 091
Krynica-Zdrój	5 025 569	5 787 464	6 128 139	6 451 386	1 426 133
Łącko	6 495 257	5 632 865	8 787 747	5 932 455	3 508 880
Rytko	1 311 667	1 387 227	1 144 306	1 525 031	1 260 201
Łabowa	1 483 371	957 786	1 581 855	1 308 988	1 468 086
Chełmiec	25 171 094	30 326 345	19 091 627	24 195 704	14 242 442
Piwniczna-Zdrój	1 073 647	1 428 545	2 167 078	2 757 309	1 379 628
Stary Sącz	8 991 300	7 240 671	7 270 365	7 735 207	1 126 287
Muszyna	3 794 489	5 357 387	5 931 498	6 090 180	0
Kamionka Wielka	4 860 801	4 512 849	2 513 767	3 445 616	682 728
Gródek n/Dunajcem	3 116 037	4 434 664	3 926 184	1 904 566	-258 782
Grybów	11 448 706	12 768 310	15 194 746	14 205 445	0
Łososina Dolna	3 242 166	4 347 898	4 606 276	2 515 109	2 697 734
Podegrodzie	5 040 061	5 560 418	6 136 122	6 172 886	1 207 344
Nawojowa	4 964 225	5 646 624	4 842 199	4 833 117	579 901

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Dzięki nadwyżce operacyjnej jednostki samorządu terytorialnego mogą bezpośrednio realizować zadania majątkowe, przeznaczając tę kwotę na inwestycje lub pośrednio – spłacając wcześniej zaciągnięte zobowiązania na inwestycje. W większości gmin powiatu nowosądeckiego w latach 2015-2019 nadwyżka operacyjna została osiągnięta. Szczególnie wysoki poziom nadwyżki operacyjnej można zaobserwować w gminie Chełmiec. Jak wynika z tabeli 3, w jednej gminie różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi stanowiła wartość ujemną: w 2019 roku w gminie Gródek n/Dunajcem.

Na przestrzeni ostatnich lat dług jednostek sektora samorządowego w Polsce wzrastał. Podobna sytuacja miała miejsce także w badanych gminach. W tabeli 4 zaprezentowano kwotę długu ogółem w gminach powiatu nowosądeckiego w latach 2015-2019.

Tabela 4

Kwota długu w gminach powiatu nowosądeckiego w latach 2015-2019

Gmina	2015	2016	2017	2018	2019
Chelmiec	31 279 076	14 411 221	12 341 795	32 208 782	42 864 297
Gródek n/Dunajcem	10 590 000	8 975 000	10 710 846	12 431 721	14 867 027
Grybów	0	0	0	0	0
Grybów (miasto)	6 773 520	6 173 520	5 551 548	6 954 526	7 338 004
Korzenna	3 475 757	2 697 357	1 918 957	1 140 538	516 838
Kamionka Wielka	5 305 424	5 081 794	5 992 824	8 547 383	9 071 137
Krynica-Zdrój	42 749 792	36 869 792	33 149 792	32 199 792	32 449 792
Łabowa	2 833 453	2 320 137	1 806 821	2 730 269	3 553 110
Łącko	19 441 665	18 647 561	19 553 457	19 704 209	26 971 256
Łososina Dolna	9 400 000	9 180 000	8 300 000	11 643 000	15 933 000
Muszyna	28 905 840	26 805 839	24 294 972	22 144 971	28 579 694
Nawojowa	1 400 000	700 000	0	0	0
Nowy Sącz (miasto)	92 637 908	88 891 264	81 354 512	74 146 656	66 175 000
Piwniczna-Zdrój	25 890 723	24 290 723	26 473 841	24 826 357	22 810 115
Podegrodzie	14 584 499	12 108 001	14 656 571	16 475 553	19 443 504
Rytro	5 601 386	4 571 201	3 481 201	0	0
Stary Sącz	4 180 736	7 954 708	13 160 527	22 470 106	47 006 761

Zródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Choć w kilku gminach powiatu nowosądeckiego kwota długu ogółem uległa zmniejszeniu, to jednak w większości gmin można zauważyć wzrost poziomu zadłużenia na przestrzeni lat 2015-2019. W gminach Łącko, Łabowa, Chelmiec, Gródek n/Dunajcem i Podegrodzie wzrost kwoty długu w roku 2019 w odniesieniu do roku 2015 wynosił ok. 40%. W tabeli 5 przedstawiono relacje kwoty długu ogółem do dochodów ogółem.

Tabela 5

Udział kwoty długu ogółem w dochodach ogółem w gminach powiatu nowosądeckiego w latach 2015-2019 (w %)

Gmina	2015	2016	2017	2018	2019
Chelmiec	22,8	10,1	9,2	22,0	25,2
Gródek n/Dunajcem	31,9	21,5	24,3	26,7	29,4
Grybów	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Grybów (miasto)	36,4	26,9	21,2	24,3	23,4
Korzenna	9,6	6,7	4,3	2,3	0,9
Kamionka Wielka	10,0	8,3	8,8	10,5	10,7
Krynica-Zdrój	53,3	40,5	36,1	32,4	30,2
Łabowa	11,9	8,9	6,3	8,1	10,6
Łącko	32,4	25,6	22,6	21,3	24,6
Łososina Dolna	26,0	21,3	16,7	21,9	28,0
Muszyna	60,1	53,1	46,2	35,8	34,6
Nawojowa	5,0	2,1	0,0	0,0	0,0
Nowy Sącz (miasto)	20,1	18,3	15,9	11,7	10,3
Piwniczna-Zdrój	71,4	54,0	56,5	49,8	42,8
Podegrodzie	28,5	22,3	27,1	25,5	28,7
Rytro	45,3	30,8	27,1	0,0	0
Stary Sącz	5,3	9,3	13,3	18,8	36,7

Zródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS BDL.

Z przeprowadzonych badań wynika, że mimo wzrostu ogólnej kwoty długu w większości gmin powiatu nowosądeckiego, relacja zadłużenia ogółem do dochodów ogółem nie rosła tak dynamicznie. Udział kwoty długu ogółem w dochodach ogółem kształtował się na wysokim poziomie w gminach miejsko-wiejskich (Krynica-Zdrój, Muszyna, Piwniczna-Zdrój, Stary Sącz). W gminach wiejskich relacja zadłużenia ogółem do dochodów ogółem była znacznie niższa i w roku 2019 nie przekraczała 30%.

Należy jednak podkreślić, że rosnące zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego nie zawsze oznacza zjawisko negatywne. W gminach powiatu nowosądeckiego wzrost poziomu zadłużenia ogółem w badanym okresie wynikał przede wszystkim z chęci realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej. Aby jednostki samorządu terytorialnego mogły realizować zaplanowane inwestycje, wymaga to od nich posiadania znacznych środków finansowych, np. na zabezpieczenie wkładu własnego.

Podsumowanie

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego jest od początku powstania samorządu problemem aktualnym. Jednostki samorządu terytorialnego, które powinny właściwie kształtować stan swojego zadłużenia, podejmują wiele decyzji dotyczących m.in. wyboru instrumentów dłużnych, pozyskiwania źródeł finansowania zadań, spłaty zaciągniętych zobowiązań i obsługi zadłużenia.

Z przedstawionych danych wynika, że poziom zadłużenia sektora jednostek samorządu terytorialnego od 2015 roku systematycznie wzrasta. W strukturze zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego zdecydowanie dominują kredyty i pożyczki.

Niewątpliwie wprowadzenie wskaźnika opartego na zindywidualizowanym podejściu do obliczania dopuszczalnego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego spełnia zakładane cele, ustalając limity zadłużania jednostek samorządu terytorialnego. Indywidualny wskaźnik zadłużenia wykorzystywany jest także do prognozowania oraz sterowania kondycją finansową samorządów.

Należy podkreślić również, że o znaczeniu Indywidualnego Wskaźnika Zadłużenia świadczy fakt, iż jest on każdorazowo opiniowany przez regionalne izby obrachunkowe, oceniające możliwość spłaty długu.

Bibliografia

- Dylewski, M. (2011). Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle kryzysu finansów publicznych. W: Dylewski M., Filipiak B., *Zarządzanie finansami sektora publicznego. Decyzje, instrumenty, ryzyko* (s. 51-60). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Filipiak, B. (2018). Indywidualny wskaźnik zadłużenia jako determinanta oceny kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. *Nierówności Społeczne a wzrost Gospodarczy*, 56(4).
- Główny Urząd Statystyczny. (2019). *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. Pobrano z: stat.gov.pl.
- Jastrzębska, M. (2009). *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Kotlińska, J. (2010). Wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy. *Polskie Stowarzyszenie Zarządzania wiedzą, Seria: Studia i Materiały*, 30, 154-165.
- Kotlińska, J. (2011). Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – problematyczne i kontrowersyjne rozwiązania. W: M. Dylewski, B. Filipiak, *Zarządzanie finansami sektora publicznego. Decyzje, instrumenty, ryzyko* (s. 73-82). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.

- Lachiewicz, W. (red.). (2010). *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Łękawa, Ł. (2011). Zadłużenie gmin województwa dolnośląskiego w świetle nowej ustawy o finansach publicznych. W: J. Sokołowski, A. Żabiński, *Finanse publiczne* (s. 183-194). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Surówka, K. (2013). *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 2500).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 305).
- Wołowicz, T. (2020), Zmiany w zakresie maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań od 2020 roku – wsparcie inwestycji JST w następstwie COVID-19. *Przegląd podatków lokalnych i finansów samorządowych*, 9(235), 24-29.
- Zawora, J. (2014). *Sytuacja dochodowa samorządów gminnych w Polsce*. W: J. Sokołowski, M. Sosnowski, *Finanse publiczne*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Teresa MYJAK

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu, Polska

WYBRANE PRAKTYKI PERSONALNE DUŻYCH FIRM MAŁOPOLSKICH – OPIS I ANALIZA

Streszczenie

Przedmiotem niniejszej publikacji są komponenty procesów personalnych, realizowanych w przedsiębiorstwach za pomocą określonych praktyk personalnych. Główna uwaga koncentruje się na rozpoznaniu składników procesów personalnych w obszarze wejścia i funkcjonowania ludzi w organizacji, co stało się celem pracy. Cel ten zrealizowano poprzez ukazanie teoretycznych aspektów omawianej problematyki, gdzie jako metodę badawczą zastosowano analizę literaturową. W części empirycznej przedstawiono wyniki badań własnych, zrealizowanych w sześciu dużych przedsiębiorstwach regionu małopolskiego. Zidentyfikowano w nich stosowane praktyki personalne przy wykorzystaniu autorskiego kwestionariusza ankiety jako narzędzia badawczego. Zgromadzony materiał empiryczny pokazał, że w badanych przedsiębiorstwach wykorzystywano standardowe rozwiązania stosowane w praktyce.

Słowa kluczowe: procesy personalne, planowanie, rekrutacja, selekcja, adaptacja do pracy, motywowanie, rozwój, ocenianie pracowników.

SELECTED PERSONNEL APPRENTICESHIPS IN LARGE COMPANIES IN MAŁOPOLSKA – DESCRIPTION AND ANALYSIS

Summary

The subject of the publication are components of personnel processes carried out in enterprises with the help of specific personnel apprenticeships. The main attention is focused on recognizing the components of personnel processes in the area of admission and functioning of people in the organization, which has become the goal of the work. This goal was achieved by showing the theoretical aspects of the discussed issues, where literature analysis was used as a research method, and on this basis. The empirical part presents the results of my own research carried out in six large enterprises in the Małopolska region. They identified the applied personnel apprenticeships using the proprietary questionnaire as a research tool. The empirical material gathered showed that standard solutions used in practice were used in the companies examined.

Key words: HR processes, planning, recruitment, selection, adaptation to work, motivating, development, employee evaluation.

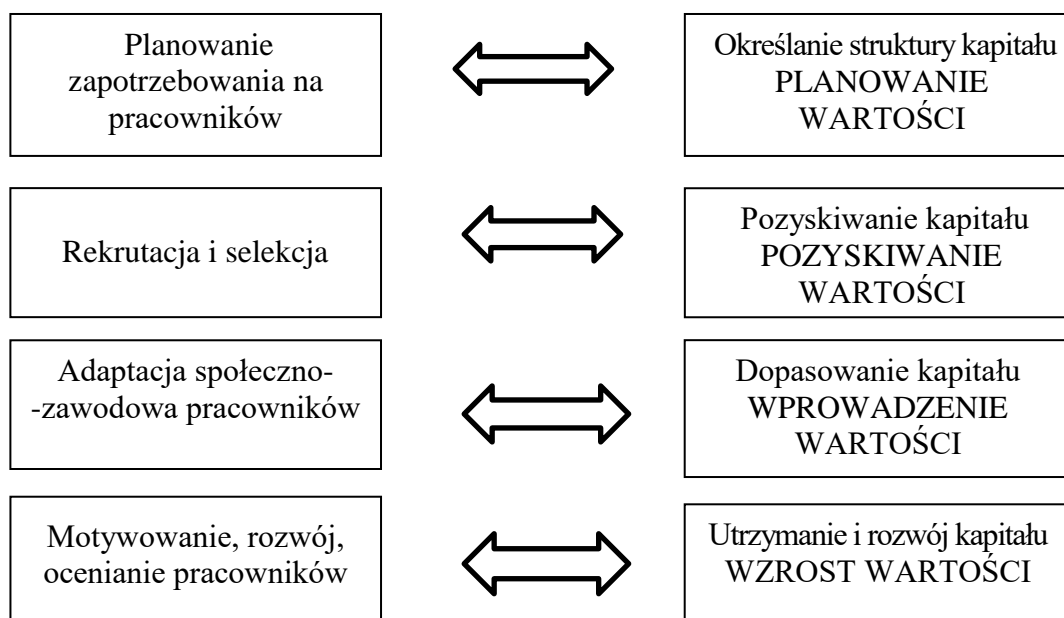
Wprowadzenie

W każdej organizacji w ramach funkcji personalnej wyodrębnić można sekwencję procesów: wchodzenia, utrzymywania i wychodzenia ludzi z organizacji (Miś, 2007), wiążących ze sobą zasoby ludzkie i cele przedsiębiorstwa (Fitz-enz, 2001), dlatego należy tak konfigurować procesy wewnątrz organizacji, żeby osiągnąć oczekiwane rezultaty (Grajewski, 2016). Monitoring poszczególnych procesów personalnych umożliwia podejmowanie szybszych i lepszych decyzji dotyczących pracowników, dzięki czemu możliwy jest pomiar skuteczności podejmowanych decyzji, planowania rekrutacji, motywowania czy też dopasowania kwalifikacji pracowników do wymagań stanowiskowych (Węgrzyn, 2016).

Z perspektywy podjętego tematu szczególnie interesujące wydają się procesy realizowane na etapie wejścia i funkcjonowania człowieka w organizacji. Procesy związane z wejściem ludzi do organizacji w niniejszej publikacji dotyczą: planowania, rekrutacji, selekcji i adaptacji do pracy, zaś procesy związane z funkcjonowaniem ludzi w organizacji obejmują: motywowanie, rozwój i ocenianie pracowników. Przyjęto, że procesy personalne realizowane są za pomocą konkretnych praktyk personalnych. W części teoretycznej wybiórczo odniesiono się do zagadnień związanych z omawianymi obszarami personalnymi: wejściem oraz funkcjonowaniem ludzi w organizacji. Świadomie pominięto również przytaczanie różnych pojęć związanych z podjętym tematem, dość szeroko opisanych w literaturze przedmiotu.

Procesy personalne w przedsiębiorstwie

Współczesne przedsiębiorstwa realizują procesy w różnych obszarach zadaniowych, w tym – personalnym. W obszarze tym szczególne miejsce zajmują: planowanie, rekrutacja, selekcja, adaptacja do pracy, motywowanie, rozwój oraz ocenianie pracowników, gdyż – dobrze zrealizowane – przynoszą organizacji konkretne wartości (rysunek 1).



Rysunek 1. Procesy personalne na etapie wejścia i funkcjonowania ludzi w organizacji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie schematu zamieszczonego w *TQM w zarządzaniu zasobami ludzkimi* (s. 160), K. Szczepańska, 2010, Warszawa: Poltext.

Planowanie zatrudnienia jest procesem ciągłym, obejmującym z jednej strony analizowanie istniejącego stanu oraz struktury zatrudnienia, a z drugiej – określanie potrzeb personalnych w wymiarach jakościowym i ilościowym (Pocztowski, 2018). Celem planowania zatrudnienia jest ustalenie przyszłych potrzeb kadrowych i przygotowanie działań służących ich zaspokojeniu (Wiśniewski, 2017). Planowanie zatrudnienia, czy innych procesów personalnych, jest związane z faktem, że klientem i ostatecznym beneficjentem procesów są pracownicy. Niezależnie od ról, jakie organizacja zaplanuje i kto będzie je pełnić, stopień zaspokojenia potrzeb pracownika oraz udzielonego wsparcia i wzmocnienia przełoży się na jego przydatność oraz efektywność w realizowanych przez niego procesach (Potoczek, 2016). Planowanie zatrudnienia jest procesem poprzedzającym proces rekrutacji. Rekrutacja jest procesem zmierzającym do znalezienia

odpowiedniej liczby kandydatów do pracy, z których wybiera się tego najlepszego. W praktyce zwracać należy uwagę na to, czy poszukiwany kandydat ma odpowiednie kwalifikacje, wiedzę, doświadczenie, umiejętności i cechy osobowości odpowiadające stanowisku pracy oraz czy będzie właściwy do zespołu współpracowników (Sasin, 2015). Następujący po rekrutacji proces selekcji (określany też jako dobór) (Kozioł, 2018) związany jest z oceną przydatności kandydata i wyborem najbardziej odpowiedniego z punktu widzenia wymogów stanowiska pracy oraz oczekiwań pracodawcy (Ludwiczynski, 2006). Popularnym narzędziem w doborze kandydata do pracy jest rozmowa kwalifikacyjna, która umożliwia zebranie informacji niezbędnych do oceny kandydata, a prawidłowo przeprowadzona pozwala na sformułowanie wiarygodnej prognozy jego przydatności do pracy (Armstrong, 2014). Kwalifikacje, umiejętności, doświadczenie kandydata, a także jego cechy oraz predyspozycje powinny odpowiadać wymaganiom stanowiska i potrzebom organizacji (Lewicka, 2010). Po dokonaniu procesu rekrutacji i selekcji następuje adaptacja pracownika do pracy w przedsiębiorstwie. Jest ona oddzielnym procesem, następującym po rozpoczęciu pracy przez pracownika. Proces ten poprzedza formalna decyzja dotycząca zatrudnienia (Jakubiak, Kondas, 2017) i obejmuje dwa wymiary: zawodowy – związany z przystosowaniem się pracownika do treści i warunków pracy, a także społeczny, wyrażający się koniecznością przystosowania się do norm oraz zwyczajów obowiązujących w społeczności konkretnego przedsiębiorstwa (Pocztowski, 2018). W procesie adaptacji ważna jest pomoc nowo zatrudnionemu pracownikowi w zaakceptowaniu warunków panujących w organizacji (Gajda, 2015), gdyż wówczas szybciej przystosuje się do środowiska wewnątrzorganizacyjnego oraz będzie mieć odpowiednie nastawienie do pracy (Nekorane, Nagyová, 2014).

W zakresie funkcjonowania pracowników w organizacji niezbędne jest ich motywowanie, rozwój i ocenianie. Motywowanie polega na pobudzaniu ludzi do działania za pomocą bodźców motywujących (Mikuła, 2019), aby osiągnąć konkretny cel (Armstrong, 2014). Zdaniem M. Juchnowicz (2002), motywowanie stanowi kompleks działań z różnych sfer zarządzania zasobami ludzkimi, wśród których trzeba wyszczególnić m.in. zbudowanie środowiska pracy sprzyjającego powstawaniu wzajemnych relacji warunkujących dobrą pracę oraz poczucie bezpieczeństwa, wykorzystywanie możliwości każdego pracownika przez stosowanie twórczych metod pracy czy zachęcanie do podnoszenia jakości pracy i nagradzanie za osiągnięcia. Zrozumienie znaczenia i umiejętność wykorzystania różnych bodźców, w tym nagród (których rola polega na kształtowaniu lub utrwalaniu zachowań pożądaných z punktu widzenia organizacji), jest warunkiem skuteczności motywowania pracowników (Kawka, Listwan, 2010). Stosując odpowiedni system wzmoceń, można wpływać na zachowania pracowników w procesie pracy (Ciekanski, Nowicka, Wyrębek, 2017), co sprzyja ich rozwojowi zawodowemu. Umotywowani pracownicy mogą osiągać lepsze wyniki w pracy, a ponadto – lepiej rozwijać się zawodowo. Warto podkreślić, że istnieje ścisła zależność pomiędzy rozwojem pracowników wynikającym z podniesienia ich kompetencji oraz kwalifikacji zawodowych a stopniem intensywności rozwoju firmy (Świebocka-Nerkowska, 2014). Co jest pozytywne – wyniki badań zastanych pokazują, że pracownicy dostrzegają konieczność posiadania (podnoszenia) swoich kwalifikacji (Czupryńska, 2018). W rozwoju pracowników, ich wiedzy, dużym ułatwieniem jest wsparcie ich w rozwiązywaniu problemów związanych z komunikacją interpersonalną, zarówno poziomą, jak też pionową (Trajer, Paszek, Iwan, 2012). Ważnym elementem rozwoju pracowników jest budowanie świadomości dotyczącej ich rozwoju. Odpowiedzialność za rozwój zawodowy pracowników ponosi organizacja (Mitoraj-Jaroszek, 2014), ale przede wszystkim sam pracownik, który także wyznacza sobie cele (Białas, 2013). Niezależnie od tego podejmowanie decyzji dotyczących rozwoju zawodowego pracowników powinno być uwzględniane na podstawie oceny pracowników,

aby mieć pewność, w jakim kierunku ich rozwijać (Piwowar-Sulej, 2016). Ocenianie jest ważnym procesem personalnym, nie tylko z tego względu, że stanowi podstawę do zmian kadrowych (Kubik, 2014), lecz również dlatego, że zajmuje centralne miejsce w zarządzaniu zasobami ludzkimi i może przybierać różne formy: od niesformalizowanych ocen (w postaci bieżącej informacji zwrotnej) do sformalizowanych systemów ocen pracowniczych (w postaci oceny efektów pracy) lub też systemów okresowej oceny pracowniczej, wynikających z przepisów prawa lub polityki personalnej organizacji (Pocztowski, 2018). W ocenianiu pracowników ważne są kryteria oceniania istotne z punktu widzenia celów organizacji (Rostkowski, 2012), które zasadniczo ujęte są w cztery kategorie: kryteriów efektywnościowych, behawioralnych, kwalifikacyjnych i osobowościowych (Sidor-Rządkowska, 2020). W większości firm ocenianie pracowników odbywa się raz w roku i koncentruje się na wynikach pracy pracownika (Heathfield, 2018).

Metodyka badań i charakter próby badawczej

Celem badawczym publikacji było rozpoznanie składników procesów personalnych w obszarze wejścia i funkcjonowania ludzi w badanych przedsiębiorstwach. Dla pogłębienia badań sformułowano cele szczegółowe, do których zaliczono:

- zbadanie praktyk personalnych w zakresie pozyskiwania pracowników do pracy (tj. rekrutacji, selekcji i adaptacji) w przedsiębiorstwach biorących udział w badaniu;
- zbadanie praktyk personalnych w zakresie trwania pracowników w organizacji (tj. motywowania, rozwoju i oceniania) w przedsiębiorstwach biorących udział w badaniu.

Problemy badawcze zostały ujęte w postaci pytań badawczych, za pomocą których poszukiwano odpowiedzi na takie pytania badawcze, jak: czy w badanych przedsiębiorstwach planuje się zatrudnienie?, jakie techniki rekrutacji są stosowane w tych organizacjach?, jakie czynniki badane podmioty gospodarcze uwzględniają podczas rekrutacji kandydatów do pracy?, jakie stosowane są sposoby selekcji?, jakie są kluczowe płaszczyzny adaptacji (przystosowania) pracowników do pracy?, jakiego rodzaju instrumenty motywowania wykorzystują przedsiębiorstwa?, które instrumenty i czynniki motywują pracowników do pracy?, na czym polega rozwój zawodowy pracowników w przedsiębiorstwach?, jakiego rodzaju instrumenty rozwoju pracowników są wykorzystywane?, jaka jest częstotliwość i kryteria oceny uwzględniane przy ocenianiu?

Badania przeprowadzono w sześciu dużych (tzn. zatrudniających powyżej 250 osób) przedsiębiorstwach małopolskich techniką ankiety, przy zastosowaniu autorskiego kwestionariusza ankiety, jako narzędzia badawczego. Kwestionariusz składał się z dwóch modułów: części merytorycznej, dotyczącej wejścia i funkcjonowania pracowników w organizacji, a także części metrykalnej, identyfikującej badane przedsiębiorstwa (tabela 1). W kwestionariuszu ankiety pytano o fakty i opinie.

Tabela 1

Dane identyfikujące badane podmioty

Wyszczególnienie	Liczba wskazań
Lokalizacja (powiat)	nowosądecki (3); krakowski (2); nowotarski (1)
Sektor	prywatny (5); publiczny (1)
Rodzaj działalności	produkcja (1); usługi (1); handel (2); działalność mieszana (2)
Zasięg prowadzenia działalności, tj. rynek	lokalny (1); krajowy (2); międzynarodowy (3)
Rok założenia firmy	1984 (1); 1988 (1); 1990 (1); 1994 (1); 2003 (1); 2004 (1)

Zródło: opracowanie własne.

Zakres prowadzonych badań podzielono na cztery obszary: przedmiotowy, podmiotowy, przestrzenny i czasowy (tabela 2).

Tabela 2

Zakres prowadzonych badań

Zakres	Wyszczególnienie
Podmiotowy	w badaniu uczestniczyli właściciele/decydenci przedsiębiorstw (każdą firmę reprezentowała jedna osoba)
Przedmiotowy	badania dotyczyły dwóch obszarów personalnych: wejścia oraz funkcjonowania ludzi w organizacji
Przestrzenny	organizacje uczestniczące w badaniu zlokalizowano na terenie Polski południowej
Czasowy	badania zrealizowano w 2019 roku

Zródło: opracowanie własne.

W opisie danych empirycznych zastosowano analizę jednowymiarową, ilustrującą skalę aktywności (a nie relacje) badanych firm w zakresie realizacji procesów personalnych, gdzie odpowiedzi na każde pytanie charakteryzowano osobno. Z uwagi na fakt, że próba badawcza była mała, w opisie danych empirycznych podawano liczbę wskazań, a nie procent odpowiedzi. Jednocześnie należy dodać, że pytania dotyczące niektórych procesów personalnych umożliwiały ankietowanym wskazanie więcej niż jednej opcji odpowiedzi. Prowadzone badania miały jedynie charakter pilotażowy, a uzyskane wyniki wymagają weryfikacji na większej próbie badawczej.

Prezentacja i opis wyników badań

Badania rozpoczęto od pytań związanych z wejściem ludzi do organizacji, a konkretnie od tego, czy w omawianych przedsiębiorstwach planuje się zatrudnienie. Z uzyskanych odpowiedzi wynikało, że 5 respondentów odpowiedziało „tak”, a tylko 1 – „nie”, co dowodzi, że firmy wykazują zamiar planowania zasobów ludzkich, które poprzedza ważny proces – rekrutację do pracy. Jeżeli chodzi o techniki rekrutacji stosowane w badanych organizacjach, były to ogłoszenia zamieszczane w Internecie (5 wskazań), rekomendacje osób zatrudnionych w firmie (3 wskazania) i korzystanie z usług firm zewnętrznych (również 3 wskazania). Z innych technik rekrutacji (np. własnych baz danych) firmy biorące udział w badaniu nie korzystały. Przy rekrutacji kandydatów do pracy wskazywano jednocześnie na wymagania związane z kompetencjami (5 wskazań) i doświadczeniem zawodowym (także 5 wskazań). Brano również pod uwagę: uprawnienia (1 firma); wymagania finansowe (1 firma); dostępność (1 firma). Jako metody selekcji kandydatów do pracy wykorzystywano rozmowę kwalifikacyjną. Taką opcję odpowiedzi wskazali wszyscy respondenci. Kolejnym sposobem selekcji okazała się analiza dokumentów (2 firmy), a także praktyczne umiejętności (1 firma) i testy kompetencji (1 firma). Wyniki te potwierdzają, że w zakresie pozyskiwania pracowników badane podmioty gospodarcze stosowały standardowe metody i techniki.

Rozpatrując kwestie adaptacji (przystosowania) pracowników do pracy, 4 badane firmy dbały o: przystosowanie do wymagań stanowiska pracy (opanowanie niezbędnej wiedzy i umiejętności) oraz o przystosowanie do formalnej organizacji pracy w firmie (regulaminy, normy, standardy, zasady), kolejne 3 podmioty – o przystosowanie do społecznego środowiska pracy (praca zespołowa, przestrzeganie norm, wartości, zachowań), a także przystosowanie do fizycznego środowiska pracy (oświetlenie, hałas) (również 3 przedsiębiorstwa). Prowadzi to do wniosku, że adaptacja społeczno-zawodowa okazała się obszarem personalnym, w którym nie wykorzystywano innowacyjnych sposobów dostosowania się pracowników do pracy.

W ramach drugiego obszaru badawczego – funkcjonowania ludzi w organizacji – jedno z pytań brzmiało: jakiego rodzaju instrumenty motywowania pracowników są stosowane w Pana(i) organizacji? Dane empiryczne pokazały, że 5 badanych organizacji stosowało instrumenty zachęty w procesie motywowania pracowników, do których zaliczono: materialne i niematerialne (łącznie korzyści pracownika i firmy). Na kolejnym miejscu znalazły się instrumenty perswazji (4 firmy), wśród których wskazano: konsultacje i partycypację (przekonujące pracownika do konkretnych działań). Natomiast 3 podmioty stosowały instrumenty przymusu (tj. nakazy, zakazy, zalecenia, zmuszające pracownika do konkretnych zachowań). Respondentów zapytano także o to, które czynniki ich zdaniem motywują pracowników do pracy w organizacji? Wyniki badań pokazały, że dominującymi czynnikami motywującymi pracowników były: materialne/ekonomiczne pozapłacowe (nagrody rzeczowe i pieniężne, świadczenia socjalno-bytowe) (5 firm) oraz: materialne/ekonomiczne płacowe (np. formy wynagrodzeń, składniki płac, struktura płac) (4 firmy), jak również możliwość awansu (4 firmy). Natomiast 3 podmioty wskazały: na warunki pracy oraz pewność zatrudnienia, z kolei 2 firmy wybrały: niematerialne/pozaeconomiczne pozapłacowe (elastyczny czas pracy, formy organizacji pracy). Innym czynnikiem motywującym pracowników, w wypowiedzi respondentów, okazała się praca z domu.

Kolejnym badanym procesem był rozwój zawodowy pracowników, dlatego respondentów pytano, na czym polega rozwój zawodowy pracowników w organizacji. Dane empiryczne pokazały, że głównie na osiągnięciu sukcesów zawodowych – takie stanowisko zajęło 4 respondentów. Po 2 wskazania zaobserwowano w przypadku takich opcji odpowiedzi, jak: zdobywanie nowej wiedzy; ciągłe uczenie się; zaangażowanie w pracę. Inne odpowiedzi ankietowanych to: awans; zdobywanie doświadczenia; nowe wyzwania; międzynarodowe doświadczenie. Respondentów poproszono także o wskazanie: jakiego rodzaju instrumenty rozwoju pracowników wykorzystywane są w ich organizacji? Z uzyskanych danych empirycznych wynika, że szkolenia były najczęstszym narzędziem rozwoju pracowników wykorzystywanym w badanych organizacjach (5 wskazań). Nieco mniejszą liczbę wskazań – 4 – zanotowano w przypadku dostosowania zadań do możliwości pracowników, a 2 ankietowanych stwierdziło, że narzędziem rozwoju pracowników są przemieszczenia wewnątrz firmy. Inne aspekty rozwoju, na które zwrócili uwagę respondenci, to: podnoszenie kwalifikacji zawodowych oraz dofinansowanie wykształcenia.

Następnym procesem poddanym analizie było ocenianie pracowników. Celem badania było zidentyfikowanie, jak często dokonywana jest ocena pracownicza w poszczególnych organizacjach i jakie kryteria brane są pod uwagę przy ocenianiu. Jeśli chodzi o pierwszą kwestię – częstotliwość ocen pracowniczych – uzyskane dane empiryczne pokazały, że w przypadku 3 podmiotów dokonywano oceny raz w roku. Tyle samo wskazań było w przypadku opcji odpowiedzi „nigdy”. Rozważając kryteria uwzględniane przy ocenianiu, stwierdzono, że 3 organizacje – w których prowadzono ocenianie pracowników – w pierwszej kolejności uwzględniały kryteria efektywnościowe związane z osiąganymi rezultatami pracy, jakością, terminowością. Po jednym wskazaniu uzyskały kryteria oceny mieszczące się w grupie behawioralnej oraz kryteria osobowościowe.

Zgromadzony materiał empiryczny pokazał, że w badanych przedsiębiorstwach – w zakresie wejścia i funkcjonowania ludzi w organizacji – wykorzystywano standardowe rozwiązania stosowane w praktyce.

- Na podstawie przeprowadzonych analiz wyprowadzić można następujące wnioski:
- zróżnicowanie i stopień szczegółowości wykorzystywanych technik oraz narzędzi pozyskiwania i retencji pracowników jest niewielki, ograniczając się do najbardziej znanych (typowych) opisanych w literaturze przedmiotu;

- w zakresie praktyk personalnych realizowanych „na wejściu” do organizacji firmy opierają się na planach personalnych w pozyskiwaniu personelu, natomiast werbują kandydatów, poszukując ich internetowo, przez rekomendacje i firmy rekruterskie. Główną techniką selekcyjną (i często jedyną) jest rozmowa kwalifikacyjna;
- w zakresie aktywności personalnych skoncentrowanych na retencji zatrudnionego personelu, firmy posługują się głównie elementami systemu motywowania (z naciskiem na elementy podsystemu zachęt), rozwoju (ukierunkowane na osiąganie celów zawodowych) i oceny (jeśli prowadzą ocenę, to koncentrują się na efektywności pracy);
- w badanych organizacjach nie dostrzeżono stosowania samodzielnie wypracowanych przez przedsiębiorstwa metod, a raczej stosowanie tych, które są opisane w literaturze przedmiotu.

Podsumowanie

Realizacja procesów personalnych związanych z wejściem i funkcjonowaniem człowieka w organizacji jest sekwencją działań, które należą do „codziennosci organizacji”, dzięki którym osiąga ona wyznaczone cele. Opisane w publikacji procesy personalne należą do wielu, które stosowane są w dużych organizacjach. Można by zatem oczekiwać, że skoro są to duże przedsiębiorstwa, to finansowo i kompetencyjnie powinny stosować bardziej wysublimowane techniki, pozwalające precyzyjniej dobierać pracowników i retencjonować ich w organizacji. Procesy personalne wymagają zaangażowania ze strony podmiotów uczestniczących w tych procesach i związane są z odpowiedzialnością, zarówno po stronie pracodawcy, jak również pracobiorców. Każde przedsiębiorstwo stosuje konkretne metody, techniki, kryteria i czynniki, które są uwzględniane w trakcie realizacji procesów personalnych.

Praktyki personalne w przedsiębiorstwie są zagadnieniem istotnym z punktu widzenia działalności przedsiębiorstw, zatem eksploracja tego obszaru aktywności firm wydaje się zasadna i ze wszech miar celowa. Każde przedsiębiorstwo ma swoją specyfikę, wartości i tożsamość, a stosowanie konkretnych praktyk personalnych umożliwia osiągnięcie wyznaczonych celów przez odpowiednio dobranych, umotywowanych oraz zdolnych do rozwoju pracowników.

Trzeba w tym miejscu wspomnieć o ograniczeniach procesu badawczego, a jednym z nich była liczba przedsiębiorstw uczestniczących w badaniu. Doświadczenie Autorki w tym względzie pokazuje, że im większe przedsiębiorstwo, tym dłuższy jest proces podejmowania decyzji co do uczestnictwa w badaniach, a w efekcie – zgody lub jej brak na udzielanie informacji. Dalsze badania należałoby kontynuować w kierunku poznania innych (niż standardowe) praktyk personalnych w omawianych obszarach personalnych przedsiębiorstw. Obszary te wymagają eksploracji ze względu na rosnącą rangę kapitału ludzkiego i jego wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Bibliografia

- Armstrong, M. (2014). *Zarządzanie ludźmi. Praktyczny przewodnik dla menedżerów liniowych*. Poznań: Dom Wydawniczy Rebis.
- Białas, S. (2013). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w otoczeniu międzynarodowym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ciekanowski, Z., Nowicka, J., Wyřębek, H. (2017). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w sytuacjach kryzysowych*. Warszawa: CeDeWu.

- Czupryńska, A. (2018). Zarządzanie kapitałem ludzkim w kontekście przygotowania do pracy w obszarze rachunkowości. *Acta Universitatis Nicolai Copernici Zarządzanie*, 45(3), 17-30.
- Fitz-enz, J. (2001). *Rentowność inwestycji w kapitał ludzki*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna Dom Wydawniczy ABC.
- Gajda, J. (2015). Social and Professional Adaptation of Employees as a Main Factor in Shaping Working Conditions. *Journal of US-China Public Administration*, 12(10), 789-795.
- Heathfield, S.M. (2018). *Employee Evaluation. Employee Performance Evaluation Tells Employees How They Are Performing*. Pobrane z: <https://www.thebalance.com/employee-evaluation-1918117>.
- Grajewski, P. (2016). *Organizacja procesowa*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Jakubiak, M., Kondas, M. (2017). Employees' adaptation as a critical element of human resources management – a case study. *Organization & Management Quarterly*, 4(40), 27-38.
- Juchnowicz, M. (2002). Motywowanie pracowników w inteligentnej organizacji. W: A. Sajkiewicz (red.), *Jakość zasobów pracy. Kultura, kompetencje, konkurencyjność* (s. 113-136). Warszawa: Poltext.
- Kawka, T., Listwan, T. (2010). Motywowanie pracowników. W: T. Listwan (red.), *Zarządzanie kadrami* (s. 167-184). Warszawa: C.H. Beck.
- Kozioł, L. (2018). Przedmiot i zakres zarządzania zasobami ludzkimi. W: A. Stabryła (red.), *Podstawy organizacji i zarządzania. Podejścia i koncepcje badawcze* (s. 186-206). Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny.
- Kubik, K. (2014). Kryteria oceny pracowników współczesnych organizacji. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach*, seria: Administracja i Zarządzanie, nr 103, 87-97.
- Lewicka, D. (2010). *Zarządzanie kapitałem ludzkim w polskich przedsiębiorstwach*. Warszawa: Wydawnictwa Profesjonalne PWN.
- Ludwiczynski, A. (2006). Alokacja zasobów ludzkich organizacji. W: H. Król, A. Ludwiczynski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji* (s. 191-227). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Mikuła, B. (2019). Motywowanie pracowników. W: B. Mikuła, A. Pietruszka-Ortyl (red.), *Zachowania organizacyjne. Zarys problematyki* (s. 49-68). Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny.
- Mitoraj-Jaroszek, M. (2014). *Zarządzanie rozwojem pracowników. Kompleksowe i praktyczne ujęcie*. Gliwice: Helion.
- Miś, A. (2007). *Koncepcja rozwoju kariery zawodowej w organizacji*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny.
- Nekorane, J., Nagyová, L. (2014). Adaptation of employees in the organization and its importance in terms of human resource management. *Revista Academiei Fortelor Terestre*, 1(73), 114-120.
- Piwowar-Sulej, K. (2016). *Zarządzanie ludźmi w organizacjach zorientowanych na projekty*. Warszawa: Difin.
- Pocztowski, A. (2018). *Zarządzanie zasobami ludzkimi: koncepcje – praktyki – wyzwania*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Potoczek, N. (2016). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji zorientowanej procesowo*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rostkowski, T. (2012). Oceny pracowników w praktyce zarządzania kapitałem ludzkim i doradztwie zawodowym. W: T. Rostkowski, D. Danielewicz (red.), *Praktyki zarządzania kapitałem ludzkim w doradztwie zawodowym* (s. 114-130). Warszawa: Difin.
- Sasin, M. (2015). *Budowanie zaangażowania, czyli jak motywować pracowników i rozwijać ich potencjał*. Gliwice: Helion.
- Sidor-Rządowska, M. (2020). *Zarządzanie personelem w małej firmie*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Świebocka-Nerkowska, A. (2014). Stagnacja czy rozwój? *Personel i Zarządzanie*, 10, 70-73.
- Trajer, J., Paszek, A., Iwan, S. (2012). *Zarządzanie wiedzą*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Węgrzyn, A. (2016). Praca wydajna, ale mało efektywna. Czy jest sposób, żeby to zmienić? *Personel i Zarządzanie*, 12, 44-47.
- Wiśniewski, J. (2017). Miejsce kapitału ludzkiego w organizacji. *Nowoczesne Systemy Zarządzania*, 12(1), 91-103.

Judyta PASIUT

ANALIZA WSPÓŁPRACY MIĘDZYNARODOWEJ WYBRANYCH MIAST NA PRAWACH POWIATU W UJĘCIU GOSPODARCZYM

Streszczenie

Zasadniczym celem artykułu jest omówienie i zaprezentowanie wyników badań nad prowadzoną przez wybrane miasta na prawach powiatu do 100 tys. mieszkańców współpracą zagraniczną, w ramach nawiązanych partnerstw z samorządami państw europejskich i pozaeuropejskich, w ujęciu gospodarczym. Analizie poddano cztery ośrodki miejskie: Nowy Sącz, Grudziądz, Siedlce i Jelenią Górę. Artykuł prezentuje przykłady podejmowanych przez samorządy działań, mających na celu nawiązanie międzynarodowych kontaktów biznesowych między przedsiębiorcami i promowanie oferty inwestycyjnej danego miasta poza granicami Polski. Poruszone zostały też kwestie efektów tych działań, jak również dokonano analizy zależności między intensywnością prowadzonej współpracy gospodarczej a bliskością geograficzną pomiędzy partnerskimi samorządami.

Słowa kluczowe: miasta partnerskie, współpraca gospodarcza, samorząd.

ANALYSIS OF INTERNATIONAL COOPERATION OF SELECTED CITIES WITH COUNTY RIGHTS AS AN ECONOMIC

Summary

Main aim of the article is to discuss and to present the analysis of economic international cooperation led by chosen cities with county rights, within partnerships established with European and non-European local government units. Four cities were analysed: Nowy Sącz, Grudziądz, Siedlce and Jelenia Góra. The article presents some examples of undertaken activities, which aim is to make business connections between companies and to promote city's investment offer outside Polish borders. Moreover, the effects of those activities were discussed, as well as connection between intensity of economic cooperation and geographical proximity of the twin towns.

Key words: twin towns, economic cooperation, local government.

Wprowadzenie

Międzynarodowe partnerstwo samorządów stało się częścią lokalnej polityki i społeczeństwa. Ruch związków bliźniaczych między europejskimi jednostkami samorządu terytorialnego został ugruntowany na założeniu, że zachowanie pokoju na świecie jest ściśle powiązane ze wzajemną współpracą, opartą na przyjaźni społeczności lokalnych. Nadana mu nazwa „związki bliźniacze” miała na celu zaakcentowanie kwestii podobieństw i wspólnych cech społeczeństwa europejskiego, a jego rozwój następował równocześnie z procesem integracji europejskiej (Szewczyk, 2007, s. 260). Okres 25 lat po zakończeniu II wojny światowej charakteryzuje się geograficznym ograniczaniem partnerstw do Europy Zachodniej, a także koncentrowaniem się na wymianie młodzieży oraz współpracy kulturalnej, w myśl idei zbliżania i pojednania narodów, która m.in. miała zapobiegać powstawaniu nowych uprzedzeń oraz lokować politykę narodową państw Europy na szczeblu polityczno-instytucjonalnym (Kalitta, 2021, s. 38). Powstałe liczne związki partnerskie stanowiły tym samym swoistego rodzaju impuls do tworzenia zorganizowanych i sformalizowanych form współdziałania w postaci związków oraz porozumień komunalnych,

przyjmujących nazwę euroregionów (Korczak, 2009, s. 332). Lata 80. i 90. XX wieku przyniosły zmiany w układzie politycznym Europy i rozpoczęły okres transformacji ustrojowej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, co miało wpływ na zwiększenie się zasięgu przestrzennego aktywności w ramach ruchu związków bliźniaczych na jednostki samorządowe z tych regionów. Choć istniały formalne związki partnerskie pomiędzy miastami państw bloku wschodniego, sięgające nawet lat 60. XX wieku, to jednak dopiero obalenie komunizmu dało podstawę do pełnego i rzeczywistego stosowania idei związanej z współpracą międzynarodową samorządów lokalnych w tych państwach, a związki bliźniacze niejednokrotnie pomagały w umacnianiu młodych demokracji, wpływając na pogłębianie świadomości obywatelskiej. Rozwój kontaktów partnerskich miał wpływ także na rozwój turystyki, co dało mieszkańcom miast możliwość podróżowania i zwiedzenia miejsc, do których wcześniej nie było dostępu lub był on znacznie ograniczony. Idea związków bliźniaczych opiera się bowiem także na poznaniu państwa, miasta, regionu, w którym żyją mieszkańcy zaprzyjaźnionej jednostki, a także umożliwia podejmowanie działań mających na celu promocję swojego miasta na arenie międzynarodowej (Szewczyk, 2007, s. 261). Ważnym wydarzeniem w rozwoju współpracy międzynarodowej samorządów było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku, co znacząco pogłębiło europejski wymiar tej współpracy (Nitschke-Szram, 2017, s. 17). Współcześnie, według danych prezentowanych przez Radę Gmin i Regionów Europy (CEMR), najwięcej związków partnerskich pomiędzy samorządami występuje w Niemczech (www.twinning.org, dostęp: 10.03.2021), co zostało też potwierdzone w badaniach przeprowadzonych na 64 jednostkach samorządu terytorialnego przez A. Skorupską w 2014 roku (2015). Warto zaznaczyć, że rozpoczęcie kooperacji pomiędzy miastami w większości przypadków rozpoczyna się od szukania partnera na zasadzie podobieństw, np. liczby mieszkańców, położenia, gospodarki, historii, sprawy społecznych (Knecht, 2020, s. 128).

Zasadniczym celem artykułu jest zaprezentowanie wyników badań nad prowadzoną przez wybrane miasta na prawach powiatu współpracą zagraniczną, realizowaną w ramach nawiązanych kontaktów bliźniaczych, badaną przez pryzmat efektywności oraz charakterystyki podejmowanych w jej ramach działań w aspekcie gospodarczym. Analizie zostały poddane cztery ośrodki miejskie: Nowy Sącz (województwo małopolskie), Grudziądz (województwo kujawsko-pomorskie), Jelenia Góra (województwo dolnośląskie) i Siedlce (województwo mazowieckie). Kryterium wyboru tych miast nie jest przypadkowe. Po pierwsze, wzięto pod uwagę wyłącznie miasta na prawach powiatu, których liczba ludności mieści się w przedziale 75 000-99 999 mieszkańców, zgodnie z podziałem Głównego Urzędu Statystycznego. Z 10 miast spełniających dwa powyższe warunki zostały wybrane cztery, reprezentujące różne regiony bądź kierunki geograficzne Polski, tj. Nowy Sącz na południu (83 896 mieszkańców), Grudziądz na północy (95 045 mieszkańców), Siedlce na wschodzie (77 872 mieszkańców) i Jelenia Góra na zachodzie kraju (79 480 mieszkańców) (GUS, 2020). Dzięki temu możliwe stało się przeanalizowanie oraz ustalenie podobieństw i różnic uwarunkowań prowadzonej współpracy zagranicznej przez miasta o podobnym potencjale społecznym i gospodarczym. Analiza zawarta w niniejszym artykule obejmuje przedsięwzięcia realizowane przez wybrane miasta na prawach powiatu w okresie 16 lat, rozpoczynając od 2000 roku, pomimo funkcjonowania niektórych partnerstw już od lat 70. XX wieku. W tym miejscu należy zaznaczyć, że niestety większość dokumentów z lat 70.-90. XX wieku zostało zarchiwizowanych zgodnie z ówczesnie obowiązującymi zasadami oraz regulacjami archiwizacji dokumentów urzędowych i żaden z urzędów miast nie był w stanie udostępnić Autorce informacji dotyczących realizowanych działań w tamtym okresie.

Artykuł ma na celu weryfikację następujących hipotez:

- 1) Bliskość geograficzna miast partnerskich, rozumiana w kontekście przestrzennym jako bliska odległość pomiędzy partnerskimi samorządami, odgrywa kluczową rolę w podejmowaniu współpracy natury gospodarczej.
- 2) Efektywność ekonomiczna współpracy zagranicznej miast, definiowana poprzez pryzmat przyciągniętych inwestycji i kapitału zagranicznego, jest znikoma.

Wśród użytych przez Autorkę metod badawczych należy wymienić: analizę źródeł pierwotnych, analizę historyczną, metodę porównawczą, analizę źródeł zastanych *desk research*. Analiza źródeł pierwotnych została priorytetowo ukierunkowana na interpretację umów partnerskich i listów intencyjnych, będących podstawą prowadzenia przez wybrane miasta współpracy zagranicznej. Analiza historyczna pozwoliła na wskazanie skali i cech charakterystycznych współpracy partnerskiej w ujęciu gospodarczym, prowadzonej w Nowym Sączu, Grudziądzu, Siedlcach i Jeleniej Górze. Metoda porównawcza znalazła z kolei swoje zastosowanie w trakcie badania podejmowanych działań w ramach współpracy międzynarodowej w ujęciu gospodarczym, realizowanych przez wybrane miasta na prawach powiatu ze swoimi zagranicznymi partnerami. Spośród źródeł danych zastanych wykorzystanych przez Autorkę podczas metody *desk research* wymienić należy: statystyki oraz zestawienia (w tym m.in. opracowania Głównego Urzędu Statystycznego), dokumenty urzędowe, wyniki badań społecznych (m.in. raporty z badań ZMP, ISP, PISM oraz NIST), dane i informacje dostępne online. Zastosowanie powyższych metod pozwoliło na przedstawienie wniosków końcowych.

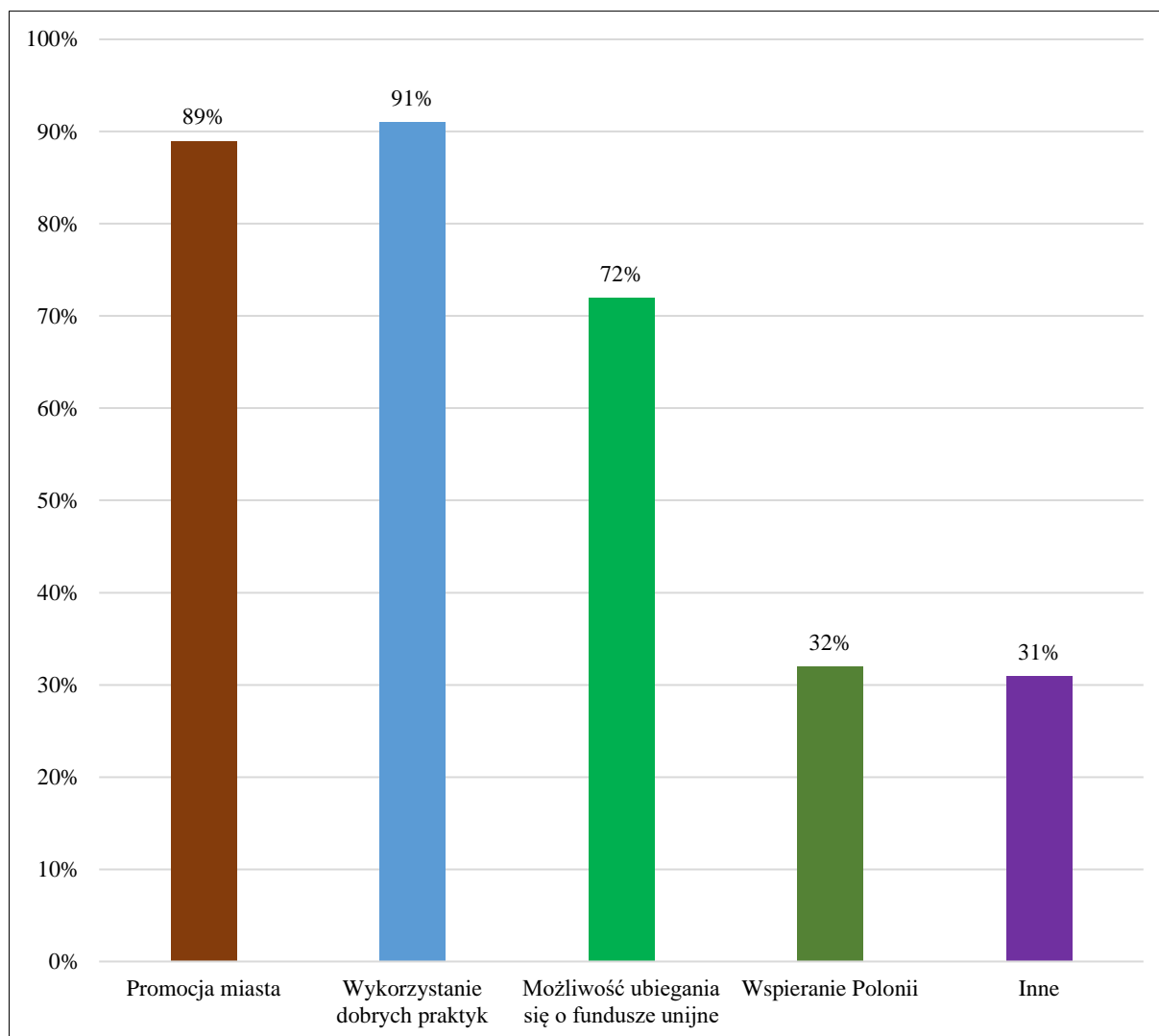
Priorytety działań prowadzonej przez polskie samorzady współpracy zagranicznej – zarys dotychczasowych badań naukowych

Współpraca partnerska polskich samorządów była przedmiotem badań przeprowadzonych przez różne ośrodki badawcze w Polsce na przestrzeni lat, m.in. w 2000 i 2004 roku przez Ośrodek Badania Opinii Publicznej (TNS OBOP) na zlecenie Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (PISM), w 2012 roku przez Instytut Spraw Publicznych (ISP) na zlecenie Związku Miast Polskich (ZMP), w 2016 roku przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (NIST). Dzisiejsza wiedza naukowa na temat kierunków współpracy czy też priorytetowych działań polskich samorządów, podejmowanych w ramach kontaktów bliźniaczych, opiera się m.in. na wynikach tych właśnie analiz.

Opierając się na nich, należy zaznaczyć, że do priorytetowych dziedzin współpracy samorządów lokalnych w Polsce należy przede wszystkim kultura (w tym promocja dziedzictwa narodowego), turystyka i sport, nauka i edukacja, współpraca gospodarcza i ochrona środowiska (Fuksiewicz, Łada, Wenerski, 2021, s. 22-23). Realizacja wspólnych inicjatyw kulturalnych oraz z zakresu dziedzictwa narodowego (jako najbardziej priorytetowego obszaru współpracy polskich miast) pozwala m.in. na wymianę artystów, menedżerów kultury, wolontariuszy czy studentów, natomiast przedsięwzięcia podejmowane na terenach przygranicznych często ukazują wspólną historię i tradycję regionu (Szewczak, Ganczar, Jaszczuk, 2016, s. 12). Należy podkreślić, że współpraca samorządów lokalnych, zwłaszcza miejskich, obejmuje niemal wszystkie wyżej wymienione dziedziny, niemniej intensywność podejmowanych działań w ramach poszczególnej dziedziny współpracy różni się w poszczególnych latach i jest uzależniona od aktualnych potrzeb danego samorządu. Badania wykazują, że wielkość danego miasta jest wyraźnie powiązana z zakresem, skalą i natężeniem prowadzonej współpracy międzynarodowej. W mniejszych miastach przedsięwzięcia w ramach kontaktów bliźniaczych polegają na pojedynczych projektach, które najczęściej dotyczą imprez młodzieżowych, sportowych lub kulturalnych, w myśl reprezentowanej

przez te miasta idei, że współpraca zagraniczna ma w głównej mierze służyć mieszkańcom, promować miasto, poszerzać horyzonty młodzieży, umożliwiać poznawanie obcej kultury i naukę języka, wzbogacać ofertę kulturalną, ułatwiać wymianę urzędniczą oraz przyczyniać się do zwiększenia ruchu turystycznego (Fuksiewicz, Łada, Wenerski, 2021, s. 44-47). Stąd też mniejsze miasta ukierunkowują się na przedsięwzięcia dotyczące wymian między mieszkańcami – głównie młodzieżą, ale również między grupami bibliotekarzy, nauczycieli czy seniorów. W dalszej kolejności, oprócz wskazanych już przedsięwzięć kulturalnych i sportowych, mniejsze miasta zabiegają także o wymianę doświadczeń oraz nawiązanie współpracy gospodarczej (Ibidem, s. 44-47). Ta ostatnia opiera się z reguły na wspieraniu przedsiębiorców lokalnych w nawiązywaniu kontaktów zagranicznych oraz inwestowaniu w partnerskich regionach lub miastach (Szewczak, Ganczar, Jaszczuk, 2016, s. 12). Z kolei największe miasta Polski aktywnie podejmują działania na arenie międzynarodowej w zakresie głównie promocji miasta oraz wymiany doświadczeń, obejmującej najczęściej kwestię zarządzania miastem oraz zagadnienia związane z ochroną środowiska, pomocą społeczną, organizacją imprez masowych, obsługą mieszkańców oraz funkcjonowaniem urzędów miejskich. Relacje partnerskie w tych miastach mają służyć także wspieraniu określonych podmiotów lokalnych, takich jak przedsiębiorcy, uczelnie czy instytucje kultury, w uaktywnianiu się na arenie międzynarodowej. W związku z tym poszczególne wydziały oraz jednostki organizacyjne urzędów w dużych miastach prowadzą i rozwijają stosunkowo autonomiczną (w zakresie przedmiotowym kooperacji, doboru partnerów i źródeł finansowania) współpracę międzynarodową. Z raportu badań ISP wynika, że priorytety działań urzędów dużych i mniejszych miast są zgoła odmienne, gdyż w dużych miastach współpraca edukacyjna, kulturalna i sportowa często leży w gestii instytucji bezpośrednio zaangażowanych (takich jak szkoły, kluby sportowe czy instytucje kultury) (Fuksiewicz, Łada, Wenerski, 2021, s. 44-46).

Badania przeprowadzone przez NIST w roku 2016 przy udziale 100 polskich miast z wszystkich województw, zarówno mniejszych (poniżej 100 tys. mieszkańców), średnich (100-300 tys. mieszkańców), jak też miast dużych (powyżej 300 tys. mieszkańców), obejmowało m.in. pytanie dotyczące celów przyświecających podejmowaniu współpracy międzynarodowej przez polskie miasta. Rysunek 1 prezentuje opracowanie graficzne wykonane przez Autorkę na podstawie danych NIST, obrazujące wyniki udzielonych przez biorące udział w badaniu jednostki miejskie odpowiedzi na to pytanie. Uzyskane rezultaty procentowe wykazane na wykresie obejmują sumę udzielonych przez badane miasta wskazań jako „najważniejsze” i „ważne” w zaproponowanych przez NIST wariantach odpowiedzi na pytanie: „Jakie cele przyświecają władzom miasta przy podejmowaniu współpracy międzynarodowej?”.



Wykres 1. Cele przyświecające podejmowaniu współpracy międzynarodowej przez polskie miasta według badań NIST z 2016 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań NIST z 2016 roku („Raport badawczy na temat Współpraca międzynarodowa miast polskich”, M. Szewczak, M. Ganczar, P. Jaszczuk, 2016, *Badania i raporty NIST*, 3, s. 6-7).

Jak można wnioskować z wykresu 1, niewątpliwie najważniejszym celem przyświecającym podejmowaniu współpracy międzynarodowej jest możliwość wykorzystania dobrych praktyk. Z kolei aż 89% samorządów miejskich uznaje promocję miasta (w szczególności turystyczną, kulturalną oraz gospodarczą) za najważniejszy i ważny cel inicjowania kooperacji na arenie międzynarodowej, a 72% docenia w aspekcie podejmowania tej współpracy możliwość ubiegania się o fundusze unijne. Jedynie 32% uznało wspieranie Polonii za najważniejszy i ważny cel podejmowania kooperacji zagranicznej. Wśród innych argumentów branych pod uwagę w procesie nawiązywania współpracy partnerskiej wskazywano m.in.: edukację pokojową; wymianę młodzieży; aktywizację i wspieranie kontaktów między mieszkańcami; wymianę kulturową i sportową; pozyskiwanie inwestorów i możliwość nawiązania współpracy gospodarczej; wizerunek miasta poza granicami państwa; wymianę doświadczeń w zakresie kultury, sportu, edukacji, sektora komunalnego i funkcjonowania samorządu; integrację środowisk lokalnych i grup społecznych; wspieranie Polaków na dawnych Kresach Wschodnich; podtrzymywanie historycznie ukształtowanych więzi i relacji współpracy między miastami (Szewczak, Ganczar, Jaszczuk, 2016, s. 7).

W samorządowych strategiach rozwoju rzadko klasyfikuje się aktywność gospodarczą na forum międzynarodowym w kategoriach szans na rozwój danej jednostki. Prowadzone przez polskie samorzady działania, których celem jest zainteresowanie zagranicznych przedsiębiorców inwestycyjnym potencjałem danego samorządu, charakteryzują się biernością – inwestorów rzadko się pozyskuje, a częściej się na nich czeka. Rekomendacje środowiska eksperckiego, które były prezentowane podczas debat organizowanych przez Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej w Krakowie, obejmują tezę, że pobudzenie aktywnej międzynarodowej promocji danego samorządu, która doprowadzi do pozyskania inwestorów zagranicznych, jest ściśle powiązane z działaniami obejmującymi m.in. uwzględnienie jej w planach strategicznych danej jednostki i prowadzenie stałej polityki informowania mieszkańców o podejmowanych działaniach (Natanek, 2013, s. 18-20).

Współpraca międzynarodowa wybranych miast na prawach powiatu w ujęciu gospodarczym

W ujęciu rozważań badawczych w tematyce artykułu należy zaznaczyć, że każde z analizowanych miast na prawach powiatu posiada dokumenty w postaci umów partnerskich bądź listów intencyjnych o współpracy z określonymi samorządami bliźniaczymi tak w Europie, jak i poza nią, które określają zakres tej współpracy także w ujęciu gospodarczym. W teorii więc każde z badanych miast zakłada prowadzenie kooperacji gospodarczej z wybranymi partnerami zagranicznymi, której celem jest pobudzenie gospodarki lokalnej, aktywizacja podmiotów gospodarczych na arenie międzynarodowej, nawiązanie kontaktów biznesowych oraz promocja własnej oferty inwestycyjnej. Pytanie o efektywność tych zapisów pojawia się, gdy dokonywana jest analiza praktyki – tego, co faktycznie jest w ramach danego porozumienia o współpracy realizowane. Tabele 1-4 prezentują przykłady działań o charakterze gospodarczym, podjętych przez wybrane miasta na prawach powiatu w ramach prowadzonej międzynarodowej współpracy partnerskiej. Należy podkreślić, że zestawienia zawarte w tabelach 1-4 nie zawierają wszystkich zagranicznych samorządów partnerskich i zaprzyjaźnionych danego badanego miasta, lecz wyłącznie te, z którymi podpisane porozumienia, umowy czy listy intencyjne zawierają zapisy o współpracy gospodarczej. Wyszczególnione w tabelach przykłady działań o charakterze gospodarczym stanowią wynik własnych Analiz autorki, dokonanych w oparciu o informacje i dokumenty źródłowe udostępnione przez urzędy poszczególnych miast, informacje dostępne na stronach internetowych, artykuły prasowe, broszury i inne.

Tabela 1

Przykłady działań o charakterze gospodarczym, podjętych przez Nowy Sącz w ramach prowadzonej międzynarodowej współpracy partnerskiej

Badane miasto na prawach powiatu	Zagraniczny samorząd partnerski lub zaprzyjaźniony, z którym podpisane porozumienie obejmuje współpracę gospodarczą lub promowanie tej współpracy	Przykłady podjętych działań o charakterze gospodarczym w ramach nawiązanego partnerstwa
Nowy Sącz	Schwerte (Republika Federalna Niemiec)	Nie odnotowano
	Lipsk (Republika Federalna Niemiec)	– wizyty studyjne z udziałem spółek komunalnych
	La Baule-Escoublac (Republika Francuska)	Nie odnotowano
	Troki (Republika Litewska)	Nie odnotowano
	Narwik (Królestwo Norwegii)	– udział reprezentantów miast w seminarium gospodarczym dotyczącym Europejskiej Współpracy Ekonomicznej, zorganizowanym w Narwiku
	Dystrykt metropolitalny Wirral (Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej)	Nie odnotowano
	Preszów (Republika Słowacka)	– zaproszenie dla sądeckich architektów i projektantów do udziału w 5. Festiwalu Architektury i Designu w Preszowie
	Stara Lubowla (Republika Słowacka)	– realizacja w latach 2005-2006 mikroprojektu pt. „Rozwój i propagowanie przygranicznej współpracy partnerów rynku pracy z terenu powiatu Nowy Sącz i powiatu Stara Lubowia”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz budżetu państwa w ramach Programu Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III A „Polska – Republika Słowacka” – realizacja projektu pn. „Partnerstwo na transgranicznym rynku pracy” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013
	Bardejów (Republika Słowacka)	Nie odnotowano
	Kiskunhalas (Węgry)	Nie odnotowano
	Stryj (Ukraina)	– wizyta w Stryju sądeckich przedsiębiorców w roku 2005 w celu nawiązania kontaktów biznesowych – realizacja w 2007 roku projektu pn. „Partnerstwo Miast Nowy Sącz – Stryj – dobre praktyki na drodze do Unii Europejskiej”, w ramach polskiego programu pomocy zagranicznej, udzielanej za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych Rzeczpospolitej Polskiej, polegająca na organizacji cyklu szkoleń i seminarium z zakresu integracji europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania funduszy pomocowych Unii Europejskiej oraz demokratyzacji i budowy społeczeństwa obywatelskiego przez samorząd lokalny, przedsiębiorców i organizacje pozarządowe

Niecieszyn (Ukraina)	– wymiana delegacji oficjalnych obydwu miast, w tym udział delegacji ukraińskiej w Międzynarodowym Forum Gospodarczym „Unia Polska-Wschód” zorganizowanym w kampusie WSB-NLU w Nowym Sączu w 2016 roku
Gabrowo (Republika Bułgarii)	Nie odnotowano
Guadalajara (Królestwo Hiszpanii)	Nie odnotowano
Vranje (Republika Serbii)	– sędzka misja gospodarcza do Vranje
Isernia (Republika Włoska)	Nie odnotowano
Region Molise (Republika Włoska)	– otwarcie polsko-włoskiego biura przedstawicielskiego Związku Regionalnego Izob Handlowych Regionu Molise (już nie istnieje)
Columbia County (Stany Zjednoczone Ameryki)	Nie odnotowano
Suzhou (Chińska Republika Ludowa)	<ul style="list-style-type: none"> – wizyty delegacji oficjalnych z miasta Suzhou w Nowym Sączu, podczas których wielokrotnie spotykano się z sędzckimi przedsiębiorcami w celu nawiązania obustronnych kontaktów gospodarczych (m.in. w latach 2009, 2015, 2016) – organizacja misji gospodarczej Nowego Sącza podczas Międzynarodowego Festiwalu Turystyki w Suzhou w 2008 roku – udział delegacji miasta Nowego Sącza w konferencji poświęconej sprawom promocji miast, gospodarki komunalnej i budownictwa oraz rozwoju przedsiębiorczości w Suzhou w 2011 roku – organizacja wystawy <i>Suzhou Silk Exhibition</i> pt. „Brokat Song” w Nowym Sączu w 2015 roku, na której zaprezentowano oryginalny chiński jedwab, wpisany na listę dziedzictwa kulturowego UNESCO i promowano chińskiego przedsiębiorcę produkującego wyroby z jedwabiu
Huangdao District (Chińska Republika Ludowa)	<ul style="list-style-type: none"> – funkcjonowanie na terenie Huangdao District zakładu produkcyjnego sędzckiej firmy „Fakro” – wizyty chińskiej delegacji w Nowym Sączu m.in. w latach 2011, 2012, 2013, podczas których organizowano spotkania z sędzckimi przedsiębiorstwami w celu nawiązania współpracy gospodarczej oraz przedstawienia przez stronę chińską możliwości inwestowania w Chinach
Avsallar (Republika Turcji)	Nie odnotowano

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Jak wynika z tabeli 1, z 21 podpisanych przez Nowy Sącz porozumień, uwzględniających szeroko rozumianą współpracę gospodarczą, w przypadku aż 11 partnerstw nie odnotowano żadnych przykładów działań, które potwierdzałyby realizację aspektu gospodarczego tej kooperacji.

Tabela 2

Przykłady działań o charakterze gospodarczym, podjętych przez Grudziądz w ramach prowadzonej międzynarodowej współpracy partnerskiej

Badane miasto na prawach powiatu	Zagraniczny samorząd partnerski lub zaprzyjaźniony, z którym podpisane porozumienie obejmuje współpracę gospodarczą lub promowanie tej współpracy	Przykłady podjętych działań o charakterze gospodarczym w ramach nawiązanego partnerstwa
Grudziądz	Gütersloh (Republika Federalna Niemiec)	<ul style="list-style-type: none"> – wymiana informacji i doświadczeń pomiędzy specjalistycznymi przedsiębiorstwami w zakresie produkcji maszyn rolniczych, krawiectwa i odlewni żelaza – udział przedstawicieli miasta Grudziądza w Wystawie Gospodarczej <i>GüWa'97</i> oraz <i>GüWa'99</i> w Gütersloh – promocja w Grudziądzu dostępnych w mieście Gütersloh ofert pracy – udział grudziądzkich przedsiębiorców w cyklicznie organizowanym regionalnym jarmarku żywności „Schinkenmarkt” w Gütersloh
	Falun (Królestwo Szwecji)	<ul style="list-style-type: none"> – uczestnictwo grudziądzkich firm podczas festynów odbywających się w mieście Falun – pośrednictwo Urzędu Miasta Grudziądza w nawiązaniu kontaktów biznesowych między przedsiębiorcami Polski i Szwecji
	Nanning (Chińska Republika Ludowa)	<ul style="list-style-type: none"> – organizacja misji gospodarczych miasta Grudziądza do Chin m.in. w 2011 roku w ramach projektu „Grudziądz – miasto otwarte dla biznesu” – przyjmowanie przez miasto Grudziądz delegacji chińskich przedsiębiorców w celu przedstawienia oferty inwestycyjnej miasta – promocja Grudziądza i jego oferty w 2013 roku na stoisku zadedykowanym miastom partnerskim Nanning w Centrum Wystawienniczym Urbanistyki oraz podczas Międzynarodowych Targów Ogrodniczych w Nanning – udział przedstawicieli Grudziądza w kilku edycjach Targów Wielobranżowych <i>CAEXPO</i> oraz Międzynarodowego Festiwalu Muzyki i Sztuki Ludowej w Nanning – wizyty delegacji Grudziądza w Nanning, podczas których m.in. prezentowano ofertę inwestycyjną dla chińskich firm poszukujących lokalizacji do prowadzenia działalności w Europie – udział obydwu miast w Forum Regionalnym Polska-Chiny, będącym platformą wymiany doświadczeń m.in. na polu współpracy gospodarczej

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Z analizy tabeli 2 wynika, że Grudziądz podejmuje starania z każdym zagranicznym partnerem samorządowym, by realizować założony cel współpracy gospodarczej lub jej promowania. Należy jednak podkreślić, że miasto to posiada najmniejszą liczbę nawiązanych partnerstw zagranicznych w odniesieniu do pozostałych badanych miast.

Tabela 3

Przykłady działań o charakterze gospodarczym, podjętych przez Siedlce w ramach prowadzonej międzynarodowej współpracy partnerskiej

Badane miasto na prawach powiatu	Zagraniczny samorząd partnerski lub zaprzyjaźniony, z którym podpisane porozumienie obejmuje współpracę gospodarczą lub promowanie tej współpracy	Przykłady podjętych działań o charakterze gospodarczym w ramach nawiązanego partnerstwa
Siedlce	Pescantina (Republika Włoska)	<ul style="list-style-type: none"> – udział reprezentantów miasta Pescantina w Międzynarodowych Dniach z Doradztwem Rolniczym w Siedlcach – prezentacja miasta Siedlce i siedleckich przedsiębiorstw na włoskich targach pn. „Wyprodukowano w Pescantynie” – regularne wzajemne wizyty delegacji oficjalnych i przedstawicieli biznesowych m.in. podczas Międzynarodowych Targów Rolniczych w Siedlcach
	Rejon Samorządu Wileńskiego (Republika Litewska)	Nie odnotowano
	Gmina Dasing (Republika Federalna Niemiec)	Nie odnotowano
	Rejon Wołkowysk (Republika Białorusi)	Nie odnotowano
	Berdyczów (Ukraina)	– udział przedstawicieli obu miast w konferencji organizowanej przez Izbę Gospodarczą w Żytomierzu
	Kirów (Federacja Rosyjska)	Nie odnotowano

Zródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Tabela 3, prezentująca działania o charakterze gospodarczym podjęte przez Siedlce, potwierdziła, że zaledwie w dwóch partnerstwach (na sześć możliwych) odnaleziono przykłady świadczące o podejmowaniu takich aktywności na arenie międzynarodowej.

Tabela 4

Przykłady działań o charakterze gospodarczym podjętych przez Jelenią Górę w ramach prowadzonej międzynarodowej współpracy partnerskiej

Badane miasto na prawach powiatu	Zagraniczny samorząd partnerski lub zaprzyjaźniony, z którym podpisane porozumienie obejmuje współpracę gospodarczą lub promowanie tej współpracy	Przykłady podjętych działań o charakterze gospodarczym w ramach nawiązanego partnerstwa
Jelenia Góra	Bautzen (Republika Federalna Niemiec)	– organizacja spotkań niemieckiego partnera z przedstawicielami Euroregionalnej Izby Przemysłowo-Handlowej
	Erfstadt (Republika Federalna Niemiec)	– współpraca przedsiębiorstw transportowych w zakresie wymiany doświadczeń związanych z regulacjami prawnymi związanymi z działalnością firm transportowych
	Heidelberg (Republika Federalna Niemiec)	Nie odnotowano
	Gmina Boxberg (Republika Federalna Niemiec)	– realizacja projektów, finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska-Saksonia 2007-2013 oraz budżetu państwa przy wsparciu Euroregionu Nysa, w tym m.in. pn. „Inwestycje w turystykę siłą

		rozwoju polsko-niemieckiego obszaru pogranicza” (2011), którego celem był rozwój kooperacji między samorządami i przedsiębiorcami w zakresie turystyki; pn. „Jelenia Góra i Boxberg\OL gminy wielkich szans i możliwości” (2012), który miał na celu promocję gospodarczą i inwestycyjną obu jednostek podczas Polsko-Niemiecko-Czeskiego Forum Kooperacji Firm
	Władimir (Federacja Rosyjska)	Nie odnotowano
	Siewierodoneck (Ukraina)	<ul style="list-style-type: none"> – wizyta Klubu Biznesowego Siewierodonecka w 2003 roku w celu m.in. nawiązania kontaktów z Karkonoską Agencją Rozwoju Regionalnego dla wspólnej realizacji przedsięwzięć ukierunkowanych na sektor małych i średnich przedsiębiorstw obydwu miast – uczestnictwo przedstawicieli miasta Jeleniej Góry (w tym Karkonoskiej Agencji Rozwoju Regionalnego) w dwóch konferencjach zorganizowanych w Siewierodonecku w roku 2004 w celu wymiany doświadczeń m.in. w zakresie małych i średnich przedsiębiorstw – wizyty delegacji oficjalnej miasta Siewierodoneck, podczas których prowadzono rozmowy na temat nawiązania kooperacji między przedsiębiorcami
	Tarnopol (Ukraina)	Nie odnotowano
	Jablonec nad Nysą (Republika Czeska)	<ul style="list-style-type: none"> – współpraca Karkonoskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Jeleniej Górze z Powiatową Izbą Gospodarczą w Jabloncu nad Nysą, objawiająca się realizacją szeregu projektów w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007-2013: „Polsko-czeska kooperacja gospodarcza” (2008-2009); „Stworzenie sieci Punktów Kontaktowych Czesko – Polskiej Współpracy Gospodarczej” (jako partnerzy projektu w okresie 2009-2012); „Aktywizacja polsko-czeskich kontaktów gospodarczych” (2012); „Atrakcje przemysłu i techniki Euroregionu Nysa” (2010-2012); „Innowacja kontaktów gospodarczych w Euroregionie Nysa” (2014); „Wspieranie rozwoju regionalnych firm na pograniczu czesko-polskim” (2013-2015)
	Cervia (Republika Włoska)	– promocja gospodarcza Jeleniej Góry w Cervii w 2001 roku podczas Targu Bożonarodzeniowego
	Randers (Królestwo Danii)	Nie odnotowano
	Tyler (Stany Zjednoczone Ameryki)	Nie odnotowano
	Changzhou (Chińska Republika Ludowa)	<ul style="list-style-type: none"> – wizyty delegacji chińskich w celu zapoznania się z ofertą inwestycyjną Jeleniej Góry (w latach 2009, 2013) – wizyta delegacji miasta Jelenia Góra, jeleniogórskich przedsiębiorców oraz prezesa Karkonoskiej Agencji Rozwoju Regionalnego w Changzhou w 2011 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Jak zaprezentowano w tabeli 4, Jelenia Góra podejmuje działania natury gospodarczej z siedmioma partnerami zagranicznymi na 12 partnerstwach uwzględniających aspekt gospodarczy w podpisanych porozumieniach o współpracy. W przypadku Jeleniej Góry spora część tych działań przyjmuje formę projektową.

Analiza tabel 1-4 wykazała, że miastami, które wykazują wzmożoną aktywność w aspekcie gospodarczym, są Grudziądz i Jelenia Góra. Grudziądz jest największym z miast poddanych badaniu, posiadającym jednocześnie najmniej porozumień o partnerstwie. Mogłoby to sugerować, że miasto o większym potencjale społecznym (biorąc pod uwagę liczbę ludności) posiada większe możliwości pobudzania i realizowania międzynarodowej współpracy gospodarczej. Z kolei zagraniczna gospodarcza aktywność Jeleniej Góry jest w znacznej mierze powiązana z jej usytuowaniem na pograniczu polsko-czesko-niemieckim i na terenie Euroregionu Nysa, co umożliwia pozyskiwanie środków zewnętrznych na realizację projektów o różnorodnej tematyce. Zarówno w przypadku Grudziądza, jak też Jeleniej Góry współpraca gospodarcza jest dość intensywna w odniesieniu do partnerów niemieckich. Zauważalna jest także ogólna tendencja do rozwijania kontaktów natury gospodarczej z jednostkami terytorialnymi Chińskiej Republiki Ludowej, które wykazują największe zainteresowanie polskim kapitałem inwestycyjnym, wiedzą i doświadczeniem polskich przedsiębiorstw oraz promocją swoich produktów i ofert inwestycyjnych na polskim rynku – współpracę w aspekcie gospodarczym z chińskimi partnerami prowadzi: Grudziądz, Jelenia Góra i Nowy Sącz. Warto także zwrócić uwagę na podejmowane inicjatywy z samorządami ukraińskimi (w przypadku Jeleniej Góry, Siedlec i Nowego Sącza), dzięki czemu możliwa staje się wymiana wiedzy i doświadczeń gospodarczych, co stanowi szczególnie ciekawy aspekt współpracy dla przedsiębiorców ukraińskich. W rozwoju kooperacji gospodarczej nie bez znaczenia zdaje się być bliskość geograficzna – zarówno Jelenia Góra prowadzi dość intensywną kooperację ze swoim czeskim sąsiadem Jablonec nad Nysą, jak również Nowy Sącz z słowackim miastem partnerskim Stara Lubowla. Najmniejszą międzynarodową aktywność gospodarczą wykazują Siedlce, co w opinii Autorki jest powiązane z ich wielkością (Siedlce są najmniejszym pod względem liczby ludności miastem objętym badaniem).

Podsumowanie

Pierwsza hipoteza badawcza, która brzmiała „Bliskość geograficzna miast partnerskich, rozumiana w kontekście przestrzennym jako bliska odległość pomiędzy partnerskimi samorządami, odgrywa kluczową rolę w podejmowaniu współpracy natury gospodarczej”, została tylko częściowo potwierdzona. Wielokrotnie bowiem w badaniach wykazywano, że współpraca bliźniacza między samorządami znajdującymi się w niedalekiej odległości z reguły przybiera bardziej zintensyfikowaną formę. Na przykładzie Jeleniej Góry oraz Nowego Sącza zależność ta jest szczególnie obserwowana. Niemniej, współpraca gospodarcza rozwija się najbardziej z miastami azjatyckimi, co jest zauważalne we wszystkich samorządach posiadających swojego partnera w Chinach. Odległość Polski do Chin jest już znacząca, a co więcej – podróż do Chin wymaga uzyskania wiz, więc współpraca partnerska, także gospodarcza, jest naznaczona większymi wymaganiami natury formalnej niż w przypadku państw europejskich. Uwarunkowania produkcyjne i inwestycyjne rynku chińskiego są ciekawą alternatywą dla polskich przedsiębiorców, dlatego też często podejmowane są działania mające na celu nawiązanie kontaktów biznesowych w Chinach, pomimo odległości i „uciążliwości” formalnych związanych z podróżą do Chin. Wnioski Autorki znajdują potwierdzenie zarówno w wynikach badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych w 2012 roku, w ramach których już wtedy podkreślono rosnące znaczenie współpracy polsko-chińskiej, która zaczęła zastępować popularną w latach 90. XX wieku współpracę

polско-amerykańską (Fuksiewicz, Łada, Wenerski, 2012), jak też w analizach badawczych przeprowadzonych przez M. Lackowską, która wskazała Chiny w ścisłej czołówce państw, z którymi nawiązywana jest współpraca partnerska, głównie w wyniku stymulacji aktywnością gospodarczą (Lackowska, 2014, s. 224). Co więcej, także badanie NIST z 2016 roku wykazało bardzo wysoką pozycję Chin w zestawieniu państw, z którymi prowadzone są kontakty partnerskie przez polskie samorządy. Warto podkreślić, że Chiny nie były brane pod uwagę w zestawieniach badań z lat wcześniejszych (znajdowały się one na zbyt dalekiej pozycji, by uwzględnić to państwo w przygotowanym opracowaniu), co potwierdza omówioną tendencję do rozwoju kontaktów partnerskich z Państwem Środka (Szewczak, Ganczar, Jaszczuk, 2016).

Druga z postawionych hipotez została w opinii Autorki potwierdzona, tj. „Efektywność ekonomiczna współpracy zagranicznej miast, definiowana poprzez pryzmat przyciągniętych inwestycji i kapitału zagranicznego, jest znikoma”. Brak efektywności ekonomicznej współpracy zagranicznej miast jest skutkiem stosunkowo biernej i mało ekspansywnej aktywności samorządów w zakresie misji gospodarczych czy promocji gospodarczej poza granicami kraju. Jak można wywnioskować z przeprowadzonych analiz, aktywności gospodarcze nie są podejmowane często, a w porównaniu np. do inicjatyw społecznych, edukacyjnych czy kulturalnych stanowią niewielki odsetek ogólnej liczby działań międzynarodowych badanych miast. Znalazło to także potwierdzenie w wynikach badań ISP, które stanowiły, że zaledwie 23% samorządów-respondentów prowadzi misje i współpracę gospodarczą w ramach swojej aktywności międzynarodowej. Wśród kluczowych rodzajów międzynarodowej działalności polskich samorządów wskazano: oficjalne wizyty przedstawicieli władz lokalnych (93%), współpracę szkół i innych placówek oświatowych (84%), wspólne projekty (60%), wydarzenia sportowe (59%) i wymianę mieszkańców (48%) (Fuksiewicz, Łada, Wenerski, 2012, s. 20). Pomimo starań, Autorka nie dotarła do żadnych danych, które umożliwiłyby jej stwierdzenie, że podejmowane na arenie międzynarodowej przez badane miasta działania natury gospodarczej przyniosły oczekiwane efekty zwiększenia inwestycji zagranicznych w mieście.

Wspomniana już M. Lackowska w swoich analizach badawczych wysnuła tezę, że w ramach prowadzonej współpracy zagranicznej „w pierwszej kolejności miastom zależy na wzmocnieniu gospodarczej przewagi konkurencyjnej, która przynosi wymierne korzyści”, wobec czego wzmocnienie międzynarodowej pozycji politycznej danego miasta schodzi na drugi plan (2014, s. 117). M. Szewczak i I. Wieczorek w rozważaniach nad współpracą międzynarodową realizowaną przez samorządy miejskie podkreślają jej znaczenie i rolę jako ważnego elementu składowego polityki miejskiej oraz jako istotnego czynnika wpływającego na rozwój gospodarczy miast. Podkreślają też, że model triangularnej współpracy międzynarodowej, przy wykorzystaniu kooperacji między jednostkami samorządu terytorialnego, podmiotami z sektora gospodarki oraz sektora organizacji społecznych, sprawia, iż możliwym staje się wykorzystanie sieci wzajemnych powiązań, w efekcie czego działania mające największe szanse na sukces są intensyfikowane (Szewczak, Wieczorek, 2018, s. 37, 126-127). Założenia te pośrednio potwierdza także M. Lackowska, twierdząc, że partnerstwa miast są bardzo dobrym przykładem współzarządzania, a wstawiennictwo samorządu stanowi dla lokalnych podmiotów gospodarczych swoistą gwarancję i znacząco ułatwia nawiązanie międzynarodowej relacji biznesowej (Lackowska, 2014, s. 320). Biorąc powyższe pod uwagę, w opinii Autorki, zintensyfikowanie przedsięwzięć międzynarodowych podejmowanych przez miejskie jednostki samorządowe w wymiarze gospodarczym, przy współpracy z podmiotami z sektora gospodarki, skutkujących zwiększeniem inwestycji zagranicznych, pobudzeniem współdziałania pomiędzy przedsiębiorcami i tworzeniem nowych miejsc pracy, przyczyniłoby się do jeszcze większego uznania i docenienia znaczenia tej współpracy w aspekcie rozwoju

lokalnego oraz regionalnego. Niemniej, co warto podkreślić, z uwagi na wysokie koszty prowadzenia misji gospodarczych, rozwój kooperacji w wymiarze gospodarczym jest dla samorządów, w tym polskich miast, zadaniem stosunkowo trudnym.

Bibliografia

Porozumienia partnerskie badanych miast:

- Agreement Between Grudziądz City, Kuyavian-Pomeranian Voivodship of The Republic of Poland and Nanning City, Guangxi Autonomous Region of The People's Republic of China Regarding Establishment of a Sister-City Relationship z dn. 22 października 2011 r.
- Agreement between Suzhou, Jiangsu Province of the People's Republic of China and Nowy Sącz, Lesser Poland Voivodeship of the Republic of Poland on the Establishment of Friendship City Relationship, z dn. 14 czerwca 2016 r.
- Akt partnerstwa Miasta Gütersloh z Miastem Grudziądz z dn. 28 sierpnia 1989 r.
- Covenant – Porozumienie w zakresie współpracy miasta Nowego Sącza z Columbia County, Stany Zjednoczone Ameryki z dn. 23 października 1991 r.
- Deklaracja zamierzeń współpracy między Miastem Gütersloh w Republice Federalnej Niemiec i Miastem Grudziądz w Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej z dn. 28 sierpnia 1989 r.
- Dokument początkujący Proces Braterstwa dwu prowincji – Nowego Sącza w Polsce i Guadalajara w Hiszpanii z dn. 16 kwietnia 1994 r.
- Karta przyjaźni między Miastem Jelenia Góra i Miastem Heidelberg z dn. 5 października 2005 r.
- Letter of Friendly Exchanges 2016 Between Grudziądz City of The Republic of Poland and Nanning City of Guangxi Zhuang Autonomous Region of The People's Republic of China z dn. 21 października 2015 r.
- Letter of Intent Between Wirral Council, United Kingdom and Nowy Sącz, Poland on the Establishment of Sister City Exchange Relationship z dn. 28 września 2011 r.
- List intencyjny dotyczący współpracy pomiędzy miastem Falun w Królestwie Szwecji a miastem Grudziądz w Rzeczpospolitej Polskiej z dn. 4 maja 1991 r.
- List intencyjny o partnerskich stosunkach opartych na współpracy i wymianach pomiędzy miastem Nowy Sącz w Rzeczpospolitej Polskiej a Miastem Suzhou w Chińskiej Republice Ludowej z dn. 13 czerwca 2005 r.
- List intencyjny o przyjacielskiej współpracy i stosunkach pomiędzy Miastem Nowy Sącz – Rzeczpospolita Polska a Jiaonan – Chińska Republika Ludowa z dn. 14 maja 2012 r.
- List intencyjny o przyjacielskiej współpracy i stosunkach pomiędzy Huangdao District – Chińska Republika Ludowa i Miastem Nowy Sącz – Rzeczpospolita Polska z dn. 12 lipca 2013 r.
- List intencyjny o wzajemnej współpracy między miastem Nowy Sącz i miastem Avsallar (Turcja) z dn. 28 kwietnia 2008 r.;
- List intencyjny pomiędzy miastem La Baule, Republika Francji a Miastem Nowy Sącz, Rzeczpospolita Polska z dn. 15 września 2006 r.
- List intencyjny pomiędzy miastem Tarnopol (Ukraina) i miastem Jelenia Góra (Polska) z dn. 28 sierpnia 2016 r.
- List intencyjny w sprawie kontynuacji współpracy w dziedzinie gospodarki komunalnej pomiędzy Miastem Lipsk i Miastem Nowy Sącz z dn. 31 sierpnia 2000 r.
- List intencyjny w sprawie nawiązania współpracy partnerskiej pomiędzy Miastem Vranje z Federalnej Republiki Jugosławii a Miastem Nowy Sącz z Polski z dn. 25 lipca 2002 r.
- Porozumienie „Miast Siostrzanych” Miasto Tyler w stanie Texas, USA oraz Miasto Jelenia Góra, Polska, z dn. 29 maja 1993 r. Umowa o nawiązaniu przyjacielskiej współpracy między miastami Nowy Sącz i miastem Kiskunhalas z dn. 18 września 1993 r.
- Porozumienie intencyjne o partnerstwie i współpracy zawarte pomiędzy Miastem Nietyshyn (Ukraina) i Miastem Nowy Sącz (Polska) z dn. 17 września 2016 r.

- Porozumienie o kooperacji i współpracy między Regionem Molise (Włochy) a Miastem Nowy Sącz (Polska) z dn. 18 listopada 2003 r.
- Porozumienie o partnerskiej współpracy: Miasta Nowego Sącza, powiatu nowosądeckiego, powiatu gorlickiego, Miasta Stará L'ubovňa, Miasta Prešov, Miasta Bardejov z dn. 17 sierpnia 1999 r.
- Porozumienie o współpracy partnerskiej między Narwikiem i Nowym Sączem z dn. 16 czerwca 2003 r.
- Porozumienie partnerskie miast Jelenia Góra (Rzeczpospolita Polska) i Jablonec nad Nisou (Republika Czeska) z dn. 19 grudnia 2007 r.
- Porozumienie pomiędzy Miastem Changzou (Chińska Republika Ludowa) i Miastem Jelenia Góra (Rzeczpospolita Polska) w sprawie ustanowienia przyjaznych stosunków między miastami z dn. 27 kwietnia 2011 r.
- Ramowe porozumienie o współpracy pomiędzy miastem Nowy Sącz w Rzeczypospolitej Polskiej a miastem Schwerte w Republice Federalnej Niemiec 14.08.1990 r.
- Sformalizowana umowa o przyjaźni pomiędzy Radą Miasta Jelenia Góra, Polska i Radą Miasta Randers, Dania z dn. 13 sierpnia 2004 r.
- Układ o partnerstwie miast między miastem Jelenia Góra i miastem Erfstadt z dn. 30 września 1995 r.
- Umowa o nawiązaniu łączności partnerskich między miastami Jelenia Góra (Polska) i Sewerdoneck (Ukraina) z dn. 28 maja 2006 r.
- Umowa o partnerskiej współpracy między Miastami Stara Lubovnia i Nowy Sącz z dn. 25 kwietnia 1995 r.
- Umowa o partnerskiej współpracy między Miastami Troki (Litwa) i Nowy Sącz (Polska) z dn. 2 lipca 1998 r.
- Umowa o partnerstwie pomiędzy Miastem Jelenia Góra (Polska) i Gminą Boxberg/O.L. (Niemcy) z dn. 13 stycznia 2012 r.
- Umowa o przyjaźni między Miastem Siedlce i gminą Dasing z dn. 26 lipca 1998 r.
- Umowa o współpracy i wymianie doświadczeń pomiędzy miastami Jelenia Góra (Polska) i Bautzen (Niemcy) z dn. 15 kwietnia 1994 r.
- Umowa o współpracy między miastami Nowy Sącz – Rzeczpospolita Polska i Presov – Czechosłowacka Federacyjna Republika z dn. 11 września 1992 r.
- Umowa o współpracy między miastami Siedlce (Polska) i Pescantina (Włochy) z dn. 10 listopada 1993 r.
- Umowa o współpracy między Miastem Siedlce i Miastem Berdyczów z dn. 14 października 2005 r.
- Umowa o współpracy między Miastem Siedlce i Miastem Kirów (Rosja) z dn. 30 czerwca 2008 r.
- Umowa o współpracy między Miastem Siedlce i Rejonem Wileńskim z dn. 30 maja 1998 r.
- Umowa o współpracy między Miastem Siedlce i Rejonem Wołkowysk z dn. 26 września 2000 r.
- Umowa o współpracy pomiędzy miastem Gabrowo, Republika Bułgarii, a miastem Nowy Sącz, Rzeczpospolita Polska z dn. 21 maja 2005 r.
- Umowa o zawiązaniu przyjacielskich i przyjaznych stosunków pomiędzy Miastem Stryj w obwodzie Lwowskim (Ukraina) i Miastem Nowy Sącz (Polska) z dn. 15 grudnia 1995 r. Protokół zamierzeń nawiązania więzi partnerskich między miastem Jelenia Góra – Rzeczpospolita Polska a miastem Władimir – Federacja Rosyjska z dn. 23 września 1996 r.
- Wola kontynuacji umowy o współpracy i wymianie doświadczeń pomiędzy miastami Jelenia Góra (Polska) i Cervia (Włochy) z dn. 8 października 1999 r.
- Wstępna umowa o współpracy partnerskiej pomiędzy Miastem Nowego Sącza a Miastem Isernia z dn. 15 listopada 2003 r.

Literatura:

- Fuksiewicz, A., Łada, A., Wenerski, Ł. (2012). *Współpraca zagraniczna polskich samorządów. Wnioski z badań*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Fundusz Mikroprojektów Nysa 2007-2013. Kompendium projektów realizowanych przez polskich beneficjentów w latach 2008-2015*. (2015). Jelenia Góra.
- GUS, Główny Urząd Statystyczny. (2020). *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2020 roku* (tabela 22). Pobrane z: www.stat.gov.pl.

- Kalitta, E. (2012). Związki partnerskie jako forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, LXXIV(4), 37-50.
- Knecht, T. (2020). Idea miast partnerskich wobec wybranych uchwał samorządowych w Polsce w latach 2019-2020. *Rocznik Europeistyczny*, 5, 123-141.
- Korczak, J. (2009). Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym. W: J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju* (s. 331-345). Bydgoszcz: KPSW.
- Lackowska, M. (2014). *Miejska polityka „zagraniczna”. Koncepcja przeskalowania w doświadczeniach polskich miast*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Natanek, M. (red.). (2013). *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego*. Kraków.
- Nitschke-Szram, B. (2017). Międzynarodowa współpraca samorządów. *Opinie i Ekspertyzy*, 261, 3-19.
- Skorupska, A. (2005). Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego na podstawie badań. W: A. Skorupska (red.), *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Skorupska, A. (2015). *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Szewczak, M., Ganczar, M., Jaszczuk, P. (2016). Raport badawczy na temat „Współpraca międzynarodowa miast polskich”. *Badania i raporty NIST*, 3.
- Szewczak, M., Wieczorek, I. (2018). *Współpraca międzynarodowa miast polskich. Doświadczenia JST*. Łódź: Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego.
- Szewczyk, J. (2007). Zagraniczne związki partnerskie polskich samorządów miast, powiatów i województw. *Prace Geograficzne*, 117. Kraków: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ.

Źródła internetowe:

- www.grudziadz.pl.
www.jeleniagora.pl.
www.nowysacz.pl.
www.siedlce.pl.
www.twinning.org.

Eryk STRZELIŃSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska

BEZPIECZEŃSTWO EKOLOGICZNE KRAJU W KAMPANII PREZYDENCKIEJ 2020 ROKU

Streszczenie

Bezpieczeństwo ekologiczne jest kluczowym komponentem bezpieczeństwa narodowego RP, nad którym pieczę piastuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Rosnąca świadomość obywateli oraz intensywny rozwój cywilizacyjny sprawiły, że znajduje się w centrum debaty nad otaczającym nas światem i losem przyszłych pokoleń. O istocie problematyki świadczy fakt, że kandydaci na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku postanowili uwzględnić sozologię w autorskich dokumentach programowych. Celem niniejszej publikacji jest wskazanie różnic i podobieństw między postulatami dotyczącymi bezpieczeństwa ekologicznego Polski, które zaprezentowało sześciu pretendentów do miana głowy państwa. Autor poddał analizie broszury programowe, wystąpienia na konwencjach wyborczych, wpisy w social mediach, artykuły prasowe oraz dostępną literaturę naukową, by zweryfikować merytoryczny wydźwięk kampanijnego dyskursu w tym wymiarze.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo ekologiczne, ochrona środowiska, sozologia, program wyborczy, wybory prezydenckie.

ENVIRONMENTAL SAFETY OF THE COUNTRY IN THE 2020 PRESIDENTIAL CAMPAIGN

Summary

Ecological security is pivotal component of the national security of the Republic of Poland, announced by the President of the Republic of Poland. The growing awareness of citizens and the intense civilization development have made it the center of the debate on the world around us and the fate of future generations. The essence of the issue is evidenced by the fact, that in 2020 candidates for the office of the President of the Republic of Poland decided to include sozology in their original election documents. The aim of this publication is to show the differences and similarities between the postulates concerning the ecological safety of Poland, presented by the 6 contenders for the title of the head of state. The author analyzed program brochures, speeches at election conventions, social media entries, press articles and available scientific literature to verify the substantive tone of the campaign discourse in this dimension.

Key words: ecological safety, environmental protection, sozology, election program, presidential elections.

Wprowadzenie

Kalendarium wyborcze w latach 2018-2020 wzmogło intensyfikację politycznych starań o względy głosujących. Wybory samorządowe, do Parlamentu Europejskiego, Sejmu i Senatu stały się preludem do zmagania o urząd Prezydenta RP. Parlamentarno-gabinetowy system rządów, izba wyższa w rękach opozycji rządowej oraz polaryzacja sceny politycznej nadały wyborom prezydenckim status priorytetowy. Niezwykle istotna – choć często marginalizowana w debacie publicznej – rola głowy państwa tym razem miała okazać się elementem strategicznym, stanowiącym o kształcie administracji rządowej. Prawo inicjatywy ustawodawczej, instytucja weta, wnioskowanie do Trybunału Konstytucyjnego o weryfikację zgodności ustaw z Konstytucją RP antycypowały obstrukcję parlamentarną w przypadku zwycięstwa kandydata opozycji.

Jednak sprowadzanie pierwszego obywatela wyłącznie do funkcji delegata reprezentującego interes partii jest tak niewłaściwe i krzywdzące, co niesprawiedliwe. Prezydent Rzeczypospolitej, poza partycypacją legislacyjną, ma również szereg prerogatyw aktywizujących politycznie. W porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów oraz Ministrem Spraw Zagranicznych reprezentuje Polskę na arenie międzynarodowej, ma wpływ na politykę kadrową, a także odpowiada za ratyfikację/wypowiadanie umów międzynarodowych. Na szczeblu ogólnopolskim nominuje premiera na wniosek większości parlamentarnej, koordynuje działalność rządu (wotum nieufności, dymisje, decyzje personalne) oraz fundamentalnych instytucji państwa przez wybór członków m.in.: Trybunały Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego, Rady Polityki Pieniężnej, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji czy Rady Dialogu Społecznego. Mandat zdobyty w głosowaniu bezpośrednim egzemplifikuje także przywilej nadawanie obywatelstwa, prawo łaski, ogłoszenie referendum (przy współpracy z ustawową większością członków Senatu RP), orędzie do narodu, tudzież nadawanie państwowych orderów i odznaczeń.

Prezydent RP to przede wszystkim najwyższy organ władzy wykonawczej, stojący na straży Konstytucji, suwerenności, bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 1-3). Jako najwyższy Zwierzchnik Sił Zbrojnych RP realizuje konstytucyjne obowiązki przy pomocy Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Ministerstwa Obrony Narodowej, Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Rady Gabinetowej. Choć ustawowe zapisy dotyczą głównie kompetencji związanych z zagrożeniami militarnymi, głowa państwa odpowiada za bezpieczeństwo obywateli w zdecydowanie szerszym zakresie, choćby przez implementację stanów nadzwyczajnych czy zatwierdzanie strategii bezpieczeństwa narodowego, która stanowi kompleksowe źródło wiedzy o zagrożeniach państwa.

Za ich eliminację odpowiadają poszczególne sektory bezpieczeństwa: polityczne, militarne, kulturowe, ekonomiczne oraz kluczowe w niniejszym opracowaniu – bezpieczeństwo ekologiczne. Aspekt sozologiczny, rezultat intensywnego rozwoju cywilizacyjnego oraz rosnącej świadomości obywateli, stał się nieodłącznym elementem dyskusji o sytuacji bieżącej oraz losach przyszłych pokoleń. Nie bez powodu pojawił się także w programach wyborczych kandydatów ubiegających się o urząd Prezydenta RP. Szumne deklaracje związane z bezpieczeństwem ekologicznym państwa miały stanowić kartę przetargową do Belwederu. I choć postulaty wyborcze kreują model idealny, ich treść mówi wiele o randze zagadnienia oraz istocie problematyki.

Celem niniejszej publikacji jest zatem wskazanie podobieństw oraz różnic w postulatach dotyczących bezpieczeństwa ekologicznego, które pojawiły się w dokumentach programowych kandydatów na urząd Prezydenta RP w 2020 roku. Autor posłużył się analizą treści, usystematyzował i skategoryzował dane dotyczące reprezentantów sześciu wiodących komitetów wyborczych, by odpowiedzieć na następujące pytania badawcze: Czy programy wyborcze kandydatów na urząd Prezydenta RP dotyczyły kwestii bezpieczeństwa ekologicznego?, Jakie rozwiązania dotyczące szeroko definiowanej sozologii proponowali kandydaci?, W jaki sposób można było zapoznać się z postulatami?, Czy zakres proponowanych rozwiązań wynikał bezpośrednio z prerogatyw prezydenckich?, Jaką cezurę czasową na realizację poszczególnych założeń zakładali kandydaci?, Czy wskazywali źródło finansowania?, Czy proponowane rozwiązania miały charakter innowacyjny?, Czy były zbieżne ze strategicznymi dokumentami RP? Czy nastąpiła korelacja czasowa między ich publikacją a terminarzem wyborczym?, Które z elementów bezpieczeństwa ekologicznego zaprezentowanych przez kandydatów były gradacyjnie zbieżne?, Jaki obraz problemów, z którymi przyjdzie się borykać przyszłym pokoleniom, wyłania się z niniejszych rozważań?

Hipotezę badawczą stanowi stwierdzenie, że debata nad bezpieczeństwem ekologicznym Rzeczypospolitej Polskiej na poziomie wyborów prezydenckich w 2020 roku pozostała bezprzedmiotowym sporem politycznym. Charakterystykę postulatów wyborczych oparto na literaturze naukowej, szczegółowym studium oficjalnych programów wyborczych, zapisie konwencji programowych, social mediach kandydatów oraz prasie.

Bezpieczeństwo ekologiczne w ujęciu teoretycznym

Typologia bezpieczeństwa narodowego klasyfikuje bezpieczeństwo ekologiczne zgodnie z kryterium przedmiotowym (Czupryński, 2015, s. 22), choć zdarzają się także publikacje, które za R. Ziębą rozpatrują zagadnienie szerzej, uwzględniając aspekt podmiotowy (interesu nacji, wspólnoty transgranicznej), przestrzenny (zagrożenia indywidualne, lokalne, regionalne, globalne), czasu (stan lub proces) czy sposobu organizacji (polityka unilateralna, sojusze, systemy bezpieczeństwa kooperacyjnego bądź zbiorowego) (1999, s. 30-32). Jako stosunkowo nowa dziedzina interdyscyplinarnych rozważań, choć bezsprzecznie ważna i ponadczasowa, bezpieczeństwo ekologiczne – potocznie nazywane również środowiskowym, wbrew opinii wielu badaczy (Jarmoszko, 2017, s. 19-22) – wciąż nie dysponuje ściśle sprecyzowaną istotą oraz zakresem (Górska-Rożej, 2013, s. 92), co koreluje z szerokim spektrum ujęć teoretycznych:

- bezpieczeństwo ekologiczne jako trwały i ciągły proces, zmierzający do osiągnięcia pożądanego stanu ekologicznego, zabezpieczający spokojną i zdrową egzystencję wszystkich elementów ekosystemu, przy użyciu różnych środków, zgodnych z zasadami współżycia wewnętrznego państwa i społeczności międzynarodowej (Haber, 1981, s. 34);
- bezpieczeństwo ekologiczne jako ochrona środowiska naturalnego przed takim sposobem jego użytkowania i jego degradacją, które mogą zagrażać istnieniu ludzi i społeczeństw (Molvaer RK, 1991, s. 175);
- bezpieczeństwo ekologiczne jako stan stosunków społecznych, w tym treści form i sposobów organizacji stosunków międzynarodowych, który nie tylko ogranicza oraz eliminuje zagrożenia ekologiczne, lecz także promuje pozytywne działania, umożliwiające realizację wartości istotnych dla istnienia i rozwoju narodów i państw (Pietraś, 1996, s. 89);
- bezpieczeństwo ekologiczne jako stan stosunków społecznych, w tym treści, form i sposobów działań, które ograniczają i eliminują zagrożenia ekologiczne, zapewniając wszechstronny i bezpieczny rozwój całej ludzkości (Dziamski, Nowosielski, 2012, s. 208);
- bezpieczeństwo ekologiczne jako trwały stan, wolny od zagrożeń naruszających dynamiczną równowagę środowiska naturalnego, który można uzyskać na drodze negatywnej (zwanej również bierną, np. neutralizacja, profilaktyka, usuwanie zagrożeń) lub pozytywnej (zwanej aktywną, np. zrównoważona polityka środowiskowa, promocja proekologicznych wartości, ekonomii, polityki) (Ciszek, 2016, s. 17);
- bezpieczeństwo ekologiczne jako stan stabilnego i niezakłóconego współistnienia człowieka oraz środowiska, związany z realizacją jego podstawowych potrzeb życiowych oraz gwarantujący poszanowanie jego praw podmiotowych wynikających z prawa do środowiska (Korzeniowski, 2012, s. 67).

Ostatnia z przytoczonych definicji ma charakter synkretyczny, spaja aksjologię przyrody z doktryną prawa obowiązującą w Rzeczypospolitej Polskiej, a precyzując – orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego. Bezpieczeństwo ekologiczne stało się przedmiotem burzliwej dyskusji już w latach 90., kiedy podejmowano prace nad obowiązującą ustawą zasadniczą. Wówczas ustawodawcy jednoznacznie wskazali, że wiodąca rola w procesie ochrony środowiska spoczywa na barkach władz publicznych, które zobligowano do prowadzenia racjonalnej, długofalowej polityki oraz powszechnego wsparcia dla obywatelskich inicjatyw zrównoważonego rozwoju (zob. szerzej: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 5, 68, 74, 86). Co istotne, Konstytucja nie zwalnia obywateli z obowiązku dbałości o stan środowiska, więcej – na przełomie lat uchwalono szereg ustaw precyzujących ów imperatyw, m.in.: nowelizowane 1 stycznia 2021 roku Prawo ochrony środowiska (Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska), Prawo wodne (Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne), Prawo geologiczne i górnicze (Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze), Ustawa o ochronie przyrody (Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody), Ustawa o lasach (Ustawa z dnia 29 września 1991 r. o lasach) czy Ustawa o ochronie zwierząt (Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt).

Omawiając bezpieczeństwo ekologiczne państwa, nie sposób pominąć zagrożeń związanych z funkcjonowaniem przyrody, warunków życia i rozwoju człowieka w tym środowisku. Związane z nimi czynniki niepożądane mają genezę antropomorficzną (wynikającą z działalności człowieka) oraz nieantropomorficzną (zjawiska naturalne) (Ciekanowski, 2010, s. 36). U ich źródła mogą pojawiać się następujące zdarzenia:

- niekontrolowana eksploatacja zasobów naturalnych i ekosystemów;
- masowe zanieczyszczenia chemiczne wody, powietrza i gleby;
- irracjonalna gospodarka odpadami komunalnymi, przemysłowymi lub nuklearnymi;
- innowacje technologiczne wpływające na zmiany atmosferyczne (dziura ozonowa, globalne ocieplenie, promieniowanie UV);
- katastrofy naturalne i przemysłowe;
- systematyczne zmniejszanie się zasobów wodnych, prowadzące do suszy, erozji gleb lub osuwisk (np. przez odwracanie brzegu rzek, nieodpowiedzialną gospodarkę leśną);
- chaotyczna urbanizacja związana z przyrostem naturalnym oraz dynamiczną migracją (zob. szerzej: Jakubczak, Flis, 2006, s. 113; Wiąckowski, Wiąckowska, 1999, s. 11-15).

O tym, że bezpieczeństwo ekologiczne jest istotnym komponentem bezpieczeństwa narodowego kraju, świadczy miejsce poświęcone zagadnieniu w strategicznych dokumentach: Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP, Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP czy Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022. Sozologiczna wizja Polski zawarta we wspomnianych materiałach źródłowych opiera się na dwóch kluczowych założeniach: poprawie jakości środowiska oraz działaniach prewencyjnych w wymiarze biologicznym, chemicznym, hydrologicznym, technologicznym, pożarowym, żywnościowym i epidemicznym. Interdyscyplinarny wymiar omawianego zagadnienia coraz częściej sięga także do kwestii związanych z klimatem i energetyką, co pozwala rozpatrywać problematykę w znacznie szerszym kontekście, który stanowi trzon interpretacyjny bezpieczeństwa ekologicznego wykorzystany w niniejszej publikacji.

Znaczenie bezpieczeństwa ekologicznego w programach wyborczych kandydatów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku**Andrzej Duda**

Ubiegający się o reelekcję Andrzej Duda program wyborczy oparł na kontynuacji postulatów zrealizowanych przy współpracy z rządem Zjednoczonej Prawicy, co miało stanowić o jego wiarygodności, skuteczności i zaangażowaniu w minionej kadencji. Zaprezentowany 1 maja (tuż przed planowaną pierwotnie na 10 maja pierwszą turą) program „Obronimy Polskę Plus”, w opinii prof. Rafała Chwedoruka z Uniwersytetu Warszawskiego, charakteryzowało pragmatyczne reagowanie na problemy dotyczące m.in. wykluczenia komunikacyjnego, suszy, zbiorników retencyjnych czy energii słonecznej, skupione na konserwatywnym ujęciu problematyki (Barejka, 2020). Dwiupółgodzinna prelekcja głowy państwa ograniczyła się wówczas do lapidarnych haseł związanych z bezpieczeństwem ekologicznym, które znalazły się także na oficjalnej stronie inkumbenta, jako element „Planu Dudy” (dokumentu związanego ze stabilizacją gospodarczą państwa po wybuchu pandemii) oraz programu politycznego w tradycyjnej formie (*Plan Dudy; Program wyborczy Andrzeja Dudy*).

Tabela 1

Postulaty EKO-KARTY Andrzeja Dudy

Czyste powietrze	<ul style="list-style-type: none"> – kontynuacja programu Czyste Powietrze – największego termomodernizacyjnego programu w Europie; celem programu jest dotowanie wymiany starych pieców i modernizacja budynków, która ma zagwarantować redukcję liczby polskich miast na liście 50 najbardziej zanieczyszczonych miast Europy; 304 mld zł do 2029 roku; – kontynuacja programu Mój Prąd – program dofinansowania mikroinstalacji fotowoltaicznych; – kontynuacja programu ulgi termomodernizacyjnej, przysługującej jednorodzinnym budynkom mieszkalnym za m.in. przyłącze techniczne do scentralizowanego źródła ciepła, rozpoczęcie korzystania ze źródeł odnawialnych lub implementację kogeneracji;
Zielona energia	<ul style="list-style-type: none"> – zrównoważony system energetyczny Polski – udział energii odnawialnej na poziomie energii konwencjonalnej do 2035 roku;
Miasto z klimatem	<ul style="list-style-type: none"> – elektryfikacja transportu publicznego – wsparcie zakupu elektrycznych autobusów szkolnych dla gmin; – zmiany prawne umożliwiające tworzenie terenów zielonych; – lokalne plany adaptacyjne do klimatu – np. tworzenie niebiesko-zielonej infrastruktury, zazielenienie miast, budowa retencji miejskiej; – Dom z Klimatem – program promujący wiedzę o budowie ekologicznych domów oraz pozyskiwaniu dotacji na ich budowę; – Bonus klimatyczny – dofinansowanie budowy nowych domów, wyposażonych w ekologiczne źródło ogrzewania, panele fotowoltaiczne lub przydomową ładowarkę do samochodów elektrycznych;
Zasoby wody	<ul style="list-style-type: none"> – Moja woda, czyli tzw. „oczko +” – program, który dotuje zagospodarowanie wód opadowych; 5 000 zł dotacji na budowę przydomowych zbiorników retencyjnych; docelowy budżet na lata 2020-2024 sięgający 100 mln zł; – dofinansowanie efektywnych systemów nawadniania; – Krajowy Program Rozwoju Retencji;
Ochrona przyrody i bioróżnorodności	<ul style="list-style-type: none"> – Polskie lasy – narodowy program sadzenia drzew; – zwiększenie finansowania parków narodowych z budżetu państwa; – zrównoważony i wielofunkcyjny model gospodarki leśnej;
Nadzór nad odpadami	<ul style="list-style-type: none"> – nadzór nad obiegiem odpadów; – wzmocnienie systemu kar za przestępstwa przeciw środowisku; – producenci obarczeni odpowiedzialnością oraz kosztami utylizacji odpadów, – program wsparcia recyklingu oraz inwestycji budowy instalacji gospodarki odpadami.

Rozwój pandemii Covid-19 zakłócił kalendarz wyborczy. Stan zagrożenia epidemicznego, polityczny impas w rządzie Zjednoczonej Prawicy, intensyfikacja działań ukierunkowanych na przeprowadzenie wyborów korespondencyjnych oraz perspektywa kryzysu konstytucyjnego wpłynęły na decyzję o zmianie terminu wyborów, które miały odbyć się 28 czerwca. Gdy okazało się, że do wyłonienia nowego Prezydenta RP należy przeprowadzić drugą turę, Andrzej Duda już 3 lipca zaprezentował dokument znacznie rozszerzający postulaty związane z bezpieczeństwem ekologicznym – Eko-kartę (*EKO-KARTA*, zob. tabela 1). Tym razem, obok postulatów dedykowanych środowiskom wiejskim (walka z suszą, wyrównanie dopłat unijnych na rzecz modernizacji rolnej, promocja ekologicznej żywności, ochrona polskich produktów), sztab wyborczy postanowił zainteresować postulatami także elektorat miejski i młodzież. Przyjęta strategia miała zagwarantować urzędującemu prezydentowi dodatkowe poparcie, gdyż jak wynika z badania Quality Watch z czerwca 2020 roku, aż 82% ankietowanych Polaków było wówczas świadomych problemów ekologicznych, 75% osób poniżej 35. roku życia dostrzegało postępujący kryzys klimatyczny, a 44% ogółu podejmowało działania proekologiczne bez względu na ponoszone koszty własne (Badanie Quality Watch dla BIG InfoMonitor, 2020). W związku z wyrównaną walką sondażową, rozbudowa programu o kwestie dotyczące ochrony środowiska miała w założeniu antycypować wzrost poparcia dla inkumbenta w drugiej turze, przy czym trudno o wymierną weryfikację niniejszej prognozy.

Kandydaci Platformy Obywatelskiej

Rafał Trzaskowski do walki o urząd Prezydenta RP przystąpił nieco później niż rywale, ponieważ dopiero 15 maja, tuż po rezygnacji pierwszej kandydatki z ramienia PO, Małgorzaty Kidawy-Błońskiej. Szczegółowy program wyborczy opinia publiczna poznała dopiero na kilka dni przed pierwszą turą wyborów prezydenckich, 25 czerwca 2020 roku. Preludium do „Nowej Solidarności” w kwestiach dotyczących ochrony środowiska i klimatu była Uchwała Rady Krajowej Partii Zieloni w sprawie wyborów prezydenckich z 24 maja 2020 roku. Jej podjęcie wynikało z deklaracji poparcia kandydata dla 21 Zielonych Postulatów dotyczących transformacji energetycznej, ochrony przyrody, zwierząt, propozycji gospodarczych oraz związanych z prawami człowieka (*Zieloni popierają Rafała Trzaskowskiego w wyborach prezydenckich*, 2020). Oprócz implementacji Zielonego Ładu, odejścia od węgla do 2040 roku – w ogrzewaniu do 2030 roku – a także powołania Rady ds. Klimatu i Transformacji Energetycznej, urzędujący prezydent Warszawy zobowiązał się także do realizacji zagadnień ilustrowanych przez tabelę 2.

Tabela 2

Uchwała Rady Krajowej Partii Zieloni z 24 maja 2020 roku w sprawie wyborów prezydenckich w 2020 roku – postulaty dotyczące klimatu i ekologii

Transformacja energetyczna	<ul style="list-style-type: none"> – neutralność klimatyczna zostanie osiągnięta w latach 2040-2050; – powołanie Sekretarza Stanu ds. Ochrony Środowiska, Klimatu i Transformacji Energetycznej; – dotacje do wymiany kopciuchów i termomodernizację budynków; – zaostreżenie systemu kontroli nad emisją przemysłową;
Ochrona przyrody	<ul style="list-style-type: none"> – rozbudowa oraz powołanie nowych parków narodowych; – nowelizacja ustawy o lasach, wprowadzająca ochronę bioróżnorodności oraz społeczny nadzór nad działaniami leśników, w tym wycinki drzew; – zatrzymanie przekopu Mierzei Wiślanej; – implementacja Programu Walki z Suszą, bazującego na renaturyzacji rzek i małej retencji;
Ochrona zwierząt	<ul style="list-style-type: none"> – powołanie Rzecznika Praw Zwierząt; – zakaz hodowli zwierząt futerkowych, chowu klatkowego, uboju rytualnego oraz wykorzystywania zwierząt w cyrkach; – nowelizacja ustawy o ochronie zwierząt – konie ze statusem zwierząt towarzyszących; – czasowy zakaz polowania na ptaki; – nowelizacja ustawy ws. zwalczania afrykańskiego pomoru świń;
Rolnictwo	<ul style="list-style-type: none"> – implementacja założeń Europejskiego Zielonego Ładu w rolnictwie w myśl strategii KE „od pola do stołu”;
Transport	<ul style="list-style-type: none"> – walka z wykluczeniem komunikacyjnym – rozwój transportu kolejowego.

„Nowa Solidarność” stanowiła zatem rodzaj strategicznego suplementu dla dezyderatów Partii Zielonych. Kandydat Platformy Obywatelskiej postanowił przypomnieć wyborcom o istocie problematyki środowiskowej, fundamencie autorskiej wizji prezydentury na lata 2020-2025. Program polityczny uzupełnił o szereg zapisów dotyczących sektora energetycznego. Podkreślił jednoznaczne stanowisko wobec neutralności klimatycznej, zapowiadając weto wobec ustaw spowalniających ów proces. Zapowiedział, że nowo utworzona Rada Bezpieczeństwa Energetycznego wspomogą, dzięki unijnym funduszom, stopniową restrukturyzację przemysłu wydobywczego na Śląsku, co pozwoli traktować polski węgiel wyłącznie jako rezerwę infrastruktury krytycznej.

Samorządy lokalne zostały zdefiniowane jako beneficjent platform inwestycyjnych, gwarantujących finansowanie wymiany kopciuchów, termomodernizację budynków czy instalację OZE – łączna kwota przeznaczona na ten cel do 2030 roku miałyby sięgnąć blisko 120 mld zł. W ten sposób, według kandydata, każde gospodarstwo domowe mogłoby liczyć na dotację rządu 10 000 zł w ramach walki ze smogiem (*Wizyta w Pabianicach*, 2020). Z kolei troska o bezpieczeństwo hydrologiczne kraju stałaby się domeną Rady Gabinetowej już na pierwszym posiedzeniu zwołanym przez prezydenta *in spe*.

Rafał Trzaskowski wiele uwagi poświęcił również ochronie środowiska naturalnego. Publicznie agitował za implementacją systemu kaucyjnego na wzór naszych zachodnich sąsiadów, kategorycznym zakazem importu śmieci do Polski, obciążeniem producentów kosztami utylizacji odpadów rodzimej produkcji. Zaproponował ustanowienie Puszczy Białowieskiej nowym parkiem narodowym, redukcję wyrębu lasów państwowych o 30%, ale też powołanie obywatelskiej rady nadzorującej działalność Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Porządek normatywny miał zostać uzupełniony o instytucję Rzecznika Ochrony Zwierząt, a polityka agrarna o kampanie promujące zdrową żywność i gospodarstwa agroturystyczne.

Warto nadmienić, że program wyborczy poprzedniczki Rafała Trzaskowskiego, Małgorzaty Kidawy-Błońskiej, w omawianej tematyce nie pozostawiał złudzeń, że ma charakter wtórny. Zdawkowe, marginalne potraktowanie kwestii dotyczących środowiska oraz klimatu zostało sprowadzone wyłącznie do lapidarnego postulatu utworzenia Rady Bezpieczeństwa Klimatycznego (*Konwencja wyborcza Małgorzaty Kidawy-Błońskiej*, 2020). Sytuację mógłby rozwiązać skodyfikowany program wyborczy na oficjalnej stronie kandydatki, jednak ten nigdy nie został udostępniony.

Szymon Hołownia

Spekulacje dotyczące startu Szymona Hołowni w wyborach prezydenckich 2020 roku pojawiały się w przestrzeni publicznej już jesienią 2019 roku. Kiedy konferansjer, dziennikarz i publicysta zdecydował się wziąć udział w wyścigu prezydenckim, medialne doniesienia jednoznacznie skazywały go na porażkę, doszukując się analogii do sylwetki Pawła Kukiza przed 5 laty. Kojarzony z TVN showman, podobnie jak poprzednik, głosił antysystemowe postulaty kierowane ku elektoratowi centrowemu, był apartyjny, niezależny oraz charyzmatyczny, co w połączeniu z ciężką pracą i efektem świeżości tym razem miało przynieść zwycięstwo na miarę Wołodomyra Zeleńskiego. Nadzieję pokładano w merytoryce.

Już 7 lutego, 2 dni po inauguracji kampanii prezydenckiej przez marszałek Elżbietę Witek, Szymon Hołownia zaprezentował zdecydowanie najbardziej obszerną broszurę programową ze wszystkich kandydatów ubiegających się o urząd Prezydenta RP w 2020 roku (*Szymon Hołownia przedstawił swój program wyborczy*, 2020). „Nowy prezydent. Wizja prezydentury” została oparta na czterech filarach: solidarnej Polsce, samorządach oraz działalności obywatelskiej, bezpieczeństwie narodowym oraz środowisku naturalnym (*Nowy prezydent. Wizja prezydentury*, 2020, s. 16-19). Syntezę dwóch ostatnich stanowią dokumenty poświęcone bezpieczeństwu ekologicznemu: Program w zakresie ochrony środowiska i zasobów naturalnych, a także Priorytety nowoczesnej polityki klimatycznej (*Klimat na wzrost*, 2020).

Tabela 3

Program w zakresie ochrony środowiska i zasobów naturalnych Szymona Hołowni

Woda	<ul style="list-style-type: none"> – pierwsze posiedzenie Rady Gabinetowej poświęcone ogłoszeniu kryzysu wodnego w Polsce; – przyspieszenie prac nad Programem Rozwoju Retencji na lata 2021-2027 oraz Planu Przeciwdziałaniu Skutkom Suszy; – rezygnacja z regulacji rzek i przekopu Mierzei Wiślanej; – program odbudowy zasobów wodnych i gromadzenia wody, obejmujący m.in. inwestycję w małą retencję, renaturalizację rzek, zalesianie; – ochrona mokradeł, bagien i torfowisk; – likwidacja melioracji osuszającej; – dotacje dla rolników za utratę ziemi pod uprawy lub implementację rozwiązań takich jak uprawa bezplużna czy pozostawianie resztek poźniwnych; – nowelizacja przepisów zagospodarowania przestrzennego na rzecz rozbudowy terenów zielonych przez deweloperów; – wzrost opłat za wodę służącą do mycia samochodów czy podlewania trawników;
Powietrze	<ul style="list-style-type: none"> – rozszerzenie programu Czyste Powietrze o 100% dofinansowanie do wymiany „kopciuchów” dla najbiedniejszych rodzin – zakaz ich użytkowania od 2030 roku; – redukcja smogu oraz walka z wykluczeniem komunikacyjnym przez nowelizację ustawy o publicznym transporcie zbiorowym – reforma związanej z tym subwencji samorządowej; – Zielony Autobus – fundusz wymiany autobusów na zeroemisyjne, uzupełniony o czasowe zniesienie akcyzy na prąd użytkowany w transporcie zbiorowym; – wprowadzenie minimum środowiskowego przy pierwszej rejestracji auta; – strefy niskoemisyjne w miastach w oparciu o europejskie normy emisji spalin; – konwersja silników spalinowych na elektryczne; – rozbudowa infrastruktury do ładowania aut elektrycznych; – dotacje do wymiany taksówek i samochodów dostawczych na elektryczne;
Lasy, morze, parki narodowe	<ul style="list-style-type: none"> – 5% przychodów Lasów Państwowych jako dotacja dla parków narodowych; – powstanie dwóch nowych parków narodowych; – uzgodnienie z głowami państw bałtyckich preferencji dla połowowych przedsiębiorstw rodzinnych; – zwolnienie z podatku gruntowego i zakaz polowań na chronionych terenach prywatnych w zamian za udostępnienie ich odwiedzającym;
Odpady	<ul style="list-style-type: none"> – wdrożenie zasady rozszerzonej odpowiedzialności producentów oraz szeroki nadzór; – spadek roli spalania śmieci; – wdrożenie systemu kaucyjnego dla napojów; – wdrożenie selektywnej zbiórki i przetwarzania bioodpadów; – redukcja zmarnowanej żywności o 50% do 2030 roku; – walka z nielegalnym importem odpadów do Polski;
Prawa zwierząt	<ul style="list-style-type: none"> – powołanie pełnomocnika prezydenta ds. spraw zwierząt; – zakaz hodowli zwierząt futerkowych; – nowe regulacje środowiskowe dla przemysłowych zakładów hodowli zwierząt; – zakaz polowania na ptaki.

Program w zakresie ochrony środowiska i zasobów naturalnych został podzielony na pięć bloków tematycznych, określonych mianem priorytetowych, czyli objętych tzw. zielonym wetem. Kandydat zadeklarował także, że ciężarem finansowania programów ochrony środowiska zostanie obciążony Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wraz z lokalnymi oddziałami nadzorowanymi przez samorządy, które dzięki decentralizacji zyskają szerokie spektrum inwestycyjno-normatywne (*Karta samorządowa Szymona Hołowni, 2020; Środowisko – nasze wspólne dobro, 2020*).

Tabela 4

Klimat na wzrost – priorytety nowoczesnej polityki klimatycznej Szymona Hołowni

Zmiany zaczęte od siebie	<ul style="list-style-type: none"> – fotowoltaika w obiektach Kancelarii Prezydenta; – termomodernizacja budynków Kancelarii Prezydenta; – prezydenckie patronaty dla inicjatyw promujących neutralność klimatyczną Polski;
Sprawiedliwa zielona transformacja	<ul style="list-style-type: none"> – przygotowanie kompleksowego planu sprawiedliwej transformacji; – inwestycje w rozproszoną energetykę odnawialną, ze znaczącą rolą prosumentów i spółdzielni energetycznych; – rozwój i modernizacja sieci przesyłowych i dystrybucyjnych oraz rozbudowa połączeń międzysystemowych, które do 2040 roku pozwolą pozyskiwać ok. 40% energii ze źródeł odnawialnych; – reforma strategicznych Spółek Skarbu Państwa, odpowiedzialnych za sektor energetyczny; – koniec z wydobyciem węgla kamiennego w 2040 roku; – „Pomagam w transformacji” – prezydencki program restrukturyzacji terenów górnictwa; – niskoemisyjnie ciepłownie oparte na gazie ziemnym;
Dyplomacja klimatyczna	<ul style="list-style-type: none"> – negocjacje klimatyczne w ONZ priorytetem prezydenckiej polityki zagranicznej; – wdrażanie polityki klimatycznej UE; – dyplomacja ekonomiczna jako element promocji polskich rozwiązań na rzecz ochrony klimatu; – powołanie Narodowej Rady Klimatycznej; – zmiany klimatyczne przedmiotem obrad Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Rady Gabinetowej;
Innowacje technologiczne i społeczne	<ul style="list-style-type: none"> – inwestycje w programy badawcze, obejmujące m.in.: elektrolizę wodoru, zastosowanie akumulatorów w transporcie i energetyce, zeroemisyjny i autonomiczny transport publiczny, zielone budownictwo czy wiatry morskie; – samorządowy priorytet dla budowy domów zeroemisyjnych w ramach polityki lokalowej; – utworzenie zielonych spółdzielni energetycznych; – wzrost znaczenia banków spółdzielczych w finansowaniu zielonej transformacji;
Zielone weto	<ul style="list-style-type: none"> – sprzeciw wobec inicjatyw spowalniających implementację neutralności klimatycznej.

O problematyce sozologicznej w programie Szymona Hołowni można było przeczytać także w rozważaniach dotyczących współpracy unijnej (implementacja Zielonego Ładu, neutralność klimatyczna do 2050 roku, program kompleksowej transformacji Śląska) (*Nasz europejski dom*, 2020), polityki gospodarczej (inwestycje w transport kolejowy, modernizacja Intercity do standardu 250km/h, wzrost częstotliwości pociągów, budowa kolejowego tranzytu wschód-zachód w celu redukcji pojazdów ciężarowych) (*Gospodarka na pokolenia*, 2020), czy też edukacji (edukacja oraz kampanie proekologiczne) (*dla przyszłości – przyszłość dla edukacji*, 2020). Żaden z kontrkandydatów nie mógł pochwalić się tak dalece interdyscyplinarnym ujęciem bezpieczeństwa ekologicznego w postulatach wyborczych.

Robert Biedroń

Program wyborczy Roberta Biedronia został zaprezentowany 1 marca, w trakcie konwencji inauguracyjnej działalności 525 lokalnych „komitetów Biedronia” (*Wybory prezydenckie 2020. Zjazd komitetów Roberta Biedronia*, 2020). Kandydat Lewicy zaprezentował postulaty charakterystyczne dla rodzimej formacji, jednak pierwotnie wizja prezydentury w kwestii bezpieczeństwa ekologicznego odnosiła się do lapidarnych haseł o rezygnacji z energetyki węglowej do 2035 roku czy organizacji europejskiego szczytu klimatycznego tuż po objęciu urzędu Prezydenta RP, dzięki czemu Polska stałaby się liderem zielonej transformacji na Starym Kontynencie (*Program wyborczy Roberta Biedronia*, 2020). Według terminarza walki z pandemią „Zdrowa Polska-Nowa Nadzieja”, oznaczanego w social mediach jako #PlanBiedronia, już od czerwca 2020 roku blisko 100 mld zł miałyby zostać rozdysponowane na rzecz budowy

paneli fotowoltaicznych oraz światłowodów, by przywrócić prepandemiczną dynamikę rozwoju gospodarczego i zrealizować wspomniany wyżej cel (*Zdrowa Polska – Nowa Nadzieja*, 2020, s. 6).

Tabela 5

Plan inwestycyjny Biedronia – założenia dotyczące środowiska i klimatu

Energetyka słoneczna	<ul style="list-style-type: none"> – 2 mln paneli słonecznych źródłem darmowego prądu w gospodarstwach domowych – koszt szacunkowy 40-50mld zł; – budowa fabryki modułów fotowoltaicznych na Śląsku receptą na realizację w regionie tzw. Zielonego Ładu;
Czysty i dostępny transport publiczny	<ul style="list-style-type: none"> – element walki z wykluczeniem komunikacyjnym; – emisja spalin dzięki użytkowaniu niskoemisyjnych pojazdów; – modernizacja dróg gminnych z budową szerokich pasów zieleni; – rozbudowa ścieżek dla pieszych i rowerzystów; – rozwój lokalnych połączeń kolejowych; – reorganizacja lokalnego transportu autobusowego – zmiana ram czasowych;
Innowacje w edukacji, przemyśle i ochronie zdrowia	<ul style="list-style-type: none"> – 2% PKB przekazane na badania oraz rozwój polskiej energetyki i modernizację przemysłu; – 200 mln zł przez 300 lat dla Laboratorium Odnawialnych Źródeł Energii w Katedrze Techniki Politechniki Śląskiej;
Czyste rzeki i jeziora w całej Polsce	<ul style="list-style-type: none"> – utrzymanie dzikich brzegów 11 głównych rzek w Polsce; – budowa nowych zbiorników retencyjnych i oczyszczalni ścieków; – nadzór nad terenami zielonymi i łąkami państwowymi; – dofinansowania remontów przydomowych oczyszczalni ścieków.

Dopiero 6 czerwca, 3 dni po ogłoszeniu nowego kalendarza wyborczego, Robert Biedroń przedstawił wyborcom nowe propozycje programowe (*Plan Inwestycyjny Biedronia*, 2020), które tym razem opierały się głównie na kwestiach związanych z bezpieczeństwem ekologicznym – 4 postulaty z 6 dotyczyły środowiska i klimatu, co przedstawia tabela 5. Plan inwestycyjny lidera Wiosny został oparty na przygotowywanym wówczas przez UE Planie Obudowy, zwanym również nowym Planem Marshalla. Były prezydent Słupska, w obawie przed zablokowaniem 280 mld zł dla Polski w związku z zarzutami nieprzestrzegania praworządności, stawianymi polskiemu rządowi przez Komisję Europejską i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (*List do Premiera RP Mateusza Morawieckiego*, 2020), wystosował także oficjalne pismo do Premiera Mateusza Morawieckiego. W liście nawoływał do zmiany polityki, w przeciwnym razie rekordowa kwota na ekologiczno-cyfrową transformację gospodarczą, pozwalająca na zrównoważoną odbudowę po pandemii, zostałaby znacznie ograniczona (Rada UE). Wówczas jego postulaty zostałyby pozbawione źródła finansowania, co zresztą zdecydowanie wyróżniało kandydata na tle pozostałych, bo jako jedyny precyzyjnie je wskazał.

Władysław Kosiniak-Kamysz

Władysław Kosiniak-Kamysz zdecydował się zaprezentować program wyborczy podczas inauguracyjnej konwencji wyborczej 29 lutego. W obszernym, podzielonym na 7 rozdziałów tematycznych planie zatytułowanym „Nadzieja dla Polski”, bezpieczeństwo ekologiczne znalazło się wśród zagadnień dotyczących „Polski przyszłości” (*Nadzieja dla Polski*, 2020, s. 16-18). Lider ludowców agitował za stopniową rezygnacji z energetyki węglowej na rzecz rozproszonych, odnawialnych źródeł energii, w tym budowy morskich farm wiatrowych, paneli fotowoltaicznych czy też biogazowni. Nie zapomniał również o historycznej spuściznie Wincentego Witosa – zaproponował 0% stawkę VAT na zdrową żywność, obstrukcję wobec umowy UE-Mercosur,

podniesienie unijnych dopłat do wysokości 1200 zł/ha, implementację Programu Małej Retencji oraz Funduszu Wzajemnej Pomocy w Stabilizacji Dochodów Rolniczych.

Tabela 6

Polska w zgodzie z naturą – czyste środowisko, zdrowa żywność

0% VAT na tradycyjną, zdrową żywność	<ul style="list-style-type: none"> – konkurencyjne ceny producentów tradycyjnej żywności w zestawieniu z produkcją masową; – wzrost dostępności polskich produktów; – brak pośredników – niższe koszty żywności;
Zielona energia	<ul style="list-style-type: none"> – 50% udział OZE w polskim miksie energetycznym do 2030 roku; – ewolucja zagłębi węglowych do liderów zielonej energii w Polsce; – implementacja procedur ułatwiających budowę biogazowni opartych na beztlenowej fermentacji; – rozproszona energetyka słoneczna; – panele fotowoltaiczne w budynkach użyteczności publicznej;
Morskie farmy wiatrowe	<ul style="list-style-type: none"> – udział elektrowni wiatrowych w sektorze energetycznym w wysokości 20%; – budowa nowoczesnych farm wiatrowych na Bałtyku o mocy 6 GW do 2025 roku;
Program małej retencji	<ul style="list-style-type: none"> – program budowy zbiorników retencyjnych do 5 000 m²;
Umowa UE-MERCOSUR	<ul style="list-style-type: none"> – sprzeciw wobec bezcłowego importu produktów rolno-spożywczych z krajów Ameryki Południowej, przyczyniającego się do spadku konkurencyjności lokalnych produktów oraz niszczenia lasów Amazonii.

Zagadnienia sozologiczne poruszył także w „Planie dla Polski”, który został poświęcony walce z pandemią. Wśród wiodących problemów wyróżniona została problematyka suszy jako zagrożenia silnie destabilizującego państwo. W związku z tym Władysław Kosiniak-Kamysz zaproponował, by rolnicy zostali zwolnieni z opłat za wodę przeznaczoną do nawadniania upraw, a proces wypłaty odszkodowania za suszę z 2019 roku znacznie przyspieszył. Zadeklarował także, że jako Prezydent RP, oprócz programu budowy małych zbiorników retencyjnych, opowie się za implementacją rozwiązań promujących rozwój metod agrotechnicznych, które zwiększają ilość wody w glebie (*Plan dla Polski*, 2020, s. 6).

Krzysztof Bosak

Zdecydowanie najmniej uwagi bezpieczeństwu ekologicznemu w kampanii wyborczej poświęcił reprezentant Konfederacji, Krzysztof Bosak. Lider Ruchu Narodowego „Nowy porządek” zaprezentował 12 maja. Przygotowana broszura miała stanowić panaceum na kontrowersje związane z przeprowadzeniem wyborów prezydenckich, które pozwoliłoby także odrestaurować pozycję Rzeczypospolitej Polskiej na arenie międzynarodowej w duchu konserwatywnych wartości. Wśród 27 tez konstytucyjnych, zaledwie jedna dotyczy sozologii, konkretnie – polskich złóż surowców naturalnych oraz Lasów Państwowych. Kandydat na prezydenta postulował, by polityka wydobywcza państwa była zracjonalizowana i prowadzona z troską o środowisko naturalne oraz bezpieczeństwo lokalnych społeczności (*Nowy porządek*, 2020, s. 26), a dochody przeznaczano na badania, rozwój lub cele ogólnospołeczne. I choć w trakcie kampanii kandydat potrafił opowiedzieć się za rozwojem energetyki jądrowej czy kontynuacją wydobycia węgla, niechętnie podejmował polemikę sozologiczną ze względu na przekonanie o wtórnym znaczeniu zagadnienia dla polskiej racji stanu (Obłuska, 2020).

Podsumowanie

Bezpieczeństwo ekologiczne jest kluczowym komponentem bezpieczeństwa narodowego. Nadmierna eksploatacja zasobów naturalnych, skażenia chemiczne, technologie powodujące zmiany klimatyczne, nieodpowiedzialne gospodarowanie odpadami, dynamiczna urbanizacja czy klęski żywiołowe to tylko część zagrożeń mających realny wpływ na system bezpieczeństwa narodowego RP. Chociaż eliminacja ryzyka wydaje się zadaniem trudnym ze względu na interdyscyplinarny wymiar problematyki, władze publiczne zostały zobowiązane do poprawy jakości środowiska i podejmowania działań prewencyjnych niezależnie od źródła przyczyny – antropomorficzne bądź nie – optymalizując politykę w tym zakresie. Troska o bezpieczeństwo obywateli sprowadza się zatem do identyfikacji wymiaru zagrożenia (biologiczne, chemiczne, hydrologiczne, żywnościowe, energetyczne, klimatyczne itd.) oraz skutecznej administracji. W efekcie bezpieczeństwo ekologiczne należy zdefiniować jako poszukiwanie konsensusu między rozwojem cywilizacyjnym a eksploatacją przyrody.

Przeprowadzony wywód potwierdził hipotezę, że debata nad bezpieczeństwem ekologicznym Rzeczypospolitej Polskiej w wyborach prezydenckich 2020 roku przyjęła formę akademickiego sporu, który, ze względu na ograniczoną moc sprawczą urzędu i kampanijne realia, zdominował populizm. Zagadnienia sozologiczne poruszane przez kandydatów skupiły się wokół konkluzji zbieżnych ze strategicznymi dokumentami RP, co z jednej strony stanowiło podłoże do dyskusji o istotnych problemach, z którymi przyjdzie się borykać przyszłym pokoleniom, a z drugiej znacznie spłyciło perspektywę poznawczą i poziom merytoryczny sporów. W centrum rozważań znalazła się zatem partycypacja w Europejskim Zielonym Ładzie, a wraz z nią transformacja energetyczna, susza, walka ze smogiem czy utylizacja odpadów, na co zwrócili uwagę wszyscy kandydaci, rzadziej z kolei poruszano kwestie produkcji żywności, rozszerzenia form ochrony przyrody czy praw zwierząt, za co należy docenić Szymona Hołownię, Rafała Trzaskowskiego i Władysława Kosiniaka-Kamysza. Jednocześnie trudno wyłonić z tak obszernego materiału badawczego elementy programowe, które bez wątplenia można nazwać innowacyjnymi, gdyż propozycje utworzenia instytucji odpowiedzialnych za dyplomację środowiskową z pewnością do takich nie należą.

Proponowane cezury czasowe oraz kwoty na realizację postulatów w zdecydowanej większości opierały się na subiektywnej ocenie i nieokreślonych bliżej zasobach finansowych. Chociaż zdecydowany prym w kwestii bezpieczeństwa ekologicznego – zarówno pod kątem przygotowania merytorycznego, wieloaspektowości zagadnienia, spójności, jak też precyzji terminarza – wiódł Szymon Hołownia (tuż za nim uplasował się Rafał Trzaskowski z poparciem Zielonych), należy oddać Robertowi Biedroniowi, że jako jedyny wskazał klarowny sposób na realizację postulatów poprzez partycypację w Instrumencie na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności UE. Pomimo lapidarnych deklaracji Małgorzaty Kidawy-Błońskiej w kwestii bezpieczeństwa ekologicznego, negatywnym liderem pozostał Krzysztof Bosak, który dewalutował istotę zagadnienia w dyskursie publicznym.

Trudno jednak o rzeczową debatę, kiedy problematyka zostaje poddana próbie kampanii wyborczej, zorientowanej na przekonanie demokratycznej większości. Sztaby wyborcze, świadome rosnącego znaczenia sozologii wśród elektoratu, sprawnie manipulowały strategią komunikacyjną, wykorzystując światowy trend jako magnes na niezdecydowanych, stąd uzasadnione odwoływanie się do proekologicznych wartości na krótko przed świętem demokracji. Warto zauważyć, że problematyka bezpieczeństwa ekologicznego w wyborach prezydenckich 2020 roku była także podejmowana przez obywateli – wtargnięcie aktywistów Młodzieżowego Strajku Klimatycznego na konwencję programową Małgorzatę Kidawę-Błońską (*Aktywiści klimatyczni na konwencji*

Małgorzaty Kidawy-Błońskiej, 2020) – oraz organizacje pozarządowe – mowa o Kantar Polska i Global Compact Network Poland, które zaprosiły kandydatów do debaty „Kryzys klimatyczny: scenariusze dla Polski” (*Debata klimatyczna z udziałem kandydatów na prezydenta*, 2020). W pierwszym przypadku aktywiści zostali zbyci hasłami o współpracy, a w drugim „zamiast spójnych deklaracji i przejrzystych programów widzowie otrzymali papkę pełną okrągłych słów, lukrowanych obietnic, a nawet fake newsów”, jak celnie podsumował dwugodzinne spotkanie ekspert portalu Energetyka24.pl, J. Wiech (2020).

Mimo usilnych starań, merytorycznych prób i sztabu ekspertów, zeszłoroczna kampania prezydencka pozostawia szerokie pole do dyskusji nad antycypacją bezpieczeństwa ekologicznego Rzeczypospolitej Polskiej w ciągu najbliższych lat. Dyskusji ponad partykularnymi interesami, ideologicznymi podziałami, traktującej o istocie zagadnienia, dalekiej od upolityczniania, a jednocześnie przyspieszającej działania zmierzające do eliminacji kolejnych zagrożeń. Należy oddać, że niewątpliwie o takich właśnie rozmawiali kandydaci zeszłorocznych wyborów prezydenckich, chociaż forma sporu nie odpowiadała jego randze. Istotnym pozostaje fakt, że bezpieczeństwo ekologiczne na stałe zagościło w agendzie polskiej debaty publicznej.

Bibliografia

Akty prawne:

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 r., Nr 92, poz. 880).

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r., poz. 1566).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 1997 r., Nr 111, poz. 724).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627).

Ustawa z dnia 29 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 1991 r., Nr 101, poz. 444).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2011 r., Nr 163, poz. 981).

Literatura:

Ciekanowski, Z. (2010). Rodzaje i źródła zagrożeń bezpieczeństwa. *Bezpieczeństwo i technika pożarnicza*, 1, 27-46.

Ciszek, M. (2016). Bezpieczeństwo ekologiczne (środowiskowe) i kultura bezpieczeństwa ekologicznego (środowiskowego). *Kultura Bezpieczeństwa*, 5, 11-22.

Czupryński, A. (2015). Bezpieczeństwo w ujęciu teoretycznym. W: A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina (red.), *Bezpieczeństwo. Teoria – Badania – Praktyka* (s. 9-24). Józefów: Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwożarowej, Państwowy Instytut Badawczy.

Dziamski, Z., Nowosielski W. (2012). Teoretyczne założenia bezpieczeństwa. *Prace naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Edukacja Techniczna i Informatyczna 2012 z. VII*. Częstochowa, 201-215.

Górska-Rożej, K. (2013). Bezpieczeństwo ekologiczne w ogólnym systemie bezpieczeństwa państwa. *Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej*, 4(8), 84-100.

Haber, J. (1981). Bezpieczeństwo jako determinanta stosunków międzynarodowych. W: *Determinanty polityki zagranicznej i międzynarodowej*. Warszawa.

Jakubczak, R., Flis, J. (2006). *Bezpieczeństwo narodowe Polski XXI wieku*. Warszawa: Bellona.

Jarmoszko, S. (2017). O bezpieczeństwie ekologicznym w kontekście antroposfery bezpieczeństwa. W: M. Kubiak, M. Tołwiński (red.), *Bezpieczeństwo w perspektywie ekologicznej* (s. 15-46). Warszawa-Siedlce: Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach.

Korzeniowski, P. (2012). *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

- Molvaer, RK. (1991). Environmentally Induced Conflicts? A Discussion Based on Studiem from the Horn of Africa. *Bulletin of Peace Proposals*, 22(2).
- Pietraś, M. (1996). *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*. Lublin: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej.
- Szyja, P. (2013) *Wymiar ekonomiczny i społeczny bezpieczeństwa ekologicznego w Polsce*. Ekonomia dla przyszłości. IX Kongres Ekonomistów Polskich. Warszawa.
- Wiąckowski, S., Wiąckowska, I. (1999). *Globalne zagrożenia środowiska*. Kielce: Katedra Ekologii i Ochrony Środowiska WSP.
- Zięba, R. (1999). *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Źródła internetowe:

- Aktywiści klimatyczni na konwencji Małgorzaty Kidawy-Błońskiej*. (2020). Pobrane z: www.greenpeace.org.
- Badanie Quality Watch dla BIG InfoMonitor*. (2020). *Problem zmian klimatycznych jest Polakom bliski, zaangażowanie w działania ekologiczne rośnie z wiekiem*. Pobrane z: www.infowire.pl.
- Barejka, P. (2020). *Wybory 2020. Andrzej Duda ogłosił program. Ekspert o wystąpieniu: "Może pójść na marne"*. Pobrane z: www.onet.pl.
- Debata klimatyczna z udziałem kandydatów na prezydenta*. (2020). Pobrane z: www.youtube.pl.
- Edukacja dla przyszłości – przyszłość dla edukacji*. (2020). Pobrane z: www.holownia2020.pl.
- EKO-KARTA*. Pobrane z: www.facebook.pl.
- Gospodarka na pokolenia*. (2020). Pobrane z: www.holownia2020.pl.
- Karta samorządowa Szymona Hołowni*. (2020). Pobrane z: www.holownia2020.pl.
- Klimat na wzrost*. (2020). Pobrane z: www.holownia2020.pl.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).
- Konwencja wyborcza Małgorzaty Kidawy-Błońskiej*. (2020). Pobrane z: www.youtube.pl.
- List do Premiera RP Mateusza Morawieckiego*. Pobrane z: www.facebook.pl.
- Nadzieja dla Polski*. (2020). Pobrane z: www.kosiniakkamysz.pl.
- Nasz europejski dom*. (2020). Pobrane z: www.holownia2020.pl.
- Nowy porządek. Tezy konstytucyjne*. (2020). Pobrane z: www.bosak2020.pl.
- Nowy prezydent. Wizja prezydentury*. (2020). Pobrane z: www.holownia2020.pl.
- Obluska, E. (2020). *Wybory prezydenckie a ekologia – co postulują kandydaci w 2020 roku?* Pobrane z: www.ecocreator.org.
- Plan dla Polski*. (2020). Pobrane z: www.kosiniakkamysz.pl.
- Plan Dudy*. (2020). Pobrane z: www.andrzejduda.pl.
- Plan Inwestycyjny Biedronia*. (2020). Pobrane z: www.robertbiedron.pl.
- Program wyborczy Andrzeja Dudy*. (2020). Pobrane z: www.andrzejduda.pl.
- Program wyborczy Roberta Biedronia*. (2020). Pobrane z: www.robertbiedron.pl.
- Rada UE. (2021). *Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*. Pobrane z: www.consilium.europa.eu.
- Szymon Hołownia przedstawił swój program wyborczy*. (2020). Pobrane z: www.bankier.pl.
- Środowisko – nasze wspólne dobro*. (2020). Pobrane z: www.holownia2020.pl.
- Wiech, J. (2020). *Prezydencka debata klimatyczna, czyli jak zmarnować dwie godziny*. Pobrane z: www.energetyka24.pl.
- Wizyta w Pabianicach*. (2020). Pobrane z: www.facebook.pl.
- Wybory prezydenckie 2002. Zjazd komitetów Roberta Biedronia*. (2020). Pobrane z: www.wyborcza.pl.
- Zdrowa Polska – Nowa Nadzieja*. (2020). Pobrane z: www.robertbiedron.pl.
- Zieloni popierają Rafała Trzaskowskiego w wyborach prezydenckich*. (2020). Pobrane z: www.partiazieloni.pl.

Alicja BONARSKA-TREIT, Iwona GAWRON, Joanna MARCISZ

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu, Polska

ZARZĄDZANIE CZASEM PRZEZ STUDENTÓW PAŃSTWOWEJ WYŻSZEJ SZKOŁY ZAWODOWEJ W NOWYM SĄCZU W DOBIE PANDEMII COVID-19

Streszczenie

Czas dla wielu ludzi jest dobrem deficytowym. Umiejętność zarządzania czasem polega na planowaniu i poprawianiu swojej produktywności, pozwala uzyskać lepsze efekty pracy. Niestety, na drodze mogą pojawić się różne bariery i dystraktory, które utrudniają zarządzanie czasem. Celem artykułu jest diagnoza umiejętności zarządzania czasem w dobie nauki zdalnej studentów sześciu instytutów Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu (PWSZ). Dokonano kwerendy literatury przedmiotu oraz przeprowadzono badania ankietowe na próbie 569 studentów PWSZ w Nowym Sączu. Badania pozytywnie zweryfikowały dwie spośród trzech hipotez badawczych. Nie stwierdzono istotnych różnic zarówno w poziomie wiedzy, jak i umiejętności praktycznych studentów poszczególnych instytutów w zakresie zarządzania czasem. Otrzymane wyniki badania wskazują, że studenci badanych instytutów w różnym stopniu wykazują wykonywanie zadań w pierwszej kolejności. Studenci Instytutu Ekonomicznego i Instytutu Pedagogicznego realizują zadania w pierwszej kolejności, natomiast inne podejście do wykonywania zadań zauważalne jest wśród studentów Instytutu Kultury Fizycznej i Instytutu Zdrowia. Różnice w otrzymanych wynikach dotyczą również wykonywania zadań przed terminem jego wykonania. Sformułowane na ich podstawie wnioski wymagają dalszych pogłębionych badań.

Słowa kluczowe: czas, zarządzanie czasem, studenci, bariery w skutecznym zarządzaniu czasem.

TIME MANAGEMENT BY STUDENTS OF THE STATE UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES IN NOWY SĄCZ DURING THE PANDEMIC COVID-19

Summary

Time for many people is a scarce good. Knowing how to manage time is about planning and improving your productivity and allows you to get more out of work. Unfortunately, there can be various barriers and distractors that get in the way of time management. The aim of the article is to diagnose time management skills during remote learning by students of six institutes of the State University of Applied Sciences in Nowy Sącz. The method used was critical analysis of the literature and the results of questionnaires, which were conducted on a sample of 569 students of the State University of Applied Sciences in Nowy Sącz. The research positively verified two out of three research hypotheses. No significant differences were found in both the level of knowledge and practical skills of students of different institutes in time management. The obtained results of the study indicate that the students of the studied institutes, to a different extent, show the performance of tasks in the first place. The students of the Institute of Economics and the Pedagogical Institute carry out tasks first, while a different approach to task performance is noticeable among the students of the Institute of Physical Culture and the Institute of Health. The differences in the obtained results also concern the execution of the tasks before its deadline. Conclusions formulated on their basis require further in-depth research.

Key words: time, time management, students, barriers to effective time management.

Wprowadzenie

Zarządzanie czasem staje się koniecznością dnia codziennego nie tylko managerów, pracowników, lecz również każdego człowieka. Literatura przedmiotu wskazuje na liczne korzyści z umiejętnego i efektywnego zarządzania czasem dla nas samych, ale także dla najbliższego otoczenia: współpracowników, rodziny, przyjaciół. Umiejętne zarządzanie czasem wymaga osobistego zaangażowania, samodyscypliny, automotywacji, prowadząc do skutecznej realizacji założonych celów osobistych i zawodowych.

Aktualne uwarunkowania zewnętrzne – trwająca pandemia – wymusiły na wielu grupach społecznych zmianę dotychczas wypracowanych przyzwyczajzeń i zachowań społecznych, a wiele grup zawodowych do przejścia na tryb pracy zdalnej. Przed takim wyzwaniem stanęli także studenci Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu (PWSZ). Celem artykułu jest ocena własnych umiejętności zarządzania czasem w czasie nauki zdalnej przez studentów sześciu instytutów PWSZ w Nowym Sączu.

Czas, zarządzanie czasem – identyfikacja pojęć

„Czas” jest pojęciem, które od wieków fascynuje nie tylko filozofów, ale też przedstawicieli świata nauki, sztuki czy też kultury. Cechami, które go wyróżniają, jest ograniczoność oraz nieuchronność czasu, jak również brak możliwości jego zatrzymania. Rozważania nad czasem należy rozpocząć od próby jego zdefiniowania, co nie jest łatwe ze względu na dużą liczbę definicji funkcjonujących w przestrzeni naukowej różnych dziedzin i dyscyplin. *Słownik języka polskiego* definiuje czas jako „nieprzerwany ciąg chwil, trwania; okres, pora, gdy coś jest wykonywane lub coś się dzieje” (www.sjp.pwn.pl, dostęp: 15.04.2021). Ogólnie ujmując, termin „czas” ściśle wiąże się z trwaniem, życiem. Dodatkowo, w słowniku tym wyróżnione zostały dwie odrębne kategorie czasu: czas fizyczny – rozumiany jako czas mierzony zwykle obrotem Ziemi dookoła własnej osi, a także czas geologiczny – jako rachuba (szacowanie) czasu, dotycząca procesów skałotwórczych. Czas stosowany jest zatem w odniesieniu do krótkiej i długiej perspektywy czasu. Samo pojęcie „czas” pochodzi z języka greckiego, gdzie występowało także w dwojakim znaczeniu. Starożytni Grecy rozróżniali dwa rodzaje czasu: *kairos* – oznaczające możliwość albo dogodny moment i *chronos* – odnoszące się do czasu wiecznego bądź trwania. Podczas gdy pierwszy, to czas sprytu i aktywności, to *chronos* jest czasem mądrości (Brown, 1996, s. 16). Autorem jednego z najbardziej chyba trafnych spostrzeżeń na temat ujęcia istoty czasu jest Augustyn z Hippony, który w jednej ze swoich prac zawarł zdanie: „Czymże więc jest czas? Jeśli nikt mnie o to nie pyta, wiem. Jeśli pytającemu usiłuję wytłumaczyć, nie wiem” (Augustyn, 1997, s. 266). Ta najczęściej przytaczana w pracach o czasie kwestia jest bardzo celną egemplifikacją nierozstrzygniętych do dziś problemów definicyjnych (Czaja, 2011, s. 15).

Każda z dziedzin i dyscyplin naukowych poruszających kwestie czasu i jego upływu zwraca uwagę na odmienne aspekty czasu, istotne dla samej dyscypliny. Wybrane definicje i problemy poruszane w literaturze przedmiotu zawarto w tabeli 1.

Tabela 1

Wybrane definicje i problemy związane z czasem w dziedzinach i dyscyplinach naukowych

Lp.	Dziedzina/ dyscyplina nauki	Istota pojmowania czasu
1.	Antropologia	Czas monochroniczny (czas <i>M</i>) i polichroniczny (czas <i>P</i>) są dwoma różnymi wariantami użytkowania czasu i przestrzeni jako ram organizujących działania ludzkie. Autor włącza tutaj przestrzeń, gdyż oba te systemy (czas i przestrzeń) są funkcjonalnie ze sobą powiązane. Czas <i>M</i> akcentuje plany, segmentację i dokładność. Systemy czasu <i>P</i> charakteryzują się z kolei występowaniem kilku czynności naraz, kładzie się w nich nacisk raczej na zaangażowanie ludzi i zakończenie przedsięwzięć niż na posłuszeństwo wobec założonych planów. Czas <i>P</i> uważany jest za mniej namacalny od czasu <i>M</i> . Poza tym traktuje się go raczej jako punkt niż taśmę lub drogę, i ów punkt jest rzeczą świętą (Hall, 1984, s. 55).
2.	Geologia oraz kosmologia	Dyscypliny te zajmują się procesami i zjawiskami zachodzącymi w bardzo długim okresie, liczonym w miliardach lat. Pojawia się zarówno zagadnienie długości tego czasu, sposobów, jak i dokładności pomiarów (Czaja, 2011, s. 59).
3.	Socjologia	Kategoria czasu należy do najbardziej podstawowych kategorii, za pomocą których ludzie postrzegają rzeczywistość; należy do zestawu uniwersalnych pojęć porządkujących, czyniących zrozumiałym uniwersum. Czas to jedna z podstawowych kategorii ludzkiego poznania, kategoria konieczna, wbudowana w życie społeczne. Czas jest zawsze czasem konkretnej zbiorowości, tzn. wytworzonym przez tę zbiorowość w procesie interakcji między jej członkami; przeżyty, zintymalizowany, podzielany przez wszystkich lub większość członków zbiorowości; obudowany normami i wartościami; pełni funkcje poznawcze, komunikacyjne i regulacyjne; jest środkiem budowania więzi społecznej i kształtowania się poczucia identyfikacji grupowej (Tarkowska, 1992, s. 23-32).
4.	Filozofia	U Platona po raz pierwszy pojawiła się koncepcja wieczności, rozumianej jako istnienie pozaczasowe: to właśnie w wieczności, czyli poza czasem, istnieje świat doskonałych i niezmiennych idei, a doskonałość ta i niezmienność jest zagwarantowana przez to, że sfery idealnej czas się nie ima. Czas pojawia się za to w świecie materialnym – który jest jedynie niedoskonałą kopią świata idei – jako swego rodzaju „ruchomy obraz wieczności” (Platon, Timajio, s. 37). Demiurg (Bóg) upodabnia w ten sposób zmienną materię do doskonałego i niezmiennego wzorca, jakim są pozaczasowe idee. Czas jest tu obrazem wieczności, który „porusza się według liczby” – wielkość tę można mierzyć – np. przy pomocy regularnych ruchów ciał niebieskich (Platon, Timajio, s. 37).
5.	Zarządzanie	Pod koniec lat 80. XX wieku wypracowano strategię konkurowania czasem. Przedstawiono ją w kilku opracowaniach, które rozpoczęły szerszą dyskusję i prezentację doświadczeń w tym zakresie. Wśród ważnych społecznie innowacji przywołuje się dzisiaj wiele urządzeń, które miały zapewnić użytkownikom więcej wolnego czasu i prowadzić do powstania „społeczeństwa wolnego czasu”. Mimo że w ostatnich dekadach zmieniła się struktura użytkowania czasu, on sam nadal pozostał zasobem luksusowym. Tym samym szybkość realizacji usług stała się ważnym społecznym czynnikiem konkurencji. W ramach czynników ekonomicznych czas jest „relatywnie młodym” czynnikiem uzyskiwania przewagi konkurencyjnej (Czaja, 2011, s. 246).
6.	Ekonomia	Jako pojęcie ekonomiczne, czas pracy ukazuje m.in. efektywność pracy, umiejętność gospodarowania, jest także miernikiem płacy i rzeczowych nakładów produkcyjnych (Roguszczyk, 2010, s. 22).

Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że nie ma dziedziny nauki, w której panowałaby zgodność w kwestii istoty pojęcia „czas”. Tym samym, każda z przytoczonych propozycji może się stać podstawą do dyskusji na temat jej poprawności i przyczynkiem do podważania poglądów kolejnych autorów. Wszystko to sprawia, że temat czasu wciąż jest aktualny i często podejmowany przez badaczy. Równocześnie w codziennym życiu oraz funkcjonowaniu człowiek niezmiernie rzadko zastanawia się nad kwestiami definicyjnymi pojęcia, skupiając się raczej na wymiarze praktycznym panowania nad czasem, mowa tutaj o umiejętności zarządzania czasem.

Na czym zatem polega umiejętność zarządzania czasem? Zarządzanie czasem jest zdolnością do poświęcenia czasu i zasobów na osiągnięcie celów. Umiejętność ta może stworzyć równowagę między pracą a życiem osobistym. Należy koncentrować się na wynikach, a nie tylko na wykonywanych zajęciach. Osoby, które są w stanie zarządzać czasem, określają priorytety różnych zadań, skupiając czas i energię w pierwszej kolejności na ważnych zadaniach. Zarządzanie czasem związane z zarządzaniem życiem to osiąganie głównych celów życiowych w wyniku odkładania na bok bezsensownych czynności, które często zajmują dużo czasu. Ta umiejętność kształtuje samoocenę oraz poczucie własnej skuteczności (Baird, 1981; Farrell, 2017; Quazi, 2017). Można zatem powiedzieć, że jest zdolnością planowania swojego życia, wykonywanych różnych aktywności życiowych (zarówno zawodowych, jak i prywatnych) zgodnie z ustalonymi wcześniej priorytetami, co pozwala na zachowanie kontroli nad sobą i realizowanymi przez siebie działaniami (Pluta, 2011, s. 44). Oznacza to, że w gruncie rzeczy człowiek nie zarządza czasem – nie jest możliwe zapanowanie nad czasem czy zarządzanie nim, ponieważ czas płynie w swoim tempie i człowiek nie ma na to żadnego wpływu – ale jednostka zarządza sobą w czasie (Covey, 2001, s. 164). H. Hutter uważa, że zarządzanie czasem jest praktycznym aspektem zarządzania samym sobą (Hutter, 2008, s. 16).

B. Tracy, amerykański prelegent zajmujący się tematyką zarządzania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwach oraz organizacji czasu, w jednej ze swoich publikacji uświadamia, że jednym z najcenniejszych nawyków do opanowania jest poczucie pilności spraw, wewnętrznego impulsu, który zmusza do załatwienia bieżących kwestii od razu. Koncentracja na określonych celach oraz umiejętne rozplanowanie działań w czasie to klucz do największych sukcesów. Według tego autora, 1 min planowania oszczędza 10 min w działaniu (Tracy, 2009, s. 136-149). D. Żołnierczyk-Zreda podkreśla z kolei, że praca – będąc istotnym elementem życia człowieka – nie powinna być elementem dominującym i prowadzącym do wystąpienia wyraźnych dysproporcji w rodzajach podejmowanych aktywności życiowych. Brak symbiozy pomiędzy czynnościami wykonywanymi przez człowieka może niekorzystnie wpłynąć na jego zdrowie psychiczne i jakość życia (Żołnierczyk-Zreda, 2009, s. 5).

Bariery utrudniające studentom zarządzanie czasem

Nieprawidłowości w zarządzaniu czasem niosą za sobą wiele negatywnych następstw, które są wynikiem naszych własnych zachowań oraz nawyków. Wśród najczęstszych błędów związanych z gospodarowaniem czasem można zaliczyć zwlekanie, czyli opóźnianie lub też odkładanie czegoś, co powinniśmy zrobić w danym momencie¹. Tendencja do odkładania na później spraw, których nie lubimy, są nieciekawe lub wykonujemy je w ostatniej chwili, ma ścisły związek z zagadnieniem prokrastynacji – czyli odwlekaniem, przekładaniem czegoś na później. Analiza literatury wskazuje, że prokrastynacja jest związana z efektywnością pracy

¹ Badania wskazują, że 80-95% studentów ma kłopoty ze zwlekaniem, zobacz więcej: „Applying the transtheoretical model to academic procrastination”. Dissertation Abstracts International Section B, W.K. O'Brien, 2002, *The Sci. Engin.*, 62(11-B), s. 15.

własnej studentów i ich nastawieniem na unikanie pracy umysłowej (Wolters, 2003, s. 179-187). Wśród przyczyn odkładania działań na później przez studentów można wyróżnić przyczyny wewnętrzne, takie jak (Jaworska, 2013, s. 65):

- emocjonalne (lęk, niezadowolenie, poczucie presji);
- osobowościowe (brak sumienia, perfekcjonizm, niska samoocena, buntowniczość);
- zależne od woli (trudności w radzeniu sobie z zakłóceniami, wieloma możliwościami wyboru);
- kompetencje studenta (niewielka samokontrola, niewystarczające umiejętności organizacyjne, np. złe zarządzanie czasem, niewystarczające umiejętności uczenia się, brak wiedzy);
- dotychczasowe doświadczenia studenta (negatywne doświadczenia, zachowanie wyuczone);
- stan psychofizyczny (osłabienie, złe samopoczucie, choroby).

Skłonność do prokrastynacji może wynikać też z odkładania spraw, które postrzegamy jako nieprzyjemne lub trudne.

Wśród zewnętrznych przyczyn zwlekania z działaniem wymienia się (Ibidem, s. 68).

- 1) Przyczyny wynikające z sytuacji studenta:
 - indywidualne warunki pracy (duże obciążenie, brak integracji społecznej),
 - życie prywatne (wpływ rówieśników, wydarzenia kulturalne i społeczne).
- 2) Przyczyny związane z uczelnią:
 - cechy wykładowców (słabo wspierający, zbyt łagodni, posiadający słabe kompetencje dydaktyczne, niezorganizowani, nieprzychylni),
 - warunki instytucjonalne (źle ułożony plan zajęć, zbyt wiele egzaminów pod koniec semestru).

Początkowo, dzięki odłożeniu wykonania zadania na później, pojawia się ulga i poprawa samopoczucia, ale zbliżając się do ostatecznego terminu wykonania zadania, może pojawić się strach i obawa, że nie zdążymy na czas. U osób, które odkładają czynności na przysłowiowy „ostatni dzwonek”, mogą pojawić się także problemy zdrowotne i pogarszać relacje z innymi. I. Krejca-Pawski zwraca uwagę na fakt, że niektórzy ludzie do działania motywują się pod wpływem presji innych osób, kontroli (tzw. chemia strachu). Chcąc uniknąć przykrych konsekwencji, wykonują zadanie niedokładnie i z błędami. Drugą grupę osób motywują z kolei do działania pasja, nagrody lub przyjemność z wykonania zadania (działają pod wpływem tzw. chemii zaangażowania). Działanie takie cechuje osoby, które robią to, co lubią (Krejca-Pawski, 2017, s. 68).

Kolejnym błędem w zarządzaniu czasem jest problem z ustaleniem priorytetów. Często zdarza się, że – ustalając kolejność wykonywania zadań w ciągu dnia – zaczynamy od spraw najłatwiejszych, a trudniejsze zadania podświadomie przesuwamy na bliżej nieokreśloną przyszłość (Makarow, 2018). Może wydarzyć się jakaś nieoczekiwana sytuacja i po prostu możemy zadania nie wykonać albo nagromadzi się zbyt wiele zadań. Również wykonywanie kilku czynności na raz może owocować gorszymi wynikami w porównaniu do sytuacji, w której zhierarchizujemy listę zadań. Niektóre osoby mogą popełniać błąd nadmiernego przeładowywania swoich harmonogramów, gdyż podejmują się nowych obowiązków i dopiero wtedy starają się znaleźć sposób na wykonanie wszystkich zadań w terminie (Strumińska, 2006, s. 75). Duża liczba zaległych spraw nie tylko odbiera energię do działania, lecz także obniża samoocenę człowieka i źle działa na poczucie osobistej skuteczności. Dzieje się tak, gdyż nie dotrzymujemy obietnic złożonych samym sobie (Krejca-Pawski, 2017, s. 55).

Rozważając błędy w zarządzaniu czasem, warto wspomnieć o kwestii dystraktorów, czyli wszystkiego, co dekoncentruje lub nie pozwala się skupić. Badania wskazują, że przerwa w wykonywaniu zadań sama w sobie nie jest zła, ale powrót do stanu, w którym znajdowaliśmy się przed przerwą lub zakłóceniami, zajmuje średnio ok. 15 min. Kolejny błąd w zarządzaniu czasem to poświęcanie czasu rzeczom mało ważnym, które polega na wykonywaniu wielu czynności zastępczych, które nie przybliżają do zrealizowania planu (Makarow, 2018, s. 137).

Do nieprawidłowości, które utrudniają zarządzanie czasem, można zaliczyć problem bałaganu w miejscu pracy, związany ze zbyt dużą ilością dokumentów na biurku, książek, materiałów, notatek i innych niepotrzebnych przedmiotów, mogących przyczyniać się do tworzenia wrażenia chaosu i utrudniać skuteczne wykonywanie zadań na czas. Kolejną grupą barier w skutecznym zarządzaniu czasem dotyczy zakłóceń, które są tworzone przez innych, tj. np.: przedłużające się rozmowy telefoniczne, plotkowanie, niezapowiedziane wizyty gości, hałas.

Wśród „złodziei czasu” wymieniana jest technologia, która z jednej strony ułatwia pracę, naukę, ale z drugiej pochłania cenny czas. Sprawdzanie skrzynki mailowej kilkanaście razy dziennie, marnowanie czasu na przeglądanie portali społecznościowych, dodawanie komentarzy pod postami i zabawa telefonem komórkowym zajmują czas, który przecieka przez palce.

W tym miejscu warto nadmienić, że pośród czynników zewnętrznych, które utrudniają skuteczne zarządzanie czasem, można wskazać sytuację związaną z pojawieniem się pandemii Covid-19. Sytuacja pandemiczna dla każdego człowieka jest zjawiskiem nowym, stresującym, wpływającym na funkcjonowanie w codziennym życiu. Z początkiem pandemii Covid-19 wiele firm przeszło na pracę zdalną w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się wirusa, podobnie uczelnie wyższe zmuszone zostały do zastosowania formy nauki zdalnej. Z jednej strony pojawił się strach przed zachorowaniem, a z drugiej obawa, czy odnajdziemy się w nowej sytuacji. Nowe wyzwanie dotyczące studiowania zdalnego postawiło przed studentami wiele trudności związanych z posiadaniem odpowiedniego sprzętu komputerowego, dostępu do Internetu i pogodzenia nauki online, przebywając równocześnie z innymi członkami rodziny w domu, nierzadko w jednym pomieszczeniu. Dodatkowym wyzwaniem w kontekście zarządzania czasem w okresie pandemii Covid-19 jest umiejętność odnalezienia harmonii pomiędzy studiowaniem w domu, odpoczynkiem i wykonywaniem codziennych zajęć.

Wyniki badań własnych

Do przeprowadzenia badania wykorzystano metodę sondażu diagnostycznego przy zastosowaniu ankiety. Kwestionariusz opracowano w formie cyfrowej, a został on przygotowany z wykorzystaniem narzędzia <https://docs.google.com>, które umożliwia zadawanie pytań w różnej formie, pobranie wyników badań do plików w formacie xls oraz posiada prosty i czytelny interfejs. Kwestionariusz ankiety zawierał pytania zarówno zamknięte, jak i otwarte, uporządkowane w kolejności od najbardziej ogólnych do szczegółowych. Pytania sformułowano w jasny i zrozumiały sposób. Zgromadzone w ten sposób dane zostały poddane dalszej analizie przy wykorzystaniu programu Statistica. Z uwagi na fakt, że kwestionariusz ankiety miał formę cyfrową, a badania przeprowadzone zostały techniką CAWI, respondenci mieli dowolność wyboru urządzenia, czasu i miejsca wypełnienia ankiety. Obecnie technika CAWI jest jedną z najbardziej popularnych i najszybciej rozwijających się technik realizacji badań ilościowych (<https://www.badania-ankietowe.com.pl/badania-ankietowe-i-ich-rodzaje>, dostęp: 20.04.2021). Badanie przeprowadzone zostało w dniach 1-31 marca 2021 roku wśród studentów sześciu Instytutów Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu (PWSZ): Instytutu Ekonomicznego (IE), Instytutu Języków Obcych (IJO), Instytutu Kultury Fizycznej (IKF), Instytutu Pedagogicznego (IP), Instytutu

Technicznego (IT) i Instytutu Zdrowia (IZ). Ankieta składała się z dziewięciu pytań jednokrotnego i wielokrotnego wyboru, a miała charakter anonimowy. Do analizy danych uzyskanych w badaniu wzięto pod uwagę odpowiedzi udzielone przez wszystkich respondentów. Dodatkowo, oprócz pytań odnoszących się do zagadnień posiadania wiedzy i umiejętności z zakresu zarządzania czasem, ankietowanym zadano pytania w metryczce, a dotyczyły one: płci, roku studiów, instytutu, w którym studiuje. Założono przeciętne zróżnicowanie badanej populacji, w badaniu wzięło udział łącznie 569 studentów z populacji 1920, w tym: 68,5% stanowiły kobiety, a 31,5% to mężczyźni. Studenci I. roku studiów stanowili 42,4%, studenci II. roku 39,7%, a studenci III. roku 17,9%. Ponadto, 119 respondentów (20,9%) to studenci IE, 83 respondentów (14,6%) IJO, 57 respondentów (10%) IKF, 96 respondentów (16,9%) IP, 130 (22,8%) IT i 84 (14,8%) studenci IZ. W niniejszym badaniu zastosowano metodę doboru losowego. Oszacowano minimalną liczbę osób w próbie, wynoszącą co najmniej 320 respondentów. Do oszacowania minimalnej liczby osób w próbie przyjęto poziom ufności 95% i błąd maksymalny 5%.

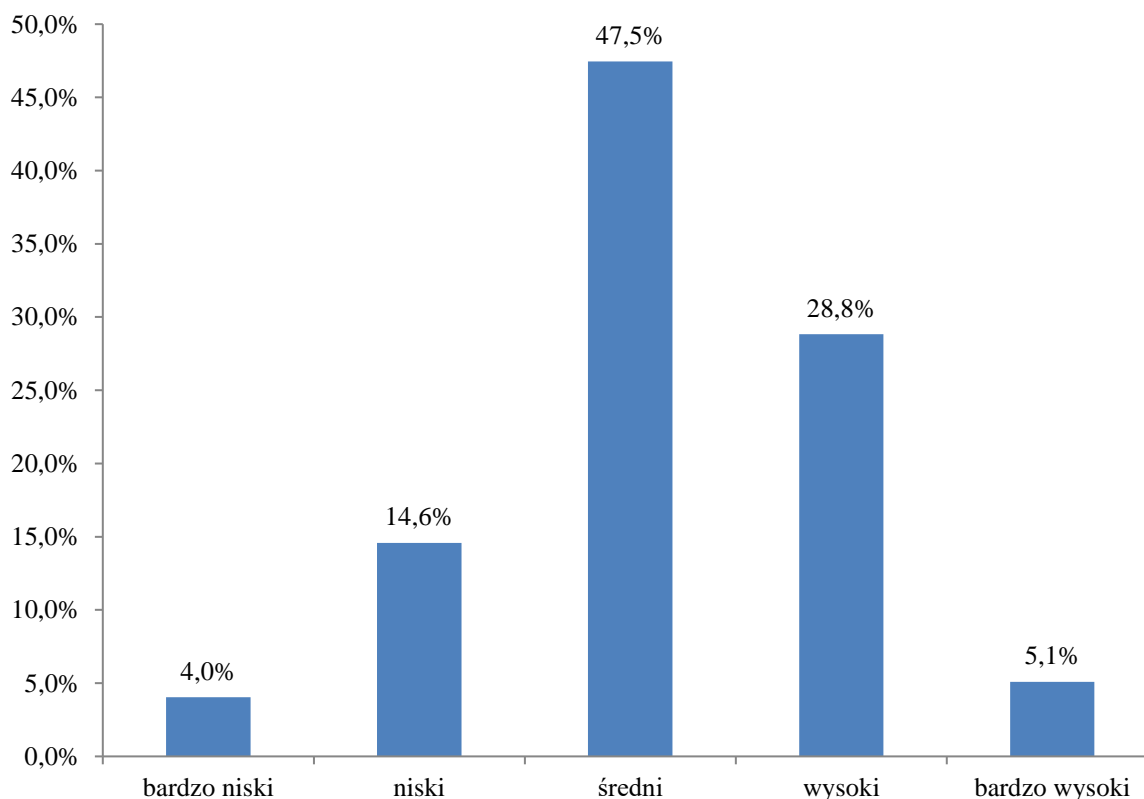
W badaniu przyjęto następujące hipotezy badawcze:

Hipoteza pierwsza: Studenci poszczególnych instytutów posiadają taką samą wiedzę z zakresu zarządzania czasem.

Hipoteza druga: Studenci poszczególnych instytutów posiadają jednakowe umiejętności zarządzania czasem.

Hipoteza trzecia: Studenci poszczególnych instytutów tak samo terminowo wykonują zadania.

Pierwsze pytanie zadane studentom dotyczyło oceny poziomu własnej wiedzy teoretycznej z problematyki zarządzania czasem. Rozkład uzyskanych odpowiedzi ukazano na wykresie 1.



Wykres 1. Rozkład uzyskanych odpowiedzi na temat oceny własnej wiedzy z zakresu zarządzania czasem. Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

Jak wynika z przeprowadzonych analiz, studenci raczej dobrze oceniają swoją wiedzę z zakresu zarządzania czasem. Prawie połowa respondentów oceniła swoją wiedzę na temat zarządzania czasem na poziomie średnim, a 33,9% na poziomie wysokim lub bardzo wysokim, co może świadczyć o tym, że omawiana tematyka nie jest im obca.

Następnie podjęto próbę ustalenia, czy istnieją różnice pomiędzy poziomem wiedzy studentów z punktu widzenia instytutu, w którym studiują. W tym celu zastosowano test Kruskala-Wallisa. Jest to test nieparametryczny, co oznacza, że można go zastosować do co najmniej trzech grup pod względem przyjętej zmiennej ilościowej. Nie ma wymogu w kwestii równoliczności grup pod względem liczby osób, a jedynymi wymaganiami do przeprowadzenia testu Kruskala-Walisa, są:

- zmienna zależna powinna być mierzona na skali co najmniej porządkowej;
- obserwacje w analizowanych grupach powinny być niezależne wobec siebie.

Test Kruskala-Wallisa służy do badania, czy rozkłady populacji są takie same (czy nie ma istotnych różnic pomiędzy tymi rozkładami). Istotą testu „jest porównanie sum rang obserwacji w każdej z k prób. Jeśli wszystkie próby pochodzą z tej samej populacji, to sumy nie mogą się zbytnio różnić pomiędzy sobą” (Jabłoński, 2003, s. 73). W teście wykorzystuje się następujące hipotezy:

- hipoteza zerowa (H_0) – wszystkie k próby pochodzą z tej samej populacji (nie ma różnic pomiędzy tymi populacjami);
- hipoteza alternatywa (H_1) – co najmniej jedna z k prób pochodzi z innej populacji niż pozostałe (różni się od pozostałych populacji).

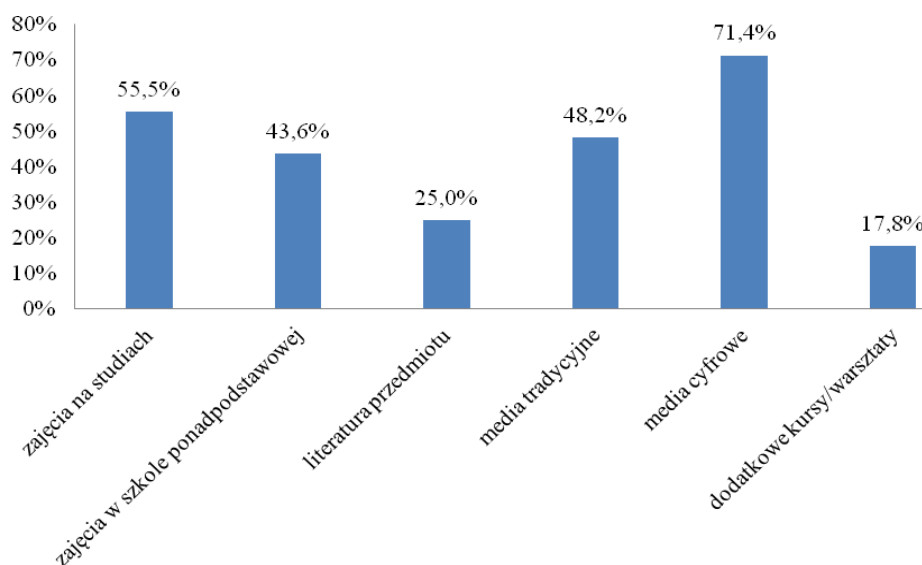
Na podstawie statystyki testowej wyznaczono wartość p i porównano z ustalonym poziomem istotności α (przyjęto 5%). Jeśli wartość p jest mniejsza od α , to wtedy należy odrzucić hipotezę zerową i przyjąć hipotezę alternatywną, co oznacza, że są istotne różnice pomiędzy populacjami. W przeciwnym przypadku, gdy wartość p jest większa od $\alpha = 5\%$, należy stwierdzić, że nie ma podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej, co oznacza, że nie ma istotnych różnic między populacjami (Baza Wiedzy PQSTAT, <http://manuals.pqstat.pl/statpqpl:porown3grpl:npapl:anovakwpl>, dostęp: 19.04.2021).

Pierwszą hipotezę badawczą: *Studenci poszczególnych instytutów posiadają taką samą wiedzę z zakresu zarządzania czasem* zweryfikowano testem Kruskala-Wallisa. Przyjęto hipotezę H_0 : nie ma różnic pomiędzy studentami poszczególnych instytutów w zakresie posiadanej wiedzy teoretycznej na temat zarządzania czasem. Do przeprowadzenia testu zostały ustalone następujące zmienne:

- zmienna zależna (zmienna testowana): wiedza teoretyczna z zakresu zarządzania czasem;
- zmienna niezależna (grupująca): instytut.

Na podstawie statystyki testowej obliczono p wartość = 0,0672, co oznacza, że nie ma różnic pomiędzy populacjami, a tym samym nie ma podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej. Wniosek: studenci poszczególnych instytutów oceniają swój poziom wiedzy teoretycznej jednakowo. Co więcej, wyniki wykazały, że respondenci posługują się w praktyce wyłącznie: kalendarzem i listą zadań, bieżącą kontrolą zadań oraz aplikacjami mobilnymi. Nigdy nie stosowali natomiast metod/technik takich, jak: Pareto, SMART, ABC, Pomodoro, ALPEN.

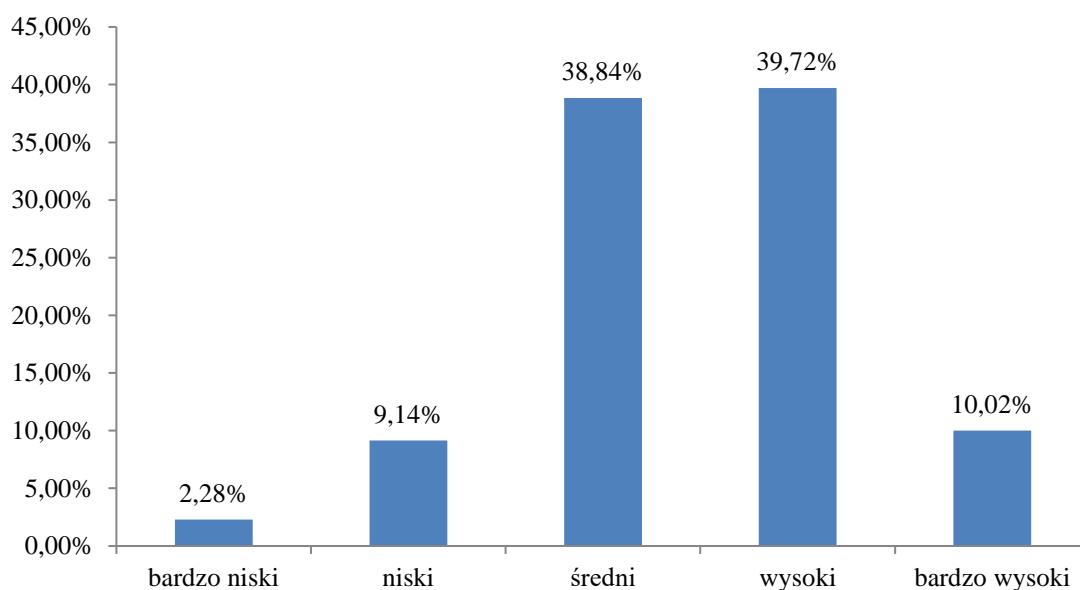
Kolejne pytanie dotyczyło źródła, z którego studenci czerpią wiedzę na temat zarządzania czasem. Rozkład uzyskanych odpowiedzi przedstawiono na wykresie 2.



Wykres 2. Rozkład uzyskanych odpowiedzi na temat źródeł pozyskania wiedzy z zakresu zarządzania czasem. Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

Najbardziej popularnym sposobem zdobywania przez studentów wiedzy z zarządzania czasem są media cyfrowe (Internet) – to za ich pośrednictwem młodzi ludzie rozwijają swoją wiedzę, a taką odpowiedź wskazało 71,4% wszystkich respondentów. Wiedza w tym zakresie uzyskiwana jest też podczas zajęć na studiach (55,5% respondentów) i za pośrednictwem mediów tradycyjnych (48,2% respondentów). W mniejszym stopniu wykorzystują do tego celu literaturę przedmiotu czy dodatkowe kursy, warsztaty. Należy też zwrócić uwagę, że 80,7% respondentów wskazało dwa lub więcej źródeł pozyskiwania wiedzy w tym zakresie.

Kolejne pytanie dotyczyło oceny poziomu własnych umiejętności zarządzania czasem. Rozkład uzyskanych odpowiedzi zaprezentowano na wykresie 3.



Wykres 3. Rozkład uzyskanych odpowiedzi na temat oceny umiejętności zarządzania czasem. Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

Druga hipoteza badawcza: *Studenci poszczególnych instytutów posiadają jednakowe umiejętności zarządzania czasem* zweryfikowana została testem Kruskala-Wallisa. Przyjęto następującą hipotezę H₀: nie ma istotnych różnic w poziomie oceny swoich umiejętności zarządzania czasem przez studentów poszczególnych instytutów, a następnie ustalono zmienne:

- zmienna zależna (zmienna testowana): umiejętność zarządzania czasem;
- zmienna niezależna (grupująca): instytut.

Otrzymana *p* wartość = 0,503 oznacza, że *p* wartość >0,05, a tym samym nie ma podstaw do odrzucenia H₀. Należy zatem przyjąć, że studenci poszczególnych instytutów jednakowo oceniają swoją umiejętność zarządzania czasem. Deklarowali oni, że posiadają średni (38,8%) lub wysoki (49,8%) poziom umiejętności praktycznych związanych z zarządzaniem czasem.

Kolejne pytanie w kwestionariuszu ankiety dotyczyło poznania częstotliwości występowania wskazanych sytuacji dotyczących zarządzania czasem wśród respondentów. Zaproponowano siedem sytuacji. Pięć wskazanych jako pierwsze dotyczy praktyk świadczących o niewłaściwym zarządzaniu czasem, a są nimi:

- nadmierne opóźnianie wykonania zadania, które było wskazywane przez respondentów jako sytuacja występująca rzadko (49,6% wskazań);
- żal, że nie wykonało się czegoś wcześniej – respondenci deklaruowali wystąpienie takiej sytuacji czasami (32,7%);
- stwierdzenie pod koniec dnia, że mogło się lepiej wykorzystać czas – 36,4% respondentów wskazało odpowiedź *czasami*;
- wykonywanie zadania na ostatni moment – 40,1% respondentów wybrało odpowiedź *rzadko*;
- niepamiętanie o wykonaniu zadania – 65,7% ankietowanych wskazało tę odpowiedź jako występującą rzadko.

Ostatnie dwie odpowiedzi dotyczyły praktyk świadczących o właściwym zarządzaniu czasem:

- zabieraniu się za zadanie do wykonania w pierwszej kolejności, które było wskazywane przez respondentów jako sytuacja zdarzająca się czasami (32,7%);
- kończeniu zadania przed terminem jego wykonania – ta odpowiedź była wskazywana przez respondentów jako sytuacja często występująca (35,9%).

Zaproponowane sytuacje świadczą o praktykach stosowanych przez osoby posiadające umiejętność zarządzania czasem i stosujące ją w praktyce dnia codziennego. W przypadku tych pytań zawrócono uwagę na odsetek udzielonych odpowiedzi *często* i *bardzo często*. Wyniki zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2

Częstotliwość występowania wskazanych sytuacji u respondentów w kontekście zarządzania czasem

Sytuacje	Nigdy	Rzadko	Czasami	Często	Bardzo często
nadmiernie opóźniam wykonanie zadania	0%	49,6%	29,3%	14,8%	6,3%
żałuję, że nie zabrałam/zabrałem się za coś wcześniej	0%	26,9%	32,7%	23,2%	17,2%
pod koniec dnia stwierdzam, że mogłam/mogłem lepiej wykorzystać czas	0%	28,1%	36,4%	21,4%	14,1%
wykonuję zadania na ostatni moment	0%	40,1%	27,2%	17,8%	14,9%
zdarza mi się zapomnieć o zadaniu do wykonania	0%	65,7%	24,4%	4,9%	4,9%
jeśli mam coś zrobić, zabieram się za to w pierwszej kolejności	0%	28,3%	32,7%	28,3%	10,7%
kończę zadanie przed terminem jego wykonania	0%	13,4%	24,1%	35,9%	26,7%

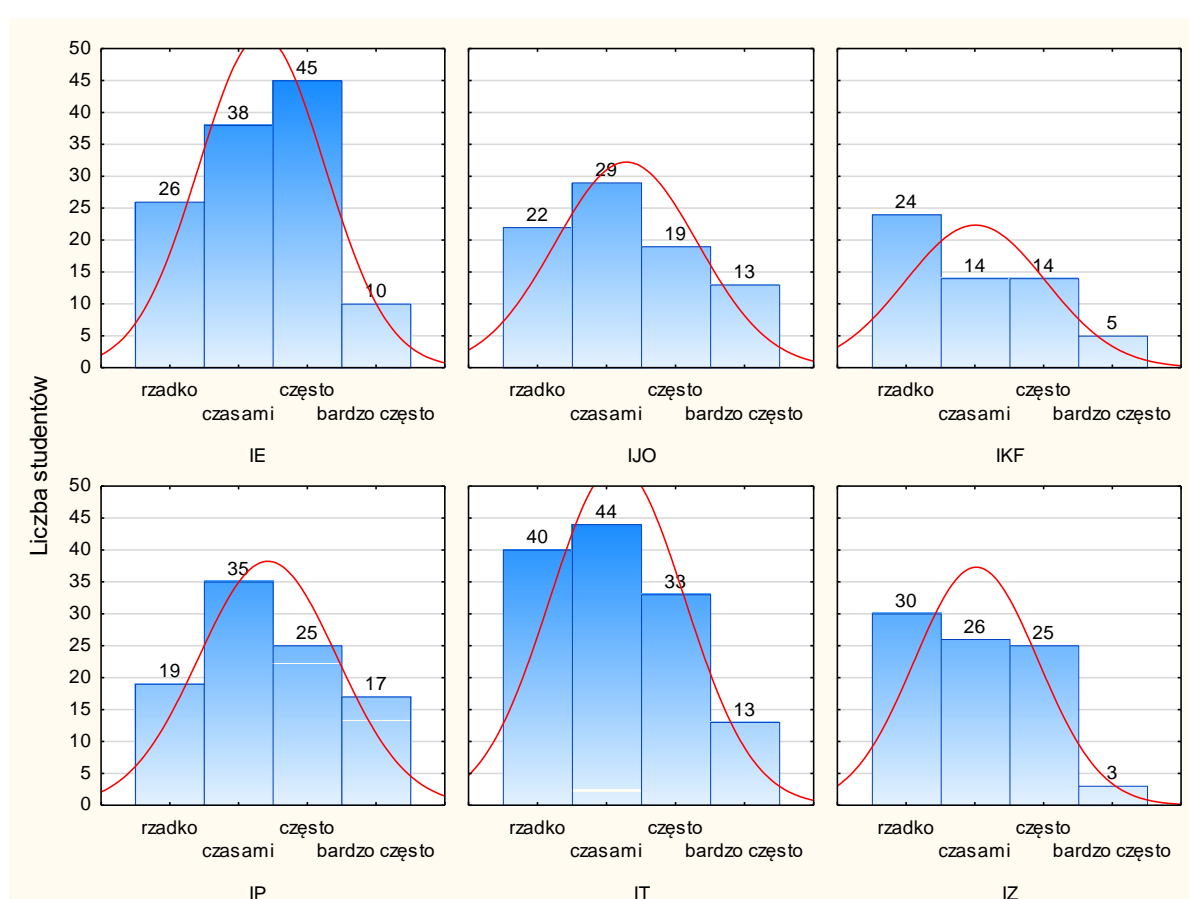
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

W odniesieniu do ww. pytań podjęto próbę ustalenia istotnych różnic statystycznych w ocenie wykonywania zadań pomiędzy studentami poszczególnych instytutów. Hipoteza trzecia: *Studenci poszczególnych instytutów tak samo terminowo wykonują zadania* została zweryfikowana testem Kruskala-Wallisa. Hipoteza H0: nie ma różnic w ocenie wykonywanych zadań przez studentów poszczególnych instytutów. W odniesieniu do pięciu pierwszych z przedstawionych sytuacji uzyskano p wartość wyższą od 5%, czyli że nie ma podstaw do odrzucenia hipotezy H0. Zauważono natomiast wyjątek w ostatnich dwóch sytuacjach.

Pierwsza sytuacja dotyczy stwierdzenia: *Jeśli mam coś zrobić, zabieram się za to w pierwszej kolejności*. Dla potwierdzenia istotności tej różnicy ustalono hipotezę H0: Studenci poszczególnych instytutów jednakowo zabierają się do realizacji zadań w pierwszej kolejności. Na tym etapie ustalono zmienne:

- zmienna zależna (zmienna testowana): wykonywanie zadań w pierwszej kolejności;
- zmienna niezależna (grupująca): instytut.

Wartość p wynosi 0,0251, co wskazuje, że różnica ta jest istotna statystycznie, ponieważ p wartość jest $< 0,05$. Tym samym należy odrzucić hipotezę H0 i przyjąć hipotezę H1: Istnieją różnice pomiędzy studentami poszczególnych instytutów w zabieraniu się do realizacji zadań w pierwszej kolejności. W związku z uzyskanym istotnym wynikiem testu Kruskala-Wallisa przeprowadzono test porównań wielokrotnych (tzw. test post-hoc). W ramach tego testu przeprowadzono analizę histogramów, a wyniki zaprezentowano na wykresie 4.



Wykres 4. Wykonywanie zadań w pierwszej kolejności przez studentów sześciu instytutów PWSZ w Nowym Sączu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych.

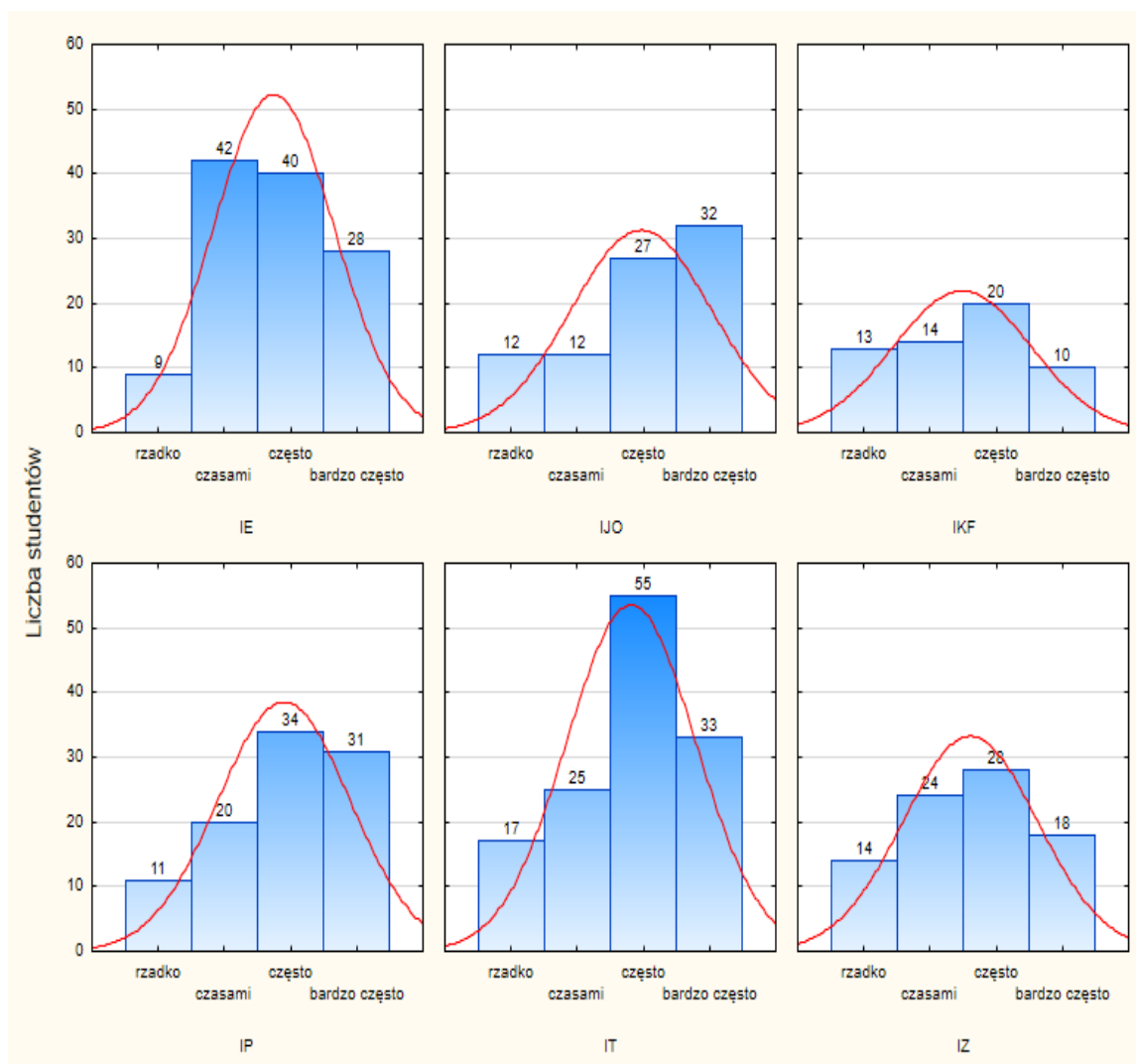
Otrzymane wyniki badania wskazują, że wśród badanych instytutów studenci IE wykazują wykonywanie zadań w pierwszej kolejności, 46,2% respondentów wskazało odpowiedzi *często* i *bardzo często*. Wśród studentów IP 43,8% wykonuje swoje zadania w pierwszej kolejności (odpowiedzi *często* i *bardzo często*). Kolejnym instytutem, w którym studenci wykonują zadania w pierwszej kolejności jest IJO – 38,6%. Z kolei w przypadku studentów IT 35,4% wybrało odpowiedzi *często* i *bardzo często*. Dwa instytuty, IKF i IZ, zadeklarowały, że wykonują zadania w pierwszej kolejności – 33,3%. Studenci poszczególnych instytutów nie deklarowali odpowiedzi *nigdy* w odniesieniu do wykonywania zadań w pierwszej kolejności.

Następne pytanie sprawdzało, czy studenci poszczególnych instytutów kończą zadanie przed terminem jego wykonania. Podobnie jak wcześniej, istnienie różnic w udzielonych odpowiedziach zostało poparte testem Kruskala-Wallisa. Przyjęto hipotezę H_0 : nie ma istotnych różnic pomiędzy populacjami.

Na tym etapie ustalono zmienne:

- zmienna zależna (zmienna testowana): terminowe kończenie zadań przed czasem jego wykonania;
- zmienna niezależna (grupująca): instytut.

W tym przypadku wartość p wyniosła 0,0247, dowodząc istnienia różnic statystycznych. Należy zatem odrzucić hipotezę H_0 o braku różnic pomiędzy populacjami i przyjąć hipotezę alternatywną – istnieje różnica pomiędzy studentami poszczególnych instytutów w terminowym kończeniu zadań przed czasem jego wykonania. Uzyskano istotny wynik testu Kruskala-Wallisa, w ramach którego przeprowadzono test porównań wielokrotnych (tzw. test post-hoc) poprzez analizę histogramów. Sytuacja ta została przedstawiona na wykresie 5.



Wykres 5. Terminowe wykonywanie zadań przez studentów sześciu instytutów PWSZ w Nowym Sączu. Źródło: opracowano na podstawie przeprowadzonej ankiety.

Otrzymane wyniki badania wskazują, że wśród badanych instytutów studenci IJO wykazują się największą terminowością w wykonywaniu zadań – 71,1% respondentów wskazało odpowiedzi *często* i *bardzo często*. Z kolei 67,7% studentów IP realizuje swoje zadania terminowo (odpowiedzi *często* i *bardzo często*). Następnym instytutem, w którym studenci kończą zadanie przed terminem wykonania, jest IT – również 67,7% wszystkich studentów deklarowało te odpowiedzi (*często* i *bardzo często*). W przypadku studentów IE 57,1% wybrało odpowiedzi *często* i *bardzo często*, a w IZ 54,8% wykonuje zadania na czas. Wśród studentów poszczególnych instytutów nie zauważono, by w ocenie odpowiedzi były znaczące różnice w odpowiedziach: *nigdy* lub *rzadko*, co świadczy o dużej mobilizacji i świadomości terminowego kończenia zadań.

Odwołując się do badań na temat zarządzania czasem, przeprowadzonych przez M. Robak² w 2019 roku wśród 192 studentów Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, zauważa się podobne wyniki badań w kwestii kończenia zadań przed terminem. Należy zwrócić uwagę, że badania własne Auterek przeprowadzone zostały w dobie pandemii Covid-19, lecz mimo to, odpowiedzi respondentów biorących udział w obydwu badaniach dały zbliżone wyniki.

Podsumowanie

Do przeprowadzonych badań wykorzystano metodę sondażu diagnostycznego przy zastosowaniu ankiety. W trakcie badań uwzględniono trzy hipotezy.

Pierwsza hipoteza brzmiała: Studenci poszczególnych instytutów posiadają taką samą wiedzę z zakresu zarządzania czasem. Przeprowadzono test Kruskala-Wallisa, na podstawie którego stwierdzono brak istotnych różnic w ocenie swojej wiedzy przez respondentów, co może wynikać z braku znajomości odpowiednich, zaawansowanych metod/technik naukowych, wspomagających organizację czasu. Najbardziej powszechnym źródłem pozyskiwania wiedzy okazały się media cyfrowe, gdzie prezentowana wiedza niekoniecznie musi być naukowa i poparta naukowymi przykładami.

Druga hipoteza brzmiała: Studenci poszczególnych instytutów posiadają jednakowe umiejętności zarządzania czasem. Przeprowadzono test Kruskala-Wallisa, na podstawie którego zaobserwowano brak istotnych różnic pomiędzy studentami poszczególnych instytutów. Studenci uważają, że posiadają wysoką lub średnią umiejętność zarządzaniem czasem. Duża ilość dostępnych aplikacji w telefonie umożliwia rozwijanie umiejętności zarządzaniem czasem. Oprócz wspomnianych aplikacji mobilnych, studenci korzystają z kalendarza i listy zadań do realizacji. Są to narzędzia łatwe w obsłudze oraz ogólnodostępne, co może być przyczyną ich częstego wykorzystywania przez studentów.

Trzecia hipoteza sprawdzała, czy: studenci poszczególnych instytutów tak samo terminowo wykonują zadania. W odniesieniu do pięciu pierwszych z przedstawionych sytuacji nie zauważono różnic w udzielanych odpowiedziach. Zauważalne różnice stwierdzono jednak w dwóch ostatnich sytuacjach. Na podstawie przeprowadzonego testu Kruskala-Wallisa zauważono istotną różnicę statystyczną dotyczącą podejścia studentów kolejnych instytutów *do wykonywania powierzonych zadań w pierwszej kolejności*. Studenci realizują zadania często i bardzo często w IE – 46,2%, IP – 43,2%, natomiast inne podejście do wykonywania zadań w pierwszej kolejności zauważalne jest w IKF i IZ – 33,3%.

Druga sytuacja sprawdzała, czy studenci poszczególnych instytutów kończą zadanie przed terminem jego wykonania. Tutaj także na podstawie wykonanego testu Kruskala-Wallisa udowodniono istnienie istotnych różnic statystycznych. Największą terminowością w wykonywaniu zadań wykazują się studenci IJO – 71,1% respondentów wskazało odpowiedź *często* i *bardzo często*, a także 67,7% studentów IP, z kolei studenci IE – 57,1% i IZ – 54,8% wykonują zadania na czas.

W związku z uzyskanymi wynikami badań własnych Autorki proponują zastosowanie następujących rozwiązań:

- rozważyć możliwość wprowadzenia do kart przedmiotów z obszaru zarządzania treści dotyczących technik i metod zarządzania czasem, jak również rozwinąć praktyczną umiejętność studentów korzystania z niektórych aplikacji i programów służących do zarządzania czasem (ponad 70% respondentów czerpie wiedzę na temat zarządzania czasem z mediów społecznościowych);

² „Zarządzanie czasem i samoorganizacja wśród Pokolenia Z”, M. Robak, 2020, w: K. Orzeł, A. Pietruszka-Ortyl (red.), *Knowledge, Economy, Society. Determinants of effectiveness of economies and organizations*, Toruń: Dom Organizatora, s. 201-212.

- w ramach funkcjonujących kół naukowych można zorganizować szkolenia, warsztaty pogłębiające problematykę zarządzania czasem oraz uświadamiające wpływ tej umiejętności na osiągnięcie celów życiowych i zawodowych.

Zagadnienia zawarte w opracowaniu, ze względu na ograniczone ramy artykułu, nie pozwalają na szczegółowe rozwiązania/opisanie/zdiagnozowanie powyższych kwestii. W pracy zostały jednak zasygnalizowane podstawowe problemy dotyczące zarządzania czasem w dobie pandemii Covid-19 i zweryfikowano je empirycznie.

Bibliografia

Literatura:

- Augustyn. (1997). *Wyznania, księga XI*. Warszawa: DeAgostini.
- Brown, P.F. (1996). *Venice and Antiquity*. Yale University: New Haven CT.
- Covey, S.R. (2001). *7 nawyków skutecznego działania*. Warszawa: Wydawnictwo Bertelsmann Media Sp. z o.o. Diogenes.
- Czaja, S. (2011). *Czas w ekonomii*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Farrell, M. (2017). Time Management. *Journal of Library Administration*, 57(2), 215-222
- Fontana, D. (1999). *Zarządzanie czasem*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hall, E.T. (1984). *Poza kulturą*. Warszawa: PWN. Pobrane z: <https://doi.org/10.1080/01930826.2017.1281666>.
- Hutter, H. (2008). *Zarządzanie czasem*. Warszawa: Wydawnictwo Edu.
- Jabłoński, T.F. (2003). *Statystyka w biznesie*. Nowy Sącz: Wydawnictwo Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University.
- Jaworska, E. (2013). Przyczyny i konsekwencje prokrastynacji akademickiej. *Folia Pomeranae Universitas Technologiae. Stetinensis, Oeconomica*, 303(72), 63-72.
- Krejca-Pawski, I. (2017). *Elastyczne zarządzanie czasem*. Warszawa: Wydawnictwo Samo Sedno.
- Makarow, A. (2018). *Zarządzanie czasem w pigułce. Jak planować, żeby nie zwariować*. Warszawa: Wydawnictwo Samo Sedno.
- O'Brien, W.K. (2002). Applying the transtheoretical model to academic procrastination, Dissertation Abstracts International Section B. *The Sci. Engin.*, 62(11-B), 5359.
- Olejniczak, A. (2013). Event marketing jako jedna z form innowacji marketingowych w instytucjach naukowych i badawczych, *Marketing i Rynek*, 10, 9-15.
- Pluta, A. (2011). *Czas i jego wartość*. W: A. Pluta, G.P. Wójcik, *Vademecum menedżera – organizacja pracy własnej*. Szczecin: Wydawnictwo Economicus.
- Quazi, H.A. (2017). Time management. In *Project Management: A Reference for Professionals*. Pobrane z: <https://doi.org/10.1201/9780203741771>.
- Robak, M. (2020). Zarządzanie czasem i samoorganizacja wśród Pokolenia Z. W: K. Orzeł, A. Pietruszka-Ortyl (red.), *Knowledge, Economy, Society. Determinants of effectiveness of economies and organizations* (s. 201-212). Toruń: Dom Organizatora.
- Roguszczyk, M. (2010). *Zarządzanie czasem pracy menedżera*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Tarkowska, E. (1992). *Czas w życiu Polaków. Wyniki badań, hipotezy, impresje*. Warszawa: Polska Akademia Nauk, Instytut Filozofii i Socjologii.
- Tracy, B. (2009). *Zarządzanie czasem*. Warszawa: Muza.
- Wolters, Ch.A. (2003). Understanding procrastination from a self-regulated learning perspective. *Journal of Educational Psychology*, 95(1), 179-187.
- Żołnierczyk-Zreda, D. (2009). Długi czas pracy a zdrowie psychiczne i jakość życia – przegląd badań. *Bezpieczeństwo Pracy*, 07-08, 5-7.

Źródła internetowe:

Baird, S.B. (1981). Time management. *Journal of Intravenous Nursing*. Pobrane z: https://doi.org/10.5005/jp/books/12552_29.

www.badania-ankietowe.com.pl/badania-ankietowe-i-ich-rodzaje.

www.manuals.pqstat.pl/statpqpl:porown3grpl:nparpl:anova_kwpl.

www.sjp.pwn.pl.

PRZEGLĄD NOWOŚCI WYDAWNICZYCH

Monika Danielska (red.)

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

Transgraniczna mobilność spółek kapitałowych w świetle prawa unijnego i polskiego (wyd. I)

Autor: Ariel Mucha

Wydawnictwo: Difin

Warszawa 2020

Przez transgraniczną mobilność spółki rozumie się rozszerzanie obszaru jej działalności poza państwo, w którym ma swoją siedzibę (statutową lub rejestrową). Może ona przybrać postać mobilności fizycznej, polegającej na objęciu działalnością gospodarczą terytorium położonego za granicami państwa siedziby, w tym także przeniesienia działalności poza to państwo, albo też prawnej, która polega na modyfikacji statusu prawnego spółki i wyraża się w zmianie prawa właściwego, któremu spółka podlega lub w jego wyborze. W tym kontekście mówi się o inkorporacji spółki zachowującej prawo miejsca pochodzenia spółki pomimo zmiany siedziby i o reinkorporacji – zmianie siedziby połączonej ze zmianą prawa właściwego. Zwłaszcza w przypadku reinkorporacji występują daleko idące skutki migracji spółki w odniesieniu do jej relacji z otoczeniem, a także struktury wewnętrznej.

Transgraniczność spółek jest jednym z tych ważnych społecznie zjawisk, w których prawodawcy mierzą się z przemianami gospodarczymi, będącymi konsekwencją rozwoju rynków ponadnarodowych i globalizacji, i próbują poddać regulacji ich bieg. Ich celem jest zagwarantowanie realizacji nadrzędnych wartości i interesów społecznych poprzez wprowadzenie określonych standardów normatywnych i proceduralnych. Wyrażna jest w tym zakresie jedna z funkcji prawa: umożliwienia przemian i zarazem stabilizacji stosunków społecznych przy zachowaniu równowagi gospodarczej. Dobry legislator dostrzega naturę zjawisk i respektuje naturalne przemiany. Nie wstrzymuje ich, jeśli nie są sprzeczne z nadrzędnymi wartościami, ale wpływa na nie, dostosowując do potrzeb społecznych i łagodząc tendencje do konfliktów charakterystycznych dla spontanicznego rozwoju. W wypadku transgranicznej mobilności spółek chodzi o znalezienie „złotego środka” między indywidualną swobodą gospodarczą i zapewnieniem efektywności poprzez elastyczność działania, a interesem publicznym i dobrem zbiorowości realizowanym przez państwo. Z jednej strony prawo musi zapewnić możliwości obniżania kosztów i unikania barier administracyjnych, z drugiej dbać o uczciwą konkurencję, a także o równość stron obrotu gospodarczego, uniknięcie pokrzywdzenia mniejszościowych udziałowców czy akcjonariuszy spółek kapitałowych, jak również wierzycieli i pracowników. Interes wspólnoty każe państwu nie dopuszczać do ewazji podatkowej. Tymczasem jedną z przyczyn transgranicznej migracji spółek, zwłaszcza w zakresie mobilności prawnej, jest „optymalizacja podatkowa”. Przez państwo może być ona postrzegana jako nielegalne unikanie opodatkowania, przez spółkę jako uzasadnione obniżanie obciążeń podatkowych do maksymalnie dopuszczalnego poziomu. W gruncie rzeczy granica między uchylaniem się w złą (wobec państwa) wierzę od płacenia podatków i poszukiwaniem w dobrej (wobec spółki) wierzę sposobów redukcji ich wysokości jest nieostra i bywa nieraz sprzecznie interpretowana w zależności od przepisów stosowanych przez organy państw, na obszarze których dochodzi do migracji spółki. W ocenach konkretnych zdarzeń dostrzec można z reguły nie tylko potrzebę respektowania zasad etycznych, ale także przyjęcia niekwestionowanych nadrzędnych zasad prawnych. Nie jest jednak łatwe ich sprecyzowanie i zgoda co do nich.

Zagadnienia transgranicznej mobilności spółek są właśnie trudne do rozwiązania i często kontrowersyjne. Zaznacza się w nich cała gama potencjalnych i rzeczywistych sprzeczności interesów: między przedsiębiorstwem i państwem, między poszczególnymi państwami, w których funkcjonują spółki, a także między państwami i spółkami a strukturami międzynarodowymi czy ponadpaństwowymi. Istnieją w nich różne źródła prawa i różne organy stosujące prawo w niejednakowy sposób. Nie tylko działalność krajowego czy międzynarodowego prawodawcy wpływa na praktykę, ale też orzecznictwo sądów, a w szczególności sposób Trybunału Sprawiedliwości UE. Fundamentalne znaczenie mają oczywiście czynniki polityczne, strategie oraz polityki ekonomiczne i społeczne. Dochodzi do tego odmienna natura kryteriów, którymi posługują się uczestnicy procesów gospodarczych i twórcy regulacji prawnych oraz odrębność paradygmatycznych wartości w każdej z tych sfer. Poza tym tempo przemian powoduje, że praktyka gospodarcza z reguły wyprzedza regulacje prawne, co powoduje z kolei częstą zmianę przepisów. Idealnym remedium nie wydaje się jednak wzmożona interwencja legislacyjna, ale raczej racjonalne współdziałanie państwa dla ochrony wspólnie uzgodnionych sfer interesów podmiotów publicznych.

Publikacja Ariela Muchy, która dała asumpt do tych refleksji, jest próbą ujęcia wspomnianych zagadnień w kompleksowym monograficznym opracowaniu. Jego podstawą jest nosząca taki sam tytuł praca doktorska tego młodego krakowskiego naukowca, obroniona na Wydziale Prawa i Administracji UJ w początkach 2019 roku. Dla potrzeb szerszego kręgu czytelników została ona przeredagowana i uaktualniona. Podejście prawne w wydaniu autora uwzględnia aspekty ekonomiczne i ekonomiczną analizę prawa, a także praktykę prawnogospodarczą w Polsce i w Unii Europejskiej. W kilkunastu przypadkach autor sięga także do przykładów z terenu USA, w których badane zagadnienia pojawiały się wcześniej niż gdzie indziej, w znacznie większej liczbie oraz w większej skali. Analiza dogmatyczna wzbogacona jest w pracy informacjami o historycznych analogiach i dziejach różnych form spółek. Przede wszystkim łączy się jednak z badaniami empirycznymi. Ważne miejsce zajmuje w szczególności przedstawienie orzecznictwa sądów, w tym kilku fundamentalnych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pierwszej dekady lat XXI wieku. Wszystkie te elementy ukazane zostały plastycznie, we wzajemnych związkach i korelacjach, w odpowiednio harmonijnej konstrukcji dyskursu.

Praca na 410 stronach omawia szczegółowo stan prawa i doktryny prawnej do 2020 roku. Składa się ona z trzech części. Pierwsza część zawiera uwagi ogólne na temat transgranicznej mobilności spółek kapitałowych z perspektywy nauki prawa i ekonomii. Przedstawione są w niej kwestie pojęciowe związane z mobilnością spółek kapitałowych, a także z samą istotą tej instytucji prawnej z punktu widzenia mobilności, przemiany historyczne spółek oraz analiza konfliktów interesów związanych z ich mobilnością, zwłaszcza z perspektywy polskiego porządku prawnego. Autor ukazuje też zjawisko konkurencji regulacyjnej prawa spółek na obszarze Unii Europejskiej oraz zakres badań empirycznych nad mobilnością spółek w Europie i płynące z nich wnioski. Druga – najobszerniejsza część pracy – poświęcona jest podstawom normatywnym mobilności spółek w Unii Europejskiej. Autor wychodzi od swobody przedsiębiorczości osób prawnych w prawie pierwotnym UE, a następnie omawia mobilność spółek kapitałowych na gruncie orzecznictwa TS i jej regulacje w prawie wtórnym UE. Trzecia część dotyczy mobilności spółek w prawie polskim i składa się z dwóch rozdziałów. Zajmują się one kolejno pojęciem siedziby spółki w polskim prawie spółek i w prawie prywatnym międzynarodowym oraz transgranicznymi procesami łączenia i przenoszenia spółek w prawie polskim, przenoszenia siedziby statutowej i zarządu spółek europejskich oraz innymi regulacjami mającymi wpływ na transgraniczną mobilność spółek, w tym konsolidującą i harmonizującą w pewnym zakresie prawo spółek państw członkowskich dyrektywą Parlamentu UE i Komisji Europejskiej z 2017 roku.

Publikacja ukazuje możliwości prawne transgranicznej mobilności oraz jej bariery z perspektywy prawa spółek, jego polskich i unijnych regulacji, a także polskiego i unijnego prawa gospodarczego, a w pewnej mierze również prawa upadłościowego i rejestrowego. Omówiono w niej ponadto funkcjonowanie norm kolizyjnych harmonizujących transgraniczną mobilność spółek w skali europejskiej oraz zagadnienia jurysdykcji sądowej w tym zakresie. Osobne miejsce zajmuje spółka europejska będąca odpowiedzią prawa europejskiego na potrzeby jednolitego rynku i środkiem prawnym dla przewyciężenia niektórych barier transgranicznego rozwoju podmiotów gospodarczych.

Publikacja skoncentrowała się na analizie transgranicznej mobilności w odniesieniu do spółek kapitałowych, które są najistotniejszym i najczęściej występującym podmiotem w zakresie podjętych badań. Transgraniczna mobilność spółek osobowych może stać się w przyszłości przedmiotem osobnej analizy. Autor ma świadomość uchwycenia pewnego momentu ciągłej ewolucji omawianych zagadnień. Wytaczają ją szybkie przemiany praktyki rynkowej i regulacji prawnych, połączone z dezaktualizacją poprzednich rozwiązań. Pojawiają się nowe inicjatywy ustawodawcze „na szczeblu unijnym” (Komisji Europejskiej i Parlamentu) oraz polskim, a w orzecznictwie sądowym, podobnie jak w nauce polskiej i europejskiej, rozwija się pogłębiona się refleksja teoretyczna, która z pewnością zaowocuje w przyszłości w nowych projektach regulacji. Praktyka w ramach Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego będzie podlegać dalszym procesom harmonizacji, w pierwszym rzędzie właśnie w sferze mobilności prawnej, w zakresie przekształceń, przejęć, połączeń i podziałów spółek.

opracował: Jarosław Reszczyński

Wypalenie (wyd. I)

Autorzy: Emily Nagoski, Amelia Nagoski

Wydawnictwo: Czarna Owca

Warszawa 2020

W książce poruszony został problem wypalenia. Jest to zjawisko dość powszechne i wynika z rosnącej potrzeby sprostania wymaganiom organizacyjnym i życiowym. Niemożność osiągnięcia zamierzonych celów mimo dużego wysiłku i poświęcenia włożonego w działanie oraz pojawiający się stres, wyczerpanie i niezadowolenie mogą zwiastować pojawiające się wypalenie. Książka składa się z trzech części: I. *Co bierzesz ze sobą*, II. *Prawdziwy wróg*, III. *Dobre nawyki w walce z wypaleniem*, w których prezentowane są zagadnienia dotyczące tego jak radzić sobie z frustracją, stresem, w jaki sposób oduczyć się bezradności i przytłoczenia i czerpać radość z życia. Autorki wskazują na asymetrię w postrzeganiu roli kobiet i mężczyzn we współczesnym świecie, poruszają kwestie związane z uprzedzeniami, stereotypami i kultem piękna. Zaprezentowane zostały zagadnienia dotyczące równowagi pracy i wypoczynku, tworzenia i utrzymywania pozytywnych więzi rodzinnych i zawodowych. Co więcej, autorki proponują zmianę sposobu myślenia i motywują do działania poprzez zamieszczone karty pracy i ćwiczenia.

Prezentowane treści zawierają propozycje dobrych nawyków w walce z wypaleniem oraz strategię rozwiązywania problemów, które przeplatają się z interesującymi wynikami badań naukowych. Książka napisana jest bardzo przystępnym i zrozumiałym językiem, przez dwie siostry bliźniaczki. Jedna z nich jest doktorem i autorką notowanego na liście bestsellerów „New York Timesa” poradnika *Ona ma siłę*, natomiast druga uzyskała tytuł doktora nauk muzycznych z dyrygentury i prowadzi sesje edukacyjne dla muzyków. Doświadczenia życiowe i zawodowe siostr stały się powodem do napisania wspólnej książki, która z pewnością zainteresuje czytelników.

opracowała: Iwona Gawron

Barier w współpracy jednostek samorządu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych. Przykład województwa łódzkiego (wyd. I)

Autor: Małgorzata Żak-Skwierczyńska

Wydawnictwo: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Łódź 2018

Obszary funkcjonalne, w tym zwłaszcza miejskie obszary funkcjonalne, są obecnie jednym z dominujących kierunków badań regionalnych. Koncepcje teoretyczne, które w założeniu bazują na strukturach jednostek o administracyjnie wyznaczonych granicach, napotykać na trudności w wyjaśnianiu współczesnych procesów rozwoju w układach terytorialnych. Pojawiają się koncepcje nowe, wychodzące poza układy administracyjne, ciągle jeszcze wymagające uwiarygodnienia w świetle obserwowanych trendów rozwoju (choćby często przywoływany w literaturze ostatnich lat nowy paradygmat polityki regionalnej, czy też bardziej konkretnie, place based policy). W polskiej polityce rozwoju MOF-y nabierają szczególnego znaczenia praktycznego. Z jednej strony w procesach rozwoju mocno przyspiesza tendencja zacierania się granic miasta i jego najbliższego otoczenia, co jest wynikiem ogólniejszej prawidłowości rozwoju, bardziej uwidaczniającej się krajach niżej rozwiniętych, ale o relatywnie wysokiej dynamice zmian. Z drugiej strony, ich skutkiem jest coraz niższa sprawność działania podmiotów polityki ograniczających swą aktywność do granic administracyjnych jednostek terytorialnych. Podjęty w omawianej książce temat wychodzi naprzeciw oczekiwaniom i potrzebom wdrożenia skutecznego modelu zarządzania MOF-ami. Warto zauważyć, że w proponowanych w naszej literaturze różnych modelach zarządzania MOF-ami, jednym z najbardziej newralgicznych elementów jest mechanizm inicjujący trwałą współpracę podmiotów działających w ramach obszarów funkcjonalnych, do czego wyraźnie nawiązuje podjęty temat pracy.

Oryginalnością publikacji są wyniki badań, które stały się podstawą interesującej analizy przedmiotowych barier współpracy w powiązaniu ze stanem i procesami zmian zachodzących w ramach badanych obszarów funkcjonalnych. Wiedza metodyczna autorki pozwoliła zaprojektować część analityczną pracy stosowanie do wyzwań wynikających z postawionych celów i hipotez badawczych. Podkreślenia wymagają m.in. badania ankietowe, a także niestandardowe procedury wywiadu swobodnego (przeprowadzone w grupie odpowiednio dobranych respondentów) oraz zbiorowe studium przypadku. Na uwagę zasługuje zastosowana triangulacja technik badawczych, z założenia mająca obiektywizować prowadzone badania jakościowe. Pozwoliło to w realizacji podjętego tematu wyjść poza ramy wtórnych zbiorów informacji i wnieść jednocześnie do dostępnej wiedzy o badanych obszarach oryginalne wartości. Wyniki przeprowadzonych badań stały się podstawą interesującej analizy ujętych w tytule barier współpracy w powiązaniu ze stanem i procesami zmian zachodzących w ramach badanych obszarów funkcjonalnych. Formułowane uogólnienia związane są z weryfikacją stawianych hipotez, co jest jednocześnie potwierdzeniem naukowego profilu publikacji. Wiele wniosków ma wartość aplikacyjną, adresowaną głównie do podmiotów polityki rozwoju szczebla terytorialnego.

opracował: Tadeusz Kudłacz

Konkurencyjność gospodarcza gmin – koncepcje, instrumenty, praktyka (wyd. I)

Autor: Wojciech Dziemianowicz

Wydawnictwo: Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Warszawa 2020

Praca jest obszernym studium, liczącym ponad 240 stron zagęszczonego tekstu. Oprócz wprowadzenia i zakończenia, część zasadnicza składa się z czterech części, które podzielone zostały na 21 rozdziałów. Podjęty temat jest interesujący zarówno od strony ogólnoteoretycznej, jak również praktycznej oraz metodycznej. Polska literatura na temat konkurencyjności układów terytorialnych jest bardzo bogata. W zdecydowanej jednak większości dotyczy poziomu regionalnego oraz większych ośrodków miejskich. Niewiele jest natomiast pozycji odnoszących się do badania konkurencyjności mikroregionów społeczno-gospodarczych.

Omawiana monografia podejmuje więc zagadnienie, które istotnie wzbogaca dotychczasową wiedzę w zakresie konkurencyjności jednostek terytorialnych. Z tytułu opracowania wynika, że przedmiotem badania jest konkurencyjność jednostek gminnych, a więc w domyśle zbioru jednostek niezależnie od ich wielkości potencjału rozwojowego (obok gmin będących dużym miastem mamy bowiem również gminy o nieporównywalnie mniejszym, potencjale rozwoju). Już na początku rozdziału pierwszego znajdujemy pełne dopowiedzenie w tym względzie: „Naszym celem jest zebranie argumentów za proaktywnym podejściem do rozwoju gospodarczego gminy, niezależnie od tego, jakiego rodzaju jest to jednostka (miasto, wieś, gmina duża, czy gmina mała)”. W tym właśnie upatrywać można oryginalności monografii. Zbiór gmin w Polsce zdominowany jest przez małe jednostki wiejskie i miejsko-miejskie, które traktować można jako mikroregiony społeczno-gospodarcze. Zwrócić warto uwagę na specyfikę jednostek poziomu mikroregionalnego rzutującą na konieczność nieco odmiennego podejścia do badania ich rozwoju w stosunku do poziomu regionalnego. Odmiennosc ta wydaje się dotyczyć: samej istoty zachowań konkurencyjnych oraz tytułowych dla pracy, instrumentów kształtowania przedmiotowej konkurencyjności.

Jak zauważają autorzy, książka adresowana jest do praktyków. „Celem niniejszej publikacji jest dostarczenie władzom lokalnym w Polsce praktycznych sugestii dotyczących stosowanych rozwiązań służących rozwojowi gospodarczemu gmin”. Upatrywałbym jednak w książce pewnych wartości ogólnoteoretycznych i metodycznych. Między innymi dokumentowanie wspomianej wyżej możliwości badania konkurencyjności relatywnie małych jednostek terytorialnych. Ponadto, książka dostarcza wiedzy, która jeżeli nie wprost, to pośrednio przynajmniej, może być podstawą do nieco innego spojrzenia na znane dotychczas koncepcje rozwoju układów terytorialnych. Dobitnym tego przykładem jest jeden z dominujących nurtów badawczych prezentowanego opracowania, a mianowicie instrumenty kształtowania konkurencyjności jednostek najniższego poziomu podziału administracyjnego kraju.

opracował: Tadeusz Kudłacz

Inżynieria zarządzania. Cyfryzacja produkcji. Aktualności badawcze 2 (wyd. I)

Autor: Ryszard Knosala (red.)

Wydawnictwo: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne

Warszawa 2020

W dobie rewolucji 4.0, kiedy zwrot „nowe technologie” jest odmieniany przez wszystkie przypadki, a sztuczna inteligencja razem z postępującymi procesami automatyzacji i robotyzacji procesów realizowanych w organizacji postrzegane są przez pryzmat najważniejszych czynników rozwoju organizacji, niezbędne jest podkreślenie faktu, że każda organizacja powinna podjąć stosowne działania, aby stawić czoła zmieniającemu się otoczeniu. Przemysł 4.0 rodzi konieczność poszukiwania wielu rozwiązań wspomagających funkcjonowanie różnych obszarów funkcjonalnych organizacji na coraz bardziej wymagającym rynku.

Książka *Inżynieria Zarządzania. Cyfryzacja produkcji. Aktualności badawcze 2* jest odpowiedzią na wyzwania związane z przemysłem 4.0 oraz cyfryzacją produkcji. Jest ona kontynuacją rozpoczętego w 2019 roku cyklu wydawniczego pt. *Inżynieria Zarządzania. Cyfryzacja Produkcji. Aktualności badawcze 1*. Publikacja zawiera ponad 100 raportów z badań przeprowadzonych w niemal wszystkich ośrodkach naukowych w Polsce w roku 2019. Warto zatem polecić prezentowaną książkę, w której opisano wiele ważnych zagadnień, zgrupowanych w 12 obszarów tematycznych z zakresu:

- I. Innowacyjności procesów i produktów.
- II. Zarządzania organizacjami i zespołami ludzkimi.
- III. Efektywności i produktywności przedsiębiorstw.
- IV. Organizacji i zarządzania produkcją.
- V. Inżynierii procesów wytwarzania.
- VI. Cyfryzacji produkcji.
- VII. Zarządzania projektami.
- VIII. Logistyki.
- IX. Zarządzania wiedzą i wspomaganie decyzji.
- X. Inżynierii jakości.
- XI. Kształtowania środowiska i bezpieczeństwa pracy.
- XII. Zarządzania utrzymaniem ruchu.

Zagadnienia opisywane w książce zawierają dość sporą liczbę raportów z badań poświęconych Przemysłowi 4.0 oraz cyfryzacji produkcji. Mogą być one zatem źródłem inspiracji dla wielu organizacji i osób zainteresowanych wskazaną problematyką.

opracowała: Teresa Myjak

Liderzy. 30 pasjonujących rozmów z największymi liderami naszych czasów (wyd. I)

Autor: David M. Rubenstein

Wydawnictwo: Społeczny Instytut Wydawniczy ZNAK

Kraków 2021

Dzisiejszemu światu zdecydowanie potrzeba prawdziwych liderów i przywódców. W literaturze przedmiotu terminy te są tak samo często utożsamiane, jak często wskazuje się pewne różnice między nimi. Zasadniczo jednak, odwołując się do pochodzącej sprzed kilkudziesięciu lat definicji przywództwa zaproponowanej przez Josepha C. Rosta, jest ono traktowane jako codzienne i uważnie rozwijane rzemiosło, które zachęca podległe osoby do podejmowania wysiłków i nadaje sens pracy ludziom, za których przywódca bierze odpowiedzialność. Oczywiście z jednej strony jest to działanie zbieżne z typowym kierowaniem ludźmi, przykładowo w duchu definicji M.P. Follett, traktującej zarządzanie jako sztukę osiągania określonych celów za pośrednictwem innych ludzi. Z drugiej jednak strony lider, czy też przywódca, to ktoś, kto ma wizję i marzenia, kto wytrwale dąży do ich realizacji i sprawia, że stają się rzeczywistością, to ktoś, kto reprezentuje określone wartości i potrafi zainspirować innych.

Pytanie, które się pojawia, brzmi: skąd biorą się liderzy? Czy liderem trzeba się urodzić, czy można nim zostać, rozwijając określone cechy i umiejętności? To pytanie zadał sobie także D.M. Rubenstein, amerykański filantrop, dziennikarz telewizyjny i współzałożyciel konsorcjum finansowego Carlyle Group. Udało mu się przekonać do rozmowy kilkadziesiąt osób uznawanych za ludzi sukcesu współczesnego świata, którzy reprezentują zarówno świat wielkich firm działających w różnych branżach, mediów, sportu, jak i polityki. W efekcie powstała obszerna pozycja zawierająca 30 wywiadów z takimi osobami jak np. B. Gates, J. Bezos, R. Branson, W. Buffett, O. Winfrey, prezydenci G.W. Bush i B. Clinton, C. Rice czy generał C. Powell.

Jak podkreśla autor, żeby stać się liderem, nie wystarczy przeczytanie tej książki, jak też wielu innych na ten temat. Można jednak dowiedzieć się, jaką drogę przeszedł każdy z rozmówców, co wpłynęło na takie, a nie inne jego decyzje, jak działa, jakimi zasadami się kieruje. W pierwszej części opracowania, przed wywiadami, których bohaterowie zostali podzieleni przez Rubensteina na kilka kategorii (wizjonerzy, budowniczości, reformatorzy, wodzowie, decydenci, mistrzowie), autor przedstawiając swoją historię, wskazuje na kilka kluczowych cech czy też właściwości, które charakteryzują każdego lidera. Należą do nich szczęście, chęć odniesienia sukcesu, poszukiwanie czegoś nowego i unikatowego, pracowitość i wytrwałość, koncentracja, akceptowanie porażek, umiejętność przekonywania innych, a także dzielenia się z nimi wiedzą, doświadczeniem i sukcesem, zdolność uczenia się przez całe życie, sposób zachowania w czasie kryzysu, a także pokora i prawość. Jak najbardziej potwierdzają to rozmówcy Rubensteina, od których możemy przykładowo usłyszeć, że „uczciwość stanowi podstawę wielkiego przywództwa. Kiedy stracisz zaufanie ludzi, zostajesz z niczym” (C. Rice). „Najważniejsze jest, by mieć oczy i uszy otwarte, ponieważ nigdy nie wiesz, czy drobna sugestia nie przełoży się na duży sukces firmy” (I. Nooyi). „Naprawdę ważne jest to, aby wiedzieć, czego nie wiesz i słuchać ludzi, którzy to wiedzą” (G.W. Bush). „Nie osiągniesz tego sam. Stań się członkiem drużyny” (M. Krzyzewski). „Mam to szczęście, że umiem budować zespoły, wiem, jak osiągnąć cele. Nie jest to talent, z którym się urodziłem, ale lata prób i błędów. Lata nauki” (K. Griffin).

Każda z rozmów tworzących książkę *Liderzy. 30 pasjonujących rozmów z największymi liderami naszych czasów* to osobna i – co sugeruje tytuł – naprawdę pasjonująca historia. Spotykamy żywego człowieka, często z trudnymi doświadczeniami okresu dzieciństwa, licznymi porażkami, ale z pasjami i marzeniami, czasem łutem szczęścia i ludźmi, których spotkał na swojej drodze, ale także niesamowitą pracowitością, wytrwałością i miłością do tego, co robi, co pozwoliło mu dotrzeć do miejsca, w którym się obecnie znajduje. To książka, którą można polecić każdemu – studentowi, przedsiębiorcy, politykowi, gdyż pokazuje, że „nieważne w jakim miejscu w życiu się znajdujesz, zawsze istnieje wyższy poziom” (O. Winfrey). Zawsze można działać lepiej i mądrzej, zawsze można dokonywać zmian i zawsze można zaczynać od zera.

opracowała: Katarzyna Peter-Bombik

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 Monika DANIELSKA

Wykładowca przedmiotów z dyscypliny finansów w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu i trener szkoleń. Doktor nauk społecznych w dyscyplinie: ekonomia i finanse (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie). Absolwentka studiów magisterskich w zakresie nauk Ekonomicznych na Wydziale Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Akademii Ekonomicznej w Krakowie. Zainteresowania badawcze koncentruje przede wszystkim na zagadnieniach związanych z finansowaniem przedsiębiorstw, a zwłaszcza funkcjonowaniem i możliwościami rozwoju przedsiębiorstw w tzw. „trudnych” warunkach otoczenia.

dr inż. Iwona GAWRON

Adiunkt w Zakładzie Zarządzania w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Absolwentka Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie Wydziału Zarządzania, doktor nauk ekonomicznych w zakresie nauk o zarządzaniu. Od 2015 roku pełni funkcję kierownika studiów podyplomowych „Zarządzanie zasobami ludzkimi”. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się na problematyce zarządzania przedsiębiorstwem, a w szczególności zarządzania zasobami ludzkimi oraz zarządzania informacją. Jest autorką kilkudziesięciu artykułów (jako autor i współautor), wydanych w Polsce i poza granicami kraju.

mgr Joanna MARCISZ

Wykładowca Instytutu Ekonomicznego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu i doktorantka Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Posiada doświadczenie w pisaniu i realizacji projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Zainteresowania naukowe koncentruje wokół zagadnień związanych z kulturą organizacyjną, zarządzaniem projektami UE i źródłami finansowania organizacji trzeciego sektora w Polsce.

dr hab. Bogusz MIKUŁA, prof. PWSZ

Kierownik Zakładu Zarządzania i Turystyki Instytutu Ekonomicznego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. W swoich zainteresowaniach koncentruje się głównie na nowoczesnych koncepcjach i metodach zarządzania, a w szczególności na tematyce zarządzania wiedzą oraz kapitałem intelektualnym, zarządzania talentami, kształtowania zachowań ludzi w organizacjach. Autor i współautor ponad 200 publikacji.

dr Teresa MYJAK

Starszy wykładowca w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Doktor nauk ekonomicznych w zakresie nauk o zarządzaniu. Zainteresowania naukowe koncentruje wokół zarządzania kapitałem ludzkim, zarządzania wiedzą, zarządzania strategicznego, zarządzania w przedsiębiorstwie, organizacji i zarządzania, edukacji, pracy zawodowej.

dr Judyta PASIUT

Doktor nauk społecznych w dyscyplinie: nauki o polityce (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie). Absolwentka studiów magisterskich w zakresie stosunków międzynarodowych na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Autorka publikacji naukowych. Zainteresowania badawcze koncentruje wokół współpracy zagranicznej prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego, roli mediów lokalnych w kształtowaniu wizerunku lokalnej władzy oraz partycypacji obywatelskiej na szczeblu lokalnym.

dr Anna PIETRUSZKA-ORTYL

Doktor nauk ekonomicznych, pracownik badawczo-dydaktyczny Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (Katedra Zachowań Organizacyjnych). Zajmuje się problematyką paradygmatów zarządzania, zarządzania zasobami niematerialnymi i funkcjonowania układów kooperacyjnych przedsiębiorstw. Zainteresowania koncentruje wokół zagadnień związanych z zarządzaniem wiedzą i kapitałem intelektualnym, a głównie na roli profesjonalistów w budowaniu przewagi konkurencyjnej organizacji.

dr Andrzej PLEWICKI

Doktor nauk społecznych w dyscyplinie: ekonomia i finanse (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie). Absolwent Wydziału Fizyki na Uniwersytecie Warszawskim, po studiach nauczyciel akademicki na wydziale Matematyki UW, następnie zatrudniony m.in. w IBM, ING Real Estate, gdzie zajmował się zarówno zarządzaniem finansami spółek realizujących duże developerskie projekty inwestycyjne, jak i zarządzaniem finansowym. Uczestnik wielu w profesjonalnych szkoleń ACCA i CFA, prowadzonych przez Ernst & Young. Zrealizował powołanie do życia holdingu finansowego, działającego w Republice Białorusi, składającego się z banku, firmy ubezpieczeniowej, firmy leasingowej i firmy inwestycyjnej. Obecnie zajmuje się badaniami przekształceń w gospodarce tego kraju, zmierzającymi do jej urynkowienia oraz przekształceniami w jego sektorze finansowym, które mają doprowadzić do pełnej zgodności z międzynarodowymi standardami obowiązującymi na rynkach finansowych krajów UE. Członek Polskiego Towarzystwa Matematycznego.

dr Halina RECHUL

Wykładowca w Instytucie Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu. Doktor nauk ekonomicznych w dyscyplinie: finanse. Zainteresowania badawcze i naukowe koncentruje wokół rachunkowości, głównie finansowej oraz budżetowej. Autorka i współautorka wielu publikacji naukowych z tego zakresu.

dr hab. Jarosław RESZCZYŃSKI, prof. PWSZ

Prawnik, absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu i Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. W latach 1991-1998 pracownik administracji publicznej (MSZ), w latach późniejszych także organów nadzoru w gospodarce. Specjalizuje się w zagadnieniach prawa rzymskiego, historii prawa, państwa i administracji, a także historii kultury prawnej. Autor wielu monograficznych opracowań oraz artykułów z tego zakresu, a ponadto publikacji dotyczących prawa pracy, ochrony własności intelektualnej oraz stosunków międzynarodowych. W latach 2005-2010 redaktor czasopisma naukowego „Gentes et nationes”. Współautor przekładu z języka łacińskiego kodyfikacji justyniańskiej (Digesta w 10 tomach).

mgr Eryk STRZELIŃSKI

Politolog, absolwent bezpieczeństwa narodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Autor publikacji naukowych z zakresu sozologii, systemu penitencjarnego, smart city czy społecznej odpowiedzialności biznesu. Zainteresowania badawcze koncentruje wokół bezpieczeństwa wewnętrznego, subkultury przestępczej, nowych ruchów społecznych, marketingu i komunikowania politycznego.

Zaproszenie na Konferencję Naukową „Uwarunkowania współczesnego zarządzania”

Szanowni Państwo,

mamy zaszczyt zaprosić na Konferencję Naukową „Uwarunkowania współczesnego zarządzania”, organizowaną przez **Zakład Zarządzania Instytutu Ekonomicznego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu** i **Katedrę Zachowań Organizacyjnych Instytutu Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie**.

Patronat honorowy nad Konferencją objęli:
JM Rektor Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu
dr hab. inż. Mariusz Cygnar, prof. PWSZ
oraz
JM Rektor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
dr hab. Stanisław Mazur, prof. UEK

Celem naukowym Konferencji jest wymiana wiedzy na temat współczesnych uwarunkowań zarządzania organizacjami. Do udziału w Konferencji zapraszamy przedstawicieli nauki, praktyki gospodarczej i studentów.

Zakres tematyczny konferencji:

- Gospodarka oparta na wiedzy i społeczeństwo informacyjne.
- Gospodarka regionalna.
- Zarządzanie przedsiębiorstwami i organizacjami okołobiznesowymi.

Konferencja odbędzie się **24 listopada 2021 roku** w trybie zdalnym. Udział w wydarzeniu (wraz z publikacją) jest bezpłatny.

Wszystkie informacje wraz z formularzem zgłoszeniowym znajdziecie Państwo na stronie internetowej Instytutu Ekonomicznego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu <https://pwsz-ns.edu.pl/ie> wśród aktualności (<https://pwsz-ns.edu.pl/ie/instytut/o-instytucie/aktualnosci/4314-zaproszenie-na-konferencje-uwarunkowania-wspolczesnego-zarzadzania>).

Pytania, zgłoszenia udziału i referaty prosimy przysyłać na adres: kzo@uek.krakow.pl.

Serdecznie zapraszamy

dr hab. Bogusz Miłucha, prof. UEK i PWSZ w NS
Przewodniczący Komitetu Naukowego Konferencji

dr Marek Makowiec
Przewodniczący Komitetu organizacyjnego Konferencji